



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

RAPORT ME REKOMANDIM

I AVOKATIT TË POPULLIT

Ankesa nr. 742/2019

kundër

Agjencisë së Kosovës për Inteligjencë

lidhur me kufizimin e së drejtës për qasje në dokumente publike

Drejtuar: Z. Kreshnik Gashi, Drejtor
Agjencia e Kosovës për Inteligjencë
Rruga "Lidhja e Pejës" (M9)
10000 Prishtinë

Prishtinë, më 19 dhjetor 2019

Qëllimi i raportit

1. Qëllim i këtij raporti është tërheqja e vëmendjes Agjencisë Kosovare të Inteligjencës (më tej në tekst: AKI) për nevojën e ndërmarrjes së veprimeve përkatëse për zbatimin e së drejtës për qasje në dokumente publike, përkitazi me ankesën e Nismës së të Rinjve për të Drejtat e Njeriut (më tej në tekst: YIHRKS), parashtruar kundër AKI-së.

Kompetenca e Avokatit të Popullit

2. Sipas nenit 135, paragrafi 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.”*

Po ashtu, bazuar në nenin 18, paragrafi 1.2, të Ligjit për Avokatin e Popullit, Avokati i Popullit ka përgjegjësi: *“[...]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 [...].”*

Përshkrimi i rrethanave të çështjes

3. Parashtruesi i ankesës është organizata joqeveritare YIHRKS, që për mision ka edhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut, fuqizimin e sundimit të ligjit dhe rolin e rinisë në Kosovë.
4. Më 16 dhe më 29 korrik 2019, YIHRKS-ja, përmes postës elektronike, iu ka drejtuar AKI-së me kërkesë për qasje në informacion, me pyetjet si në vijim:
 - a) Sa raste i ka përgjuar AKI-ja gjatë vitit 2018?
 - b) Sa persona janë përgjuar gjatë viti 2018?
5. Më 19 korrik dhe më 16 gusht 2019, YIHRKS-ja ka marrë përgjigje nga AKI-ja, nëpërmjet së cilës është njoftuar se iu ka refuzuar qasja në bazë të nenit 32 të Ligjit për Agjencinë e Kosovës për Inteligjencë dhe në bazë të nenit 12, paragrafët 1 dhe 2, të Ligjit nr.03/L-215 për Qasje në Dokumente Publike, si dhe në pajtim me Ligjin nr.03/L-178 për Klasifikimin e Informacioneve dhe Verifikimin e Sigurisë.
6. Më 30 gusht 2019, YIHRKS-ja ka parashtruar te Avokati i Popullit ankesë kundër AKI-së, për kufizim të qasjes në dokumente publike/informacion.
7. Më 27 shtator 2019, Avokati i Popullit iu ka drejtuar me shkresë drejtorit të AKI-së, duke kërkuar informata për veprimet që AKI-ja i ka ndërmarrë apo që planifikon t’i ndërmarrë përkitazi me kërkesën e YIHRKS-së për qasje në dokumente publike. Më 11 tetor 2019, Avokati i Popullit ka marrë përgjigje nga AKI-ja, përmes së cilës është njoftuar për veprimet që AKI-ja i ka ndërmarrë përkitazi me ankesën dhe për bazën ligjore me të cilën e ka refuzuar kërkesën e YIHRKS-së për qasje në dokumente publike/informacion.

Instrumentet ligjore

8. Kushtetuta e Republikës së Kosovës, në nenin 41, paragrafi 1, përcakton: *“Secili person gëzon të drejtën të qasjes në dokumente publike.”*; dhe në paragrafin 2 përcakton: *“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.”*

