



E DREJTA E INFORMIMIT NË BANKOPROVË

Studim mbi efektivitetin e ligjit nr. 119/2014 "Për të drejtën e informimit" dhe një krahasim me ligjin nr. 8503/1999

Ky publikim është përgatitur me mbështetjen e Civil Rights Defenders.

Përmbajtja e këtij publikimi është përgjegjësi vetëm e Qendrës Res Publica dhe në asnjë mënyrë nuk reflekton opinionin e Civil Rights Defenders.

Grupi i punës për hartimin e këtij raporti përbëhet nga:

Dorian Matlija
Theodoros Alexandridis
Arbesa Kurti
Brunilda Qershori
Elida Elezi

Botues: Qendra “Res Publica”
Redaktor: Dorian Matlija
Tirazhi: 200 kopje
Layout & Print: Expo Vision Albania

E DREJTA E INFORMIMIT NË BANKOPROVË

Studim mbi efektivitetin e ligjit nr. 119/2014 “Për të drejtën
e informimit” dhe një krahasim me ligjin nr. 8503/1999

PËRMBAJTJA

5 Hyrje

7 Sfondi

9 Disa standarde të vendosura nga GJEDNJ

9 Parathënie

9 Përmbledhje e çështjeve të rëndësishme

13 Statistika krahasuese

13 Metodologjia e mbledhjes së informacionit

13 Kuadri ligjor

14 Krahasim midis ligjit nr. 119/2014 dhe ligjit nr. 8503/1999, në shifra

19 Analizë

21 Monitorimi i autoriteteve publike

21 Programet e transparencës

22 Çaktimi i koordinatorëve për të drejtën e informimit

23 Regjistrat e kërkesave dhe përgjigjeve

25 Testime në formën e litigimit strategjik

25 Subjektet e detyruar për të dhënë informacionin

26 Çfarë përfshihet në “informacionin publik”

26 Kufizimi i të drejtës për informim

27 Ekzekutimi i vendimeve të Komisionerit për të Drejtën e Informimit

28 Llogaritja e afateve

28 Inspektimi i dosjeve

28 Kërkesat me email

28 Materialet audiovizuale

28 Pagesa e kostove

29 Delegimi i kërkesës nga autoriteti pritës tek autoriteti kompetent

31 Roli i Komisionerit për të Drejtën e Informimit

31 Miratimi i modelit të programit të transparencës

31 Mbikqyrja e autoriteteve publike për programet e transparencës, caktimin e koordinatorëve

32 Praktika ligjore

33 Roli i Avokatit të Popullit

35 Hall of Fame & Hall of Shame

37 Konkluzione & Rekomandime

37 Konkluzione

38 Rekomandime

1. HYRJE

Ky raport u përgatit nga Qendra “Res Publica”, me mbështetjen e Civil Rights Defenders, në kuadër të projektit me temë: *“Vlerësimi i efektivitetit të ligjit të ri për të drejtën e informimit, nr. 119/2014”*. Raporti mban përfundimet e një studimi, i cili bazohet në të dhëna të mbledhura mbi nga një test i kryer gjatë vitit 2015. Vlerësimi përfshin një analizë të kuadrit ligjor, të dhënave dhe informacioneve të tjera, të mbledhura nga monitorimi i autoriteteve publike, si dhe të dhënave të publikuara në raportet e institucioneve ndërkombëtare.

Ligji i ri për të drejtën e informimit, nr. 119/2014, me synimin për të reformuar të drejtën e informimit, ka nisur të krijojë një praktikë të re, duke përfshirë për herë të parë një autoritet mbikqyrës që është Komisioneri për të Drejtën e Informimit (KDI), në cilësinë e organit administrativ më të lartë që shqyrton ankesat e kërkuarve të informacionit. Vendimmarrja e këtij organi është administrativisht përfundimtare. Palët e interesuara mund të kundërshtojnë vendimet e KDI-së në Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë. Një nga kompetencat e rëndësishme të KDI-së është konstatimi i shkeljeve të zyrtarëve që pengojnë pa të drejtë transparencën e autoriteteve.

Qëllimi kryesor i këtij studimi është vlerësimi i efektivitetit dhe integritetit të ligjit të ri, duke e krahasuar atë me ligjin tashmë të shfuqizuar, nr. 8503, datë 30.06.1999. Krahasimi është bërë për kohën e marrjes së përgjigjes, refuzimet, ekzekutimi i vendimeve, informacionet e marra pa kërkesë, ndëshkimet, etj. Qëllimi final është që të rekomandohen përmirësime të sistemit duke mbyllur disa shtigje, prej nga autoritetet shpëtojnë nga detyrimi për të bërë transparencë. Ky studim krahasues është i pari i këtij lloji dhe pritet të shoqërohet me të tjerë në të ardhmen për të matur ecurinë e përmirësimit të ligjit dhe zbatimit të tij.

Grupi i punës për këtë studim përbëhet nga:

- Z. Dorian Matlija – avokat
- Z. Theodoros Alexandridis – ekspert i legjislacionit ndërkombëtar
- Znj. Arbësa Kurti – avokate
- Znj. Brunilda Qershori – avokate
- Znj. Elida Elezi – avokate

2. SFONDI

Ligji i ri për të drejtën e informimit hyri në fuqi në nëntor të vitit 2014. Qëllimi i ligjvënësit ishte që të adresonte problemet që ishin hasur me ligjin e mëparshëm. Qendra Res Publica ka testuar më parë ligjin nr. 8503/1999 “Për të drejtën e informimit mbi dokumentat zyrtare”, në vitin 2013. Në vijim të këtij testi u nxorën edhe rekomandimet përkatëse, të cilat gjetën vend në pjesë të ndryshme të ligjit të ri, për të cilin u zhvillua një lobim i gjatë i shoqërisë civile, kryesisht nga Fondacioni Shoqëria e Hapur për Shëpërimin, për afro 7 vjet.

Nisma e re për të testuar ligjin nr. 119/2014 “Për të drejtën e informimit” synon të nxjerrë në pah mënyrën e zbatimit të tij, problemet që mund të hasen në praktikë, duke synuar të japë një pamje krahasuese me ligjin e lënë pas, të ndërgjegjësojë individët, organizatat, gazetarët dhe nënpunësit që kanë detyrimin për zbatimin në mënyrë efektive të ligjit.

Pavarësisht se ligji i ri ofron garanci më të mëdha për marrjen e informacionit dhe dokumentave zyrtare dhe në një kohë më të shkurtër, është vënë re që individët ose organizata të interesuara për një dokument zyrtar e kërkojnë atë ende përmes rrugëve informale, duke anashkaluar përdorimin e ligjit në fjalë.

Kjo vihet re edhe nga monitorimi i faqes zyrtare të Komisionerit për të Drejtën e Informimit, ku rezulton një numër i ulët i rasteve të rregjistruara që ndjekin rrugën administrative për të kërkuar informacion nga autoritetet publike.

Ndryshe nga ligji i mëparshëm, ligji i ri, teorikisht, ka sjell shumë risi, të cilat mundësojnë një procedurë të shpejtë të lëvrimit të informacionit, duke parashikuar afate më të shkurtra, një organ monitorues që është Komisioneri për të Drejtën e Informimit, detyrimi i autoritetit publik për të vënë në dispozicion informacionin pa kërkesë, me anë të publikimit në faqen zyrtare etj, një listë ezauruese të kufizimeve të kësaj të drejte, si dhe kumtimin e parimit tepër të rëndësishëm, që asnjë kufizim nuk është absolut, por gjykohet në përpjesëtim me interesin publik për të përcjellë të vërtetën te publiku.

Pavarësisht risive pozitive që ka sjellë ligji i ri, në praktikë vihet re një mungesë informacioni mbi dispozitat ligjore të këtij ligji, megjithëse ka kaluar më shumë se 1 vit nga hyrja në fuqi e ligjit. Autoritetet publike vijojnë të refuzojnë përmbushjen e detyrimeve ligjore në lidhje me transparencën.

Gjetjet e këtij monitorimi/vlerësimi nga ana e qendrës Res Publica sjellin një pamje reale të situatës. Siç parashtrohet edhe në vijim të këtij raporti, është bërë një monitorim i trajtimit të kërkesave nga ana e autoriteteve publike, afatet brenda të cilëve janë përgjigjur, raporti midis përgjigjeve dhe refuzimeve, monitorimi i faqeve zyrtare të autoriteteve nëse kanë publikuar programin e transparencës, monitorimi i praktikës së Komisionerit për të Drejtën e Informimit etj duke bërë dhe një krahasim me ligjin e mëparshëm të së drejtës së informimit.

Përvec monitorimit është bërë një test me 200 kërkesa për informacion, duke i ndjekur ato në të gjithë rrugëtimin administrativ dhe gjyqësor.

Gjithcka më sipër është bërë me qëllimin e evidentimit të problemeve praktike, për të krijuar një bazë të shëndoshë argumentuese për të shtyrë përpara procesin ligjvënës me qëllim riparimin e ligjit.

3. DISA STANDARDE TË VENDOSURA NGA GJYKATA EVROPIANE PËR TË DREJTAT E NJERIUT

3.1. Parathënie

E drejta për informim gjendet e sanksionuar në shumë akte ndërkombëtare, ku më e spikatura është Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut, e cila e mbron këtë të drejtë në nenin 10. Parashikimet e bëra në këtë nen kanë natyrë parimore dhe është në çdo rast Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut e cila interpreton Konventën në praktikë, duke vizatuar gjithnjë e më qartë kufirin e kësaj të drejte.

Duke bërë një analizë të shkurtër të disa prej vendimeve më të rëndësishme të Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, mund të krijohet një ide paraprake se deri në cilin nivel është zhvilluar debati juridik në Evropë. Disa prej këtyre çështjeve kanë orientuar qendrën Res Publica në litigimet strategjike të nisura pranë Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe gjykatat shqiptare.

Më poshtë po sjellim një përmbledhje të disa prej këtyre çështjeve. Qëllimi ynë është që konceptet e trajtuara të shërbejnë si udhëzim për çdo të interesuar, autoritetet vendase, përfshirë këtu Komisionerin për të Drejtën e Informimit dhe gjykatat.

3.2. Përmbledhje e disa vendimeve të rëndësishme

Sdružení Jihočeské Matky kundër Republikës Çeke, nr. 19101/03, 17 Qershor 2003

<i>Objekti:</i>	<i>Aksesi në dokumentat lidhur me një central bërthamor</i>
<i>Aplikanti:</i>	<i>OJF ambientaliste</i>
<i>Gjykata vendosi:</i>	<i>Nuk ka shkelje të Nenit 10</i>

Gjykata Evropiane mori parasysh, për herë të parë në jurisprudencën e saj, se refuzimi për të lejuar aksesin në dokumente publike duhej të konsiderohej si një ndërhyrje në të drejtën e

kërkuesit për akses në informacione të mbrojtura në bazë të nenit 10 të Konventës. Edhe pse në fund të fundit Gjykata e refuzoi kërkesën, atë e bëri pasi vuri në dukje për herë të parë, se një seri dokumentesh (të tilla si Vlerësimi i Ndikimit në Mjedis në lidhje me funksionimin e centralit), janë bërë publike dhe e dyta, se dokumentet e papublikuara (detajet në lidhje me funksionimin e centralit) përbënin ose një tregtar ose një sekret shtetëror dhe nuk kishte interes publik që të legjitimonte publikimin e tyre – ndryshe nga publikimi i Vlerësimit të Ndikimit në Mjedis.

