

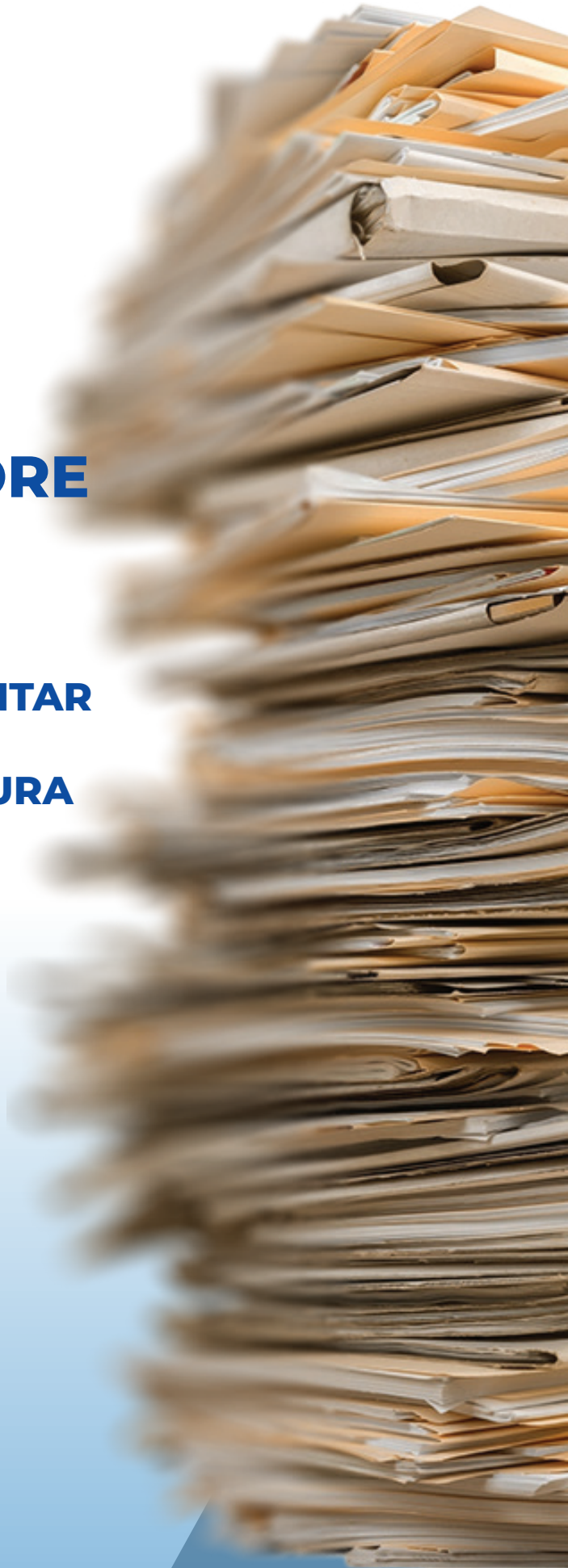


This project is funded by
the European Union



ANALIZË STATISTIKORE

**ROLI I MEKANIZMIT PARLAMENTAR
NË FUQIZIMIN
E INSTITUCIONEVE TË PAVARURA**





This project is funded by
the European Union



ROLI I MEKANIZMIT PARLAMENTAR NË FUQIZIMIN E INSTITUCIONEVE TË PAVARURA

Ky botim është prodhuar në kuadër të projektit “Evropa respekton të drejtat e njeriut”, zbatuar nga organizata “Together for Life” dhe “Act For Society”, me mbështetjen financiare të Bashkimit Evropian. Përmbajtja e këtij dokumenti është përgjegjësi e vetme e TFL dhe nuk pasqyron domosdoshmërisht pikëpamjet e Bashkimit Evropian.

Përmbajtja e Lëndës

1. HYRJE.....	7
2. ROLI I INSTITUCIONEVE TË PAVARURA NË PROCESIN E INTEGRIMIT EVROPIAN TË SHQIPËRISË.....	9
3. MEKANIZMI PARLAMENTAR.....	10
4. PËRQASJA METODOLOGJIKE.....	12
5. NDIKIMI I MPM NË PERFORMANCËN E INSTITUCIONET E PAVARURA TË TË DREJTAVE TË NJERIUT.....	13
5.1- AVOKATI I POPULLIT - OMBUDSMAN.....	13
5.1.1 Krijimi.....	13
5.1.2 Funksionimi.....	14
5.1.3 Përgjigjja e institucioneve ndaj kërkesave për shpjegime.....	15
5.1.4 Zbatimi i të drejtave të veçanta nga institucionet.....	17
5.1.5. E drejta për mbrojtje nga dhuna.....	17
5.1.6 E drejta e pronës.....	18
5.1.7. E drejta për kujdes shëndetësor.....	18
5.1.8. E drejta për arsimim.....	19
5.1.9 Zbatimi i rekomandimeve.....	20
5.1.10. Administrata publike.....	21
5.1.11. Procesi i konsultimit të legjislacionit në fushën e të drejtave.....	23
5.1.12 Zbatimi i rezolutës së Kuvendit nga Avokati i Popullit.....	24
5.2 - KOMISIONERI PËR TË DREJTËN E INFORMIMIT DHE MBROJTJEN E TË DHËNAVE PERSONALE.....	25
5.2.1 Krijimi.....	25
5.2.2 E drejta e informimit.....	26
5.2.2.1. Trajtimi i ankesave.....	27
5.2.2.2. Zbatimi i kërkesave të Komisionerit nga entitetet publike.....	29
5.2.2.3. Niveli i zbatimit të vendimeve dhe rekomandimeve të Komisionerit.....	30
5.2.2.4. Ankimimi në gjykatë.....	31
5.2.2.5. Monitorimi i zbatimit të Ligjit “Për të Drejtën e Informimit”.....	32
5.2.3 Mbrojtja e të dhënave personale.....	33
5.2.3.1 Trajtimi i ankesave.....	33
5.2.3.2 Rekomandime/Vendime/ Urdhra.....	33
5.2.3.3 Goditja e vendimeve në Gjykatë.....	34
5.2.4. Procesi i konsultimit të legjislacionit.....	35
5.2.5. Niveli i zbatimit të Rezolutës së Kuvendit 2017.....	36
5.3 - KOMISIONERI PËR MBROJTJEN NGA DISKRIMINIMI.....	37
5.3.1 Krijimi.....	37
5.3.2.Vendimmarrja e KMD bazuar tek ankesat.....	38
5.3.3 – Vendime me diskriminim ndaj subjekteve publike dhe private.....	39
5.3.4 Vendime diskriminimi ndaj institucioneve qendrore vs vendime ndaj institucioneve vendore.....	40
5.3.5 Vendimet e KMD sipas fushës.....	41
5.3.6 Ankimi në gjykatë i vendimeve.....	41
5.3.7 Rekomandime e KMD ndaj subjekteve.....	42
5.3.8 Sanksionet.....	42
5.3.9. Pjesëmarrja e KMD-së në proceset gjyqësore.....	43
5.3.10. Rekomandime legjislative dhe opinione.....	44
5.3.11. Niveli i zbatimit të rezolutës së Kuvendit nga KMD.....	45
6. MBIKËQYRJA EFEKTIVE E PARLAMENTIT, SFIDË PËR TË ARDHMEN.....	46
7. MBULIMI MEDIATIK I RAPORTIMEVE NË KUVEND TË INSTITUCIONEVE TË PAVARURA.....	48
8. KONKLUZIONE DHE REKOMANDIME.....	49

Lista e shkurtimeve

IPDNJ	Institucione të Pavarura të të Drejtave të Njeriut
IKDNJ	Institucione Kombëtare për të Drejtat e Njeriut
AP	Avokati i Popullit
KMD	Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi
KDIMDP	Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale
LMD	Ligji për Mbrojtjen nga Diskriminimi
BE	Bashkimi Evropian
KE	Komisioni Evropian
MPM	Mekanizmi i Përbashkët i Monitorimit
KKIE	Këshillit Kombëtar për Integrimin Evropian
LMD	Ligji për Mbrojtjen nga Diskriminimit

HYRJE

Në këtë dokument bëhet një përpjekje për të analizuar performancën e Institucioneve të Pavarura të Drejtave të Njeriut në Shqipëri (IPDNj). Në kuptimin e këtij studimi IPDNj janë ato institucione të krijuara me Kushtetutë ose me ligj të veçantë nga Kuvendi dhe që raportojnë përpara tij. IPDNj njihen edhe si Institucione Kombëtare për të Drejtat e Njeriut dhe janë garante të demokracisë dhe të drejtave të njeriut. Këto institucione përbëjnë një pjesë kryesore të shtetit të së drejtës dhe qeverisjes demokratike në fushën e drejtave të njeriut. Së bashku me pushtetin ekzekutiv, legjislativ dhe gjyqësorin, IPDNj kontribuojnë për mbikëqyrjen e zbatimit të legjislacionit në fushën e drejtave të njeriut nga të gjitha institucionet publike dhe jopublike.

Roli i institucioneve të pavarura është kyç në një demokraci funksionale pasi, siç theksoi ambasadori i BE në Tiranë, Luigi Soreca, në fjalën e mbajtur në prill 2019 në Parlamentin shqiptar, ato *“janë shtylla kurrizore e një shteti dhe shoqërie demokratike”*.

Institucionet e pavarura të përfshira në këtë studim, të cilat kontrollojnë zbatimin e legjislacionit që mbron të drejtat dhe liritë themelore të qytetarëve në Shqipëri, janë:

- Avokati i Popullit (AP),
- Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale (KDIMDP)
- Komisioneri i Mbrojtjes nga Diskriminimi (KMD).

Avokati i Popullit është institucion kushtetues, ndërsa dy institucionet e tjera janë organe që funksionojnë në bazë të ligjit organik. Të tria këto institucione të pavarura konsiderohen si garante të demokracisë, të shtetit ligjor dhe të drejtave të njeriut dhe pjesë e sistemit të kontrollit të pushtetit, si parimi bazë i një qeverisjeje demokratike.

Në qendër të këtij studimi është mbledhja dhe analizimi i të dhënave dhe hartimi i një raporti statistikor mbi punën tre-vjeçare (2016, 2017, 2018) të tre institucioneve të pavarura, duke vlerësuar ndikimin që ka patur në performancën e tyre ngritja nga Kuvendi i Shqipërisë i Mekanizmit të Përbashkët të Monitorimit (MPM) në vitin 2017, nëpërmjet vendimit “Për krijimin e mekanizmit të përbashkët për monitorimin sistematik të ndjekjes dhe zbatimit të rekomandimeve të institucioneve të pavarura kushtetuese dhe atyre të krijuara me ligj”.

Qëllimi i ngritjes së këtij mekanizmi është bashkëpunimi ndër-institucional mes Kuvendit të Shqipërisë, qeverisë dhe institucioneve të pavarura kushtetuese dhe të krijuara me ligj, për t'i dhënë zgjidhje problematikave të hasura në zbatimin e rekomandimeve të institucioneve të pavarura, rritjen e logaridhënies të organeve të ekzekutivit dhe administratës publike si dhe për forcimin e kontrollit parlamentar të Kuvendit në këtë proces.

Studimi bazohet në analizën e marrëdhënieve të institucioneve të pavarura me institucionet e tjera dhe nivelin e zbatimit të rekomandimeve apo sanksioneve administrative nga ana e institucioneve publike dhe jopublike.

Institucionet e pavarura në Shqipëri janë kryesisht të reja dhe përballen me sfida që kanë të bëjnë me pamjaftueshmërinë e vetë atyre për të përmbushur 100% misionin e tyre, si dhe me neglizhencën dhe indiferencën e institucioneve për të marrë në konsideratë dhe për të zbatuar vendimet dhe/apo rekomandimet e tyre.

IPDNj-të kanë tagrin e dhënies së rekomandimeve dhe vendimeve në fushat që mbulon secila prej tyre ndaj të gjithë institucioneve që kanë për detyrë të zbatojnë legjisllacionin për të garantuar të drejtat e njeriut. KMD dhe KDIMDP u njihet e drejta edhe të venë sanksione administrative - gjoba, në rast të moszbatimit të rekomandimeve apo vendimeve. Avokati i Popullit është vetëm institucion rekomandues.

Të tre institucionet veprojnë në fusha specifike për qëllime specifike. Baza ligjore me të cilën veprojnë KMD dhe KDIMDP është më e ngushtë se ajo me të cilën vepron Avokati i Popullit, p.sh. Komisioneri për të Dhënat Personale dhe Komisioneri për Diskriminimin përgjithësisht ka si bazë ligjore ligjin e vet organik. Ato gjithashtu ndryshojnë nga personaliteti juridik, vetëm Avokati i Popullit është organ i parashikuar nga Kushtetuta, institucionet e tjera janë të krijuara me ligj. Përzgjedhja e titullarëve bëhet nga Kuvendi, por me kriterë më të buta se sa në përzgjedhjen e Avokatit të Popullit. Komisionerët kanë të drejtë të marrin vendime, ndërsa Avokati i Popullit vepron vetëm me rekomandime. Komisionerët veprojnë dhe shtrijnë juridiksionin si në sektorin privat dhe atë publik, kurse Avokati i Popullit e shtrin juridiksionin e tij vetëm në sektorin publik.

Tre institucionet kanë nënshkruar një marrëveshje të përbashkët me qëllim forcimin e bashkëpunimit mes tyre, në përputhje me legjisllacionin në fuqi, sipas veprimtarisë specifike, për të rritur efektivitetin në respektimin e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut nga organet e administratës publike dhe më gjerë.

Gjetjet e këtij studimi tregojnë se, në përgjithësi, kuadri ligjor për funksionimin e tre institucioneve të pavarura është në përputhje me standardet ndërkombëtare dhe u lejon atyre të përmbushin detyrat e tyre. Megjithatë, niveli i ndikimit të vendimmarrjes së tyre tek institucionet e tjera, është ende jo i kënaqshëm, madje ky fenomen evidentohet edhe pas ngritjes së Mekanizmit të Përbashkët të Monitorimit.

Ky raport do të shërbejë si bazë për të pasur një pasqyrë të punës së IKDNJ në garantimin e të drejtave të njeriut nga veprimet dhe/ose mosveprimet e institucioneve publike. Veçanërisht ajo do të fokusohet në ndryshimet që ka sjellë ngritja e MPM në nivelin e zbatimit të rekomandimeve të institucioneve të pavarura. Kjo do të realizohet duke analizuar të dhënat për të matur ndryshimet para dhe pas krijimit të mekanizmit mbikqyrës parlamentar.

Seksioni i fundit, në këtë studim paraqet konkluzione dhe rekomandime për përmirësimin e efikasitetit të punës së institucioneve të pavarura.

ROLI I INSTITUCIONEVE TË PAVARURA NË PROCESIN E INTEGRIMIT EVROPIAN TË SHQIPËRISË

IPDNj janë institucione të rëndësishme në procesin e integrimit evropian dhe anëtare të Këshillit Kombëtar për Integrimin Evropian (KKIE). KKIE është struktura më e lartë këshillimore kombëtare për integrimin evropian i ngritur pranë Kuvendit, i cili është përgjegjës për nxitjen dhe garantimin e bashkëpunimit gjithëpërfshirës ndërmjet forcave politike, institucioneve publike dhe shoqërisë civile, si dhe rritjen e transparencës në vendimmarrje për çështjet e integrimit.

IPDNj bëjnë pjesë në institucionet raportuese shqiptare pranë KE për përmbushjen e rekomandimeve në fushën e të drejtave të njeriut në kuadër të procesit të integrimit evropian.

Duke iu referuar përparimit të bërë nga Shqipëria në fushën e të drejtave të njeriut, në Progres Raportin e KE për Shqipërinë, të vitit 2019 theksohet se *“Shqipëria përputhet në përgjithësi me instrumentet ndërkombëtare të të drejtave të njeriut dhe ka ratifikuar shumicën e konventave ndërkombëtare që lidhen me mbrojtjen e të drejtave themelore.”*

Një vend të rëndësishëm Raporti i kushton IPDNj, duke vënë në dukje se *“zbatimi efektiv i rekomandimeve të Avokatit të Popullit nga administrata publike duhet të forcohet dhe të bëhet më sistematike”*. I rëndësishëm për KE është forcimi i kapaciteteve të këtyre institucioneve, kur thekson se *“një qasje gjithëpërfshirëse e synuar është e nevojshme për të forcuar kapacitetet e Avokatit të Popullit dhe të Komisionerit për Mbrojtjen nga Diskriminimi në trajtimin e rasteve të shkeljeve të të drejtave të njeriut... Kapacitetet e zyrës së Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave duhet të jenë adekuate për të kryer detyrat e saj në mënyrë efektive.”*

MEKANIZMI PARLAMENTAR

Me qëllim rritjen e nivelit të zbatimit të rekomandimeve të institucioneve të pavarura nga administrata publike, në 2017, me Vendimin “Për krijimin e Mekanizmit të Përbashkët për Monitorimin Sistemik të Ndjekjes dhe Zbatimit të Rekomandimeve të Institucioneve të Pavarura Kushtetuese dhe atyre të krijuara me Ligj” dhe më 2018, me vendimin “Për miratimin e Manualit të *Monitorimit Vjetor dhe Periodik*”, u vendos si domosdoshmëri rritja e rolit të Kuvendit në ndjekjen e zbatimit të rekomandimeve të institucioneve të pavarura kushtetuese dhe atyre të krijuara me ligj.

Mekanizmi parlamentar u krijua me iniciativë të Shërbimit të Monitorimit të Institucioneve të Pavarura në Kuvend. Ideja u propozua në nëntor të vitit 2016 dhe u mirëprit nga të gjithë. Ajo u formalizua me vendimin 49/2017, të miratuar më datën 20 prill 2017 nga Kuvendi i Shqipërisë.

Krijimi i këtij mekanizmi u bazua në dy nevoja:

- i) *Së pari*, në nevojën për të forcuar kontrollin parlamentar mbi qeverinë dhe për të zbatuar më mirë rekomandimet e institucioneve të pavarura nga ana e institucioneve publike; dhe
- ii) *Së dyti*, në nevojën e monitorimit efektiv të veprimtarisë së institucioneve të pavarura nga Kuvendi.

Mekanizmi, referuar edhe rekomandimeve të lëna nga Progres Raporti i Bashkimit Evropian, u parashikua t'i shërbejë rritjes së llogaridhënies të organeve të ekzekutivit dhe administratës publike në tërësi për zbatimin në kohë dhe në mënyrë të plotë të rekomandimeve të institucioneve të pavarura.

Qëllimi i ngritjes së këtij mekanizmi është:

- rritja e transparencës së institucioneve qeveritare;
- forcimi i bashkëpunimit dhe komunikimit ndërinstitucional;
- informimi dhe konsultimi me institucionet e pavarura gjatë procesit ligjbërës dhe rritja e rolit mbikqyrës të Kuvendit, si dhe
- forcimi i kapaciteteve institucionale dhe financiare.

Ndër të tjera, MPM është një mundësi për institucionet e pavarura që të shërbejnë si “lakmues” për të identifikuar në kohë dhe për të paralajmëruar rreziqet që i kanosen interesit publik por, mbi të gjitha, që të bëhen syri dhe veshi i qytetarëve ndaj qeverisjes dhe institucioneve publike. Bazuar në rëndësinë që ka mbrojtja e të drejtave të njeriut si vlerë e parimeve bazë të Bashkimit Evropian, Mekanizmi i ka kërkuar Qeverisë të raportojë në fund të çdo viti mbi gjendjen e zbatimit të rekomandimeve të Avokatit të Popullit dhe institucioneve të tjera që mbrojnë të drejtat e njeriut. Këto ndryshime pritet të ndikojnë në të ardhmen në mënyrë të dukshme në rritjen e performancës së IPDNj.

