

# Hapësira administrative Europiane dhe roli i Gjykatës Europiane, nga Karlo Nizzo

## HAPËRSIA ADMINISTRATIVE EUROPIANE DHE ROLI I GJYKATËS EUROPIANE

*Përmbledhje: 1. Problemi i konvergjencave: Historia dhe perspektivat. 2. Administrata kombëtare si administratë komunitare. 3. Ripërkufizimi i hapësirës publike. 4. Konkluzioni*

### *Problemi i konvergjencave: Historia dhe perspektivat (1).*

Në vitet e fundit, një nga problemet që ka tërhequr më shumë vëmendjen e specialistëve të të drejtës publike është e ashtuquajtura Hapësira administrative europiane. Kjo shprehje i referohet një pjese që karakterizohet nga konvergjenca e sistemit administrativ drejt një modeli të përbashkët: një modeli evropian. Arsyeja për një interesim kaq të lartë bëhet më e dukshme kur një njeri konsideron që ligji publik siç është përkufizuar në fillim të këtij shekulli – ka qenë konsideruar si një pjesë e ligjit plot divergjenca. Ligji administrativ filloi ekzistenca e tij në shekullin e 19, i cili më pas u ngrit në nivelin politiko-ideologjik që e konsideron ligjin si monopol të shtetit p.sh. produkti i një fuqie sovrane që nuk pranon asnjë ndërhyrje nga ndonjë njësi tjetër ligjore. Ligji administrativ nga kjo klimë në atë konvergjuese dhe i gjithë sistemi i shtetit publik i shoqëruar me të, veprojnë si një gur themeltar për nacionalizimin, çdo sistem u konsiderua si një produkt me baza në histori dhe traditat e një shoqërie të caktuar. Interesi në analizën krahasuese ra dhe nuk kishte shanse për konvergjencë. Kjo situatë është ilustruar mirë nga kontrasti midis sistemit të së drejtës kontinentale dhe asaj anglo-sanone mes vendesh me të drejtën administrative dhe atyre pa atë të drejtë, në të cilat ekzistenca e një sistemi të ligjit publik as që mund të mendohej.

Në gjysmën e dytë të këtij shekulli, ndodhi një ndryshim i dukshëm në këtë drejtim. Bota e cila deri në fund të shekullit të 19 popullohej nga shtete-kombe, tani po përjeton ndërtimin e rregullave të super-shtetit, forca të reja publike ndërkombëtare që nuk zëvendësojnë shtetin por bashkëekzistojnë me të, duke kufizuar aktivitetin e tij. Në qoftë se marrim shembullin e Organizatës Botërore të Tregtisë dhe të Komunitetit Europian, ato nuk janë vetëm për debat dhe negocim, por organizata me kompetenca specifike dhe fuqi rregulluese. Këto detyra që më parë kryheshin nga shtetet vetëm si prerogative të ushtrimit të tyre sovran, tani ndahen edhe me shtetet e tjera. Kështu fuqizimi i pushteteve publike ndërkombëtare vendos një pikëpyetje mbi modelin e shtetit të centralizuar, monopoli i shtetit në ligj dhe procedurat legale janë duke u dobësuar tregu po bëhet një vlerë referimi e unifikuar dhe barrierat e kufijve midis shteteve po hiqen.

Le të flasim për çështjen komunitare. Procesi i integrimit është vazhdimisht në evolucion, por Bashkimi Europian tashmë qeveriset nga rregullat e përgjithshme dhe përsa i përket integrimit ekonomik ato variojnë nga rregullat komerciale deri tek standardizimi i kërkesave për klasifikimin e produkteve. Këto rregulla duhet të aplikohen në mënyrë direkte nga administratat anëtare shtetërore dhe gjyqtarët e tyre (parimi efektit direkt) dhe kanë prioritet mbi ligjet e brendshme me përmbajtje kontradiktore, kushdo qoftë radha e tyre në hierarkinë e burimeve (parimi parësor). Tani kërkesat për administratorët kombëtare për t'iu bindur të njëjtave ligje dhe njëkohësisht në të njëjtën mënyrë, shkakton detyrimisht një ndryshim themelor, në kushtet në të cilat pushtetet publike operojnë. Kështu një firmë italiane kërkon dhe siguron licencën për operimin e telekomunikacionit në Francë, një ilaç mund të regjistrohet në Angli dhe të shitet në Belgjikë, një autorizim për të ushtruar aktivitetin bankar sigurohet në Spanjë dhe është i vlefshëm në Danimarkë (kontrolli i shtetit të origjinës), dokumentet e identitetit të një qytetari dhënë nga autoritetet përkatëse në një shtet duhet të njihen edhe nga shtetet e tjera e kështu me radhë. Në vazhdim të këtij koncepti është dhe parimi i përgjithshëm i njohjes së ndërsjellë, vendosur nga Gjykata Europiane, falë kësaj për produktet legjitimisht të tregtuara në një nga shtetet anëtare duhet të mundësohet imponimi i tyre dhe të futen në tregjet e tjera, ap pengesa. E gjitha kjo demonstron se në hapësirën europiane, aktiviteti i administratave kombëtare, tani ka efekte që janë ultrashtet e që i kalon kufijtë kombëtare. Aparatet administrative të shtetit nuk janë në borë të ndara, të izoluar, brenda kufijve përkatës të tyre, janë ente komunikuese të integruara në menaxhimin e përgjithshëm. Kushtet janë përcaktuar, prandaj ato

