



Instituti i Kosovës për Drejtësi
Kosovo Law Institute
Kosovski Institut Pravde

15/2026

Llogaridhënia dhe transparenca e organeve kolegjiale,
peng i LPPA-së

PUBLIKE



MBYLLUR



LPPA

Autor: Gzim Shala

Ekipi redaktues: Ehat Miftaraj dhe Betim Musliu

Asnjë pjesë e këtij materiali nuk mund të printohet, kopjohet, shumëfishohet në çdo formë elektronike ose të shtypur, ose në çdo formë të shumëfishimit tjetër pa pajtimin e Institutit të Kosovës për Drejtësi.

Përmbajtja e këtij publikimi është përgjegjësi ekskluzive e Institutit të Kosovës për Drejtësi - IKD dhe ajo nuk pasqyron pikëpamjet e National Endowment for Democracy dhe Rockefeller Brothers Fund (RBF).

Implementuar nga:



Përkrahur nga:



Rreth IKD:

IKD, Instituti i Kosovës për Drejtësi, është organizatë jo-qeveritare dhe jofitimprurëse e politikave publike, fabrikë e mendimeve e specializuar në sektorin e drejtësisë.

IKD, Rr. Ilaz Agushi
Prishtinë
E: info@kli-ks.org
www.kli-ks.org

Shtator, 2026

Prishtinë, Republika e Kosovës

Përmbajtja

1. Përmbledhje ekzekutive	7
2. Transparenca si bazë e qeverisjes së mirë	9
3. Rëndësia e monitorimit të organeve kolegjiale	11
4. Korniza ligjore jo transparente	13
5. Pasojat e një norme “jo transparente”	15
6. Institucionet që mbyll kjo dispozitë ligjore	17
6.1. Bordi Drejtues i Shërbimit Spitalor dhe Klinik Universitar të Kosovës	18
6.2. Komisioni i Autoritetit të Konkurrencës së Republikës së Kosovës	18
6.3. Bordi i Komisionit të Pavarur për Miniera dhe Minerale	19
6.4. Bordi i Autoritetit Rregullativ të Komunikimeve Elektronike dhe Postare	19
7. Standardet ndërkombëtare	20
8. Nevoja për plotësimin dhe ndryshimin e Ligjit	23
9. Përfundime	25
10. Rekomandime	26
11. Aneks 1: Propozimi i draftit fillestar të Projektligjit	27

1. Përmbledhje ekzekutive

Ligji Nr. 05/L-031 për Procedurën e Përgjithshme Administrative (Tutje: LPPA), në nenin 39.2, përcakton se *“mbledhjet e organit kolegjal janë të mbyllura, përveç kur parashikohet ndryshe nga legjislacioni në fuqi”*. Përmes kësaj dispozite, LPPA e ka vendosur mbylljen si rregull, ndërsa hapjen si përjashtim.

Nëse ligji i veçantë nuk përcakton shprehimisht se mbledhja është e hapur, mediet, shoqëria civile dhe publiku nuk mund ta monitorojnë atë. Kjo vlen edhe kur nuk trajtohen të dhëna personale, informata të klasifikuara ose interesa të tjera që kërkojnë mbrojtje. Vlenë edhe kur trajtohen çështje me interes të lartë publik. Madje, si pasojë e kësaj dispozite, institucioni që eventualisht e hap mbledhjen, dhe këtë nuk e përcakton ligji i veçantë, shkel LPPA-në. Kështu, Ligji ua pamundëson transparencën edhe institucioneve që dëshirojnë ta garantojnë atë.

IKD gjen se kjo zgjidhje nuk është në harmoni me parimin e administratës së hapur, të përcaktuar në nenin 9 të vetë LPPA-së. Përkundër se nuk cilësohet si kundër kushtetuese, kjo dispozitë e dobëson edhe orientimin kushtetues drejt transparencës dhe pjesëmarrjes demokratike. Kështu, kjo dispozitë e pamundëson materializimin e transparencës në një pjesë të rëndësishme të punës së institucioneve publike.

Situata bëhet edhe më e pakuptueshme kur LPPA lexohet së bashku me Ligjin për Qasje në Dokumente Publike. Vendimi, procesverbali dhe dokumentet e prodhuara gjatë mbledhjes, në parim, janë të qasshme, ndërsa mbledhja ku janë diskutuar dhe miratuar ato mbetet e mbyllur. Procesverbali nuk e zëvendëson monitorimin e drejtpërdrejtë. Pa monitorim, publiku nuk mund të dijë cilat alternativa janë shqyrtuar, kush ka kundërshtuar, si është trajtuar konflikti i interesit, si është krijuar shumica, si janë administruar procedurat dhe shumë çështje të tjera me interes publik.

Pasojat e kësaj dispozite janë të gjera. Në këtë drejtim, janë dhjetëra apo qindra organe kolegjiale, mbledhjet e të cilave, për shkak të kësaj dispozite, mbesin të mbyllura. Për qëllimin e kësaj analize, kjo gjetje u referohet mbledhjeve në të cilat këto organe ushtrojnë kompetenca administrative dhe për të cilat legjislacioni sektorial nuk garanton hapjen apo karakterin publik të këtyre takimeve.

Këto institucione veprojnë brenda institucioneve me buxhete shumë-milionëshe. Mungesa e monitorimit nuk dëshmon korrupsion ose kundërligjshmëri, megjithatë, ajo kufizon pjesëmarrjen e publikut në proceset e

politikëbërjes dhe vendimmarrjes, përfshirë ushtrimin efektiv të së drejtës për t'u informuar, për të marrë pjesë në konsultime publike dhe për të kontribuar në vendimmarrjen për çështje me interes publik, pa përjashtuar këtu rrezikun e parregullsive potenciale që pamundëson monitorimin e administrimit të çështjeve me interes publik dhe parasë publike.

Standardet ndërkombëtare nuk kërkojnë që çdo mbledhje të jetë publike pa përjashtim. Por, përgjithësisht, ato kërkojnë që hapja të jetë rregull, ndërsa mbyllja të lejohet vetëm për arsye konkrete, të ligjshme dhe të arsyetuara.

Praktikat e shteteve evropiane nuk paraqesin një model të njëtrajtshëm për publicitetin e mbledhjeve të organeve kolegjiale administrative. Disa shtete e përcaktojnë mbylljen si pikënisje, disa nuk krijojnë të drejtë të përgjithshme të publikut për pjesëmarrje dhe ia lënë çështjen legjislacionit të posaçëm, ndërsa shtete të tjera kanë vendosur rregulla më të gjera të hapjes. Madje, Kodi i Procedurës Administrative i Portugalisë përmban një rregull pothuajse identik me nenin 39.2 të LPPA-së. Për këtë arsye, ndryshimi i kësaj dispozite nuk paraqitet në këtë raport si detyrim që buron nga një praktikë e njëtrajtshme evropiane, por si reformë e nevojshme për avancimin e transparencës dhe qeverisjes së mirë në Kosovë.

Për këtë arsye, IKD rekomandon ndryshimin e LPPA-së në dy drejtime: së pari, mbledhjet e organeve kolegjiale duhet të jenë të hapura për publikun; së dyti, Ligji duhet t'i përcaktojë rastet kur një mbledhje ose pjesë e saj mund të mbyllet, pas vlerësimit të dëmit dhe interesit publik dhe me vendim të arsyetuar.

Qeveria duhet ta procedojë këtë ndryshim, ndërsa Kuvendi ta miratojë atë.

Ndërkaq, raporti përmban edhe draftin fillestar të Projektligjit për Plotësimin dhe Ndryshimin e LPPA.