Në mbledhjen e thirrur nga Kryetari i Kuvendit, në prill të vitit 2019 me 21 institucionet e pavarura u vu në dukje se niveli i zbatimit të rekomandimeve

të institucioneve të pavarura gjatë vitit 2018 rezulton të jetë rreth 40 përqind.¹ Ky është një tregues se edhe një vit pas ngritjes së MPM, niveli i zbatimit të rekomandimeve nga ana e institucioneve publike, përfshirë ato qendrore mbetet ende i ulët.

1. <https://www.parlament.al/News/Index/7313>



PËRQASJA METODOLOGJIKE

Studimi përfshin fillimisht një fazë paraprake të Rishikimit të Literaturës, duke eksploruar çdo element të veçantë kërkimi. Studimi, gjithashtu, përfshin një komponent kërkimi sasior dhe cilësor. Për zhvillimin e këtij studimi u analizuan të dhënat e ofruara nga institucionet e pavarura, pas kërkesës për informacion; të dhënat e analizuara nga buletinët vjetore të këtyre institucioneve, dokumentet parlamentare, raportet e medias si dhe raportet e progresit të Komisionit Evropian për Shqipërinë.

Faza e rishikimit të literaturës u ndërmorr dhe shërbeu për t'u thelluar si horizontalisht edhe vertikalisht në objektivat e hulumtimit. Kjo fazë konsistoi në mbledhjen dhe analizën e të dhënave, raporteve, dokumenteve, strategjive, legjislacionit ekzistues për panoramën e institucioneve të pavarura në Shqipëri. Raporti i plotë i prodhuar nga rishikimi i literaturës shërbeu si bazë e mirë për çështjet dhe pyetjet kërkimore (instrumentet e kërkimit), të cilat u përdorën në fazat e mëvonshme nga instrumentet kërkimore sasiorë dhe cilësorë.



NDIKIMI I MPM NË PERFORMANCËN E INSTITUCIONET E PAVARURA TË TË DREJTAVE TË NJERIUT

5.1- AVOKATI I POPULLIT - OMBUDSMAN

5.1.1 Krijimi

Në Kushtetutën e parë pas rënies së sistemit komunist në Shqipëri, të miratuar në vitin 1998, iu kushtua vëmendje e veçantë mbrojtjes së të drejtave të njeriut, duke parashikuar në nenet e saj për herë të parë në historinë e shtetit shqiptar ngritjen e një institucioni të posaçëm. Ky institucion u emërua 'Avokati i Popullit' dhe ishte institucioni kryesor për mbikëqyrjen e zbatimit të legjislativës në këtë fushë. Duke ndjekur modelin klasik të Ombudsmanit parlamentar, Kuvendi i Shqipërisë miratoi ligjin organik "Për Avokatin e Popullit", në vitin 1999, duke e afirmuar këtë institucion, si një garanci kushtetuese për mbrojtjen e të drejtave, lirive dhe interesave të ligjshëm të individit, qofshin ata shtetas shqiptarë, të huaj, rezident të rregullt ose jo në Shqipëri, refugjatë, si dhe të personave pa shtetësi që ndodhen në territorin e Republikës së Shqipërisë. Kjo mbrojtje sigurohet nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme dhe të parregullta të organeve të administratës publike.² Avokati i Popullit është nxitës i standardeve më të larta të të drejtave dhe lirive të njeriut në vend (neni 2).

AP e ushtron funksionin e vet mbi të gjithë institucionet shtetërore, me përjashtim të Presidentit të Republikës dhe Kryeministrit. Po ashtu, vendimet dhe urdhrat me karakter ushtarak të forcave të armatosura janë të përjashtuara nga juridiksioni i AP.

AP u krijua nga Kushtetuta si një organ individual me disa tipare themelore:

- i pavarur në ushtrimin e detyrës së tij (N. 60 i Kushtetutës);
- me buxhet të veçantë që e propozon sipas ligjit dhe e administron vetë (N. 60 i Kushtetutës);
- që zgjidhet dhe shkarkohet nga Kuvendi (N. 60 dhe 61 i Kushtetutës);
- me një mandat 5-vjeçar ripërtëritës (N. 61 i Kushtetutës);
- që gëzon imunitetin e gjyqtarit të Gjykatës së Lartë (N. 61 i Kushtetutës);
- është jopolitik dhe me një sërë papajtueshmëri në ushtrimin e veprimtarive të tjera (N. 61 i Kushtetutës);
- që raporton para Kuvendit (N. 63 i Kushtetutës);
- rekomandues ndaj organeve të administratës publike (N. 63 i Kushtetutës);
- që vë në lëvizje Gjykatën Kushtuese për mbrojtje të 'interesave të tij' (N. 134 i Kushtetutës).

2. Raporti Vjetor 2018, <https://www.avokatipopullit.gov.al/media/manager/website/reports/Raport%20Vjetor%202018.pdf>

Ligji organik i Avokatit të Popullit është një akt normativ më i lartë se ligjet e zakonshme, pasi është miratuar me shumicë të cilësuar (me votën e tre të pestave të të gjithë anëtarëve të Kuvendit) dhe është parashikuar në aktin më të lartë të shtetit, në Kushtetutën e Shqipërisë, ndaj edhe konsiderohet si një institucion kushtetues, ndryshe nga institucionet e ngritura me ligje të veçanta.

Në përputhje me Parimet e Parisit³, Avokatit të Popullit i është përcaktuar një mandat i gjerë, i bazuar në standardet ndërkombëtare të të drejtave të njeriut, për promovimin, parandalimin e shkeljes dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut. Ky mandat jetësohet në juridiksionin dhe kompetencat që këtij institucioni i parashikohen në ligjin e tij organik si dhe nga fakti se, veç detyrave të caktuara në dispozitat e këtij ligji, Avokati i Popullit mund të kryejë edhe detyra të tjera të caktuara në ligje të veçanta, apo edhe rolin e institucionit të besuar dhe realizues të procedurave paraprake, për fillimin e proceseve të përzgjedhjes së kandidaturave, për krjimin e institucioneve të rëndësishme të qeverisjes së sistemit të drejtësisë, të përcaktuara në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, në Ligjin nr.84/2016 “Për vlerësimin kalimtar të gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë”, si dhe në Ligjin nr.115/2016 “Për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë”.⁴

5.1.2 Funksionimi

AP është një mekanizëm kushtetues, të cilin individët mund ta venë në lëvizje për të kërkuar mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut si dhe të interesave legjitime: ai paraqitet kështu si një ‘ndërmjetës’ mes individit dhe administratës publike, një mekanizëm i nevojshëm ky, duke marrë në konsideratë pozicionimin jo të barabartë që kanë individët përkundrejt administratës publike.

Institucioni i Avokatit të Popullit funksionon me zyrën e pritjes dhe të shërbimeve ndaj qytetarëve në Tiranë dhe përfaqësohet me zyra rajonale në shtatë qendra të tjera administrative: Shkodër, Kukës, Berat, Vlorë, Pogradec, Sarandë dhe Dropull.

Individët, grupet e individëve, organizatat e shoqërisë civile etj. legjitimohen t’i drejtohen institucionit të Avokatit të Popullit me ankesa / kërkesa për çdo pretendim për shkelje të një të drejte nga institucionet e administratës publike me veprim, apo mosveprim.

AP vepron edhe me nismën e vet, për raste të veçanta, të bëra publike, por gjithmonë duhet të marrë më vonë pëlqimin e të interesuarit ose të dëmtuarit. Nisur nga ankesat / kërkesat e ardhura në drejtim të tij, si dhe me iniciativë të vetë institucionit, Avokati i Popullit u drejtohet institucioneve përgjegjëse me

3. Angazhimi i OKB për krijimin e institucioneve kombëtare për mbrojtjen e të drejtave të njeriut, i cili fillon që në vitin 1946, njohu një zhvillim shumë të rëndësishëm me work-shopin e organizuar nga ana e Asamblesë së Përgjithshme të OKB-së, në Tetor 1991, në Paris. Në këtë aktivitet u përcaktuan disa parime për rritjen e efektivitetit të punës së institucioneve kombëtare të mbrojtjes së të drejtave të njeriut, të cilat njihen ndryshe si, Parimet e Parisit. Ato përbëjnë modelin (që është pranuar prej shteteve anëtare) për ngritjen dhe funksionimin e këtyre institucioneve.

4. <https://www.avokatipopullit.gov.al/media/manager/website/reports/Raport%20Vjetor%202018.pdf>

kërkesë për shpjegime dhe përdor çdo mjet të ligjshëm për të kryer një hetim administrativ dhe për të dalë me konkluzione. Hetimi administrativ është një nga mjetet më të shpeshta që përdor AP në sqarimin dhe zgjidhjen e një situate ku dyshohet se ka pasur shkelje të të drejtave të njeriut. Gjatë hetimit administrativ, AP i garantohet e drejta për të hyrë pa kufizime në mjediset e institucionit të hetuar, për të kontaktuar të gjithë personelin e nevojshëm që kanë dijeni për rrethanën si dhe të gjithë personat që nuk gëzojnë imunitet nga hetimi.

Avokati i Popullit nuk vendos vetë në mënyrë të drejtëpërdrejtë për t'i dhënë të drejtat personit që ankohet, por bën rekomandime për vënien në vend të së drejtës së shkelur tek organi i administratës publike që, sipas tij, ka shkaktuar shkeljen. Në rastet kur organi përkatës nuk reagon ndaj rekomandimeve të Avokatit të Popullit, ky i fundit mund t'i drejtohet organeve më të larta në hierarki, deri edhe Kuvendit me një raport, duke propozuar masa konkrete për vënien në vend të së drejtës së shkelur.

Po ashtu, Avokati i Popullit, në përmbushje të misionit të tij për promovimin, garantimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut, shpreh opinion mbi legjislacionin dhe politikat e ndjekura nga strukturat vendimmarrëse dhe administrative dhe rekomandon përmirësimin ose anulimin e legjislacionit dhe akteve të tjera normative, nëse i gjykon në kundërshtim me të drejtën ndërkombëtare dhe evropiane të të drejtave të njeriut, dhe që nuk garantojnë apo që shkelin hapur të drejtat e njeriut.

Pra, mjete ligjor kryesor i Avokatit të Popullit, në çdo rast, është **rekomandimi**, duke e klasifikuar atë si një institucion jo-penalizues, por me natyrë opinion-bërëse.

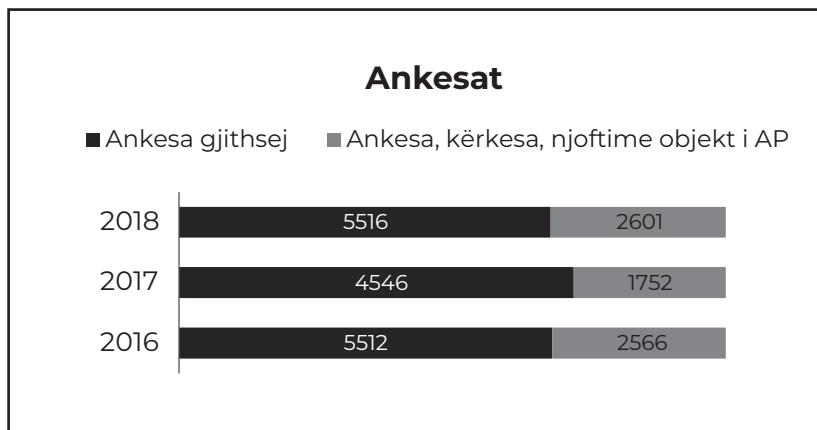
Avokati i Popullit, gjatë periudhës së analizimit të performancës së tij 2016-2018, është përballur në punën e vet kundrejt institucioneve të Administratës Publike, me tri sfida kryesore:

- 1- Mungesën e përgjigjeve për kërkesat për shpjegime;
- 2- Moskthimin e përgjigjeve për rekomandimet;
- 3- Moszbatimin e Rekomandimeve të pranuar paraprakisht.

5.1.3 Përgjigjja e institucioneve ndaj kërkesave për shpjegime

Moskthimi i përgjigjeve ndaj kërkesave për shpjegime nga institucionet shtetërore pengon hetimin administrativ të një çështjeje të caktuar mbi të cilin mbështet vendimmarrja e Avokatit të Popullit.

Çdo vit, AP merr me mijëra ankesa nga subjektet e legjitimuara për të ngritur pretendime, me anë të të cilave i kërkohet të ndërhyjë për zgjidhjen e situatës.

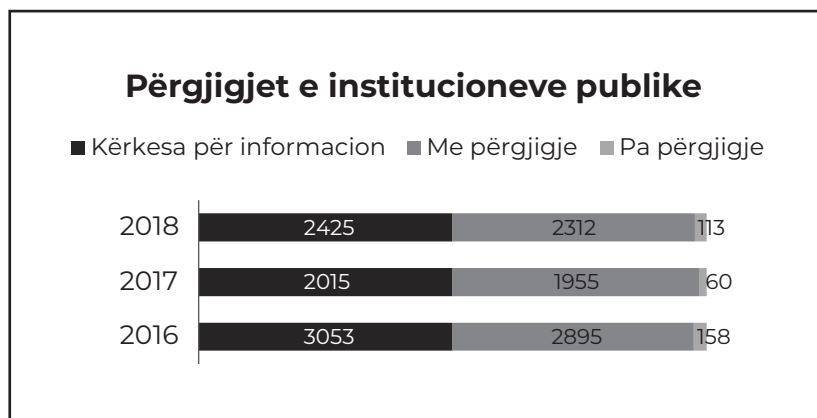


Grafik 1: Ankesat e depozituara pranë AP përgjatë viteve 2016, 2017, 2018. Burimi Raportet Vjetore të AP

Numri i ankesave përgjatë viteve 2016, 2017, 2018 ka qenë relativisht i lartë, por më pak se 50% e tyre janë konstatuar brenda juridiksionit të punës së tij nga ana e AP, përkatësisht 47% në vitin 2016, 39% në vitin 2017 dhe 47% në vitin 2018. Ky është një tregues i nivel të ulët të informacionit dhe njohurive të publikut për objektin e punës së AP edhe pas 20 vjetësh nga krijimi i tij.

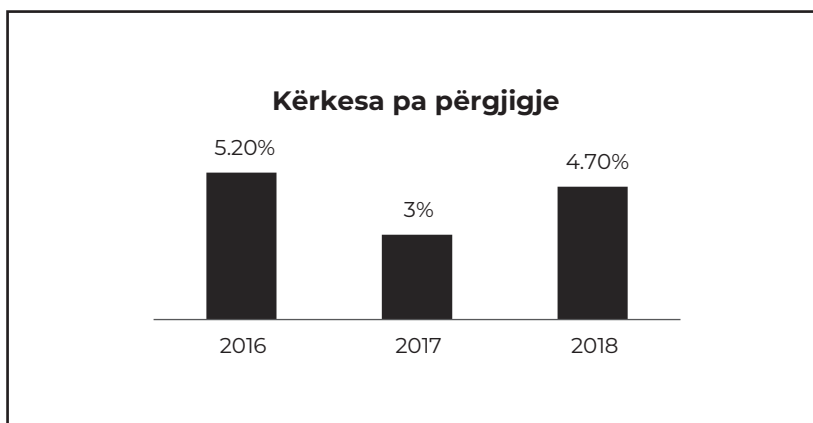
Bazuar tek ankesat e subjekteve të legjitimuara, AP i dërgon institucionit ndaj të cilit bëhet ankesa një kërkesë për shpjegime me të gjitha informacionet dhe dokumentacionin e nevojshëm. Institucioni përgjegjës ka 10 ditë afat, nga dita e regjistrimit të kërkesës, për dhënien e informacionit të kërkuar nga AP.

Në të gjitha raportet e tij, institucioni i Avokatit të Popullit ngre shqetësimin për shkeljen e vazhdueshme të këtij afati nga institucionet, madje jo rrallë institucionet ndaj të cilave pretendohet shkelja e një të drejte, nuk kthejnë fare përgjigje.



Grafiku 2: Statusi i kërkesave për informacion adresuar institucioneve nga AP. Burimi Raportet vjetore të AP

Gjatë vitit 2017 nuk kanë marrë përgjigje vetëm 3% e kërkesat për informacion. Pra, duket se MPM ka pasur ndikim pozitiv veçanërisht në momentin e ngritjes, në vitin 2017.



Grafiku 3: Kërkesat për informacion adresuar institucioneve publike që nuk kanë marrë përgjigje. Burimi AP

Avokati i Popullit shprehet i shqetësuar veçanërisht me nivelin dhe cilësinë e përgjigjeve të institucioneve. Në Raportet vjetore dhe Raportet e veçanta, AP konsideron se shpesh përgjigjet e institucioneve janë formale dhe nuk përmbajnë informacionin dhe dokumentacionin e kërkuar, duke pamundësuar hetimin e mëtejshëm të çështjes /situatës dhe zgjidhjen e saj. Ky problem është prezent edhe pas ngritjes së MPM.

Shumë i lartë është numri i ankesave të mbërritura tek AP ndaj veprimtarisë së pushtetit vendor dhe, bazuar në të dhënat e raporteve vjetore të Institucionit, rezultojnë se ato zenë rreth 20% të totalit të ankesave për çdo vit. Objekti i këtyre ankesave është i gjerë, duke filluar nga pretendimet për shkelje të së drejtës së pronës, mungesa e strehimit për familjen, ndaj veprimeve të kundraligjshme e të parregullta të IMT-ve, veprimeve të kundraligjshme të Policisë Bashkiake, për ruajtjen dhe mbrojtjen e Mjedisit, etj.

5.1.4 Zbatimi i të drejtave të veçanta nga institucionet

Në përgjithësi raportet vjetore të AP ndërtohen mbi bazën e analizës së situatës për të drejta të caktuara, që janë në fokus të veprimtarisë për vitin që raportohet. Për këtë arsye, për hartuesit e këtij raporti rezultoi e vështirë të nxirreshin të dhëna dhe të bëhej analizë krahasuese për nivelin e zbatimit të rekomandimeve të Avokatit të Popullit drejtuar institucioneve publike në tre vite për të drejta të veçanta. Kjo analizë do të ndihmonte për të pasur një pasqyrë më të qartë të ndikimit të mekanizmit parlamentar në rritjen e përgjegjshmërisë dhe përgjegjësisë së institucioneve publike.

Megjithatë, këtu renditen disa nga të drejtat e shkelura më shumë në këto vite dhe nivelin e zgjidhjes së tyre.

5.1.5. E drejta për mbrojtje nga dhuna

Institucionet për të cilat paraqiten më shumë ankesa me pretendimin e ushtrimit të dhunës janë policia e shtetit, policia e burgjeve dhe policia bashkiake. Numri më i madh i ankesave të paraqitura pranë Avokatit të Popullit për ushtrim dhune janë ndaj policisë së burgjeve, ku nga 29 ankesa për vitin 2017, me objekt *mbrojtje nga dhuna*, rezultojnë se 19 ankesa,

ose 66% e tyre janë ndaj policisë së burgjeve.

