



A është vërtet ky ligj
i gjashti në botë
për nga cilësia?

EFEKTIVITETI I LIGJIT PËR TË DREJTËN E INFORMIMIT

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

Përmbajtja e këtij publikimi është përgjegjësi vetëm e Qendrës Res Publica dhe nuk reflekton opinionin e Civil Rights Defenders, apo Mbretërisë së Suedisë.

Botues: Qendra “Res Publica”
Autor: Dorian Matlija
Kopertina: Dorian Matlija
Tirazhi: 200 kopje

A është vërtet ky ligj
i gjashti në botë
për nga cilësia?

EFEKTIVITETI I LIGJIT PËR TË DREJTËN E INFORMIMIT

PERMBAJTJA

5 Hyrje

9 Metodologjia

11 Vëzhgim mbi aplikantët në platformën www.publeaks.al

11 Dy fjalë për platformën Publeaks.al dhe aplikimin online

12 Aplikimet sipas nivelit të arsimit, moshës dhe gjinisë së aplikantëve

14 Aplikimet jashtë objektit të veprimit të ligjit nr. 119/2014 “Për të drejtën e informimit”

15 Të dhëna për reagimin e institucioneve për pyetjet e ardhura përmes platformës Publeaks.al

15 Ndarja e kërkesave sipas kërkuarit dhe veprimtarisë së autoriteteve publike

16 Reagimi i institucioneve publike, lidhur me kërkesat për informacion

17 Reagimi i institucioneve publike pas ankimit administrativ

18 Kohëzgjatja e kthimit të përgjigjeve para dhe pas ankimit të Komisioneri

19 Të dhëna për transparencën proaktive të institucioneve

19 Programet e transparencës

20 Caktimi i koordinatorëve për të drejtën e informimit

21 Regjistrat e kërkesave dhe përgjigjeve

23 Të dhëna nga veprimtaria e Komisionerit për të Drejtën e Informimit

23 Mos marrja e vendimeve nga Komisioneri

24 Dhënia e “vendimeve të ndërmjetme” nga Komisioneri

24 Delegimi i kompetencës së Komisionerit të vartësit të tij

25 Aplikimi i gjobave nga Komisioneri

25 Standarde të dyfishta në vendimmarrjen e Komisionerit

26 Nevoja për rishikim të modelit të programit të transparencës

26 Pavarësia e Komisionerit për të Drejtën e Informimit

27 Problemi i anonimizimit të të dhënave personale në proceset gjyqësore

27 Ankimet e paraqitura te Komisioneri

29 Trajtimi i ankesave nga Komisioneri. Vlerësim krahasues

31 Testime në kuadër të litigimit strategjik

31 E drejta e informimit kundër të drejtës për mbrojtjen e të dhënave personale

32 E drejta e informimit kundër të drejtës për mbrojtjen e sekretit tregtar

35 Roli i Avokatit të Popullit

37 Konkluzione

37 Vlerësim i reagimit të autoriteteve publike ndaj kërkesave për informacion

38 Vlerësim i plotësimit të programeve transparencës, caktimit të koordinatorëve dhe plotësimit të regjistrit të kërkesave dhe përgjigjeve

39 Vlerësim i veprimtarisë së Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe zhvillimeve më të fundit në të drejtën e informimit

39 Vlerësim i kuadrit ligjor

41 Rekomandime

1. HYRJE

Ligji i ri për të drejtën e informimit, nr. 119, i miratuar në vitin 2014, përfaqësoi një hop cilësor në legjislacion, krahasuar me kuadrin e vjetër që rregullohej me ligjin nr. 8503/1999. Shtysa kryesore erdhi nga shoqëria civile, e cila propozoi t'i jepej fund një ligji të tejkaluar dhe joefektiv, si dhe mbajti peshën kryesore në draftimin e dispozitave të reja. Në momentet e para u vlerësua si një ligj që sillte mjaft risi, duke e renditur si një nga ligjet më të mira në botë. Madje u rradhit i gjashti në botë për nga konceptet që përfshinte.

Sipas organizatave *Access Info* dhe *Center for Law and Democracy*, në *Renditjen Globale të të Drejtës për Informim*, Shqipëria renditet në vendin e gjashtë¹. Renditja e vendeve të para është si më poshtë:

1.	Meksika	136 pikë
2.	Serbia	135 “
3.	Sri Lanka	131 “
4.	Sllovenia	129 “
5.	India	128 “
6.	Shqipëria	127 “
7.	Kroacia	126 “
8.	Liberia	124 “
9.	El Salvador	122 “
10.	Sierra Leone	122 “

Interesant është fakti që në fundin e renditjes është Austria me 33 pikë, ndërsa mund të gjejmë pranë fundit vende si Gjermania me 54 pikë, apo Belgjika me 59 pikë. Pse ndodh kjo? Si mundet që Suedia, e cila detyron dhënien e informacionit për 24 orë, renditet më poshtë se Shqipëria?

1 <http://www.rti-rating.org/>

Metodologjia e ndjekur në vlerësimin e mësipërm nis me përfshirjen e të drejtës për informim në Kushtetutë, e pastaj vijon me kategoritë që përfshihen në informacionin publik, formatet e tij, parimet e ligjit, etj. Dukuria e renditjes së vendeve në zhvillim në krye të listës lidhet me faktin që ligjet e bëra kohët e fundit renditen më lart se ato të bëra shumë vite më parë. Në ligjin që aktualisht është në fuqi në Shqipëri janë përfshirë shumë koncepte që kanë të bëjnë me kategoritë e informacionit, kategoritë e autoriteteve publike, kufizimet e të drejtës për informim, etj. Të gjitha janë shprehje parimore se deri ku shtrihet teorikisht e drejta e sanksionuar nga ligji, duke supozuar se jetojmë në një shoqëri demokratike me ndërgjegjë tepër të lartë dhe vullnet të plotë për të zbatuar çdo gërmë të ligjit. Por a mjafton kaq?

Një ligj nuk vlerësohet duke u nisur vetëm nga përparësitë konceptuale. Këto mund të jenë zgjidhur përmes praktikës administrative apo gjyqësore në vendet e zhvilluara. Që një ligj të konsiderohet vërtet i mirë duhet vlerësuar edhe për shtigjet që ai lë për t'u shfrytëzuar nga zyrtarë që nuk kanë vullnetin t'i japin jetë këtyre koncepteve të reja. Pra ligji, që të jetë i mirë, duhet të kalojë edhe sprovën e atyre zyrtarëve që nuk duan të respektojnë asnjë parim, nuk kanë aspak vullnet dhe kanë të gjitha arsyet për mos dhënë informacionet që mund të rrezikojnë aferat e tyre.

Shpesh dëgjojmë të thuhet se *kemi ligje të mira por ato nuk zbatohen*. Në perceptimin tonë, ligji nuk mund të jetë i mirë nëse ai nuk ka garantuar mekanizma të pashmangshëm zbatueshmërie. Është pikërisht identifikimi i këtyre mangësive qëllimi i punës sonë. Ne nuk besojmë se publikut i bën mirë të dëgjojë se ligji është i gjashti në botë nëse ai nuk ndjehet se vërtet sjell efektet e kësaj lartësie renditjeje. Publiku duhet të kuptojë se nëse situata nuk është e mirë, ligjvënësi dhe ligjzbatuesi duhet të punojnë për të përmirësuar ligjin dhe jo të ruajnë statusquo-në përmes etiketave që nuk japin shpresë për përmirësim.

Nisma jonë për të vijuar testimin e zbatimit të ligjit për të drejtën e informimit, synon të japë një tablo reale të situatës dhe të evidentojë problemet që duhen zgjidhur.

Ndonëse zbatimi i ligjit mund të jetë përmirësuar që nga viti i parë (2014), por sa më shumë largohemi prej këtij momenti fillestar, aq më pak e justifikueshme dhe aq më shumë negative është ngadalësia e këtij përmirësimi, ndërsa tabloja e përgjithshme mbetet ende larg vizionit të ligjvënësit dhe shoqërisë civile në momentet e hartimit dhe miratimit të ligjit.

Për t'i ardhur në ndihmë qytetarëve të interesuar, në datë 16.12.2016, Res Publika lançoi platformën për të drejtën e informimit Publeaks.al, me anë të të cilës çdo individ mund të aplikojë dhe të kërkojë marrjen e një informacioni dhe/ose dokumentacioni dhe më pas Res Publica ndjek të gjithë procedurën, që nga hartimi i kërkesës deri në vendosjen në dispozicion të kërkuarit të përgjigjes së lëvruar nga institucioni. Platforma përmban një sistem të gjurmimit online të kërkesës ku shfaqen edhe përgjigjet e kërkesave të tjera, duke ruajtur anonimin e kërkuarve.

Në platformë ndodhet gjithashtu një sasi e madhe e informacionit për 100 institucionet publike më të rëndësishme në vend, informacion i cili është në process plotësimi të vazhdueshëm. Një nga rubrikat njih vizitorët me renditjen e transparencës së institucioneve publike për të krijuar idenë se në cilin nivel është transparenca e institucioneve, duke e përditësuar këtë vlerësim. Platforma Publeaks.al përmban studime, lajme dhe vendime për të drejtën e informimit.

Në këtë kontekst qëllimi i këtij studimi është vlerësimi i efektivitetit të zbatimit të ligjit për të drejtën e informimit nëpërmjet përdorimit nga ana e individëve, shoqërisë civile, aktivistëve apo gazetarëve dhe si reagojnë institucionet publike kur vendosen përballë pyetjeve të ndryshme.

Viti 2017 është viti i katërt që Qendra Res Publica po monitoron zbatimin e të drejtës së informimit nga autoritetet publike. Në studimin e mëparshëm Res Publica doli me konkluzionin kryesor që autoritetet publike kishin ende probleme me zbatimin e ligjit, por edhe vetë ligji ka boshllëqe që pengojnë lëvrimin e shpejtë të informacionit dhe dokumentave zyrtare.

Ky raport u hartua nga Qendra Res Publica, me mbështetjen e Civil Right Defenders në kuadër të projektit “Promovimi i aksesit të qytetarëve në të drejtën e informimit. Vlerësimi i punës së Komisionerit për të Drejtën e Informimit”.

Studimi shoqërohet me rekomandime për përmirësimin e ligjit për të drejtën e informimit, për ta bërë administratën publike sa më transparente dhe qytetarin më të ndërgjegjshëm dhe të motivuar për përdorimin e tij.

Autor: Av. Dorian Matlija

Ndihmuan grupi i punës përbërë nga:

- Znj. Elida Elezi - Avokate
- Znj. Brunilda Qershori - Avokate
- Dr. Irene Dule - Avokate
- Znj. Arbesa Kurti - Avokate

2. METODOLOGJIA

Qëllim i këtij studimi ka qenë monitorimi i zbatimit të ligjit për të drejtën e informimit, për vitin 2017. Studimi vjen si vazhdimësi e studimeve të mëparshme lidhur me këtë fushë për vitet 2015 dhe 2016 dhe në prespektivë krahasuese me dy vitet e shkuara, duke ruajtur të njëjtën metodologji për sa ka qenë e mundur, por duke shtuar si risi mundësinë e monitorimit përmes shumë testeve të kryera duke shfrytëzuar platformën Publeaks.al e krijuar në fund të vitit 2016, me qëllim ndihmesën në funksion të së drejtës për informim.

Për realizimin e këtij qëllimi, analiza u fokusua në dy drejtime kryesore. Së pari është monitoruar veprimtaria e institucioneve publike lidhur me përgjegjësitë e tyre ndaj të drejtës për informim dhe së dyti, u monitorua veprimtaria e Komisionerit për të Drejtën e Informimit, si autoriteti i krijuar posaçërisht nga ligji, për garantimin e kësaj të drejte kushtetuese.

Lidhur me drejtimin e parë, gjatë monitorimit të institucionet publike për vitin 2017, u vlerësua reagimi i tyre ndaj kërkesave për informim të gjeneruara nga platforma Publeaks.al; publikimi nga ana e tyre e *programeve të transparencës*, caktimi i *koordinatoreve*, plotësimi dhe publikimi i *regjistrit të kërkesave dhe përgjigjeve*.

Për vlerësimin e reagimit të institucioneve, ndaj kërkesave për informacion, është marrë në analizë rrugëtimi i kërkesave, të cilat kanë nisur nëpërmjet aplikimit në faqen Publeaks.al. Janë përzgjedhur në total 183 kërkesa për informacion. Ndarja e fushave është ruajtur e njëjtë si në vitet 2015 dhe 2016, në mënyrë që të krijohet një bazë sa më e drejtë krahasuese.

Treguesit që janë marrë në konsideratë në vlerësim janë:

1. *Afati i kthimit të përgjigjes*
2. *Nëse përgjigjia ka qenë e plotë apo e pjesshme*
3. *Reagimi i institucioneve pas ankimit administrativ*

Për vlerësimin e përmbushjes së detyrimit për publikimin e programeve të transparencës, caktimit të koordinatorëve, publikimit dhe plotësimit të regjistrit të kërkesave dhe përgjigjeve, janë monitoruar 94 institucione publike, duke përzgjedhur ndër to kategori të ndryshme institucionesh: të pushtetit qendror dhe vendor, institucione kushtetuese dhe të pavaruara, institucione të pushtetit gjyqësor dhe institucione varësie.