2. Transparenca si bazë e qeverisjes së mirë

Qeverisja e mirë kërkon që ushtrimi i kompetencave publike të jetë i dukshëm dhe i kontrollueshëm. Publiku duhet të ketë mundësi të kuptojë jo vetëm çfarë është vendosur, por edhe si është zhvilluar procesi, mbi cilat arsye është mbështetur vendimi dhe kush ka marrë përgjegjësi për të. Pa këtë mundësi, llogaridhënia mbetet kryesisht formale: rezultati bëhet i ditur, ndërsa procesi që e ka prodhuar atë mbetet jashtë kontrollit publik. Pikërisht për këtë arsye, Këshilli i Evropës e trajton transparencën si parim të mirëadministrimit dhe kërkon që autoritetet publike të informojnë qytetarët për veprimet dhe vendimet e tyre.¹

Transparenca nuk nënkupton se çdo informatë duhet të publikohet dhe se çdo fazë e punës së institucioneve duhet të jetë e hapur pa asnjë kufizim. Mbrojtja e privatësisë, sigurisë, hetimeve, sekretit afarist dhe interesave të tjera të ligjshme mund ta arsyetojë mbylljen. Megjithatë, në një sistem të qeverisjes së mirë, kufizimi duhet të jetë përjashtim dhe jo rregull: të ketë bazë ligjore, të mbrojë një interes konkret dhe të mos shkojë përtej asaj që është e nevojshme. Mbyllja e përgjithshme, e cila zbatohet pa marrë parasysh natyrën e organit dhe çështjen që shqyrtohet, e përmbys këtë logjikë.

Kushtetuta e Republikës së Kosovës nuk e rregullon transparencën si parim të përgjithshëm në një dispozitë të veçantë. Megjithatë, ajo e materializon këtë parim përmes disa garancive. Neni 40 garanton të drejtën për të marrë informacione, neni 41 përcakton të drejtën e secilit për qasje në dokumente publike dhe vendos si rregull se dokumentet e institucioneve publike dhe të organeve të pushtetit shtetëror janë publike, neni 42 garanton lirinë dhe pluralizmin e mediave, ndërsa neni 45.3 kërkon që institucionet shtetërore të mbështesin mundësitë e secilit për të marrë pjesë në aktivitetet publike dhe për të ndikuar në mënyrë demokratike në vendimet e organeve publike.² Këto dispozita, të marra veçmas, nuk krijojnë automatikisht të drejtë për të marrë pjesë në çdo mbledhje. Megjithatë, të lexuara së bashku, ato shprehin një orientim kushtetues drejt transparencës.

Në standardet evropiane, transparenca shtrihet përtej qasjes në dokumentin përfundimtar. Rekomandimi i Këshillit të Evropës për parimet e qeverisjes së mirë demokratike kërkon që proceset vendimmarrëse të qeverisë, institucioneve publike dhe zyrtarëve publikë të jenë publikisht të qasshme. Kufizimet duhet të përcaktohen me ligj, të jenë të nevojshme në një shoqëri

¹ Këshilli i Evropës, Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration, miratuar më 20 qershor 2007, neni 10.

² Kushtetuta e Republikës së Kosovës, nenet 40, 41, 42 dhe 45.3.

demokratike dhe proporcionale me interesin që synojnë ta mbrojnë.³ Kjo është me rëndësi për këtë analizë: transparencja nuk lidhet vetëm me njohjen e aktit pasi ai është miratuar, por edhe me mundësinë për të parë dhe kuptuar procesin që është ndjekur deri në nxjerrjen e një vendimi.

Edhe OECD e përkufizon qeverisjen e hapur si kulturë qeverisjeje që promovon transparencën, integritetin, llogaridhënien dhe pjesëmarrjen e palëve të interesuara. Sipas këtij standardi, hapja nuk kufizohet vetëm në ekzekutiv, por përfshin legjislativin, gjyqësorin, institucionet e pavarura dhe nivelet e tjera të qeverisjes. OECD rekomandon publikimin proaktiv të informatave të qarta, të plota, në kohë, të besueshme dhe relevante, si dhe krijimin e mundësive të barabarta që publiku të informohet dhe të përfshihet në ciklin e politikave.⁴

Për Kosovën, rëndësi të veçantë kanë edhe Parimet e Administratës Publike të SIGMA-s, të hartuara për të udhëhequr administratat e vendeve të zgjerimit të Bashkimit Evropian. Parimi 15 kërkon që administrata publike të jetë transparente dhe e hapur, ndërsa vetë dokumenti kërkon që parimet të zbatohen sa më gjerësisht ndaj ministrive, agjencive, rregullatorëve dhe institucioneve të tjera publike.⁵

Lidhja ndërmjet transparencës dhe parandalimit të korrupsionit nuk është vetëm deklarative. Konventa e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit (UNCAC) e vendos transparencën dhe llogaridhënien në mesin e parimeve të politikave parandaluese. Në mënyrë specifike, ajo kërkon masa për rritjen e transparencës së administratës publike, përfshirë organizimin, funksionimin dhe proceset e saj vendimmarrëse, si dhe nxitjen e pjesëmarrjes së shoqërisë civile dhe qasjes efektive në informata.⁶ Prandaj, mungesa e transparencës nuk dëshmon vetvetiu se në një rast konkret ka korrupsion. Ajo, megjithatë, krijon terren më të përshtatshëm për keqpërdorim: zvogëlon mundësinë e zbulimit, e vështirëson verifikimin e arsyeve të vendimit dhe dobëson përgjegjësinë individuale të vendimmarrësve.

Për qëllimin e këtij raporti, përfundimi kryesor është se një regjim që i mbyll të gjitha mbledhjet e organeve kolegjiale si pikënisje dhe pret që ligji i veçantë t'i hapë ato, është vështirë të harmonizohet me drejtimin e standardeve bashkëkohore të qeverisjes së mirë. Publikimi i vendimit ose i procesverbalit pas përfundimit të mbledhjes është i rëndësishëm, por nuk e zëvendëson

³ Këshilli i Evropës, Recommendation CM/Rec(2023)5 of the Committee of Ministers to member States on the principles of good democratic governance, miratuar më 6 shtator 2023, Shtojca, Parimi 6 - Openness and transparency.

⁴ OECD, Recommendation of the Council on Open Government, OECD/LEGAL/0438, miratuar më 14 dhjetor 2017, pjesët I-II dhe rekomandimet 7-10.

⁵ OECD/SIGMA, The Principles of Public Administration, botimi 2023, f. 9 dhe 27-28.

⁶ Kombet e Bashkuara, United Nations Convention against Corruption, miratuar me Rezolutën 58/4 të Asamblesë së Përgjithshme, 31 tetor 2003, nenet 5.1, 10 dhe 13.1.

monitorimin e procesit. Për këtë arsye, pikënisja duhet të jetë hapja, ndërsa mbyllja të lejohet vetëm kur ekziston një arsye konkrete, e ligjshme dhe e arsyetuar.

3. Rëndësia e monitorimit të organeve kolegjiale

Monitorimi i institucioneve publike është mekanizmi përmes të cilit transparenca shndërrohet në kontroll praktik. Qasja në vendime dhe procesverbale e njofton publikun me rezultatin, por jo domosdoshmërisht me mënyrën se si është arritur deri tek ai rezultat. Monitorimi i mbledhjes e bën të mundur që publiku të shohë temat e trajtuara, argumentet e paraqitura, alternativat e shqyrtuara dhe mënyrën e votimit. Kështu krijohen kushtet për llogaridhënie për gjithë procesin vendimmarrës dhe jo vetëm për aktin përfundimtar.

Ky funksion është me rëndësi të veçantë për mediet dhe shoqërinë civile. Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut e ka cilësuar rolin e mediave si “*mbikëqyrës publik*” dhe ka pranuar se edhe organizatat joqeveritare, në rrethana të caktuara, mund të ushtrojnë rol të ngjashëm.⁷ Ky standard është zhvilluar në kontekstin e lirisë së shprehjes dhe qasjes në informata, derisa nuk krijon vetvetiu të drejtë për të qenë i pranishëm në çdo mbledhje. Megjithatë, ai e konfirmon rëndësinë demokratike të mundësisë së medieve dhe organizatave të shoqërisë civile për të mbledhur, verifikuar dhe përcjellë informata mbi zbatimin e autorizimeve publike, për çështjet të cilat përbëjnë interes publik.

