



MEMORANDUM për

Ligjin shqiptar Për të Drejtën e Informimit për Dokumentet Zyrtare

nga

ARTIKULLI 19 Fushata Globale për Shprehjen e Lirë

**Londër
Shtator 2004**

**Me kërkesë të Përfaqësuesit të Organizatës për Sigurim dhe
Bashkëpunim në Evropë për Lirinë e Medias**



I. Hyrje

Ky Memorandum ofron një analizë për ligjin shqiptar për të Drejtën e Informimit për Dokumentet Zyrtare (ligji DIDZ), miratuar në vitin 1999. Analiza është bërë nga ARTIKULLI 19, me kërkesë të Përfaqësuesit të Organizatës për Sigurim dhe Bashkëpunim në Evropë për Lirinë e Medias. Komentet tona mbështeten në një përkthim jozyrtar në anglisht të ligjit DIDZ.¹

¹ ARTIKULLI 19 nuk mban përgjegjësi për saktësinë e përkthimit dhe as për komentet e bazuara në përkthime të gabuara ose çorientuese.

Ky Memorandum fokusohet në dizpozita ligjore specifike të ligjit DIDZ. Megjithatë, ne vërejmë që hasen disa probleme serioze në fushën e zbatimit të tij. Qeveria është ndërruar disa herë që prej miratimit të ligjit dhe çdo ndryshim çon, normalisht, në riorganizimin ose eliminimin e ministrive të ndryshme, ku zyrtarët e lartë publikë lëvizin apo zëvendësohen. Ky është një problem thelbësor për të gjithë procesin e reformës ligjore dhe administrative në Shqipëri dhe qëndron në themel të pamundësisë për të zhvilluar kapacitete administrative – përfshirë ngritjen e sistemeve dhe procedurave, trajnimin e zyrtarëve, etj. – që synojnë të zbatojnë ligjin DIDZ në mënyrë efektive, si dhe të reformave të tjera.

Ky problem shoqërohet nga mungesa serioze e ndërgjegjësimit lidhur me ligjin, në të gjitha nivelet e shoqërisë shqiptare, që nga qeveria, te shoqëria civile dhe qytetarët e zakonshëm. Një ndër organizatat rajonale partnere të ARTIKULLIT 19, Qendra për Zhvillimin dhe Demokratizimin e Institucioneve, raportoi në vitin 2003 se 87% e njerëzve të intervistuar, që punonin në institucionet publike, as nuk e dinin që Shqipëria kishte një ligj për lirinë e informimit. Ndërgjegjësimi për ekzistencën e ligjit mes njerëzve të thjeshtë është gjithashtu shumë i ulët, veçanërisht jashtë Tiranës. Si rezultat, bëhen pak kërkesa për marrjen e dokumenteve zyrtare dhe ligji DIDZ përdoret pak. Disa gazetarë të veçantë dhe OJQ e përdorin ligjin, por thuajse gjithmonë në punën e tyre lidhur me anti-korrupsionin. Është thelbësore që ligji të përdoret në shkallë më të gjerë.

Vetë ligji DIDZ, fokusi i këtij Memorandumi, është qëllimshëm në disa pjesë, megjithatë, i mungojnë disa garanci të rëndësishme. Probleme domethënëse ekzistojnë në procesin e apelimit. Kodi që rregullon procesin e brendshëm të apelimit parashikon mundësinë e vonesave të gjata në përgjigjen ndaj kërkesave, të cilat janë të papranueshme për kërkesat për informacion. Mbikëqyrja administrative ofrohet nga Avokati i Popullit. Gjithsesi, legjislacioni që rregullon këtë zyrë i kufizon kompetencat e saj në opinione këshilluese, prandaj ajo nuk mund të lëshojë urdhëra detyrues për dhënie informacioni. E drejta për shqyrtim gjyqësor të refuzimeve për ofrim informacioni nuk është ushtruar kurrë në Shqipëri, ndoshta si rezultat i numrit të vogël të kërkesave për të marrë informacion, kohës tejet të gjatë për shqyrtim administrativ dhe një mungese besimi në sistemin gjyqësor për shkak të reputacionit të tij për korrupsion.

Probleme thelbësore vërehen, gjithashtu, në objektin e zbatimit të Ligjit dhe regjimit të përjashtimeve, ndërsa Ligjit i mungojnë, po ashtu, disa garanci të rëndësishme, si për shembull mbrojtja për informuesit dhe sistemet për të promovuar ruajtjen më të mirë të dokumenteve.

Ky Memorandum e analizon ligjin përkundrejt dy botimeve kyçe të ARTIKULLIT 19 në në fushë: “E drejta e publikut për të ditur: parimet e legjislacionit të lirisë së informimit” (Parimet e ARTIKULLIT 19)² dhe “Një Model për ligjin e informimit” (Ligji Model i ARTIKULLIT 19).³ I pari vendos parime të bazuara në praktikën më të mira ndërkombëtare dhe krahasuese dhe është miratuar, mes të tjerëve, edhe nga Raportuesi

² (Londër: ARTIKULLI 19, 1999). Gjendet në: <http://www.article19.org/docimages/512.htm>.

³ Londër: ARTIKULLI 19, 2001). Gjendet në: <http://www.article19.org/docimages/1112.htm>.

Special i Kombeve të Bashkuara për Lirinë e Mendimit dhe të Shprehjes.⁴ I dyti i përkthen këto parime në formën ligjore.

II. Detyrimet ndërkombëtare dhe kushtetuese

Neni 19 i Deklaratës Universale për të Drejtat e Njeriut (DUDNJ)⁵ përcakton të drejtën themelore të lirisë së shprehjes në termat e mëposhtëm:

Çdo njeri ka të drejtën e lirisë së mendimit dhe të shprehjes, gjë që nënkupton të drejtën për të mos u prekur për shkak të opinioneve të tij si dhe të drejtën për të kërkuar, për të marrë dhe për të përhapur informata dhe ide me çfarëdo mjeti të mundshëm dhe pavarësisht nga kufijtë.

Duke qenë rezolutë e Asamblesë së Përgjithshme të Kombeve të Bashkuara, DUDNJ nuk është detyruese për Shtetet në mënyrë të drejtpërdrejtë. Megjithatë, pjesë të saj, përfshirë nenin 19, konsiderohen gjerësisht se kanë fituar forcën ligjore të ligjit të zakonshëm ndërkombëtar që me miratimin e tyre në vitin 1948.⁶

Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike (KNDCP),⁷ një marrëveshje zyrtare ligjore detyruese, garanton të drejtën e lirisë së mendimit dhe shprehjes gjithashtu në nenin 19, në terma shumë të ngjashëm me DUDNJ-në. Shqipëria e ratifikoi KNDCP-në në vitin 1991. Me ratifikimin e KNDCP-së, Shtetet Anëtare bien dakord që të mos ndërhyjnë në të drejtat e mbrojtura prej saj, përfshirë të drejtën e lirisë së shprehjes. Gjithsesi, KNDCP-ja i detyron, gjithashtu, shtetet anëtare të hedhin hapa pozitive për të siguruar që këto të drejta, përfshirë të drejtën e lirisë së shprehjes dhe informimit, të respektohen. Neni 2 i KNDCP-së thotë se Shtetet duhet “të miratojnë masa ligjore ose masa të tjera të nevojshme për të bërë të efektshme të drejtat e njohura në këtë Konventë”. Kjo do të thotë që Shtetet duhet të krijojnë mjedisin ku të mund të lulëzojë media e larmishme, e fuqishme dhe e pavarur, si dhe të ofrojnë garanci të efektshme për lirinë e informimit, duke përmbyshur kështu të drejtën e publikut për të qenë i informuar.

