



**SIGMA**

Mbështetje për Përmirësimin e Qeverisjes dhe Menaxhimit në Vendet e Evropës Qëndrore dhe Lindore. Një nismë e përbashkët e OECD dhe Bashkimit Europian, financuar fillimisht nga BE

## **PARIME EUROPIANE PËR ADMINISTRATËN PUBLIKE**

***BOTIMI SIGMA: Nr. 27***





Përkthimi dhe publikimi i këtij botimi u mundësuan nga Instituti i Trajnimit të Administratës Publike (ITAP), nën kujdesin e veçantë të drejtores së tij, Znj. Margarita Duka. ITAP është një institucion shtetëror i ngritur për të plotësuar nevojat për trajnim të nëpunësve civilë me qëllim:

*“Të mbështesë reformën në administratën publike për një shërbim civil profesional dhe të qëndrueshëm, nëpërmjet veprimtarive trajnuese cilësore dhe gjithëpërfshirëse”.*

Një nga objektivat e ITAP është nxitja e praktikave më të mira dhe risive, në kuadrin e të cilit është përkthyer ky material.

Përkthimi i këtij materiali është mundësuar me mbështetjen e Nismës së Reformës për Pushtetin Vendor dhe Shërbimin Civil (pranë Fondacionit “Shoqëria e Hapur”). Përkthimi dhe publikimi i materialit u financuan nga NISPAcee dhe Fondacioni “Shoqëria e Hapur” për Shqipërinë (Fondacioni Soros), me mbështetje të SIGMA/OECD dhe UNDP Albania.

OECD nuk mban përgjegjësi për cilësinë e përkthimit.

Përktheu: Sagita Muço  
Redaktoi: Elira Jorgoni  
Botoi: CPR Production



Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik  
Organisation de Cooperation et de Developpement Economiques  
Organisation for Economic Co-operation and Development

**OLIS : 19-Nëntor-1999**  
**Dist. : 22-Nëntor-1999**

Përkthimi nga teksti anglisht

**SIGMA – NJË NISMË E PËRBASHKËT E OECD DHE BASHKIMIT EUROPIAN,  
FINANCUAR FILLIMISHT NGA PROGRAMI PHARE I BASHKIMIT EUROPIAN**

CCNM/SIGMA/PIMA(2001)1

Për përdorim të gjërë

## **PARIME EUROPIANE PËR ADMINISTRATËN PUBLIKE**

### **BOTIMI SIGMA: Nr. 27**

84557

Dokumenti i plotë gjëndet në OLIS në formatin origjinal  
Document comlet disponible sur OLIS dans son format d'origine  
Complete document available on OLIS in its original format

## PROGRAMI SIGMA

SIGMA — Mbështetje për Përmirësimin e Qeverisjes dhe Menaxhimit në Vendet e Europës Qëndrore dhe Lindore — është një nismë e përbashkët e OECD dhe Bashkimit Europian. Nisma mbështet reformën në administratën publike në trembëdhjetë vende në tranzicion dhe financohet kryesisht nga Programi Phare i Bashkimit Europian.

Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik (OECD) është një organizatë ndër-qeveritare e 29 demokracive me ekonomi tregu të përparuar. Qendra e saj për Bashkëpunim me vendet jo-anëtare drejton këshillimin dhe asistencën e Organizatës mbi një sërë çështjesh ekonomike për vendet në reformë në Europën Qëndrore dhe Lindore dhe në ish-Bashkimin Sovietik. Phare jep financime grantesh për mbështjen e shteteve partnere të saj në Europën Qëndrore dhe Lindore deri në fazën kur ata të jenë gati të mbajnë përgjegjësitë e anëtarësimit në Bashkimin Europian.

Phare dhe SIGMA u shërbejnë të njëjtave shtete: Shqipërisë, Bosnjë-Herzegovinës, Bullgarisë, Republikës Çeke, Estonisë, ish-Republikës Jugosllave të Maqedonisë, Letonisë, Lituanisë, Polonisë, Rumanisë, Sllovakisë dhe Sllovenisë.

Krijuar në 1992, SIGMA punon brenda Drejtorisë së Menaxhimit Publik të OECD-së, e cila jep informacion dhe analiza eksperte për hartuesit e politikave mbi menaxhimin publik dhe faciliton kontaktet dhe shkëmbimin e eksperiencës ndërmjet menaxherëve të sektorit publik. SIGMA u ofron shteteve përfituese akses në një rrjet administratorësh publikë me eksperiencë, informacion të krahasuar dhe njohuri teknike lidhur me Drejtorinë e Menaxhimit Publik.

SIGMA synon të:

- Asistojë vendet përfituese për një qeverisje të mirë që të përmirësojnë efikasitetin administrativ dhe të promovojnë mbështetjen mbi vlera demokratike nga stafi i sektorit publik, etikës dhe respektit ndaj veprimit të ligjit;
- Ndihmojë për të ndërtuar kapacitete vendase në nivelin e pushtetit qendror për tu përballur me sfidat e ndërkombëtarëzimit dhe planeve të integritetit në Bashkimin Europian; dhe
- Mbështesë nisma të Bashkimit Europian dhe donatorëve të tjerë për të asistuar vendet përfituese në reformën e administratës publike dhe për të kontribuar në koordinimin e aktivitetit të donatorëve.

Gjatë punës së saj, kjo nismë vendos prioritet të lartë mbi lehtësimin e bashkëpunimit ndërmjet qeverive. Kjo praktikë përfshin dhënie mbështetjeje logjistike për formimin e rrjeteve të praktikantëve të administratave publike në Europën Qëndrore dhe Lindore si dhe ndërmjet këtyre praktikantëve dhe kolegëve të tyre në demokraci të tjera.

SIGMA punon në pesë fusha teknike: Strategjitë e Zhvillimit të Administratës Publike, Hartimi i Politikave, Koordinimi dhe Rregullimi, Buxheti dhe Shpërndarja e Burimeve; Menaxhimi i Shërbimit Publik dhe Auditimi dhe Kontrolli Financiar. Përveç këtyre, një Njësi e Shërbimit Informativ shpërndan materiale të publikuara ose on-line mbi tema të menaxhimit publik.

**Përkthim nga teksti anglisht, versioni zyrtar i botimit “Parime Europiane për administratën publike”;  
E drejta e autorit: OECD (Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik), Paris, 1998**

**Translation from the English text, which is the official version of this publication, entitled “European Principles for Public Administration”; Copyright, OECD, Paris 1998**

**Pikëpamjet e shprehura në këtë publikim nuk përfaqësojnë domosdoshmërisht pikëpamjet zyrtare të Komisionit, të vendeve të OECD, ose të vendeve të Europës Qëndrore dhe Lindore që marrin pjesë në këtë Program. Pikëpamjet janë ato të autorit përkatës.**

**Views expressed in this publication do not represent official views of the Commission, OECD Member countries, or the Central and Eastern European countries participating in the Programme. Views are those of the respective author.**

**Aplikime për lejen për të riprodhuar ose përkthyer të gjithë apo një pjesë të këtij materiali, duhet t'i dërgohen: Head of Publications Service, OECD, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.**

## **PARATHËNIE**

Ky botim mundohet të identifikojë standartet sipas së cilave vendet candidate për në BE priten të përputhen në mënyrë që të bashkërendojnë administratat e tyre publike me ato të Shteteve Anëtare. Botimi e ka origjinën tek puna e SIGMA mbi reformën në administratën publike në vendet e Europës Qëndrore dhe Lindore, në veçanti zhvillimin e shërbimit civil dhe kontrollin administrativ dhe përshkruan një pjesë të rëndësishme të bazës së metodologjisë së SIGMA për vlerësimin e kapaciteteve të administratës publike të vendeve candidate.

Një version i mëparshëm i këtij botimi u diskutua në takimin e parë të Kryetarëve të Shërbimit Civil në dhjetë vendet që janë candidate për praninë në Bashkimin Europian, që u mbajt në Vienë në nëntor 1998. Takimi filloi një projekt të SIGMA që synonte të vlerësonte kapacitetet e administratës publike të këtyre vendeve dhe në veçanti ecurinë e tyre në zhvillimin e shërbimit civil. Përpara publikimit, versioni final i botimit u rishikua nga pjesëmarrësit gjatë Takimit të Dhjetë të Grupit të Bashkëpunimit të SIGMA, mbajtur në Pragë në 15 – 16 nëntor 1999.

Përgatitur nga Sekretariati i SIGMA, me autor kryesor Z. Francisco Cardona, Këshilltar mbi Menaxhimin e Shërbimit Publik, botimi ka përfituar gjithashtu edhe nga ekspertët të pavarur. SIGMA dëshiron të falenderojë Prof. Denis Galligan, Drejtor i Qendrës për Studime Sociologjike dhe Ligjore në Kolegjin Wolfson, Universiteti i Oxfordit, Mbretëria e Bashkuar, Prof. Jacques Ziller nga Departamenti Juridik në Institutin e Universitetit Europian në Firenzë, Itali, Prof. Jürgen Schwarze, Drejtor i Institutit të së Drejtës Publike në Universitetin Albert-Ludwigs në Freiburg, Gjermani, dhe Z. Jacques Fournier, ish-anëtar i Këshillit të Shtetit dhe anëtar i Këshillit të Lartë të Magjistraturës, Francë, për kontributet e tyre të vlefshme. SIGMA gjithashtu dëshiron të shprehë mirënjohje ndaj Dr. Helmut Kitschenberg, ish-Drejtor i Akademisë Federale të Administratës Publike, Gjermani, dhe ndaj Dr. Wolfgang Rusch, Lektor në të Drejtën Kushtetuese në Institutin e Administratës Publike në Shtetin e North Rhine Westphalia, Gjermani, për komentet e tyre të dobishme.

Ky botim u publikua nën përgjegjësinë e Sekretarit të Përgjithshëm të OECD.

### **SIGMA-OECD**

**2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, Francë**

**Tel. (33.1) 45.24.79.00; Fax (33.1) 45.24.13.00**

**e-mail: [sigma.contact@oecd.org](mailto:sigma.contact@oecd.org); <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>**

## TABELA E PËRMBAJTJES

PROGRAMI SIGMA.....	2
PARATHËNIE.....	3
PËRMBLEDHJE.....	4
HYRJE.....	6
<b>PJESA I. PARIMET E SË DREJTËS ADMINISTRATIVE DHE HAPËSIRA ADMINISTRATIVE EUROPIANE</b>	
1. Parimet e së drejtës administrative.....	8
Besueshmëria dhe Parashikueshmëria.....	9
Administratë e Hapur dhe Transparente.....	11
Përgjegjshmëria.....	12
Efiçenca dhe Efektiviteti.....	13
2. Hapësira Administrative Europiane.....	14
Nocioni i Hapësirës Administrative Europiane.....	15
Forcat Shtytëse për Konvergjencë.....	16
Roli i Gjykatës Europiane të Drejtësisë në Ngritjen e një Hapësire Administrative të Përbashkët .....	18
Niveli i Konvergjencës së Sistemeve Administrative.....	18
<b>PJESA II. PARIMET E SË DREJTËS ADMINISTRATIVE DHE STANDARTET E SHËRBIMIT CIVIL</b>	
1. Strukturat Ligjore për një Shërbim Civil Profesional: Punonjës Shtetërorë apo Nëpunës Civilë?.....	20
Standarte dhe Kushte të Njëjta, por Modele të Ndryshme të Shërbimit Civil Profesional.....	21
2. Menaxhimi i Shërbimit Civil në kontekstin e “Administrim nëpërmjet Ligjit”.....	24
Menaxherë Publikë Profesionalë.....	24
Konteksti i “Administrim nëpërmjet Ligjit”.....	25
Menaxhimi Homogjen i Shërbimit Civil.....	25
KONKLUZIONE.....	27
Vlerat e Shërbimit Civil janë Parime Ligjërish të Detyrueshme.....	27
Nëpunësit Civilë nuk janë vetëm Punonjës Shtetërorë.....	27
Parimet e së Drejtës Administrative Krijojnë Modele Sjelljeje për Shërbimin Civil.....	28
Parimet e së Drejtës Administrative Kontribojnë në Krijimin e një Hapësire Administrative Europiane.....	28

## PËRMBLEDHJE

Vendet e Europës Qëndrore dhe Lindore që po aplikojnë për anëtarësi në Bashkimin European duhet të reformojnë administratat e tyre publike për të arritur kriteret e pranimit të Kopenhagenit dhe të Madridit. Shumica e fushave të shtetit mbulohen ose ndikohen nga *acquis communautaire* (i gjithe trupi i legjislacionit të Komunitetit European). Në fushat e numërta të *acquis*, qëllimet dhe përmbajtja e reformave janë disi të qarta. Vendet kandidate duhet të përshtasin legjislacionin e Komunitetit European për hapësirën e tyre ligjore dhe pastaj ta vënë atë në zbatim. Vështirësitë dhe vonesat janë të lidhura së shumti me procesin dhe ritmin e zbatimit për shkak të mungesës së kapacitetit.

Asnjë nga *acquis communautaire* nuk egziston për të vendosur standarte të sistemeve horizontale të qeverisjes apo të administratave publike kombëtare. Për këtë arsye, qëllimet dhe orientimet për reformën në administratën publike në perspektivën e pranimit në BE janë më pak të dallueshme. Megjithatë, me kalimin e kohës, ndërmjet shteteve demokratike është arritur një konsensus i përgjithshëm mbi përbërësit e qeverisjes së mirë. Këta përbërës përfshijnë parimet e ligjshmërisë, të besueshmërisë, parashikueshmërisë, përgjegjshmërisë dhe transparencës, si dhe kompetencat teknike dhe drejtuese, kapacitetet organizative dhe pjesëmarrjen qytetare. Edhe se mungon një *acquis communautaire*, ky konsensus ka vendosur parime për administratën publike që pranohen nga Shtetet Anëtare të BE me tradita të ndryshme ligjore dhe sisteme të ndryshme qeverisjeje. Me kalimin e kohës këto parime janë përcaktuar dhe rafinuar nëpërmjet jurisprudencës së gjykatave kombëtare dhe më pas nga jurisprudenca e Gjykatës Europiane të Drejtësisë.

