

Alma Faskaj-Vokopola

**REPUBLIKA E SHQIPËRISË
UNIVERSITETI I TIRANËS
FAKULTETI I DREJTËSISË**

PROCEDIMI ADMINISTRATIV NË REPUBLIKËN E SHQIPËRISË

Disertacion Doktorature

PUNOI

ALMA FASKAJ-VOKOPOLA

UDHËHEQËSE SHKENCORE

PROF. DR. ARTA MANDRO-BALILI

Tiranë 2013

© E drejta e autorit: Alma Faskaj-Vokopola

Ky punim shkencor është formatuar sipas kërkesave të Rregullores së Rektoratit “Për Organizimin e Programeve të Studimit të Doktoratave”, miratuar në Mbledhjen e Senatit Akademik të Universitetit të Tiranës me vendimin nr.20, datë 13.11.2008.

Alma Faskaj-Vokopola

*Yjeve të mi,
Tedit dhe Elios*

Mirënjohje

Përfundimi i këtij disertacioni shkencor nuk do të kishte qenë i mundur pa ndihmën e shumë personave dhe institucioneve që më kanë mbështetur në mënyrë të vazhdueshme gjatë katër viteve punë kërkimore.

Mirënjohje dhe falënderim të veçantë për profesoreshën e nderuar dhe udhëheqësen shkencore të temës time të doktoraturës, Prof. Dr. Arta Mandro, e cila ka kontribuar si shpirtërisht dhe aq më tepër profesionalisht në mënyrë që punimi të kishte standartet e kërkuara. Pa përkushtimin dhe udhëheqjen profesionale të Prof. Dr. Arta Mandro, nuk mendoj se do të kisha përfunduar punën kërkimore për disertacionin. E falënderoj pafund që më ka ndjekur me aq dashuri dhe përkushtim gjatë gjithë kohës.

Një falënderim të veçantë për profesorët e nderuar të drejtës administrative, Prof. Dr. Ermir Dobjani, Prof. As Dr Sokol Sadushi, të cilët me përkushtimin e tyre dhe ndihmën që më kanë dhënë më rritën ditë pas dite dashurinë për këtë fushë.

Falenderoj pa masë Prof. Dr. Aurela Anastasi, e cila ka inkurajuar gjatë gjithë kohës veprimtarinë time kërkimore shkencore si në Departamentin e të Drejtës Publike dhe jashtë tij.

Një falenderim i veçantë shkon për drejtueset e Departamentit Publik gjatë periudhës studimore, Prof. Dr. Aurela Anastasi dhe Dr. Evis Alimehmeti për mbështetjen dhe inkurajimin e tyre.

Një falenderim nga zemra shkon për miket e mia, Prof. As. Dr. Eralda Cani, Dr. Elsa Dobjani dhe Elda Kalaja, të cilat më kanë inkurajuar shumë që të përfundoja këtë punim duke kontribuar profesionalisht me komentet e sugjerimet e tyre me vlerë.

Falenderoj

Së fundmi, falënderoj familjen time, djemte e mi, bashkëshortin dhe prindërit e mi, në mënyrë të veçantë babain tim, i cili nuk jeton më, që më mbështetën, inkurajuan, për t'ju përkushtuar punës kërkimore.

Pasqyra e lëndës

<i>Përkushtim.</i>	iii
<i>Mirënjohje.</i>	iv
HYRJE	
A. Objekti i kërkimit shkencor	1
B. Metodologjia	3
D. Shkurtime	5
I. VËSHTRIM I PËRGJITHSHËM MBI LINDJEN DHE ZHVILLIMIN E KONCEPTIT TË PROCEDIMIT ADMINISTRATIV DHE TË DREJTËS PROCEDURIALE ADMINISTRATIVE	
1.1 Formimi i konceptit të procedimit administrativ	9
1.2 Fokus në zhvillimin historik të drejtës procedurale administrative	10
1.2.1 Zhvillimi historik i të drejtës procedurale administrative në Shqipëri	
1.2.2 Zhvillimi historik i të drejtës procedurale administrative në disa prej shteteve evropiane	
1.2.3 Zhvillimi historik i të drejtës procedurale administrative në sistemin Common Laë	
1.3 Përfundime	...19
II. KPA NJË LIGJ I RËNDËSISHËM PËR PROCEDIMIN ADMINISTRATIV. PARIMET E PROCEDIMIT ADMINISTRATIVE	
2.1 Procedimi administrativ dhe veprimtaria administrative	21
2.1.1 Drejt një kuptimi “ <i>funksionale</i> ” të administratës publike	
2.2 . Parimet e veprimtarisë administrative, rëndësia e tyre në ushtrimin e veprimtarisë administrative..	22
2.2.1 Kushtetuta dhe parimet e procedimit administrative	
2.2.2 Parimet e të drejtës komunitare të lidhura me procedimin administrative	
2.3 KPA dhe rëndësia e parimeve të sanksionuara në këtë akt	28
2.3.1 Parimi i Ligjshmërisë	
2.3.2 Parimi i efikasitetit dhe deburokratizimit	
2.3.3 Parimet e administratës së hapur dhe të drejtës për informim	
2.3.4 Parimet e përgjithshme të procedimit administrativ	
2.4 Përfundime	34
III.KËSHILLI I EUROPËS DHE AKTET E TIJ NË FOKUS TË DREJTËS PROCEDURIALE ADMINISTRATIVE	
3.1 Të drejtat procedurale administrative dhe parimi i mirëadministrimit	36

3.2 Elementë kronologjikë të akteve të Këshillit të Evropës për garantimin e të drejtave procedurale administrative	37
3.3 Kodi i mirëadministrimit dhe e drejta procedurale administrative	39
3.4 Përfundime	40

IV. KRIJIMI I KOMUNITETIT EUROPIAN DHE NDIKIMI I TIJ NË KUPTIMIN E TË DREJTËS PROCEDURIALE ADMINISTRATIVE

4.1 E drejta procedurale administrative dhe Bashkimi Europian	41
4.1.1 Kuptimi i termit <i>procedurë</i> në aktet e Komunitetit	
4.1.2 Zhvillimi i të drejtës administrative europiane	
4.1.3 Aktet që parashikojnë procedurën administrative të administratës së BE-së.	
4.2 Parimet e përgjithshme të procedurës administrative të elaboruara nga jurisprudenca e GJED dhe kodifikimi pjesor i legjislacionit sektorial	45
4.2.1 Kodi i sjelljes së mirë administrative	
4.1.3 Traktati i Lisbonës dhe e drejta procedurale administrative	
4.3 Përfundime	54

V. INISIATIVA E PROCEDIMIT ADMINISTRATIV

5.1 Subjektet e së drejtës të cilët legjitimohen të fillojë një procedim administrativ	55
5.2 Tipologjia e akteve që iniciojnë një procedim	56
5.1.1 Organet e administratës publike si subjekte që iniciojnë një procedim	
5.1.2 Personat fizikë dhe juridikë privatë si subjekte që iniciojnë një procedim administrativ	
5.1.3 Paraqitja e peticioneve dhe mënyrat e dërgimit të tyre	
5.2 Veprimet procedurale të kryera në momentin e dorëzimit të petitionit	60
5.2.1 Raste në të cilat lind detyrimi i administratës për të proceduar me kërkesë të një subjekti privat	
5.2.2 Verifikimi paraprak i çështjeve në një procedim administrativ	
5.3 Përfundime	67
5.4 Afati i procedimit administrative. Dëmi për shkak të vonesës për të proceduar	68
5.4.1 Ratio e KPA lidhur me afatin e përfundimit të procedimit administrativ.	
5.4.2 Cilat situata do të konsiderohen të veçanta në masën që të legjitimojnë organin për të mosrespektuar afatin e parashikuar KPA?	
5.4.3 Respektimi i afatit kohor gjatë ankimit administrative	
5.4.4 Detyrimi juridik i organit për të nxjerrë aktin duke respektuar afatin kohor në këndvështrim të pranimit në heshtje	
5.4.5 Dëmi që shkaktohet si pasojë e mosrespektimit të afatit të përfundimit të një procedimi administrative	
5.5 Përfundime	79
5.6 Vendimet e ndërmjetme në procedimin administrative	80
5.6.1 Regjimi juridik i vendimeve të ndërmjetme në mbrojtje të interesit publik	
5.7 Përfundime	89

VI. PROCEDURA HETIMORE

6.1 Kuptimi i procedurës hetimore, si fazë e procedimit administrativ	91
6.2 Subjektet e procedurës hetimore	92
6.3 Verifikimi i provave dhe parimi inquisitorial-	93
6.4 Barra e provës në procedurën hetimore	94
6.5 Mjetet provuese ne një procedure administrative	95
6.5.1 Kuptimi dhe llojet e mjeteve provuese	
6.5.2 Dokumenti si mjet provues	
6.5.3 Thëniet e Dëshmitarit	
6.5.4 Ekzaminimet dhe masat e tjera	
6.6. Përfundime	98

VII. Procedimi administrativ dhe e drejta për t'u informuar

7.1 E drejta për t'u informuar	100
7.2 Legjitimimi aktiv	101
7.3 Objekti dhe kufijtë e të drejtës së informimit	104
7.4 Afati i përmbushjes të drejtës për informim	106
7.5 Mjetet juridiksionale për mbrojtjen e të drejtës për t'u informuar	106
7.6 Përfundime	107

VIII. PJESËMARRJA E PALËVE NË PROCEDIMIN ADMINISTRATIV

8.1 Lindja dhe zhvillimi i institutit të pjesëmarrjes.	
Disa elementë historikë dhe krahasimorë	109
8.1.1 Lindja dhe zhvillimi i institutit të pjesëmarrjes	
8.1.2 Disa profile krahasuese	
8.2 KPA dhe e drejta e pjesëmarrjes së palëve të interesuara. fusha objektive dhe subjektive e aplikimit të këtij instituti dhe kufizimet e tij	117
8.2.1 Funksonet e të drejtës së pjesëmarrjes në fokusin e KPA	
8.2.2 Fusha objektive dhe subjektive e aplikimit të parimit të pjesëmarrjes Momentet e ndërhyrjes së palëve të interesuara në një procedim administrativ. E drejta e shprehjes së palëve të interesuara	
8.2.3 E drejta e shprehjes së palëve të interesuara	
8.3 Jurisprudenca e GJED dhe Gjykatës Kushtetuese lidhur me të drejtën e shprehjes gjatë procedurave administrative	129

IX. PJESËMARRJA E PUBLIKUT NË VENDIMMARRJEN ME KARAKTER NORMATIVE

9.1	Instituti i pjesëmarrjes së publikut, rëndësia e tij	134
9.1.1	Pse është e rëndësishme pjesëmarrja dhe a është ajo e vetmja mënyrë e “komunikimit” me publikun në një vendimarrje?	
9.1.2	Pjesëmarrja e publikut dhe realiteti shqiptar	
9.2	E drejta e pjesëmarrjes së publikut në vendimarrjen mjedisore	137
9.2.1	E drejta mjedisore dhe rëndësia e pjesëmarrjes së publikut	
9.2.2	Publiku dhe e drejta e tij për të marrë pjesë. Koncepte dhe procedura	
9.2.2.1	Pjesëmarrja e publikut të ndikuar në hartimin e politikave, strategjive dhe planeve të veprimit në zbatim të tyre, që kanë lidhje me mjedisin	
9.2.2.2	Pjesëmarrja e publikut gjatë përgatitjes së projektakteve normative për mjedisin	
9.2.2.3	Pjesëmarrja e publikut në vendimet për miratimin e veprimtarive me ndikim	
	në mjedis	
9.2.2.4	Pjesëmarrja e publikut në hartimin dhe zbatimin e programeve të kontrollit mjedisor	
9.3	Qeverisja vendore dhe pjesëmarrja e publikut	145
9.3.1	Domosdoshmëria e pjesëmarrjes dhe transparencës në vendimarrjen e organeve të qeverisjes vendore Mënyrat e tërheqjes së mendimit të publikut sipas legjislacionit në fuqi	
9.3.2	Përfundime	147
9.4	Pjesëmarrja e fëmijëve dhe legjislacioni shqiptar	148
9.4.1	Përcaktimi i pjesëmarrjes së fëmijëve në aktet ndërkombëtare	
9.4.2	Analiza e zbatimit të parimit të pjesëmarrjes së fëmijëve në legjislacionin dhe praktikën shqiptare	
9.4.3	Pjesëmarrja e fëmijëve në një proces administrativ	
9.4.4	Pjesëmarrja e fëmijëve në vendimarrjen dhe hartimin e politikave në përgjithësi	
9.4.5	Pjesëmarrja e fëmijëve në familje	
9.4.6	Pjesëmarrja e fëmijëve në procesin e birësimit	
9.4.7	Pjesëmarrja e fëmijëve në procesin e kujdestarisë	
9.4.8	Pjesëmarrja e fëmijëve në shërbimet lokale	
9.4.9	Pjesëmarrja e fëmijëve në politikat dhe vendimarrjen që lidhet me mjedisin	
9.4.10	Pjesëmarrja e fëmijëve në shëndetësi	
10.5	Përfundime	160

X. FAZA VENDIMMARRËSE NË PROCEDIMIN ADMINISTRATIV		
10.1	Struktura formale e vendimit	162
10.2	Struktura logjike e vendimit	164
10.3	Vendimi i nxjerrë nga organi kolegjal dhe rregullat përkatës	168
10.4	Mënyrat e përfundimit të procedimit administrative	171
XI	KONKLUZIONE DHE REKOMANDIME	179
XII	BIBLIOGRAFIA	185

HYRJE

A. Objekti i Kërkimit Shkencor

Është e njohur për të gjithë ne, eksperiencia që, për të marrë një leje të ushtrimit të një aktiviteti tregtar apo një leje për ndërtim të një objekti etj, duhet depozituar një kërkesë pranë organit kompetent vendimmarrës. Më pas ky organ deri në nxjerrjen e aktit përfundimtar, do të kryejë një sërë veprimesh të cilët do të justifikojnë ligjërisht e llogjikisht aktin final.

