

XVII Sistemi i administratës publike

NOCIONET KRYESORE:

Administrata publike; administrata shtetërore; koncepti i gjërë i shërbimit shtetëror; koncepti i kufizuar (restriktiv) i shërbimit shtetëror; hapësira administrative evropiane; parimet e besueshmërisë dhe parashikueshmërisë-intuitës (siguria juridike); parimet e hapshmërisë dhe transparencës; parimi i përgjegjësisë; parimet e efikasitetit dhe efektivitetit; sundimi i së drejtës; ligjshmëria materiale dhe formale; kompetenca ligjore; parimi i mosdiskriminimit; parimi i trajtimit të njëjtë; proporcionaliteti; parimi procedurës fer ; kryerja e punës në kohë; diskrecioni; integriteti profesional.

PYETJE:

- 1. Çka nënkuptohet me nocionin Administratë publike në RM?**
- 2. Çka nënkuptohet me nocionin Administratë shtetërore në RM?**
- 3. Ç'është dallimi mes konceptit të gjërë dhe të kufizuar të shërbimit shtetëror?**
- 4. Përshkruani idenë për "Hapësirën Administrative Evropiane,,!**
- 5. Ç'është qëllimi që duhet të arrihet nëpërmjet sigurimit të besueshmërisë dhe parashikueshmërisë-intuitës?**
- 6. Ç'është "sundimi i së drejtës"?**
- 7. Ç'është parimi i ligjshmërisë në raport me administratën publike?**
- 8. Ç'është parimi i proporcionalitetit?**
- 9. Ç'është parimi i procedurës fer?**
- 10. A janë vendimet diskrecionale vendime arbitrare?**
- 11. Ç'është efektiviteti , si parim në administratën publike?**

1. Administrata publike, Administrata shtetwrore, Administrata në Vetqeverisjen lokale.

Për përcaktimin e administratës në kuptim të përgjithshëm ngusht është i lidhur kuptimi për seksionin publik si tërësi e cila përbëhet nga dy segmente të varura dhe ngushtë të lidhura në mes veti, të cilat sipas natyrës dhe burimeve të legjitimitetit të tyre janë skajshmërishtë të ndryshme, dhe atë: politika dhe administrata.

Segmenti i politikës bazohet në besueshmërinë e opinionit që shprehet në zgjedhjet e lira dhe që vërtetohet pas përfundimit të çdo mandati. Administrata bazohet në aftësitë dhe kapacitetet profesionale të nëpunësve të saj, e cila verifikohet në garat e hapura për hyrje në shërbim, në pajtim me kushtet e parapara me ligj.

Për nocionet administratë publike dhe shtetërore nuk ka definicion të përgjithshëm që është i vlefshëm në çdo sistem konkret. Përfshirja e administratës publike dhe shtetërore dallon nga vendi në vend varësisht nga historia e shtetit, dispozitat kushtetuese, rregullativa ligjore, tradita administrative, zhvillimi, etj. Përfshirja e administratës publike gjithashtu është e ndryshme në ndryshime si shkak i tendencave për privatizimin e veprimtarive të caktuara të sektori publik në vitet e 80 dhe 90 të shekullit XX.

Prapë se prapë nocioni *administratë publike* është nocion më i gjerë dhe e përfshin edhe nocionin *administratë shtetërore* (civil service) si bërthamë qendrore e administratës publike.

Janë definuar dy koncepte për definimin e shërbimit shtetëror : koncepti i gjerë dhe koncepti i kufizuar i shërbimit shtetëror.

Sipas *konceptit të gjerë*, të gjithë ose numri më i madh i nëpunësve publikë janë të përfshirë në suazat e shërbimit shtetëror sepse konsiderohet se çdo nëpunës publikë është pjesë e makinerisë ekzekutive të shtetit. Nga kjo rrjedh se ata kanë status të nëpunësve shtetërorë dhe për ta vlejné rregullat ligjore dhe nënligjore të cilat e rregullojnë shërbimin shtetëror. Koncepti i gjerë i administratës shtetërore mbisundon në pjesën më të madhe të vendeve antare të Bashkimit Evropian siç janë: Franca, Irlanda, Holanda, Spanja, Portugalia, Suedia, Belgjika, Greqia.

Sipas *konceptit të kufizuar* i cili haset në Gjermani, Austri, Lluksenburg, Danimarkë, kurse prej para pak kohësh edhe në Itali si edhe në vendet në tranzicion nga Europa Lindore dhe Qëndrore, në administratën shtetërore hynë bërthama e administratës publike, e cila përfshin nëpunësit që kryejné punë drejtpërdrejt të lidhura me kryerjen e funksioneve të shtetit, respektivisht kanë autorizime të bartura dhe kompetencë ligjore të ushtrojnë pushtet publik, të propozojné politikë ose instrumente rregullative ose të japin këshilla për ta, t'i ekzekutojnë ose zbatojné ligjet, të vendosin për të drejtat dhe interesat e qytetarëve dhe personave juridikë. Në këto vende vetëm një pjesë e nëpunësve të administratës publike kanë status të nëpunësve shtetëror, ndërsa ata që nuk janë nëpunës shtetëror- administrata publike i konsideron si persona që kryejné profesion të caktuar në sektorin publik, respektivisht në korniza të shërbimeve publike të financuara nga buxheti i shtetit.

