



REPUBLIKA E SHQIPËRISË

KOMISIONERI PËR TË DREJTËN E INFORMIMIT DHE MBROJTJEN E TË
DHËNAVE PERSONALE
DREJTORIA E PËRGJITHSHME PËR TË DREJTËN E INFORMIMIT
DREJTORIA E VLERËSIMIT TË ANKESAVE

Nr. 1751 / Prot
5

Tiranë, më 25/11 /2021

VENDIM

Nr. 52 , datë 25 . 11 .2021

PËR

URDHËRIMIN E AUTORITETIT PUBLIK

Në mbështetje të nenit 23 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, pikës 3 dhe 5 të nenit 24, të ligjit nr. 119/2014 “Për të drejtën e informimit”, shkronjës a) të nenit 31/1 të ligjit nr. 9887 datë 10.03.2008 “Për mbrojtjen e të dhënave personale” i ndryshuar,

KONSTATOVA SE:

Ankuesi, Qendra “Res Publica” (në vijim “ankuesi”) ka depozituar pranë Zyrës së Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale (në vijim “Komisioneri”) ankesën nr. 1751 Prot., datë 21.10.2021, me objekt “Ankim ndaj refuzimit për dhënie informacioni dhe kopje të dokumenteve zyrtare”, kundër Autoritetit Publik/Ministria e Drejtësisë (në vijim “Autoriteti Publik”).

Ankuesi, në cilësinë e kërkuesit, nëpërmjet shkresës nr. 131/21 Prot., datë 21.09.2021, ka kërkuar t’i vihet në dispozicion informacioni/dokumentacioni, në lidhje me:

- Një kopje të mendimeve/opinioneve të dhëna nga Ministria e Drejtësisë, për VKM-në “Krijimin, Organizimin dhe Funksionimin e Agjencisë për Media dhe Informim”, të miratuar në mbledhjen e Këshillit të Ministrave, datë 18 shtator 2021.

Autoriteti Publik, nëpërmjet e-mail-it datë 05.10.2021, ka kthyer përgjigje duke argumentuar ndër të tjera se: “...mendimi që jep Ministri i Drejtësisë për çdo projektakt me karakter normativ është pjesë e procesit të vendimmarrjes të Këshillit të Ministrave, i cili nuk mund të bëhet publik për shkak të kufizimeve të vendosura nga neni 17 i ligjit 9000/2003. Në këtë kuptim, Ministri i Drejtësisë, si dhe çdo anëtar tjetër i Këshillit të Ministrave, është i detyruar të respektojë vendimet e marra në mbledhjen e Këshillit të Ministrave. Çdo vlerësim, debat apo raportim, sipas parashikimit të nenit 17, pika 2 të

ligjit 9000/2003 duhet të mbetet konfidenciale. Në këtë drejtim, mendimi i dhënë nga Ministri i Drejtësisë për vendimin nr. 512, datë 18.09.2021 “Për krijimin, organizimin dhe funksionimin e Agjencisë për Media dhe Informim”, të Këshillit të Ministrave, është pjesë e pandashme e detyrimeve që vendos neni 17 i ligjit nr. 9000/2003 për ruajtjen e konfidencialitetit të çdo mbledhje të Këshillit të Ministrave dhe rrjedhimisht, ky detyrim, i lexuar, bashkërisht me kufizimet e përcaktuara nga neni 17 ligjit nr. 119/2014 “Për të drejtën e informimit”, e përjashton Ministrinë e Drejtësisë nga detyrimi për të bërë publike mendimin e kërkuar dhe si rrjedhojë, në këto kushte, kërkesa nuk mund të përmbushet”.