Liria e shprehjes garantohej, gjithashtu, nga tri traktate rajonale për të drejtat e njeriut, përfshirë *Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut*,⁸ të cilën Shqipëria e ratifikoi në tetor të vitit 1996. Në instrumentet e mëparshme ndërkombëtare të të drejtave të njeriut, liria e informimit nuk përcaktohej veçmas, por ishte pjesë e së drejtës themelore të lirisë së shprehjes. Liria e shprehjes, siç u tha më sipër, përfshin të drejtën për të kërkuar, marrë dhe dhënë informacion. Liria e informimit, përfshirë të drejtën për të marrë informacionin që zotërojnë autoritetet publike, është element jetik i së drejtës më të gjerë të lirisë së

⁴ Raporti i Raportuesit Special, “Promovimi dhe mbrojtja e së drejtës për lirinë e mendimit dhe shprehjes”, dokument i OKB-së E/CN.4/2000/63, paragrafi 43.

⁵ Rezoluta 217A(III) e Asamblesë së Përgjithshme të Kombeve të Bashkuara, 10 dhjetor 1948.

⁶ Shiko, për shembull, *Filartiga kundër Pena-Irala*, 630 F. 2d 876 (1980) (Gjykata e Apelit e Qarkut në SHBA, Qarku i Dytë).

⁷ Rezoluta 2200A(XXI) e Asamblesë së Përgjithshme të OKB-së e 16 dhjetorit 1966, në fuqi që prej 23 marsit 1976.

⁸ Miratuar më 4 nëntor 1950, E.T.S. Nr. 5, në fuqi që prej 3 shtatorit 1953.

shprehjes.⁹ Raportuesi Special i Kombeve të Bashkuara për Lirinë e Shprehjes dhe të Mendimit ka thënë:

[E] drejta për të kërkuar, marrë dhe dhënë informacion vendos një detyrim pozitiv te Shtetet për të siguruar marrjen e informacionit, veçanërisht të informacionit që zotërohet nga Qeveria, në të gjitha format e ruajtjes dhe sistemet e nxjerrjes së tij...¹⁰

Rëndësia e lirisë së informimit është e ditur. E drejta e lirisë së informimit, si një aspekt i lirisë së shprehjes, është njohur vazhdimisht nga OKB-ja. Raportuesi Special i OKB-së për Lirinë e Mendimit dhe të Shprehjes e ka komentuar gjerësisht këtë të drejtë në raportet e tij vjetore në Komisionin të OKB-së për të Drejtat e Njeriut. Në vitin 1997, ai deklaroi: “Raportuesi Special rithekson edhe një herë që prirja e shumë qeverive për të mos i dhënë informacion publikut të gjerë... duhet të kontrollohet fuqimisht”.¹¹ Komenti i tij për këtë çështje u përkrah nga Komisioni i OKB-së për të Drejtat e Njeriut, i cili i bëri thirrje Raportuesit Special që të “zgjeronte më tej komentin e tij për të drejtën për të kërkuar dhe marrë informacion, si dhe të zgjeronte më tej vëzhgimet dhe rekomandimet e tij për komunikimin”.¹²

Në vitin 2000, Raportuesi Special ofroi komente për përmbajtjen e së drejtës për t’u informuar, si vijon:

- Organet publike janë të detyruara të japin informacion dhe çdo pjesëtar i publikut ka të drejtën korresponduese për të marrë informacion; me “informacion” kuptohen të gjitha të dhënat që zotëron një organ publik, pavarësisht nga forma e ruajtjes së tyre;
- Liria e informimit përcakton që organet publike duhet të botojnë dhe shpërndajnë gjerësisht dokumente me rëndësi të veçantë për publikun, për shembull, informacion operacional se si funksionon organi publik dhe për përmbajtjen e çdo vendimi ose politike që prek publikun;
- Së paku, ligji për lirinë e informimit duhet të përmbajë dispozita për edukimin e publikut dhe shpërndarjen e informacionit lidhur me të drejtën për të marrë informacion; ligji duhet të përcaktojë, gjithashtu, një sërë mekanizmesh për të trajtuar problemin e traditës së qeverisë për të mos dhënë informacion;
- Refuzimi për të dhënë informacion nuk duhet të bazohet në synimin për të mbrojtur qeveritë nga vënia në siklet ose ekspozimi i gabimeve; në ligj duhet të përfshihet një listë e plotë e qëllimeve legjitime që mund të justifikojnë mosdhënien e informacionit. Përfshirjet duhet të përcaktohet qartë, në mënyrë që të shmangin përfshirjen e materialeve, të cilat nuk dëmtojnë interesin legjitim;

⁹ Shiko, për shembull, komentet e bëra nga Komiteti i të Drejtave të Njeriut, në Vëzhgimet Përfundimtare të tij për zbatimin e KNDKP-së në Azerbajxhan (miratuar më 27 korrik 1994, Dokumenti CCPR/C/79/Shtojca 38 i OKB-së); Uruguaj (miratuar më 8 prill 1993, Dokumenti CCPR/C/79/Shtojca 19 i OKB-së) dhe në Uzbekistan (miratuar më 4 prill 2001, Dokumenti nr. CCPR/CO/71/UZB i OKB-së).

¹⁰ Reporti i Raportuesit Special, 28 janar 1998, Promovimi dhe mbrojtja e të drejtës së lirisë së opinioit dhe shprehjes, Dokumenti E/CN.4/1998/40 i OKB-së, paragrafi 14.

¹¹ Reporti i Raportuesit Special, 4 shkurt 1997, *Promovimi dhe mbrojtja e së drejtës të lirisë së mendimit dhe shprehjes*.

¹² Rezoluta 1997/27, 11 prill 1997, paragrafi 12 (d).

- Të gjitha organeve publike duhet t'u kërkohej të vënë në zbatim sisteme të brendshme të hapura për të garantuar të drejtën e publikut për të marrë informacion; ligji duhet të përcaktojë kufij kohorë të qartë për përpunimin e kërkesave për informacion dhe të kërkojë që çdo refuzim të shoqërohet me arsye të qenësishme me shkrim për refuzimin (refuzimet);
- Çmimi i marrjes së informacionit që zotërohet nga organet publike nuk duhet të jetë aq i lartë sa të pengojë aplikuesit e mundshëm dhe të mohojë vetë qëllimin e ligjit;
- Ligji duhet të përcaktojë prezumimin që të gjitha mbledhjet e organeve qeverisëse janë të hapura për publikun;
- Ligji duhet të kërkojë që ligjet e tjera të interpretohen, për sa të jetë e mundur, në përputhje me dispozitat e tij; regjimi i përjashtimeve i parashikuar në ligjin për lirinë e informimit duhet të jetë gjithëpërfshirës dhe ligjet e tjera nuk duhet të lejohen ta zgjerojnë atë;
- Individët duhet të mbrohen nga çdo sanksion ligjor, administrativ ose i lidhur me punësimin në dhënien e informacionit për gabimet, d.m.th. kryerjen e një veprë penale ose padrejtësie, mospërmblidhjen e një detyrimi ligjor, gabimi gjyqësor, korrupsioni, padrejtësie ose dështimeve serioze në administrimin e një organi publik.¹³

