

TESTIMI

i zbatimit të

së drejtës për informim

në qeverinë vendore



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Agjencia Zvicerane për Zhvillim
dhe Bashkëpunim SDC



Tiranë, 2017

Ky botim u realizua në kuadrin e projektit “Testimi i zbatimit të ligjit të ri të aksesit të informacionit nga administrate e re lokale,” i mbështetur nga Lëviz Albania.

Opinionet, përfundimet dhe rekomandimet e shprehura në këtë botim janë të autorëve dhe nuk përfaqësojnë domosdoshmërisht ato të Lëviz Albania.

Botues:




Rr. Gjin Bue Shpata, No.8, Tiranë, Albania
Tel./fax: ++ 355 4 2229800
E-mail: info@institutemedia.org
www.institutemedia.org

1. Hyrje

Prej vitit 2015 Shqipëria ka një qeverisje të re lokale, të zgjedhur pas zgjedhjeve lokale, në bazë të një harte të re administrative, pas reformës territoriale administrative. Po kështu, nga shtatori i 2014 Shqipëria ka një ligj të ri për të drejtën e informimit, i cili është miratuar dhe vlerësohet si një nga ligjet më të mira në rajon. Në këtë kontekst, Instituti Shqiptar i Medias (ISHM,) në kuadrin e projektit “Testimi i zbatimit të ligjit të ri të aksesit të informacionit nga administrata e re lokale,” të mbështetur nga Lëviz Albania, ndërmori një testim në praktikë të zbatimit të ligjit nga qeveria vendore.

Studimet dhe analizat e ISHM dhe të organizatave të tjera në përgjithësi kanë treguar se qeveria vendore ka pasur prirjet të jetë e mbyllur ndaj mediave dhe publikut. Po kështu, edhe vetë gazetarët dhe aq më shumë qytetarët kanë qenë mosbesues apo nuk janë prirur ta përdorin të drejtën që u jep ky ligj për të marrë informacion. Për të pasur një skanim të zbatimit të ligjit në praktikë, projekti u përqendrua në trajnimin e gazetarëve dhe qytetarëve në lidhje me ligjin për të drejtën e informimit dhe më pas në testimin e zbatimit të tij në praktikë nga ana e shtatë bashkive në vend: Lezhë, Kukës, Berat, Gjirokastër, Sarandë, Mat, Pogradec.




Duke pasur parasysh rëndësinë e madhe të së drejtës së informimit si për shoqërinë, ashtu dhe për median, ky material synon të hedhë dritë si mbi standardet e rregullimit me ligj të së drejtës së informimit, ashtu dhe mbi zbatimin e këtij ligji në jetën e përditshme të qytetarëve. Pjesa e parë e materialit është një vështrim i shkurtër i standardeve të njohura ndërkombëtare në lidhje me rregullimin e së drejtës së informimit dhe kriteret kryesore që duhen patur parasysh në këtë fushë, si dhe një vështrim mbi kërkesat kryesore të ligjit shqiptar për të drejtën e informimit. Pjesa e dytë është përshkrimi dhe prirjet kryesore të testimit në praktikë të zbatimit të ligjit nga media dhe qytetarët. Testimi në praktikë u bazua te vëzhgimet e faqeve të internetit të bashkive dhe transparencës së tyre, si dhe te dërgimi i kërkesave për informacion pranë bashkive nga gazetarët dhe qytetarë në këto shtatë bashki.

2. E drejta për informim sipas standardeve ndërkombëtare

E drejta themelore për akses në informacionin publik garantohet nga Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut. Më konkretisht, neni 19 thotë: “Të gjithë kanë të drejtën e lirisë së mendimit dhe shprehjes; kjo e drejtë përfshin lirinë për të pasur mendime pa ndërhyrje dhe të kërkosh, marrësh dhe japësh informacion dhe mendime nëpërmjet çdo medie, pavarësisht kufijve.” Gjithashtu, Konventa Europiane për të Drejtat e Njeriut mbron dhe garanton plotësisht lirinë e shprehjes si një e drejtë themelore e njeriut dhe njëherësh përpiqet edhe të mbrojë dinjitetin njerëzor kundër shpifjes apo shkeljeve të tjera të ngjashme. Më konkretisht, neni 10 garanton lirinë e shprehjes si një të drejtë të domosdoshme dhe të patjetërsueshme:

“Çdokush ka të drejtën e lirisë së shprehjes. Kjo e drejtë përfshin lirinë e mendimit dhe lirinë për të marrë ose për të dhënë informacione dhe ide pa ndërhyrjen e autoriteteve publike dhe pa marrë parasysh kufijtë. Ky nen nuk i ndalon Shtetet që të kërkojnë licensimin e ndërmarrjeve të transmetimit audio, kinematografik ose televiziv.”



Në këtë kontekst, Konventa njeh lirinë për të marrë informacion pa pasur ndërhyrje nga autoritetet publike si një të drejtë themelore të njeriut, të cilën shtetet palë të Konventës duhet ta respektojnë. Gjithashtu, Gjykata Europiane për të Drejtat e Njeriut ka marrë vendime të rëndësishme që përbëjnë interpretime të detyrimeve të Konventës dhe si të tilla duhen zbatuar nga gjykatat e të gjitha shteteve palë të Konventës, sa herë të ketë raste të tilla.

Në vitin 1981, Komiteti Ministror i Këshillit të Europës nxori një rekomandim për gjithë shtetet anëtare, i cili i njihet të drejtën të gjithë qytetarëve të këtyre vendeve që të merrnin informacionin nga autoritetet publike, duke bërë një kërkesë për këtë qëllim.

Vendi që ka kaluar i pari një ligj për të drejtën e informimit është Suedia, nga viti 1776. megjithatë, një nga ligjet më të rëndësishme në këtë aspekt ka qenë ai i SHBA i vitit 1966, i cili ka shërbyer si model edhe për vende të tjera që kanë adaptuar më vonë këtë ligj.

Parimi bazë i ligjeve për të drejtën e informimit në botë është se qytetarët kanë të drejtë të kërkojnë materiale që zotërojnë autoritetet publike. Përcaktimi i dokumenteve dhe materialeve që mund të kërkohen ndryshon nga vendi në vend, por mundësia për t'i marrë këto materiale nga autoritetet mbetet i njëjti.

Një tjetër parim bazë është që qytetarët nuk janë të detyruar të motivojnë kërkesën për materialet që duan. Gjithashtu, në disa vende e drejta e informimit i njihet jo vetëm qytetarëve vendas, por kujtdo që kërkon informacion. Madje ka vende të cilat pranojnë edhe që kërkesat të dorëzohen në mënyrë anonime, me qëllim parandalimin e diskriminimit.

Përkufizimi i autoriteteve publike të detyruara të japin informacion për qytetarët ndryshon nga vendi në vend. Ndërkohë që disa vende përfshijnë autoritetet në çdo nivel qeverisjeje, ndërkohë që ka autoritetet gjyqësore, legislative ose të sigurimit që përjashtohen nga detyrimi për të dhënë informacion.

Një pikë e diskutueshme është nëse në autoritetet publike duhen përfshirë edhe kompanitë private që marrin para nga projekte publike. Në disa vende, ligji e ka lejuar kërkesën e informacionit nga këto subjekte, me qëllim që të garantohet respektimi i të drejtave të njeriut.

Natyrisht, e drejta e informimit nuk është e pakufizuar në asnjë vend. Përjashtimet e respektimit të kësaj të drejte zakonisht përfshijnë mbrojtjen e sigurisë kombëtare, jetën private, interesat tregtare, rendin publik, informacionin e marrë në mirëbesim, si dhe diskutimet e brendshme të autoriteteve publike.

Në këtë aspekt, ka shumë ligje që parashikojnë se për t'i mohuar dikujt të drejtën e informimit duhet përdorur testi i interesit publik. Pra, nëse jepet materiali në diskutim dhe kjo gjë shkakton një dëm të caktuar, nëse interesi publik e kërkon që materiali të jepet ose të botohet, atëherë dëmi është më pak i rëndësishëm.

Një tjetër aspekt i ligjeve për të drejtën e informimit ka të bëjë me procedurën e apelimit nëse refuzohet një kërkesë për informacion. Këto mund të bëhen brenda vetë strukturës ku kërkohet informacioni si fillim dhe pastaj te një organ i jashtëm, në shumicën e rasteve te Avokati i Popullit ose Komisioneri i të Drejtës së Informimit.