Pas përgjigjes së sipërcituar, ankuesi pretendon se: “...Së pari: informacioni i kërkuar është një informacion publik dhe bën pjesë në kategorinë e informacionit i cili vihet në dispozicion pa kërkesë. Ky informacion disponohet nga Ministria e Drejtësisë, si institucion i cili ka përpiluar informacionin e kërkuar. Së dyti: lidhur me argumentimin e Autoritetit Publik në lidhje me konfidencialitetin, gjykohet se i referohet vetëm vlerësimeve, debateve dhe raportimeve pra diskutimeve dhe qëndrimeve që mbajnë anëtarët e Këshillit të Ministrave gjatë diskutimeve të akteve por nuk i referohen mendimeve/opinioneve që jep Ministri në lidhje me miratimin e një akti, në rastin konkret të mendimeve/opinioneve të dhëna nga Ministria e Drejtësisë në lidhje me VKM-në “Krijimin, Organizimin dhe Funksionimin e Agjencisë për Media dhe Informim” e cila i dërgohet për miratim Këshillit të Ministrave. Vetë ligji nr. 9000/2003 “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Ministrave”, parashikon dhe hartimin e procesverbaleve, raporteve të mbledhjes të cilat nuk parashikohen konfidenciale (neni 21 dhe 22 i ligjit). Pra dhe aktet shoqëruese të aktit që miratohet nuk i nënshtrohen konfidencialitetit. Nëse i referohemi parashikimeve ligjore (neni 24 i ligjit të sipërcituar) dhe rregullave të propozimit të hartimit të një projektakti në asnjë rast nuk parashikohet se mendimet juridike të Ministrisë së Drejtësisë janë konfidenciale dhe si të tilla nuk mund të bëhen publike, pra në rastin e kërkesës sonë nuk kemi të bëjmë me të dhëna konfidenciale dhe si i tillë nuk mund të refuzohet dhënia e informacionit nga ana e autoritetit publik. Së treti, në përgjigjen e tij Autoriteti Publik, gjithashtu e mbështet refuzimin e dhënies së informacionit në nenin 17 të ligjit nr. 119/2014 “Për të drejtën e informimit”, por pa përcaktuar se mbi cilën pikë mbështet qëndrimin e tij. Në rastin konkret kemi të bëjmë me një vendimmarrje me karakter normativ e cila ka një impakt në shoqëri si dhe i shërben transparencës që çdo autoritet publik duhet të bëjë në kuadër të ushtrimit të veprimtarisë së tij”.

Në vijim, ankuesi kërkon nga Zyra e Komisionerit, ushtrimin e kompetencave që i njeh ligji për rastet e refuzimit të dhënies së informacionit si dhe urdhërimin e Autoritetit Publik për dhënien e informacionit/dokumentacionit të cituar si më sipër.

Zyra e Komisionerit pas shqyrtimit paraprak të ankesës, bazës ligjore dhe rrethanave të faktit të paraqitura në të, vlerësoi se ankesa përmbush kriteret formale ligjore, të përcaktuara në nenin 24 të ligjit nr. 119/2014 “Për të drejtën e informimit” (në vijim “LDI”).

Në ndjekje të procedurës për shqyrtimin administrativ të çështjes, si hap paraprak përpara marrjes së vendimit, në përputhje me nenin 10 të ligjit nr. 44/2015 “Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë”, i cili parashikon: *“Organi publik siguron që të gjitha palët dhe persona të tjerë të përfshirë në procedurë të jenë në gjëndje të ndjekin dhe të mbrojnë të drejtat dhe interesat e tyre ligjorë në mënyrë sa më efektive dhe të lehtë të jetë e mundur”*, Zyra e Komisionerit, me shkresën nr. 1751/1 prot., datë 25.10.2021 ka kërkuar nga Autoriteti Publik qëndrimin lidhur me ankesën e paraqitur.

Në vijim, Autoriteti Publik me shkresën nr. 5372/2 Prot., datë 08.11.2021, regjistruar pranë Zyrës së Komisionerit me nr. 1751/2 Prot., datë 10.11.2021, ka informuar ndër të tjera se: *“...Ministria e Drejtësisë vijon të mbajë qëndrimin e shprehur në përgjigjen e dhënë me e-mail-in e datës 05.10.2021, duke riktheksuar se mendimi i Ministrit të Drejtësisë për vendimin nr. 512, datë 18.9.2021, është pjesë e pandashme e detyrimeve që vendos neni 17 i ligjit nr. 9000/2003, për ruajtjen e konfidencialitetit të çdo mbledhje të Këshillit të Ministrave. Sa i përket pretendimit se konfidencialiteti i referohet vetëm vlerësimeve, debateve dhe raportimeve gjatë diskutimeve në mbledhjen e Këshillit të Ministrave dhe jo mendimit që Ministri i Drejtësisë jep për projektaktet, sjellim në vëmendje se pika 62 e vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 584/2003 “Për miratimin e rregullores së Këshillit të Ministrave”, i ndryshuar, parashikon se: “Drejtuesi i mbledhjes paraqet thelbin e projektaktit, i kërkon ministrit propozues, nëse ka komente lidhur me propozimin e tij dhe më pas fton anëtarët e tjerë të Këshillit të Ministrave për të shprehur mendimin e tyre”. Në këtë kuptim, gjatë mbledhjes së Këshillit të Ministrave, Ministri i Drejtësisë merr pjesë duke u shprehur, bazuar në mendimin që kanë dhënë paraprakisht mbi projektvendimin dhe në këto kushte publikimi i tij shkel detyrimin e parashikuar nga neni 17 i ligjit nr. 9000/2003”*.

