

STUDIM KRAHASUES

E DREJTA E INFORMIMIT NË SHQIPËRI

2016

Studim mbi efektivitetin e ligjit
nr. 119/2014 "Për të drejtën e informimit"
krahasuar me vitet 2013 dhe 2015



**CIVIL
RIGHTS
DEFENDERS**



SWEDEN

Dhjetor 2016



RESPUBLICA

Ky publikim është përgatitur me mbështetjen e Civil Rights Defenders me fonde të Mbretërisë Suedeze.

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
Arbesa Kurti
Theodoros Alexandridis
Brunilda Qershori

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

E DREJTA E INFORMIMIT 2016

Studim mbi efektivitetin e ligjit nr. 119/2014 “Për të drejtën e informimit”
krahasuar me vitet 2013 dhe 2015

PERMBAJTJA

5 Hyrje

7 Sfondi

9 Zhvillimet e fundit të jurisprudencës ndërkombëtare

9 Parathënie

9 Zgjidhja e problemit të vjetër: GJEDNJ pohon se neni 10 parashikon të drejtën e aksesit në informacionin zyrtar

11 GJED zgjeron gamën e informacioneve që publikohen. Sekret i tregtar nuk pengon gjithmonë aksesin në informacion

12 Një koment i shkurtër mbi vendimet e GJEDNJ dhe GJED

13 Të dhëna krahasuese

13 Metodologjia e përdorur

14 Krahasimi në shifra i zbatimit të ligjit në vitin 2016, në raport me vitet 2013 dhe 2015

20 Analizë

21 Monitorimi i autoriteteve publike

21 Programet e transparencës

22 Emërimi i koordinatorëve për të drejtën e informimit

24 Regjistrat e kërkesave dhe përgjigjeve

24 Analizë

27 Testime në formën e litigimit strategjik

27 Ekzekutimi i vendimeve të Komisionerit për të Drejtën e Informimit

28 Çfarë përfshihet në “informacionin publik”

28 Delegimi i kërkesës për kompetencë në një institucion tjetër

29 Kufizimi i të drejtës për informim

30 Detyrimi për të treguar arsyet e kërimit të informacionit

30 Kostot për lëvrimin e informacionit

33 Roli i Komisionerit për të Drejtën e Informimit

33 Miratimi i modelit të programit të transparencës

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

34 Trajtimi i ankesave nga Komisioneri për të Drejtën e Informimit

37 Roli i Avokatit të Popullit

39 Konkluzione & Rekomandime

39 Konkluzione

40 Rekomandime

1. HYRJE

Ky raport u përgatit nga Qendra Res Publica, me mbështetjen e Civil Right Defenders në kuadër të projektit *“Promovimin te qytetarët për aksesin në të drejtëm e informimit/ vlerësimi i punës së Komisionerit për të Drejtën e Informimit”*. Pas publikimit të një studimi mbi efektivitetin e ligjit të ri për të drejtën e informimit (nr. 119/2014) dhe krahasimin me ligjin e vjetër, tashmë të shfuqizuar (nr. 8503/1999), Res Publica ka vijuar me monitorimin dhe vlerësimin e zbatimit të ligjit nr.119/2014 “Për të Drejtën e Informimit”.

Raporti mban përfundimet e një studimi, i cili bazohet në të dhënat e mbledhura nga një test i kryer gjatë vitit 2016. Vlerësimi përfshin një analizë të kuadrit ligjor, të të dhënave dhe informacioneve të marra në rrugë zyrtare dhe nga monitorimi i autoriteteve publike, duke përfshirë dhe zhvillimet më të fundit të jurisprudencës ndërkombëtare.

Në studimin e mëparshëm Res Publica doli me disa konkluzione dhe rekomandime mbi efektivitetin e ligjit të ri për të drejtën e informimit, duke konkluduar që autoritetet publike kishin ende probleme me zbatimin e ligjit dhe vetë ky ligji ka boshllëqe që pengojnë lëvrimin e shpejtë të informacionit dhe dokumentave zyrtare.

Qëllimi i këtij studimi është vlerësimi i efektivitetit të zbatimit të ligjit për të drejtën e informimit, duke e krahasuar me gjetjet e studimit të një viti më parë (2015) dhe me gjetjet e studimit të ligjit të vjetër nr.8503/1999, i kryer në vitin 2013.

Për të pasur rezultate sa më të sakta, krahasimi midis zbatimit të ligjit midis viteve të fundit dhe ligjit të vjetër të së drejtës së informimit, është bërë duke u bazuar në kohën e marrjes së përgjigjeve, refuzimet, ekzekutimi i vendimeve, informacionet e marra pa kërkesë, zbatimi i masave ndëshkuese etj. Qëllimi final është dhënia e rekomandimeve me qëllim përmirësimin e ligjit për të drejtën e informimit dhe lëvrimit të informacionit dhe dokumentave, për ta bërë administratën publike sa më transparente.

Grupi i punës për këtë studim përbëhet:

- Z. Dorian Matlija- Avokat
- Znj. Arbesa Kurti- Avokate
- Z. Theodoros Alexandridis- Ekspert i legjislacionit ndërkombëtar
- Znj. Brunilda Qershori- Avokate

2. SFONDI

Ligji për të drejtën e informimit, ka 2 vjet që ka hyrë në fuqi, duke sjellë dhe një ndryshim pozitiv drejt bërjes sa më transparente të administratës publike. Qendra Res Publica ka testuar zbatimin e ligjit në vitin e parë pas hyrjes në fuqi, duke e krahasuar dhe me rezultatet e studimit të ligjit të vjetër nr.8503/1999 “Për të drejtën informimit mbi dokumentat zyrtarë”, të kryer në vitin 2013. Rekomandimet e nxjerra në studimin e mëparshëm, Res Publica i adresoi pranë Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Kuvendit të Republikës së Shqipërisë, me qëllim përmirësimin e situatës ligjore dhe asaj praktike për zbatimin në mënyrë efektive të ligjit.

Më 21.04.2016 Kuvendi miratoi rezolutën “Për vlerësimin e verimtarisë së Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale për vitin 2015” e cila përfshiu gjerësisht rekomandimet e qendrës Res Publica, duke provuar se rekomandimet ishin të arsyeshme dhe të dhëna në kohën e duhur. Megjithë këtë zhvillim, ende nuk ka një nismë ligjore për të përmirësuar aspektet e ligjit që lënë për të dëshiruar.

Nisma për të vijuar testimin e zbatimit të ligjit për të drejtën e informimit synon të japë një tablo të ecurisë vit pas viti në zbatimin e ligjit dhe gjithashtu të evidentojë problemet që mund të hasen në praktikë, duke synuar ndërgjegjësimin e individëve, oraganizatave, gazetarëve dhe në veçanti të nënpunësve që kanë detyrimin të zbatojnë ligjin në mënyrë efektive.

Ka një ndryshim pozitiv në krahasim me vitin e parë pas hyrjes në fuqi të ligjit, pasi vihet re që autoritetet publike kanë ndërmarrë hapa pozitivë drejt zbatimit të ligjit, duke caktuar koordinatorët për të drejtën e informimit, si dhe duke përmirësuar programet e transparences, etj.

Gjithashtu vihet re një angazhim më i madh i individëve dhe shoqërisë civile, gazetarëve për të përdorur ligjin. Kjo vihet re nga monitorimi i faqes zyrtare të Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe faqeve zyrtare të autoriteteve publike, ku janë shtuar ndjeshëm rastet e

regjistruara për të kërkuar informacion, duke ndjekur rrugën administrative. Gjithashtu ndjekja e rrugës gjyqësore ka nisur të marrë një dimension të rëndësishëm.

Pavarësisht se kemi një përmirësim të situatës, vihet re ende një mungesë informacioni mbi dispozitat e ligjit, mënyrën e interpretimit dhe të të kuptuarit të tij duke sjellë dhe refuzimin e përmbushjes së detyrimeve që rrjedhin nga ky ligj.

Përveç monitorimit të 100 autoriteteve publike më të rëndësishme, është bërë dhe një testim i reagimit të tyre përmes dërgimit të 202 kërkesave për informacion, duke i ndjekur ato hap pas hapi në rrugë administrative dhe gjyqësore.

3. ZHVILLIMET E FUNDIT TË JURISPRUDENCËS NË NIVELIN NDËRKOMBËTAR

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.

Gjatë vitit 2016 gjykatat ndërkombëtare kanë marrë vendime të ndryshme lidhur me të drejtën e informimit, por për qëllime të këtij studimi po bëjmë një vështrim përmbledhës vetëm mbi dy vendime të cilët spikasin për risitë që sjellin në jurisprudencë. Pikërisht për shkak të këtyre dy vendimeve, viti 2016 mund të konsiderohet si një vit historik për të drejtën e informimit. Dy gjykatat më të lartë në Evropë, Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut (GJEDNJ) dhe Gjykata e Drejtësisë e Bashkimit Europian (GJED), me anë të vendimeve të iu dhanë përgjigje qeverive dhe institucioneve që kufizojnë fushën e zbatimit të së drejtës së informimit.

3.2. Zgjidhja e një problemi të vjetër: GJEDNJ pohon se neni 10 parashikon të drejtën e aksesit në informacion

Rrethanat e fakteve të çështjes *Magyar Helsinki Bizottság k. Hungarisë*¹ mund të duken jo të zakonshme. Kërkuesi është Komiteti i Helsinkit, një OJF në shtetin Hungarez, që po monitoronte mënyrën e caktimit të avokatëve kryesisht në procesin penal. Nga rezultatet paraprake të monitorimit u konstatua që komisaritet e policisë nuk caktonin avokatin kryesisht nga lista e vendosur në dipozicion nga Dhomat e Avokatisë, por në mënyrë të përsëritur avokatët që caktoheshin për të mbrojtur të pandehurin zgjidheshin nga skema e

1 Nr. 18030/11, [DHM], 8 Nëntor 2016.

ofrimit të ndihmës ligjore falas. Me synimin për të mbledhur informacion zyrtar për këtë çështje, OJF-ja i drejtohet me një kërkesë për informacion 24 komisariateve policore, duke i kërkuar informacion për emrat e avokatëve të caktuar kryesisht, si dhe numrin se sa prej tyre ishin caktuar për të përfaqësuar të pandehurit e varfër, në bazë të skemës së ndihmës juridike. Edhe pse 22 komisariate i vendosën në dispozicion informacionin e kërkuar (në disa raste pas ankesave të suksesshme ligjore), 2 prej tyre nuk e dhanë informacionin me arsyetimin e mbrojtjes të të dhënave personale. Aplikanti kundërshtoi përgjigjet refuzuese të komisariateve të policisë, duke e çuar çështjen deri në Gjykatën e Lartë, e cila nuk e pranoi kërkesën e aplikantit, duke u shprehur se: “Emrat dhe numrat e caktimit të avokatit mbrojtës përbëjnë të dhëna personale [...] Departamentet përgjegjëse të policisë nuk mund të detyrohen të japin këto të dhëna personale.”² Është interesant fakti, që edhe pse Gjykata e Lartë ka pranuar se avokatët e caktuar kryesisht kryejnë efektivisht një detyrë publike, ato nuk mund të konsiderohen si funksionarë publike, pasi puna e tyre (p.sh. garantimi i ndihmës juridike për të pandehurit e varfër), është private dhe për këtë arsye emrat e tyre apo numri i rasteve që përfaqësojnë / statistikën në lidhje me emërimet e tyre, nuk përbëjnë informacion zyrtar. Si rezultat i kësaj, kërkuesi nuk kishte të drejtë për ta marrë këtë informacion. Aplikanti parashitroi një kërkesë përpara GJEDNJ.

Duhet theksuar se ky nuk është aplikimi i parë që paraqitet para GJEDNJ për akses në të drejtën e informimit, ose më saktë aplikimi i parë kundër Hungarisë – dy vendime të rëndësishme në lidhje me të drejtën e informimit janë marrë kundër Hungarisë.³ OJF-ja aplikante duhet të ketë qenë shumë e befasuar kur është informuar se Dhoma që po gjykonte çështjen, vendosi të kalojë çështjen në juridiksionin e Dhomës së Madhe. Kjo procedurë ndodh vetëm në rrethana të jashtëzakonshme dhe zakonisht kur GJEDNJ-ja vendos që të ndryshojë jurisprudencën e saj, ose të vendosë një kurs të ri jurisprudencial.

Është interesant fakti, që qeveria e Mbretërisë së Bashkuar vendosi të ndërhyjë në procedurat para Dhomës së Madhe, duke paraqitur një ndërhyrje si palë e tretë. Në parashtrimet e paraqitura, Qeveria mbajti anën e palës së paditur, shtetit Hungarez, duke kontestuar fuqimisht pretendimet e palës kërkuese, që nën 10 i Konventës parashikon dhe të drejtën e aksesit në informacionin e dokumentave zyrtarë. Të dy qeveritë, ajo Hungareze dhe Mbretëria e Bashkuar, cituan një seri vendimesh të GJEDNJ, të marra në vitin 1980, në të cilat Gjykata (në atë kohë) hodhi poshtë argumentin se nën 10 garantonte të drejtën e informimit dhe GJEDNJ nuk mund të angazhohet në atë që konsiderohet “ligjvënës gjyqësor”, përkatësisht duke lexuar një të drejtë në Konventë që nuk është parashikuar nga hartuesit e saj.

