

## ROLI I ADMINISTRATËS PUBLIKE NË MENAXHIMIN DHE RUAJTJEN E DOKUMENTACIONIT PUBLIK

### Përmbledhje

Dokumentet e shkruara, fotografitë, dokumentet në zë, elektronike ose në mënyra të tjera janë dëshmi e kohës kur janë krijuar. Ato ruajnë përjetësisht kujtesën njerëzore, përkatësisht thesarin kulturor, trashëgiminë kulturore të një populli, treve ose të një vendi. Debati mbi rolin e administratorit publik në menaxhimin dhe ruajtjen e dokumentacionit është kompleks dhe vazhdon edhe në ditët e sotme.

Qëllimi i këtij punimi synon të hulumtojë rolin që ka administrata publike në menaxhimin, ruajtjen dhe arkivimin e dokumentacionit publik. Zhvillimi i teknologjisë ka sjellë edhe ndryshimin e mënyrës dhe administrimit të dokumentacionit. Në këtë këndvështrim qëllimi specifik i këtij punimi është trajtimi dhe analiza e konceptit të sistemimit tradicional dhe modern të dokumentacionit publik në institucionet shtetërore. Përdorimi i metodave historike, analizës, krahasimit, do të mundësojnë gjetjen e rezultateve dhe rekomandimeve lidhur me rolin e administratës publike në menaxhimin, ruajtjen dhe arkivimin e dokumentacionit publik.

**Fjalë kyçe:** *administratë, arkiv, menaxhim, zbatim, ruajtje, organizim*

## **Abstract**

Written documents, photographs, audio documents, electronically or otherwise are evidence of the time they were created. They eternally preserve the human memory, namely the cultural treasure, the cultural heritage of a people, region or country. The debate on the role of the public administrator in the management and storage of documentation is complex and continues to this day. The purpose of this paper aims to explore the role that public administration has in the management, storage and archiving of public documentation. The development of technology has also brought about a change in the way and administration of documentation. In this perspective, the specific purpose of this paper is the treatment and analysis of the concept of traditional and modern systematization of public documentation in state institutions. The use of historical methods, analysis, comparison will enable the finding of results and recommendations regarding the role of public administration in the management, storage and archiving of public documentation.

**Keywords:** *administration, archive, management, implementation, storage, organization*

## HYRJE

Çështja e konceptit të administratës publike në zhvillimin historik nënkupton domosdoshmërinë e ekzistencës së një aparati shtetëror për zbatimin e politikave të hartuara nga qeveria apo, thënë ndryshe, pushteti ekzekutiv. Duke hasur në një nevojë të tillë, strukturat shtetërore sot nuk imagjinohen pa një administratë, puna e së cilës, ndër vite, ka hasur në riorganizime, reformime dhe zhvillime evolutive duke u bërë elementi thelbësor për krijimin dhe ruajtjen e besimit ndaj qeverisë dhe në bërjen e reformave të nevojshme strukturore për rritjen e standardit jetësor të shoqërisë, në të cilin fare lehtë vihet re edhe përfshirja e ruajtjes së kujtesës kombëtare.

Kujtesa kombëtare ruhet përmes dokumenteve të shumta të cilat në vetvete përmbajnë evidenca që shërbejnë për të vërtetuar gjendje të çështjeve të ndryshme.<sup>1</sup> Është e qartë që administratat në vende të ndryshme disa zotërojnë elemente të tradicionalizmit dhe disa të tjera të modernizimit, duke krijuar balanca mbizotëruese të ndryshueshme varësisht nga shteti. Kur flasim për administratën publike në të cilën mbizotëron sistemi tradicional, veçojmë këto karakteristika si: mungesën e integritit dhe mungesën e një sistemi të unifikuar të komunikimit, duke vënë në pah edhe ofrimin e dokumenteve publike dhe atyre zyrtare kundrejt publikut të gjerë. Në sistemet tradicionale administrata publike karakterizohet edhe me emërimin e shërbyesve civilë nga vetë eprori, duke i bërë kështu më të fuqishëm administratorët publikë kundrejt faktorit popullor, ngaqë llogaridhënia e vetme dhe kryesore nga ana e tyre vlerësohet të jetë tek eprori që në të njëjtën kohë zhvillon pamundësimin e komunikimit me publikun. Ndërsa në rastet kur në administratë mbizotëron modernizmi, karakteristikat që e shquajnë atë janë: digjitalizimi, komunikimi, ofrimi më i shpejtë i shërbimeve dhe gjithësi transparenca dhe llogaridhënia.