Parimet bazë të legjislacionit për të drejtën e informimit në botë

1. Akses maksimal: Aksesimi sa më i gjerë ndaj informacionit duhet të jetë parimi udhëheqës i ligjit për të drejtën e informimit.
2. Detyrimi për të bërë informacionin publik: organet publike duhet të jenë të detyruara të bëjnë publik informacione kyç për publikun.
3. Nxitja e qeverisjes së hapur: organet publike duhet të jenë aktive në nxitjen e qeverisjes së hapur.
4. Gamë e kufizuar e përjashtimeve: Përjashtimet duhet të përcaktohen qartë dhe duhet t'i nënshtrohen testeve të rrepta të “interesit publik” dhe të “dëmit.”
5. Proceset për të lehtësuar aksesin: Kërkesat për informacion duhet të procedohen me shpejtësi dhe pa diskriminim dhe duhet të ketë një rishikim të pavarur në raste kur refuzohet dhënia e informacionit.
6. Kostot: njerëzit nuk duhet të shkurajohen nga kërkesat për informacion si pasojë e kostove të tepruara.
7. Dhënia e informacionit ka përparësi: Ligjet që bien ndesh me parimin e aksesit maksimal duhet të ndryshohen ose të shfuqizohen.


T. Mendel, Liria e Informimit, UNESCO, 2008.

3. Legjislacioni shqiptar për të drejtën e informimit

Legjislacioni shqiptar garanton të drejtën për informim. Kjo e drejtë njihet që në nenin 23 të Kushtetutës:

1. E drejta e informimit është e garantuar.
2. Kushdo ka të drejtë, në përputhje me ligjin, të marrë informacion për veprimtarinë e organeve shtetërore, si dhe të personave që ushtrojnë funksione shtetërore.
3. Kujtdo i jepet mundësia të ndjekë mbledhjet e organeve të zgjedhura kolektive.

Kjo e drejtë u trajtua më gjerë në Ligjin për Akses në Dokumentat Zyrtare, Ligji nr.8503, i datës 30.06.1999. Edhe pse ligji u konsiderua në përgjithësi i mirë, me kalimin e kohës u vunë re mangësi në përkufizimin shterrues të disa nocioneve, afatet e zgjatura në mënyrë të tepruar, pamjaftueshmëri të sanksioneve, roli i pamjaftueshëm mbikëqyrës i Avokatit të Popullit, etj. Për pasojë, që nga viti 2007 pati përpjekje për ta ndryshuar këtë ligj.



U deshën më shumë se shtatë vjet që ligji i ri të miratohej në parlament në shtator të vitit 2014. Ligji i ri, Ligji nr.119/2014, falë ekspertizës ndërkombëtare, përfshirjes së shoqërisë civile, si dhe procesit të gjatë të diskutimit u përshëndet si një ligj mjaft i mirë, i cili “parashikon një sërë rregullash favorizuese, që në ndryshim nga ligji i mëparshëm, i japin mundësinë e kthimit të tij në një ligj praktik e të vlefshëm.”¹ Si pjesë e zbatimit më të mirë të ligjit, në 22 janar 2015 Komisioneri për Të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e Të Dhënave Personale hartoi Urdhrin Nr.14 “Për Miratimin e Programit Model të Transparencës.” Megjithatë, vëzhgime të ndryshme kanë vërejtur se institucionet shqiptare kanë ecur me ritme të ndryshme për të plotësuar kërkesat e këtij ligji. Kjo akoma më shumë në institucionet publike vendore, të cilat janë përballur me një sfidë të dyfishtë: reformën e re administrative dhe funksionimi sa më i mirë i administratës së sapozgjedhur vendore.

¹ Respublica, “Komentari i ligjit nr.119/2014 Për të drejtën e informimit,” 2014.

4. Monitorimi i transparencës së bashkive në praktikë

Duke pasur parasysh se ka pasur një reformë territoriale dhe administrative, si dhe kërkesat e ligjit për të drejtën për informim janë të konsiderueshme dhe kërkojnë një transparencë të lartë të autoriteteve publike, monitorimi i transparencës së shtatë bashkive u krye në dy rrafshë: vëzhgimi i transparencës që kryejnë vetë bashkitë, sipas ligjit, në faqet e tyre të internetit, si dhe testimi në praktikë i transparencës së bashkive duke angazhuar grupe gazetarësh dhe qytetarësh që kanë dërguar kërkesa për informacion, në përputhje me ligjin në fuqi. Bashkitë e monitoruara janë: Kukës, Lezhë, Pogradec, Mat, Gjirokastrë, Berat, Sarandë. Janë zgjedhur bashki jo shumë të mëdha dhe është bërë kujdes të ketë një shpërndarje të arsyeshme gjeografike. Më poshtë vijojnë përshkrimi i procesit të testimit dhe përfundimet kryesore të vëzhgimit të transparencës online të bashkive, si dhe të transparencës ndaj qytetarëve dhe gazetarëve.

4.1 Vëzhgim mbi transparencën e faqeve online të bashkive

Faza e parë e monitorimit të zbatimit të së drejtës për informim është e lidhur me kërkesat e ligjit për një qëndrim pro-aktiv të institucioneve për dhënien e informacionit. Sipas ligjit, institucionet vetë duhet të botojnë dhe të bëjnë të ditur në faqet e tyre në internet një sërë kategorish informacioni, pa kërkesën e qytetarëve. Nenit 7 i ligjit përcakton një gamë të gjerë të informacionit që institucioni duhet ta bëjë publik vetë në faqen e internetit, si:

- Struktura organizative e autoritetit publik;
- Tekstet e plota të ligjeve, rregulloreve, kodet e sjelljeve, manuale apo dokumente të lidhura me funksionet e autoritetit publik;
- Informacionin e lidhur me kërkesat për informim, si dhe mundësitë dhe modalitetet e kërkimit të informacionit;
- Të dhëna në lidhje me arsimin dhe kualifikimin e funksionarëve të autoritetit publik, së bashku me procedurat e zgjedhjes dhe të vendimmarrjes;
- Mekanizmat monitoruese dhe të kontrollit;
- Të dhëna për buxhetin dhe planin e shpenzimeve për vitin në vijim dhe vitet e kaluara;
- Informacion për procedurat e prokurimit;
- Informacion për zbatimin dhe monitorimin e kontratave;
- Informacion për shërbimet publike që ofron autoriteti;
- Mekanizmat dhe procedurat për ankimin dhe kërkesa për autoritetin publik;

- Mekanizmat dhe procedurat për konsultimin publik;
- Regjistri i kërkesave dhe përgjigjeve për informacion;
- Kategoritë e ndihmës shoqërore, subvencionet e dhëna dhe procedurat;
- Informacione që kërkohen shpesh;
- Çdo informacion tjetër që autoriteti e sheh të nevojshëm.

Përsa i përket monitorimit të informacioneve në faqet zyrtare të shtatë bashkive të përfshira në projekt, kategoritë e informacionit të monitoruar janë ndarë në tre indikatorë kryesorë: transparenca në lidhje me të drejtën e informimit, në lidhje me organizimin dhe vendimmarrjen e bashkisë, si dhe përsa i përket buxhetit dhe financave. Monitorimi i faqeve të internetit të bashkive është kryer në muajin prill 2017. Vetëm bashkia e Gjirokastrës rezulton se nuk ka faqe në internet. Ashtu si dhe gjithë bashkitë e tjera, ajo përdor faqen në Facebook, e cila është regjistruar si profil personal dhe jo si faqe Facebook. Gjithashtu, fakti që një informacion nuk gjendet në faqen në internet, nuk do të thotë që bashkia nuk e vë në dispozicion atë për qytetarët me mënyra të tjera. Gjithsesi, duke qenë se faqja e internetit krijon lehtësi në akses për të gjithë dhe është relativisht ekonomike, si dhe një kërkesë ligjore në kuadër të transparencës, do të ishte një rekomandim i rëndësishëm për mbarëvajtjen e mëtejshme të procesit të transparencës. Më poshtë është një përshkrim i secilit nga indikatorët e monitoruar, sipas informacionit të gjendur në faqen e internetit.

4.1.1 Transparenca e autoritetit publik sipas ligjit për të drejtën e informimit

Në këtë kategori, në përputhje me transparencën që duhet të ketë autoriteti publik sipas ligjit për të drejtën e informimit, përfshihen këto indikatorë:

- ligji për të drejtën e informimit;
- caktimi i koordinatorit të së drejtës së informimit;
- informacioni për kontaktin, oraret, adresën dhe mundësinë për të kërkuar informacion
- botimi i programit të transparencës;
- botim i regjistrit të kërkesave dhe përgjigjeve;
- botimi i formatit të kërkesës për informacion.

Indikator	Lezhë	Kukës	Berat	Gjirokastrë	Sarandë	Mat	Pogradec
Faqe interneti e bashkisë	√	√	√	x	√	√	√
Ligji 119/2014	x	x	x	x	x	x	√
Programi i transparencës	√	√	√	x	x	√	√
Koordinatori për informim	√	x	√ ²	x	x	√ ³	√
Kontaktet, orari, adresa	√	x	√	x	x	√	√
Regjistri i kërkesave dhe përgjigjeve	√ ⁴	√ ⁵	x	x	x	√	√ ⁶
Format kërkesë për informacion	x	√	x	x	x	x	√

Burimi: Faqet zyrtare të bashkive, prill 2017

² Koordinatorin për informim në Bashkinë e Beratit është në të njëjtën kohë edhe nën-kryetare e Bashkisë.