Në Republikën e Maqedonisë është pranuar koncepti restriktiv (i kufizuar) i administratës shtetërore. Administrata në tri degët e pushtetit- ligjvënës ekzekutive dhe gjyqësore dhe administrata në organet e tjera shtetërore është e përfshirë me nocionin administratë shtetërore. Administrata

në veprimtaritë me interes publik për shtetin futet në konceptin e gjërë të administratës publike. Kriteri themelor për këtë përkufizim nuk është financimi i funksioneve të caktuara nga buxheti i Republikës, por vetë funksionet që i kryen administrata shtetërore dhe publike: kryerje e punëve të lidhura me funksionet e shtetit nga njëra anë dhe dhënia e shërbimeve publike nga ana tjetër.

Për këtë shkak administrata shtetërore i përfshinë nëpunësit shtetëror në organet e administratës shtetërore, në shërbimet profesionale në qeveri, në shërbimet profesionale në Kuvendin e RM-së, te kryetari i Republikës, Gjykata dhe organet shtetërore siç janë :Enti shtetëror për revizion, Avokati popullor, Gjykata kushtetuese, Këshilli gjyqësor republikan, Agjencioni për nëpunës shtetëror dhe Prokuroria publike.

Me nocionin administratë publike përfshihen të punësuarit në vetë administratën lokale, në veprimtaritë e arsimit, shëndetësisë, kulturës, shkencës dhe veprimtaritë sociale si dhe të punësuarit në organet shtetërore dhe organet në tri shtyllat e pushtetit që nuk kanë status të nëpunësve shtetërorë (personeli ndihmës).

Të punësuarit në njësitë e vetëadministratës lokale dhe të qytetit të Shkupit përfshihen në kuptimin e nocionit administratë publike. Mirëpo, me aprovimin e ligjit për nëpunës shtetërorë për një pjesë të këtyre të punësuarve përshtatshëmrisht zbatohen rregullat që vlejné për nëpunësit shtetërorë.

1. Ideja për „ Hapësirë Administrative Evropiane “ dhe Parimet e Administratës Publike¹(H.A.E.)

1.1 Çështë Hapësira Administrative Evropiane (H.A.E.)

Një nga motivet kryesore për realizimin e reformave në administratën publike në vendet e Europës Lindore dhe Qendrore duke përfshirë edhe Republikën e Maqedonisë është hyrja në Bashkimin European.

Nga aspekti i procesit të hyrjes në Bashkimin European, qëllimet dhe përmbajtja e reformave në sekcione të veçanta që i mbulon administrata janë të qarta për pjesën më të madhe të politikave të sektorëve, vlen ose ka ndikim *asquis cummunaitaire*² që vendet duhet drjtpërdrejtë ta zbatojné ose ta transponojné në ligjet vendore para se ta zbatojné dhe t'a sigurojnë zbatimin e tyre. Por, në raport me vënien e modelit të administratës publike dhe vet sistemi i udhëheqjes nuk ekziston *asquis cummunaitare* i Bashkimit. Pra qëllimet dhe përmbajtja e reformave të sistemit (jo të sekcioneve të veçanta) te administratës publike janë më pak të qarta në mungesë të *asquis* që do të shërbente si udhëheqës në vendosjen e këtyre qëllimeve. Me fjalë tjera, në sekcionet e veçanta që i mbulon administrata (si p.sh. konkurenca e lirë, mjedisi jetësor, telekomunikacionet, bujqësia, politika industriale, shkenca dhe hulumtimet, etj). Ekziston legjislatura administrative-materiale, sektoriale e Bashkimit të cilën shteti kandidat për hyrje në Bashkimin European duhet t'i ndjek nga e cila

¹ Ideja për „ Hapësirën administrative Euripiane” ëwshtë arsyetuar në *Eropean Principles for PublicAdministration*, SIGMA Papers No. 27.Kjo pjesë është bazuar plotësisht mbi dokumentin e shënuar .