Gjithashtu nga të dhëant e mbledhura nga aplikimet në Publeaks.al, edhe pse jo qëllim kryesor i studimit, janë vlerësuar edhe aspekte të tjerë të së dretës për informim, të cilët mund të përdoren për efekte të studimeve të ardhshme lidhur me interesin e qytetarëve për t'u informuar, të tilla si mosha e aplikantëve, gjinia, kategoria, objekti i kërkesave, etj.

Lidhur me monitorimin e veprimtarisë së Komisionerit për të Drejtën e Informimit, është përdorur një vlerësim kritik i kësaj veprimtarie, për shkak se e konsiderojmë këtë si më frytdhënëse dhe nihmë në përmirësimin e punës së këtij institucioni dhe sepse pritshmëritë ndaj tij janë të larta në kushtet kur ky është organi që e ka të drejtën e informimit detyrë funksionale.

Me qëllim testimin përtej praktikës së zakonshme dhe rutinë, Res Publica ka kryer edhe një sërë testimesh të tjera ku objekti i kërkimit të informacioneve është në kufijtë e lejuar të ligjit, aty ku nisin kufizime për të mbrojtur të drejta të tjera, si mbrojtja e të dhënave personale, sekreti tregtar, etj. Në këto raste çështjet kanë përfunduar si rregull në gjykatë dhe është synuar nga ana jonë që të krijohet një praktikë e re, në favor të të drejtës së informimit.

3. VËZHGHIM MBI APLIKANTËT NË PLATFORMËN WWW.PUBLEAKS.AL

3.1. Dy fjalë mbi platformën publeaks.al dhe aplikimet online

Platforma për të drejtën e informimit *www.pbleaks.al*, e cila ka nisur funksionimin më datë 16.12.2016, u ka ardhur në ndihmë qytetarëve për të pasur akses në informacionin dhe dokumentet zyrtare. Qytetarët kanë patur mundësi që të aplikojnë online në një mënyrë tepër të thjeshtuar, duke bërë pyetje të ndryshme. Hartimi dhe ndjekja e kërkesave sipas këtyre pyetjeve është vijuar më pas nga stafi i Qendrës Res Publica.

Për efekte studimore, Res Publica ka vendosur që në rastet kur një qytetar dëshiron të aplikojë dhe të marrë shërbimin që ofrohet nga platforma publeaks.al, duhet të plotësojë disa të dhëna, si arsimi, profesioni, gjinia, mosha, etj.

Gjatë vitit 2017 (pa përfshirë muajin Dhjetor), ka patur në total 153 aplikime, nga të cilët janë dërguar 183 kërkesa për informacion. Res Publica ka nxjerrë të dhëna nga aplikantët për indikatorët e mëposhtëm:

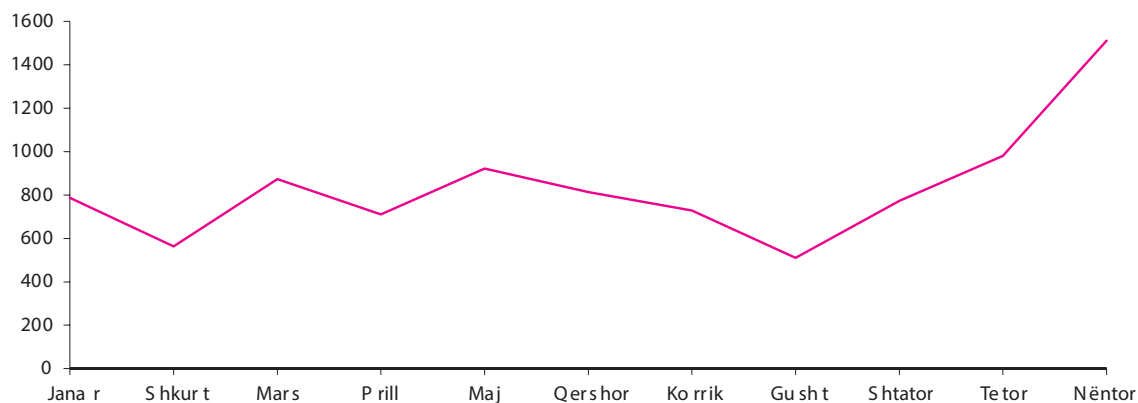
- *arsimi*
- *mosha*
- *gjinia*
- *objekti i informacionit të kërkuar*
- *autoritetet publike të cilëve u drejtohet pyetja*
- *qartësia dhe orientimi i dubur i pyetjes*

Indikatorët e mësipërm janë përzgjedhur me qëllim identifikimin e llojit të informacionit të kërkuar, cili grup është më i interesuar dhe kërkon të njihet me veprimtarinë e institucioneve, si paraqitet niveli i njohjes së ligjit në grupe të caktuar, etj.

Faqja www.publeaks.al, përveç një platformë që të krijon mundësinë për të aplikuar për të marrë një informacion nga një institucion shtetëror, përmban 10 rubrika, ku çdo qytetar mund të njihet me informacionet që i janë dhënë personave të ndryshëm, si dhe me studime, lajme, praktika gjyqësore të gjykatave kombëtare ashtu edhe vendimeve të Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (GJEDNJ).

Përdorimi i faqes publeaks.al nga momenti i publikimit të faqes, ka shënuar një rritje në muajt e fundit të vitit 2017, sipas grafikut të mëposhtëm:

Fig.1 – Numri i klikimeve në faqen publeaks.al gjatë vitit 2017



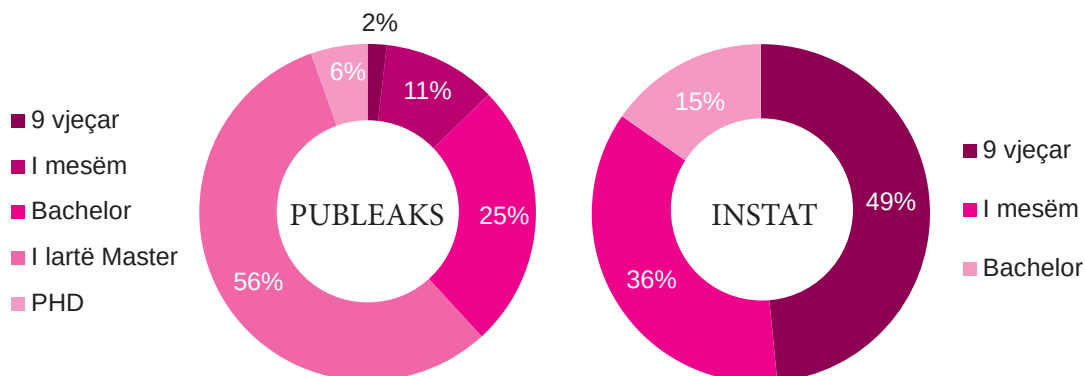
Nga grafiku i mësipërm konstatohet se pika më e ulët e përdorimit të faqes është shënuar në muajin Gusht 2017, duke besuar që kjo vjen për shkak të pushimeve verore, dhe pika më e lartë është në muajin Nëntor 2017. Mesatarisht faqja është vizituar nga 834 persona në muaj. Kjo shifër është ende e ulët në raport me potencialin e saj, për shkak të hezitimit të qytetarëve për t'u interesuar për çështjet publike, si dhe për shkak të publicitetit të pamjaftueshëm në raport me faqet e tjera online që marrin fluksin më të madh të vëmendjes siç janë portalet e lajmeve, rrjetet sociale, etj., për të cilat mendohet se ka një investim domethënës në marketing nga administruesit e këtyre faqeve.

3.2. Aplikimet sipas nivelit të arsimit, moshës dhe gjinisë së aplikantëve

Ndarja sipas arsimit

Referuar të dhënave të plotësuara nga aplikantët, rezulton se kanë treguar interes aplikantë me nivel arsimor të ndryshëm.

Fig 2 - Aplikantët sipas arsimit



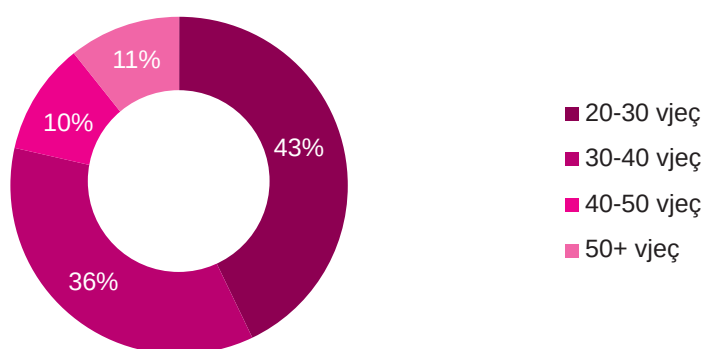
Siç rezulton nga grafiku i mësipërm, 87 % e aplikuesve kanë arsim të lartë, të paktën me gradën “bachelor”, ndërkohë që kjo kategori përbën vetëm 15.3% të popullsisë. Personat me arsim të mesëm zënë vetëm masën 11% ndërkohë që përbëjnë 36% të popullsisë, ndërsa kategoria e personave me arsim 9 vjeçar, pavarësisht se përbën pjesën dërrmuese të popullsisë në masën 49%, ata kanë qenë të interesuar vetëm në masën 2%.

Konkluzioni i dalë nga dy grafikët e mësipërm, qartësisht nxjerr një raport të zhdrejtë mes ndarjes së popullsisë sipas nivelit të arsimit dhe interesimit për të përdorur ligjin për të drejtën e informimit. Sa më i lartë niveli arsimor, aq më i madh interesimi për çështjet e vendimmarrjes publike, pavarësisht se numri i personave që bëjnë pjesë në kategorinë e arsimit të lartë është më i vogël.

Interesimi më i madh i personave me arsim të lartë është e qartë që nuk lidhet me nivelin e njohjes së ligjit pasi Res Publica i kryen vetë të gjitha procedurat për të realizuar marrjen e informacionit, çka nuk sjell nevojën e aplikantëve për të njohur ligjin. Një shpjegim i pranueshëm lidhet me faktin që një pjesë e përdoruesve të ligjit janë gazetarë ose studiues dhe presupozohet që ata janë me arsim të lartë. Ky fakt evidentohet nga lloji i pyetjes dhe përdorimi i përgjigjes në shkrime apo studime konkrete. Kjo analizë të çon në përfundimin që pjesa aktive e shoqërisë, në ushtrimin e të drejtës për informim, është ajo me arsim të lartë (bachelor ose më tej) të cilët, për shkak të veprimtarisë së tyre profesionale mund të ushtrojnë këtë të drejtë nisur nga motive “private” të mjaftueshme për të shfaqur interes më të lartë për jetën publike. Megjithatë, grupi i punës nuk mund të konkludojë se cila është arsyeja dominante, pasi shpjegimi i mësipërm nuk vlen për raportin e evidentuar mes personave me arsim të mesëm dhe atyre me arsim 9 vjeçar, dhe ky fenomen mund të mbetet për t’u sqaruar nga studime më të thelluara në të ardhmen.

Ndarja e aplikantëve sipas moshës

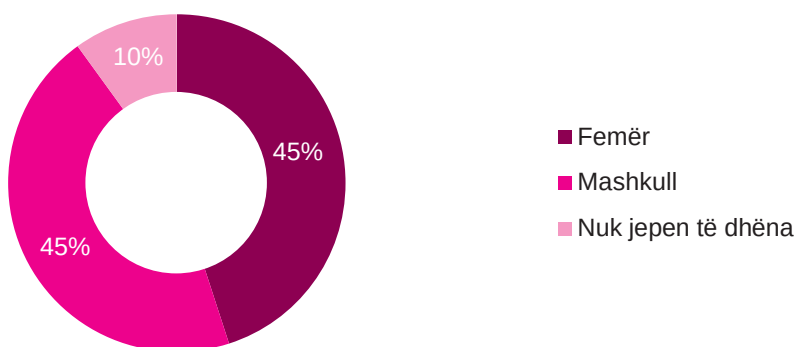
Fig 3 - Aplikantët sipas moshës



Sic vihet re nga grafiku i mësipërm ka një raport të drejtë mes numrit të aplikantëve të një grup moshe të caktuar (kërkuesve të informacionit) në raport me popullsinë e të njëjtin grup moshe. Pjesa më e madhe e aplikantëve në Publeaks.al janë të grupmoshës 20-30 vjeç ku grupohet edhe numri më i madh i popullsisë. Kjo pasohet nga grupmosha 30-40 vjeç, duke ruajtur të njëjtin raport. Nga këto të dhëna kuptojmë që mosha (ajo aktive) nuk është e lidhur me ndonjë trend të veçantë në interesin për të pyetur shtetin, por thjesht vjen si pasojë e dominancës numerike që kanë grupmoshat 20-30 dhe ajo 30-40 vjeç.

Ndarja e aplikantëve sipas gjinisë

Fig 4 - Aplikantët sipas gjinisë



Grafiku i mësipërm tregon se nuk ka ndonjë dallim në ndarjen e aplikantëve sipas gjinisë. Të dyja gjinitë janë njëloj të interesuar për çështjet publike. Një dallim ekziston vetëm te fakti që meshkujt kanë bërë pak më shumë kërkesa, por numri i vetë aplikantëve është i barabartë. Një masë jo edhe aq e vogël nuk ka dëshiruar të shprehet për gjininë, çka tregon se ky indikator nuk çmohet i rëndësishëm edhe nga vetë aplikantët.

