e drejta e informimit 2019

Kur Komisioneri për të Drejtën e Informimit reduktohet në monitorues...

Janar 2020

CIVIL RIGHTS DEFENDERS

Suedi Sverige

SWEDEN

RESPUBLICA

Ky publikim është përgatitur me mbështetjen e Civil Rights Defenders me fonde të qeverisë suedeze nëpërmjet bashkëpunimit me Civil Rights Defenders.

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

Autorë:

Av. Dorian Matlija
Dr. Irena Dule

Ndihmuan në mbledhjen e materialeve:

Av. Brunilda Qershori
Diana Malaj

Botues: Qendra "Res Publica"
Tirazhi: 200 kopje

e drejta e informimit

2019

Kur Komisioneri për të Drejtën e Informimit reduktohet në monitorues...

PERMBAJTJA

5 Hyrje

7 Metodologjia

9 Transparenca proaktive e institucioneve

9 Programet e transparencës

11 Regjistri i kërkesave dhe përgjigjeve

12 Caktimi i koordinatorëve për të drejtën e informimit

13 Reagimi i institucioneve ndaj kërkesave për informacion

13 Fusha e informacionit të kërkuar

14 Reagimi i institucioneve ndaj kërkesave fillestare

14 Kohëzgjatja e kthimit të përgjigjeve ndaj kërkesave fillestare

15 Reagimi i institucioneve pas dorëzimit të ankimit administrativ

16 Kohëzgjatja e reagimit të institucioneve pas ankimit administrativ

17 Vlerësimi i punës së Komisionerit për të Drejtën e Informimit

19 Numri i ankesave drejtuar Komisionerit

19 Subjektet që i janë drejtuar Komisionerit

20 Numri i vendimeve të marra nga Komisioneri

21 Trajtimi i ankesave nga Komisioneri

23 Kohëzgjatje e marrjes së vendimeve nga Komisioneri

23 Aplikimi i sanksioneve

27 Litigime strategjike dhe çështje me interes të veçantë

28 Çështje të trajtuara në studimin e vitit 2018, por ende të pazgjidhura

- *Informimi për çështjet me impakt në mjedis dhe përdorimin e burimeve natyrore*
- *Mospublikiim i vendimeve gjyqësore*

29 Standarde të dyfishta të trajtimit të ankesave nga Komisioneri për të Drejtën e Informimit

- *Regres në standardin e vendosur nga Komisioneri në vendimmarje të mëparshme të tij lidhur me informacionet mjedisore*
- *Komisioneri nuk heton pse një VKM deklarohet sekret shtetëror dhe mbyll dosjen*

32 Litigime strategjike

- *Informacioni merret pas gjykimin në shkallë të parë, pa marrë vendimi formë të prerë*
- *Kërkimi i shpërblimit të dëimit në rastet e mosdhënies së informacionit*
- *Hetimi administrativ nuk pengon informimin.*
- *Refuzimet me shkresa të nëpunësve të Komisionerit janë akte të pavlefshëm*

35 Të dhëna nga platforma “Publeaks.al”

36 Përdorimi i faqes Publeaks.al

36 Aplikantët sipas kategorive

37 Aplikantët sipas grupmoshave

37 Aplikantët sipas arsimimit

38 Aplikantët sipas gjinisë

39 Konkluzione

45 Rekomandime

I. HYRJE

Që nga momenti i miratimit të ligjit "Për të drejtën e informimit" (2014), janë bërë monitorime të vazhdueshme, testime të praktikës administrative apo gjyqësore për të vendosur dhe rishikuar kufijtë e zbatimit të ligjit, si dhe praktikës së Komisionerit për të Drejtën e Informimit, duke krijuar një bazë të mirë të dhënash për të sjellë një vlerësim krahasues mbi efektivitetin e të drejtës së informimit në Shqipëri gjatë periudhës që nga viti 2014 e deri më sot.

Ky raport u përgatit 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".

Në këtë raport prezantohen rezultatet e performancës së institucioneve shtetërore, lidhur me plotësimin dhe përditësimin e programeve të transparencës, publikimin dhe mirëmbajtjen e regjistrit për kërkesat dhe përgjigjet, sjelljen e institucioneve ndaj kërkesave për informacion, etj. Këto rezultate vijnë si gjetje nga monitorimi për vitin 2019.

Ky është viti i pestë që Qendra Res Publica monitoron zbatimin e ligjit, duke pasur në fokus nga njëra anë interesin e qytetarëve për të përdorur të drejtën për t'u informuar dhe nga ana tjetër sjelljen e institucioneve publike, për garantimin dhe respektimin e të drejtës së qytetarëve për t'u informuar.

Raporti prezanton edhe disa rezultate që dalin nga përpunimi i të dhënave të marra nga platforma Publeaks.al gjatë tre viteve të fundit.

Platforma publeaks.al u krijua nga Res Publica në dhjetor 2016, për t'i ardhur në ndihmë gazetarëve, studiuesve, qytetarëve aktivë, që dëshirojnë të informohen për çështje të ndryshme të veprimtarisë shtetërore, duke lehtësuar aksesin e tyre në informacionin publik. Një qytetar mjafton të shfaqë kuriozitet për një çështje të caktuar, pa pasur nevojë të ketë dijeni se kujt duhet t'i drejtohet pyetja apo si duhet formuluar kërkesa. Stafi që menaxhon platformën përgatit pyetjen në formën e duhur, duke i kushtuar rëndësi formulimit sa më konkret të

kërkesës për të mos pasur vend për paqartësi nga ana e institucioneve publike që u drejtohet kërkesa. Më pas stafi ndjek të gjitha procedurat, duke përfshirë ankimet administrative dhe gjyqësore, deri në marrjen e plotë të informacionit. Pasurimi i platformës e shndërron atë në një arkivë me një shumëllojshmëri informacionesh, të cilat janë siguruar më parë nga aplikimet në platformë dhe janë të aksesueshme nga publiku në çdo kohë.

Me qëllim rritjen e aksesit të publikut te platforma Publeaks.al, prej dy vjetësh tashmë ky shërbim mund të aksesohet edhe mes telefonit celular, pas krijimit të aplikacionit për Android.

Res Publica, si një nga organizatat më aktive në fushën e të drejtës së informimit, edhe gjatë këtij projekti është përpjekur ta verë në provë efektivitetin e ligjit, duke testuar në mënyrë aktive, me fokus të veçantë aty ku perceptohet se ka më shumë dobësi, të cilat përbëjnë shteg për zyrtarët që nuk dëshirojnë të japin informacionin e kërkuar. Një aspekt i veçantë janë litigimet strategjike mes të cilave është siguruar marrja e informacionit pas gjykimit në shkallë të parë pa marrë vendimi formë të prerë, kërkimi për herë të parë në rast refuzimi të dhënies së informacionit. Gjithashtu janë vlerësuar raste të veçanta të trajtimit të ankesave të gazetarëve investigativë, aktivistëve nga zyra e Komisionerit.

Vlen të theksohet se gjithë puna e bërë në kuadër të projektit dhe që prezantohet në këtë raport, dhe jo vetëm studimi në vetvete, ka ndikuar në pasurimin e praktikës gjyqësore si mjeti i fundit për të siguruar aksesin në informacion.

Në vlerësimin tonë, raporte të këtij lloji i shërbejnë më mirë publikut dhe mirëqeverisjes kur ato prezantojnë dukuri problematike, të cilat nuk janë të dukshme në pamje të parë, në vend të dhënies së një tabloje të ftohtë me vlerësime të dhënash, që edhe pse lidhen me efektivitetin e ligjit, jo domosdoshmërisht e rrisin transparencën.

Ky raport shoqërohet me rekomandime konkrete, një pjesë e tyre të përsëritura, për përmirësimin e ligjit për të drejtën e informimit dhe praktikës në zbatim të tij, për ta bërë administratën publike sa më transparente dhe qytetarin më të ndërgjegjshëm dhe më të motivuar për përdorimin e tij.

Autorë: Av. Dorian Matlija
Dr. Irena Dule

Ndihmoi grupi i punës i përbërë nga:

Brunilda Qershori
Diana Malaj

2. METODOLOGJIA

Ky raport vjen si vazhdimësi e raporteve të përvitshme, nisur që nga viti 2015 dhe ka për qëllim prezantimin e të dhënave të mbledhura nga monitorimi i zbatimit të ligjit për të drejtën e informimit, gjatë vitit 2019. Gjetjet janë krahasuar me ato të katër viteve të shkuara, duke ruajtur të njëjtën metodologji për sa ka qenë e mundur. Veçantia e monitorimit të tre viteve të fundit vjen përmes mbledhjes së të dhënave më specifike mes platformës Publeaks.al, e krijuar në fund të vitit 2016, posacërisht për të lehtësuar aksesin në informacionin publik.

Raporti është bazuar nga të dhënat e mbledhura si më poshtë:

Së pari, është monitoruar "transparenca proaktive" e institucioneve publike, duke vlerësuar *programet e transparencës* në të cilat publikohen informacionet pa nevojën e një kërkese nga ana e publikut. Kështu janë vlerësuar plotësimi, përshtatja dhe përditësimi i programeve të transparencës. Më konkretisht janë përzgjedhur për monitorim 100 autoritete publike me rëndësi më të madhe, duke marrë kampione me nga 20 institucione, në 5 kategoritë kryesore: (1) institucione kushtetuese dhe të pavarura; (2) institucione qendrore të pushtetit ekzekutiv; (3) institucione të vartësisë të pushtetit ekzekutiv; (4) institucione të pushtetit vendor; (5) institucione të pushtetit gjyqësor. Monitorimi është fokusuar në përmbushjen e të gjithë elementëve që duhet të përmbajë një program transparence, duke i dhënë rëndësi atyre elementëve që lidhen me informacione të vlefshme dhe përgjithësisht sensitive dhe duke i dhënë një rëndësi më të vogël informacioneve të tjera.

Së dyti, është monitoruar ngritja e kapaciteteve të nevojshme që çdo institucion të bëjë të mundur funksionimin e detyrimeve në drejtim të informimit, me të cilat e ngarkon ligji. Në këtë kuptim është monitoruar caktimi i *koordinatorëve për të drejtën e informimit*, si dhe publikimi dhe mirëmbajtja e *regjistrit të kërkesave dhe përgjigjeve*.

Së treti, është testuar dhe vlerësuar *reagimi i institucioneve*, duke vlerësuar përmes kritereve të matshme sjelljen e tyre ndaj kërkesave për informacion. Më konkretisht janë dërguar 227

kërkesa për informacion dhe është monitoruar i gjithë procesi administrativ i tyre. Kërkesat kanë nisur kryesisht përmes aplikimit në faqen Publeaks.al.

Nga 227 kërkesa janë përzgjedhur 217 prej tyre, të cilat kanë ndjekur ciklin e plotë, duke ruajtur një numër të përshtatshëm për efekt krahasimi me vitet e mëparshme. Disa nga treguesit kryesorë të matshëm që janë marrë në konsideratë janë: (1) Kohëzgjatja e kthimit të përgjigjes; (2) Plotësia dhe saktësia e përgjigjes; (3) Reagimi i institucioneve pas ankimit administrativ.

Së katërti, është monitoruar veprimtaria e Komisionerit për të Drejtën e Informimit, si autoriteti i krijuar posaçërisht nga ligji për të garantuar funksionimin e tij. Veprimtaria e Komisionerit është parë në një këndvështrim kritik sepse relaksimi i kësaj zyre në raport me shkeljet mund të sjellë pasoja afatgjata në formimin e zakoneve që minojnë qëllimin e ligjvënësit dhe cenojnë një të drejtë kushtetuese me rëndësi parësore në një shoqëri demokratike. Përmes informacioneve të siguruar nga zyra e Komisionerit, janë paraqitur të dhëna për numrin e ankesave, mënyrës së trajtimit të tyre, vendimet e marra, sanksionet e vendosura, etj.

Së pesti, Res Publica ka kryer edhe një sërë testimesh ku objekti i kërkimit të informacioneve është i diskutueshëm sepse ndodhet në kufijtë e lejuar nga ligji, pikërisht aty ku nisin kufizime për të mbrojtur të drejta të tjera, si mbrojtja e të dhënave personale, sekretit tregtar, sekreti shtetëror, e drejta e autorit, etj. Në këto raste çështjet janë ideuar për t'iu nënshtruar edhe debatit gjyqësor, me synimin për të krijuar një praktikë të re, duke rivizatuar kufij më të favorshëm për të drejtën e informimit.

Së gjashti, risi e këtij monitorimi është edhe dedikimi i stafit të Res Publikës në litigime strategjike mes çështjeve gjyqësore, pas shprehjes së veçantë të interesit dhe numrit të lartë të kërkesave të bëra nga gazetarë investigativë.

Së fundi, nga të dhënat e mbledhura nga aplikimet në Publeaks.al, edhe pse nuk përbën qëllim parësor të këtij raporti, janë parë me interes edhe aspekte që kanë të bëjnë me motivimin e qytetarëve për t'u informuar, të tilla si mosha e aplikantëve, arsimimi, gjinia, kategoria, objekti i kërkesave, etj.

3. TRANSPARENCA PROAKTIVE E INSTITUCIONEVE

3.1. Programet e transparencës

Qëllimi i ligjit për të drejtën e informimit është të sigurojë një publik të informuar në një kohë sa më të shpejtë dhe një administratë llogaridhënëse. Këto janë jetike për funksionimin e një shoqërie demokratike dhe paraqitet si domosdoshmëri për të sfiduar korrupsionin dhe për të siguruar përgjegjshmërinë e zyrtarëve.

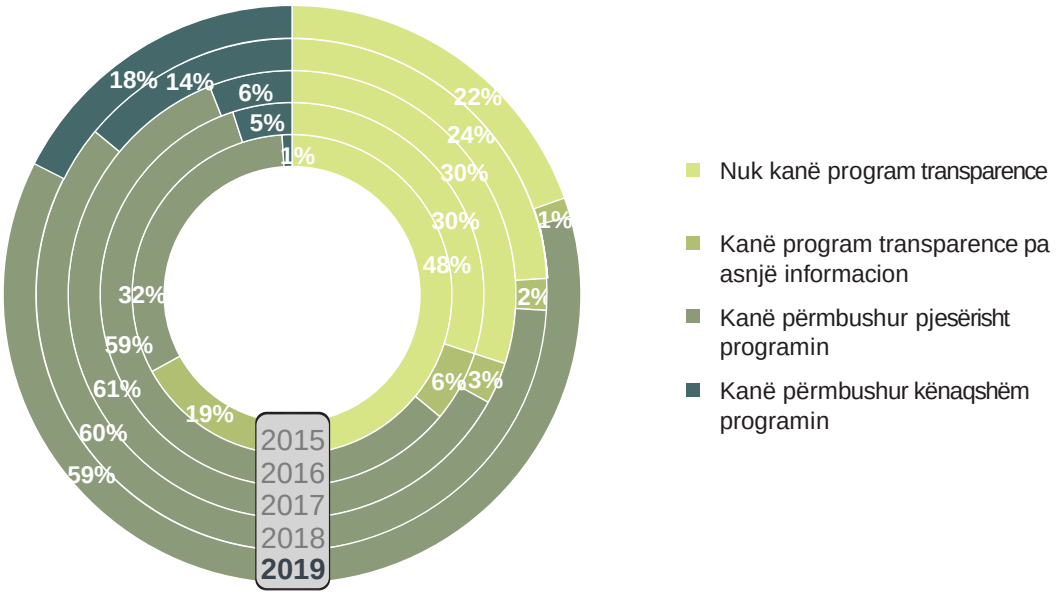
Një risi që solli ligji nr. 119/2014 "Për të drejtën e informimit" ishte përshirja e një detyrimi të ri për autoritetet shtetërore që të publikonin disa lloje informacionesh pa pasur nevojë për ta kërkuar atë në mënyrë aktive. Këto informacione duhet të publikohen në mënyrë proaktive nga vetë autoteti publik. Ideja ishte që afro 80% e informacioneve që kërkohen zakonisht, të ishin të aksesueshëm në internet me lehtësinë e një kliku. Përmes këtij aksesi do të ulej numri i kërkesave dhe ankesave përvecse, si dhe do të rritej transparenca e institucioneve.

Res Publica ka monitoruar 100 autoritetet publike më të rëndësishme në vend, për 5 vjet rradhazi, për të vëzhguar në mënyrë të vazhdueshme ecurinë e përmbushjes së programeve të transparencës. Sigurisht që publikimi i informacioneve të kësaj kategorie do të kërkonte kohë për të hapur rubrikat përkatëse dhe për të grumbulluar informacionin e duhur. Ligjvënësi caktoi një afat 6 mujor për autoritet publike, por Komisioneri për të Drejtën e Informimit, duke qenë në kontakt me problemet reale, është treguar mirëkuptues për një kohë më të gjatë. Shpesh janë nevojitur trajnime për koordinatorët e të drejtës së informimit sepse kishte paqartësi në mënyrën se si duhej të zbatohej ligji.

Periudha aktuale e monitorimit, viti 2019, presupozohej ta gjente terrenin të gatshëm me infrastrukturën e duhur dhe njohuritë e duhura, duke rritur natyrshëm pritshmëritë e të gjithë përdoruesve të të drejtës për t'u informuar.

Për të vlerësuar nivelin e transparencës përmes publikimit të informacioneve dhe dokumenteve nga institucionet me nismën e tyre, Res Publica monitoroi të gjitha rubrikat e programeve të transparencës dhe përditësimin e tyre për 100 institucionet kryesore gjatë vitit 2019.

Fig. 1 - Përmbushja e programeve të transparencës



Nga të dhënat më sipër, rezulton se për vitin 2019 ka një ndryshim të lehtë, por jo domethënës në përmbushjen e programeve të transparencës, duke u reduktuar lehtë numri i institucioneve që nuk kanë program transparence dhe duke u shtuar pak numri i institucioneve që e kanë përmbushur kënaqshëm këtë program.

Megjithë përmirësimin e lehtë, situata mbetet shumë problematike sepse ende kemi një masë të madhe institucionesh pa program transparence. Pjesa dërrmuese e institucioneve (afro 60 %) kanë përmbushur pjesërisht programet e transparencës (me më pak se gjysmën e informacionit) dhe vetëm 18 % e institucioneve kanë përmbushur kënaqshëm, programet e transparencës (me mbi 50% të informacionit). Çdo vit pritet që situata të jetë ndryshe, ndërkohë që progresi në këtë pikë është aq i ngadaltë sa duket se jemi përpara një frenimi në shifra mediokre.

Gjithashtu vihet re se në masën dërrmuese në programet e transparencës, qoftë edhe në ato raste kur rubrika është përmbushur jo keq, mungojnë informacione që vërtet kanë vlerë për t'u publikuar ku spikat mangësia pothuajse totale e informacionit për monitorimin e kontratave të prokurimit publik dhe/ose koncesioneve.

