**ANKIM**

**drejtuar: GJYKATËS ADMINISTRATIVE TË APELIT – TIRANË**

**ANKUES:** Instituti Shqiptar i Shkencave, me adresë: Rruga “Asim Vokshi”, Pallati 13/25, Kati 3, Tiranë dhe me numër telefoni 068 20 01 718, përfaqësuar nga Drejtore Ekzekutive znj. Aranita Brahaj.

**KUNDËR:** Vendimit nr. \_\_\_\_, datë 10.11.2015 (nr. rregjistri themeltar 5714 310004-05334-80-2015) të Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë, me palë:

*Paditës: Instituti Shqiptar i Shkencave, me adresë: Rruga “Asim Vokshi”, Pallati 13/25, Kati 3, Ttiranë.*

*Të Paditur: 1. Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale me adresë: Rruga e Kavajës, Ndërtesa 80, Hyrja 1, Tiranë.*

1. *Partia Socialiste e Shqipërisë, me adresë: Sheshi “Austria”, nr. 91, Tiranë.*
2. *Partia Demokratike e Shqipërisë, me adresë: Bulevardi “Zhan D’Ark”, nr. 11, Tiranë.*
3. *Lëvizja Socialiste për Integrim, me adresë: Rruga “Sami Frashëri”, Godina 20/10, Tiranë.*

*Objekti: - Shfuqizimi i vendimit nr. 44, datë 22.07.2015 të Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale.*

*- Detyrimin e partive politike (subjekteve zgjedhore) Partia Socialiste, Partia Demokratike dhe Lëvizja Socialiste për Integrim t’i japë Institutit Shqiptar të Shkencave informacionin e kërkuar për financimin e fushatës zgjedhore, të kërkuar prej këtij të fundit në datën 09.06.2015.*

**I nderuar zonja/zoti gjykatëse/gjykatës.**

Në përfundim të shqyrtimit gjyqësor, Gjykata Administrative të Shkallës së Parë Tiranë dha vendimin në datën 10.11.2015 (nr. rregjistri themeltar 5714 310004-05334-80-2015, me anë të të cilit vendosi:

*“Rrëzimin e kërkesëpadisë së paditësit Instituti Shqiptar i Shkencave, të paditur Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale, Partia Socialiste e Shqipërisë, Partia Demokratike e Shqipërisë dhe Lëvizja Socialiste për Intergim dhe me objekt “Shfuqizimi i vendimit nr. 44, datë 22.07.2015 të Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale. Detyrimin e partive politike (subjekteve zgjedhore) Partia Socialiste, Partia Demokratike dhe Lëvizja Socialiste për Integrim t’i japë Institutit Shqiptar të Shkencave informacionin e kërkuar për financimin e fushatës zgjedhore, të kërkuar prej këtij të fundit në datën 09.06.2015, si të pabazuar në prova dhe në ligj.*”

Me anë të këtij ankimi konsiderojmë vendimin e sipërcituar të Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë - Tiranë si të padrejtë dhe si i tillë duhet të ndryshohet.

Gjykata Administrative e Shkallës së Parë Tiranë, në vendimin e saj shprehet se: “*Ndryshe nga sa pretendon paditësi ushtrimi i funksionit publik nga ky lloj personi juridik duhet të jetë rrjedhojë e parashikimit të shprehur në ndonjë ligj, akt nënligjor apo në çdo formë tjetër. Ne rastin konkret nuk rezulton të ketë një parashikim të tillë të shprehur për partitë politike si person juridik. Pra, në këtë rast e drejta e ushtrimit të funksionit publik nuk është çështje interpretimi, por parashikimi të shprehur.”*

Një argumentim i tillë është alogjik dhe nuk ka asnjë bazë ligjore ku të mbështetet.

Neni 2 i ligjit nr.119/2014 “Për të drejtën e Informimit” përcakton se:

Në këtë ligj termat e mëposhtëm kanë këto kuptime:
1. “Autoritet publik”:
………………..

**c)** **çdo person fizik ose juridik, të cilit i është dhënë me ligj, akt nënligjor ose çdo lloj forme tjetër, të parashikuar nga legjislacioni në fuqi, e drejta e ushtrimit të funksioneve publike.**

2. “Informacion publik” është çdo e dhënë e regjistruar në çfarëdo lloj forme dhe formati, gjatë ushtrimit të funksionit publik, pavarësisht nëse është përpiluar ose jo nga autoriteti publik.