Në organet kolegjiale, nevoja për monitorim është edhe më e theksuar. Vendimi i tyre është rezultat i diskutimit dhe votimit të disa anëtarëve. Nëse procesi mbetet i mbyllur, përgjegjësia individuale mund të mbetet e paqartë: vendimi përfundimtar nuk tregon domosdoshmërisht kush ka ngritur shqetësime, kush ka kundërshtuar, kush ka abstenuar dhe si është krijuar shumica. Monitorimi mundëson të verifikohet respektimi i kuorumit dhe procedurës, mënyra e trajtimit të konfliktit të interesit, diskutimet e zhvilluara dhe vota e secilit anëtar, kur votimi nuk është i fshehtë sipas ligjit.

Rëndësia e këtij kontrolli lidhet edhe me kompetencat e organeve kolegjiale. Ato mund të vendosin për licenca, tarifa, emërimet, masa disiplinore, grante, menaxhimin e pasurisë publike, ofrimin e shërbimeve dhe çështje të tjera që

⁷ Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut, Magyar Helsinki Bizottság kundër Hungarisë [Dhoma e Madhe], kërkesa nr. 18030/11, aktgjykim i 8 nëntorit 2016, par.165-168.

ndikojnë drejtpërdrejt në të drejtat dhe interesat e qytetarëve. Këto institucione funksionojnë dhe menaxhojnë me buxhet publik dhe marrin vendime që prodhojnë pasoja financiare. Qytetarët, si tatimpagues, kanë interes të ligjshëm të dinë për këtë vendimmarrje.

Kjo qasje mbështetet edhe nga standardet për qeverisjen buxhetore. OECD kërkon që dokumentet dhe të dhënat buxhetore të jenë të hapura, transparente dhe të qasshme, si dhe që debati mbi vendimet buxhetore të jetë gjithëpërfshirës dhe me pjesëmarrje.⁸ Ndërsa, Parimet e Nismës Globale për Transparencë Fiskale kërkojnë informim mbi burimet që u janë besuar institucioneve dhe mundësi efektive që qytetarët dhe akterët joshitetërorë të përfshihen në debatin mbi politikat fiskale.⁹ Këto standarde nuk përcaktojnë se çdo mbledhje e çdo organi duhet të jetë e hapur. Ato, megjithatë, e bëjnë më të fuqishme kërkesën për kontroll publik kur vendimet e organeve kolegjiale lidhen me buxhetin, të hyrat ose shpenzimin e parasë publike.

Monitorimi nuk nënkupton të drejtën e publikut për të ndërhyrë në diskutim ose për të pasur qasje në informata që mbrohen ligjërisht. Ai mund të realizohet përmes pranisë fizike, transmetimit të drejtpërdrejtë dhe publikimit paraprak të rendit të ditës dhe materialeve. Kur vetëm një pikë e rendit të ditës përmban informata që duhet të mbrohen, mbyllja duhet, në parim, të kufizohet në atë pjesë dhe jo të shtrihet automatikisht në të gjithë mbledhjen.

Pamundësia e mediave dhe shoqërisë civile për t'i monitoruar mbledhjet i lë ato të varura vetëm nga përmbajtja që institucioni vendos ta publikojë pas përfundimit të procesit të vendimmarrjes. Hapja e mbledhjeve e rrit përgjegjësinë e anëtarëve, e zvogëlon hapësirën për arbitraritet dhe e forcon besimin e publikut. Njëkohësisht, ajo i mbron edhe vetë institucionet, sepse mundëson që puna e tyre të vlerësohet mbi atë që realisht është diskutuar dhe vendosur.

⁸ OECD, Recommendation of the Council on Budgetary Governance, OECD/LEGAL/0410, miratuar më 18 shkurt 2015, Parimet 4 dhe 5.

⁹ Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT), High-Level Principles on Fiscal Transparency, Participation and Accountability, Parimet 1, 4, 8 dhe 10.

4. Korniza ligjore jo transparente

LPPA e përkufizon organin kolegjal si grup personash të caktuar sipas ligjit, të përfshirë në një procedurë administrative me kompetenca vendimmarrëse ose këshillimore. Për organet që hyjnë në këtë fushëveprim, neni 39.2 përcakton se *“mbledhjet e organit kolegjal janë të mbyllura, përveç kur parashikohet ndryshe nga legjislacioni në fuqi”*. Ndërsa paragrafi pasues rregullon vetëm mënyrën e njoftimit kur një mbledhje është e hapur, duke mos përcaktuar se në cilat rrethana duhet të hapet ajo.¹⁰

Me këtë formulim, mbyllja nuk paraqitet si masë që duhet arsyetuar në secilin rast, por si pikënisje ligjore, si parim. Hapja varet nga ekzistenca e një dispozite tjetër në legjislacionin në fuqi. Nëse legjislacioni specifik hesht në këtë pikë, organi nuk udhëzohet të vlerësojë nëse çështja konkrete kërkon konfidencialitet. Sipas Ligjit, mbledhjet e këtij organi mbetet të mbyllura. Kështu, nevoja reale për mbrojtjen e një interesi të ligjshëm nuk është kriteri që përcakton qasjen e publikut. Kriter bëhet vetëm fakti nëse një ligj tjetër special e ka parashikuar shprehimisht hapjen.

Kjo zgjidhje është e kundërt me mënyrën se si zakonisht ndërtohen dispozitat e hapjes së institucioneve. Për shembull, Kodi i Procedurës Penale fillimisht përcakton se shqyrtimi gjyqësor është publik dhe më pas lejon mbylljen e tërësishme ose të pjesshme kur kjo është e nevojshme për interesa të përcaktuara, si siguria kombëtare, mbrojtja e fëmijëve, rendi ose mbrojtja e të dëmtuarve dhe dëshmitarëve.¹¹ Në këtë model, hapja është rregull, ndërsa organi duhet të gjejë dhe të arsyetojë shkakun për mbyllje. Neni 39.2 e vendos barrën në drejtim të kundërt: mbledhja mbyllet pa arsyetim, kurse për hapjen kërkohet autorizim tjetër specifik ligjor, përmes legjislacionit special.

Neni 39.2 nuk përmban kategori çështjesh që kërkojnë mbyllje, test të domosdoshmërisë ose proporcionalitetit, detyrim për arsyetimin e mbylljes, mundësi për mbylljen vetëm të një pike të rendit të ditës, apo procedurë për kundërshtimin e saj. Për pasojë, i njëjti rregull zbatohet pavarësisht natyrës së organit, kompetencës që ushtron dhe çështjes që diskutohet. Një diskutim mbi të dhëna personale dhe një diskutim mbi shpenzimin e parasë publike nisen nga e njëjta premisë: publiku mbetet jashtë, përveç nëse një dispozitë tjetër e legjislacionit special ka përcaktuar ndryshe.

Kjo nuk do të thotë se çdo mbledhje mund ose duhet të jetë e hapur në tërësi. Mbrojtja e informatave të klasifikuara, të dhënave personale, sekretit afarist,

¹⁰ Ligji Nr. 05/L-031 për Procedurën e Përgjithshme Administrative, nenet 37.1-37.2 dhe 39.2-39.3.

¹¹ Kodi Nr. 08/L-032 i Procedurës Penale, nenet 288 dhe 289.

hetimeve ose interesave të tjera të ligjshme mund ta bëjë mbylljen e takimit të domosdoshëm. Mirëpo, këto interesa mbrohen më saktë përmes përjashtimeve konkrete dhe mbylljes vetëm për atë që është e nevojshme. Mbyllja e përgjithshme nuk bën dallim ndërmjet informatës që duhet mbrojtur dhe pjesës tjetër të mbledhjes që mund t'i nënshtrohet monitorimit të publikut.