Një tjetër aspekt që është vënë re gjatë monitorimit është dhe mënyra e plotësimit të këtyre programeve, si psh. duke vendosur vetëm linkun referues për gjetjen e një informacioni të caktuar, por ai nuk funksionon.

Në vitin e kaluar kemi theksuar se kjo situatë, ku nga njëra anë paraqet një progres të pjesshëm dhe pa ndonjë vlerë, dhe nga ana tjetër paraqet një relaksim të papranueshëm të shumë institucioneve të tjerë, duhet të shërbente si kambanë alarmi për Komisionerin për të Drejtën e Informimit, i cili duhej të kishte marrë masa konkrete dhe energjike për të ushtruar presion ndaj personave përgjegjës që duket se nuk kanë asnjë motivim për të zbatuar detyrimet minimale që rrjedhin nga ligji. Me keqardhje shihet se situata sot mbetet e njëjtë dhe nuk është marrë asnjë masë efektive nga Komisioneri.

Një ndër rekomandimet e bëra nga Res Publica ndër vite ka qenë miratimi i modeleve specifike të programeve të transparencës, të përshtatur sipas natyrës dhe kompetencave të cdo institucioni. Për shembull institucionet që kanë në fushën e veprimtarisë së tyre çështje mjedisore dhe të përdorimit të burimeve natyrore, duhet të pasqyrojnë në programet

e transaprencës çdo informacion mbi veprimtaritë me impakt në mjedis, sipas kërkesave specifike që kërkon legjislacioni përkatës. Shumë organizata dhe aktivistë për të drejtat e mjedisit ankohen për mospublikimin e këtyre informacioneve që pasohet me mosreagimin në kohën e duhur dhe lejimin e dëmeve të parikthyeshme në mjedis. Mjedisi dhe zhvillimi i qendrueshëm janë fusha me më shumë kërkesa për informacion, siç rezulton nga monitorimi ynë. Në këto raste, modeli i programit të transparencës duhet të përmbajë detyrimin konkret për të publikuar këto informacione jetike, dhe mospublikimi i tyre duhet të shoqërohet me një sanksionim të rreptë nga ana e Komisionerit.

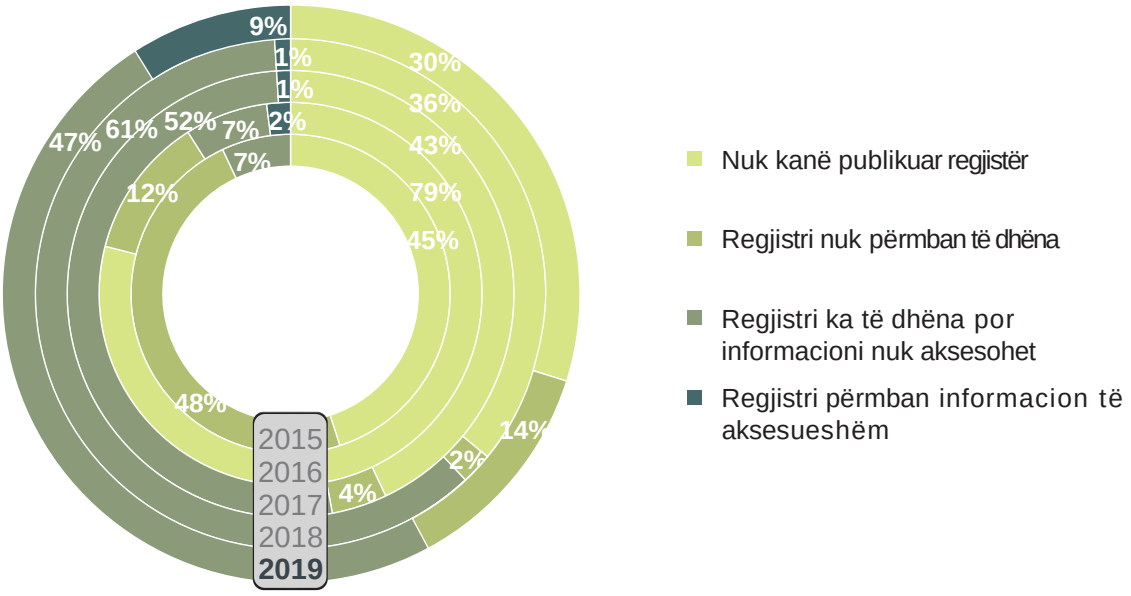
Një shembull i mirë është përshtatja e programit të transparencës së Bashkive, iniciativë e Komisionerit, e përmendur edhe në studimin e mëparshëm, shembull i cili duhej ndjekur edhe në raste të tjera. Një rast i mirë do të ishte përshtatja e programit të transparencës së Agjencisë Kombëtare të Mjedisit, e cila detyrohet me publikime të informacioneve specifike mjedisore. Pas një ankimimi të bërë nga Res Publica, Komisioneri e konfirmoi situatën jo të mirë të transparencës së këtij institucioni dhe vec një rekomandimi nuk mori masa të tjera ndaj institucionit, situatë e cila trajtohet më hollësisht në vijim.

Duke iu kthyer programeve të transparencës së Bashkive, të cilat duhet të ndjekin modelin e ri të miratuar nga Komisioneri, të paktën që prej janarit 2019, afat i lënë atyre për zëvendësimin e programit të vjetër me programin e ri, na rezulton se më pak se gjysma e tyre e kanë zbatuar këtë vendim. Përshtatja e programit të transparencës dhe përditësimi i informacioneve të hedhura në të nuk është një formalitet, por e bën eficent programin, ndaj kjo situatë kërkon zgjidhje nga i vetmi organ mbikqyrës i transparencës, që është Komisioneri për të Drejtën e Informimit.

3.2. Regjistri i kërkesave dhe përgjigjeve

Mbajtja e një regjistri të posaçëm ku pasqyrohen kërkesat për informim dhe informacionet e dhëna në përgjigje të tyre është një detyrim që parashikohet nga neni 8 i ligjit për të drejtën e informimit. Ky regjistër shërben për të lehtësuar marrjen e informacionit nga çdo kërkues, në rast se dikush tjetër ka kërkuar më parë po të njëjtin informacion, pa pasur nevojë për të bërë një kërkesë të re. Kjo gjë nga njëra anë lehtëson aksesin e qytetarëve për informim e nga ana tjetër i shërben edhe vetë institucionit, i cili ekonomizon kohën dhe energjitë duke mos kthyer përgjigje disa herë për të njëjtën çështje.

Fig. 2 - Përmbushja e regjistrave të kërkesave dhe përgjigjeve



Nga të dhënat e mbledhura rezulton se edhe këtë vit situata është larg të qenit e pranueshme, ku institucionet që kanë plotësuar kërkesat për mbajtjen e regjistrit mbetet në nivel tepër të ulët. Vetëm 9% kanë përgjigje të aksesueshme, ku përveç Bashkisë Shkodër, pjesa tjetër e ka përmbushur pjesërisht këtë aspekt të rëndësishëm, ndërsa 91% nuk e kanë përmbushur aspak.

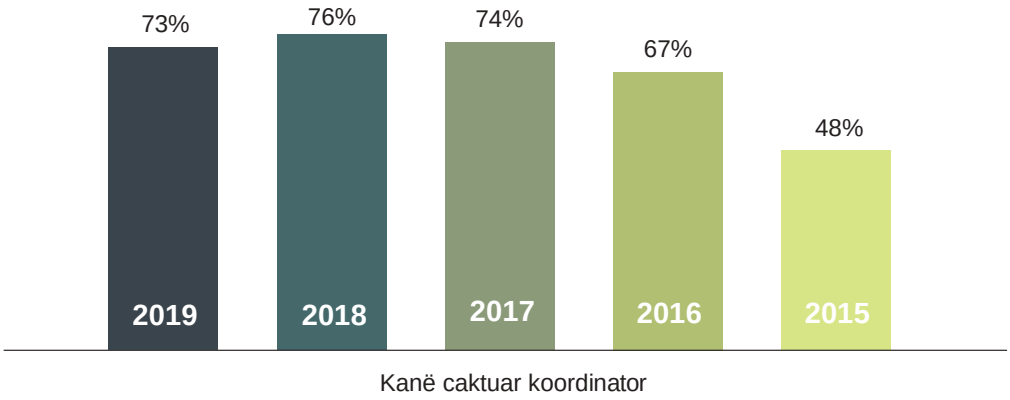
Ndërkohë, nëse hedhim një vështrim mbi përmbushjen pjesërisht të kërkesave të tjera të ligjit, viti 2019 paraqitet me ndryshime të parëndësishme. Për shembull, është ulur numri i institucioneve që nuk kanë fare një regjistër, ndërsa është rritur numri i institucioneve që kanë publikuar një regjistër që nuk përmban të dhëna (regjistër bosh).

Në përgjithësi mund të themi se edhe kur ka ndonjë parametër të përmirësuar si shembulli i dhënë më lart, nuk ka vend për kënaqësi pasi niveli i përgjithshëm është aq rëndë sa nuk mund të konsiderohet as mediokër. Duket qartë që nuk është konsideruar as shqetësimi i Kuvendit i shprehur në dy Rezolutat e fundit për vlerësimin e punës së Komisionerit (vitet 2018 dhe 2019) për të marrë masa për përmirësimin e situatës së regjistrave të kërkesave dhe përgjigjeve.

3.3. Caktimi i koordinatorëve për të drejtën e informimit

Caktimi i një koordinatori për të drejtën e informimit është një detyrim ligjor, me qëllim lehtësimin e procesit të marrjes së informacionit, dhe ngarkimin e përgjegjësisë një zyrtari konkret, edhe pse nuk mjafton thjesht caktimi, por mbi të gjitha fuqizimi i rolit të tyre dhe rritja e përgjegjshmërisë.

Fig. 3 - Caktimi i koordinatorëve për të drejtën e informimit



Nga grafiku i mësipërm, rezulton që caktimi i koordinatorëve ka mbetur në të njëjtin nivel me një vit më parë. Ky fakt është shqetësues që edhe pas 5 vitesh nuk po merren masat që institucionet të paktën të kenë caktuar formalisht koordinatorët. Konkretisht edhe në vitin 2019 vihet re se ende 1/4 e institucioneve nuk kanë caktuar një koordinator për të drejtën e informimit, ose të paktën nuk e kanë bërë këtë gjë publike.

Megjithë përpjekjet e bëra, rezulton se trajnimet e koordinatorëve nuk janë më nevojë primare, por shpërfillja e institucioneve që të respektojnë minimumin e kërkesave ligjore është një sjellje për t'u marrë seriozisht me të.

Përsa i përket publikimit të kontakteve të koordinatorëve, vihet re se ato janë publikuar në të gjitha rastet.

4. REAGIMI I INSTITUCIONEVE NDAJ KËRKESAVE PËR INFORMACION

Res Publica ka vijuar edhe për vitin 2019 testimin e sjelljes së institucioneve ndaj kërkesave për informacion. Gjatë këtij viti Res Publica u ka dërguar institucioneve të ndryshme 227 kërkesa për informacion. Për të marrë të dhënat janë marrë në konsideratë ato kërkesa që kanë përfunduar (217) në të gjitha etapat dhe gjetjet janë krahasuar me vitet e mëparshme.

Për efekt të këtij studimi janë monitoruar të njëjtët komponentë me studimet e mëparshme, si vijon:

- Fusha e informacionit të kërkuar
- Kategoria e institucioneve të pyetur
- Sasia dhe cilësia e përgjigjeve ndaj kërkesës fillestare
- Kohëzgjatja e kthimit të përgjigjes pas kërkesës fillestare
- Reagimi i institucioneve pas ankimit administrativ te Komisioneri
- Kohëzgjatja e kthimit të përgjigjes pas depozitimit të ankimit administrativ

4.1. Fusha e informacionit të kërkuar

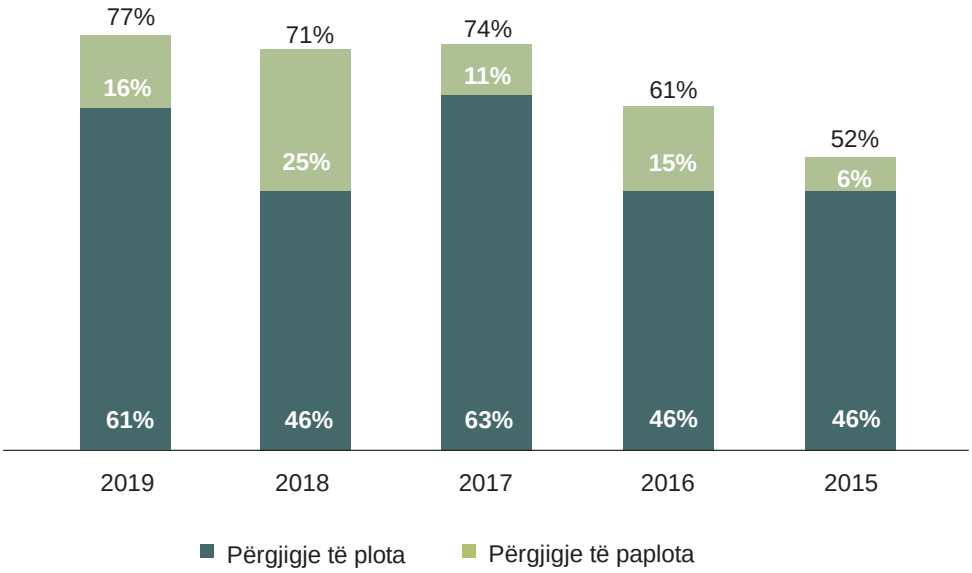
Fushat në të cilat është kërkuar informacion janë të larmishme dhe renditen si më poshtë nga fusha me më interes në atë me më pak interes:

1. Mjedisi dhe burimet natyrore
2. Punët publike
3. Arsimi
4. E drejta e konsumatorit
5. E drejta e punës
6. Konsultimi publik
7. Drejtësia
8. Shëndetësia

4.2. Reagimi i institucioneve ndaj kërkesave fillestare

Situata e sjelljes së institucioneve ndaj kërkesave fillestare për vitin 2019 paraqitet si më poshtë:

Fig. 4 - Kërkesat sipas kategorive të institucioneve



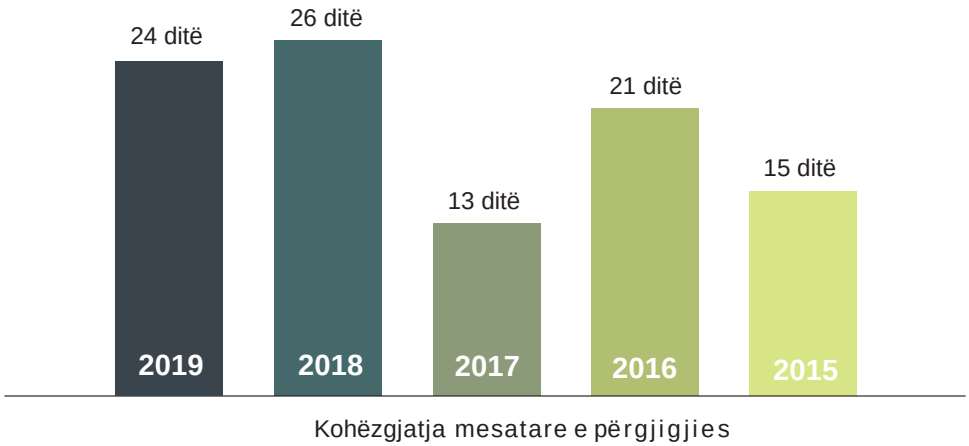
Kërkesat fillestare për informacion kanë marrë përgjigje të plota në 61% të rasteve, duke e përmirësuar këtë parametër nga viti i kaluar, por në të njëjtin nivel me dy vite më parë.

Megjithatë ajo që vlen të theksohet është se numri i përgjigjeve nuk tregon domosdoshmërisht transparencë dhe përgjegjshmëri më të lartë, nëse kjo nuk shoqërohet me reagim të shpejtë brenda një afati të arsyeshëm dhe dhënie të informacioneve me sensitivitet të cilat kryesisht kërkohen nga gazetarët dhe organizata të shoqërisë civile. Këto raste, siç do ta shohim në vijim, janë kategoria më e refuzuar nga zyrat e shtetit.

4.3. Kohëzgjatja e kthimit të përgjigjeve ndaj kërkesave fillestare

Situata e sjelljes së institucioneve ndaj kërkesave fillestare për vitin 2018 paraqitet si më poshtë:

Fig. 5 - Përgjigjet e kthyera pas kërkesës fillestare



Kohëzgjatja mesatare e kthimit të përgjigjeve, gjatë vitit 2019 është 24 ditë kalendarike. Ky tregues duket pak më i mirë se viti i kaluar (i cili ishte viti më i keq), por më keq se vitet e tjerë.

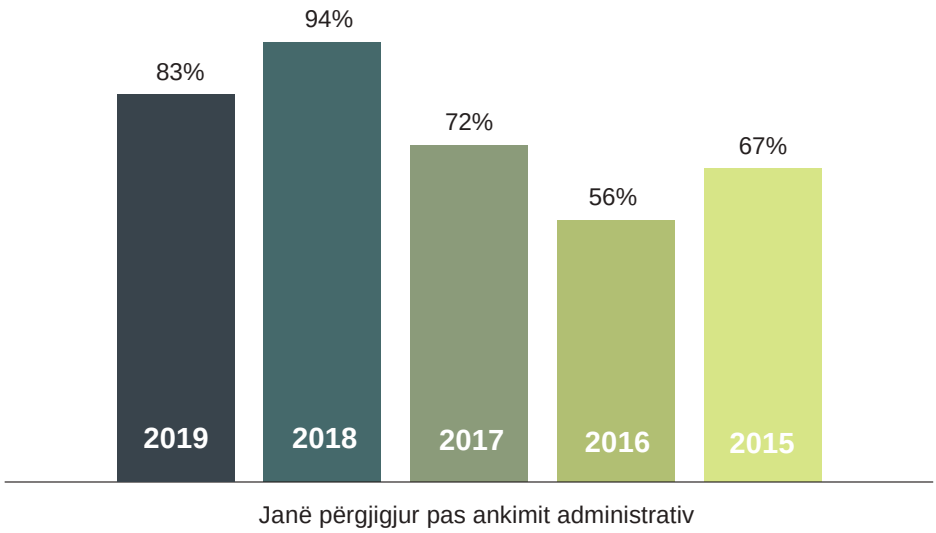
Theksojmë se afati ligjor prej 10 ditësh pune (zakonisht 14 ditë kalendarike) është afat maksimal. Edhe sikur ky afat të respektohej nga institucionet, nuk duhet të ishim të kënaqur, pasi presupozohet se afati maksimal është vendosur nga ligjvënësi për t'u shfrytëzuar vetëm si përjashtim dhe në ndonjë rast kompleks, ku dhënia e informacionit nuk mund të jepet brenda një ose pak ditëve. Pra situata vazhdon të jetë larg optimales edhe në këtë aspekt, kur nuk kapet as maksimumi i afatit ligjor. Informacioni ka vlerë kur jepet shpejt.