Veprimet të cilat i kryen organi vendimmarrës, natyrisht varen nga objekti i aktit administrativ final, interesi që synohet të mbrohet me këtë akt, apo dhe interesat që cënohen me nxjerrjen e tij.

Në shumicën e rasteve nxjerrja e një akti administrativ paraprihet nga mendimi i ekspertëve teknikë. Kështu, në rastin kur kërkohet marrja e Statusit të Invalidit, komisioni mjekësor i caktimit të aftësisë për punë, para se të nxjerrë aktin, duhet të marrë mendimin e ekspertit përkatës, konkretisht mjekut specialist për sëmundjen nga e cila vuan kërkuesi, apo kur kemi të bëjmë me akte të cilat kërkojnë vlerësimin e gjendjes shëndetësore të personave, kjo si një nga dokumentacionet që duhet të depozitohen për dhënien e lejes së drejtimit të automjetit.

Nga sa përmenda më lart, në mënyrë shumë të shpejtë dhe joezauruese, del në pah qartë dhe me lehtësi që shfaqja e vullnetit administrativ paraprihet nga një rrugë pak a shumë e gjatë dhe komplekse, që mund të përmbajë në vetvehte kërkesa, mendime teknike, inspektime, mendime të organeve të specializuara teknike ose të organizatave të cilat përfaqësojnë një interes të caktuar si dhe propozime apo mendime të individëve privatë apo ndërhyrje të organeve të tjera administrative, në formën e pëlqimit, propozimit, bashkëpunimit, etj. , qëllimi i përgatitjes së kësaj teme ka qenë pikërisht nxjerrja në pah e rrugës nëpër të cilën duhet të kalojë vendimmarrja, apo shprehja e vullnetit të një organi të administratës publike, rrugë kjo e cila kristalizohet nëpërmjet dispozitave të Kodit të Procedurave Administrative.

Ky punim është një përpyetje për të analizuar elementët e procedimit administrativ sipas Kodit të Procedurave Administrative. Më konkretisht procedurën që duhet të respektojnë organet e Administratës Publike gjatë ushtrimit të veprimtarisë administrative e cila finalizohet me një akt administrativ, kontratë administrative apo akt real.

Natyrshtëm lind pyetja?? Si duhet të orientohet organi vendimmarrës në dispozitat e këtij Kodi, në mënyrë që në vendimarrjen e tij të zbatojë me përpikmëri dispozitat ligjore në fuqi, kjo për procedimin administrativ?

Akti administrativ, si shprehja finale e veprimtarisë administrative ka karakter nënligjor. Kjo nënkupton faktin që ai del në bazë e për zbatim të ligjit. Kështu që shumë thjesht, për të arritur në konkluzionin që një akt është i ligjshëm duhet “të mjaftojë” nxjerrja e tij të përputhje me ligjin në bazë e për zbatim të të cilit ai del. Kur themi ligji këtu nënkuptojmë jo vetëm nxjerrjen e një akti në përputhje me ligjin por të dalë duke respektuar procedurën e parashikuar në ligj. Por, ligjet përkatëse në shumicën e rasteve rezultojnë ligje materiale dhe me elemente të pakta proceduriale, të cilat e konceptojnë shume të cinguar procedurën administrative. Them këtu disa ligje, pasi ka dhe ligje të tilla si psh Ligji “Për kundravajtjet administrative” i cili është një ligj material dhe procedural dhe si pasojë janë të pakta momentet kur një organ i cili gjykon një

kundravajtje administrative t'i dalë e nevojshme që t'i referohet Kodit të Procedurave Administrative.

Pra arrijmë në konkluzionin se, gjatë veprimtarisë administrative e cila referuar Kodit të Procedurave Administrative, shprehet me aktet administrative individuale dhe kolektive, aktet reale dhe kontratat administrative publike, organet e Administratës Publike duhet të respektojnë dispozitat e Kodit të Procedurave Administrative kjo për ato momente të cilat nuk trajtohen në ligjet përkatëse. Rëndësia e dispozitave të këtij Kodi paraqitet dhe në zbatimin e tij dhe në rastet e nxjerrjes së akteve normative për aq sa një gjë e tillë është e mundur¹.

Punimi përvijon në rrjedhë kronologjike kuptimin e procedimit administrativ, duke filluar nga lindja e konceptit të procedimit administrativ, referuar doktrinës se të drejtës administrative e duke u ndalur në momentet kryesore të tij të sanksionuara në Kodin e Procedurave Administrative në vendin tonë.

¹ Shin neni 1 dhe 2 te Kodit te Procedurave Administrative

B. Metodologjia

Puna kërkimore për këtë studim është thelluar përgjatë një periudhe prej 4 vitesh, që prej vitit 2009, me miratimin e kërkesës për fillimin e doktoratës nga departamenti i të drejtës publike. Ideja për një punim të tillë të doktoraturës më kishte lindur që në vitin 2006, vit në të cilin përfundova studimet master në Departamentin e të Drejtës Publike. Duke qënë se tema e studimeve master ishte ky institut i rëndësishëm i të drejtës administrative mendova që studimet e doktoraturës do të thellonin analizën kërkimore shkencore pikërisht në këtë fushë.

Për pasojë, paraqita kërkesën për regjistrimin në kursin e doktoraturës, pranë Departamentit Publik, Fakulteti i Drejtësisë, UT. Nga sa më sipër, është e kuptueshme që fillimisht, puna kërkimore u përqendrua në studimin e legjislacionit dhe analizave apo komentareve në këtë fushë. Pra, kryesisht, në vitin e parë, kam shqyrtuar kuadrin ligjor ndërkombëtar në këtë fushë dhe kam mbledhur studime dhe botime që analizojnë këtë legjislacion.

Për shkak të ndryshimeve të Ligjit për Arsimin e Lartë dhe akteve nënligjore përkatëse që rregullojnë studimet e programit të Doktoraturës, puna u përqendrua në shkrimin e artikujve dhe pjesëmarrje në konferenca shkencore, për përmbushjen e detyrimeve shtesë të përcaktuara nga baza e re nën-ligjore². Në këtë periudhë kam shkruar disa artikuj për konferenca kombëtare dhe ndërkombëtare si psh: *Efektet prapaveprues i normes juridike administrative dhe Parimi i sigurisë juridike* Konferenca Shkencore e Alb Shkences, Shtator 2010, *“Gjykata Administrative, lidhja midis procesit gjyqësor dhe procedimit administrative”*, mbajtur në Konferencën Shkencore *“Gjykata administrative, alternative apo domosdoshmëri?”* organizuar nga Universiteti *“Marin Barleti”*, date 04.02.2011, *“Norma juridike administrative në këndvështrim të respektimit të nenit 6 të KEDNJ-së. “Reflektimi i jurisprudencës së gjykatës europiane të të drejtave të njeriut për garantimin e të drejtës për një proces të rregullt ligjor”, mbajtur në Konferencën Shkencore Kombëtare e organizuar nga “Departamenti i së drejtës Publike i Fakultetit të Drejtësisë i Universitetit të Tiranës në bashkëpunim me Qendrën për nisma ligjore dhe qytetare me teme “Mekanizmat mbrojtës të të drejtave të individëve në kuadër të procesit të rregullt ligjor”, date 27.02.2011, “Pjesëmarrja e publikut dhe rreziku i qeverisjes. Impakti i të Drejtës Europiane në garantimin e kësaj të drejte në vendin toneë” Konferenca Shkencore ndërkombëtare e Organizuar nga Fakulteti i Shkencave Sociale, 25-26 Maj 2011, “Institucioni i Avokatit të Popullit, sfidat e tij në krijimin e një ure bashkëpunimi me organizatat jofitimprurëse në mbrojtje të të drejtave dhe lirive themelore”, mbajtur në Konferencën Shkencore Kombëtare me temë: “Roli aktiv i organizatave jofitimprurëse në mbrojtje të të drejtave dhe lirive të Njeriut, përmes instrumenteve kushtetues e ligjorë”, organizuar nga Qendra për Nisma Ligjore Qytetare në bashkëpunim me Akademinë e Shkencave të Shqipërisë, datë 24.06.2011., ”Zhvillimi i të drejtës procedurale administrative në Shqipëri dhe ndikimi i të drejtës europiane. Aktualitete dhe perspektiva”, mbajtur në Konferencën Ndërkombëtare ndërdisiplinore: “Identiteti, imazhi dhe kohezioni social në epokën e integritimeve dhe globalizimit”, Vlorë –Shqipëri, datë 26-27 nëntor 2012, ”Refleksione mbi procedimin administrative dhe parimet e tij”,*

² Shih Ligjin nr. 9741 dt 21.5.2007, ndryshuar me ligjin 9832 datë 12.11.2007 dhe Ligjin 10307 dt. 22.7.2010

artikull i botuar në Revistën ‘Studime Juridike’, botim i Fakultetit të Drejtësisë dhe”Afatit i procedimit administrativ”, artikull shkencor i botuar në Revistën ‘Jeta Juridike’, Nr.3 viti 2012. Ato më ndihmuan për të testuar gjetjet e para nga puna kërkimore përballë audiencave të ndryshme.

Punimi është fokusuar në mënyrë të veçantë në analizën e instituteve të procedimit administrativ. Me qëllimin për të mos qëndruar strikt renditjes së tyre sipas dispozitave të KPA punimi adreson problematikën e paraqitur të instituteve në raport me parashikimet në këtë akt. Në të është tentuar të bëhet një analizë shumë planëshe dhe konkretisht në drejtim të:

- analizës së dispozitës konkrete,
- evidentimit të legjislacionit të posaçëm,
- nxjerrjes në pah të anëve pozitive dhe negative;
- përçimin e përvojës më të mirë marrë nga legjislacione bashkëkohore.

Për çështjet që janë objekt i punimit është pasqyruar, natyrisht, aty ku jurisprudenca është shprehur, qëndrimi i jurisprudencës në vendin tonë dhe asaj të GJED-së.

Risia e sjellë në punim janë pikërisht rekomandimet për ndryshime legjislative në drejtim të respektimit të drejtave të subjekteve privatë në një procedim administrativ. Parë me këtë fokus çështje të tilla si pjesëmarrja e palëve të interesuara, respektimi i afatit kohor gjatë një procedure administrative, procedura hetimore etj, janë sjellë me qëllim përmirësimin e pozitës së subjekteve dhe nxjerrjen e një akti administrativ jo vetëm të ligjshëm por dhe oportun mbështetur mbi parimet e dobishmërisë

Analiza merr në shqyrtim jo vetëm legjislacionin por edhe zhvillimet e jurisprudencës, qoftë të GJEDNJ, qoftë të shteteve të veçanta

Disertacioni përmban dhjetë kapituj si dhe konkluzionet përfundimtare me rekomandimet legjislative, për sa vijon:

C. SHKURTIME

BE	Bashkimi European
GJED	Gjykata Evropiane e Drejtësisë
GJEDNJ	Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut
KE	Këshilli i Evropës
KEDNJ	Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut
KPA	Kodi i Procedurave Administrative
MSA	Marrëveshja për Stabilizim dhe Asocim
OKB	Organizata e Kombeve të Bashkuara
PSA	Procesi i Stabilizim Asocim
RSH	Republika e Shqipërisë
SHA	Shtetet Anëtare të BE-së
UT	Universiteti i Tiranës
(CECA)	Traktati që ndërton Komunitetin European të Karbonit dhe Celikut firmosur në 18 prill 1951 në Paris ka hyrë në fuqi në 23 korrik 1952
(CEE)	Traktati që ndërton Komunitetin Ekonomik European firmosur në 25 mars 1957 në Romë, hyn në fuqi në 1 janar 1958
KDF	Konventa e të Drejtave të fëmijëve

I. VËSHTRIM I PËRGJITHSHËM MBI LINDJEN DHE ZHVILLIMIN E KONCEPTIT TË PROCEDIMIT ADMINISTRATIV DHE TË DREJTËS PROCEDURIALE ADMINISTRATIVE

1.1 Formimi i konceptit të procedimit administrativ

Procedimi administrativ përfaqëson një varg aktesh, të dhënash dhe veprimesh materiale, të nxjerra këto nga shumë organe dhe njësi organizative administrative, të lidhur midis tyre për realizimin e një qëllimi të vetëm; nxjerrjen e një akti administrativ³.