***Társaság a Szabadságjogokért kundër Hungarisë*, nr. 37374/05 14 Prill 2009**

Objekti: *Akresi në ankesën në Gjykatën Kushtetuese për kushtetushmërinë e disa amendamenteve në Kodin Penal që lidheshin me krime që kishin të bënin me trafikun e drogës, e dorëzuar nga një deputet*

Aplikanti: *OJF për të drejtat e njeriut*

Gjykata vendosi: *Shkelje e Nenit 10*

Duke pasur parasysh natyrën e veprimtarisë së aplikantit që përfshinte çështje gjyqësore për të drejtat e njeriut në fushën e mbrojtjes së lirisë së informacionit, gjykata e karakterizoi OJF-në ankuese si një “roje” sociale, aktiviteteve të së cilës i duhej garantuar mbrojtje e ngjashme nga Konventa me atë që i jepet shtypit. Gjykata më tej vërejti se një kërkesë për rishikimin abstrakt të kushtetutshmërisë, veçanërisht kur bëhet nga një deputet, pa dyshim përbën një çështje të interesit publik. Gjykata ishte kritike ndaj vendimit të gjykatave vendase që refuzuan aksesin në dokument me argumentin se përmbante të dhëna personale, pasi veprimet e në fjalë (dorëzimi i ankesës), nuk kishin të bënin me jetën private të deputetit dhe, në çdo rast, çdo e dhënë personale mund të redaktohej; në të kundërtën, statusi i tij si një figurë publike do të thotë se ai duhet të presë një shkallë më të lartë shqyrtimi nga shtypi dhe OJF-të. Gjykata më tej vuri në dukje se informacioni i kërkuar ishte në dispozicion të autoriteteve dhe nuk ishin të nevojshme që prej tyre të mblidhej ndonjë e dhënë shtesë. Së fundi, Gjykata konsideroi se monopoli i informacionit çon në censurë dhe vuri në dukje se pengesa të projektuara për të penguar aksesin në informacione në interesin publik mund të dekurajojë ata që punojnë në media ose në sektorin e OJF-ve në kryerjen e rolit të tyre të rëndësishëm të “rojës publike”.

***Kenedi kundër Hungarisë*, nr. 31475/05, 26 Maj 2009**

Objekti: *Akresi në dokumente të klasifikuara të Shërbimit Sekret Hungarez të viteve 1960*

Aplikanti: *Historian*

Gjykata vendosi: *Shkelje e neneve 6 dhe 10*

Gjykata konstatoi se refuzimi i zbatimit të vendimeve të gjykatave vendase për aksesin në dokumente të caktuara lidhur me funksionimin e Shërbimit të Sigurimit të Shtetit me qëllim përgatitjen e një studimi, përbënte jo vetëm një shkelje të së drejtës së tij sipas Neni 6 për mosekzekutimin e një vendimi gjykate të formës së prerë, por edhe shkelje të së drejtës për informim sipas Nenit 10. Më konkretisht, Gjykata u shpreh se “aksesi në dokumentet origjinale për hulumtime legjitime historike ishte një element thelbësor i ushtrimit të së drejtës së ankuesit për lirinë e shprehjes” dhe konsiderohet se refuzimi i autoriteteve për të zbuluar informacionin ishte arbitrar.

Schweizerische Radio - und Fernsehgesellschaft SRG kundër Zvicrës, nr. 34124/06, 21 Qershor 2012

Objekti: *Kërkesë për leje hyrjeje në një burg për të intervistuar një të dënuar*
 Aplikanti: *Radio dhe televizion*
 Gjykata vendosir: *Shkelje e Nenit 10*

Refuzimi për të autorizuar shoqërinë ankuese për të filmuar brenda në një burg për një program televiziv, përbënte një ndërhyrje në të drejtën e aplikantit bazuar në Nenin 10. Edhe pse në parim ishin dhënë arsye nga autoritetet (të tilla si nevoja për të mbrojtur privatësinë e të burgosurve të tjerë, nevoja për të mos prishur rendin dhe sigurinë në burg), gjykatat vendase nuk arritën të vlerësonin në aspektin praktik se si rendi dhe siguria në burg mund të kërcënohej, veçanërisht në qoftë se intervista do të ishte filmuar në kushtet e kufizuara të propozuara nga shoqëria ankuese (në dhomën e vizitave, nga një kameraman i vetëm i shoqëruar nga një gazetar dhe pa të burgosur të tjerë të pranishëm).

Për më tepër, Neni 10 mbron jo vetëm thelbin e ideve dhe informacionit të shprehur por edhe mjetet me të cilat ky informacion përcillet. Kështu, fakti që një intervistë telefonike me të burgosurit ishte transmetuar nga shoqëria ankuese në një program të saj, nuk ishte relevante: mjete dhe teknika të ndryshme përdoren për intervistë, dhe intervista telefonike nuk kishte pasur një ndikim të tillë të drejtpërdrejtë për shikuesit dhe kjo ishte transmetuar në kuadër të një tjetër programi. Prandaj, transmetimi i intervistës telefonik nuk evitonte në asnjë mënyrë ndërhyrjen e panevojshe të shkaktuar nga refuzimi i lejes për të filmuar në burg.

Youth Initiative for Human Rights kundër Serbisë, nr. 48135/06, 25 Qershor 2013

Objekti: *Aksesi nga OJF-të në informacione të agjencive inteligjente*
 Aplikanti: *OJF për të drejtat e njeriut*
 Gjykata vendosi: *Shkelje e Nenit 10*

Çështja kishte të bënte me refuzimin nga Agjencia e Inteligjencës Serbe për të siguruar aksesin e aplikantit, një OJF për të drejtat e njeriut, në të dhënat statistikore lidhur me numrin e individëve i nënshtrohen mbikqyrjes elektronike. Agjencia kishte dhënë informacione kontradiktore, duke argumentuar që të dhënat nuk mund të zbulohen për shkak të sigurisë kombëtare dhe pastaj se nuk kishte të dhëna të tilla në dispozicion. Gjykata vuri në dukje se informacioni statistikor duhet në parim të jetë gjithmonë në dispozicion pasi ky lloj informacioni është shumë i lehtë për t'u mbledhur. Gjykata gjithashtu nuk pranoi të pajtohet me mosekzekutimin e vendimin të Komisionerit për Informim që urdhëronte qeverinë të publikonte informacionin, një refuzim që Gjykata e konsideroi arbitrar. Gjykata më tej u shpreh se Qeveria e Serbisë duhej të japë informacion shpjegues në bazë të nenit 46 të Konventës, duke mos u shprehur vetëm që ka shkelje në Nenit 10, por duke urdhëruar edhe veprime konkrete për rivendosjen në vend të të drejtës së shkelur.

Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land - und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes kundër Austrisë, nr. 39534/07, 28 Nëntor 2013.

Objekti: *Aksesi në informacion për transferimin e pronësisë mbi tokën bujqësore / pyjore*
 Aplikanti: *OJF për kërkime shkecore*
 Gjykata vendosi: *Shkelje e Nenit 10*

Aplikanti ishte një OJF që kryente kërkime mbi ndikimin e transferimit të pronësisë së tokës bujqësore dhe pyjore. Në vazhden e veprimtarive të saj, ajo ka kërkuar nga Komisioni Rajonal për Transaksionet e Pronës së Patundshme që të pajises me kopjet e të gjitha vendimeve që ishin lëshuar gjatë një viti të caktuar. Ajo pranoi se të dhënat personale të palëve dhe informacione të tjera të ndjeshme mund të redaktohen dhe u shpreh e gatshme të mbulonte çdo kosto. Komisioni refuzoi duke u justifikuar me mungesën e kohës dhe personelit, një vendim që u la në fuqi edhe nga gjykatat vendase. Edhe pse Gjykata nuk e pranoi argumentin e ankuesit se autoriteti kishte një detyrim të përgjithshëm sipas nenit 10 për të publikuar të gjitha vendimet në një bazë të dhënash elektronike ose për të siguruar një kopje të anonimizuar, pranoi se duke lënë jashtë të dhënat personale dhe duke e bërë kopjet e një numri të konsiderueshëm të vendimeve kërkon kohë dhe konsumon burime, ajo gjithashtu vuri në dukje se ankuesi kishte rënë dakord që të dhënat personale të redaktohen dhe kishte ofruar pagimin e kostove të riprodhimit dhe dërgimit me postë. Përveç kësaj, Gjykata shprehu habinë se asnjë nga vendimet e Komisionit nuk ishte botuar, në mënyrë elektronike ose ndryshe, ndërkohë që të gjithë Komisionet e tjerë rajonale rregullisht i publikonin të tilla vendime dhe e kishin pajisur aplikantin me kopje të anonimizuara. Si pasojë, vështirësitë e referuara nga Komisioni vinin për shkak të zgjedhjeve që kishte bërë vetë Komisioni që të mos publikojë asnjë nga vendimet e tij dhe si rrjedhojë, nuk mund të përdorte si argument këto vështirësi për të refuzuar kërkesën e ankuesit.

Guseva kundër Bullgarisë, nr. 6987/07, 17 Shkurt 2015

Objekti: *Akresi në informacionet mjedisore (mbledhja e qenve të rrugës) / dhënia e një tenderi nga një bashki*
Aplikanti: *Një anëtar dhe përfaqësues i një OJF-ve aktive në mbrojtjen e të drejtave të kafshëve*
Gjykata vendosi: *Shkelje e Neneve 10 dhe 13*

Aplikanti fitoi tre gjyqe në gjykatat vendase, kundër një kryetari bashkie, për të siguruar informacion në lidhje me trajtimin e kafshëve endacake që gjenden në rrugët e qytetit. Kryetari i bashkisë nuk i ishte përmbajtur vendimeve. Gjykata vuri në dukje se sipas ligjit të brendshëm në fuqi në atë kohë, nuk ka pasur afatet kohore të caktuar për ekzekutimin e vendimeve gjyqësore dhe zbulimi i informacioneve ishte në diskrecionin e bashkisë. Duke pranuar se një vonesë e caktuar në zbatimin e një vendimi mund të jetë legjitime, Gjykata gjithashtu vuri në dukje se informacioni, njëllor si lajmet, është një mall që kalbet dhe duhet të shpaloset me shpejtësi. Gjykata u shpreh gjithashtu se mjetet juridike në dispozicion të ankuesit (të tilla si padia për shpërblimin e dëmit për shkak të mosdhënies së informacionit, gjobat ndaj zyrtarëve shtetërorë që refuzojnë të zbatojnë një vendim të formës së prerë), nuk janë në parim mjete juridike adekuate; Ajo që aplikanti kërkon është marrja e informacionit dhe jo dënimi i zyrtarëve që nuk e lëvrojnë atë.

4. STATISTIKAT KRAHASUESE

4.1. Metodologjia e mbledhjes së informacionit

Statistikat në vijim janë mbledhur në dy kohë të ndryshme, në vitin 2013 kur në fuqi ka qenë ligji nr. 8503/1999 dhe në vitin 2015 kur në fuqi është ligji 119/2014. Në të dy rastet janë dërguar 202 kërkesa për informacion, drejtuar autoriteteve publike me natyrë të ndryshme, duke kërkuar informacione me natyra të ndryshme, por duke ruajtur të njëtin përpjesëtim. Në të dy rastet kërkesat për informacion janë ndjekur në të gjithë rrugëtimin e tyre administrativ dhe gjyqësor.

Përveç testit të mësipërm, janë monitoruar autoritetet publike përsa u përket programeve të transparencës dhe Komisioneri për të Drejtën e Informimit përsa i përket vendimmarrjes.

Res Publica ka kryer testime në lidhje me çështje që shkojnë deri në kufijtë e përcaktuar nga ligji, në mënyrë që të krijojë një ide më të qartë se ku mbaron e drejta për informim në praktikë dhe ku zë fill kufizimi për të mbrojtur të drejtat e tjera.

4.2. Kuadri ligjor

Ligji bazë që rregullon të drejtën e informimit është Ligji nr. 119/2014 “Për të drejtën e informimit”. Ky ligj ka hyrë në fuqi në muajin nëntor 2014.

Përveç ligjit, parimet bazë të të drejtës së informimit përcaktohen në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, në nenin 23 të saj. Me vlerë të njëjtë në përcaktimin e parimeve është edhe Konventa Evropiane e të Drejtave të Njeriut, e cila sanksionon parimet në nenin 10 të saj.

Konstatohet se kuadri ligjor është funksional, por ende i pakompletuar me disa akte nënligjore të cilat janë të një rëndësie dytësore, siç është rasti i përcaktimit të kostove të fotokopjeve të dokumentave.

4.3 Krahësim në shifra i ligjit nr. 199/2014 me ligjin 8503/1999

Pas hyrjes në fuqi të ligjit janë paraqitur gjithsej 202 kërkesa për informim.