Sërish, pikëpamjet e tij u përkrahën nga Komisioni i të Drejtave të Njeriut.¹⁴

Në nëntor të vitit 1999, tri mandatet e veçanta për lirinë e shprehjes – Raportuesi Special i OKB-së për Lirinë e Mendimit dhe të Shprehjes, Përfaqësuesi i OSBE-së për Lirinë e Medias dhe Raportuesi Special i Organizatës së Shteteve Amerikane për Lirinë e Shprehjes – u takuan për herë të parë, nën patronazhin e ARTIKULLIT 19. Ata miratuan një Deklaratë të Përbashkët, në të cilën përfshihej edhe deklarimi i mëposhtëm:

Liria e shprehjes nënkupton të drejtën e publikut për të pasur mundësi të marrë informacion dhe për të ditur se çfarë bëjnë qeveritë në emër të tij, pa të cilën e vërteta do të shuhej dhe pjesëmarrja e njerëzve në qeverisje do të mbetej fragmentare.¹⁵

E drejta e lirisë së informimit është njohur shprehimisht edhe nga të trija sistemet rajonale për mbrojtjen e të drejtave të njeriut. Në Evropë, Komiteti i Ministrave i Këshillit të Evropës miratoi një Rekomandim për të Drejtën e Informimit për Dokumentet Zyrtare në vitin 2002.¹⁶ Parimi III përcakton në vijë të përgjithshme:

Shtetet anëtare duhet të garantojnë të drejtën e kujtëdo për t'u informuar për dokumentet zyrtare, që zotërohen nga autoritetet publike, në bazë të kërkesës. Ky parim duhet të zbatohet pa asnjë lloj diskriminimi, përfshirë diskriminimin për shkak të origjinës kombëtare.

¹³ Raporti i Raportuesit Special, *Promovimi dhe mbrojtja e së drejtës të lirisë së mendimit dhe të shprehjes*, Dokumenti E/CN.4/2000/63 i OKB-së, paragrafi 44.

¹⁴ Rezoluta 2000/38, 20 prill 2000, paragrafi 2.

¹⁵ 26 nëntor 1999.

¹⁶ Rekomandimi nr. R(2002)2, miratuar më 21 shkurt 2002.

II.1 Kufizime të Lirisë së Informimit

Ligji ndërkombëtar njeh se e drejta për informim nuk është absolute. Gjithsesi, kufizimet duhet të përcaktohet qartë. Më specifiku, çdo kufizim i kësaj të drejte duhet të përmbushë një test të rreptë tripartit. Ky test, i cili është konfirmuar se zbatohet përgjithësisht për lirinë e shprehjes (pjesë thelbësore e së cilës është liria e informimit), si nga Komiteti i OKB-së për të Drejtat e Njeriut¹⁷ dhe nga një sërë gjykatash kombëtare dhe ndërkombëtare,¹⁸ kërkon që çdo kufizim të përcaktohet në ligj, të ketë për qëllim mbrojtjen e një interesi legjitim, si dhe të jetë “i nevojshëm” për ruajtjen e këtij interesi.

Kuptimi i fjalës “i nevojshëm” është kritik për të kuptuar këtë test në kontekstin specifik të lirisë së informimit. Minimalisht, kufizimi i marrjes së informacionit është “i nevojshëm” për ruajtjen e një interesi legjitim vetëm nëse (1) dhënia e informacionit të kërkuar do t'i shkaktonte këtij interesi një dëm të mirëfilltë dhe (2) dëmi që do t'i shkaktonte këtij interesi nga dhënia e informacionit do të ishte më i madh se sa interesi i publikut në dhënien e informacionit.¹⁹

Qëllimet legjitime që justifikojnë përjashtimet

Lista e plotë e qëllimeve legjitime, të cilat mund të justifikojnë mosdhënien e informacionit duhet të parashikohet në ligj. Kjo listë duhet të përfshijë vetëm interesat, të cilat përbëjnë arsye legjitime për refuzimin e dhënies së dokumenteve. Përjashtimet duhet të specifikohen qartë, në mënyrë që të shmanget përfshirja në to e materialeve që nuk dëmtojnë interesin legjitim. Duhet të jenë të lejueshme vetëm ndërhyrjet që janë absolutisht të nevojshme për mbrojtjen e interesit legjitim në një shoqëri demokratike. Ato duhet të mbështeten në përmbajtjen, dhe jo në llojin e dokumentit. Për arritjen e këtij standardi, përjashtimet, atëherë kur janë relevante, duhet të jenë të kufizuara në kohë. Për shembull, justifikimi i fshehjes së informacionit për shkak të sigurisë kombëtare mund të zhduket pas marrjes fund të një kërcënimi specifik për sigurinë kombëtare.

Refuzimet duhet të kalojnë një test dëmi të konsiderueshëm

Nuk mjafton që informacioni të jetë objekt i një qëllimi legjitim të listuar. Organi publik duhet të dëshmojë që nxjerrja e informacionit do t'i shkaktonte një dëm të konsiderueshëm qëllimit legjitim dhe që ndërhyrja, si pasojë, është e nevojshme dhe e justifikuar. Në disa raste, nxjerrja e informacionit mund të jetë njëkohësisht në dobi të qëllimit, por edhe ta dëmtojë atë. Për shembull, ekspozimi i korrupsionit në ushtri, në vështrim të parë, mund të duket se dobëson mbrojtjen kombëtare, por, në fakt, me kalimin e kohës, ndihmon në eliminimin e korrupsionit dhe forcimin e trupave të armatosura. Në këtë mënyrë, mospublikimi mund të justifikohet vetëm në ato raste kur, duke pasur parasysh të gjitha rrethanat, publikimi përbën një rrezik serioz me dëm të qenësishëm ndaj qëllimit të ligjshëm që mbrohet.

Përparësia e interesit publik

¹⁷ Për shembull, në *Laptsevich kundër Bjellorusisë*, 20 mars 2000, Komunikata nr. 780/1997.

¹⁸ Shih, për shembull, *Goodwin kundër Mbretërisë së Bashkuar*, 27 mars 1996, Aplikimi nr. 17488/90 (Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut).

¹⁹ Shih Parimet e ARTIKULLIT 19, shënimi 2, Parimi 4.

Edhe nëse mund të dëshmohej që nxjerrja e informacionit do t'i shkakonte dëm të konsiderueshëm një qëllimi legjitim, informacioni duhet megjithatë të jepet, në qoftë se dobia nga dhënia e tij e tejkalon dëmin. Dëmtimi i qëllimit legjitim duhet të vihet në peshore me interesin e publikut nga publikimi i informacionit. Aty ku ky i fundit është më i madh, ligji duhet të parashikojë dhënien e informacionit.