Pas një analize shumë të gjatë, GJEDNJ-ja në fund u shpreh se e drejta për të kërkuar informacion garantohet sipas nenit 10, megjithatë sipas disa kushteve: **Së pari**, paditësi duhet të kërkojë dhënien e informacioneve në mënyrë që të kontribuojë në një debat publik. **Së dyti**, informacioni i kërkuar duhet të jetë i një natyre të interesit publik. **Së treti**, identiteti i personit që kërkon informacionin ai / ajo kryen një funksion “social watchdog – rojtari social” (p.sh. nëse ai / ajo është një gazetar, OJF, apo një studiues akademik) duhet gjithashtu të merret parasysh, dhe **së katërti**, informacioni i kërkuar duhet të ekzistojë dhe të mbahet nga autoritetet publike. Duke i aplikuar këto kushte në çështjen konkrete, GJEDNJ-ja vuri në dukje se OJF-ja aplikuese ka kërkuar informacion që ishte i nevojshme për përfundimin e anketës në lidhje me funksionimin e skemës së avokatëve të caktuar kryesisht, një çështje e

² Po aty, § 30.

³ Kenedi k. Hungarisë, nr. 31475/05, 26 Maj 2009, dhe Társaság a Szabadságjogokért k. Hungarisë, nr. 37374/05, 14 Prill 2009.

cila kishte “dukshëm” një interes publik (efektiviteti i skemës). Për më tepër, ankuesi ishte një OJF që kryen veprimtari monitoruese, ndërsa informacioni i kërkuar ishte “i gatshëm dhe në dispozicion” të autoriteteve. Të katër kriteret janë përmbushur, pra, refuzimi i autoriteteve për t’i dhënë aplikantit informacionin e kërkuar ishte në shkelje të nenit 10.

Çfarë ndodh në qoftë se një qytetar i thjeshtë (por shumë kurioz) kërkon informacion, që në të vërtetë nuk mund të kontribuojë në debatin publik? Një interpretim i ngushtë për zbatimin e katër kushteve të përmendura më sipër, parashikon që autoriteti publik ka të drejtë (sipas Nenit 10) të refuzojë të drejtën e aksesit në informacion. Prandaj do të jetë interesante për të parë se si GJEDNJ do të interpretojë dhe zbatojë këto kriterë në të ardhmen. Mjaft interesante, në vendimin e saj GJEDNJ-ja tashmë tërthorazi ka pranuar, se do të miratojë një qasje më liberale për aplikimin e këtyre kriterëve në të ardhmen; kështu Gjykata u shpreh se blogerët dhe përdoruesit e mediave sociale mund të konsiderohen si “rjtarë socialë” për qëllimet e testit.

3.3. Një hap i madh në aksesin e informacionit mjedisor. GJED zgjeron gamën e informacioneve që duhet të publikohen. Sekretit tregtar nuk mund të përbëjë gjithmonë arsye për të mohuar aksesin në informacion.

Më 23 nëntor 2016, Gjykata e Drejtësisë e Bashkimit Evropian (GJED) dha vendimin për çështjet e përbashkëta C-673/13 *Komisioni k. Stichting Greenpeace Nederland dhe PAN Europe* dhe C-442/14 *Bayer CropScience dhe Stichting De Bijenstichting k. College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden*.

Në rastin e parë, shoqatat Stichting Greenpeace Nederland dhe Rrjeti i Aksionit të Pesticideve në Evropë (PAN Evropë) kishte paraqitur një kërkesë për një numër dokumentash që lidhen me autorizimin fillestar të marketingut të glyphosate, e cila është një nga herbicidet më të përdorura. Komisioni Evropian vendosi në dispozicion dokumentat, por nuk dha një pjesë të një raporti në të cilin parashikohej përbërja e detajuar kimike e herbicidit, si dhe janë përcaktuar karakteristika të tjera të kësaj substance (p.sh. procesi i prodhimit), në këtë mënyrë aplikantët nisën procedurat gjyqësore për të kërkuar pjesët e fshira të raportit.

Në rastin e dytë, Bijenstichting, një shoqatë holandeze në mbrojtje të bletëve, paraqiti një kërkesë pranë autoritetit Holandez përgjegjës për autorizimin e marketingut të produkteve për mbrojtjen e bimëve, duke kërkuar vendosjen në dispozicion të 84 dokumenteve në lidhje me autorizimet e marketingut të lëshuara nga ky autoritet në lidhje me disa produkte për mbrojtjen e bimëve dhe biocideve. Bayer, një kompani që mban një numër të madh të këtyre autorizimeve, kundërshtoi dhënien e këtij informacioni, duke argumentuar se kjo do të shkelte të drejtën e autorit dhe do të ndikonte negativisht në mbrojtjen e sekretit tregtar. Autoriteti Holandez vendosi në dispozicion 35 nga 84 dokumente. Si aplikanti, ashtu edhe Kompania Bayer e kundërshtuan këtë vendim (megjithëse me pretendime të ndryshme) para gjykatave Holandeze, të cilat adresuan një kërkesë për një vendim paraprak para Gjykatës Europiane të Drejtësisë.

Ajo që ishte e rëndësishme në të dy rastet ka qenë përkufizimi i termit “emetimi në mjedis”. Kjo edhe për shkak se, në bazë të një sërë tekstesh ligjore të BE (si psh. Rregullores (KE) 1049/2001 *për Aksesin e Publikut në Dokumentat e Parlamentit Evropian, Kësbillit dhe Komisionit* (Rregullorja e Aksesit në Dokumenta), Traktati i Funksionimit të Bashkimit Evropian dhe Karta e të Drejtave Themelore të BE-së, përcaktojnë rregullin e përgjithshëm që informacionet e ndjeshme komerciale nuk duhet të publikohen, përveç rasteve kur ka një

interes të qenësishëm publik për publikimin e tyre. GJED ka interpretuar në mënyrë të ngushtë atë që përbën një interes qenësor publik në të kaluarën, megjithatë Rregullorja (KE) 1367/2006 *për Aksesin në Informacion, Pjesëmarrjen e Publikut në Vendimmarrje dhe Aksesin në Drejtësi për Çështje Mjedisore në institucionet dhe organet e Komunitetit* (Rregullorja e Aarhus-it) dhe Direktiva 2003/4/EC *mbi aksesin e publikut në informacionet mjedisore*, parashikon në mënyrë të qartë se interesi qenësor publik për bërjen publike të informacioneve do të mbahet parasysht, kur informacioni i kërkuar ka të bëjë me “emetimin në mjedis”.

Në të dy vendimet, GJED ka sqaruar se si duhet interpretuar shprehja “emetimi në mjedis”. Sipas Gjykatës shprehja nuk duhet të kuptohet se i referohet vetëm emetimeve të instalimeve industriale (p.sh. fabrika apo termocentraleve) ose informacione si të tillë (p.sh. informacione në lidhje me natyrën, përbërjen dhe sasinë e efekteve), por shtrihet dhe në çlirimin në mjedis të produkteve apo substancave (p.sh. herbicide), me kusht që ky informacion është aktual ose i parashikueshëm në kushte normale ose reale të përdorimit të produktit ose substancës në fjalë. Kështu për shembull, përdorimi normal i pesticideve nga fermerët, duhet të çojë në çlirimin e një substance në tokë, atëherë kjo do të kualifikohet si një “emetim në mjedis”.

Pas konkludimit që jemi përpara një “emetimi në mjedis” dhe kjo plotëson testin e “interesit të lartë publik”, autoritetet duhet të vendosin në dispozicion të publikut të gjitha të dhënat dhe informacionin që do të lejojë publikun të informohet: **së pari**, të dijë se çfarë lloj substancash janë ose mund të çlirohen në mjedis në kushte normale ose të arsyeshme të përdorimit të një produkti / substance, **së dyti**, të jetë në gjendje të vlerësojë ndikimin që do ketë përdorimi i një produkti / substance dhe **së treti**, të kuptojë efektin e këtyre shkarkimeve në mjedis. Nga ana tjetër, GJED vendosi se kjo nuk do të zbatohet për të ashtuquajturat “emetime hipotetike”: kështu sipas GJED, një kompani që po kryen një test të një pesticidi të ri, që në të vërtetë përbën ndërhyrje në mjedis, nuk mund të detyrohet të bëjë të ditur informacionin, pasi ndërhyrja është hipotetike (si psh. kompania mund të vendosë të mos ta tregtojë produktin/ substancën në fjalë). Kompanitë mund të vazhdojnë testimin e produkteve të tyre, pa u shqetësuar se të dhënat e tyre teknike dhe karakteristikat e produktit/substancës do të bëhen publike.

3.4. Një koment i shkurtër mbi vendimet e GJEDNJ dhe GJED

Është shumë pozitive që dy gjykatat më të larta të Evropës mbajtën një qëndrim maksimalist në interpretimin e teksteve përkatëse ligjore.

Në mënyrë të veçantë, me vendimin e saj kundër Hungarisë, GJEDNJ-ja ka pohuar në mënyrë autoritative se neni 10 në fakt garanton dhe mbron të drejtën e aksesit në informacion. Edhe pse disa nga kushtet e përcaktuara nga GJEDNJ janë tepër kufizuese (si për shembull, me kusht që personi që kërkon informacion duhet të ketë një funksion (“rojtari social”) dhe mund të përbëjë pengesë në të ardhmen për të refuzuar dhënien e informacioneve, fakti që GJEDNJ-ja tashmë është e vetëdijshme për këtë mundësi dhe mund të zgjerojë interpretimin e kushteve (për shembull që bloggerët mund të konsiderohen si “rojtari social”), tregon se, të paktën në të ardhmen, GJEDNJ-ja do të interpretojë në mënyrë të zgjeruar këto kushte. Duke u kthyer në të dy vendimet e GJED, pritet që ta bëjnë më të lehtë për palët e interesuara për të aksesuar informacionin, përfshirë të dhënat që do të konsiderohen si sekret tregtar, në raport me emetimin në mjedis të produkteve / substancave që do të tregtohen në BE. Në fakt, edhe pse GJED vuri në dukje shqetësimet në lidhje me efektin në mjedis të produkteve për mbrojtjen e bimëve (herbicide, pesticide), ky arsyetim duket të jetë po aq i zbatueshëm për produkte dhe shërbime të tjera jashtë fushës bujqësore.

4. TË DHËNA KRAHASUESE

4.1 Metodologjia e përdorur

Res Publika ka testuar ligjin për të drejtën e informimit duke mbledhur statistika në 3 periudha të ndryshme, në vitin 2013 (kur ka qenë në fuqi ligji nr.8503/1999), në vitin 2015, një vit pas hyrjes në fuqi të ligjit të ri për të drejtën e informimit nr.119/2014 dhe në vitin 2016, 2 vjet pas hyrjes në fuqi të ligjit. Në të dy studimet e mëparshme janë dërguar nga 202 kërkesa për informacion.

Në vitin 2016 Res Publica dërguar gjithsej 559 kërkesa, nga të cilat janë përzgjedhur 202 kërkesa, duke marrë si kriter kohën kur është dërguar kërkesa, përfundimin e të gjithë hallkave administrative, si dhe duke ruajtur proporcionalitetin e numrit të institucioneve në raport me dy studimet e mëparshme, me qëllim pasjen një analize dhe rezultateve sa më të sakta. Kërkesat e dërguara janë ndjekur në të gjitha hallkat, administrative dhe gjyqësore.

Përveç marrjes së informacionit në rrugë zyrtare, janë monitoruar 100 autoritete publike në lidhje me zbatimin e programeve të transparencës dhe marrjes së vendimeve nga Komisioneri për të Drejtën e Informimit.

Res Publica ka kryer një sërë testimesh, përse i përket mënyrës së dërgimit të kërkesave, objektit të kërimit të informacionit, duke pasur si qëllim dhe testimin për marrjen e informacionit që është në kufijtë e lejueshëm nga ligji, kur e drejta për informimi bie ndesh me mbrojtjen e të dhënave personale, sekretin shtetëror, sekretin tregtar etj.

Gjithashtu është monitoruar edhe veprimtaria dhe faqja zyrtare e Komisionerit për të Drejtën e Informimit, në lidhje me vendimet duke bërë dhe një krahasim të vendimmarrjes së kësaj zyre me atë të vitit 2015.

4.2 Krahاسimi në shifra i zbatimit të ligjit në vitin 2016, në raport me vitet 2015, 2013

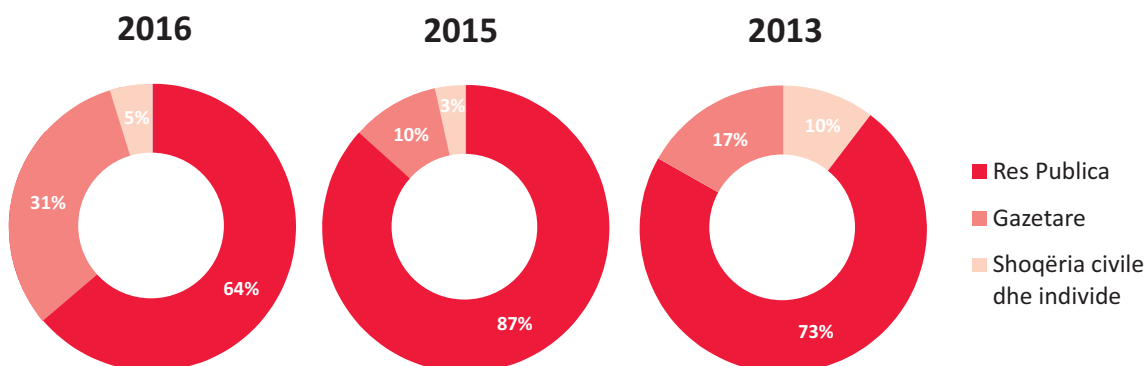
Në vijim të konkluzioneve dhe rekomandimeve të nxjerra në studimin e mëparshëm të vitit 2015, Res Publica vijoi të monitoronte autoritetet publike për të kuptuar se sa nga këto autoritete kanë filluar të adresojnë problemet e identifikuara gjatë vitit të parë të zbatimit të ligjit.