predispozojnë autoritetin e aktivitetit publik – i karakterizuar nga divergjencat të shkojë drejt konvergencave.

## **Administratat kombëtare si administrata komunitare (2)**

Fenomeni që sapo u përshkrua është theksuar nga faktori që do të përkufizohej si struktural në natyrë që rrjedh nga arkitektura specifike institucionale komunitare. Komisioni sigurisht është vetëm pjesë e strukturave administrative të komunitetit. Në fjalër e mirënjohura të Jean Monnet's, "ajo nuk zbaton", nënkuptohet që komisioni përgjithësisht përmbush detyrat në fazën e parë dhe pas ekzekutimit që adopton udhëzimet dhe supervizon, inspekton dhe monitoron. Përgjegjësia për ekzekutimin aktual, në kuptimin e ngushtë të këtij termi, i kalohet zyrave të administratave kombëtare që në këtë mënyrë bëhen organizata të bashkëvarura, nga pikëpamja strukturale, ato mbeten pjesë e administratave shtetërore, kurse nga ajo funksionale, ato janë pjesë e administratës komunitare.

Pra u funksionon ky sistem kompleks, i artikuluar si një rrjet strukturor?

Zgjidhja është gjetur në kombinimin e dy parimeve të ndërvarura. I pari është ai i autonomisë të sistemeve administrative kombëtare, pra i "subsidiaritetit strukturor". Menaxhimi i përditshëm i ligjit komunitar dhe aplikimi i tij i gjerë i është besuar ligjeve administrative dhe autoriteteve përkatëse, të cilat bëhen degët e jashtme të sistemit administrativ komunitar. Vetëm në raste të pakta ligji komunitar ka ndikim direkt mbi sistemet kombëtare, duke rregulluar aktivitetin e pushteteve publike (p.sh. duke i detyruar të ndjekin procedura të caktuara) ose duke kërkuar krijimin e organizatave të përcaktuara (si dhe duke përcaktuar kompozimin e tyre). Rregulli i përgjithshëm mbetet që implementimi i ligjit komunitar u është besuar administratave kombëtare, që veprojnë në përputhje me rregullat e lëshuara nga ligjet e brendshme administrative përkatëse.

Parimi i dytë plotëson të parin. Në përgjithësi, ligji komunitar nuk merret me funksionimin e sistemeve administrative kombëtare, por megjithatë kërkon një rezultat që dispozitat komunitare të aplikohen në mënyrë efektive, eficiente dhe uniforme. Administratat e brendshme si virtyt të detyrës së kooperimit të besueshëm (art.10 i traktatit) i detyrohen të marrin të gjitha hapat e nevojshme për të siguruar zbatimin e plotë të dispozitave. Parametri për të vendosur nëse ky implementim është bërë në mënyrë efektive (parimi i efektivitetit) është përcaktuar edhe në një model ad hoc, sipas ligjit komunitar dhe e verifikuar nga Gjyakta Europiane. Dështimet në asnjë rast nuk mund të justifikohen nga vështirësitë administrative në momentin e zbatimit ose nga pengesa që rrjedhin nga dispozitat ligjore të brendshme, qofshin këto edhe të natyrës kushtetuese. Ndërprerja është objektive dhe pasojat (edhe në qoftë se duhet të paguajnë kompensim) hyjnë në lojë kur aplikimet e administratës kombëtare të ligjit komunitar, nuk kënaqen me standarin e efektivitetit të përcaktuar nga Gjyakta Europiane ose nuk konformohen me parimet e përgjithshme që karakterizojnë legjislacionin e BE-së.