### **Hartimi i dokumenteve publike dhe dokumenteve zyrtare**

Dokumentet publike paraqesin një fushë të veçantë e cila jep zgjidhje të problemeve të shumta, megjithëse kërkimi i tyre synon gjithnjë sigurimin e një komunikimi efektiv në mes të institucioneve dhe qytetarëve duke marrë në konsideratë të gjitha rrethanat organizative, ligjore si dhe ndikimin e faktorëve të ndryshëm - të brendshëm dhe të jashtëm. Hartimi i dokumenteve publike është një proces kompleks, duke pasur gjithnjë

---

<sup>1</sup> Bajram Pollozhani... [et. al.], *E drejta administrative, aspekte krabasuese, Asdreni*, Shkup, 2010, f. 130

parasysh që shumë pjesëmarrës duhet të jenë të kënaqur dhe lënda është shpesh e vështirë duke ekzistuar kështu edhe rreziku i mbingarkesës.

Dokumentet publike sipas Ligjit për Qasje në Dokumente Publike<sup>2</sup> në Republikën e Kosovës janë të barazuara me dokumentet zyrtare dhe shprehimisht kudo në institucionet publike kërkesat për qasje në dokumente publike apo zyrtare janë të njëjta. Nga kjo rrjedh se asnjë institucion, përkatësisht administrator publik, duke u bazuar në legjislacion, nuk e bën klasifikimin fillestar të dokumenteve se cilat nga to iu përkasin dokumenteve publike apo atyre zyrtare për të kaluar më pas te klasifikimi i informacionit të cilin e përmbajnë këto dokumente, sepse këto dy lloje të dokumenteve nuk janë një, por janë dy pjesë të një tringu të përbashkët, të cilat e plotësojnë njëra-tjetrën.

Dokumentet zyrtare si bartëse kryesore të hartimit të tyre kanë personin juridik, organin shtetëror ose publik, njëherësh njihet si marrëveshje kontraktuale përmes së cilës shprehen disa obligime, ndahen të drejtat dhe detyrimet e palëve. Këto dokumente përfshijnë faturat, aktet, ligjet, licencat, lejet e punës, dokumentet identifikuese, marrëveshje me shkrim, aktakuza, fajësimi - një dokument zyrtar që akuzon një zyrtar publik për sjellje të pahijshme në detyrë etj.

Dokumentet publike si bartëse kryesore të hartimit të tyre kanë vetë administratorin publik, puna e të cilit është ofrimi i shërbimeve publike në përputhje me legjislacionet në fuqi. Kjo lë të kuptohet qartë se këto dokumente në vetvete përmbajnë informacione informuese për qytetarët ose edhe stafin e brendshëm duke mos ofruar kështu në përmbajtje pjesën obliguese kundrejt palës tjetër, karakteristikë kjo e veçantë e dokumenteve publike. Këto dokumente përfshijnë regjistrat e shkollave, regjistrat e lindjeve dhe vdekjeve në nivel të komunave apo edhe në nivel vendi, fletëpagesat, regjistrat e bankës qendrore, rrëfimet e regjistruara nga gjyqtari, depozitimi i dëshmitarëve të regjistruar nga një zyrtar i gjykatës, raportet mjeko-ligjore, dokumentet e vërtetuara nga noteri publik se kopja është vërtetuar siç duhet nga mbajtësi ligjor.