Res Publica ka bashkpunuar me gazetarë, individë dhe aktivistë të shoqërisë civile, duke i asistuar në dërgimin e kërkesave dhe ndjekjen e rrugës administrative dhe gjyqësore për të marrë informacionin.

4.2.1 Ndarja e kërkesave sipas subjektit kërkues dhe autoriteteve publike

Në secilin nga tre vitet e periudhës së krahasuar janë dërguar nga 202 kërkesa. Vihet re që në vitin 2013 ka pasur një numër më të madh të kërkesave të dërguara nga shoqëria civile dhe aktivistë, ndërsa në vitin 2015 u vu re një numër më i vogël i kërkesave të dërguara nga shoqëria civile, aktivistë dhe gazetarë. Në vitin 2016 kemi një rritje të numrit të kërkesave, për të cilat kanë shprehur interes shoqëria civile dhe individët. Duhet të theksojmë se, si në vitin 2015 ashtu edhe në vitin 2016, Res Publica ka bërë numrin më të madh të kërkesave, kjo edhe për qëllim të ruajtjes së numrit të kërkesave të dërguara për të pasur relevancën e duhur statistikore.

Fig. 1 - Ndarja e kërkesave sipas subjektit kërkues



Objekti i kërkesave për informacion ka qenë i larmishëm, duke u përqendruar te informacioni për çështje të cilat kanë ndjeshmëri publike dhe janë në interes të grupimeve dhe organizatave të shoqërisë civile, duke reflektuar njëkohësisht punën dhe mënyrën e përdorimit të buxhetit nga ana e autoriteteve publike.

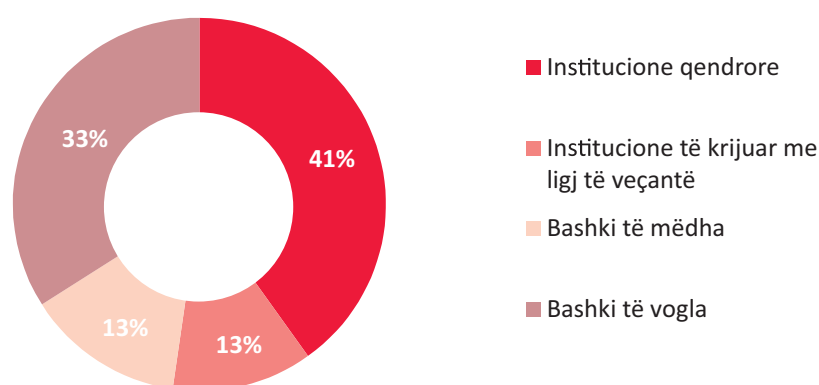
Kërkesat kanë pasur si objekt:

- 79 kërkesa në lidhje me informacionet që bëhen publike pa kërkesë nga vetë autoritetet publike;
- 61 kërkesa për mjedisim (duke përfshirë dhe procedurat e prokurimit publik për pastrimin e qytetit);
- 47 kërkesa për çështjet e ndëshkueshmërisë së zyrtarëve publikë;
- 14 kërkesa për çështjet e drejtësisë;

- 2 kërkesa për ndihmën juridike;
- 2 kërkesa për prokurimet publike;
- 1 kërkesë për çështjet e shëndetit.

Të ndara sipas autoriteteve publike, janë drejtuar 117 kërkesa organeve të pushtetit qendror dhe 85 kërkesa organeve të qeverisjes vendore. Duhet të theksojmë që është tentuar të mbahet një numër i përafërt i ndarjes së kërkesave midis autoriteteve publike me studimet e mëparshme, por dhe për shkak të ligjit të ri nr. 115/2014 “Për ndarjen administrative territoriale të njësisë vendore në Republikën e Shqipërisë”, numri i autoriteteve të qeverisjes vendore është më i vogël, në krahasim me studimin e mëparshëm.

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



Në grafikun e mësipërm paraqitet ndarja e kërkesave sipas autoriteteve të cilëve i janë dërguar ato, ku siç rezulton, ka një ndryshim të vogël, përse i përket numrit të kërkesave që janë dërguar në adresë të organeve të qeverisjes vendore. Për të balancuar numrin e kërkesave, i janë drejtuar më shumë kërkesa autoriteteve publike të pushtetit qendror.

Për të ruajtur të njëjtën linjë me studimet e mëparshme, është bërë një ndarje proporcionale midis kërkesave që i janë dërguar institucioneve të pushtetit qendror dhe institucioneve të krijuar me ligj të veçantë. Është bërë dhe një ndarje midis bashkive të mëdha dhe bashkive të vogla me qëllim testimin e diferencës që shkakton madhësia e administratës në mënyrën e zbatimit të ligjit. Sipas qëllimit të përdorimit të informacionit:

- o 139 kërkesa janë marrë për qëllime të përgjithshme dhe studimore;
- o 2 kërkesa janë marrë për arsye të përdorimit në gjyq;
- o 61 kërkesa për qëllime gazetareske.

Në kategorinë e parë përfshihet numri më i madh i kërkesave, të cilat kanë pasur si qëllim përdorimin për arsye studimore dhe/ose advokimi publik. Në kategorinë e dytë përfshihen kërkesat që kanë pasur për qëllim marrjen e informacioneve për t'i përdorur në proceset gjyqësore, si kopje provash. Ndërsa në kategorinë e tretë, janë dërguar kërkesa me qëllimin përdorimin e informacioneve nga gazetarët.

Përveç ligjit për të drejtën e informimit, ekzistojnë dhe instrumenta të tjerë ligjorë, si ligji për profesionin e avokatit, sipas të cilit avokati ka të drejtë të kërkojë informacion nga çdo institucion për të siguruar dokumenta për çështjen që ai përfaqëson. Gjithashtu

për informacionet në fushën e mjedisit, përveç ligjit të mësipërm, e drejta për të kërkuar informacion parashikohet në Konventën e Aarhusit, në ligjin për mbrojtjen e mjedisit dhe në disa akte të tjera nënligjore, duke e përforcuar bazën ligjore për kërkimin e këtij informacioni. Një mundësi tjetër krijohet nga ligji për prokurimin publik për rastet e procedurave të prokurimit për personat e interesuar që marrin pjesë në këto procedura.

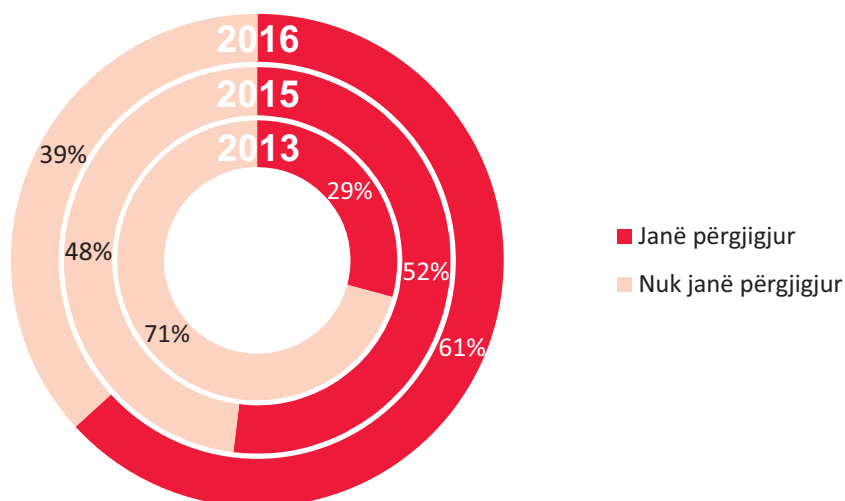
4.2.2 Përgjigjet, refuzimet

Përgjigjet pas kërkesave fillestare:

Nga 202 kërkesa, pas kërkesës fillestare për informim, autoritetet:

- o Janë përgjigjur 123 raste
- o Nuk janë përgjigjur 79 raste

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



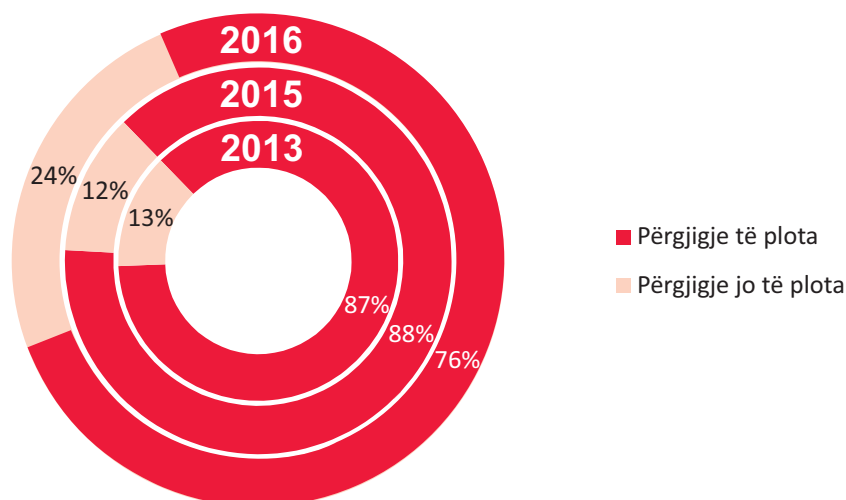
Siç vihet re nga grafiku i mësipërm, kemi një trend pozitiv të rasteve të kthimit të përgjigjeve pas kërkesës fillestare. Nga viti 2015 në vitin 2016 është rritur me 9 % numri i rasteve të institucioneve që kanë kthyer përgjigje pas kërkesës fillestare, duke sjellë një përmirësim të lehtë të situatës së kthimit të përgjigjeve në këtë moment.

Megjithëse kemi një përmirësim të situatës në lidhje me uljen e numrit të kërkesave pa përgjigje me 9%, përsëri mbetet problematike situata, pasi në 39% të rasteve autoritetet publike nuk i janë përgjigjur kërkesës fillestare, një shifër e lartë kjo duke marrë parasysh që ligji ka dy vjet që ka hyrë në fuqi dhe nga ana e Komisionerit për të Drejtën e Informimit janë ndërmarrë trajnime të vazhdueshme për autoritetet publike dhe në mënyrë specifike ndaj koordinatorëve për të drejtën e informimit.

Nga përgjigjet janë konsideruar:

- o Të plota 93 raste
- o Të paplota 30 raste

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



Siç vihet re nga grafiku i mësipërm, kemi një rënie të numrit të kthimit të përgjigjeve në mënyrë të plotë. Nga viti 2013 në vitin 2015 nuk kemi ndonjë ndryshim për këtë aspekt, ndërsa në vitin 2016, vihet re që një përqendrim sepse është rritur dyfish sasia e përgjigjeve të pjesshme.

Vlen të theksohet se disa nga autoritete publike, pas komunikimeve me shkresa zyrtare shtesë ose në rrugë jozyrtare, në 30 rastet e përgjigjeve të pjesshme, kanë kthyer përgjigjet për pjesën e mbetur të informacionit, duke sjellë edhe pezullimin e procedurës për dërgimin e çështjeve te Komisioneri për të Drejtën e Informimit. Kjo sjellje dëshmon se nuk ekziston ndonjë motiv për fshehje të informacionit, por është më shumë një neglizhencë e zyrtarëve dhe mungesë serioziteti në përgjigjet e dhëna në përgjigjen e parë. Ky seriozitet vihet në vend nëse kërkuksi insiston, ose është Komisioneri për të Drejtën e Informimit i cili vihet në lëvizje.

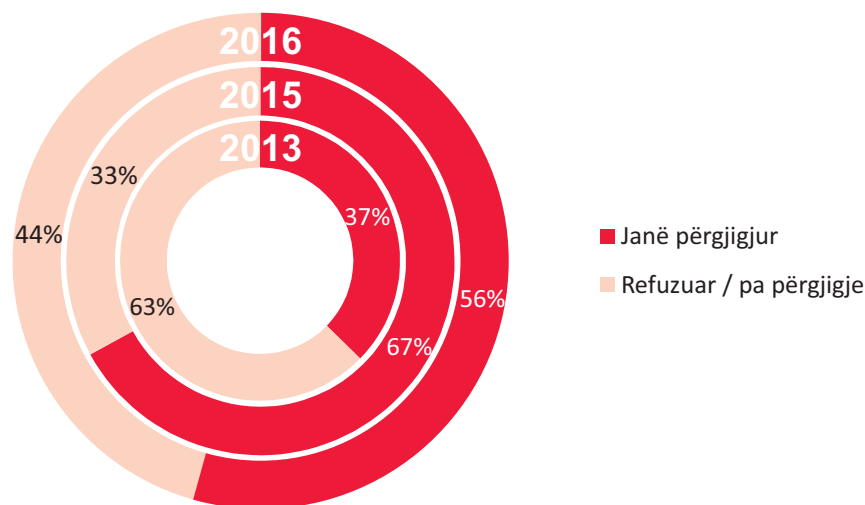
4.2.3 Ankimet. Përgjigje pas ankimit

Nga rastet e refuzimit të vënies në dispozicion të informacionit, për kampionin e zgjedhur janë paraqitur 79 ankime administrative drejtuar Komisionerit për të Drejtën e Informimit.