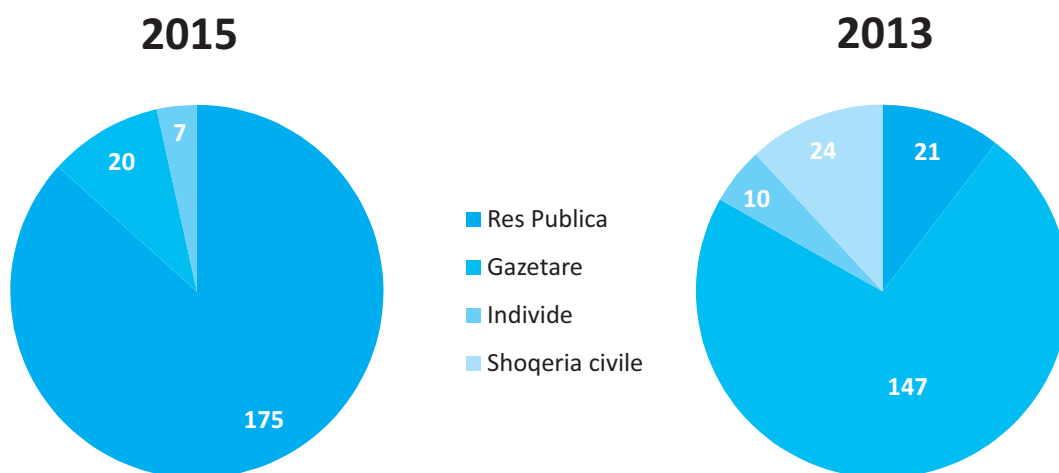
Res Publica qëllimisht nuk ka zbatuar një ndarje të barabartë përsa i përket fushave, subjekteve kërkuar, apo subjekteve shtetërore. Arsyeja kryesore ka qenë dhënia e rëndësisë së diferencuar që paraqesin secili nga këta faktorë.

Disa nga informacionet janë kërkuar nga gazetarë dhe individë, por pjesa më e madhe e kërkesave janë dërguar nga vetë qendra Res Publica.

4.3.1. Ndarja e kërkesave sipas subjektit kërkuar dhe autoriteteve publike

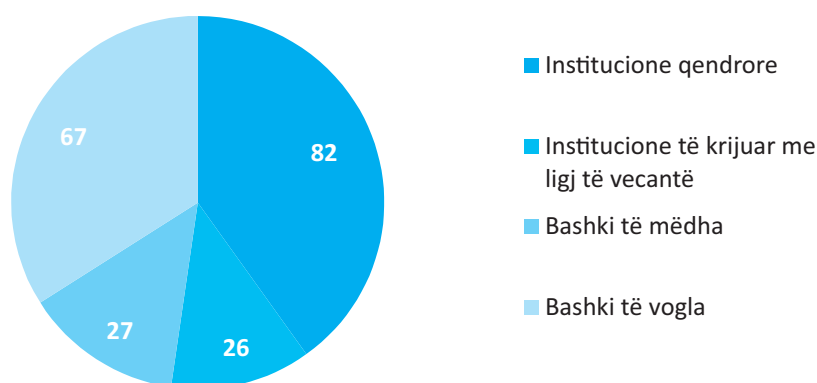
Në vitin 2013 janë bërë 202 kërkesa. Në vitin 2015 janë bërë gjithashtu 202 kërkesa, për të ruajtur të njëjtin numër kërkesash. Meqënëse në vitin 2013 kanë shprehur interes më shumë gazetarë dhe aktivistë të shoqërisë civile, numri i kërkesave të bëra nga vetë Res Publica ka qenë i ulët. Ndërsa në vitin 2015 Res Publica ka bërë një numër më të madh kërkesash, me qëllim kompensimin e numrit total të kërkesave, si dhe për t'i orientuar ato sipas fushave specifike, duke ruajtur të njëjten natyrë si në testin e zhvilluar në vitin 2013.

Fig. 1 - Ndarja e kërkesave sipas subjektit kërkuar



Kërkesat për informacion janë orientuar në fusha të ndryshme, duke bërë edhe një shpërndarje të balancuar mes institucioneve qendrore, atyre të pavarura dhe atyre të pushtetit vendor. Kërkesat janë bërë: për strehimin 67 kërkesa; për mjedisin 27 kërkesa; për çështje të ndëshkueshmërisë së zyrtarëve 26 kërkesa; për prokurime 18 kërkesa; për administrimin e fondit publik 14 kërkesa; për çështje të drejtësisë 12 kërkesa; për arsimin 7 kërkesa; për rregullimin e territorit 5 kërkesa; për energjetikën 4 kërkesa; për sportin 3 kërkesa; për procesin zgjedhor 2 kërkesa; për konsultimin publik 1 kërkesë; si dhe për çështje të tjera 16 kërkesa.

Të ndara sipas autoriteteve publike, janë drejtuar 108 kërkesa organeve të pushtetit qendror dhe 94 kërkesa organeve të qeverisjes vendore. Është synuar një ndarje mes pushtetit qendror dhe atij vendor, duke testuar gjithashtu edhe diferencën mes bashkive të mëdha në raport me mënyrën se si i trajtojnë kërkesat për informacion në krahasim me bashkitë e vogla. Nuk janë lënë jashtë rëndësisë edhe institucione të tjerë në nivel qendror, por që rregullohen me ligj të vecantë.

Fig. 2 - Ndarja e kërkesave sipas llojit të autoriteteve publike

Në grafikun e mësipërm paraqitet ndarja sipas autoriteteve gjatë testit të vitit 2015, duke ruajtur të njëjtën ndarje si në rastin e vitit 2013.

Sipas qëllimit të përdorimit të informacionit, kërkesat ndahen në:

- 168 janë bërë për qëllime të përgjithshme dhe studimore,
- 14 janë bërë për arsye të përdorimit të informacionit në gjykatë
- 20 janë bërë për qëllime gazetareske

Kategoria e parë përbën pjesën më të madhe të kërkesave për informacion, për të cilat është synuar përdorimi për qëllime të përgjithshme dhe studimore. Në kategorinë e dytë janë përfshirë kërkesa, të cilat mund të përdoren në procese gjyqësore, sidomos informacionet për çështjet e ndihmës juridike, tarifat gjyqësore, strehimin, etj. Duhet theksuar se në procese gjyqësore, përdorimi i ligjit për të drejtën e informimit nuk është i vetmi instrument ligjor, pasi ekzistojnë dhe së paku dy instrumente të tjerë:

- e drejta e avokatit për të kërkuar informacion, sipas ligjit për profesionin e avokatit;
- e drejta e gjykatës për të kërkuar informacion nga palët e treta, e përdorur gjerësisht në praktikën e gjykatave vendase.

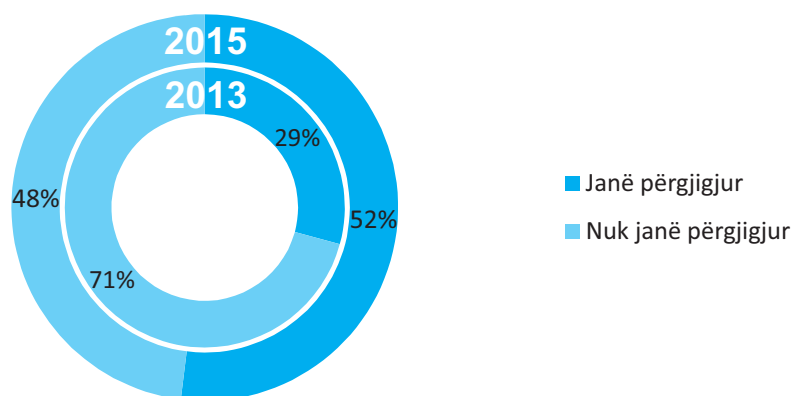
Sidoqoftë, këto dy instrumenta, sidomos i dyti gjen zbatim vetëm në mes të procedurave gjyqësore, por jo përpara se të dërgohet çështja në gjyq, duke bërë që në fazën paraprake ligji për të drejtën e informimit të marrë rëndësi parësore. Gjithashtu, kjo përbën të vetmen rrugë për të siguruar informacione për t'u përdorur në gjykimet kushtetuese dhe para Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut.

4.3.2. Përgjigjet, refuzimet

Nga 202 kërkesa, pas dorëzimit të kërkesës fillestare, autoritetet:

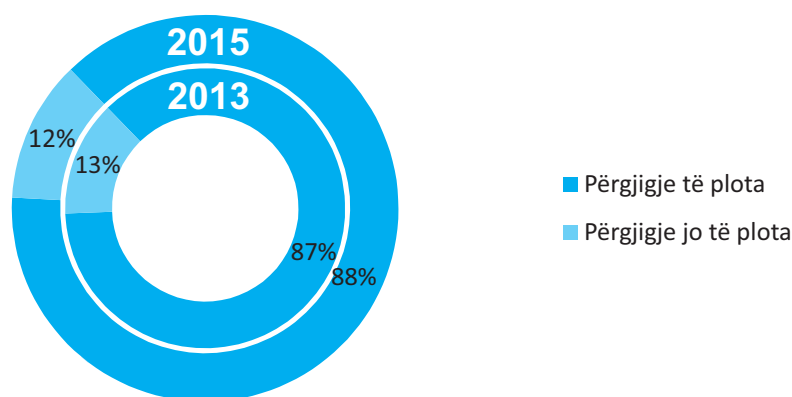
- Janë përgjigjur në 105 raste
- Nuk janë përgjigjur në 97 raste

Fig. 3 - Përqindja e përgjigjeve pas dorëzimit të kërkesës fillestare



Siç vihet re nga grafiku i mësipërm, me ligjin e ri, përqindja e përgjigjeve pozitive pas kërkesës fillestare është rritur në mënyrë të ndjeshme nga 29% në 52%. Megjithatë, shqetësues mbetet fakti që pothuajse në gjysmën e rasteve autoritetet publike nuk përgjigjen ndaj kërkesës fillestare, megjithëse tashmë ekziston mundësia ligjore që koordinatorët për të drejtën e informimit të gjobiten për refuzimin e dhënies së informacionit.

Fig. 4 - Përqindja e përgjigjeve të plota në raport me ato të paplota, pas dorëzimit të kërkesës fillestare



Nga grafiku i mësipërm, kuptohet që ligji i ri nuk ka ndikuar në mënyrën e përgjigjes. Raporti i përgjigjeve të plota me ato të paplota mbetet i njëjtë, megjithëse përgjigja e pjesshme është refuzim i pjesshëm i informacionit dhe është i dënueshëm me gjobë.

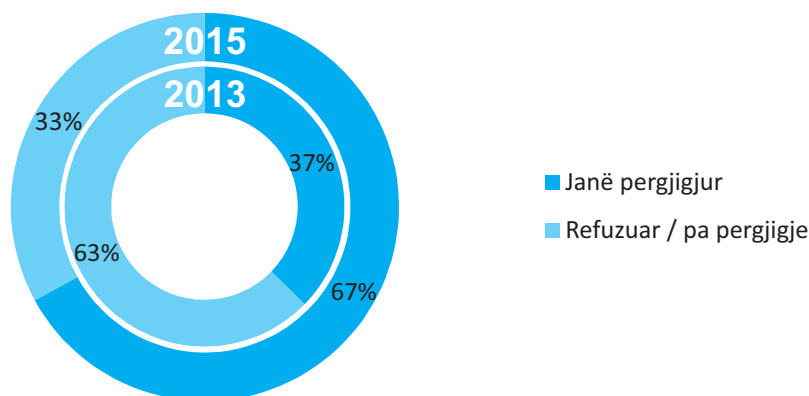
4.3.3. Ankimet. Përgjigjet pas ankimit.

Nga 97 rastet e refuzimit të përgjigjes Res Publica ka paraqitur 97 ankime administrative drejtuar Komisionerit për të Drejtën e Informimit, nga të cilat 84 janë dërguar për shkak të mos kthimit të përgjigjes dhe 13 për shkak të kthimit të përgjigjeve të pjesshme.

Një fenomen i dukshëm ka qenë përgjigja e autoriteteve, pa u marrë vendim nga Komisioneri, pasi kanë ndjerë presionin e ankimit administrativ. Duhet thënë se Komisioneri për të Drejtën e Informimit ka zhvilluar një praktikë të tillë që, pasi merr ankesën, kërkon informacion nga autoriteti për arsyet e mospërgjigjes, si dhe i bën me dije se kjo sjellje mund të ndëshkohet me

gjorbë. Kjo praktikë i ka bërë autoritetet të reflektojnë dhe ta marrin seriozisht kërkesën për informacion, duke e dhënë atë relativisht shpejt, përpara se Komisioneri të marrë vendim. Kjo ka ndodhur në rreth 70% të rasteve të ankimuara.