Pra, në objektin e veprimit të ligjit 119/2014 “Për të drejtën e informimit“ përfshihet edhe çdo person tjetër juridik, që sipas legjislacionit në fuqi, ushtron funksione publike. **Ligji nuk jep listën shteruese të personave juridikë duke i përcaktuar ata me emër, dhe nuk ka asnjë ligj tjetër në Bashkimin Europian dhe Këshillin e Europës për të drejtën e informimit që të japë listen me emra konkretë të personave juridike që përfshihen në fushën e veprimit të tij. Vetë ligji lë hapësirë për të gjykuar, rast pas rasti, nëse personi juridik konkret ushtron apo jo funksione publike. Nuk mund të jetë justifikim ligjor se ligji për të drejtën e informmiit nuk parashikon shprehimisht partitë politike si persona juridikë që ushtrojnë funksione publike, sepse vetë ai ja lë Komisonerit dhe pastaj Gjykatës për ta bërë një gjë të tillë.**

Gjykata në këtë rast me dashje i është shmangur kërkesës themelore të paditësit: A janë partitë politike në Shqipëri persona juridikë që ushtrojnë funksione publike, sipas nenit 2 të ligjit nr. 119/2014 “Për të drejtën e Informimit”? **Gjykata as nuk e ka përmendur, as nuk e ka analizuar dhe as nuk i ka kthyer përgjigje këtij pretendimi. Ndryshe nga sa ka vendosur gjykata, ligji ”Për të drejtën e informimit” zbatohet edhe për ata persona juridikë, që nuk përcaktohen taksativisht në tekstin e tij, por që ushtrojnë funksione publike.** Gjykata dështori të japë përgjigje se pse partitë politike, si persona juridikë, nuk ushtrojnë funksione publike në Shqipëri.

Gjykata Administrative e Shkallës së Parë Tiranë, në vendimin e saj është shprehur se: ”*Vendimi i palës së paditur nuk bie në kundërshtim me parashikimet e nenit 9/3 të Kushtetutës dhe të ligjit të posaçëm për partitë politike. Mënyra e përmbushjes së detyrmit kushtetues nga partitë politikë për bërjen publike të financimeve dhe shpenzimeve të tyre, në rastet e fushatave zgjedhore, është parashikuar nga Kodi Zgjedhor, Pjesa VII e tij…….. Pra, nga tërrësia e këtyre parashikimeve ligjore garantohet respektimi i detyrimit kushtetues dhe atij ligjor të posaçëm në bërjen publike të financimeve dhe shpenzimeve të subjekteve zgjedhore. Rrjedhimisht, përsa kohë që në bazë të këtyre parashikimeve ligjore ekzistojnë struktura dhe mjete përkatëse për marrjen e informacionit të kërkuar, gjykata çmon se vendimi objekt gjykimi nuk ka cënuar të drejtën kushtetuese dhe ligjore të paditësit.“*

Neni 9 i Kushtetutës përcakton se:

*1. Partite politike krijohen lirisht. Organizimi i tyre duhet te perputhet me parimet demokratike.
3. Burimet financiare te partive, si dhe shpenzimet e tyre behen kurdohere publike.*

Pika 3 e këtij neni nuk kërkon nxjerrjen e një ligji të posa*ç*ëm për të përcaktuar procedurën e paraqitjes së kërkesës dhe marrjes së përgjigjes për financimet dhe shpenzimet e partive politike. **Përkundrazi, qartazi Kushtetuta përcakton se ato duhet të bëhen kurdoherë publike.** **E drejta kushtetuese për informim është e lidhur ngushtë me konceptin e transparencës. Transparenca, në kohë reale, e financimit të subjekteve zgjedhore në fushatë zgjedhore përbën një parakusht themelor kushtetues, të cilin subjektet zgjedhore janë të detyruara ta respektojnë. Respektimi i saj buron si detyrim prej parimit kushtetues se shtetasit duhet të jenë të informuar, edhe për këtë aspekt financimi, përpara se të hedhin votën e tyre në ditën e votimit.**

Kërkesëpadia e paraqitur nuk ka lidhje me detyrimin e subjekteve zgjedhore për t’u përgjigjur nëpërmjet raporteve të auditimit *post zgjedhore* që kryen KQZ-ja. Kodi Zgjedhor përcakton raportin e auditimit mes institucionit shtetëror dmth KQZ-së dhe subjektit zgjedhor që merr pjesë në zgjedhje. **Ndërkohë, marrëdhenia jonë me subjektet zgjedhore është vetëm në bazë dhe në zbatim të ligjit 119/2014 “Për të drejtën e informimit”. Ky ligj nuk parashikon dhe nuk ka sesi të parashikojë plotësimin e kërkesës për informacion, nëpërmjet një aktori të tretë, qoftë ky edhe institucioni më i lartë zgjedhor.**