Parimet e administratës publike që pranohen nga Shtetet Anëtare të BE përbëjnë kushtet për një “Hapësirë Administrative Europiane” (HAE). HAE përfshin një grup standartesh të përbashkëta për veprimet brenda administratës publike të cilat janë të përcaktuara me ligj dhe zbatohen në praktikë nëpërmjet procedurave dhe mekanizmave të përgjegjshmërisë. Vendet që po aplikojnë për anëtarësi në BE duhet të marrin parasysh këto standarte kur zhvillojnë administratat e tyre publike. Pavarësisht se HAE nuk është pjesë e *acquis communautaire*, ajo duhet të shërbejë për të udhëzuar reformat në administratat publike të vendeve kandidate. Në Shtetet Anëtare të BE këto standarte, bashkë me parimet që vendos kushtetuta, janë zakonisht të ngulitura në ose transmetohen nga një set ligjesh administrative, si akte procedurash administrative, akte procesesh administrative, akte të së drejtës për informim dhe ligje të shërbimit civil.

Masa në të cilën një vend kandidat pranon këto parime të administratës publike dhe mbështetet tek standartet e HAE, është tregues për kapacitetin që ka administrata publike kombëtare për të zbatuar efektivisht *acquis communautaire* sipas kriterëve të përcaktuara nga Këshilli European në Kopenhagen dhe Madrid. Në këtë kontekst ky botim formulon konkluzionin e tij të përgjithshëm.

Në pjesën e dytë të botimit, shërbimi civil vendoset në një kontekst më të gjerë. Ajo pjesë e botimit ka për qëllim të japë një kuptim më të mirë të lidhjeve ndërmjet arritjeve dhe menaxhimit të nëpunësve civilë nga njëra anë dhe të parimeve të përgjithshme të qeverisjes së mirë dhe standarteve administrative që përbëjnë HAE nga ana tjetër. Midis konkluzioneve të arritura është dhe bindja që nëpunësit civilë nuk janë vetëm punonjës të shtetit, por kanë gjithashtu një rol kushtetues. Prandaj është e papërshtatëshme të rregullohen marrëdhëniet e shtetit ose të një institucioni shtetëror dhe nëpunësve të vet civilë vetëm nga kodi i punës.

## HYRJJE

Anëtarësimi në Bashkimin Europian kërkon që çdo zonë administrative dhe sektor industrial i një Shteti Anëtar të respektojë *acquis communautaire*. Për shembull, industria e bulmetit në një vend kandidat duhet të përmbushë të gjitha kërkesat e *acquis* në mënyrë që të mbijetojë mbas ditës së pranimit në BE. Nëse kjo nuk ndodh, industria nuk do të mund të eksportojë produktet e saj në Shtetet Anëtare. Në fakt, ajo nuk do të mund të tregtojë as brenda tregut kombëtar.

*Acquis communautaire* zbatohen nga institucionet e administratave publike kombëtare të Shteteve Anëtare të BE. Për të bërë efektive të njëjtën gjë, administrata publike a një vendi kandidat duhet të mbështetet tek parimet e përgjithshme të qeverisjes së mirë dhe të përmbushë standartet administrative të përcaktuara përbrenda BE. Zbatimi i *acquis* në një zonë administrative është sigurisht çështje kapaciteti dhe burimesh brenda sektorit në fjalë — por jo vetëm atë. Sistemet e përgjithshme të qeverisjes horizontale të një vendi kandidat duhet të përmbushin gjithashtu edhe kërkesat e BE, sepse ato janë vendimtare për funksionimin e besueshëm të të gjithë administratës, duke përfshirë edhe fushat e *acquis*. Zbatimi i suksesshëm varet qartë nga strukturat dhe sistemet e qeverisjes horizontale, si psh. procedurat për veprime administrative dhe mekanizmat që sigurojnë që performanca e nëpunësve civilë të jetë në përputhje me standartet e BE.

Mungesa e legjislacionit të përgjithshëm të KE (Komuniteti Europian) të aplikueshëm në zonat e administratës publike dhe të së drejtës administrative përfaqëson një problem për vendet candidate. Këto vende janë të detyruara të kenë sisteme administrative dhe institucione të administratës publike të afta për të përshtatur, implementuar dhe zbatuar *acquis* sipas parimit të “detyrimit në lidhje me rezultatin” (“*obligation de résultat*”). Vendet candidate duhet të përmbushin kriteret që kërkohen për Anëtarësi në BE ashtu si janë adoptuar nga Këshilli Europian në Kopenhagen, Madrid dhe Luksemburg. Gjithashtu, ecuria e vendeve candidate do të matet sipas atyre kritereve (sipas fjalëve të Raporteve të Rregullta të Këshillit Europian) për “kapacitetet administrative dhe juridike për të aplikuar *acquis*”, që nënkupton se ecuria e tyre do të vlerësohet sipas standarteve administrative Europiane.

Është në këtë kontekst që ky botim përshkruan Hapësirën Administrative Europiane (HAE) si një pjesë specifike të ligjit të KE. HAE është një metaforë me pasoja praktike për Shtetet Anëtare dhe mishëron, *inter alia*, parime të së drejtës administrative si një set kriteresh për t’u aplikuar nga vendet candidate në përpjekjet e tyre për të arritur kapacitetin administrativ që kërkohet për Anëtarësi në BE. HAE përfaqëson një proces në zhvillim të konvergjencës në rritje midis rrethve ligjore administrative kombëtare dhe praktikave administrative të Shteteve Anëtare. Kjo konvergjencë influencohet nga disa forca drejtuese, si presionet ekonomike nga individë dhe firma, kontakte të rregullta dhe të vazhdueshme ndërmjet zyrtarëve publikë të Shteteve Anëtare dhe më në fund sidomos nga autoriteti ligjor i Gjykatës Europiane të Drejtësisë.

Megjithëse kushtetutat dhe legjislacioni pasues transmetojnë parime të përgjithshme ligjore dhe përcaktojnë standarte për veprime administrative, janë gjykatat ato që rafinojnë këto standarte, d.m.th. përcaktojnë nivelet e pranueshmërisë për praktikën e administratës publike sipas rastit. Tradicionalisht, standartet e performancës administrative janë përcaktuar dhe rafinuar përbrenda kufijve kombëtarë të shteteve sovrane. Ato kanë qënë produkte të marrëveshjeve kombëtare kushtetuese, aktivitetit ligj-bërës të parlamenteve kombëtare, vendimeve të autoriteteve administrative dhe gjykatave kombëtare. Brenda BE ky proces po bëhet gjithmonë e më shumë mbikombëtar dhe për anëtarësimin është e mundur që të kërkohen standarte të përbashkëta të detyrueshme administrative, siç janë përcaktuar nga Gjykata Europiane e Drejtësisë në nivel Europian dhe rrjedhimisht edhe nga Shtetet Anëtare.



Megjithatë, theksimi i potencialit harmonizues të standarteve të administratës publike nuk do të thotë që institucionet administrative duhet të jenë homogjene tek Shtetet Anëtare të BE. Mesazhi i rëndësishëm është që, pavarësisht nga marrëveshjet institucionale, administratat publike kombëtare duhet të njohin parimet dhe të mbështeten tek standartet që ndahen nga Shtetet Anëtare të BE.

Ky botim përshkruan parimet e së drejtës administrative të përcaktuara nga Gjykata Europine e Drejtësisë që në fakt ka vendosur standarte të administratës publike. Qëllimi i tij është i trefishtë: e para, synon të përcaktojë dhe të japë kritere për t'i dhënë drejtim reformës së administratës publike në vendet candidate; e dyta, botimi vendos pika referimi përkundrejt performancave që mund të vlerësohen; e treta dhe qëllimi i fundit i botimit është të asistojë vendet candidate në plotësimin e kriteve të administratës publike të Kopenhagenit dhe Madridit për pranim në BE.

## **PJESA I. PARIMET E SË DREJTËS ADMINISTRATIVE DHE HAPËSIRA EUROPIANE ADMINISTRATIVE**

### **1. Parimet e së drejtës administrative**

Megjithëse shprehja dhe konceptet e së drejtës administrative (*Verwaltungsrecht, droit administratif*) ndryshojnë nga një sistem kombëtar tek një tjetër, mund të bihet dakort mbi një përkufizim të përbashkët të së drejtës administrative si një set parimesh dhe rregullash që veprojnë mbi organizimin dhe menaxhimin e administratës publike dhe mbi marrëdhëniet ndërmjet administratës dhe qytetarëve.<sup>1</sup>

Parimet e së drejtës administrative, të cilat vendosin standarte dhe frymëzojnë sjelljet e nëpunësve civilë, zakonisht shfaqen të shpërndara midis pjesëve të ndryshme të legjislacionit, që nga Kushtetuta deri tek disa akte të Parlamentit, si dhe pjesëve specifike të legjislacionit të deleguar dhe praktikës gjyqësore të gjykatave që merren me mosmarrëveshje ligjore që kanë të bëjnë me administratën publike. Kjo ndodh në shtete si, midis të tjerëve, Belgjika, Franca, Greqia, Irlanda dhe Mbretëria e Bashkuar. Shtete të tjera kanë vënë në fuqi kode të përgjithshme mbi procedurat administrative, të cilat mbledhin dhe mundohen të sistematizojnë shumë nga këto parime. Kjo ndodh në Austri (që nga 1925), Bullgari (1979), Danimarkë (1985), Gjermani (1976), Hungari (1957), Hollandë (1994), Poloni (1960), Portugali (1960) dhe Spanjë (1958).

Këto parime administrative nuk janë thjesht ide të bazuara mbi dëshirën e mirë; ato janë të ngulitura në institucione dhe procedura administrative të të gjitha niveleve. Aktorët në sferën publike janë të detyruar me ligj të binden ndaj këtyre parimeve ligjore, të cilat duhet të mbështeten nga trupa kontrolli të pavarur, sisteme drejtësie dhe zbatim ligjor, hetime parlamentare, dhe duke siguruar mundësi për dëgjim dhe dëmshpërblim për individë dhe persona juridikë.

Në fushën e së Drejtës së Komunitetit Europian, Gjykata Europiane e Drejtësisë ka përcaktuar një numër të madh parimesh të së drejtës administrative duke u referuar tek parimet ligjore të përgjithshme të së drejtës administrative që janë të përbashkëta për Shtetet Anëtare, në një proces të vazhdueshëm. Disa parime veçanërisht të rëndësishme të përcaktuara në legjislacionin e Gjykatës Europiane të Drejtësisë, të cilat duhet t'i zbatojnë të gjithë Shtetet Anëtare kur zbatojnë Ligjin e Komunitetit Europian, janë midis të tjerash: *parimi i administrimit nëpërmjet ligjit; parimet e proporcionalitetit, sigurisë juridike, mbrojtja e pretendimeve të ligjshme, mosdiskriminimi, e drejta për t'u dëgjuar në procedurat administrative vendim-marrëse, ndihma provizore, kushte të drejta për akses të individëve në gjykatat administrative, përgjegjësitë jo-kontraktuale të administratës publike*<sup>2</sup>.

Nëse mundohemi të klasifikojmë parimet bazë të së drejtës administrative të njëjta për vendet e Europës perëndimore, do të dallonim grupet e mëposhtme: 1) besueshmëria dhe parashikueshmëria (siguria juridike); 2) të qenit i hapur dhe transparenca; 3) përgjegjshmëria dhe 4) eficaenca dhe efektiviteti.

---

<sup>1</sup> Shiko. J. Ziller, *Administrations comparées : les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Montchrestien, Paris, 1993. Shiko gjithashtu J. Schärze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 1988.

<sup>2</sup> Shiko J. Schärze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 1988. Versioni anglisht: *E Drejta Administrative Europiane*, Londër, 1992.

Të tjera parime mund të rrjedhin nga këto.<sup>3</sup>

Parimet e së drejtës administrative dhe të shërbimit civil janë ndonjëherë të vështira për t'u përcaktuar. Shpesh ato duken sikur kundërshtojnë njëra-tjetrën në situata të caktuara. Efiçenca duket sikur përplasat me procesin e duhur; besnikëria profesionale ndaj qeverisë duket sikur kundërshton integritetin profesional dhe asnjëanësinë politike, vendimet diskrecionare mund të duken sikur shkojnë kundër shtetit të së drejtës, e kështu me rradhë.

Kjo natyrë e pakapshme e parimeve të së drejtës administrative është një nga arësyet që “konceptet bosh”<sup>4</sup> janë kaq të shpeshtë në të drejtën administrative dhe rregulloret e shërbimit civil. Kjo është gjithashtu një nga arësyet pse gjykatat kombëtare si dhe Gjykata Europiane e Drejtësisë, thirren kaq shpesh për të zgjidhur konflikte dhe për të rafinuar në mënyrë të vazhdueshme këto përkufizime në një konstrukt doktrinal, të përshtatur në kohë.

Ndoshta është e kotë, dhe madje edhe kundërproduktive ndonjëherë, të synosh të përcaktosh kufij të qartë për parimet e së drejtës administrative. Në ligj-bërje, kur një përçapje e tillë është bërë, zakonisht në formën e dallimeve shumë të detajuara, shpesh rezultati përfundimtar ka qënë më shumë konfuzion. Konfuzioni në këtë fushë gjeneron lehtë padrejtësi. Përçapje të mëtejshme për të siguruar detaje në rregullimin e këtyre çështjeve të pakapshme kanë tendencë të përfundojnë në ndryshueshmëri dhe kontradikta. Kontradiktat dhe mospërputhjet shkaktojnë gjithashtu veshtirësi në aktualizimin e këtyre parimeve duke ndikuar negativisht në zbatimin e ligjit. Nga perspektiva e ligj-bërjes mund të jetë më mirë mbështetja tek “koncepte bosh” për shkak të fleksibilitetit të tyre për t'u përshtatur situatave të dëshpëruara. Nga pikpamja e sjelljes së nëpunësve civilë dhe autoriteteve publike, do të ishte e këshillueshme mbështetja tek sensi i përgjithshëm dhe kërkimi i frymëzimit nga doktrina të konsoliduara ligjore.

### ***Besueshmëria dhe Parashikueshmëria***

Një sërë parimesh dhe mekanizmash të së drejtës administrative punojnë në favor të besueshmërisë dhe parashikueshmërisë të veprimeve dhe vendimeve të administratës publike, të shprehura me terma të ndryshëm, siguria ligjore dhe sigurimi juridik. Të gjitha këto parime synojnë të zhdukin njëanshmërinë në sjelljen e çështjeve publike.