I vetmi mjet efektiv që do të siguronte respektimin e afatit ligjor nga institucionet është në duart e Komisionerit, nga i cili pritet të merren masat respektive në këtë kontekst. Si alternativë sugjerojmë edhe ndryshime ligjore që do të përcaktonin saktë penalitetet në rastet e shkeljes ose caktimin e një dëmshpërblimi në kuota dysheme, që personi përgjegjës i detyrohet kërkuesit, i cili është edhe i dëmtuari në këtë kuptim.

4.4. Reagimi i institucioneve pas dorëzimit të ankimit administrativ

Reagimi i institucioneve pas dorëzimit të ankimit administrativ për vitin 2019 paraqitet si më poshtë:

Fig. 6 - Përqindja e përgjigjeve pas dorëzimit të ankimit administrativ



Siç rezulton nga grafiku i mësipërm, kemi një ulje të reagimit në këtë fazë, me 11%, krahasuar me vitin e kaluar, por ajo që është e rëndësishme është fakti se përsëri reagimi i institucioneve pas ankimimit është i lartë. Niveli i lartë i dhënies së informacionit pas ankimimit tregon se Komisioneri për të Drejtën e Informimit ende konsiderohet me autoritet.

Nese marrim në konsideratë të dhënat e referuara më poshtë, në këtë raport, ku Komisioneri prezantohet me një qasje zemërgjerësie me institucionet që refuzojnë dhënien e informacionit dhe përsëri ekziston ky nivel autoriteti, mund vetëm ta marrim me mend se si do të ishte situata teorike, ku Komsioneri nuk do të tregonte tolerancë ndaj përgjegjësve, që refuzojnë, vonojnë apo shmangen në cdo mënyrë tjetër nga detyrimi i dhënies së informacionit.

4.5. Kohëzgjatja e reagimit të institucioneve pas ankimit administrativ

Kohëzgjatja e reagimit të institucioneve pas ankimit administrativ, para se Komisioneri të marrë një vendim, është matur për të parë edhe në këtë hallkë në kohën e reagimit të institucioneve. Kjo matje i shërben një panorame më të plotë të rrugëtimit administrativ të kërkesave për informacion dhe si ka ndryshuar kjo situatë gjatë 5 viteve.

Fig. 7 - Kohëzgjatja e kthimit të përgjigjes ndaj kërkesës fillestare (në ditë kalendarike)

Ky grafik vizualisht evidenton se kohëzgjatja e kthimit të përgjigjes së institucioneve pas ankimit te Komisioneri për vitin 2019 është ulur në 22 ditë mesatarisht nga 25 ditë që ishte vitin e kaluar, ulje gjithsesi e pakonsiderueshme dhe jooptimale krahasuar me vitet 2015 dhe 2017.

5. VLERËSIMI I PUNËS SË KOMISIONERIT PËR TË DREJTËN E INFORMIMIT

Në raporte, rezoluta dhe monitorime të ndryshme vihet re se raportohet një përmirësim i zbatimit të ligjit për të drejtën e informimit dhe punës së Komisionerit.

Kështu në rezolutën e fundit të Kuvendit (mars 2019), citohet se:

> *"...veprimtaria e Komisionerit ka shënuar një përmirësim të ndjeshëm në zbatimin e ligjit për të drejtën e informimit 119/2014..."*

Më tej Rezoluta vijon:

> *"Kuvendi i Shqipërisë kërkon që zyra e Komisionerit për vitin 2019...të angazhohet veçanërisht dhe në këto drejtime...të monitorojë përditësimin e programeve të transparencës dhe regjistrit të kërkesave dhe përgjigjeve...të rrisë numrin e masave administrative për shkeljet ligjore të konstatuara me fokus të vecantë mungesën e programeve të transparencës dhe regjistrit të kërkesave dhe përgjigjeve..."*

Po si ka reaguar Komisioneri lidhur me këto rekomandime? A ka marrë masa administrative në kushtet kur siç paraqitet më sipër në këtë raport, programet e transparencës dhe regjistri i kërkesave në vitin 2019 janë në kushte të ngjashme me vitet e kaluar dhe larg mesatares?

Në Rezolutën e një viti më parë (2018) paraqitet e njëta situatë. Njësoj rekomandimet, njësoj lavdërimet. Po a janë matur më parë se si janë përkthyer në veprime dhe vendimarrje të Komisionerit rekomandimet e Rezolutës së një viti më parë për të dalë në përfundimin që del Rezoluta e vitit në vijim se puna e Komisionerit është *përmirësuar ndjeshëm*? Në përgjithësi cilat janë të dhënat që përpunon dhe vlerëson Kuvendi për të dalë në këto konkluzione? Një burim për Kuvendin janë raportet e vetë Komsionerit, në të cilat paraqitet si një progres veprimtaria e kësaj zyre. Të dhënat në vijim ndihmojnë për të vlerësuar veprimtarinë e Komisionerit nga një subjekt tjetër, për një pamje më të gjerë të së vërtetës.

Pa dashur të mohojmë disa aktivitete të përgëzueshme në drejtim të përmirësimit të së drejtës për informim, në përgjithësi kemi vënë re se viti 2019 tregon një regres në punën e Komsionerit dhe kjo duke u nisur nga numri në rënie i vendimarrjes së Komisionerit, numri tejet i vogël i masave administrative, duke konsideruar nivelin e ulët të transparencës së institucioneve, numrin e madh të rasteve të pa trajtuara fare të gazetarëve investigativë dhe aktivistëve të shoqërisë civile, por edhe të rasteve të veçanta të trajtimit të problematikave të kërkuara për t'u trajtuar dhe të lëna në mes të rrugës pa i dhënë zgjidhje problemit. Të gjitha këto më lart kanë qenë në fokus të këtij monitorimi dhe raportohen në vijim.

Duhet theksuar se në vitet e mëparshme Komsioneri kishte një vendimarrje të pakët, por që justifikohej me vështirësitë dhe praktikën e re që duhej të krijonte për raste specifike kur e drejta e informimit konfliktonte me të drejta të tjera, dhe që sidoqoftë kishte një cilësi të mirë vendimesh. Gjatë këtij viti situata është pak më ndryshe, pasi një pjesë e mirë e praktikës është krijuar dhe numri i vendimeve mund të rritej, gjë që nuk ka ndodhur, madje në ndonjë rast kemi edhe regres nga praktika e vendosur më parë, që ka qenë në favor të së drejtës së informimit, rast i cili është trajtuar më hollësisht në vijim.

Gjithashtu, vihen re se nga zyra e Komisionerit raportohen dhe jepen të dhëna jo të qarta me shifra të dyshimta, të cilat kur i lexon të krijojnë idenë e një pune të sukseshme të Komisionerit në trajtimin e ankesave gjatë zgjidhjes me *ndërjetësim*. Por nëse hetojmë më me kujdes, situata mund të mos jetë ashtu si raportohet, fakt i cili trajtohet në vijim.

Nuk mund të mos përmendim edhe faktin se gjatë këtj viti ka një shtim të numrit të çështjeve gjyqësore kundër Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe autoriteteve shtetërore që kanë refuzuar informacionin. Por ajo që është më e rëndësishme është kundërshtimi i Komisionerit kundër dhënies së informacioneve (për të cilat nuk është shprehur me vendim refuzimi), duke u bërë aktivisht palë me autoritetet publike që refuzojnë dhënien e informacioneve pa shkak ligjor. Theksojmë se në këto raste Komisioneri ka qenë pasiv, duke mos iu përgjigjur ankesës me një vendim, gjë që do ta lehtësonte aksesin në informacion, ose do të sqaronte pozicionin e tij zyrtarisht kundra me një vendim. Ky fakt gjithashtu trajtohet më hollësisht në vijim.

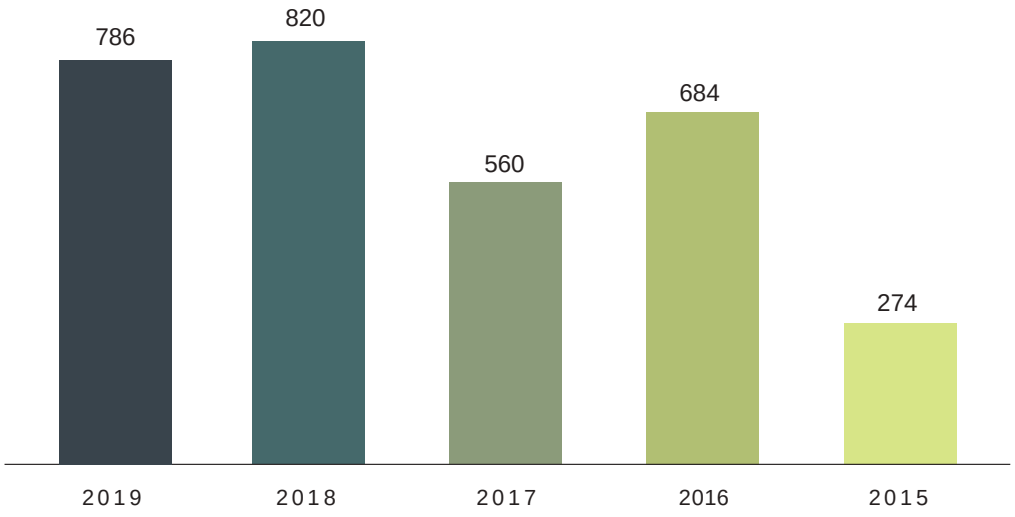
Fakti se ligji për të drejtën e informimit ka disa mangësi, nuk justifikon mosreagimin e Komisionerit ndaj shumë ankesave, sidomos nga gazetarët dhe aktivistët; qasjen e butë të tij ndaj rasteve të refuzimit të ndërgjegjshëm të dhënies së informacionit; tolerancat ndaj vonesave në përgjigje dhe ndaj përgjigjeve të paplota, apo neglizhencës për të marrë masa për përmirësimin e situatës me programet e transparencës, duke u treguar së tepërmi mirëkuptues me shkelësit. Nëse ligji është i mangët dhe Komisioneri zbut edhe atë forcë reale që mund të ketë ligji pavarësisht mangësive, atëherë e drejta e informimit do të ketë vetëm regres ose stanjacion, siç rezulton edhe gjatë monitorimit të këtij viti.

Të dhënat e përpunuara më poshtë janë marrë pjesërisht nga faqja e internetit të Komisionerit, ndërsa pjesa tjetër është marrë nga përgjigjet e kërkesave për informacion drejtuar zyrës së tij.

Edhe këtë vit kemi pasur në fokus punën e kësaj zyre në trajtimin e ankesave dhe monitorimin e programeve të transparencës, regjistrit të kërkesave dhe përgjigjeve, si detyrime ligjore, duke lënë jashtë vëmendjes veprimtaritë promovuese, trajnimet dhe projektet e ndërmarra nga Komisioneri, si të një rëndësie që nuk na takon ta vlerësojmë.

5.1. Numri i ankesave drejtuar Komisionerit

Fig. 8 - Numri i ankesave drejtuar Komisionerit në vite (2015 – 2018)

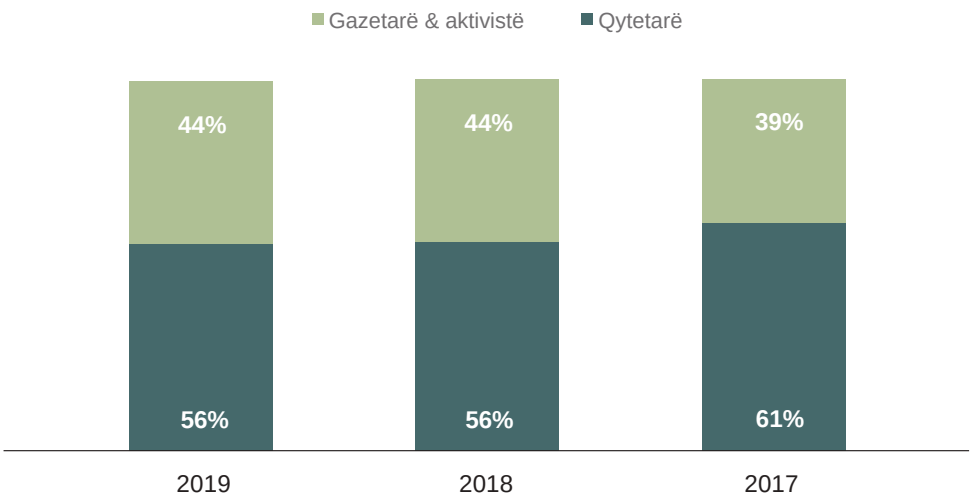


Nga krahasimi i të dhënave më sipër rezulton që numri i ankesave drejtuar Komisionerit për vitin 2019 është ulur me 4% nga viti i kaluar, por mbetet më i lartë se gjatë gjithë viteve të tjerë. Kjo sasi sugjeron se duhen eksploruar mundësitë për ndikuar në frenimin e këtij trendi rritës, si për shembull përdorimi nga ana e Komisionerit i mekanizmave ligjorë për të ndëshkuar përgjegjësit, rritja e vendimarjes, rritja e trysnisë për pasurimin e programeve të transparencës, etj. Por, për kontrast, këtë vit vendimmarrja në kuptimin sasior është në ulje, siç do ta shohim në vijim.

5.2. Subjektet që i janë drejtuar Komisionerit

Raporti i numrit të ankimeve të gazetarëve dhe organizatave të shoqërisë civile me qytetarët e thjeshtë na tregon nivelin e këmbënguljes së këtyre kategorive në marrjen e informacionit dhe na ndihmon të masim sa është niveli i informacionit sensitiv të refuzuar në krahasim me atë të zakonshëm, duke u nisur nga supozimi se kategoria e parë kërkon informacione më të refuzueshme për shkak të aktivitetit të tyre investigativ dhe në antagonizëm me interesat e zyrtarëve nën presionin e llogaridhënies. Këto shifra paraqiten në grafikun më poshtë:

Fig. 9 - Kategoritë e subjekteve ankimues



Nga të dhënat e pasqyruara në grafikun më sipër rezulton se sasia e gazetarëve dhe OJF-ve që kanë bërë ankesa te Komisioneri është e njëjtë me vitin 2018. Ky raport, ku gazetarët dhe aktivistët e shoqërisë civile janë gati gjysma e ankimuesve, sugjeron tre shkaqe: (1) kjo kategori, pavarësisht se numri i tyre është shumë i vogël në raport me popullsinë, është përdoruese e posaçme e ligjit dhe shumë e interesuar për t'u informuar mbi aktivitetin e organeve publike; (2) kjo kategori është ajo që refuzohet më shpesh nga institucionet, për shkak të informacioneve sensitive që kërkojnë dhe për rrjedhojë ka nevojë të paraqesë ankime administrative; (3) kjo kategori është edhe më këmbëngulëse në marrjen e informacionit, duke i ndjekur të gjitha mundësitë ligjore.

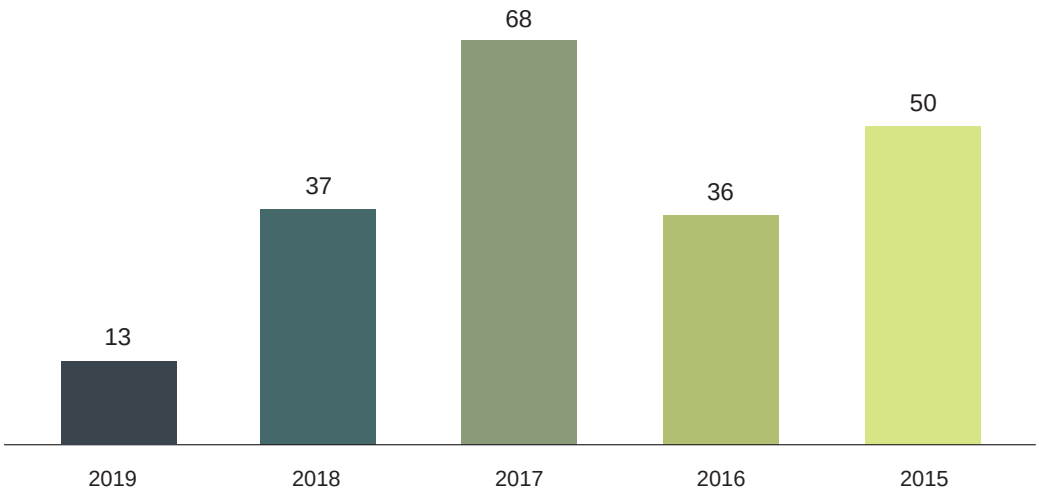
Gjatë monitorimit është vënë re gjithashtu se një pjesë e mirë e gazetarëve investigativë "vuajnë" mos reagimin e Komisionerit për të Drejtën e Informimit, mos reagim i cili ka çuar ata në disa raste të kërkojnë realizimin e të drejtës së tyre mes rrugës gjyqësore që u kushton atyre energji, mjete monetare, kohë. Shembuj lidhur me këtë mund të përmendim raste që Res Publica i njeh nga afër për shkak të bashkëpunimit, si: gazetarë të gazetës F. me 12 ankesa të Komisioneri dhe asnjë vendim të marrë; gazetaren investigative L.Ç. me 11 kërkesa te Komisioneri dhe asnjë vendim të marrë; gazetarin investigativ A.R. me 21 ankesa dhe asnjë vendim të marrë; vetë Res Publika, 10 ankesa pa asnjë vendim.

Ndërsa shohim se gati gjysma e vendimeve të Komisionerit lidhen me ankesat e subjektit B., i cili ushtron gazetari investigative. Nuk kuptohet pse ky diferencim në këtë rast. Gjithsesi lidhur me shembuj që ilustrojnë këtë situatë do të flasim më gjerësisht në vijim.

Nisur nga interesimi i lartë i gazetarëve dhe OJF-ve, mendojmë se Komisioneri duhet t'i japë përparësi kësaj kategorie në trajtimin e ankesave të tyre dhe jo të bëjë të kundërtën. Kjo jo vetëm për shkak të numrit të madh të ankesave të bëra nga ata, por edhe për rëndësinë që ka informacioni në punën dhe aktivitetin e kësaj kategorie. Kujtojmë se përmes garantimit të së drejtës së tyre për t'u informuar, garantohet edhe informimi i publikut, pasi gazetarët dhe OJF-të informacionin nuk i marrin për përdorim vetjak, por për ta përpunuar dhe shpërndarë te publiku. Nëse shtojmë këtu edhe zhvillimet e fundit të miratimit të paketës "anti-shpifje", gazetarëve u duhet informacioni për ta përdorur edhe si provë për vërtetësinë e shkrimeve të tyre, për të mos u ndëshkuar me gjobë nga AMA.