Fig. 5 - Përqindja e përgjigjeve pas dorëzimit të ankimit administrativ



Nga grafiku i mësipërm vihet re se, me ligjin e ri, ankimet administrative janë më efektive. Kemi pothuajse dyfishimin e rasteve të përgjigjeve menjëherë pasi autoritetet vihen në dijeni të dorëzimit të ankesës pranë Komisionerit për të Drejtën e Informimit. Pa pasur nevojë që Komisioneri të marrë vendim, duke mjaftuar fakti që ka nisur një procedurë ankimore, e cila mund të pasohet me gjorbë, zyrtarët tregohen më të gatshëm për të dhënë përgjigje.

Momentalisht ekziston një numër i madh çështjesh të cilat pushohen nga Komisioneri për të Drejtën e Informimit për shkak se autoritetet përgjigjen, ndonëse me vonesë. Kjo ka bërë që vendimet e Komisionerit të jenë të pakta në numër. Nga 97 ankimet e paraqitura, vetëm në 11 raste Komisioneri ka vendosur pranimin e ankimit dhe në 5 raste ka vendosur rrëzimin e ankimit. Nga këto, 4 raste janë rrëzuar sepse përgjigja është dhënë nga autoriteti gjatë shqyrtimit të ankimit, dhe në 1 rast është rrëzuar me arsyetimin se subjekti nuk ishte autoritet publik (Klubi i Futbollit Tirana).

Ndërkohë, Komisioneri nuk ka marrë vendim brenda afatit ligjor në 12 raste, për të cilat Res Publica i është drejtuar gjykatës administrative në 6 raste. Në 6 rastet e tjera është hequr dorë nga vazhdimi i çështjes sepse në 2 raste kanë hequr dorë vetë individët kërkuar dhe në 4 raste është siguruar informacioni nëpërmjet përdorimit të ligjit për profesionin e avokatit.

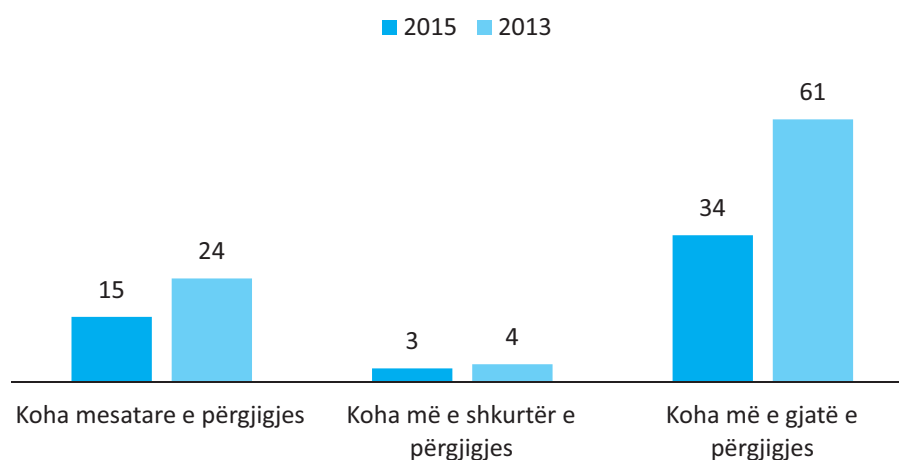
Çështjet janë ndjekur në Gjykatën Administrative të Shkallës së Parë Tiranë dhe Shkodër, ku Res Publica është përjekur të testojë edhe diferencën në trajtim mes dy gjykatave të ndryshme. Nga 6 procese të zhvilluar deri tani në gjykatë:

- 2 çështje janë fituar në shkallë të parë;
- 1 çështje është pushuar për shkak të riorganizimit të autoritetit publik dhe të ndryshimit të strukturës dhe mënyrës së funksionimit;
- 3 çështje janë ende në gjykim në Gjykatën Administrative të Shkallës së Parë

Nga 2 proceset e përfunduara në shkallë të parë, pala humbëse është ankuar në Gjykatën Administrative të Apelit, e cila ende nuk ka nisur gjykimin e tyre. Nga krahasimi rezulton se e drejta e ankimit në shkallën e dytë të gjyqësorit është përdorur njëlloj në të dy rastet për shkak se ligji për të drejtën e informimit nuk ndikon në këtë fazë.

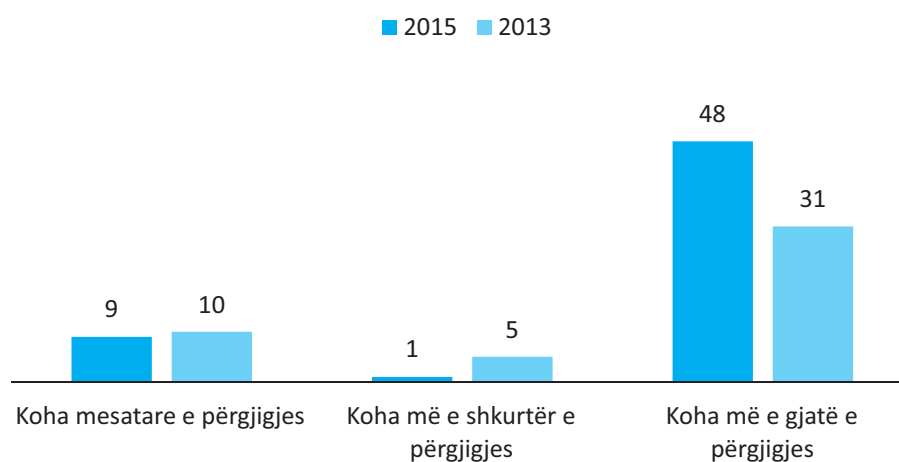
4.3.4. Afatet

Fig. 6 - Shpejtësia e përgjigjes ndaj kërkesës fillestare (në ditë kalendarike)



Grafiku i mësipërm demonstroi për një efektivitet më të madh kohor të ligjit të ri në krahasim me ligjin e vjetër. Koha mesatare është ulur me 37%. Lidhur me kohën minimale të përgjigjes ndaj një kërkesë fillestare, ajo ka qenë relativisht e shkurtër dhe nuk ka pasur ndonjë efekt të veçantë, pasi varet edhe nga koha që nevojitet për shërbimin postar që të kryejë dërgesat vajtje-ardhje. Një ulje e kohës së pritjes shënohet edhe në përgjigjen më të vonuar, duke u reduktuar në më shumë se 40%. Megjithatë, në të dy rastet, përgjigja më e vonuar është në shkelje të afateve ligjore, çka demonstroi se ende ka autoritete publike që shpërfillin afatet ligjore, duke mos ndjerë kërcënimin e sanksioneve.

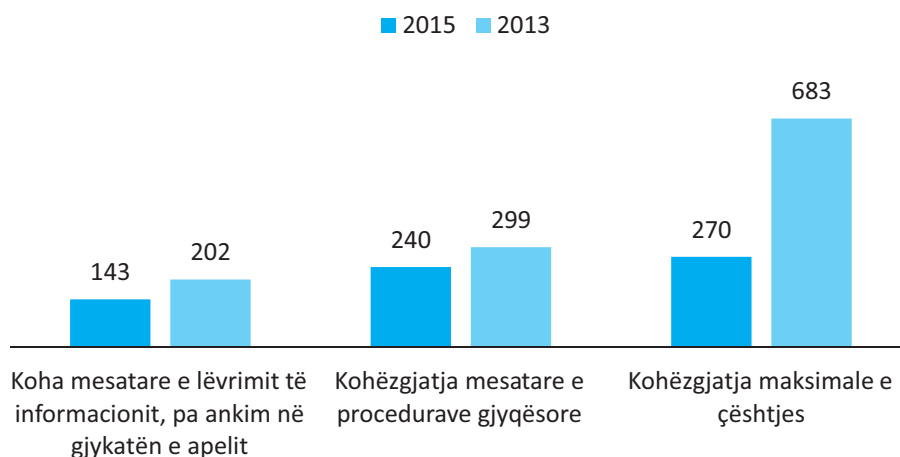
Fig. 7 - Shpejtësia e përgjigjes ndaj ankimit administrativ (në ditë kalendarike)



Grafiku i mësipërm nuk demonstroi ndryshime thelbësore në shpejtësinë e përgjigjeve ndaj ankimeve administrative. Koha mesatare e përgjigjes është ulur vetëm me 10%, e cila nuk ka rëndësi statistikore. Koha më e shkurtër e përgjigjes është ulur ndjeshëm, por as kjo e dhënë nuk paraqet rëndësi në praktikë. Lidhur me përgjigjen më të vonuar duket se të dhënat janë përkeqësuar. Këtu mund të ngremë një supozim. Me ligjin e vjetër, ankimet administrative shqyrtoheshin nga vetë autoritetet dhe nëse ata bindeshin për bazueshmërinë e ankimit, përgjigjet lëvroheshin më shpejt nga zyrtarët vartës të eprorit të drejtpërdrejtë. Supozohet që situata ndryshon kur duhet zbatuar vendimi i një autoriteti tjetër siç është Komisioneri për të

Drejtën e Informimit, i cili detyron autoritetet të veprojnë edhe nëse ata nuk janë të bindur për bazueshmërinë e ankimit administrativ.

Fig. 8 - Shpejtësia e marrjes së informacionit në rrugë gjyqësore¹ (në ditë kalendarike)



Ndërsa ky grafik, tregon situatën e çështjeve që shkojnë në gjykatë. Vihet re një përshpejtim i procesit gjyqësor, i cili nuk lidhet me ligjin për të drejtën e informimit, por me ligjin nr. 49/2012, i cili rregullon funksionimin e gjykatës administrative. Në krahasim me gjykatat civile, ato administrative janë më të shpejta në trajtimin e çështjeve për të drejtën e informimit, por diferenca nuk është e rëndësishme, për vetë faktin se informacioni supozohet të jetë vjetëruar mjaftueshëm gjatë rrugëtimit administrativ dhe atij gjyqësor.

Një fakt me rëndësi është edhe vështirësia në lëvrimin e informacionit pas marrjes së një vendimit gjyqësor të formës së prerë. Res Publica ende nuk ka arritur të ekzekutojë asnjë vendim të fituar në rrugë gjyqësore, pas hyrjes në fuqi të ligjit të ri. Në njëërën prej çështjeve Res Publica ka përgatitur ankimin në Gjykatën Evropiane për të Drejtat e Njeriut, pasi ekzekutimi i vendimit ka kaluar kufijtë e arsyeshëm dhe Gjykata Kushtetuese shqiptare, përveç konstatimit të kësaj shkeljeje, nuk ka të drejtë të akordojë shpërblim dëmi, duke e shndërruar këtë gjykatë në një mjet joefektiv për të dhënë një zgjidhje të kënaqshme në rastet e shkeljes së procesit të rregullt ligjor për shkak të mosekzekutimit të vendimeve në kohë të arsyeshme.

4.4. Analizë

Siç rezulton edhe nga shifrat e mësipërme, ka raste kur edhe pas afro një viti informacioni nuk është lëvruar ende, duke humbur kuptimi i vetë lëvrimit të informacionit, i cili, sipas shprehjeve të përdorura edhe nga GJEDNJ, është një “mall që kalbet”.

Vërtet ligji ka parashikuar një afat prej 10 ditësh pune për të lëvruar informacionin, por nëse mbledhim së bashku të gjitha procedurat, lëvrimi mund të vonojë muaj, ose vite, nëse autoritetet nuk kanë vullnetin të bëjnë transparencë. Me krijimin dhe funksionimin

¹ Lidhur me kohëzgjatjen mesatare dhe atë maksimale, nuk mund të merren të dhëna përfundimtare, pasi proceset gjyqësore zgjasin më tepër se një periudhë normale monitorimi. Të dhënat e paraqitura në grafik për vitin 2015 janë duke u rritur dhe nuk janë finale.

e gjykatave administative, procedurat duhej të ishin të shpejta në gjykatën administrative të shkallës së parë, por mbingarkesa e shkaktuar në Gjykatën Administrative të Apelit ka ngadalësuar procesin. Kalvari që duhet të kalojë për në shkallë të dytë, zbardhja e vendimit të formës së prerë dhe vënia në zbatim të urdhërit të ekzekutimit, kërkojnë shumë kohë, si dhe shfrytëzohen maksimalisht nga palët e paditura që nuk dëshirojnë lëvrimitin e informacioneve sensitive, sic janë dosjet e përdorimit të fondeve publike etj.