AP, në rolin e Mekanizmit Kombëtar për Parandalimin e Torturës, çdo vit kryen inspektime dhe riinspektime në institucionet ku privohet apo mund të privohet liria e individit, si: ambientet e paraburgimit në polici, vendet e vuajtjes së dënimit, spitalet psikiatrike, qendrat e azilit për të huajt, institucionet penitenciare. AP pranon se *'në përgjithësi rekomandimet janë pranuar nga institucionet përgjegjëse dhe janë marrë masat për vënien e të drejtës në vend'*.

Problem për zbatimin e disa rekomandimeve konstatohet mungesa e fondeve të mjaftueshme të alokuara nga buxheti i shtetit për institucionet përgjegjëse. Edhe pas ngritjes së Mekanizmit të Përbashkët të Monitorimit situata nuk ka ndryshuar dhe problemet me alokimin e fondeve mbeten të njëjta.

5.1.6 E drejta e pronës

Në lidhje me respektimin e të drejtës së pronës nga ana e organeve dhe institucioneve shtetërore gjatë vitet 2016, 2017, 2018, Avokati i Popullit ka konstatuar problematika që kanë të bëjnë drejtëpërdrejt me shkeljen e kësaj të drejte. AP ka vërejtur se Agjencia e Trajtimin të Pronës, në zbatim të ligjit nr.133/2015, ka vijuar të marrë vendime për kompesimin monetar të pronave të njohura, por ekzekutimi i vendimeve, pra dorëzimi i vlerës në të holla në favor të subjektit pronar, nuk ndodh. Kjo problematikë ka vijuar përgjatë tri viteve të marra në shqyrtim në këtë Raport.

Objekti tjetër i ankesave ka pasur të bëjë me shkeljen e procedurave ligjore gjatë procesit të prishjes së ndërtimeve nga ana e IKMT-së, si dhe shkeljet nëpërmjet mosveprimit në rastet kur ka pretendim për ekzistencë të ndërtimeve të kundërligjshme.

Në rastin e IMT-ve në bashki, objekti i ankesave të paraqitura lidhet me:

- tejkalimin e kompetencës së vendimmarrjes për prishje objekti, ndërkohë që ky l fundit rezulton ende në proces legalizimi pranë ALUIZNI-t;
- mosveprim për fillimin e procedurës së konstatimit dhe sanksionimit të ndërtimeve të kundërligjshme;
- mosveprim në ekzekutimin e vendimeve për prishje të objekteve të kundërligjshme.

Në Nëntor 2018, Avokati i Popullit filloi një hetim administrativ zyrtar për çështjen e prishjes së ndërtimeve në Unazën e Re, duke venë në dukje se organet e pushtetit qendror dhe lokal nuk kishin arritur të adresojnë rekomandimet e mëparshme për prishje të ngjashme.⁵

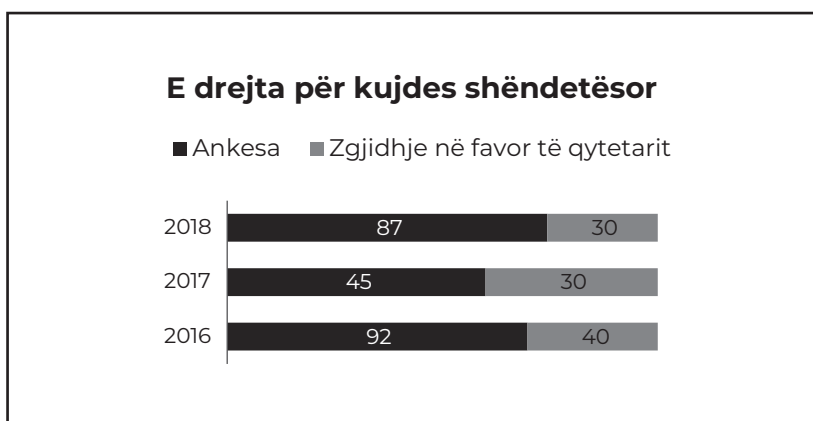
5.1.7. E drejta për kujdes shëndetësor

Objekt i ankesave në fushën e të drejtës për kujdes shëndetësor në tre vite ka qenë kryesisht:

- trajtimi mjekësor jo konform protokolleve;
- zvarritje e trajtimit mjekësor për shkak të fluksit në QSUT;

5. Në vitin 2019 Avokati i Popullit ka dalë me një raport të veçantë.

- mungesae medikamenteve, kryesisht në spitalin onkologjik në QSUT;
- ankesa për mospërfshirje në listat e rimbursimit të medikamenteve, kryesisht të moshës së tretë;
- largime nga puna për shkak të reformës në shëndetësi, etj.



Grafiku 4: Niveli i zgjidhjes së ankesave ndaj institucioneve të kujdesit shëndetësor.
Burimi: AP

Zgjidhja e çështjeve në favor të qytetarit është arritur ose nëpërmjet pranimit dhe zbatimit nga ana e institucioneve përkatëse të rekomandimeve të dhëna nga Avokati i Popullit, ose nëpërmjet zgjidhjes pozitive që në fazën e parë, pa patur nevojë për ndërhyrje me rekomandime.⁶

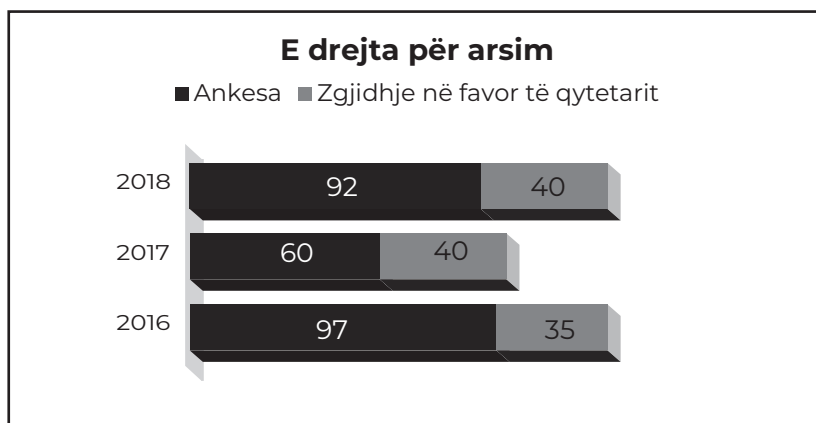
Në *Grafikun 4* bie në sy se gjatë vitit 2017 ankesat e paraqitura pranë AP për shkelje të të drejtës për shëndet kanë qenë të ulta, në krahasim me vitin paraardhës 2016 (49% më të ulta) dhe atë pasardhës 2018 (52% më të ulta). Por, nga ana tjetër, gjatë vitit 2017 vihet re se 2 në 3 ankesa janë zgjidhur në favor të qytetarit, ndërsa gjatë vitit 2016 janë zgjidhur në favor të qytetarit më pak se 1 në 2 ankesa (43%) dhe në vitin 2018 janë zgjidhur në favor të qytetarit vetëm 1 në 3 ankesa (34%). Siç vihet re, edhe pse ka kaluar më shumë se një vit nga ngritja e Mekanizmit Parlamentar, në vitin 2018 duket se situata është përkeqësuar dhe institucionet përgjegjëse nuk kanë marrë masat e duhura për vënien në vend të të drejtës së shkelur, as pas ndërhyrjes së Avokatit të Popullit.

5.1.8. E drejta për arsimim

Objekt i këtyre ankesave kanë qenë kryesisht:

- zbatimi i procedurave për moskthime përgjigjesh nga Ministria e Arsimit, Sportit dhe Rinisë;
- probleme administrative nga stafi i universiteteve dhe punonjësit e administratës;
- mungesa e mësuesve ndihmës për fëmijët me probleme;
- transferime apo largime nga puna të mësuesve nga ana e DAR-eve;
- probleme financiare etj.

6. Çështje të zgjidhura pozitivisht konsiderohen ato problematika, ankesa apo raste për të cilat është arritur gjetja e një zgjidhje, pa nevojën për ndërhyrjes me rekomandim. Zakonisht janë çështje që marrin zgjidhje pasi dërgohet kërkesa për shpjegime drejtuar institucionit, të cilët kthejnë përgjigje pozitive për marrjen e masave dhe zgjidhjen e situatës.



Grafiku 5: Niveli i zgjidhjes së ankesave ndaj institucioneve arsimore. Burimi: AP

Përsa i përket të drejtës për arsim, situata shfaqet e njëjtë si më lart. Për vitin 2017 vërehet rritje e nivelit të zgjidhjes së problematikës në favor të qytetarit, pa kaluar në procedura të tjera, me 66% çështje të zgjidhura pozitivisht, kundrejt 36% gjatë vitit 2016 dhe 43% në vitin 2018.

5.1.9 Zbatimi i rekomandimeve

Niveli i zbatimit të rekomandimeve të Avokatit të Popullit nga institucionet përgjegjëse konsiderohet si një nga treguesit e nivelit të demokracisë në vend. Në Progres Raportin e BE për Shqipërinë të vitit 2019, duke u ndalur tek rëndësia e zbatimit të rekomandimeve të AP nga institucionet publike, theksohet që *“zbatimi efektiv i rekomandimeve të Avokatit të Popullit nga administratat publike duhet të forcohen dhe të bëhen më sistematike”*.

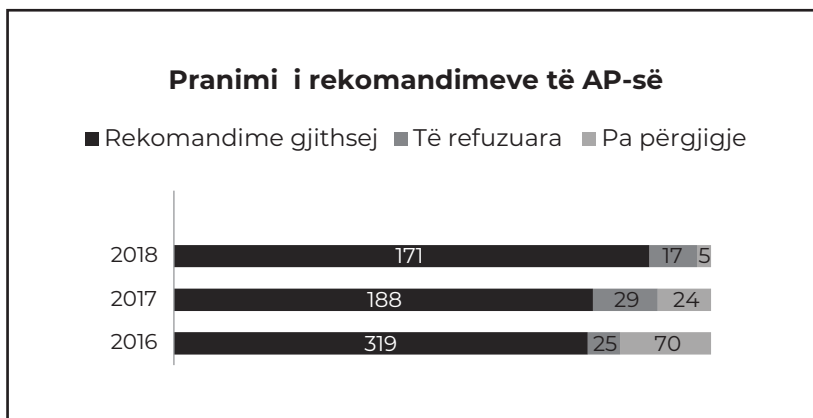
Në nenin 22 të ligjit “Për Avokatin e Popullit”, parashikohet detyrimi i institucioneve për t’iu përgjigjur rekomandimeve të Avokatit të Popullit *“brenda 30 ditëve nga data e dërgimit të rekomandimit, kërkesës apo propozimit”* dhe se *“Avokati i Popullit duhet të njoftohet dhe ka të drejtë të marrë pjesë e të flasë në mbledhjet e organeve kolegjiale të administratës publike, ku merret në shqyrtim rekomandimi, kërkesa apo propozimi i tij”*.

Në raportet vjetore, por edhe gjatë raportimeve në komisionet e Kuvendit, Avokati i Popullit ka ngritur pretendimin se në këto vite institucionet nuk e kanë njoftuar AP të marrë pjesë në mbledhjet ku shqyrtohen rekomandimet, kërkesat apo propozimet e tij. Madje as vetë Kuvendi dhe strukturat e tij nuk e kanë respektuar këtë detyrim. Me përjashtim të rasteve kur diskutohen raportet e veçanta të institucionit të AP nga Kuvendi, në asnjë rast tjetër AP nuk është thirrur nga Kuvendi, apo komisionet e tij për të marrë pjesë gjatë shqyrtimit të rekomandimeve, kërkesave, apo propozimeve të tij. Kjo situatë nuk ka ndryshuar as me ngritjen e “Mekanizmit Parlamentar për Monitorimin Sistematik të Ndjekjes dhe Zbatimit të Rekomandimeve të Institucioneve të Pavarura Kushtetuese dhe atyre të Krijuara me Ligj”.

Parlamenti, i cili ka marrë rolin e koordinatorit dhe monitoruesit të zbatimit të rekomandimeve të Avokatit të Popullit nga institucionet publike, edhe vetë nuk e zbaton ligjin për procedurën e shqyrtimit të rekomandimeve.

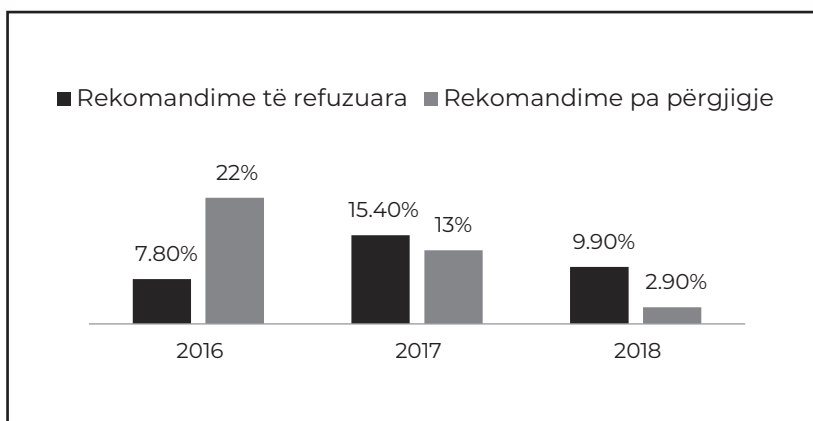
5.1.10. Administrata publike

Pjesa më e madhe e rekomandimeve që lëshohen nga Avokati i Popullit i drejtohen administratës publike për shkeljet që ajo kryen në fushën e të drejtave të njeriut gjatë ushtrimit të kompetencave të saj. Institucioni i Avokatit të Popullit monitoron nivelin e zbatimit të rekomandimeve, nëpërmjet përgatitjes së informacioneve të përditësuara, të cilat bëhen pjesë e raportimeve periodike apo vjetore pranë Kuvendit të Shqipërisë.



Grafiku 6: Niveli i pranimit të rekomandimeve nga institucionet publike. Burimi: Raportet Vjetore 2016, 2017, 2018.

Numri i rekomandimeve të AP ndaj institucioneve publike është ulur me 47% në vitin 2018, krahasuar me vitin 2016, ndërkohë që numri i ankesave ka qendruar pothuaj në të njëjtin nivel. Kjo do të thotë, edhe sipas konstatimit të vetë Avokatit të Popullit, se me krijimin e MPM, një pjesë e ankesave/ kërkesave janë zgjidhur në favor të kërkuarës pa qenë nevoja e lëshimit të rekomandimeve.



Grafiku 7: Rekomandime të AP të refuzuara dhe pa përgjigje nga institucionet publike.

Nëse i referohemi nivelit të rekomandimeve të refuzuara nga ana e institucioneve publike përgjatë tre viteve, vihet re që në vitet 2016 janë refuzuar 7.8% e rekomandimeve të lëshuara nga AP, ndërsa në vitin 2018 janë refuzuar 9.9% e tyre. Për vitin 2017 vërejmë një rritje të dukshme të nivelit të refuzimit të rekomandimeve të AP nga institucionet publike, që shkon deri në 15.4%. Megjithatë, disa institucione e kanë përmirësuar ndjeshëm sjelljen ndaj rekomandimeve të AP pas ngritjes së Mekanizmit. Kështu, gjatë vitit 2018 numri më i madh i rekomandimeve nga AP është dhënë për Ministrinë e Brendshme me 62 rekomandime, ose 36% e totalit të rekomandimeve, nga të

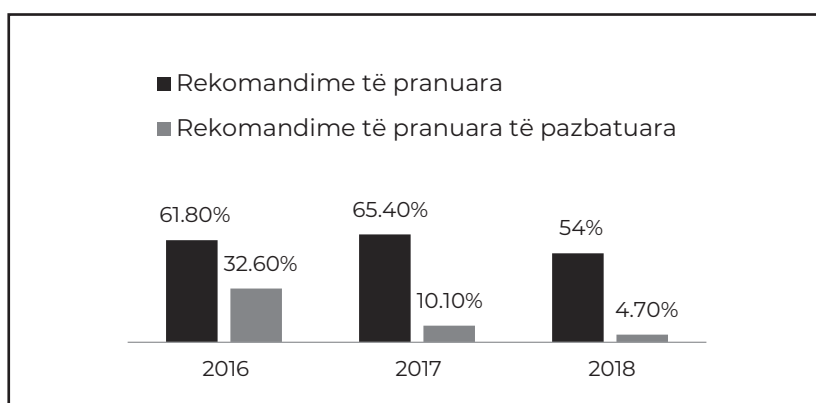
cilat janë refuzuar vetëm 3 rekomandime, ose 0.05%.⁷ Treguesi dukshëm më i përmirësuar gjatë tri viteve është 'rekomandime pa përgjigje'. Gjatë vitit 2016 nuk kanë marrë përgjigje nga institucionet publike 21.9% e rekomandimeve të dhëna nga AP, në vitin 2017 janë 12.8% e rekomandimeve pa përgjigje dhe në vitin 2018 vetëm 2.9% .

Vihet re se, me ngritjen e MPM institucionet publike nuk sillen më me aq indiferencë ndaj rekomandimeve të AP dhe kanë kthyer përgjigje për 97% të tyre (2018), por nga ana tjetër numri i rekomandimeve të refuzuara prej tyre është rritur. Në 2017, pikërisht viti kur u ngrit mekanizmi parlamentar dhe u shtua presioni i Kuvendit ndaj institucioneve publike për zbatimin e rekomandimeve dhe vendimeve të institucioneve të pavarura, këto institucione morën masa për trajtimin e të gjitha rekomandimeve të AP.



Grafiku 8: Statusi i rekomandimeve të pranuar paraprakisht nga ana e institucioneve publike. Burimi: Të dhëna nga raportet e AP në Kuvend.⁸

Përsa i përket rekomandimeve të pranuar nga institucionet, vërehet se gjatë vitit 2016 institucionet kanë pranuar 61.8% të rekomandimeve të adresuara nga AP. Për vitin 2017 përqindja e rekomandimeve të pranuar ka shkuar në nivelin 65.4%, ndërkohë që në vitin 2018 janë pranuar vetëm 54%. Nga ana tjetër, në Grafikon 9 vihet re se niveli i rekomandimeve të pranuar dhe të zbatuara është rritur nga viti në vit, nga 47% në vitin 2016, në 65% për vitin 2017 dhe 81.7% për vitin 2018.



Grafiku 9: Niveli i zbatimit të rekomandimeve të pranuar paraprakisht nga ana e institucioneve publike.

7. Raporti Vjetor 2018 <https://www.avokatipopullit.gov.al/sq/list/publications/raporte-vjetore-2/>

8. Diferenca mes rekomandimeve të pranuar, por që nuk përfshihen as tek rekomandimet e pazbatuara, as ato të zbatuara paraqesin rekomandimet që në procesin e raportimit kanë qenë në proces.

Ajo që bie në sy është se, ulja e nivelin të rekomandimeve të pranuar është shoqëruar me rritjen e nivelit të rekomandimeve të zbatuara si dhe uljen e rekomandimeve që janë pranuar, por nuk janë zbatuar. Këto të fundit rezultojnë në nivelin e 53%, 15.4% dhe 8.6%, përkatësisht përgjatë viteve 2016, 2017, 2018.

Një nga arsyet e moszbatimit të disa prej rekomandimeve të pranuar paraprakisht përgjatë viteve është mungesa e fondeve. Pjesa më e madhe e këtyre rekomandimeve kanë për objekt kushtet në burgje, në spitale, në psikiatri, etj.