5.3. Numri i vendimeve të marra nga Komisioneri

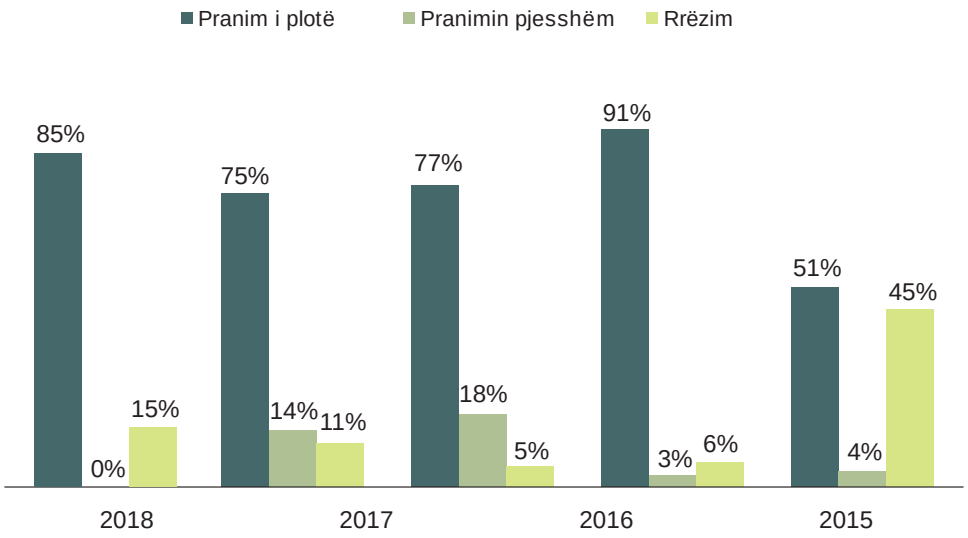
Fig. 10 - Numri i vendimeve të Komisionerit në vitet 2015- 2019



Nga të dhënat më sipër rezulton që vazhdon trendi rënës i numrit të vendimeve të marra nga Komisioneri, i cili këtë vit e ka ulur në 2%, në raport me numrin e ankesave të cilat janë rritur. Mbeten 98 % të rasteve të paadresuara me vendim, si i vetmi mjet ligjor në dorë të Komisionerit, për të adresuar ankimimet për refuzim të informacionit nga autoritetet publike.

5.4. Trajtimi i ankesave nga Komisioneri

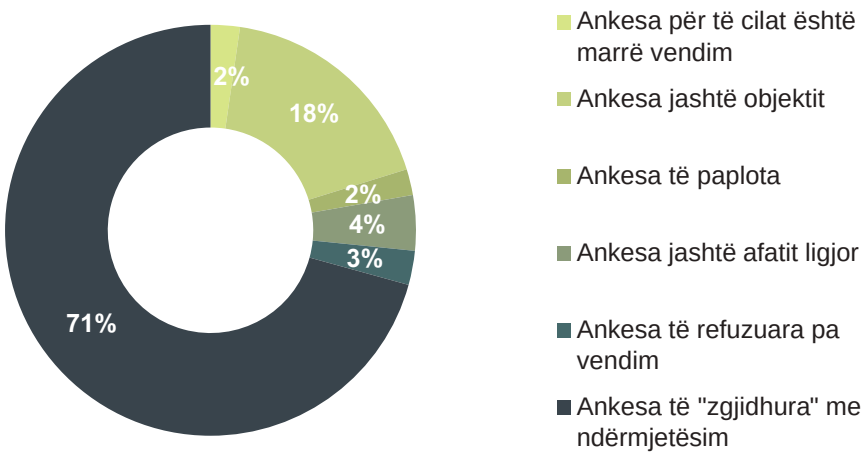
Fig. 11 - Llojet e vendimeve të Komisionerit



Grafiku i mësipërm tregon se nuk ka ndryshime në llojin e vendimmarrjes së Komisionerit. Nga 13 vendime, 2 janë refuzuar dhe 11 janë pranuar. Siç duket në pamje të parë, vazhdojnë të dominojnë vendimet pozitive të pranimit të plotë të ankesës, por me pak më shumë hulumtim dhe gjykim mbi mënyrën e trajtimit të ankesave vërejmë një situatë tërësisht të përmbysur.

Në grafikun më poshtë jepet të dhënat se si trajtohen ankesat nga Komisioneri.

Fig. 12 - Mënyra e trajtimit të ankesave nga Komisionerit gjatë 2019



Siç raportohet nga Komisioneri, mbi 70% të ankesave, pra pjesa dërrmuese, janë zgjidhur përmes praktikës "zgjidhje me ndërmjetësim". Nëse do të besonim këto shifra si të vërteta, do të thonim se megjithëse kjo praktikë është e parregullt (për arsyet që kemi theksuar edhe

në studimet e kaluara), të paktën ka siguruar lëvrimin e shumë informacioneve, pavarësisht se me vonesë. Por, në një vështrim në thellësi na rezultojnë raste që hedhin dyshime të forta mbi vërtetësinë e këtyre shifrave. Shumë raste të zgjidhjes me ndërmjetësim nuk janë në fakt "zgjidhje", ashtu si sugjeron emërtimi, por këtu me sa duket futen edhe rastet kur Komisioneri thjesht ka dërguar një shkresë te institucioni përkatës duke i kujtuar atyre detyrimet e ligjit, dhe/ose ka nisur një hetim paraprak administrativ, por nuk ka vepruar më tej, duke mos zgjidhur ankesën në përmbajtje, e thënë ndryshe pa marrë ankuesi përgjigje për ankimin e vet. Në këtë përfundim dalim po të kemi parasysh të paktën numrin e ankimeve të 3 gazetarëve investigative dhe 1 OJF-je (gjithsej 54 raste), të cilët i janë drejtuar qendrës Res Publika për përfaqësim dhe marrjen e informacionit në mes rrugës gjyqësore, për një pjesë të të cilëve është hapur padi në gjykatë si kundër institucionit refuzues, ashtu dhe kundër Komisionerit për të Drejtën e Informimit. Një pjesë tjetër janë në proces të përgatitjes së padive.

Duhet thënë se nuk kemi të dhëna se sa nga 70% të rasteve të zgjidhura me ndërmjetësim përfaqësojnë rastet e patrajtuara nga Komisioneri për të Drejtën e Informimit por dimë me siguri se të paktën 10% e rasteve ose rreth 15% e ankesave të bëra nga gazetarët dhe OJF-të nuk kanë gjetur zgjidhje nga kjo formë trajtimi. Fenomeni mund të jetë më i gjerë se kaq duke u nisur nga fakti se këto të dhëna i kemi siguruar nga vetëm 4 subjekte ankuese ndërkohë që janë qindra të tillë. Njësoj nuk mund të themi se sa është numri i ankesave që kanë pasur rezultat mes zgjidhjes me ndërmjetësim edhe pse ne vazhdojmë të mbetemi të mendimit se kjo praktikë edhe kur rezulton e sukseshme nuk i shërben rritjes së efektivitetit të zbatimit të ligjit, por përkundrazi, ajo sjell vonesa të tepërta në dhënien e informacionit, shmangie nga sanksionet duke keqedukuar shkelësit përsëritës, si dhe moskonsolidim të praktikës për shkak të numrit të ulët të vendimeve.

Një pjesë tjetër e ankesave, 2 % e tyre janë refuzuar mes shkresave të zyrtarëve në varësi së Komisionerit, të cilët në tejkalim të kompetencave ligjore vendosin për ankesat. Kjo praktikë është cilësuar e paligjshme edhe nga Gjykata Administrative në dy prej çështjeve kundër Komisionerit, ku gjykata shpalli pavlefshmërinë absolute të një shkrese të tillë.[1] Pavarësisht këtyre vendimeve, zyra e Komisionerit vazhdon të praktikojë këtë mënyrë zgjidhjeje jo ligjore dhe të pavlefshme në kuptimin juridik.

Dëshirojmë të theksojmë edhe një fakt që na rezulton shpesh herë në punën tonë monitoruese. Nëse do të mbeteshim te të dhënat e ofruara nga Komisioneri do të lexohej lehtësisht një punë e mirë e këtij të fundit, gjë të cilën e shohim në raportime të ndryshme dhe të reflektuar nga Kuvendi. Fakti i konstatuar dhe analizuar më sipër na tregon se sa lehtësisht mund të "manipulohet" realiteti mes treguesve statistikorë të vlerësuar pa kujdes.

Në përfundim mund të themi se nëse do t'i qendronim strikt ligjit në vlerësim, do të kishim situatën ku Komisioneri ka refuzuar/heshtur për 98 % të ankesave dhe nëse do të ishim maksimalisht tolerantë, konkretisht duke legjitimuar praktikat joligjore të trajtimit të ankesave mes refuzimit pa vendim të Komisionerit, ai ka refuzuar/heshtur në të paktën 96% të rasteve.

Gjetja më interesante megjithatë është fakti që Komisioneri po tkurr gjithmonë e më tepër aktivitetin e tij duke mos trajtuar ankesat e qytetarëve në përgjithësi dhe gazetarëve në veçanti. Kjo situatë përkoi me vitin e fundit të mandatit dhe rizgjedhjen e Komisionerit, gjë e cila lë vend për aludime se Komisioneri në këtë moment kyç, para rimarrjes së mandatit, nuk mund të "armiqësohej" me titullarë institucionesh dhe me ndikim në votën ndaj tij në Kuvend.

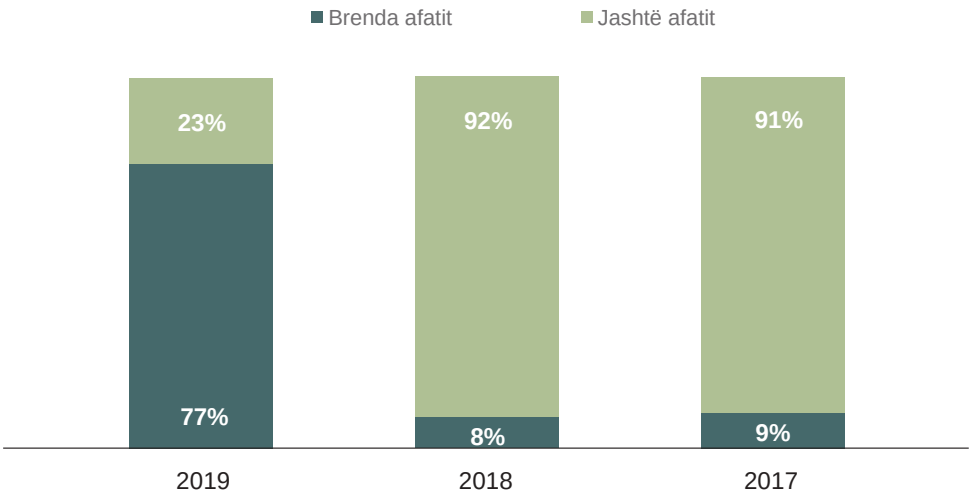
1 Shih "E drejta e informimit 2018" e aksesueshme në: https://www.respublica.org.al/wp-content/uploads/2019/01/E-drejta-e-informimit-2018-Res-Publica-CRD.pdf , faqe 24.

Ndaj praktikat joligjore të promovuara më parë nga Komisioneri si mjete efektive, pavarësisht se ligji nuk i parashikon, jo vetëm nuk rezultojnë efektive, por përkundrazi fshehin apatinë dhe mos reagimin e Komisionerit ndaj ankimimeve të gazetarëve duke krijuar iluzionin e efektivitetit për të maskuar realitetin e dështimit të bërjes së transparencës, sidomos në rastet kur ajo ka rëndësi për investigimin e aferave korruptive.

5.5. Kohëzgjatja e marrjes së vendimeve nga Komisioneri

Sipas ligjit, Komisioneri duhet të marrë vendime prej 15 ditëve pune. Ligji parashikon që në rast se Komisioneri nuk shprehet brenda këtij afati, atëherë ankuesit i lind e drejta që t'i drejtohet gjykatës. Në grafikun në vijim jepen të dhëna mbi këtë parametër.

Fig. 13 - Kohëzgjatja e marrjes së vendimeve të Komisionerit



Ky parametër në këtë vit është përmirësuar ndjeshëm. Komisioneri ka trajtuar ankesat brenda afatit ligjor në 10 raste, ose 77% e tyre. Pjesa tjetër prej 23% ka qenë jashtë afatit, por asnjëherë më vonë se dyfishi i këtij afati.

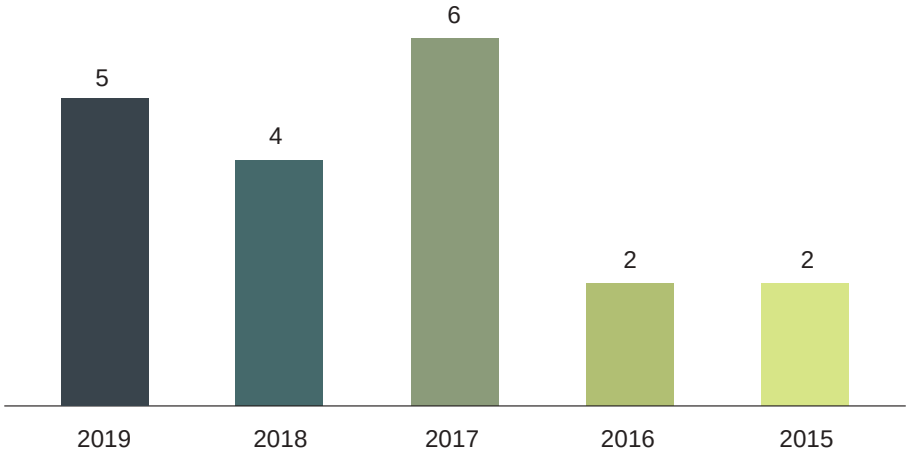
Mesatarja e kohëzgjatjes këtë vit është ulur në 22 ditë kalendarike nga 57 ditë që ishte në 2018.

Vlerësimi i punës së Komisionerit në këtë drejtim do të ishte i merituar, nëse do të kishim një vendimarrje në sasinë e duhur që i korespondon numrit të madh të ankimeve. Pra nga një anë duket se Komisioneri ka vepruar pa vonesa kur ai ka marrë vendim, por nga ana tjetër e ka bërë informacionin gati të papërdorshëm për rastet e tjera, pasi kohëzgjatja e marrjes së tij në rrugë gjyqësore do të marrë shumë më tepër kohë, deri në disa vjet.

5.6. Aplikimi i sanksioneve

Res Publica ka qenë mirëkuptuese ndaj qasjes së Komisionerit për të Drejtën e Informimit, i cili hezitonte të përdorte sanksionet gjatë viteve të para të hyrjes në fuqi të ligjit të ri. Pa dyshim që sanksionet duhet të jenë në përputhje me gjendjen e diktuar. Për të justifikuar këtë mjet, Komisioneri duhej të sigurohej që zyrtarët fillimisht kishin të gjitha njohuritë dhe mjetet e duhura, që më pas të aplikonte sanksione vetëm në ato raste kur vihej re mungesë vullneti për zbatimin e ligjit. Tashmë situata ka ndryshuar. Në vijim paraqitet ecuria e gjobave.

Fig. 14 - Numri i gjobave të vendosura nga Komisioneri



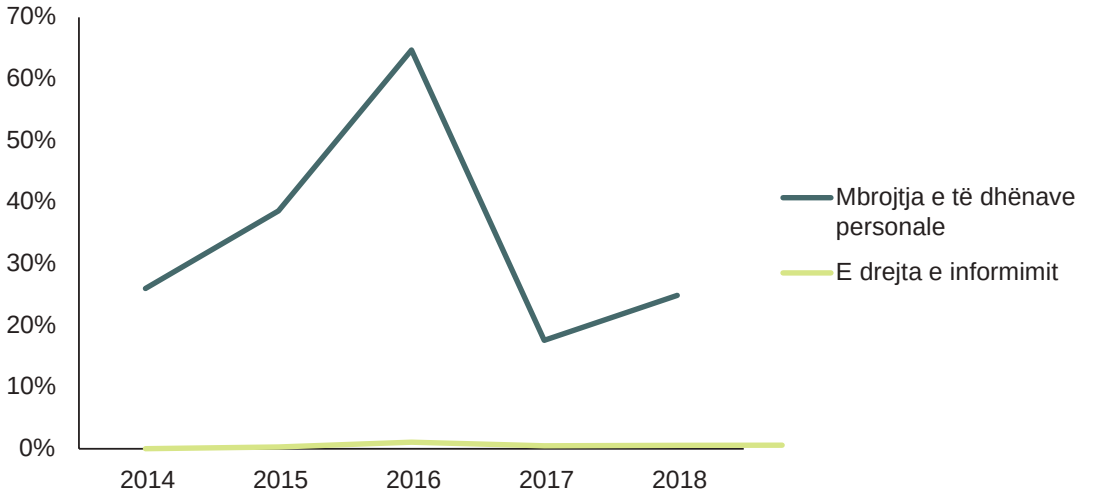
Numri i gjobave ka rëndësi për të kuptuar se sa aplikohen sanksionet dhe në këtë vit ai është shumë i vogël dhe i pandjeshëm në raport me shkeljet. Përveç faktit që Komisioneri ka marrë vendime pozitive në 11 raste, nuk duhet anashkaluar fakti që janë paraqitur 786 ankesa dhe vendosja e vetëm 5 gjobave e rrit pandëshkueshmërinë në nivele të larta. Qasja e Komisionerit vazhdon të jetë e njëjta, duke synuar edukimin përmes vendimeve të mira, trajnimeve, seancave dëgjimore, aktiviteteve publike promovuese për të drejtën e informimit, por me sa më pak ushtrim force ndaj shkelësve. Pas 5 vitesh nuk mund të pretendohet më që edukimi vjen vetëm përmes frymëzimit e ndërgjegjësimit, por edhe përmes forcës që ligji i ka dhënë ekskluzivisht këtij institucioni. Pas 5 vitesh nuk mund të pretendohet se shkelësit nuk njohin ligjin, apo që gjoba nuk do ishte në përputhje me gjendjen.