² Llegjislacioni i plotë i BE-së.

tërthorazi dalin qëllimet dhe përmbajtja e reformave në këto sekcione, me qëllim harmonizimi deri në atë nivel që është e mjaftueshme për vendin-anëtare në Bashkimin European. Por, në raport të asaj, çfarë modeli të administratës publike duhet të ekzistojë në vendin konkret me qëllim që të përmbushen kushtet për hyrje apo anëtarim në Bashkimin nuk ekziston legjislacioni i domosdoshëm i bashkimit. Pikë së pari për shkak të faktit që vetëvendet anëtare dallojnë, respektivisht kanë tradita juridike të ndryshme dhe sisteme udhëheqëse (gubernante). Tekstet kushtetuese bazë të Bashkimit (marrëveshja e Romës dhe marrëveshja e Maastrichtit) nuk mbështesin dispozita për sistemin e administratës publike në vendet e veçanta anëtare. Përkundazi vendet anëtare kanë shkallë të gjërë të autonomisë dhe diskrecion në raport të vendosjes së sistemit të administratës dhe udhëheqjes, derisa ai sistem vendoset dhe funksionon në suaza të regjimit politik, demokratik dhe e përmban të njëjtin.

Por, mes shteteve të zhvilluara demokratike sot ekziston konsensus për komponentet bazë të udhëheqjes së mirë, të cilat i përfshinë parimet vijuese të sundimit të së drejtës: besueshmëri (reliability), parashikueshmëri-intuite, përgjegjësi dhe transparencë, si dhe kompetenca teknike dhe menaxhuese (udhëheqëse), kapaciteti organizativ dhe pjesëmarrje e qytetarëve në procesin vendimarrjes. Ky konsensus ka sjell deri në përcaktimin e parimeve të administratës publike të cilët janë të përbashkëta për vendet anëtare të Bashkimit European dhe të cilat janë të definuara dhe të rafinuara edhe me vendimet e Gjykatës Europiane të drejtësisë. „Parimet e përbashkëta të administratës publike në mes të vendeve anëtare të BE. paraqesin kushte për hapësirën administrative Europiane “(H.A.E.). H.A.E. përfshin grup standardesh të përbashkëta për veprim në kuadër të administratës publike që janë të definuara me ligj dhe zbatohen në praktikë nëpërmjet procedurave dhe mekanizmave për përgjegjësi.

Vendet anëtare të Bashkimit European këto standarde bashkë me parimet e përcaktuara në Kushtetutë zakonisht janë të vendosura ose barten nëpërmjet grupit të ligjeve administrative, ligjet për qasje të lirë deri tek informacionet dhe ligjet për shërbimin shtetëror.”³

Ideja për H.A.E. është e marrë nga idetë më të njohura për hapësirën ekonomike Europiane dhe hapësirën sociale Europiane. Kontaktet konstante mes përfaqësuesëve të administratave kombëtare të vendeve anëtare dhe të kontaktit të tyre me komisionin European, zhvillimin e sistemit european të së drejtës administrative nëpërmjet praktikës gjyqësore të Gjykatës Europiane të drejtësisë, kërkesa *acquis communautaire* të zbatohet me shkallë të njëjtë të besueshmërisë në tërë teritorin e Bashkimit dhe standardet e përbashkëta dhe vlerat e administratës publike, kanë çuar deri në një nivel të bashkimit përkatësisht afrimit mes vendeve anëtare që përshkruhet si hapësirë administrative europiane. Është e pamundshme administrata kombëtare e vendit të caktuar – anëtare të zbatojë dhe ekzekutojë ligjet vendore duke zbatuar parimet e caktuara dhe standardet të cilat dallohen nga parimet dhe standardet që kërkohen të zbatohen gjatë zbatimit dhe ekzekutimit të ligjeve Europiane, përkatësisht *acquis communautaire*. Pra, ajo që vihet si parim dhe kërkohet si standard në ekzekutimin shkallë shkallë të ligjeve Europiane bëhet edhe parim vendor dhe standard (i ashtuquajtur fenomen i infektimit të ligjeve nacionale

³ Ibid, fq .5.

me parimet juridike të Bashkimit European ose Europizimi i administratës kombëtare dhe të drejtës administrative).

Edhe pse H.A.E. formalisht nuk paraqet pjesë *acquis communautaire*, ajo duhet të shërbejë si një lloj udhëheqës i reformave administrative në vendet që dëshirojnë të hyjnë në Bashkimin pasi “shkalla deri ku vendi i caktuar kandidat i ndan këto parime të administratës publike dhe u përmbahet standardeve të H.A.E. i jep indikacione për kapacitetin e administratës publike të saj për zbatim efektiv të *acquis communautaire*, në pajtim me kriteret e dhëna në mënyrë eksplicite nga Këshilli European në Kopenhagë dhe në Madrid”.⁴ D.m.th. pavarësisht nga aranzhmanet konkrete institucionale të administratës në vendet e veçanta, administratat publike kombëtare duhet t’i pranojnë parimet dhe t’u përmbahen standardeve të cilat janë të përbashkëta me vendet anëtare të BE-së, dhe mëtutjue pavarësisht nga garanca kushtetuese e tyre ose e dhënë në ligj, resurset njerëzore si element themelor në administratë janë instrumentet qendrore që mundet ose ta sigurojnë ose ta pengojnë pranimin e parimeve themelore dhe standardeve në përditshmërinë reale të punës së administratës, përkatësisht ti bartin në aktivitetet reale dhe vendimet me këto parime dhe standarde, ngriten në vlera juridike të administratës publike.

