RAPORT ME REKOMANDIME

I

AVOKATIT TË POPULLIT

Ankesa nr. 662/2019

kundër

Ministrisë së Arsimit, të Shkencës dhe të Teknologjisë

lidhur me kufizimin e së drejtës për qasje në dokumente publike

Drejtuar: Z. Ekrem Kastrati, Sekretar i Përgjithshëm
Ministria e Arsimit, e Shkencës dhe e Teknologjisë

Prishtinë, më 5 dhjetor 2019

Qëllimi i Raportit

Qëllim i këtij raporti është identifikimi i shkeljeve të të drejtave dhe të lirive themelore nga Ministria e Arsimit, e Shkencës dhe e Teknologjisë (MAShT) lidhur me ankesën e znj. Edona Kutleshi, gazetare në mediumin Koha Ditore (në tekstin e mëtejmë: ankuesja), të parashtruar për qasje në dokumente publike; analizimin e Ligjit nr. 06/L-081 për Qasje në Dokumente Publike (LQDP) përkitazi me ankesën në fjalë; si dhe identifikimin e detyrave dhe përgjegjësive të institucioneve/autoriteteve publike në raport me zbatimin e këtij ligji në rastet e pranimit të kërkesave për qasje në dokumente publike, si dhe obligimin kushtetues për bashkëpunim me Avokatin e Popullit.

Baza kushtetuese dhe ligjore

1. Sipas nenit 135, paragrafi 3, të Kushtetutës së Republikës së Kosovës: "*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.*"
2. Gjithashtu, me Ligjin nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit, me përgjegjësitë e përcaktuara me nenin 18, paragrafët 1, 2, 4, 5, 6 dhe 8.

Me dërgimin e këtij raporti tek institucionet përgjegjëse, Avokati i Popullit synon që t'i kryejë këto përgjegjësi kushtetuese dhe ligjore.

Përshkrimi i çështjes

Dëshmitë dhe informatat të cilat i ka në dispozicion Avokati i Popullit, të ofruara nga ankuesi dhe të evidentuara nga hetimi i bërë lidhur me rastin, përmblidhen si në vijim:

3. Më 12 qershor 2019, ankuesja përmes postës elektronike iu ka drejtuar MAShT-it me kërkesë për qasje në: "*Raportin lidhur me gjendjen faktike të Librave Amëz të Bartësve Privat të Arsimit të Lartë, të datës 11 shkurt 2019*". Deri në ditën kur ankuesja ka parashtruar ankesë te Avokati i Popullit, ajo ka marrë vetëm konfirmimin për pranimin e kërkesës, por jo edhe përgjigjen.
4. Më 29 gusht 2019, bazuar në nenin 21 të Ligjit nr. 06/L-081 për Qasje në Dokumente Publike (LQDP), ankuesja ka parashtruar ankesë te Avokati i Popullit kundër MAShT-it për mospërgjigje në kërkesën për qasje në dokumente publike.
5. Më 2 shtator 2019, përfaqësuesja e Avokatit të Popullit ka kontaktuar me udhëheqësen e Divizionit për Komunikim me Publikun e MAShT-it, me ç' rast ajo ka pohuar se janë në dijeni për kërkesën e paraqitur dhe se kërkesa u është përcjellë zyrtarëve përgjegjës, por deri me tani nuk ka marrë përgjigje nga ata në mënyrë që t'i përgjigjet ankueses.
6. Më 13 shtator 2019, Avokati i Popullit iu ka drejtuar me shkresë Sekretarit të Përgjithshëm të MAShT-it, nëpërmjet të cilës ka kërkuar informata lidhur me veprimet që janë ndërmarrë dhe për ato që janë planifikuar të ndërmerren lidhur me kërkesën e ankueses. Meqenëse Avokati i Popullit nuk ka marrë përgjigje në këtë shkresë, më 15 tetor 2019, ai iu ka drejtuar përsëri me shkresë Sekretarit të Përgjithshëm të MAShT-it, por as në këtë shkresë nuk ka marrë përgjigje.

Rr./Ul. Migjeni nr./br.21• 10000 • Prishtinë/Priština • Kosovë/Kosovo
Tel: +383 (0) 38 223 782, 223 783, 223 784 • Fax: +383 (0) 38 223 790
www.oik-rks.org • info.oik@oik-rks.org

7. Më 31 tetor 2019, përfaqësuesja e Avokatit të Popullit ka kontaktuar me udhëheqësen e Divizionit për Komunikim me Publikun e MAShT-it, me ç' rast ajo ka pohuar se ende nuk ka marrë përgjigje nga Sekretari i Përgjithshëm, përkitazi me ankesën në fjalë.