Parimi i shtetit të së drejtës (*Rechtsstaat, État de droit*) është një mekanizëm i shumanshëm për besueshmërinë dhe parashikueshmërinë. Ai nënkupton parimin e “administrim nëpërmjet ligjit”. Në thelb, shteti i së drejtës do të thotë që administrata publike duhet të marrë përgjegjësitë e veta sipas ligjit. Autoritetet publike i marrin vendimet e tyre duke ndjekur rregulla të përgjithshme ose parime që aplikohen në mënyrë të paanëshme mbi këdo që ndodhet nën sferë të tyre. Rëndësia qëndron tek neutraliteti dhe përgjithshmëria e një aplikimi të tillë (parimi i mosdiskriminimit). Administrata publike duhet të vendosë sipas rregullit në fuqi dhe sipas kriterëve interpretues të përcaktuara nga gjykata, pa pasur asnjë konsideratë tjetër. Shteti i së drejtës kundërshton pushtetin arbitrar, favorizimin e miqve dhe devijime të tjera. Shteti i së drejtës ka nevojë për një hierarki strikte të rregullave ligjore të zbatuar nga gjykata e

<sup>3</sup> Shiko Botimet SIGMA, No. 26, Institucione të Qëndrueshme për Anëtarësi në Bashkimin Europian, OECD, Paris, 1998, fq. 10.

<sup>4</sup> Doktrina ligjore përkufizon “konceptet bosh” si koncepte të pakapshme që përmbajnë parime të gjëra, ose dhe të vagëta, të cilat duhet të mbushen dhe rafinohen sipas çështjes në fjalë nga gjykatat dhe nga autoritetet e tjera publike që zbatojnë legjislacionin. Kjo pakapshmëri provokon shumë mosmarrëveshje ligjore që përcillen tek gjykatat, të cilat duhet të përshtasin përcaktimet e tyre të mëparshme me vlerat shoqërore që ndryshojnë me kohën. Prandaj, konturet konceptuale të parimeve të tilla mbeten gjithmonë të paqarta. Koncepte bosh janë, për shëmbull, ato të mirëbesimit, arësyeshmërisë, e mira e përbashkët, besnikëria. Virtualisht të gjitha parimet ligjore mund të quhen koncepte bosh. Megjithë pakapshmërinë e tyre, konceptet bosh janë jashtëzakonisht të rëndësishme për bërjen dhe zbatimin e ligjit.

pavarur si dhe për parimin që një autoritet publik normalisht nuk është i veshur me fuqi për të kundërshtuar rregullat e përgjithshme të vendosura dhe të bëra publike në një kuadër rregullator specifik.<sup>5</sup>

Një aplikim i ngjashëm me shtetin e së drejtës është nocioni i *kompetencës ligjore*. Autoritetet publike mund të vendosin vetëm mbi çështje për të cilat ata kanë autoritet ligjor. Në këtë kontekst kompetenca do të thotë një fuqi e dhënë shprehimisht nga ligji për të vendosur mbi një çështje të caktuar me interes publik, që ligjërisht bën të aftë autoritetin publik jo vetëm të marrë vendim mbi çështjen, por e detyron të marrë edhe përgjegjësi. Një autoritet publik kompetent nuk mund ta neglizhojë këtë përgjegjësi. Në këtë kuptim autoriteti ligjor (ose kompetenca) është një përgjegjësi e barabartë. Nocioni i kompetencës aplikohet në mënyrë strikte që vendimi i marrë nga një autoritet pa juridiksion ligjor të jetë i pavlefshëm dhe të deklarohet i pavlefshëm nga gjykatat.

Besueshmëria dhe parashikueshmëria e administratës publike nuk janë detyrimisht në kundërshtim me *diskrecionin* administrativ (*freies Ermessen, pouvoir discrétionnaire*). Diskrecioni dhe arbitrariteti nuk janë e njëjta gjë. Vendimet diskrecionare merren për çështje ku, brenda kornizës ligjore, vendim-marrësit i lihet një pjesë e zgjedhjes. Pushtetet diskrecionare transferohen mbi organe administrative për disa arsye. Diskrecioni nuk do të thotë paligjshmëri. Vendimet diskrecionare janë të nevojshme sepse ligji nuk mund të parashikojë çdo rrethanë që mund të krijohet në situata të ardhshme. Autoritetet publike mund të lejohen në mënyrë ekspresive nga ligji për të marrë vendime diskrecionare. Gjykatat kanë përpunuar një doktrinë ligjore të diskrecionit administrativ, që përmban disa parime që qeverisin dhe vënë kufij mbi ushtrimin e diskrecionit. Ndërmjet këtyre parimeve bëjnë pjesë ato që detyrojnë administratën të veprojë në mirëbesim, të ndjekë interesin publik në mënyrë të arësyeshme, të ndjekë procedura të ndershme, të mbështesë kërkesën për trajtim të barabartë, dhe të respektojë nocionin e proporcionalitetit. Me fjalë të tjera, diskrecioni ligjore nuk mund të funksionojë pa parimet e përgjithshme të së drejtës administrative, sepse ato formojnë një kundërpeshë *vis à vis* pushteteve diskrecionare që i janë ngarkuar administratës publike<sup>6</sup>.

Një tjetër parim që vepron në favor të besueshmërisë dhe parashikueshmërisë është parimi ligjor i *proporcionalitetit*. Kjo do të thotë që veprimi administrativ duhet të jetë në proporcion me përfundimin që kërkon ligji, pa i privuar qytetarët nga më shumë se ç'është e nevojshme për të arritur atë përfundim. Proporcionaliteti është i afërt me arësyeshmërinë. Do të thotë gjithashtu që është kundër ligjit të aplikohet ligji në mënyrë strikte kur, duke bërë këtë, mund të arrihet një përfundim i pasynuar nga ligji. Kjo mund të përbëjë abuzim të fuqive administrative. Proporcionaliteti është veçanërisht i rëndësishëm në rastet e urdhërave të detyrueshëm të blerjes (ose shpronësim) nëpërmjet të cilave individët privohen nga të drejtat e pronësisë për hir të interesit publik. Nocioni i proporcionalitetit është zhvilluar veçanërisht nga Gjykata Europiane e Drejtësisë duke ndjekur linjat e vendosura në Ligjin Gjerman, dhe ka hyrë në shumicën e sistemeve ligjore administrative Europiane nëpërmjet ligjit të KE<sup>7</sup>.

Një parim që vepron në favor të “administrim nëpërmjet ligjit” është parimi i ndershmërisë procedurale<sup>8</sup>. Kjo do të thotë procedura që ruajnë zbatim të saktë dhe asnjëanës të ligjit, me vëmendje ndaj vlerave sociale, si respekti për personat dhe mbrojtja e dinjitetit të tyre. Një aplikim konkret i ndershmërisë procedurale është parimi ligjor që askush

<sup>5</sup> Prééminence des actes réglementaires sur les actes individuels d'une même autorité publique, siç shprehet në frëngjisht. Origjina e kësaj doktrine konsiderohet franceze.

<sup>6</sup> Shiko Gjykata Europiane e Drejtësisë, Çështja Technische Universität München, 1991, ECR-I-5469.

<sup>7</sup> Shiko J. Ziller, “Le principe de proportionnalité en droit administratif et droit communautaire”, në *Actualité juridique, droit administratif*, numéro spécial, juin 1996, fq. 185-188.

<sup>8</sup> Ky parim është i mirënjohur në ligjin e Komunitetit Europian. Për më shume detaje shiko J. Schwarze, “The Procedural Guarantees in the Recent Case Law of the European Court of Justice”, në *Essays in Honour of Henry G. Schermers*, Vol. II, Dordrecht, Boston, London, 1994, fq. 487.

nuk do të ndikohet në të drejta dhe interesa pa u vënë në dijeni të fakteve dhe çështjeve në rrezik dhe pa u dëgjuar në një procedurë të përshtatshme. Lajmërimi i veprimit administrativ tek palët e interesuara është gjithashtu thelbësore për ndershmërinë.

*Respektimi i kohës* në veprimin e administratës publike mbështet fuqishëm parimet e parashikueshmërisë dhe besueshmërisë. Vonesa e marrjes së vendimeve dhe kryerjes së veprimeve nga administrata publike mund të shkaktojë pakënaqësi, padrejtësi ose dëm të rëndë si për interesin publik ashtu dhe për interesa privatë. Vonesa mund të shkaktohet nga resurse të papërshtatshme ose nga mungesa e vendimit politik. Por shpesh ajo lidhet me mungesën e efikasitetit dhe kompetencës tek nëpunësit civilë. Rregullat ligjore mund të ndihmojnë për zbutjen e problemit duke vendosur kufij kohorë të qartë brenda të cilëve gjërat duhet të bëhen. Nga ana tjetër, një shërbim civil pa një skemë rekrutimi bazuar në meritë, dhe që jep trajnim rregullisht, mund të reduktojë mungesën e kompetencës në administratën publike gjë që funksionon edhe për vlerën e besueshmërisë.

*Profesionalizmi dhe integriteti* profesional në shërbimin civil mbështet qartë nocionet e besueshmërisë dhe parashikueshmërisë në administratën publike. *Integriteti profesional* i shërbimit civil mbështetet tek nocionet e paanshmërisë dhe pavarësisë profesionale. Paanësia do të thotë mungesa e anshmërisë. Brenda administratës publike anshmëri do të thotë të kesh një predispozitë në favor të një rezultati të caktuar gjatë vlerësimit të një situatë, duke shkakuar si rrjedhojë një dëm të pandershëm ose të pajustificueshëm për interesin e përgjithshëm ose për të drejtën e palëve të tjera të interesuara. Shpesh ka kuptimin e paragjyqimit ose të gjyqimit për arsye të gabuara. Kërkesat ligjore që pengojnë nëpunësit civilë të përfshihen në vendime që ndikojnë çështje në të cilat ata mund të kenë një interes personal ose të mbartur, kanë për qëllim rforcimin e vlerës së paanësisë.

Humbja e pavarësisë profesionale sugjeron një zyrtar që nuk vë në veprim pavarësinë e mendimit dhe gjyqimit, duke mos konsideruar çështjen për meritat e saj. Kryshfeti, presioni, ambicja politike e pakontrolluar, dhe dëshira e tepruar për ngritje në detyrë janë shkaqe të shpeshta për humbjen e pavarësisë. Kryshfeti shkakton humbjen e pavarësisë për përfitim të paligjshëm. Presioni krijon humbjen e pavarësisë nga frika. Ambicja politike ose grykësia profesionale mund të bëjnë nëpunësit të verbosen nga lavdërimet dhe t'u binden verbërisht dëshirave të eporëve të tyre ose edhe të frenojnë gjykimin e tyre.

Një shërbim civil sistemi i rekrutimit dhe ngritjes në detyrë të së cilit bazohet kryesisht mbi patronazhin politik ose favorizimin e miqve, është më i predispozuar të shkatërrojë integritetin profesional sesa një sistem i bazuar në meritë. Një shërbim civil ku nëpunësit civilë kanë një statut specifik që rregullon të drejtat e tyre për ngritje në karrierë, vendos në mënyrë të qartë të drejtat dhe detyrimet e tyre duke i dhënë një nivel të ardhurash të ndershëm dhe proporcional të shprehur hapur dhe të rregulluar mire, dhe kërkesa disiplinore të sakta, i bën nëpunësit civilë më pak të ndjeshëm ndaj korrupsionit, detyrimit me forcë dhe mburrjes dhe si rrjedhojë kontribon në mënyrë vendimtare drejt vlerës së integritetit profesional. Siç është thënë më lart, integriteti profesional vepron në favor të besueshmërisë dhe parashikueshmërisë së administratës publike. Megjithatë, duhet të thuhet se pavarësia e nëpunësve civilë nuk do të thotë një e drejtë absolute për opinion dhe gjykim të lirë. Duhet të kihen parasysh standarte profesionale dhe duhet të ndiqen rregulla ligjore. Është e nevojshme të arrihet një balancë ndërmjet vlerës së pavarësisë dhe asaj të besnikërisë ndaj qeverisë së ligjshme në fuqi.

## *Administratë e Hapur dhe Transparente*

Parimi i të qenit i hapur sugjeron që administrata është e gatshme për hetim të jashtëm, ndërsa transparencja sugjeron që, kur egzaminohet nga afër, mund të “shihet përtej” për qëllimin e hetimit dhe mbikqyrjes. Një administratë publike e hapur dhe transparente lejon, nga njëra anë, që çdo njeri i ndikuar nga një veprim administrativ të njohë bazën e këtij vendimi, dhe nga ana tjetër lehtëson hetimet e jashtëme të veprimeve administrative nga institucionet mbikqyrëse. Të qenit i hapur dhe transparent janë gjithashtu instrumenta të nevojshëm për shtetin e së drejtës, barazinë para ligjit, dhe përgjegjshmërinë.

Si rregull i përgjithshëm, sjellja e administratës publike duhet të jetë transparente dhe e hapur. Çështjet duhet të mbahen sekret ose konfidenciale vetëm në raste të veçanta, si në rastet kur ndikohet me të vërtetë siguria kombëtare ose çështje të ngjashme. Po kështu, të dhënat personale nuk duhet t’i lejohen palëve të treta.

Në të vërtetë, vetëm disa çështje specifike ndikojnë në sigurinë kombëtare. Megjithatë, autoritetet publike kanë tendencën që të shpallin çështjet si konfidenciale më shpesh seç është e nevojshme. Është me interes të përmendet këtu që, me përjashtim të Suedisë që nga fundi i shekullit të tetëmbëdhjetë, standarti tradicional i administratës publike ishte diskrecioni dhe sekreti. Vlera e shtetit të hapur është zhvilluar në demokracitë e tjera vetëm që nga 1960 dhe tani konsiderohet një standart i rëndësishëm për administratën publike. Më parë, i vetmi zbatim i parimit të të qenit i hapur në shumicën e demokracive Perëndimore ishte, nga njëra anë parimi që rregulloret ligjore mund të hynin në fuqi vetëm kur publikoheshin në fletoren ose gazetën zyrtare, dhe nga ana tjetër vendimet mund të aplikoheshin vetëm pasi të ishin dërguar dhe marrë formalisht nga palët e interesuara.