3.3. Aplikime jashtë objektit të veprimit të Ligjit nr.119/2014 “Për të Drejtën e Informimit”

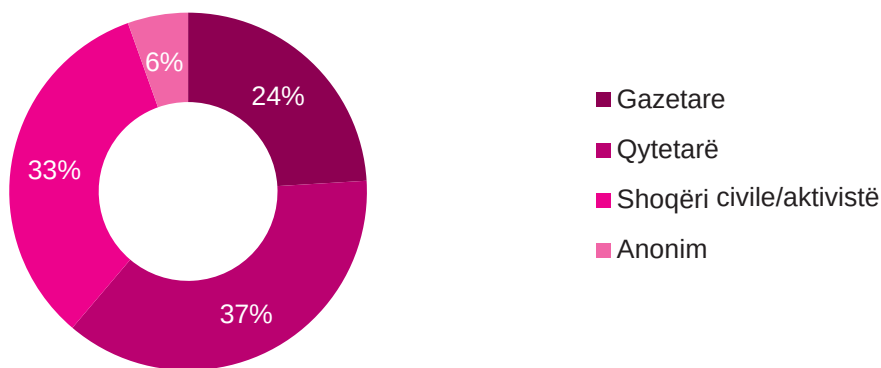
Nga aplikimet e bëra në platformën online është vënë re që 10% e pyetjeve nuk kanë pasur si objekt marrjen e informacionit publik, por udhëzime dhe këshilla për probleme juridike të ndryshme me natyrë private. Aplikantët bëjnë pjesë në mënyrë proporcionale në të gjitha kategoritë sipas nivelit të arsimimit dhe nuk lidhet me nivelin e njohjes së ligjit. Ky fakt tregon që ende disa qytetarë, pavarësisht arsimit, gjinisë apo grupmoshës, kanë paqartësi se për çfarë shërben ligji për të drejtën e informimit dhe paraqesin kërkesa që më shumë janë ankesa apo shprehin shqetësime, se sa kërkojnë realisht informacion mbi diçka konkrete që autoritetet detyrohen ta bëjnë publike.

Res Publica ka orientuar në çdo rast këta aplikantë se ku mund të drejtohen për të marrë informacionin e kërkuar apo zgjidhjen e mosmarrëveshjes konkrete.

4. TË DHËNA PËR REAGIMIN E AUTORITETEVE PËR PYETJET E ARDHURA PËRMES PUBLEAKS.AL

4.1. Ndarja e kërkesave sipas kërkuarit dhe veprimtarisë së autoriteteve publike

Fig. 5 - Ndarja e kërkesave sipas subjektit kërkuar



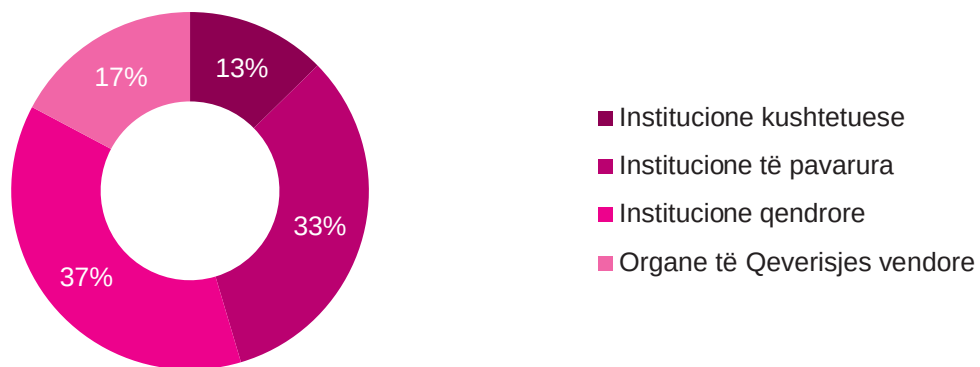
Në grafikun e mësipërm vihet re se ka një ndarje pothuaj të barabartë midis gazetarëve, aktivistëve të shoqërisë civile dhe qytetarëve të thjeshtë. Për arsye se publeaks.al ka funksionuar vetëm gjatë vitit 2017, e kemi të pamundur të bëjmë krahasim me vitet e kaluar për këtë aspekt, por shifrat e zyrës së Komisionerit për të Drejtën e Informimit hedhin dritë mbi faktin interesant që individët kanë shtuar kërkimet e tyre gjatë vitit 2017.

Numri i lartë i kërkuarve që bëjnë pjesë në kategorinë e qytetarëve të thjeshtë është tregues që individët veprojnë nëse dikush ua thjeshton veprimet administrative. Në këtë kontekst, platforma Publeaks.al ka ardhur në ndihmë të qytetarëve, të cilët, pavarësisht kureshtjes së tyre, nuk dëshirojnë të mundohen për të ndjekur vetë procedurat e kërkesave, ankesave, etj.

Objekti i kërkesave për informacion ka qenë i larmishëm dhe kryesisht i lidhur me fushat e mëposhtme (të renditura sipas interesit të treguar):

- arsimi
- prokurimet
- urbanistika, ndërtimet
- mbrojtja e konsumatorit
- kultura
- strehimi
- mjedisi

Fig. 6 - Ndaria e kërkesave sipas llojit të autoritetit publik



Interesi më i madh i kërkuësve ka qenë i lidhur me institucionet qendrore dhe ato të pavarura. Bie në sy interesi i vogël i treguar për pushtetin vendor, ndonëse ky pushtet ka ndikim më të madh në jetën e përditshme të qytetarëve. Ky fenomen mund të shpjegohet me faktin që përdorues të faqes janë gazetarë, studiues dhe aktivistë të shoqërisë civile, të cilët e vënë fokusin te organet më të rëndësishme që kanë impakt në jetën e të gjithë qytetarëve, pavarësisht lokalitetit ku ata jetojnë.

Të dhënat tona tregojnë se për kategorinë e kërkesave drejtuar pushtetit vendor Bashkia Tiranë është pyetur më shumë, duke iu paraqitur 54% të kërkesave. Për Bashkinë Elbasan janë bërë 19% e pyetjeve dhe për Bashkinë Durrës 8%. Interes minimal është treguar edhe për Bashkitë Vlorë, Kavajë, Korçë, Lezhë dhe Sarandë. Ky fenomen është tregues i dy faktorëve ndikues: së pari, platforma Publeaks.al mund të mos njihet në zona të tjera të Shqipërisë; së dyti, qytetarët që jetojnë në qytete të mëdha kanë më tepër interes të përdorin mekanizma ligjorë përkundrejt zgjidhjeve informale, të cilat presupozohen se perceptohen më efikase në zona me popullsi më të vogël ku njohja dhe lidhja mes banorëve është më e fortë.

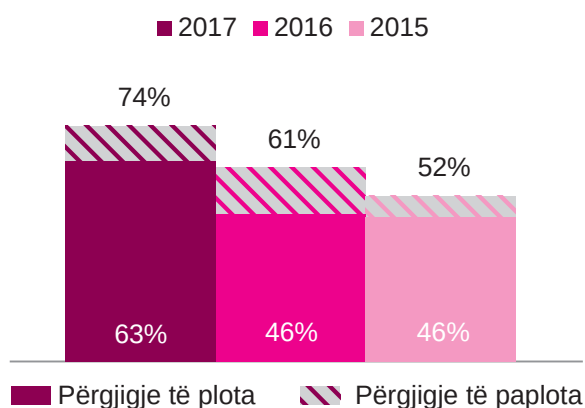
4.2. Reagimi i institucioneve publike, lidhur me kërkesat për informacion

Përgjigjet pas kërkesave fillestare

Pas kërkesës fillestare për informim, autoritetet:

- Janë përgjigjur 74% (63% përgjigje të plota dhe 11% të paplota)
- Nuk janë përgjigjur 26%

Fig.7 - Përqindja e përgjigjeve pas dorëzimit të kërkesës fillestare



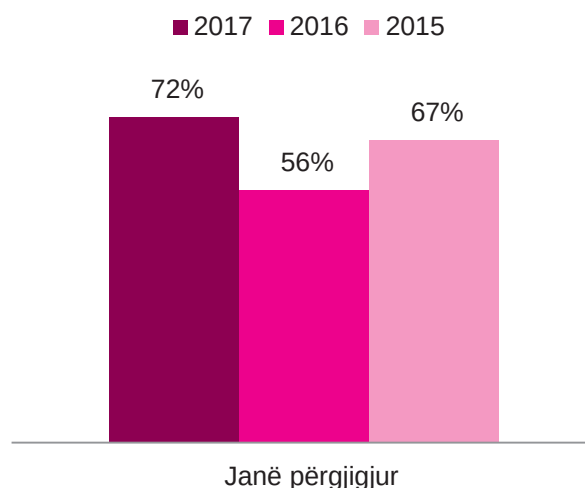
Siç vihet re nga grafiku i mësipërm, kemi një trend përmirësues në krahasim mes viteve 2015, 2016 dhe 2017, ku në vitin e fundit kemi një rritje të kthimit të përgjigjeve me 13% krahasur me vitin e kaluar dhe 22% më shumë se në vitin 2015. Përmirësimi mund të lidhet me faktin që është rritur numri i institucioneve që kanë caktuar *koordinatorët për të drejtën e informimit*, si dhe me njohjen më të mirë e pasojave në rast mosrespektimi të ligjit. Megjithatë, ndonëse kemi një përmirësim të situatës në lidhje me rritjen e numrit të përgjigjeve, përsëri mbetet problem fakti që në 26% të rasteve autoritetet publike nuk i janë përgjigjur kërkesës brenda afateve ligjore, apo kanë refuzuar kthimin e përgjigjes, një shifër e lartë kjo kur merret në konsideratë fakti që ligji ka mbi 3 vjet që ka hyrë në fuqi dhe nga ana e Komisionerit janë ndërmarrë trajnime të vazhdueshme për koordinatorët për të drejtën e informimit.

Një aspekt shqetësues lidhet me përgjigjet e paplota. Siç vihet re nga grafiku i mësipërm situata duket se është përmirësuar në krahasim me një vit më parë, por mbetet ende nën nivelin e vitit 2015. Në tërësi, masa e përgjigjeve të plota pas kërkesës fillestare është 63%, përgjigjet e paplota janë në masën 11% të totalit të kërkesave, ose sa 15% të përgjigjeve.

4.3. Reagimi i institucioneve publike pas ankimit administrativ

Në rastet e mos përgjigjes dhe përgjigjeve të pjesshme nga ana e autoriteteve publike, janë paraqitur ankime administrative drejtuar Komisionerit për të Drejtën e Informimit. Më konkretisht, pas ankimit të Komisionerit për të Drejtën e Informimit, autoritetet:

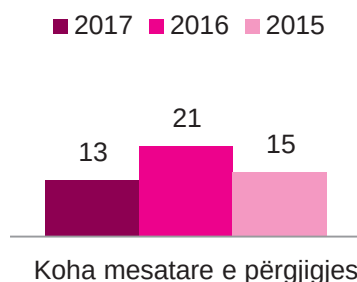
Fig. 8 - Përqindja e përgjigjeve pas dorëzimit të ankimit administrativ



Siç vihet re dhe nga grafiku, në vitin 2017 është rritur reagimi i autoriteteve publike, të cilët kanë lëvruar informacionit menjëherë pas ankimit të Komisioneri. Siç e kemi konstatuar edhe në studimet e mëparshme, ky fenomen vijon të jetë i dukshëm. Sa më sipër, nuk ndryshon faktin që individi vazhdon kalvarin e gjatë për të marrë informacionin, duke humbur kohë.

4.4. Kohëzgjatja e kthimit të përgjigjeve para dhe pas ankimit të Komisioneri

Fig.9 - Shpejtësia e përgjigjes ndaj kërkesës fillestare (në ditë kalendarike)

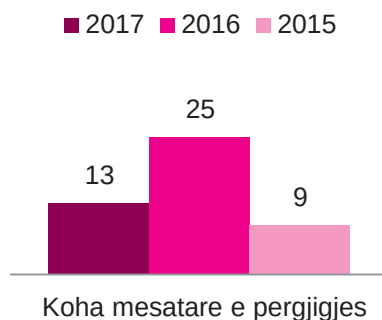


Nga grafiku i mësipërm rezulton se kemi një situatë më pozitive në lidhje me kohëzgjatjen e deri në lëvrimin e informacionit pas kërkesës fillestare. Në krahasim me vitin 2016 kohëzgjatja mesatare është shkurtuar me 8 ditë, si dhe është 2 ditë më shpejt se mesatarja e vitit 2015.

Gjithsesi nuk mund të konkludojmë se cilat janë arsyet e këtij përmirësimi për arsye se të gjitha kërkesat, pavarësisht se janë bazuar në aplikimet e bëra në platformën Publeaks.al, janë bërë formalisht nga Res Publica dhe ekziston dyshimi që dhënia më e shpejtë e informacionit lidhet me faktin që Res Publica njihet si organizatë që insiston deri në rrugë gjyqësore për të marrë informacionin dhe për pasojë autoritetet publike janë të prirur të respektojnë këto kërkesa. Mbetet e paqartë se si do të ishte situata nëse kërkesat do të paraqiteshin drejtpërdrejt nga vetë qytetarët.