Procedimi administrativ është një koncept relativisht i ri për legjislacionin tonë të drejtës administrative, por kjo gjë nuk mund të thuhet për ato vende ku e drejta administrative ekziston prej kohësh si një degë e kristalizuar e të drejtës publike.

Për “procedimin administrativ” ka filluar të flitet nga fundi i shekullit të kaluar, me qëllimin për të treguar tërësinë e akteve të nxjerra nga autoritetet administrative të lidhur midis tyre me një qëllim të vetëm.

Me lindjen e këtij koncepti, autorë të ndryshëm kanë shpjeguar se, në rast se norma parashikon se një akt i një ministri është nxjerrë në bashkëpunim me dy ministra të tjerë, atëherë kemi të bëjmë me procedim administrativ. Pra, me termin “procedim” përkufizoheshin një seri aktesh të drejtuar drejt një rezultati përfundimtar.⁴

Në periudhën midis fundit të shekullit të XIX-të dhe fillimit të XX-të, u krijua një koncept më i ngushtë për procedimin administrativ. Kjo ka ardhur si rezultat i kuptimit që filloi t’i jepte jurisprudenca e gjykatave administrative në vendet ku ka qënë e parashikuar ekzistenca e gjykatave të tilla. Ky zhvillim erdhi për shkak se vetë praktika e këtyre gjykatave nxorri një varg problemesh dhe një varg pikëpyetjesh në lidhje me aktet që dilnin përgjatë procedimit administrativ. Në këtë kontekst lindën një sërë pyetjesh; si psh; a është e mundur që të kundërshtohen në gjykatë mendimet apo opinionet e dhëna gjatë nxjerrjes së një akti, apo një përcaktim a propozim i bërë para se organi administrativ të dalë me një akt përfundimtar për çështjen?

Përgjigja e dhënë nga gjykatësit gjatë gjykimit të çështjeve ishte negative. Arsyetimi bazohej në faktin se, akte të tilla janë ndihmëse për nxjerrjen e një akti përfundimtar dhe nuk prodhojnë pasoja juridike të cilat mund të çojnë në humbjen, cënimin apo fitimin e një të drejte. Efekte të tilla do të sjellin vetëm aktet administrative përfundimtare, aktet e tjera do të ndihmojnë në nxjerrjen e një akti përfundimtar sa më të drejtë⁵.

Për pasojë, në vijim procedimi administrativ filloi të konceptohej si një seancë ku ballafaqohen mendime dhe opinione, seancë e cila përfundon me nxjerrjen e një akti, i konsideruar si kryesor, i cili natyrisht paraprihet nga akte të tjerë në funksion të aktit kryesor.⁶

Është e kuptueshme se nxjerrja e një akti administrativ shoqërohet nga një tërësi aktesh, faktesh dhe veprimesh, të lidhura me njëra tjetrën, që konkurojnë me njëra tjetrën në

³ Chiepa R, Giovagnoli R, “*Manuale di diritto amministrativo*”, Giuffrè Editore, Milano Janar 2011, fq 371.

⁴ Shih Giannini M. S., “*Diritto Amministrativo*” Volumi II, Giuffrè Editore, Milano, 1988, Fq.529

⁵ Ibid fq.530

⁶ Ibid fq. 531

tërësinë e tyre, në nxjerrjen e aktit final. Konstatohet se rastet kur një akt nxirret pa kaluar përgjatë një procedimi janë të pakta, mund të bëhet fjalë në këto raste për aktet e nxjerra në urgjencë, rastet e gjendjes së jashtëzakonshme, të cilat nxirren në mënyrë të menjëhershme nga organi individual kompetent⁷.

Nga një autor tjetër Italian, Benvenuti, procedimi administrativ është përkufizuar si “Forma e Funksionit”⁸. Natyrisht kemi të bëjmë me funksionin ekzekutiv të cilit i koresponдон akti administrativ.

Duke patur parasysh se e drejta administrative është një degë e së drejtës publike, mund të themi se procedimi administrativ ekziston pasi një tërësi kërkesash dhe karakteristikash të së drejtës publike e imponojnë këtë gjë.

Ndër këto mund të përmendim;

1. mundësinë për të nxjerrë në pah zgjedhjen e bërë nga administrata përballë interesit publik i cili duhet të jetë primar për këtë të fundit,

2. Rëndësia për të përvijuar rrethanat e nxjerrjes së aktit, dhe për faktin tjetër se nga ana e gjykatësit administrativ (në ato vende ku ekzistojnë Gjykatat administrative) nuk shikohet vetëm zgjidhja finale por dhe rrethanat e nxjerrjes së aktit, që nënkuptohet ndryshe, ana faktike e nxjerrjes së aktit.

3. ekzistencën e marëdhënies juridike administrative, subjekt i së cilës është administrata gjatë ushtrimit të veprimtarisë së saj,

4. domosdoshmërinë për të evidentuar se zgjedhja e bërë prej saj është ajo që ka më përparësi se të tjerat, sidomos në rastet kur administrata ushtron pushtet diskrecionar. Për këtë qëllim, nga procedimi arrin të evidentohen më së miri interesat që lidhen me çështjen, vlerësimi i rëndësisë së këtyre interesave, si dhe fakti tjetër që gjatë procedimit individët kanë mundësi të parashtrorjnë opsionet e tyre në lidhje me çështjen në diskutim.

Nevoja që veprimtaria administrative të përmbushet sipas një procedure të caktuar derivon nga kërkesa që administrata para se të nxjerrë aktin administrativ duhet të realizojë një ponderim dhe krahasim të interesave të vëna në diskutim⁹

Sa më sipër, në periudha të ndryshme të zhvillimit të të drejtës administrative formimi i nocionit të procedimit administrativ ka ndjekur një rrugë të gjatë që nga momenti i lindjes dhe deri sa ai është konsoliduar në konceptin bashkëkohor të tij. Nëse mund ta quajmë kështu, koncepti bashkëkohor sot e sjell procedimin si tërësinë e veprimeve të ndërmarra dhe akteve të nxjerrja nga organi administrativ me qëllim nxjerrjen e një akti administrativ përfundimtar sa më të drejtë dhe oportune.

1.2. Fokus në zhvillimin historik të drejtës procedurale administrative

1.2.1 Zhvillimi historik i të drejtës procedurale administrative në Shqipëri

Trajtimi i zhvillimit historik të drejtës procedurale në Shqipëri ka një efekt të dyfishtë. Nga njëra anë ai tenton të krijojë një panoramë të evolimit të këtij koncepti, që nga krijimi dhe deri sot, por nga ana tjetër ka për qëllim që të parashtrorjë ndryshimet në

⁷ Casetta E., “Manuale del Diritto Amministrativo”, Giuffrè Editore, Milano, 1999, faqe 356

⁸ Shih Benvenuti F. “Funzione amministrativa, procedimento, processo”, in Rivista trimestrale diritto pubblico, 1952, fq.118

⁹ Casetta E., “Manuale del Diritto Amministrativo”, Giuffrè Editore, Milano, 1999, fq.371.

përmbajtje të rëndësishme së procedurës si një element për vlefshëmrinë e aktit administrativ.

Studimi është fokusuar në tre periudha kohore, të cilat paraqesin rëndësi në mënyrë të veçantë në drejtim të zhvillimit të drejtës administrative në Shqipëri.

E drejta procedurale administrative gjatë periudhës 1928-1939

Zbatimi i përkohshëm i legjislacionit osman dhe zëvendësimi i tij me një legjislacion kombëtar të përparuar ishin shtruar nga Qeveria Kombëtare e Vlorës në vitin 1912. Edhe në programin e Qeverisë demokratike të kryesuar nga F.S.Noli ishte parashikuar shprehimisht zgjidhja e shpejtë e kësaj detyre. Por rrjedhja e ngjarjeve të njohura që ndoqën njëra-tjetrën në jetën politike shqiptare pengoi në atë kohë realizimin e saj. Vetëm në periudhën nga viti 1925 deri në vitin 1932 u bë e mundur të vendosen themelet e legjislacionit të ri shqiptar, mbështetur në parimet e së drejtës evropiane sidomos legjislacionit italian dhe francez¹⁰.

E drejta administrative e regjimit zogist ishte tërësia e normave që rregullonin organizimin, kompetencat dhe veprimtaritë e organeve të administratës shtetërore zogiste, si dhe kontrollin mbi punën e secilës hallkë të aparatit administrativ¹¹.

Legjislacioni administrativ i kësaj shteti nuk ka qënë i përmbledhur në një Kod të posaçëm, por përbëhej nga një numër i madh aktesh normative të këtij karakteri që ishin frymëzuar ose marrë nga legjislacioni italian.

Konkretisht aktet, të cilët parashikonin organet e larta të administratës shtetërore në të njëjtën kohë parashikonin dhe rregulla për ushtrimin e veprimtarisë së tyre.

Kështu pozita juridike dhe kompetencat kryesore të qeverisë ishin përcaktuar hollësisht në dispozitat e Statutit Themeltar. Procedura të tilla si rendi i ditës, diskutimi në mbledhje kanë qënë padyshim prezente pavarësisht nga fakti se zgjidhja që i jepej çështjeve ishte në përshtatje të plotë me udhëzimet që kryeministri kishte marrë paraprakisht nga mbreti¹².

Por organizimi shtetëror përfshinte dhe organet lokale të administratës, të cilat vepronin në zbatim të Ligjit “Mbi administratën civile”¹³, përfshirë këtu dhe Këshillin Administrativ. Në këtë periudhë kohore ekzistonte dhe Bashkia, e cila ishte person juridik më vete. Ligji “Mbi organizimin dhe funksionimin e bashkive” datë 01.12.1928 parashikonte mënyrën e krijimit dhe procesin vendimmarrës të saj nëpërmjet Këshillit të përhershëm.

Pra, midis burimeve të drejtpërdrejta e më kryesorë të drejtës administrative dhe që natyrisht kanë në përmbajtje të tyre elementë të procedurës administrative përmendim:

- Ligjet organike dhe rregulloret e secilës ministri e çdo institucioni qëndror;
- Ligjet organike të organeve të ulëta të administratës civile, siç ishte ligji “Mbi administratën civile”, duke përmendur këtu në të njëjtën kohë dhe Ligjin “Mbi organizimin dhe funksionimin e bashkive” dhe ligji “Mbi bashkinë e kryeqytetit”.

E drejta procedurale administrative gjatë periudhës 1945-1990

¹⁰ Grup Autorësh, Gjilani.F. etj “Historia e shtetit dhe e së drejtës në Shqipëri” Fq.387.

¹¹ *Ibid*

¹² *Ibid.fq.379*

¹³ Fletore Zyrtare nr.57, viti 1928.

Nga studimi i akteve ligjore në fushën e të drejtës administrative për këtë periudhë kohore konstatojmë se nuk ka ekzistuar një kodifikim i të drejtës procedurale administrative, pra një ligji i posaçëm lidhur me procedurën administrative. Megjithatë kjo nuk do të thotë se elementi procedurë nuk është marrë në konsideratë nga organet shtetërore gjatë vendimmarrjes së tyre. Kjo është tërësisht e vërtetë pasi kuptimi dhe rëndësia e procedurës ka qënë objekt jo vetëm i ligjeve të posaçme por është diskutuar dhe debatuar dhe në nivel teorik nga autorë të shquar të së drejtës administrative në vendim tonë.

Përmendim këtu si një burim me mjaft vlera në këtë kohë, i cili ka eleboruar shumë parime dhe institute të së drejtës administrative, pikërisht librin “E Drejta Administrative”, me autorë Jani Çomo, botim i vitit 1984. Autori në analizë të çështjes lidhur me *Kushtet e nevojshme juridike që akti administrativ të sjellë pasojat e dëshiruara*¹⁴ trajton me një analizë sa ligjore dhe teorike dhe çështjen e *ndjekjes së procedurës ligjore për nxjerrjen e akteve administrative*.

Është për t’u vlerësuar trajtimi teorik që i bëhej në këtë periudhë procedurës për nxjerrjen e aktit administrativ. Autori referon në një barazi të formës së kërkuar nga ligji si një kërkesë (kusht) e jashtme për ligjshmërinë e aktit administrativ duke patur parasysh me këtë *ato (rekuizita) rrethana, veprime, ose mënyra që ligji kërkon shprehimisht të ndiqen para, gjatë dhe pas kryerjes së aktit administrativ, në mënyrë që ky i fundit të krijojë pasojat e dëshiruara*¹⁵.

Qëndrimi i mbajtur në literaturë është shumë avangardë. E them këtë pasi kuadri ligjor të impononte respektimin në mënyrë të detyrueshme të procedurës pasi në rast të kundërt ky akt do të ishte i cënueshëm, i kundraligjshëm. Pozitivja e këtij procesi ishte se procedura nuk shikohej si një metodë frenuese në veprimtarinë e organeve të administratës shtetësore. Është me mjaft interes analiza që i bëhet efekteve që sjell zbatimi i procedurës. Çdo element procedural kishte një efekt të veçantë, kështu *motivimi i aktit e bënte organin më të kujdeshëm dhe më të thelluar në studimin e shkaqeve, kërkesa për t’u konsultuar me masat e gjëra punonjëse, për të marrë mendimin e tyre, për të dëgjuar zërin e tyre ndihmonte në realizimin e parimit të pjesëmarrjes së masave punonjëse në punët e drejtimit shtetëror e kështu me radhë*¹⁶.