Parimi i të qenit i hapur dhe transparencja në administratën publike i shërbejnë dy qëllimeve specifike. Nga njëra anë, ato mbrojnë interesin publik sepse pakësojnë mundësinë e keqadministrimit<sup>9</sup> dhe korrupsionit. Nga ana tjetër, ato janë thelbësore për mbrojtjen e të drejtave individuale sepse furnizojnë arësytet për vendimin administrativ dhe rrjedhimisht ndihmojnë palën e interesuar të ushtrojë të drejtën e dëmshpërblimit nëpërmjet apelit.

Tek e drejta administrative ekzistojnë disa aplikime praktike të këtyre parimeve. Veprimet administrative duhet të motivohen dhe të caktohen nga autoriteti i duhur kompetent. Rregjistrat publikë duhet të jenë të hapur për publikun e gjerë. Agjentët e autoritetit zakonisht duhet të identifikohen tek publiku. Nëpunësit civilë duhet të pranojnë disa kufizime në të ardhura nga aktivitete private, të cilat duhet në çdo rast të tregohen dhe të autorizohen më parë. Veçanërisht i rëndësishëm për aplikimin e parimit të të qenit i hapur është obligimi i autoriteteve publike të japin arsye për vendimet e tyre.

Një akt ose vendim administrativ duhet të shoqërohet me një *deklaratë të arësyeve*. Kjo deklaratë jep arësytimin e ndjekur nga autoriteti publik për të formuar vendimin dhe tregon veçanërisht konsistencën ndërmjet fakteve dhe se si

---

<sup>9</sup> Në Bashkimin Europian, Avokati i Popullit Europian duhet të kundërshtojë keqadministrimin.

këto fakte përshtaten në fushën e legjislacionit. Rrjedhimisht, deklarata e arsyeve duhet të përfshijë faktet dhe provat për to, si dhe justifikimin ligjor që është aplikuar. Deklarata e arsyeve ka një rëndësi të jashtëzakonshme kur një aplikim nga një palë e interesuar nuk pranohet. Në këtë rast, deklarata e arsyeve duhet të justifikojë dhe të tregojë me kujdes pse argumenti ose prova e paraqitur nga njëra palë nuk është pranuar.

Se çfarë përbën arsye të përshtatshme, është gjithmonë një pyetje e vështirë në ligjin administrativ, dhe shpesh here i dorëzohet gjykatave për zgjidhje. Megjithatë, gjëja e rëndësishme është që deklarata e arsyeve të transmetojë bazën dhe një masë të mjaftueshme justifikimi që të mundësojë palën e interesuar për të përgatitur një apel kundër vendimit administrativ. Dhënia e motivit për vendimet administrative është një instrument për të qënë i hapur, për transparencë dhe përgjegjshmëri.

### ***Përgjegjshmëria***

Zakonisht, përgjegjshmëri do të thotë që një person ose autoritet duhet të shpjegojë dhe justifikojë veprimet e tij tek një tjetër. Në të drejtën administrative do të thotë që çdo trup administrativ duhet të përgjigjet për veprimet e tij tek autoritete të tjerë administrativë, legjislativë ose juridikë. Përgjegjshmëri do të thotë gjithashtu që asnjë autoritet nuk duhet të përjashtohet nga hetimi nga të tjerë. Kjo mund të vihet në efekt me anë të mekanizmave të ndryshëm, duke përfshirë hetim nga gjykatat, apel tek një trup administrativ më i lartë, investigim nga avokati i popullit, inspektim nga një bord ose komision special, dhe hetim nga një komision parlamentar. Përgjegjshmëria është një instrument që tregon nëse respektohen parimet e ligjshmërisë, të qenit i hapur, transparencës, paanësisë dhe barazisë para ligjit. Përgjegjshmëria është esenciale për të siguruar vlera si efica, efektiviteti, besueshmëria dhe parashikueshmëria e administratës publike.

Një karakteristikë e veçantë e përgjegjshmërisë në fushën e së drejtës administrative është që ajo sigurohet nëpërmjet një liste komplekse me procedura formale. Nuk ka përgjegjshmëri abstrakte por egzistojnë çështje shume konkrete ligjrisht të përcaktuara për dhënien e llogarisë nëpërmjet një grupi procedurash specifike. Jo çuditërisht, çështjet për të cilat duhet dhënë llogari kanë të bëjnë kryesisht me çështjen se sa parimet e ngulitura në të drejtën administrative zbatohen nga nëpunësit civilë dhe autoritetet publike nga njëra anë, dhe nga ana tjetër se sa mirë ndiqen procedurat ligjore për formimin e vendimeve të administratës publike.

Mbikqyrja është e nevojshme për ta bërë administratën publike të përgjegjshme, për të siguruar që trupat administrativë përdorin fuqitë e tyre sipas ligjit dhe ndjekin procedurat e vendosura. Institucionet dhe mekanizmat e mbikqyrjes monitorojnë dhe vëzhgojnë veprimet e zyrtarëve publikë. Qëllimet e mbikqyrjes janë të vlerësojë nëse organizmat publikë i kryejnë funksionet e tyre me efektivitet, në mënyrë efica dhe në kohë, dhe i përmbahen parimeve dhe procedurave të vendosura nga rregulla specifike ose të përgjithshme. Me fjalë të tjera mbikqyrja synon të sigurojë parimin administrativ “administrim nëpërmjet ligjit”, sepse është thelbësor për të mbrojtur si interesat publike ashtu edhe të drejtat e individëve.

Këto institucione dhe mekanizma mbikqyrës mund të marrin forma të ndryshme: gjykata, prokurori, avokat i popullit, kontrolli brendshëm dhe i jashtëm, inspektorate, autoritete të vendosjes së standardeve, komisione parlamentare, media, etj.

Shkurt, të gjitha këto mekanizma dhe institucione synojnë të forcojnë në mënyrë efektive veprimin e ligjit, transparencën, përgjegjshmërinë, efektivitetin dhe efikasitetin si parime kryesore në administratën publike dhe shërbimin civil. Me fjalë të tjera, ato synojnë të mbrojnë të drejtat individuale si dhe interesin publik, të përmirësojnë cilësinë në vendim-marrje dhe më në fund, të përmirësojnë besueshmërinë, sigurinë ligjore dhe legjitimitetin e administratës publike.

Asnjë trup apo institucion tjetër bashkëkohor nuk ka qasur shumë dhe qasur mënyra të ndryshme mbikqyrjeje dhe kontrolli si administrata publike. Ky fakt të jep një ide mbi rolin e veçantë dhe delikat që shërbimi civil luan në shoqëritë moderne demokratike.

### ***Efiçenca dhe Efektiviteti***

Një dimension specifik i përgjegjshmërisë lidhet me efikasitetin në performancën e administratës publike. Njohja e efikasitetit si një vlerë e rëndësishme për administratën publike dhe shërbimin civil është relativisht e re. Nocioni i produktivitetit ka hyrë në administratën publike që kur shteti është bërë prodhuesi i shërbimeve publike. Për shkak të kufizimeve fiskale në shumë shtete, sot po studiohet në rritje performanca efiçente dhe efektive e administratës publike në dhënie të shërbimeve publike për shoqërinë. Efiçenca është në mënyrë karakteristike një vlerë menaxheriale që në thelb ka të bëjë me mbajtjen e një raporti të mirë midis burimeve dhe rezultateve të arritura.

Një vlerë e përafërt është efektiviteti, që ka të bëjë me sigurimin që performanca e administratës publike të jetë e suksesshme në arritjen e qëllimeve dhe zgjidhjen e problemeve publike të vendosura për të nga ligji dhe qeveria. Efektiviteti kërkon të analizohet dhe vlerësohet politikat publike në fuqi, dhe të vlerësohet sa mirë zbatohen ato nga administrata publike dhe nëpunësit civilë.

Në kushtetutat e reja Europiane-Perëndimore, si ajo Spanjolle (1978), efiçenca dhe efektiviteti i administratës publike janë ruajtur si parime kushtetuese bashkë me parimet më klasike si shteti i së drejtës, transparenca dhe paaftësia. Në të njëjtën mënyrë, e drejta administrative shpesh i referohet ekonomisë, efikasitetit dhe efektivitetit (të njohura si tre E'të), bashkë me shtetin e së drejtës, sepse parimet duhet të kryesojnë mbi aktivitetet dhe vendimet e administratës publike dhe nëpunësve civilë.

Efiçenca si një vlerë menaxheriale mund të duket se konflikton me ligjshmërinë dhe procesin e duhur si një vlerë politike/demokratike. Menaxherët publikë shpesh i shohin procedurat ligjore si kufizime që dëmtojnë efikasitetin. Ndjekja e procedurave të vendosura mund të shkojë kundër përdorimit ekonomik të burimeve dhe mund të ndikojë negativisht në raportin midis kostos dhe rezultatit të një veprimi administrativ.

Ky konflikt ngre një numër të madh çështjesh. Një sërë zgjidhjesh institucionale dhe ligjore mundohen të adresojnë këtë kontradiktë. Ndërmjet atyre institucionale mund të citohet procesi i transferimit të aktiviteteve prodhuese drejt sektorit privat nëpërmjet kontraktimit, duke mbajtur për administratën publike rolin e bërësit të politikave dhe monitorimit të kontraktimit. Ligjërish, nxjerrja e një serie të gjerë dhe komplekse ligjesh mbi prokurimin publik është zhvilluar si pjesë e së drejtës administrative. Direktiva e KE mbi prokurimin publik është provuar të jetë një burim i rëndësishëm i homogjenizimit të parimeve ligjore në të gjithë BE.



E drejta e Komunitetit European kërkon gjithashtu administrim eficient<sup>10</sup>, veçanërisht në aplikimin e direktivave dhe rregulloreve të Komunitetit. Kjo ka detyruar disa Shtete Anëtare të modifikojnë disa nga strukturat e brendshme organizative dhe administrative dhe përgatitjet vendim-marrëse, në mënyrë që të mund të zbatojnë legjislacionin European me efikasitet dhe efektivitet dhe më përgjithësisht, të sigurojnë bashkëpunim efektiv me institucionet e Komunitetit, siç diskutohet në pjesën më poshtë.

## 2. Hapësira Administrative Europiane

Parimet e renditura më sipër mund të gjenden tek e drejta administrative në të gjitha vendet Europiane. Megjithëse administratat publike në shtetet Europiane janë struktura të vjetra, ato janë përshtatur në mënyrë të vazhdueshme me kushtet moderne duke përfshirë Anëtarësinë në BE, që në vetvete po evolon. Kontakti konstant ndërmjet nëpunësve civilë të Shteteve Anëtare dhe Komisionit, kërkesa për zhvillimin dhe zbatimin e *acquis communautaire* në standarte të besueshme në gjithë Bashkimin, ngritja e një sistemi mbarë European të drejtësisë administrative dhe vlera themelore të përbashkëta të administratës publike kanë krijuar konvergencë midis administratave publike kombëtare. Kjo është përshkruar si “Hapësira Administrative Europiane”<sup>11</sup>.

Qëllimi i kësaj pjese është të eksplorojë forcat që shtyjnë drejt kësaj hapësire të përbashkët Europiane, si po formohet, cilat janë standartet e administratës publike të krijuara nga një set parimesh të përbashkëta të ligjit administrativ, dhe më në fund, si këto standarte duhet të jenë prezente në çdo aktivitet që synon ndërtimin e institucioneve që ndërmarrin në vendet që kërkojnë antarësim të plotë në Bashkimin European.

Sistemet ligjore të Shteteve Anëtare të BE po kalojnë një proces përafrimi të vazhdueshëm në fusha të ndryshme që janë nën influencën e së drejtës së Komunitetit, d.m.th. nëpërmjet aktivitetit legjislativ të institucioneve të Komunitetit dhe praktikave gjyqësore të Gjykatës Europiane të Drejtësisë. Konceptet e së drejtës së komunitetit prezantohen në sistemet kombëtare nëpërmjet rregulloreve ose direktivave drejtpërdrejt të zbatueshme, të cilat duhet të transpozohen më parë në legjislacion kombëtar. Rregulloret dhe direktivat kanë ndikim të drejtpërdrejtë mbi sistemet administrative të Shteteve Anëtare dhe mund të krijojnë ndryshime të rëndësishme në parimet ligjore të zbatueshme tek administrata publike në një sektor politike të caktuar.

Praktika gjyqësore e Gjykatës Europiane të Drejtësisë mund të krijojë parime të një natyre më të përgjithshme, të cilat janë të zbatueshme në më shumë se një fushë të pavarur të ligjit. Për më tepër, në shumë çështje është interpretimi i masave përkatëse ligjore të KE nga Gjykata Europiane, ai që krijon modifikime në mënyrën e kuptimit të parimeve të së drejtës administrative nga një Shtet Anëtar<sup>12</sup>.

Kjo bën të mundur vëzhgimin e një lloji Europianizimi të së drejtës administrative si një element që del në pah në zhvillimet e fundit ligjore.

Të gjitha këto tregojnë formimin e një Hapësire Administrative Europiane, që ka të bëjë kryesisht me marrëveshjet themelore institucionale, proceset, standartet e përbashkëta administrative dhe vlerat e shërbimit civil. Kjo listë nuk

<sup>10</sup> Shiko Gjykata Europiane e Drejtësisë, Çështja 68/81, Komisioni v. Belgjikës (1982), ECR 153.

<sup>11</sup> Shiko Botimet e SIGMA, No. 23, Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, OECD, Paris, 1998.

<sup>12</sup> Shiko J. Schwarze (ed.), Shiko J. Schwarze (ed.), E Drejta Administrative nën Influencën Europiane: Mbi Konvergencën e Ligjeve Administrative të Vendeve Anëtare të BE, Nomos, Baden-Baden, dhe Sweet dhe Maxwell, London, 1996.