Zgjidhja e nenit 39.2. të LPPA nuk është në harmoni me vetë këtë ligj. Neni 9, i titulluar "*Parimi i administratës së hapur*", kërkon që organet publike të veprojnë me transparencë. I njëjti nen lejon kufizimin e të drejtave që garanton i njëjti nen vetëm kur kjo është e domosdoshme për mbrojtjen e informatave të klasifikuara, të dhënave personale ose të dhënave afariste e profesionale të mbrojtura me ligj.¹² Ndërkaq, neni 39.2 e mbyll një pjesë qendrore të veprimtarisë së organeve administrative pa e ndërlidhur mbylljen me ndonjërin prej këtyre nevojave. Në këtë mënyrë, për shkak të nenit 39.2. të LPPA, parimi i përgjithshëm i transparencës nuk mund të materializohet në rastin e takimeve të organeve kolegjiale.

Në mungesë të një baze tjetër të qartë, institucionet vendosen ndërmjet dy zgjedhjeve problematike. Nëse e zbatojnë tekstin e nenit 39.2, ato duhet ta mbajnë mbledhjen të mbyllur edhe kur nuk ekziston ndonjë arsye konkrete për konfidencialitet. Nëse, vetëm mbi bazën e vullnetit institucional, lejojnë praninë e medieeve ose të shoqërisë civile, ato shkelin ligjin. Vullneti për transparencë nuk e zëvendëson nevojën për ekzistimin e bazës juridike. Kështu, ligji jo vetëm që nuk e nxit transparencën, por ia pamundëson ta bëjë këtë edhe institucionit që dëshiron ta garantojë atë.

Korniza ligjore bëhet edhe më e pakuptueshme kur lexohet krahas Ligjit për Qasje në Dokumente Publike. Ky ligj e trajton qasjen në dokumente publike si një nga themelet e institucioneve demokratike dhe transparente, e realizon atë përmes publikimit proaktiv dhe kërkesës, dhe lejon kufizime vetëm në rastet specifike të përcaktuara me legjislacion.¹³ Kjo do të thotë se vendimi, procesverbali ose dokumente të tjera që prodhohen nga mbledhja janë të qasshme për publikun, me kufizimet ligjore përkatëse, ndërsa vetë procesi mbetet i mbyllur. Qasja pas përfundimit të mbledhjes është e rëndësishme, por nuk e zëvendëson mundësinë për të parë diskutimin, mundësitë e shqyrtuara dhe mënyrën se si është krijuar shumica në një organ të caktuar kolegjial. Pra, mundësinë për të monitoruar zhvillimin e takimeve të organeve kolegjiale.

Në këtë situatë, dy organe kolegjiale me kompetenca të ngjashme mund të kenë shkallë të ndryshme hapjeje vetëm sepse një ligj e ka rregulluar

¹² Ligji Nr. 05/L-031 për Procedurën e Përgjithshme Administrative, neni 9.

¹³ Ligji Nr. 06/L-081 për Qasje në Dokumente Publike, nenet 4 dhe 10.

publicitetin, ndërsa tjetri ka heshtur. Kështu, neni 39.2 e trajton jotransparencën si parim dhe si gjendje normale dhe transparencën si përjashtim. Madje, si përjashtim vetëm nëse si i tillë është paraparë me një ligj special.

5. Pasojat e një norme “jo transparente”

Pasoja e parë është se transparenca, si orientim kushtetues, nuk materializohet në një pjesë të rëndësishme të ushtrimit të kompetencave zyrtare. Kushtetuta garanton të drejtën për të marrë informacione dhe për qasje në dokumente publike si dhe kërkon që institucionet të mbështesin pjesëmarrjen në aktivitetet publike dhe ndikimin demokratik në vendimet e organeve publike. Ajo e përmend transparencën shprehimisht edhe në financat publike, në vetëqeverisjen lokale dhe në veprimtarinë e institucioneve të sigurisë.¹⁴ Këto dispozita nuk krijojnë vetvetiu të drejtë për të qenë i pranishëm në çdo mbledhje të çdo organi kolegjal. Për këtë arsye, nga to nuk mund të nxirret automatikisht përfundimi se neni 39.2 është jokushtetues. Megjithatë, ato dëshmojnë një drejtim kushtetues të cilin mbyllja si parim e dobëson në praktikë.

Pasoja e dytë lidhet me vetë nenin 9 të LPPA. Organi kolegjal mund të publikojë vendimin, t'i japë palës qasje në dosje dhe të ofrojë informata pas përfundimit të procedurës. Mirëpo, ai nuk mund ta zbatojë plotësisht parimin e administratës së hapur në momentin kur anëtarët diskutojnë, ndërtojnë qëndrimet dhe votojnë. Transparenca kufizohet kryesisht në rezultatin që institucioni e dokumenton dhe e bën të qasshëm, ndërsa procesi që e ka prodhuar atë mbetet jashtë syrit të publikut. Në këtë kuptim, neni 9 vazhdon të ekzistojë si parim, por efekti i tij për monitorimin e organeve kolegjiale përjashtohet nga neni 39.2 i LPPA.

Mbyllja e bën të pamundur monitorimin e drejtpërdrejtë nga mediat, shoqëria civile dhe publiku. Publiku nuk mund të verifikojë nëse anëtarët kanë marrë pjesë aktivisht, cilat alternativa janë diskutuar, si janë trajtuar kundërshtimet, nëse është ngritur ndonjë rast për konflikt interesi dhe kush e ka mbështetur një vendim. Ligji kërkon që për mbledhjen të mbahet procesverbal, ku shënohen data dhe vendi i mbledhjes, anëtarët që marrin pjesë, çështjet që u diskutuan dhe pretendimet e anëtarëve, vendimet dhe forma dhe rezultati i votimit.¹⁵ Megjithatë, procesverbali mbetet një përmbledhje e hartuar nga vetë institucioni. Ai nuk e riprodhon domosdoshmërisht tërësinë e diskutimit dhe nuk

¹⁴ Kushtetuta e Republikës së Kosovës, nenet 40, 41, 45.3, 120.1, 123.4 dhe 125.2.

¹⁵ Ligji Nr. 05/L-031 për Procedurën e Përgjithshme Administrative, neni 43.

i mundëson publikut ta krahasojë përmbajtjen e tij me atë që realisht ka ndodhur.

Pasojat bëhen më serioze për shkak të kompetencave që ushtrojnë këto organe. Organet kolegjiale mund të vendosin ose të mbikëqyrin licenca, tarifa, emërimet, masa disiplinore, grante, pasuri publike, shërbime dhe fusha të tjera me ndikim të drejtpërdrejtë në jetën e qytetarëve, çështje këto të cilat paraqesin interes të lartë për publikun. Shumë prej tyre funksionojnë brenda institucioneve me buxhete shumë-milionëshe ose marrin vendime që prodhojnë pasoja të mëdha financiare. Kur këto procese nuk mund të monitorohen, qytetarët nuk kanë mundësi të shohin se si është trajtuar paraja e mbledhur nga taksat e tyre, mbi cilat prioritete është vendosur dhe kush ka marrë përgjegjësi për vendimin përfundimtarë.