Është e pritshme të paktën që gjobat të vendosen ndaj shkelësve përsëritës, siç janë rastet e disa institucioneve që në mënyrë të përsëritur pengojnë informimin për çështje të rëndësishme, si Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë, Agjencia Kombëtare e Mjedisit, Bashkia Tiranë, Kryeministria, etj. ndaj të cilëve nuk është vendosur asnjë gjobë. Në studimin e mëparshëm kemi shprehur shqetësimin se Komisioneri nuk merr dot vendime ndaj disa institucioneve ose mban një qendrim të butë ndaj tyre, sugjeron që ai ndoshta nuk ka forcën e duhur të përballet me institucione që kontrollohen nga persona të rëndësishëm për forcën politike që dominon Kuvendin, prej të cilit varet edhe mandati i tij, vazhdon të konfirmohet edhe nga qendrimi i tij gjatë vitit 2019 sic rezulton nga parametrat më sipër. Mandati i Komisionerit u konfirmua siç pritej, duke "shpërblyer" qendrimin e tij të butë ndaj institucioneve që drejtohen nga njerëz me peshë dhe influencë politike. Vazhdon të na përforcohet ideja që është e domosdoshme të mendohet një skemë për rritjen e pavarësisë së këtij organi, si për shembull që Komisioneri të propozohet nga shoqatat e mirënjohura të gazetarëve dhe organizatat aktive të shoqërisë civile.

Gjobat e vëna janë fokusuar te shkeljet e refuzimit të përgjigjes, moszbardhjes së informacionit, pengimin e koordinatorit për dhënien e informacionit. Nuk ka raste gjobash për mosplotësimin e programeve të transparencës. Risi këtë vit është fakti i vendosjes së gjobave jo ndaj koordinatorit, por ndaj personit përgjegjës për pengimin e informacionit. Kjo në vetvete është një praktikë e mirë, pasi realizon parimin "shkelësi paguan". Ndërkohë që në njërën anë përmbushja e programeve të transparencës është në nivele tepër të ulëta, nga ana tjetër mosmarrja e asnjë mase me sanksion ndaj shkelësve, ka ndikuar në mënyrë të tërthortë te rritja e kërkesave për informacion dhe për rrjedhojë edhe te rritja e ankesave. Nëse Komisioneri do të ndiqte një politikë më energjike për plotësimin e programeve të transparencës, automatikisht do të kishte më pak kërkesa për informacion dhe do të ulej

numri i ankesave, duke ulur ngarkesën e vetë Komisionerit, i cili dukshëm merr shumë pak vendime. Do të ishte e arsyeshme që lufta të fokusohej te goditja e dukurive problematike që në gjenezë, duke luftuar fort për plotësimin e programeve e transparencës dhe kjo luftë nuk mund të jetë e fortë pa konsideruar goditjen me sanksione kur paraqitet e nevojshme.

Fig. 15 - Krahasim i gjobave të vendosura për çështje të së drejtës së informimit dhe atyre për mbrojtjen e të dhënave personale (në raport me ankesat)



Grafiku i mësipërm tregon diferencën tepër të madhe midis gjobave që Komisioneri vendos për shkeljet e të drejtës së informimit dhe shkeljet e të dhënave personale. Siç shihet, për shkelje në fushën e mbrojtjes së të dhënave personale gjobat variojnë nga 18% deri 65% të rasteve për të cilat është paraqitur ankesë. Ndërsa për të drejtën e informimit gjobat janë pothuajse zero, duke variuar midis 0.3% deri 1.1% në rastin më të mirë.

Komisioneri dukshëm vlerëson shumë më tepër rëndësinë e sanksioneve në fushën e mbrojtjes së të dhënave personale, duke aplikuar rreth 50 herë më shumë sanksione (në raport me ankesat) krahasuar me të drejtën e informimit. Madje edhe numri i inspektimeve është më i ulët për të drejtën e informimit.

Justifikimi se përdorimi i gjobave bëhet vetëm në raste ekstreme, nuk gjen shpjegim kur shihet numri i madh i gjobave i vënë nga i njëjti institucion, por për mbrojtjen e të dhënave personale, siç duket në grafikun më lart. Në këtë mënyrë, mbetet të supozojmë se për të drejtën e informimit Komisioneri në mënyrë të ndërgjegjshme bën diferencime të mëdha, merr më pak vendime dhe shumë më pak sanksione, pavarësisht numrit më të lartë të ankesave dhe interesit tepër të madh për përdorimin e kësaj të drejte në një shoqëri demokratike.

6. LITIGIME STRATEGJIKE DHE ÇËSHTJE ME INTERES TË VEÇANTË

Qendra Res Publica, përveç monitorimit të zakonshëm të veprimtarisë së autoriteteve publike në kuadër të respektimit të së drejtës për informim, gjatë kësaj periudhe ka zhvilluar disa litigime strategjike dhe ka vijuar të merret me aspekte të veçantë lidhur me të drejtën e informimit.

Siç e theksuam më sipër, këtë vit një vend të veçantë ka patur monitorimi i veprimtarisë së Komisionerit për të Drejtën e Informimit në raport me gazetarët investigative dhe aktivistët e shoqërisë civile dhe zgjidhjes së problematikës me të cilën ata hasen për shkak të refuzimit të dhënies së informacionit publik. Ky fokus e gjen justifikimin te disa fakte të vëna re në monitorime të kaluara dhe në aktivitetin tonë në mbrojtje të së drejtës së informacionit dhe lirisë së shprehjes. Konkretisht:

- Gazetarët investigativë janë përdoruesit kryesorë dhe testuesit e vërtetë të transparencës së organeve publike, për shkak të llojit të informacioneve sensitive që ata kërkojnë, gjë e cila krijon pakënaqësi dhe deri bezdi të drejtuesve të institucioneve, të cilët shpesh herë tentojnë të mbulojnë aktivitetin e tyre mes fshehjes së të dhënave. Madje ndonjë prej këtyre gazetarëve është cilësuar edhe si "insistues i pandreqshëm" nga vetë përfaqësuesit e Komisionerit në gjyqet kundër tij (shënuar në procesverbale gjyqësore). Ky epitet u vu për shkak të ankimimeve dhe këmbënguljes për të marrë informacionin e kërkuar deri në fund.
- Komisioneri ka një rol shumë të madh në garantimin e informimit publik, në një vend ku si kulturalisht, ashtu edhe për arsye leverdie, institucionet nuk janë mësuar me dhënien e informacionit kaq lirisht sa imponohet nga e drejta pozitive.
- Fillimisht ka pasur një entuziazëm të përgjithshëm nga përdoruesit e të drejtës për informim, që më së shumti janë gazetarë dhe aktivistë, për rritjen e transparencës së institucioneve publike, pas krijimit dhe pajisjes me shumë mekanizma ligjorë të zyrës së Komisionerit, gjë e cila krijoi pritshmëri të natyrshme, por edhe premisat që mospërmbushja të pasohej me zhgënjim.
- Në pjesë të konsiderueshme ankimimet e gazetarëve nuk trajtohen nga zyra e Komisionerit, në një mënyrë të pajustifikueshme.

6.1. Çështje të trajtuara në studimin e vitit 2018 por ende të pazgjidhura

6.1.1. Informimi për çështjet e investimeve me impakt në mjedis dhe përdorimit të burimeve natyrore

Nga monitorimi rezultoi se informacioni mbi mjedisin dhe përdorimin e burimeve natyrore zinte një vend kryesor në kërkesat e paraqitura pranë qendrës Res Publica gjatë vitit 2019. Kjo vjen për shkak, siç është theksuar në studime të mëparshme, se degradimi mjedisor në Shqipëri dhe të shkaqeve pas këtij degradimi është përfshirë në fokusin e gazetarëve, aktivistëve, studiuesve të fushës. Nëse publiku nuk informohet nuk ka se si të mbrohet në rast të shkeljeve të të drejtave të tij, në mënyrë efektive dhe në kohën e përshtatshme, ndaj e drejta e informimit është një nga të drejtat bazë që legjislacioni i njeh publikut veçanërisht e lidhur me çështjet mjedisore, madje në këtë rastin e fundit e ka ngritur këtë të drejtë specifikisht në nivel kushtetues, por e mbrojtur edhe nga akte ndërkombëtare. Legjislacioni shqiptar, në një sërë aktesh ligjore dhe nënligjore, ka parashikuar të drejtën e qytetarit për t'u informuar, për tu konsultuar, lidhur me hartimin/miratimin e akteve për çështjet mjedisore që në fazat e hershme të një propozimi për investime me impakt në mjedis. Madje informimi në çështje mjedisore parashikohet nga ligji që të bëhet në mënyrë proaktive, në afate dhe kushte të rregulluara me detaje nga akte nënligjore.

Ajo që kemi vënë re gjatë këtij viti, është se informacioni në këto çështje, jo vetëm nuk vihet në dispozicion në mënyrë proaktive nga institucionet, por ai refuzohet pothuajse rregullisht kur ai kërkohet, sidomos në rastet e investimeve private, ku mund të themi se interesat e këtyre bizneseve, kombinuar me ambiguitetin e sjelljes së zyrtarëve, e mbajnë peng informacionin.

Lidur me këtë fakt, në studimin e vitit 2018[2] trajtuam rastin e Agjencisë Kombëtare të Mjedisit, e cila nuk publikonte informacionet sipas detyrimit ligjor, rast për të cilin Komisioneri, pas ankesës së dërguar nga Res Publika, i dërgoi AKM-së dhe Ministrit të Mjedisit rekomandimin nr. 8, datë 05.06.2013 ku i kërkon atyre:

- Të informojnë publikun gjatë procedurës paraprake të Vlerësimit të Ndikimit në Mjedis (VNM)
- Të informojnë, të bëjnë konsultime dhe dëgjesa publike gjatë procedurës së thelluar të VNM-së sipas kreut II të VKM nr. 247/2014;
- Të informojnë publikun gjatë monitorimit e ankimit sipas Kreut III të VKM nr. 247/2014; Të publikojnë çdo informacion tjetër që lidhet me çështjet e mjedisit dhe përbën interes të lartë publik.

Gjithashtu Komisioneri organizoi një trajnim me këto autoritete publike lidhur me aksesin në informacionin mjedisor.

Ndërsa situata mbetet njësoj dhe rekomandimet e Komisionerit nuk janë adresuar, problematika e mospublikimit të informacionit mjedisor vijon të cenojë interesat e publikut. Duke vlerësuar se në shumë raste këto informacione jo vetëm nuk bëhen publike në mënyrë prokative nga autoritetet publike, por refuzohen edhe kur kërkohen si dhe duke vlerësuar si me shumë interes këtë lloj informacioni, mbetemi ende me shpresën se në periudhën në vazhdim do të merren masa nga zyra e Komisionerit për të vendosur ligjshmërinë e munguar.

2 Shih "E drejta e informimit 2018", e aksesueshme në https://www.respublica.org.al/wp-content/uploads/2019/01/E-drejta-e-informimit-2018-Res-Publica-CRD.pdf , faqe 25.

6.1.2. Mospublikimi i vendimeve gjyqësore

Me Udhëzimin nr. 4059/2 datë 07.06.2016 të Ministrit të Drejtësisë "Për anonimizimin e të dhënave personale të vendimeve gjyqësore që publikohen në portalin elektronik të gjykatave", i cili është mbështetur dhe në rekomandimin e Komisionerit për Mbrojtjen e të Dhënave Personale, janë marrë masa për kufizimin e aksesit në të dhënat për dosjet gjyqësore që publikohen në faqet zyrtare të gjykatave. Kufizimi përfshin mospublikimin e emrave të palëve ndërgjygjëse, objektit të mosmarrëveshjes, si dhe prek edhe vetë vendimet e gjykatave.

Res Publica vazhdon të mbajë qendrimin që ky udhëzim cenon të drejtën për informim dhe është në kundërshtim me parashikimet në Kushtetutë (vendimet gjyqësore janë publike në çdo rast) dhe me Kodin e Procedurës Civile dhe Kodin e Procesurës Penale (në rastet kur parashikohet zhvillimi i seancave publike). Për këtë çështje janë shprehur edhe organizata të tjera të shoqërisë civile, në të njëjtën linjë arsyetimi me qendrën Res Publica.

Komisioneri për të Drejtën e Informimit në disa vendime ka mbajtur qëndrimin se:

> *"...qëllimi i këtij udhëzimi nuk është pengimi i transparencës dhe kufizimi i së drejtës së informimit, lidhur me vendimet gjyqësore, por përcaktimi i detyrimeve të gjykatave në cilësinë e autoritetit publik në garantimin e mbrojtjes së të dhënave personale të subjekteve të përfshira në mënyrë të drejtpërdrejtë ose jo në to, si një e drejtë themelore e barazvlefshme me të drejtën e informimit..."* .[3]

Në pamje të parë duket se ka një përplasje mes dy qendrimeve të Komisionerit, ku nga njëra anë ky i fundit si garantues i mbrojtjes së të dhënave personale ka nxjerrë një rekomandim që "detyron" gjyqësorin të kufizojë publikimin e vendimeve dhe nga ana tjetër po Komisioneri, si garantues i së drejtës për informim, arsyeton se vendimet e gjykatës duhet të publikohen.

Në vështrimin tonë rekomandimi i Komisionerit është interpretuar gabimisht në disfavor të së drejtës së qytetarëve për t'u njohur me vendimet e gjykatës, të cilat duhet të jenë publike, ndaj sugjerojmë që vetë Komisioneri, i cili kryen njëherazi të dy funkisonet, të qartësojë qendrimin e vet, qoftë mes një rekomandimi të ri, qoftë në një mënyrë tjetër të përshtatshme dhe efektive. Deri më sot kjo problematikë nuk është zgjidhur ende.

6.2. Standarde të dyfishta të trajtimit të ankimeve nga zyra e Komisionerit

6.2.1. Regres në standardin e vendosur nga Komisioneri në vendimarrje të mëparshme të tij lidhur me informacionin mjedisor

Gazetari investigativ A.R. kërkoi nga Agjencia Kombëtare e Burimeve Natyrore kopje të raportit mbi oponencën teknike për hidrocentralin Paulan 1 dhe Paulan 2 në Zallin e Merkurthit, në Përroin e Urakës në Kurbnesh, Mirditë dhe në një kërkesë të dytë kërkoi kopje të raportit të plotë të oponencës teknike për hidrocentralet mbi lumin Kir (Shkodër) dhe degët e tij (HEC Gjuraj, HEC Koshec, HEC Ragam, HEC Lepushë).

AKBN vuri në dispozicion raportin e kufizuar e të cunguar, ku lexoheshin vetëm dy parametra hidroenergjitikë dhe çdo e dhënë tjetër ishte e fshirë. Kërkuesi u ankua për mos dhënien e informacionit dhe Komisioneri për të Drejtën e Informimit nuk mori vendim për ankesën, ndryshe nga praktika e vendosur më parë nga ai.

3 Shih vendimin nr. 2, datë 29.01.2018 dhe vendimin nr. 48, datë 04.10.2018 të Komisionerit për të Drejtën e Informimit

Konkretisht, në një precedent të mëparshëm, me vendimin nr. 17 datë 17.04.2018 Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale është shprehur pozitivisht në lidhje me publikimin e dokumentacionit zyrtar nga po e njëjta palë (AKBN), për të njëjtin lloj objekti kërkese, konkretisht në lidhje me "raportin e oponencës teknike për hidrocentralet: Valbona 1, Valbona 2, Valbona 3".

Në këtë Vendim, Komisioneri hodhi poshtë refuzimin e dhënies së informacionit nga autoriteti publik AKBN, që justifikohej me faktin se AKBN nuk është autor i këtij dokumenti dhe se ai ruan konfidencialitetin. Në këtë vendim Komisioneri argumentoi se Autoriteti Publik (AKBN-ja) nuk është vetëm monitorues i kontratave koncensionare për hidrocentralet, por është edhe prodhues dhe mbajtës i informacionit të kërkuar (oponencës teknike për hidrocentralet në fjalë) dhe rrjedhimisht ka detyrimin ligjor për ta vënë në dispozicion të kërkuesit.

Gjithashtu, në të njëjtin Vendim, Komisioneri shprehet se:

> *"...në nenin 4, pika 3 e vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 575 datë 10.07.2013 "Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncension/partneritet publik privat" i ndryshuar, përcaktohet ndër të tjera se: "Studimi i vizibiliteti për koncensionet/PPP për HEC-et hartohet nga komisioni i koncensionit/PPP, pas marrjes së oponencës teknike shtetërore nga strukturat përgjegjëse të ngarkuara për të bërë këtë oponencë".*

Pra në përputhje me përcaktimin e këtij neni, oponenca teknike kryhet nga struktura përgjegjëse shtetërore, fakt i cili bën që kjo strukturë, si dhe informacioni i prodhuar prej tyre të jenë objekt i ligjit nr. 119/2014 "Për të drejtën e informimit". Për sa më sipër, zyra e Komisionerit ka vlerësuar se informacioni "Oponenca teknike për hidrocentralet: Valbona 1, Valbona 2, Valbona 3" i përmbush kërkesat e pikës 2, të nenit 2, të ligjit nr. 119/2014 "Për të drejtën e informimit".

Pavarësisht këtij qendrimi të cituar si më lart, Komisioneri në rastin e ankesave për refuzim të informacionit të gazetarit A.R, nuk mori asnjë vendim. Kërkuesi, me përfaqësues nga avokatë të qendrës Res Publika ngriti padi në gjykatë, si ndaj autoritetit që refuzoi infromacionin ,ashtu edhe ndaj Komisionerit që me heshtjen e tij është bërë pengesë, për sigurimin e informacionit në një kohë të arsyeshme.

Nëse nuk do të dinim se çfarë qendrimi mban Komisioneri në këtë proces gjyqësor, do të gjykonim se mungesa e vendimarrjes së Komisionerit në këtë rast, nisur nga fakti i numrit të pakët të vendimeve që ai ka marrë gjatë vitit 2019, mbase do të lidhej me neglizhencën e tij. Por, gjatë gjykimit, përfaqësues të zyrës së Komisionerit shprehen refuzues ndaj kërkesës, duke u bërë palë me autoritetin publik, fakt i cili është i paarsyeshëm në kushtet që vetë Komisioneri ka argumentuar një vit më parë se ky lloj dokumenti është dokument zyrtar, i cili nuk ka të dhëna që duhen mbrojtur dhe për rrjedhojë të refuzohet informacioni. Theksojmë se arsyetimi i Komisionerit në rastin pozitiv kur mori vendim, erdhi pas një seance dëgjimore të kërkuar nga ky i fundit dhe një debati mes përfaqsuesve të AKBN dhe ankuesit. Nuk kuptohet pse oponencat teknike për HEC-et mbi lumin Kir, "Paulan 1" dhe "Paulan 2", është e drejtë të refuzohen, ndërsa oponenca teknike për lumin Valbona nuk refuzohet.

Në këtë kuptim mund të themi se qëndrimi i Komisionerit në të paktën këtë lloj kërkese ka pësuar regres, duke e ekspozuar atë ndaj standardeve të dyfishta në vendimarrje. Arsyet për këtë ndryshim qendrimi mund të jenë objekt i hetimi të mëtejshëm.