**Nga ana tjetër gjykata ngatërron konceptet e “auditimit” sipas Kodit Zgjedhor me kërkesën tonë konkrete për informacion, bazuar në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë dhe ligjit “Për të drejtën e informimit**”. **Auditimi dhe bërja publike e raportit të auditimit kanë ndryshime thelbësore me “kërkesën për informacion”** sepse, *së pari* është post zgjedhor dhe nuk ka sesi të sigurojë informimin e kërkuar kushtetues të shtetasit për votën që hedh ditën e votimit, dhe *së dyti* është një marrdhënie mes KQZ-së dhe subjektit zgjedhor, dhe nuk ka lidhje me “kërkesën për informacion” të bërë nga Paditësi.

Kërkesëpadia bazohet në nenin 9, paragrafi i tretë i Kushtetutës, si dhe në ligjin nr. 119/2014 “Për të drejtën e informimit”, neni 2, shkronja “c” dhe neni 3 i tij.

Në të kundërt me atë që paraqitet në vendimin e Komisionerit për të Drejtën e Informimit, partitë politike – subjektet zgjedhore ne zgjedhje - në mbështetje të nenit 2, shkronja “c” të ligjit nr. 119/2014 “Për të Drejtën e Informimit” janë autoritete publike[[1]](#footnote-2) sepse:

*Masa në të cilën shteti ka marrë përgjegjësi për funksionin në fjalë*

E drejta kushtetuese për informim është e lidhur ngushtë me konceptin e transparencës. Transparenca, në kohë reale, e financimit të subjekteve zgjedhore në fushatë zgjedhore përbën një parakusht themelor kushtetues, të cilin subjektet zgjedhore janë të detyruara ta respektojnë. Respektimi i saj buron si detyrim prej parimit kushtetues se shtetasit duhet të jenë të informuar, edhe për këtë aspekt financimi, përpara se të hedhin votën e tyre në ditën e votimit.

Partitë politike në rendin kushtetues dhe juridik shqiptar ushtrojnë këto funksione për të cilat shteti del garant në ushtrimin e tyre:

*Funksionet e opinion-bërjes politike:* Ato artikulojnë interesat e përbashkëta sociale. Partitë shprehin pritjet e publikut dhe kërkesat e grupimeve sociale në sistemin politik.

*Funksioni i përzgjedhjes:* Ato rekrutojnë staf politik dhe ushqejnë gjeneratat e ardhshme të politikanëve. Partitë politike përzgjedhin personat dhe i prezantojnë ata si kandidat për zgjedhje.

*Funksioni i integrimit*: Ato hartojnë programet politike. Partitë integrojnë interesa të ndryshme brenda projektit të përgjithshëm politik dhe i transformojnë në programe politike, për të cilat ato bëjnë fushata për të marrë pëlqimin dhe mbështetjen e shumicës.

*Funksioni i socializimit dhe pjesëmarrjes*: Ato promovojnë socializimin politik dhe pjesëmarrje te qytetarëve. Partitë krijojnë një lidhje midis qytetarëve dhe sistemit politik, ato mundësojnë pjesëmarrjen politike të individëve dhe grupimeve me perspektivën e suksesit.

*Funksioni i ushtrimit të pushtetit politik*: Ato organizojnë qeverinë. Ato marrin pjesë në zgjedhje në mënyrë që të zënë poste politike dhe ku një pjesë e mirë e autoriteteve qeveritare dalin nga partitë politike.

*Funksioni i legjitimimit:* Ato kontribuojnë në legjitimitetin e sistemit politik, në themelimin e lidhjeve mes qytetarëve, grupimeve sociale dhe sistemit politik. Partitë kontribuojnë në ankorimin e rendit politik në vetëdijen e qytetarëve dhe në forcat sociale.

*Roli dhe përgjegjësia e shtetit në marrdhënien me subjektin e çështjes në shqyrtim*

Kërkesa jonë përqëndrohet në aksesin në informacion. Ekzistenca e këtij informacioni (që njëkohësisht është objekti i kërkesës drejtuar subjekteve zgjedhore), në një fazë të mëvonshme kohore kur subjektet zgjedhore të kenë bërë raportimet përkatëse pranë KQZ-së, nuk garanton ushtrimin e plotë dhe efektiv të së drejtës për të kërkuar dhe marrë informacion. Aksesi në informim buron prej marrdhënies që krijohet mes së drejtës së shtetasve për të kërkuar informacion dhe detyrimit që ata që e kanë këtë informacion ta japin ose publikojnë atë pa vonesë dhe në kohën e duhur për të mundësuar për të parët vendimmarrjen në votim.