9. Deklarata Universale për të Drejtat e Njeriut, në nenin 19, përcakton: *“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 njoftimit të informacionit dhe ideve me çfarëdo mjeti qoftë, pa marrë parasysh kufijtë.”*
10. Konventa Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Protokollet e saj (KEDNJ), në nenin 10, paragrafi 1, e garanton të drejtën e lirisë së shprehjes, e cila përfshinë lirinë e mendimit dhe lirinë për të marrë ose për të dhënë informacione dhe ide pa ndërhyrjen e autoriteteve publike. Ndërsa paragrafi 2 i këtij neni i përcakton kushtet, kufizimet dhe formalitetet ose sanksionet e parapara me ligj për ushtrimin e këtyre lirive, që përmbajnë detyrime dhe përgjegjësi, e që janë të nevojshme në një shoqëri demokratike, në interes të sigurisë kombëtare, të integritetit territorial ose të sigurisë publike, për mbrojtjen e rendit dhe parandalimin e krimit, për mbrojtjen e shëndetit ose të moralit, për mbrojtjen e dinjitetit ose të të drejtave të të tjerëve, për ta ndaluar përhapjen e të dhënave konfidenciale ose për të garantuar autoritetin dhe paanshmërinë e pushtetit gjyqësor.
11. Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Civile e Politike dhe Protokollet e saj, në nenin 19, paragrafët 1 dhe 2, e garanton të drejtën e lirisë së shprehjes, duke përfshirë lirinë e kërkimit, të marrjes dhe të përhapjes së informacioneve dhe të ideve të të gjitha llojeve: *“Secili duhet të ketë të drejtën e opinionit pa ndonjë ndërhyrje. 2. Secili duhet të ketë të drejtën e lirisë së shprehjes; kjo e drejtë përfshin lirinë e kërkimit, marrjes dhe përhapjes së informacioneve dhe ideve të të gjitha llojeve, pavarësisht nga kufijtë, qoftë me gojë, me shkrim, në formë të shtypur ose artistike, ose me çdo mjet tjetër të zgjedhur prej tij.”*
12. Ligji nr. 06/L-81 për Qasje në Dokumente Publike, në nenin 1, e përcjellë frymën e nenit 41 të Kushtetutës, sipas të cilit: *“Ky ligj garanton të drejtën e secilit person, pa diskriminim mbi çfarëdo baze, për të pasur qasje në dokumente publike, të prodhuara, pranuar, mbajtura apo kontrolluara nga institucionet publike, si dhe të drejtën për ripërdorimin e dokumenteve të sektorit publik.”*

Analiza ligjore

13. Neni 22 i Kushtetutës së Republikës së Kosovës përcakton: *“Të drejtat dhe liritë e njeriut të garantuara me marrëveshjet dhe instrumentet ndërkombëtare [...] garantojnë me këtë Kushtetutë, zbatohen drejtpërdrejtë në Republikën e Kosovës dhe kanë prioritet, në rast konflikti, ndaj dispozitave e ligjeve dhe akteve të tjera të institucioneve publike.”* Në mesin e këtyre instrumenteve ndërkombëtare përfshihet Deklarata Universale për të Drejtat e Njeriut, Konventa Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Protokollet e saj dhe Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Civile e Politike dhe Protokollet e saj.
14. Neni 53 i Kushtetutës së Republikës së Kosovës përcakton: *“Të drejtat e njeriut dhe liritë themelore të garantuara me Kushtetutë, interpretohen në harmoni me vendimet gjyqësore të Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut.”*
15. Ligji nr. 06/L-81 për Qasje në Dokumente Publike (LQDP) zbatohet për të gjitha dokumentet publike që prodhohen, pranohen, mbahen apo kontrollohen nga institucionet publike, përveç në rastet kur kufizohet ndryshe me legjislacionin në fuqi.