Vlen të përsëritet se informacioni i kërkuar është informacion me impakt në mjedis, i cili ka rregullat e veta të veçanta për publikimin e tij, siç i trajtuam më sipër.

6.2.2. Komisioneri nuk heton pse një VKM deklarohet "sekret shtetëror" dhe mbyll dosjen

Gazetarja investigative L.Ç. kërkoi nga Ministria për Evropën dhe Punët e Jashtme dhe nga Kryeministria kopje të Vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 115, datë 23.02.2018, me objekt kontratën e lobimit mes Ministrisë së Evropës dhe Punëve të Jashtme të Shqipërisë dhe kompaninë "APCO WORLDWIDE" si edhe kopje të kontratës bashkë me dokumentacionin që e shoqëron atë.

Secila nga këto autoritete refuzoi dhënien e informacionit me argumentin se informacioni përbën sekret shtetëror. Asnjë vendim klasifikimi dhe asnjë arsye mbi të cilin klasifikohej dokumenti si i tillë nuk iu komunikuan kërkueses.

Gazetarja ankimoi refuzimin pranë zyrës së Komisionerit për të Drejtën e Informimit, i cili me një shkresë të thjeshtë njofton ankuesen mes emailit se informacioni nuk mund të jepet pasi deklarohet nga autoriteti se është sekret shtetëror. Komisioneri nuk zhvilloi asnjë hetim administrativ mbi këtë deklarim dhe nuk dha asnjë argumentim tjetër.

Kjo sjellje e Komisionerit në këtë çështje, jo vetëm që nuk i jep zgjidhje ankimit, por ndryshon në mënyrë regresive një precedent të mirë të vendosur nga ai në çështje të ngjashme. Në një çështje të mëhershme, Komisioneri nuk e ka konsideruar të mjaftueshëm deklarimin e vet autoritetit që refuzon informacionin pasi e konsideron të klasifikuar, pasi ka disa kritere se si klasifikohet një informacion si sekret shtetëror.

Së pari, informacioni duhet të jetë i klasifikuar si i tillë sipas ligjit nr. 8457, datë 11.02.1999 "Për informacionin e klasifikuar "sekret shetëror", kur ai kërcënon sigurinë publike;

Së dyti, në momentin që kërkohet një informacion i tillë, edhe kur ai klasifikohet sekret, duhet të nisë procedura e riklasifikimit të dokumentit, duke ngritur një komision për të analizuar proporcionalitetin dhe nëse ky informacion mund të deklasifikohet apo duhet të përbëjë sekret shtetëror në vazhdim.

Konkretisht, në çështjen në fjalë Komisioneri për të Drejtën e Informimit në vendimin nr. 1, datë 25.01.2016, pasi zhvilloi seancë dëgjimore me autoritetin publik dhe kërkuesin, shprehet se:

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

Është e pajustifikueshme që në këtë rast Komisioneri të ndryshojë standardin duke mos hetuar fare, por duke pranuar si të mirëqenë deklarimin e Kryeministrisë dhe Ministrisë për Evropën dhe Punët e Jashtme, se dokumenti përbën sekret shtetëror.

Edhe më i vështirë bëhet justifikimi i sjelljes së Komisionerit, nëse kemi parasysh se dokumenti që pretendohet të jetë sekret shtetëror është një VKM, titullimi i së cilës nuk sugjeron asnjë lloj informacioni që të kërcënojë sigurinë publike.

Nga ana tjetër, rasti në fjalë është një rast i veçantë i refuzimit të informacionit, pa shkak ligjor. Sqarojmë se VKM janë aktet më të zakonshme me të cilat shpreh vullnetin Këshilli i Ministrave. Këto akte hyjnë në fuqi pas botimit në fletoren zyrtare, përvec akteve individuale të cilat hyjnë në fuqi mejëherë, por botohen në fletoren zyrtare.

Në nenin 29 të ligjit nr. 9000, date 30.01.2003 "Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Ministrave", përcaktohet se:

> *"Vendimet e Këshillit të Ministrave marrin fuqi juridike pas botimit në Fletoren Zyrtare. Për vendimet me karakter normativ mund të caktohet si datë hyrjeje në fuqi një date tjetër nga ajo e botimit në Fletoren Zyrtare, ndërsa vendimet me karakter individual hyjnë në fuqi menjëherë, por botohen në Fletoren Zyrtare".*

Në asnjë rast në këtë ligj nuk ka përjashtime për publikimin e VKM-ve dhe se ato mund të jenë sekret shtetëror. Çfarë do të ndodhte sikur çdo autoritet të deklaronte informacionin sekret shtetëror? Madje me këtë logjikë, çdo VKM dhe çdo Kontratë që prodhon efekte financiare mbi buxhetin e shtetit në pronësi publike mund të deklarohet si sekret shtetëror, mjafton të deklarohet nga autoriteti si i tillë. A do të ishte e mjaftueshme për Komisionerin një deklarim i tillë?

Pasi Komisioneri nuk i dha zgjidhje këtij rasti, duke mos marrë vendim dhe duke u përgjigjur shumë shkurt me email, çështja është duke u përgatitur për zgjidhje në rrugë gjyqësore.

6.3. Litigimet strategjike

6.3.1. Informacioni merret pas gjykimit në shkallën e parë, pa marrë vendimi formë të prerë

Ndër rastet e shumta të informacionit që refuzohet, ndodh që kërkuesit t'i drejtohen rrugës gjyqësore për sigurimin e tij. Raste të tilla janë ndjekur shpesh nga Res Publika, e cila për këtë arsye ka të dhëna të mjaftueshme për të dalë në përfundimin se kohëzgjatjes së marrjes së informacionit i shtohet edhe koha që zgjat procesi gjyqësor dhe që llogaritet të jetë nga 3 deri në 4 vjet, kohë e nevojshme që vendimi të përfundojë në dy shkallë gjykimi dhe të marrë formë të prerë. Kjo sepse autoriteti publik, i vetëdijshëm për zgjatjen e procesit, ankimon çdo vendim dhe kështu siguron refuzimin e dhënies së informacionit në vazhdim. Pas kaq shumë kohësh dhënia e informacionit bëhet e panevojshme, po të kemi parasysh se kategoria që kërkon me këmbëngulje informacionin, edhe në rrugë gjyqësore - e cila shoqërohet me kosto financiare, humbje kohe, shpenzim energjie - janë gazetarët dhe aktivistët, për të cilët informacioni ka vlerë në një kohë dhe kontekst të caktuar.

Nisur në këto kushte, në një çështje me objekt kërkim informacioni nga gjykata pas refuzimit, si nga autoriteti publik, ashtu edhe nga Komisioneri, në çështjen e gazetarit investigativ A.R kundër Ministrisë së Infrastrukturës dhe Energjitikës, i kërkuam gjykatës që, përveç informacionit, të jepte edhe vendimin me ekzekutim të përkohshëm. Ky është një mjet procedural që bën të mundur ekzekutimin e vendimit menjëherë, sapo jepet nga gjykata e shkallës së parë, pa pritur gjykimin në apel, pas ankimimit të palës gjyqhumbëse.

Gjykata e pranoi kërkesën, si për dhënien e informacionit, ashtu edhe për ekzekutimin e përkohshëm të tij. Në këtë rast informacioni u sigurua brenda 5 muajve, duke kursyer 3 vjet

të tjera deri sa çështja të zgjidhej në apel. Në rast të një procedure ekzekutimi të zakonshme informacioni nuk mund të sigurohej pa kaluar të paktën edhe 3 vjet të tjera.

Duhet përmendur fakti se edhe në këtë rast, Ministria e Infrastrukturës dhe Energjitikës nuk e ekzekutoi vendimin gjyqësor vullnetarisht, por vetëm pasi filloi ekzekutimi me forcë i tij, mes zyrës përmbarimore e cila kërkoi vendosjen e gjobës ndaj Sekretarit të Përgjithshëm të Ministrisë. Ky detaj tregon edhe një herë rezistencën e autoriteteve publike për të dhënë informacion dhe se si ky informacion jepet, nëse penguesit e tij rrezikojnë të penalizohen ose penalizimi ndodh.

Lidhur me informacionin e kërkuar, ai u përdor në një shkrim investigues të gazetarit[4], që u bë i mundur vetëm mes sigurimit të informacionit menjëherë, në të kundërt, pas 3 vjetësh çështja nuk do të ishte aktuale dhe investigimi nuk do të kishte vlerë.

6.3.2. Kërkimi i shpërblimit të dëmit në rastet e mosdhënies së informacionit

Në kushtet kur, siç rezultoi nga të dhënat dhe analiza në këtë raport, e drejta e informimit nuk realizohet as në nivel mesatar, dhe siç theksuam më lart, pengesa në informacionin publik pengon punën edhe të atyre pak gazetarëve dhe organizatave jofitmiprurëse të guximshme për të raportuar pikërisht mbi ato informacione që mbahen me fanatizëm në arkivat e shtetit, pasi janë potencial për fshehje të korrupsionit dhe paligjshmërisë së veprimtarisë së zyrtarëve shtetërore.

Gazetarët investigativë, por edhe OJF-të, pësojnë një dëm (pasuror dhe jopasuror) që lidhet me vështirësitë ekstra në aktivitetin e tyre, që vjen si pasojë e paligjshmërisë së veprimtarisë së autoriteteve publike kur bëhen pengesë pa asnjë shkak ligjor për marrjen e informacionit.

Mbi të gjitha, duke qenë se jemi të dedikuar për të provuar të gjitha mekanizmat ligjorë dhe mjetet politike, siç është hartimi dhe publikimi i këtj raporti, me qëllim përmirësimin e nivelit të transparencës, këtë vit në kuadër të litigimit strategjik i jemi drejtuar gjykatës me disa padi, ku përveç marrjes së informacionit i kemi kërkuar asaj edhe dëmshpërblimin e dëmit jo pasuror të shkaktuar kërkuesit. Një prej kërkuesve është gazetari A.R dhe përfaqësohet nga avokatë të qendrës Res Publika. Çështjet janë ende në fazat e vlerësimit të dëmit me ekspertë psikologë dhe ekspertë vlerësues të dëmit dhe nuk mund të flasim ende për sukses të tyre, por ajo që vlen të theksohet dhe që është surprizuese, është fakti i devotshmërisë me të cilin juristët që përfaqësojnë zyrën e Komisionerit, kundërshtojnë, si dhënien e informacionit, ashtu edhe dëmshpërblimin. Në të gjitha këto çështje Komisioneri nuk ka dalë me vendim pas ankimit të gazetarit dhe ç'është më e papranueshme, është mbrojtja mes vendosjes së epiteteve të kërkuesit të informacionit si "insistues i pandreqshëm" dhe i theksimit të një teorie të re dhe interesante se e kemi keqkuptuar rolin ligjor të Komisionerit, i cili ka thjesht një rol monitories dhe nuk ka detyrim të marrë vendim mbi çdo ankesë që vjen në adresë të tij. Sigurisht nuk dimë nëse është ky është qëndrimi i vetë Komisionerit apo i të autorizuarve prej tij, por përfaqësuesit po e shprehin këtë qendrim zyrtarisht në gjykatë.

6.3.3. Hetimi administrativ nuk pengon informimin

Gazetari A.R. kërkoi informacion nga Ministria e Infrastrukturës dhe Energjitikës për "listën e plotë të kapaciteteve të reja prodhuese të energjisë elektrike, të cilat nuk janë objekt

4 https://portavendore.al/2019/08/29/hidrocentralet-rreth-dy-here-me-shume/

koncesioni, të miratuara sipas Vendimit nr. 822, datë 07.10.2015 (nën 2 MW, por dhe mbi 2 MW) ku të përfshihen: emrat e impianteve, vendodhja e tyre, fuqia e instaluar."

Ministria refuzoi dhënien e informacionit me argumentimin se koncensionet janë në procedurë të hetimit administrativ dhe nuk mund të jepet lista e tyre.

A.R ankimoi refuzimin e përgjigjes te Komisioneri, i cili me një shkresë të zakonshme (jo në formën e kërkuar nga ligji, pra jo me vendim) sqaron se informacioni i kërkuar nuk mund të jepet, pa dhënë arsye.

A.R iu drejtua gjykatës për të zgjidhur konfliktin dhe siguruar informacionin. Gjykata Administrative e Shkallës së Parë Tiranë e pranoi kërkesën për dhënien e informacionit me Vendimin nr. 1729, dt. 20.05.2019.

Lidhur me pretendimin e palës se informacioni duhej të kufizohej për shkak të një procedure administrative për rishikimin e procedurave për listën e kapaciteteve të reja prodhuese të energjisë elektrike, e cila mund të anulojë disa prej tyre, gjykata arsyeton se:

> *"Fakti që në përfundim të procedurës verifikuese grupi i punës mund të dalë me konkluzione të tjera përsa i përket listës, kjo është një rethanë e re që gjithashtu nuk mund të shërbejë si bazë për të refuzuar dhënien e informacionit, listën e miratuar me procedurë përkatëse nga Komisioni... Kjo pasi dakumentacioni që kërkon paditësi i referohet gjendjes së dokumentacionit përpara procedurave verifikuese, ndërkohë që në përfundim të këtyre të fundit ai mund të jetë i njëjtë ose i ndryshëm në varësi nga gjetjet e grupit të punës..."*

6.3.4. Refuzimet me shkresa të nëpunësve të Komisionerit janë akte të pavlefshme

Në vendimin më sipër ritheksohet gjithashtu edhe shqetësimi i ngritur vazhdimisht edhe në këtë raport, lidhur me shkresat me të cilat zyra e Komisionerit kthen përgjigje ankimeve dhe të cilat sipas Gjykatës janë në kapërcim të kompetencave të zyrtarëve të tij dhe jo në formën e kërkuar nga ligji. Konkretisht në Vendim arsyetohet se:

> *"...Kompetencën për të dalë në përfundim të procedurës së inspektimit e ka vetëm Komisioneri për të Drejtën e Informimit. Në kuptim të ligjit dhe të rregullores së brendshme, Komisioneri si organ publik mund të shprehë vullnetin e tij me mjete të caktuara proceduriale si Vendim, Udhëzim, Urdhër, etj, ndërkohë që në rastin konkret nuk kemi vullnet të Komisionerit dhe as të ndonjë personi të deleguar konform parashikimeve ligjore. Në këto kushte gjykata çmon se kjo shkresë, përveçse nuk është nxjerrë brenda kufijve të kompetencave të përcaktuara nga ligji, ajo është dhe në kundërshtim me formën e përcaktuar prej tij, rrjedhimisht kjo shkresë nuk është dhe nuk mund të jetë akt administrativ i vlefshëm..."*

7. TË DHËNA NGA PLATFORMA PUBLEAKS.AL

Platforma Publeaks.al nisi funksionimin në dhjetor të vitit 2016 për të lehtësuar përdorimin e ligjit për të drejtën e informimit për çdo qytetar që ka kuriozitetin dhe angazhimin publik për të marrë informacion rreth veprimtarisë shtetërore. Publeaks.al përmban disa rubrika, si ajo e aplikimit të pyetjeve, ajo e gjurmimit të ecurisë së kërkesës, ajo e programeve të transparencës, etj. Një rubrikë e veçantë është edhe ajo që përmban guida dhe studime në këtë fushë.

Gjatë këtyre tre viteve Publeaks.al është pasuruar me shumë informacione të publikuara, duke numëruar mbi 1500 informacione dhe dokumente zyrtare të publikuara në format lehtësisht të aksesueshëm nga publiku.

Pavarësisht se ky nuk është objekti kryesor i studimit, Res Publica vazhdon ta shohë me interes vështrimin mbi të dhënat rreth aplikantëve. Këto të dhëna mblidhen në momentin e aplikimit online. Jo të gjithë aplikantët dëshirojnë të ndajnë me stafin tonë të dhënat e tyre dhe në këto raste është respektuar e drejta për të mbetur anonim. Gjithsesi, edhe të dhënat e personave që kanë dëshiruar të ndajnë të dhënat e tyre, mbahen nga Res Publica dhe përdoren vetëm për qëllime studimore, si ai që paraqitet në vijim, pa evidentuar emra të veçantë aplikantësh.

Res Publica ka përpunuar të dhëna nga aplikimet për indikatorët e mëposhtëm:

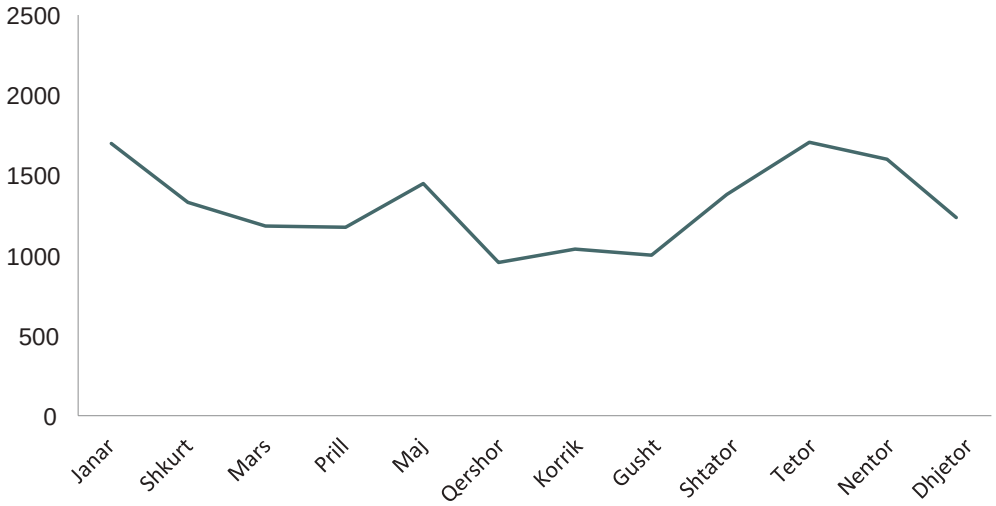
- përdorimi i Publeaks.al
- objekti i informacionit të kërkuar
- autoritetet publike të cilëve u drejtohet kërkesa
- arsimi i aplikuesve
- mosha e aplikuesve
- gjinia e aplikuesve/eve

Indikatorët e mësipërm ndihmojnë për të kuptuar se cili është lloji më i zakonshëm i 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.

