

Republika e Kosovës • Republika Kosovo • Republic of Kosovo
Institucioni i Avokatit të Popullit • Institucija Ombudsmena • Ombudsperson Institution

RAPORT ME REKOMANDIME I AVOKATIT TË POPULLIT

A.nr. 431/2017

Arbenita Topalli, Organizata Joqeveritare (OJQ) “Iniciativa për Progres – INPO”

kundër

Komunës së Ferizajt

në lidhje me

Kufizimin e të drejtës për qasje në dokumente publike

drejtuar

Kryetarit të Komunës së Ferizajt

Prishtinë, më 20 dhjetor 2017

Qëllimi i Raportit

1. Qëllim i këtij raporti është tërheqja e vëmendjes Komunës së Ferizajt, lidhur me ankesën e znj. Arbenita Topalli, të parashtruar në emër të Organizatës Jo Qeveritare (OJQ) “Iniciativa për Progres – INPO” për qasje në dokumente publike, analizimi i ligjit për Qasje në Dokumente Publike, detyrat dhe përgjegjësitë e institucioneve përkatëse në raport me zbatimin e këtij ligji në rastet e pranimit të kërkesave për qasje në dokumente publike. Raporti bazohet në faktet, provat, si dhe nga shkresat e lëndës të cilat i posedon Institucionit i Avokatit të Popullit

Baza kushtetuese dhe ligjore

2. Sipas nenit 135, par. 3 të Kushtetutës, “Avokati i Popullit ka të drejtë të bëjë rekomandime dhe të propozojë masa, nëse vëren shkelje të të drejtave dhe lirive të njeriut nga ana e organeve të administratës publike dhe organeve të tjera shtetërore”.
3. Gjithashtu, Ligji Nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit, neni 18, par. 1 përcakton se Avokati i Popullit, mes të tjerash, ka edhe këto përgjegjësi:
 - “të hetojë shkeljet e pohuara të të drejtave të njeriut dhe veprimet e diskriminimit dhe të angazhohet për eliminimin e tyre” (pika 1);
 - “të tërheqë vëmendjen për rastet kur autoritetet i shkelin të drejtat e njeriut dhe të bëjë rekomandim që t’u jepet fund rasteve të tilla dhe kur është e domosdoshme të shprehë mendimin e vet mbi qëndrimet dhe reagimet e autoriteteve përkatëse në lidhje me rastet e tilla” (pika 2);
 - “të bëjë të njohura të drejtat e njeriut dhe përpjekjet për të luftuar të gjitha format e diskriminimit përmes ngritjes së vetëdijesimit, posaçërisht përmes informimit dhe edukimit edhe me anë të mediave” (pika 4);
 - “të rekomandojë Qeverinë, Kuvendin dhe autoritetet tjera kompetente të Republikës së Kosovës për çështjet që kanë të bëjnë me avancimin dhe mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të njeriut, barazisë dhe jo diskriminimit” (pika 5);
 - “t’i publikojë njoftimet, mendimet, rekomandimet, propozimet dhe raportet e veta” (pika 6);
 - “të përgatitë raporte vjetore, periodike dhe të tjera mbi gjendjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, barazisë dhe diskriminimit dhe të kryej hulumtime mbi çështjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, barazisë dhe diskriminimit në Republikën e Kosovës” (pika 8);

Me dërgimin e këtij raporti tek institucionet përgjegjëse, Avokati i Popullit synon të kryejë këto përgjegjësi kushtetuese dhe ligjore.

Përshkrimi i çështjes

Dëshmitë dhe informatat të cilat i posedon Institucioni i Avokatit të Popullit të ofruara nga ankuesi dhe të evidentuara nga hetimi i bërë lidhur me rastin, përmbliidhen si në vijim:

4. Më 18 maj 2017, drejtoresha ekzekutive e OJQ “Iniciativa për Progres - NPO”, i është drejtuar me kërkesë kryetarit të atëhershëm të Komunës së Ferizajt, që t’i ofrojë qasje në marrëveshjen e bashkëpunimit ndërmjet Komunës së Ferizajt dhe kompanisë “Doranova Oyme”, marrëveshje e realizuar në vitin 2014, si dhe raportin e studimit të fizibilitetit lidhur me vlerësimin e pronës komunale.
5. Më 25 maj 2017, parashtruesja e kërkesës, OJQ “Iniciativa për Progres - INPO” ka marr njoftimin 01. Nr. 215/17 në të cilën pos të tjerash thuhet; “ ... *Kërkesa e juaj nuk aprovohet në afatin e paraparë ligjor nga shkaku se zyrtari ligjor në Drejtorinë për Zhvillim Ekonomik, nëpërmes postës elektronike me ka njoftuar se për përgjigjen në kërkesën e juaj na duhet kohë për përgatitje që të japim përgjigje nëse kjo bie në kompetencën tonë, ... për informata të duhura të kontaktoni pas datës 29.05.2017, me zyrtarin e drejtorisë së lartë cekur...* ”.
6. Më 16 qershor 2017, Drejtoresha Ekzekutive e OJQ “Iniciativa për Progres - NPO”, i është drejtuar me parashtrësë Avokatit të Popullit duke kërkuar që në kuadër të përgjegjësiave ligjore, të mbrojë të drejtën për qasje në dokumente publike të kësaj OJQ-je, për shkak se edhe pse kishte kaluar gati 1 muaj, ajo nuk kishte marrë kurrfarë përgjigje lidhur me të.
7. Më 24 korrik 2017, zyrtarja për Qasje në Dokumente Publike në Komunën e Ferizajt e informoi përfaqësuesin e Avokatit të Popullit se ajo më 19 maj 2017, i është drejtuar me kërkesë kryetarit të komunës, lidhur me vendosjen për kërkesën për qasje në marrëveshjen e bashkëpunimit ndërmjet Komunës së Ferizajt dhe kompanisë “Doranova Oyme”, si dhe raportin e studimit të fizibilitetit të pronës komunale, mirëpo nuk ka marr ka marr kurrfarë përgjigje.
8. Më 21 gusht 2017, Avokati i Popullit, i dërgoi letër kryetarit të Komunës së Ferizajt, përmes së cilës kërkoi të informohet për arsyen e kufizimit të qasjes në dokumente publike të OJQ “Iniciativa për Progres – INPO”, e cila kishte parashtruar kërkesë më datën 18 maj 2017.
9. Më 6 shtator 2017, Avokati i Popullit mori përgjigje nga kryetari i Komunës së Ferizajt me këtë përmbajtje;” “... *Sa i përket dokumentit “ Studimi i Fizibilitetit ” , i realizuar paraprakisht nga kompania “ “Doranova”, ju njoftojmë se ky dokument është shikuar nga parashtruesi i ankesës për qasje në dokumente publike, dokument i cili nuk është dorëzuar për shkak të mundësisë së keqpërdorimit*”.
10. Më 18 shtator 2017, përfaqësuesi i Avokatit të Popullit e informoi ankuesen me përmbajtjen e përgjigjes së kryetarit të Komunës së Ferizajt dërguar Avokatit të Popullit, lidhur me rastin e saj.

Instrumentet ligjore të zbatueshme në Kosovë

11. Kushtetuta e Republikës së Kosovës (në tekstin e mëtejshëm Kushtetuta), në nenin 41, paragrafi 1, parasheh të Drejtën për Qasje në Dokumente Publike, sipas të cilit definohet që : “*Secili person gëzon të drejtën të qasjes në dokumente publike*”.
12. Paragrafi 2, i po të njëjtit nen të Kushtetutës, përcakton se dokumentet e mbajtura nga të gjitha institucionet, janë të qasshme për të gjithë, në përjashtim të atyre dokumenteve qasja e të cilave është e kufizuar me ligj: “*Dokumentet që mbajnë institucionet publike*

dhe organet e pushtetit shtetëror, janë publike, me përjashtim të informacioneve që janë të kufizuara me ligj, për shkak të privatësisë, të sekreteve afariste ose të informacioneve të klasifikuara të sigurisë”.

