

# LIGJI I RI PËR PROCEDURËN ADMINISTRATIVE: PËRGJITHMONË LAMTUMIRË SPORTELEVE

## PËRMBLEDHJA

Kjo analizë fokusohet në përparësitë e pritshme të Ligjit për Procedurën Administrative. Emërimi i **nëpunësve të autorizuar** për kryerjen e procedurës administrative dhe marrjen e vendimeve, si dhe **këmbimi i të dhënave sipas detyrës zyrtare**, janë disa nga risitë të cilat i sjell korniza ligjore. Mirëpo, është e nevojshme të sigurohen parakushtet shtesë për aplikimin e plotë të tyre.

Në bazë të 11 rregulloreve të ministrive, të cilat ishin në Qeveri gjatë vitit 2017 me qëllim të harmonizimit me LPA, **ekziston një trend i pabarabartë i respektimit të rregullave për emërimin e një nëpunësi të autorizuar për marrjen e vendimeve në procedurën administrative**. Gjashtë ministri e ndjekin plotësisht këtë rregull. Pesë ministri nëpunësve të caktuar u besojnë vetëm udhëheqjen e procedurave, duke lënë në këtë mënyrë mundësinë që eprori edhe më tej "të pyetet për të gjitha". Tiparet negative të kësaj qasjeje pasqyrohen, përveç në joefikasitetin dhe ngarkesën e tepruar të pozitave më të larta, edhe në politizimin e procedurave. Ky trend pasqyrohet edhe në nivelin lokal, sipas përgjigjeve që kemi mbledhur nga pothuajse 40 organe të qeverisjes lokale.

**Këmbimi i të dhënave sipas detyrës zyrtare** është i rregulluar si parim, me qëllim që qytetarët të shkarkohen nga detyrimi i mbledhjes së një mori dokumentesh që t'u kryhet ndonjë shërbim publik. Mund të ndodhë që të mbetet vetëm një qëllim i mirë, duke marrë parasysh faktin që është vështirë të kapërcehet hendeku midis evidencave të ndryshme zyrtare në posedim të administratës publike. **Momentalisht, organet shtetërore mbajnë 153 regjistra elektronikë, por nuk ekziston evidenca unike e të gjithë regjistrave në posedim të administratës publike.**

Deri në vitin 2020 është e paraparë lidhja e të gjithë regjistrave ekzistues elektronikë. Mirëpo, nuk vërehet qëllimi strategjik që të digjitalizohen regjistrat të cilët janë ende në dispozicion vetëm në format letre. Edhe pse përvojat krahasuese imponojnë nevojën e ofrimit të direktivave për këmbimin e të dhënave sipas detyrës zyrtare, Qeveria nuk ka sjellë udhëzime të detyrueshëm për organet e administratës publike, të cilat e zbatojnë këtë detyrim.

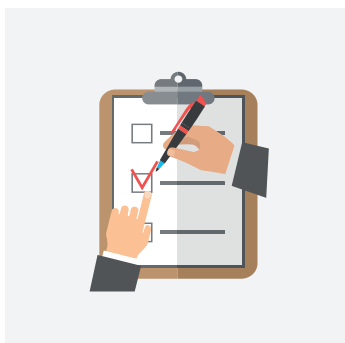
Organet publike **duhet të shfrytëzojnë më tepër mundësinë e emërimit të nëpunësve të autorizuar për vendimmarrje në procedurën administrative**. Qeveria duhet të sjellë **udhëzime** detyrues për këmbimin e të dhënave sipas detyrës zyrtare dhe të mundësojë këmbimin efikas të të dhënave midis shumicës së regjistrave të cilët i mbajnë organet e administratës publike.



## HYRJE

Reforma e administratës publike në Malin e Zi është një proces i vazhdueshëm, i cili zgjatë nga viti 2002, prej kur është në fuqi Strategjia e tretë me radhë e Reformës së Administratës Publike për Periudhën 2016-2020.<sup>1</sup> Objektivi kryesor i Strategjisë është “krijimi i një administrate publike të orientuar kah efikasiteti dhe shërbimi, të cilën e karakterizon rritja e besimit të qytetarëve në punën e saj.”

Njëri nga parakushtet më të rëndësishme për realizimin më efikas të të drejtave të qytetarëve para administratës paraqet një kornizë të mirë normative me të cilën rregullohen çështjet e procedurës administrative në Malin e Zi. Ligji i ri për Procedurën Administrative (LPA) ka filluar të zbatohet më 1 korrik 2017.<sup>2</sup> Fillimisht ishte e paraparë që zbatimi i ligjit të fillonte më 1 janar 2016, por ky afat në ndërkohë është shtyrë tri herë. Si arsye për shtyrjen është cekur nevoja e sigurimit të parakushteve të domosdoshme për zbatimin efikas të vendimeve të reja, para së gjithash në aspektin e harmonizimit të dispozitave të caktuara me vendimet nga LPA.



Sipas rezultateve të hulumtimit të opinionit publik, të cilën e realizoi agjencia IPSOS për nevojat e Institutit alternativa, qytetarët i vlerësojnë me notë mesatare shërbimet e administratës publike. I ngjashëm është edhe numri i qytetarëve të cilët janë të kënaqur me shërbimet e administratës publike (40%) me ata të cilët nuk janë (44%). Megjithatë, më shumë ka qytetarë të cilët janë shumë të pakënaqur (12%), sesa që janë shumë të kënaqur (7%).<sup>3</sup> Joefikasiteti është

arsyeja më e shpeshtë për pakënaqësinë e qytetarëve me shërbime, derisa pothuajse gjysma e qytetarëve konsiderojnë se kërkesat drejtuar administratës publike zgjidhen shumë ngadalë (49%).