Vonesat janë vënë re se lidhen me kërkesa specifike kur objekt kërkimi janë prokurimet, auditimet, kallëzimet penale, veprimtaritë e Kryeministrit, procesverbalet e mbledhjeve, vendimet e KKT-së, informacionet mjedisore, etj. Pra, në përgjithësi afatet nuk janë respektuar kur informacioni ka qenë sensitiv. Pikërisht për këto lloj informacionesh është ideuar ky ligj. Informacione të tjerë si buxheti, struktura organizative, orari i punës, etj., nuk janë informacione që ndikojnë te transparenca e administratës.

Fig.10 - Shpejtësia e përgjigjes pas ankimit administrativ (në ditë kalendarike)



Në grafikun e mësipërm konstatohet gjithashtu një përmirësim i situatës në lidhje me afatet kohore për të kthyer përgjigje pas ankimeve administrative, krahasuar me vitin 2016. Por, në krahasim me vitin 2015, situata aktuale është më keq.

5. TË DHËNA PËR TRANSPARENCËN PROAKTIVE TË INSTITUCIONEVE

5.1. Programet e transparencës

Pas miratimit të modelit të programit të transparencës nga Komisioneri për të Drejtën e Informimit, shumë nga autoritet publike kanë nisur publikimin e informacioneve pa kërkesë, për të plotësuar programin e transparencës. Në monitorimet e mëparshme janë konstatuar shumë mangësi në plotësimin e programeve të transparencës, ndërsa në publikimin “Indeksi i Transparencës 2017”², gjatë vitit të fundit është konstatuar një ngadalësim i ndjeshëm në progresin e plotësimit të këtyre programeve.

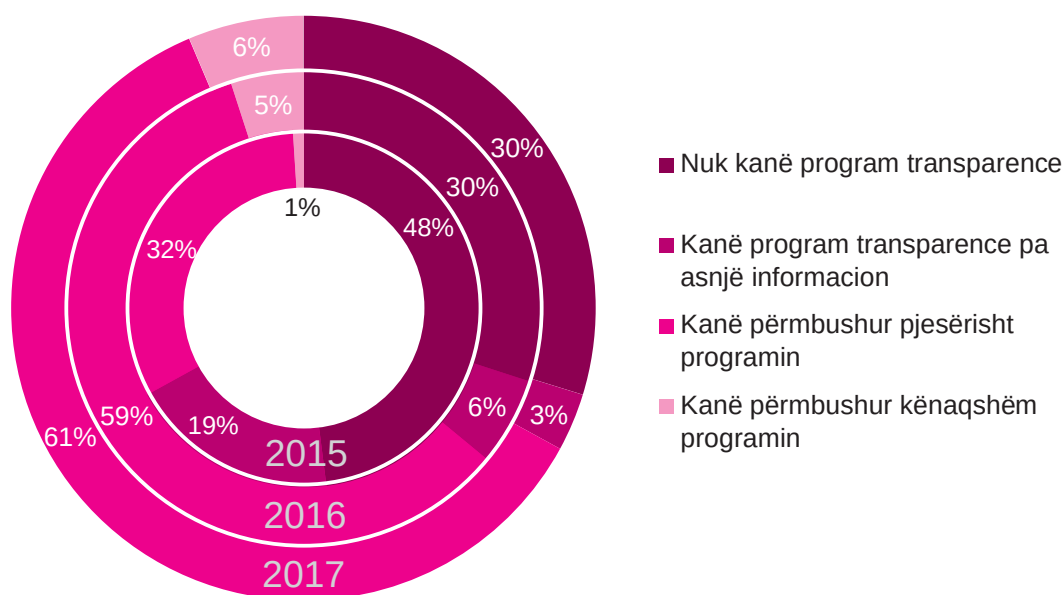
Për të pasur një tablo më të plotë se si autoritet publike kanë përmbushur këtë detyrim, pas vitit të tretë të hyrjes në fuqi të ligjit, është bërë krahasim duke marrë në analizë nivelin e përmbushjes së *programeve të transparencës*, caktimin e *koordinatorit për të drejtën e informimit* dhe mbajtjen e *regjistrit të kërkesave dhe përgjigjeve*.

Njëlloj si në studimet e mëparshëm, janë monitoruar 100 institucione, duke përfshirë institucione nga të gjitha kategoritë dhe pushtetet, si institucione që i përkasin pushtetit qendror, qeverisjes vendore, institucione të pavarura dhe institucione varësie.

Pavarësisht se vihet re një përmirësim i situatës në krahasim me vitet e kaluara, ajo është ende shumë problematike, pasi rezulton që programet e transparencës janë plotësuar pak ose aspak, përveç disa rasteve të veçuar që kanë plotësuar më mirë këtë program. Bie në sy fakti që asnjë institucion nuk ka plotësuar tërësisht programin e transparencës. Konstatohet se shumë prej autoriteteve publike që nuk kanë program transparence nuk kanë as një faqe zyrtare online, ose e kanë atë jofunksionale.

2 <http://www.publeaks.al/wp-content/uploads/2017/11/Raport-Indeksi-i-Transparences-2017-ok.pdf>

Fig.11 - Përmbushja e programeve të transparencës gjatë vitit 2015

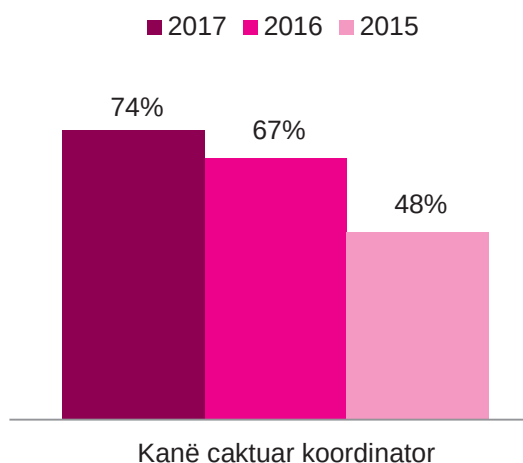


Siç vihet re nga grafiku, përveç përmirësimit të pritshëm gjatë viteve 2015 – 2016 sepse nisi plotësimi i programeve të transparencës si një detyrim ligjor, konstatohet një frenim i përmirësimit në vitin 2017. Përqindja e autoriteteve publike pa program transparence ka mbetur e njëjtë dhe përqindja e atyre autoriteteve publike që kanë përmbushur në mënyrë të kënaqshme programin vijon të mbetet e pandryshuar.

5.2 Caktimi i koordinatorëve për të drejtën e informimit

Garanci për zbatimin e ligjit për të drejtën e informimit është caktimi i personave përgjegjës për lëvrimin e informacionit dhe në rast të shkeljes së dispozitave ligjore ata kanë përgjegjësi personale. Këta janë koordinatorët për të drejtën e informimit.

Fig.12 - Caktimi i Koordinatorëve për të Drejtën e Informimit



Nga grafiku i mësipërm rezulton se situata po vazhdon të përmirësohet. Krahasuar me vitin 2016 masa e autoriteteve që kanë caktuar koordinatorin për të drejtën e informimit është

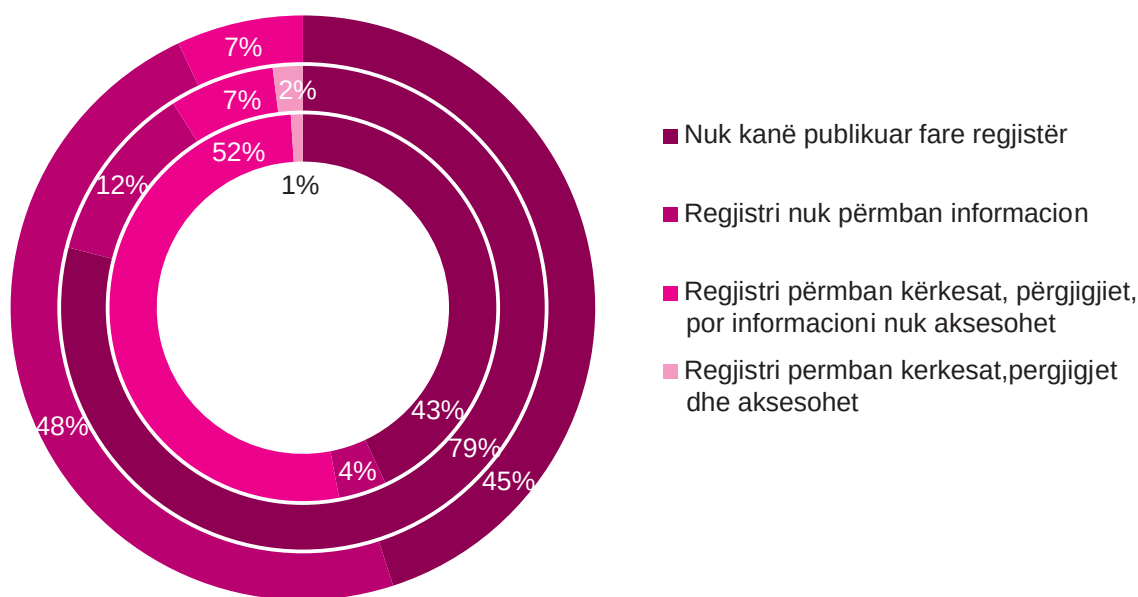
rritur me 7%. Megjithatë, shqetësues mbetet fakti që edhe pas tre vitesh ende është një masë e madhe prej 26% të autoriteteve publike të monitoruara që nuk kanë caktuar koordinatorët.

Për grupin e punës së këtij studimi mbetet e paqartë nëse moscaktimi i koordinatorëve vihet re si shkak i mospasjes së një faqeje zyrtare online. Në këtë kategori bëjnë pjesë 11% e autoriteteve, për të cilët konkluzioni se nuk kanë caktuar koordinator mund të jetë i gabuar. Por, edhe në këto raste, fakti që publiku nuk di nëse autoriteti publik ka caktuar ose jo koordinator është njëloj si të mos jetë caktuar fare një i tillë. Caktimi i koordinatorit pa u shpallur publikisht, nuk perceptohet se kryen funksionet e tij. Madje, mospublikimi i të dhënave të koordinatorit është i dënueshëm me gjobë.

5.3 Regjistrat e kërkesave dhe përgjigjeve

Mbajtja e një regjistri me numrin e kërkesës, objektin dhe përgjigjen e dhënë, është një tjetër detyrim i parashikuar në ligjin për të drejtën e informimit. Me qëllim monitorimin e mbajtjes së regjistrit nga autoritetet publike, është ndjekur e njëjta metodologji si në studimin e mëparshëm, përta i përket indikatorëve.

Fig.13 - Publikimi i regjistrit të kërkesave dhe përgjigjeve



Nga grafiku i mësipërm vihet re përmirësim i situatës përta i përket publikimit dhe plotësimit të regjistrit të kërkesave dhe përgjigjeve. Është ulur ndjeshëm numri i institucioneve që nuk kanë publikuar regjistrin e kërkesave dhe përgjigjeve. Gjithashtu kemi një rritje të ndjeshme të rasteve të plotësimit të këtij regjistri.

Megjithatë, edhe gjatë vitit 2017 vihet re një përqindje e lartë e autoriteteve publike që nuk kanë një regjistrë, si dhe fakti që vetëm gjysma e autoriteteve kanë një regjistrë që përmban kërkesat, përgjigjet dhe në disa raste edhe një përshkrim të shkurtër të informacionit. Vetëm Komisioneri për të Drejtën e Informimit ka një regjistrë thuajse të plotë.

Sipas parashikimeve të nenit 8 të ligjit për të drejtën e informimit, regjistri duhet të përmbajë kërkesat, përgjigjet dhe informacionin e dhënë, i cili duhet të jetë i aksesueshëm. Institucionet

vazhdojnë të ndjekin praktikën që japin një përmbledhje të shkurtër të informacionit të dhënë, duke mos publikuar informacionin e plotë që i është dhënë kërkuarit. Kjo mënyrë të vepruari është larg synimit të ligjvënës, i cili kërkon që informacionet e dhëna një kërkuar duhet t'i jepen çdo personi tjetër të interesuar. Përmes publikimit të përgjigjeve të dhëna, ligji synon të ulë nevojën për të përsëritur kërkesa të reja për informim, pasi ekzistenca e një përgjigjeje online do të mund të shfrytëzohej nga kërkuar të tjerë potencialë. Sa më shumë të kërkohej informacion, aq më shumë do të ulej nevojë për kërkesa të reja. Ky synim nuk është përmbushur aspak.

6. TË DHËNA NGA VEPRIMTARIA E KOMISIONERIT PËR TË DREJTËN E INFORMIMIT

6.1. Mos marrja e vendimeve nga Komisioneri.

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

Nga studimi rezultoi se gjatë vitit 2017, nga 60 ankime të dërguara nga Qendra Res Publica, Komisioneri ka vendosur pranimin e ankesës në 3 raste, rrëzimin në një rast, ka marrë “vendim të ndërmjetëm” në 19 raste, duke i lënë afat autoriteteve për dhënien e informacionit dhe vendosjen në dispozicion të dokumentacionit të kërkuar. Duhet theksuar se këto “vendime të ndërmjetme” janë shkresa të lëshuara jo nga Komisioneri, por nga nëpunës të zyrës së tij, ndërsa ligji njeh si autoritet të vetëm për lëshimin e vendimeve vetëm Komisionerin për të Drejtën e Informimit.