16. Derisa refuzimet lidhur me të drejtën për qasje në dokumente publike janë të përcaktuara në nenin 17 të LQDP-së, në bazë të të cilit një institucion publik nuk mund të refuzojë të tregojë nëse ka në posedim një dokument apo të refuzojë qasjen në një dokument publik, përderisa nuk bën një test të dëmit dhe të interesit publik për të përcaktuar nëse dëmi i shkaktuar interesit të mbrojtur mbisundon interesin e publikut për qasje në atë dokument publik.
17. Në rastin konkret, kërkesa e YIHRKS-së ka të bëjë me numrin e rasteve dhe numrin e personave që AKI-ja i ka përgjuar gjatë vitit 2018. Për më tepër, në Ligjin nr. 03/L-063 për Agjencinë e Kosovës për Inteligjencë, në nenin 2, përcaktohet fushëveprimi i AKI-së dhe, ndër të tjera, edhe mundësitë për mbledhjen e informacionit, që përfshijnë edhe përgjimin mobil dhe statik; përgjimin teknik, siç janë pajisjet për dëgjim, përgjim dhe përcjellje (neni 2, paragrafi 2.2). Pra, nuk ka të bëjë me zbulimin e metodave të inteligjencës dhe informacionit të klasifikuar, siç është thënë në përgjigjen e AKI-së drejtuar YIHRKS-së, sepse metodat janë të parapara shprehimisht në ligjin për AKI-në dhe nuk bëhet fjalë për qasje në të dhënat tjera lidhur me statistikat.
18. Avokati i Popullit rikujton se praktika e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (GjEDNj), sipas neni 53 të Kushtetutës, paraqet bazë për interpretimin e të drejtave të njeriut. Po ashtu, Avokati i Popullit vëren se GjEDNj-ja në praktikën e saj vazhdimisht ka vlerësuar: *“Liria e shprehjes përbën një nga themelet esenciale të një shoqërie demokratike, bazuar në paragrafin 2 të nenit 10 të KEDNj, dhe është e zbatueshme jo vetëm për “informacion” apo “ide” të cilat pranohen apo vlerësohen. [...] Jo vetëm që shtypi ka për detyrë të transmetojë informacione dhe ide të tilla, por publiku gjithashtu ka të drejtë t'i pranojë ato. Sikur të ishte ndryshe, shtypi nuk do të ishte në gjendje të luante rolin e tij jetësor të “mbikëqyrësit publik” (Rasti i Observer and Guardian V. The United Kingdom, (Aplikimi nr. 13585/88, 26 nëntor 1991, paragrafi 59 (a) (b)).*
19. Për më tepër, në çështjen *Társaság a Szabadságjogokért kundër Hungarisë (Aplikimi nr. 37374/05)*, gjykata e ka interpretuar më gjerësisht të drejtën e lirisë për të marrë informacion, e që në thelb kjo e drejtë nuk e lejon qeverinë që ta pengojë një person për të marrë informacion të cilin të tjerët dëshirojnë ose mund të jenë të gatshëm ta ndajnë me të (paragrafi 35). Për më tepër, detyrimet e shtetit në çështjet e lirisë së shtypit përfshijnë eliminimin e barrierave në ushtrimin e funksioneve të shtypit në çështjet e interesit publik, ku pengesat e tilla ekzistojnë vetëm për shkak se monopoli i informacionit mbahet nga autoritetet (paragrafi 36). Praktika e GjEDNj-së vazhdimisht e ka njohur kontributin e rëndësishëm të shoqërisë civile në diskutimin e çështjeve me interes publik (*Aplikimi 37374/05*, paragrafi 27).
20. Në rastin konkret, Ligji për Qasje në Dokumente Publike (edhe ligji paraprak¹, por edhe ligji në fuqi²) i ka përcaktuar situatat kur mund të refuzohet qasja në dokumente publike, në mënyrë që të shmanget vendimi arbitrar për refuzimin e qasjes në dokumente publike.
21. Për më tepër, GjEDNj-ja ka vlerësuar se pengesat e krijuara për ta penguar qasjen në informacion me karakter publik mund t'i dekurajojnë ata që punojnë në media apo në

¹ Ligji nr.03/L-215 për Qasje në Dokumente Publike

² Ligji nr. 06/L-081 për Qasje në Dokumente Publike

fusha të ngjashme, për të ndjekur çështje të tilla. Si rezultat, ata mund të mos jenë më në gjendje ta luajnë rolin e tyre kryesor si “vëzhgues publik” dhe aftësia e tyre për të siguruar informacion të saktë dhe të besueshëm mund të ndikohet negativisht (paragrafi 38).

22. Për më tepër, çështja e YIHRKS-së kundër AKI-së është çështje e ngjashme me rastin të cilin e ka trajtuar GjEDNj-ja dhe për të cilin ka gjetur se ka pasur shkelje të nenit 10 të KEDNj-së (*Youth Initiative for Human Rights vs. Serbia* Aplikimi nr. 48135/06, Aktgjykimi i datës 25 shtator 2013). Në këtë aktgjykim, Gjykata ka theksuar përsëri se “liria për të marrë informacion” përfshin të drejtën për qasje në informacion. Për më tepër, qasja në informacion, përveç në raport me media dhe me shtypin e shkruar, u zgjerua edhe në organizatat joqeveritare. Gjykata gjithashtu ka vërejtur se kur një organizatë joqeveritare është e përfshirë në çështje me interes publik, siç është kërkuesi aktual, ajo ushtron rolin e një vëzhguesi publik me rëndësi të ngjashme (paragrafi 20).