Rakomandimi i Këshillit të Evropës ofron një shqyrtim të vlefshëm të këtyre standardeve në Parimin 4, i cili thotë:

IV. Kufizimet e mundshme në informimin për dokumentet zyrtare

1. Shtetet anëtare mund ta kufizojnë të drejtën për t'u informuar për dokumentet zyrtare. Kufizimet duhet të përcaktohen qartë me ligj, të jenë të nevojshme në një shoqëri demokratike dhe të jenë në përpjestim të drejtë, me qëllim që të mbrojnë:

- i. sigurinë kombëtare, mbrojtjen dhe marrëdhëniet ndërkombëtare;
- ii. sigurinë publike;
- iii. parandalimin, hetimin dhe ndjekjen ligjore të veprimtarive kriminale;
- iv. jetën private dhe interesa të tjera private legjitime;
- v. interesat tregtare dhe interesa të tjera ekonomike, qoftë private ose publike;
- vi. barazinë e palëve në proceset gjyqësore;
- vii. natyrën;
- viii. inspektimin, kontrollin dhe mbikëqyrjen nga autoritetet publike;
- ix. politikat shtetërore ekonomike, monetare dhe të shkëmbimit të parasë;
- x. konfidencialitetin e diskutimeve brenda ose ndërmjet autoriteteve publike gjatë përgatitjes së brendshme të një çështjeje.

2. Dhënia e një dokumenti mund të refuzohet nëse nxjerrja e informacionit që përmban dokumenti zyrtar mund ose do të mund të dëmtonte çdonjërin prej interesave të përmendur në paragrafin 1, por kjo vetëm në rast se nuk ekziston një interes publik më i madh në nxjerrjen e informacionit.²⁰

II.2 Kushtetuta e Shqipërisë

Neni 22 i Kushtetutës së Shqipërisë garanton lirinë e shprehjes, si më poshtë:

- 1) Liria e shprehjes është e garantuar.
- 2) Liria e shtypit, e radios dhe e televizionit është e garantuar.
- 3) Censura paraprake e mjeteve të komunikimit ndalohej.
- 4) Ligji mund të kërkojë dhënien e autorizimit për funksionimin e stacioneve të radios ose të televizionit.

Kushtetuta e Shqipërisë jep, gjithashtu, një garanci specifike për lirinë e informacionit, në nenin 23:

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

²⁰ Shënimi 16.

Neni 17 kufizon të drejtat, por vetëm në përputhje me standardet e shprehura qartë në Konventën Evropiane të të Drejtave të Njeriut:

- 1) Kufizime të të drejtave dhe lirive të parashikuara në këtë Kushtetutë mund të vendosen vetëm me ligj për një interes publik ose për mbrojtjen e të drejtave të të tjerëve. Kufizimi duhet të jetë në përpjesëtim me gjendjen që e ka diktuar atë.
- 2) Këto kufizime nuk mund të cenojnë thelbin e lirive dhe të të drejtave dhe në asnjë rast nuk mund të tejkalojnë kufizimet e parashikuara në Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut.

Në bazë të neneve 5 dhe 122 të Kushtetutës së Shqipërisë, të drejtat e garantuara në marrëveshjet ndërkombëtare ku Shqipëria merr pjesë, kanë përparësi ndaj çdo ligji shqiptar ose praktikave të papërputhshme me to.

III. Analiza e ligjit

III.1 Fusha e Zbatimit

Neni 2 i Ligjit DIDZ e përkufizon Autoritetin Publik si “çdo organ i administratës shtetërore dhe i enteve publike”. Informacionet që përbëjnë objektin e Ligjit janë “dokumentet zyrtare” të përcaktuara në nenin 2 si “dokument i çdo lloji”. Nenin 3 garanton se “çdo person ka të drejtë të kërkojë informacion për dokumentet zyrtare, që kanë të bëjnë me veprimtarinë e organeve shtetërore dhe të personave që ushtrojnë funksione shtetërore”.

Analizë

Legjislacioni për lirinë e informimit, në kushtet ideale, duhet të udhëhiqet nga parimi për dhënien maksimale të informacionit. Parimi për dhënien maksimale të informacionit prezumon që i gjithi informacioni që disponohet nga organet publike duhet të jepet dhe që ky prezumim mund të shpërfilllet vetëm në rrethana shumë të kufizuara. Ky parim mishëron arsyen themelore që qëndron në themel të vetë konceptit për lirinë e informimit dhe, në kushtet ideale, duhet të përcaktohet në Kushtetutë, në mënyrë që të bëhet e qartë se e drejta për t’u informuar është një e drejtë themelore. Qëllimi parësor i legjislacionit duhet të jetë dhënia maksimale e informacionit në praktikë.

Organet publike janë të detyruara të japin informacion dhe çdo pjesëtar i publikut gëzon të drejtën korresponduese për të marrë informacion. Rrjedhimisht, termat “informacion” dhe “organ publik” duhet të përcaktohen sa më gjerësisht. Ky parim është miratuar nga Raportuesi Special i OKB-së për Lirinë e Mendimit dhe të Shprehjes, si më lart. Në vitin 2000, ai tha:

Organet publike janë të detyruara të japin informacion dhe çdo pjesëtar i publikut ka të drejtën korresponduese për të marrë informacion; me “informacion” kuptohen të gjitha të dhënat që zotëron një organ publik, pavarësisht nga forma e ruajtjes.²¹

Praktikat më të mira do të diktonin që, për qëllim të dhënies së informacionit, përkufizimi i “organit publik” të përqendrohet në llojin e shërbimit të ofruar dhe jo në emërtimet

²¹ Shënimi 13.

formale. Për këtë qëllim, ai duhet të përfshijë të gjitha degët dhe nivelet e qeverisjes, organet e zgjedhura, organet që veprojnë sipas një mandati statutor, industritë e kombëtarizuara dhe korporatat publike, organet ose administratorët e lartë civilë jashtë departamenteve, organet gjyqësore, si dhe organet private, të cilat ushtrojnë funksione publike, si mirëmbajtja e rrugëve ose e linjave hekurudhore. Duhet të merret në konsideratë edhe përfshirja e organeve tërësisht private, në qoftë se ato mbajnë informacion, nxjerrja e të cilit mund të ulë rrezikun e dëmtimit të interesave publike kyçe, si mjedisi dhe shëndeti, ose nëse nxjerrja e informacionit është e nevojshme në ushtrimin e një të drejte.

Përcaktimi i “autoritetit publik” në nenin 2 të Ligjit DIDZ është i vagët dhe potencialisht i ngushtë. Objekti i së drejtës të informimit të përcaktuar në nenin 3, në lidhje me organet që mbulon ai, është gjithashtu i paqartë dhe potencialisht shtrëngues, duke ofruar mundësinë e kufizimit të fushës së zbatimit të Ligjit vetëm tek aparati shtetëror, i kuptuar ngushtësisht si organet publike zyrtare. Përcaktimi se çfarë është një organ publik duhet të rishkruhet në gjuhë të qartë që të përfshijë një rreze shumë më të gjerë organesh, në përputhje me praktikën më të mira të përmendura më sipër, duke e bërë të qartë, për shembull, se organet statutorë dhe organet private që ushtrojnë funksione publike janë objekt i Ligjit.

Përkufizimi i “informacionit” në Ligj është, gjithashtu, tepër i ngushtë. Ligji u referohet “dokumenteve zyrtare”, të përcaktuara në nenin 2 si “dokument i çdo lloji”, i mbajtur nga autoriteti publik. Përkufizimi i informacionit duhet të përfshijë të gjitha të dhënat që disponon një organ publik, pavarësisht nga forma e ruajtjes së informacionit (dokument, shirit, regjistrim elektronik, etj.). Sërish, neni 3 ka potencial për të kufizuar më tej informacionin që pjesëtarët e publikut kanë të drejtë të marrin. Neni 3 thjesht garanton të drejtën për të kërkuar dokumente “për” veprimtaritë zyrtare. Kjo mund të interpretohet që individët kanë të drejtë vetëm t’u lutën autoriteteve publike t’u japin informacion për veprimtaritë zyrtare, dhe jo që ata kanë një të drejtë themelore për t’u informuar për të gjitha informacionet që zotërojnë organet publike.