Dokumentet publike kanë rëndësi të madhe për çdo institucion pasi që përmes tyre tregohen edhe rezultatet dhe faktet e punës së tyre, duke qenë në një kompleksitet të madh shkrimi i dokumenteve publike, nuk mund të realizohet nga një gjuhëtar, autor apo edhe shkrimtar. Shkrimi i tyre nënkupton një njohje më të gjerë të zhanreve të ndryshme, përfshirë këtu njohjen konkrete organizative si punën, vendin, kulturën, më pas bashkëpunimin me një numër të konsiderueshëm të palëve të tjera si grupet e interesit, udhëheqësit institucionalë apo edhe ekspertët e brendshëm dhe të jashtëm. Shkrimet profesionale nuk nënkuptojnë vetëm një

---

<sup>2</sup> Ligji nr. 03/L-215 për Qasje në Dokumente Publike, 2010, neni 3, paragrafi 1.2

çështje të shkrimit të teksteve, por një proces më kompleks që në vetvete përmban kërkime të krahasueshme dhe, si të tilla, këto tekste, për dallim nga tekstet e tjera, në vete ngërthejnë fjali të gjata dhe pasive në të cilat përdorimi i foljeve të fundme dhe ndajfoljeve janë më të pakta. Vetë foljet e fundme pasqyrojnë foljet kryesore të një fjalie dhe kanë një lidhje të drejtpërdrejtë me temën që duhet të bashkohen në përputhje edhe me kohën përkatëse, ndërsa ndajfolje quhen fjalët e pandryshueshme që plotësojnë foljen. Shprehimisht vetë administratorët publikë dhe eprorët e tyre në rastet e hartimit të dokumenteve zyrtare përdorin gjuhën burokratike gjuhë kjo që, sipas autorit Renkema, specifikon katër karakteristika: është gjuhë jopersonale, komplekse, difuze dhe tradicionale.<sup>3</sup> Këto karakteristika japin sqarimet se pse dokumentet zyrtare - publike - i ngërthejnë në vete këto elemente për t'i ofruar publikut një informacion - komunikim që në plan të parë të jep lidhshmërinë shtet-qytetar dhe më pas nuk i ofron atij informacionin e kërkuar duke lënë gjithnjë rrethana dhe tekste të paqarta. Tendenca në kohët e sotme paraqitet në largimin e kornizave burokratike për hartimin e dokumenteve publike, që ato të jenë sa më joformale në aspektin gjuhësor dhe të jenë më të pranueshme për publikun. Si shkas i kësaj ndodhie administratorët publikë në vazhdimësi ndjekin trajnime për mënyrën e hartimit të dokumenteve publike. Strategji kjo mjaft e populuarizuar në Kosovë, ku grumbullohen jo vetëm fonde nga arka e shtetit për realizimin e këtij synimi, mirëpo përfitohen edhe grante të ndryshme për një funksionalizim sa më të mirë të administratës publike në komunikim me qytetarët. Duke qenë investime të larta, pritshmëritë për përmirësimin e cilësisë së hartimit të dokumenteve publike janë të larta, mirëpo në lidhje me efektin e tyre dihet pak, sepse pas trajnimeve nuk bëhen edhe vlerësime se sa është përmirësuar performanca ose edhe identifikimi nga ana e eprorit mbi përmirësimin e cilësisë nga këto trajnime. “Vlerësimet tregojnë se vetëm 10-20 % e të gjitha përpjekjeve të trajnimit në ndërmarrje kanë një efekt të qëndrueshëm në performancën e punonjësit”.<sup>45</sup> Duke pasur rezultate të tilla të paraqitura nga studimet e bëra në Holandë dhe ShBA, nuk ka arsye të mendohet se cilësia e fituar në rastet e hartimit të dokumenteve publike, pas trajnimeve apo kurseve për administratorët publikë, mund të jetë më e mirë në shtetet e tjera. Përkundrazi duke hasur në dokumente publike