Qëllimi i kësaj analize është që të ofrojë një vështrim kritik mbi risitë më të rëndësishme nga LPA në kontekst të ofrimit më efikas të shërbimeve publike, të nxjerrë në pah rëndësinë e mundshme të tyre për qytetarët dhe të analizojë objektivat potenciale të vendimeve të reja. Për këtë qëllim, kemi analizuar dokumentet në dispozicion si dhe përgjigjet zyrtare, të

<sup>1</sup> / Strategjia për Reformën e Administratës Publike në Malin e Zi për Periudhën 2016-2020, Qeveria e Malit të Zi, qershor 2016, në dispozicion: <http://www.mju.gov.me/biblioteka/strategjije> (qasja më 22.12.2017).

<sup>2</sup> / Ligji për Procedurën Administrative, („Službeni list Crne Gore”, nr. 056/14 datë 24.12.2014, 020/15 datë 24.04.2015, 040/16 datë 30.06.2016, 037/17 datë 14.06.2017).

<sup>3</sup> / Perceptimi i administratës publike: Hulumtimi i opinionit publik, Agjencia IPSOS për nevoja të Institutit alternativa, shkurt 2017

cilat i kemi marrë në bazë të kërkesës për qasje të lirë në informacion. Po ashtu, organeve të administratës lokale u është përcjellë një pyetësor i shkurtër me qëllim që të ndriçohen edhe më tepër parakushtet e caktuara për zbatimin e Ligjit në nivel lokal. Analizat dhe intervistat e kryera për nevoja të përgatitjes së raportit “Reforma e administratës publike: Sa larg është 2020?” gjithashtu janë përdorur si burim i të dhënave, ndërsa është realizuar edhe një intervistë shtesë me kryeshefen e Drejtorisë për Regjistra Elektronikë në Ministrinë e Administratës Publike.

Në fokus të analizës janë dy institute të reja të cilët kanë të bëjnë me :

1. delegimin e kompetencave për miratimin e akteve administrative;
2. këmbimin e të dhënave nga evidenca e organeve të administratës publike sipas detyrës zyrtare.

Në pjesën e parë është dhënë një pasqyrë e trendit gjatë vitit 2017, lidhur me emërimin e nëpunësve të caktuar për procedurë administrative dhe vendimmarrje në organet e administratës shtetërore. Pjesa e dytë përqendrohet në detyrimin për këmbimin e të dhënave të domosdoshme për vendimmarrje në procedurën administrative, i cili tash është barrë e organeve në vend që të jetë barrë e qytetarëve. Janë dhënë edhe rekomandime për përmirësimin e zbatimit të instituteve të reja, si dhe për raportimin për zbatimin e tyre.

## DELEGIMI I KOMPETENCAVE – ADMINISTRATA MË AFËR QYTETARËVE



Vendimet e deritashme nga LPA në pjesën e autorizimit për miratimin e akteve administrative kanë afirmuar të ashtuquajturën “qasje hierarkike” në miratimin e akteve administrative. Kjo do të thoshte që pothuajse të gjitha vendimet merren në nivelin më të lartë të organeve administrative (ministri, sekretari, drejtori etj.). Këto vendime kanë bartur rrezik të lartë të ndikimit politik në miratimin e një akti të caktuar administrativ. Gjithashtu, organizimi hierarkik i procesit të vendimmarrjes është në kundërshtim me rregullën e praktikës së mirë administrative, sipas të cilës ekspertiza dhe kompetencat për vendimmarrje duhet të jenë te ata të cilët janë më afër përdoruesit të shërbimit administrativ.<sup>4</sup>

LPA i ri në mënyrë tjetër e rregullon çështjen e përcaktimit dhe të kompetencave për udhëheqjen e procedimit administrativ dhe vendos delegimin e kompetencave si rregull,

<sup>4</sup> / Koncepti për Përpilimin e Ligjit të Ri për Procedurën e Përgjithshme Administrative, Ministria e Punëve të Brendshme, 2011.

me çka në plan të parë vendoset personi i cili kryen procedimin administrativ dhe miraton aktin administrativ (një person zyrtar i autorizuar). Në të vërtetë, Ligji parasheh që procedimin administrativ ta udhëheqë dhe të vendosë, në pajtim me këtë Ligj, personi i zyrtar i autorizuar, i përcaktuar me aktin për organizim të brendshëm dhe sistematizim të organit të administratës publike.

Efektet pozitive të këtij vendimi do të mund të çonin deri te:

- **Aktet më kualitative administrative** – është e pritshme që vendimi të cilin e merr nëpunësi i cili kryen procedimin t'i përgjigjet gjendjes së vërtetuar faktike. Kjo do të rezultojë me zvogëlimin e numrit të vendimeve administrative të anuluar nga Gjykata Administrative;
- **Procedimet “më të shpejta” dhe realizimi më efikas i të drejtave të qytetarëve** – projekt-vendimet nuk do të presin nënshkrimin e eprorit të organit, çka mund të zgjasë më shumë;
- **Zvogëlimi i rrezikut nga politizimi i vendimeve** – niveli i vendimmarrjes zbret nga niveli politik në atë profesional në organet e administratës publike;
- **Afrimi i administratës drejt qytetarëve** – vendimet i merr nëpunësi i cili gjatë procedimit është në ndërveprim të drejtpërdrejtë me qytetarin;
- **Fuqizimi i sistemit të përgjegjësisë të nëpunësve të autorizuar për cilësinë e vendimeve të marra** – është më lehtë të përcaktohet përgjegjësia duke monitoruar fatin e këtyre vendimeve në procedime sipas ankesave / padive. Nëse një nëpunësi të caktuar nga 10 akte administrative të lëshuara në instancat më të larta i anulohen p.sh. 6, atëherë ky është shenj i qartë që ky nëpunës duhet të trajnohet më gjatë profesionalisht ose të sistemohet në punë të tjera, sepse është e qartë që i bën dëm interesit të organit dhe qytetarëve.