Megjithatë është për t’u përmendur se elementë të tillë të procedurës si tërheqja e mendimit të masave punonjëse pavarësisht se nuk parashikohej në asnjë dispozitë ligjore origjinën e kishte në teorinë bazë të sistemit që ekzistonte në atë periudhë në Shqipëri.

Ndërkohë konstatojmë se elementët e procedurës gjatë nxjerrjes së aktit si, rregullsia e mbledhjes, votimi i aktit për organet kolektive, motivimi i nevojës së nxjerrjes së aktit, kanë qënë objekt i ligjeve të posaçme. Përmendim këtu Ligjin nr.6068, datë 24.12.1979 ‘Për Këshillat popullore’¹⁷, Ligjin nr.4353, datë 23.12.1967 ‘Për këshillat popullore’, Ligjin Nr.5849, datë 20.02.1979 ‘Për rregjistrimin në gjëndjen civile’¹⁸etj.

¹⁴ Çomo J. “E drejta Administrative e RPSSH”, Pjesa e përgjithshme, Dispensa III, Tiranë, 1984, fq.45

¹⁵ *Ibid* fq 50

¹⁶ *Ibid* fq.51

¹⁷ Fletorja Zyrtare Nr 4, Viti 1979, Faqe 61.

¹⁸ Fletore Zyrtare nr.1, viti 1979, fq.14.

Sa më sipër mund të themi se trajtimi si në nivel teorik dhe në nivel ligjor i procedurës para, gjatë dhe pas nxjerrjes së aktit administrativ në këtë periudhë kohore lënë të kuptosh se pavarësisht se ka munguar ekzistenca e një ligji të posaçëm i cili të rregullonte në mënyrë të shprehur momentet e procedimit administrativ, shpeshherë ligji në bazë të cilit do të nxirrej akti, kërkonte që nga organi të respektoheshin disa rregulla të domosdoshme. Por, pavarësisht nga këto parashikime, shumë kërkesa të ligjit në atë periudhë kohore kanë mbetur thjesht një utopi dhe literatura e autorëve të shquar të së drejtës dhe ajo ç'farë përçonin këta të fundit tek studiuesit, qëndronte shumë larg realitetit.

E drejta procedurale administrative nga viti 1990. e në vazhdim.....

Në zhvillimin e të drejtës administrative në Shqipëri, një hap cilësor shënoi miratimi i Ligjit Nr.8485 datë 12.05.1999 “Kodi i Procedurave Administrative”. KPA është një ligj kompleks i cili rregullon shumë çështje duke filluar që nga sanksionimi i parimeve të cilat duhet të udhëheqin administratën publike, kompetencën dhe juridiksionin administrativ, mënyrën e garantimit të paanshmërisë në punën e Administratës Publike, procedimin administrativ në tërësinë e elementëve të tij, pjesëmarrjen e palëve të interesuara në procedim dhe rolin e tyre, parimin e administratës së hapur dhe të drejtën e informimit lidhur me një procedim administrativ e deri tek veprimtaria administrative ku trajtohet gjerësisht akti administrativ, ekzekutimi i tij etj .

Nisur nga përmbajtja e këtij akti konstatojmë se ai nuk është vetëm një instrument për organizimin e burokracisë administrative, por edhe një rregullator i rëndësishëm i mënyrës se si ushtrohen pushtetet administrative si dhe i formave të kontrollit mbi përdorimin e tyre¹⁹. Në thelb KPA synon realizimin e qëllimeve të mëposhtme:

1. të unifikojë procedurat e funksionimit të administratës publike me qëllim rritjen e efikasitetit të saj;
2. të rregullojë, nëpërmjet parimeve dhe procedurave të caktuara, procesin e vendimmarrjes në administratë në mënyrë që vendimet administrative të jenë të drejta, të ligjshme dhe oportune;
3. të garantojë të drejtën e palëve të interesuara në procedurën administrative për tu informuar dhe për të marrë pjesë në të;
4. të sigurojë një nivel të lartë transparence në veprimtarinë e administratës duke e deburokratizuar dhe afruar këtë të fundit në kontakt të drejtpërdrejtë me personat privatë.

Por burim i të drejtës procedurale administrative nuk është vetëm KPA. Duke filluar nga momenti i ndryshimit të sistemit politik në vendin tonë u ndërmor një reformë e plotë dhe në legjislacionin e fushës së të drejtës administrative. Ligjet e posaçme të miratuara pas viteve '90 si pjesë e reformës legjislative e në vijim të procesit të përafrimit të legjislacionit me standartet europian, përmbajnë elementë të të drejtës procedurale dhe shpeshherë në mënyrë ezauruese rregullojnë elementët e procedurës vendimmarrëse të organeve të administratës publike.

¹⁹ Komentari i Kodit të Procedurave administrative fq 3

1.2.2 Zhvillimi historik i të drejtës procedurale administrative në disa prej shteteve evropiane.

Në pjesën më të madhe të vendeve të BE krijimi i parimeve dhe rregullave lidhur me procesin e vendimmarrjes administrativ ka qënë produkt i jurisprudencës së gjykatave. Kjo jurisprudencë dhe çështjet e zgjidhura prej saj kanë ushtruar një presion të dukshëm në zhvillimin e procedurave administrative²⁰. Konstatojmë se ekziston një tendencë në të drejtën administrative drejt kodifikimit të procedurave në një ligj të përgjithshëm për faktin se administratat moderne e shikojnë kodifikimin dhe publikimin e procedurave në interes të zvogëlimit të burokracisë²¹. Megjithatë jo të gjithë vendët anëtarë të BE kanë një Ligj Për Procedurat Administrative, përmendim këtu vende si Belgjika, Franca, Greqia Irlanda dhe Mbretëria e Bashkuar, në të cilat nuk ekziston një ligj i tillë. Në vijim janë përzgjedhur për t'u trajtuar disa vende eksperiencia e të cilave ka lënë gjurmë në zhvillimin e të drejtës procedurale administrative, duke mos u fokusuar vetëm në ato vende ku ekziston kodifikimi i kësaj fushe. Pavarësisht nga fakti se një vend ka një ligj të përgjithshëm apo jo, është e rëndësishme të theksojmë se, edhe në ato vende ku kjo mungon parashikimi i rregullave që disiplinojnë vendimmarrjen administrative është rregulluar nëpërmjet ligjeve të posaçme²².

Spanja

Ligji Spanjoll i datës 19 nëntorit 1889 (i njohur si ligji *Azcarate*) përmendet si shembull i ligjit të parë mbi procedurat administrative. Ky ligj parashikonte norma të njëjta, të cilat duhet të zbatoheshin nga ministritë gjatë procesit të miratimit të rregullave për të disiplinuar praktikën dhe çështjet brenda kompetencave të tyre²³. Në këtë ligj një ndër çështjet më të rëndësishme për t'u evidentuar ka qënë parashikimi i rregullave të tilla si dëgjimi i palëve të interesuara para se të jepet vendimi përfundimtar në ato raste kur informacionet e dhëna prej tyre ishin të rëndësishme për çështjen²⁴.

Në vijim, bazuar në këtë ligj, ministri të ndryshme miratuan rregullore duke sjellë kështu një situatë pabarazie në trajtimin e çështjeve të tilla si afati për të ushtruar të drejtën e ankimit administrativ etj²⁵.

Nisur nga kjo situatë kontradiktore në vitin 1958 u miratua një ligj i ri për procedurat administrative, i cili kishte për qëllim të shërbente një urë lidhëse midis garancive të procedimit administrativ dhe parimeve të efikasitetit dhe shpejtësisë.

²⁰ Eöflogang R. "Administrative procedures in eu member states", SIGMA SIGMA, Konferencë lidhur me reformën në Administratën Publike dhe integrimin evropian, Budva, Montenegro 26-27 March 2009, www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/42754772.pdf akses më 01.10.2012

²¹ Shih J. Ziller: *Administrations Comparées: Les systèmes politico administratifs de l'Europe des douze*. Paris, Montchrestien, 1993, fq 297.

²² Faqa zyrtare spanjolle e akteve ligjore e nenligjore e kontrolluar deri në datë 30.12.2013

²³ , M. Fernández Salmerón e C. Cierco Seira "Riforma del procedimiento amministrativo in Spagna: la Legge 4/1999, del 13 gennaio, di modifica della Legge 30/1992, del 26 novembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", artikull i botuar në nr.4/2000 të Revistës "Giustizia Amministrativa", www.giust.it

²⁴ *Ibid*

²⁵ *Ibid*

Ky ligj është zëvendësuar me Ligjin e *Reformës juridike të administratës publike dhe të procedimit administrative* të vitit 1992, i cili ka ndryshuar në vijim në vitin 1993, 1999 dhe 2003.

Aktualisht ky ligj rregullon pothuajse të gjitha çështjet që lihen me procedurat administrative, të tilla si; fazat e vendimmarrjes, dhe rishikimit administrativ të aktit, delegimin e kompetencave, përgjegjësinë administrative dhe parashikon gjithashtu të drejtën e aksesit në dokumentat administrative.

Austria

Në formimin e konceptit të procedimit administrative ka kontribuar në mënyrë të veçantë jurisprudenca dhe legjislacioni Austriak. Tradita administrative austriake e ka origjinën në jurisprudencën e gjykatës administrative austriake, që ka ekzistuar në këtë vend që prej vitit 1875²⁶.

Ligji i parë mbi procedurat administrative është miratuar në Austri në vitin 1925. Ky ligj ka shërbyer si bazë për shumë vende në procesin e miratimit të ligjeve përmendim këtu Gjermaninë, Danimarkën, Italinë, Hollandën, Poloninë, Hungarinë dhe Protugalinë.

Aktualisht në Austri ligjet mbi procedimin administrativ janë katër²⁷; Ligji i përgjithshëm mbi procedimin administrative i viti 1991 i ndryshuar në vitin 2009, një ligj mbi procedimin administrativ penal, pra mbi kundravajtjet administrative si dhe një ligj mbi procedimin administrativ për ekzekutimin e vendimeve. Këto tre ligje paraprihen nga një ligj i titulluar “Ligji mbi hyrjen në ligjet e procedimit administrativ”, i cili përcakton se në cilat procedime duhen aplikuar tre ligjet procedural të sipërcituar.

Legjislacioni austriak e koncepton procedimin si një etapë “paragjyqësore”, pra zhvillimin e aktivitetit të administratës në terma analoge me ato të zhvilluara nga gjykatësi, i cili duhet të vendosë për një mosmarëveshje, duke i dhënë vëmendje të veçantë çështjeve të tilla si, kompetenca, afate, hetime, shpenzime.²⁸

Ligji austriak është marrë si model, në një periudhë të shkurtër kohe nga vende të cilët janë të influencuara nga tradita austriake, si Çekosllovakia, Polonia, ish Jugosllavia²⁹.

Gjermania

Në **Gjermani** diskutimet që kanë të bëjnë me procedurën administrative kanë vazhduar për disa vite. Megjithëkëtë që nga 1976 dhe miratimi i *Verwaltungsverfahrgesetze (ligji i procedurave administrative)* u vu re dukshëm një ndryshim i theksuar.

Ky ligj paraqet një model, i cili ka tërhequr vëmendjen e doktrinës sidomos asaj Italiane, si për shkak të qënies një ligj i plotë dhe për shkak të debatit juridik, i cili i parapriu nxjerrjes së këtij ligji.

Ndër aspektet më të rëndësishme të këtij ligji kanë qënë detyrimi i përgjithshëm për të motivuar nxjerrjen e një akti administrativ, e drejta e individëve për t’u dëgjuar, aksesit në dokumentacion dhe kontratat e të drejtës publike.

Një çështje, e cila është debatuar gjatë në Gjermani, ka qënë nëse do të ishte më mirë që të realizohej një kodifikim i të drejtës administrative apo jo. Midis diskutimit të parë në

²⁶ Shih Casetta E., “*Manuale del Diritto Amministrativo*”, Milano 1999, fq.358

²⁷ Shih www.ris.bka.gv.at Faqe zyrtare e legjislacionit austriak e konsultuar deri në datë 0.11.2013

²⁸ *Ibid* fq.359

²⁹ Shih Severo Giannini Massimo, “*Diritto Amministrativo*”, Volumi II Fq.531

konferencën e Ministrave të Brëndshëm në 1957 dhe miratimit të ligjit në vitin 1976, për rreth dy dekada, komisione të ndryshme kanë elaboruar propozime dhe modele zgjidhjeje të ndryshme. Megjithatë edhe pas miratimit të këtij ligji, kuptimi dhe qëllimi i procedurës administrative janë debatuar në vijimësi³⁰.

Një rol të rëndësishëm në këtë proces ka luajtur dhe Gjykata Kushtetuese Gjermane, e cila në Dhjetor të viti 1979³¹ i jep një dimension të ri kuptimit të procedurave administrative. Në këtë vendim Gjykata Kushtetuese Gjermane e vendos procedurën administrative si një ndër kërkesat e të drejtës kushtetuese duke cituar:

“Në këndvështrim të të drejtës kushtetuese mund të konkludojmë nga kjo çështje e Gjykatës Kushtetuese se, të drejtat themelore duhet të mbrohen nga procedura dhe këto të drejta themelore mund të ndikojnë jo vetëm të drejtën materiale por gjithashtu dhe të drejtën procedurale, dhe vetëm duke i respektuar ato mund të garantohet një mbrojtje efektive e të drejtave themelore....”