7.1. Përdorimi i faqes Publeaks.al

Në vijim jepen disa të dhëna lidhur me përdorimin e faqes Publeaks.al:

Fig. 16 - Numri i klikimeve në faqen Publeaks.al gjatë vitit 2018

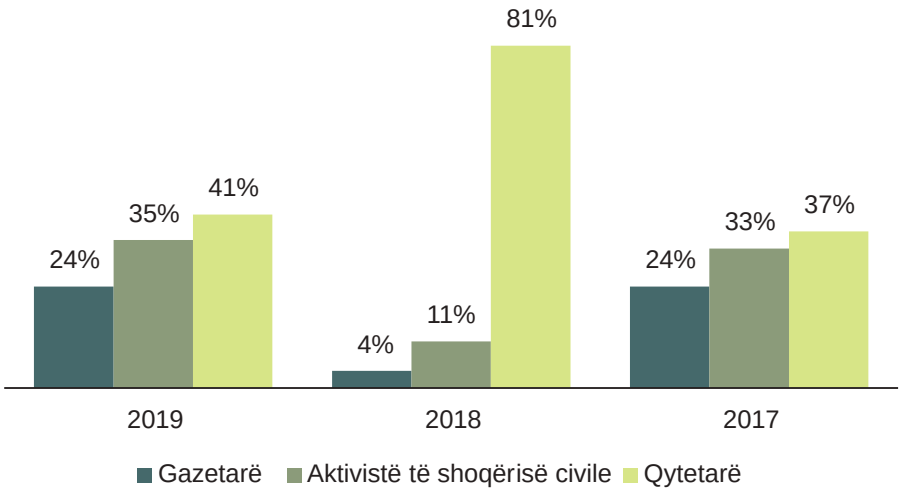


Nga grafiku i mësipërm vihet re se interes më të madh për të vizituar platformën ka pasur në muajin Tetor 2019, ndërsa ka pasur më pak interes në Qershor. Kjo presupozohet se ka ardhur për shkak të krizës së krijuar para zgjedhjeve vendore të vitit 2019. Gjithashtu muajt Qershor - Gusht janë edhe koha e zakonshme e pushimeve verore.

7.2. Aplikantët sipas kategorive

Nga krahasimi i të dhënave në lidhje me kërkuesit e informacionit, situata paraqitet si më poshtë:

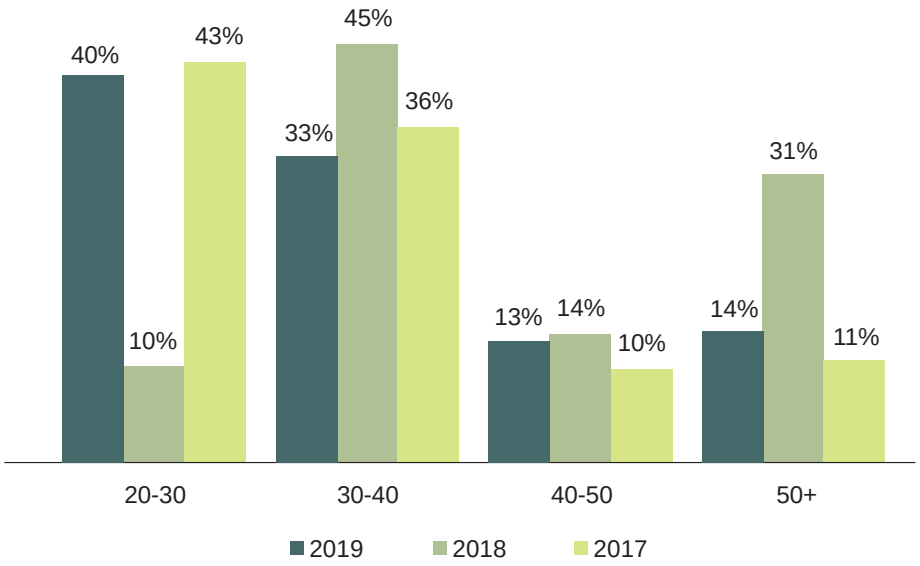
Fig. 17 - Kategoritë e aplikantëve në Publeaks.al



Nga grafiku i mësipërm vihet re që këtë vit studimor është rikthyer përdorimi i Publeaks.al nga gazetarët dhe aktivistët e shoqërisë civile, në shifra të ngjashme me vitin 2017. Në këtë kontekst mund të thuhet se platforma Publeaks.al ndihmon aktivistët e interesit publik.

7.3. Aplikantët sipas grupmoshave

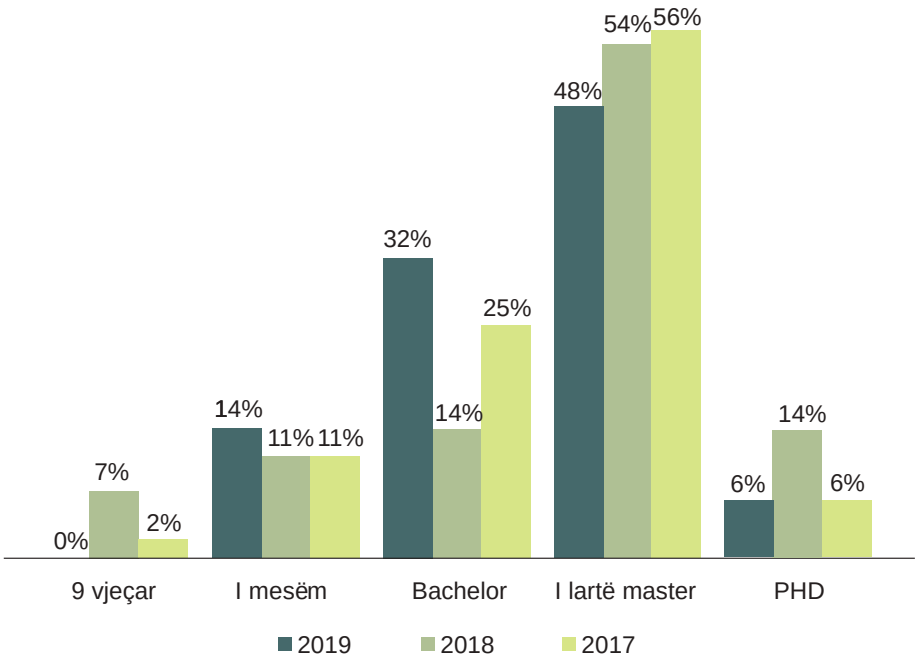
Fig. 18 - Të dhëna për moshën e aplikantëve



Grup mosha më e interesuar për të marrë informacione gjatë vitit 2018, rezulton të jetë ajo mes 20-30 vjeç. Kjo shifër është e ngjashme me atë të vitit 2017. Vitin e kaluar kjo grupmoshë ishte më pak e interesuar. Ne mendojmë që ky fakt mund të jetë i lidhur me shtimin e kërkesave nga gazetarët dhe aktivistët, të cilët në pjesë të mirë janë të kësaj grupmoshe. Shtimi i interesimit të gazetarëve dhe aktivistëve të shoqërisë civile ka ulur edhe moshën mesatarë të përdoruesve të të drejtës së informimit.

7.4. Aplikantët sipas arsimimit

Fig. 19 - Të dhëna për arsimin e aplikantëve

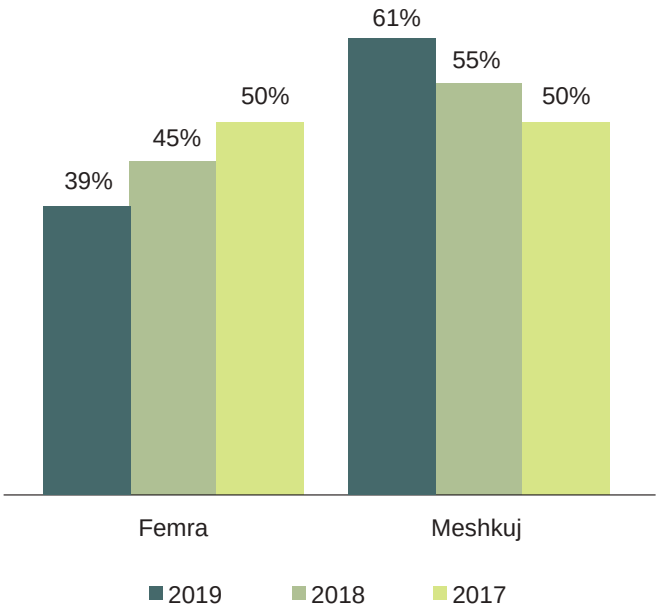


Nga të dhënat e grafikut të mësipërm, konstatohet se grupi më i interesuar për të marrë informacione vazhdon të jetë ai me arsim të lartë. Megjithatë vihet re një shtim interesi nga persona me shkollë të mesme ose me diplomë "bachelor", duke sjellë për pasojë një ulje të përqindjes së aplikantëve me master ose PHD. Është lajm i mirë që persona joakademikë po rrisin interesin e tyre për çështje të administrimit dhe vendimmarrjes publike.

7.5. Aplikantët/et sipas gjinisë

Raporti i aplikantëve meshkuj dhe femra për vitin 2018 paraqitet si më poshtë:

Fig. 20 - Të dhëna për gjininë e aplikantëve/eve



Përsa i përket gjinisë së aplikuesve, vijon të shfaqet një rënie e interesit të gjinisë femërore në raport me meshkujt. Gjithsesi, ky fakt i vënë re në platformën Publeaks nuk mund të konsiderohet si një fenomen gjithëpërfshirës përsa i përket interesit për të përdorur të drejtën e informimit.

8. KONKLUZIONE

Si konkluzion të përmbledhur mund të themi se situata e zbatimit të ligjit për të drejtën e informimit prej disa vitesh tashmë është ndalur në nivele mediokre. Niveli i zbatimit të ligjit nuk përputhet me qëllimin e ligjvënësit dhe me pritshmëritë e ngritura, me të drejtë, kur ky ligj hyri në fuqi në vitin 2014.

Pas zhvillimeve të fundit, me miratimin e "paketës Anti-Shpifje", gazetarët e mediave online janë nën një trysni të re. Pavarësisht se kjo paketë me Dekret të Presidentit të Republikës u kthye për rishyrtim në Kuvend, ekzistojnë arsye të forta për të besuar se mazhoranca do të tentojë për ta miratuar sërisht atë. Paketa anti-shpifje u kritikuar hapur dhe ashpër nga gazetarët dhe aktivistët vendas, si dhe nga aktorët të rëndësishëm ndërkombëtarë, si BE, KiE, Ambasada e SHBA, etj. Shqetësimi kryesor lidhet me faktin që synohet të krijohet një organ administrativ me kompetencën për të verifikuar dhe ndëshkuar mediat online për lajme të rreme.

Ky zhvillim është i lidhur ngushtë me të drejtën e informimit mbi dokumentat zyrtarë. Një gazetar i cili publikon një lajm dhe përballet me një ankesë pranë organit administrativ (Agjencia e Mediave Audiovizive), do të duhet të mbrohet brenda një afati shumë të shkurtër kohor. Mbrojtja do të konsistojë te mbështetja e vërtetësisë së informacioneve në fakte dhe prova. Në rast se lajmi ose kritika e gazetarit ka në fokus veprimtarinë shtetërore (siç ndodh në shumicën dërrmuese të artikujve), gazetari duhet të ketë informacion zyrtar me shkresë ose email në mënyrë që të jetë i mbrojtur ndaj çdo ankesepër lajm të pavërtetë.

Kjo është një arsye shtesë, specifike për periudhën aktuale, që gazetarët të kenë nevojë të aksesojnë shpejt dhe plotësisht dokumentet e kërkuara. Në të kundërt ata nuk do të mund të sjellin lajmet në kohën e duhur para një publiku të interesuar mbi zhvillimet e fundit dhe me shumë gjasa do të bien në vetëcensurë.

Një kategori tjetër e interesuar për të përdorur ligjin për të drejtën e informimit janë aktivistët e shoqërisë civile, me qëllim mbështetjen e aktiviteteve të tyre. Edhe këta kërkues kanë nevojë të kenë siguri që mund t'i aksesojnë informacionet në kohën dhe mënyrën e duhur që përshtatet me axhendën e tyre. Qytetarë të tjerë të angazhuar janë edhe ata që nuk bëjnë pjesë në skenën formale të OJF-ve, por që janë bashkuar në emër të një kauze publike. Madje gjatë këtij viti ka pasur edhe raste protestash për mosdhënie të informacionit për këto grupe qytetarësh, ku spikat Aleanca për Mbrojtjen e Teatrit. Qytetarët kanë nevojë për të aksesuar informacionin edhe kur janë në një proces gjyqësor. Pala e paditur ka vetëm 30 ditë kohë që të përgatisë mbrojtjen dhe nëse dokumentat e kërkuara nuk aksesohen plotësisht brenda këtij afati, atëherë mund të preket rëndë në ushtrimin e të drejtave.

Ajo që vihet re, ndryshe nga vitet e kaluar, është se tashmë kategoria e personat që kërkojnë informacione për të shuar kureshtjen e tyre, kategori më e duruar në pritjen e përmbushjes së kërkesave, është në pakësim dhe se numri i përdoruesve të kategorive të tjera është në rritje.

Në këtë kuptim, interesi ynë kryesor nuk është për të parë se i sati në botë është ligji ynë, por sa janë të afta strukturat që kujdesen për zbatimit e tij, që të sigurojnë aksesimin e informacionit nga publiku, plotësisht dhe në kohën e duhur.

Në vitin 2014, shoqëria civile dhe gazetarët e duartrokitën me entuziazëm miratimin e ligjit të ri, duke shënuar ndarjen nga një periudhë të errët për të drejtën e informimit, dhe nisjen e një periudhe të re me standarde të tjera. Në vitet në vazhdim janë publikuar disa studime e raporte që paraqesin se situata ka progres të vazhdueshëm. Madje edhe Kuvendi, gjatë vlerësimit të veprimtarisë së Komisionerit për të Drejtën e Informimit, është shprehur se situata ka përmirësim të ndjeshëm. Por sa i saktë është ky vlerësim? A ka progres në transparencën e autoriteteve publike? A janë të përmbushura pritshmëritë? A shprehin shifrat e raportet atë që në thelb ndjejnë gazetarët dhe aktivistët çdo ditë në punën e tyre? Duke pasur këto shqetësime dhe pikëpyetje, gjetjet e këtij studimi japin një tablo problematike, e cila paraqitet në mënyrë të përmbledhur si më poshtë:

a. Për sa i përket programeve të transparencës (publikimi i informacioneve pa kërkesë):

- Vijon situata ku **asnjë** institucion nga 100 të monitoruarit (më të rëndësishmit në vend), nuk e ka përmbushur plotësisht programin e transparencës. Madje në këtë vit vihet re se edhe vetë Komisioneri për të Drejtën e Informimit është sfiduar nga Bashkia Shkodër, ku kjo e fundit ka realizuar një program transparence më të plotë.
- Më pak se 1/5 e autoriteteve kanë përmbushur gjysmën ose më shumë të kërkesave të ligjit për këto programe. Pjesa tjetër, ose pjesa dërrmuese ka përmbushur pak, ose aspak kërkesat e ligjit.
- Vijon situata ku 1/4 e autoriteteve nuk kanë fare një program transparence.

Edhe pse kemi monitoruar 100 autoritetet më të rëndësishëm në vend, vazhdon që asnjë prej tyre të ketë përmbushur tërësisht kërkesat e ligjit. Situata mund të konsiderohet e dështuar qëkurse pjesa dërmuese e tyre kanë përmbushur pak ose aspak kërkesat e ligjit. Në shumë raste informacionet janë të vjetëruara dhe pa vlerë aktuale. Situata qartësisht është frenuar prej disa vjetësh në një nivel shumë të ulët, në mesataren 26% të lartësisë që kërkon ligji dhe nuk ka asnjë përpjekje serioze nga Komisioneri për të marrë masa, pavarësisht kërkesave të shprehur nga Kuvendi në rezolutat e tij.

b. Për sa i përket infrastrukturës për zbatimin e ligjit

- Ende vijon situata ku 1/4 e autoriteteve më të rëndësishme injoron hapur detyrimin për të caktuar një koordinator për të drejtën e informimit (ose nuk bën publike këtë fakt).
- Regjistri i kërkesave dhe përgjigjeve është plotësuar nga vetëm 1% e autoriteteve, ndërsa pjesërisht nga 9% e autoriteteve. Pjesa tjetër ose nuk kanë fare regjistër, ose e kanë atë tërësisht pa informacione, ose e kanë me informacione të panevojshme sipas qëllimit të ligjvënësit. Kuvendi e ka ngritur këtë shqetësim në rezolutat e tij, por Komisioneri nuk ka marrë masa serioze për të adresuar problemin, i cili dukshëm mbetet në nivelin që ishte.

Edhe kjo risi e ligjit ka dështuar pothuasje tërësisht. Pjesa më e rëndësishme e autoriteteve publike nuk marrin mundimin as të publikojnë një regjistër sa për sy e faqe dhe kjo tregon për mungesë të theksuar të seriozitetit në trajtimin e këtij aspekti të rëndësishëm. Në këto kushte, regjistrat janë të papërdorshëm dhe qytetarët nuk mund të marrin një informacion që është kërkuar nga dikush tjetër më herët, por do t'i duhet të bëjë një kërkesë të re.

c. Për sa i përket reagimit ndaj kërkesave për informacion

- Kërkesat fillestare nuk marrin një përgjigje të plotë në rreth 40% të rasteve.
- Kohëzgjatja mesatare e kthimit të përgjigjeve ndaj kërkesave fillestare vazhdon të jetë përtej afatit ligjor, në mënyrë të ngjashme me një vit më parë, 24 ditë kalendarike. Kjo shifër është e njëjtë me atë të viti 2013, kur në fuqi ishte ligji i vjetër.
- Pas ankimit administrativ kërkuesi do të duhet të presë edhe mesatarisht 22 ditë të tjera kalendarike, në rastin më të mirë kur ai e merr përgjigjen.
- Kohëzgjatja e vendimmarrjes së Komisionerit është ulur ndjeshëm nga një mesatare prej 54 ditësh, në 22 ditë, por kjo duhet parë e lidhur me faktin që këtë vit vendimmarrja e Komisionerit është reduktuar ndjeshëm, në vetëm 13 vendime gjatë gjithë vitit, ndaj efekti i përmirësimit është i vogël.
- Kërkesat që lidhen me informacione sensitive zakonisht janë refuzuar, shpesh pa shkak. Koncensionet, prokurimet, investimet me impakt në mjedis, përdorimi i burimeve natyrore, etj., janë nga informacionet më të vështira për t'u aksesuar.