13. E drejta për t'u informuar është e drejtë e garantuar me Deklaratën Universale për të Drejtat e Njeriut, neni 19 i së cilës përcakton se: *“Gjithkush ka të drejtën e lirisë së mendimit dhe të shprehjes; kjo e drejtë përfshin lirinë e mendimit pa ndërhyrje, si dhe lirinë e kërkimit, marrjes dhe përhapjes së informacionit dhe ideve me çfarëdo mjetesh, pa marrë parasysh kufijtë”.*
14. Lirinë për të marrë dhe dhënë informacion e parasheh edhe neni 10, paragrafi 1, i Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (KEDNJ)- [Liria e Shprehjes]: *“Çdokush ka të drejtën e lirisë së shprehjes. Kjo e drejtë përfshin lirinë e mendimit dhe lirinë për të marrë ose për të dhënë informacione dhe ide pa ndërhyrjen e autoriteteve publike dhe pa marrë parasysh kufijtë...”.*
15. Fryma e nenit 41 të Kushtetutës është përcjellë edhe në nenin 1, të Ligjit për Qasje në Dokumente Publike Nr. 03/L-215 (në tekstin e mëtejshëm LQDP), sipas të cilit: *“Ky ligj garanton të drejtën e secilit person fizik dhe juridik, pa diskriminim mbi çfarëdo baze, për të pasur qasje, pas kërkesës, në dokumentet e mbajtura, hartuara apo pranuar nga institucionet publike”.*
16. Neni 7, paragrafi 8, i LQDP thekson shprehimisht se: *“Institucioni publik obligohet që brenda shtatë (7) ditëve, prej kohës së regjistrimit të kërkesës, të nxjerr vendim për lejimin e qasjes në dokumentin e kërkuar ose të japë përgjigje me shkrim për të arsyetuar refuzimin e plotë apo të pjesërishtëm dhe informon kërkuesin për të drejtën që ai ka për parashtrimin e një kërkesë për rishqyrtim. Refuzimi i kërkesës bëhet me aktvendim me shkrim për refuzim të saj”.*
17. Ligji Nr. 05/L-031 Për Procedurën e Përgjithshme Administrative duke trajtuar parimin e administratës së hapur në nenin 9, paragrafi 1, parasheh se: *“Organet publike duhet të veprojnë me transparencë.”*
18. Avokati i Popullit kupton se LQDP, Neni 12, paragrafi 1, parasheh arsyet e përjashtimit të së drejtës për qasje në dokumente publike, ndërsa paragrafi 2 i këtij neni përcakton se: *“Qasja në informata të përmbajtura në një dokument mund të refuzohet nëse zbulimi i tyre dëmton apo ka mundësi të dëmtojë, cilindo nga interesat e përmendura në paragrafin 1. të këtij neni, përveç nëse nuk ekziston ndonjë interes publik më i lartë për të bërë zbulimin”.*

Analiza e rastit dhe konstatimet e Avokatit të Popullit

19. Avokati i Popullit vëren se, lidhur me kërkesën e parashtruar të palës komuna nuk ka nxjerrë fare vendim. LQDP më nenin 8, paragrafi 7, parasheh shprehimisht se *“Institucioni publik obligohet që brenda shtatë (7) ditëve, prej kohës së regjistrimit të kërkesës, të nxjerr vendim për lejimin e qasjes së plot, apo të pjesërishtëm. Avokati i Popullit, duke pasur parasysh se “Vetëm ligji ka autoritetin për përcaktimin të drejtave dhe detyrimeve për personat juridik dhe fizik”, si dhe duke u bazuar në faktet e ofruara, konstaton se mos përgjigja e Komunës së Ferizajt, përkitazi me kërkesën e OJQ*

“Iniciativa për Progres – INPO”, bie në kundërshtim të plotë me dispozitat e Ligjit Nr. 03/L-215 për Qasje në Dokumente Publike.

20. Përpos obligimit të organit të përcaktuar me LQDP, që mbi kërkesën e parashtruar të vendosë çështjen me vendim, Ligji nr. 05/L-031 për Procedurën e Përgjithshme Administrative në nenin 47, parasheh në mënyrë të detajuar strukturën dhe elementet e detyrueshme të aktit administrativ të shkruar, duke theksuar shprehimisht se, akti administrativ i shkruar përmban:

1.1. pjesën hyrëse, që tregon emrin e organit publik që ka nxjerrë aktin, bazën ligjore, emrin e atij të cilit i drejtohet akti, shënim të shkurtër të lëndës së procedurës dhe datën e nxjerrjes;

1.2. pjesën urdhëruese (dispozitivin), që tregon çfarë është vendosur si dhe afatin, kushtin, detyrimin dhe shpenzimet e procedurës, nëse është i zbatueshëm. Dispozitivi mund të ndahet edhe në më shumë pika. Shpenzimet e procedurës përcaktohen në pikë të veçantë të dispozitivit.