Duke filluar nga ky moment nuk është vënë më në diskutim lidhja midis rëndësinë që kanë dispozitat procedurale administrative në raport me respektimin e të drejtave themelore. Por natyrisht u shtrua një tjetër diskutim dhe që ka patur të bëjë më faktin se si performanca e administratës dhe mbrojtja e të drejtave të individëve mund të balancohen gjatë artikullimit të një procedure administrative? Kjo çështje sigurisht ka qënë në themel të diskutimeve vijuese si në jurisprudencë dhe në doktrinë³².

Qëndrimi konsistonte në argumentin se procedura administrative si subjekt i kërkesave formale lidhur me garantimin e të drejtave të individëve mund të çojë në një vendim quasi jo formal pra në një vendim më të drejtë. Nga ana tjetër individët, të cilët preken nga një procedurë administrative do të arrijnë të pranojnë një vendim, i cili rrjedh si pasojë e një pjesëmarrjeje të gjatë të tij në vendmarrje dhe ndoshta dhe të ndikojë në vendimmarrje. Në këtë kuptim, procedura administrative në Gjermani më kuadrin ligjor përkatës është bërë si atributi kryesor i një administrate me qëllim për të siguruar respektimin e shtetit të së drejtës.

Franca

Sistemi ligjor francez në mënyrë tradicionale është udhëhequr nga kuptimi se, arsyeja më e madhe për të garantuar mbrojtje nga ana e administratës nuk është mbrojtja e të drejtave të individëve, por për të siguruar dhe garantuar që administrata të respektojë ligjin dhe aktet nënligjore, e thënë ndryshme parimin e ligjshmërisë³³.

Sistemi ligjor francez ka servitur tendenca të ndryshme, por konstatojmë se aktualisht procedura administrative ka një peshë më të madhe se sa në të kaluarën.

Duke filluar nga viti 1978, në Francë janë miratuar ligje, të cilat kanë rregulluar raportet midis administratës dhe individëve, aksesin e tyre në dokumentacion si dhe mbi arsyetimin e akteve administrative. Kësaj eksperience i shtohet jurisprudenca e Këshillit të Shtetit, “Conceil D’Etat” në Francë, i cili gjatë kohës ka sanksionuar parime të rëndësishme procedurale si ai i mbrojtjes së qytetarëve në procedimet sanksionuese, e drejta e individëve për t’u dëgjuar etj³⁴

30 Schwarze, Jurgen; —”Administrative Laë”; Sëet Maxëell; 1992 fq, 1176

31 Vendim i gjykatës Kushtetuese Gjermane Dhjetor 1979, 1 BvR 385/77-BVERfg E 53, 30- 65.

32 Schwarze, Jurgen; —”Administrative Laë”; Sëet Maxëell; 1992, fq, 1177

33 *Ibid*

34 Shih Giannini M. S., “Diritto Amministrativo” Volumi II, Giuffrè Editore, Milano, 1988, Fq.532

Në drejtim të kontrollit të administratës, peshë më e madhe tradicionalisht i është dhënë rezultatit final më shumë se cilat kanë qënë mjete e veçanta që janë përdorur për miratimin e aktit final³⁵. Megjithëkëtë ligje të ndryshme të miratuara në Francë kanë parashikuar norma procedurale lidhur me të drejtat e palëve të përfshira në një procedurë administrative. Ndër to përmendim ligjin lidhur me kontrollin për shmangjen e monopolit dhe konkurrencës së pandershme, i cili përmban norma të rëndësishme procedurale.³⁶

Gjithashtu nuk mund të lëmë pa përmendur këtu Ligjin , I cili ka për object thjeshtimin e marrëdhënieve midis administratës dhe qytetarëve dhe Ligjin³⁷ si dhe ligjin për mbrojtjen e të dhënave personale³⁸.

Dispozitat e ligjeve të sipërcituara shënojnë një ndryshim në të kuptuarin e rolit të individit në procedurën administrative. Qytetarëve ju dhanë kështu të drejta dhe mundësia për të ndikuar në procesin vendimmarrës .

Italia

Në ndryshim nga vendet e përmendura më lart, të cilët prej kohësh kanë miratuar ligje të përgjithshme për procedimin, Italia deri në miratimin e Ligjit Nr.241/1990, nuk kishte një ligj të përgjithshëm mbi procedimin administrativ. Procedimi rregullohej nga disa norma të fushave të posaçme, përmendim këtu ligjin për shpronësimet për interes publik, norma që rregullonin përgjegjësinë disiplinore të nëpunësve publikë dhe nga disa parime të përgjithshme të elaboruara si nga doktrina dhe nga jurisprudenca administrative dhe ajo kushtetuese.

Ligji nr.241/1990, me ndryshimet e bëra në vitin 2005³⁹ transformuan në mënyrë rrënjësore praktikën ekzistuese, e cila me disa përjashtime, nuk ishte veçse një procedim i zhvilluar në një diskrecionalitet të plotë dhe ku të interesuarit nuk kishin asnjë të drejtë për të bërë prezent dhe vlerësuar interesat e tyre⁴⁰.

Me miratimin e këtij ligji lindi një epokë e re në zhvillimin e të drejtës administrative në Itali, pasi të interesuarit jo vetëm kishin të drejtën e mbrojtjes gjatë një procedimi të interesave të tyre, por nga ana tjetër kishin dhe të drejtën të bashkëpunonin me administratën nëpërmjet paraqitjes së opinionëve të tyre dhe dokumentacioneve, duke e ndihmuar kështu administratën publike në nxjerrjen e një vendimi sa më të drejtë⁴¹.

Danimarka

Danimarka, si një nga vendet që përfaqëson traditën ligjore skandinave ka ndërmarrë hapa të qartë në drejtim të garantimit të të drejtave të individëve. Nëpërmjet ligjit Nr.571,

³⁵ Shih P.Devolve, "Droit Administratif", botimi I 9, Paris 1984, faqe 744.

³⁶ Ligji Nr.77-806 Korrik 1977, Gazeta Zyrtare e 20 Korrik 1977, faqe 3833.

³⁷ Ligji nr.2013-1005, datë 12 nëntor 2013 lidhur me aftësinë e qeverisë për të thjeshtuar marrëdhëniet midis administratës

³⁸ Ligji nr.82-890, datë 19 tetor 1982, "për ratifikimin e Konventës për mbrojtjen e të dhënave personale" nënshkruar në Strasburg në dt.28.01.1981.

³⁹ Ligjet nr.15 dhe 80 të vitit 2005

⁴⁰ Chiape R, Giovagnoli R, "Manuale di diritto amministrativo", Giuffrè Editore, Milano Janar 2011

⁴¹ *Ibid*

datë 19 Dhjetor 1985 dhe Ligjit nr.572⁴², po me të njëjtën datë, të drejtat e subjekteve që preken dhe e publikut në përgjithësi *vis a vis* administratës janë kodifikuar dhe forcuar, duke u miratuar ligji për administratën publike. Edhe pas miratimit të këtyre ligjeve ka patur një zhvillim të dukshëm të kontrollit të administratës përmes respektimit të të drejtave të parashikuara procedurale.

1.2.3 Zhvillimi i të drejtës procedurale administrative në sistemin Common Laë

Përbri eksperiencës së vendeve të sipërcituara, të cilët bëjnë pjesë pikërisht në të ashtuquajturin sistemin kontinental i së drejtës, ekziston një eksperiencë edhe ajo shumë sinjifikative por me vlera të ndryshme, e Anglisë, Shteteve të Bashkuara të Amerikës, eksperiencia e sistemit të hapur të së drejtës, në vendet e Common Laë.

Për të kuptuar këtë eksperiencë, evidentojmë se këto vende nuk njohin një të drejtë administrative, dhe aplikojnë për raportet midis pushtetit publik dhe privateve normat e të drejtës private të përgjithshme dhe normat e të drejtës kushtetuese.

Doktrina amerikane e përfshin procedimin në teorinë politike dhe të shkencës së administratës në shtetin bashkëkohor⁴³. Në këto vende nuk ekziston një gjykatë administrative, por ka gjyqtarë civilë që shqyrtojnë mosmarrëveshjet midis organit administrativ dhe individit privat. Këta gjyqtarë shqyrtojnë vetëm mosmarrëveshjet të cilat kanë për objekt çështje të lidhura me shqyrtimin dhe cënimin e të drejtave dhe interesave të mbrojtura, dhe normat themelore dhe mjaftohen vetëm me shfuqizimin e këtyre akteve pa ndërhyrë në diskrecionin e organit administrativ .

Gjyqtarët dhe autorët angleze konstatonin se “*pushteti diskrecional i administratës*” është i pakontrollueshëm nga gjykata. Por, në të njëjtën kohë në të drejtën angleze, ku mohohet tradicionalisht ekzistenca e një të drejte administrative, mungon një disiplinë e përgjithshme mbi procedimin administrativ. Për të rregulluar këtë situatë, me qëllim që të mbroheshin në një farë mënyre të drejtat e privatëve, filluan të krijohen me ligj organe administrative, të cilat u quajtën ndryshe “komisione”, ku mund të drejtoheshin rekurse administrative në lidhje me aktet diskrecionale të organeve të administratës. Brenda këtyre organeve (komisioneve), ishte e kuptueshme që do të fillonte të disiplinohet procedimi, dhe me kalimin e kohës, u rrit numri i këtyre organeve si dhe i akteve të cilat rregullonin procedurën administrative.

Nxjerrja e këtyre akteve krijoi shumë keqkuptime në rrethin e juristëve të së drejtës administrative dhe juristëve të vendeve tipike të Common Laë, për faktin sepse u mendua që edhe këto vende kanë ligje mbi procedimin administrative. Për këtë, juristët amerikane e specifikuan këtë procedurë si “*procedime quasi gjyqësore*”. Në këtë rast bëhej fjalë për procedime të cilët i ngjasonin sistemit të gjykimeve administrative që i përkasin të drejtës administrative por që në rast se nuk do të ekzistonin, shumica e akteve administrative do të mbeteshin të paprekshëm. Ekzistenca e këtyre ligjeve lejonte kontrolle të paanshme lidhur me përshtatshmërinë e aktit administrativ.⁴⁴

42 Ligji “Për administratën Publike”, Nr.571, datë 19 Dhjetor 1985 dhe Ligjin nr.572, datë 19 Dhjetor 1985, i ndryshuar me Ligjin nr. 473 datë 12 June 1996 dhe së fundmi me ligjin nr.518, date 24 Qershor 2005 në Danimarkë.

43 Orstein Marx, “Administrative State”, Chicago London, 1957, faqe 159.

44 Shih Giannini M. S. “Diritto Amministrativo”, Volumi II Fq.532

Pas Luftës së Dytë Botërore⁴⁵, problemi i disiplinës legjislative të procedimit administrativ, mori një dimension të ri. Kjo ndodhi pasi në rang botëror dhe jo vetëm në vendet anglo-sanksone ishte evidente që tutela e privatit e thënë ndryshe mundësia që kishin individët për t'u mbrojtur nga vendimet e padrejta të organeve të Administratës Publike, ishte e vogël. Kjo e kishte origjinën në faktin se gjyqtarët administrativë, edhe aty ku ekzistonin, nuk paraqisnin një instrument të përshtatshëm.

Për pasojë përfundimisht u kristalizua ideja se, efekti që do të sillte respektimi i procedurave administrative në drejtim të konflikteve midis interesave publike dhe private do të ishte më i madh se sa efekti që sjell ngritja e organeve të kontrollit, qofshin këto administrative apo gjyqësore. Kjo kërkesë ishte imediate sidomos në vendet e demokracisë popullore, ku nuk ekzistonin gjykatat administrative. Për këtë arsye mund të shpjegohet pse këto vende si Polonia, Çekosllovakia, ish Jugosllavia dhe Hungaria kanë miratuar ligje shumë të sakta për procedimet administrative.

Në të njëjtën kohë vërejmë se legjislacioni në vendet e të drejtës anglo-amerikane, është zhvilluar drejt një discipline jo vetëm të “*procedurave administrative*” të komisioneve për rekursin administrativ, por dhe në fushën që i përket aktivitetit të administratës dhe që nuk kanë karakter rishikues.

1.3 Përfundime

Vetë zhvillimi historik i lindjes, kuptimit dhe marrjes jetë të drejtës procedurale administrative ka qënë një proces relativisht i gjatë dhe padyshim i vështirë.

Vështirësia ka qëndruar në dy drejtime; i pari *i atribuohet* pozitës së supremacisë së administratës publike përballë subjekteve të tjera të së drejtës dhe së dyti ekziston një tendencë, kjo në vite, që ligjshmëria e një akti administrativ reflektohet në respektimin e të drejtës materiale.

Një procedurë formale administrative garanton për individët transparencë dhe publicitet të një procesi “*burokratik*” vendimmarrjeje. Duke qënë se procedura është një kontribut decisiv në mbrojtje të të drejtave, të drejtësisë dhe barazisë së individëve respektimi i saj mund të shërbejë pa dyshim si një mbrojtje ligjore.