Instrumentet ligjore të zbatueshme në Kosovë

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 drejtë kjo e cila përfshin 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 në ushtrimin e këtyre lirive që përmbajnë detyrime dhe përgjegjësi, e që janë të nevojshme në një shoqëri demokratike, në interes të sigurisë kombëtare, integritetit territorial ose 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 të 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, marrjes dhe përhapjes së informacioneve dhe 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, pranuara, mbajtura apo kontrolluara nga institucionet publike, si dhe të drejtën për ripërdorimin e dokumenteve të sektorit publik.*"

13. Ligji nr. 05/L-031 për Procedurën e Përgjithshme Administrative, duke trajtuar parimin e administratës së hapur, në nenin 9, paragrafi 1, parasheh: "*Organet publike duhet të veprojnë me transparencë.*"

Rr./Ul. Migjeni nr./br.21• 10000 • Prishtinë/Priština • Kosovë/Kosovo
Tel: +383 (0) 38 223 782, 223 783, 223 784 • Fax: +383 (0) 38 223 790
www.oik-rks.org • info.oik@oik-rks.org

Analiza ligjore dhe konstatimet e Avokatit të Popullit

14. Neni 22 i Kushtetutës së Republikës së Kosovës përcakton: "*Të drejtat dhe liritë e njeriut të garantuara me marrëveshjet dhe instrumentet ndërkombëtare [...] garantohen 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 Konventa Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Protokollet e saj (KEDNj) dhe Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Civile e Politike dhe Protokollet e saj.

15. 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.*"

16. 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.

17. Ndërsa, 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, e që për çështjen në fjalë interesi i publikut e mbisundon interesin e mbrojtur nga MAShT-i.

18. Avokati i Popullit vëren se kërkesa e ankueses për qasje në dokumente publike, e datës 12 qershor 2019, drejtuar MAShT-it, ka të bëjë me qasje në *Raportin lidhur me gjendjen faktike të Librave Amëz të Bartësve Privat të Arsimit të Lartë*, i datës 11 shkurt 2019, dhe kërkesa në këtë dokument është me interes publik, duke qenë se kërkuesja e dokumentit është gazetare dhe dokumenti i kërkuar ka të bëjë me aktivitetin që e zhvillon në informimin e publikut dhe konsiderohet si element thelbësor për të zhvilluar një debat në interes të publikut dhe kontributi i mediave dhe i shoqërisë civile është i rëndësishëm në diskutimin e çështjeve me interes publik.

19. Nga hetimet përkitazi me ankesën në fjalë, Avokati i Popullit konstaton se MAShT-i fare nuk është përgjigjur në kërkesën e pranuar për qasje në dokumente publike, që bie në kundërshtim me nenin 12, paragrafi 1, të LQDP-së, sipas të cilit institucioni publik detyrohet që brenda 7 ditëve prej kohës së regjistrimit të kërkesës (konfirmimi për pranimin e kërkesë iu ka dërguar ankueses më 13 qershor 2019), të nxjerrë vendim për lejimin e qasjes në dokumentin e kërkuar ose vendim të arsyetuar për refuzimin e plotë apo të pjesshëm dhe ta njoftojë kërkuesin e dokumentit për të drejtat që i ka në raste të tilla. Ndërsa në rastet kur vendoset se dokumentet e kërkuara përmbajnë ndonjërin nga kufizimet e parapara me nenin 17 të LQDP-së, atëherë institucionet publike detyrohen ta bëjnë testin e dëmit dhe interesit publik (neni 18, paragrafët 1 dhe 2).