---

<sup>3</sup> Jan Renkema, *De taal van Den Haag: Een kwantitatief onderzoek naar aanleiding van oordelen over taalgebruik. (The language of The Hague: A quantitative study as a result of judgements about language use's)*, Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981

<sup>4</sup> Joseph W. M. Kessels, *Het corporate curriculum. ["The corporate curriculum"]*. Inaugural speech, Leiden State University, 1996

<sup>5</sup> M. L. Broad & J. W. Newstrom, *Transfer of Training. Action-packed Strategies to Ensure High Payoff from Training Investments. Reading (Mass.)*, Addison-Wesley Publishing Company, 1992

jo vetëm në Kosovë, por edhe vendet e tjera, mund të themi qartë se ato janë edhe më keq, dhe hartuesit e tyre nuk kanë asnjëherë kujdes për mënyrën se si i shkruajnë ato, gjuhën që ata përdorin. Thjesht, interesimi i tyre shprehet në përmbajtjen e asaj, dhe kjo rrjedhë si pasojë edhe e kërkesës së eprorit të tyre i cili gjithnjë e kërkon përmbajtjen dhe jo mënyrën e shkrimit. Kjo lë të kuptohet qartë se fillimisht edhe për trajnime ata që duhet të trajnohen së pari janë eprorët e më pas nëpunësit. Në rrethanat që gjenden, duke bashkëbiseduar edhe me nëpunës civilë, asnjë nga ta nuk është i gatshëm për revolucion brenda organizatës apo institucionit, po në heshtje duke e ditur shpesh mbi gabimin që bëjnë, i përshtaten punës së vazhdueshme dhe normave institucionale të pëlqyeshme nga eprori.

Arsye të tjera të nënperformancës së hartuesve të dokumenteve publike konsiderohen edhe: 1. Strukturat hierarkike të të gjitha burokracive – institucioneve, kur vetë dokumenti i shkruar kalon një periudhë të gjatë ricikluese në disa grupe punuese brenda organizatës që i jep atij epitelin “pronë publike” dhe asnjëri nga hartuesit nuk mban përgjegjësi mbi shkrimin e tij.

2. Shkrimtarët publikë nuk e konsiderojnë veten të tillë, por projektues politikash ose ligjvënës, detyra e të cilëve nuk është të krijojnë dokumente të lexueshme, por të jenë krijuar të diçkaje ku rëndësia kryesore qëndron te mundësia e krijimit të kompromisit shumëpalësh. Mbi këto arsye vetë administratorët publikë shprehen se në rastet kur shkruajnë qartë, ata krijojnë vetëm dëme dhe probleme.

3. E treta, më e rëndësishmja, audienca e shkrimtarit të dokumenteve dhe politikave publike, e cila përbëhet nga legjislativi heterogjen, ekzekutivi i cili mund t’u përkasë bindjeve të ndryshme dhe i imponon shkrimtarit që në hartim të gjejë pika për ta kënaqur secilën palë dhe këtë e bën me përdorimin e teksteve të gjata, komplekse dhe sa më “të paqarta”. Një tregues tjetër që i lehtëson punën shkrimtarit dhe hartuesit të dokumenteve publike dhe e bën njëherësh të njëjtin më të “papërgjegjshëm” është se audienca e tij lexon vetëm 10 % të tekstit që atij i ofrohet.<sup>6</sup>

Një tregues tjetër i shkrimit joadekuat të përdorur në dokumentet publike në Kosovë gjendet në opinionin publik ku zyrtarët qeveritarë konsiderohen shkrimtarë jashtëzakonisht të “këqij”, mirëpo në një konkluzion të tillë nuk është se bota e jashtme ka arritur thjesht në hipoteza të cilat nuk kanë arritur të vërtetohen. Përkundrazi ato janë vërtetuar jo vetëm nga shkrimet e tyre në rrethana personale të shprehura në rrjete sociale, komunikim me opinionin publik përmes broshurave dhe formave

---

<sup>6</sup> Daniwl Janssen, Rob Neutelings, *Reading and Writing Public Documents-John Benjamins Publishing Company*, 2001, f. 121

të tjera, por më kryesoret në raportet e përpiluara nga vetë ata për raportim të punës së tyre e deri te komunikimi diplomatik që shprehet qartë se ata nuk kanë aftësi për të arritur një nivel tjetër në rastet e shkrimit të dokumenteve publike.