Gjatë vitit 2016 Res Publica ka paraqitur mbi 100 ankime, por për interesa të këtij studimi janë marrë në konsideratë vetëm anketat që kanë të bëjnë me 202 kërkesat e para të bëra gjatë këtij viti.

Ndryshe nga viti 2015 ku numri i ankesave ishte 97, në vitin 2016 siç analizuam dhe më lart është ndjekur dhe një praktikë e ndërmjetme, ku në 30 raste është komunikuar me shkresa sqaruese me institucionet, duke sjellë si rezultat dhe zgjidhjen e çështjeve me marrëveshje duke shmangur ndjekjen e rrugës administrative. Kjo praktikë ka ardhur dhe si rrjedhojë e një bashkpunimi dhe mirëkuptimi midis Res Publicës dhe autoriteteve publike, të cilët kanë treguar gatitshmëri për të bashkpunuar.

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



Siç vihet re dhe nga grafiku, kemi një përkeqësim të situatës përsa i përket rasteve të kthimit të përgjigjeve dhe lëvrimit të informacionit pas ankimit te Komisioneri. Konstatohet një ulje e numrit të rasteve me 11%. Gjithsesi, në raport me vitin 2013, kur ishte në fuqi ligji i vjetër, pavarësisht se ka një përkeqësim në krahasim me vitin 2015, ligji ri ka një zbatueshmëri dhe efektivitet më të madh se ligji i vjetër. Ashtu si edhe në studimin e mëparshëm vazhdon të vihet re fenomeni, që autoritet angazhohen më shumë pasi Komisioneri vihet në lëvizje, kjo ndoshta edhe për shkak të frikës së vendosjes së gjobës dhe marrjes të një vendimi detyrues për të vënë në dispozicion informacionin e kërkuar.

Pavarësisht se autoritet kanë një përgjegjshmëri më të madhe pas dërgimit të ankimit, problematik mbetet fakti që kërkuuesi vazhdon kalvarin e gjatë për të marrë informacionin, duke humbur kohë dhe duke paguar kosto financiare.

Komisioneri vazhdon të ndjekë të njëjtën praktikë, duke marrë në fillim një vendim të ndërmjetëm, në të cilin i kërkon dhe i jep një mundësi autoritetit publik për lëvrimin e informacionit përpara se Komisioneri të dalë me një vendim përfundimtar.

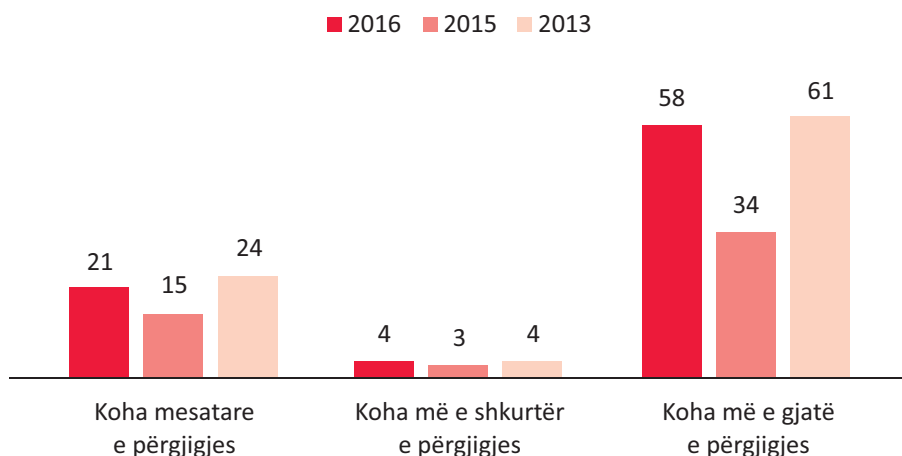
Konstatojmë që kjo praktikë e “qendrimit të ndërmjetëm” rezulton efektive, për sa kohë nga 79 ankime, Komisioneri ka pasur nevojë të dalë me vendim përfundimtar vetëm në 15 raste.

Ndryshe nga studimet e mëparshme, Res Publica nuk i është drejtuar Gjykatës për të kërkuar informacioni për dy arsye: së pari sepse është marrë një vendim pozitiv nga Komisioneri dhe së dyti autoritetet publike kanë qenë më të kujdesshëm në lëvrimin e informacionit, pas dërgimit të ankesës te Komisioneri. Duke pasur parasysh faktin që një numër i konsiderueshëm ankesash janë ende në shqyrtim nga Komisioneri, nuk përjashtohet rasti që të dërgohet ndonjë çështje në gjykatë edhe gjatë kohës së hartimit dhe publikimit të studimit.

4.2.4 Afatet

Nga grafiku i mësipërm rezulton se kemi një përkeqësim të situatës në lidhje me respektimin e afateve kohore dhe lëvrimit të informacionit brenda afateve ligjore. Nga viti 2015 në vitin 2016, kemi një ndryshim prej 6 ditësh më shumë të kohës mesatare për kthimin e përgjigjes pas kërkesës fillestare, ose, e shprehur në përqindje, koha mesatare është rritur me 40%.

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

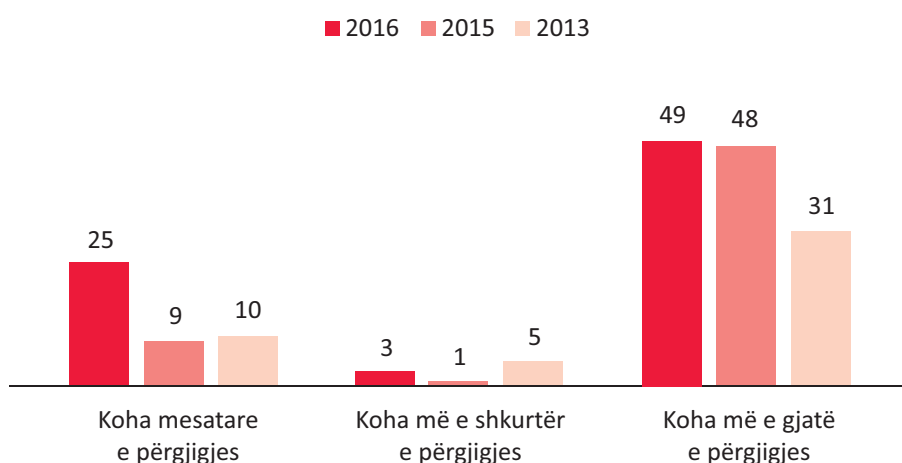


I njëjti fakt vihet re dhe nga krahasimi midis kohëzgjatjes më të madhe të kthimit të përgjigjes, pasi në vitin 2015 ka qenë 34 ditë, ndërsa në vitin 2016 është 58 ditë, ose e thënë ndryshe 70% më shumë. Ndërsa në lidhje me kohën më të shkurtër nuk kemi ndonjë ndryshim.

Duhet të theksojmë që rritja e afateve kohore të kthimit të përgjigjeve mund të ketë ardhur dhe për shkak të faktit që në shumicën e rasteve autoritetet publike kanë kërkuar kohë dhe mirëkuptim për afatet për shkak të volumit të madh të informacionit të kërkuar, apo faktorëve të tjerë si psh. lejet vjetore apo mungesat në punë për arsye shëndetësore të koordinatorëve, apo ndryshimit të koordinatorëve.

Pavarësisht faktit që Res Publica ka treguar mirëkuptim dhe ka toleruar shkeljen e afateve për marrjen e informacionit, mbetet shqetësues fakti që kemi një tejkalim shumë të madh të afatit ligjor, çka do të thotë që autoritet publike përballen me vështirësi në organizimin dhe zbatimin në mënyrë të shpejtë dhe efikase të ligjit.

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



Në grafikun e mësipërm konstatohet gjithashtu një përkeqësim i situatës në lidhje me afatet kohore për të kthyer përgjigje pas ankimeve administrative. Vihet re që koha e lëvrimit të informacionit pas ankimit administrativ, si në rastin e kohëzgjatjes mesatare, ashtu dhe në

rastin e kohëzgjatjes më të shkurtër, të cilat rezultojnë të jenë rritur mbi dy herë në raport me afatet kohore të viteve 2015 dhe 2013.

Duhet të theksojmë që një numër i madh i ankimeve janë ende në proces, megjithatë trendi në lidhje me afatet kohore pritet të jetë si më lart, duke sjellë një situatë aspak pozitive në lidhje me zbatimin e ligjit për të drejtën e informimit.

4.3 Analizë

Siç rezulton dhe nga statistikat e mësipërme, autoritet publike vazhdojnë të kenë probleme me përmbushjen e detyrimeve që rrjedhin nga ligji për të drejtën e informimit.

Megjithëse ka një përmirësim të situatës në lidhje me numrin e përgjigjeve të kthyer pas kërkesës fillestare, vihet re një tejkalim më i madh i afateve ligjore për të lëvruar informacionin, duke sjellë dhe humbjen e interesit për të marrë dhe përdorur informacionin e kërkuar. Duhet theksuar që në të shumtën e rasteve autoritetet publike, nëpërmjet emailit apo telefonit, kanë kërkuar mirëkuptimin e qendrës Res Publica për tejklaimin e afateve, për shkak të volumit të informacionit të kërkuar apo për shkak të problemeve eorganizative të vetë institucionit. Nuk është e qartë nëse kjo përbën një manovër të autoritetit publik për të fituar kohë, apo kjo sjellje vjen si shkak e problemeve organizative, apo të neglizhencës së treguar në momentet e para të mbërritjes së kërkesës.

Një tjetër problem që është konstatuar është fakti që autoritetet publike nuk i përgjigjen kërkesës në mënyrë të plotë, duke përmbushur pjesërisht kërkesën dhe duke e vënë kërkuuesin përpara situatës që të zgjedhë nëse do të dërgojë shkresë shtesë institucionit ose ta dërgojë çështjen te Komisioneri për të Drejtën e Informimit.

Përgjithësisht vihet re se fryma e autoriteve publike është bashkpunuese dhe shpesh ata kanë kërkuar ndihmë dhe sqarime nga Res Publica për përmbushjen e kërkesave për informacion dhe për mënyrën e interpretimit të ligjit. Për këtë shkak, në pjesën më të madhe të rasteve, kur autoritet publike kanë përmbushur pjesërisht kërkesën për informacion, Res Publica i është drejtuar me shkresë sqaruese në vend që të ndjekë rrugën administrative për ta dërguar ankesën te Komisioneri për të Drejtën e Informimit.

Megjithatë disa autoritete publike refuzojnë të zbatojnë ligjin për të drejtën e informimit. Nga 79 ankime të dërguara rezulton që Komisioneri ka vendosur pranimin e ankesës së qendrës Res Publica në 15 raste, një numër më i lartë krahasuar me vitin 2015, megjithëse në atë vit numri i ankesave ishte më i lartë. Kjo tregon që autoritet publike nuk e kanë kuptuar ende rëndësinë që ka ligji për të drejtën e informimit, i cili jo vetëm garanton të drejtën e çdo individi të kërkojë informacion, por është edhe një instrument nëpërmjet të cilit administrate publike bëhet më transparente, duke garantuar në këtë mënyrë pasjen e një shteti të së drejtës dhe një qeverisje më të mirë.

Sa më sipër, konstatojmë që autoritet publike dhe në mënyrë të veçantë koordinatorët për të drejtën e informimit duhet të vazhdojnë të trajnohen dhe Komisioneri për të Drejtën e Informimit duhet të rrisë dozën e ndëshkimeve për përsëritësit.

5. MONITORIMI I AUTORITETEVE PUBLIKE

5.1 Programet e transparencës

Pas miratimit të modelit të programit të transparencës nga Komisioneri për të Drejtën e Informimit, shumë prej autoriteteve publike nisën publikimin e informacioneve pa kërkesë, duke plotësuar programin e transparencës. Për të pasur një tablo më të plotë se si autoritetet publike kanë ndryshuar nga viti i parë i zbatimit të programit të transparencës, është bërë një krahasim, duke marrë në analizë nivelin e përmbushjes së programeve të transparencës, caktimin e koordinatorëve për të drejtën e informimit dhe mbajtjen e regjistrit të kërkesave dhe përgjigjeve.

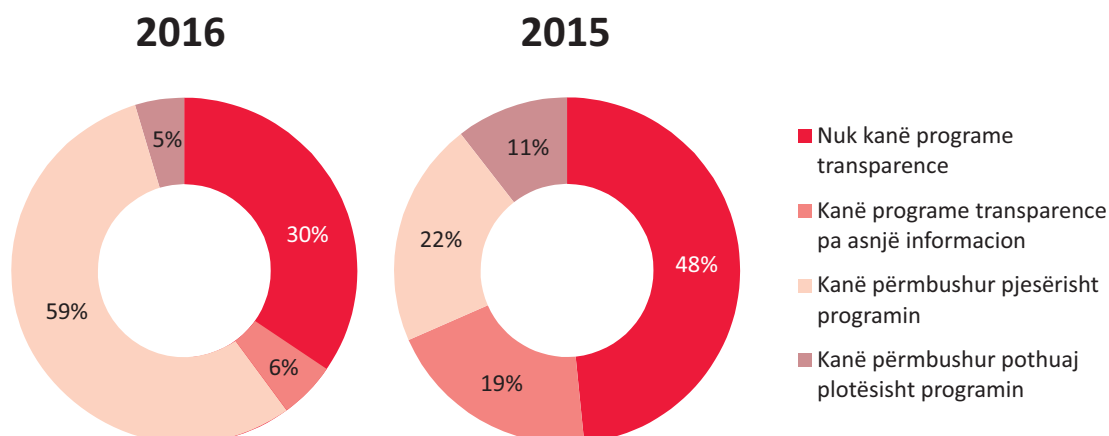
Për të pasur rezultate sa më të sakta, ashtu si dhe në studimin e vitit 2015, janë monitoruar 100 autoritete publike, duke i kategorizuar sipas rëndësisë që kanë, duke përfshirë autoritete nga të gjitha kategoritë dhe pushtetet, si pushteti qendror, qeverisja vendore, institucione të pavarura dhe institucione varësie.