20. 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*

Rr./Ul. Migjeni nr./br.21• 10000 • Prishtinë/Priština • Kosovë/Kosovo
Tel: +383 (0) 38 223 782, 223 783, 223 784 • Fax: +383 (0) 38 223 790
www.oik-rks.org • info.oik@oik-rks.org

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."[1]

21. Po ashtu GjEDNj-ja, në Aktgjykimin për rastin *Observer and Guardian V. The United Kingdom*, ka theksuar: "*T'i mohosh publikut informacione mbi funksiononim e organeve të shtetit, do të thotë të shkelësh të drejtën themelore të demokracisë.*"[2]

22. Më tej GjEDNj-ja, në rastin *Stell and Morris v The United Kingdom*, i datës 15 maj 2005, ndër të tjera, e konsideron se në një shoqëri demokratike edhe grupet e vogla dhe ato joformale duhet të jenë në gjendje t'i kryejnë aktivitetet e tyre në mënyrë efektive dhe se ekziston një interes i fortë publik që ua mundëson grupeve dhe individëve të jashtëm që të kontribuojnë në debatin publik, duke dhënë informacione me interes të përgjithshëm (paragrafi 89).[3]

23. Për më tepër, në çështjen *Társaság a Szabadságjogokért kundër Hungarisë (Aplikimi nr. 37374/05)*, gjykata e interpretoi më gjerësisht të drejtën e *lirisë për të marrë informacion*, e që në thelb kjo e drejtë nuk e lejon qeverinë ta pengojë një person që të marrë informacion që 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). Gjykata ka vlerësuar se pengesat e krijuara për të penguar qasjen në informacion me karakter publik mund t'i dekurajojnë ata që punojnë në media, apo në 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).

Detyrimi i bashkëpunimit me Avokatin e Popullit dhe pasojat e refuzimit

24. MAShT-i, përveçqë ka dështuar të përgjigjet në kërkesën e ankueses për qasje në dokumente publike, ka dështuar edhe të përgjigjet në kërkesat e Avokatit të Popullit.

25. Kushtetuta e Republikës së Kosovës, me nenin 132, paragrafi 3, përcakton: "*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.*"

26. Ndërsa Ligji nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit, neni 25, përcakton: "*(1) Të gjitha autoritetet kanë për obligim t'i përgjigjen Avokatit të Popullit në kërkesat e tij për zhvillimin e hetimeve, si dhe t'i ofrojnë ndihmë adekuate sipas kërkesës së tij; (2) Refuzimi për të bashkëpunuar me Avokatin e Popullit nga nëpunësi civil, funksionari ose nga autoriteti publik përbën shkak që Avokati i Popullit të kërkojë nga organi kompetent*

[1] Rasti *Observer and Guardian V. The United Kingdom* (Aplikimi nr.13585/88, 26 nëntor 1991, paragrafi 59 (a) (b)).
[2] Rasti *Observer And Guardian V. The United Kingdom* (Aplikimi nr.13585/88, 26 nëntor 1991).
[3] Rasti *Stell and Morris v The United Kingdom* (Aplikimi nr. 68416/01, 15 maj 2005).

Rr./Ul. Migjeni nr./br.21• 10000 • Prishtinë/Priština • Kosovë/Kosovo
Tel: +383 (0) 38 223 782, 223 783, 223 784 • Fax: +383 (0) 38 223 790
www.oik-rks.org • info.oik@oik-rks.org

fillimin e procedurës administrative, duke përfshirë marrjen e masave disiplinore, deri në largimin nga puna ose nga shërbimi civil; (3). Në rastin kur institucioni refuzon të bashkëpunojë ose ndërhyn në procesin e hetimit, Avokati i Popullit ka të drejtë të kërkojë nga prokuroria kompetente fillimin e procedurës ligjore për pengimin e kryerjes së detyrës zyrtare."

Përfundim

27. 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 dhe të llogaridhënies, Avokati i Popullit, në pajtim me nenin 135, paragrafi 3, të Kushtetutës së Republikës së Kosovës, i

REKOMANDON

Ministrisë së Arsimit, të Shkencës dhe të Teknologjisë

- ***Duke pasur parasysh Kushtetutën e Republikës së Kosovës, praktikën gjyqësore të GjEDNj-së, si dhe Ligjin nr. 06/L-081 për Qasje në Dokumente Publike, t'i ofrojë qasje ankueses në dokumentin e kërkuar.***
- ***T'i përgjigjet kërkesave të Avokatit të Popullit brenda afatit të përcaktuar me Ligjin nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit.***

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 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 mirësisht që të na informoni për veprimet që do t'i ndërmerrni lidhur me këtë çështje.

Me nderime,
Avokati i Popullit
Hilmi Jashari

Rr./Ul. Migjeni nr./br.21• 10000 • Prishtinë/Priština • Kosovë/Kosovo
Tel: +383 (0) 38 223 782, 223 783, 223 784 • Fax: +383 (0) 38 223 790
www.oik-rks.org • info.oik@oik-rks.org