2.2. Parimet kryesore administrative të përbashkëta për vendet Europiane

Shumë nga parimet që do të arsyetohen më poshtë në tekst, është rëndë të definohen për shkak të karakterit evaziv (të papërcaktuar, vështirë të kapshëm) dhe përshtatshmërisë së tyre, të zbatohen dhe të përshtaten në situata të ndryshme dhe kundërthënëse. Edhe pse kufijtë konceptual të zbatimit të tyre zakonisht çdoherë janë të paqarta dhe të papërcaktuara, ato janë ekskluzivisht të rëndësishme si nga aspekti i krijimit të legjislacionit ashtu edhe nga aspekti i zbatimit të tyre. Pikërisht për shkak të natyrës së tillë të tyre ato shfrytëzohen si burim për mbushjen e zbrazëtirave juridike dhe si instrumente udhëheqëse për interpretimin e dispozitave të tjera ligjore dhe nënligjore të paqarta ose jo mjaft të qarta. Parimet e përbashkëta që takohen në të drejtat administrative të të gjitha vendeve europiane, në përgjithësi janë të grupuara si parime të besueshmërisë dhe parashikueshmërisë, transparencës, përgjegjësis, efiaksitetit dhe efektivitetit.

2.2.1. Besueshmëria dhe parashikueshmëria (siguria juridike)

Parimet e besueshmërisë dhe parashikueshmëris në veprimet dhe vendimet e administratës publike, të cilat gjithashtu quhen edhe *parimet e sigurisë juridike*, përkatësisht përmbajnë një varg parimesh dhe mekanizmash të cilët kanë për qëllim ta eliminojnë arbitralitetin në kryerjen e punëve publike.

Mes tyre gjithashtu është koncepti *i sundimit të së drejtës (rule of law, rechtsstaat, etat de droit)*, i cili supozon *parimin e ligjshmërisë (principe de legalite)*. Sundimi i së drejtës si formë i së drejtës kupton se asnjë pushtet nuk mund të realizohet në mënyrë tjetër përpos në pajtim me procedurën, parimet dhe kufizimet e caktuara me ligj, dhe çdo kryetar mund të shfrytëzojë mjete juridike, mekanizëm për përmirësimin e çdo akti ose veprimi që paraqet thyerje

⁴ Ibid, fq . 5. Më konkretisht për kushtet nga Kopenhagen dhe Madridi shih në kreun për BE-në

të ligjit kundër çdo tjetri, pa marrë parasysh fuqinë që ai posedon, si dhe kundër bartësve të vetë pushtetit shtetëror.⁵

Sundimi i së drejtës i cili si koncept bazohet në idenë e ndarjes së pushtetit, siguron kufizimin e pushtetit dhe nënshtrimin e pushtetit ndaj ligjit në vend të pushtetit të individëve. Parimi i ligjshmërisë (më i afërt nga teoria juridike franceze) krijon efekte praktike të ngjajshme si edhe sundimi i së drejtës (si koncept britanik).

Nga aspekti i administratës publike, parimi i sundimit të së drejtës, esencialisht do të thotë se administrata publike kompetencat e veta i kryen në pajtim me ligjin. Ky formulim i përgjithshëm përmban 3 aspekte themelore: *ligjshmërinë materiale, ligjshmërinë procedurale (formale)* dhe aspektin e *kompetencës ligjore*.

Pikë së pari administrata publike vendimet i sjell duke zbatuar rregullat e përgjithshme juridike paanësisht dhe pavarësisht në raport me çdo individ për të cilin vlejnë ato rregulla. Kjo do të thotë se në bazë të parimit të *mosdiskriminimit* dhe *parimit të trajtimit të njëjtë* duke pasur llogari për mbajtjen e vendimeve të jetë në pajtim dhe në suaza të ligjit.

Më tutje gjatë sjelljes së vendimeve administrate duhet t'u përmbahet rregullave të caktuara me ligj gjatë procedurës. Përmbajtja ndaj rregullave procedurale kontribuon për sigurinë juridike dhe mbrojtjen e të drejtave dhe interesave të qytetarëve dhe interesit publik. Mospërmbajtja ndaj rregullave procedurale sjell deri te vendimet joligjore në administratë.