Nga sa më sipër, konsiderojmë ankime të trajtuara nga ana e Komisionerit, duke i dhënë përgjigje ankesave në procedurën standarde ligjore, vetëm 4 raste nga 60 të tilla, e shprehur ndryshe vetëm 7% e ankimeve vlerësohen nga Komisioneri. Ndërsa arsyet e kësaj sjellje institucionale nuk bëhen zyrtarisht të njohura, e sigurtë është se ky raport është shqetësues. Gjatë vitit të parë të zbatimit të ligjit (fundit i vitit 2014 dhe viti 2015), kjo praktikë u duk se synonte të sillte në vëmendje të autoriteteve publike ligjin e ri, i cili kishte vështirësi të kuptohej si duhej. Mirëpo, pas kalimit të këtij momenti, efektet e para negative nisën në vitin 2016, kur u vu re një regres në të gjithë indikatorët e kthimit të përgjigjeve, duke shënuar kohëzgjatje më të madhe, numër më i vogël përgjigjesh ndaj kërkesave fillestare, përgjigje të paplota, kohëzgjatje e rritur e përgjigjeve pas ankimit, etj.

Ndonëse në vitin 2017 të njëjtët indikatorë kanë pësuar përmirësim, situata nuk duket se është më mirë se në vitin e parë. Pas kalimit të një periudhe mbi tre vjeçare, ende zbatimi i ligjit është në parametra të pamjaftueshëm, duke pasur si shkak edhe sjelljen tolerante dhe ekstraligjore të Komisionerit.

6.2. Dhënia e “Vendimeve të Ndërmjetme” nga Komisioneri

Siç u shprehëm më sipër, nga 60 ankesa të dërguara nga Qendra Res Publica, Komisioneri ka vendosur që në 19 raste t’iu japë të drejtën autoriteteve publike të lëshojnë informacionin, duke i dhënë një afat të dytë atyre, tej atij që parashikon ligji. Kjo praktikë nuk gjen mbështetje në ligj, dhe si e tillë është e pazbatueshme.

Edhe pas kalimit të këtij afati të dytë, autoritetet publike, në 5 raste nuk kanë i janë përgjigjur kërkesës për informacion dhe nga ana e Komisionerit nuk është marrë një vendim përfundimtar për dhënien e informacionit brenda afatit.

Komisioneri vazhdon të ndjekë gjerësisht këtë praktikë, duke i dhënë një mundësi të dytë, ekstraligjore, autoritetit publik për lëvrimin e informacionit përpara se të dalë me një vendim përfundimtar. Kjo praktikë ka dy efekte që kundërshtojnë njëri-tjetrin: (1) Nga njëra anë, ky mjet rezulton efektiv, për sa kohë Komisioneri ka dalë me një vendim përfundimtar vetëm në 7% të rasteve të dërguara nga Res Publica. Efekti pozitiv qendron te lëvrimi i informacionit, ndonëse i vonuar; (2) Nga ana tjetër, ky mjet sjell një pasojë të dëmshme sepse i jep shans të dytë autoriteteve publike, të cilët në fund e kanë vonuar informacionin deri në kufijtë e papërdorshmërisë së tij. Informacioni është “mall që kalbet” sipas GJEDNJ. Nëse ai nuk lëvrohet shpejt, nuk ka kuptim lëvrimi i tij në një moment të dytë. Për këtë arsye ligji nuk ka sanksionuar vetëm të drejtën e Komisionerit për të detyruar autoritetet publike, por edhe për t’i vënë gjobë shkelësve në çdo rast. Mosveprimi i Komisionerit në këtë mënyrë sjell pasojën që autoritetet publike, ndonëse e japin informacionin, nuk mësojnë për të vepruar më mirë herën tjetër. Kështu zhvillohet fenomeni i “përsëritësve”, të cilët nuk përmirësohen për shkak të tolerancës së Komisionerit.

Komisioneri nuk ka marrë vendim në 8% të rasteve, pavarësisht përfundimit të afateve, duke krijuar një efekt tolerance të tepërt. Në shumicën dërrmuese të ankesave të qendrës Res Publica, Komisioneri nuk ka marrë vendim për rastet kundër Kryeministrit, autoritet publik ky që nuk ka përmirësuar asgjë, pavarësisht se toleranca ka kaluar të gjithë kufijtë.

6.3. Delegimi i kompetencës së Komisionerit te vartësit e tij

Në praktikën e Komisionerit për të Drejtën e Informimit gjatë vitit 2017, janë konstatuar raste të izoluar të ndryshimit të praktikës për refuzimin e ankesës. Këto vendime janë nënshkruar nga një nëpunës e zyrës së Komisionerit në vend të vetë këtij të fundit. Theksojmë se Komisioneri është organi i vetëm që sipas ligjit ka kompetencë në nxjerrjen e vendimeve, duke përjashtuar cilindo zyrtar tjetër të kësaj zyre. Kjo praktikë e gabuar është justifikuar nga ana e Komisionerit se praktika në fjalë parashikohej në rregulloren e këtij institucioni, ndërkohë që rregullorja jo vetëm nuk është një akt që sjell efekte të mirëfillta ligjore për të tretët, por edhe sikur të ishte, ky parashikim do të binte në kundërshtim me vetë ligjin për të drejtën e informimit.

Kjo praktikë sipas qendrës Res Publica është e gabuar dhe në kundërshtim me ligjin, ndaj për ta ndryshuar atë iu drejtua gjykatës, duke kërkuar pavlefshmërinë e këtyre akteve në dy çështje. Gjykata e Shkallës së parë Tiranë vlerësoi të drejtë argumentet dhe në të dy rastet vendosi anulimin e vendimeve përkatëse për shkak se janë nxjerrë në tejkalim të kompetencave nga një organ i pa autorizuar.

6.4. Aplikimi i gjobave nga Komisioneri

Ligji për të Drejtën e Informimit i jep kompetencë Komisionerit të vendosë sanksione me gjobë, në rast të shkeljes së dispozitave konkrete.

Nga informacioni i marrë nga Komisioneri rezulton se gjatë viti 2017 ai ka marrë 62 vendime³ nga të cilat, vetëm 6 prej tyre⁴ shoqërohen me sanksionin gjobë. Edhe pse gjatë vitit 2017 gjobat janë përfshirë në 10% të vendimeve, krahasuar me vitin 2016 (5%) dhe 2015 (3%), kjo shifër mbetet shumë e vogël.

Aplikimi i gjobës ndaj autoriteteve publike në këto vendime ka qenë kryesisht për shkak të mos përgjigjes ndaj kërkesave për informacion, por në raste të veçantë edhe për mospërmbyllje të programit të transparencës.

6.5. Standarde të dyfishta në vendimmarrjen e Komisioneri

Komisioneri për të Drejtën e Informimit nuk ka aplikuar gjoba ndaj institucioneve që nuk kanë publikuar programet e transparencës. Nga të dhënat e këtij studimi vihet re se 30% e autoriteteve publike të monitoruara nuk kanë fare program transparence, edhe pse kanë kaluar 3 vjet nga hyrja në fuqi e ligjit për të drejtën e informimit. Kjo shifër në çdo rast nuk përfaqëson trendin e të gjitha institucioneve pasi në studim janë marrë pjesa më qendrore dhe e rëndësishme e institucioneve dhe ku pritshmëritë që të zbatohet ligji janë më të larta. Supozohet që kjo përqindje mund të jetë më e lartë nëse vlerësohen edhe institucione të vogla dhe periferike.

Mungesa e programeve të transparencës në masë të madhe është konstatim edhe i vetë Komisionerit. Edhe pse ky i fundit ka si funksion organik garantimin e zbatimit të ligjit në përgjithësi dhe të publikimit të programeve të transparencës në veçanti, mbetet në nivelin e organit që konstaton, por që nuk vepron. Kështu përkundrajt kësaj situate, Komisioneri ka vendosur vetëm në një rast gjobë ndaj një institucioni, Bashkia Kurbin, e cila nuk kishte program transparence, (shih Vendimin nr 67, dt. 07.02.2017). Ndërkohë që kjo bashki nuk është më e rëndësishme se shumë autoritete të tjerë publikë që nuk janë ndëshkuar me gjobë. Përzgjedhja e Bashkisë Kurbin për t'u gjobitur tregon standard të dyfishtë në trajtimin e rasteve nga ana e Komisionerit. Nëse ky trajtim është i bazuar mbi shkaqe objektive apo mbi ndonjë metodologji të caktuar, do të ishte me vend që arsyet të publikoheshin, duke u bërë pjesë e raporteve vjetore të Komisionerit.

3 Të dhënat janë për periudhën 1 janar 2017 - 7 dhjetor 2017.

4 Vendimi nr 31, dt 16.02.2017; Vendimi nr 30, dt. 16.02.2017 të Komisionerit për të Drejtën e Informimit; Vendimi nr.59, datë 06.04.2017, kundër Fondit të Sigurimit të Detyrueshëm të Kujdesit Shëndetësor, Vendimi nr.67, datë 02.05.2017, kundër Bashkisë Kurbin, Vendimi nr.60, dt.10.04.2017, Vendimi nr 61, dt. 31.04.2017.

6.6. Nevoja për rishikim të 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, i cili duhet të publikohet i plotësuar nga autoritetet publike.

Modeli i miratuar i programit të transparencës është i njëjtë për të gjitha autoritetet publike, duke krijuar vështirësi në plotësimin e tij, pasi disa nga elementet që kërkohen në program nuk përshtaten me natyrën e të gjithë autoriteteve publike. Kjo sjell vështirësi në vlerësimin nëse një institucion e ka të plotë apo jo programin e transparencës.

6.7. Pavarësia e Komisionerit për të Drejtën e Informimit

Komisioneri për të Drejtën e Informimit zgjidhet nga Kuvendi me propozim të Këshillit të Ministrave, për një mandat 5 vjeçar, me të drejtë rizgjedhjeje⁵.

Në pamje të parë ky funksionar i lartë duket se gëzon një pavarësi relativisht të lartë, pasi organi emëruar është Kuvendi. Mirëpo, zgjedhja bëhet me shumicë të thjeshtë dhe propozimim vjen nga Këshilli i Ministrave duke e bërë lehtësisht “pre” të mazhorancës qeverisëse.

Në praktikën e ndjekur nga Res Publica gjatë vitit 2017 vihet re se Komisioneri nuk ka marrë asnjë vendim kundër Kryeministrit, duke lënë pezull vendimmarrjen e tij në 4 raste pa dhënë asnjë shpjegim. Po kështu, në raste sensitive, duket se vendimmarrja që ka zgjidhur problemin e gazetarëve (shih shembujt e gazetarit A.R. në kapitullin 7 në vijim) i ka takuar gjykatës, e cila gëzon pavarësi më të madhe. Madje, deri më sot, e vetmja çështje e pranuar me një vendim kundër Kryeministrit është vetëm nga Gjykata Administrative në vitin 2014.

Megjithëse Komisioneri arrin të japë zgjidhje në një pjesë të madhe të rasteve, duket se nuk ka mundësi të shtrijë efektet e vendimmarrjes së tij aty ku mungon vullneti për të bërë transparencë nga organet e larta të pushtetit ekzekutiv. Theksojmë se shumica e thjeshtë e Kuvendit dominohet nga një forcë politike, ndërsa Këshilli i Ministrave është produkt i kësaj shumice. Në këto kushte, lidhur edhe me faktin se ndaj Kryeministrit Komisioneri nuk ka pasur fuqi të veproje, shihet si domosdoshmëri ndryshimi i kësaj ndërvarësie.

Komisioneri duhet të emërohet nga një shumicë e cilësuar në Kuvend, duke mos e lënë zgjedhjen dhe shkarkimin e tij në dorën e një force të vetme politike që qeveris vendin dhe drejton praktikisht autoritete publike tepër të rëndësishëm që i nënshtrohen ligjit për të drejtën e informimit. Mandati i Komisionerit duhet të jetë më i gjatë për të garantuar jetëgjatësinë e një të zgjedhuri me konsensus të forcave të ndryshme politike. Propozimi nuk duhet të vijë nga një organ politik siç është Këshilli i Ministrave, por duhet të vijë nga shoqëria civile, ose nga gazetarët, ose një kombinim i tyre së bashku me katedrat universitare, sindikatat, organizmat e profesioneve të lira etj.

Komisioneri për të Drejtën e Informimit duhet të jetë një organ vërtet i pavarur sepse luan një rol kyç në ushtrimin e një të drejte kushtetuese, e cila i kundërvihet tendencës së mbylljes së administratës për arsyet korruptive që shërbejnë si shtysë e fortë e luftës për pushtet.

5 Neni 33 i ligjit nr. 9887 datë 10.03.1998 “Për mbrojtjen e të dhënave personale”, i ndryshuar.

6.8. Problemi i anonimizimit të të dhënave personale, në proceset gjyqësore

Gjatë viteve 2016-2017 është shënuar një hap i rëndësishëm pas në fushën e transparencës së gjykatave. Bazuar në një udhëzim të Komisionerit për Mbrojtjen e të Dhënave Personale, Ministri i Drejtësisë ka nxjerrë një udhëzim për të anonimizuar të gjitha të dhënat e proceseve gjyqësore.