³ Koordinatorin për informim në Bashkinë e Matit është nën rubrikën Marrëdhënie Publike.

⁴ Kërkesat e fundit të pasqyruara në regjistër janë nga data prill 2015.

⁵ Kërkesat e fundit të pasqyruara në regjistër janë nga data tetor 2016.

⁶ Kërkesat e fundit të pasqyruara në regjistër janë nga data gusht 2016.

Vëzhgimet kryesore:

- Ligji për të drejtën e informimit nuk është i pranishëm në shumicën e faqeve në internet të bashkive.
- Koordinatorit për të drejtën e informimit nuk është i pranishëm në dy nga faqet ueb të bashkive. Ndërkohë në njërin nga bashkitë detyra e koordinatorit duket se kryhet nga nën-kryetarja e bashkisë dhe në një tjetër nga personi përgjegjës për marrëdhënie publike.
- Nuk ka një format të unifikuar dhe informacioni për koordinatorin nuk është gjithnjë lehtësisht i gjendshëm, nga njëra faqe në tjetrën. Kontaktet nuk janë gjithnjë të plota, duke përfshirë telefonin, adresë e-maili, adresë fizike, si dhe orarin e pritjes.
- Regjistrat e kërkesave dhe përgjigjeve shpesh janë të papërditësuar, edhe pse ligji kërkon që regjistrat të përditësohen çdo 3 muaj. Një problem i madh është se në disa raste bashkitë nuk kanë respektuar kërkesën e ligjit që identiteti i kërkuesve të informacionit të mos pasqyrohet në regjistër. Po kështu, regjistrat nuk pasqyrojnë informacionet e dhëna në përgjigje, siç e kërkon neni 8 i ligjit.
- Formatit i kërkesës për informacion është i pranishëm vetëm në faqen e 2 bashkive.

Organizimi i brendshëm i bashkisë dhe i këshillit bashkiak

Ligji për të drejtën për informim radhit një sërë kërkesash në lidhje me botimin e informacionit online

nga autoritetet publike përsa i përket organizimit të brendshëm të tyre dhe proceseve të vendimmarrjes. Gjithsesi, duke pasur parasysh risinë relative të ligjit dhe të organizimit të ri territorial, monitorimi i faqeve të internetit është përqendruar vetëm në këto kategori:

- Struktura organizative e bashkisë;
- CV e funksionarëve të lartë;
- Lista e anëtarëve të këshillit bashkiak;
- Vendimet e këshillit bashkiak.

Indikator	Lezhë	Kukës	Berat	Gjirokastrë	Sarandë	Mat	Pogradec
Struktura organizative	√ ⁷	√	√	x	√	√	√
CV e funksionarëve	√	√ ⁸	√	x	√	√ ⁹	√
Lista e anëtarëve të Këshillit Bashkiak	√	√	x	x	√	√	√
Vendimet e Këshillit Bashkiak	√ ¹⁰	√ ¹¹	√ ¹²	x	√ ¹³	√ ¹⁴	√ ¹⁵

Burimi: Faqet zyrtare të bashkive, prill 2017

⁷ Varianti i fundit është për vitin 2016.

⁸ Paraqitet CV e kryetarit të bashkisë.

⁹ Paraqitet CV e kryetarit të bashkisë.

¹⁰ Vendimet e fundit janë nga muaji tetor 2016.

¹¹ Vendimet janë të përmbledhura si tituj për çdo vit, i fundit viti 2016.

¹² Faqja ueb lidhet me faqen vendime.al, ku janë botuar vendimet e bashkisë deri në vitin 2016.

¹³ Faqja ka një motor kërkimi për vendimet, ku janë vetëm nga dy vendime ose relacione buxheti për vitin 2015 dhe 2016.

¹⁴ Vendimet e fundit të këshillit bashkiak janë nga data shtator 2016.

¹⁵ Vendimet e fundit të këshillit bashkiak janë nga data tetor 2016.

Vëzhgimet kryesore:

- Bashkitë duket se janë relativisht të rregullt në botimin e strukturës organizative dhe drejtorive të administratës dhe institucioneve në varësi.
- Në disa raste botimi i CV-ve kufizohet vetëm te figura e kryetarit.
- Në përgjithësi bashkitë kanë botuar listën e anëtarëve të këshillit bashkiak, me përjashtim të njërës nga bashkive që kanë faqe interneti.
- Botimi i vendimeve të këshillit bashkiak duket se është hallka më e dobët përse i përket indikatorit të procesit të vendimmarrjes nga bashkitë. Në asnjë nga bashkitë e monitoruara nuk ka vendime të vitit 2017 deri në muajin prill të këtij viti.
- Njëra nga bashkitë nuk i boton vetë në faqen e saj vendimet e marra, por ka vendosur një link që të shpie në faqen vendime.al, ku botohen vendime të të gjitha bashkive.
- Botimi i vendimeve nuk është i përditësuar në të gjitha bashkitë, ndërkohë që në disa prej tyre duket tejet i cunguar. Kështu, bashkia e Sarandës ka vetëm dy vendime të botuara për vitin 2015 dhe dy të tjera për vitin 2016. Po ashtu, Bashkia e Kukësit ka botuar një dokument ku është lista e gjithë vendimeve, me titujt, numrin, dhe datën përkatëse, por mungon teksti i vendimeve.

Buxheti dhe financat

Transparenca për operacionet financiare të bashkive është normalisht një nga themelet e qeverisjes së mirë dhe të hapur, si dhe një kërkesë e ligjit të së drejtës për informim. Në këtë indikator në faqet e internetit të bashkive është monitoruar botimi i buxhetit për vitin 2016 si dhe raportet financiare të viteve të kaluara.

Indikator	Lezhë	Kukës	Berat	Gjirokastrë	Sarandë	Mat	Pogradec
Buxheti 2017	x	x ¹⁶	√	x	x	x ¹⁷	x
Raportet vjetore të kaluara	√ ¹⁸	x	√	x	x	x ¹⁹	√ ²⁰

Burimi: Faqet zyrtare të bashkive, prill 2017

Vëzhgimet kryesore:

- Faqet e internetit të bashkive kanë mangësi të theksuara në lidhje me botimin e buxhetit dhe të raporteve financiare të viteve të kaluara.
- Asnjë nga bashkitë nuk e ka botuar buxhetin e vitit 2017.
- Shpesh gjenden lajme për diskutimin apo miratimin e buxhetit, por buxheti vetë mungon në faqet e internetit të bashkive.

¹⁶ Në faqen e internetit gjendet lajmi për miratimin e buxhetit 2017 dhe një interviste e kryetarit të bashkisë, por jo buxheti vetë.

¹⁷ Në faqen e internetit gjendet lajmi për dëgjesën publike për buxhetin e 2017, por jo buxheti vetë.

¹⁸ Në faqen e internetit gjenden raportet financiare të viteve 2011-2014.

¹⁹ Në faqen e internetit gjendet buxheti i vitit 2016.

²⁰ Në faqen e internetit gjendet buxheti i vitit 2016.

-
- Shpesh buxheti dhe raportet financiare janë të papërditësuara: në muajin prill 2017 ende paraqitet buxheti i vitit 2016 në shumicën e bashkive.
 - Disa nga bashkitë kanë botuar njoftime për dëgjesat publike të organizuara për diskutimin e projektbuxhetit.
 - Mangësi ka edhe në botimin e raporteve vjetore të kaluara, të cilat ose nuk ekzistojnë, ose botohen vetëm për një vit ose dy.
 - Botimi i të dhënave financiare është padyshim pika më e dobët në tre kategoritë e indikatorëve të monitoruar përse i përket faqeve në internet të bashkive.

4.1.2 Testimi i ligjit për të drejtën e informimit nëpërmjet qytetarëve

Duke pasur parasysh mungesën e të dhënave për zbatimin në praktikë të ligjit për të drejtën e informimit, si dhe rëndësinë që ka kjo e drejtë për një qeverisje sa më transparente dhe për fuqizimin e qytetarëve kundrejt administratës, u krye një testim për masën dhe mënyrën e zbatimit të ligjit nga administrata lokale. Natyrisht, qëllimi kryesor ishte të shihej në terren se si vepron administrata vendore kur gjendet përballë kërkesave për informacion dhe jo informacioni në vetvete. Ky ushtrim është në vazhden e përpjekjeve për të folur me prova konkrete në aspektin e transparencës së administratës publike ndaj qytetarëve dhe medias, si dhe për të identifikuar fushat më problematike ku mund të ndërhyhet në të ardhmen. Ky testim bëhet akoma më i rëndësishëm në kuadrin e zbatimit të ligjit të ri për të drejtën e informimit, nga një administratë e sapozgjedhur vendore, sipas organizimit të ri administrativ të njërive vendore.