Kontrolli gjyqësor, i cili vepron si një kontroll *ex post facto*, ka në krahasim me procedurën administrative disa elementë të cilët e bëjnë atë më një problematikë faktike, përmendim këtu; mundësia e zgjatjes së procesit, rreziku për t'u krijuar situata e *gjësë së kryer* dhe vështirësia për të rindërtuar një marrëdhënie mjaft komplekse faktike etj. Për pasojë, nëse interesat e subjekteve janë të mbrojtura gjatë procedurës administrative, nevoja për një kontroll gjyqësor do të jetë më pak urgjente, mbrojtja nuk do të jetë nevoja të jetë kaq strikte, pavarësisht faktit se mbrojtja nëpërmjet procedurave administrative nuk mund të zëvendësojë kontrollin gjyqësor.

⁴⁵*Ibid*

II. KPA NJË LIGJ I RËNDËSISHËM PËR PROCEDIMIN ADMINISTRATIV. PARIMET E PROCEDIMIT ADMINISTRATIVE

2.1 Procedimi administrativ dhe veprimtaria administrative

Analiza e procedurës administrative pa dyshim shtron për zgjidhje një sërë çështjesh. Ndër to renditet mënyra e rishikimit të një akti administrativ nga gjykata. Çështja që shtrohet për diskutim ka të bëjë me kuptimin e të drejtës materiale dhe asaj procedurale të detyrueshme për t'u zbatuar nga organi dhe të drejtës procedurale të zbatuar nga gjykata gjatë gjykimit.

Evidentojmë një ndryshim lehtësisht të dukshëm midis të drejtës procedurale, (ku bazohet gjykimi i një mosmarrëveshjeje administrative) dhe të drejtës procedurale administrative. Ndryshimi del në pah nga fakti se e drejta procedurale për gjykimin e një mosmarrëveshjeje administrative i ofron gjykatës një standard për të vlerësuar dhe për të “peshuar” sjelljen e subjekteve të treta, ndërkohë që e drejta procedurale është një normë sjelljeje për gjykatën⁴⁶.

Nga ana tjetër, për administratën, e drejta procedurale edhe ajo materiale përfaqësojnë norma të detyrueshme për t'u zbatuar⁴⁷. Pra, administrata është në të njëjtën kohë subjekt vendimmarrës dhe “palë”, në një konflikt, i cili, potencialisht mund të mos shkojë në gjykatë⁴⁸.

Realisht, situata mbetet për t'u analizuar me kujdes në rastet e procesit vendimmarrës të administratës publike. Kjo për faktin se në disa raste ligjet procedurale përmbajnë norma materiale. Nga ana tjetër, rregulla materiale gjenden në normat procedurale.

Me qëllimin për të gjetur një vijë të qartë demarkacioni midis të drejtës material dhe asaj procedurale administrativeduhet të arrijmë të kuptojmë drejt atë që nënkupton secila prej tyre.

Normat procedurale përcaktojnë *mënyrën* se si duhet të zhvillohet procesi vendimmarrës. Në këtë kontekst, është një marrëdhënie e pavarur midis administratës dhe subjekteve privatë të së drejtës. Konkretisht në Austri gjejmë një kuptim të gjithë-pranuar të kësaj ndarjeje “*mënyrë prodhimi dhe produkt*”, i cili nënkupton faktin se e drejta procedurale është konceptuar si një mënyrë e të vepruarit të administratës publike, kjo për të prodhuar diçka, e cila duhet të bazohet në të drejtën materiale.

Administrata publike nënkupton tërësinë e organeve të cilët kanë për detyrë të përmbushin interesin publik. Natyrisht këtë interes administrata e përmbush nëpërmjet kryerjes se një veprimtarie të caktuar, veprimtarisë administrative.

Kur flitet për veprimtari administrative, i referohemi ekskluzivisht veprimtarisë së administrimit të kryer nga një organ i Administratës Publike, në bazë të të drejtës administrative⁴⁹.

⁴⁶ Schwarze, Jurgen; — Administrative Laël; Sëet Maxëell; 1992 fq. 1173 .

⁴⁷ *Ibid*

⁴⁸ *Ibid*

⁴⁹ Sandulli M., “Manuale del Diritto amministrativo”, Napoli, 1989, fq 230

Administrimi mund të përkufizohet si veprimtaria nëpërmjet të cilës autoriteti publik përmbush nevojat e interesit publik duke përdorur në rastin në fjalë prerogativat e pushtetit publik.

Midis veprimtarisë administrative dhe veprimtarisë së kryer nga individë privatë ekziston një ndryshim themelor. Ky dallim qëndron *së pari, tek qëllimi dhe së dyti tek mjetet e përdorura.*

1. Qëllimi

Përsa i përket qëllimit, mund të themi se administrata merr përsipër përmbushjen e nevojave të individëve të cilët nuk mund të përmbushen prej tyre në mënyrë individuale. Përmbushja e këtyre nevojave e kapërcen mundësinë e çdo individit. Ndaj, i takon administratës ta marrë përsipër këtë mision. Administrata ndjek një qëllim filozofik, të mirën publike, të mirën e përgjithshme dhe interesin e përgjithshëm. ***Interesi i përgjithshëm*** nuk është interesi i komunitetit si interes i ndarë nga ai që e përbën atë, është tërësia e nevojave që nuk arrijnë të përmbushen nga vetë individët dhe natyrisht duhen përmbushur me iniciativë të organeve të administratës.

Përmbajtja e interesit të përgjithshëm nuk mund të jetë i pandryshuar. Ky interes evoluon në funksion të kohës, të teknikës dhe të të dhënave sociologjike. Ndërkohë, qëllimi i veprimtarisë administrative është gjithmonë i njëjtë: përmbushja e këtij interesi.

2. Mjetet

Përsa i përket mjeteve që ka në dispozicion administrata, në përmbushjen e interesit të përgjithshëm në raport me individin, në ushtrimin e një veprimtarie të caktuar, mund të themi se të ardhurat publike janë në dispozicion të organeve të Administratës Publike, me qëllim realizimin e interesit të përgjithshëm. Mjetet financiare apo burimet njerëzore që disponojnë personat fizikë apo juridikë privatë janë të papërfillshme në raport me ato që disponojnë organet e Administratës Publike gjatë ushtrimit të veprimtarisë administrative. Në të njëjtën kohë administrata ka fuqinë të marrë vendime edhe pa vullnetin e palëve dhe mund t'i ekzekutojë ato dhe kundër interesit të individëve. Këto janë prerogativat e pushtetit publik.

Duke e konsideruar tërësinë e normave të cilët rregullojnë procedimin administrativ si një pjesë mjaft të rëndësishme të të drejtës administrative, mund të evidentojmë se, në vendet ku ekzistojnë ligje të përgjithshme mbi procedimin administrativ, vihet re se, veprimtaria administrative nuk është 'e lirë'. Ajo është e detyruar të respektojë një sërë procedurash të parashikuara në ligj. Pikërisht ky fakt përforcon dhe një herë tezën sipas së cilës struktura demokratike e një shteti përmban në vetvete një rritje të formave specifike procedurale.⁵⁰

Në lidhje me këtë, *Giannini*⁵¹, autor italian i të drejtës administrative, bën një evidentim, se; po të krahasosh ligjet administrative të shekullit të kaluar të cilët kanë të njëjtin objekt, del në pah se si ligjet sot e "rrethojnë" pushtetin e autoritetit administrativ, me kufij të cilët mund të thuhet ndryshe "*procedurale*"⁵². Në vazhdim të këtij konstatimi, fakti që veprimtaria administrative ushtrohet përmes procedimeve administrative, përbën një parim të rëndësishëm të së drejtës administrative bashkëkohore.

⁵⁰ Lavagna C., "*Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*" Revista trimestrale del Diritto Pubblico, 1956, fq.392

⁵¹ M.S.Giannini "*Corso di diritto amministrativo*", Milano 1993, fq 35

⁵² *Ibid*

Referuar nenit 2 të KPA,⁵³ veprimtaria administrative përkufizohet si tërësia e akteve dhe veprimeve nëpërmjet të cilave manifestohet vullneti i Administratës Publike si dhe ekzekutimi i këtij vullneti. Pra, Kodi në tërësinë e vet, dhe natyrisht edhe dispozitat lidhur me procedimin administrativ, , duhet të zbatohet nga personat fizikë dhe juridikë të cilëve u është dhënë e drejta e ushtrimit të kompetencave publike me ligj, me akt nënligjor ose kontratë. Kjo natyrisht gjatë nxjerrjes së akteve administrative individuale dhe kolektive, kontratave administrative publike dhe akteve reale, të cilat janë format e veprimtarisë administrative sipas Kodit të Procedurave Administrative.

Pra dispozitat e këtij Kodi janë të detyrueshme për t'u zbatuar dhe mbi veprimet e organeve të Administratës Publike. Kjo gjë konceptohet si “aspekt përjashtimor”⁵⁴. Ky fakt thekson dhe njëherë rëndësinë që paraqet për qytetarin nënshtrimi i veprimtarisë së organeve të Administratës Publike ndaj rregullave procedurale.

Si konkluzion, sqarojmë se, ndërsa në vendet e të drejtës Common Laë, procedimi administrativ është aplikuar për të gjithë aktivitetin e Administratës Publike, çfarëdo qoftë përmbajtja, pra për aktivitete të së drejtës private a të përziera, në vendet ku është e zhvilluar e drejta administrative, procedimi është konceptuar si formë për të disiplinuar aktivitetin e të drejtës publike, pra veprimtarinë administrative.

2.1.1 Drejt një kuptimi të administratës publike “funksionale”

Duke qenë se objekt kryesor i këtij studimi janë institutet e procedimit administrativ, , është e rëndësishme të kuptojmë se cili është vendi që ligjvënësi ynë e vë këtë KPA në raport me detyrueshmërinë për ta zbatuar dhe konkretisht cilat janë subjektet, kur dhe për çfarë këto të fundit duhet t'i referohen parashikimeve ligjore të bëra në këtë akt.

Cili është impakti pozitiv dhe pasojat e mosrespektimit të këtyre dispozitave në raport me vlefshmërinë e akteve që organi administrativ nxjerr/

Për t'ju përgjigjur pyetjeje se cili është ky raport, analizën do ta filloja me nenin 1 të KPA⁵⁵.

Është qartësisht e kuptueshme se subjektet e të drejtës publike, kanë detyrimin e respektimit të parimeve të sanksionuara në ligj. Por ajo që konstatojmë nga përmbajtja e nenit 1 të KPA dhe që mund të konsiderohet si novatore, është pikërisht parashikimi i bërë në paragrafin e 4 dhe 5-të të këtij neni ku parashikohet mundësia e bërjes së

⁵³ Shih neni 2 të KPA

⁵⁴ Shih, Komentarin e Kodit të Procedurave Administrative, Botim i Institutit për Studime Publike dhe Ligjore, Tirane 2001, fq.13

⁵⁵ Neni 1 i KPA parashikon: “Dispozitat e këtij Kodi zbatohen nga të gjitha Organet e Administratës Publike gjatë ushtrimit të funksioneve të tyre në raste individuale. Dispozitat e këtij Kodi zbatohen edhe mbi aktet normative për aq sa një gjë e tillë është e mundur”

Parimet e përgjithshme të veprimtarisë administrative të sanksionuara në këtë Kod janë të detyrueshme për të gjitha aktet administrative, qofshin këto edhe të ndërmarra në kuadrin e së drejtës private.

Parimet e përgjithshme të këtij Kodi, me ligj mund të bëhen të detyrueshme për zbatim edhe për veprimtarinë e subjekteve private kur këto veprimtari kanë efekte mbi interesat publike.

Ky Kod zbatohet për personat fizikë dhe juridikë, të cilëve u është dhënë e drejta e ushtrimit të detyrave dhe kompetencave publike me ligj, akt nënligjor dhe kontratë.

Dispozitat e këtij Kodi nuk zbatohen mbi ato veprime të administratës publike, që rregullohen nga e drejta private”

detyrueshme për subjektet privatë të së drejtës, të parimeve të së drejtës publike, nëpërmjet një akti ligjor, në ato raste kur veprimtaria e tyre ka impakt në interesin publik. Paragrafi 4-t i nenit 1 nga njëra anë shtrihet vetëm mbi subjektet privatë dhe nga ana tjetër kërkon detyrimisht parashikimin në ligj të detyrueshmërisë së zbatimit të parimeve. Paragrafi i 4-t parashikon specifikisht subjektet privatë të së drejtës, ndërkohë ai në vijim, i 5-ti, zgjeron jo vetëm rrethin e subjekteve duke përfshirë persona fizikë e juridike, privat e publikë, por analizon dhe aktet përmes të cilëve ju është dhënë e drejta të ushtrojnë detyra dhe kompetenca publike. Keto akte janë, ligj, akt nënligjor apo kontratë, dhe sigurisht nuk kufizohet vetëm tek parimet por kërkon zbatimin e detyrueshëm të gjithë dispozitave të Kodit.

Në mënyrën se si janë formuluar këto paragrafë e bëjnë të paqartë situatën juridike duke mos arritur në një konkluzion të drejtë për atë që servit të re ky parashikim⁵⁶.