Pas përgjigjes së sipërcituar, ankuesi ka vijuar me ankimin e regjistruar me nr. 1751/4 Prot., datë 12.11.2021, duke kërkuar detyrimin e Autoritetit Publik për të vënë në dispozicion dokumentacionin sipas objektit të kërkesës.

Me qëllim marrjen e një vendimi sa më objektiv, në zbatim të nenit 24/3 të LDI, në të cilin citohet se: *“Me marrjen e ankesës, Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale... Kur e sheh të nevojshme, zhvillon një seancë dëgjimore publike me pjesëmarrjen e palëve”*, si edhe bazuar dhe në nenin 87 të ligjit nr.44/2015 “Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë”, me shkresën nr. 1751/3 Prot., datë 11.11.2021, Komisioneri ftoi palët në një seancë dëgjimore. Seancë e cila u zhvillua me datë 18.11.2021 me prezencën e koordinatorit për të drejtën e informimit pranë Autoritetit Publik dhe në mungesë të ankuesit, i cili me e-mail-in datë 17.11.2021, bëri me dije se për shkak të angazhimeve të tjera të parapërcaktuara nuk mund të ishte prezent. Ankuesi, sipas kërkesës së Zyrës së Komisionerit, vendosi në dispozicion parashtrimet me shkrim mbi të cilat mbështet vijimin e ankimit. Në përfundim të seancës dëgjimore, pas kërkesës për njohjen me parashtrimet e ankuesit, Zyra e Komisionerit i kërkoi përfaqësuesit të Autoritetit Publik të paraqesi qëndrimin përfundimtar në lidhje me ankesën.

Autoriteti Publik, me shkresën nr. 6099/1 Prot., datë 23.11.2021, rikonfirmoi qëndrimin e reflektuar në aktet shkresore të trajtuara më sipër duke sqaruar ndër të tjera se: “...në lidhje me pretendimin se vetë ligji nr. 9000/2003 në nenet 21 dhe 22 të tij, parashikon hartimin e procesverbaleve dhe raporteve që nuk janë konfidenciale, sjellim në vëmendje se dispozitat e ligjit nuk duhen lexuar dhe interpretuar të veçuara, por në harmoni me njëra tjetrën. Sipas nenit 21, në procesverbal shënohen edhe çështjet që diskutohen, aktet e shqyrtuara, si dhe diskutimet e pjesëmarrësve. Duke qenë se neni 17, parashikon konfidencialitetin e vlerësimeve, debateve dhe raporteve, rrjedhimisht edhe vetë procesverbali është konfidencial, pasi pasqyron pikërisht këto vlerësime dhe debate. Megjithatë, në kuadër të transparencës dhe informimit të publikut, në nenin 22, legjislatori ka parashikuar hartimin dhe publikimin e një raporti përfundimtar mbi problemet e përgjithshme që janë shqyrtuar në mbledhje. Theksojmë se edhe ky raport përmbledh problemet e përgjithshme të shqyrtuara, por përsëri pa dhënë detaje mbi diskutimet e zhvilluara për shkak të detyrimit që buron nga neni 17.

Sa i takon pretendimit se ligji nuk parashikon shprehimisht se mendimet e Ministrisë të Drejtësisë janë konfidenciale, parashikojmë se në bazë të doktrinës dhe rregullave të teknikës legjislativë ligji nuk mund dhe nuk duhet të parashikojë dhe të rregullojë, në detaje, çdo rast, situatë apo marrëdhënie juridike, por vendos rregulla të përgjithshme që zbatohen në situata konkrete duke lexuar dhe interpretuar dispozitat e tij në harmoni me njëra tjetrën. Vlen të theksohet gjithashtu se ministrat detyrohen të përkrahin vendimet e Këshillit të Ministrave dhe të ruajnë konfidencialitetin e diskutimeve (për rrjedhojë edhe mendimeve) gjatë çdo faze të procesit të hartimit dhe miratimit të tyre, përfshirë këtu edhe gjatë fazës së shqyrtimit dhe miratimit në Kuvend të projektligjeve të propozuara nga Këshilli i Ministrave. Pikërisht për këtë arsye, në relacionin shpjegues të projektligjeve që i propozohen Kuvendit nga Këshilli i Ministrave, shënohen vetëm të dhëna të përgjithshme mbi diskutimet dhe mendimet e anëtarëve të Këshillit të Ministrave, pa pasqyruar konkretisht mendimin e tyre.