E drejta e informimit, në kohë reale gjatë fushatës zgjedhore, i ka rrënjët në natyrën publike të informacionit dhe nëse ky informacion është në duart e një partie politike apo në duart e institucioneve publike apo private kjo ka rëndësi dytësore.

*Natyra dhe masa e interesit publik në çështjen në fjalë*

Interesi i pubilkut në çështjen në fjalë është jetësor, jo vetëm se transparenca e të ardhurave dhe shpenzimeve është detyrim i drejtpërdrejtë kushtues sipas nenit 9 paragrafi i tretë të Kushtetutës. Nga ana tjetër shtetasit ushtrojnë të drejtën e votës në zgjedhjet vendore dhe të përgjithshme dhe për pasojë ata duhet të jenë të informuar edhe për këtë aspekt financimi të fushatës zgjedhore përpara se të hedhin votën e tyre të lirë në ditën e votimit. Transparenca e financimit të subjekteve zgjedhore është kusht *sin equa non* për zgjedhje të lira, të ndershme dhe transparente, në përputhje me standartet ndërkombëtare.

Motivet se pse kërkohet dhe është e domosdoshme të realizohet në praktikë transparenca e financimeve të subjekteve zgjedhore prej publikut janë:

* Parandalimi i abuzivizmit,
* Fuqizimi i një konkurimi politik të drejtë,
* Fuqizimi i votuesve nëpërmjet rregullave ligjore të transparencës dhe ndërshkimit; *dhe*
* Fuqizimi i partive politike si aktorë efektivë të demokracisë nëpërmjet rritjes së integritetit dhe demokracisë së brendshme.

*Natyra dhe masa e ndonjë parashikimi ligjor ose detyrimi në raport me çështjen në fjalë.*

Partitë politikë ndryshe nga çdo organ tjetër jofitimprurës parashikohen drejtpërdrejt në testin e normës dhe ligjit më të lartë në vend - Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë. Financimi i partive politike/ subjekteve zgjedhore dhe transparencës së tyre, nëpërmjet bërjes publike të tyre, i është kushtuar një nen i veçantë në Kushtetutë.

*Masa në të cilën shteti në mënyrë të drejtpërdrejtë rregullon, mbikëqyr ose inspekton performancën e funksionit në fjalë.*

Rregullimi i financimit të partive politike, dhe në kohë fushate zgjedhore subjekteve zgjedhore, është në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, ligjin “Për partitë politike”, Kodin Zgjedhor të Republikës së Shqipërisë dhe ligjin “Për të drejtën e informimit”. Rregullimi i financimit dhe transparencës që duhet të ketë ai bëhet në mënyrë takstative, të drejtpërdrejtë në nenet përkatëse të këtyre ligjeve, dhe shkelja e tyre pasjell sanksione financiare dhe penale për partitë politike dhe/ose personat përgjegjës të shkeljeve.

*Masa në të cilën shteti kryen pagesa për funksionin në fjalë*

Partitë politike financohen në pjesën më thelbësore të tyre prej buxhetit të shtetit dhe se përfitojnë donancione jopublike për të arritur qëllime të rëndësishme pubike. Forma më e zbatuar është ajo e financimit të drejtëpërdrejtë prej tij. Financimi thelbësor në këtë kuptim, nuk duhet të shihet ngushtë vetëm në raportin sasior publik/jopublik të të ardhurave që subjekti zgjedhor përfiton. Testi që zbatohet në një rast të tillë nuk është komponenti sasior, por fakti se financimi i subjekteve politike në garën elektorale është për të arritur qëllime të rëndësishme shoqërore.

Neni 19 i ligjit nr. 8580 datë 17.02.2000 “Për partitë politike” garanton një fond të veçantë të buxhetit të shtetit të çdo viti që i jepet partisë politike si ndihmë financiare për kryerjen e veprimtarisë vjetore të partisë.

Po ashtu neni 87 i Kodit Zgjedhor të Republikës së Shqipërisë përcakton se partitë politike pjesëmarrëse në zgjedhje që kanë marrë jo më pak se 0.5 përqind të votave në shkallë vendi përfitojnë fonde nga Buxheti i Shtetit, në bazë të numrit të votave që secila parti ka marrë në ato zgjedhje. Ky fond nuk mund të jetë më i vogël sesa totali i shumave të shpërndara partive politike në zgjedhjet pararendëse.

*Masa në të cilën mund të përfshihet fuqia shtrënguese e shtetit.*

Kodi Zgjedhor në nenin 91 e vijues të tij përcakton procedurën e auditimit të fondeve dhe shpenzimeve të bera gjatë fushatës zgjedhore.