- Metodologjia

Testimi i zbatimit të ligjit nisi me trajnimin e grupeve të gazetarëve dhe qytetarëve në shtatë bashki të vendit për ligjin për të drejtën e informimit, të drejtën për të kërkuar informacion, dhe hapat që përfshiheshin në këtë proces. Testimi u krye në shtatë bashkitë e mëposhtme: Gjirokastrë, Lezhë, Pogradec, Kukës, Sarandë, Mat, dhe Berat. Në këto bashki u paraqitën gjithsej 148 kërkesa për informacion në periudhën qershor-tetor, 2016. Këto kërkesa ishin relativisht të thjeshta, me qëllim që informacioni i ndërlikuar, i

hollësishëm, apo i ndjeshëm të mos bëhej shkas për refuzimin e administratës për të kthyer përgjigje.

Për dërgimin e kërkesave për informacion u krijuan dy grupe. Në grupin e parë, 81 kërkesa u dërguan me letrën me kokë dhe vulën e redaksive përkatëse, të cilat ishin nga mediat lokale, ose nga gazetarë korrespondentë të mediave kryesore në kryeqytet, si atyre të shkruara, ashtu dhe ato elektronike. Në grupin tjetër, 67 kërkesa u dërguan nga gazetarë, studentë, përfaqësues të shoqërisë civile, qytetarë të thjeshtë, në kërkesë të thjeshtë, pa ndonjë logo apo përkatësi mediatike. Arsyeja për këtë ndarje në grupe ishte që të vërehej nëse ka ndonjë ndryshim në përgjigjet e administratës publike vendore në kërkesat që bën media dhe në ato që bëjnë qytetarë të thjeshtë. Për këtë arsye, pasi secili nga aplikantët hartoi kërkesat për informacion për administratën, gazetarëve iu kërkua që këto kërkesa t'i paraqisnin me letrën me kokë të medias ku punonin, së bashku me vulën përkatëse dhe me firmën e kryeredaktorit, nëse ishte e mundur. Ndërkohë, grupi tjetër u paraqit me letër të thjeshtë, ku si kontakt ishte lënë adresa e aplikantit, së bashku me numrin e telefonit dhe e-mailin. Asnjë nga kërkesat nuk jepte ndonjë arsye se përse kërkohet informacioni.

Kërkesat për informacion u dërguan pa ndonjë grafik të caktuar apo të ndarë të dy grupeve nga njëri tjetri. Aplikantëve iu kërkua që të përpiqeshin të merrnin numrat e protokollit për kërkesat që dorëzonin, si dhe të vinin re të gjitha hollësitë në procesin e aplikimit, të tilla si pritja nga administrata, strukturat përgjegjëse, protokollimi, kontakti me drejtorinë përkatëse, marrja e informacionit, reagimi nga administrata, cilësia e përgjigjes së marrë, koha për t'u përgjigjur, etj.

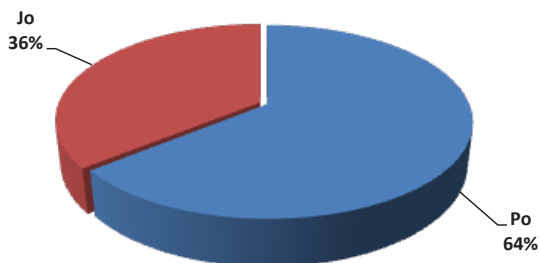
- Rezultatet kryesore të testimit në praktikë të së drejtës së informimit

I gjithë procesi i aplikimit të kërkesave për informacion u monitorua për të vërejtur se cilat ishin prirjet kryesore të sjelljes së administratës ndaj kërkesave për informacion. Për këtë qëllim, u bë një analizë si sasiore, ashtu dhe cilësore e hapave të ndryshme të procesit të aplikimit. Kështu, u pa përqindja e kthimit të përgjigjeve, koha për të marrë përgjigje, mënyra e kthimit të përgjigjeve, e kështu me radhë. Gjithashtu, u vërejtën dhe reagimet e administratës ndaj kërkesave për informacion, cilësia e informacionit të dhënë, gatishmëria për të dhënë informacion, si dhe aspekte të tjera të veçanta që mund të vëreheshin. Natyrisht, në fund u bë dhe krahasimi mes dy grupeve, për të vërejtur nëse administrata aplikonte standarde të dyfishta në pranimin dhe kthimin e përgjigjeve për informacion.

- ***Kthimi i përgjigjeve nga administrata lokale***

Nga 148 kërkesa për informacion të dërguara pranë bashkive u morën përgjigje në 95 raste, ndërkohë që në 53 raste të tjera ose u refuzua përgjigjja, ose nuk pati asnjë lloj reagimi nga administrata. Grafiku i mëposhtëm paraqet kthimin e përgjigjeve të marra në përqindje:

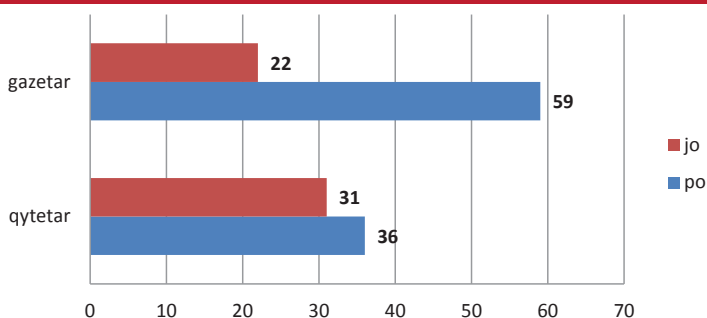
A KENI MARRË PËRGJIGJE?



Grafiku nr.1 "Kthimi i përgjigjeve" (N=148)

Pra, kemi 36% të kërkesave që nuk kanë marrë asnjë lloj përgjigje nga administrata publike lokale, një përqindje relativisht e lartë e refuzimit të dhënies së informacionit. Gjithsesi, gjendja paraqitet disi më e përmirësuar në krahasim me monitorime të tjera të ngjashme që ISHM ka kryer në vitin 2012 dhe 2014 në nivel të administratës qendrore, ku 60% e aplikantëve morën përgjigje. Ndërkohë, grafiku 2 tregon se si ndahet kthimi i përgjigjes në varësi të grupit të aplikantëve, pra nëse aplikanti për informacion është paraqitur si gazetar apo si qytetar i thjeshtë.

PËRGJIGJA SIPAS GRUPEVE?



Grafiku nr.2 "Marrja e përgjigjes sipas grupit" (N=148)

Si mund të shihet nga grafiku, në grupin e gazetarëve ka një përqindje suksesi shumë më të lartë në marrjen e përgjigjes në krahasim me grupin e qytetarëve të thjeshtë. Kështu, përgjigja iu është refuzuar 27% të gazetarëve që kanë kërkuar informacion, ndërkohë që në grupin e qytetarëve 46% prej tyre nuk kanë marrë përgjigje. Ky diferencim dëshmon për një ndërgjegjësim dhe gatishmëri më të madhe të administratës ndaj kërkesave të medias dhe për një privilegjim më të madh në krahasim me qytetarët e thjeshtë.

Cilësia e informacionit të marrë

Natyrisht që një element shumë i rëndësishëm dhe domethënës i përgjigjeve të marra është dhe cilësia e informacionit që merret. A është ajo që kërkohet? A është i plotë apo i cunguar? A të orienton administrata në rastet kur i drejtoresh autoritetit të gabuar për një informacion të caktuar? Të gjitha këto pyetje u morën parasysh gjatë vëzhgimit të aplikimit të kërkesave për informacion.

Për qëllimin e vlerësimit të cilësisë së përgjigjeve të marra, llojet e përgjigjeve u klasifikuan paraprakisht në kategoritë e mëposhtme:

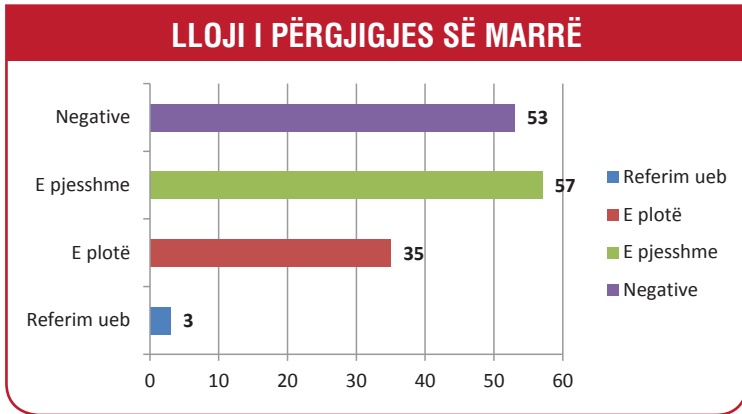
E plotë = informacioni është ai që kërkohet dhe është i plotë.