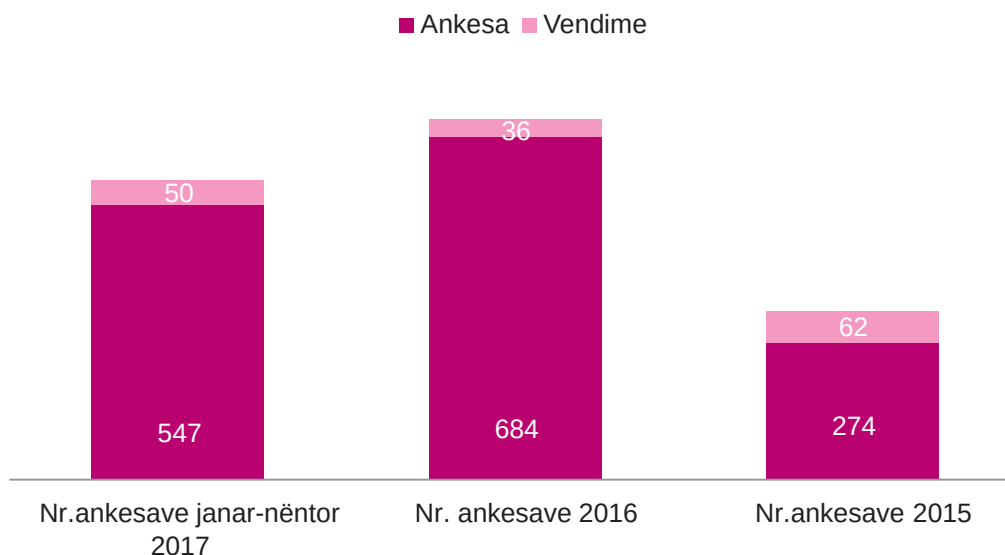
Në konceptin tonë, gjyqet janë publikë. Sipas ligjit gjithkush ka të drejtë të marrë pjesë në seancat gjyqësore që zhvillohen me dyer të hapura. I vetmi autoritet që vendos nëse gjyqi do të zhvillohet me dyer të hapura ose të mbyllura është gjykata. Askush tjetër nuk ka kompetencë të ndërhyjë në transparencën e këtij procesi. Ideja fillestare është që gjykimet duhet të zhvillohen në vende të tilla që t'i japin mundësinë kujtdo që të jetë i pranishëm në gjyq, të dëgjojë dëshmitarët, palët, ekspertët, të njihet me veprimet procedurale dhe të jetë i pranishëm kur paraqiten provat dhe debatohet mbi to. Në pamundësi praktike për të realizuar këtë gjë, funksionojnë mjetet teknike siç është aksesimi në arkiva ose interneti. Për shumë kohë, Gjykata e Tiranës ka pasur një faqe interneti mjaft të mirë ku publikohej çdo vendim gjykate së bashku me të dhëna nga seancat. Në këtë mënyrë, kushdo që nuk kishte mundësi të ishte i pranishëm në sallën e gjyqit, njihej me veprimet e kryera, përmes internetit.

Kjo mundësi sot nuk është më. Ndikimi i udhëzimit të Komisionerit ka bërë të mundur që gjykatat të veprojnë në kushte anonime, pa dhënë mundësinë publikut të njihet me veprimtarinë gjyqësore. Gazetarët tashmë kanë probleme të njihen me të rejat nga seancat e gjyqeve të rëndësishëm dhe avokatët, apo qytetarët e interesuar, nuk kanë më asnjë akses në çështjet e gjykuara.

Deri më sot nuk ka asnjë nismë që të zgjidhë këtë problem të krijuar, ndërkohë që shihet se gjykata të tjera po nisin të veprojnë si Gjykata e Tiranës dhe shumë shpejt veprimtaria gjyqësore rrezikon të mbulohet e gjitha nga terri informativ.

6.9. Ankimet e paraqitura te Komisioneri

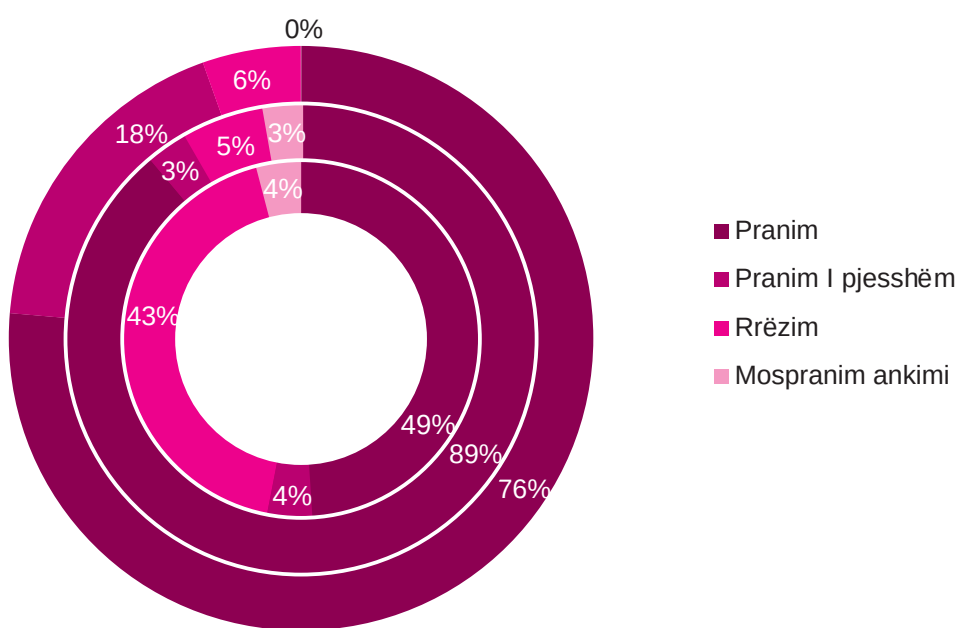
Fig. 14 - Numri i ankesave të trajtuara nga Komisioneri



Gjatë vitit 2017, deri në muajin nëntor 2017, pranë Zyrës së Komisionerit janë depozituar 547 ankesa. Deri në fund të vitit ky numër mund të arrijë 600 ankesa. Siç duket nga grafiku i mësipërm, numri i ankesave për vitin 2017 ka rënë lehtësisht. Ky fenomen mund të shpjegohet me faktin që gjatë vitit 2016 shumë ankesa janë bërë nga organizata të shoqërisë civile që kanë zhvilluar testime të ligjit, veprimtari e cila është pakësuar gjatë vitit 2017.

Numri i vendimeve të Komisionerit është vazhdimisht shumë më i ulët se numri i ankesave. Në të tre vitet Komisioneri ka marrë vendim vetëm në 9.8% të rasteve. Të gjithë rastet e tjerë janë zgjidhur përmes praktikës së “zgjidhjes me pajtim”, e promovuar nga Komisioneri si një mjet efektiv. Ky mjet, ndonëse i pranueshëm për vitin e parë të hyrjes në fuqi të ligjit të ri, nuk vlerësohet nga ana jonë si efektiv në vazhdim. Kjo praktikë sjell vonesë në dhënie informacioni, shmangie nga sanksionet, si dhe moskrijim dhe moskonsolidim të praktikës.

Fig.15 - Vendimarrja e Komisionerit për vitet 2015, 2016, 2017



Në vitin 2017 vihet re një rënie e numrit të pranimeve të ankimeve, por ky fenomen lidhet më së shumti me cilësinë e ankimeve dhe meritat e tyre për t'u pranuar. Një fenomen pozitiv evidentohet nga fakti që gjatë këtij viti nuk raportohen raste të mospranimit të ankimit, që ndodh vetëm në rastin e mosrespektimit të aspektit formal të ankimeve nga ana e vetë ankuesve. Ky fakt tregon se cilësia formale e ankimeve, si dhe respektimi i afateve nga ankuesit, janë përmirësuar.

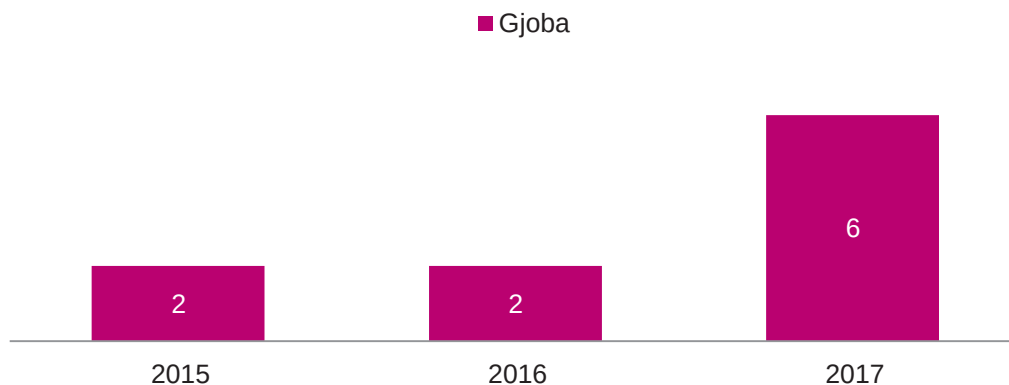
Vihet re që numri i vendimeve të marra nga Komisioneri gjatë vitit 2017 është dyfishuar, në krahasim me vitin 2016. Ky fakt tregon që një pjesë problematike e autoriteve publike ende nuk po ndërgjegjësohen dhe nuk rrisin nivelin e bashkëpunimit. Nga vendimet konstatohet një numër shumë i ulët i rasteve të rrëzimit të ankesave të bëra nga subjektet.

Gjatë vitit 2017 Komisioneri ka marrë 6 vendime me gjobë⁶, një shifër më e lartë kjo se e vitit 2015 dhe e vitit 2016 së bashku, ku Komisioneri ka vendosur dënimin me gjobë vetëm

6 Vendimi nr. 30, datë 16.02.2017 kundër Drejtorisë së Përgjithshme Detare; Vendimin nr. 31, datë 16.02.2017 kundër Institutit të Sigurimeve Ushqimore; Vendimi nr. 59, datë 06.04.2017 kundër Fondit të Sigurimit të Detyrueshëm të Kujdesit Shëndetësor; Vendimi nr. 60, datë 10.04.2017 kundër Drejtorisë së Përgjithshme të Tatimeve; Vendimi nr. 61, datë 13.04.2017 kundër Ministrisë së Energjisë dhe Industrisë; Vendimi nr. 67, datë 02.05.2017 kundër Bashkisë Kurbin.

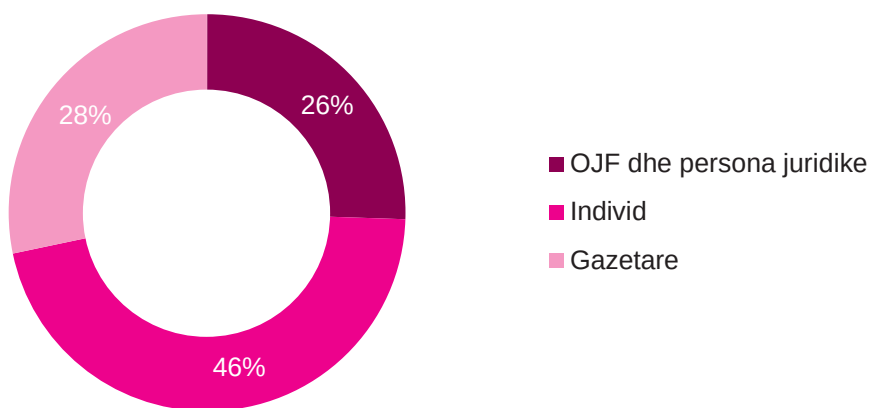
për 4 raste. Megjithatë, ky numër është tepër i ulët në raport me kërkesat e ligjit. Një fakt i rëndësishëm për t'u theksuar është që gjokat janë rrëzuar në masë nga gjykata, pas ankimit të personave të ndëshkuar, duke shënuar pothuajse zero efekt në ndëshkueshmërinë e zyrtarëve që shkelin të drejtën kushtetuese për t'u informuar.

Fig.16 – Gjokat e vendosura nga Komisioneri në vitet 2015, 2016, 2017



6.10. Trajtimi i ankesave nga Komisioneri. Vlerësim krahasues

Fig.17 - Ndarja e ankesave sipas subjektit (deri në Shtator 2017)



Nëse shohim llojin e subjekteve që kanë paraqitur ankim te Komisioneri dhe bëjmë një krahasim me llojin e aplikuesve në platformën Publeaks.al (shih Fig.5), vihet re se pasha e secilit grupim nuk ndryshon, çka do të thotë që interesi për të përdorur të gjitha procedurat e ligjit, që nga aplikimi fillestar e deri te ankimi te Komisioneri, është i shfaqur njëlloj nga të gjitha kategoritë e kërkuësve. Asnjë kategori nuk duket se “stepet” të ankohet më shumë se të tjerët.

Fakt interesant është numri i madh i gazetarëve që vijojnë me procedurat e ankimit pranë Komisioneri. Ky fakt është tregues për besimin që i jepet ligjit për të drejtën e informimit si mjet për të realizuar një qëllim që mund të realizohet edhe në mënyrë informale nga gazetarët, si dhe për rritjen e cilësisë së gazetarisë që e përdorin ligjin për të konfirmuar informacionet e tyre.

7. TESTIME NË KUADËR TË LITIGIMIT STRATEGJIK

E drejta e informimit, si çdo e drejtë tjetër, garantohet jo vetëm përmes proceseve administrative, por edhe nga proceset gjyqësore. Këto të fundit nuk janë një praktikë e hasur shpesh sot në gjykatat shqiptare për arsye se kostot dhe koha nuk e justifikojnë përfitimin e një informacioni publik nga ana e qytetarëve. Megjithatë, këto nuk mungojnë falë këmbënguljes së ndonjë gazetari dhe gjetjes së mbështetjes nga organizatat e shoqërisë civile.

