

KOMISIONERI PËR TË DREJTËN
E INFORMIMIT DHE MBROJTJEN
E TË DHËNAVE PERSONALE



E Drejta e
Informimit

UDHËZUES

Autoritetet publike në zbatim të Ligjit për të Drejtën e Informimit

Website: www.idp.al

Tiranë, 2016

Funksioni i udhëzuesit

Ky Udhëzues ka si qëllim të analizojë kuptimin e “*autoritetit publik*” të parashikuar në ligjin nr.119/2014 “Për të Drejtën e Informimit”, krahasuar edhe me parashikimin e këtij përkufizimi apo të sinonimeve të tij në ligje të tjera. Qartësimi i këtij përkufizimi ndihmon autoritetet në zbatimin e detyrimeve të ligjit.

Informacion rreth ligjit

Ligji nr.119/2014 “Për të Drejtën e Informimit” këtej e tutje referuar ligji nr. 119/2014, zëvendësoi ligjin nr. 8503/1999 "Për të Drejtën e Informimit për Dokumentet Zyrtare".

Ligji i ri parashikon rregulla për garantimin e njohjes së publikut me informacion, në kuadër të ushtrimit të të drejtave dhe lirive të individit në praktikë, si dhe të formimit të pikëpamjeve për gjendjen e shtetit e të shoqërisë.

Ky ligj ka për qëllim edhe nxitjen e integritetit, të transparencës e të përgjegjshmërisë së autoriteteve publike.

Ligji përfshin një grup risish të cilat dukshëm synojnë të sigurojnë zbatimin praktik të së drejtës së informimit në Shqipëri, si dhe një sistem të llogaridhënies lidhur me të. Ndër risitë kryesore përmendim:



- **Programet e transparencës.** Ligji për të Drejtën e Informimit (nenet 4 deri në 6) parashikon se çdo autoritet publik duhet të miratojë dhe të zbatojë një "program institucional të transparencës". Programi institucional i transparencës, në thelb konsiston në tërësinë e informacionit që duhet të bëhet publik *ex officio* (pa kërkesë) nga autoriteti publik. Titullari i organit publik duhet të miratojë: a) kategoritë e informacionit që duhet të bëhet publik *ex officio*, dhe b) mënyrat apo modalitetet e bërjes publike të tij nga ana e autoritetit publik. Autoriteti publik duhet ta përgatisë këtë informacion paraprakisht në një format lehtësisht të kuptueshëm dhe të aksesueshëm, dhe ta publikojë në faqen përkatëse të internetit. Programet e transparencës duhet të rishikohen periodikisht në varësi të natyrës së autoritetit publik në fjalë, por jo më vonë se çdo 5 vjet.

- **Regjistri i Kërkesave dhe Përgjigjeve.** Ligji për të Drejtën e Informimit (neni 11) parashikon se pasi paraqitet, çdo kërkesë regjistrohet në Regjistrin e Institucionit dhe i caktohet një numër rendor, i cili i njoftohet kërkuarit. Ai gjithashtu parashikon (neni 8) se çdo autoritet publik duhet të krijojë dhe të mbajë një regjistër të posaçëm (Regjistri i Kërkesave dhe Përgjigjeve), ku të

pasqyrohen të gjitha kërkesat individuale për informim dhe informacionet e dhëna në përgjigje të tyre. Përveç kësaj, Regjistri përditësohet çdo 3 muaj dhe publikohet në faqen e internetit të autoritetit publik dhe në mjediset e pritjes së publikut të autoritetit publik.

- **Koordinatori për të drejtën e informimit.** Ligji për të Drejtën e Informimit (neni 10), krijon "pozicionin" e veçantë të "koordinatorit për të drejtën e informimit", i cili është përgjegjës për zbatimin e së drejtës së informimit të çdo autoriteti publik. Çdo autoritet publik duhet të caktojë një prej nëpunësve të tij si koordinator për të drejtën e informimit.

- **Një sistem gjobash për të rritur llogaridhënien.** Ligji për të Drejtën e Informimit, krijon gjithashtu një sistem gjobash që vendosen nga Komisioneri, në rast të mosrespektimit të ligjit. Sistemi i gjobave është konceptuar bazuar në nivelin përkatës të përgjegjësive: Titullari i Autoritetit Publik mund të gjobitet në rast të mosrespektimit të detyrimit të tij lidhur me miratimin, zbatimin, dhe rishikimin e Programit të Transparencës, ndërsa Koordinatori për të drejtën e informimit gjobitet për mos-përbushjen e përgjegjësive të tij, të përcaktuara hollësisht dhe qartë në ligj.