Realisht paragrafi 4 në këtë nen nuk ka vend pasi ai është përthithur tërësisht nga paragrafi 5. Në fakt nuk do të ishte kështu nëse ky paragraf nuk do të kishte përdorur togfjalëshin “me ligj”.

Legjislacioni italian ka një parashikim të qartë lidhur me këtë situatë. Përmbajtja e nenit 1 paragrafi i parë i ligjit nr.241⁵⁷, na paraqet një ndryshim “epokal” sipas *Corradinos*, pasi kjo dispozitë parashikon nënshkrimin e subjekteve privatë kundrejt parimeve të së drejtës publike. Natyrisht nuk bëhet fjalë për të gjithë subjektet e së drejtës por vetëm për ata të cilët “*i nënshtrohen ushtrimit të një veprimtarie administrative*”, pra atyre subjekteve, të cilët edhe pse privatë, ndjekin qëllime publike. Pra rregullimi është lehtësisht i kuptueshëm dhe nuk të konfondon.

Një parashikim të tillë mund ta shohim në dy këndvështrime, **i pari** ka të bëjë me fushën e zbatimit të KPA dhe **i dyti** ka të bëjë me tendencën për të zgjeruar rrethin e subjekteve që do të përfshihen në administratë publike.

Këtë parashikim Corradino⁵⁸, e sheh si një zgjerim të kuptimit të administratës publike duke futur në të dhe subjekte të cilët nuk mund të mendoheshin asnjëherë që do të definoheshin si administratë publike, kjo duke pasur parasysh vetëm faktin se duhet të zbatojnë parimet e të drejtës publike.

Sigurisht që ky element nuk është ezaurues për ta konsideruar një subjekt si organ i administratës publike.

Referuar dispozitave të KPA, konkretisht të llojeve të akteve që subjektet nxjerrin, pra atyre të cilësuar si akte administrative dhe deri tek koncepti i ndarjes së juridiksioneve, është e qartë që e drejta jonë pozitive nuk lë vend shumë për të diskutuar nëse kemi të bëjmë apo jo me një zgjerim të kuptimit të administratës publike.

Dispozita e KPA, megjithë paqartësinë e konstatuar, ka synimin për të zgjeruar rrethin e subjekteve që do të zbatojnë dispozitat e KPa. Mbrojtja e interesit public është një element i rëndësishëm kur këto subjekte kryejnë veprimtari administrative. Kjo gjë sjell realisht një risi në të drejtën tonë.

Për sa më sipër, jam e mendimit se kjo mund të interpretohet, nga njëra anë si një tendencë për të zgjeruar nocionin e administratës publike dhe nga ana tjetër mund të definohet si një arritje për ta bërë vetë kuptimin e administratës publike sa më funksional.

⁵⁶ Në vijim analiza i referohet nenit 1 të KPA

⁵⁷ Ligji italian për procedurat administrative

⁵⁸ Corradino M. nën kujdesin e tij” Il procedimento amministrativo”, Giappichelli Editore, Torino, Nëntor 2010, fq 300

Tendenca për të bërë sa më funksional kuptimin e administratës publike na vjen si nga doktrina ashtu edhe nga legjislacioni komunitar përfshirë këtu edhe jurisprudencën e GJED⁵⁹.

Objekt diskutimi janë dy nene të TBE. Neni 45 paragrafi 1 i tij, parashikon përjashtim nga liria e vendosjes kur veprimtaria për t'u zhvilluar në vendet anëtare është e ndryshme dhe ka të bëjë me ushtrimin e një funksioni publik. Në të njëjtat modalitete është dhe parashikimi i bërë në nenin 39, paragrafi 4 i cili parashikon përjashtim nga liria e qarkullimit të punonjësve. Ekziston parimi i përgjithshëm që cdo shtet anëtar nuk duhet të "favorizojë" ose të preferojë shtetasit e vet, por të sigurojë një trajtim të barabartë me këta edhe të qytetarëve të vendeve tjera anëtare. Ndërkohë normat e sipërcituara në mënyrë të qartë parashikojnë të drejtën e shtetit t'u rezervojë qytetarëve të vet punë si nëpunës i administratës publike.

Në të dyja rastet e analizuar më lart, GJED⁶⁰ ka bërë një interpretim të ngushtë të termit "administratë publike" dhe "funksione publike" duke arsyetuar:

"...për këtë motiv, kriteri për të aplikuar neni 48, parag.4 i Traktatit duhet të jetë funksional dhe të mbajë parasysh natyrën e detyrës dhe të përgjegjësive të vendit të punës, me qëllim që të shmangë që efekti pozitiv që sjellin parashikimet e bërë në Traktat lidhur me qarkullimin e lirë të punonjësve dhe të trajtimit të barabartë të qytetarëve të shteteve anëtare, të kufizohen për shkak të një interpretimi të kuptimit të Administratës Publike, e trajtuar kjo vetëm nga e drejta pozitive dhe që përjashton zbatimin e normave komunitare".

Një interpretim diametralisht të kundërt⁶¹ ka aplikuar GJED në fushën e konkurrencës, me anë të cilit ka parashtruar një kuptim të gjerë të administratës publike. Gjykata mendon se duhet t'i nënshtrohen normave komunitare dhe ato organizma që:

*"pavarësisht nga forma juridike e aktit me të cilin ato janë krijuar, me anë të një akti të autoritetit publik, me kontratë, nën kontrollin e këtij të fundit apo jo, nëse ajo kryen një shërbim me interes publik apo ka këtë qëllim dhe që i kalon kufijtë e synimit që kanë raportet midis subjekteve private"*⁶².

Pra, është mëse i saktë konkluzioni i arritur që për të drejtën komunitare kuptimi i administratës publike është si një "fizarmonikë"⁶³, në kuptimin që ngushtohet kur prezenca e administratës do të sillte ngushtim të sferës së aplikimit të normave komunitare dhe zgjerohet kur bëhet fjalë për të garantuar një treg eficient dhe që respekton barazinë e trajtimit të të gjithë operatorëve.

Duke ju kthyer edhe një herë parashikimeve të KPA, lind pyetja nëse kemi të bëjmë me kalimin drejt një kuptimi "komunitar" të administratës publike? Në këtë rast përgjigjia do të ishte pozitive. Këtë mund ta themi pasi tendenca e KPA është t'i "nënshtrojë" edhe subjektet privatë të së drejtës, ndaj parimeve aq të rëndësishme të veprimtarisë administrative.

⁵⁹ Corradino M. nën kujdesin e tij "Il procedimento amministrativo", Giappichelli Editore, Torino, Nëntor 2010, i bën një analizë në rrjedhë kronologjike evoluimit të këtij koncepti si në aktet e komunitetit dhe në vendimmarrjen e GJED.

⁶⁰ Vendimi C 473/1993, datë 2 Korrik 1996 i GJED

⁶¹ Corradino M. "Il procedimento amministrativo", Giappichelli Editore, Torino, Nëntor 2010, fq. 51

⁶² Çështja Foster kundër British Gas, Vendimi C-188/1989, datë 12 Qershor 1989 i GJED

⁶³ Konkluzion i parashtruar nga O.Grasso, I cili ka trajtuar kapitullin I "I principi generali dell'attività amministrativa", të librit "Il procedimento amministrativo", Giappichelli Editore, Torino, Nëntor 2010.

2.2 Parimet e veprimtarisë administrative, rëndësia e tyre në ushtrimin e veprimtarisë administrative

Ky kre tenton, të sjellë në vëmendje rëndësinë e parimeve në procedimin administrative, burimet e tyre duke përmendur natyrisht dhe impaktin që ata sjellin në veprimtarinë administrative.

Procedimi administrativ respekton disa parime të cilat burojnë nga:

- Kushtetuta
- Legjislacioni, KPA
- Doktrina
- Jurispudenca

KPA ka përfshirë për të parën herë në legjislacionin tonë të brendshëm, një ndërtim dhe analizë organike të procedimit administrativ duke ndryshuar në mënyrë rrënjësore mënyrën e komunikimit të administratës dhe qytetarëve. Nxjerrja e një ligji të posaçëm për procedurat administrative i ka parapri rë natyrishtnjë analizë dhe debat, i cili ka qenë si në nivel politik dhe kulturor, fakt ky i evidentuar në analizën e elementëve të zhvillimit historik të procedimit.

Pavarësisht faktorëve, të cilët kanë ndikuar në miratimin e një akti të tillë ligjor, dhe përfshirjen në të të instituteve të rëndësishme të së drejtës administrative, ky akt shënon një zhvillim cilësor.

Nga ana tjetër, përfshirja në këtë akt normativ të parimeve përbën një mutacion të “kufijve” lidhur me ligjshmërinë e aktit administrativ⁶⁴. Kjo për faktin se, gjatë rishikimit gjyqësor të aktit, nuk do të mund të vlerësohej njëloj nga gjykata një akt i cili ka dalë duke u cenuar një parim i artikuluar qartë nga akti normativ. Psh. detyrimi për të arsyetuar një akt administrativ etj, kur akti do të konsiderohej në mënyrë të drejtpërdrejtë si në kundërshtim më ligjin⁶⁵.

Situata do të ishte ndryshe në rast se parimet nuk janë pjesë e aktit por trajtohen në nivel teorik dhe doktrinar, gjë e cila e cenon aktin por në drejtim të rregullsisë së tij.

KPA nga pikëpamja e teknikës legjislative ka një kapitull të veçantë, ku ndalet në parimet e përgjithshme.⁶⁶ Jo vetëm kaq, por çështja e parimeve ritrajtohet dhe kur trajton procedimin administrativ, me gjithë institutet e rëndësishme të tij⁶⁷. Kjo e bën KPA të ndryshëm nga ligji italian⁶⁸, i cili i përfshin parimet në një dispozitë të vetme.

2.2.1 Kushtetuta mbi parimet e procedimit administrative

Nga analiza e dispozitave të KPA konstatojmë se me një rëndësi të veçantë janë parimet, të cilat kanë një **origjinë kushtetuese**. Analiza e parimeve, dhe i përmbajtjes së tyre është një proces delikat. Kjo për arsye se analiza mund të çojë dhe në përsëritje, të cilat nuk

⁶⁴ Corradino M. ” Il procedimento amministrativo”, Giappichelli Editore, Torino, Nëntor 2010, faqe 5

⁶⁵ *Ibid*

⁶⁶ Kreu II, Parimet e Përgjithshme nenet 9-20 të KPA

⁶⁷ Pjesa e Pestë ‘Procedimi Administrativ’, Kreu I “Parime të Përgjithshme” nenet 46-50 të KPA

⁶⁸ Neni 1, paragrafi 1, i Ligjit Nr.241/1990, i ndryshuar citon :” *Veprimtaria administrative ndjek qëllimet e parashikuara nga ligji dhe drejtohet nga kriteret e ekonomisë, efikasitetit, pabarazisë, publicitetit dhe transparencës sipas modalitetëve të parashikuara në këtë ligj dhe dispozitat e ligjit të posaçëm që rregullojnë procedurën e nxjerrjes së akteve individuale, si dhe parimet e të drejtës komunitare*”

mund të eliminohen. Arsyeja qëndron në faktin se ekzistojnë parime universale, si ai i ligjshmërisë barazisë, mosdikriminimit etj, të cilat gjejnë një rregullim si në Kushtetute, si akti themeltar, po ashtu gjejnë rregullim dhe në KPA. Në të njëjtën kohë konstatojmë se për disa parime si ai përgjegjshmërisë, i paanshmërisë, për nga rëndësia që paraqesin janë rregulluar me ligje të posaçme⁶⁹

Ndërkohë po t'i referohemi parimeve të procedimit dalin në pah parimet, të cilat kanë si faktor primar arritjen e rezultatit, që ka të bëjë më rritjen e efikasitetit dhe eficientës në veprimtarinë administrative, duke përmendur këtu përfundimin në kohë të procedimit⁷⁰.

Natyrisht në të njëjtin nivel janë dhe parimet të cilat garantojnë transparencën, paanshmërinë por duke mos lënë pa përmendur këtu rëndësinë që kanë parimet e të drejtës komunitare në veprimtarinë administrative.

Parimet japin qartë idenë se sa ato ndikojnë në mirëfunksionimin e veprimtarisë administrative. Të ndërgjegjshëm për raportet që ekzistojnë midis të administruarve, pra subjekteve private dhe organeve të administratës publike, jemi të sigurt kur themi se, ato kanë qëllim të garantojnë të drejtat e tyre përballë supremacisë së administratës. Shfaqja e kësaj supremacie duhet të minimizohet nga administrata me qëllim eliminimin e saj.

Sanksionimi i parimeve, të cilat duhet të udhëheqin organet e administratës publike përbën një hap cilësor në të drejtën tonë të brendshme.

Ky proces mori jetë me miratimin e Kushtetutës tonë në vitin 1998 dhe më pas ka vazhduar me miratimin e KPA dhe ligjeve të posaçme, për atë që këto të fundit parashikojnë parime specifike.

Me qëllimin për të mos rënë në një përsëritje të parimeve dhe nga ana tjetër për t'i lënë vend analizës në mënyrë të detajuar në vijim të punimit, kam menduar t'i analizoj ato duke u nisur nga akti ligjor që i parashikon dhe duke u fokusuar në mënyrë më të detajuar tek ato parime të cilat lidhen me të drejtat procedurale administrative.