Konstatimet e Avokatit të Popullit

23. Avokati i Popullit, për rastin në fjalë, konstaton se AKI-ja ka dështuar në përmbushjen e detyrimeve pozitive lidhur me mundësimin, përkatësisht me lejimin për qasje në dokumente publike sipas kërkesës së parashtruar nga YIHRKS-ja, e cila e drejtë është e garantuar me akte vendore si dhe me instrumente ndërkombëtare. Për më shumë, Avokati i Popullit konsideron se, në rastin konkret, AKI-ja është dashur të veprojë në pajtim me nenin 13, paragrafi 2, të Ligjit nr. 03/L-215 për Qasje në Dokumente Publike, sipas të cilit përcaktohet se kërkuesi ka të drejtë që, pas parashtrimit të kërkesës, të marrë aktvendim të arsyetuar me shkrim nga ai institucion publik, përkitazi me refuzimin dhe të nxjerrë aktvendim me të cilin tregohen arsyet e refuzimit për qasje në dokumente publike. Respektivisht, me hyrjen në fuqi të Ligjit nr. 06/L-081 për Qasje në Dokumente Publike, AKI-ja duhet të veprojë në përputhje me nenin 17, paragrafët 7 dhe 8, të këtij ligji.
24. Nisur nga sa u tha më lart dhe nga praktika gjyqësore e GjEDNj-së, Avokati i Popullit konstaton se kërkesa e YIHRKS-së iu ka drejtuar AKI-së bazuar në Ligjin nr. 06/L-81 për Qasje në Dokumente Publike, cili zbatohet për të gjitha dokumentet publike që prodhohen, pranohen, mbahen, apo kontrollohen nga institucionet publike, përveç në rastet kur kufizohet ndryshe me legjislacionin në fuqi. Kërkesa për qasje në këto të dhëna është me interes publik, duke pasur parasysh se kërkuesja e dokumentit është një organizatë joqeveritare, e cila këto të dhëna i ka kërkuar në kuadër të aktivitetit që e zhvillon dhe konsiderohen si element thelbësor për të zhvilluar një debat në interes të publikut dhe kontributi i shoqërisë civile është i rëndësishëm në diskutimin e çështjeve me interes publik. Avokati i Popullit vlerëson se AKI-ja nuk ka siguruar bazë të mjaftueshme ligjore për kufizimin e qasjes në të dhënat e kërkuara, meqë nuk ka argumentuar se me lejimin e qasjes në këto të dhëna, dëmi i shkaktuar interesit të mbrojtur e mbisundon interesin e publikut për qasje në këto të dhëna.
25. Avokati i Popullit vlerëson se YIHRKS-ja ka kërkuar nga AKI-ja të dhëna faktike në lidhje me përdorimin e masave të mbikëqyrjes elektronike, kërkesë kjo e ligjshme, e cila ngërthen mbledhjen e informacionit me interes publik, me qëllim që këto informacione t’ia japë publikut, duke kontribuar në debatin publik, e që është në kuadër të rolit të OJQ-së si “vëzhgues publik”. Avokati i Popullit më tutje konsideron se, nëse autoritetet

publike vazhdojnë të refuzojnë dhënien e të paktën të dhënave treguese statistikore, është thuajse e pamundur të analizohen veprimet e autoriteteve publike nga publiku i gjerë, e veçanërisht nga ekspertët.

26. Me qëllim të përmirësimit të respektimit të së drejtës për qasje në dokumente publike, si e drejtë kushtetuese dhe ligjore, në mënyrë që qytetarët dhe shoqëria civile ta shfrytëzojnë këtë të drejtë si mjet të fuqishëm për kontrollin e punës së organeve të pushtetit, e që do të ndikonte në përmirësimin e punës së organeve shtetërore dhe rritjen e transparencës të dhe llogaridhënies, Avokati i Popullit, në pajtim me nenin 135, paragrafi 3, të Kushtetutës së Republikës së Kosovës, i

REKOMANDON

Agjencisë së Kosovës për Inteligjencë

- ***YIHRKS-së t'i ofrojë qasje në të dhënat e kërkuara, duke pasur parasysh Kushtetutën e Republikës së Kosovës, praktikën gjyqësore të GjEDNj-së, Ligjin nr. 06/L-081 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 në pajtim me 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”), ju lutemi të na informoni për veprimet që do t’i ndërmerrni lidhur me këtë çështje.

Me nderime,


Hilmi Jashari

Avokat i Popullit