## PRAKTIKA E DELEGIMIT NUK DUHET TË JETË RREGULL

Ligji parashikon një mundësi të madhe të kufizimit të parimit të delegimit të kompetencave për vendimmarrje administrative në nivele më të ulëta të nëpunësve. Në të vërtetë, në situata kur në organin e administratës publike nuk është përcaktuar personi zyrtar i autorizuar, vendimin në procedimin administrativ e merr eprori i atij organi. Kjo krijon mundësinë për të vendosur një praktikë dominuese që në rregulloret për organizim të brendshëm dhe sistematizim të mos njihen nëpunësit, të cilëve përveç udhëheqjes së procedimit, në kompetenca do t'u përcaktohej edhe vendimmarrja dhe në këtë mënyrë vendimmarrja të kthehet përsëri në duart e eprorëve.

Edhe në rastet kur janë të përcaktuar nëpunësit për vendimmarrje administrative, kjo në praktikë nuk do të thotë që domosdo ata do të kenë besim dominues në marrjen e vendimeve administrative. Në Komentarin për Ligjin për Procedurën Administrative thuhet

**Për shembull, në Ministrinë e Ekonomisë, në pozitën e këshilltarit të pavarur dhe në Drejtorinë për Vlerësim dhe Transformim, janë të sistematizuara vetëm punët të cilat kanë të bëjnë me udhëheqjen e procedurës administrative të shkallës së parë, por nuk përmendet edhe marrja e vendimit. Pra, nuk është e përcaktuar që do të marrin vendime dhe nxirret përfundimi që, në pajtim me LPA, këtë do të vazhdojë ta bëjë eprori.**

se, përkundër faktit që është përcaktuar personi zyrtar i cili është i autorizuar për vendimmarrje, ndërsa vendimin e merr eprori i organit të administratës publike, kjo nuk duhet të jetë arsye për revokimin e vendimit, me kusht që marrja e vendimeve administrative të jetë në mesin e kompetencave të eprorit.<sup>5</sup>

Me qëllim të një pasqyre më të qartë të progresit të deritashëm në emërimin e zyrtarëve të autorizuar për vendimmarrje

administrative në praktikë, janë analizuar propozimet e rregulloreve për organizim të brendshëm dhe sistematizim të organeve të administratës shtetërore të shqyrtuara nga fillimi i vitit 2017 deri në mes të tetorit. Fjala është për gjithsej 11 rregullore, të cilët në këtë periudhë kanë paraparë ndryshime me qëllim të harmonizimit me LPA.<sup>6</sup> Për sjelljen e përfundimeve është me rëndësi se a jepet njëkohësisht kompetenca për vendimmarrje për vende të caktuara pune në të cilat zhvillohet procedimi administrativ. Nëse nuk është kështu, atëherë devijohet nga parimi themelor i LPA, duke u përcaktuar nëpunësit vetëm për zhvillim të procedimit, derisa marrja e vendimit edhe më tej pa bërë zë mund t'i lihet eprorit.

**Në bazë të rregulloreve të analizuara, vërehet trendi i pabarabartë i respektimit të rregullave për emërimin e nëpunësit të autorizuar për marrjen e vendimeve në procedimin administrativ.** Në rregulloret e gjashtë ministrive qartë njihet kompetenca e nëpunësve të cilët udhëheqin procedimet që njëkohësisht të marrin edhe vendime (Ministria e Shëndetësisë, Ministria e Punës dhe Kujdesit Social, Ministria e Arsimit, Ministria e Zhvillimit të Qëndrueshëm dhe Turizmit, Ministria e Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural dhe Ministria e Punëve të Brendshme). Kur bëhet fjalë për katër rregulloret e analizuara, nëpunësve të cilët punojnë në procedimet administrative në rregullore i përcaktohen vetëm punët e udhëheqjes së procedimit, derisa punët e marrjes së

<sup>5</sup> / Sreten Ivanović, Komentar na novi Zakon o upravnom postupku, Podgoricë, fq. 143

<sup>6</sup> / Për Ministrinë e Shëndetësisë, Ministrinë e Punës dhe Kujdesit Social, Ministrinë e Ekonomisë, Ministrinë e Drejtësisë, Ministrinë e Arsimit, Ministrinë e Zhvillimit të Qëndrueshëm dhe Turizmit, Ministrinë e Kulturës, Ministrinë e Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural, Ministrinë e Transportit dhe Detarisë, Ministrinë e Punëve të Brendshme, Ministrinë e Administratës Publike, më shumë në: [http://www.gov.me/sjednice\\_vlade\\_2016](http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016)

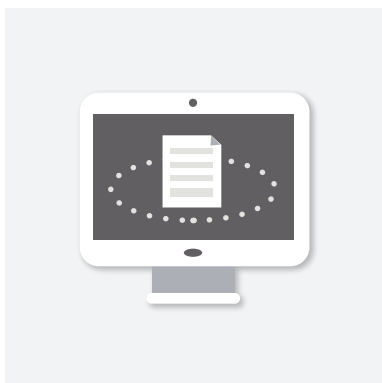
vendimeve nuk njihen. Me këtë shtrohet pyetja se në këto situata a do t'i marrë vendimet eprori i organit, me çka do t'i humbte kuptimi rregullës nga LPA si dhe do t'i lente vend zbatimit të përjashtimit. Në Rregulloren e Ministrisë së Administratës Publike vërehet vendimi specifik sipas të cilit punët e kryerjes së regjistrimit të OJQ-ve dhe partive politike në regjistra sistematizohen në pozita të nëpunësve, derisa autorizimi për vendimmarrje është i përcaktuar në kompetencën e drejtorit gjeneral. Këtu shtrohet pyetja kush e sjell vendimin për regjistrimin e OJQ-ve dhe partive politike në regjistër – nëpunësit të cilët udhëheqin procedimin apo drejtori gjeneral.