Problematika



1) Në kuptim të ligjit nr. 119/2014 do të duhet të konsiderohet “*autoritet publik*” i gjithë institucioni, përfshirë zyrën qendrore dhe të gjitha degët territoriale së bashku?!

2) Në përkufizimin e “*autoritetit publik*” përdoret termi “organ”. Në kuptim të ligjit nr. 119/2014 do të konsiderohet "organ" i gjithë institucioni, duke përfshirë zyrën qendrore dhe të gjitha degët rajonale së bashku, apo çdo degë rajonale veç e veç?!

Shembull: Autoriteti Kombëtar i Ushqimit (autoriteti shqiptar për sigurinë ushqimore) është i organizuar në dy nivele: zyra qendrore dhe degët rajonale në secilin nga 12 qarqet ekzistuese.

Analiza

Në bazë të Ligjit nr. 119/2014, nenit 2 pika 1 “*Autoriteti publik*” përkufizohet:

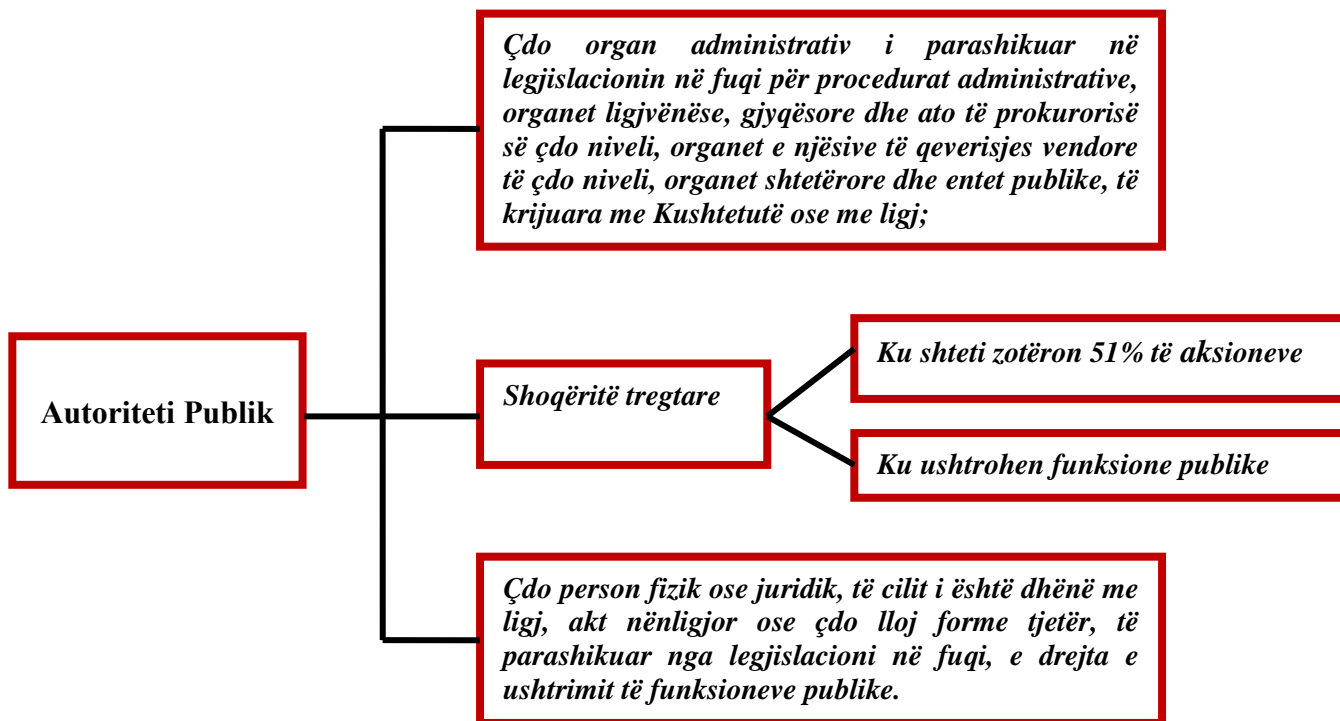


Diagrama identifikon kufijtë e organeve përkatëse që bien brenda fushës së veprimit të Ligjit nr.119/2014.

○ Termi "organ"

Përdoret zakonisht në legjislacionin shqiptar, kryesisht së bashku me termin "institucion". Në disa raste përdoret si një sinonim i këtij të fundit dhe në disa të tjera si përshkrues i organit vendimmarrës për institucionin.