është e kompletuar dhe ka ndryshime domethënëse në cilësi ndërmjet Anëtarëve. Me të vërtetë, problemet që dalin nga këto ndryshime ndërmjet Shteteve Anëtare janë një nga arësyet kryesore pse ndërtimit të institucioneve i është dhënë prioritet kaq i lartë në procesin e zgjerimit drejt Europës Qëndrore dhe Lindore. *Vendet kandidate kanë nevojë të zhvillojnë administratat e tyre për të arritur nivelin e besueshmërisë së Hapësirës Administrative Europiane dhe një prag të pranueshëm të parimeve të përbashkëta, procedurave dhe marrëveshjeve strukturore administrative. Vendet kandidate duhet të arrijnë një standart minimal cilësie dhe besueshmërie të administratën publike.*

Duhet të konsiderohet gjithashtu edhe fakti që Integrimi në BE është një proces evolues (parimi i ecurisë në ndërtimin e BE). Kjo do të thotë që një shtet duhet të tregojë një masë të mjaftueshme ecurie për ta krahasuar veten në mënyrë të kënaqshme me nivelin mesatar të Shteteve Anëtare të BE. Niveli i konvergjenës në 1986 (kur Portugalia dhe Spanja hynë në BE) ndryshoi në 1995 (kur Austria, Finlanda dhe Suedia hynë në BE), dhe do të ndryshojë përsëri në të ardhmen kur vendet kandidate të hynë në Bashkimin Europian. Kjo do të thotë që nuk është e mjaftueshme për vendet kandidate të arrijnë nivelin mesatar të tanishëm të administratës publike në Shtetet Anëtare egzistuese të BE. Do të jetë e nevojshme që ato të arrijnë nivelin mesatar të ardhshëm të Shteteve Anëtare. Me fjalë të tjera, një vend kandidat duhet të jetë në gjendje të mbushë boshllëkun midis nivelit të tanishëm të administratës publike të tij dhe nivelit të ardhshëm, kur të hyjë efektivisht në BE. Nuk është e mjaftueshme që një vend kandidat të krahasohet me Shtetin “më të keq” Anëtar të BE. Krahasimi duhet të bëhet midis vendit kandidat dhe mesatares së gjithë Shteteve Anëtare.

## **Nocioni i Hapësirës Administrative Europiane**

Nocioni i një hapësire administrative Europiane është marrë nga nocionet më të zakonshme të hapësirave ekonomike dhe sociale Europiane, të cilat janë debatuar gjatë në negociatat kushtetuese të BE. Ky nocion ka të bëjë gjithashtu me një sistem mbarë Europian të bashkëpunimit juridik që përfshin asistencë të ndërsjellë në zbatimin e ligjit dhe përafrim në fushën përkatëse të ligjit.

Një hapësirë e përbashkët administrative është e mundur kur një grup parimesh administrative, rregullash dhe rregulloresh zbatohen në mënyrë uniforme në një territor të caktuar që mbulohet nga kushtetuta kombëtare. Tradicionalisht, territori ku e drejta administrative është e zbatueshme ka qënë i shteteve të pavarura. Çështja e ligjit të përbashkët administrativ për të gjitha shtetet e pavarura të integruara në Bashkimin Europian është debatuar, me intensivitet jo të njëtrajtshëm, që nga fillimet e Komunitetit Europian. Një marrëveshje e përbashkët nuk egziston ende.

Është e qartë që tekstet ligjore kushtetuese kryesore të Bashkimit Europian, përkatësisht Traktati i Romës (1957) dhe Traktati i Maastricht (1992), nuk japin një model të administratës publike për t'u implementuar nga Shtetet Anëtare të BE. Pasi të jetë vlerësuar natyra demokratike e regjimeve të tyre politike, çështjet e qeverisjes dhe administratës publike lihen me qëllim për zgjedhje të Shteteve Anëtare. Prandaj nga një pikvështrim ligjor, Shtetet Anëtare kanë një autonomi të madhe administrative.

Deri tani vetëm disa elementë të një ligji Europian administrativ eventual janë paraqitur në Traktatet themelore të Bashkimit Europian dhe në legjislacionin dytësor të miratuar nga Komisioni. Parimet e

rëndësishme të së drejtës administrative janë paraqitur në Traktatin e Romës, si e drejta për hetim juridik mbi vendimet administrative miratuar nga institucionet e KE (neni 173) ose detyrimi për dhënien e arsyeve për vendimet administrative të KE (neni 190). Megjithatë, vetëm disa çështje administrative horizontale janë bërë subjekt i aktivitetit juridik nga institucione Europiane. Këto raste kanë të bëjnë kryesisht me çështje mbi prokurimin publik, për të siguruar konkurrencë të lirë të firmave në territorin e BE dhe për t'i mundësuar ato të japin oferta në tendera në këdo nga Shtetet Anëtare të BE dhe me çështje mbi ndihmën e shtetit për ndërmarrjet, që duhet të autorizohen dhe të monitorohen imtësisht nga institucionet e Bashkimit Europian.

Në të kundërt, egziston një legjislacion i gjerë mbi masat sektoriale të së drejtës administrative, që përbën ato që njihen si *acquis communautaire*. Kur një Shtet Anëtar dështon në vënien në jetë të ligjit të KE që përmbahet në direktiva dhe rregullore, ka një pasojë të rëndësishme ligjore. Shteti mbahet përgjegjës për përgjegjësinë jo-kontraktuale nëpërmjet dështimit të paligjshëm të përshtatjes së një direktive të KE ose aplikimit të një rregulle të KE. Kjo krijon terren të mjaftueshëm që një individ të hedhë në gjyq shtetin për kompesim të dëmeve<sup>13</sup>.

Mungesa e një trupi juridik formal që rregullon administratën publike, rregullat e saj procedurale, dhe marrëveshjet e saj institucionale, nuk do të thotë që e drejta administrative mbikombëtare Europiane është e pakuptimtë osë e panjohur për Shtetet Anëtare të BE. Egziston një *acquis* e përbashkët e përbërë nga parime të së drejtës administrative, që mund të quhet edhe “*acquis communautaire* e pa formalizuar” në sensin që nuk ka një konventë formale. Megjithatë, mund të përfaqësojë një ligj administrativ të përgjithshëm të përbashkët Europian.

### ***Forcat Shtytëse për Konvergencë***

Komunitetet Europiane, që fillimisht përfshinin kryesisht krijimin e një tregu të përbashkët ekonomik, janë zhvilluar drejt një Bashkimi Europian, që nuk drejtohet vetëm nga interesa ekonomikë, por gjithmonë e më shumë nga dëshira për të ndërtuar lidhje më të forta sociale dhe politike ndërmjet popujve të Europës, siç ishte synuar nga nënshkruesit e Traktatit të Romës. Bashkimi Europian nuk do të thotë më thjesht një treg i përbashkët i të mirave dhe shërbimeve.

Katër liritë e ngulitura në Traktatin e Romës, d.m.th. liria e lëvizjes së mallrave, shërbimeve, personave, dhe kapitalit, nënkuptojnë që administratat publike kombëtare të Shteteve Anëtare, si elementë kyç për sigurimin dhe implementimin e këtyre lirive, që rrjedhin direkt nga Traktatet, duhet të funksionojnë në një mënyrë që bën efektive implementimin e këtyre Traktateve në të gjitha aspektet. Traktatet e KE dhe legjislacioni dytësor i Komisionit Europian për implementimin e tyre janë pjesë e rendit të brendshëm ligjor të Shteteve Anëtare. Administratat publike kombëtare dhe gjykatat kombëtare janë angazhuar të aplikojnë Traktatet dhe legjislacionin dytësor të miratuar nga Komisioni si “mbrojtësi i Traktateve”, me të njëjtin kujdes si të ishin me të vërtetë të brendshme. Si rezultat brenda Bashkimit janë zhvilluar parime dhe mjete të njëjta megjithëse secili nga Shtetet Anëtare ka lirinë e plotë për të vendosur mbi mënyrat dhe mjetet e arritjes së rezultateve të predikuara nga Traktatet dhe legjislacionit dytësor të KE. Kjo situatë është veçanërisht e dukshme në fushën e parimeve të së drejtës administrative. Megjithatë është më pak e dukshme në fushën e marrëveshjeve dhe strukturave administrative dhe organizative për shkak të shumëllojshmërisë së madhe në forma dhe thellësi të decentralizimit ndërmjet Shteteve Anëtare

---

<sup>13</sup> Shiko vendimin e Gjykatës Europiane të Drejtësisë në çështjet C-6/90 and C-9/90 “A. Francovich *et al.* v. Italisë”, 1991.

Rrjedhimisht, aktiviteti juridik i institucioneve Europiane është një burim madhor i ligjit të përbashkët material European që qeveris Shtetet Anëtare të BE, administratat e tyre publike, gjykatat dhe qytetarët e tyre. Kjo e drejtë administrative materiale ka karakteristikën e të qenit kryesisht sektoriale. Ajo ndikon disi një asortiment të gjerë të fushave të politikave, si konkurrenca e lirë në tregun e brendshëm, telekomunikimet, mjedisin, bujqësinë, politikën industriale, shkencën dhe kërkimet, kontrollet kufitare, e kështu me rradhë. Kjo e drejtë administrative materiale përbën *acquis communautaire*. Niveli i përputhshmërisë së tyre me rregullat korresponduese në vendet aplikante po kontrollohet dhe vlerësohet nga Komisioni European në kuadrin e procesit të negociatave për hyrje në BE.

Një tjetër burim i harmonizimit administrativ është ndërveprimi i vazhdueshëm ndërmjet zyrtarëve të Shteteve Anëtare dhe midis këtyre të fundit dhe zyrtarëve të Komisionit European. Këto marrëdhënie ndërshtetërore, që janë kryesisht marrëdhënie ndërmjet njerëzve, kontribuojnë për arritjen e një kuptimi të përbashkët se si të zbatohen politikat dhe rregullat e BE në nivele kombëtare dhe për një shkëmbim të frytshëm të praktikave më të mira për arritjen e rezultateve që këto politika kanë qëllim të arrijnë. Bashkëpunimi inter-administrativ është gjithashtu një nga konceptet e nxitura dhe të përforcuara nga Traktati i Maastricht (neni 209A). Bashkëpunimi dhe shkëmbimi krijojnë presion informal për të vendosur standarte të njëjta mbi mënyrën se si administratat publike kombëtare i përmbushin angazhimet e tyre mbi-kombëtare dhe sigurojnë arritjen e rezultateve të politikave të parashikuara në Traktatet themelore dhe legjislacionin sekondar të KE. Këto marrëdhënie ndërshtetërore kontribuojnë në shpërndarjen dhe ndarjen e një seti parimesh të përbashkëta të së drejtës administrative dhe mënyrave të menaxhimit. Kjo ndihmon për të formuar një model ideal të përbashkët për sjelljen e nëpunësve civilë në BE. Efektet e përmendura si marrëdhëniet ndërshtetërore, mundësohen sidomos sepse zyrtarët e përfshirë janë të aftë të zhvillojnë një karrierë profesionale të qëndrueshme në shërbimet e tyre civile kombëtare.

Megjithatë, Gjykata Europiane e Drejtësisë është ajo që luan kryesisht rolin më të madh në formimin e parimeve të përbashkëta të së drejtës administrative në Bashkimin European. Ndërsa legjislacioni dytësor i KE është gati ekskluzivisht sektorial, vendimet e Gjykatës Europiane të Drejtësisë prijnë në reflektime dhe zhvillim të parimeve administrative që kanë natyrë më të përgjithshme, edhe nëse janë parashtruar sipas secilës çështje specifike. Në fakt, jurisprudenca e Gjykatës është burimi kryesor i ligjit të përgjithshëm jo-sektorial, administrativ. Gjykata duhet të mbështetet mbi parimet e së drejtës administrative tashmë të përcaktuara, të cilat janë krijuar dhe rafinuar nga gjykatat kombëtare administrative të Shteteve Anëtare të BE. Gjykata, duke i marrë parasysh këto praktika gjyqësore kombëtare, përcakton dhe rafinon parimet e përgjithshme administrative, duke bërë të detyrueshëm aplikimin e ligjit të KE për të gjitha Shtetet Anëtare dhe qytetarët e tyre.

Së fundi, është vënë re një fenomen i depërtimit të ligjit të KE mbi rendet kombëtare ligjore<sup>14</sup>. Ky fenomen krijohet nga fakti që, brenda një shteti të caktuar, do të ishte shumë vështirë të përdoren standarte dhe praktika të ndryshe për aplikimin e së drejtës kombëtare dhe së drejtës së KE. Në mënyrë progresive, institucionet kombëtare aplikojnë të njëjtat standarte dhe përdorin të njëjtat praktika si për zbatimin e së drejtës kombëtare ashtu dhe atë të KE. Ky fakt të drejton tek ideja e së drejtës së përbashkët administrative që është zhvilluar ndërmjet Shteteve Anëtare të BE.

Kjo mënyrë “kontaminimi” e ligjeve kombëtare nga parimet e së drejtës së KE po kontribon gjithashtu në vendosjen e një Hapësire Administrative Europiane.

---

<sup>14</sup> Shiko J. Schwarze (ed.), *E Drejta Administrative nën Influencën Europiane: Mbi Konvergjencën e Ligjeve Administrative të Vendeve Anëtare të BE*, Nomos, Baden-Baden, dhe Sweet dhe Maxwell, Londër, 1996. Shiko gjithashtu G. Marcou, *Les mutations du droit de l'administration en Europe : pluralisme et convergences*, L'Harmattan, Paris, 1995.

## ***Roli i Gjykatës Europiane të Drejtësisë në Ngritjen e një Hapësire Administrative të Përbashkët Europiane***

Si përmendej më sipër, Gjykata Europiane e Drejtësisë ka përpunuar shumicën e parimeve të së drejtës administrative që qeverisin atë që mund të quhet e drejta administrative e përbashkët Europiane. Kjo është e natyrshme për shkak të natyrës së fragmentuar të së drejtës së shkruar administrative Europiane. Traktatet u hartuan për të shërbyer si kornizë që kërkonte zhvillime të mëtejshme dhe të vazhdueshme. Shumë çështje iu caktuan për rregullim legjislativonit dytësor të Komisionit (direktiva dhe rregullore), i cili mbulon shumë fusha të politikave sektoriale, dhe praktika gjyqësore e Gjykatës Europiane të Drejtësisë.