Autoritete Kushtetuese dhe të Pavarura	20
Institucione të pushtetit qendror	20
Institucione të qeverisjes vendore	20
Institucione të pushtetit gjyqësor	20
Institucione varësie	20

Res Publica ka bërë një ndarje të barabartë midis kategorive të institucioneve duke i grupuar sipas pushteteve, ligjeve me të cilët ata rregullohen dhe kompetencave që ata kanë.

Pavarësisht se vihet re një përmirësim i situatës të zbatimit të programeve të transparencës, kemi ende një situatë problematike në lidhje me publikimin e informacioneve pa kërkesë nga autoritetet publike, sidomos lidhur me arsimin dhe kualifikimin e drejtuesve, raportet e auditit, monitorimin e kontratave të prokurimit publik, llojet e ndihmës shoqërore dhe subvencioneve që ofrohen, etj. Njëkohësisht, bie në sy fakti që në regjistrat e kërkesave dhe përgjigjeve, këto të fundit nuk janë të aksesueshme.

Fig. 8 - Përbushja e programeve të transparencës



Siç vihet re nga grafiku, kemi një përmirësim të situatës, ku vihet re që është ulur me 18% numri i autoriteteve publike që nuk kanë programe transparence.

Vihet re një rritje me 37% të numrit të autoriteteve publike që kanë përbushur pjesërisht programin e transparencës. Vihet re një ulje prej 13% të numrit të autoriteteve publike që kanë programet e transparencës bosh.

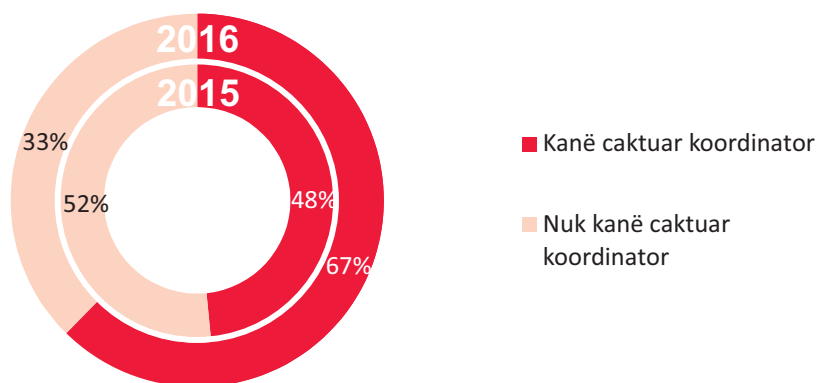
Më shumë se gjysma e autoriteteve publike ka përbushur pakt ose disi programin e transparencës dhe vetëm një numër i vogël autoritësh e kanë përbushur atë kënaqshëm. Ndryshimi nga 11% në 5% në raport me vitin 2015 nuk lidhet me përkeqësimin e situatës, por me përmirësimin e metodologjisë matëse të kryer nga Res Publica. Nëse do të zbatohet e njëjta mënyrë matjeje në vitin 2015, vetëm 1% e autoriteteve do të konsideroheshin se e kanë përbushur pothuaj plotësisht programin e transparencës.

Institucionet kushtetuese dhe institucionet qendrore të pushtetit ekzekutiv janë në një gjendje më të mirë në krahasim me gjykatat dhe organet pushtetit vendor.

Në vitin 2015 situata më e rëndë ishte në gjykata, ndërsa gjatë vitit 2016 vihet re një përmirësim i dukshëm i tyre, sidomos në rastin e reagimit ndaj një kërkesë për informacion që ka lidhje me informacione që duhej të ishin pjesë e programit të transparencës. Kjo sjellje është tregues që gjykatat nuk kanë tendencën të fshehin informacione, por përgjithësisht nuk janë të afta teknikisht të ndërtojnë platformat e duhura për të publikuar informacionet pa që i vihen në dispozicion publikut pa kërkesë. Shpesh vihet re që organe varësie i publikojnë informacionet e programit të transparencës në faqet e internetit të organeve eprorë. Kjo praktikë është inkurajuar edhe nga Komisioneri për të Drejtën e Informimit, dhe është e dukshme sidomos te prokuroritë, informacioni i të cilave gjendet në faqen e internetit të Prokurorisë së Përgjithshme.

5.2 Emërimi i koordinatorëve për të drejtën e informimit

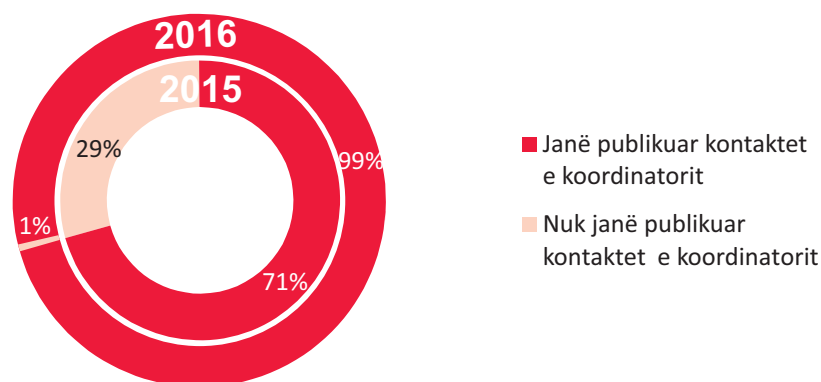
Një nga elementet e rëndësishëm në mbarëvajtjen dhe zbatimin efektiv të ligjit për të drejtën e informimit është caktimi i personave përgjegjës, të cilët kanë përgjegjësinë për lëvrimin e informacionit dhe në rast të shkeljes së dispozitave ligjore, përgjegjësia i ngarkohet pikërisht koordinatorit për të drejtën e informimit.

Fig. 9 - Caktimi i koordinatorëve për të drejtën e informimit

Nga grafiku i mësipërm rezulton një ndryshim pozitiv në numrin e autoriteteve publike që kanë caktuar koordinatorin për të drejtën e informimit. Rezulton një rritje prej 19% nga viti 2015.

Mbetet shqetësues fakti që edhe pas dy vjetësh nga hyrja në fuqi e ligjit të ri, një numër i konsiderueshëm i autoriteteve publike nuk kanë caktuar koordinatorët. Komisioneri për të Drejtën e Informimit nuk ka vendosur gjopa për moscaktimin e koordinatorit sepse ligji është i paqartë në këtë pikë, fakt ky i ngritur si shqetësim edhe në studimin e vitit 2015 nga Res Publica.

Përveç detyrimit për të caktuar koordinatorin për të drejtën e informimit, emri i tij dhe të dhënat e kontaktit duhet të publikohen në faqen zyrtare të institucionit, me qëllim lehtësimin e identifikimit të personit që trajton kërkesat për informacion.

Fig. 10 - Publikimi i të dhënave të kontaktit të koordinatorëve për të drejtën e informimit

Siç rezulton nga grafiku i mësipërm kemi një përmirësim të ndjeshëm të situatës për sa i përket publikimit të të dhënave të koordinatorëve. Nga 67 institucionet që kanë caktuar koordinatorë, 99% prej tyre kanë publikuar dhe të dhënat e tij.

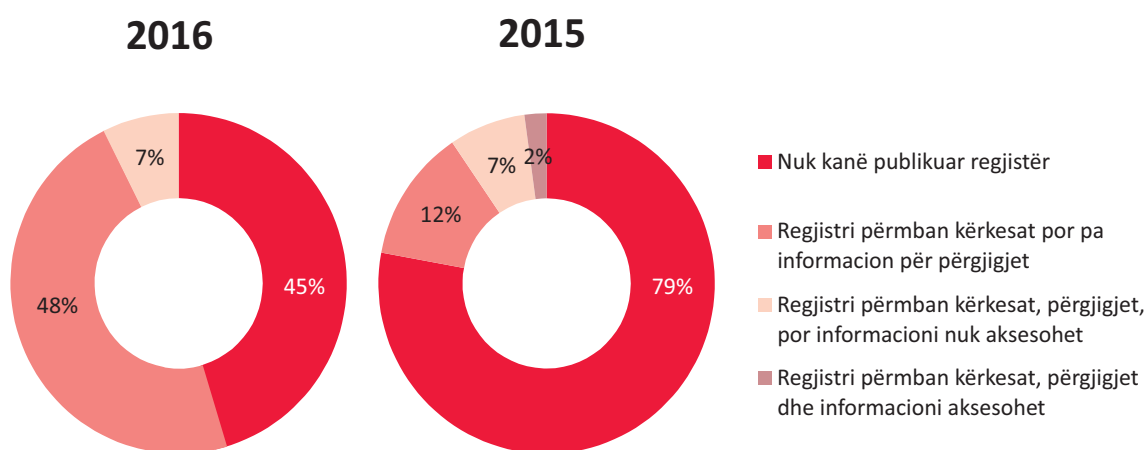
Vetëm në 1 rast koordinatori është caktuar, por nuk janë publikuar të dhënat e tij. Vlen të theksohet në këtë rast caktimi i koordinatorit është bërë nëpërmjet një urdhri, por nuk gjenden

të publikuara të dhënat e tij. Në këtë rast paraqitet paksa problematike situata, pasi një qytetar i interesuar duhet të kontrollojë të gjithë materialet e publikuara të institucionit për të gjetur emrin e koordinatorit nëse do të duhet që të komunikojë me të.

5.3 Regjistri i kërkesave dhe përgjigjeve

Mbajtja e një regjistri me numrin e kërkesës, objektin dhe përgjigjen është një tjetër detyrim i parashikuar në ligjin për të drejtën e informimit. Me qëllim evidentimin e mbajtjes së regjistrit nga autoritet publike, është ndjekur e njëjta metodë me studimin e mëparshëm, përta i përket elemnteve që janë monitoruar.

Fig. 11 - Publikimi i regjistrit të kërkesave dhe përgjigjeve



Nga grafiku i mësipërm vëhet re një përmirësim i situatës për sa i përket publikimit dhe plotësimit të regjistrit të kërkesave dhe përgjigjeve. Është ulur me 6% numri i institucioneve që nuk kishin publikuar regjistrin e kërkesave dhe përgjigjeve.

Gjithashtu vëhet re një përmirësim i ndjeshëm në lidhje me institucionet që kanë një regjistër që përmban kërkesat, përgjigjet dhe një përshkrim të shkurtër të informacionit. Në këtë rast kemi një rritje prej 36% të numrit të institucioneve ndërmjet viteve 2015 dhe 2016.

Një element tjetër që konstatohet është fakti që asnjë nga institucionet nuk ka një regjistër të plotë sipas parashikimeve të nenit 8 të ligjit për të drejtën e informimit. Sipas këtij neni regjistri duhet të përmbajë kërkesat dhe informacionet e dhëna. Institucionet shpesh kanë ndjekur praktikën që japin një përmbledhje të shkurtër të informacionit të dhënë, duke mos publikuar vetë informacionin e plotë që i është dhënë kërkuarit.

5.4 Analizë

Qëllimi parësor i ligjit për të drejtën e informimit është bërja sa më transparente e veprimtarisë së autoriteteve publike, duke i vendosur ata përpara detyrimit që të bëjnë publike pa kërkesë disa informacione për të cilat publiku prezumohet se ka interes, si psh. strukturën e institucionit, të

dhënat e arsimit dhe kualifikimit të funksionarëve, pagat e tyre, buxhetin dhe planet buxhetore, raportet e auditimeve, të dhënat mbi prokurimet publike, etj.

Siç konstatohet dhe nga shifrat e mësipërme, kemi një përmirësim të situatës lidhur me zbatimin e këtij detyrimi ligjor, ku 70% e institucione të monitoruara kanë program transparence, megjithëse vetëm 5% e tyre e kanë plotësuar pothuajse plotësisht këtë program. Vihet re se autoritet publike refuzojnë të publikojnë raportet e auditimit, të dhënat për procedurat e prokurimit apo procedurat konkurruese të koncensionit/partneritetit publik, të dhënat për arsimin dhe kualifikimin e funksionarëve drejtues, etj.

Mbetet shumë i lartë numri i autoriteteve publike që nuk kanë miratuar një program transparence, nga 100 institucione 30 % e tyre nuk kanë fare program transparence. Në nenin 18 pika b të ligjit nr.119/2014 “Për të drejtën e informimit”, parashikohet se mosvënja në zbatim e programit të transparencës dënohet me gjobë nga 50 000 deri në 100 000 lekë. Komisioneri për të Drejtën e Informimit ka vendosur gjobë për mos vënien në zbatim të programit të transparencës në një rast kundër Drejtorisë së Përgjithshme Detare, e cila edhe pas këtij vendimi vazhdon të mos ketë një program transparence sipas parashikimit të ligjit.