○ Kuptimi i organit në Kushtetutë

Kushtetuta përdor termin "organ" në dispozita të ndryshme, në disa raste si një sinonim i barazvlefshëm me termin "institucion"/"organ publik" dhe në disa të tjera, si një term për të përcaktuar një "strukturë" të dhënë/përfaqësuese, brenda një Institucioni/organit publik me kompetenca dhe autoritet vendimmarrës të veçantë për institucionin (p.sh: Ministria është "institucioni", ndërsa ministri është "organi").

Shembulli 1: *Neni 6* parashikon se “organizimi dhe funksionimi i organeve të parashikuara në Kushtetutë rregullohet në ligjet e tyre përkatëse...”, ndërsa Neni 81/1/a, që rregullon po të njëjtën gjë, parashikon se “Miratohen me tri të pestat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit...ligjet për organizimin dhe funksionimin e institucioneve, të parashikuara nga Kushtetuta”.

Shembulli 2: Neni 111/1 “njësitë e qeverisjes vendore (n.a: qarqet/bashkitë dhe komunat) janë persona juridikë”, ndërsa neni 109/1 dhe 109/2 “Organet përfaqësuese të njësisive bazë të qeverisjes vendore janë këshillat...” 2. “Organi ekzekutiv i bashkisë ose i komunës është kryetari”.

- **Kuptimi i “organit” në legjislacionin procedural**

"Kodi i Procedurave Administrative" i miratuar kohët e fundit (Ligji nr. 44/2015), përdor termin e "organit publik", në një mënyrë mjaft funksionale, pa e përkufizuar atë në mënyrë të qartë.

- **Kuptimi i “organit” në Ligjin nr. 49/2012**

Ligji nr. 49/2012 "Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative", parashikon se "organ publik";

“është çdo organ i qeverisë i cili kryen funksione administrative; çdo organ i pushtetit vendor që kryen funksione administrative; çdo organ i Forcave të Armatosura, çdo strukturë tjetër, punonjësit e së cilës gëzojnë statusin e ushtarakut, për aq kohë sa këto kryejnë funksione administrative, si dhe çdo person fizik ose juridik, të cilit i është dhënë me ligj, akt nënligjor ose çdo lloj forme tjetër, të parashikuar nga legjislacioni në fuqi, e drejta e ushtrimit të funksioneve publike”.

Këto dispozita nuk ofrojnë një përkufizim të qëndrueshëm të termit "organ", por, synojnë të përcaktojnë kufirin e zbatimit të ligjit brenda fushës përkatëse të tij, duke u bazuar në ndarjen klasike në (i) autoritetet publike "të pastra" dhe (ii) autoritetet publike "funksionale".

- **Kuptimi i “organit” në legjislacionin organik (organizativ)**

Ligji për Organizimin dhe Funksionimin e Administratës Shtetërore (Ligji nr. 90/2012) rregullon organizimin e administratës shtetërore. Ky ligj bën qartazi dallimin ndërmjet konceptit të "organit" dhe atij të "institucionit", ndërsa rregullon llojet e ndryshme të institucioneve të administratës shtetërore dhe organizimin e tyre.

Neni 4/1 i ligjit parashikon se “Kryeministri dhe ministrat janë organet e larta të administratës shtetërore”.

Neni 4/2 përcakton një listë kufizuese dhe shteruese të llojeve të institucioneve të administratës publike, përfshirë shprehimisht:

- a) Kryeministrinë;
- b) ministrinë;
- c) institucionet në varësi të Kryeministrit ose të ministrave;
- ç) njësitë e drejtpërdrejta të ofrimit të shërbimeve;
- d) agjencitë autonome;
- dh) administratën e prefektit.

Degët rajonale nuk përmenden në listën e lartpërmendur, përkundrazi ligji parashikon shprehimisht se ministrinë dhe institucionet e varësisë kanë personalitet juridik publik (neni 6/2), ato mund të kenë degët e tyre territoriale (neni 4/3), të cilat janë "struktura administrative" (n.a: pa personalitet juridik të veçantë) të një ministrie apo të një institucioni të varësisë (neni 7). Ai gjithashtu parashikon se organizimi i një ministrie përfshin aparatën e saj si dhe degët territoriale (neni 5), ose që organizimi i brendshëm i një ministrie apo një institucioni të varësisë përfshin edhe degët e tyre territoriale (Neni 21/2).

o **Kuptimi i “organit” në doktrinën ligjore dhe praktikën gjyqësore shqiptare**

Doktrina ligjore pranon se termi organ përdoret shpesh në legjislacionin, si i barazvlefshëm me termin institucion.