Rekomandime:

- Objekt i ligjit duhet të jetë një grup “organesh publike” të përcaktuara gjerësisht, të cilat duhet të përfshijnë organet private që ushtrojnë funksione publike.
- Ligji duhet të parashikojë që publiku ka të drejtë të njihet me të gjitha informacionet e zotëruara nga organet publike, pavarësisht nga forma e ruajtjes, burimi ose data e prodhimit të tyre.

III.2 Regjimi i përjashtimeve

Neni 4 i ligjit rregullon rrethanat në të cilat e drejta për informim mund të kufizohet. Ai thotë:

Nëse informacioni i kërkuar për një dokument zyrtar kufizohet me ligj, autoriteti publik i lëshon kërkesit një deklaratë me shkrim, në të cilën tregohen arsyet e mosdhënies së informacionit dhe rregullat në bazë të të cilave ai mund ta kerkojë atë.

Analizë

Siç është diskutuar më parë, standartet ndërkombëtare vendosin një provë të rreptë për të justifikuar mospublikimin: kufizimet janë të pranueshme vetëm nëse ato kanë lidhje me një prej qëllimeve të ligjshme të përcaktuara në ligj, nëse ato provojnë se shkaktojnë ndonjë dëm thelbësor dhe në ato raste kur ky mospublikim i shërben interesit të përgjithshëm të publikut.

Ky ligj nuk përmban ndonjë regjim përjashtimesh, duke ia lënë kufizimin e të drejtës për informim çdo ligji tjetër, ose që ekziston tashmë, ose që mund të miratohet në të ardhmen. Rishikimi i të gjitha ligjeve shqiptare që përmbajnë dispozita për mospublikimin e informacionit nuk bën pjesë në objektin e kësaj analize. Megjithatë, ne vëmë re se ka të ngjarë që të ketë një numër të konsiderueshëm dispozitash për mospublikimin e informacionit në legjislationin shqiptar dhe se ato rrallë mund të jenë bërë, nëse janë bërë ndonjëherë, me mendje të hapur. Si rezultat i kësaj, ka të ngjarë që shumë prej këtyre dispozitave nuk plotësojnë standartet e përcaktuara më sipër. Për shembull, ligjet në lidhje me sekretet zyrtare mund të kufizojnë, madje edhe të penalizojnë, dhënien e informacionit publikimi i të cilit është në interes të publikut, si për shembull, kryerja e veprave të gabuara nga autoritetet.

Ligji duhet ndryshuar për të parashikuar një regjim të përgjithshëm përjashtimesh, përfshi këtu elementet e dëmit të hapur dhe interesit publik. Ligjet për mospublikimin e informacionit nuk duhen lejuar që ta zgjerojnë këtë regjim të përgjithshëm përjashtimesh; në rastet e mospërputhjes, ligji është ai që duhet të mbizotërojë. Me kohë, duhet të ketë një angazhim për rishikimin e të gjitha ligjeve për mospublikimin e informacionit, me synimin për t'i ndryshuar apo shfuqizuar ato, me qëllim që ato të afrohen me ligjin për të drejtën e informimit për dokumentet zyrtare.

Përveç kësaj, kriteri për të dhënë arsye për çdo refuzim për dhënie informacioni, parashikuar në nenin 4, duhet të kërkojë në mënyrë të qartë nga autoritetet publike që të japin arsye të qenësishme për refuzimin, duke shpjeguar qartë përputhjen e këtij refuzimi me kërkesat e regjimit të përjashtimeve të parashikuara në këtë ligj dhe duke përcaktuar të drejtat e ankimit në dispozicion.

Rekomandime:

- Neni 4 duhet të rishikohet plotësisht, në mënyrë që të parashikojë një regjim të përgjithshëm përjashtimesh, në përputhje me standartet e përcaktuara më sipër. Përjashtimet duhet të shkruhen me terma të qartë dhe të mbrojnë vetëm interesa të ligjshëm.
- E drejta për informim nuk duhet refuzuar në rastet kur publikimi i informacionit nuk ka të ngjarë të shkaktojë një dëmtim të qenësishëm të një interesi të ligjshëm të përcaktuar në ligj.
- Në çdo rast, informacioni duhet të jetë subjekt publikimi, në rast se dëmtimi i interesit të mbrojtur nuk peshon më shumë se interesi publik duke e publikuar informacionin.
- Duhet kërkuar që arsyet për çdo lloj refuzimi të përfshijnë motive të qenësishme, si dhe informacion për të drejtat për ankimim.

III.3 Proceset për lehtësimin e së drejtës për informim

Kufizimet kohore

Nenet 10, 11 dhe 12 të ligjit rregullojnë afatet kohore brenda të cilave autoriteti publik duhet t'i përgjigjet kërkesave për informacion. Neni 10 i jep autoritetit publik 15 ditë gjatë të cilave ai vendos nëse duhet të pranojë apo refuzojë kërkesën. Neni 11 i jep atij 40 ditë kohë për t'iu përgjigjur kërkesës. Neni 12 i jep mundësi autoritetit publik të shtyjë përgjigjen ndaj kërkesës "për shkak të veçorisë së kërkesës apo nevojës për t'u konsultuar me një palë të tretë".

Analizë

Në raportin e tij vjetor të vitit 2000 para Komisionit të Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Njeriut, Reporteri i Posaçëm i Kombeve të Bashkuara deklaroi:

Të gjitha organeve publike duhet t'u kërkohej të krijojnë sisteme të brendshme të hapura dhe të arritshme për të siguruar të drejtën e publikut për të marrë informacion; ligji duhet të parashikojë afate kohore strikte për shqyrtimin e kërkesave për informacion dhe të kërkojë që çdo refuzim të shoqërohet me deklarata të shkruara të qenësishme për refuzimin(et).²²

Parimi kryesor është që kërkesat për informacion duhen shqyrtuar shpejt dhe në mënyrë të drejtë. Afati prej 15 ditësh për marrjen e vendimit i parashikuar në nenin 10 është në përputhje me standartet ndërkombëtare, por afati 40-ditor për t'iu përgjigjur kërkesave në nenin 11 përfaqëson një vonesë të gjatë të papranueshme për t'iu përgjigjur kërkesave për informacion dhe është e vështirë, në çdo rast, ta harmonizosh atë me afatin për marrjen e vendimit që është me i shkurter. Do të dukej e pakuptimte që të kishim një vonesë prej 25 ditësh nga marrja e vendimit për kërkesën deri tek kthimi i përgjigjes për të.

Neni 12 duhet ndryshuar për ta specifikuar më mirë se çfarë arsyes mund ta justifikojnë zgjatjen e afatit për t'iu përgjigjur një kërkesë, veçanërisht, masën apo kompleksitetin e kërkesës. Një shtyrje përtej afatit 15-ditor për marrjen e vendimit mund të jetë e pranueshme në rrethana të jashtëzakonshme, për shembull, në rastin e një kërkesë për një sasi jashtëzakonisht të madhe dokumentesh. Në këto rrethana, organi publik duhet t'i kërkohej që ta njoftojë kërkuuesin paraprakisht, duke dhënë arsye të qenësishme me shkrim për vonesën. Vonesa për shkak të konsultimit me një palë të tretë, ashtu siç parashikohet në nenin 12, do të ishte, gjithashtu, e pranueshme për t'u siguruar se të drejtat e kërkuësve nuk janë shkelur në mënyrë të pajustificuar.