Në një vështrim të përgjithshëm konstatohet që kohëzgjatja e lëvrimit të informacionit është mesatarisht më e shkurtër, por ende ligji nuk po përdoret me efikasitet. Kjo lë të nënkuptohet që nënpuësit e administratës publike ende nuk janë ndërgjegjësuar në raport me detyrimet që parashikon ligji i ri dhe nuk kanë ndjerë peshën e sanksioneve të parashikuara në ligjin e ri. Kështu, tendenca e disa gazetarëve/individëve për të kërkuar informacion në rrugë informale, është ende e justifikueshme, pasi kohëzgjatja e marrjes së informacionit zyrtar shpërfaqet me një dinamikë të ngadaltë në raport me entuziazmin e fillimit, pas miratimit të ligjit të ri.

Duhet theksuar se ligji i ri është ende në fazën e kolaudimit dhe shpresojmë që ky studim të ndihmojë Komisionerin për të Drejtën e Informimit, me qëllim kalimin gradual nga faza edukative, plotësisht e justifikueshme në momentet e para, tek faza ndëshkimore, e cila mund të shoqërohet me një efektivitet më të lartë.

5. MONITORIMI I AUTORITETEVE PUBLIKE

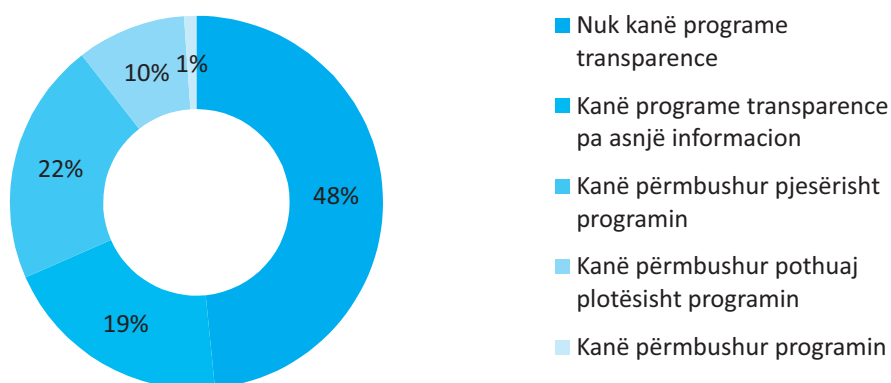
5.1 Programet e transparencës

Ligji i ri ka përcaktuar kategorinë e informacioneve që publikohen pa kërkesë. Këto informacione përfshihen në një nocion krejt të ri që quhet “programi i transparencës”. Në fillim të vitit 2015 Komisioneri për të Drejtën e Informimit miratoi modelin e programit të transparencës dhe u kërkoi të gjithë autoriteteve publike që të implementonin këtë model. Duhet thënë se modeli i miratuar nga Komisioneri është i arsyeshëm dhe i thjeshtë për t’u implementuar.

Res Publica gjatë vitit 2015 ka monitoruar 100 autoritete publike, duke përzgjedhur autoritetet më të rëndësishme për nga hierarkia, organe të pushtetit qendror, vendor dhe autoritete publike që veprojnë nën rregullimin e një ligji të veçantë. Autoritetet publike të monitoruara ndahen si më poshtë:

Autoritete të pavarur, ente dhe agjenci shtetërore	25
Kryeministria, Ministrinë	20
Gjykata	18
Bashki dhe prefektura	16
Drejtori të rëndësishme të vartësisë	10
Institucione kushtetuese	5
Prokurori	3
Universitete	2
Shoqëri shtetërore	2

Nga monitorimi vihet re që situata me programet e transparencës paraqitet shumë problematike, e paraqitur grafikisht në vijim.

Fig. 9 - Përbushja e programeve të transparencës

Siç vihet re nga ky grafik, pothuajse gjysma e autoriteteve nuk kanë fare një program transparence dhe një pjesë tjetër e madhe e kanë paraqitur si një rubrikë në faqen e tyre të internetit, por nuk kanë futur asnjë informacion në të.

Më pak se 1/3 ka përbushur pak ose disi programin e transparencës dhe vetëm 1 autoritet e ka përbushur atë kënaqshëm, i cili është Komisioneri për të Drejtën e Informimit, si autoriteti që kujdeset për këtë ligj. Sigurisht që sjellja e Komisionerit është sa e pritshme, aq edhe e përgëzueshme, por sjellja e autoriteteve të tjerë është tepër larg standardeve që priteshin prej hyrjes në fuqi të ligjit të ri.

Nga monitorimi ka rezultuar se situata, ndonëse shumë problematike, paraqitet relativisht më pak e keqe në rastin e institucioneve të krijuara me ligj të veçantë, agjencie dhe enteve publike.

Disa institucionet kushtetuese gjithashtu kanë një paraqitje minimaliste, ndërkohë që disa të tjerë nuk kanë përbushur asgjë. Ministrinë janë edhe më keq se kaq. Më poshtë në renditje ndodhen bashkitë, ku vetëm 2 prej tyre janë konstatuar se kanë plotësuar pjesërisht programin e transparencës.

Më keq paraqiten drejtoritë e rëndësishme, ku vetëm 2 prej tyre kanë paraqitur një program fare minimalisht, pothuajse të paplotësuar, ndërsa të tjera nuk kanë fare një program. Njëlloj keq situata është edhe në rastin e universiteteve dhe shoqërive shtetërore, të cilat nuk kanë fare një program.

Situata më e rëndë është në gjykata. Asnjë prej 18 gjykatave të monitoruara nuk ka marrë mundimin të implementojë programin e transparencës.

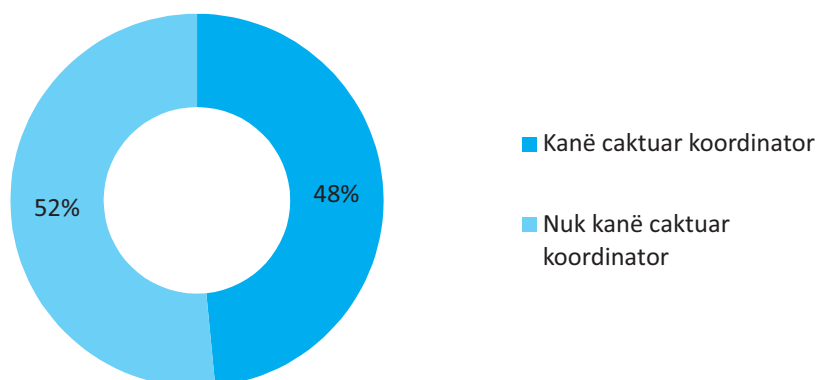
5.2 Emërimi i koordinatorëve për të drejtën e informimit

Ligji i ri ka sjellë edhe një risi tjetër, emërimin e koordinatorëve për të drejtën e informimit në çdo autoritet publik. Koordinatorët kanë rolin më të rëndësishëm në zbatimin e ligjit dhe janë ata që përgjigjen personalisht në rast të moszbatimit e tij. Pothuaj e gjithë gama e gjobave që parashikon ligji u jepet koordinatorëve.

Ligji ka përcaktuar një afat për caktimin e koordinatorëve dhe ky afat tashmë ka kaluar. Mirëpo, ligji nuk parashikon në asnjë rast se çfarë ndodh nëse autoritetet publike nuk binden dhe nuk caktojnë asnjë koordinator. Për më keq, ligji është i paqartë se ndaj kujt jepet gjoja për

refuzimin e dhënies së informacionit ose shkelje të tjera të ligjit, nëse autoriteti nuk ka caktuar një koordinator. Nga monitorimi i 95 autoriteteve të sipërpërmendur, rezulton situata në vijim.

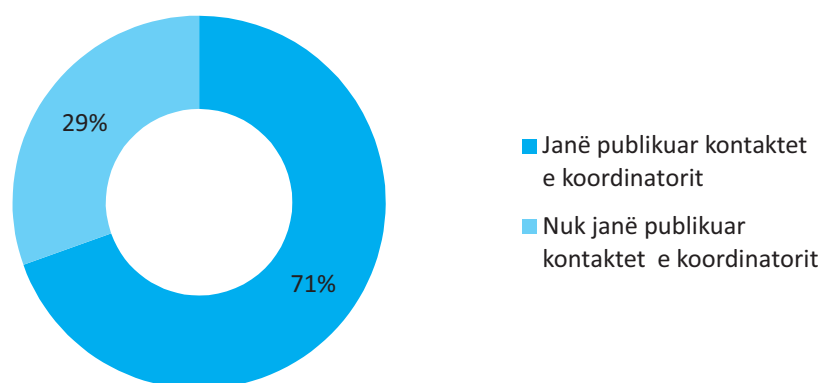
Fig. 10 - Caktimi i koordinatorëve për të drejtën e informimit



Grafiku i mësipërm demonstroi se më shumë se gjysma e autoriteteve publike të monitoruara nuk kanë caktuar një koordinator për të drejtën e informimit.

Res Publica ka monitoruar gjithashtu edhe nëse, në rast se është caktuar një koordinator, janë publikuar ose jo të dhënat e kontaktit të këtij koordinatori. Situata paraqitet në grafikun në vijim:

Fig. 11 - Publikimi i të dhënave të kontaktit të koordinatorëve për të drejtën e informimit



Monitorimi tregon se një numër i konsiderueshëm autoritetesh, që kanë caktuar një koordinator, nuk kanë publikuar të dhënat e tij.

Gjatë monitorimit është vënë re se edhe në 4 raste kur autoritetet i kanë publikuar të dhënat, ato nuk janë në një rubrikë më vete dhe në vend të dukshëm, por janë përfshirë në brendësi të programit të transparencës, duke e bërë më të vështirë aksesin.

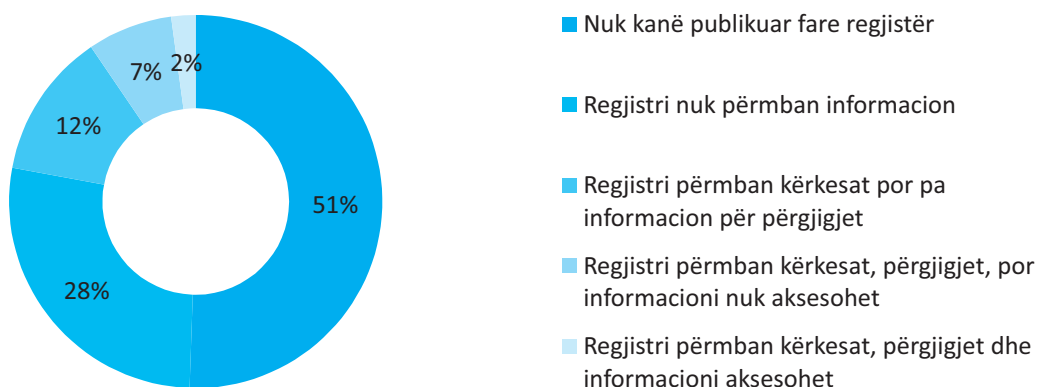
5.3 Regjistri i kërkesave dhe përgjigjeve

Ligji i ri ka përcaktuar edhe një mënyrë për të informuar kërkuar dhe çdo person tjetër të interesuar lidhur me kërkesat për informim dhe përgjigjet ndaj tyre. Qëllimi i ligjvënës është që të krijohet mundësia praktike që kërkuar të një informacioni të njihen në kohë reale se

çfarë po ndodh me kërkesën e tyre dhe të sigurohen që ajo është regjistruar, si dhe të krijohet mundësia e çdo personi tjetër të interesuar që të njihet me përgjigjen e dhënë ndaj kërkesave të mëparshëm. Publikimi i përgjigjeve siguron aksesin e shpejtë në informacion të personave që në të ardhmen mund të jenë të interesuar për të njëjtën informacion.