Krahas plotësimit të programit të transparencës, autoriteti publik është i detyruar të caktojë një person përgjegjës për të zbatuar të drejtën e informimit dhe të publikojë të dhënat e tij. Siç konstatohet nga grafikët një numër i konsiderueshëm autoritetesh publike, prej 33 % nga 100 institucione, nuk kanë caktuar një koordinator për të drejtën e informimit dhe si rrjedhojë nuk kanë publikuar dhe të dhënat e tij. Mos publikimi i të dhënave të koordinators përbën një shkelje administrative sipas nenit 18 pika e e ligjit nr.119/2014, e cila dënohet me gjobë nga 150.000 deri në 300.000 lekë. Komisioneri për të Drejtën e Informimit nuk ka nisur ende me zbatimin në masë të gjobave për mos zbatimin e këtij detyrimi.

Një tjetër problem që konstatohet sipas monitorimit të kryer është mos publikimi dhe mos mbajtja e regjistrit të kërkesave dhe të përgjigjeve. Nga 100 autoritete publike, vetëm 48% e tyre kanë një regjistër që përmban numrin e kërkesës, objektin dhe një përshkrim të shkurtër të përgjigjes që i është dhënë kërkuarit. Siç konstatohet, një numër i madh i autoriteteve publike nuk kanë fare regjistër ose e kanë atë të paplotë. Mos mbajtja dhe mos plotësimi i regjistrit të kërkesave dhe përgjigjeve përbën shkelje administrative sipas nenit 18 pika d, dh, e të ligjit nr.119/2014 “Për të drejtën e informimit”. Edhe në këtë rast, megjithëse nga raportimi rezulton që 52% e institucioneve nuk kanë regjistër ose nuk e kanë plotësuar atë, Komisioneri nuk ka nisur me zbatimin masiv të sanksioneve administrative me gjobë.

6. TESTIME NË FORMËN E LITIGIMIT STRATEGJIK

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

Komisioneri për të Drejtën e Informimit shqyrton ankesën dhe brenda 15 ditëve (pune) merr vendim për pranimin ose rrëzimin e ankesës. Kërkuesi ose autoriteti publik ka të drejtë të kundërshtojë vendimin në gjykatë brenda 45 ditëve (sipas ligjit 49/2012 “Për organizimin dhe funksionimin e gjykatës administrative dhe zgjidhjen e mosmarrëveshjeve administrative”).

Në rastet kur vendimi i Komisionerit për të Drejtën e Informimit nuk është kundërshtuar në gjykatë brenda afatit ligjor, ky vendim kthehet në një akt administrativ të paankimueshëm, i cili është i detyrueshëm për t’u zbatuar nga autoriteti publik kundër të cilit është dhënë.

Ligji për të drejtën e informimit ka një vakuum ligjor në lidhje me mosparashikimin e asnjë dispozite ligjore për ekzekutimin e vendimeve të Komisionerit për të Drejtën e Informimit.

Res Publica ka tentuar të gjejë zgjidhje alternative, duke i dërguar Komisionerit kërkesa për ekzekutimin e vendimeve, pasi autoritet publike refuzuan në mënyrë të heshtur ose me anë të shkresave zyrtare për të na vënë në dispozicion informacionin e kërkuar (pas marrjes së vendimit nga Komisioneri). Për njërën nga kërkesat e dërguara Komisioneri është shprehur se nuk ka në dispozicion mjete ligjore për të ekzekutuar vendimet e tij.

Pas kësaj përgjigjeje, Res Publica iu drejtua Gjykatës Administrative për të kërkuar detyrimin e autoritetit publik për të vendosur në dispozicion informacionin e kërkuar. Gjykata pranoi padinë duke vendosur detyrimin e autoritetit publik për të vendosur në dispozicion informacionin dhe dokumentat e kërkuara. Në këtë rast, pala e paditur (Komisioneri Shtetëror për Ndhimën Juridike) ka ankimuar vendimin dhe çështja ndodhet aktualisht në Gjykatën Administrative të Apelit.

Duke kosntatuar kohën e gjatë dhe kalvarin e gjatë të procedurave që duhet të ndjekë kërkuesi për të marrë informacionin, pas hyrjes në fuqi të Kodit të ri të Procedurave Administrative¹,

1 Ligji nr.44/2015 “Kodi i Procedurave Administrative të Republikës së Shqipërisë”, i cili ka hyrë në fuqi më 28.05.2016

Res Publica tekntoi të shfrytëzojë dispozitat e reja të cilat parashikojnë mekanizma, me anë të të cilave autoritetet publike mund të ekzekutojnë vendimet e tyre.

Në nenin 164 të Kodit të Procedurave Administrative (KPA) parashikohet se akti administrativ mund të ekzekutohet vetëm pasi ka hyrë në fuqi. Një nga rastet kur akti administrativ fillon të ekzekutohet është pas përfundimit të afatit të ankimit administrativ, nëse nuk është bërë ankim.

Sipas nenit 167 të KPA, organi që ka të drejtë të ekzekutojë aktin administrativ (në rastin në fjalë vendimin e Komisionerit) është organi që ka nxjerrë aktin. Nëse autoriteti publik refuzon të zbatojë detyrimin vullnetarisht, organi publik kompetent njofton subjektin e ekzekutimit për ekzekutimin e detyrueshëm (neni 171 i KPA).

Pavarësisht këtyre mekanizmave që ka parashikuar Kodi i Procedurës Administrative, Komisioneri nuk ka marrë ende asnjë vendim në lidhje me kërkesën e dërguar nga Res Publica për ekzekutimin e vendimit nr.1, datë 25.01.2016. Res Publica e ka dërguar çështjen në Gjykatën Administrative të Shkallës së Parë Tiranë. Kjo çështje është ende në pritje të gjyqimit.

6.2. Çfarë përfshihet në “Informacion publik”

Sipas ligjit për të drejtën e informimit, autoritet publike janë të detyruar për të vënë në dispozicion të kërkesit informacionin që prodhohet ose mbahet nga institucioni publik. Në një rast ku Res Publica i ka kërkuar Ministrisë së Mbrojtjes (shkurt MM) vënien në dispozicion të një studimi të hartuar nga një grup ekspertësh të huaj, i cili disponohet nga MM, institucioni në fjalë u shpreh se dokumentacioni nuk mund të na vihej në dispozicion, pasi: Studimi kishte autor të huaj dhe ishte për përdorim të brendshëm.

Me vendimin nr.1, datë 25.01.2016, Komisioneri për të Drejtën e Informimit u shpreh si më poshtë:

“Në kuptim të nenit 2 pika 2 e Ligjit 119/2014, informacioni publik është çdo e dhënë e regjistruar në çfarëdo lloj forme ose formati, gjatë ushtrimit të funksionit publik, pavarësisht nëse është përpiluar ose jo nga Autoriteti Publik”.

I njëjti qendrim është mbajtur nga Komisioneri dhe në vendimin nr. 67, datë 28.09.2016 kundër Bashkisë Sarandë, e cila refuzoi të vinte në dispozicion kopje të raportit të auditimit të kryer nga KLSH, duke argumentuar se Res Publica duhet ti drejtohej KLSH-së, për të marrë informacionin e kërkuar.

6.3. Delegimi i kërkesës për kompetencë të një institucioni tjetër

Në lidhje me autoritetin publik që është kompetent për të lëvruar informacionin e kërkuar janë hasur probleme veçanërisht në rastet e institucioneve të varësisë, apo institucioneve që janë të ndarë me degë. Për të shmangur këtë “konflikt”, Komisioneri për të Drejtën e Informimit me urdhrin nr.141, datë 20.05.2016 “Për miratimin e udhëzuesit” autoritet publike në zbatim të ligjit për të drejtën e informimit”, vlerësohet të jetë organi/zyra qendrore.

Për shembull, në rastin kur kërkesa i është dërguar një dege, si Zyra e Regjistrimit të Pasurive të Paluajtshme Vlorë, Komisioneri me vendimin nr.62, datë 29.09.2016 shprehet se:

“Zyra Qendrore e Rregjistrimit të Pasurive të Paluajtshme është Autoriteti Publik përgjegjës për zyrën qendrore dhe të gjitha degët në varësi të saj”.

6.4. Kufizimi i të drejtës për informim

Sekreti shtetëror

Autoritet publike në ndnjë rast tentojnë të përdorin togfjalëshin “sekret shtetëror” për të refuzuar dhënien e informacionit. Pavarësisht se ligji ka parashikuar në mënyrë taksative rastet kur informacioni kufizohet, autoritet publike vazhdojnë të anashkalojnë parashikimet e ligjit, duke refuzuar dhënien e informacionit me justifikimin se ai përbën “sekret shtetëror”. Për të refuzuar dhënien e informacionit sepse ai përbën sekret shtetëror, duhet të plotësohen 2 kushte:

Së pari, informacioni duhet të jetë i klasifikuar si i tillë sipas ligjit nr.8457, datë 11.02.1999 “Për informacioni e klasifikuar “Sekret Shtetëror”;

Së dyti, në momentin që kërkohet një informacion i tillë duhet të ngrihet një komision për të analizuar proporcionalitetin dhe nëse ky informacion mund të deklasifikohet apo duhet të përbëjë sekret shtetëror në vazhdim.

Të njëjtin qëndrim ka mbajtur dhe Komisioneri për të Drejtën e Informimit në vendimin nr.1, datë 25.01.2016, ku shprehet se:

“Studimi i sipërcituar është hartuar ng anjë autor i huaj dhe është klasifikuar i brendshëm nga vetë autori.Porn ë zbatim të ligjit ligjit nr.8457, datë 11.02.1999 “Për informacioni e klasifikuar “Sekret Shtetëror, i ndryshuar, Autoriteti Publik/MM nuk ka filluar asnjë procedurë për klasifikimin e këtij studimi. Bazuar në nenin 6 të këtij ligji, autoriteti publik duhet të kishte përmbushur menjëherë detyrimin për të nisur procedurën e klasifikimit të studimit (pjesërisht apo plotësisht), duke legjitimuar në këtë mënyrë mosdhënien e informacionit të kërkuar në këtë studim”

Në lidhje me arsyetimin nëse të dhënat statistikore përbëjnë sekret, Komisioneri ka rikonfirmuar dhe njëherë me vendimin nr. 39, datë 30.06.2016 se:

“Për informacionin mbi shifrat e personave të ndjekur lidhur me figura të ndryshme armiqësore gjatë periudhës 1980-1989, referuar dosjeve të kategorisë 2A, Komisioneri vlerëson se informacionet statistikore nuk mund të jenë sekret dhe si të tilla duhet të vendosen ne dispozicion të kërkuarit.”

Të dhëna konfidenciale

Në disa raste autoritet publike pretendojnë që të dhënat e kërkuara janë konfidenciale dhe për rrjedhojë refuzojnë vënien në dispozicion. Për shembull, Bashkia Sarandë ka refuzuar të verë në dispozicion një kopje të auditimit të kryer nga Kontrolli i Lartë i Shtetit me argumentin që ky informacion është konfidencial.

Komisioneri për të Drejtën e Informimit në vendimin nr. 67, datë 28.09.2016, shprehet se:

“Raportet e auditimit nga Kontrolli i Lartë i Shtetit është informacion publik dhe dhënia e tij nuk mund të refuzohet.

...

E drejta për t’u informuar është një prej të drejtave themelore të njeriut, e parashikuar në nenin 23 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë. Kjo e drejtë duhet parë e lidhur e ngushtë me parimin e transparencës dhe llogaridhënies, si një shtyllë tjetër themelore e shtetit të së drejtës.”

E drejta e informimit dhe marrëdhëniet ndërkombëtare

Në një nga kërkesat e dërguara në Ministrinë e Mbrojtjes u kërkua një kopje e një studimi të hartuar nga një grup ekspertësh ndërkombëtar me financimin e Ambasadës Zviceriane. Ministria e Mbrojtjes në parashtrimet e saj në seancën degjimore pranë Komisionerit për të Drejtën e Informimit argumentoi që një nga arsyet e refuzimit të informacionit është edhe respektimi i marrëdhënieve ndërkombëtare, duke shmangur incidente të këtij dimension.

Komisioneri për të Drejtën e informimit në vendimin nr.1, datë 25.01.2016, u shpreh:

“Për sa i përket mbarëvajtjes së marrëdhënieve ndërkombëtare ose ndërqeveritare, pavarësisht nga sa parashikohet në paragrafin e parë, të pikës 2, të nenit 17, informacioni i kërkuar nuk refuzohet në rast se ekziston një interes publik më i lartë për dhënien e tij.

Në Konventën e Aarhusit, me qëllim mbrojtjen e së drejtës së çdo individi, të brezave të sotëm dhe të ardhshëm, për të jetuar në një mjedi të përshtatshëm për shëndetin dhe mirëqënien e tij, çdo palë do të garantojë të drejtën e publikut, për të patur një informacion për mjedisin, për të marrë pjesë në marrjen e vendimeve mjedisore dhe për t’iu drejtuar gjykatës, në lidhje me çështje të mjedisit”

Sa më sipër, kufizimi i të drejtës për t’u informuar mbi dokumenta dhe informacione për shkak të mbrojtjes së marrëdhënieve ndërkombëtare nuk është absolute, ky kufizim shikohet rast pas rasti dhe duhet t’i nënshtrohet testit të proporcionalitetit. Kur konstatohet se interesi publik është më i lartë për tu njohur me informacionin, kufizimet nuk zbatohen (Shih Vendimin nr. 62, datë 29.09.2016 të Komisionerit për të Drejtën e Informimit).