Gjatë vitit 2018 Avokati i Popullit ka dhënë 14 rekomandime për Ministrinë e Arsimit, Sportit dhe Rinisë, nga të cilat 50% (7 rekomandime) janë refuzuar nga ky institucion, 6 janë pranuar dhe zbatuar dhe 1 është pranuar por nuk është zbatuar. MASR zë vendin e parë në listën e institucioneve publike qendrore për nga numri i rekomandimeve të refuzuar për këtë vit. Vendin e dytë në listë e zë Ministria e Drejtësisë me 5 rekomandime të refuzuara, ose 13%. Në fund renditet Ministria e Financës dhe Ekonomisë, e cila nuk ka refuzuar asnjë rekomandim të AP.⁹

Nga një analizë më e thelluar e të dhënave në *grafikët 5 dhe 6* vërehet rritje e përgjegjshmërisë së institucioneve publike për vlerësimin dhe zbatimin e rekomandimeve të AP. Ulja në masë të ndjeshme e kërkesave dhe rekomandimeve pa përgjigje dhe rritja e nivelit të rekomandimeve të zbatuara janë treguesit më pozitivë të këtij ndryshimi. Nga ana tjetër, problem mbetet niveli i pranimit të rekomandimeve, tregues i përkeqësuar në këto vite.

Ky ndryshim i qasjes së institucioneve publike ndaj rekomandimeve të institucionit të AP, u vu në dukje edhe nga kreu i këtij institucioni, Erinda Ballanca, në Prill 2019, gjatë raportimit në Komisionin e Ligjeve në Kuvend ku deklaroi se: *'ka një ulje të numrit të rekomandimeve të pranuar në tërësi nga institucionet e administratës publike, por kemi edhe një rritje në përqindje të rekomandimeve të zbatuara, sepse më parë kishte rekomandime që ishin pranuar, por nuk zbatoheshin'*.¹⁰

Avokati i Popullit shqeh shqetësimin se *'fakti i pranimit të rekomandimeve nuk sjell atë ndikim që duhet në jetën e qytetarëve, prandaj gjykojmë se vetëm rekomandimet e zbatuara janë ato që sjellin ndryshim në jetën e qytetarëve'*.¹¹

5.1.11. Procesi i konsultimit të legjislacionit në fushën e të drejtave

Një nga përgjegjësitë e institucionit të Avokatit të Popullit është propozimi i ndryshimeve ligjore dhe nënligjore që sigurojnë mbrojtje më të mirë të të drejtave të njeriut. Nga ana tjetër, institucionet përgjegjëse kanë detyrim që ta përfshijnë Zyrën e AP në të gjitha proceset e konsultimeve për ndryshimet ligjore apo hartimin e legjislacionit të ri në fusha të ndryshme që afektojnë garantimin dhe apo cënimin e të drejtave të njeriut. AP ka paraqitur mendime

9. <https://www.avokatipopullit.gov.al/media/manager/website/reports/Raport%20Vjetor%202018.pdf>

10. <https://www.parlament.al/Files/Procesverbale/20190603152846Komisioni%20i%20Ligjeve%20dat%C3%AB%2021.05.2019.pdf>

11. <https://www.parlament.al/Files/Procesverbale/20190603152846Komisioni%20i%20Ligjeve%20dat%C3%AB%2021.05.2019.pdf>

dhe rekomandime në procesin e hartimit të legjislacionit dhe ka shprehur opinionet e tij gjatë diskutimeve në komisionet parlamentare të Kuvendit të Shqipërisë për miratimin e projektbuxheteve vjetore në lidhje me disa fusha të caktuara. Nuk ka informacion se sa ka qenë numri i ligjeve të konsultuara me AP në këto vite dhe se cili ka qenë niveli i pranimit të mendimeve dhe/ apo rekomandimeve të cilat janë reflektuar në legjislacion.

5.1.12 Zbatimi i rezolutës së Kuvendit nga Avokati i Popullit

Institucioni i Avokatit të Popullit, në zbatim të Vendimit të Kuvendit të Shqipërisë Nr.49/2017, “Për krijimin e Mekanizmit për Monitorimin Sistemik të Ndjekjes dhe Zbatimit të Rekomandimeve të Institucioneve të Pavarura” dhe Rezolutës së vitit 2018, ka informuar zyrtarisht në mënyrë periodike (çdo tre muaj) Kuvendin e Shqipërisë në lidhje me rekomandimet që AP ka adresuar ndaj institucioneve publike, si dhe statusin e zbatimit të tyre.

Sipas Avokatit të Popullit, pavarësisht krijimit nga ana e Kuvendit të MPM, “*ka ende vend për përmirësime në këtë drejtim dhe, më konkretisht, mekanizmi duhet të luajë një rol më aktiv, për të justifikuar qëllimin e krijimit të tij*”¹².

Nga ana tjetër, Kuvendi i Shqipërisë çdo vit harton Rezolutën për Vlerësimin e Veprimtarisë së Avokatit të Popullit. Në Rezolutën e vitit 2018, Kuvendi vlerëson kontributin e AP për përmirësimin e legjislacionit vendas dhe rritjen e cilësisë së trajtimit të kërkesave dhe ankesave. Në të njëjtën Rezolutë Kuvendi, ndër të tjera, kërkon nga Avokati i Popullit që, për vitin 2019 të publikojë rekomandimet dhe t’i adresojë ato pranë institucioneve përgjegjëse dhe Kuvendit të Shqipërisë në kohë, dhe të informojë Kuvendin e Shqipërisë mbi ecurinë e zbatimit të tyre; të ndjekë shkallën e zbatimit të rekomandimeve, arsyet përse rekomandimet nuk janë përmbushur ose nuk janë pranuar dhe të informojë institucionet përgjegjëse dhe Kuvendin e Shqipërisë për masat që duhet të marrë.¹³

Me qëllim rritjen e nivelit të zbatimit të rekomandimeve të AP nga ana e institucioneve publike, përveç ngritjes së një strukture të posacme pranë Kuvendit, Avokatit të Popullit ka kërkuar përfshirjen e zërit “zbatimi i rekomandimeve të Avokatit të Popullit” në listën e çështjeve që monitorohen nga ana e Komisionit të Bashkimit Evropian, sipas modelit të Kosovës.

12 <https://avokatipopullit.gov.al/media/manager/website/reports/Raport%20Vjetor%202018.pdf>

13 <https://www.parlament.al/Files/Akte/20190605103933rezoluta%20e%20Avokatit%20te%20Popullit,%20dt.%2030.5.2019.pdf>

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

5.2.1 Krijimi

Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale garanton njohjen e publikut me informacionin publik dhe përpunimin e ligjshëm të të dhënave personale, duke respektuar dhe garantuar të drejtat dhe liritë themelore të njeriut, në veçanti, të drejtën për informim dhe të drejtën e ruajtjes së jetës private.

Komisioneri është autoritet i pavarur i ngarkuar për monitorimin dhe zbatimin e dy ligjeve të rëndësishme: ligjit nr.119/2014 “Për të Drejtën e Informimit” dhe ligjit nr.9887/2008 “Për Mbrojtjen e të Dhënave Personale”, që garantojnë dy nga të drejtat themelore që njihen në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, në nenet 23 dhe 35 të saj.

Për herë të parë parashikimi për mbrojtjen e të dhënave personale në Shqipëri është bërë në ligjin nr. 8517, dt. 22.07.1999 “Për Mbrojtjen e të Dhënave Personale”, monitorimi i zbatimit të të cilit iu besua fillimisht Avokatit të Popullit.

Në vitin 2004, Kuvendi ratifikoi Konventën “Për Mbrojtjen e Individëve lidhur me Përpunimin Automatik të të Dhënave Personale” dhe miratoi ligjin “Për Ratifikimin e Protokollit Shtesë për Konventën për Mbrojtjen e Individëve për Përpunimin Automatik të të Dhënave Personale, për Autoritetet Mbikëqyrëse dhe për Shkëmbimin Ndërkufitar të të Dhënave”. Konventa përcakton krijimin e një strukture të pavarur mbikëqyrëse me kompetenca të gjera, që fillojnë nga hetimi, përfshirja në procesin e hartimit të akteve ligjore, deri te sjellja në vëmendjen e autoriteteve gjyqësore të rasteve të shkeljes së legjislacionit të brendshëm.

”Në kuadër të detyrimeve që lindën nga ratifikimi i Konventës, si dhe procesi i stabilizim asociimit në BE, në vitin 2008 Shqipëria miratoi Ligjin e ri “Për mbrojtjen e të dhënave personale”, në të cilin parashikohej ngritja e institucionit të Komisionerit për Mbrojtjen e të Dhënave Personale, i cili u zgjodh nga Kuvendi po këtë vit. Me hyrjen në fuqi më 2014 të Ligjit të ri “Për të drejtën e informimit”, institucioni i Komisionerit ndryshoi emërtesën në Komisioner për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale. Në të njëjtën kohë, Komisioneri zgjeroi edhe kompetencat, pasi iu përcaktua si detyrim ligjor detyra e mbikqyrjes së zbatimit të dy ligjeve të sipërcituara.

Duke qenë se KDIMDP monitoron dy ligje të veçanta, edhe procedura e ndjekur prej tij në çdo rast është specifike. Lidhur me të drejtën e informimit, kompetencat e Zyrës së Komisionerit përmbledhin administrimin e çdo ankese në të cilën, një individ, grup individësh, subjekt i legjitimuar, pretendon se i janë shkelur të drejtat e parashikuara nga ligji nr.119/2014 “Për të drejtën e informimit”. Bazuar tek ankesat, Komisioneri verifikon faktet dhe bazën ligjore të ankesës dhe u kërkon si ankuesit, ashtu edhe autoritetit publik ndaj të cilit është bërë ankesa, të paraqesin parashtrime me shkrim rreth çështjes në shqyrtim. Gjithashtu, Komisioneri ka të drejtë të informohet edhe nga çdo person dhe burim tjetër. Kur e gjykon të nevojshme, Komisioneri zhvillon seancë

dëgjimore publike me pjesëmarrjen e palëve dhe, pas shqyrtimit në themel të çështjes, merr vendim brenda 15 ditëve pune nga dita kur është dorëzuar ankimi.

Përsa i përket *garantimit të drejtës për mbrojtjen e të dhënave personale*, Komisioneri merr masa për kryerjen e hetimeve administrative në kontrollues publikë e privatë (me iniciativë ose mbi bazën e një ankese konkrete), mbi përpunimin e të dhënave personale, në përputhje me ligjin nr.9887/2008 “Për mbrojtjen e të dhënave personale”. Komisioneri mund të iniciojë apo ndjekë seanca dëgjimore me kontrolluesit dhe në përfundim të shqyrtimit propozon marrjen e masave, në përputhje me kompetencat e tij, në të cilat përfshihen rekomandimi, vendimi dhe urdhëri. Është në tagrin e Komisionerit të verifikojë zbatimin e rekomandimeve të dhëna prej tij.

Komisioneri gjithashtu regjistron Kontrolluesit në “Regjistrin elektronik të kontrolluesve”; trajton dhe jep zgjidhje për kërkesat për transferime ndërkombëtar të të dhënave dhe investohet në dhënien e mendimeve / opinioneve ligjore lidhur me mënyrën e zbatimit të legjislacionit për mbrojtjen e të dhënave personale.

Njoftimi dhe konsultimi publik është pjesë e rëndësishme e veprimtarisë së punës së Komisionerit, pas miratimit të ligjit nr.146/2014 “Për njoftimin dhe konsultimin publik”. Sipas nenit 21 të këtij ligji, është parashikuar ankimi pranë **Zyrës së Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale**, në rastet kur *palët e interesuara vlerësojnë se organi publik ka cënuar të drejtën e tyre për njoftim dhe konsultim publik, sipas parashikimeve të pikës 1, të nenit 6, ose kur nuk janë respektuar afatet e parashikuara në nenet 15 dhe 17 të këtij ligji. Kur arrin në përfundimin që ka shkelje të dispozitave të ligjit, Zyra e Komisionerit i propozon organit publik përgjegjës marrjen e masave administrative ndaj personit/personave përgjegjës, sipas legjislacionit për shërbimin civil në fuqi.*

Zyrës së Komisionerit i burojnë detyrime edhe nga ligje të tjera, si: ligji nr. 60/2016 “Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve”; ligji nr.71/2016 “Për kontrollin kufitar”; ligji nr.19/2016 “Për masat shtesë të sigurisë publike”; ligji nr. 113/2018 “Për ratifikimin e marrëveshjes për bashkëpunimin ndërmjet RSH dhe EUROJUST”, etj. Shqetësim i Komisionerit mbetet se, ndërsa fusha e tij e veprimit zgjerohet, kjo nuk shoqërohet me rritje të stafit apo buxhetit të nevojshëm për t’iu pëgjigjur profesionalisht detyrimeve të reja.

5.2.2 E drejta e informimit

Gjatë periudhës 2016-2018 Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale është përqendruar në monitorimin dhe mbikëqyrjen e ligjit nr.119/2014 “Për të Drejtën e Informimit”, në drejtim të rritjes së transparencës dhe trajtimit në afat të ankesave; rritjes së numrit të kontroleve dhe hetimeve administrative; rritjes së kontrollit mbi veprimtarinë e administratës publike, lidhur me garantimin e të drejtave të qytetarëve dhe aksesin në informacion dhe ndjekjen e zbatimit të strategjive ndërsektoriale në këtë kuadër.

Bazuar në raportet vjetore të Komisionerit, aksesimi i qytetarëve në informacion me kërkesë si dhe respektimi i afateve ligjore rezultojnë se mbetet ende problem për autoritetet publike.

5.2.2.1. Trajtimi i ankesave

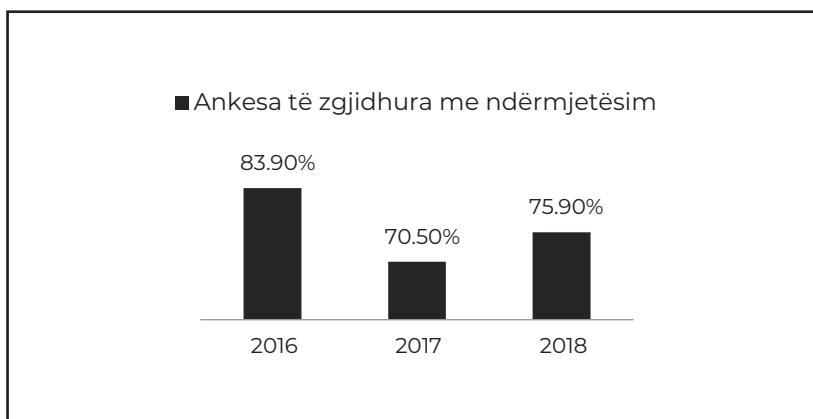
Ankesat e mbërritura tek Komisioneri kanë qenë kryesisht për institucionet e pushtetit vendor, të cilat nuk respektojnë të drejtën për informim të subjekteve. Vendin e dytë e zenë ankesat ndaj institucioneve të pushtetit qendror.

Në vitet 2017-2018 pjesa më e madhe e ankesave janë bërë nga qytetarët, ndryshe nga vitet e mëparshme, ku dominonin ankesat nga shoqëria civile. Sipas Komisionerit, ky është tregues i rritjes së ndërgjegjësimit të qytetarëve për rolin e Zyrës së Komisionerit, si garantues i kësaj të drejte dhe besimit në rritje për këtë institucion.



Grafiku 10: Ankesat e menaxhuara nga KDIMDP gjatë viteve 2016, 2017, 2018. Burimi: KDIMDP¹⁴

Në vitin 2018 numri i ankesave të paraqitura në Zyrën e Komisionerit rezultojnë 20% më i lartë se në vitin 2016, ndërkohë që numri i ankesave të zgjidhura me ndërmjetësim mes ankuesit dhe institucionit publik është rritur me 8%, tregues i performancës në rritje të strukturës së Komisionerit.

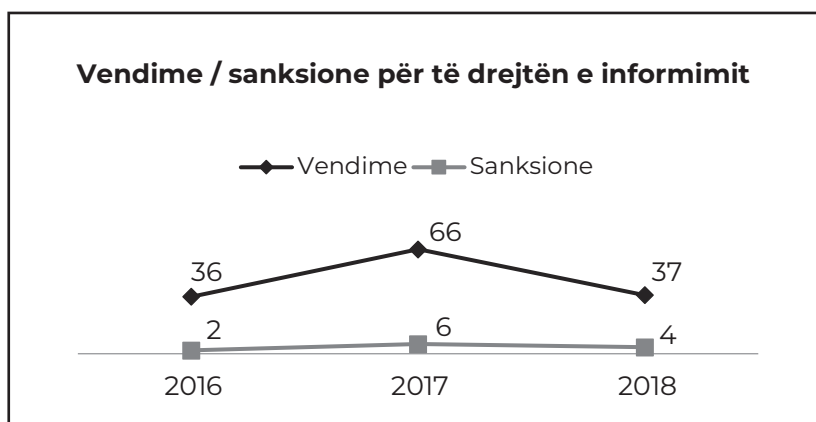


Grafiku 11: Ankesat e zgjidhura me ndërmjetësim nga KDIMDP në vite.

Nga Grafiku 11 është dukshme se në vitin 2017 numri i ankesave të zgjidhura me ndërmjetësim është më i vogël se viti paraardhës 2016, por edhe se viti

14. https://www.idp.al/wp-content/uploads/2017/02/Raporti_Vjetor_2016.pdf
https://www.idp.al/wp-content/uploads/2018/02/RAPORTI_VJETOR_2017.pdf
https://www.idp.al/wp-content/uploads/2019/02/Raporti_Vjetor_2018_KDIMDP.pdf

pasardhës 2018. Nga këto të dhëna nuk është i qartë roli që ka luajtur ngritja e Mekanizmit, pasi këtu përfshihen të gjitha ankesat e trajtuara nga Komisioneri, si ato ndaj institucioneve qendrore që monitorohen nga Mekanizmi, edhe ndaj pushtetit vendor dhe institucioneve jopublike, të cilat nuk monitorohen dhe kontrollohen prej Mekanizmit Parlamentar.



Grafiku 12: Ankesat e menaxhuara nga KDIMDP gjatë viteve 2016, 2017, 2018.
Burimi: KDIMDP¹⁵

Kurbat e grafikëve të vendimeve dhe sanksioneve të lëshuara nga Komisioneri përgjatë viteve 2016- 2018 kanë formë piramide me kulm në vitin 2017. Piramida është pothuajse perfekte në grafikun e vendimeve, pasi në vitin 2016 dhe 2018 Zyra e Komisionerit ka lëshuar pothuaj numër të njëjtë vendimesh (respektivisht 36 dhe 37). Për vitin 2017 numri i vendimeve të dhëna nga Komisioneri ka qenë 44% më i lartë se në vitin paraardhës dhe atë pasardhës.

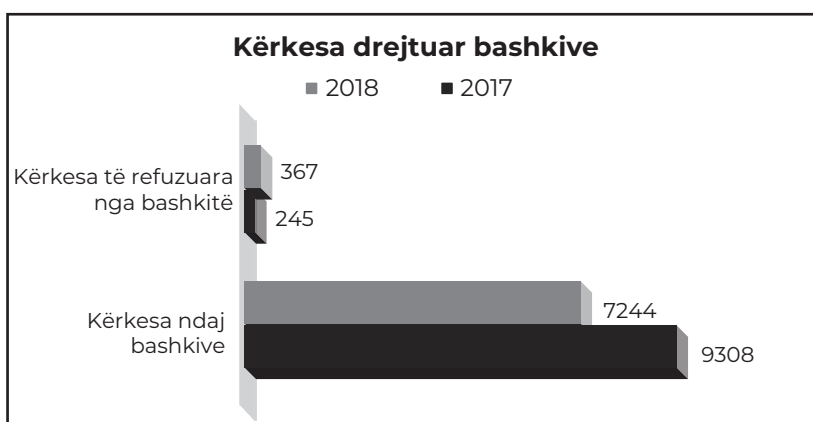
Për vitin 2017 Komisioneri ka dhënë 3 herë më shumë sanksione për autoritetet publike se në vitin 2016.