Mungesa e monitorimit nuk dëshmon vetvetiu se një organ ka vepruar në mënyrë të kundërligjshme ose korruptive. Ajo, megjithatë, e rrit rrezikun dhe e zvogëlon mundësinë e zbulimit të parregullsive. Në një proces të mbyllur është më e vështirë të identifikohen konfliktet e padeklaruara të interesit, ndikimi politik, marrëveshjet paraprake, trajtimi i pabarabartë, arsyetimi i dobët, përdorimi joefikas i parasë publike ose votimi formal pa diskutim përmbajtësor. Përgjegjësia individuale mund të humbet brenda vendimit kolektiv të nxjerrë nga organi kolegjial, ndërsa publiku sheh vetëm vendimin përfundimtar. Kjo e dobëson si efektin parandalues të kontrollit publik, ashtu edhe mundësinë për të kërkuar përgjegjësi pas vendimmarrjes.

Në të njëjtën kohë, rregulli e kufizon edhe vetë institucionin. Edhe kur shumica e anëtarëve pajtohet që një çështje të diskutohet publikisht dhe nuk ekziston arsye konkrete ligjore që kërkon mbyllje, vullneti i tyre nuk mjafton, për shkak se para së gjithash, kërkohet bazë ligjore.

Në fund, duhet theksuar se përmes këtij paragrafi të LPPA cenohet qeverisja e mirë si tërësi. Standardet e Këshillit të Evropës e lidhin qeverisjen e mirë demokratike me pjesëmarrjen, sundimin e ligjit, etikën publike, llogaridhënien, hapjen dhe transparencën, administrimin efikas e efektiv, përgjegjshmërinë ndaj nevojave të qytetarëve dhe menaxhimin e mirë financiar.¹⁶ Mbyllja e procesit dobëson pjesëmarrjen sepse qytetarët nuk informohen me kohë, llogaridhënien sepse nuk shihet kontributi individual i secilit anëtarë por vetëm vendimmarrja kolektive, integritetin sepse konfliktet dhe ndikimet janë më të vështira për t'u identifikuar si dhe menaxhimin e mirë financiar sepse diskutimi mbi përdorimin e burimeve nuk i nënshtrohet mbikëqyrjes publike. Po ashtu,

¹⁶ Këshilli i Evropës, Recommendation CM/Rec(2023)5 of the Committee of Ministers to member States on the principles of good democratic governance, miratuar më 6 shtator 2023, Shtojca, Parimet 1, 3-7, 9 dhe 10.

mos harmonizimi ndërmjet nenit 9 dhe nenit 39.2 dëmton qartësinë dhe koherencën që kërkon sundimi i ligjit. Për atë kohë sa mbyllja mbetet pikënisje ligjore, një pjesë e rëndësishme e pushtetit publik mbetet jashtë monitorimit të vet publikut.

6. Institucionet që mbyll kjo dispozitë ligjore

Neni 39.2 i LPPA ka sjellë një pasojë konkrete: mbledhjet e organeve kolegjiale mbahen të mbyllura sa herë që legjislacioni i veçantë nuk e përcakton shprehimisht hapjen e tyre. Në këtë drejtim, janë dhjetëra apo qindra organe kolegjiale, mbledhjet e të cilave, për shkak të kësaj dispozite, mbesin të mbyllura. Për qëllimin e kësaj analize, kjo gjetje u referohet mbledhjeve në të cilat këto organe ushtrojnë kompetenca administrative dhe për të cilat legjislacioni sektorial nuk garanton hapjen apo karakterin publik të këtyre takimeve.

Organet e identifikuar vendosin ose ndikojnë drejtpërdrejt në fusha të ndryshme me rëndësi, si licencimi, akreditimi, shqyrtimi i ankesave, prokurimi, konkurrenca, shërbimet shëndetësore, skemat sociale, arsimi dhe financat publike. Prandaj, jashtë monitorimit nuk mbesin vetëm çështje të brendshme administrative, por edhe diskutime dhe vendime që ndikojnë në të drejtat, shërbimet dhe interesat ekonomike të qytetarëve.

Problematika e mbylljes shihet edhe nga aspekti buxhetor. Këto organe funksionojnë brenda institucioneve me buxhete që arrijnë në qindra miliona euro. Buxheti i institucionit nuk është domosdoshmërisht buxhet i organit kolegjial dhe nuk administrohet në çdo rast drejtpërdrejt nga ai organ. Megjithatë, shumica e ndarë për institucionin e tregon peshën financiare të sistemit brenda të cilit organi merr vendime, ushtron mbikëqyrje ose vendos për çështje që prodhojnë pasojë financiare.

Si shembull për pasojat e kësaj dispozite ligjore mund të merren katër organe kolegjiale me kompetenca të rëndësishme. Vetëm buxhetet e institucioneve brenda të cilave veprojnë këto organe arrijnë, për vitin 2026, në mbi 200 milion euro. Kjo shumë nuk paraqet buxhet të përbashkët të bordeve dhe komisioneve dhe as vlerën e përgjithshme të çështjeve për të cilat ato vendosin. Ajo, megjithatë, e vendos në kontekst peshën e vendimmarrjes që nuk mund t'i nënshtrohet monitorimit të plotë të publikut.

6.1. Bordi Drejtues i Shërbimit Spitalor dhe Klinik Universitar të Kosovës

Bordi Drejtues i Shërbimit Spitalor dhe Klinik Universitar të Kosovës është organ kolegjal që e drejton këtë institucion dhe paraqet organin e tij më të lartë vendimmarrës. Ai përcakton planin zhvillimor institucional, miraton planet operative, buxhetin dhe pasqyrat financiare, monitoron performancën financiare dhe ndarjen e burimeve, mbikëqyr cilësinë e kujdesit dhe sigurinë e pacientit, si dhe emëron, mbikëqyr dhe vlerëson Drejtorin e Përgjithshëm. Kështu, Bordi trajton çështje që lidhen drejtpërdrejt me organizimin e shërbimeve shëndetësore dytësore dhe tretësore, cilësinë e trajtimit, sigurinë e pacientëve, prioritetet institucionale dhe shpërndarjen e burimeve.¹⁷

Për vitin 2026, Shërbimit Spitalor dhe Klinik Universitar të Kosovës i janë ndarë 197,679,248 euro. Kjo shumë është buxheti i institucionit dhe jo një buxhet i veçantë i Bordit. Menaxhimi i përditshëm i buxhetit, të hyrave dhe shpenzimeve është përgjegjësi e Drejtorit të Përgjithshëm. Megjithatë, Bordi e miraton buxhetin, i miraton pasqyrat financiare dhe e monitoron performancën financiare. Për pasojë, mbyllja prek mbledhjet e organit që ushtron mbikëqyrje dhe vendimmarrje mbi një sistem shëndetësor me buxhet prej pothuajse 198 milionë euro.¹⁸

6.2. Komisioni i Autoritetit të Konkurrencës së Republikës së Kosovës

Komisioni është organi kolegjal që menaxhon punën e Autoritetit të Konkurrencës së Republikës së Kosovës dhe përbëhet nga pesë anëtarë. Ai vendos për fillimin e hetimeve, shqipton gjoba, vendos për lejimin e përqendrimeve, përcakton kushte dhe masa për realizimin e tyre, cakton masa për rivendosjen e konkurrencës efektive dhe miraton aktet nënligjore të Autoritetit. Përmes këtyre kompetencave, Komisioni vendos për marrëveshjet e ndaluara, keqpërdorimin e pozitës dominuese, bashkimet e ndërmarrjeve dhe sjelljet që mund ta kufizojnë konkurrencën. Këto vendime ndikojnë në funksionimin e tregut, në mundësinë e hyrjes së ndërmarrjeve të reja dhe, në fund, në interesat e konsumatorëve.¹⁹

Për vitin 2026, buxheti i Autoritetit është 472,188 euro. Shuma i është ndarë institucionit dhe nuk paraqet buxhet të veçantë të Komisionit. Pësia e këtij organi nuk matet vetëm me buxhetin e vet: vendimet e tij mund të ndikojnë

¹⁷ Ligji Nr. 04/L-125 për Shëndetësi, i ndryshuar dhe plotësuar, nenet 62 dhe 64; Qeveria e Republikës së Kosovës, Statuti (QRK) Nr. 01/2023 i Shërbimit Spitalor dhe Klinik Universitar të Kosovës, i ndryshuar dhe plotësuar me Statutin (QRK) Nr. 01/2025, nenet 14–16.