Gjykatave kombëtare të drejtësisë i kërkohet të sigurojnë zbatimin e Traktateve të BE dhe legjislativonit dytësor të Komisionit. Meqënëse ligji i KE duhet të interpretohet në mënyrë të njëtrajtshme, gjykatat kombëtare detyrohen të referojnë çështjet tek Gjykata Europiane e Drejtësisë për interpretim, kur një pjesë legjislativi duket e paqartë (neni 177, Traktati i KE). Kjo ka kontribuar në rolin kryesor që Gjykata Europiane luan në zhvillimin e parimeve të përbashkëta, duke vendosur një kuader interpretues për t'u ndjekur nga gjykatat kombëtare. Mund të thuhet se sot egziston një *acquis* i përbashkët i parimeve ligjore administrative që janë zhvilluar nga Gjykata Europiane e Drejtësisë.

Parimet e së drejtës administrative janë diskutuar në pjesën e mësipërme të këtij botimi. Në përmbledhje, ne kemi identifikuar parimet kryesore ligjore administrative, të modeluara sipas ligjeve administrative kombëtare të Shteteve Anëtare të BE nga Gjykata Europiane e Drejtësisë.

Në vitet e para, praktika gjyqësore e Gjykatës Europiane të Drejtësisë ishte influencuar nga sistemet ligjore të Shteteve të para Anëtare, dhe veçanërisht nga koncepte që rrjedhin nga e drejta administrative Franceze. Megjithatë nuk ka pasur vetëm influencë Franceze në zhvillimin e së drejtës së KE dhe rritja e anëtarësisë ka shkaktuar diversifikimin e burimeve të frymëzimit për mendimin ligjor të Gjykatës Europiane të Drejtësisë. Kjo do të thotë që vendimet e Gjykatës nuk i përgjigjen veçanërisht një kuadri ligjor kombëtar të caktuar, por që juridiksioni i saj është një bashkim influencash që rrjedhin virtualisht nga të gjithë Anëtarët e Bashkimit<sup>15</sup>. Për shembull, parimi “administrimi nëpërmjet ligjit” e pati origjinën tek *principe de légalité* Francez si dhe tek koncepti Gjerman i *Rechtsstaatlichkeit*, të cilat janë pak a shumë afër konceptit Britanik të *rule of law*. Vlen të përmendet që edhe se këto nocione kanë rrënjë të ndryshme kombëtare, ato janë sot udhëzueset e pasojave të ngjashme praktike<sup>16</sup>. Koncepti i “procedurës së drejtë” i ka pasur fillimet në traditat ligjore Britanike dhe Gjermane.

## ***Niveli i Konvergencës së Sistemeve Administrative***

Një sistem i caktuar administrativ mund të vlerësohet duke hetuar se sa zbatohen këto parime aktualisht, si në marrëveshjet ligjore formale të një shteti, ashtu edhe në sjelljen e përditshme të autoriteteve publike dhe nëpunësve civilë. Në këtë kuptim, këto parime të përgjithshme të së drejtës administrative shërbejnë si standarte me të cilat mund të maten besueshmëria e administratës publike, masa e përgjegjshmërisë së nëpunësve civilë dhe autoriteteve publike, saktësia dhe praktikiteti i procedurave për të formuar vendime administrative dhe për t'i sfiduar ato ndërmjet apelit dhe dëshpërblimit.

<sup>15</sup> Shiko J. Schwarze, *European Administrative Law*, op.cit.

<sup>16</sup> Shiko J. Rivero, “Vers un droit européen : nouvelles perspectives en droit administratif”, në M. Capelletti (ed.), *Perspektiva të reja për një Të Drejtë të Përbashkët në Europë*, Publikime të European University Institute, Vol. 1, Firenze, 1978, fq. 389 ff.

Masa në të cilën vende të ndryshme ndajnë këto parime të së drejtës administrative gjithashtu jep një orientim mbi gradën e përputhshmërisë ndërmjet sistemeve të tyre administrative. Me fjalë të tjera, ato shërbejnë si parakushte për një integrim më të ngushtë ndërmjet tyre nga njëra anë, dhe nga ana tjetër si masa të kapacitetit të marrëveshjeve institucionale të administratës publike për zbatimin e *acquis communautaire* të formalizuar në një vend të caktuar.

Përveç akteve ligjore të përshtatshme procedurale dhe materiale, shërbimi civil është një nga elementet kryesore përbërës të administratës publike. Sjellja e shërbimit civil është modeluar sipas parimeve të së drejtës administrative si parime udhëzuese të detyrueshme. Ligjet administrative materiale dhe procedurale, të formuluar sipas kushtetutave kombëtare dhe së drejtës administrative Europiane, krijojnë kuadrin ligjor brenda së cilit duhet të sillen autoritetet ligjore dhe nëpunësit civilë në Shtetet Anëtare të BE.

Në të njëjtën kohë të gjitha këto elementë, marrëveshjet ligjore dhe sjellja e aktorëve në sferën publike të shoqërive Europiane formojnë hapësirën në ngritje administrative dhe politike Europiane. Aktorët në këtë fushë presupozohen të marrin si të mirëqëna një set parimesh, që rrallë shfaqen në mënyrë formale si ligje të shkruara ose të klasifikuara në një kod, por që janë të detyrueshme nga ana ligjore dhe etike dhe që prekin horizontalisht të gjitha mjediset e administratës publike. Këto parime përbëjnë atë që quhet *acquis communautaire* i paformalizuar. Kjo *acquis communautaire* administrative e paformalizuar kontribuon në forcimin e hapësirës administrative Europiane në ngritje dhe në Europianizimin e administratave publike kombëtare dhe së drejtës administrative të Shteteve Anëtare të BE.

Konkluzionet tona, të cilat përbëjnë dhe hipotezën tonë, do të ishin si më poshtë: Së pari, masa në të cilën parimet e përgjithshme të së drejtës administrative frymëzojnë legjislacionin kombëtar dhe janë prezente në sjelljen reale të aktorëve publikë, d.m.th. niveli i zbatimit të *acquis communautaire* jo-formale, lidhet në mënyrë reciproke dhe tregon për aftësinë e një shteti të caktuar të përshtasë dhe zbatojë *acquis communautaire* formale. Së dyti, kjo kërkon vëmendje për zhvillimet në shërbimet civile kombëtare sepse ata janë instrumenta vendimtarë, ose për të siguruar ose për të penguar transferimin e këtyre parimeve të së drejtës kombëtare në veprime publike aktuale dhe procese vendim-marrjeje.

Përsa i përket qëllimit të këtij botimi, është e dukshme që aktualizimi, në një masë të pranueshme, i parimeve administrative të besueshmërisë, parashikueshmërisë, përgjegjshmërisë, transparencës, efikasitetit dhe efektivitetit janë të detyrueshme që administratat publike kandidate të Europës Qëndrore dhe Lindore të përmbushin kërkesat e hyrjes në BE, veçanërisht ato që kërkohen nga aplikimi real i *acquis communautaire*. Këto parime nuk funksionojnë vetëm me synime të mira, por duhet të jenë të përfshira tërësisht në sjelljen e përditshme të administratës publike me anë të legjislacionit material, institucioneve administrative të përshtatshme dhe një set vlerash ligjore të ngulitura në shërbimin civil. Kjo kërkesë përbën një arsye më tepër për të pasur një shërbim civil të qëndrueshëm. Shumica e Shteteve Anëtare të BE jo vetëm që kanë rregulla specifike për shërbimin civil, por shërbimet e tyre civile janë gjithashtu të detyruara nga parimet e së drejtës administrative që kërkohen për të bërë administratat e tyre të besueshme.

## **PJESA II. PARIMET E SË DREJTËS ADMINISTRATIVE DHE STANDARTET E SHËRBIMIT CIVIL**

### **1. Strukturat ligjore për një Shërbim Civil Profesional: Punonjës Shtetërorë apo Nëpunës Civilë?**

Roli kryesor i shtetit modern në një ekonomi tregu demokratike është të sigurojë kushte dhe standarte të drejta dhe të barabarta si bazë për jetën e përditshme dhe aktivitetet ekonomike të individëve dhe enteve ligjore. Mekanizmi bazë që përdoret nga shteti është ligji. Kalimi dhe zbatimi i ligjeve të parlamentit, legjislationit të deleguar dhe ligjeve plotësuese, monitorimi i pasojave të tyre dhe mundësimi i mekanizmave për korrektim dhe dëmshpërblim, janë detyra të rëndësishme të një shteti modern.

Roli parësor i shtetit në fushën e punësimit është rrjedhimisht të rregullojë marrëdhëniet themelore ndërmjet punëdhënësve dhe punonjësve. Shteti duhet të vendosë standarte minimale për të krijuar kushte pune të drejta për të gjithë punonjësit, si dhe të përcaktojë të drejta dhe detyrime minimale për të dyja palët në një marrëdhënie pune.

Shteti ka gjithashtu edhe rolin e punëdhënësit. Në këtë rol të dytë, shteti është përgjegjës për sigurimin e performancës efëcente, profesionale dhe të paanëshme të administratës publike. Kjo përgjegjësi drejtuese krijon nevojën për rregulla specifike që qeverisin punonjësit shtetërorë: politika menaxhimi për stafin dhe karrierën dhe sisteme menaxhuese për përzgjedhjen, rekrutimin, ngritjen në detyrë dhe shpërblimin, të cilat synojnë të garantojnë homogjenitetin dhe cilësinë e lartë e stafit dhe arritjeve të tij në të gjitha degët dhe nivelet e shtetit.

Lidhur ngushtë me rolin e tij si punëdhënës, shteti ka gjithashtu dhe përgjegjësi kushtetuese në drejtimin e administratës publike sipas parimeve të ngulitura në kushtetutë dhe në të drejtën administrative. Për më tepër, shteti duhet të sigurojë performancën e administratës publike në harmoni me këto parime ligjore bazë.

Koncepti modern i administratës publike krijon një nocion të delegimit hierarkik të pushteteve të shtetit tek individëd që operojnë brenda sistemit publik. Këta individë, nëpunësit civilë, rrjedhimisht nuk janë vetëm punonjës shtetërorë por gjithashtu, në një masë të madhe, mbajtës të fuqive të shtetit. Si të tillë, ata duhet të sigurojnë gjithashtu që parimet e së drejtës administrative dhe kushtetuese aplikohen aktualisht në punën e përditëshme të administratës publike.

Zakonisht ligji rregullon marrëdhëniet ndërmjet nëpunësve civilë dhe shtetit. Edhe se disa aspekte të këtyre marrëdhënieve rregullohen nga marrëveshje pune individuale ose kolektive, palët e përfshira në marrëveshje të tilla nuk mund të eliminojnë parimet e së drejtës administrative dhe kushtetuese. Rrjedhimisht, kushdo qoftë burimi ligjor që rregullon marrëdhëniet ndërmjet shtetit dhe nëpunësve civilë, përmbajta e tyre duhet të marrë parasysh një set parimesh të së drejtës administrative, në sensin e përshkruar më lart, dhe t'i detyrojë ato mbi zyrtarët publikë. Kushtetutat moderne përmbajnë masa që kanë të bëjnë me rregullimin e shërbimit civil ose deri dhe ngenë modele të përgjithshme të administratës publike. Shumica e këtyre kushtetutave kërkojnë një trup specifik juridik që të rregullojë marrëdhëniet e veçanta ndërmjet nëpunësve civilë dhe shtetit. Për shembull, kushtetutat e Francës, Gjermanisë, Greqisë, Italisë, Portugalisë dhe Spanjës përfshijnë, direkt ose indirekt, parimet bazë të shërbimit civil.

## ***Standarte dhe Kushte të ngjashme, por Modele të Ndryshme të Shërbimit Civil Profesional***

Një shërbim civil modern dhe kushtetues në një demokraci<sup>17</sup> shihet si i mundshëm vetëm kur plotësohen një sërë kushtesh:

- Ndarje ndërmjet sferës publike dhe sferës private.
- Ndarja ndërmjet politikës dhe administratës.
- Zhvillimi i përgjegjshmërisë individuale të nëpunësve civilë duke anashkuar proceset e mëparshme kolegjiale të vendim-marrjes. Kjo kërkon menaxhere publikë të mirë-arsimuar dhe të aftë.
- Mbrojte të punës, qëndrueshmëri dhe nivel pagese të mjaftueshme dhe të drejta e detyra të përcaktuara qartë për nëpunësit civilë.
- Rekrutim dhe ngritje në detyrë bazuar në meritë.

Të gjitha këto kushte kontribuojnë, në një masë të madhe, në përcaktimin e natyrës dhe vlerave të një shërbimi civil modern dhe profesional.

Ndryshimi midis sferave publike dhe private është aq i vjetër sa dhe ndryshimi midis shtetit dhe shoqërisë. Ai nënkupton njohjen që egziston një fushë ku interesi publik duhet të mbizotërojë dhe që ky interes publik duhet të jetë i lirë nga ndërhyrja e interesave privatë individualë. Ndryshimi gjithashtu do të thotë që kjo fushë publike duhet të rregullohet nga parime ligjore specifike dhe që aktorët që punojnë brenda saj janë subjekte të këtyre parimeve.

Ndarja ndërmjet politikës dhe administratës përmban supozimin bazë që, brenda fushës publike, ka dy pjesë kryesore, të cilat megjithëse kanë ndërvarësi të ngushtë, janë të ndryshme në natyrë, bazohen mbi logjika të ndryshme dhe kanë burime të ndryshme legjitimitetit. Politika bazohet tek besimi publik i shprehur në zgjedhje të lira politike dhe i konfirmuar mbas çdo mandati politik. Administrata bazohet tek merita dhe aftësitë profesionale të nëpunësve civilë verifikohen në konkurrencë të lirë për hyrje në shërbimin civil, në përputhje me termat sipas ligjit.

Përdorimi i përgjegjshmërisë individuale personale për vendimet e marra dhe veprimet e kryera nënkupton që përgjegjësitë dhe kompetencat brenda administratës publike janë të përcaktuara qartë. Nocioni i rëndësishëm i një organi kompetent administrativ dhe fakti që çdo vendim administrativ duhet të përgjigjet për një autoritet publik të përcaktuar me ligj, janë zhvillime të nocionit të përgjegjshmërisë individuale.