### **Menaxhimi dhe ruajtja e dokumenteve publike**

Rritja e shpejtuar dhe e jashtëzakonshme e dokumenteve publike e ndërlikon procesin e kujdesit adekuat mbi dokumentet publike, në të njëjtën kohë e zvogëlon mundësinë e shpejtësisë së procedimit të këtyre dokumenteve nga njësia e veçantë administrative, njësi kjo që, sipas ligjit në Kosovë, njihet si njësia e administrimit të dokumenteve, në të cilën kryhen të gjitha punët e administrimit të dokumenteve zyrtare, siç janë: pranimi i dokumenteve, pranimi i postës, hapja dhe kontrollimi i postës, evidencimi dhe bashkimi i shkresave, vulosja e shkresave dhe lëndëve, udhëheqja e afateve të punës, dërgimi i akteve (shkresave) dhe lëndëve në procedim, dërgimi i postës, shpërndarja e postës (shkresave) dhe e lëndëve, duke përfshirë edhe postën elektronike.<sup>7</sup>

Çdo institucion i cili krijon dhe ka në menaxhim dokumente publike ka obligim që t'i kushtoj vëmendje të veçantë sigurisë së dokumenteve qofshin ato në formë fizike apo elektronike dhe duhet të garantojnë trajtim adekuat që në etapën e parë të krijimit e deri te vendimi përfundimtar që duhet të merret për dokumentin i cili mund të arkivohet, skanohet apo asgjësohet.

Menaxhimi i dokumenteve është proces i trajtimit të dokumenteve në mënyrë të tillë që informacioni mund të krijohet, ndahet, organizohet dhe ruhet në mënyrë efikase dhe të përshtatshme.

Menaxhimi dhe ruajtja nënkupton vetvetiu mbrojtjen e dokumenteve duke iu referuar kështu mbrojtjes së informacionit, dëshmime të cilat i bartin këto dokumente dhe ua japin vlerën e rrallë. Po ashtu, ky proces, përveç mbrojtjes, nënkupton edhe procesin e klasifikimit në bazë të aktiviteteve, klasifikimin për nga siguria dhe e drejta për qasje, përcaktimin e vendimit për ndarje, deponimin-arkivimin, si dhe shfrytëzimin dhe përcjelljen e lëvizjes së dokumentit kur ai bëhet i qasshëm për publikun ose për një kategori të caktuar që kanë të drejtë të jenë të njoftuar me informacionin që përmban dokumenti. Për të realizuar këto procese përgjegjësinë kryesore e bart administratori publik, puna e të cilit fillon që me krijimin e dokumentit dhe mbaron në momentin kur po ky dokument shndërrohet në lëndë arkivore, e që fare lehtë mund të cilësohet se,

---

<sup>7</sup> Kuvendi i Republikës së Kosovës, Ligji nr. 04/L-184 për Administrimin e Punës në Zyrë, Gazeta Zyrtare 18/2013, 2013, neni 2, paragrafi 1.13

përveç të tjerash, ka edhe peshën historike, mbi ruajtjen e kujtesës njerëzore për breza të shumtë.

## **Përfundim**

Kosova, pas përfundimit të luftës, ka hasur në procese të ndryshme të menaxhimit të dokumenteve, shumicën e të cilave i ka të trashëguara, mirëpo në këtë proces ajo ka edhe mangësi të shumta në kuadër të mbledhjes së dokumenteve të cilat i takojnë dhe sot gjenden në shtete të tjera fqinje dhe jo vetëm. Ashtu si për të gjitha organizatat, institucionet publike dhe jo vetëm, këtu mund të përfshihen fare lehtë organizatat dhe institucionet private. Edhe për Kosovën procedurat e menaxhimit dhe ruajtjes së dokumenteve publike janë gjithmonë të dobishme. Si të tilla, ato nuk janë trajtuar me kujdesin dhe vëmendjen e veçantë që nevojitet, prandaj puna kryesore sot mbi menaxhimin e dokumenteve rregullohet përmes standardit unik ndërkombëtar ISO-15489.