E pjesshme = informacioni është ai që kërkohet, por jepet i cunguar.

Negative = refuzohet kërkesa ose nuk merret asnjë informacion.

Referencë = jepet përgjigje duke të këshilluar që t'i drejtoresh një ligji, uebsajti, apo një dokumenti të caktuar.

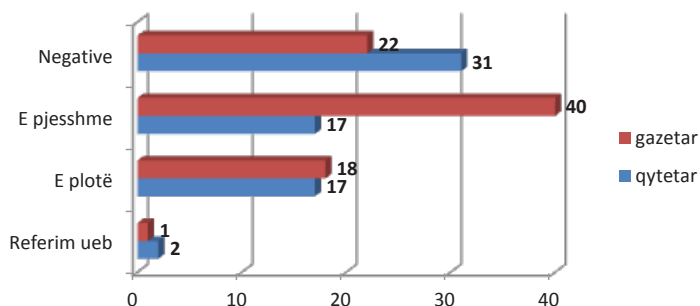
Grafiku i mëposhtëm paraqet ndarjen e përgjigjeve sipas cilësisë së informacionit të marrë.



Grafiku nr.3 "Lloji i përgjigjes së kthyer" (N=148)

Si mund të vërehet nga grafiku, rreth 23% e gjithë kërkesave për informacion kanë marrë përgjigje që mund të konsiderohet e plotë, kurse 38% e tyre kanë marrë një përgjigje të pjesshme. Ajo që është vërejtur në përgjigjet e pjesshme ka qenë kryesisht dhënia e një informacioni të përgjithshëm, pa specifikat e kërkuara nga aplikanti. Në disa raste, sidomos për gazetarët, ndërkohë që kërkesa bënte fjalë për marrjen e dokumenteve specifike, ato nuk janë dhënë, por është marrë një përmbledhje apo një informacion i përgjithshëm, jo në përputhje me kërkesën. Në 3 nga 148 raste aplikantët u këshilluan t'i drejtohen faqes ueb të institucionit për të marrë informacion e dëshiruar.

LLOJI I PËRGJIGJES SIPAS GRUPIT



Grafiku nr.4, "Lloji i përgjigjes sipas grupit" (N= 148)

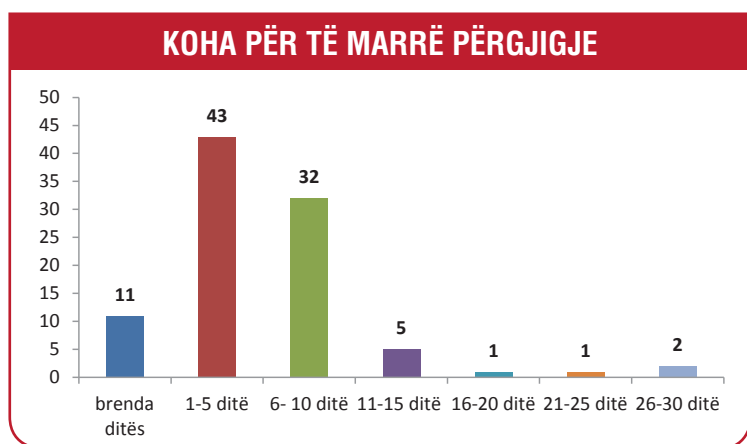
Po të shohim ndarjen e përgjigjeve sipas dy grupeve të caktuara që në fillim, do të vërejmë që nuk ka ndryshim në grupet me përgjigje të plota, ku gazetarët dhe qytetarët kanë marrë pothuajse të njëjtin numër përgjigjesh të plota. Megjithatë, nëse shohim përqindjen e përgjigjeve të plota brenda grupit të gazetarëve në krahasim me grupin e qytetarëve, vërehet një tendencë e lehtë e administratës lokale për të favorizuar qytetarët: 22% përgjigje të plota për gazetarët në krahasim me 25% për qytetarët. Ndoshta ky fenomen mund të shpjegohet me një natyrë më të lehtë të informacionit të kërkuar nga qytetarët, por gjithsesi është një dallim i vogël në përgjigje.

Dallimi mes dy grupeve bëhet më i theksuar në përgjigjet e pjesshme të dhëna nga administrata, ku vërehet një favorizim i ndjeshëm për gazetarët krahasuar me qytetarët, pasi këta të fundit kanë marrë përgjigje të pjesshme në 25% të rasteve në krahasim me 49% për gazetarët. Edhe pse nga ana statistikore këto të dhëna tregojnë se më shumë gazetarë kanë

marrë informacion në krahasim me qytetarët, edhe pse të pjesshëm, sërish ky nuk është një lajm i mirë për profesionin e gazetarëve, pasi informacioni mbetet i cunguar dhe jo domosdoshmërisht i përdorshëm për qëllimet e punës së tyre.

- **Koha e kthimit të përgjigjes**

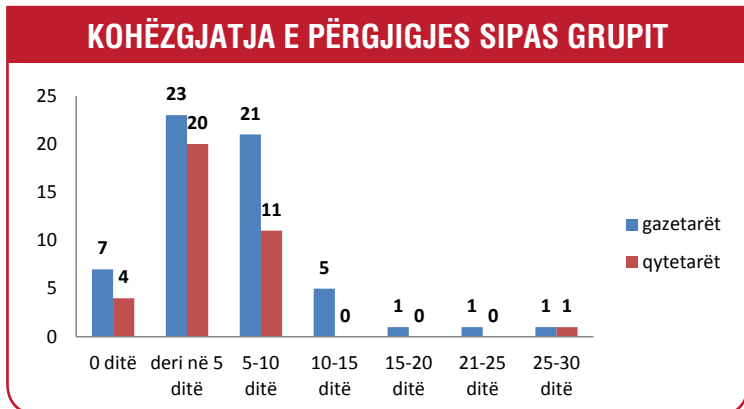
Një tjetër element i rëndësishëm i vëzhguar gjatë aplikimit për informacion ishte dhe koha që iu desh administratës për të kthyer përgjigje.



Grafiku nr.5 "Kohëzgjatja e përgjigjes" (N=95)

Duke llogaritur një mesatare të kohës që është dashur për të gjitha kërkesat, janë dashur mesatarisht 5 ditë për të marrë përgjigje për një kërkesë të caktuar. Ky është një përmirësim i ndjeshëm në krahasim me sondazhet e kryera nga ISHM në vitin 2012 dhe 2014 për administratën qendrore, ku mesatarja e marrjes së përgjigjes ishte përkatësisht 9 dhe 10 ditë. Si mund të shihet nga grafiku, 11% e përgjigjeve të marra janë

dhënë brenda ditës. Ndërkohë, pjesa më e madhe e përgjigjeve, gati 79% e tyre, janë marrë brenda afatit kohor të 10 ditëve, në përputhje me afatet ligjore. Më konkretisht, 45% e përgjigjeve janë kthyer brenda pesë ditëve, ndërsa 33% e tyre brenda 10 ditëve. Ky ritëm i kthimit të përgjigjes mund të konsiderohet mjaft i kënaqshëm, pasi po t'u referohemi të dhëna, për përgjigjet e marra, në 90% të tyre janë dashur maksimumi 10 ditë, por edhe më pak në më shumë se gjysmën e rasteve. Pra, ka një prirje që përgjigja kur merret të jetë mjaft e shpejtë, megjithëse çdo përgjithësim në këtë drejtim do të ishte i nxituar, pasi ritmi mund të varet edhe nga informacioni i kërkuar dhe nga infrastruktura e institucionit.



Grafiku nr.6, "Kohëzgjatja e përgjigjes sipas grupit"(N=95)

Ndarja në grupet e medias dhe qytetarëve në marrjen e përgjigjes është në të njëjtën linjë me treguesit e tjerë të vërejtur deri tanimë gjatë procesit, pra konfirmohet një përparësi e lehtë që u jepet gazetarëve në krahasim me qytetarët e thjeshtë edhe përsa i përket kohës së

dashur për të marrë përgjigje. Kështu, rreth 52% e qytetarëve që kanë aplikuar e kanë marrë këtë përgjigje brenda 10 ditëve, në krahasim me 63 % të gazetarëve. Megjithatë, po të shohim përgjigjet e kthyer brenda pesë ditësh, përqindja mes dy grupeve është e përafërt: 37% për gazetarët dhe afërsisht 36% për qytetarët, që tregon se nuk ka ndonjë favorizim të theksuar për gazetarët në kohëzgjatjen e kthimit të përgjigjes.