Ajo që bie në sy në grafikët 11 dhe 12 është se viti 2017 është vit atipik, me ulje të ankesave të paraqitura tek Komisioneri dhe të akteve të zgjidhura me ndërmjetësim, por me numër më të lartë të vendimeve dhe sanksioneve të Komisionerit ndaj enteve publike.

15. https://www.idp.al/wp-content/uploads/2017/02/Raporti_Vjetor_2016.pdf
https://www.idp.al/wp-content/uploads/2018/02/RAPORTI_VJETOR_2017.pdf
https://www.idp.al/wp-content/uploads/2019/02/Raporti_Vjetor_2018_KDIMDP.pdf

5.2.2.2. Zbatimi i kërkesave të Komisionerit nga entitetet publike

Në tagrin e tij si garantues i të drejtës për informim, Komisioneri monitoron zbatimin e ligjit nga të gjitha institucionet publike.



Grafiku 13: Kërkesa për informim drejtuar bashkive nga KDIMDP gjatë viteve 2017, 2018. Burimi: KDIMDP¹⁶

Kërkesat drejtuar njësive vendore nga KDIMDP për zbatimin e parashikimeve në ligjin "Për të Drejtën e Informimit", janë ulur me 22% gjatë vitit 2018, krahasuar me vitin 2017. Nga ana tjetër, kërkesat e refuzuara nga bashkitë gjatë 2018 janë rritur me 33% krahasuar me 2017.



Grafiku 14: Kërkesa për informim drejtuar Ministrive nga KDIMDP gjatë viteve 2017, 2018. Burimi: Të dhëna nga raportet vjetore të KDIMDP.

Në vitin 2018 kërkesat për informim ndaj institucioneve qendrore (ministrive) janë rritur me 14.3% në krahasim me vitin 2017, ndërsa numri i kërkesave të refuzuara në të dy vitet është njëshifror, pra shumë i ulët.

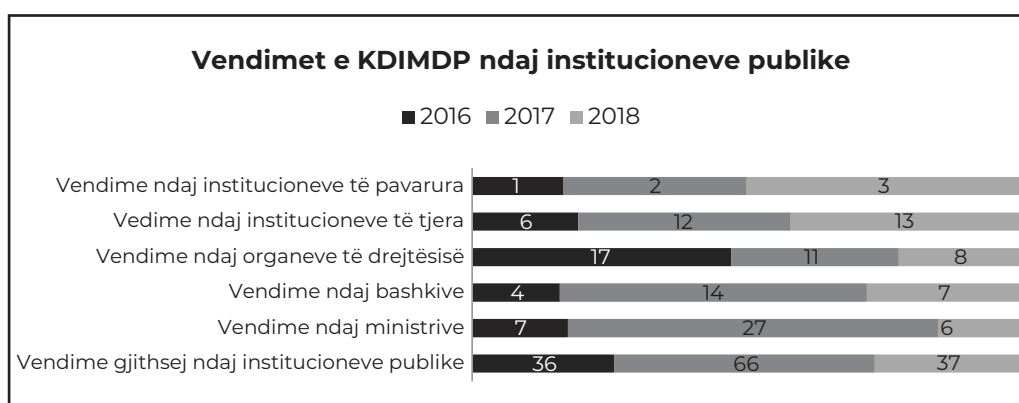
Refuzimi i kërkesave për informim është shumë i lartë nga ana e njësive të qeverisjes vendore, krahasuar me ministrinë. Numri i ankesave të regjistruara dhe trajtuara nga KDIMDP ndaj njësive të qeverisjes vendore është disa herë më i lartë se numri i ankesave ndaj institucioneve qendrore (23 herë më i lartë gjatë vitit 2017 dhe rreth 10 herë më i lartë në vitin 2018). Gjatë vitit 2018 njësitë vendore kanë refuzuar 5% të kërkesave të Komisionerit për informacion, ndërsa në 2017 janë refuzuar 2.6%. Ndërkohë, institucionet qendrore kanë refuzuar gjatë 2017 vetëm 0.7% të kërkesave, kundrejt 1.2% gjatë vitit 2018. Edhe pse pritshmëritë ishin që, pas ngritjes së Mekanizmit situata të përmirësohej, duket

16. Për vitin 2016 nuk ka të dhëna.

se jo vetëm njësitë vendore, por edhe ministritë pothuaj kanë dyfishuar numrin e kërkesave për informacion të refuzuara gjatë 2018. Megjithatë, nga të dhënat e analizuar në grafikët 7 dhe 8, vërehet se ministritë janë më të përgjegjshme në zbatimin e ligjit “Për të Drejtën e Informimit”.

5.2.2.3. Niveli i zbatimit të vendimeve dhe rekomandimeve të Komisionerit

Nëse çështjet e trajtuara nga Komisioneri nuk gjejnë zgjidhje me ndërmjetësim, Komisioneri shprehet me vendime, të cilat mund të jenë në formën e rekomandimit apo sanksionit. Këto instrumente të përdorura nga institucioni i Komisionerit i njohin atij kompetencën këshilluese dhe/ apo penalizuese ndaj shkelësve të ligjit.



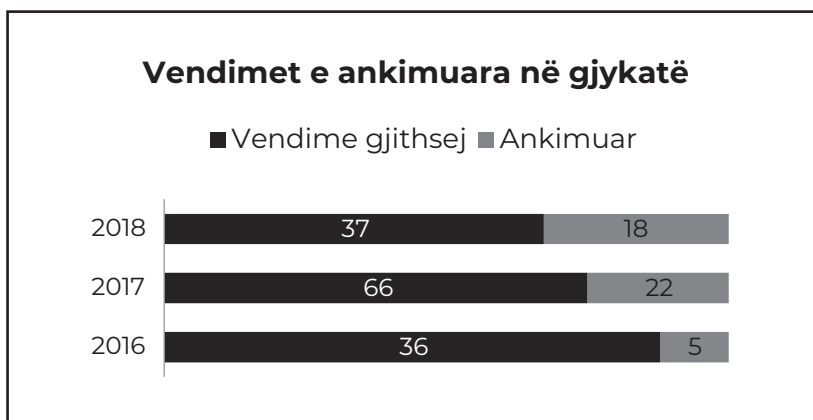
Grafiku 15: Vendimet e KDIMDP ndaj institucioneve gjatë viteve 2016, 2017, 2018.
Burimi: KDIMDP

Gjatë vitit 2017, në zbatim të Ligjit “Për të drejtën e informimit”, numri i Vendimeve të Zyrës së Komisionerit ndaj institucioneve publike është rritur me 44% krahasuar me vitin 2016 dhe po aq edhe krahasuar me vitin 2018. Kjo tendencë ndiqet edhe në dhënien e vendimeve ndaj ministrive. Gjatë vitit 2017 numri i vendimeve të Zyrës së Komisionerit është pothuaj katër herë më i lartë se numri i vendimeve të dhëna me vitin 2016, dhe po aq të larta krahasuar edhe me vitin 2018. E njëjta situatë vërehet edhe përsa i takon vendimeve të dhëna ndaj bashkive, të cilat në vitin 2017 janë 3.5 herë më shumë se në vitin 2016 dhe 2 herë më shumë se në vitin 2018. Pra, menjëherë pas krijimit të MPM nga Kuvendi i Shqipërisë në mesin e vitit 2017, Zyra e Komisionerit duket më aktive dhe më produktive në rolin e vet si monitoruese e ligjit “Për të Drejtën e Informimit”. Ky ‘vullnet’ duket se nuk ka zgjatur shumë, pasi përgjatë vitit 2018, numri i vendimeve (si vendimeve në tërësi, ashtu i atyre ndaj institucioneve qendrore apo njësite vendore) ‘bie’ sërish në nivelet e vitit 2016.

Në vitin 2017 bie në sy një vendim ndaj institucionit të Presidentit të Republikës, i vetmi në tre vite për këtë institucion, ku Komisioneri urdhëron vënien në dispozicion të ankuesit të dokumentacionit të kërkuar prej tij, pasi e ka vlerësuar ankesën të drejtë dhe të bazuar në ligj.

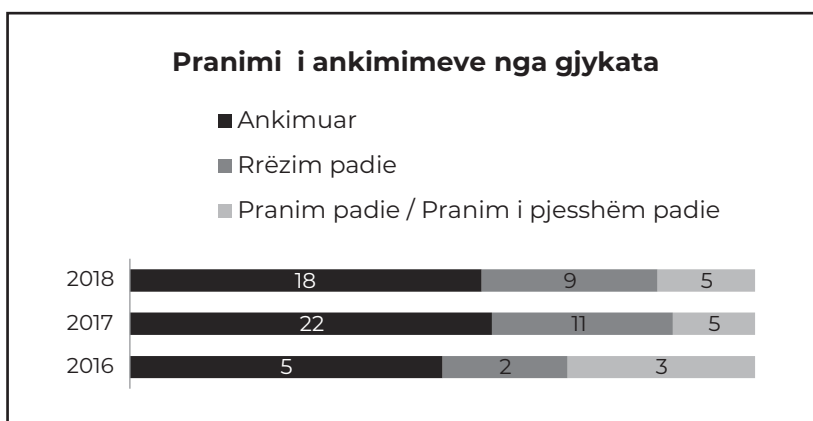
5.2.2.4. Ankimimi në gjykatë

Çdo subjekt ka të drejtë t'i ankimojë vendimet e Komisionerit në gjykatë. Vendimi i rrëzimit të padisë nga ana e gjykatës, nënkupton lënien në fuqi të vendimeve të Komisionerit.



Grafiku 16: Vendimet e ankimuar nga subjektet. Burimi: KDIMDP

Numri i vendimeve të Komisionerit ankimuar nga subjektet ka ardhur në rritje nga viti në vit. Kështu, për vitin 2018 janë ankimuar në gjykatë 49% e vendimeve të KDIMDP, në vitin 2017 janë ankimuar 33% e vendimeve, dhe për vitin 2016 vetëm 14%. Numri i lartë i vendimeve të ankimuar për vitin 2018 mund të shpjegohet me rritjen e presionit nga ana e Kuvendit të Shqipërisë për këto institucione. Tanimë, vendimet që nuk zbatohen nga institucionet nuk lihen më në heshtje) pa përgjigje dhe institucionet zgjedhin të ndjekin rrugën e ankimit si një taktikë për të shtyrë sa të mundin zbatimin e vendimit dhe për të justifikuar moszbatimin e tij.

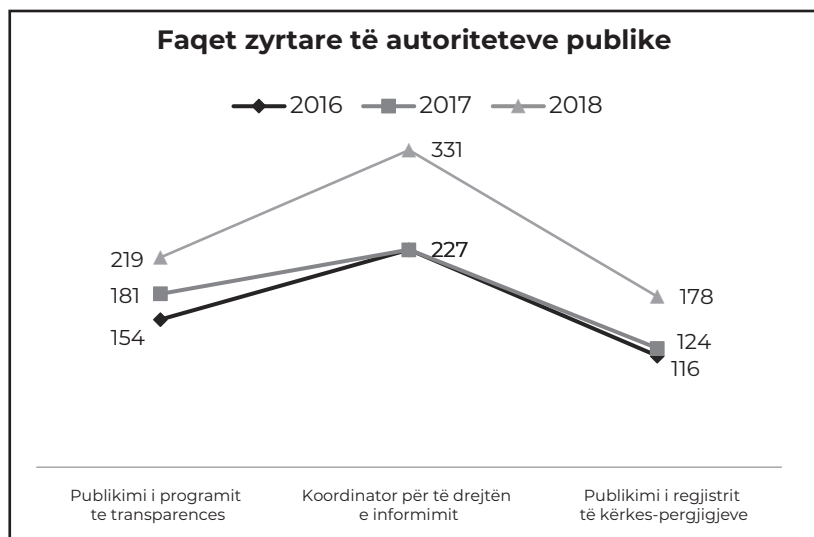


Grafiku 17: Ankimimet e subjekteve ndaj vendimarrjes së Komisionerit të pranuar / refuzuara nga gjykata. Burimi: Të dhëna nga raportet vjetore të KDIMDP.

Përsa i përket përballjes në gjykatë, nga grafiku vihet se pothuaj 50% e vendimeve të Zyrës së Komisionerit të ankimuar konsiderohen të drejta dhe lihen në fuqi. Sipas Komisionerit përqindja e vendimeve të lëna në fuqi nga gjykata është më e lartë, pasi në një numër të madh rastesh pranimi i padisë së ankuesit i referohen kryesisht pjesës së sanksioneve të vendosura nga Zyra e Komisionerit dhe jo themelit të çështjes. Kjo vërehet edhe nga të dhënat e grafikut, ku për vitin 2018 nga 18 vendime të ankimuar, janë pranuar paditë plotësisht ose pjesërisht vetëm 28% të tyre.

5.2.2.5. Monitorimi i zbatimit të Ligjit “Për të Drejtën e Informimit”

Objekt i rëndësishëm i punës së Komisionerit është edhe monitorimi i faqeve zyrtare të autoriteteve publike për përmbushjen e detyrimeve që burojnë nga ligji nr.119/2014, për publikimin e programeve të transparencës, caktimin e koordinatorit për të drejtën e informimit si dhe publikimin e regjistrit të kërkesave dhe përgjigjeve.



Grafiku 18: Monitorimi i faqeve zyrtare të autoriteteve publike në zbatim të ligjit “Për të Drejtën e Informimit”. Burimi: KDIMDP

Gjatë vitit 2018 institucionet publike paraqesin një performancë më të mirë në të tria shtyllat. Gjatë këtij viti të gjitha bashkitë kanë caktuar koordinatorët e të drejtës për informim. Në vitet 2017 dhe 2018 institucionet janë venë në lëvizje për të publikuar në faqet e tyre të web programin e transparencës. Nga 154 institucione që kishin publikuar në faqet e tyre programin e transparencës deri në 2016, gjatë vitit 2017 u shtuan 27 institucione dhe në vitin 2018 edhe 38 institucione të tjera. Edhe në shtyllën e tretë, në atë të publikimit të regjistrit të kërkesë-përgjigjeve të menaxhuara nga institucionet publike, vërehet përmirësim i lehtë gjatë vitit 2017 krahasur me vitin 2016, por më i ndjeshëm përmirësimi ka qenë gjatë 2018 (rritje me 30%).

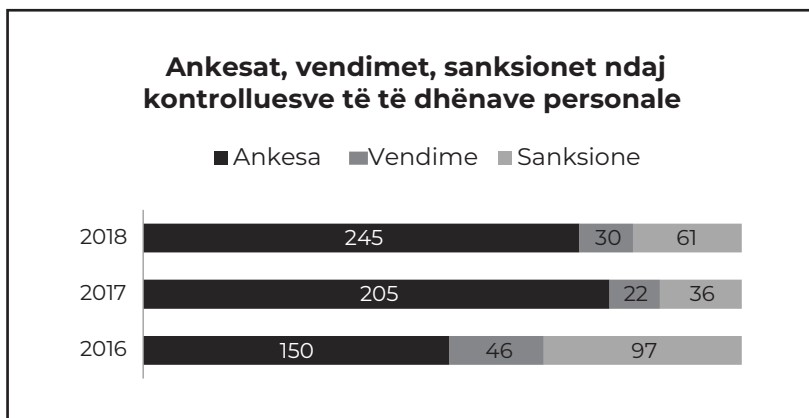
Në këtë ‘ndërgjegjësim’ të institucioneve publike besohet se ka ndikuar ngritja dhe vënia në punë e MPM, strukturë që ka rritur kërkesën e llogarisë veçanërisht ndaj institucioneve publike qendrore.

Përtej shifrave, Komisioneri vëren se vetëm institucionet e pavarura kanë një program të plotë dhe të përditësuar transparence dhe kanë të njëjtët koordinatorë që kanë caktuar që me hyrjen në fuqi të ligjit nr.119/2014 “Për të Drejtën e Informimit”. Edhe pse grafikisht krijohet përshtypja se niveli i transparencës në institucionet publike është rritur ndjeshëm, Komisioneri nuk e konsideron të përmbushur këtë detyrim nga institucionet publike, pasi programet e transparencës nuk janë të plota dhe në to mungon informacion i rëndësishëm. Buxheti, prokurimet dhe raportet e auditimit vazhdojnë të mos publikohen nga ministritë.

5.2.3 Mbrojtja e të dhënave personale

5.2.3.1 Trajtimi i ankesave

Bazuar në ankesat e mbërritura në Zyrën e Komisionerit për cënim të të dhënave personale, institucioni zhvillon, sipas rastit, inspektime administrative pranë kontrolluesve të ndryshëm dhe komunikon në mënyrë të vazhdueshme me subjektet ankues dhe kontrollues, në kuadër të mbledhjes së informacionit.



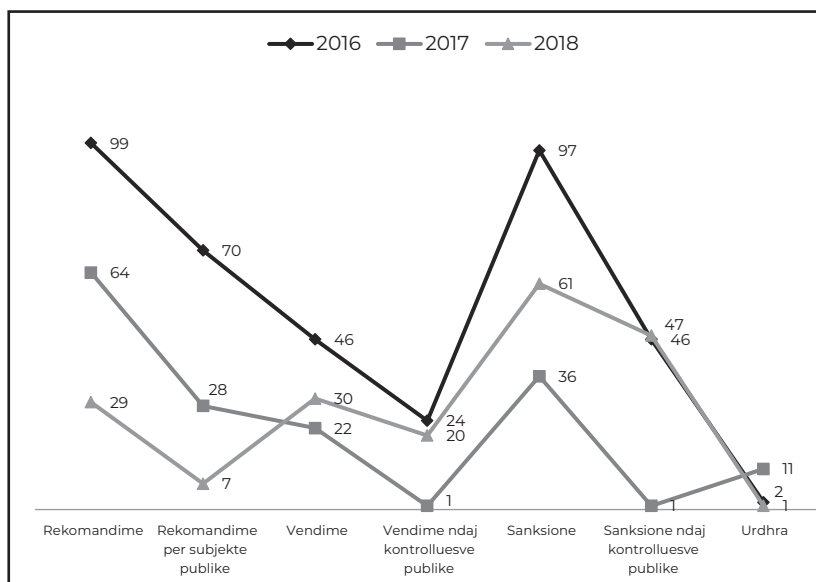
Grafiku 19: Ankesat, vendimet dhe sanksionet ndaj kontrolluesve publikë dhe privatë.
Burimi: Raportet vjetore të KDIMDP

Numri i ankesave për shkelje të privatësisë dhe keqpërdorim të të dhënave ka ardhur në rritje nga viti në vit. Në vitin 2017 janë paraqitur 37% më shumë ankesa krahasuar me 2016, ndërsa në vitin 2018 kemi 63% më shumë se në vitin 2016, dhe 16% më shumë se 2017. Nga ana tjetër, vihet re se numri i vendimeve të nxjerra nga Zyra e Komisionerit ka ardhur në rënie, përkatësisht me 52% dhe 35% në vitet 2017 dhe 2018, krahasuar me vitin 2016. Kjo mund të shpjegohet me rritjen e ndërgjegjësimit kryesisht të institucioneve publike dhe zgjidhjen e ankesave nga ana e tyre, pa pasur nevojë për vendime detyruese.