Megjithatë, nëse afati kohor i përcaktuar në nenin 11 nuk reduktohet, neni 12 duhet shfuqizuar, meqenëse nuk mund të ketë justifikim për shtyrjen më tej të afatit 40-ditor për kthim përgjigjeje.

Procese të tjera për lehtësimin e së drejtës për informim

Neni 6 i ligjit parashikon:

²² Shënimi **Error! Bookmark not defined..**

Autoriteti publik nxjerr rregullore dhe krijon lehtësi strukturore e praktike për marrjen nga ana e publikut në mënyrë të saktë, të plotë, të përshtatshme e të shpejtë të informacionit për dokumente zyrtare.

Neni 7 thotë:

Autoriteti publik, me kërkesë të personit të interesuar, ose duke sugjeruar vetë, mund t'i orojë kërkuarit forma të tjera të dhënies së informacionit, përfshi formën verbale. Në çdo rast të tillë, kërkuari jep me shkrim pëlqimin për formën e ofruar.

Analizë

Siç u vu re më parë, të gjitha organeve publike duhet t'u kërkohej që të krijojnë sisteme të brendshme të hapura dhe të arritshme për sigurimin e të drejtës së publikut për të marrë informacion. Ndonëse kushtet e nenit 6 e parashikojnë në përgjithësi ngritjen e sistemeve të tilla, ligji do të përmirësohej me kërkesa specifike lidhur me llojin e sistemeve të nevojshme. Për shembull, organeve publike duhet t'u kërkohej që caktojnë një person që të jetë përgjegjës për shqyrtimin e kërkesave për informacion dhe për sigurimin e pajtueshmërisë me ligjin. Këtij personi duhet t'i kërkohej që të ndihmojë kërkuarit që kanë vështirësi në hartimin e kërkesave për shkak të paftësisë apo analfabetizmit, apo kërkesat e të cilëve kanë lidhje me informacion të publikuar, apo janë të paqarta, tepër të gjata, apo, në raste të tjera, kanë nevojë për riformulim.

Neni 7 merr masa për sigurimin e së drejtës për informim në forma të ndryshme, përfshi këtu atë verbale. Kjo është pozitive, por do të ishte e dobishme që të bëhej e qartë se kërkuarit kanë të drejtë të kërkojnë dhe të marrin informacion në forma të ndryshme, që varen vetëm nga vlerësime të rëndësishme të tilla si pengesa të mëdha apo dëmtim i të dhënave. Gjithashtu, referimi specifik që i bëhet informacionit verbal, ndoshta, është i gabuar; mund të pritet që kërkuarit ta duan informacionin në këtë formë specifike shumë rrallë.

Rekomandime:

- Afati kohor brenda të cilit autoritetet publike duhet t'u përgjigjen kërkesave për informacion duhet shkurtuar.
- Ligji duhet ta bëjë të qartë se shtyrjet përtej këtij afati kohor lejohen vetëm në raste të jashtëzakonshme dhe se, në raste të tilla, kërkuarit duhet t'i jepen arsye të qenësishme me shkrim për vonesën.
- Masa duhen marrë për caktimin e zyrtarëve të informacionit për të shërbyer si persona kontakti për kërkesat në çdo autoritet publik. Midis gjërave të tjera, këta zyrtarë duhet të sigurojnë respektimin e të drejtës për informim për ata që nuk mund të shkruajnë apo lexojnë, që nuk flasin gjuhën e dokumentit, apo vuajnë nga paftësi të tilla si verbëria.
- Ligji duhet ta bëjë të qartë që kërkuarit kanë të drejtën për të specifikuar formën e së drejtës për të marrë informacion që ata preferojnë, dhe që ta marrin informacionin në atë formë, me përjashtim të rasteve kur ka arsye madhore për të mos e bërë këtë.

III.4 Ankimet

Neni 15 i Ligjit thotë:

Çdo person ka të drejtë të ankohet, në rrugë administrative, kur çmon se i janë shkelur të drejtat e parashikuara nga ky ligj. Procedurat e ankimit administrativ rregullohen me ligjin nr. 8485, datë 12.5.1999, “Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë”.

Neni 16 i këtij Ligji thotë:

Çdo person ka të drejtë të ankohet në gjykatë kur çmon se i janë shkelur të drejtat e parashikuara nga ky ligj.

Neni 18 i Ligjit thotë:

Avokati i Popullit kujdeset për zbatimin e këtij ligji. Kompetencat e Avokatit të Popullit, në lidhje me të drejtën e informimit për dokumentet zyrtare, rregullohen me ligjin nr. 8454, datë 4.2.1999 “Për Avokatin e Popullit”.

Analizë

Në përputhje me praktikat më të mira, duhet të ketë tre nivele ankimi në lidhje me kërkesat për informacion: autoriteti më i lartë në organin publik që refuzoi kërkesën fillimisht, një organ i pavarur administrativ dhe gjykata.

Neni 15 parashikon të drejtën për të bërë një ankim administrativ, me anë të të cilit kuptohet një ankim i brendshëm drejtuar autoritetit publik për të rishikuar vendimin fillestar. Sipas kushteve të këtij neni, procedurat që rregullojnë një ankim të tillë përmbahen në Kodin e Procedurave Administrative. Megjithatë, dispozitat e këtij Kodi përbëjnë një pengesë të konsiderueshme në të drejtën e publikut për informim për dokumente zyrtare. Procesi i ankimit të brendshëm mund të marrë jashtëzakonisht kohë dhe duhet të përfundojë para kohës për rishikim juridik. Në bazë të kushteve të Kodit, sipas të cilave autoriteti publik nuk vepron pas kërkesës për informacion, ankimi nuk mund të bëhet për tre muaj pas kërkesës fillestare. Rishikimi i ankimit mund të marrë pastaj edhe një muaj tjetër para marrjes së një vendimi. Koha për shqyrtimin e ankimeve të brendshme duhet shkurtuar ndjeshëm; sipas praktikës më të mirë, 30 ditë duhet të jetë koha maksimale absolute për të vendosur për ankimet që kanë lidhje me kërkesat për informacion.

Nenet 19 dhe 20 të Kodit, gjithashtu, përmbajnë dispozita mjaft kufizuese në lidhje me dhënien e informacionit. Për shembull, neni 19 thotë se çdokush që merr pjesë në një procedurë administrative është i detyruar që të mos e përhapë informacionin e konsideruar si sekret shtetëror, ose që ka “një natyrë personale”. Këto dispozita janë zëvendësuar nga ligji për të drejtën e informimit për dokumentet zyrtare dhe Kodi duhet ndryshuar për të bërë të qartë se dhënia e informacionit zyrtar që ka lidhje me procedurat administrative rregullohet tani nga ligji për të drejtën e informimit.