¹⁸ Ligji Nr. 10/L-001 mbi Ndarjet Buxhetore për Buxhetin e Republikës së Kosovës për vitin 2026, Gazeta Zyrtare Nr. 4/2026, Tabela 3.1, f. 78, ndarja për Shërbimin Spitalor dhe Klinik Universitar të Kosovës; Qeveria e Republikës së Kosovës, Statuti (QRK) Nr. 01/2023 i Shërbimit Spitalor dhe Klinik Universitar të Kosovës, nenet 15.1.2–15.1.3 dhe 18.1.4.

¹⁹ Ligji Nr. 08/L-056 për Mbrojtjen e Konkurrencës, Gazeta Zyrtare Nr. 14/2022, nenet 21, 22, 26, 27 dhe 55.

në tregje dhe ndërmarrje me qarkullim shumëfish më të madh se buxheti institucional. Ligji e rregullon kuorumin dhe numrin e votave të nevojshme për vendimmarrje, por nuk i përcakton mbledhjet e Komisionit si të hapura për publikun.²⁰

6.3. Bordi i Komisionit të Pavarur për Miniera dhe Minerale

Komisioni i Pavarur për Miniera dhe Minerale është agjenci e pavarur që rregullon aktivitetet minerare. Ai drejtohet nga një Bord me pesë anëtarë. Ligji është veçanërisht i qartë për peshën e këtij Bordi: të gjitha kompetencat e Komisionit ushtrohen nga Bordi dhe çdo vendim që duhet ta marrë Komisioni merret nga vetë Bordi. Këtu përfshihet lëshimi, transferimi, vazhdimi, pezullimi dhe revokimi i licencave dhe lejeve, si dhe mbikëqyrja e hulumtimit dhe shfrytëzimit të resurseve minerale. Meqë resurset minerale janë pronë e Republikës së Kosovës, vendimet e Bordit lidhen me shfrytëzimin e pasurisë publike, me aktivitetet ekonomike minerare dhe me respektimin e kushteve ligjore e mjedisore.²¹

Për vitin 2026, Komisionit të Pavarur për Miniera dhe Minerale i janë ndarë 1,593,935 euro. Kjo është shuma për të gjithë institucionin dhe jo buxhet i veçantë i Bordit. Ndikimi financiar i vendimmarrjes së tij, megjithatë, shtrihet përtej kësaj shume, sepse Bordi vendos për të drejtat e hulumtimit dhe shfrytëzimit të resurseve minerale. Ligji e rregullon thirrjen e mbledhjeve, kuorumin dhe votimin, por nuk garanton praninë e publikut në to.²²

6.4. Bordi i Autoritetit Rregullativ të Komunikimeve Elektronike dhe Postare

Autoriteti Rregullativ i Komunikimeve Elektronike dhe Postare është rregullatori kombëtar në fushën e komunikimeve elektronike dhe postare. Ai drejtohet nga një Bord me pesë anëtarë, i cili merr vendime në emër të Autoritetit. Kompetencat e tij përfshijnë analizën dhe rregullimin e tregjeve, përcaktimin e operatorëve me fuqi të ndjeshme në treg, zgjidhjen e mosmarrëveshjeve ndërmjet operatorëve dhe ndërmjet përdoruesve e operatorëve, menaxhimin e spektrit të radio-frekuencave dhe numeracionit, si dhe lëshimin, transferimin dhe revokimin e licencave për përdorimin e spektrit. Këto vendime prekin

²⁰ Ligji Nr. 10/L-001 mbi Ndarjet Buxhetore për Buxhetin e Republikës së Kosovës për vitin 2026, Gazeta Zyrtare Nr. 4/2026, Tabela 3.1, f. 84, ndarja për Autoritetin e Konkurrencës të Republikës së Kosovës; Ligji Nr. 08/L-056 për Mbrojtjen e Konkurrencës, Gazeta Zyrtare Nr. 14/2022, neni 27. (<https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=59498>)

²¹ Ligji Nr. 03/L-163 për Minierat dhe Mineralet, i ndryshuar dhe plotësuar, nenet 2.2, 55, 56 dhe 59.1.

²² Ligji Nr. 10/L-001 mbi Ndarjet Buxhetore për Buxhetin e Republikës së Kosovës për vitin 2026, Gazeta Zyrtare Nr. 4/2026, Tabela 3.1, f. 88, ndarja për Komisionin e Pavarur për Miniera dhe Minerale; Ligji Nr. 03/L-163 për Minierat dhe Mineralet, i ndryshuar dhe plotësuar, neni 62.

konkurrencën, cilësinë dhe qasjen në shërbime, të drejtat e përdoruesve dhe administrimin e resurseve të kufizuara publike.²³

Për vitin 2026, buxheti i Autoritetit është 1,975,420 euro. Kjo shumë i takon institucionit dhe jo veçmas Bordit. Ligji kërkon konsultim publik për aktet normative dhe për disa vendime me ndikim të rëndësishëm në treg, por konsultimi nuk është i njëjtë me monitorimin e mbledhjes në të cilën Bordi diskuton dhe voton. Ligji e rregullon shumicën, kuorumin dhe votën vendimtare të Kryetarit, por nuk e përcakton mbledhjen e Bordit si publike.²⁴

Këta shembuj dëshmojnë se pasoja e nenit 39.2 nuk kufizohet në organe teknike me ndikim të vogël. Ajo prek organin më të lartë vendimmarrës të sistemit spitalor dhe rregullatorë që vendosin për konkurrencën, resurset minerale dhe komunikimet elektronike. Pikërisht për shkak të rëndësisë së këtyre kompetencave, publikimi i vendimeve pas përfundimit të procesit nuk është zëvendësim i plotë për mundësinë e monitorimit të diskutimit dhe votimit që i ka prodhuar ato.

7. Standardet ndërkombëtare

Standardet ndërkombëtare të shqyrtuara për këtë raport nuk flasin për një të drejtë të pakushtëzuar të publikut për të marrë pjesë në çdo mbledhje të çdo organi kolegjal. Për këtë arsye, hapja e mbledhjeve nuk mund të trajtohet si e drejtë absolute dhe mundësia e mbylljes nuk mund të përjashtohet në rastet kur diskutohen informata që duhet të mbrohen. Megjithatë, këto standarde përcaktojnë një drejtim të qartë: proceset vendimmarrëse duhet të zhvillohen në mënyrë sa më të hapur, ndërsa kufizimi i qasjes duhet të mbështetet në një interes konkret, të përcaktuar me ligj dhe të arsyetuar në secilin rast.

Pakti Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike, i cili sipas nenit 22 të Kushtetutës zbatohet drejtpërdrejt në Republikën e Kosovës, garanton lirinë për të kërkuar dhe marrë informata.²⁵ Në interpretimin e nenit 19 të këtij Pakti, Komiteti për të Drejtat e Njeriut i Kombeve të Bashkuara ka përcaktuar se e drejta përfshin qasjen në informatat që mbahen nga organet publike. Autoritetet duhet të publikojnë në mënyrë proaktive informatat me interes

²³ Ligji Nr. 04/L-109 për Komunikimet Elektronike, i ndryshuar dhe plotësuar, Gazeta Zyrtare Nr. 30/2012, nenet 8–10, 78 dhe 79.

²⁴ Ligji Nr. 10/L-001 mbi Ndarjet Buxhetore për Buxhetin e Republikës së Kosovës për vitin 2026, Gazeta Zyrtare Nr. 4/2026, Tabela 3.1, f. 81, ndarja për Autoritetin Rregullativ të Komunikimeve Elektronike dhe Postare; Ligji Nr. 04/L-109 për Komunikimet Elektronike, i ndryshuar dhe plotësuar, Gazeta Zyrtare Nr. 30/2012, nenet 79 dhe 82.