Në vijim po referojmë disa çështje gjyqësore interesante, të nisura dhe ndjekura nga Res Publica, në të cilat gjykata ka bërë analiza të vlefshme në çështje të debatueshme, si ato ku kufizohet e drejta për informim e që mund t'i vlejnë institucioneve publike, por kryesisht Komisionerit për të Drejtën e Informimit, për të përmirësuar praktikën respektive.

7.1. E drejta e informimit kundër të drejtës për mbrojtjen e të dhënave personale

E drejta për informim është e kufizueshme në rast të konkurimit me të drejta të tjera, si me të drejtën për mbrojtjen e të dhënave personale, apo atë të mbrojtjes së sekretit tregtar.

Komisioneri për të Drejtën e Informimit ka treguar në shumë raste një ndjeshmëri më të madhe kur e drejta për informim vihet përball të drejtës për mbrojtjen e të dhënave personale dhe të drejtës së mbrojtjes së sekretit tregtar. Ky qëndrim i Komisionerit në këndvështrimin tonë shpesh nuk ka marrë parasysh proporcionalitetin si element i rëndësishëm në ushtrimin e balancës së të drejtave në konflikt.

Me qëllim testimin e proporcionalitetit kur e drejta për informim ka qenë në konflikt me të drejtën për mbrojtjen e të dhënave personale dhe atë të mbrojtjes së sekretit tregtar, vendosëm të ndjekim çështjen gjyqësive për të lënë gjykatën të vlerësojë balancën, si dhe për të krijuar një praktikë që mungon në jurisprudencën tonë.

Shembull 1: Çështja A.R. kundër Drejtorisë së Përgjithshme të Tatimeve dhe Komisionerit për të Drejtën e Informimit

A.R. është gazetar investigativ. Ai paditi Drejtorinë e Tatimeve dhe Komisionerin për të Drejtën e Informimit, me objekt kërkimi të informacionit lidhur me "listën emërore të punonjësve të siguruar që punojnë media (Klan, Vision Plus, Top Channel, Ora News, Report Tv)". Drejtoria e Përgjithshme të Tatimeve refuzoi të japë informacionin me arsyetimin se dhënia e tij cenon të dhënat personale. Me qëllim marrjen e informacionit, kërkuesi iu drejtua me një ankesë Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale, ankesë të cilën Komisioneri e rrëzoi, pasi sipas tij informacioni nuk mund të jepej sepse përmbante të dhëna personale. Me qëllim marrjen e informacionit iu drejtua Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë, Tiranë, e cila vendosi anulimin e vendimit të Komisionerit dhe detyrimin e Drejtorisë së Përgjithshme të Tatimeve të japë informacionin e kërkuar nga gazetari A.R. duke e vlerësuar të drejtën për informim si prevalue në rastin në fjalë, pasi paditësi rezultoi të ishte një gazetar investigativ dhe qëllimi i mbledhjes së informacionit i shërbente informimit të publikut nëpërmjet shkrimit investigativ mbi respektimin nga ana e medias audiovizive të legjislacionit të punës për gazetarët e këtyre mediave.

Shembull 2: Çështja A.R. kundër Drejtorisë së Përgjithshme të Tatimeve dhe Komisionerit për të Drejtën e Informimit (Çështja nr.2)

Në këtë çështje, A.R. me cilësinë e gazetarit investigativ, kërkoi të informohej për një shkrues që përmban të dhëna për detyrimet e pashlyera tatimore të një subjekti tregtar, pjesëmarrës në një tender publik. Drejtoria e Përgjithshme të Tatimeve refuzoi ta informacionin me arsyetimin se dhënia e tij cenon të dhënat personale të subjektit tatimpagues dhe shkel parimin e konfidencialitetit. Me qëllim marrjen e informacionit, kërkuesi iu drejtua me një ankesë Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale, i cili rrëzoi ankesën me arsyetimin se informacioni nuk mund të jepej pasi përmban të dhëna konfidenciale që përbëjnë sekret tregtar. Me qëllim zgjidhjen e konfliktit iu drejtua Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë, Tiranë, e cila vendosi pranimin e padisë dhe detyrimin e Drejtorisë së Përgjithshme të Tatimeve të japë informacionin e kërkuar nga gazetari A.R., me arsyetimin se informacioni i kërkuar nuk përfaqëson në të dhënat konfidenciale, pasi ndaj subjektit tregtar, për të cilin kërkohen të dhëna tatimore kishte filluar procedura e mbledhjes me forcë të detyrimit dhe të dhënat e kërkuara kanë të bëjnë pikërisht me masën e detyrimeve të maturuara të subjektit ndaj organit tatimor.

7.2. E drejta e informimit kundër të drejtën për mbrojtjen e sekretit tregtar

Shembull 3: Çështja A.R. kundër Ministrisë së Zhvillimit Ekonomik, Turizmit, Tregtisë dhe Sipërmarrjes

Në këtë çështje A.R., me cilësinë e gazetarit investigativ, kërkoi nga Ministria e Zhvillimit Ekonomik, Turizmit, Tregtisë dhe Sipërmarrjes, informimin mbi dokumentacionin që ka shoqëruar dhënien me qira/përdorim të pasurive publike BUNKART 1 dhe BUNKART 2. Ministria në fjalë refuzoi të jepte të gjithë dokumentacionin me pretendimin se ai përmbante të dhëna të sekretit tregtar. Komisioneri për të Drejtën për Informimin nuk shqyrtoi dhe nuk mori vendim për ankesën lidhur me refuzimin e dhënies së informacionit, ndaj për marrjen e tij dhe krijimit të një praktike në këtë drejtim kërkuesi iu drejtua Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë me padi. Gjykata vendosi pranimin e padisë dhe detyrimin e Ministrisë së Zhvillimit Ekonomik, Turizmit, Tregtisë dhe Sipërmarrjes të japë informacionin e kërkuar nga gazetari A.R., me arsyetimin se të dhënat e kërkuara janë të dhëna që nuk mbrohen nga sekreti tregtar, pasi vetë shoqëria tregtare e përfshirë në procedurat e prokurimit nuk ka kërkuar një gjë të tillë nga autoritetit shtetëror. Ky i fundit nuk mund të mbrojë apriori sekretin tregtar.

Shembull 4: Çështja A.R. kundër Ministrisë së Kulturës

Në këtë çështje, A.R., me cilësinë e gazetarit investigativ, kërkoi nga Ministria e Kulturës, të informohej për dokumentacionin lidhur me procedurën e prokurimit të Teatrit të Operas. Ministria e Kulturës refuzoi të jepte të gjithë dokumentacionin me pretendimin se ai përmbante të dhëna të sekretit tregtar. Komisioneri për të Drejtën për Informimin nuk mori asnjë vendim për ankesën e gazetarit. Për këtë arsye, dhe për të krijuar një praktikë në këtë drejtim, kërkuesi iu drejtua Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë me padi. Gjykata vendosi pranimin e padisë dhe detyroi Ministrinë e Kulturës të japë informacionin e kërkuar nga gazetari A.R., me arsyetimin se të dhënat e kërkuara nuk mbrohen nga sekreti tregtar, pasi vetë shoqëria tregtare e përfshirë në procedurat e prokurimit nuk ka kërkuar një gjë të tillë nga autoritetit publik. Edhe në këtë rast autoriteti publik po mbronte një sekret tregtar apriori.

Nga çështjet e mësipërme u vu re se Komisioneri për të Drejtën e Informimit mori vendime të pavlefshme, ose nuk mori asnjë vendim. Gjykata bëri një zgjidhje të drejtë të çështjeve, duke rezultuar pozitive në mbrojtje të të drejtës për informim.

Res Publica beson se bashkimi i dy funksioneve të njëjti Komisioner, ai i mbrojtjes së të drejtës për informim dhe ai i mbrojtjes së të dhënave personale, nuk është ide e gabuar. Megjithatë, kjo natyrë e dyfishtë sjell dyzimin e Komisionerit në ushtrimin e balancës midis të drejtave. Ai nuk është i pavarur, por dual. Me fjalë të thjeshta, Komisioneri tenton mbrojtjen e të dy të drejtave dhe tenton të sjellë balancën në mes, në ndryshim nga gjykata që qendron e paanshme dhe peshon drejt çështjen rast pas rasti. Balanca e Komisionerit është e sforcuar nga advokimi që ai i bën mbrojtjes së të dhënave personale dhe ky fenomen po jep efekte edhe në aspekte të tjerë. Më i dukshëm ky fenomen është bërë të mbrojtja e të dhënave personale në gjykata, ku gjatë vitit 2017 janë anonimizuar vendimet e gjykatave me një urdhër të Ministrit të Drejtësisë bazuar në një rekomandim të Komisionerit. Vërtet rekomandimi është i disa viteve më parë, por Komisioneri nuk po merr masa që vendimet e gjykatës të “çlirohen” nga anonimizimi, pikërisht sepse është detyrë e tij të mbrojë këto të dhëna. Për këtë arsye, gjykatat janë mjeti i fundit që mbetet në duart e gazetarëve dhe shoqërisë civile, mjet i cili ka rezultuar efektiv në kuptimin e jurisprudencës.

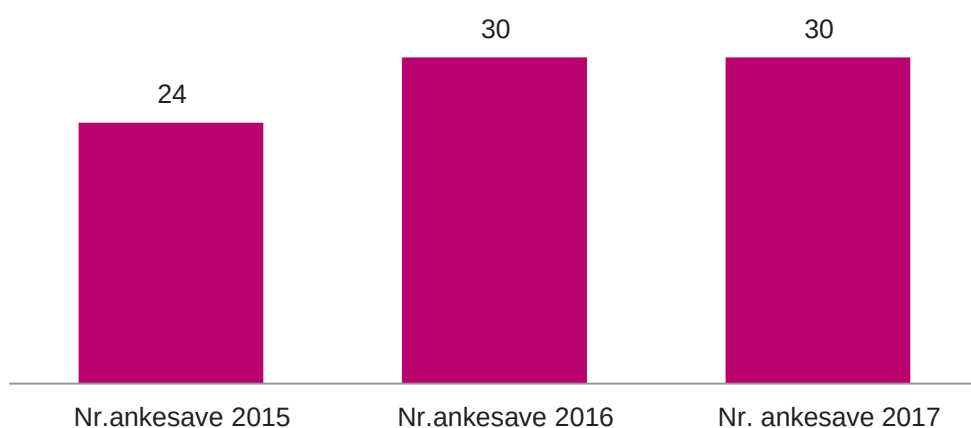
8. ROLI I AVOKATIT TË POPULLIT NË ZBATIMIN E LIGJIT PËR TË DREJTËN E INFORMIMIT

Avokati i Popullit është një tjetër organ, i cili në funksionet e veta ka garantimin e të drejtave të njeriut, ku e drejta për informim është pjesë e kësaj pakete.

Në ligjin pararendës (nr. 8503/1999) Avokati i Popullit kishte një rol kujdestari për të drejtën e informimit. Ligji i ri (nr. 119/2014) solli në rolin e kujdestarit Komisionerin për të Drejtën e Informimit, i cili ka kompetenca për të shqyrtuar ankesa, vendosur sanksione, etj. Ndërkohë, roli i Avokatit të Popullit vijon të përmendet zbehtë në këtë ligj, duke krijuar premisë për konfondim të qytetarëve se cili organ mund të zgjidhë çështjen.

Gjatë viteve 2015, 2016 dhe 2017, Avokati i Popullit ka marrë ankesa nga individë të ndryshëm që lidhen me të drejtën e informimit.

Fig.18 - Ankesat e trajtuara nga Avokati i Popullit



Sikurse konstatohet nga grafiku i mësipërm, numri i ankesave drejtuar Avokatit të Popullit gjatë vitit 2017 vijon të jetë në të njëjtat nivele me vitin 2016.

Në total, 84 qytetarë i janë drejtuar Avokatit të Popullit në 3 vjet, duke shpresuar se do të zgjidhin problemin e tyre në rastin e mosdhënies së informacionit. Ligji për të drejtën e informimit ka krijuar realisht aq konfondim midis kompetencave të dy institucioneve, duke sjellë efekt në praktikë për një numër jo të parëndësishëm qytetarësh.

Më 16.04.2015 Kuvendi miratoi një rezolutë mbi veprimtarinë e Komisionerit për të Drejtën e Informimit për vitin 2014, ku kërkohej nënshkrimi i një marrëveshjeje bashkëpunimi midis dy institucioneve (Komisionerit dhe Avokatit të Popullit) me qëllim trajtimin e rasteve me objekt të drejtën e informimit, në referencë të nenit 24 të ligjit nr.119/2014.

Por, pavarësisht nga sa më sipër, situatë nuk ka ndryshuar, duke krijuar edhe këtë vit konfuzion për 30 qytetarë të tjerë. Kjo situatë duhet të ndryshojë një herë e mirë dhe të hiqet nga ligji dispozita që përfshin Avokatin e Popullit. Ky i fundit mund të ushtrojë sërish të drejtën në fjalë edhe pa pasur një nen specifik në ligj, pasi e drejta e informimit është pjesë e paketës së të drejtave të njeriut dhe gjithnjë mund të jetë objekt i rekomandimeve që lëshon Avokati i Popullit brenda kompetencave të tij sipas Kushtetutës.