Duke pasur parasysh numrin e madh të akteve për organizim të brendshëm të organeve lokale administrative, me qëllim që të njihemi më afër me dinamikën e emërimit të nëpunësve të autorizuar, kemi realizuar një anketë elektronike, të cilën e kemi dërguar në adresat e 101 sekretariateve të vetëqeverisjes vendore. Kemi marrë gjithsej 39 përgjigje, pra përqindja e përgjigjeve të fituara në raport me adresat të cilave u jemi drejtuar është 38% (34 përgjigje me shkrim në anketë dhe pesë përgjigje të tjera përmes telefonit). Edhe pse nuk kemi marrë përgjigje nga të gjitha sekretariatet, vetëm nga dy vetëqeverisje vendore nuk kemi marrë asnjë përgjigje – nga asnjë sekretariat. Është fjala për komunat Guci dhe Herceg Novi.

Edhe pse informatat e mbledhura nuk japin një pasqyrë të plotë, ato tregojnë për trende të caktuara, të cilat përputhen me praktikën e pabarabartë në nivel qendror. Në fakt, në shumicën e sekretariateve, në 20 sosh, nuk janë emëruar persona të autorizuar, derisa në 19 të tjera po. Megjithatë, edhe në sekretariatet në të cilat janë emëruar personat e autorizuar, bëhet dallimi në mes të kompetencave të udhëheqjes së procedimit administrativ dhe marrjes së vendimeve. Për shembull, në Sekretariatit për Bujqësi dhe Zhvillim Rural në Komunën e Tivarit, edhe pse janë përgjigjur se personat e autorizuar edhe udhëheqin procedimin administrativ edhe marrin vendime në procedimin administrativ, edhe më tej vendimet i nënshkruan sekretari. Në anën tjetër, organet e caktuara në komunat Kollashin, Nikshiq dhe Bijello Pole, duke gjykuar nga përgjigjet, edhe pse nuk kanë vende të veçanta të sistematizuara të punës për nëpunësit e autorizuar, kanë procedura interne të lëshimit të kompetencave nëpunësve të cilët udhëheqin procedimin. Tjetër, nga Komuna e Nikshiqit kanë cekur që janë duke pritur ndryshimet e paralajmëruara të Ligjit për Nëpunësit Shtetërorë dhe Ligjit për Vetëqeverisje Lokale, për të kryer ndryshimet organizative të cilat do të përfshijnë edhe emërimin e nëpunësve të autorizuar.

## KËMBIMI I TË DHËNAVE SIPAS DETYRËS ZYRTARE: QËLLIM I MIRË, TË DOMOSDOSHME PARAKUSHTET SHITESË

Ligji për Procedurën Administrative parashikon që të dhënat për faktet për të cilat mbahen evidencat zyrtare, pa marrë parasysh se në cilën formë (me shkrim, elektronike etj.) t'i



grumbullojë personi zyrtar i autorizuar sipas detyrës zyrtare. Kjo dispozitë ligjore do të duhej t'i kontribuojë ngarkesës më të vogël administrative për palët, në mënyrë që ata të mos jenë të detyruar që "nga një organ tek tjetri" të mbledhin vërtetime nga evidencat zyrtare, të domosdoshme për realizimin e një të drejte të caktuar.

Zbatimi efikas praktik i këtij vendimi është i kushtëzuar me parakushte të caktuara. Në të vërtetë, efektet pozitive të këmbimit të të dhënave sipas detyrës zyrtare priten vetëm nëse ky këmbim bëhet përmes një sistemit unik

të informacionit ose në ndonjë mënyrë tjetër e cila garanton efikasitet. Kjo nënkupton që nëpunësi i cili udhëheq procedimin dhe merr vendimin mundet në periudhë të shkurtër kohore të kontrollojë të dhënat nga evidencat e tjera zyrtare, në vend që pala të shkojë nga një organ tek tjetri duke mbledhur vërtetime të ndryshme. Në anën tjetër, nëse këmbimi i të dhënave sipas detyrës zyrtare nuk bëhet përmes një platforme elektronike, grumbullimi standard i të dhënave në formën e letrës mund të zgjasë shumë më tepër.

### ËSHTË VËSHTIRË TË KAPËRCEHET HENDEKU MIDIS EVIDENCAVE ZYRTARE

Në mënyrë që të kuptohen drejtë përparësitë e detyrimit të organeve për të këmbyer të dhënat sipas detyrës zyrtare, që të përmbushen kërkesat e përdoruesve të shërbimeve publike, është e domosdoshme analiza e supozimeve teknike në bazë të së cilës ky këmbim mund të kryhet në mënyrë efikase.