Sipas përvojës tonë, është e rëndësishme që kërkuessit të kenë të drejtën të ankimojnë refuzimet për të lejuar akses në një organ të pavarur administrativ. Fillimi i një ankimi

juridik është një hap jashtëzakonisht i rëndësishëm, të cilin shumë njerëz ose nuk janë në gjendje ose nuk duan ta ndërmarrin dhe që, në çdo rast, ka të ngjarë të jetë i kushtueshëm ose i gjatë. E drejta për t'u ankuar tek një organ i pavarur administrativ procesi i të cilit është i lirë dhe i shpejtë është jetike. Ankimi mund të bëhet tek një organ ekzistues, si për shembull, Avokati i Popullit apo Komisioni i të Drejtave të Njeriut, apo një organ i ngritur posaçërisht për këtë qëllim. Në të dyja rastet, ky organ duhet të plotësojë disa standarte dhe të ketë disa kompetenca. Pavarësia e tij duhet të jetë e garantuar si nga ana formale, ashtu përmes procesit të emërimit të kryetarit dhe/ose të bordit.

Avokati i Popullit, Ombudsmani shqiptar, ka një rol formal në zbatimin e ligjit për të drejtën e informimit për dokumentet zyrtare. Megjithatë, Ligji nuk e specifikon nëse kjo përfshin apo jo të drejtën për t'u ankuar ndaj çdo refuzimi për të pasur akses tek Avokati i Popullit, ndonëse kjo është e qartë në ligjin që rregullon këtë zyrë.

Avokati i Popullit ka kompetenca mjaft të gjera hetimi dhe duket se është i pavarur nga ndikimet politike, meqenëse ai nuk mund të jetë anëtar i ndonjë partie politike, ose të marrë pjesë në ndonjë veprimtari tjetër politike, shtetërore apo profesionale. Përveç kësaj, shërbimet e Avokatit të Popullit janë pa pagesë.²³ Nga ana tjetër, shqyrtimi i ankimeve nga Avokati është tepër i ngadaltë. Neni 17 i Ligjit “Për Avokatin e Popullit” i jep atij 30 ditë kohë gjatë së cilës të shqyrtojë një ankim, para se të fillojë hetimin e tij. Idealja do të ishte që koha maksimale për të vendosur në lidhje me një ankim për një kërkesë për informacion të jetë 30 ditë.

Megjithatë, ajo që është edhe më serioze është fakti që Avokati i Popullit nuk ka kompetenca të vërteta me të përfunduar hetimin e tij. Me përfundimin e hetimit, Avokati i Popullit ka kompetencën “për t'i bërë rekomandime lidhur më menyrën se si mund të ndreqet shkelja organit administrativ, që, sipas gjykimit të tij, ka kryer shkeljen”.²⁴ Nëse ai i konsideron përgjigjen apo masat e marra nga një organ publik në përgjigje të rekomandimeve të tij të pamjaftueshme, ai ka të drejtën që ta dërgojë çështjen “në një organ më të lartë në hierarki”.²⁵ Nëse ai mbetet i pakënaqur, ai mund të paraqesë një raport në Kuvend, i cili duhet të përfshijë propozime për masa specifike për ndreqjen e shkeljeve. Ai mund t'i bëjë edhe një rekomandim prokurorit publik për të filluar hetime, nëse ai mendon se është kryer një vepër penale.²⁶

Ne nuk mendojmë se këto kompetenca janë të mjaftueshme. Për t'i dhënë Avokatit të Popullit kompetenca të vërteta, ai duhet të ketë pushtetin për të hedhur poshtë ankimin, për të kërkuar nga organi publik që të bëjë publik informacionin, të rregullojë çdo detyrim financiar të vendosur nga organi publik, të gjobisë organet publike për sjellje penguese në rastet kur është e ligjshme dhe/ose të vendosë detyrime financiare ndaj organeve publike në lidhje me ankimin.

Rekomandime:

²³ Ligji 8454 “Për Avokatin e Popullit”, Neni 16

²⁴ *Ibid.*, Neni 21.

²⁵ *Ibid.*, Neni 24.

²⁶ *Ibid.*, Neni 21.

- Ankimet nga refuzimi për të bërë një informacion publik duhet të shkojnë tek një organ administrativ i pavarur me kompetencën për të zbatuar vendimet e tij dhe, në veçanti, për të detyruar autoritetet publike të japin informacion kur mospublikimi është i pajustificuar.
- Një afat kohor strikt prej 30 ditësh duhet caktuar për të vendosur lidhur me çdo ankim që vjen nga refuzimi për të siguruar informacion.

III.5 Shkatërrimi i dokumenteve

Për të mbrojtur integritetin dhe gatishmërinë e dokumenteve, ligji duhet të parashikojë se pengimi i së drejtës për të marrë dokumente ose shkatërrimi i qëllimshëm i këtyre dokumenteve përbën një vepër penale. Ligji duhet, gjithashtu, të caktojë standarte minimale lidhur me mbajtjen dhe ruajtjen e dokumenteve nga organet publike. Këtyre organeve duhet t'iu kërkohej që të caktojnë burime të mjaftueshme, si dhe vëmendje për të siguruar që mbajtja e dokumenteve publike është ashtu siç duhet. Përveç kësaj, për të parandaluar çdo tentativë për falsifikimin apo ndryshimin e dokumenteve, detyrimi i publikimit duhet të aplikohet tek dokumentet vetë dhe jo vetëm tek informacioni që ato përmbajnë.

Rekomandime:

- Ligji duhet të penalizojë pengimin e së drejtës së informimit për dokumente zyrtare dhe shkatërrimin e qëllimshëm të këtyre dokumenteve.
- Ligji duhet, gjithashtu, të parashikojë ngritjen e një sistemi për vendosjen e standarteve minimale për ruajtjen e dokumenteve nga organe publike.

III.6 Detyrimi i publikimit

Neni 8 thotë:

Autoriteti publik është i detyruar të bëjë publike dhe të shumëfishojë vetë, në sasi të mjaftueshme dhe me formate të përshtatshme, dokumente që lehtësojnë informimin e publikut për:

- a) vendndodhjen e organeve qendrore dhe vendore, vendet, si dhe emrat e punonjësve nga të cilët publiku mund të marrë informacion, të paraqesë kërkesa apo të marrë përgjigje;
- b) rregullat, procedurat dhe mënyrat se si mund të merren formularët e ndryshëm, shpjegime për qëllimin dhe përmbajtjen e tyre apo të dokumenteve dhe vërtetimeve të nevojshme për plotësimin e formularëve;
- c) rregullat e përgjithshme ligjore sipas të cilave vepron autoriteti publik, politikat e përgjithshme që zbaton autoriteti publik, si dhe ndryshimet e bëra në to;
- d) shpjegimet e detajuara për metodat dhe procedurat së autoritetit publik.

Analizë

Liria e informimit nënkupton jo vetëm që organet publike të pranojnë kërkesa për informacion, por edhe që të publikojnë dhe shpërndajnë gjerësisht dokumente me interes të rëndësishëm publik, që mund të jenë subjekt vetëm i kufizimeve të arsyeshme në bazë të burimeve dhe kapacitetit.