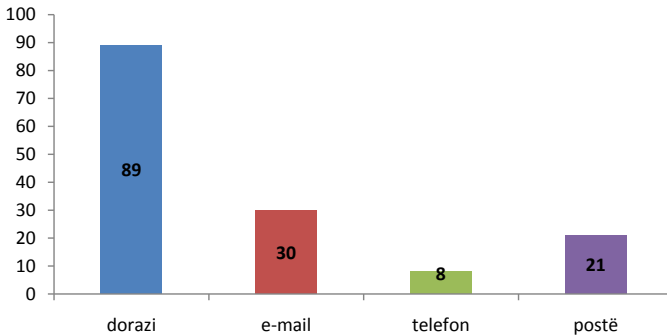
Modalitetet e aplikimit dhe përgjigjes

Një tjetër aspekt i vëzhguar gjatë procesit të aplikimit ka qenë edhe kushtet për aplikimin, lehtësia apo vështirësia në dërgimin e kërkesës, si dhe kthimi i përgjigjes dhe komunikimi gjatë gjithë kësaj kohe.

Pranimi i kërkesës

Në monitorimet e ngjashme që ISHM ka bërë në vitet 2011, 2012 dhe 2014 për qeverinë qendrore, dërgimi i kërkesës ka qenë një hallkë relativisht problematike në procesin e aplikimit të kërkesave për informacion. Kjo jo aq për ndonjë tendencë apo pengesë nga ana e administratës, por thjesht për shkak të një mungese të një procedure të unifikuar, të qartë dhe të shpallur për të gjithë në rastin e pranimit të kërkesave për informacion.

MËNYRA E DËRGIMIT TË KËRKESËS

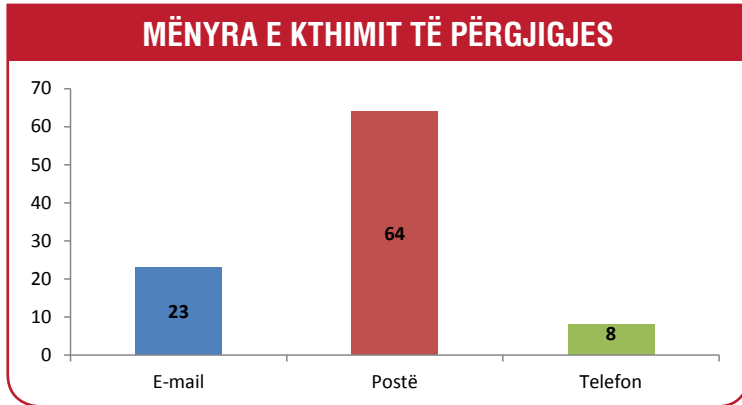


Grafiku nr.7 "Mënyra e dërgimit të kërkesës"(N=148)

Siç shihet nga grafiku, numri më i madh i kërkesave për informacion janë dërguar dorazi, rreth 60% e tyre, kurse 20% e tyre me e-mail dhe 14% me postë. Numri më i vogël i kërkesave, rreth 6%, kanë zgjedhur telefonin. Mënyra e aplikimit për informacion iu është lënë në zgjedhje aplikantëve, për të provuar të gjitha mënyrat e kontaktimit të administratës lokale për informacion. Fakti që shumica e kërkesave janë dorëzuar personalisht reflekton deri në një farë mase edhe natyrën më familjare të funksionimit të qyteteve dhe bashkive të vogla, ku procesi formal jo gjithnjë është prioritet, ose ndoshta edhe mungesën e një procesi të unifikuar për procedurën e pranimit të kërkesave, si dhe të mundësive të ndryshme që ekzistojnë për të marrë informacion.

Marrja e përgjigjes

Mënyra e marrjes së përgjigjes, në ato raste kur është kthyer përgjigje, ka qenë e ndryshme, por mënyra mbizotëruese ka qenë ajo me postë, në rrugë zyrtare.



Grafiku nr. 8, "Mënyra e kthimit të përgjigjes" (N=95)

Si mund të shihet nga grafiku, mënyra më e zakonshme për të kthyer përgjigje ka qenë posta, me rreth 67% të përgjigjeve të marra të dërguara me postë. Ajo që vërehet është edhe një prirje në rritje për të kthyer përgjigjen nëpërmjet e-mail-it, mundësi që ligji për të drejtën e informimit ua jep si kërkuesve dhe dhënësve të informacionit: 24% e përgjigjeve të dhëna janë kthyer nëpërmjet postës elektronike. Ndërsa përgjigjet me telefon janë ato ku vetë aplikantët kanë marrë në telefon për të kërkuar informacion, përgjigje që u është dhënë në moment, po në telefon.

Në përgjithësi nuk janë vërejtur pengesa apo parregullsi si në pranimin e kërkesave për informacion, ashtu edhe në modalitetin e kthimit të përgjigjes, që është një përmirësim në krahasim me monitorimet e mëparshme.

Përfundimet kryesore

Bazuar në monitorimin online të faqeve të internetit të bashkive, si dhe në testimin e të drejtës së informimit me përfshirjen e gazetarëve dhe qytetarëve, përfundimet kryesore që mund të nxirren janë si më poshtë:

- Përmirësimi i zbatimit të së drejtës për informim është themelor për një shoqëri më demokratike, më të hapur dhe për një qeverisje më transparente. Miratimi i ligjit të ri për të drejtën e informimit është padyshim një sinjal pozitiv në këtë aspekt. Megjithatë, rezultatet e testimit praktik të ligjit tregojnë se ende duhet një punë e madhe në këtë drejtim, për të ndryshuar praktikat dhe mentalitetin ekzistues për dhënien e informimit atyre që e kërkojnë, qofshin gazetarë apo qytetarë të thjeshtë.
- Krahasuar me monitorimet e mëparshme të zbatimit të së drejtës për informim, ky monitorim konfirmoi një nivel të qëndrueshëm transparence: kërkesat për informacion morën përgjigje në rreth 64% të rasteve dhe përgjigja nuk është gjithnjë e plotë, thelbësore, apo ajo që kërkohet.

- Është pozitive të vërehet nga procesi i aplikimit të kërkesave për informacion se ndryshe nga monitorime të mëparshme, nuk janë vënë re parregullsi në lidhje me pranimin e kërkesës apo nuk ka pasur episode ku qytetarëve iu është kërkuar të japin arsye pse e kërkojnë informacionin.
- Të dhënat e monitorimit, tregojnë se nuk ka tendenca të qarta favorizimi të gazetarëve në marrjen e informacionit në krahasim me qytetarët, ose jo deri në atë masë sa të përgjithësohen. Edhe pse sipas të dhënave gazetarët kanë marrë përgjigje më të shpejtë, diferenca në dhënien e përgjigjes mes qytetarëve dhe gazetarëve nuk është e ndjeshme.
- Diçka tjetër pozitive është kohëzgjatja në marrjen e informacionit. Gati 80% e informacionit është dhënë brenda 10 ditëve, madje shumicat e kërkesave janë plotësuar për 1-5 ditë, që tregon një prirje relativisht të shpejtë për t'iu përgjigjur kërkesave të aplikantëve.
- Monitorimi i faqeve online të bashkive tregon se bashkitë ende nuk i kanë plotësuar të gjitha kriteret e informacionit që duhet vënë në dispozicion pa kërkesë nga publiku në shumicën e rasteve. Ndryshe nga qeveria qendrore, e cila online ka prirjen të ketë një strukturë të unifikuar të faqeve online, në bashki kjo mungon, gjë që nuk e bën gjithnjë të qartë apo lehtësisht të aksesueshëm informacionin e kërkuar.

- Jo të gjitha bashkitë e kanë lehtësisht të gjetshëm dhe të plotë informacionin për koordinatorin e informimit, për mënyrën e kontaktimit, formatin e kërkesës për informacion, si dhe të drejta të tjera që qytetarët kanë nga ligji për të drejtën e informimit.
- Bashkitë janë relativisht më të përparuara përsa i përket botimit të strukturave organizative, CV-ve të drejtuesve, si dhe listave të këshillit bashkiak. Megjithatë, botimi i vendimeve të këshillit shpesh është i papërditësuar dhe i paplotë.
- Faqet online të bashkive kanë mangësi të theksuara në lidhje me transparencën financiare: buxheti aktual në shumicën e rasteve nuk është botuar, ndërsa raportet vjetore nuk botohen ose botohen vetëm për pak vite.

5. Rekomandime

Bazuar në vëzhgimet e faqeve online të bashkive dhe nisur nga të dhënat e përftuara nga testimi në praktikë i ligjit nga qytetarët, disa nga rekomandimet për përmirësimin e zbatimit të ligjit për të drejtën e informimit mund të ishin si më poshtë:

- Rritje e qasjes pro-aktive për transparencën e bashkive, duke përmirësuar informacionin e hedhur në faqet online, si dhe pajisja me faqe interneti të bashkive që ende u mungon kjo gjë. Në këtë aspekt mund të konsiderohet edhe një format organizimi online tip, lehtësisht të përdorshëm nga të gjitha bashkitë, që do ta bënte më të qartë gjetjen e informacionit që kërkohet nga qytetarët online.
- Vendosja e të gjitha informacioneve të kontaktit për koordinatoren e informimit, si dhe vënia në dispozicion e formatit të kërkesës për informacion. Respektimi i kërkesave ligjore për botimin e regjistrit të kërkesave dhe përgjigjeve është një tjetër aspekt i rëndësishëm që bashkitë duhet të kenë parasysh.