Ankesat e paraqitura pranë Komisionerit përgjatë tri viteve të analizuara këtu kanë të bëjnë me: mosgarantimin e së drejtës për akses në të dhënat personale; detyrimin për korigjim/fshirje të të dhënave personale; përpunim të parregullt të të dhënave nga platformat online (elektronike); vendosje të sistemit të survejimit me kamera (ÇTV) në ambiente publike dhe private dhe përhapjes së paligjshme të imazheve të regjistruara; publikimin e të dhënave personale në media (kryesisht në mediat online); marketingun e drejtpërdrejtë në lidhje me komunikimet e pakërkuara, nëpërmjet telefonit ose postës elektronike.

5.2.3.2 Rekomandime/Vendime/ Urdhra

KDIMDP nuk është vetëm një strukturë rekomanduese. Ai ka të drejtën e vendosjes së sanksioneve administrative deri në gjoba, në çdo rast kur vlerëson se institucioni përkatës, qoftë ai publik apo jopublik, nuk i është përgjigjur kërkesave dhe/ apo vendimeve të tij për marrjen e masave për vënien në vend të drejtës së shkelur. Zyra e Komisionerit ka vendosur sanksione me gjobë në rastet kur shkeljet kanë qenë serioze, të përsëritura, apo në rast mospërbushjeje të rekomandimeve/urdhrave të lëshuara prej tij.



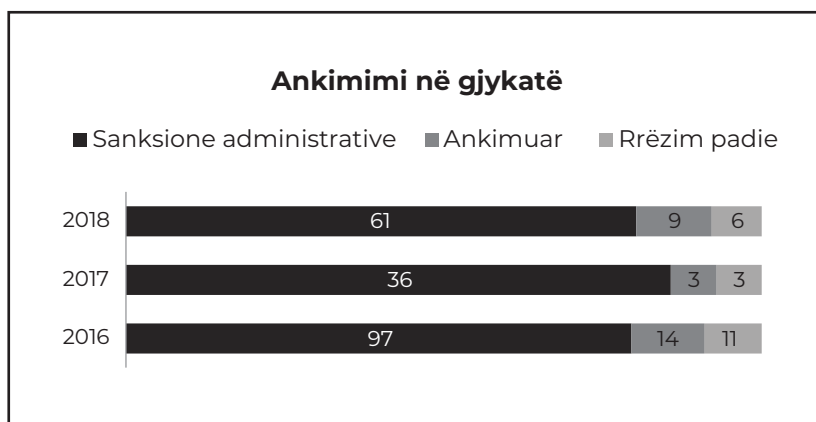
Grafiku 20 Rekomandimet, vendimet, sanksionet dhe urdhrat e lëshuara nga KDIMDP për subjektet publike dhe private. Burimi: Raportet vjetore të KDIMDP

Rekomandimet në përgjithësi dhe rekomandimet për subjektet publike në veçanti kanë ardhur në rënie të dukshme. Gjatë vitit 2018 për institucionet publike janë dhënë vetëm 7 rekomandime, ose 10 herë më pak se në vitin 2016. Numri i vendimeve dhe sanksioneve, veçanërisht ndaj kontrolluesve publikë është shumë i vogël gjatë vitit 2017 (vetëm një vendim dhe një sanksion ndaj kontrolluesve publikë).

5.2.3.3 Goditja e vendimeve në Gjykatë

Disa nga vendimet dhe sanksionet administrative të dhëna nga Komisioneri janë ekzekutuar vullnetarisht nga subjektet, për të tjerat Zyra e Komisionerit ka kërkuar ekzekutimin e tyre nga shërbimi përmbarimor. Në rastet kur subjekti / kontrollori publik apo privat nuk ka qenë dakort me vendimmarrjen e Komisionerit, i është drejtuar gjykatës për ta goditur vendimin.

Gjykata në vendimet e saj shprehjet me pranim padie, pranim të pjesshëm padie, rrëzim padie, apo pushim të procesit gjyqësor.



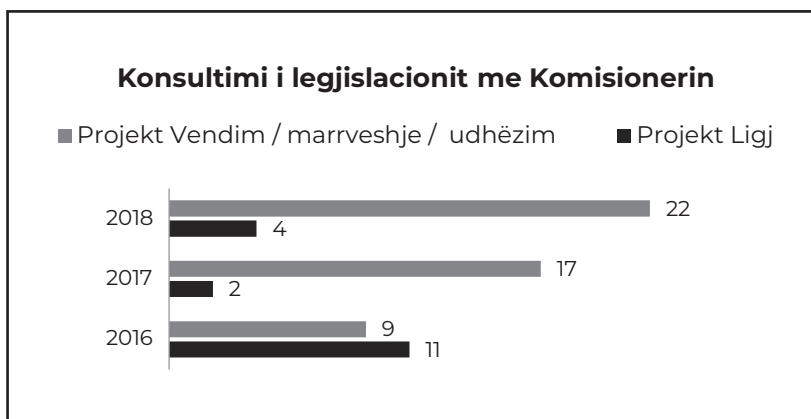
Grafiku 21: Ankimimi në gjykatë i vendimmarrjes së KDIMDP nga ana e subjekteve. Burimi: KDIMDP

Gjykata në përgjithësi ka lënë në fuqi vendimet e Komisionerit dhe ka rrëzuar paditë. Në vitin 2017 gjykata ka rrëzuar 100% të padive të ngritura ndaj vendimeve

të Komisionerit, në vitin 2016 ka rrëzuar 80% dhe në vitin 2018 ka rrëzuar 66%. Nëpërmjet vendimeve për rrëzimin e padive gjykata e ka konsideruar vendimmarrjen e Komisionerit të drejtë dhe të bazuar në arsyetim, duke vijuar me kërkesën për ekzekutim të detyrueshëm nga Zyra e Përmbartimore.

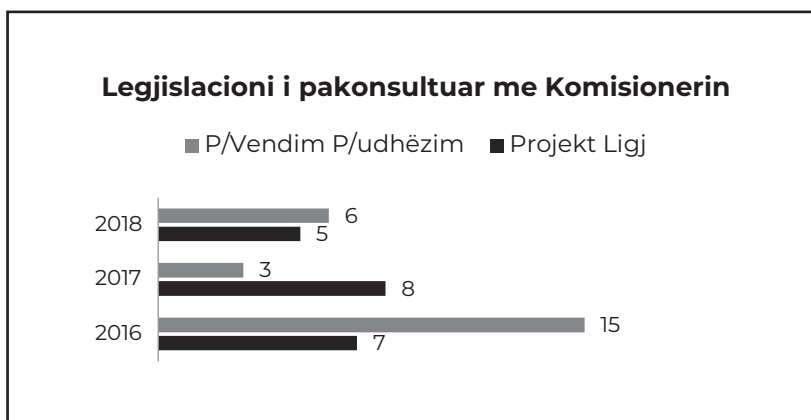
5.2.4. Procesi i konsultimit të legjislacionit

Komisioneri, ndër të tjera, është i angazhuar në procesin e përmirësimit të legjislacionit në fushën që ai mbulon, nëpërmjet dhënies së mendimeve e opinioneve në hartimin e legjislacionit të ri, dhe /ose përmirësimit të atij ekzistues.



Grafiku 22: Kontributi i Komisionerit në përmirësimin e legjislacionit. Burimi: KDIMDP

Kontributi i Komisionerit në përmirësimin e legjislacionit në fushat që ai mbulon vlerësohet shumë i rëndësishëm për hartimin e një legjislacioni bashkëkohor dhe në përputhje me të gjitha organizmat ndërkombëtarë. KDIMDP është përfshirë në fazën e konsultimit të legjislacionit në mënyrë modeste. Në vitin 2016 Komisioneri ka dhënë mendim për 11 projekt-ligje, në vitin 2017 për vetëm 2 p/ligje dhe në 2018 për 4 të tilla.



Grafiku 23: Legjislacioni i pakonsultuar me Komisionerin. Burimi: KDIMDP

Siç duket nga dy tabelat e mësipërme, numri i akteve ligjore të konsultuara me Komisionerin është më i vogël se i akteve të pakonsultuara. Pra, mbetet shqetësim mospërfshirja e Komisionerit në hartimin, konsultimin dhe përgatitjen së legjislacionit të ri, apo përmirësimeve ligjore që përfshijnë edhe të drejtën për mbrojtjen e të dhënave personale.

Në konsultimin e akteve nënligjore, raporti është i përmbysur. Në një masë të madhe Komisioneri përfshihet në procesin e konsultimit të akteve nënligjore dhe vetëm një numër i vogël prej tyre miratohet pa u konsultuar me të. Por, duke marrë parasysh rëndësinë që ka ligji në hierarkinë e akteve normative, moskonsultimi i draft-ligjeve me Komisionerin, sjellin pasoja të mëdha dhe afatgjata në sanksionimin e të drejtave në vend. Me ngritjen e Mekanizmit Parlamentar ishte e pritshme që situata të ndryshonte pozitivisht, por nga të dhënat këtu është e dukshme që, deri në vitin 2018 ky instrument nuk ka ndikuar në këtë drejtim.

5.2.5. Niveli i zbatimit të Rezolutës së Kuvendit 2017

Zyra e Komisionerit, në zbatim të Vendimit nr.49/2017 “Për monitorimin e institucioneve të pavarura kushtetuese dhe të atyre të krijuara me ligj të veçantë” dhe Rezolutës së Kuvendit raporton në Kuvend rreth nivelit të zbatimit të rekomandimeve.

Sipas informacionit të siguruar nga zyra e Komisionerit rezulton se, 11 rekomandimet e vitit 2017 dhe 12 rekomandimet e vitit 2018 të Rezolutave të Kuvendit për Komisionerin për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale janë zbatuar 100%.

Në Rezolutën e Kuvendit “Për Vlerësimin e Veprimtarisë së Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe mbrojtjen e të Dhënave Personale për Vitin 2018”, vlerësohet se ‘Veprimtaria e Komisionerit ka shënuar përmirësim të ndjeshëm në zbatimin e Ligjeve për të drejtën e informimit dhe mbrojtjen e të dhënave personale dhe se niveli i transparencës në institucionet qendrore dhe në njësitë vendore është përmirësuar në krahasim me vitin 2017.¹⁷

17. https://www.idp.al/wp-content/uploads/2019/04/rezolute_2018.pdf

5.3 - KOMISIONERI PËR MBROJTJEN NGA DISKRIMINIMI

5.3.1 Krijimi

Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi është një institucion i pavarur që në ushtrimin e detyrës i nënshtrohet Kushtetutës dhe ligjit, duke vlerësuar mbrojtjen efektive të së drejtës së çdo individi për barazi dhe mbrojtje nga diskriminimi, si një prioritet i aktivitetit të tij dhe si një çështje me rëndësi të veçantë të progresit të shtetit shqiptar drejt integritimit në Bashkimin Evropian.

Kushtetuta e Shqipërisë thekson se *“të gjithë njerëzit janë të barabartë përpara ligjit dhe se askush nuk mund të diskriminohet padrejtësisht për shkak të gjinisë, racës, gjuhës, bindjeve politike, fetare ose filozofike, gjendjes ekonomike, arsimore, sociale ose përkatësisë prindërore”*. Bazuar mbi këto parime dhe me nxitjen e komunitetit ndërkombëtar dhe shoqërisë civile, Shqipëria miratoi Ligjin për Mbrojtjen nga Diskriminimi (LMD) në shkurt të vitit 2010. Ligji synon të rregullojë zbatimin dhe implementimin e parimit të trajtimit të barabartë dhe mosdiskriminimit mbi bazën e një liste të gjerë shkaqesh ku përfshihen gjinia, raca, aftësitë dhe orientimi seksual, etj.

LMD ka për qëllim të sigurojë të drejtën e çdo personi për të pasur një mbrojtje efektive nga diskriminimi dhe nga çdo formë sjelljeje që nxit diskriminimin si edhe të mundësojë barazinë e mundësive për të ushtruar të drejtat dhe gëzuar liritë.

Nga njëra anë, Avokati i Popullit siguron dhe garanton realizimin e të gjitha të drejtave e lirive të individit, ndërsa, nga ana tjetër, KMD-ja mbron të gjitha këto të drejta, kur ato lidhen me pretendimin për diskriminim të individit. Juridiksioni i Komisionerit për Mbrojtjen nga Diskriminimi shtrihet dhe në sektorin privat, ndryshe nga juridiksioni i Avokatit të Popullit që shtrihet vetëm në organet publike dhe tek të tretët që veprojnë për llogari të administratës publike.

Edhe pse në pamje të parë të ngjashëm mes tyre, midis KMD dhe AP ka dallime thelbësore, të cilat burojnë nga ligjet organike të secilit institucion, të cilat i bëjnë këto institucione të veçanta dhe pa mbivendosje. Ligji “Për Mbrojtjen nga Diskriminimi” është shumë i qartë në kompetencat që i jep KMD si një trup i ngjashëm me institucionet homologe në Evropë dhe që shkojnë në një linjë me kompetencat e parashikuara në dokumentat e rëndësishëm të institucioneve të BE dhe KE.

Me qëllim zgjidhjen e konfliktit të mundshëm të konkurimit të kompetencave që mund të ekzistojnë ndërmjet Avokatit të Popullit dhe Komisionerit për Mbrojtjen nga Diskriminimi, një vit më parë dy institucionet nënshkruan një memorandum të përbashkët bashkëpunimi. Nënshkrimi i këtij memorandumi u arrit edhe në zbatim të rekomandimit të lënë nga MPM i Kuvendit, nëpërmjet të cilit kërkohej institucionalizimi i marrëdhënieve midis palëve.

Ndryshimet që i janë bërë Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë gjatë vitit 2016, kanë sjellë zhvillime edhe në fushën e mbrojtjes nga diskriminimi, duke sanksinuar se Gjykata Kushtetuese vihet në lëvizje, ndër të tjera, edhe

me kërkesë të çdo komisioneri të krijuar me ligj për mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të garantuara nga Kushtetuta, duke legjitimuar kështu edhe Komisionerin për Mbrojtjen nga Diskriminimi për t'iu drejtuar Gjykatës Kushtetuese për çështje që ajo e vlerëson të nevojshme.

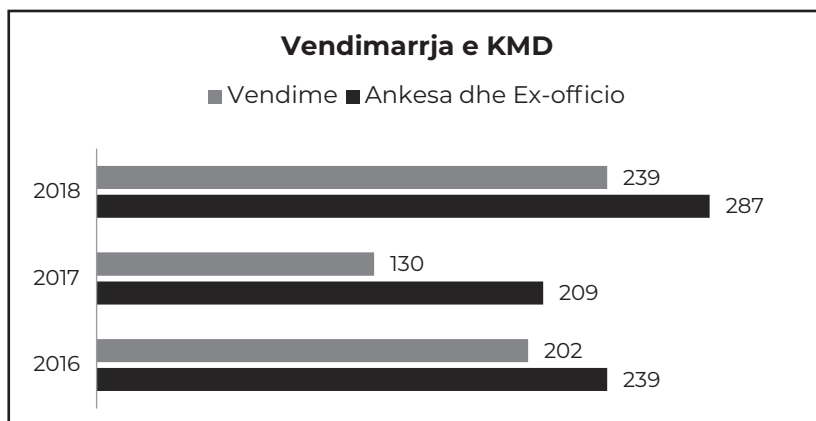
Ndër shkaqet kryesore të ankesave të paraqitura pranë Komisionerit për Mbrojtjen nga Diskriminimi janë raca, gjendja ekonomike, aftësia e kufizuar, bindjet politike, gjendja shëndetësore, gjinia, etj. Grupet vulnerabël; si komuniteti rom, egjiptian, persona me aftësi të kufizuara, gratë, komuniteti LGBTI, etj. vazhdojnë të përballen me forma të ndryshme të diskriminimit.

Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi ka kompetencë:

- të shqyrtojë ankesat nga personat, grupet e personave, organizatat;
- të kryejë hetime administrative;
- të iniciojë hetime kryesisht me marrjen e informacionit të besueshëm;
- t`u bëjë rekomandime autoriteteve kompetente për venien në vend të së drejtës ose përmirësimin/ nxjerrjen e legjislacionit përkatës mbi diskriminimin;
- të vendosë sanksione administrative.

5.3.2.Vendimmarrja e KMD bazuar tek ankesat

KMD trajton çështje nisur nga ankesat e mbërritura në drejtim të tij nga individë, grupe individësh, organizata me interesa legjitime, por edhe kryesisht, me iniciativë të vet institucionit të Komisionerit, bazuar në indicie që bazohen në informacione që qarkullojnë në media.



Grafiku 24: Vendimet e lëshuar nga KMD në tre vite, bazuar tek ankesat dhe çështje të trajtuara kryesisht. Burimi: Të dhëna nga Zyra e KMD.

Sipas KMD shkaqet kryesore për të cilin pretendohet diskriminim ka qenë raca, gjendja ekonomike, bindjet politike, aftësia e kufizuar, gjendja shëndetësore, etj. Gjatë kësaj periudhe, ka pasur më pak ankesa me shkak gjininë dhe orientimin seksual krahasuar me shkaqet e tjera.

Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi, pas marrjes dhe vlerësimit të ankesës, fillon procedurat për investigim, duke filluar nga dërgimi i kërkesës për informacion, zhvillimi i inspektimeve, deri tek organizmi i seancave

dëgjimore ku janë ftuar palët dhe çdo person i interesuar për të parashtruar pretendimet e tyre. Në fund të të gjithë këtij procesi, Komisioneri del me vendim ku konstaton diskriminim ose jo. Më tej subjektet ose plotësojnë detyrimet që KMD parashikon me vendim ose e ankimojnë atë në gjykatë.

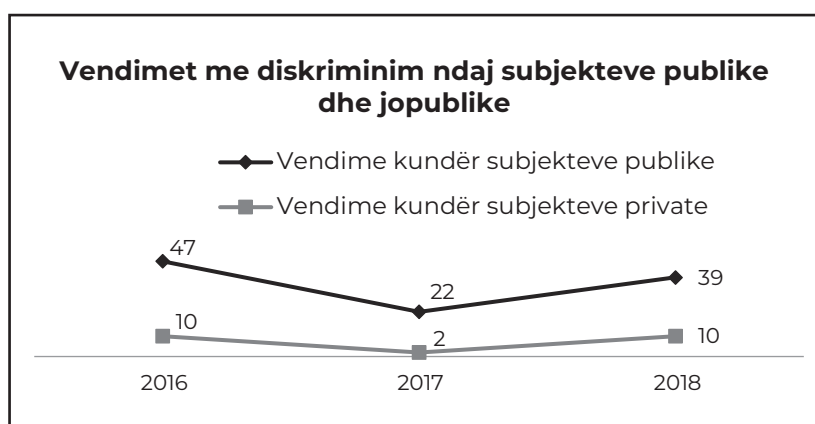
Në vitin 2018, numri i ankesave dhe çështjeve të trajtuara me iniciativë (ex-officio) të vetë Zyrës së Komisionerit ka qenë më i lartë në krahasim me 2016 dhe 2017, respektivisht me 20% dhe 37%. Po ashtu edhe numri i vendimeve të dhëna nga Komisioneri për këtë vit (2018) ka qenë 18% dhe 84% më i lartë krahasuar me vendimet e dhëna respektivisht në vitet 2016 dhe 2017. Këto të dhëna janë tregues i performancës në rritje të Zyrës së Komisionerit.