Kështu si rezultat i implementimit të ligjit komunitar nuk ka konvergjenca të detyrueshme në lidhje me “mjetet e zbatimit”, domethënë sesi të zbatohen dispozitat, të cilat ndryshojnë nga njeri shtet në tjetrin. Por kjo, është një konvergjencë më e madhe përse i përket rezultatit. Pra se si funksionojnë sistemet administrative kombëtare, nuk ka rëndësi. Ajo që ka rëndësi është garancia që rezultatet e masave të zbatimit nuk bien ndesh me standarde të caktuara të efektivitetit. Unë nuk mendoj se radikalizmi dhe efektiviteti i këtij problemi, kanë nevojë për përpunim të mëtejshëm.

### **Ripërkufizimi i Domein-it Publik (3)**

Faktorë të tjerë konvergjence gjithashtu janë shoqëruar me hipotezën se ligji komunitar ka ripërcaktuar bazën dhe kufijtë e domein-it publik. Kjo ka ndodhur në variante të ndryshme. Në disa raste, Gjykata Europiane ka ndërhyrë për të përkufizuar vetë konceptin e “administrimit publik”. Të shohin rregullat komunitare për lirime e lëvizjes së punëtorëve, të cilat nuk aplikohen – siç është përmendur në artikullin 39 (4) të marrëveshjes – “punësim në sektorin publik”. Që të evitohet dëmtimi i aplikimit uni-

form nga konceptet e punësimit publik ose të shërbimit publik të përdorura në legjislacionet e Art.39, gjykatat kanë përcaktuar përkufizimin e tyre për punësim në sektorin publik. Kështu në formulimin e një interpretimi komunitar të këtij koncepti ( i cili nuk koincidon me konceptet e njësive të ndryshme legislative). Gjykata Europiane ka marrë përsipër atë që ka qenë një prerogativ i shtetit, duke krijuar edhe për qëllimin e aplikimit të Art.39, natyrën e lidhjes që duhet të ekzistojë midis punësimit publik dhe administratës publike.

Në raste të tjera, ligji komunitar dhe në veçanti praktika gjyqësore, ka ndërhyrë kalamthi në çështjen e kufijve të sektorit publik. Kjo ndodh për shkak të praktikave gjyqësore që rregullimi i shërbimeve publike kombëtare ka ecur përpara, nga një qeverisje e tipit monopol, deri tek liria e iniciativës dhe konkurrencës. Ka evoluim ka çuar në atë që organizatat që më parë ishin domosdoshmërisht publike dhe që gëzonin privilegje të veçanta u privatizuan, ose humbën privilegjet e tyre. Sigurisht traktati Art (295) nuk parashikon pronësinë e ndërmarrjeve private dhe publike. Në fakt, Gjykata Europiane ka qenë gjithnjë e kujdesshme të parashikojë që ligji komunitar nuk është një pengesë në parim, të krijimit të ndërmarrjeve publike apo ruajtjen dhe mirëmbajtjen e atyre që ekzistojnë. Këto ndërmarrje duhet të respektojnë sidoqoftë, rregulloren e traktatit dhe në veçanti ato që janë në garë me njera-tjetrën. Kjo ka sjellë si domosdoshmëri gjetjen e zgjidhjeve nga praktika gjyqësore, zgjidhje që tentojnë në uljen thelbësore të ndërhyrjes së drejtpërdrejtë të shtetit në ekonomi: kjo përfshin atë lloj ndërhyrje ku shteti merr pjesë aktive në treg, si një ndërmarrje që furnizon qytetarët e saj më të mira dhe shërbime në sektorët me rëndësi jetësore publike (transporti, gazi, elektriciteti, uji, etj.). Dhënia e të drejtave të veçanta ose ekskluzive ndërmarrjeve publike është e justifikuar për aq kohë sa interesat e përgjithshme të shtetit përputhen me ato komunitare. Për më tepër kërkesat e interesit publik nuk duhet të kënaqen në mënyrë më efektive nga operatorët private në konkurrencë ku veprojnë lirshëm, kërkesa dhe oferta. Së fundi, çdo kufizim në procesin e konkurrencës nuk duhet të shkojë përtej asaj që është e nevojshme për të arritur objektivat e caktuara.