Ligji ka përcaktuar një mënyrë të publikimit të këtij regjistri në faqen e internetit. Res Publica ka monitoruar edhe këtë aspekt dhe rezultati paraqitet në grafikun e mëposhtëm.

Fig. 12 - Publikimi i regjistrit të kërkesave dhe përgjigjeve



Siç vihet re, gjysma e autoriteteve të monitoruara nuk kanë publikuar regjistrin e kërkesave dhe përgjigjeve. Një e katërta ka publikuar një regjistrë pa asnjë informacion, pra tërësisht jofunksional. Pjesa tjetër, në disa raste ka publikuar regjistrin ku jepen informacione vetëm mbi kërkesat. Në më pak raste jepet informacion edhe nëse është dhënë përgjigje ose jo. Vetëm 2 autoritete nga 100 të monitoruara kanë publikuar një regjistrë të plotë të kërkesave për informim, ku janë regjistruar kërkesat, përgjigjet, si dhe mund të aksesohet informacioni i dhënë.

Pra, standardi i kërkuar nga ligji është përmbushur vetëm në 2% të rasteve, ndërkohë që 3/4 e autoriteteve nuk kanë përmbushur as standardet më minimale të kësaj kërkesë të ligjit.

6. TESTIME NË FORMËN E LITIGIMIT STRATEGJIK

6.1. Subjektet e detyruar për të dhënë informacion

Subjektet që janë detyruar për të zbatuar ligjin për të drejtën e informimit parashikohen në nenin 2 të këtij ligji, i cili shprehet:

“Çdo organ administrativ i parashikuar në legjislacionin në fuqi për procedurat administrative, organet ligjvënëse, gjyqësore dhe ato të prokurorisë së çdo niveli, organet e njësisë të qeverisjes vendore të çdo niveli, organet shtetërore dhe entet publike, të krijuara me Kushtetutë ose me ligj; b) janë shoqëritë tregtare ku: i) shteti zotëron shumicën e aksioneve; ii) ushtrohen funksione publike, sipas parashikimit të shkronjës “e” të kësaj pike; c) çdo person fizik ose juridik, të cilit i është dhënë me ligj, akt nënligjor ose çdo lloj forme tjetër, të parashikuar nga legjislacioni në fuqi, e drejta e ushtrimit të funksioneve publike.”

Ligji është i qartë në pjesën më të madhe. Problemi më i madh në praktikë lidhet me kategorinë e fundit të përcaktuar nga neni i sipërcituar, që shprehet: “çdo person fizik ose juridik, të cilit i është dhënë me ligj, akt nënligjor ose çdo lloj forme tjetër, të parashikuar nga legjislacioni në fuqi, e drejta e ushtrimit të funksioneve publike”. Kjo kategori përfshin persona privatë, të cilët nuk kanë statusin e autoritetit publik, por që në raste të caktuara ata mund të marrin cilësi të veçantë si “ushtrues të funksionit publik”.

Për të parë se si do të funksiononte ky parashikim në praktikë, Res Publica ka testuar marrjen e informacionit nga Federata Shqiptare e Futbollit dhe Klubi i Futbollit Tiranë. Komisioneri për të Drejtën e Informimit është shprehur në rastin e FSHF-së se ky person juridik përfshihet në kategorinë e “autoriteteve publike”, pasi kërkoj edhe mendimin e Ministrisë së Arsimit. Vetëm 30% e aksioneve të FSHF-së janë në pronësi të shtetit, por Komisioneri e cilësoi objektin e veprimtarisë së saj si “veprimtari publik”, pasi menaxhimi i përfaqësueses kombëtare të futbollit, organizimi i ndjeshjeve ndërkombëtare, etj, bien në atë rreth veprimesh për të cilat publiku ka interes të legjitimuar për t’u informuar.

Ndërsa në lidhje me Klubin e Futbollit Tiranë, Komisioneri për të Drejtën e Informimit është shprehur se ai nuk ishte autoritet publik sepse Bashkia Tiranë ka vetëm 34% të aksioneve dhe nuk arrihet në konkluzionin se veprimtaria e këtij klubi ishte veprimtari publike.

Siç vihet re, megjithëse përqindja e pronësisë së shtetit në të dy rastet ishte më pak se 50%, Komisioneri bëri dallimin tek natyra e veprimtarisë së këtyre subjekteve.

Në këtë mënyrë, Res Publica u siguroi që ky parashikim ligjor gjen zbatim vetëm në raste tepër të veçanta, por i rëndësishëm është fakti që Komisioneri shkeli një territor të panjohur më parë dhe hodhi bazat e një praktike të re.

6.2. Cfarë përfshihet në “Informacion publik”

Sipas ligjit, autoritet publike janë të detyruar të vënë në dispozicion të kërkuarit informacionin që prodhohet ose mbahet nga institucioni publik. Në një rast ku Res Publica i ka kërkuar Ministrisë së Mbrojtjes vënien në dispozicion të një studimi të hartuar nga një grup ekspertësh, i cili disponohet nga MM, institucioni në fjalë u shpreh se: *Dokumentacioni nuk mund të na vihet në dispozicion, pasi studimi kishte autor të huaj dhe ishte për përdorim të brendshëm*. Res Publica nuk e gjen të bazuar në ligj përgjigjen e mësipërme sepse argumentet e përdorura nuk janë të parashikuara në rastet e kufizimeve. Kjo çështje është ende në shqyrtim pranë Komisionerit për të Drejtën e Informimit. Në datën 23.11.2015 Komisioneri ka zhvilluar një seancë dëgjimore sepse kjo çështje paraqet rëndësi të veçantë të ligjitimit.

6.3. Kufizimi i të drejtës për informim

Neni 17 i ligjit parashikon rastet kur informacioni mund të kufizohet. Lista e rasteve të parashikuara në këtë nen është ezauruese dhe institucioni publik nuk mund të refuzojë lëvrimin e informacionit për shkaqe të ndryshme nga ato të parashikuara në këtë nen.

6.3.1. Sekretet shtetëror

Res Publica ka tentuar të shkojë deri tek kufiri i lejuar, që është njëkohësisht zonë e nxehtë debati. I jemi drejtuar Shërbimit Informativ Shtetëror, Prokurorisë së Përgjithshme dhe Drejtorisë së Përgjishme të Policisë së Shtetit, duke i pyetur ata se sa është numri i personave që janë nën përgjim në Republikën e Shqipërisë. Të tre autoritetet refuzuan të vënë në dispozicion informacionin me argumentin se ai përbën informacion të klasifikuar. Në fakt, Res Publica nuk pyeti për emrat e personave, apo për përmbajtjen e bisedave të përgjuara, por vetëm për numrin e të përgjuarve. Ky informacion (statistikor) nuk mund të konsiderohet sekret, dhe nuk cenon asnjë hetim, si dhe nuk ka asnjë akt që shpall këtë informacion si të klasifikuar. Res Publica iu drejtua Komisionerit për të Drejtën e Informimit, i cili zhvilloi dhe një seancë dëgjimore me praninë e autoriteteve dhe vendosi detyrimin e institucioneve publike për të ngritur një komision për vlerësimin nëse informacioni që kërkohet bën pjesë në kategorinë e informacioneve “sekret shtetëror”. Menjëherë pas këtij vendimi Prokuroria e Përgjithshme vendosi në dispozicion informacionin e kërkuar, ndërsa SHISH, edhe pas riklasifikimit, e konsideroi informacionin sekret shtetëror. Në këtë rast nga Res Publica u sollën në ndihmë për herë të parë parimet e Tschëanes për informacionet statistikore.

6.3.2. Të dhënat personale

Në lidhje me informacionin që përmban “të dhëna personale”, pas ankesës së paraqitur nga Res Publica, Komisioneri për të Drejtën e Informimit, në Vendimin nr. 22 datë 24.03.2015, është shprehur se:

“Lidhur me procesverbalet e tre mbledhjeve të fundit të Komisionit vlerësohet se ato duhen dhënë në përputhje me parashikimet ligjore të ligjit “Për mbrojtjen e të dhënave personale”.

Sa më sipër informacioni duhet lëvrohet, me kushtin që të informacioni që përmban të dhëna personale të mbulohen ose të jepen në mënyrë të anonimizuar.

Në rast se Autoriteti Publik vlerëson se informacioni përmban të dhëna sensitive me referencë emër dhe mbiemër të pacientit dhe nëse me të lidhet edhe diagnoza dhe/ose mjekimi përkatës atëherë dokumenti i kërkuar duhet dhënë i anonimizuar.”

6.3.3. Sekretet tregtar

Res Publica ka provokuar debatin edhe lidhur me sekretin tregtar, duke kërkuar të informohet për kopje të kontratave për mbledhjen e borxhit të lidhura midis CEZ Shpërndarje sh.a dhe kompanive të ndryshme. OSHEE refuzoi për të na vënë në dispozicion informacionin e kërkuar me pretendimin që përbënin sekret tregtar.

Komisioneri për të Drejtën e Informimit me vendimin nr. 6, datë 21.01.2015, u shpreh:

“OSHEE në përgjigjen e dhënë për refuzim të dokumentacionit, duhet të argumentonte dhe të bënte balancën, në referim të parashikimeve ligjore të kufizimeve në dhënien e informacionit, sipas nenit 17/4 të ligjit për të drejtën e informimit, në të cilin parashikohen edhe rastet përjashtimore për dhënie të tij për interes të rëndësishëm publik. Lidhur me argumentimin e OSHEE-së se ‘Kopjet të kontratave për mbledhjen e borxhit të lidhura midis CEZ Shpërndarje sh.a dhe kompanive të lartëpërmendura’ përmbajnë në to ose shoqërohen nga marrëveshje konfidencialiteti për ruajtjen e të dhënave, kjo nënkupton formën e dubur dhe parashikimet ligjore që duhet të përmbajë kontrata në një marrëdhënie kontraktuale dhe nuk mund të përdoret si kusht apo kriter për mos dhënie të informacionit. Kontratat e lidhura nga OSHEE me furnitorët e tij, nuk mbrohen nga sekretet tregtar dhe si të tilla duhet ti jepen kërkuarit.”

6.4. Ekzekutimi i vendimeve të Komisionerit për të Drejtën e Informimit

Një nga problemet më të mprehta që buron nga një mangësi e ligjit është vështirësia e ekzekutimit të vendimeve të Komisionerit për të Drejtën e Informimit. Ligji nuk parashikon asnjë mjet ligjor për vënien në ekzekutim të vendimeve, por vetëm për ekzekutimin e gjobave.

Res Publica është përpjekur të gjejë disa zgjidhje alternative. Së pari i është drejtuar Komisionerit me kërkesë për marrjen e masave për ekzekutimin e vendimit. Komisioneri u përgjigj më shkrim se ushtrimi i kompetencave të tij sipas ligjit 119/2014 ka përfunduar me dhënien e vendimit përkatës, rezultat i të cilit ishte ankesa e depozituar nga ana jonë.

Më pas Res Publica i është drejtuar gjykatës administrative duke ngritur një padi detyrimi nga autoritetit publik që refuzon të zbatojë vendimin e Komisionerit. Çështja është në gjykim ende.

Ky është problemi kryesor, të cilin Res Publica synon të zgjidhë me anën e litigimit strategjik, në mënyrë që të vendoset një praktikë efektive për raste të tjerë në të ardhmen.

6.5. Llogaritja e afateve

Meqënëse proceset gjyqësore të nisur kanë pasur qëllim eksperimental, kemi vënë në provë gjykatën për të parë mënyrën e llogaritjes së afateve dhe brenda cilit afat duhet t'i drejtohem gjykatës. Ndryshe nga ligji i mëparshëm, në ligjin e ri afatet llogariten në ditë pune. Ndërsa në lidhje me afatin për t'iu drejtuar gjykatës ligji nuk parashikon asnjë afat duke iu referuar ligjit për organizimin dhe funksionimin e gjykatës administrative, në të cilin afati për t'iu drejtuar gjykatës është 45 ditë (kalendarike) dhe në rastet kur nuk është parashikuar asnjë afat në aktin administrativ afati është 1 vit.