Rezultati

Duke u nisur nga analiza e sipër përmendur, mund të konkludojmë në gjetjet e mëposhtme, në përputhje me kuadrin e përgjithshëm ligjor dhe Ligjin e posaçëm për të drejtën e informimit.

- ✓ Ka një kuptim të qartë në legjislacionin shqiptar, që ministrinë dhe institucionet e varësisë kanë degë territoriale, që ligjërisht, përbëjnë një institucion të vetëm.
- ✓ Ligji për organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore është shumë i qartë në përcaktimin se degët territoriale janë pjesë e brendshme e një ministrie apo një institucioni të varësisë, duke qenë struktura të brendshme administrative pa personalitet juridik të veçantë nga ai i ministrisë apo institucionit të varësisë. Në këtë arsyetim **“autoritet publik”** konsiderohet institucioni qendror si dhe varësia e tij.

- ✓ Është normale që referenca tek koncepti i "organit" në përkufizimin e Ligjit nr.119/2014 duhet të lexohet si referencë tek koncepti i "institucionit".
- ✓ Nga analiza duket se argumentet në favor të vlerësimit të institucioneve me dy nivele si një autoritet i vetëm publik, mbizotërojnë në dispozita të ndryshme, pavarësisht se dispozita të tjera, mund të duket se argumentojnë të kundërtën, por në fakt kjo kontradiktë është vetëm në dukje.

? Pyetjet dhe përgjigjet më poshtë, ju ndihmojnë të kuptoni, rolin individual, rolin institucional, kur nevojitet bashkëpunim i ndërsjellë dhe deri në mbajtjen e përgjegjësive.

⇒ **A duhet që programi i transparencës të jetë unik për të gjithë institucionin apo të ketë një për zyrën qendrore dhe një për secilën degë territoriale?**

Duke pasur parasysh faktin se sipas Ligjit për Organizimin dhe Funksionimin e Administratës Shtetërore, koncepti i institucionit përfshin si zyrën qendrore ashtu edhe degët territoriale, autoriteti publik duhet të miratojë, rishikojë, dhe zbatojë një program të vetëm të transparencës të vlefshëm për të gjithë institucionin përfshirë zyrën qendrore dhe degët rajonale.

⇒ ***Kush do të gjobitet në rast të mos-miratimit të Programit të Transparencës?***

Neni 19/1, parashikon përgjegjësi administrative për mosmiratimin dhe mosrishikimin e programeve të transparencës sipas procedurës së përcaktuar. Meqenëse programi i transparencës është një program institucional, që mbulon të gjithë institucionin (përfshirë degët territoriale) dhe titullari i institucionit është zyrtari përgjegjës për miratim dhe rishikimin e tij, është e qartë se titullari i institucionit do të mbajnë përgjegjësi lidhur me këtë.

Konkluzioni: Programi i transparencës duhet të jetë një unik për të gjithë institucionin, përfshirë si zyrën qendrore ashtu edhe degët territoriale. Mosmiratimi dhe mosrishikimi i programeve të transparencës në përputhje me procedurën e përcaktuar do të sillte përgjegjësinë administrative të titullarit të institucionit.

Bazuar në një interpretim logjik të nenit 7 të Ligjit për të Drejtën e Informimit, i cili përcakton kategoritë e informacionit që duhet të përgatiten paraprakisht dhe *ex officio* nga autoriteti publik, informacioni përgjithësisht ka të bëjë me institucionin në tërësinë e tij, punën, rolin dhe performancën dhe për këtë shkak nuk do të duhej që të përgatitej nga çdo degë rajonale.

Konkluzioni: Informacioni publik pa kërkesë bëhet nga autoriteti publik

⇒ **A duhet që një autoritet publik të caktojë vetëm një koordinator në zyrën qendrore që është përgjegjës për të gjithë institucionin, apo një koordinator për zyrën qendrore dhe një për secilën degë territoriale?**

Dispozitat mbi "kompetencat" (përgjegjësitë/detyrat) e Koordinatorit për të Drejtën e Informimit janë parashikuar në nenin 10 të Ligjit nr.119/2014. Roli i koordinatorit konfigurohet edhe si koordinatori i përpjekjeve për garantimin e së drejtës së informimit por edhe edhe si nëpunësi përgjegjës për procedimin administrativ për të drejtën e informimit.