6.5. Detyrimi për të treguar arsyet e kërimit të informacionit

Ligji për të drejtën e informimit parashikon qartësisht të drejtën e çdo personi për të kërkuar informacion pa qenë i detyruar të shpjegojë motivet. Pavarësisht se ligji është shumë i qartë, autoritet publike vazhdojnë të pyesin për arsyet dhe motivet pse kërkohej informacioni.

Përveç rasteve kur pyesin në rrugë jozyrtare për motivet, shumë nga autoritet e reflektojnë këtë fakt duke refuzuar dhënien e informacionit me argumentin se “informacioni jepet pasi të vërtetohet interesi legjitim...”. Komisioneri ka konkluduar që informacioni jepet, pa kërkuar arsyet e kërimit të tij. (duhet shembull)

6.6. Kostot për lëvrimin e informacionit

Sipas nenit 13 të ligjit nr.119/2014 “Për të drejtën e informimit”, parashikohet se dhënia e informacionit mund të bëhet kundrejt një tarife, të përcaktuar më parë dhe të bërë publike nga autoriteti publik në faqen e tij të internetit dhe në mejdiset e pritjes së publikut.

Komisioneri për të Drejtën e Informimit me urdhrin nr. 86, datë 17.04.2015 “Për tarifat e dhënies së informacionit (dokumentacionit) të kërkuar” ka vendosur:

“Tarifa e shërbimit të dhënies së informacionit (fotokopje ose CD) do jetë si më poshtë:

- *Deri në 10 fletë informacioni përfitohet pa pagesë;*
- *Mbi 10 fletë, për formatin A4, pagesa do të jetë 5 (pesë) lekë fletë;*
- *Për informacionin e dhënë me CD, pagesa do të jetë 60 lekë/CD.”*

Pavarësisht se në urdher është parashikuar kostoja e dhënies së informacionit, autoritetet publike vijnë të vendosin çmime të ndryshme, duke sjellë dhe një kosto shumë të lartë për kërkuesin. Psh. në një rast qendrës Res Publica iu kërkua të paguante 80.000 lekë për 4000 faqe, një shifër dukshëm shumë më e lartë se tarifat e përcaktuara nga Komisioneri (4 herë më e lartë).

Theksojmë se edhe tarifat e përcaktuara nga Komisioneri janë të larta. Fryma e ligjit është që kërkuesi duhet të paguajë kostot e materialeve të përdorura dhe jo të ndonjë shërbimi. Tarifa prej 5 lekë për fletë është më e lartë se kostoja, pasi në treg ofrohet shërbimi i fotokopjes edhe me 2 lekë për fletë, ku përfshihet jo vetëm kostoja e materialit (letër dhe bojë), por edhe shërbimi, kostot indirekte, si dhe fitimi i subjektit të bashku me barrën fiskale. Dukshëm, kostoja është nën 2 lekë për fletë dhe kjo mund të reflektohet edhe në tarifat që duhen aplikuar për të drejtën e informimit.

Gjithashtu rezulton që shumë prej autoriteteve shpeshherë refuzojnë të japin informacionin, me pretekstin që duhet të paguhet një kosto e caktuar për të marrë informacionin, pa specifikuar shumën që duhet të paguhet. Në urdhrin e mësipërm është përcaktuar se specialisti përkatës i seksionit, në bashkëpunim me koordinаторin për të drejtën e informimit, duhet të përlogarisë koston totale të informacionit të kërkuar dhe t’ia vendosë në dispozicion kërkuesit. Kthimi i përgjigjive me argumentin që duhet të paguani një kosto për informacionin e kërkuar, pa specifikuar koston totale dhe numrin e llogarisë ku do të bëhet arkëtimi, sjell një refuzim efektiv të lëvrimit të informacionit.

Mospërcaktimi paraprakisht i një tarife, mospublikimi, ose caktimi i tarifave abusive, përbëjnë shkelje dhe dënohen me gjobë nga 150 000 deri në 300 000 lekë. Nga monitorimi është konstatuar që autoritet publike nuk kanë publikuar paraprakisht tarifat, pavarësisht se pjesa dërrmuese e tyre nuk aplikojnë asnjë tarifë në praktikë.

7. ROLI I KOMISIONERIT PËR TË DREJTËN E INFORMIMIT

7.1. Miratimi i modelit të programit të transparencës

Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale, në përputhje me ligjin nr.119, datë 18.09.2014 “Për të Drejtën e Informimit”, ka miratuar programin model të transparencës dhe e ka vendosur atë në dispozicion të autoriteteve publike. Komisioneri ka ndërmarrë nisma trajnuese të vazhdueshme për koordinatorët për të drejtën e informimit me qëllim përmbushjen e detyrimeve që rrjedhin nga ligji.

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

Edhe pse kanë kaluar dy vite nga hyrja në fuqi e ligjit të ri, vazhdon ende të ketë një zbatim të pjesshëm, të vonuar dhe të parregullt të dipozitave të tij. Nga monitorimi i vazhdueshëm i programeve të transparencës, Zyra e Komisionerit ka konstatuar që ka institucione të cilat nuk kanë hartuar ende programet e transparencës.

Deri më datë 10.05.2016, Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale ka konstatuar se vetëm 125 institucione kanë miratuar programin e transparencës. Edhe ato institucione që kanë hartuar dhe miratuar programet e transparencës nuk i kanë të plotë.

Megjithatë ndodhemi ende në një fazë të hershme të zbatimit të ligjit të ri dhe autoritetet publike vazhdojnë të kenë ende paqartësi në kuptimin e ligjit, Zyra e Komisionerit ka ndërmarrë nisma për ndergjegjesimin e autoriteteve publike dhe trajnimin e koordinatorëve.

Krahas trajnimeve, Komisioneri ka marrë edhe disa masa administrative, duke dënuar me gjobë institucionin që nuk ka përmbushur programin e transparencës¹. Duhet të theksojmë që numri i dënimeve me gjobë është shumë i ulët, pavarësisht faktit që një numër i konsiderueshëm institucionesh nuk kanë nisur ende të zbatojnë detyrimet që rrjedhin nga ligji.

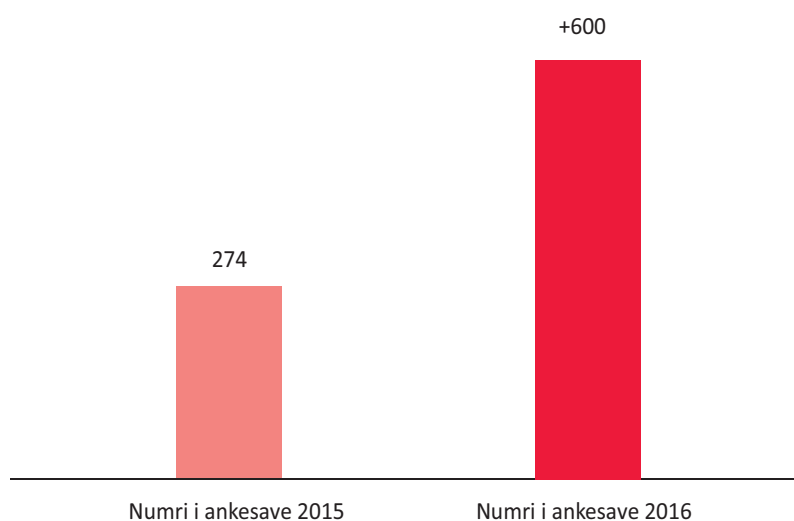
1 Masa administrative me gjobë është marrë vetëm në një rast në shumën 50.000 leke, ndaj autoritetit publik, Drejtoria e Përgjithshme Detare

7.3. Trajtimi i ankesave nga Komisioneri për të Drejtën e Informimit

Gjatë vitit 2015, pranë Zyrës së Komisionerit janë depozituar 274 ankesa nga persona fizikë dhe persona juridikë lidhur me mosrespektimin dhe garantimin e së drejtës për informim, kryesisht me objekt “Refuzim dhënie informacioni dhe kopje të dokumentave zyrtare” ndaj autoriteteve publike.

Gjatë vitit 2016 deri në muajin Dhjetor 2016 (në kohën e publikimit të këtij raporti), pranë Zyrës së Komisionerit janë depozituar mbi 600 ankesa nga persona fizikë/juridikë me objekt mosrespektimin dhe garantimin e së drejtës për informim.

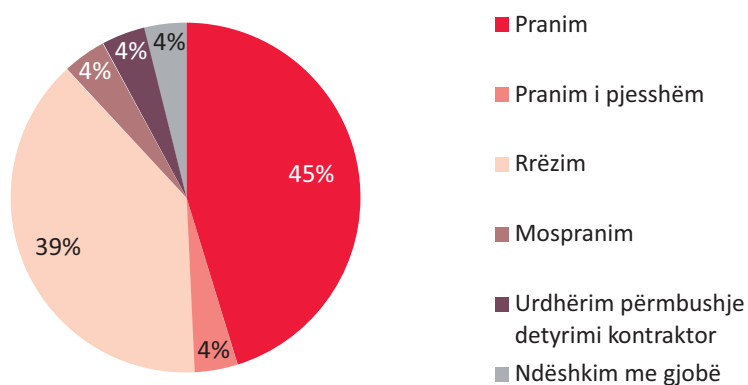
Fig. 12 - Numri i ankesave të trajtuara nga Komisioneri



Nga grafiku i mësipërm konstatohet një rritje e konsiderueshme, mbi dy herë më e lartë, e numrit të ankesave të dërguara nga persona fizik apo juridik. Kjo tregon për një rritje të ndërgjegjësimit të subjekteve në lidhje me të drejtat që gëzojnë dhe zbatimit të ligjit. Gjithashtu kjo statistikë tregon edhe paaftësinë e autoriteteve publike për t’iu përgjigjur detyrimeve ligjore.

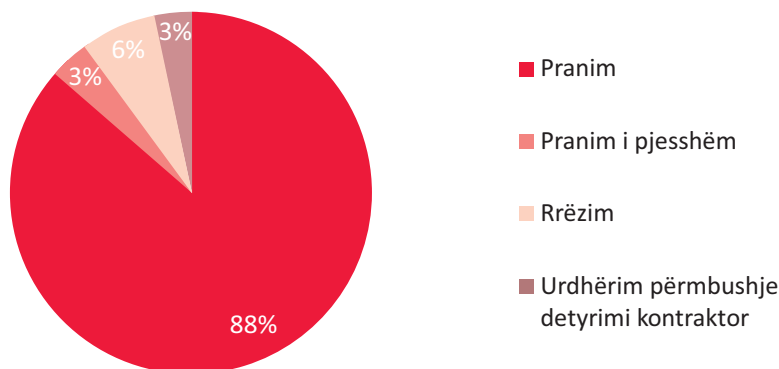
Nga monitorimi i faqes zyrtare të Komisionerit, rezulton që gjatë vitit 2015, Komisioneri ka marrë 50 vendime për 274 kërkesa.

Fig. 13 - Vendimmarrja e Komisionerit për vitin 2015



Siç shihet nga grafiku i mësipërm, rezulton që nga 50 vendime, komisioneri ka vendosur pranimin dhe pranimin e pjesshëm në 49% të rasteve. Në 43% të ankesave Komisioneri ka vendosur rrëzimin e ankimit me arsyetimin si të pabazuara në ligj dhe për shkak të dërgimit të ankesës jashtë afatit të parashikuar në ligji. Kjo shifër tregon se individët gjatë vitit 2015 akoma nuk e kishin kuptuar ligjin për të drejtën e informimit. Vetëm për 2 ankesa Komisioneri ka pranuar ankesën dhe ka vendosur gjobë ndaj autoritetit publik².

Fig. 14 - Vendimmarrja e Komisionerit për vitin 2016



Bazuar në monitorimin e vendimeve të vitit 2016, Komisioneri për të Drejtën e Informimit ka marrë 34 vendime.

Vihet re që numri i vendimeve të marra nga Komisioneri është më i ulët se në vitin 2015, pavarësisht faktit që numri i ankesave është dyfishuar. Nga monitorimi i faqes zyrtare të Komisionerit dhe përgjigjes zyrtare të tij, Komisioneri nuk ka marrë shumë vendime pasi çështjet janë zgjidhur me ndërmjetësim. Ky fakt tregon që autoritet publike ndërgjegjësohen dhe rrisin nivelin e bashkëpunimit kur ndërhyjnë Komisioneri.

Nga vendimet konstatohet një numër shumë i ulët i rasteve të rrëzimit të ankesave të bëra nga subjektet në raport me vitin 2015 (gjithsej 2 raste, përveç rasteve kur ankesat kanë qenë jashtë kontekstit të ligjit apo afatit ligjor, gjithsej 80 raste, ose 13% të rasteve). Mbetet shqetësues fakti që në më shumë se 30 raste Komisioneri ka marrë vendim pranimi të ankesës megjithë përpjekjet e tij për ndërmjetësim, që do të thotë disa autoritete publike vazhdojnë të tregojnë “kokëfortësi”.

Pavarësisht se një numër i konsiderueshëm autoritetesh vazhdojnë të refuzojnë dhënien e informacionit, Komisioneri ka aplikuar deri tani gjoba në 2 raste³.