Neni 173 i Kodit Zgjedhor përmban një dispozitë të veçantë, të dedikuar tërrësisht sanksioneve që vendos KQZ për subjektet zgjedhore në rast të thyerjes së rregullave ligjore të Kodit Zgjedhor që kanë të bëjnë me financimin e fushatës zgjedhore.

Po ashtu, neni 23/4 i ligjit nr. 8580, datë17.02.2000 “Për partitë politike” përmban dispozita shtrënguese që zbatohen nga ana e autoriteteve shtetërore për shkeljen e përcaktimeve ligjore në lidhje me financimin vjetor të partive politike.

*viii) Masa e rrezikut që kryerja jo e rregullt e funksionit mund të shkelë të drejta e individëve të njohura nga Konventa Europiane e të Drejtave të Njeriut.*

Partitë politike, dhe në fushatë zgjedhore subjektet zgjedhore, kryejnë një funksion publik. Partitë politike në një mënyrë ose në një tjetër afektojnë jetën e përditshme të individëve dhe janë në vijimësi të angazhuara në procese publike. Për pasojë, është e rëndësishme që ato të jenë të përgjegjshme dhe transparente përpara publikut.

Nuk ka zgjedhje të lira të ndershme dhe të drejta dhe në të njëjtën kohë financime jo transparente për subjektet zgjedhore që garojnë në zgjedhje.

Kërkesëpadia e paraqitur nuk ka lidhje me detyrimin e subjekteve zgjedhore për t’u përgjigjur nëpërmjet raporteve të auditimit *post zgjedhore* që kryen KQZ-ja. Kodi Zgjedhor përcakton raportin e auditimit mes institucionit shtetëror dmth KQZ-së dhe subjektit zgjedhor që merr pjesë në zgjedhje. Ndërkohë, marrëdhenia jonë me subjektet zgjedhore është vetëm në bazë dhe në zbatim të ligjit 119/2014 “Për të drejtën e informimit”. Ky ligj nuk parashikon dhe nuk ka sesi të parashikojë plotësimin e kërkesës për informacion, nëpërmjet një aktori të tretë, qoftë ky edhe institucioni më i lartë zgjedhor.

**Konkluzion**

Mbështetur në faktet dhe analizën e mësipërme kërkojmë prej Gjykatës Administrative të Apelit:

- Ndryshimin e vendimit të Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë nr.\_\_\_\_\_, datë 10.11.2015 (nr. rregjistri themeltar 5714 310004-05334-80-2015).

- Shfuqizimi i vendimit nr. 44, datë 22.07.2015 të Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale.

- Detyrimin e partive politike (subjekteve zgjedhore) Partia Socialiste, Partia Demokratike dhe Lëvizja Socialiste për Integrim t’i japë Institutit Shqiptar të Shkencave informacionin e kërkuar për financimin e fushatës zgjedhore, të kërkuar prej këtij të fundit në datën 09.06.2014.

**PADITËSI**

**Instituti Shqiptar i Shkencave**

**Përfaqësuar nga Aranita BRAHAJ**

**Drejtore Ekzekutive**

1. Nuk ka ende asnjë përkufizim për fjalën “Funksion Publik”. Nga analiza krahasimore qe kemi ndërmarrë kemi konkluduar sesa më tepër sesa një përpjekje për përkufizim të mirfilltë kësaj fjale, shtetet europiane ndërmarrin një proces verifikimi në cdo cështje konkrete dhe ballafaqimin me disa kritere të vendosura si rregull në legjislacion. Nën këtë këndvështrim kemi marrë modelin më të përparuar në këtë fushë - “Human Rights Act të vitit 1998 (kuptimi i funksionit publik)” të Mbretërisë së Bashkuar e cila ofron këto kushte:

***1. Factors to be taken into account when determining whether function a public function***

*For the purposes of subsection (3)(b) of section 6 of the Human Rights Act 1998
(c. 42) (acts of public authorities), the factors which must be taken into account
in determining whether a function is a function of a public nature include:*

*(a) the extent to which the state has assumed responsibility for the function in question;*

*(b)  the role and responsibility of the state in relation to the subject matter in question;*

*(c) the nature and extent of the public interest in the function in question;*

*(d) the nature and extent of any statutory power or duty in relation to the function in question;*

*(e) the extent to which the state, directly or indirectly, regulates, supervises or inspects the performance of the function in question;*

*f) the extent to which the state makes payment for the function in question;*

*(g) whether the function involves or may involve the use of statutory coercive powers;*

*(h)the extent of the risk that improper performance of the function might
violate an individual's Convention right.*

(http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmbills/045/2008045.pdf) [↑](#footnote-ref-2)