1.3. pjesën arsyetuese (në vijim: arsyetimin);

1.4. pjesën përmbyllëse, që tregon kohën e hyrjes në fuqi të aktit, informatat për mjetet juridike, përfshirë organin publik apo gjykatën ku paraqitet mjeti juridik administrativ apo gjyqësor, formën e mjetit, afatin përkatës dhe mënyrën e llogaritjes së tij (këshillën juridike)....

21. Dështimi për të nxjerrë një vendim në formën adekuate dhe me një arsyetim të qëndrueshëm përbën keqadministrim. Po ashtu, mungesa e një vendimi në formën e përcaktuar me ligj tërheqë me vete edhe mungesën e njoftimit të palës për të drejtën në ankesë, gjë që paraqet edhe shkelje të së drejtës në përdorim të mjeteve juridike.

22. Avokati i Popullit, konstaton se mos nxjerrja e vendimit lidhur me kërkesën e palës në një rënë anë dhe përgjigjja dhënë Avokatit të Popullit; “... se ky dokument është shikuar nga parashtruesi i ankesës për qasje në dokumente publike, dokument i cili nuk është dorëzuar për shkak të mundësisë së keqpërdorimit”, nuk ka mbështetje ligjore, për faktin se LQDP, në nenin 12 paragrafi 2, thekson shprehimisht se: “Qasja në informata të përmbajtura në një dokument mund të refuzohet nëse zbulimi i tyre dëmton apo ka mundësi të dëmtojë, cilindo nga interesat e përmendura në paragrafin 1 të këtij neni ...”, duke numëruar në mënyrë taksative interesat që mund të dëmtohen. Ndërsa, në rastin në fjalë komuna nuk ka dhënë asnjë sqarim, nëse dokumenti i kërkuar nga ana e kësaj OJQ-je, do të mund të dëmtonte ndonjë interes të paraparë me LQDP, konkretisht me nenin 12 paragrafi 1.

23. Avokati i Popullit, konstaton se përgjigjja e Zyrtares për Qasje në Dokumente publike e datës 25 shtator 2017, dërguar parashtrueses së kërkesës : “Kërkesa e juaj nuk aprovohet në afatin e paraparë ligjor nga shkakun se zyrtari ligjor në Drejtorinë për Zhvillim Ekonomik, nëpërmes postës elektronike me ka njoftuar se për përgjigjen në kërkesën e juaj na duhet kohë për përgatitje që të japim përgjigje nëse kjo bie në kompetencën tonë... , si dhe mosndërmarrja e asnjë veprimi të mëtejshëm lidhur me kërkesën e parashtruar mbi 5 muaj më parë, tregon dështimin e plotë të organeve të komunës lidhur me rastin në fjalë.