Perfundimisht dhe kryesisht, që të jetë në gjendje të veprjë dhe të sjell vendime të caktuara, administrata publike duhet të jetë e autorizuar me ligj. Organet administrative, autorizimet e veta i marrin nga burimet juridike dhe i kanë vetëm ato autorizime që i janë dhënë me ligj. Nga kjo, parimi i *kompetencës ligjore* është ngusht i lidhur me zbatimin e sundimit të së drejtës. Ky parim do të thotë se ekziston autorizimi i dhënë eksplicit dhe me ligj për vendosje për punë të caktuara ose çështje me interes publik me të cilën mundësohet jo vetëm veprimi i administratës në atë drejtim por edhe marrja e obligimeve për veprimin e saj. Parimi i kompetencës ligjore zbatohet rreptë në kuadër të administratës-vendimi i marrë nga organi jokompetent është i paligjshëm.

Parimi i *proporcionalitetit*, i cili e përmban besueshmërinë dhe parashikueshmërinë-intuitën e administratës publike, thelbësisht kupton se veprimet administrative duhet të jenë proporcionale me qëllimin që duhet të arrihet në pajtim me ligjin. Parimi i proporcionalitetit që është i lidhur me "arsyeshmërinë" (afat i arsyeshëm, mënyrë e arsyeshme), veçanërisht është i zhvilluar dhe i përmbajtur nga Gjykata Europiane e drejtësisë.

Parimi i *procedurës fer* përmba parimin e ligjshmërisë. Kjo do të thotë ekzistim i procedurave të cilat e mbrojnë zbatimin e drejtë dhe të pranueshëm të ligjit dhe sigurojnë respektim të vlerave sociale, siç është respektimi i qytetarëve dhe mbrojtja e krenarisë së tyre. Parimi i dëgjimit të palëve dhe njoftimit të tyre me faktet dhe respektimi i qytetarëve dhe mbrojtja e krenarisë së tyre. Parimi i dëgjimit të palëve dhe njoftimi i tyre me faktet dhe çështjet, si dhe informimi i *palëve të interesuara* do të thotë zbatim të drejtpërdrejtë të procedurës fer. Marrja e veprimeve në kohë dhe sjellja e vendimeve në administratën publike, gjithashtu i përmban parimet e besueshmërisë dhe parashikueshmërisë-intuitës.

⁵ Shih *Dictionary of Political Thought*, Roger Scruton, Pan Books & The Macmillans Press, 1983, fq.415.

Mosmarrja e veprimeve dhe mosnjellja e vendimeve në afate ligjore të caktuara, shpesh krijojnë pasoja të dëmshme për interesin publik dhe privat.

Në raport të ngushtë me besueshmërinë dhe parashikueshmërinë-intuitën në administratë është koncepti i *diskrecionit* të administratës i cili nuk duhet të barazohet me arbitraritetin. Vendimet diskrecionale nuk janë vendime joligjore, por vendime për të cilat në suaza të kufizimeve të caktuara me ligj ekziston shkallë relevante e zgjedhjes dhe vlerësimi i lirë i sjellësit të vendimit, por parimet themelore siç janë: procedurës fer, proporcionaliteti, arsyeshmëria, trajtimi i njëjtë, qëllimi i mirë, janë gjithashtu obligative.

Besueshmëria dhe parashikueshmëria- intuita, në administratën publike në çdo rast përmbajnë konceptin e administratës publike dhe profesionale. *Integriteti profesional* i administratës bazohet të idenë e paanshmërisë dhe pavarësisë profesionale, respektivisht punë dhe vendimarrje të administratës e cila nuk është e ngatëruar nga anshmëria për krijimin e rezultateve të caktuara ose vlerësim i gabuar, joreal, i paarsyeshëm, i situatës së caktuar nga arsyet siç janë : konflikti i interesave, paragjykimi, korupcioni, frika ose kërcënimi dhe ambicja për përparim në karrierë.

2.2.2. Publiciteti dhe transparenca

Parimi i *publicitetit dhe transparencës* supozojnë se administrata është e kapshme për hulumtim "nga jashtë" dhe se çdo kush ka të drejtë t'i dijë arsyet që kanë sjell deri te një vendim i caktuar ose veprim i administratës, nëse është i dëmtuar nga ato. Publiciteti dhe transparenca të cilat përmbajnë realizimin e parimeve të sundimit të së drejtës, përgjegjësisë dhe barabarsisë para ligjit, duhet të jenë praktike dhe rregullat e administratës, përveç në rastet ekskluzive për mbrojtjen e sigurisë nacionale, mbrojtjen e të dhënave personale, etj.

Parimet e publicitetit dhe transparencës kanë dy qëllime kryesore : të mbrojnë interesin publik, duke zvogëluar mundësitë për keqpërdorim dhe korupcion, dhe mundësojnë mbrojtje efikase të të drejtave individuale, duke siguruar arsyetim për vendimet e marra të administratës.