Reagimi ndaj kërkesave është përmirësuar lehtë krahasuar me vitin e kaluar, por duhet theksuar që viti 2018 ishte më i keqi ndër 5 vite dhe paraqiste një rënie të theksuar të të gjithë parametrave kryesorë. Vijon situata ku në 40% të rasteve kërkesat nuk marrin përgjigje ose e marrin të paplotë atë. Përgjigjet nuk jepen në kohën e duhur. Informacionet më sensitivë për publikun nuk aksesohen fare, ose aksesohen tepër vonë, deri në pikën që e humbin vlerën. Sjellja e autoriteteve publike është e njëjtë dhe e pandikuar nga ligji i ri që cakton afate më të shpejta. Komisioneri për të Drejtën e Informimit nuk trajton shumicën dërrmuese të ankesave. Autoritetet që nuk duan të publikojnë informacionet kanë shumë mjete në dorë për të zvarritur dhënien e tij, deri sa çështjet dhe interesi për to të arkivohen. Informacionet e tjerë, ato që aksesohen më lehtë por përsëri jashtë standardeve ligjore, janë zakonisht informacione që nuk hedhin dritë mbi veprimtarinë e rëndësishme shtetërore.

d. Për sa i përket veprimtarisë së Komisionerit për të Drejtën e Informimit

- Numri i ankesave të paraqitura para Komisionerit në vitin 2019 është më i larti ndër vite. Komisioneri ka marrë vendim vetëm për afro 2% të rasteve gjatë vitit 2019, duke shënuar shifrën më të ulët të të gjithë viteve, madje duke tejkaluar edhe rekordin negativ të vendosur në vitin 2018.
- Pjesa dërrmuese e ankesave trajtohet përmes praktikës së "zgjidhjes me ndërmjetësim", por që sipas shembujve të sjella në këtë studim rezulton se në shumë raste kjo është një panoramë pothuaj fiktive.
- Sanksionet e aplikuara vijojnë të jenë shumë të pakta dhe të rralla dhe sporadike, me vetëm 5 të tilla gjatë gjithë vitit 2019, ose për 1% të ankesave, në mospërputhje me gjendjen problematike që paraqitet në këtë vit.
- Komisioneri, në ato pak vendime që ka marrë, përgjithësisht ka respektuar afatet ligjore, por pa ndonjë efekt domethënës, pasi numri i vendimeve është shumë i vogël.

Pjesa dërrmuese, 70% e ankimeve, raportohen nga zyra e Komisionerit se janë zgjidhur përmes praktikës "zgjidhje me ndërmjetësim".

Në një vështrim në thellësi na rezultojnë raste që hedhin dyshime të forta mbi vërtetësinë e këtyre shifrave. Shumë raste të zgjidhjes me ndërmjetësim nuk janë në fakt "zgjidhje", ashtu si sugjeron emërtimi, por këtu me sa duket futen edhe rastet kur Komisioneri thjesht ka dërguar një shkresë te institucioni përkatës duke i kujtuar atyre detyrimet e ligjit, dhe/ose ka nisur një hetim paraprak administrativ, por nuk ka vepruar më tej, duke mos zgjidhur ankesën në përmbajtje, e thënë ndryshe pa marrë ankuesi përgjigje për ankimin e vet. Ky përfundim bazohet në numrin e ankimeve të tre gazetarëve investigative dhe një OJF-je (që kanë "vuajtur" apatinë e Komisionerit në mbi 50 raste), të cilët Res Publica i ka hasur vetëm sepse ata na janë drejtuar për përfaqësim dhe marrjen e informacionit në mes rrugës gjyqësore. Fenomeni mund të jetë më i gjerë se kaq duke u nisur nga fakti se këto të dhëna i kemi siguruar nga vetëm 4 subjekte ankuese ndërkohë që janë qindra të tillë.

Pavarësisht se Gjykata Administrative ka vendosur të konstatojë pavlefshmërinë absolute të shkresave të zyrtarëve të tjerë të zyrës së Komisionerit, kjo zyrë vijon të refuzojë informacionin përmes shkresave të pavlefshme të këtyre zyrtarëve, të cilët veprojnë në tejkalim të kompetencave ligjore.

Komisioneri ka refuzuar/heshtur për 98 % të ankesave, dhe ka vendosur sanksione vetëm në 1% të rasteve .

Një risi e këtij viti është deklarimi i përfaqësuesve të Komisionerit në gjyqe kundër tij, se kjo zyrë ka thjesht funksione monitoruese dhe nuk ka detyrim me marrë vendime për ankesat.

Këtë vit konstatohet një tkurrje e fortë e aktivitetit të Komisionerit, duke mos trajtuar ankesat e qytetarëve në përgjithësi dhe gazetarëve në veçanti. Gjithashtu janë shfaqur standarde të dyfishta në trajtimin e ankesave, gjë për të cilën flasim në pikën 6 të raportit.

Neglizhimi në marrjen e masave për përmirësimin e programeve të transparencës ka mundur të ndikojë në fluksin në rritje të kërkesave dhe ankesave, me pasojë rëndimin e punës edhe për vetë Komisionerin.

e. Për sa i përket problematikave të veçanta

- Vijon të pengohet publikimi i seancave dhe vendimeve gjyqësore për shkak të një udhëzimi që mbron pa të drejtë të dhënat personale dhe dëmton të drejtën e publikut për t'u informuar për veprimtarinë e gjykatave.
- Vijon të mos publikohen në kohën e mënyrën e kërkuar nga legjislacioni mjedisor dokumenta që kanë të bëjnë me investime me impakt në mjedis dhe përdorimin e burimeve natyrore.
- Ka nisur të shfaqet fenomeni i VKM-ve "sekrete", mospublikimi i të cilave "aprovohet" nga zyra e Komisionerit pa bërë asnjë hetim.
- Praktika gjyqësore është në përmirësim, ku qendra Res Publica synon konsolidimin e praktikës së dhënies së vendimeve me ekzekutim të përkohshëm, si dhe po synon të ndërtojë për herë të parë praktikën e shpërblimit të dëmit në rast të refuzimit të informimit.
- Risi në këtë vit është qasja kundërshtuese e Komisionerit për të Drejtën e Informimit në procese gjyqësorë në ato raste ku ai nuk ka marrë vendim refuzues.

Anonimizimi i të dhënave në gjykata pengon gazetarët dhe qytetarët që të mësojnë rreth veprimtarisë gjyqësore. Problem hasin edhe studiuesit të cilët tashmë e kanë shumë më të vështirë të sigurojnë të dhëna për studimet e tyre për përmirësimin e ligjeve dhe praktikës gjyqësore. Proceset gjyqësore duhet të jenë publike dhe vendimet e gjykatës gjithashtu, siç parashikohet nga Kushtetuta dhe kodet e procedurës. Nëse ka raste ku mund të cenohen të dhënat personale, është vetëm një autoritet i njohur nga ligji që mund të vendosë, dhe ky është gjyqtari/ja që është caktuar me short për çështjen.

Informacionet dhe dokumentacionet për veprimtaritë me impakt në mjedis nuk po trajtohen me rëndësi parësore. Mospublikimi i dokumenteve të rëndësishëm mjedisorë, vijon të sjellë pasojën që publiku, veçanërisht ai i specializuar, siç janë organizatat në mbrojtje të mjedisit, të mos kuptojë dhe mos reagojë në kohën e duhur ndaj veprimtarive që potencialisht mund të dëmtojnë mjedisin përgjithmonë. Këtë vit Komisioneri nuk ka marrë masa që situata të ndryshojë.

Një fenomen dyfish shqetësues është fakti që miratohen VKM sekrete, me efekte financiare në fondet publike, dhe për më keq Komisioneri nuk duket se heton për këtë gjë. Madje, në ndryshim me vitet e kaluar, kur Komisioneri kërkonte nisjen e procedurës së konsiderimit për deklasifikim ose riklasifikim, kësaj rradhe ai nuk i kërkoi autoritetit publik as se me çfarë procedure informacioni u klasifikua.

Në këtë terren problematik, Res Publica ka synuar të pasurojë praktikën gjyqësore si mjeti i fundit për të korrigjuar paligjshmëritë dhe për të siguruar informacionin. Gjykata Administrative tashmë ka marrë vendime për vënien në ekzekutim të menjëhershëm, duke mundësuar marrjen e informacionit shpejt përmes angazhimit të përmbaruesve privatë, menjëherë pas përfundimit të gjykimit në shkallë të parë.

Praktika gjyqësore do të pasurohej më tej nëse do të pranoheshin edhe paditë e para që trajtojnë rastet e shpërblimt të dëmit për shkak të vonesës ose refuzimit të lëvrimit të informacionit ndaj gazetarëve. Në rast të suksesit eventual, trysnia që do të shkaktojë frika nga pagesa e një dëmshpërblimi ka gjasa t'i bëjë zyrtarët më të përgjegjshëm për të respektuar jo vetëm ligjin, por edhe dinjitetin e kërkuesit, për të cilin dukshëm nuk po e kryen funksionin zyra e Komisionerit për të Drejtën e Informimit. Madje kjo zyrë shprehet kundra dëmshpërblimeve, pavarësisht se nuk është shprehur nëse informacioni ishte i refuzueshëm ose jo.

f. Për sa i përket interesit të qytetarëve për të përdorur të drejtën e informimit

- Gjatë 2019 është rritur interesi i gazetarëve dhe aktivistëve, sidomos atyre që mbrojnë mjedisin, burimet natyrore dhe vlerat e trashëgimisë kulturore.
- Vijon të tregohet interes më i lartë nga persona me arsim të lartë, por ka një rritje interesi edhe nga persona me arsim të mesëm.
- Ka një rikthim të interesit nga grumoshat 20-30 vjeç, e cila vitin e kaluar kishte shënuar rënie të madhe.
- Ka një rritje të interesit të meshkujve në raport me femrat, pavarësisht se kampioni i marrë për bazë është i vogël për të përfaqësuar trendin e përgjithshëm të popullsisë.

Edukimi dhe interesi për çështjet publike duket se janë faktorët që ndikojnë te personat që e përdorin më shumë ligjin për të drejtën e informimit. Rritja e interesit të të rinjve është tregues i mirë.

9. REKOMANDIME

Nisur nga konkluzionet e mësipërme dhe në vijim të monitorimeve të vazhdueshme që nga vitet e kaluara, rekomandojmë sa vijon:

Rekomandimi nr. 1

Kuvendi i Shqipërisë përpara hartimit dhe miratimit të Rezolutës për Vlerësimin e Punës së Komisionerit të informohet si janë zbatuar rekomandimet e Rezolutës parardhëse; të marrë parasysh, përveç raporteve të vetë Komisionerit edhe raporte/ monitorime të aktorëve të tjerë, si dhe të ftojë në seancë edhe organizata të medias dhe të shoqërisë civile.

Në kushtet kur vërejmë se nga njëra anë veprimtaria e zyrës së Komisionerit rezulton të jetë e kritikueshme dhe jo në përmirësim, se kjo zyrë nuk merr masa të mjaftueshme për të zbatuar rekomandimet e Kuvendit të Shipërisë në Rezolutat e përvitshme dhe nga ana tjetër këto rezoluta, përkundrazi, japin vlerësime për punën e Komisionerit në mënyrë krejt formale dhe të pambështetura në vlerësime objektive, pa prezantuar problematikat, rekomandojmë që Kuvendi dhe komisionet e tij të marrin parasysh, përveç raporteve të Komisionerit, edhe raporte të bëra nga organizata jo fitimrurëse si dhe rekomandojmë që ato të ftohen të marrin pjesë bashkë me organizatat mediatike në seancat dëgjimore të prezantimit dhe vlerësimit të punës së Komisionerit për të Drejtën e informimit. Madje këto organizata duhet të ftohen të japin vlerësime me shkrim lidhur me aktivitetin e Komisionerit.

Rekomandimi nr. 2

Komisioneri për të Drejtën e Informimit të fillojë një fushatë të mirëfilltë me masa administrative për institucionet që nuk kanë plotësuar programet e transparencës dhe regjistrin e kërkesave dhe përgjigjeve, në respekt edhe të rekomandimeve të Rezolutave të Kuvendit të Shqipërisë 2017 dhe 2018

Në një praktikë administrative të mirë sanksionet duhet të shihen si një e keqe e domosdoshme dhe të përdorshëm vetëm në rastet kur mjetet e tjerë kanë dështuar. Në kushtet kur programet

e transparencës nuk janë plotësuar në masë të gjerë, kur regjistrat e kërkesave dhe përgjigjeve mungojnë ose nuk janë të plota dhe të aksesueshme, pas 5 vitesh në të njëjtën situatë, Komisioneri për të Drejtën e Informimit duhet të marrë masa në formë fushate. Në mënyrë të veçantë, Komisioneri mund të nxjerrë udhëzime të posaçme, sidomos për mënyrën e plotësimit të regjistrave.

Rekomandimi nr. 3

Komisioneri për të Drejtën e Informimit duhet të marrë vendim për çdo ankese, duke shmangur "zgjidhjet me ndërmjetësim" dhe/ose refuzimet mes shkresave të nëpunësve të tij pa delegim kompetence

Në disa vendime gjykate ku janë vënë në diskutim shkresat e nëpunësve të zyrës së Komisionerit, është theksuar, përsëritur dhe ndonjëherë shpallur të pavlefshme juridikisht shkresat me të cilat nëpunësit e zyrës së Komisionerit u përgjigjen ankesave. Në këto kushte Komisioneri për të Drejtën e Informimit duhet të bëjë pjesë të praktikës së vet përgjigjen e ankimeve me vendim, si e vetmja formë që i njeh ligji për shprehjen e vullnetit. Çdo formë tjetër e ekspozon atë ndaj paligjshmërisë përveçse prodhon dhe efekte negative në garantimin e të drejtës për informim, si dhe shtrembërojnë realitetin duke pasqyruar shifra të dyshimta.

Rekomandimi nr. 4

Të zbatohen më shumë sanksione në rrethanat e justifikuara, sidomos në rastet e përsëritësve dhe në raste të tjera flagrante

Në kushtet kur shohim që ligji për të drejtën e informimit nuk respektohet në mënyrë masive dhe pothuaj rregullisht, duhen gjetur strategji të reja përveç pritjes për të besuar se dikur do të ndërgjegjësohet administrata. Një shembull i mirë se si bëhet që ligji të respektohet kur ai shkelet rregullisht, për shkak të mungesës së kulturës, vullnetit etj. është ligji kundër duhanit. Ai ligj u zbatua vetëm pas një fushate të mirëfilltë sanksionesh. Rast suksesi nga i cili duhen nxjerrë leksione, nëse mungon vullneti për të respektuar ligjin në mënyrë të përsëritur. Në këtë kuptim rekomandojmë që Komisioneri të nisë me aplikimin e sanksioneve në formë fushate, duke e nisur me paralajmërime e duke shkuar te gjobat, për ato rastet që janë flagrante kur refuzimi i informacionit bëhet për shkaqe neglizhence, mungese dëshire për të bërë transparencë, kundër një vendimarre të Komisionerit, etj.

Rekomandimi nr. 5

Nevojitet të rishikohet rekomandimi i dhënë për anonimizimin e të dhënave në gjykata dhe Komisioneri duhet ta bëjë të qartë qëndrimin e tij

Përsërisim në këtë raport të njëjtin udhëzim të mëparshëm me shpresën se Komsioneri do ta marrë në konsideratë këtë herë. Konkretisht, Udhëzimi për anonimizimin e të dhënave në gjykata është mbështetur edhe nga rekomandimi i mëhershëm i Komisionerit për Mbrojtjen e të Dhënave Personale. Nëse Komisioneri e ka të qartë që kjo është një praktikë e gabuar dhe njëkohësisht është kujdestar i mbrojtjes së të dhënave personale, por edhe i të drejtës së informimit, nevojitet që të mbajë një qendrim të qartë për këtë aspekt. Në këto kushte Komisioneri mund të ndryshojë rekomandimin dhe kjo mund të shërbejë si bazë e mirë për të kërkuar më pas edhe shfuqizimin e udhëzimit përkatës që ka shkaktuar problemin në fjalë.

Rekomandimi nr. 6

Të përshtatet modeli i programit të transparencë për natyra të ndryshme të autoriteteve publike me fokus të veçantë publikimin e informacioneve për veprimtari me impakt në mjedis

Aktualisht vihet re se modeli i programit të transparencës nuk është i përshtatshëm për të gjithë autoritetet publike, duke sjellë vështirësi në zbatimin e tyre, por edhe në përdorimin nga qytetarët. Meqenëse problematika e informacioneve për veprimtaritë me impakt në mjedis paraqet një rëndësi të veçantë, rekomandojmë që të vazhdojnë përpjeket e Komisionerit për implementimin e një modeli që përfshin këto informacione në mënyrë eksplicite.

Rekomandim nr. 7

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

Në mënyrë të përsëritur, rekomandojmë ndryshime në ligj, duke përfshirë një parashikim të veçantë që të mundësojë që vendimet e Komisionerit të jenë tituj ekzekutivë dhe mos ekzekutimi i tyre të përbëjë shkelje administrative.

Rekomandimi nr. 8

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

Në mënyrë të përsëritur, rekomandojmë që në ligjin nr.49/2012, një nga llojet e padive për të cilat vendimi i gjykatës merr formë të prerë që në shkallën e parë të gjykimit të jenë edhe ato me objekt kërkimin e informacionit. Siç e kemi thënë edhe në studimet e mëparshme, përpara dërgimit të çështjes në gjykatë Komisioneri garanton një procedurë *quasi gjyqësore* dhe mbyllja e mundësisë së ankimit në një gjykatë më të lartë pas asaj të shkallës së parë nuk është shkelje e procesit të rregullt ligjor sipas standardeve të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut.

Rekomandimi nr. 9

Rekomandohet të rishikohet kohëzgjatja e mandatit dhe mënyra e emërimit të Komisionerit

Ligji i jep Komisionerit një mandat 5 vjeçar dhe ai emërohet nga Kuvendi. Në kushtet kur Kuvendi dominohet nga e njëjta forcë politike që më pas dominon edhe autoritetet publike që do të mbikqyren nga Komisioneri, është e rëndësishme që ky i fundit të ketë fuqinë e duhur për të përballuar presionin e natyrshëm politik. Kështu, përveç zgjatjes së mandatit, nevojitet të rishikohet edhe skema e emërimit të Komisionerit, duke përfshirë në këtë skemë elementë kufizues të pushtetit politik dhe futjen e elementëve të pavarur, si për shembull propozimi të vijë nga universitetet, organizatat e mediave, apo shoqëria civile dhe shkarkimi të bëhet vetëm me propozim të tyre, përveç rasteve kur ka një shkelje të rëndë të ligjit apo arsye të tjera të përligjura dhe të pashmangshme, si dorëheqja, etj.

Qendra "Res Publica"
"E drejta e informimit 2019 -
Kur Komisioneri reduktohet në një monitorues"
Mbështetur nga:
Civil Rights Defenders
Tiranë, Janar 2020
48 faqe
Format: 21 x 29.7 cm
Tirazhi 200 kopje

www.respublica.org.al
www.publeaks.al

Shkarkoni aplikacionin **"Publeaks"** në Android Google Play
dhe përdoreni për të marrë informacion nga organet shtetërore