- Rishikimi i vazhdueshëm i programit të transparencës, sipas kërkesave ligjore, por edhe me qëllim përmbushjen e informacioneve që nuk janë ende online, sidomos për sektorë ku vërehen mangësi të theksuara, si transparenca financiare dhe procesi i vendimmarrjes. Në të njëjtën mënyrë, rifreskimi dhe përditësimi i informacionit të botuar sa më shpejt, ose të paktën në mënyrë periodike, është i domosdoshëm.
- Trajnimi i vazhdueshëm i koordinatorëve për të drejtën e informimit në mënyrë që të jenë sistematikë, aktivë, dhe të hapur ndaj publikut në detyrën e tyre, si dhe në përditësimin e informacionit që ofrohet, do të ishte me vlerë në gjithë procesin e zbatimit të ligjit për të drejtën e informimit.
- Rritja e ndërgjegjësimit të publikut për ushtrimin e të drejtave që burojnë nga ligji për të drejtën e informimit dhe nxitja për ta përdorur këtë ligj do të krijojnë një presion pozitiv ndaj administratës lokale për të qenë më transparente dhe për të plotësuar kërkesat ligjore në lidhje me të drejtën e informimit.

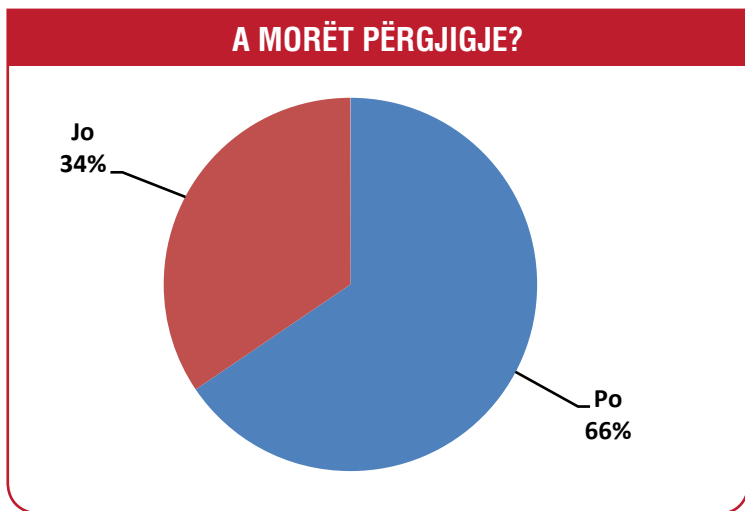


Aneksi 1:
Të dhënat e testimit sipas
shtatë bashkive

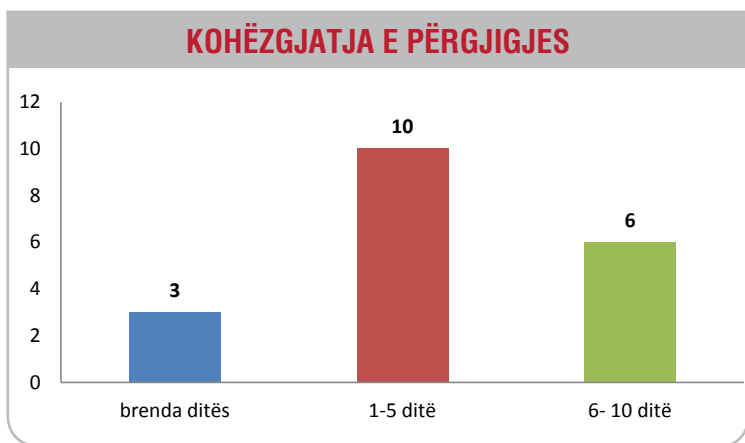




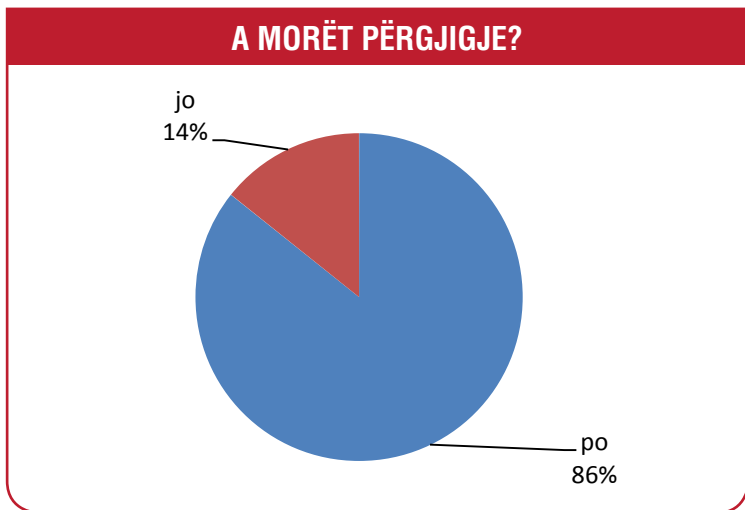
1. Bashkia Pogradec



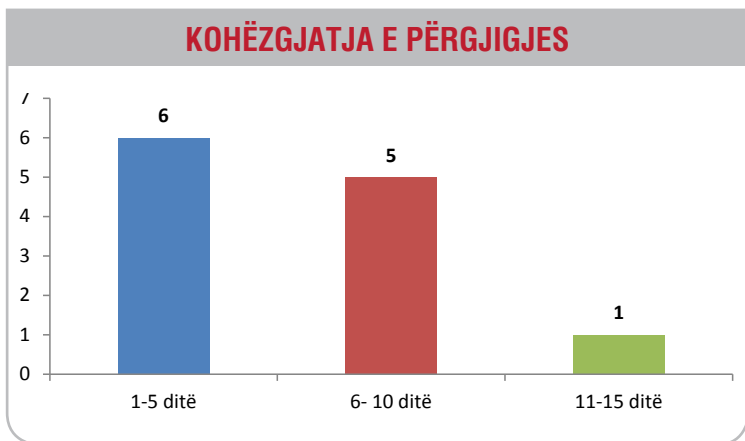
Mesatarja e kohëzgjatjes për të marrë përgjigje: 3.5 ditë



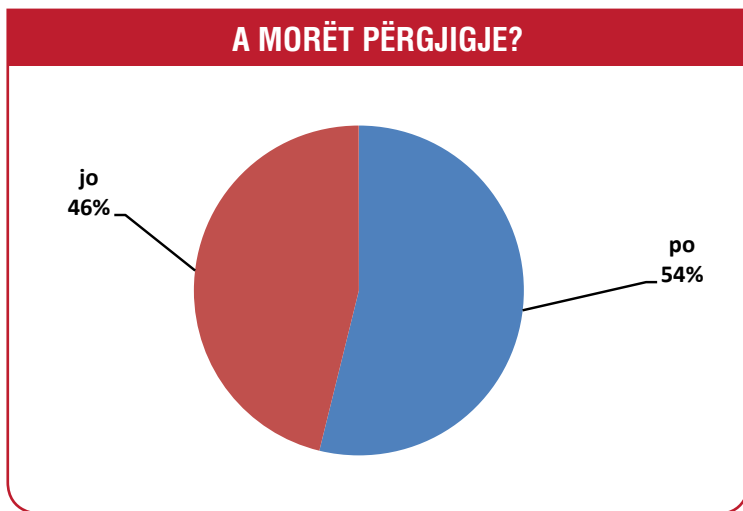
2. Bashkia Lezhë



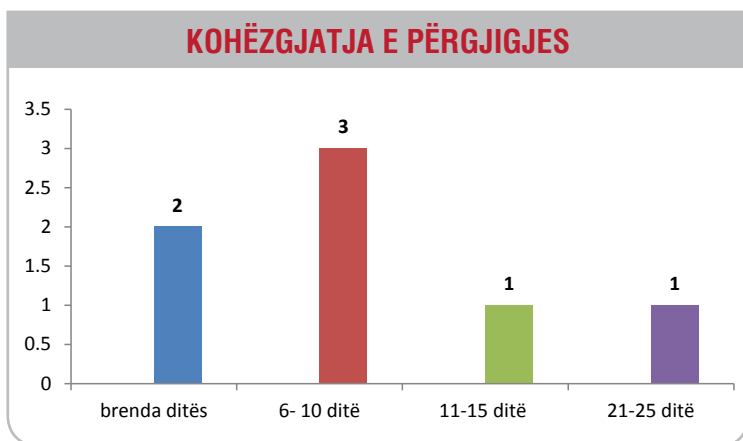
Mesatarja e kohëzgjatjes për të marrë përgjigje: 4.75 ditë