Një problem që është hasur lidhet me afatin brenda të cilit autoriteti publik duhet të përmbushë detyrimin për ekzekutimin e vendimit të Komisionerit. Në vendimet e Komisionerit parashikohet dhe afati brenda të cilit autoriteti duhet të përmbushë detyrimin, por autoritetet nuk e përmbushin detyrimin brenda këtij afati. Në Kodin e Procedurës Administrative parashikohet se afati për të marrë një veprim/përmbushur një detyrim është 90 ditë.

Res Publica ka testuar afatin brenda të cilit duhet të përmbushet detyrimi nga autoriteti publik dhe afatin 1 vjeçar brenda të cilit i duhet drejtuar gjykatës, por çështja është në proces para gjykatës administrative dhe rezultati nuk përcaktohet ende.

6.6. Inspektimi i dosjeve

E drejta për informim nuk funksionon vetëm duke e kërkuar me anë të një shkrese apo email. Ligji i ri jep mundësinë që një dosje ta inspektosh edhe në vend. Një e drejtë e tillë, më parë, është njohur nga Kodi i Procedurave Administrative, por ka qenë e lidhur me një dosje ku personi i interesuar ishte palë. Kjo e drejtë nuk i njihej çdokujt.

Res Publica ka testuar këtë opsion të ligjit dhe ka rezultuar e suksesshme, por ka pasur nevojë për të bërë një debat paraprak, pasi administrata nuk është e familjarizuar me këtë të drejtë të çdokujt. Nga testi rezultoi që autoriteti përkatës u kthente përgjigje të pjesshme individëve kërkuar, të cilët nuk kishin dijeni që dosja përmbante më shumë dokumenta se ato që ishin dhënë në përgjigje të një kërkesë për informim. Inspektimi i dosjes u jep mundësinë kërkuarëve që të njihen me përmbajtjen e plotë të dosjes dhe më pas ata mund të kërkojnë kopje të dokumenteve.

6.7. Kërkesë me email

Ligji i ri ka parashikuar se kërkesat për informim mund të dërgohen edhe me postë elektronike. Res Publica ka bërë teste që janë demonstruar të suksesshme. Megjithatë kjo formë nuk rekomandohet nëse informacioni i kërkuar është veçanërisht sensitiv.

6.8. Materialet audiovizuale

Formatet e marrjes së informacionit nuk janë gjithnjë shkresore. Për të testuar një format tjetër, Res Publica kërkoi një material audiovizual nga KQZ për regjistrimet video të numërimit të votave në një KZAZ. Përgjigja e këtij autoriteti ishte pozitive duke na vënë në dispozicion dokumentin audiovizual, por për këtë kërkoi që të vinim në dispozicion një hard disk prej të paktën 250 Gb. Një rast i tillë sugjeron se kërkuarët duhet të marrim parasysh detajet teknike për të realizuar të drejtën për informim dhe administrata publike mund të jetë e justifikuar nëse kërkesat e saj objektive nuk përmbushen.

6.9. Pagesa e kostove

Ligji parashikon që për disa informacione autoriteti publik mund të kërkojë pagesën e kostove të shumëfishimit. Këto kosto nuk aplikohen nëse përgjigja jepet në rrugë elektronike.

Në testimin e kryer, Res Publica ka hasur disa kërkesa të tilla, por nuk ka bërë asnjë pagesë për sa kohë Udhëzimi përkatës i Ministrit të Financave nuk është miratuar ende. Në pjesën më të madhe të rasteve autoritetet publike janë bindur të japin informacionin pa pagesë, ndërsa në një rast çështja Komisioneri nuk e ka konsideruar këtë argument si pengesë për të dhënë informacionin.

Res Publica është njohur edhe më një rast kur kërkuesit i është dërguar faturë për pagesën së bashku me informacionin e dhënë. Në këtë rast konstatohen dy probleme: së pari, shuma është tepër e lartë në raport me kostot (15.000 lekë) dhe, së dyti, fatura e dërguar së bashku me informacionin vërtet e ka mundësuar aksesin në informacion, por ka vendosur subjektin kërkues në pozitën e debitorit ndaj autoritetit publik, çka mund të shoqërohet me pasoja. Autoritetet publike janë të detyruara të informojnë paraprakisht kërkuesin për kostot dhe jo ta bëjnë atë fakt të kryer.

6.10. Delegimi i kërkesës nga autoriteti pritës tek autoriteti kompetent

Ligji i ri parashikon se një autoritet nuk mund të refuzojë dhënien e informacionit sepse nuk është ai autoriteti që e disponon informacionin, por duhet ta përcjellë atë në adresë të autoritetit tjetër që e disponon informacionin.

Res Publica ka bërë një testim të qëllimshëm të këtij parashikimi të ri ligjor dhe ka rezultuar se autoriteti i vënë në provë, Ministria e Arsimit, ktheu përgjigje refuzuese duke u shprehur se kërkesën duhej ta drejtonim te Rektorati i Universitetit të Tiranës. Pas ankimit te Komisioneri për të Drejtën e Informimit, ky fundit në datën 19.02.2015 ka konstatuar shkeljen dhe ka kërkuar nga autoriteti publik që ta dërgonte kërkesën në adresë të autoritetit kompetent. Pas kësaj shkrese të Komisionerit, autoriteti përkatës ka vepruar në përputhje me dispozitën.

7. ROLI I KOMISIONERIT PËR TË DREJTËN E INFORMIMIT

7.1. Miratimi i modelit të programit të transparencës

Komisioneri për të Drejtën e Informimit sipas ligjit duhet të miratojë një model të programit të transparencës dhe të kërkojë nga autoritetet publike të implementojnë këtë model. Komisioneri rezulton se e ka përmbushur këtë detyrim ligjor brenda afatit. Modeli i miratuar është i mjaftueshëm për të siguruar publikimin e informacioneve që publikohen pa kërkesë. Shembullin e implementimit të këtij programi Komisioneri e ka dhënë vetë si autoritet, nga faqja e internetit të të cilit personat e interesuar mund të marrin informacionet e nevojshme pa pasur nevojë të dorëzojnë një kërkesë për informim.

7.2. Mbikqyrja e autoriteteve publike për programet e transparencës, caktimin e koordinatorëve, publikimin e regjistrave të kërkesave dhe përgjigjeve

Me hyrjen në fuqi të ligjit të ri, është e natyrshme që në momentet e para të ketë një zbatim të pjesshëm, të vonuar dhe të parregullt të dispozitave të veçanta. Ligji i ri ka sjellë shumë risi, për të cilat do të kishte një pritshmëri të natyrshme që të mos kuptoheshin nga të gjithë autoritetet plotësisht.

Për këto arsye, Komisioneri e ka parë të arsyeshme që të mbajë një qendrim edukues ndaj autoriteteve që nuk kanë përmbushur kërkesat e ligjit, duke mos aplikuar gjokat që në momentet e para, por duke u dërguar autoriteteve vazhdimisht shkresa për kujtesë dhe sqarime të nevojshme.

Në fund të vitit 2015, caktimi i koordinatorëve është ende në proces dhe programet e transparencës janë duke u shtuar dhe standardet e tyre janë në përmirësim në krahasim me fillimin e vitit 2015. Situata është duke u zhvilluar me ritme më të ngadalta nga sa ka parashikuar ligji, por zhvillimi, sado i ngadalte, nuk është ndalur.

Duke iu referuar vendimeve të Komisionerit, vihet re se në një rast është aplikuar gjobë për mungesën e programit të transparencës me Vendimin nr. 49, datë 06.11.2015.

7.3. Praktika ligjore

Jurisprudenca e Komisionerit për të Drejtën e Informimit është tepër e rëndësishme për zbatimin e ligjit në praktikë. Duke gjykuar nga çështjet që Res Publica ka dërguar te Komisioneri, vihet re se praktika është e kënaqshme dhe me standarde të mira vlerësimi të parimeve dhe të ushtrimit të balancës së proporcionalitetit.

Në të gjitha rastet Komisioneri rezulton të ketë kryer komunikime shkresore me autoritetet publike për çdo ankesë të paraqitur, si dhe ka zhvilluar inspektive në vend. Në praktikën e testuar nga Res Publica, në shumicën e rasteve Komisioneri ka marrë vendime bazuar mbi dokumentat e paraqitura, por në dy raste ka zhvilluar edhe seancë dëgjimore dhe konkretisht në çështjen Res Publica kundër SHISH, Prokurorisë së Përgjithshme dhe Drejtorisë së Përgjithshme të Policisë, si dhe në çështjen Res Publica kundër Ministrisë së Mbrojtjes.

Një aspekt problematik i vënë re në praktikën e Komisionerit lidhet me afatet e vendimmarrjes. Ligji përcakton një afat prej 15 ditësh pune. Nga testi i kryer nga Res Publica, Komisioneri nuk ka respektuar këtë afat në 12% të rasteve. Gjithsesi, kjo shifër është e vogël dhe e pranueshme nëse merret në konsideratë fakti që Komisioneri për të Drejtën e Informimit është një autoritet i ri, me një staf të vogël të dedikuar për të drejtën e informimit dhe se pjesa dërrmuese e stafit është dedikuar mbrojtjes së të dhënave personale.

Gjithashtu, Komisioneri fillimisht nuk ka aplikuar gjoba në rastet e refuzimit të dhënies së informacionit. Nga praktika e testuar nga Res Publica, rezulton se Komisioneri ka vënë gjobë vetëm në një rast. Sipas informacionit zyrtar që disponon Res Publica kjo gjobë nuk është ankimuar në gjykatë dhe është vënë në zbatim nga autoriteti publik. Në takimet e zhvilluara jemi njohur me filozofinë e punës së këtij autoriteti, që në momentet e para të zbatimit të ligjit të ri nevojitet një fazë edukimi për autoritetet. Vendosja e gjobave do të shtohet gradualisht, pasi autoritetet të jenë në dijeni të detyrimeve ligjore dhe refuzimi të mos ndodhë për shkak të mosnjohjes së ligjit, por për shkak të mungesës së qëllimshme të vullnetit.

8. ROLI I AVOKATIT TË POPULLIT NË TË DREJTËN E INFORMIMIT

Avokati i Popullit, sipas ligjit të vjetër nr. 8503/1999, ka qenë vendosur në rolin e institucionit kujdestar për zbatimin e ligjit, por pa pasur kompetenca vendimmarrëse. Avokati i Popullit jepte rekomandime për mënyrën e zbatimit të ligjit. Ligji i ri nr. 119/2014 ka përcaktuar Komisionerin për të Drejtën e Informimit si organin administrativ më të lartë vendimmarrës. Por, ligji i ri shprehet gjithashtu se kompetencat e Avokatit të Popullit, në rolin e kujdestarit të të drejtës së informimit, nuk shfuqizohen.

Kjo mënyrë e zgjidhjes së bërë nga ligjvënësi është e vështirë për t'u kuptuar si një zgjidhje efektive, pasi roli i Avokatit të Popullit zbehet natyrshëm.

Lidhur me veprimtarinë e tij për të drejtën e informimit në vitin 2015, Avokati i Popullit ka informuar qendrën Res Publica se numri i ankesave për periudhën 01.01.2015 deri 05.11.2015 është gjithsej 24 ankesa. Nga këto, 20 ankesa lidhen me të drejtën e informimit bazuar në ligjin nr. 119/2014, kurse 4 ankesa lidhen me të drejtën e informimit bazuar në Kodin e Procedurave Administrative.

Nga 24 ankesat e trajtuara, 7 prej tyre janë përfunduar, ndërsa 17 të tjera janë në shqyrtim. Në favor të ankuesit janë zgjidhur 4 raste, janë gjetur të pabazuara 2 raste, ndërsa në 1 rast ankuesi ka hequr dorë. Në rastet e zgjidhjes në favor të ankuesit, ka qenë vetë autoriteti publik që e ka zgjidhur, pa qenë e nevojshme që Avokati i Popullit të nxjerrë rekomandim, apo të ezaurohet ndonjë mjet ligjor respektiv.