Ligji mbi administrimin e punës në zyrë shpreh qartë ndarjen në mes të dokumentit si nocion dhe lëndës. Në nenet e tij vëmendjen më të madhe e merr menaxhimi i lëndëve arkivore sesa i dokumenteve publike. Duke u bazuar në këtë fakt fare lehtë mund të themi se për menaxhimin e dokumenteve publike dhe ruajtjen e tyre deri në kohën kur këto dokumente nuk mund të cilësohen si lëndë arkivore nuk ekziston një ligj apo udhëzim administrativ si rregullator i punës së institucioneve publike, dhe kjo lë të kuptohet se dalëngadalë në të ardhmen, pa përfillur rregullat gjuhësore, dhe duke përdorur gjithnjë gjuhë kompromisi apo ndryshe burokratike, do të sintetizohen termat dokumente publike me lëndë arkivore duke mos bërë dallime mes tyre ashtu sikurse termat dokumente publike dhe ato zyrtare pavarësisht prej dallimeve të cilat ekzistojnë në mes të tyre, dhe që në Ligjin e ri të vitit 2019 për Qasje në Dokumente publike termi dokumente zyrtare tashmë nuk përdoret fare.<sup>8</sup>

Megjithëse vetë institucionet publike janë ato të cilat krijojnë, dokumentojnë dhe ruajnë punën e tyre në vazhdimësi, duke u munduar që procesi të jetë i rregulluar me standardet më të larta kombëtare dhe ndërkombëtare, janë po vetë këto institucione të cilat në vazhdimësi bëjnë mosrespektimin e këtyre standardeve të cilat fare lehtë mund të themi se burojnë si pasojë e mungesave të sanksioneve në kuadër të dispozitave ligjore. Ekzistojnë edhe ankesat dhe mjetet juridike që përshkruhen në këto ligje në rastet e shkeljeve, mirëpo qasja dhe

---

<sup>8</sup> Kuvendi i Republikës së Kosovës, Ligji nr. 06/L-081 për Qasje në Dokumente Publike, Gazeta Zyrtare 13/2019, 2019, neni 3

procedurat e vendosura burokratike që duhet të ndiqen krijojnë jo vetëm ngarkesë, por edhe vonim të procesit të vendimmarrjes së shpejtë.

#### **Referenca:**

Broad, M. L. & J.W. Newstrom, *Transfer of Training. Action-packed Strategies to Ensure High Payoff from Training Investments*. Reading (Mass.): Addison-Wesley Publishing

Kessels, Joseph W.M. *Het korporate curriculum*. [“The korporate curriculum”]. Inaugural speech, Leiden State University, 1996

Kuvendi i Republikës së Kosovës, Ligji nr. 03/L-215 për Qasje në Dokumente Publike, Gazeta Zyrtare 88/2010, 2010

Kuvendi i Republikës së Kosovës, Ligji nr. 06/L-081 për Qasje në Dokumente Publike, Gazeta Zyrtare 13/2019, 2019

Kuvendi i Republikës së Kosovës, Ligji nr. 04/L-184 për Administrimin e Punës në Zyrë, Gazeta Zyrtare 18/2013, 2013

Pollozhani, Bajram; Stavileci, Esat; Dobjani, Ermir; Salihu, Lazim, *E drejta administrative – aspekte krahasuese, Asdreni*, Shkup, 2010

Renkema, Jan, *De taal van Den Haag: Een kwantitatief onderzoek naar aanleiding van oordelen over taalgebruik*. (The language of The Hague: A quantitative study as a result of judgements about language use) 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1981