9. KONKLUZIONE

9.1. Vlerësim i reagimit të autoriteteve publike ndaj kërkesave për informacion

Siç rezulton dhe nga statistikatat, autoritetet publike kanë përmirësuar reagimin ndaj kërkesave, /sidomos për ato raste kur informacioni nuk është sensitiv. Por, nga ana tjetër, ligji nuk po respektohet ashtu siç është ideuar në fillim. Ka ende mangësi të theksuara pasi vetëm në 63% të rasteve përgjigja është e plotë, pa pasur nevojë për të angazhuar Komisionerin. Pjesa më e madhe e informacionit që fshihet nga publiku është ai sensitiv në kuptimin që përmban të dhëna për veprimtari që zakonisht janë preja e preferuar e korrupsionit. Kohëzgjatja e përmbushjes së detyrimit për të dhënë informacion, edhe në ato raste kur autoritetet nuk kanë ndonjë gjë për të fshehur, është ende e paarsyeshme dhe në kufijtë maksimalë që lejon ligji. Për gazetarët kjo situatë nuk është aspak e favorshme. Ata humbasin interesin për të përdorur informacionin e kërkuar. Nuk është e pranueshme situata kur në të shumtën e rasteve autoriteteve publike i duhet dhënë apriori mirëkuptimi për vonesën. Ndërkohë, “dhëmbët” e ligjit, ose thënë ndryshe, sanksionet, nuk po aplikohen, të paktën në ato raste kur autoriteti publik është përsëritës në shkelje. Nuk ekziston asnjë arsye pse Kryeministria nuk detyrohet të kthejë përgjigje dhe kjo situatë tolerohet, ndërkohë që gjobitet Bashkia Kurbin, që pavarësisht nga rëndësia që ajo ka për popullsinë vendase, ajo nuk mund të jetë kurrë një institucion më i rëndësishëm se sa Kryeministria.

Nuk është pozitiv as fakti që Res Publica dërgon 60 ankime te Komisioneri dhe ky i fundit merr vendim pranimit vetëm në 3 raste, ndërkohë që merr “vendim të ndërmjetëm” në 19 raste të tjerë, përmes një praktike të panjohur posaçërisht nga ligji për të drejtën e informimit, ndërkohë që për rastet e tjerë informacioni vjen vetëm kur Komisioneri shkon të inspektojë autoritetin. E gjithë kjo praktikë ofron tolerancë ndaj autoriteteve ligjshkelëse, në dëm të interesit publik. Kjo praktikë po bën efekt jo të mirë te autoritetet, duke i lënë ata të vijnë në mos e kuptojnë ende rëndësinë që ka ligji për të drejtën e informimit, i cili nuk ka qëllim vetëm të garantojë të drejtën e çdo individi të kërkojë informacion, por është dhe një instrument që e bën qeverisjen më të mirë dhe shtetin më të drejtë.

Në këtë këndvështrim, ligji, duke mos pasur mekanizëm që detyron autoritetet dhe vetë Komisionerin që të veprojnë në mënyrë strikte, nuk mund të renditet si një nga “më të mirët në botë” për nga cilësia.

9.2. Vlerësim i plotësimit të programeve të transparencës, caktimit të koordinatorëve dhe plotësimit të regjistrit të kërkesave dhe përgjigjeve

Koncepti i ri i “programeve të transparencës” synon të rrisë transparencën proaktive. Kjo e fundit do të ulte nevojën për të bërë kërkesa, pasi informacionet që do të publikoheshin pa kërkesë do të shuanin në një masë të madhe nevojën për të bërë një kërkesë specifike.

Duke mos përmbushur këtë detyrim, publikut i duhet të përdorë rrugë më të gjata dhe më të komplikuar për të marrë informacionin që duhej të gjendej online. Përmbushja e këtij detyrimi vetëm në masën 26% është tepër e ulët dhe mund të themi se ky aspekt i ligjit ka dështuar⁷.

Ndër informacionet që nuk gjenden në programet e transparencës, pavarësisht se ligji i kërkon në mënyrë të qartë, vihet re se janë raportet e auditimit, të dhënat për procedurat e prokurimit apo koncensioneve e partneriteteve publike private, etj. Rubrikat e tjera që janë përmbushur më shumë, si adresa e zyrave, përmbajnë të dhëna që nuk e bëjnë autoritetin më transparent. E megjithatë, sot më shumë gjen informacion në google maps se sa në programin e transparencës edhe për këtë rubrikë.

Është e papranueshme situata ku 30% e autoriteteve të monitoruar nuk kanë fare program transparence. Ndërkohë që të tjerët nuk e kanë rinovuar atë prej kohësh. Ministrinë e krijuara me qeverinë e re nuk kanë përditësuar asgjë. Edhe rastet më pozitive kanë përmbushur diçka më shumë se gjysma e kërkesave të ligjit.

Megjithëse 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 vetëm në një rast, për Bashkinë Kurbin. Sot kjo bashki e ka miratur programin e saj të transparencës, por 30% e autoriteteve nuk kanë hedhur asnjë hap dhe për sa kohë nuk merren masa, do të vijojë të mbeten jotransparente, duke eklipsuar të gjithë efektin pozitiv që solli gjoba ndaj Bashkisë Kurbin në transparencën në rang vendi.

Është e papranueshme që 26% e autoriteteve nuk kanë caktuar ende një koordinator për të drejtën e informimit.

Është e papranueshme gjithashtu që vetëm 53% e autoriteteve publike të kenë një regjistrë që përmban numrin e kërkesës, objektin dhe një përmbledhje të përgjigjes që i është dhënë kërkuarit. Ndërkohë, autoritetet nuk japin mundësinë e njohjes së plotë të përgjigjes së kthyer. Një masë e madhe prej 43% e autoriteteve nuk kanë publikuar asnjë regjistrë, ose kanë regjistrë tërësisht të paplotësuar.

Sanksionet për këto shkelje janë në një masë të pandjeshme krahasuar me shkeljet e konstatuara.

9.3. Vlerësim i veprimtarisë së Komisionerit dhe zhvillimeve më të fundit në të drejtën e informimit

Nga çështjet gjyqësore u saktësua që vendimet e Komisionerit për të Drejtën e Informimit duhet të nënshkruhen nga vetë Komisioneri dhe jo nëpunës të zyrës së tij.

Gjykata krijoi një praktikë të vlefshme për të aksesuar të dhëna tatimore, etj, të cilat sipas Komisionerit nuk ishin të aksesueshme, me justifikimin se mbroheshin të dhënat personale dhe të dhëna të tjera konfidenciale.

Problematik është zhvillimi në disfavor të së drejtës së informimit pas anonimizimit të vendimeve të gjykatave me një urdhër të Ministrit të Drejtësisë bazuar në një rekomandim të Komisionerit. Vërtet rekomandimi është i disa viteve më parë, por Komisioneri nuk po merr masa që vendimet e gjykatës të “çlirohen” nga anonimizimi, pikërisht sepse është detyrë e tij të mbrojë këto të dhëna. Për këtë arsye, gjykatat janë mjeti i fundit që mbetet në duart e gazetarëve dhe shoqërisë civile, mjet i cili ka rezultuar efektiv në kuptimin e jurisprudencës.

Numri i gjobave mbetet i papërfillshëm dhe për më keq, i zbatuar në raste të parëndësishëm. Edhe ato pak gjoba janë të kundërshtueshme në rrugë gjyqësore. Në vlerësimin dhe interpretimin tonë disa gjoba janë të gabuara, dhe potencialisht të rrëzueshme nga gjykata.

9.4. Vlerësim i kuadrit ligjor

Situata mbetet pa zgjidhje kur nga njëra anë institucioni shkel dispozitat e ligjit dhe nga ana tjetër nuk është caktuar ende një koordinator që të jetë subjekt i ndëshkimit. Kjo situatë e bën gjobën e Komisionerit të paaplikueshme, për sa kohë moskaktimi i koordinators nuk përbën kundravajtje administrative sipas ligjit aktual.

Vijon të mbetet problem fakti që vendimet e Komisionerit nuk janë të ekzekutueshëm, pasi nuk përbëjnë titull ekzekutiv sipas ligjit aktual.

Ligji nuk garanton pavarësi të plotë të Komisionerit, duke lejuar shfaqje të fenomenit të mosreagimit të Komisionerit nga organe që kanë në dorë emërimin e tij, siç është Kryeministria.

Rruga gjyqësore për të marrë informacionin e mohuar është tepër e gjatë dhe dekurajuese për shkak se vendimet gjyqësore për padi me objekt kërkim informacioni, nuk përfshihen në kategorinë e vendimeve që marrin formë të prerë që në shkallë të parë.

Në ligj nuk ekziston një mekanizëm garantues që në çdo rast Komisioneri të ketë detyrimin për të zbatuar sanksionet kur pranon ankesat. Gjithashtu mungon edhe një detyrim i Komisionerit për të marrë vendime të çdo rast të paraqitjes së një ankese dhe jo të lihet në diskrecionin e tij marrja ose jo e një vendimi.

Ligji nuk zgjidh drejt ngarkimin e përgjegjësive për shkelësit, duke penalizuar vetëm koordinators për të drejtën e informimit, ndërkohë që ata nuk kanë kompetencë të plotë për të lëvruar informacionin që zotërohet nga një hierarki e tërë institucionale. Titullarët e institucioneve janë përjashtuar pa të drejtë nga kjo përgjegjësi, ndërkohë që ekzistojnë mundësitë më të mëdha që ata bëhen pengesë për të realizuar transparencën e plotë të institucionit që drejtojnë.

Vijon të shfaqet konfuzion te qytetarët se cili është roli i Avokatit të Popullit, ndërkohë që mundësitë reale të këtij organi janë të papërfillshme në raport me Komisionerin për të Drejtën e Informimit.

10. REKOMANDIME

Rekomandimi nr.1

Të përshihet në listën e kundravajtjeve edhe mosçaktimi i koordinatorëve për të drejtën e informimit

Në studimin e parë kemi rekomanduar, dhe vijojmë të rekomandojmë, që është e nevojshme që të përfshihet si shkelje administrative, mos çaktimi i koordinatorit nga titullari i autoritetit publik dhe si rrjedhojë të aplikohet një dënim me gjobë në rastin e konstatimit të kësaj shkeljeje.

Rekomandimi nr.2

Të jepen gjoba në rastet e shkeljeve të ligjit

Ashtu siç kemi rekomanduar dhe në studimet e mëparshme, Komisioneri duhet të aplikojë gjoba për shkeljet e konstatuara. Autoriteteve publike i është lënë mjaftueshëm kohë për t'u njohur me ligjin dhe 3 vjet pas hyrjes në fuqi të ligjit nuk mund të justifikohet neglizhenca ose mungesa e dëshirës për të përmbushur detyrimet që rrjedhin nga ligji.

Rekomandimi nr.3

Vendimet e Komisionerit duhet të bëhen tituj ekzekutivë

Aktualisht vendimet e Komisionerit nuk janë forcërisht të ekzekutueshëm, ndaj lind nevoja që këto vendime të njihen nga ligji si tituj ekzekutivë.

Rekomandimi nr.4

Duhet të publikohen 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 nxjerrë nga Komisioneri për të Drejtën e Informimit, autoritet publike duhet të publikojnë tarifat dhe kostot për të marrë dokumentat.

Rekomandimi nr.5

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

Modeli i miratuar nga Komisioneri është i njëjtë për të gjitha autoritet publike, duke krijuar dhe vështirësi në plotësimin e tij. Për këtë arsye duhet të miratohen modele specifike të programit të transparencës, të përshtatura sipas natyrës dhe kompetencave të autoriteteve të ndryshëm.

Rekomandimi nr.6

Komisioneri duhet të marrë vendim për çdo ankesë

Komisioneri duhet të marrë vendim në çdo rast, duke mos dhënë kohë të dytë autoriteteve publike që të japin informacionin pasi ata nuk kanë vepruar brenda afateve të përcaktuara nga ligji.

Rekomandim nr. 7

Për paditë me objekt kërkim informacioni, vendimi i gjykatës duhet të marrë formë të prerë që në shkallë të parë

Aktualisht në ligjin nr. 49/2012, për padi të caktuara vendimi i gjykatës merr formë të prerë që në shkallën e parë të gjyqimit. Një nga këto padi duhet të jetë edhe ajo me objekt kërkimin e informacionit, për shkak se përpara dërgimit të çështjes në gjykatë Komisioneri garanton një procedurë quasi gjyqësore. Në këtë mënyrë mund të shmanget vonesa e lëvvrimit të informacionit që detyrohet me një vendim gjykate.

Rekomandim nr. 8

Komisioneri duhet të nisë një monitorim të gjerë të programeve të transparencës, caktimit të koordinatorëve dhe plotësimit të regjistrave të kërkesave e përgjigjeve, dhe të marrë masat përkatëse.

Nevojitet që Komisioneri të hartojë dhe të vërë në zbatim një plan konkret masash për të forcuar zbatimin e ligjit lidhur me programet e transparencës, caktimin e koordinatorëve për të drejtën e informimit dhe plotësimin e regjistrave të kërkesave dhe përgjigjeve.

Qendra “Res Publica”
“Efektiviteti i ligjit për të drejtën e informimit 2017 - A është
vërtet ky ligj i gjashti në botë për nga cilësia?”

Mbështetur nga:
Civil Rights Defenders
Tiranë, Dhjetor 2017

44 faqe

Format: 21 x 29.7 cm

Tirazhi 200 kopje

WWW.RESPUBLICA.ORG.AL / WWW.PUBLEAKS.AL