24. Avokati i Popullit tërheqë vëmendjen tek praktika e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (GJEDNJ) që sipas Kushtetutës, neni 53 paraqet bazë për interpretimin e të drejtave të njeriut të garantuara me Kushtetutë. GJEDNJ thekson se vonesat në dhënien e informatës mund t'i heqin në mënyrë të vazhdueshme të gjithë vlerën informatës dhe interesimin lidhur me të, sepse një lajm përbën një shërbim që ikën shpejt dhe vonimi i botimit të tij, edhe për një periudhë të shkurtër kohore, mund t'i mohojë këtij lajmi tërë vlerën dhe interesin (shih rasti *The SundayTimes v. The United Kingdom*).¹
25. Po ashtu, Avokati i Popullit tërheqë vëmendjen edhe tek një rast tjetër i GJEDNJ-së (*Youth Initiative for Human Rights v. Serbia*)² ku është trajtuar kërkesa e një OJQ-je e cila kishte kërkuar nga agjencia serbe e inteligjencës informata se sa persona kanë qenë objekt i përgjimit elektronik nga kjo agjenci në vitin 2005. Agjencia kishte refuzuar qasje në këto informata, mirëpo GJEDNJ ka konstatuar se: “*Duke qenë se parashtuesi i kërkesës, sipas të gjitha gjasave ka qenë i angazhuar në qasjen në informata me të interes për publikun, me qëllim që këto informata të ia paraqesë publikut dhe me këtë të kontribuojë në debatin publik, ka ardhur deri të ndërhyrja në lirinë e shprehjes.*”
26. Avokati i Popullit e mirëpret gatishmërinë për bashkëpunim dhe vlerëson se detyra e kryetarit të komunës është kyçe në forcimin e transparencës dhe demokracisë dhe urë lidhëse ndërmjet institucioneve publike dhe qytetarit, andaj ka edhe përgjegjësi ligjore të përgjigjet në parashtresat e ndryshme të qytetarëve, duke përfshirë edhe ato të qasjes në informata. Siç theksohet në aktgjykimin e GJEDNJ-së (në rastin *Observer And Guardian V. The United Kingdom*)³ “*T'i mohosh publikut informacione mbi funksionim e organeve të shtetit, do të thotë të shkelësh të drejtën themelore të demokracisë*”.
27. Avokati i Popullit konstaton se lidhur me qasjen në dokumente publike, ngjashëm me rastin e OJQ “Iniciativa për Progres - INPO”, Gjykata Themelore në Prishtinë me Aktgjykimin e saj A.nr.1335/12, të datës 26.05.2015, në kontestin administrativ të paditësit “Rrjeti Ballkanik i Gazetarisë Hulumtuese – BIRN” kundër të paditurës Zyra e Kryeministrit të Republikës së Kosovës, ka vendosur pozitivisht duke e aprovuar kërkesëpadinë e paditësit me të cilin gjykata ka detyruar të paditurën Zyrën e Kryeministrit të Republikës së Kosovës, që në afat prej 30 (tridhjetë) ditësh të merr aktvendim me të cilin do t'i lejohet paditësit qasja në të gjitha dokumentet dhe informatat e kërkuara..
28. Prandaj, me qëllim të përmirësimit të respektimit të së drejtës për qasje në dokumente publike si e drejtë kushtetuese dhe ligjore, dhe rritjes së transparencës dhe llogaridhënies e në mënyrë që qytetarët ta shfrytëzojnë këtë të drejtë, si mjet të fuqishëm për kontrollin e punës së organeve të pushtetit, Avokati i Popullit:

Rekomandon Komunën e Ferizajt që:

- 1. Të shqyrtojë kërkesën e OJQ “Iniciativa për Progres-INPO” të datës 18 maj 2017, për qasje në dokumente publike dhe t'i jepet përgjigje e arsyetuar.**

¹ *Case Of The Sunday Times V. The United Kingdom, (Application no. 6538/74, 26 April 1979)*

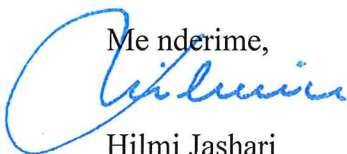
² *Youth Initiative for Human Rights v. Serbia (Application no. 48135/06, 25 June 2013, §24)*

³ *Case Of Observer And Guardian V. The United Kingdom, (Application no. 13585/88, 26 November 1991)*

2. Të ndërmarrë hapa për ngritjen e kapaciteteve të zyrtarëve publik lidhur me zbatimin Ligjit për Qasje në Dokumente Publike

Në pajtim me nenin 132, paragrafi 3 të Kushtetutës së Republikës së Kosovës (“Çdo organ, institucion ose autoritet tjetër, që ushtron pushtet legjitim në Republikën e Kosovës, është i detyruar t’u përgjigjet kërkesave të Avokatit të Popullit dhe t’i paraqesë atij/asaj të gjitha dokumentet dhe informacionet e kërkuara në pajtim me ligj”) dhe nenin 28 të Ligjit Nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit (“Autoritetet, të cilave Avokati i Popullit u ka drejtuar rekomandim, kërkesë ose propozim për ndërmarrjen e veprimeve konkrete, . . . duhet të përgjigjen brenda afatit tridhjetë (30) ditor. Përgjigjja duhet të përmbajë arsyet me shkrim për veprimet e ndërmarra lidhur me çështjen në fjalë”), mirësisht Ju lutemi të na informoni për veprimet që do të ndërmerrni lidhur me këtë çështje.

Me nderime,



Hilmi Jashari
Avokat i Popullit