Ligji nr. 119/2014 “Për të drejtën e informimit”, përbën ligjin kuadër që parashikon të drejtën e informimit të qytetarëve, duke parashikuar edhe kufizimet përkatëse. Megjithatë, në rastin konkret ndodhemi përballë një konflikti të normave pasi ligji i posaçëm, nr.9000/2003, parashikon dhënien e mendimeve të ministrave dhe sipas argumenteve të sipërcituara edhe konfidencialitetin e tyre, ndërsa ligji nr. 119/2014, parashikon bërjen publike të çdo informacioni që disponohet nga autoriteti publik.

Në këtë rast, nevojitet ti referohemi vendimit nr. 20, datë 20.04.2021, të Gjykatës Kushtetuese që për rastet e konfliktit të normave, është shprehur se: “ndërmjet normave me fuqi të ndryshme juridike, norma me fuqi më të lartë ka epërsi në raport me normën tjetër (lex superior derogat inferiori). Ndërsa në rastin e normave me të njëjtën fuqi juridike, Gjykata thekson se zbatohen se zbatohen parimet, sipas të cilave norma e posaçme ka epërsi ndaj normës së përgjithshme (lex specialis derogat generali) dhe se norma që ka hyrë në fuqi më vonë ka përparësi nga norma e mëparshme.”

Në kushtet kur këto ligje kanë fuqi të ndryshme juridike pasi ligji nr. 9000/2003 është miratuar me tri të pestat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit në bazë të shkronjës “a”, të pikës 2, të nenit 81 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, normat e tij kanë epërsi ndaj ligjit nr. 119/2014”.

Pas konsultimit të legjislacionit përkatës dhe dokumentacionit të administruar gjatë hetimit administrativ, Komisioneri konstaton se argumentet e dhëna nga Autoriteti Publik për mos vënien në dispozicion të dokumentacionit nuk qëndrojnë.

Në nenin 2, të LDI parashikohet se: *“Autoritet publik” është çdo organ administrativ i parashikuar në legjislacionin në fuqi për procedurat administrative, organet ligjvënëse, gjyqësore dhe ato të prokurorisë së çdo niveli, organet e njësive të qeverisjes vendore të çdo niveli, organet shtetërore dhe entet publike, të krijuara me Kushtetutë ose me ligj”.* Në kuptim të këtij parashikimi, Ministria e Drejtësisë është Autoritet Publik dhe subjekt i LDI, për rrjedhojë detyrohet për zbatimin e tij, duke garantuar njohjen e publikut me informacion në kuadër të transparencës.

Ndërkohë, në nenin 1 të ligjit nr. 9000, datë 30.01.2003 *“Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Ministrave”*, përcaktohet se: *“Ky ligj rregullon organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Ministrave, të Kryeministrit, të Zëvendëskryeministrit, të ministrit, të institucioneve në varësi të tyre, të Sekretarit të Përgjithshëm të Këshillit të Ministrave, marrëdhëniet ndërmjet tyre, si dhe aktet nënligjore, që nxjerrin këto organe”.* Gjithashtu, vendimi nr. 584, datë 28.8.2003 *“Për miratimin e rregullores së Këshillit të Ministrave”*, i ndryshuar, në Kreun I, parashikon se: *“Kjo rregullore ka si qëllim përcaktimin e rregullave dhe procedurave lidhur me: a) përgatitjen dhe paraqitjen e projektakteve, si dhe shqyrtimin e tyre në Këshillin e Ministrave; b) organizimin e mbledhjeve të Këshillit të Ministrave...”*

Në këto kushte, neni 17 i ligjit nr. 9000, datë 30.01.2003 *“Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Ministrave”*, i cituar nga Autoriteti Publik, i cili parashikon se: *“1. Anëtarët e Këshillit të Ministrave duhet t'i respektojnë vendimet e marra në mbledhjet e Këshillit të Ministrave. Ata duhet të mënjanojnë në mënyrë të veçantë çdo shprehje mospajtimi dhe të mbrojnë ose të përkrahin vendimet e lartpërmendura, pavarësisht nga fakti nëse kanë marrë pjesë ose jo në mbledhje, ose nëse kanë votuar pro ose kundër tyre. 2. Vlerësimet, debatet dhe raportimet mbeten kofidenciale”*, i referohet konkretisht organizimit dhe funksionimit të mbledhjeve të anëtarëve të Këshillit të Ministrave, lidhur me diskutimet/vlerësimet dhe jo akteve të cilat prodhohen/përpilohen nga autoritetet publike në kuadër të detyrës së tyre funksionale.