Organet publike duhet të kenë, të paktën, detyrimin e publikimit të kategorive të mëposhtme të informacionit:

- informacione në fuqi lidhur me mënyrën si funksionon organi publik, duke përfshirë këtu kostot, objektivat, financat e kontrolluara, standartet, arritjet etj., veçanërisht, ato lidhur me fusha në të cilat organi siguron shërbime të drejtpërdrejta për publikun;
- informacione lidhur me çdo kërkesë, ankesë apo veprime të tjera të drejtpërdrejta që publiku mund të ndërmarrë në lidhje me organin publik;
- udhëzime lidhur me proceset me anë të të cilave publiku mund të japë kontribute për politika të rëndësishme apo propozime legislative;
- tipet e informacionit që ky organ ka dhe forma në të cilën ky informacion mbahet, si dhe
- përmbajtjen e çdo vendimi apo politike që prek publikun, bashkë me arsyet për marrjen e vendimit dhe material për sfondin e marrjes së vendimit.

Neni 8 i Ligjit rregullon regjimin sipas të cilit autoritetet publike janë të detyruara të vënë në dispozicion dokumente zyrtare pa patur nevojë për një kërkesë publike. Ndonëse ky nen përcakton në përgjithësi llojet e informacionit që organet publike janë të detyruara të publikojnë, mund të ishte shumë më i detajuar lidhur me llojet e informacionit që mbulon. Kjo do të parandalonte interpretimin në mënyrë shumë të ngushtë të detyrimit. Në veçanti, dispozitat që detyrojnë organet publike të japin shpjegime të detajuara për proceset përmes të cilave publiku mund të ofrojë kontribute në politika të rëndësishme apo propozime legislative do të ishin një shtesë e mirëpritur.

Rekomandim:

- Ligji duhet të jetë më specifik rreth llojeve të informacionit që organet publike janë të detyruara të publikojnë. Në veçanti, organeve publike duhet t’iu kërkohej që të sigurojnë se publiku është i informuar për proceset përmes të cilave ai mund të kontribuojë në politika apo propozime legislative të bëra nga organe publike.

III.7 Nxitja e qeverisë së hapur

Informimi i publikut për të drejtat e tij dhe nxitja e një kulture të dyerve të hapura në qeveri janë thelbësore, nëse kërkohej që të realizohen qëllimet e legjislacionit për lirinë e informimit.. Për këtë arsye, veprimtaritë promicionale janë një përbërës thelbësor i një regjimi të lirisë së informimit. Siç u tha edhe më sipër, Neni 8 merr masa të kufizuara për përhapjen e informacionit me interes publik. Megjithatë, ligji nuk parashikon ngritjen e një sistemi që të sigurojë se publiku është i informuar për të drejtat e tij për marrjen e informacionit dhe se si mund të ushtrohen këto të drejta. Për shembull, në një vend ku shkalla e arsimimit është e ulët, duhen marrë masa që të sigurohet se njerëzit janë të ndërgjegjshëm për të drejtat e tyre me anën e mjeteve të ndryshme, përfshi këtu median elektronike.

Ligji duhet të parashikojë, gjithashtu, një numër mekanizmesh për trajtimin e çështjes së një kulture mosdhënie informacioni në qeveri, përfshi këtu përmes trajnimeve.

Nuk ka dispozita që të vendosin prezumimin se të gjitha takimet e organeve qeveritare, përveçse në raste të jashtëzakonshme, duhet të jenë të hapura për publikun.. Neni 23(3) i Kushtetutës së Shqipërisë parashikon:

Kujtdo i jepet mundësia të ndjekë mbledhjet e organeve të zgjedhura kolektivisht.

Ligji është një vend i mirë për sigurimin e zbatimit të kësaj dispozite të rëndësishme kushtetuese.

Rekomandime:

- Ligji duhet të përfshijë ngritjen e sistemeve që sigurojnë ndërgjegjësimin e publikut për të drejtat e tij.
- Ligji duhet të ngrejë mekanizma për trajtimin e kulturës së mosdhënies së informacionit në qeveri.
- Shtimi I një seksioni në ligj në lidhje me prezumimin se mbledhjet e organeve publike, përveç rasteve të jashtëzakonshme, duhet të jenë të hapura për publikun duhet marrë në konsideratë.

III.8 Informuesit

Ligji nuk ofron mbrojtje për informuesit, individë që japin informacione lidhur me vepra të këqija. Në këtë kontekst, “vepra të këqija” përfshijnë kryerjen e një vepre penale, dështimin për të përmbushur një detyrim ligjor, një gabim gjyqësor, korrupsion apo pandershmëri, ose keqadministrim serioz në lidhje me një organ publik. Ato përfshijnë, gjithashtu, një kërcënim serioz ndaj shëndetit, sigurisë apo mjedisit, lidhur ose jo me vepra të këqija individuale. Informuesit duhet të përfitojnë nga kjo mbrojtje për aq kohë sa ata vepruan duke pasur qëllimin e mirë dhe me bindjen e arsyeshme se informacioni ishte i vërtetë dhe publikoi prova për vepra të këqija. Një mbrojtje e tillë duhet të aplikohet edhe kur publikimi do të shkelte një kërkesë ligjore apo punësimi.

Mbrojtja nga përgjegjësia penale ose civile duhet të përfshijë edhe rastet e atyre që japin informacion në lidhje me ligjin për lirinë e informimit, kur individi në fjalë vepron në mënyrë të arsyeshme dhe duke patur qëllim të mirë.²⁷

Rekomandime:

- Ligji duhet ndryshuar për të parashikuar mbrojtje për informuesit.
- Mbrojtje duhet parashikuar, gjithashtu, edhe për ata individë që japin informacion të kufizuar si rezultat i një gabimi të pafajshëm duke vepruar me qëllim të mirë.

III.9 Kostot

Neni 13 thotë:

- 1) Për kryerjen e shërbimit të informimit për dokumentet zyrtare, nëse kjo kërkon shpenzime, autoriteti publik mund të vendosë tarifa, të cilat i përcakton paraprakisht.
- 2) Tarifat për shërbimet standarte ose për ato për të cilat është krijuar një përvojë bëhen publike. Tarifat për shërbimet e tjera përcaktohen rast pas rasti dhe i bëhen të njohura palës së interesuar në çastin e pranimit të kërkesës.
- 3) Tarifat nuk mund të jenë më të larta se kostoja për realizmin e shërbimit. Kjo kosto përfshin vetëm shpenzimet materiale për realizimin e shërbimit.

²⁷ Shih nenet 47 dhe 48 të Modelit të Ligjit për Lirinë e Informimit të ARTIKULLI-t 19, shënimi 3.

- 4) Të dhënat e përcaktuara në nenin 8 jepen pa pagesë.
- 5) Procedurat dhe vendimet për vendosjen e tarifave për shërbimin e informimit janë në vetvete dokument zyrtar, në kuptimin e këtij ligji.

Analizë

Dispozitat e nenit 13 janë një hap pozitiv drejt sigurimit se individët nuk pengohen që të bëjnë kërkesa për informacion me kosto të tepruara që përfshijnë këtë proces. Në të njëjtën kohë, aplikimi i këtyre rregullave në drejtim të lehtësimit edhe më tej të së drejtës për informim duhet marrë në konsideratë. Më konkretisht, tarifat për kërkesa për informacion personal ose për kërkesa që janë në interesin publik mund të hiqen ose të ulen në mënyrë të ndjeshme. Në disa juridiksione, tarifa më të larta vihen për kërkesa tregtare, si një mjet për subvencionimin e kërkesave në interes të publikut.

Rekomandim:

- Duhet marrë në konsideratë parashikimi në ligj që kërkesat për informacion personal ose informacion publikimi i të cilit është në interesin e publikut të jenë pa pagesë ose me pagese të reduktuar.