Në përgjigjen e tij, Avokati i Popullit ngre edhe një shqetësim parimor. Siç e referuam më lart, ligji i ri e ka vendosur Avokatin e Popullit në një pozitë kompetenciale shumë të diskutueshme. Sikurse e ka theksuar edhe në raportin në Kuvend, mbi veprimtarinë e institucionit për vitin 2014, Avokati i Popullit shprehet se pikat 1 - 6 të nenit 24 të ligjit bien në kundërshtim me nenet 135 - 146 të Kodit të Procedurave Administrative. Ka paqartësi gjithashtu lidhur me faktin nëse, i hiqet e drejta e ankimit administrativ subjektit të interesuar që ka paraqitur kërkesën për informim, pranë autoritetit publik që e ka trajtuar këtë kërkesë dhe që pretendohet të ketë kryer shkelje të së drejtës për informim. Res Publica nuk e ka hasur në praktikë këtë problem, pasi në të gjitha rastet e ankimit te Komisioneri (97 raste) dhe ankimit në gjykatë (6 raste) nuk është ngritur ky problem.

Avokati i Popullit shprehet se është tërësisht e paqartë kompetenca që i lihet atij, sipas pikës 7 të nenit 24 të ligjit. Pyetja që shtron Avokati i Popullit është nëse do të ketë pasoja për rrugën e ankimit administrativ dhe atij gjyqësor në një kohë të dytë, për faktin se subjekti i interesuar është drejtuar tek Avokati i Popullit dhe jo te Komisioneri për të Drejtën e Informimit, lidhur me një çështje që ka si objekt të drejtën për informim.

Avokati i Popullit shprehet se për këto probleme nevojiten sqarime, me qëllim mos krijimin e përplasjeve të kompetencave, shqetësime dhe konsiderata të cilat janë përcjellë nga Avokati i Popullit që në momentet kur diskutohej projektligji në Kuvend, por që nuk janë marrë parasysh. Avokati i Popullit shprehet se këto përcaktime të ligjit kanë sjellë realisht probleme në funksionimin e përditshëm, sa i takon të drejtës për informim.

Një çështje shumë e rëndësishme mbetet saktësimi dhe qartësimi i kompetencave të Avokatit të Popullit, në raport me të drejtën për informim, sipas regjimit juridik të kësaj të drejte të përcaktuar në ligjin nr. 119/2014. E gjithë kjo, nuk mund të arrihet me një marrëveshje administrative institucionale ndërmjet Avokatit të Popullit dhe Komisionerit për të Drejtën e Informimit¹, pasi këto institucione nuk mund të marrin attribute që nuk i takojnë me ligj.

Res Publica është e mendimit që shqetësimi që ngre Avokati i Popullit është i drejtë, sa i takon përkufizimit të paqartë të kompetencave të këtij autoriteti në raport me ligjin nr. 119/2014. Autoritetet veprojnë brenda kufijve të përcaktuar me ligj dhe lidhja e një marrëveshjeje administrative nuk mund të krijojë rregulla të reja të pashkruara në ligj.

1 Rezoluta e Kuvendit të Shqipërisë, e miratuar në datën 16.04.2015, mbi veprimtarinë e këtij institucioni për vitin 2014, kërkon lidhjen e një marrëveshjeje bashkëpunimi me qëllim trajtimin e rasteve me objekt të drejtën e informimit, në referencë të përmbajtjes së nenit 24 të ligjit nr. 119/2014 "Për të drejtën e informimit", ndërmjet Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale dhe Avokatit të Popullit.

9. HALL OF FAME & HALL OF SHAME

Testimet e kryera dhe monitorimi kanë dhënë një pamje të përgjithshme të situatës, por kanë bërë të mundshëm gjithashtu evidentimin e shembujve shumë të mirë dhe shumë të këqinj.

Shembulli më i mirë: Komisioneri për të Drejtën e Informimit.

Ky autoritet është përgjigjur në të gjitha rastet brenda afateve ligjore dhe nuk ka refuzuar asnjë informacion. Ka zbatuar plotësisht programin e transparencës dhe detyrimet e tjera që përcakton ligji.

Shembulli më i keq: Kryeministria

Ky autoritet nuk ka respektuar asnjë standard ligjor. Nuk ka kthyer përgjigje ndaj asnjë prej kërkesave. Nuk ka zbatuar fare programin e transparencës. Nuk ka caktuar koordinators dhe nuk mban regjistër për kërkesat dhe përgjigjet.

Res Publica ka fituar procese gjyqësore ndaj Kryeministrit dhe kjo e fundit vazhdimisht refuzon të lëvrojë informacionet duke mos zbatuar vendimet gjyqësore të formës së prerë.

Koment

Res Publica konkludon se dy autoritetet e mësipërm nuk janë rastësisht shembujt ekstremë. Komisioneri për të Drejtën e Informimit është organi shtetëror që mban përgjegjësinë më të madhe për zbatimin e këtij ligji dhe sigurisht që duhet të japë shembullin më të mirë. Ndërkohë Kryeministria është organi ekzekutiv më i pushtetshëm dhe sjellja e saj është shprehje e triumfit të pushtetit mbi shtetin e së drejtës.

10. KONKLUZIONE & REKOMANDIME

10.1. Konkluzione

Në përgjithësi, vihet re se ligji i ri është më i efektshëm se ligji i shfuqizuar. Informacioni lëvrohet relativisht më shpejt.

Krahasimisht, është shpejtuar lëvrimi i përgjigjeve ndaj kërkesave fillestare dhe është rritur përqindja e rasteve të përgjigjeve pozitive. Është rritur edhe përqindja e rasteve të dhënies së përgjigjes pas ankimit administrativ.

Nuk ka ndryshime në shpejtësinë e përgjigjeve ndaj ankimit administrativ. Nuk ka ndryshim në përqindjen e përgjigjeve të paplota. Nuk ka ndryshim të rëndësishëm në shpejtësinë e marrjes së informacionit në rrugë gjyqësore.

Programe të transparencës gjerësisht mungojnë, ose nuk përmbushin standardet ligjore. Nuk është caktuar koordinatori për të drejtën e informimit në një pjesë të madhe të autoriteteve publike. Regjistri i kërkesave dhe përgjigjeve gjerësisht mungon, ose nuk përmbush standardet e kërkuara nga ligji.

Komisioneri për të Drejtën e Informimit ka përmbushur detyrimet dhe ka çelur praktika të mira në çështjet e gjykuara.

Niveli i gjobave në vitin e parë të zbatimit të ligjit të ri është shumë i ulët, ndërkohë që Komisioneri për të Drejtën e Informimit ka paralajmëruar në të gjithë rastet autoritetet publike për mundësinë e vendosjes së gjobës në rast të mosrespektimit të ligjit, duke synuar edukimin paraprak të tyre, për të kaluar më pas në rritjen graduale të numrit të gjobave.

Në ligj vihen re dy probleme serioze. Së pari, mos emërimi i koordinatorëve për të drejtën e informimit nuk shoqërohet me asnjë pasojë dhe mungesa e tyre e bën të pamundur aplikimin e gjobave. Së dyti, nuk ekziston një mekanizëm për të vënë në ekzekutim të detyrueshëm vendimet e Komisionerit për të Drejtën e Informimit.

10.2. Rekomandime

Bazuar në konstatimet e mësipërme, si dhe në analizat ndihmëse, të cilat nuk janë pjesë e këtij teksti, por kanë ndihmuar qendrën Res Publica gjatë studimit, arrijmë në konkluzionin se kuadri ligjor, ndonëse është i një cilësie të mirë, ka nevojë për përmirësime që duhen të adresohen nga ligjvënësi.

Rekomandimi nr. 1

Të ndryshohet neni 18, duke përfshirë mundësinë e gjobitjes së titullarit të autoritet publik, nëse ai nuk ka caktuar koordinatorin

Aktualisht ligji parashikon se për refuzimin e dhënies së informacionit dhe për shumë shkelje të tjera gjobitet koordinatori për të drejtën e informimit pranë çdo autoriteti. Meqënëse shumë autoritete ende nuk kanë caktuar koordinatorët, këtë përgjegjësi ligjore duhet ta mbajnë titullarët e autoriteteve publike, përse kohë ata nuk kanë caktuar një koordinator. Në këtë mënyrë zbatohet parimi i njohur i përgjegjësisë kaskadë.

Rekomandimi nr. 2

Të shtohet një pikë në ligj për të mundësuar ekzekutimin me forcë të vendimeve të Komisionerit për të Drejtën e Informimit

Ligji nuk përmban asnjë dispozitë për të njohur vendimin e Komisionerit për të Drejtën e Informimit si titull ekzekutiv. Aktualisht një parashikim i tillë vlen vetëm për gjobën e vendosur nga Komisioneri, e cila trajtohet sipas ligjit për kundravajtjet administrative. Ky i fundit i përcakton këto vendime si tituj ekzekutivë. E njëjta gjë duhet parashikuar edhe për vendimet që detyrojnë autoritetet të lëvrojnë informacionin e kërkuar, duke e shoqëruar edhe me një afat të detyrueshëm dhe të shpejtë për ekzekutimin, dhe në rast të kundër të parashikohet gjobë shtesë ndaj titullarit të autoritetit publik.

Rekomandimi nr. 3

Të nisë zbatimin masiv i gjobave për shkeljet e ligjit, sidomos në rastet e refuzimit të informacionit dhe mungesës së programit të transparencës

Aktualisht Komisioneri për të Drejtën e Informimit ka aplikuar vetëm dy gjoba, ndërkohë që numri i rasteve të trajtuar prej tij është shumë i madh, si dhe numri i autoriteteve që nuk kanë implementuar programin e transparencës është shumë i madh. Pas përfundimit të natyrshëm të fazës së parë, të njohjes së ligjit dhe edukimit të autoriteteve publike, Komisioneri për të Drejtën e Informimit duhet të nisë gradualisht aplikimin më të shpeshtë të gjobave.

Rekomandimi nr. 4

Të nxirret Udhëzimi për përcaktimin e tarifave për koston e dhënies së informacionit

për dhënien e informacionit. Për një funksionim më të saktë të ligjit dhe për shmangur mundësitë e abuzimit nga autoritetet publike, nevojitet që të miratohet sa më shpejt ky udhëzim.

Rekomandimi nr. 5

Të përcaktohen qartë kompetencat e Avokatit të Popullit

Neni 24 i ligjit shprehet se kompetenca e Avokatit të Popullit nuk ndryshojnë, por mbetet e paqarte se cili do të jetë roli konkret i këtij institucioni kushtetues në raport me të drejtën e informimit, duke shmangur mundësinë për përplasjen e kompetencave. Zgjidhja duhet të jepet me ligj dhe jo me marrëveshje administrative ndërmjet Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Avokatit të Popullit, siç ka sugjeruar Kuvendi me rezolutën e datës 16.04.2015.

Rekomandimi nr. 6

Të fuqizohen kapacitetet e Komisionerit për të Drejtën e Informimit

Komisioneri për të Drejtën e Informimit është njëkohësisht edhe Komisioner për Mbrojtjen e të Dhënave Personale, cilësi që e ka pasur përpara hyrjes në fuqi në ligjit të ri për të drejtën e informimit. Aktualisht stafi që zyra e Komisionerit ka dedikuar për të drejtën e informimit është në numër të vogël dhe e ka të vështirët të përballojë fluksin në rritje të ankesave. Kjo duket edhe nga koha e reagimit, e cila nuk përfshin vetëm marrjen e një vendimi, por duhet të përballojë edhe inspektimet në vend, komunikimet shkresore, monitorimet etj.

Rekomandimi nr. 7

Të trajnohen zyrtarët përkatës që trajtojnë kërkesat për informim

Në vitin e parë të zbatimit të ligjit të ri vihet re se shumë autoritete publike ende nuk kanë kuptuar konceptet bazë të ligjit. Shumë prej tyre vijnë t'i referohen ligjit të vjetër dhe nuk kanë pasqyruar ndryshimet ligjore as në aktet e rregullimit të brendshëm. Në shumë raste, Komisioneri për të Drejtën e Informimit e ka parë të arsyeshme që të përsërisë në çdo shkresë edhe përkufizimet më bazike të ligjit të ri.

Gjatë vitit 2015 janë zhvilluar trajnime, por vihet re se kategori të caktuara të autoriteteve publike nevojiten të përfshihen në trajnimet e planifikuara në të ardhmen, ku veçojmë gjykatat, bashkitë, shoqëritë shtetërore, etj.

* * *

Tiranë, Dhjetor 2015

Qendra “Res Publica”
“E drejta e informimit në bankoprovë”
Mbështetur nga:
Civil Rights Defenders
Tiranë, Dhjetor 2015
40 faqe
Format: 21 x 29.7 cm
Tirazhi 200 kopje