Rrjedhimisht, këto akte, të cilat përpilohen dhe regjistrohen pranë Autoritetit Publik, përbëjnë informacion publik në kuptim të pikës 2, të nenit 2, të LDI në të cilën parashikohet se, *“informacion publik” konsiderohet çdo e dhënë e regjistruar në çfarëdo lloj forme dhe formati, gjatë ushtrimit të funksionit publik pavarësisht nëse është përpiluar ose jo nga Autoriteti Publik”.*

Për sa më sipër, Komisioneri vlerëson se, nuk jemi përpara konfliktit të normave juridike midis ligjit të posaçëm dhe LDI, sipas argumentit të përdorur nga Autoriteti Publik, pasi këto legjislacione rregullojnë dy fusha veprimtarie të ndryshme.

Në këto kushte, legjislacioni që rregullon të drejtën e njohjes me informacionin që prodhohet ose mbahet nga autoritetet publike është LDI, ligj ky i cili parashikon bërjen publike të informacionit që disponohet nga këta të fundit.

Por, edhe nëse ky dokumentacion do të kishte aspekte konfidenciale, si edhe pretendon Autoriteti Publik, në frymën e pikës 6 të nenit 17 të ligjit nr. 119/2014 “Për të drejtën e informimit”, sipas të cilit “*Nëse kufizimi prek vetëm një pjesë të informacionit të kërkuar, pjesa tjetër nuk i refuzohet kërkuarit. Autoriteti Publik tregon qartë pjesët e dokumentacionit përkatës që janë refuzuar, si dhe në bazë të cilës pikë të këtij neni është bërë ky refuzim*”, ai duhet të kishte vlerësuar kufizimin e pjesëve të cilat sipas gjykimit të tij i nënshtrohen kufizimeve të trajtuara më sipër, duke vënë në dispozicion të kërkuarit pjesën tjetër të tij.

Konstatohet gjithashtu se, Autoriteti Publik në asnjë moment nuk ka argumentuar apo cituar se në cilën pikë të nenit 17 të LDI e mbështetet qëndrimin e tij lidhur me mosvënien në dispozicion të dokumentacionit të kërkuar. Pasi, është ky nen i cili parashikon mundësinë e kufizimit e të drejtës për informim, shkaqet dhe arsyet që mund të çojnë një autoritet për të kufizuar të drejtën për informim, si dhe rastet përjashtimore nga ky rregullim.

Theksojmë se e drejta për t’u informuar është një prej të drejtave themelore të njeriut, e parashikuar në nenin 23 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë. Kjo e drejtë duhet parë e lidhur ngushtë me parimin e transparencës dhe llogaridhënies, si një shtyllë tjetër themelore e shtetit të së drejtës. Funksionimi i tyre do të ishte në interesin e të dy palëve.

Në pikën 3 të nenit 3 të LDI parashikohet se, “*Çdo person ka të drejtë të njihet me informacionin publik, nëpërmjet dokumentit origjinal ose duke marrë një kopje të tij në formën ose formatin që mundëson akses të plotë në përmbajtjen e dokumentacionit*”.

PËR KËTO ARSYE

Bazuar në shkronjat b) dhe ç) të pikës 5 të nenit 24, nenit 10 dhe 12 të ligjit nr. 119/2014 “Për të drejtën e informimit”, shkronjën a) të pikës 1 të nenit 18 të ligjit nr. 49/2012 “Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”, i ndryshuar,

V E N D O S A:

1. Pranimin e ankesës nr. 1751 Prot., datë 21.10.2021 të Qendrës “Res Publica”, përfaqësuar nga z. Dorian Matlija, kundër Autoritetit Publik “Ministria e Drejtësisë”, me objekt “*Ankim ndaj refuzimit për dhënie informacioni dhe kopje të dokumenteve zyrtare*”.

2. Urdhërimin e Autoritetit Publik, për vënien në dispozicion të dokumentacionit sipas kërkesës për informacion datë 21.09.2021, duke respektuar kufizimet, në përputhje me pikën 6 të nenit 17 të ligjit nr. 119/2014 “Për të drejtën e informimit”, konkretisht: *(Një kopje të mendimeve/opinioneve të dhëna nga Ministria e Drejtësisë, për VKM-në “Krijimin, Organizimin dhe Funkcionimin e Agjencisë për Media dhe Informim”, të miratuar në mbledhjen e Këshillit të Ministrave, datë 18 shtator 2021), brenda datës 06.12.2021.*
3. Kundër këtij vendimi palët kanë të drejtën e ankimit në Gjykatën Administrative Tiranë, brenda 45 ditëve nga marrja dijeni, sipas nenit 25 të Ligjit nr. 119/2014 “Për të drejtën e informimit”.
4. Ky vendim u shpall sot në datë 25.11.2021.

KOMISIONERI

Besnik Dervishi