2 Gjopa është vendur ndaj autoritetit publik IKMT (vendimi nr.32, datë 11.05.2016) dhe ndaj Drejtorisë së Përgjithshme Detare (vendimin nr.32, datë 11.05.2016)

3 Ndaj Autoritetit Kombëtar të Ushqimit, me vendimin nr.65, datë 21.09.2016, dhe ndaj autoritetit publik/Bashkia Shkodër me vendimin nr.66 datë 21.09.2016, për shkak të mostrajimit të kërkesës brënda afatit ligjor

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

Krahas Komisionerit për të Drejtën e Informimit, një tjetër institucion “kujdestar” për zbatimin e ligjit për të drejtën e informimit është Avokati i Popullit, i cili është dhe institucioni që kujdeset për respektimin dhe mbrojtjen e të drejtave të individit.

Ligji nr.119/2014 “Për të drejtën e informimit” krijoi premiset e një konfuzioni midis dy institucioneve, pasi nga njëra anë parashikon se institucioni kompetent për të shqyrtuar ankimet administrative është Komisioneri për të Drejtën e Informimit, ndërsa nga ana tjetër parashikon se kjo procedurë nuk cenon kompetencat e Avokatit të Popullit lidhur me zbatimin dhe mbikëqyrjen e të drejtave civile.

Ky problem është konstatuar edhe në praktikë gjatë vitit 2015, ku Avokati i Popullit ka informuar qendrën Res Publica se pranë tij ishin regjistruar 24 ankesa për periudhën 01.01.2015 deri 05.11.2015. Prej tyre, 20 ankesa lidheshin me të drejtën e informimit sipas ligjit nr. 119/2014 “Për të drejtën e informimit”, kurse 4 të tjera ankesa lidheshin me të drejtën e informimit bazuar në Kodin e Procedurave Administrative. Në favor të ankuesit ishin zgjidhur 4 raste, u gjetën të pabazuara 2 raste, ndërsa në 1 rast ankuesi hoqi 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 ezaurohej ndonjë mjet ligjor. Siç konstatohet, në vitin 2015 ankesat janë paraqitur në dy institucione (274 pranë Komisionerit dhe 24 pranë Avokatit të Popullit), duke sjellë dhe një konfuzion te qytetarët.

Ky problem është konstatuar edhe nga Kuvendi i Shqipërisë, i cili me anë të Rezolutës të miratuar në datën 16.04.2015, mbi veprimtarinë e institucionit për vitin 2014, kërkoi lidhjen e një marrëveshje bashkpunimi me qëllim trajtimin e rasteve me objekt të drejtën e informimit, në referencë të nenit 24 të ligjit nr.119/2014.

Ndonëse ka më shumë se një vit nga miratimi i Rezolutës, ende nuk është lidhur një marrëveshje mes Komisionerit dhe Avokatit të Popullit. Pavarësisht këtij fakti, vihet re që situata në vitin 2016 është stabilizuar dhe Avokati i Popullit nuk i trajton më ankesat e dërguara nga individët. Në përgjigjen e tij, Avokati i Popullit shprehet se është zyra e Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale që ndjek zbatimin e këtij Ligji dhe jo Avokati i Popullit, duke sugjeruar se ky institucion nuk vepron më në këtë fushë, siç ndodhi në vitin 2015. Në mënyrë të heshtur, Avokati i Popullit i ka dhënë zgjidhje situatës.

9. KONKLUZIONE & REKOMANDIME

9.1. Konkluzione

Aspekte pozitive

- Gjatë vitit 2016 është rritur me 9 % numri i përgjigjeve të kthyer nga autoritetet publike, duke përmirësuar lehtë situatën e reagimit pas dorëzimit të kërkesës fillestare për informim. Megjithatë, situata është ende problematike, pasi ende në 1/3 e rasteve autoritetet publike nuk i përgjigjen kërkesave fillestare.
- Kemi një përmirësim të situatës përsa i përket plotësimit të programit të transparencës, ku 70% e autoriteteve publike të monitoruara kanë program transparence, megjithëse vetëm 5% e tyre e kanë plotësuar pothuajse plotësisht këtë program dhe asnjë prej tyre nuk e ka përmbyshur plotësisht. Nga informacionet që nuk publikohen mund të përmendim raportet e auditimit, të dhënat për procedurat e prokurimit, arsimin dhe kualifikimin e funksionarëve drejtues, ndihmën shoqërore dhe subvencionet, etj. Megjithëse kemi një përmirësim të situatës përsa i përket institucioneve që kanë plotësuar programin e transparencës, përsëri mbetet shumë i lartë numri i autoriteteve publike që nuk kanë miratuar një program transparence, ku 30 % e autoriteteve publike të monitoruara nuk kanë fare program transparence.
- Rezulton një rritje prej 19% lidhur me caktimin e koordinatorit për të drejtën e informimit dhe përgjithësisht janë publikuar dhe të dhënat e koordinatorit. Pavarësisht trendit pozitiv për caktimin e koordinatorëve, situata është ende problematike pasi 33 % e autoriteteve publike të monitoruara nuk kanë caktuar një koordinator për të drejtën e informimit.
- Megjithëse nuk është nënshkruar një marrëveshje bashkëpunimi midis Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Avokatit të Popullit, duket se ky ngërç është zgjidhur nga Avokati i Popullit, duke u tërhequr plotësisht nga trajtimi i ankesave për shkelje të së drejtës së informimit.

- Para Komisionerit për të Drejtën e Informimit janë dorëzuar mbi dy herë më shumë ankesa në vitin 2016. Megjithatë, Komisioneri ka marrë vetëm 34 vendime (rreth 30% më pak se në vitin 2015), pasi ka preferuar shfrytëzimin e rrugëve të tjera duke i zgjidhur konfliktet me ndërmjetësim që përgjithësisht ka funksionuar si mënyrë.

Aspekte negative

- Është rritur dy herë numri i rasteve të kthimit të përgjigjeve të pjesshme.
- Është ulur me 11% numri i përgjigjeve të kthyer pas ankimit te Komisioneri për të Drejtën e Informimit.
- Nga viti 2015 në vitin 2016, është zgjatur me 40% koha mesatare e kthimit të përgjigjes pas kërkesës fillestare.
- Është përkeqësuar situata në lidhje me kohën e lëvrimin të informacionit pas ankimit administrativ. Rezulton që të jetë rritur mbi dy herë në krahasim me vitin 2015.
- Vetëm 48% e autoriteteve publike të monitoruara mbajnë një regjistër për numrin e kërkesave, objektin e tyre dhe një përshkrim të shkurtër të përgjigjes së dhënë. Një numër i madh i autoriteteve publike nuk kanë fare regjistër ose e kanë tërësisht të paplotësuar.
- Komisioneri për të Drejtën e Informimit gjatë vitit 2016 ka vendosur vetëm 3 ndëshkime me gjobë. Vendimet e Komisionerit për të Drejtën e Informimit vazhdojnë të hasin pengesë në ekzekutim për arsye se ende mungojnë në ligj mekanizmat që e bëjnë të detyrueshëm ekzekutimin e vendimit.
- Pavarësisht se Komisioneri ka miratuar një urdhër për tarifat dhe kostot e dhënies së informacionit, autoritet publike vazhdojnë të mos e zbatojnë dhe kanë paqartësi për mënyrën e aplikimit të tarifave.

9.2. 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 ka nevojë për përmirësime që duhen të adresohen nga ligjvënësi.

Rekomandimi nr. 1

Të përfshihet në nenin 18 të ligjit, rasti për vendosjen e gjobave ndaj titullarëve të autoriteteve publike, që nuk kanë caktuar koordinatorin

Në studimin e vitit 2015 Res Publica ka rekomanduar që është e nevojshme të përfshihet si shkelje administrative mosaktimi i koordinatorit nga titullari i autoritetit publik dhe si rrjedhojë të aplikohet një dënim me gjobë në rastin e konstatimit të kësaj shkeljeje. Nga monitorimi i vitit 2016 vihet re që një numër i lartë i autoriteteve publike vazhdojnë të mos caktojnë koordinatorin për të drejtën e informimit, duke e bërë të nevojshme këtë ndërhyrje në ligj.

Rekomandimi nr. 2

Të fillojë zbatimi masiv i gjobave kundër autoriteteve publike që shkelin ligjin për të drejtën e informimit

Ashtu siç kemi rekomanduar dhe në studimin e vitit 2015, Komsioneri duhet të rrisë aplikimin e gjobave, pasi një numër i konsiderueshëm autoritetesh publike vazhdojnë të refuzojnë të lëvrojnë informacionin, nuk përgjigjen brenda afateve ligjore, nuk plotësojnë programin e transparencës, nuk caktojnë koordinatorin për të drejtën e informimit, si dhe nuk mbajnë regjistrin për kërkesat dhe përgjigjet.

Autoriteteve publike i është lënë mjaftueshëm kohë për t'u njohur me ligjin dhe për ta kuptuar atë. Pas kalimit të dy vjetëve pas hyrjes në fuqi të ligjit nuk mund të justifikohet mospërmbushja e detyrimeve ligjore për shkak të neglizhencës, mungesës së njohurive mbi ligjin apo problemeve organizative. Në shumë raste besojmë se mospërmbushja e detyrimeve ligjore vjen për shkak të mungesës së vullnetit. Për këtë arsye Komisioneri duhet të rrisë zbatimin e gjobave, sidomos ndaj autoriteteve publike që përveçse refuzojnë të japin informacion, nuk përmbushin as programin e transparencës, si dhe në mënyrë të përsëritur nuk përmirësojnë punën e tyre, megjithëse vendimet e Komisionerit.

Rekomandimi nr. 3

Të parashikohet në ligj mundësia për të ekzekutuar forcërisht vendimet e Komisionerit për të Drejtën e Informimit

Nga praktika është konstatuar se vendimet e Komisionerit vazhdojnë të mos ekzekutohen, pasi në ligj mungon një dispozitë që parashikon se vendimi i Komisionerit është i ekzekutueshëm nëse kanë kaluar afatet për ankimim. Ashtu siç kemi rekomanduar dhe në studimin e mëparshëm, në ligj duhet të parashikohet mundësia që vendimet e Komisionerit të bëhen tituj ekzekutivë dhe mosekzekutimi i vendimit të përbëjë shkelje administrative dhe të shoqërohet me gjobë.

Rekomandimi nr. 4

Autoritet publike duhet të bëjnë publike tarifat dhe kostot për të marrë dokumentat zyrtarë

Bazuar në Urdhrin nr. 86, datë 17.04.2015 "Për tarifat e dhënies së informacionit (dokumentacionit) të kërkuar" të Komisionerit për të Drejtën e Informimit, autoritet publike duhet të publikojnë tarifat dhe kostot për të marrë dokumentat.

Rekomandimi nr. 5

Të vijojnë trajnimet e koordinatorëve për të drejtën e informimit, sidomos lidhur me programet e transparencës

Pavarësisht se nga zyra e Komisionerit për të Drejtën e Informimit janë zhvilluar trajnime të vazhdueshme për autoritet publike dhe në mënyrë specifike për koordinatorët për të drejtën e informimit, vihet re nevoja që këto trajnime duhet të vazhdojnë, pasi koordinatorët kanë

vështirësi për të kuptuar dispozitat ligjore të ligjit për të drejtën e informimit dhe në mënyrë të veçantë plotësimin e programit të transparencës.

Rekomandimi nr. 6

**Të rishihet modeli i programit të transparencës,
duke e përshtatur sipas natyrës së autoriteteve publike**

Modeli i programit të transparencës, miratuar nga Komisioneri, është i njëjtë për të gjitha autoritet publike, duke krijuar dhe vështirësi në plotësimin e tij, pasi disa nga elementet që kërkohen në programin e transparencës autoriteti publik nuk i disponon. Sa më sipër, rekomandojmë që duhet të miratohen dhe të shpërndahen modele të programit të transparencës të përshtatura sipas natyrës dhe kompetencave të autoriteteve publike.

Rekomandimi nr. 7

**Të rriten kapacitetet (burimet njerëzore dhe financiare)
të Komisionerit për të Drejtën e Informimit**

Nga monitorimi i Komisionerit për të Drejtën e Informimit rezulton që numri i ankesave drejtuar këtij institucioni është trefishuar, duke sjellë një volum pune shumë të madh për Komisionerin, pasi trajtimi i një ankese kërkon ngritjen e grupeve të inspektimit, verifikimin në terren të institucioneve, të cilat ndodhen në qytete të ndryshme. Përveç trajtimit të ankesave Komisioneri duhet të zhvillojë trajnime, të përgatisë modelet e transparencës, të monitorojë institucionet, punë që kërkon rritjen e kapaciteteve, si në burime njerëzore ashtu dhe financiare.

* * *

Tiranë, Dhjetor 2016

Qendra “Res Publica”
“E drejta e informimit, 2016”
Mbështetur nga:
Civil Rights Defenders
Tiranë, Dhjetor 2016
44 faqe
Format: 21 x 29.7 cm
Tirazhi 200 kopje

DËSHIRONI TË INFORMOHENI?



**MOS PRIT QEVERINË TË TË INFORMOJË VETË.
PYETE TANI. PËRDORE LIGJIN PËR TË DREJTËN E INFORMIMIT.
MJAFTON QË JU TË NA THONI PYETJEN. TË TJERAT I BËJMË NE!**

PUBLEAKS.al

Mbështetur nga:



Realizuar nga:





www.publeaks.al

www.respublica.org.al