²⁵ Kushtetuta e Republikës së Kosovës, neni 22 (3).

publik, të sigurojnë qasje të lehtë, të shpejtë dhe efektive, si dhe të japin arsye kur qasja refuzohet.²⁶ Ky standard lidhet para së gjithash me informatat dhe dokumentet. Ai nuk krijon vetvetiu të drejtë për prani fizike në çdo mbledhje, por e kundërshton idenë që puna e organit publik mund të mbahet jashtë vëmendjes së publikut pa arsye konkrete.

Edhe në rendin juridik të Bashkimit Evropian, hapja lidhet drejtpërdrejt me qeverisjen e mirë dhe pjesëmarrjen e shoqërisë civile. Neni 15.1 i Traktatit për Funksionimin e Bashkimit Evropian kërkon që institucionet, organet, zyrat dhe agjencitë e Bashkimit Evropian të punojnë sa më hapur që është e mundur. Paragrafi pasues përcakton shprehimisht publicitetin e punës së Parlamentit Evropian dhe të Këshillit kur ky i fundit shqyrton dhe voton projektakte legjislative.²⁷ Këto dispozita nuk e rregullojnë drejtpërdrejt punën e institucioneve të Kosovës. Megjithatë, ato paraqesin një orientim të rëndësishëm që proceset me rëndësi publike nuk duhet të trajtohen me automatizëm si të mbyllura.

Udhëzimet e Këshillit të Evropës për pjesëmarrjen civile në vendimmarrjen politike e bëjnë edhe më të qartë rëndësinë e hapjes së procesit dhe jo vetëm vendimit. Sipas tyre, fazat e ndryshme të vendimmarrjes duhet të jenë të hapura për pjesëmarrje civile, informatat duhet të jenë të qasshme dhe transparente, ndërsa kufizimet duhet të përcaktohen qartë. Informimi duhet të bëhet me kohë, derisa vendimi ende mund të ndryshohet. Po ashtu, procedurat e kufizuara duhet të përdoren vetëm në rrethana të jashtëzakonshme dhe për to duhet të jepen arsye.²⁸ Rëndësia e këtij standardi qëndron në faktin se publikimi i informatës pasi vendimi është marrë nuk konsiderohet zëvendësim i plotë për hapjen e procesit që i ka paraprirë vendimit.

E njëjta logjikë është materializuar në mënyrë sektoriale në Konventën e Aarhusit. Në çështjet mjedisore, ajo kërkon pjesëmarrje të hershme të publikut, në kohën kur alternativat janë ende të hapura dhe pjesëmarrja mund të jetë efektive. Autoriteti duhet t'i marrë parasysh rezultatet e kësaj pjesëmarrjeje gjatë marrjes së vendimit.²⁹ Megjithëse ky është standard i lidhur me vendimmarrjen mjedisore dhe nuk përcakton rregull të përgjithshëm për çdo

²⁶ Komiteti për të Drejtat e Njeriut i Kombeve të Bashkuara, General Comment No. 34 – Article 19: Freedoms of opinion and expression, CCPR/C/GC/34, 12 shtator 2011, paragrafët 18–19.

²⁷ Bashkimi Evropian, Traktati për Funksionimin e Bashkimit Evropian, versioni i konsoliduar 2016, neni 15.1–15.2.

²⁸ Këshilli i Evropës, Guidelines for civil participation in political decision making, CM(2017)83-final, miratuar më 27 shtator 2017, paragrafët 4.d, 6–9, 11, 16 dhe 20–24.

²⁹ Komisioni Ekonomik i Kombeve të Bashkuara për Evropën, Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, miratuar në Aarhus më 25 qershor 1998, nenet 6.4, 6.8 dhe 7.

organ kolegjal, ai dëshmon një parim me zbatim më të gjerë: transparencja duhet të ekzistojë derisa vendimi është duke u formësuar dhe jo vetëm pasi ai tanimë është nxjerrë.

Standardi më i drejtpërdrejtë për mbledhjet e organeve publike gjendet në Parimet e Nenit 19 për të drejtën në informim. Parimi 7 përcakton se mbledhjet e organeve publike duhet të jenë të hapura. Sipas këtij dokumenti, kjo duhet të përfshijë organet që vendosin, por edhe organet këshilluese kur rekomandimet e tyre pritet të ndikojnë në vendimmarrje. Standardi lidhet me mbledhjet formale në të cilat kërkohet kuorum dhe zbatohen rregulla procedurale. Ai kërkon njoftim paraprak, qasje në materialet që do të diskutohen dhe lejon mbylljen vetëm sipas një procedure të përcaktuar dhe për arsye të mjaftueshme.³⁰ Ky dokument nuk është traktat ndërkombëtar dhe nuk krijon detyrim juridik të drejtpërdrejtë për Kosovën. Megjithatë, ai paraqet standardin e specializuar që e adreson në mënyrë më të plotë pikërisht çështjen që trajton kjo analizë.

Nga këto standarde, ndonëse nuk mund të konkludohet përfundimi se të gjitha mbledhjet duhet të jenë publike pa asnjë përjashtim, përshtatshmërisht rezulton se legjislacioni duhet të nisët nga hapja, të identifikojë qartë interesat që e arsyetojnë mbylljen, të mundësojë mbylljen vetëm të pjesës së nevojshme dhe të kërkojë arsyetim të vendimit. Kjo është e kundërta e zgjidhjes së nenit 39.2 të LPPA, sipas të cilit mbyllja zbatohet pa pasur nevojë të identifikohet ndonjë interes që nuk duhet të jetë publik. Për këtë arsye, Kosova duhet ta adresojë hapjen e organeve kolegiale si standard, ndërsa mbylljen si përjashtim të përcaktuar dhe të arsyetuar rast pas rasti.

³⁰ ARTICLE 19, The Public's Right to Know: Principles on Right to Information Legislation, botimi 2016, i hartuar fillimisht më 1999 dhe i përditësuar më 2015, Parimi 7 – Open meetings, f. 11–12. (<https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf>)

8. Nevoja për plotësimin dhe ndryshimin e Ligjit

Problemi i krijuar nga neni 39.2 nuk mund të zgjidhet me vullnet institucional, me akt nënligjor apo përmes një interpretimi të zgjeruar të dispozitës ligjore. Teksti i saj është i prerë: mbledhjet janë të mbyllura, përveç kur legjislacioni në fuqi përcakton ndryshe. Përderisa kjo dispozitë mbetet në fuqi, organi që nuk ka bazë të veçantë ligjore për hapjen e mbledhjes duhet ta mbajë atë të mbyllur. Prandaj, zgjidhja duhet të bëhet në vetë LPPA, duke e plotësuar dhe ndryshuar të njëjtin.

Ndryshimi i parë duhet ta ndryshojë rregullin aktual. Mbledhjet e organit kolegjal duhet të jenë të hapura për publikun, ndërsa mbyllja duhet të jetë përjashtim i specifikuar dhe që mund të aplikohet rast pas rasti. Ky rregull duhet të vlejë për të gjitha organet kolegiale.

Ndryshimi i dytë duhet t'i përcaktojë shprehimisht situatat që mund ta arsyetojnë mbylljen. Mbrojtja e jetës, shëndetit dhe sigurisë publike, sigurisë shtetërore, hetimeve, administrimit të drejtësisë, privatësisë dhe të dhënave personale, informacionit të klasifikuar, sekretit afarist e profesional dhe interesave të tjera të mbrojtura me ligj mund të kërkojë që publiku të përjashtohet. Por, lidhja e çështjes me njërin prej këtyre kategorive nuk duhet të mjaftojë vetvetiu për mbyllje. Duhet të ketë arsye specifike të cilat i japin bazë një organi kolegjal që në një rast të caktuar ta mbyllë takimin.