Vlera e pushtetit publik zhvillohet në vitet e 60-ta të shekullit XX në vendet e Europës Perëndimore, deri atëherë rregull i përdorur më së shumti, me përjashtim të Suedisë ka qenë administrata e mbyllur dhe sekrete. Prej atëherë pushteti publik konsiderohet si standard ekskluzivisht i rëndësishëm në funksionin e administratës.

2.2.3. Përgjegjësia

Përgjegjësia nënkupton se çdo organ administrativ jep llogari dhe e arsyeton punën e vet para organit tjetër kompetent administrativ, ekzekutiv, ligjvënës ose gjyqësor.

Përgjegjësia në administratën publike sigurohet nëpërmjet të shumë procedurave formale nëpërmjet të së cilave sigurohet respektimi i parimeve të sundimit të së drejtës, publicitetit, transparencës, barabarsisë, efikasitetit, efektivitetit, parashikueshmërisë-intuitës dhe besueshmërisë së administratës publike.

Me çështjen e përgjegjësisë së administratës, ngush është e lidhur çështja e mbykqyrjes që ka qëllim të sigurojë punë ligjore të administratës. Mbikqyrja

mbi administratën paraqitet me forma të ndryshme (Gjykata, Ombudsmani , Revizioni intern dhe shtetëror, Inspektorati, Prokurori publik, Organi më i lartë, Organi ligjvënës ose Komitetet e tij, etj), nëpërmjet të cilave kontrollohet ligjshmëria në punën e administratës dhe ka për qëllim të mbrojtë si interesin publik ashtu edhe interesin individual.

2.2.4. Efikasiteti dhe efektiviteti

Efikasiteti do të thotë mbajtja e bashkëraporteve në mes të resurseve të angazhuara dhe të rezultateve të arritura. Efikasiteti është parim relativisht i ri i administratës publike, i cili depërtimin e vet e realizoi me paraqitjen e menaxhimit të vlerave nga sektori privat në atë publik. Në kushte të kufizimeve fiskale, në shumë shtete, dhënia efikase e shërbimeve publike nga ana e shtetit shumë e më tepër fiton vlerë.

Efektiviteti në raport me administratën publike don të thotë me punë të saj mundësohet krijim të suksesshëm të qëllimeve ose zgjedhjeve problemeve të cilat janë caktuar me ligj. Efektiviteti është lidhur më vlerësim të politikave që zbatohen dhe me suksesin e zbatimit të tyre nga ana e administratës.

Në disa kushtetuta të reja të vendeve të Europës Perëndimore, si ajo spanjoll e vitit 1978, parimet e efikasitetit dhe efektivitetit janë ngritur në nivel të parimeve kushtetuese, kurse në të drejtën administrative në shumë vende të tjera "3-E" parimet (ekonomizim, efikasitet dhe efektivitet) janë në vend të rëndësishëm në punën dhe vendimet e administratës publike, transparencës dhe përgjegjësisë.

" E drejta e komunitetit Europiane gjithashtu kërkon administratë efikase, veçanërisht në pikëpamje të zbatimit të direktivave dhe rregullave të bashkësisë. Kjo ka detyruar që disa vende anëtare të modifikojnë disa nga strukturat organizative dhe administrative vendore dhe aranzhmane për sjelljen e vendimeve me qëllim që të kenë mundësi që në mënyrë më efikase dhe efektive ta zbatojnë Legjislacionin Europian dhe në mënyrë gjenerale të sigurojnë bashkëpunim efektiv me institucionet e bashkësisë..."⁶

2.3. Prezenca e parimeve të përbashkëta administrative në administratën publike të RM-së

Administrata publike e ndonjë shteti që do t'i afrohet Bashkimit duhet të arijë nivelin e besueshmërisë në zbatimin e *acquis communitaire* dhe nivelin e kualitetit të administratës e cila ekziston në suaza të H.A.E. Gjatë kësaj, shënjestra duhet të vendoset në mesataren që gjendet në vendet anëtare në momentin e afrimit real drejt Bashkimit duke marrë parasysh atë se kjo mesatare si dhe shkalla e integritimit mes vendeve europiane është kategori e ndryshueshme dhe evolutive.

Ekzistimi i parimeve të përbashkëta relativisht lehtë mund të detektohet në Kushtetutën dhe ligjet e një vendi. Garancia formale juridike e tyre dhe ekzistimi i një aspekti që do të thotë sigurimi i kushteve juridike për sjellje, veprim dhe vendosje të administratës në mënyrë që është e krahasueshme ose kompatible me atë që zhvillohet në H.A.E. Sa janë ato realisht të zbatueshme, të jetësueshme në sjelljet e përditshme të administratës, është aspekti i dytë sipas të

⁶ *European Principles for Public Administration*, SIGMA Papers No. 27, faqe 14.

cilit matet kapaciteti i administratës së një vendi që ta zbatojë *acquis communautaire* të formalizuar e sipas kësaj edhe gatishmëria e saj t'i afrohet Bashkimit.