Në Strategjinë e Reformës së Administratës Publike 2016-2020, si një nga objektivat strategjike është definuar "ndërverprimi i siguruar i regjistrave dhe disponueshmëria e të dhënave nga regjistrat për përdorues". ndërveprimi nënkupton "funksionalitetin e regjistrave elektronikë dhe sistemeve të informacionit i cili mundëson këmbimin reciprok të dokumenteve dhe të dhënave në formë elektronike përmes Sistemit për Këmbimin Elektronik të të Dhënave".<sup>7</sup>

<sup>7</sup> / Urdhëresa për Përmbytjen dhe Mënyrën e Mbjtjes së të Dhënave në Sistemin Unik të Informacionit për Këmbimin Elektronik të të Dhënave, Qeveria e Malit të Zi, korrik 2015.

**Neni 13 i Ligjit për Procedurën Administrative parashikon parimin e grumbullimit të të dhënave sipas detyrës zyrtare:**

**“Organi i administratës publike gjatë vendimmarrjes në procedimin administrativ bën shqyrtimin, grumbullon dhe përpunon të dhënat nga evidencat dhe regjistrat zyrtarë, të cilat i mban ai organ i administratës publike, gjegj. organi tjetër kompetent, vetëm nëse qasja në këto të dhëna është e kufizuar në pajtim me Ligjin.”**

Parakusht për këmbimin e të dhënave ndërmjet regjistrave paraqet ekzistimi i një sistemi unik të informacionit për këmbimin elektronik të të dhënave ndërmjet organeve shtetërore dhe organeve të administratës shtetërore. Vendosija e këtij sistemi është e paraparë me Ligjin për Administratë Elektronike në afat prej dy vitesh pas fillimit të zbatimit të këtij Ligji – pra, deri në mes të vitit 2016. Mirëpo, Ligji dhe aktet nënligjore fillimisht nuk e kanë precizuar aspak afatin në të cilin organet shtetërore dhe organet e administratës shtetërore duhet të “kyçen”

në këtë sistem, çka do të duhej të rregullohet me ndryshimet ligjore, të cilat janë vënë në diskutim publik në tetor të vitit 2017.<sup>8</sup>

Sipas të dhënave të fituara në bazë të kërkesës për qasje të lirë në informacion aktualisht ekzistojnë **153 regjistra elektronike në pronësi të organeve shtetërore**. Strategjia e Reformës së Administratës Publike kërkon që ndërveprimi i tyre – mundësia që të dhënat nga këto regjistra të këmben në mënyrë reciproke të realizohet plotësisht deri në vitin 2020. Mirëpo, përveç evidencës për regjistrat elektronikë të organeve shtetërore, mbajtja e të cilëve është i rregulluar me Rregullore të veçantë<sup>9</sup>, nuk ekziston në një vend evidenca e saktë unike për të gjithë regjistrat (evidencat zyrtare).

Sipas Informacionit nga viti 2014, organet shtetërore disponojnë me më se 300 regjistra publikë të cilat dallohen për nga numri, lloji i të dhënave, mënyra e mbajtjes së të dhënave, si dhe për nga mundësia e këmbimit të të dhënave me organet e tjera.<sup>10</sup> Regjistrat publikë nuk përfshijnë të gjitha evidencat zyrtare, por është indikativ krahasimi i numrit të regjistrave publikë nga viti 2014 me numrin e regjistrave të

**Organet shtetërore aktualisht mbajnë 153 regjistra në formë elektronike. Mirëpo, është i panjohur numri i regjistrave në posedim të administratës publike, i cili do të duhej të ishte pikënisja për avancimin e këmbimit të të dhënave sipas detyrës zyrtare.**

<sup>8</sup> / Projektligji për Ndryshimet dhe Plotësimet e Ligjit për Administratën Elektronike, Ministria e Administratës Publike, tetor 2017, në dispozicion: <http://www.mju.gov.me/vijesti/177016/Poziv-za-javnu-raspravu-o-Nacrtu-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-Zakona-o-elektronskoj-upravi.html> (qasja më 22.12.2017).

<sup>9</sup> / Rregullorja për Evidencën e Regjistrave Elektronike dhe Sistemeve të Informacionit të Organeve Shtetërore dhe të Organeve të Administratës Publike, “Fletorja Zyrtare e Malit të Zi”, nr. 027/15 datë 29.05.2015.



evidentuar elektronikë tre vite më vonë, sepse regjistra publikë kishte dy herë më shumë. Për më Sipas Informacionit nga viti 2014, organet shtetërore disponojnë me më se 300 regjistra publikë të cilat dallohen për nga numri, lloji i të dhënave, mënyra e mbajtjes së të dhënave, si dhe për nga mundësia e këmbimit të të dhënave me organet e tjera. Regjistrat publikë nuk përfshijnë të gjitha evidencat zyrtare, por është indikativ krahasimi i numrit të regjistrave publikë nga viti 2014 me numrin e regjistrave të evidentuar elektronikë tre vite më vonë, sepse regjistra publikë kishte dy herë më shumë. Për më tepër, për një shqyrtim gjithëpërfshirës të situatës, duhet të kihet parasysh se numri i përgjithshëm i regjistrave publikë, përfshirë këtu edhe administratën publike, në vitin 2014 ishte më shumë se 600. Nuk ekziston evidenca unike e regjistrave elektronikë në nivelin lokal, edhe pse me Propozim-ligjin për Ndryshimet dhe Plotësimet e Ligjit për Administratën Elektronike krijohen bazat që njësitë e administratës publike të kyçen në këmbimin e të dhënave sipas detyrës zyrtare në mënyrë elektronike.<sup>11</sup>

Avancimi thelbësor në fushën e këmbimit të të dhënave kërkon që paralelisht me vendosjen e bazave teknike në formën e një sistemi unik të informacionit, të punohet edhe në digjitalizimin dhe numërimin e të gjithë regjistrave ekzistues publikë dhe të evidencave të tjera zyrtare. Në Kroaci, p.sh. i ashtuquajtur "metaregjistër", përfshin informatat themelore për të gjithë regjistrat të cilat i mbajnë trupat e sektorit publik, si dhe kushtet e përdorimit të të dhënave nga këto regjistra. Një nga objektivat themelore të vendosjes së metaregjistrit ishte kyçja e evidencave zyrtare të cilat mbahen edhe në letër me qëllim të një pasqyre më të plotë.