Në këtë rast, organi i caktuar kolegjal duhet të vlerësojë nëse hapja e çështjes konkrete do t'i shkaktonte dëm real dhe të parashikueshëm interesit të mbrojtur, nëse mbyllja është e domosdoshme dhe proporcionale dhe nëse dëmi i mundshëm mbisundon interesin e publikut për hapje. Kjo logjikë tashmë është e përcaktuar në Ligjin për Qasje në Dokumente Publike, i cili kërkon testin e dëmit dhe të interesit publik para kufizimit të qasjes.³¹ Përdorimi i të njëjtit test për mbledhjet do ta harmonizonte mbylljen e takimeve me rregullat që vlejné për dokumentet që prodhohen në këto takime.

Vendimi duhet të merret rast pas rasti dhe për secilën pikë të rendit të ditës veçmas. Nëse arsyeja për mbyllje lidhet vetëm me një dokument, një diskutim ose një pjesë të mbledhjes, vetëm ajo pjesë duhet të mbyllet.

Mbyllja duhet të vendoset me votë të organit kolegjal dhe të arsyetohet para se publiku të përjashtohet. Vendimi duhet ta përmbajë bazën ligjore, interesin që mbrohet, dëmin që pritët nga hapja dhe pjesën e mbledhjes që mbyllet.

³¹ Ligji Nr. 06/L-081 për Qasje në Dokumente Publike, Gazeta Zyrtare Nr. 13/2019, neni 17.

Vendimi duhet të arsyetohet dhe të bëhen publikë pa zbuluar informatën e mbrojtur. Në këtë mënyrë, edhe vetë vendimi për mbyllje bëhet transparent.

Dy ndryshimet duhet të miratohen së bashku. Vetëm shpallja e hapjes si parim, pa përcaktuar përjashtimet dhe procedurën e mbylljes, do të rrezikonte informatat që realisht nuk duhet të jenë publike. Ndërsa, vetëm renditja e përjashtimeve, pa e ndryshuar rregullin aktual, do ta linte mbylljen parim. Ligji duhet ta bëjë të qartë si parimin e hapjes ashtu edhe përjashtimet për mbyllje.

9. Përfundime

- Neni 39.2 i LPPA e ka vendosur mbylljen si rregull për mbledhjet e organeve kolegjiale dhe hapjen vetëm si përjashtim të paraparë me legjislacionin special.
- Përkundër faktit se nuk evidentohet kundër kushtetutshmëri, kjo zgjidhje dobëson parimet kushtetuese të transparencës dhe e pamundëson zbatimin e plotë të parimit të administratës së hapur, të përcaktuar nga neni 9 i vetë LPPA.
- Qasja në vendime, procesverbale ose dokumente pas mbledhjes, në përputhje me Ligjin për Qasje në Dokumente Publike, nuk e zëvendëson rëndësinë dhe nevojën për monitorimin e zhvillimit të mbledhjeve të organeve kolegjiale.
- Vullneti i një institucioni për transparencë nuk mjafton për ta tejkaluar ligjin. Kështu, kjo problematikë nuk zgjidhet përmes vullnetit për transparencë apo interpretimit të zgjeruar. Zgjidhja kërkon qartësisht ndryshime ligjore.
- Zgjidhja duhet ta vendosë hapjen si rregull si dhe të listojë përjashtimet.

10. Rekomandime

- Qeveria e Republikës së Kosovës ta përgatisë dhe ta miratojë Projektligjin për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit Nr. 05/L-031 për Procedurën e Përgjithshme Administrative dhe ta procedojë atë në Kuvend.
- Projektligji ta përcaktojë hapjen si rregull si dhe të listojë përjashtimet e nevojshme.
- Kuvendi i Republikës së Kosovës ta trajtojë dhe ta miratojë ndryshimin e propozuar, duke përcaktuar hapjen e organeve kolegjiale si parim, ndërsa mbylljen e tyre si përjashtim të përcaktuar specifikisht me ligj.

11. Aneks 1: Propozimi i draftit fillestar të Projektligjit

Kuvendi i Republikës së Kosovës, në mbështetje të nenit 65 (1) të Kushtetutës së Republikës së Kosovës, miraton:

LIGJIN PËR NDRYSHIMIN DHE PLOTËSIMIN E LIGJIT NR. 05/L-031 PËR PROCEDURËN E PËRGJITHSHME ADMINISTRATIVE

Neni 1

Ndryshimi dhe plotësimi i nenit 39

1. Paragrafi 2 i nenit 39 të Ligjit Nr. 05/L-031 për Procedurën e Përgjithshme Administrative ndryshohet si vijon:

2. Mbledhjet e organit kolegjal janë të hapura për publikun, përveç kur organi kolegjal, për një çështje të caktuar dhe sipas kushteve të këtij neni, vendos mbylljen e tërësishme ose të pjesshme të mbledhjes.

2. Paragrafi 3 i nenit 39 të Ligjit ndryshohet si vijon:

3. Data, ora, vendi dhe rendi i ditës së mbledhjes së hapur publikohen në faqen zyrtare të organit dhe njoftohen me mjete të tjera të përshtatshme, jo më vonë se dyzet e tetë (48) orë para mbledhjes, për të mundësuar praninë dhe monitorimin nga publiku. Për mbledhjet urgjente, njoftimi bëhet menjëherë pas thirrjes dhe përmban arsyet e urgjencës.

3. Pas paragrafit 3 të nenit 39 të Ligjit shtohen paragrafët 4, 5, 6, 7 dhe 8 si vijon:

4. Organi kolegjal mund ta mbyllë mbledhjen ose një pjesë të saj vetëm kur hapja do të krijonte rrezik real dhe të parashikueshëm për:

4.1. jetën, shëndetin ose sigurinë publike;

4.2. sigurinë shtetërore, mbrojtjen ose marrëdhëniet ndërkombëtare;

4.3. parandalimin, hetimin ose ndjekjen e veprave penale, zhvillimin e hetimeve disiplinore, inspektimeve ose kontrolleve, kur hapja do ta dëmtonte procedurën;

4.4. barazinë e palëve në procedura gjyqësore ose administrative dhe administrimin efikas të drejtësisë;

4.5. privatësinë, të dhënat personale ose interesin më të mirë të fëmijës, viktimës apo dëshmitarit;

4.6. informacionin e klasifikuar;

4.7. sekretin afarist, profesional ose komercial dhe të drejtat e pronësisë intelektuale, të mbrojtura me ligj; ose

4.8. politikat ekonomike, monetare ose këmbimore të shtetit dhe konfidencialitetin statistikor.

5. Para marrjes së vendimit për mbyllje, organi kolegjal zbaton testin e dëmit dhe të interesit publik. Mbyllja lejohet vetëm kur është e domosdoshme dhe proporcionale dhe kur dëmi ndaj interesit të mbrojtur mbisundon interesin e publikut për hapjen e mbledhjes.

6. Vendimi për mbyllje merret rast pas rasti, me shumicën e votave të anëtarëve të pranishëm. Mbyllja kufizohet vetëm në pikën e rendit të ditës ose pjesën e diskutimit për të cilën ekziston arsyeja për mbyllje.

7. Vendimi për mbyllje është i arsyetuar dhe përmban bazën ligjore, interesin e mbrojtur, rezultatin e testit të dëmit dhe të interesit publik si dhe fushëveprimin e mbylljes. Vendimi bëhet publik para fillimit të pjesës së mbyllur, pa zbuluar informacionin e mbrojtur.

Neni 2

Hyrja në fuqi

Ky ligj hyn në fuqi pesëmbëdhjetë (15) ditë pas publikimit në Gazetën Zyrtare të Republikës së Kosovës.