Sipas raporteve vjetore të KMD rezulton se numri i çështjeve të përfunduara pozitivisht, ku situata diskriminuese e pretenduar është rregulluar gjatë procedurës së shqyrtimit të ankesës, është dyfishuar në vitin 2018, krahasuar me 2017-n, nga 4 në 10 çështje. Si shkak shihet rritja e ndërgjegjësimit të subjekteve ndaj të cilëve janë paraqitur ankesat. Në këtë ndërgjegjësim ka ndikuar edhe rritja e presionit të Kuvendit ndaj institucioneve publike për raportimin e nivelit të zbatimit të vendimeve/rekomandimeve të institucioneve të pavarura, ku bën pjesë edhe Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi.

5.3.3 – Vendime me diskriminim ndaj subjekteve publike dhe private¹⁸

Nëpërmjet vendimeve, Komisioneri, Bazuar në Ligjin për Mbrojtjen nga Diskriminimi urdhëron masa që janë të detyruara për subjektet.

Mbi 80% e vendimeve me diskriminim të dhëna nga KMD kanë qenë ndaj subjekteve publike dhe pjesa tjetër ndaj subjekteve private. Bazuar në këto të dhëna kuptohet se ngritja e Mekanizmit parlamentar, që ka në fokus zbatimin e vendimeve dhe rekomandimeve të institucioneve të pavarura, pritej të kishte ndikim të lartë edhe në rritjen e performancës së Komisionerit për Mbrojtjen nga Diskriminimi.



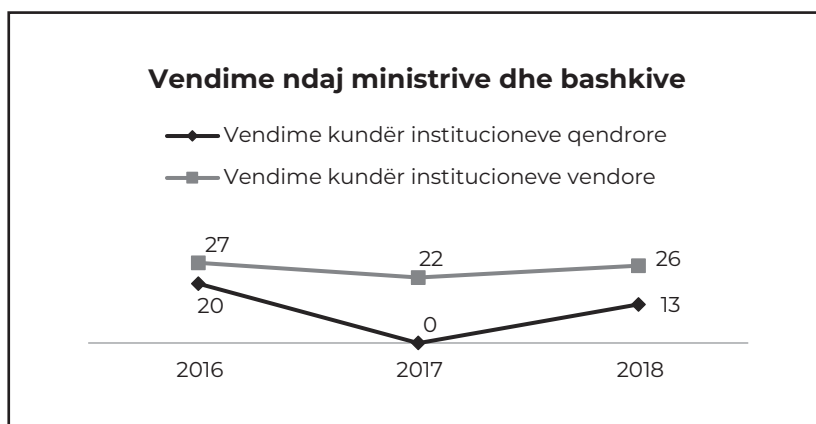
Grafiku 25: Vendimet e KMD sipas llojit të subjektit.
Burimi: Të dhëna nga raportet vjetore të KMD.

Gjatë vitit 2018 numri i çështjeve të trajtuara nga Zyra e Komisionerit është rritur me 27% krahasuar me vitin 2017, ku përfshihen çështje të ngritura mbi ankesa 18. Përsa i përket vendimeve mosdiskriminim nuk arritëm të siguronim të dhëna të plota se sa prej tyre janë dhënë kundër subjekteve publike dhe sa kundrejt subjekteve private

apo ex-officio nga vetë Komisioneri. Kjo reflektohet edhe në rritjen me 43% të vendimeve që Komisioneri ka dhënë kundërt subjekteve publike. Tek subjektet publike përfshihen si institucionet qendrore edhe institucionet e pushtetit vendor. Dhe ndërsa vihet re ndërgjegjësim në rritje i institucioneve qendrore për të reaguar ndaj vendimmarrjes së Komisionerit, shqetësim mbetet reagimi i institucioneve të pushtetit vendor, të cilat për vetë specifikën e tyre ende nuk monitorohen nga asnjë strukturë. Ky shqetësim mbetet permanent për të gjitha institucionet e pavaruara.

5.3.4 Vendime diskriminimi ndaj institucioneve qendrore vs vendime ndaj institucioneve vendore

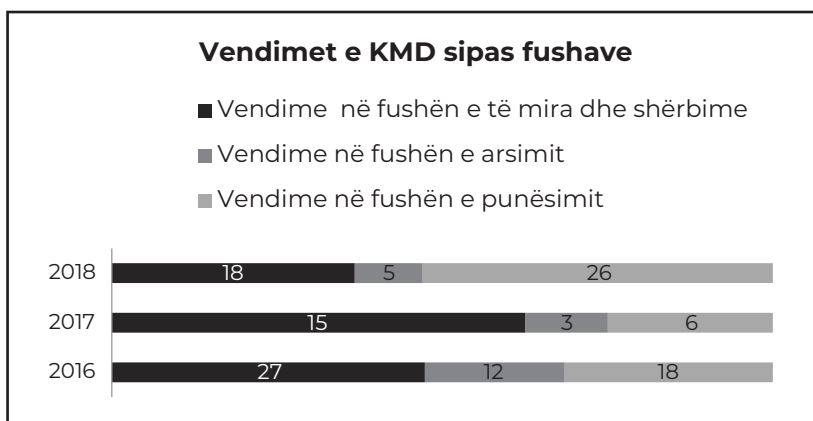
Përgjatë tre viteve numri i vendimeve të dhëna nga KMD kundër institucioneve vendore, bashkive, ka qenë më i lartë sesa numri i vendimeve të dhëna ndaj institucioneve qendrore. Gjatë viti 2017 Komisioneri ka dhënë 0 vendime diskriminim ndaj institucioneve qendrore dhe 22 ndaj institucioneve vendore, ndërsa gjatë vitit 2018 janë dhënë dy herë më shumë vendime ndaj institucioneve vendore (26 vendime) në krahasim me vendimet e dhëna ndaj institucioneve qendrore (13 vendime). Sipas Zyrës së Komisionerit një pjesë e mirë e institucioneve qendrore e zgjidhin situatën e diskriminimit gjatë fazës së hetimit, pa pasur nevojë që Komisioneri të shprehet me Vendim. Kjo është arsyeja që numri i vendimeve të KMD ndaj institucioneve qendrore është dukshëm më i ulët se ai ndaj institucioneve të pushtetit vendor.



Grafiku 26: Vendimet me diskriminim të KMD ndaj institucioneve vendore dhe qendrore. Burimi: KMD

Bie në sy është se gjatë viti 2017, vit në të cilin u ngrit MPM, nuk ka asnjë vendim të Komisionerit ndaj institucioneve qendrore. Ndoshta këtë vit presioni i Mekanizmit Parlamentar ka qenë më i lartë ndaj institucioneve publike qendrore dhe ato janë angazhuar t'i zgjidhin ankesat që në fazën e hetimit.

5.3.5 Vendimet e KMD sipas fushës



Grafiku 27: Vendimet e KMD sipas fushës.

Burimi: Raportet vjetore të KMD dhe Zyra e Komisionerit

Referuar vendimmarrjes së KMD, mund të themi se në fushën e të mirave dhe shërbimeve diskriminimi është më i madh se në fushat e tjera. Më pak problematike mund të konsiderohet fusha e arsimit. Gjatë vitit 2017 numri i vendimeve në total për të tria fushat është thuhet dy herë më i vogël se numri i vendimeve të dhëna gjatë 2018.

Ankesat në grupin e të mirave dhe shërbimeve kanë pasur të bëjnë me kushtet e jetesës së grupeve në nevojë, me furnizimin me ujë, me përshtatshmërinë e ambienteve për PAK. Në grupin e punësimit ankesat kanë të bëjnë kryesisht me largimin e padrejtë nga puna dhe në fushën e arsimit, ankesat kanë të bëjnë me përshtatjen e institucioneve arsimore për fëmijet me PAK, përjashtime nga pagesat në çerdhe, kopshte dhe universitete për femije/ student që vijnë nga shtresat në nevojë, etj.

5.3.6 Ankimi në gjykatë i vendimeve



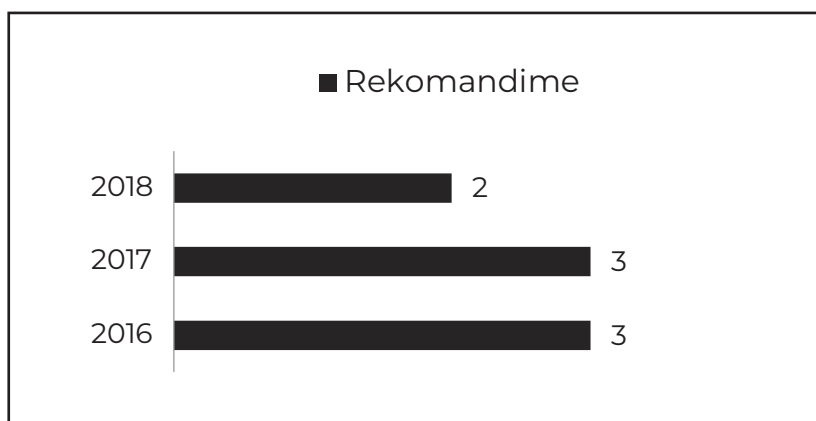
Grafiku 28: Vendimet e zbatuara dhe të ankimuara nga subjekti. Burimi: KMD

Vendimet e KMD janë të detyrueshme të zbatohen nga të gjitha subjektet të cilave u drejtohen. E vetmja rrugë për të mos i pranuar ato, është goditja në gjykatë. Gjatë tre viteve të marra në shqyrtim këtu, mbi 50% e vendimeve të Komisionerit janë goditur në gjykatë, ndërsa pjesa tjetër janë zbatuar. Sipas Komisionerit shpesh subjektet zgjedhin t'i drejtohen gjykatës vetë me qëllim që

të shtyjnë kohën për marrjen e masave për zbatimin e vendimit / rekomandimit të Komisionerit. Në vitin 2017 janë goditur 75% të vendimeve me diskriminim të dhëna nga Komisioneri.

5.3.7 Rekomandime e KMD ndaj subjekteve

KMD, në fund të procedurës së shqyrtimit të ankesave, del me vendim dhe vetëm në raste të veçanta, të cilat lidhen kryesisht me shqyrtime ex-officio, Komisioneri për arsye të ndryshme gjykon të dalë me rekomandim.



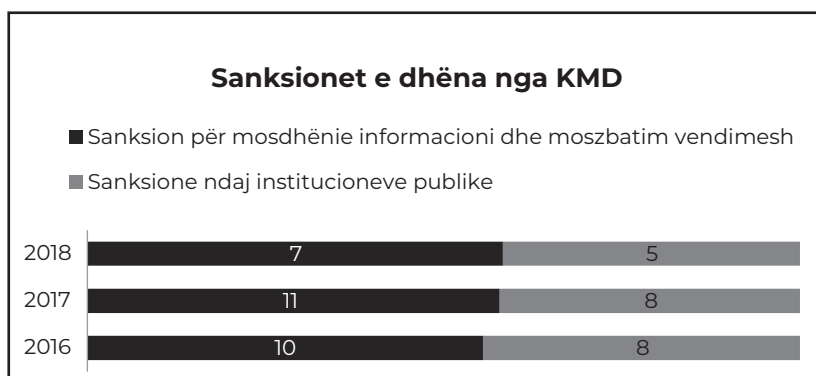
Grafiku 29: Rekomandimet e dhëna nga KMD në vite. Burimi: KMD

Pikërisht me këtë shpjegohet numri i vogël i rekomandimeve të lëshuara nga Komisioneri në tre vite, vetëm 8 të tilla, dhe të gjitha të pranuar dhe zbatuara nga institucionet përgjegjëse. Sipas Zyrës së Komisionerit arsyet kryesore pse rekomandimet janë zbatuar 100% lidhen edhe me punën e bërë nga ky institucion për arsyetimin e plotë dhe të thelluar në mbështetje të çdo rekomandimi.

5.3.8 Sanksionet

Bazuar në ligjin “Për mbrojtjen nga Diskriminimi”, Komisioneri jep sanksione kur subjekti nuk ka plotësuar detyrimet e vendosura në vendime, si dhe në rastet kur subjektet nuk dërgojnë informacion që KMD i ka kërkuar.

Sanksionet me gjobë janë vendosur ndaj subjekteve të ndryshme, duke filluar nga institucionet qendrore, si ministritë, institucionet publike arsimore dhe shëndetësore të nivelit të dytë, deri tek institucionet jopublike.



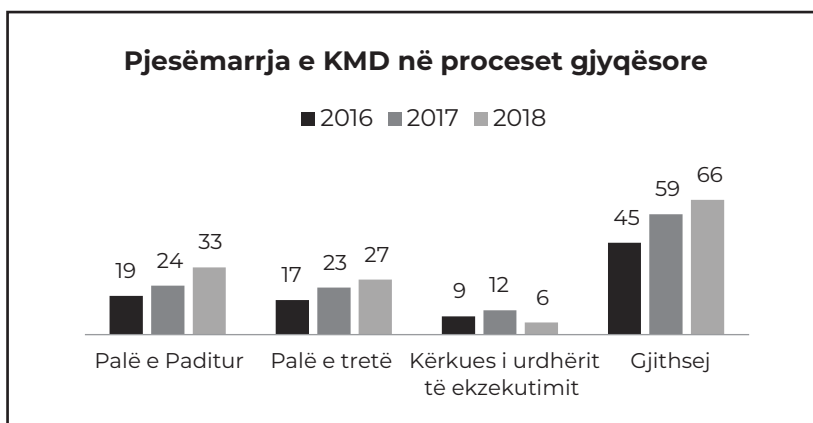
Grafiku 30: Sanksionet e dhëna nga KMD ndaj subjekteve. Burimi:KMD

Sanksionet ndaj institucioneve publike zenë vendin kryesor, me 80% të totalit për vitin 2016 dhe 2017, dhe me 70% për vitin 2018.

5.3.9. Pjesëmarrja e KMD-së në proceset gjyqësore

KMD është paditur në gjyq, ku është kërkuar shfuqizimi apo pavlefshmëria absolute e vendimeve të saj. Një numër i madh subjektësh i kundërshtojnë në gjykatë vendimet e KMD-së.

Po ashtu, Komisioneri ka marrë pjesë në çështje gjyqësore si person i interesuar/palë e tretë për të mbështetur viktimën e diskriminimit me dokumentacionin e nevojshëm për të vërtetuar diskriminimin përpara gjykatës ose i thirrur nga gjykata kompetente, në çështje ku kërkohet dëmshpërblimi për diskriminim në gjykatë. Një tjetër rast kur KMD merr pjesë në çështjet gjyqësore është rasti kur ajo kërkon nga gjykata lëshimin e urdhrave të ekzekutimit për vendimet me gjobë.



Grafiku 31: Pjesëmarrja e KMD në proceset gjyqësore.

Burimi: Raportet vjetore të KMD dhe Zyra e Komisionerit

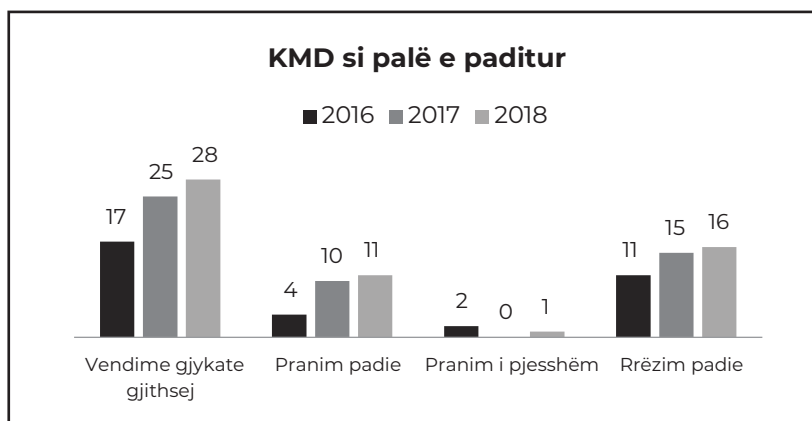
Subjektet kanë kundërshtuar kryesisht vendimet për rikthimin në pozicionin e mëparshëm të punës të subjekteve ankues, për përmirësimin e kushteve të jetesës së komuniteteve në nevojë, furnizimin me ujë të pijshëm, përshtatjen e arsyeshme për PAK dhe fëmijët me aftësi të kufizuara në institucionet arsimore publike, etj., kryesisht me arsyetimin se janë në pamundësi momentale financiare për të përmbushur rekomandimet.

Edhe në vitet në vijim pritet që zbatimi i këtyre rekomandimeve të mbetet sfidë, për aq kohë sa Qeveria nuk do të marrë masa për parashikimin e fondeve të nevojshme për përmirësimin e kushteve të jetesës së kategorive në nevojë dhe përmirësimin e kushteve të arsimimit për individë që vijnë nga shtresat në nevojë. Këtu pritet që ndërhyrja e MPM të jetë më efektive dhe e drejtëpërdrejtë që në procesin e diskutimit të projektbuxhetit të shtetit, me qëllim për të mbështetur me fonde të mjaftueshme institucionet përgjegjëse për përmirësimin e jetesës së kategorive më në nevojë.

Niveli i lartë i proceseve gjyqësore ku KMD është palë e paditur tregon se një numër i lartë vendimesh që ajo ka dhënë ndaj subjekteve të konstatuara në shkelje, nuk pranohen dhe kundërshtohen prej tyre.

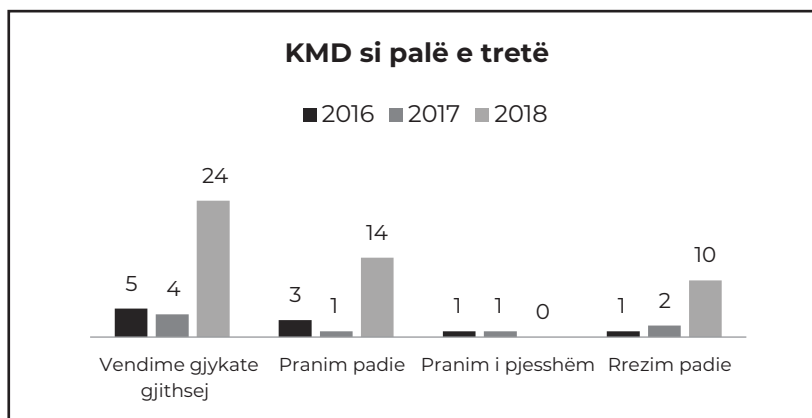
Në çështjet ku KMD ka qenë kërkuar i urdhërit të ekzekutimit për titujt ekzekutiv,

gjykata i ka pranuar të gjitha kërkesat dhe ka lëshuar Urdhrat e Ekzekutimit, pas të cilave KMD ka vijuar procedurat për ekzekutim përmes përmbarimit.



Grafiku 32: Pjesëmarrja e KMD në proceset gjyqësore si palë e paditur.
Burimi: Raportet vjetore të KMD dhe Zyra e Komisionerit

Në proceset gjyqësore ku KMD ka qenë palë e paditur vërehet se në vitin 2016 gjykata ka rrëzuar paditë, pra ka lënë në fuqi 65% të vendimeve të Komisionerit, 60% në vitin 2017 dhe 57% në vitin 2018.



Grafiku 33: Pjesëmarrja e KMD në proceset gjyqësore si palë e tretë.
Burimi: Raportet vjetore të KMD dhe Zyra e Komisionerit.

Pjesëmarrja e KMD në proceset gjyqësore si palë e tretë është rritur ndjeshëm gjatë viti 2018, 6 herë më shumë se viti 2017 dhe 5 herë më shumë se viti 2016. Ky është një tregues i rëndësishëm i rritjes së rolit të Komisionerit për Mbrojtjen nga Diskriminimi në fushën e mbrojtjes së të drejtave të njeriut.