Themelet nismëtare për vendosjen e ndërveprimit në Malin e Zi bazohen kryesisht në regjistrat ekzistues elektronikë, e jo në përpjekjen paralele që regjistrat publikë dhe evidencat zyrtare të tjera të përkthehen në formatin elektronik. Prandaj, edhe më tej mbetet çështje shumë me rëndësi efikasiteti i këmbimit të të dhënave sipas detyrës zyrtare në mënyrë joelektronike, gjegj. me shikim fizik ose me kërkesë.

## LEKSIONET E PAMËSUARA

Serbia gjithashtu filloi ta zbatojë Ligjin e ri për Procedurën Administrative më 1 qershor 2017, me të njëjtin qëllim që të lehtësojë qytetarët, përmes parimit që nga qytetarët mund të kërkohen vetëm të dhënat e nevojshme për identifikim dhe dokumentet të cilat i

---

**10** / Informacioni për Mbajtjen e Regjistrave të Administratës Shtetërore dhe të Njësive të Vetëqeverisjes Lokale me Propozimin e Masave për Avancimin e Gjendjes, Qeveria e Malit të Zi, dhjetor 2014, në dispozicion: <http://www.gov.me/biblioteka/Informacije?query=Unesite+pojama%3A&sortDirection=Asc&pageIndex=51&alphabet=lat> (qasja më 31.10.2017).

**11** / Propozim – ligji për Ndryshimet dhe Plotësimet e Ligjit për Administratën Publike me Raportin nga Diskutimi Publik, Qeveria e Malit të Zi, në dispozicion: [http://www.gov.me/sjednice\\_vlade\\_2016/56](http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/56) (qasja më 29.12.2017).

vërtetojnë faktet për të cilat nuk mbahet evidenca zyrtare, derisa të dhënat e tjera duhen të grumbullohen dhe përpunohen sipas detyrës zyrtare. Ligji shkon edhe një hap më tej duke përcaktuar në mënyrë eksplicite përgjegjësinë kundërvajtëse të nëpunësit i cili nuk procedon në pajtim me këtë parim. Po ashtu, së pari është miratuar **Udhëzimi**<sup>12</sup>, e pastaj edhe Dekreti<sup>13</sup> për grumbullimin dhe dhënien e të dhënave për faktet për të cilat mbahet evidenca zyrtare. Të dhënat nga të gjitha evidencat nëpunësit mund t'i marrin në disa mënyra – me shqyrtim elektronik, shqyrtim fizik në evidencë ose me kërkesë.

Përvojat e para në zbatimin e këtij vendimi kanë treguar edhe për problemet e mundshme të përmendura më parë në këtë dokument. Pra, është shtruar pyetja e përshtatshmërisë

**Në Malin e Zi nuk ekziston një elaborim i hollësishëm i parimit të këmbimit të të dhënave sipas detyrës zyrtare, dhe as Qeveria nuk ka sjellë një udhëzim detyrues për organet të cilat zbatojnë Ligjin, për ta bërë konkret këtë parim të përgjithshëm.**

së këtij vendimi në rastet kur nëpunësit zyrtarisht duhet të kërkojnë të dhënat nga evidencat e organeve të tjera.<sup>14</sup>

Megjithatë në Malin e Zi, përveç normës në nenin 13 të Ligjit aktual për Procedurën Administrative, nuk ekzistojnë direktiva të përpunuara për këmbimin e të dhënave sipas detyrës zyrtare. Sipas kësaj, përvojat krahasuese dhe sfidat potenciale, nuk janë përdorur për përpunimin e direktivave detyruese për këmbimin e të dhënave

sipas detyrës zyrtare. Në Ministrinë e Administratës Publike është formuar Drejtoria për Procedurën Administrative dhe Qasjen e Lirë në Informata, me detyrë që, në mes tjerash, të nxjerrë udhëzime profesionale dhe instruksione në zbatimin e ligjit me të cilin rregullohet procedura administrative. Gjithashtu, janë botuar Komentari i Ligjit<sup>15</sup> dhe Doracaku për Zbatimin e Ligjit për Procedurën Administrative<sup>16</sup>. Mirëpo, ato nuk përmbajnë një elaborat më të hollësishëm të parimit të këmbimit të të dhënave sipas detyrës zyrtare, e as Qeveria nuk ka sjellë udhëzim detyrues për organet të cilat zbatojnë Ligjin, në mënyrë që të konkretizohet ky parim i përgjithshëm.

<sup>12</sup> / Udhëzim për Zbatimin e Dispozitave neni 9 dhe 103 i Ligjit për Procedurën e Përgjithshme Administrative, me të cilat është rregulluar këmbimi i të dhënave për faktet për të cilat mbahet evidenca zyrtare, "Službeni glasnik RS", nr. 18/16.

<sup>13</sup> / Urdhëresa për Grumbullimin dhe Dhënien e të Dhënave për Faktet për të Cilat Mbahet Evidenca Zyrtare, "Službeni glasnik RS", nr. 56, 7 qershor 2017.