Si sqarim plotësues por edhe tentim që të shihet ekzistimi formalo juridik i parimeve bazë të përbashkëta të H.A.E. në kontekst me RM-në në këtë pjesë janë dhënë shembuj të dispozitave kushtetuese dhe ligjore me të cilat përfshihen këto parime, pa hyrë në vlerësimin e zbatimit real të tyre dhe pa ambicje shembujt e përmendur të përfaqësojnë listë detale (të hollësishme) si vërtetim për ekzistimin e të njëjtave.

Sundimi i së drejtës është përcaktuar si vlerë bazike e rregullimit kushtetues të RM-së.⁷ Neni 51 i kushtetutës përcakton se në RM-ë ligjet detyrimisht duhet të jenë në pajtim me kushtetutën, kurse të gjitha dispozitat e tjera me kushtetutën dhe me ligjin si dhe çdo kush (pa përjashtim) ka obligim të respektojë Kushtetutën dhe ligjet. Kushtetuta më tej përcakton se kryetari i RM-së të drejtat dhe obligimet e veta i kryen në bazë dhe në suaza të Kushtetutës dhe ligjeve, dhe përcakton përgjegjësin dhe procedurën e përgjegjësisë të kryetarit në rast të shkeljes së Kushtetutës dhe ligjeve gjatë kryerjes së të drejtave dhe detyrave të tij.⁸ Në shumë nene të tjera⁹, Kushtetuta në mënyrë eksplicite e shpreh parimin e ligjshmërisë në raport me ekzekutimin e kompetencave të bartësve të pushtetit ekzekutiv, gjyqësorë dhe organeve të tjera siç është Prokurori publik. Autorizimet për veprimtarin dhe vendimmarrjen e tyre, detyrimisht duhet të rrjedhin nga Kushtetuta ose ligji si dhe suazat e veprimeve të tyre janë të limituara dhe të përcaktuara me Kushtetutë ose me ligj.

Parimi i ligjshmërisë, në kuadër të administratës shtetërore në RM-ë është i ngritur në nivel të parimit kushtetues. Neni 96 i Kushtetutës së RM-së përcakton se organet e administratës shtetërore, punët nga kompetenca e tyre i kryejnë në mënyrë të pavarur në bazë dhe suaza të Kushtetutës dhe të ligjeve. Parimet kushtetuese të mosdiskriminimit dhe trjetimit të njëjtë të dhënë në nenin 9 të Kushtetutës së RM-së janë të obligueshme edhe për punën e organeve të administratës shtetërore dhe të administratës publike në kuptim të gjerë dhe ata detyrimisht duhet t'u përmbahen atyre (qytetarët e RM-së janë të barabartë në liritë dhe të drejtat pa dallim nga gjinia, raca, ngjyra e lëkurës, prejardhja nacionale e sociale, bindja politike e fetare, statusi material e shoqëror. Qytetarët para Kushtetutës dhe ligjeve janë të barabartë).

Parimi i ligjshmërisë është përcaktuar si parim themelor edhe në ligjin për organizimin dhe punën e organeve të administratës shtetërore, i cili përveç saj përcakton se organet e administratës shtetërore kompetencat e veta të përcaktuara me ligj (kompetencat ligjore) i kryejnë në bazë të parimeve të ligjshmërisë, përgjegjësisë, efikasitetit, ekonomizimit, transparencës, barabarsisë dhe parashikueshmërisë- intuitës.

Edhe në ligjin për procedurën e përgjithshme administrative parimi i ligjshmërisë është përcaktuar si parim themelor ndaj tij patjetër duhet të përmbahet, përveç organeve shtetërore edhe organizatat e tjera publike, entet dhe institucionet të cilave me ligj u është besuar kryerja e autorizimeve publike.

Ligji për procedurën e përgjithshme administrative vendos lidhje direkte në mes të parimit të ligjshmërisë dhe sjelljes së vendimeve diskrecionale në atë

⁷ Neni 8 i Kushtetutës së RM-së

⁸ Neni 79, pika 2, neni 98, neni 106 i Kushtetutës së RM-së.

⁹ Neni 88, pika 2, neni 98 pika 2, neni 106 i Kushtetutës së RM-së.

mënyrë që në nenin¹⁰ ku rregullon parimin e ligjshmërisë parasheh se: 1) në punët administrative në të cilat organi në bazë të ligjit ose dispozitës të bazuar në ligj është i autorizuar të vendosë sipas vlerësimit të lirë aktvendimin, detyrimisht duhet t'a sjellë në kufijtë e autorizimit dhe në pajtim me qëllimin për të cilin është dhënë autorizimi. Vendosja diskreionale nuk është jashtë ligjit, përkundrazi organi kompetent është i limituar si me ekzistimin e autorizimit eksplicit (të prerë kategorik) të dhënë në ligjin material ose në dispozitë të bazuar në ligj që të vendosë për punë të caktuar administrative sipas vlerësimit të lirë (vendosje diskreionale), gjithashtu edhe me vendosje për atë çështje në kufijtë e autorizimit, si dhe me parimin e proporcionalitetit - aktvendimi detyrimisht duhet të jetë në pajtim me qëllimin për çka është dhënë autorizimi.2) dispozitat e ligjit vlejné edhe në raste të sjelljes së vendimeve diskreionale, çka do të thotë se vendosja sipas vlerësimit të lirë nuk zhvillohet as jashtë ligjit procedural, por gjatë saj parashihen të gjitha rregullat procedurale të parapara në të.