5.3.10. Rekomandime legjislative dhe opinione

KMD ka edhe një kompetencë të rëndësishme ligjore siç është rekomandimi ndaj autoriteteve kompetente për hartimin, ndryshimin dhe miratimin e legjislacionit dhe dokumentave politikë (strategjive). Rekomandimet legjislative kanë për qëllim përmirësimin e mekanizmave ligjorë, harmonizimin e legjislacionit të brendshëm me ligjin “Për mbrojtjen nga diskriminimi” dhe përafrimin me të drejtën ndërkombëtare në fushën e mosdiskriminimit.

	Rekomandime Legjislative	Pranuar plotësisht	Pranuar pjesërisht	Nuk pranohen	Pa përgjigje	Opinione legjislative
2016	5	2	3	0	0	9
2017	7	1	2	2	2	9
2018	13	6	4	2	1	

Tabelë 1. Legjislacion i konsultuar me KMD

Institucionet në përgjithësi i kanë marrë në konsideratë rekomandimet e KMD për ndryshimet e legjislacionit apo hartimin e legjislacionit të ri në fushën e mbrojtjes nga diskriminim. Zyra e komisionerit konfirmon se në përgjithësi legjislacioni konsultohet me të dhe opinionet merren në konsideratë nga hartuesit e legjislacionit dhe / apo ligjvënësit.

5.3.11. Niveli i zbatimit të rezolutës së Kuvendit nga KMD

Komisioneri çdo vit raporton në Kuvendin e Shqipërisë mbi veprimtarinë e tij vjetore dhe harton raportime periodike mbi statusin e përmbushjes së rekomandimeve të Rezolutës së Kuvendit. Në Rezolutën e Kuvendit të Shqipërisë, që I referohet veprimtarisë së Komisionerit për Mbrojtjen nga Diskriminimi, për vitin 2018,¹⁹ konstatohet se “me ndryshimet e strukturës dhe organikës së Komisionerit për Mbrojtjen nga Diskriminimi, të miratuara nga Kuvendi gjatë vitit 2018, u bë e mundur rritja e kapaciteteve administrative të institucionit, me një shtesë prej 11 punonjësish, si dhe u mundësua prezenca e Komisionerit për Mbrojtjen nga Diskriminimi me 3 zyrat rajonale, përkatësisht në qytetet Korçë, Shkodër dhe Fier.”

Duke vlerësuar performancën në rritje të Komisionerit në këtë Rezolutë, ndër të tjera, Kuvendi i Shqipërisë kërkon që KMD “të rrisë rolin monitorues të institucionit në drejtim të zbatimit dhe respektimit të barazisë dhe mbrojtjes nga diskriminimi, duke pasqyruar gjetjet e monitorimit në raporte të veçanta dhe të forcojë rolin proaktiv të institucionit, të garantojë se çdo ankesë drejtuar institucionit të Komisionerit për Mbrojtjen nga Diskriminimi të trajtohet në kohë dhe me efektivitet, duke mundësuar zbatimin efektiv të ligjit për mbrojtjen nga diskriminimi.

19. <http://www.parlament.al/Files/Projekte/20190417112142rezoluta%20e%20KMD-se,%20dt.%2011.4.2019.pdf>



MBIKËQYRJA EFEKTIVE E PARLAMENTIT, SFIDË PËR TË ARDHMEN

Në Rezolutën 1787 (2011) Asambleja Parlamentare e Këshillit të Evropës, me propozim të Komisionit mbi Çështjet Ligjore dhe të Drejtat e Njeriut, ka theksuar se nëse parlamentet kombëtare nuk marrin përsipër një rol më proaktiv në zbatimin e standardeve të Konventës dhe vendimeve gjyqësore të Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, roli kryesor i Konventës, mekanizmi i tij mbikëqyrës dhe Këshilli i Evropës në tërësi, për garantimin e mbrojtjes efektive të të drejtave të njeriut në Evropë, ka gjasa të vihet në rrezik.

Detyrimi për të mbrojtur dhe realizuar të drejtat e njeriut varet nga të gjitha degët e shtetit, qoftë ekzekutive, gjyqësore apo legjislative. Parlamentet kombëtare kanë, në mënyrë të veçantë, pozicion shumë të mirë për të marrë përsipër këtë përgjegjësi të përbashkët për shkak të tre roleve të tyre kryesore që ata ushtrojnë: të përfaqësimit, miratimit të legjislacionit dhe mbikëqyrjes.

Si përfaqësues të zgjedhur parlamentarët gëzojnë një legjitimitet të veçantë demokratik. Si institucioni kryesor përfaqësues i shtetit, Parlamenti mund dhe duhet të përdorë legjitimitetin e tij demokratik për të nxitur një kulturë gjithëpërfshirëse të respektimit të të drejtave të njeriut brenda një demokracie që mbështetet nga sundimi i ligjit. Kjo është veçanërisht e rëndësishme kur ka mungesë konsensusi për të drejtat. Natyrisht edhe në Shqipëri - sikundër në çdo shtet Evropian - mund të ketë mosmarrëveshje të arsyeshme që lidhen me fushën e të drejtave të veçanta, për mënyrën se si duhet të balancohen të drejtat e individëve përkundrajt të drejtave të shoqërisë në një shkallë më të gjerë dhe sa është e përligjur ndërhyrja e shtetit në ushtrimin e të drejtave të njeriut. Një debat i tillë në çdo rast duhet konsideruar si debat legjitim. Megjithatë, ai gjithmonë duhet të bëhet brenda kornizës së respektimit të detyrimeve të të drejtave të njeriut nga shteti, si në të drejtën kombëtare ashtu edhe në atë ndërkombëtare - dhe ç'është më e rëndësishmja - respektimi i organeve kombëtare, rajonale dhe ndërkombëtare ekzistuese që monitorojnë përmbushjen e këtyre detyrimeve nga ana e shteteve.

Mbikëqyrja parlamentare efektive e të drejtave të njeriut kërkon që mekanizmi i mbikëqyrjes të ketë një qëllim të qartë. Një qasje e bazuar në qëllime përcakton pritjet si për anëtarët ashtu edhe për palët e interesit dhe ofron një bazë për punën e organit mbikëqyrës, përfshirë zgjedhjen e përparësive dhe alokimin e burimeve. Një qasje e bazuar në qëllime mundëson gjithashtu vlerësimin e efektivitetit të mbrojtjes së të drejtave.

'Efektiviteti' është një term i përdorur gjerësisht, por ende i papërcaktuar plotësisht. Mbi gjashtë dhjetë vite studimi të gjerë nga ana e studiuesve rreth efektivitetit organizativ kanë vërtetuar se nuk ka një përkufizim të vetëm të efektivitetit të mbikëqyrjes parlamentare.

Edhe pse nuk ka një qasje të vetme për të gjitha vendet për efektivitetin e mbikëqyrjes parlamentare, një larmi modelesh janë zhvilluar në vende të ndryshme për vlerësimin e efektivitetit institucional. Gjithashtu, një numër i këtyre modeleve/ mekanizmave mund të zbatohen në të njëjtën kohë për t'u

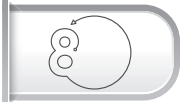
ndërmarrë një vlerësim i efektivitetit në varësi të institucionit nën shqyrtim. Për më tepër, duhet të pranohet se ekzistojnë një sërë sfidash për mbikëqyrjen parlamentare të të drejtave të njeriut si realitetet politike, mungesa e pavarësisë së institucioneve, zhvendosja e përparësive kombëtare, ekzistenca e një shumësie aktorësh, mosdisponueshmëria e burimeve të mjaftueshme si dhe niveleve të ndryshme të ekspertizës për të drejtat e njeriut.

MBULIMI MEDIATIK I RAPORTIMEVE NË KUVEND TË INSTITUCIONEVE TË PAVARURA

Mbulimi dhe trajtimi mediatik i çështjeve të caktuara kontribuon në rritjen informimit të publikut dhe ndërgjegjësimin e tij për ato çështje. Për fat të keq, nga hulumtimi i bërë për pasqyrimin në media të raportimeve të institucioneve të pavarura të të drejtave të njeriut në Kuvend, vihet re një indiferencë e madhe e mediave dhe gazetarëve. Janë vetëm 19 shkrime, artikuj, kronika që i referohen raportimeve të tre institucioneve: Avokatit të Popullit, Komisionerit për Mbrojtjen nga Diskriminim dhe Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale, në vitet 2016-2018. Kjo është fare pak krahasuar me nevojën e publikut për t'u informuar për çështje që kanë lidhje të drejtëpërdrejtë me ta, me garantimin e të drejtave të tyre kushtetuese.

Duke iu referuar institucioneve të pavarura, bie në sy se 82% e lajmeve (16 lajme) i referohen raportimeve në Kuvend të Avokatit të Popullit. Problematik është edhe fakti se, duke u ndalur tek përmbajtja e lajmit, vihet re që në përgjithësi në to nuk trajtohen çështjet më të rëndësishme dhe më sensitive të raportimeve. Në 50% të rasteve mediat ndalen tek debatet politike të zhvilluara gjatë seancës së raportimit mes deputetëve të kaheve të ndryshme politike.

Kjo mënyrë raportimi ndikohet nga situata politike e ditës, por edhe nga fakti se raportimet e institucioneve të pavarura në Kuvend mbulojnë kryesisht nga gazetarë politikë, të cilët janë më shumë të interesuar të shesin lajme të nxeha politike, sesa të trajtojnë në thellësi çështje në dukje 'me audiencë më të ulët'. Me qëllim rritjen e prezencës në media, është e nevojshme që vetë institucionet e pavarura të përdorin të gjitha rrugët dhe mjetet për të rritur interesin e mediave, nëpërmjet bashkëpunimit të vazhdueshëm me gazetarët. Media është një nga institucionet më të rëndësishme në informimin e publikut ndaj institucioneve të pavarura duhet të zgjedhin që të dalin nga 'hija' dhe të bëhen më prezente, duke bërë publike rolin e tyre në konsolidimin e demokracisë në vend.



KONKLUZIONE DHE REKOMANDIME

Shteti është njëkohësisht i aftë për të kryer shkeljen e të drejtave të njeriut dhe jetësor në mbrojtjen dhe promovimin e të drejtave të njeriut. Brenda arkitekturës shtetërore Parlamenti luan një rol kyç në mbrojtjen e të drejtave të njeriut. Kjo sepse, së pari, si një komponent jetik i organizmit dhe arkitekturës shtetërore, Parlamenti ka përgjegjësinë të mbrojtë, respektojë dhe plotësojë detyrimet ndaj të drejtave të njeriut dhe, së dyti, si përfaqësues të zgjedhësve anëtarët e parlamentit kanë detyrimin të sigurojnë interesin më të mirë të zgjedhësve. Përveç këtyre detyrimeve, Parlamenti është në mënyrën më ideale i pozicionuar si institucion lider për të siguruar se qeverisja nuk shkel të drejtat e njeriut, ligji i brendshëm nuk është në kundërshtim me të drejtën ndërkombëtare për të drejtat e njeriut dhe se mekanizmat për mbrojtjen e të drejtave ekzistojnë dhe funksionojnë në mënyrën e duhur.

Institucionet e pavarura janë pjesë e rëndësishme e qeverisjes demokratike dhe luajnë një rol të rëndësishëm në kontrollin dhe mbikëqyrjen e zbatimit të ligjshmërisë në vend. Numri i institucioneve të pavarura është rritur vit pas viti, duke shkuar në 21 institucione dhe, në të njëjtën kohë, legjislacioni vendas në të gjitha fushat vazhdon të plotësohet dhe përmirësohet për t'u përputhur me legjislacionin më të përparuar të vendeve perëndimore dhe me të drejtën ndërkombëtare për të drejtat e njeriut.

Performanca e institucioneve të pavarura lidhet ngushtë me nivelin e pavarësisë që gëzojnë këto institucione, por jo vetëm. Ngritja e një mekanizmi të posaçëm nga Kuvendi, që i jep kompetenca këtij të fundit të kërkojë informacion dhe të monitorojë zbatimin e rekomandimeve të institucioneve të pavarura nga ana e institucioneve publike dhe e administratës shtetërore, rrit shpresat se performanca e institucioneve të pavarura do të rritet në vijimësi.

Pas ngritjes së MPM, bashkëpunimi i Kuvendit me institucionet e pavarura është rritur, përtej raportimit një herë në vit që ishte deri në 2017. Kuvendi ka rritur presionin ndaj institucioneve përgjegjëse për zbatimin e legjislacionit duke kërkuar prej tyre që të jenë më bashkëpunuese me institucionet e pavarura dhe t'i përgjigjen atyre në kohë, duke marrë masa dhe informuar në kohë për vënien në vend të të drejtës së shkelur prej tyre, konstatuar nga institucionet e pavarura.

Nga ana tjetër, forcimi i kapaciteteve të institucioneve të pavarura, nëpërmjet plotësimit me personelin e nevojshëm dhe me vënien në dispozicion nga buxheti i shtetit të fondeve të nevojshme për kryerjen e funksioneve të tyre mbetet ende një detyrim i papërbushur i qeverisë shqiptare.

Progres Raporti i Bashkimit Evropian në 2019, vë në dukje se *'institucionet e pavarura ende vuajnë nga mungesa e kapaciteteve të plota, për shkak të buxhetit dhe stafit të reduktuar, gjë që ndikon edhe në një performancë më të ulët të vetë institucioneve'*. Duket se as ngritja e një mekanizmi të posaçëm pranë Kuvendit nuk e ka sjellë ndryshimin e pritur.

Mekanizmi parlamentar u ngrit në mes të viti 2017 dhe është e vështirë të vërehen ndryshime të dukshme në performancën e institucioneve të pavarura

deri në fund të vitit 2018. Megjithatë, nga të dhënat e analizuara në këtë studim, bie në sy se gjatë viti 2017 performanca e institucioneve të pavarura ka qenë më e lartë, falë ushtrimit të presionit të Kuvendit ndaj institucioneve ligjzbatuese për zbatimin e vendimeve dhe rekomandimeve të IPDNj. Numri i vendimeve dhe rekomandimeve të lëshuara nga institucionet e pavarura gjatë vitit 2017 ka rënë ndjeshëm, pasi siç sqarojnë IPDNj, institucionet publike qendrore kanë marrë masa për vënien në vend të të drejtës së shkelur që në momentin kur janë vënë në dijeni nëpërmjet kërkesave për informacion. Por, gjatë 2018, një vit pas krijimit të MPM, ndryshe nga pritshmëritë për një performancë më të lartë të institucioneve të pavarura, bazuar në të dhënat e vetë atyre, situata duket e ngjashme me vitin 2016 kur mekanizmi nuk ishte ngritur ende.

Edhe pse vërehen disa përmirësime pozitive, ende disa rekomandime të cilat përfshijnë të drejtat e një kategorie të gjerë personash nuk zbatohen, edhe kur pranohen në parim nga institucionet qendrore, kryesisht ministrinë e linjës.

Shpesh kërkesat për informacion drejtuar institucioneve, veçanërisht atyre qendrore dhe vendore, nga institucionet e pavarura mbeten pa përgjigje dhe kur u kthehet përgjigje, ajo është ose e paplotë, ose jashtë objektit. E njëjtë paraqitet situata edhe përsa i përket rekomandimeve, një pjesë e të cila nuk zbatohet, apo zbatohet pjesërisht.

Një shqetësim i përsëritur nga ana e institucioneve të pavarura mbetet moskonsultimi i akteve ligjore gjatë procesit të hartimit, kur ato kanë lidhje me objektin e punës së këtyre institucioneve. Edhe kur institucionet e pavarura përfshihen në procesin e konsultimit gjatë hartimit, shumë prej vërejtjeve dhe propozimeve të tyre, edhe pse të argumentuara, nuk merren parasysh, veçanërisht e dukshme kjo në rastin e Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale.

Edhe kthimi i përgjigjes për informacion apo i urdhrave për zbatimin e rekomandimeve shpesh zvarritet nëpër procedura të fryra burokratike dhe informacioni mbërrin jashtë afateve ligjore tek institucionet e pavarura. Megjithatë, vërehet se numri kërkesave/urdhrave/vendimeve/rekomandimeve pa përgjigje nga ana e institucioneve publike përgjegjëse është ulur ndjeshëm, veçanërisht gjatë vitit 2018.

Në rastin e Avokatit të Popullit konstatohet ulje e numrit të rekomandimeve të pranuar, por rritje e rekomandimeve të zbatuara. Zbatimi i rekomandimeve të institucioneve të pavarura nga institucionet e administratës publike është treguesi më i mirë i zbatimit të ligjit organik dhe kuadrit rregullator përkatës, si dhe i përmbushjes së misionit institucional, duke garantuar autoritetin dhe pavarësinë e këtyre institucioneve.

Bazuar në këtë Raport dhe gjetjet e tij rekomandohet:

- Ushtrimi i rolit të Kuvendit dhe i të gjithë organeve dhe mekanizmave të tij për mbikëqyrjen e të drejtave të njeriut të vendoset si punë e përditshme e Kuvendit;
- Mbi bazën e praktikave më të mira parlamentare ndërkombëtare Kuvendi të marrë dhe të detajojë në akte nënligjore konceptin e “Mbikëqyrjes efektive të të drejtave të njeriut”;
- Anëtarët e Parlamentit të rrisin njohuritë dhe ekspertizën për çështjen e të drejtave të njeriut dhe të marrin përgjegjësi personale për promovimin e të drejtave të njeriut, veçanërisht në çështjet dhe problematikat e parashtruara në këtë Raport;
- Kuvendi të luajë rol në raportimet e ndryshme qështeti shqiptar në mënyrë periodike është i detyruar të realizojë në mekanizmat ndërkombëtare të mbikëqyrjes së zbatimit të traktateve dhe marrëveshjeve ndërkombëtare në fushën e të drejtave të njeriut;
- Mekanizmit i Përbashkët i Monitorimit të ushtrojë presion të vazhdueshëm ndaj institucioneve publike për të marrë në konsideratë dhe për të zbatuar vendimet dhe/apo rekomandimet e IPDNj-ve. Ky presion duhet të jetë i vazhdueshëm dhe i përshkallëzuar;
- Të konsolidohet bashkëpunimi ndërinstytucional mes Kuvendit të Shqipërisë, Qeverisë dhe institucioneve të pavarura kushtetuese dhe të krijuara me ligj, për t’i dhënë zgjidhje problematikave në zbatimin e rekomandimeve të institucioneve të pavarura;
- Rritja e presionit të Mekanizmit të Përbashkët të Monitorimit ndaj Qeverisë për të rritur buxhetimin e institucioneve të pavarura në bazë të kërkesave dhe nevojave të tyre për kryerjen e funksioneve të parashikuara në ligj, përfshi plotësimin me stafin e nevojshëm, është i domosdoshëm;
- Përfshirja e rekomandimeve /vendimeve të institucioneve të pavarura në listën e çështjeve që monitorohen nga ana e Komisionit të Bashkimit Evropian, sipas modelit të Kosovës;
- Ngritja dhe zbatimi i strategjive për bashkëpunimin me mediat nga ana e institucioneve të pavarura, me qëllim rritjen e informimit publik;
- Organizatat jofitimprurëse në fushën e të drejtave të njeriut dhe, në përgjithësi, shoqëria civile të promovojë më tepër mbikëqyrje parlamentare, të mbajë kontakte me organet e Kuvendit dhe të zërë vend në mozaikun e institucioneve si një aktor i rëndësishëm.