Sfera e administratës shërbehet nga nëpunësit civilë (*Beamte, fonctionnaires*). Në përcaktimin e shërbimeve të tyre civile, Shtetet Anëtare të BE kanë përshtatur përjasje të ndryshme, zakonisht të rrjedhura nga historia e shtetit përkatës dhe të modifikuara në kohë. Disa shtete, si Franca, Irlanda, Holanda, Spanja dhe Suedia kanë shërbime civile që përfshijnë çdo punonjës shtetëror sepse konsiderohet që çdonjëri prej tyre është pjesë e makinerisë ekzekutive të shtetit (koncepti i gjërë i shërbimit civil). Vende të tjera si Austria, Gjermani, Mbretëria e Bashkuar dhe më së fundmi Danimarka dhe Italia kanë kufizuar përmasën e konceptit të shërbimit civil në të ashtuquajturën “administrata publike bazë”, që do të thotë ato funksione që vetëm shteti ka legjitimitet të kryejë sipas një kuptimi të përbashkët politik konvencional. Në rastin e dytë, nëpunës civilë (përmasë e kufizuar e konceptit të shërbimit civil)

---

<sup>17</sup> Shiko Raadshelders dhe Rutgers, “Evolimi i Sistemeve të Shërbimit Civil”, në Bekke, Perry dhe Toonen (eds.), *Sistemet e Shërbimit Civil në Perspektivë Krahasuese*, Indiana University Press, 1996.



janë vetëm profesionistët e menaxhimit dhe administratës publike dhe profesionistët që mbajnë fuqi të shtetit (p.sh. policia, dogana, etj).

Ndërmjet vendeve të Europës Qëndrore dhe Lindore, Hungaria dhe Polonia po aplikojnë këtë koncept të kufizuar të shërbimit civil ndërsa Lituania po parashihet të vërë në funksionim një mënyrë të konceptit të gjerë.

Kur koncepti ka përmasë të kufizuar aplikimi, nëpunësit civilë janë, të paktën, ata që besohen me autoritet publik dhe kompetenca ligjore për të ushtruar fuqitë publike dhe për të propozuar politika publike dhe instrumente rregullatorë ose për të dhënë këshilla mbi to. I përcaktuar në këtë mënyrë, shërbimi civil është pjesë e fuqisë së shtetit, është i integruar në sferën publike dhe është formuar në përputhje me marrëveshjet e së drejtës administrative dhe kushtetutese. Në të gjitha Shtetet Anëtare të BE, edhe në ato ku përdoret koncepti i kufizuar i shërbimit civil, disa doktrina bazë të së drejtës administrative dhe kushtetuese janë shtrirë tek punonjës të shtetit që nuk janë nëpunës civilë, si psh. këkesa e rekrutimit bazuar në meritë. Kjo synon, *inter alia*, të theksojë legjitimitetin e sistemit të punësimit publik në tërësi.

Në këdo nga rastet, por veçanërisht nëse përdoret koncepti i kufizuar, një sërë kushtesh duhet të plotësohen në mënyrë që shërbimi civil të jetë i aftë të kryejë detyrat e tij. Shërbimi civil është formuar si institucion që kërkon nga anëtarët e tij një shkallë specifike profesionalizmi dhe integriteti si dhe njohuri të mira të së drejtës administrative dhe kushtetutese. Nëpunësit civilë duhet të jenë subjekt i një sërë kushtesh ligjore që i aftëson ata të kryejnë funksionet dhe kompetencat e tyre efektivisht në një mënyrë të ligjshme dhe të përshtatshme, në të gjitha sferat e administratës publike. Këto kushte ligjore kanë kryesisht të bëjnë me të drejtat dhe detyrimet, qëndrueshmërinë profesionale, mbrojtjen nga cënimet politike dhe nga ndërhyrja e lobeve, nivele të përshtatshme pagese në mënyrë që të reduktohet mundësia e korrupsionit, masa disiplinore dhe përzgjedhje bazuar në meritë. Rekrutimi i bazuar në meritë dhe ngritja në detyrë do të thotë përzgjedhje e kandidatëve më të përshtatshëm për shërbimin civil dhe parandalimi i patronazhit dhe favorizimit të miqve në stafin e administratës publike.

Dekretimi i rregullave specifike për shërbimin civil është mënyra më e përdorur për të krijuar kushte ligjore të shprehura më sipër, sepse shërbimi civil si mbajtës i fuqive publike, është një aktor prominent në sferën publike. Për këtë arsye, zakonisht konsiderohet nevoja e një Neni të Parlamentit specifik, ose si në Mbretërinë e Bashkuar, një formë rregullimi specifik nga ekzekutivi (*Civil Service Order in Council*).

Siç është shprehur më parë, shteti është përgjegjës për administratë publike profesionale, të paanëshme dhe efçente që zbaton ligjin. Ky rol nuk është vetëm rregullator por është gjithashtu edhe menaxherial. Shteti duhet të garantojë një cilësi të caktuar të stafit të tij dhe standarte të kualitetit të barabartë në të gjitha sferat e administratës publike. Në këtë kuptim, një shërbim civil i hartuar mirë nga ana ligjore dhe sistem i menaxhuar e aftëson shtetin të arrijë standarte të përshashme të profesionalizimit, qëndrueshmërisë, vazhdimësisë dhe kualitetit të shërbimeve publike në çdo pjesë të administratës publike. E gjithë kjo presupozon që niveli politik në një shtet është i ndërgjegjësuar për nevojat dhe investimin afatgjatë tek njerëzit që kanë mundësi të drejtojnë marrëdhëniet publike në një mënyrë tërësisht profesionale. Profesionalizmi nuk mund të ndahet nga stabiliteti dhe parashikimi afatgjatë.

Ka disa arsye pse të punësuarit e shtetit nuk duhet të konsiderohen vetëm si punonjës shtetërorë. Nëpunësit e shtetit duhet të arrijnë një sërë qëllimesh, që janë të ndryshëm nga ato në marrëdhëniet e zakonshme të punës. Ndër këto qëllime, mund të numërohen të mëposhtëmit:

- Të krijohen mekanizma kontrolli dhe përgjegjshmërie për të shmangur abuzimin e fuqive publike dhe keqmenaxhimin e burimeve publike.

- T’i jepet legjitimitet administratës publike në sytë e qytetarëve dhe taksa-paguesve për të ndërtuar konfidencë në administratë dhe tek shteti në tërësi.
- Të dallohet sa më shumë një sferë publike e politikave nga një sferë publike e administratës, sepse logjika bazë në secilën sferë është e ndryshme dhe rrjedhimisht burimet e legjitimitetit të tyre janë gjithashtu të ndryshme, siç u shpjegua më lart.
- Të krijojë vazhdimësi profesionale në administratën publike dhe të nxisë një model të caktuar sjelljeje në të gjitha pjesët e administratës, duke e bërë atë të parashikueshme. Për ta bërë këtë, parimet ligjore administrative, të përshkruara më sipër në këtë botim, luajnë një rol kyç.
- Të tërheqë kandidatët më të mirë egzistues në vend për shërbimin civil dhe t’i mbajë ata nëpërmjet prospektit të arësyeshem të zhvillimit të karrierës dhe vetëkënaqësisë personale.

Këto objektiva janë thelbësore për ligjet mbi shërbimin civil. Një panoramë e status quo në vendet e Europës perëndimore ofron një pasqyrë të zgjidhjeve, d.m.th. modele të ndryshme, të përshtatura për të lehtësuar arritjen e këtyre objektivave.

Në disa Shtete Anëtare të BE, shumica e punonjësve shtetërorë kanë statusin e nëpunësit civil. Kjo do të thotë që ata qeverisen nga një ligj i shërbimit civil dhe legjislacioni i tij dytësor, dhe jo nga kodet e përgjithshme të punës që vendosin standarte minimale për marrëdhëniet kontraktuale ndërmjet punëtorëve dhe punëdhënësve në sektorin privat. Kjo ndodh në Belgjikë, Francë, Greqi, Irlandë, Hollandë, Portugali dhe Spanjë.

Mbretëria e Bashkuar është një rast i veçantë: nëpunësit civilë kanë rregulla specifike për kalimin e tyre nën statusin e nëpunësit civil. Parimet kushtetuese ia rezervojnë Kabinetit (*Royal Prerogative*) autoritetin ligjor për këtë. Kjo, *inter alia*, shpjegon pse nuk ka ligj të shërbimit civil në këtë shtet.

Në shtete të tjera, vetëm një pjesë e punonjësve të përhershëm shtetërorë kanë statusin e nëpunësit civil. Në Gjermani, egziston një dallim tipik ndërmjet nëpunësve civilë, që janë punonjësit që mbajnë autoritet publik ose fuqi shtetërorë (rreth 40% e punonjësve shtetërorë) dhe pjesa tjetër, që janë subjekte të kodit të punës. Arësyeja është sepse Kushtetuta Gjermane e paraqet këtë model, dhe kriteri që ndan kufirin ndërmjet *Beamte* (nëpunës civilë) dhe *Angestellte* (punonjës shtetërorë) janë funksionet që ata kryejnë që nënkupton ushtrimin e autoritetit publik. Nëpunësit civilë shihen si armët ekzekutive të shtetit, të aftë për të shërbyer cilëndo qeveri në fuqi (parimi i neutralitetit politik), dhe të përgjegjshëm para ligjit për funksionet e tyre. Koncepti i “ushtrimit të autoritetit publik” është i lidhur ngushtë me çështje që kanë të bëjnë me interesin kombëtar, ligjin dhe rendin, pavarësinë e shtetit, zbatimin e ligjit e të tjera. Megjithatë, dy nivelet më të larta të profesorëve të universitetit janë gjithashtu nëpunës civilë, megjithëse me statuse të posaçme. Ata që nuk janë nëpunës civilë shihen thjesht si praktikues të një profesioni në sektorin publik të ekonomisë, ose brenda shërbimeve puble që financohen nga buxheti i shtetit.

Modeli Gjerman, i afërt me ato të Austrisë dhe Luksemburgut, u ndoq nga Danimarka disa dhjetëvjeçarë më parë, dhe më së fundmi nga Italia. Në Itali një reformë madhore u krye në 1993 dhe tani vetëm disa mijra zyrtarë të lartë janë nën autoritetin e ligjit të shërbimit civil, pjesa tjetër janë në kodin e punës dhe marrëveshje pune kolektive.

Kriteri për aplikimin e masave të Traktatit të KE mbi lëvizjen e lirë të forcave të punës në Shtetet Anëtare të BE ka qënë gjithashtu koncepti i autoritetit publik ose mbrojtja e interesave të përgjithshme të shtetit ose pushtetit vendor. Për këtë arsye, vendet e punës në sektorin publik duhet të hapen për çdo qytetar i BE në secilin nga Shtetet Anëtare, me përjashtimin e vetëm të pozicioneve të rezervuara haptazi për vendasit nga rregullat e shërbimit civil. Këto rregulla i binden praktikës gjyqësore të Gjykatës Europiane të Drejtësisë vetëm nëse ndjekin atë kriter bazë. Në vija të përgjithshme, mendohet se 60 në 90 % të vendeve të punës të shërbimit civil në Shtetet Anëtare të BE janë sot të hapur për qytetatët e të gjitha Shteteve Anëtare, që do të thotë se vetëm 10 në 40 % e vendeve të përgjithshme të punës në shërbimin civil janë rezervuar për vendasit. Me fjalë të tjera, vetëm 10 deri 40 % e pozicioneve publike kanë të bëjnë me “ushtrimin e fuqive të ligjit publik dhe mbrojtjen e interesit të përgjithshëm të shtetit”, duke përdorur terminologjinë e Gjykatës Europiane të Drejtësisë<sup>18</sup>.

Prandaj, rregullat e shërbimit civil në Shtetet Anëtare janë referenca kyç për zbatimin e këtyre parimeve të së drejtës së KE.

## 2. Menaxhimi i Shërbimit Civil në kontekstin e “Administrim nëpërmjet Ligjit”

### *Menaxherë Publikë Profesionalë*

Shtetet e Europës perëndimore e kanë pranuar prej një kohe të gjatë faktin që standartet e menaxhimit dhe performanca e menaxherëve publikë janë kritike për suksesin si të performancës së përgjithshme të administratës publike ashtu edhe për përpjekjet për reformë të administratës.

Përmirësimi i performancës së administratës publike nënkupton kërkimin e standarteve më të mira të efijencës dhe efektivitetit në rendin e ligjit. Kjo zakonisht kërkon delegimin dhe decentralizimin e përgjegjësi në favor të menaxherëve publikë, të shoqëruara nga mekanizma kontrolli *ex ante* dhe *ex post*. Në një situatë të tillë, cilësia e menaxherëve publikë të veshur me këto fuqi publike, mbart një rëndësi të lartë. Për më tepër, kur hartimi i politikave kombëtare bëhet gjithmonë e më kompleks dhe gjithmonë e më i ekspozuar ndaj koordinimit ndërkombëtar, siç është rasti i Shteteve Anëtare të BE, bëhet akoma më e dukshme nevoja për menaxherë publikë të nivelit të lartë, me perspektiva të gjera dhe aftësi të koordinojnë punën e tyre si me institucione kombëtare ashtu dhe me ato ndërkombëtare.

Franca, me sistemin e saj të karrierës dhe *corps* të saj, ka tradicionalisht grupe të përcaktuar të zyrtarëve të lartë. Individët në majë të karrierës së tyre, në çdo *corps*, menaxhohen nga lart dhe asistohen në zhvillimin e karrierës nëpërmjet trajnimit dhe lëvizjes. Shteti ka një grup individësh të aftë nga i cili mund të zgjedhë kur një pozicion i lartë duhet të plotësohet. Shtete të tjera po vendosin grupe të ngjashme të përcaktuara menaxherës të nivelit të lartë që zgjidhen, emërohen, trajnohen dhe menaxhohen nga lart. Holanda, me administratën e saj të decentralizuar, po zhvillon një Shërbim Publik të Lartë që fokusohet mbi zhvillimin profesional të menaxherëve dhe përmirësimin e kapaciteteve koordinuese. Megjithatë ky lloj shërbimi civil nuk egziston ende në vendet e Europës Qëndrore dhe Lindore, disa nga këto vende po përdorin gradualisht politika të posaçme dhe mekanizma menaxhimi për zyrtarët më të lartë të shtetit. Hungaria, Latvia dhe Polonia janë shembuj të vendeve që tani po zbatojnë reforma që kanë të bëjnë me menaxherë të lartë, megjithatë me përjasje shumë të ndryshme<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Gjykata Europiane e Drejtësisë, Çështja 149/1979, Komisioni v. Belgjikës.