<sup>14</sup> / Më tepër në: <http://www.pravniportal.com/prvi-dana-primene-novog-zakona-o-upravnom-postupku/> (pristup 15.9.2017. godine)

<sup>15</sup> / Sreten Ivanović, Komentar na novi Zakon o upravnom postupku, Podgorica.

<sup>16</sup> / Đorđije Blažić, Priručnik za primjenu Zakona o upravnom postupku, maj 2015.

## ÇKA MË TEJ?

Me miratimin dhe fillimin e zbatimit të Ligjit të ri për Procedurën Administrative është krijuar korniza për funksionimin më efikas të organeve të administratës publike. Megjithatë, nuk duhen të mbivlerësohen fushëveprimet e vendimeve nga LPA, çka tregojnë shembujt e sfidave me të cilat ballafaqohen institutet, prej të cilave pritet që ta afrojnë administratën më afër qytetarëve.

Delegimi i kompetencave për miratimin e akteve administrative nëpunësve të cilët udhëheqin procedimet administrative, në teori, mund të sjellë përmirësime të shumta në praktikën e vendimmarrjes administrative. Megjithatë, një vendim i tillë ligjor nuk është vendosur si rregull. Rrjedhimisht, delegimi i kompetencave për marrjen e vendimeve administrative në nivelin profesional të nëpunësve nuk duhet të jetë praktikë, duke lënë vend në këtë mënyrë që ky qëllim i mirë ligjor të humbë kuptimin.

Zbatimi praktik tregon mospërputhje, sepse në situata të caktuara nëpunësve të cilët udhëheqin procedimet njëkohësisht nuk u jepet autorizimi për miratimin e akteve administrative, dhe kjo në bazë të përjashtimit ligjor, mbetet në duart e eprorëve. Me këtë ruhet ndikimi politik në vendimmarrjen administrative.

Këmbimi i të dhënave nga evidencat e organeve të administratës publike sipas detyrës zyrtare është, në bazë, parim i mirë, i cili mund të japë rezultate vetëm nëse ekziston niveli i lartë i ndërveprimit të regjistrave të organeve të administratës publike. Planet strategjike të Qeverisë, megjithatë, kur është fjala për futjen e regjistrave, nuk i përfshijnë mjaftueshëm proceset paralele, të cilat kishin mundësuar që, në radhë të parë, të numërohen të gjithë regjistrat publikë dhe evidencat zyrtare dhe “të përkthehen në formatin elektronik”, e pastaj të kyçen në një sistem unik të informacionit, në mënyrë që të sigurohet këmbimi më efikas i të dhënave.

### REKOMANDIMET:

- Organet e administratës publike duhen që në masë më të madhe të përdorin mundësinë e emërimit të nëpunësve të autorizuar për vendimmarrje në procedimin administrativ;
- Qeveria, në bashkëpunim me Ministrinë e Administratës Publike, duhet të sjellë një akt nënligjor për këmbimin e të dhënave sipas detyrës zyrtare, i cili do të precizojë mënyrën dhe afatet e grumbullimit dhe përpunimit të të dhënave të nevojshme për kryerjen e procedimit administrativ dhe vendimmarrje;
- Qeveria duhet të vendosë një të ashtuquajtur metaregjistër – regjistrin e të gjithë regjistrave të cilët janë në pronësi të sektorit publik në Malin e Zi, me qëllim që

të sigurojë bazat nismëtare për këmbimin më efikas të të dhënave nga evidencat zyrtare;

- Raporti i parë monitorues për procedimin administrativ, të cilin është duke e përgatitur Ministria e Administratës Publike, duhet të ofrojë një pasqyrë gjithëpërfshirëse të delegimit të kompetencave për vendimmarrje në procedimin administrativ dhe të ofrojë informacion për zbatimin e parimit të këmbimit të të dhënave sipas detyrës zyrtare në kuadër të procedimit administrativ.

## BURIMET:

- Đorđije Blažić, *Priručnik za primjenu Zakona o upravnom postupku*, maj 2015.
- Informacioni për Mbajtjen e Regjistrave të Administratës Shtetërore dhe të Njësive të Vetëqeverisjes Lokale me Propozimin e Masave për Avancimin e Gjendjes, Qeveria e Malit të Zi, dhjetor 2014, në dispozicion:  
<http://www.gov.me/bibliotekaInformacije?query=Unesite+pojам%3A&sortDirection=Asc&pageIndex=51&alphabet=lat> (qasja më 31.10.2017).  
(Informacioni o vođenju registara državne uprave i jedinica lokalne samouprave s prijedlogom mjera za unapređenje stanja)
- Koncepti për Përpilimin e Ligjit të Ri për Procedurën e Përgjithshme Administrative, Ministria e Punëve të Brendshme, 2011.  
(Koncept za izradu novog Zakona o opštem upravnom postupku)
- Milena Milošević, *Reforma javne uprave: Koliko daleko je 2020?*, Institut alternativa, qershor 2017, në dispozicion: <http://institut-alternativa.org/reforma-javne-uprave-koliko-daleko-je-2020/>
- Projektligji për Ndryshimet dhe Plotësimet e Ligjit për Administratën Elektronike, Ministria e Administratës Publike, tetor 2017, në dispozicion: <http://www.mju.gov.me/vijesti/177016/Poziv-za-javnu-raspravu-o-Nacrtu-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-Zakona-o-elektronskoj-upravi.html> (qasja më 22.12.2017).  
(Nacrt zakona o izmjenama i dopunama zakona o elektronskoj upravi)
- Rregullorja për Evidencën e Regjistrave Elektronikë dhe Sistemeve të Informacionit të Organeve Shtetërore dhe të Organeve të Administratës Publike, "Fletorja Zyrtare e Malit të Zi", nr. 027/15 datë 29.05.2015. (Pravilnik o evidenciji elektronskih registara i informacionih sistema državnih organa i organa državne uprave)
- Perceptimi i administratës publike: Hulumtimi i opinionit publik, Agjencia IPSOS për nevoja të Institutit alternativa, shkurt 2017. (Perceptija javne uprave: Istraživanje javnog mnjenja)