Është e logjikshme që funksioni i "koordinimit" të mund të menaxhohet nga qendra, por vështirësia qëndron në lidhje me funksionin e dytë që duket se mban, atë të nëpunësit përgjegjës për të drejtën e informimit, siç përcaktohet nga neni 10/2 i ligjit nr.119/2014, p.sh, në kompetencë të tij janë:

- a) "sigurimi i aksesit për çdo kërkuar në informacionin publik në përputhje me këtë ligj, me anë të njohjes me dokumentin origjinal apo marrjes së një kopje të tij";
- b) "regjistrimi i kërkesave për informacion dhe caktimi i një numri rendor secilës prej tyre";
- c) përcjellja e kërkesës për informacion nga një organ i sektorit publik ku është paraqitur kërkesa i cili nuk posedon informacionin e kërkuar;
- c) "kryerja e njoftimit paraprak sipas neneve 14 dhe 15, si dhe komunikimi me kërkuar, sipas rastit, për përpunimin e kërkesës për informacion publik".

Funksionet e lartëpërmendura i atribuojnë koordinatorit rolin e nëpunësit përgjegjës për kryerjen e procedurave, që do të thotë, atë të përpunimit të kërkesës për informim, trajtimin e saj deri në dhënien apo vendimmarrjen mbi refuzimin e informacionit të kërkuar. Sa i takon mundësive, ky rol është i vështirë të menaxhohet në mënyrë qendrore nga një person i vetëm. Nga ana tjetër, Neni 15/3/b i ligjit nr.119/2014, është shumë i qartë dhe sqaron pa dyshime se kërkesa menaxhohet në nivel qendror.

Konkluzioni: Varianti i caktimit të një koordinatori, përgjegjës për të gjithë institucionin, duke përfshirë zyrën qendrore si dhe degët territoriale, është zgjidhje e mirë dhe funksionale.

Sugjerohet që në zgjedhjen e koordinatorit të mbahen parasysh disa kriteret e natyrës profesionale si dhe të shkallës hierarkike, që të mund të thjeshtonin ushtrimin e kompetencave të tij/saj në kohë.

Gjithashtu, bashkëpunimi në nivel institucional duhet të jetë i vazhdueshëm.

➡ **A duhet që “zyra qendrore” të jetë përgjegjëse për regjistrimin e kërkesës për informim dhe realisht ofrimin e informacionit të kërkuar nëse kërkesa i drejtohet degës territoriale, apo është njësia e de-koncentruar ajo që duhet ta trajtojë atë?**

Ligji mbi procedurat administrative parashikon se kërkesa tek një autoritet /organ publik mund të paraqitet fizikisht, në mënyrë elektronike, nëpërmjet postës ose me mënyra të tjera në çdo zyrë apo degë të një autoriteti/organi.

Me pak fjalë, vendi se ku depozitohet kërkesa për informacion nuk ka asnjë rëndësi ligjore. Ligji nr.119/2014, kërkon caktimin e një numri rendor për çdo kërkesë i cili duhet pastaj ti jepet kërkuarit, si dhe kërkon që numri të caktohet nga koordinatori.

Meqenëse koordinatori është i vendosur në zyrën qendrore, caktimi i numrit rendor, në rast se kërkesa paraqitet fizikisht në një degë territoriale, do të kërkonte një lloj procedure të brendshme të komunikimit me koordinatorin. Një procedurë e tillë bëhet e mundur veçanërisht nëse ka një sistem elektronik.

○ **Trajtimi i kërkesës**

Bazuar në përfundimin e sipërpërmendur për pyetjen kryesore, dhe veçanërisht në formulimin e qartë të nenit 15/3 / b të Ligjit për të Drejtën e Informimit, rezulton se kërkesa do të trajtohet në nivel qendror nga Koordinatorin, i cili është i vetmi nëpunës përgjegjës për të drejtën e informimit dhe është i vendosur në zyrën qendrore.

Konkluzioni: Vendi se ku paraqitet dhe regjistrohet kërkesa nuk ka ndonjë rëndësi ligjore. Në çdo rast kërkesa do të trajtohet në nivel qendror.

Konkluzioni: Degët territoriale nevojitet të mbajnë lidhje të ngushta me autoritetin publik për të pasuruar programet e transparencës dhe kur është rasti për të vepruar pa vonesë në adresimin e ankesave pranë autoriteteve publike.

Degët territoriale duke vepruar për llogari të autoriteteve publike, nuk duhet të shmangen nga roli i tyre bashkëpunues me qendrën, në trajtimin dhe zgjidhjen e kërkesave për informacion.

Degët territoriale ndihmojnë koordinatorin e autoritetit publik dhe ndërveprojnë me të nëpërmjet rrugës elektronike dhe zyrtare dhe njëkohësisht këshillohen që të mbajnë marrëdhënie informuese edhe me individët.