<sup>19</sup> Shiko SIGMA Papers, Nr. 1, Shërbimi Menaxhues i Lartë në Pushtetin Qëndror: Paraqitja e një Sistemi për Shërbimin e Lartë Civil në Vendet e Europës Qëndrore dhe Lindore, OECD, Paris, 1995.

Në sistemet e mëparshme administrative të Europës Qëndrore dhe Lindore nuk kishte njohje të një profesioni të përbashkët të administrimit shtetëror. Çdo punë brenda administratës shtetërore shihej si një punë specialisti në institucionin punëdhënës me ura të kufizuara karriere në institucione të tjera, dhe pa kritere të qarta profesionale të vlefshme diku tjetër në administratën shtetërore. Levizja ndërmjet institucioneve të ndryshme nuk inkurajohej dhe ishte e rrallë.

Nga ana tjetër, fakti që koordinimi i politikave dhe ndërmjet institucioneve bëhej brenda strukturës së partisë politike nënkuptonte që nuk kishte nevojë për përgjithësues ose menaxherë me një perspektivë më të gjerë sesa fusha e tyre teknike. Lloji i pozicioneve të përhershme menaxhuese që vërehet në nivele të larta tek shërbimet civile Perëndimore ishte, dhe është ende, në shumicën e vendeve të Europës Qëndrore dhe Lindore privilegj i klasës politike. Menaxherët e zgjedhur apolitikisht ishin, dhe në shumë raste janë ende, specialistë kompetentë në fushën e tyre të ekspertizës që japnin kontribute teknike por rrallëherë siguronin menaxhim dhe koordinim.

Reformat e shërbimit civil në vendet e Europës Qëndrore dhe Lindore duhet të synojnë gjithashtu në krijimin e profesionit të menaxhimit publik brenda shërbimit civil. Kjo mbart veprime në disa sfera: trajnimi i menaxherëve; paraqitja e rregulloreve, përcaktimi i detyrave, përgjegjësi dhe të drejtat përkatëse të stafit, me fjalë të tjera një rregullore specifike për shërbimin civil; përmirësimi i menaxhimit të personelit dhe standarteve të menaxhimit; dhe mbi të gjitha krijimi i një kuadri administrativ në të cilin zyrtarët dhe menaxherët publike të kryejnë funksionet e tyre në një mënyrë profesionale, të paanëshme, transparente dhe të kontrollueshme.

### ***Konteksti i “Administrim nëpërmjet Ligjit”***

Ky kontekst administrativ përbëhet nga disa faktorë, ndër më të rëndësishmit e së cilëve janë:

- *Cilësia e ligjit rregullator material:* Ligji rregullator furnizon kornizën për vendim-marrje në një fushë të caktuar politikash (për shembull, në planifikimin urban osë në çështjet mbi mjedisin). Me fjalë të tjera, ai përfaqëson një mjet për zyrtarët dhe një burim informimi dhe parashikimi për publikun.
- *Cilësia e së drejtës administrative procedurale:* E drejta administrative procedurale furnizon procedurat e duhura për vendim-marrje administrative, për koordinim dhe për balancimin e pushteteve, për marrëdhëniet dhe komunikimin e zyrtarëve me publikun, dhe për aftësimin e çdo pale të interesuar për t’u dëgjuar ose për të apeluar.
- *Cilësia e përgjegjshmërisë financiare dhe administrative dhe mekanizmave të kontrollit:* Këto punojnë për transparencën, furnizojnë kontrole për vendim-marrjen financiare dhe administrative, dhe furnizojnë mjete për korrigjim, ndjekje ligjore dhe dëmshpërblim.

Në të njëjtën kohë, këta tre faktorë furnizojnë vlerat dhe parimet ligjore që kontribuojnë në mënyrë vendimtare për të formuar qëndrimin dhe sjelljen e menaxherëve publike dhe pjesës tjetër të nëpunësve civilë që operojnë në kuadrin administrativ. Këto parime ligjore do të jenë thelbësore si parime udhëzuese për sjelljen dhe vendim-marrjen; ato do të zvogëlojnë mundësinë e vendimeve arbitrare duke lejuar vendim-marrje diskrecionale në kuadrin ligjor administrativ. Së fundmi, parimet e së drejtës administrative do të kontribuojnë me forcë në ngritjen e themeleve të një administrate

publike profesionale. Profesionalizimi i administratës publike është rrjedhimisht një detyrë shumë më e gjerë sesa zbatimi i rregulloreve të shërbimit civil dhe përmirësimi i menaxhimit të personelit.

Nëse nuk përmirësohet gjithashtu edhe konteksti administrativ në të cilin zyrtarët duhet të punojnë, ata mund të marrin përsëri vendime arbitrare, me komunikim të pamjaftueshëm me publikun dhe koordinim të pamjaftueshëm me institucione të tjera, edhe nëse janë në një situatë ku janë përzgjedhur bazuar në merita dhe trajtohen sistematikisht.

### ***Menaxhimi Homogjen i Shërbimit Civil***

Një problem i trashëguar nga strukturat e kaluara administrative të vendeve të Europës Qëndrore dhe Lindore është mungesa e koordinimit dhe mungesa e standarteve të përbashkëta për menaxhimin e personelit në administratën publike. Ky fragmentim duhet të riparohet dhe menaxhimi i personelit duhet të harmonizohet brenda administratës publike që të sigurohet arritja dhe mbajtja e një niveli të pranueshëm të së drejtës administrative të përbashkët dhe standarteve të shërbimit civil.

Për ta bërë këtë, duhet të merret në konsideratë një nocion i ri i shërbimit civil. Shërbimi civil duhet të shihet si një funksion menaxhimi brenda administratës publike. Ky funksion i përbashkët synon të sigurojë që parimet e së drejtës administrative, si ato që u përmendën më lart, dhe kushtet ligjore bazë, si rekrutimi dhe ngritja në detyrë të bazuar në meritë, pagësë e drejtë dhe të drejta dhe detyra të barabarta, të shpërndahen, të kuptohen dhe të mbështeten në mënyrë homogjene në tërësinë e administratës publike. Ky funksion kërkon një lloj kapaciteti qëndror për menaxhimin e shërbimit civil.

Në një sërë nga vendet e Europës Perëndimore, si Franca, Portugalia dhe Spanja, aspektet e përgjithshme të menaxhimit të shërbimit civil janë ngarkuar mbi një ministri specifike të administratës publike ose shërbimit civil. Ky menaxhim zakonisht nënkupton përgatitjen e projekt ligjeve dhe rregulloreve për shërbimin civil, organizimin ose monitorimin e rekrutimit, koordinimin e menaxhimit të burimeve njerëzore, negociimin me sindikatat e shërbimit civil në emër të shtetit, dhe organizimin e menaxhimit të aktiviteteve trajnuese të përgjithshme apo specifike nëpërmjet trupave të qëllimshëm si shkolla apo institute të administratës publike.

Në vende të tjera si Austria, Belgjika, Gjermania, Irlanda dhe Holanda, këtë rol të menaxhimit të shërbimit civil e luan Ministria e Financës ose Ministria e Punëve të Brendshme. Në Itali dhe Suedi, është krijuar një agjensi e posaçme për të negociuar me sindikatat e shërbimit civil në emër të shtetit, agjensive dhe pushtetit vendor gjithashtu.

Përgjegjësitë dhe karakteri institucional i një kapaciteti të tilla menaxhimi të shërbimit civil duhet të përcaktohen gjithashtu edhe në një ligj të shërbimit civil. Mund të jetë një njësi që përgatit vendime për Kryeministrin ose për Këshillin e Ministrave. Mund të jetë një ministri e posaçme, ose mund të jetë një institucion i veçantë që raporton tek Kryeministri. Shumë mënyra arrinxhimi janë të mundshme. E rëndësishme është që ky kapacitet qëndror të vishet me pushtet të mjaftueshëm për të menaxhuar efektivisht horizontalisht administratën publike.

## KONKLUZIONE

Ky botim është munduar të jetë një reflektim mbi ndërthurjen e parimeve të së drejtës administrative dhe standarteve të shërbimit civil. Në të njëjtën kohë, ka synuar të tregojë se si standartet dhe parimet krijojnë një kuptim të përbashkët që, kryesisht nëpërmjet Gjykatës Europiane të Drejtësisë, është shpërndarë gjerësisht në hapësirën administrative Europiane që po shfaqet. E drejta administrative buron nga marrëveshjet kushtetuese që janë të rrënjosura thellë në vlerat kulturore, sociale dhe politike të përmbajtura në doktrinat e demokracisë. Shërbimi civil është një nga elementët kryesorë të administratës publike; por meqënëse është kaq kryesor, shpesh administrata publike dhe shërbimi civil konsiderohen si sinonime.

Kjo rrjedhon në tre vërejtje kryesore mbyllëse: së pari, vlerat e shërbimit civil janë ligjërisht të detyrueshme; së dyti, rregullimi i shërbimit civil shkon përtej rregullimit të marrëdhënieve të punës ndërmjet shtetit dhe punonjësve të tij – ka të bëjë me rregullimin e njërës nga pushteteve të shtetit në një sens të gjerë. Së treti, parimet e së drejtës administrative frymëzojnë vendim-marrjen e menaxherëve publikë dhe modelojnë sjelljen e shërbimit civil në tërësi. Po kështu, këto parime përbëjnë pikat e referencës kundrejt të cilave vendosen standarte të pranueshme për shërbimet civile dhe administratat publike në Shtetet Anëtare të BE, si dhe në institucionet e BE.

### **Vlerat e Shërbimit Civil janë Parime Ligjërisht të Detyrueshme**

Shërbimi civil është i kufizuar nga parimet e ngulitura si në marrëveshjet kushtetuese ashtu edhe në të drejtën administrative. Nga kjo pikëpamje, mund të thuhet se vlerat e shërbimit civil janë vlera ligjore. Vlerat ligjore nuk janë njëlloj me vlerat etike, edhe se kanë mbivendosje të gjerë. Vlerat etike janë udhëzime për veprim dhe shkelja e tyre meriton qortim social. Vlerat ligjore, kur shkelen, kanë pasoja ligjore nëpërmjet masave disiplinore të ligjit të shërbimit civil. Nëpunësit civilë janë të kufizuar nga parimet administrative të vendosura në legjislacion.

### **Nëpunësit Civilë nuk janë vetëm Punonjës Shtetërorë**

Nëpunësit civilë janë subjekt i parimeve ligjore dhe rregullave të detyrueshme që rrjedhin nga vendosja e tyre specifike në strukturën hierarkike të shtetit. Kjo vendosje i jep formë një profesioni që merret me të drejtat themelore të qytetarëve. Rregulloret e shërbimit civil nuk rregullojnë vetëm marrëdhëniet e punës ndërmjet punëdhënësit dhe punonjësve të tij, siç bën kodi i punës. Rregulloret e shërbimit civil synojnë, nga njëra anë, të mbrojnë nëpunësit civilë në kryerjen e rolit të tyre shumë të posaçëm në shoqëritë demokratike, dhe nga ana tjetër, të forcojnë standartet profesionale me anë të çështjeve delikate me të cilat merren nëpunësit civilë. Nëpunësit civilë janë aktorë në sferën publike të shoqërisë, sferë që ndodhet në fushën e së drejtës publike.

Rrjedhimisht, është e drejta publike, dhe jo kodi i zakonshëm i punës, që duhet të rregullojë delegimin e pushtetit për të marrë vendime në emër të shtetit, përgjegjshmërinë e nëpunësve profesionalë të shtetit dhe mekanizmat për kontrollin e ekzekutimit të pushteteve publike. Kjo është atëherë një arsye themelore për të pasur një ligj të posaçëm të shërbimit civil si pjesë të së drejtës administrative. Ndryshe nga kushtet e punës, këto çështje nuk mund të përcaktohen në baza individuale dhe kontraktuale.

### **Parimet e së Drejtës Administrative Krijojnë Modele Sjelljeje për Shërbimin Civil**

Megjithatë, një sistem shërbimi civil që rregullohet nga një ligj i shërbimit civil nuk është mjaftueshëm për ta bërë një administratë publike profesionale, efiçente, efektive, të paanëshme, të bindur ndaj ligjit, dhe mirë-funksionale. Është e nevojshme të egzistojë legjislacion material dhe administrativ procedural i një cilësie të mjaftueshme. Ky legjislacion nuk do t'u japë nëpunësve civilë vetëm një mjet për të kryer detyrat e tyre dhe për të përmbushur parimet e së drejtës administrative të përshkruara më lart, por do t'u japë gjithashtu procedura të qarta për të udhëzuar punën e tyre dhe për të bërë veprimet e tyre të parashikueshme.

Gjithashtu është i nevojshëm edhe legjislacion shtesë procedural dhe material për të siguruar kontroll të mjaftueshëm të brendshëm dhe të jashtëm për administratën publike dhe shërbimin civil, veçanërisht kundrejt financës publike, kontrollit të cilësisë, mbikqyrjes procedurale, dhe mbi të gjitha për të siguruar një sistem ligjor që funksionon mirë dhe në mënyrë të pavarur, të aftë për të dëshmshpërblyer efektivisht veprimet dhe vendimet administrative nëpërmjet apelit. Kjo kërkesë nuk është vetëm për hir të sigurisë ligjore dhe besueshmërisë së administratës publike, por edhe për të siguruar mbrojtjen e nevojshme ligjore të të drejtave individuale dhe pritshmërive legjitime.

### **Parimet e së Drejtës Administrative Kontribojnë në Krijimin e një Hapësire Administrative Europiane**

Së fundi, masa në të cilën i tërë konteksti administrativ në një shtet të caktuar, duke përfshirë dhe shërbimin civil, arrin standartet e pranuarra gjerësisht, të cilat janë parashikuar në lidhje me të dhe janë konceptuar në bazë të parimeve të përbashkëta të së drejtës administrative, do të këtë rëndësi kryesore për vendet candidate për të arritur qëllimin e pranimit në BE ose, me fjalë të tjera, për t'u bërë lojtarë të plotë në Hapësirën Administrative Europiane.