Në RM-së ekziston traditë e gjatë e zbatimit të ligjit të kodifikuar të procedurës së përgjithshme administrative, nëse merret parasysh përvoja e ekzistimit në ish-RSFJ nga kjo rrjedh se garancitë procedurale për drejtësi në procedurë (parimi i procedurës fer dhe parimet plotësuese që e përmbajnë) në ligj janë të përfaqësuar një periudhë të gjatë kohore. Përveç parimit të dëgjimit të palëve i cili është një nga parimet themelore të procedurës, njoftimi i palës për të gjitha faktet relevante dhe provave si dhe informimi i palëve të interesuara, Ligji ynë si parime themelore përmba parimin e të vërtetës materiale¹¹ dhe ndihmën e palës së paditur¹² e cila i jepet me qëllim që në mënyrë më efektive të mbrohen të drejtat dhe interesat juridike të saj gjatë fazave të ndryshme të procedurës. Nga aspekti i sigurisë juridike (parimi i besueshmërisë dhe pashikueshmërisë-intuitës) posaçërisht i rëndësishëm është parimi i plotëfuqishmërisë së aktvendimit¹³ në procedurën administrative që e përmban ky ligj. Integriteti profesional (paanshmëria dhe pavarësia) e përmbajtur me parimin e pavarësisë në vendosje, vlerësimin e lirë të provave dhe mbrojtja e të drejtave të qytetarëve dhe mbrojtja e interesit publik¹⁴. në ligj janë prezent edhe parimi i ekonomizimit dhe efikasitetit të procedurës¹⁵. Nga aspekti i transparencës të punës së administratës, dhënia e arsytimit të shkakut në të cilat bazohet një akt administrativ ose vendim është praktikë shumëvjeçare në RM-së. Ligji për procedurë të përgjithshme administrative përmban dispozita detale për përmbajtjen e arsytimit, si pjesë përbërëse e çdo aktvendimi.¹⁶

Parimi i publicitetit dhe transparenca dhe participimi i qytetarëve në procesin e sjelljes së vendimeve janë edhe dispozitat e ligjit për organizimin dhe punën e organeve të administratës shtetërore me të cilat rregullohet informimi i opinionit për punën e tyre dhe sigurimi i proceseve konsultative me qytetarët gjatë përgaditjes së ligjeve dhe dispozitave të tjera.¹⁷

Ligji për nëpunësit shtetëror përcakton se nëpunësit shtetërorë i kryejnë punët që kanë të bëjnë me funksionet e shtetit në pajtim me Kushtetutën dhe

¹⁰ Neni 4 i Ligjit për Procedurën e përgjithshme administrative.

¹¹ Neni 7 i Ligjit për procedurën e përgjithshme administrative.

¹² Neni 14 i Ligjit për procedurën e përgjithshme administrative.

¹³ Neni 12 i Ligjit për procedurën e përgjithshme administrative.

¹⁴ Nenet 10,9 dhe 5 të Ligjit për procedurën e përgjithshme administrative .

¹⁵ Nenet 6 dhe 13 të Ligjit për procedurën e përgjithshme administrative.

¹⁶ Neni 209,245, i Ligjit për procedurën e përgjithshme administrative.

¹⁷ Nenet 9 dhe 10 të Ligjit për procedurën e përgjithshme administrative.

ligjin (parimi i ligjshmërisë), në mënyrë profesionale, politikisht neutrale dhe paanësisht¹⁸ dhe përmban mekanizma për përgjegjësi të nëpunësve shtetërorë (përgjegjësia disiplinore dhe materiale).

Përgjegjësia e administratës shtetërore si dhe e shërbimeve publike, enteve, ndërmarrjeve publike dhe personave fizikë e juridikë të cilëve u është besuar kryerja e autorizimeve publike me ligj, gjithashtu është operacionalizuar nëpërmjet mekanizmave ligjore të mbyqyrjes nga ana e pushtetit ekzekutiv, organeve më të larta administrative, kontrollit gjyqësor, institucionit ombudsman si dhe nga ana e revizionit intern shtetëror .

¹⁸ Neni 2 i Ligjit për nëpunësit shtetërorë.