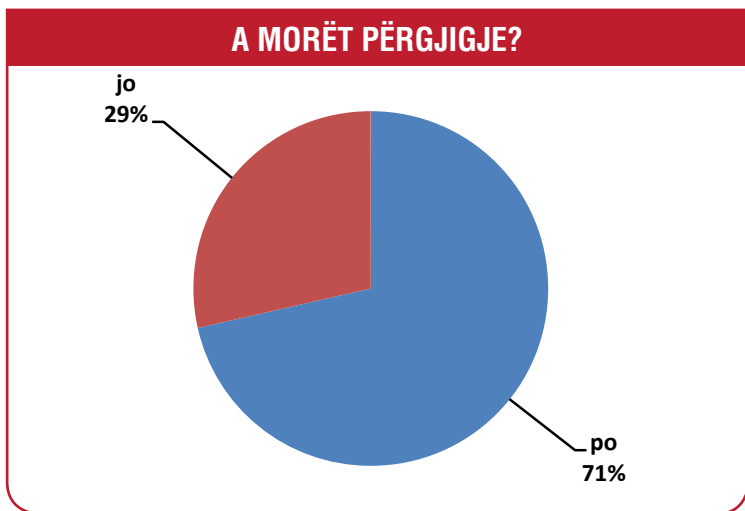
3. Bashkia Kukës



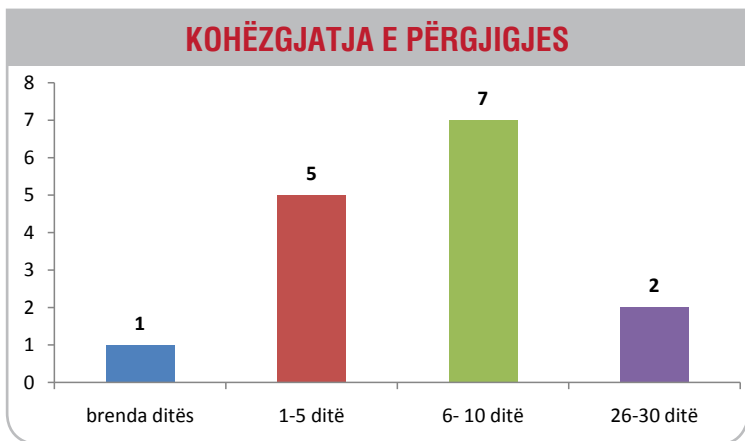
Mesatarja e kohëzgjatjes për të marrë përgjigje: 8.7 ditë



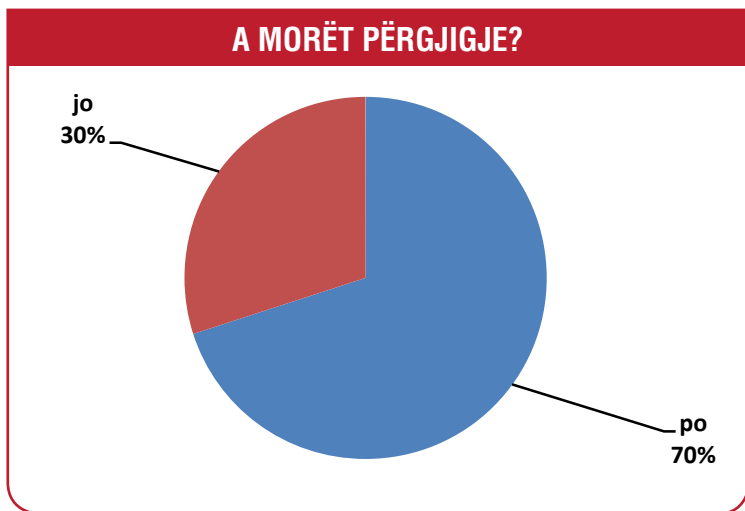
4. Bashkia Mat



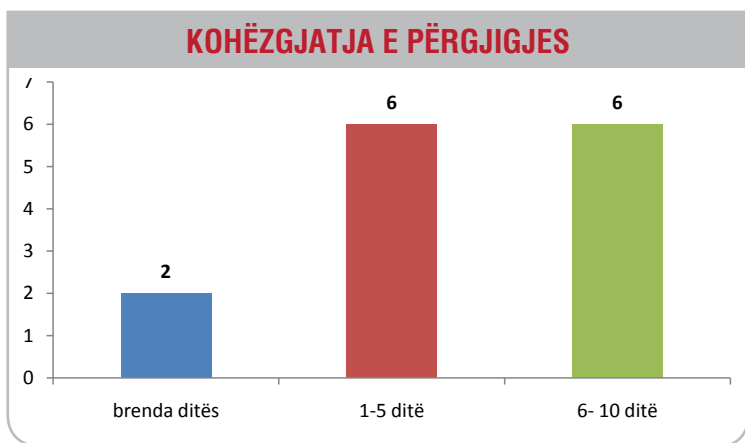
Mesatarja e kohëzgjatjes për të marrë përgjigje: 8.2 ditë



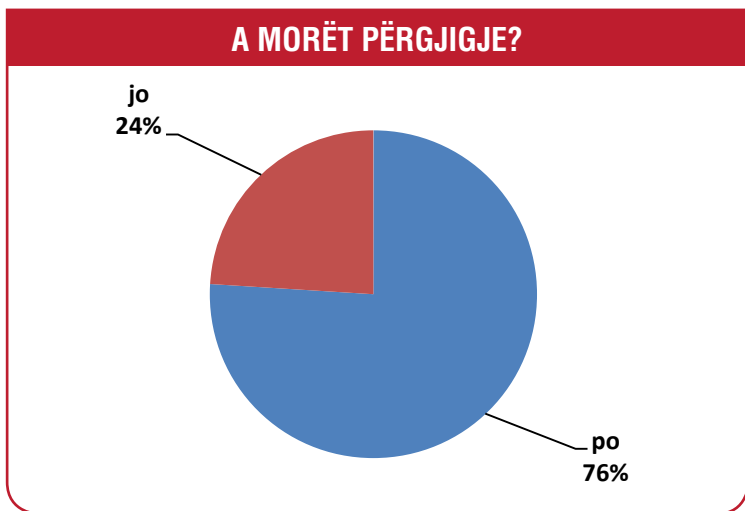
5. Bashkia Berat



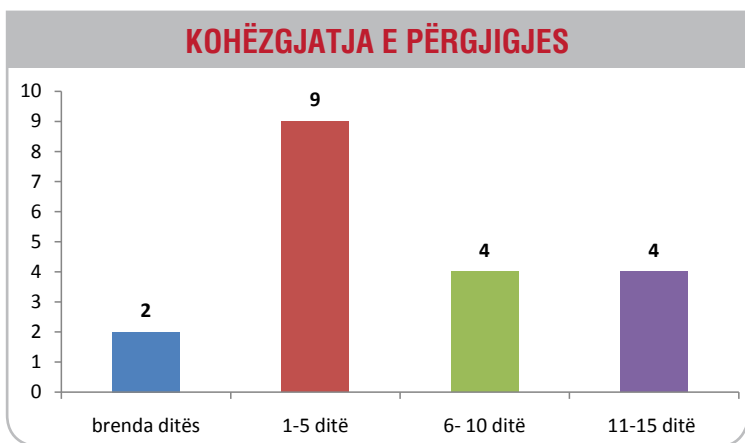
Mesatarja e kohëzgjatjes për të marrë përgjigje: 4.9 ditë



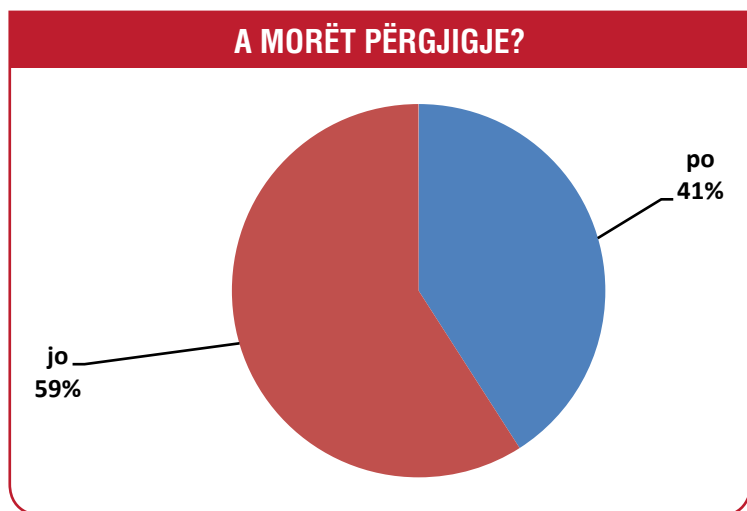
6. Bashkia Gjirokastrër



Mesatarja e kohëzgjatjes për të marrë përgjigje: 4.6 ditë



7. Bashkia Sarandë



Mesatarja e kohëzgjatjes për të marrë përgjigje: 3.3 ditë