- Propozim – ligji për Ndryshimet dhe Plotësimet e Ligjit për Administratën Publike me Raportin nga Diskutimi Publik, Qeveria e Malit të Zi, në dispozicion: [http://www.gov.me/sjednice\\_vlade\\_2016/56](http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/56) (qasja më 29.12.2017). (Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektronskoj upravi s Izvještajem sa javne rasprave)
- Dita e parë e zbatimit të Ligjit të ri për Procedurën Administrative, Pravni portal, në dispozicion: <http://www.pravniportal.com/prvi-dana-primene-novog-zakona-o-upravnom-postupku/> (qasja më 15.9.2017). (Prvi dan primene novog Zakona o upravnom postupku)
- Sreten Ivanović, Komentar na novi Zakon o upravnom postupku, Podgorica.
- Strategjia për Reformën e Administratës Publike në Malin e Zi për Periudhën 2016-2020, Qeveria e Malit të Zi, qershor 2016, në dispozicion: <http://www.mju.gov.me/biblioteka/strategije> (qasja më 22.12.2017). (Strategjia za reformu javne uprave u Crnoj Gori za period 2016-2020. godine)
- Udhëzim për Zbatimin e Dispozitave neni 9 dhe 103 i Ligjit për Procedurën e Përgjithshme Administrative, me të cilat është rregulluar këmbimi i të dhënave për faktet për të cilat mbahet evidenca zyrtare, “*Službeni glasnik RS*”, nr. 18/16. (Uputstvo o **primjeni odredaba čl. 9 i 103 Zakona o opštem upravnom postupku**)
- **Urdhëresa** për Përmbajtjen dhe Mënyrën e Mbajtjes së të Dhënave në Sistemin Unik të Informacionit për Këmbimin Elektronik të të Dhënave, Qeveria e Malit të Zi, korrik 2015. (Uredba o sadržaju i načinu vođenja podataka u jedinstvenom informacionom sistemu za elektronsku razmjenu podataka)
- Urdhëresa për Grumbullimin dhe Dhënien e të Dhënave për Faktet për të Cilat Mbahet Evidenca Zyrtare, “*Službeni glasnik RS*”, nr. 56, 7 qershor 2017. (Uredba o pribavljanju i ustupanju podataka o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija)
- Đorđije Blažić, *Priručnik za primjenu Zakona o upravnom postupku*, maj 2015.
- Ligji për Procedurën Administrative, “Fletorja Zyrtare e Malit të Zi”, nr. 056/14 datë 24.12.2014, 020/15 datë 24.04.2015, 040/16 datë 30.06.2016, 037/17 datë 14.06.2017. (Zakon o upravnom postupku, br. 056/14 od 24.12.2014, 020/15 od 24.04.2015, 040/16 od 30.06.2016, 037/17 od 14.06.2017. godine)
- Faqja e internetit të Qeverisë së Malit të Zi, [http://www.gov.me/sjednice\\_vlade\\_2016](http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016)

---

Titulli i broshurës:

## **LIGJI I RI PËR PROCEDURËN ADMINISTRATIVE: PËRGJITHMONË LAMTUMIRË SPORTELEVE**

---

Botues: **Institut alternativa**

Bulevardi Xhorxh Vashington 57, Podgoricë, Mali i Zi

Tel/fax: **+ 382 (0) 20 268 686**

E-mail: **info@institut-alternativa.org**

Për Botuesin: **mr Stevo Muk**

Redaktor: **mr Stevo Muk**

Autore: **mr Milena Milošević**

Bashkëpunëtorë në hulumtim: **Aleksandra Vavić, Jovana Bulatović**

Faqosja dhe dizajni: **Ana Jovović**

---

Podgoricë, janar 2018.

---

### **PËR INSTITUTIN ALTERNATIVA**

Ky institut vepron si Think Tank, përkatësisht si një qendër kërkimore dhe në punën e vet merret me qeverisjen e mirë, transparencën dhe llogaridhënien. Fushat në të cilat IA punon dhe vepron janë të strukturuar brenda këtyre programeve: administrata publike, financat e përgjegjshme publike, programi parlamentar, siguria dhe mbrojtja. Në kuadër të këtyre programeve merret edhe me monitorimin e procesit të negociatave për anëtarësimin në BE, duke marrë pjesë aktive në grupet punuese për kapitujt 23 dhe 32. Aktiviteti i veçantë i kësaj organizate është Shkolla e Politikave Publike që organizohet prej vitit 2012. IA është licencuar nga Ministria e Shkencës, në vitin 2013 si një institut për kërkime shkencore.

Projekti "Shoqëria Civile për Qeverisje të Mirë: Shërbim dhe Meritë!" financohet nga Bashkimi Evropian, në kuadër të programit mbështetës për zhvillimin e shoqërisë civile dhe Fondit Ballkanik për Demokraci (FBD), një projekt i Fondit Gjerman Marshall (FGM). Projekti implementohet nga Instituti Alternativa, Bonum, Natura, Horizonti I Ri dhe Qendra për Gazetari Hulumtuese. Qëllimi i këtij projekti është përmirësimi i praktikës së qeverisjes së mirë në Mal të Zi.

**MOJA UPRAVA**

**WWW.MOJAUPRAVA.ME**