Analiza do të vijoj fillimisht me Kushtetutën dhe do të vazhdoj më pas me parimet të cilat derivojnë nga *acquis comunautaire* duke e përfunduar me dispozitat e KPA.

Le të fillojmë të analizojmë parimet e parashikuara në Kushtetutë dhe të shohim se si ato janë të pasqyruara në dispozitat e Kodit.

Në parantezë mund të shtrojmë këto pyetje:

A duhet detyrimisht Kushtetuta si akt themelor të parashikojë parime, të cilat të kenë një impakt të drejtpërdrejtë dhe të gjerë në të njëjtën kohë në veprimtarinë administrative, Cila është eksperiencia e disa prej vendeve në këtë drejtim?

Kushtetuta si akti themelor i një vendi parashikon natyrisht rregulla të përgjithshme. Por pavarësisht kësaj jam e mendimit se nëse origjina e parimeve të veprimtarisë administrative, (sigurisht shtyllat kryesore të saj), derivojnë nga Kushtetuta, përgjegjësia

⁶⁹ Përmendim këtu Ligjin Nr. "Për përgjegjësinë jashtë kontraktore të organeve të administratës shtetërore" Ligji nr.9367, datë 7.4.2005 "Për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e funksioneve publike"

⁷⁰ Parimet të cilat kanë në fokus një procedurë sa më ekonomike, eficiente dhe efikase, janë konsideruar nga Corradino M. "Il procedimento amministrativo", Giappichelli Editore, Torino, si parime të cilat imponohen në një mënyrë potencialisht konfliktuale me parimin e ligjshmërisë.

e ligjvënësit më pas për t'i detajuara dhe e organeve për t'i zbatuar është më e madhe. Kjo gjë reflektohet si në Kushtetutën tonë ashtu dhe në kushtetutat e disa vendeve objekt analize në vijim. Për të nxjerrë në pah më mirë problematikën fillimisht le parashikojmë eksperiencën e këtyre vendeve dhe më pas të Shqipërisë në këtë drejtim.

Në referencë të Kushtetutës Italiane konstatojmë se, neni 47 i saj parashikon se, *“Institucionet publike funksionojnë sipas dispozitave të ligjit në mënyrë që të garantohen mirëfunksionimi dhe paanshmëria”*.

Pra konstatojmë se kjo dispozitë kushtetuese referon ndër të tjera dhe ka impakt dhe në mënyrën e ushtrimit të veprimtarisë administrative dhe konkretisht tek mirëfunksionimi dhe paanshmëria.

Termi ligjor *“procedurë”* është absolutisht themelor për Ligjin Administrativ të një qeverisje demokratike dhe domethënia e saj kushtetuese demonstron në dispozitën e nenit 105/c të Kushtetutës së Spanjës, ku përcaktohet se : *“Ligji rregullon procedurën me anë të cilës prodhohen aktet administrative, duke garantuar, dëgjimin e palëve të interesuara”*⁷¹.

Siç e shikojmë secili prej këtyre shteteve i jep prioritet veprimtarisë administrative, por Spanja e vë fokusin në një nga të drejtat më të rëndësishme të procedimit, ***e drejta e dëgjimit***.

Është e vërtetë që Kushtetuta si një akt themeltar nuk mund të ravijëzojë të gjithë parimet, siç është dhe i vërtetë fakti që dispozitat kushtetuese mund të jenë “elastike”⁷² që do të thotë që ofrojnë një kuptim më të gjerë se sa një kuptim literal i saj.

E parë në këtë këndvështrim është realizuar në vijimësi dhe analiza e disa prej dispozitave të Kushtetutës së RSh.

Ravijëzimi i dispozitave kushtetuese, të cilat kanë një impakt në veprimtarinë administrative natyrisht fillon me nenin 4 të saj.⁷³ Ky nen garanton se veprimtaria administrative duhet të ketë kornizë të drejtën, e cila duhet të përbëjë bazën dhe kufijtë e saj, si dhe sanksionon rolin që Kushtetuta si akt themeltar duhet të ketë mbi veprimtarinë administrative.

Duke ju referuar dispozitave të Kushtetutës, veçojmë nenin 23⁷⁴ të saj, i cili garanton një të drejtë themelore shumë të rëndësishme, ***të drejtën për informim***. Impakti i kësaj dispozite është i padiskutueshëm në procedimin administrativ. Është e kuptueshme se informimi i subjekteve dhe në mënyrë të veçantë i krijimit të lehtësirave për të ndjekur mbledhjet e organeve kolegjiale, ka një ndikim potencial në vlerësimin e interesave në mënyrë përfundimtare nga ana e organit vendimmarrës.

⁷¹ Koment mbi temën *“Procedura Administrative”* shkruar nga A. Faskaj, në Grup Autorësh, Balbe, Zaganjori, Padros, (Methasani) Çani (ed.s), *Çështje të së drejtës administrative në vështrim krahasues*, Tiranë, 2010, Faqe 245.

⁷² Liguana G., *“Brevi note sul procedimento amministrativo e i suoi principi”*, Lezione al corso “Donne, politica, istituzioni”, Tetor 2006 faqe???

⁷³ Neni [cili nen???] i Kushtetutës parashikon: 1. *E drejta përbën bazën dhe kufijtë e veprimtarisë së shtetit.* 2. *Kushtetuta është ligji më i lartë në Republikën e Shqipërisë.* 3. *Dispozitat e Kushtetutës zbatohen drejtpërsëdrejti, përveç rasteve kur Kushtetuta parashikon ndryshe.*

⁷⁴ Neni 23 i Kushtetutës parashikon: *“E drejta e informimi është e garantuar. Kushdo ka të drejtë , në përputhje me ligjin, të marrë informacion për veprimtarinë e organeve shtetërore, si dhe të personave që ushtrojnë funksione shtetërore. Kujtdo i jepet mundësia të ndjekë mbledhje të organeve të zgjedhura kolektive”*

Ky parim, për nga rëndësia që paraqet, rregullohet me një ligj të posaçëm⁷⁵, por gjithashtu Kodi në dispozitat neni 51-54 të tij rregullon modalitetet e të drejtës për informim në një procedim administrative. Pa u garantuar informimi i subjekteve pjesëmarrëse mund të komprometohet një parim shumë i rëndësishëm ai i kontradiktoritetit, i cili është i lidhur në mënyrë të pazgjidhshme me parimin e procesit të rregullt ligjore.

Neni 44⁷⁶ i Kushtetutës parashikon përgjegjësinë që duhet të kenë organet vendimmarrëse shtetërore që të veprojnë në bazë e për zbatim të ligjit, në rast të kundërt subjektet rezervojnë të drejtën të rehabilitohen dhe/ose të zhdëmtohen.

Kjo dispozitë me përmbajtjen e saj, ka një ndikim të dyfishtë. Ajo të referon si tek parimi i ligjshmërisë aq edhe tek parimi i përgjegjshmërisë, i cili është sanksionuar në Kodin e Procedurave Administrative.

Afati

Ndërsa Neni 48⁷⁷ i Kushtetutës ka një impakt të drejtpërdrejtë për procedurën administrative. Një procedim administrativ mund të fillojë pikërisht me anë të një kërkesë, ankese, kjo për procedimet rishikuese, të cilat domosdoshmërisht e vënë në lëvizje organin e administratës publike. Vënia në lëvizje nuk nënkupton vetëm detyrimin për të filluar në procedim, por kushtetuta shikon si një element thelbësorë detyrimin e organit për t'ju përgjigjur në afat. Afati është një element i qenësishëm i drejtësisë. Kjo pasi, vetë thelbi i së drejtës humbet me kalimin e afateve të paarsyeshme. Ky parim i rëndësishëm parashikohet dhe në dispozita të Kodit dhe pikërisht tek parimet e vet procedimit administrative⁷⁸. Nuk ka rëndësi në këtë rast sa është kohëzgjatja e një procesi sipas Kodit apo sipas ligjeve të posaçme, por e rëndësishme është respektimi i tij.

Nisur nga rëndësia që kanë organet e qeverisjes vendore, Kushtetuta e RSH në nenin 120, i kushton rëndësi parimeve dhe procedurave për nxjerrjen e akteve juridike vendore. Nëse analiza për të evidentuar parimet fillon nga organet që do të nxjerrin akte juridike vendore, mund të themi që një akt juridik vendor mund të jetë produkt i një organi të qeverisjes vendore ose i një organi të pushtetit qendror që vepron në nivel vendor. Pavarësisht nga kjo, parimet e sanksionuara në Kod apo në Ligjin "Për organizmin e organeve të qeverisjes vendore në Shqipëri" janë realisht parimet dhe gjithashtu procedurat në fjalë. Arsyeja që Kushtetuta i kushton një dispozitë të veçantë natyrisht ka si qëllim që të rrisë garancinë e vetëqeverisjes të organeve të qeverisjes vendore.

⁷⁵ Ligji Nr. Datë "Për të drejtën e informimit për dokumentet zyrtare".

⁷⁶ Neni 44 i Kushtetutës parashikon se: "Kushdo ka të drejtë të rehabilitohet dhe /ose të zhdëmtohet në përputhje me ligjin, në rast se është dëmtuar për shkak të një akti, veprimi ose mosveprimi të paligjshëm të organeve shtetërore"

⁷⁷ Neni 48 i Kushtetutës parashikon se: "Kushdo, vete ose së bashku me të tjerë, mund tu drejtojë kërkesa, ankesa ose vërejtje organeve publike, të cilat janë të detyruara të përgjigjen në afatet dhe kushtet e caktuara me ligj"

⁷⁸ Neni 49 i Kodit parashikon: "Procedimi administrativ përfundon brenda një periudhe kohore prej 3-muajsh, me përjashtim të rastit kur parashikohet ndryshe në ligje të veçanta ose kur imponohet nga situata të veçanta. Në rastin e situatave të veçanta, procedimi administrativ përfundon 3-muaj pas ndërprerjes së situatës së veçantë. Mosrespektimi i kufijve kohorë të dhënë nga paragrafi 1 i këtij neni justifikohet nga organi administrativ përgjegjës, tek organi që vjen menjëherë sipër tij në hierarki, brenda 10 ditëve nga përfundimi i afatit 3 muaj ose i ndërprerjes së situatës së veçantë".

Me një rendësi të madhe përmendim nenin 117 të Kushtetutë⁷⁹, i cili sanksionon një institut të rëndësishëm, pra momentin e hyrjes në fuqi të akteve normative.

Pavarësisht faktit se format kryesore të shprehjes së veprimtarisë së organeve të administratës publike janë aktet individuale, nuk mund të anashkalojmë rëndësinë që paraqesin aktet normative në rregullimin e marrëdhënies juridike administrative në të drejtën tonë. Natyrisht në thelb të veprimtarisë administrative qëndron ligjshmëria, si parim i cili rrjedh drejtpërdrejtë nga Kushtetuta. Duke qenë se veprimtaria administrative është një veprimtari e prejardhur me karakter nënligjor, detyrimi i respektimit të këtij parimi rrjedh së pari si një detyrim kushtetues dhe në vijim si një parim i sanksionuar në nivel ligjor.⁸⁰

Sa më sipër, mund të themi që Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, i jep rritjes se garancisë së veprimtarisë administrative, një kontribut të rëndësishëm. Dispozitat esipërpërmendura, por jo vetëm këto, kanë për qëllim që në tërësi ta vendosin veprimtarinë e organeve të administratës publike në korniza kushtetuese e ligjore në të njëjtën kohë.

2.2.2 Parimet e të drejtës komunitare të lidhura me procedimin administrativ

Kjo çështje mund të ngjallë një sërë pikëpyetjesh e dilemash në të njëjtën kohë. Këto kanë të bëjnë me faktin se;

-cilat janë arsye që në një procedurë administrative na bëjnë të thërrasim si të rëndësishme parimet komunitare, dhe

cilat janë disa nga parimet në të drejtën tonë të cilat rrjedhin nga e drejta komunitare⁸¹.

Le t'i japim përgjigje me radhë këtyre çështjeve;

Kur flitet për parime komunitare do të nënkuptohen ato të sanksionuara nga e drejta e BE.

A prevalon kjo aktualisht në raport me të drejtën e brendshme të RSH ose thënë ndryshe cili është vendi që ajo zë në të drejtën tonë? A qëndron para organeve të administratës publike detyrimi për të zbatuar parimet e sanksionuara në të drejtën komunitare?

MSA, e nënshkruar më 12 Qershor 2006 shënoi një hap përpara për procesin e integritit të Shqipërisë në Bashkimin Evropian (BE). Ajo krijoi bazat për fillimin e një faze të re për zhvillimin e politikave ekonomike, ligjore dhe institucionale në Shqipëri.

Në preambulën e saj MSA-ja rikujton gatishmërinë e BE-së për ta integruar Shqipërinë sa më plotësisht të jetë e mundur në rrjedhën e përgjithshme politike dhe ekonomike të Evropës, si dhe statusin e saj si kandidat i mundshëm për anëtarësimin në BE. Ky integrim do të vijë bazuar në TBE e vitit 1993 dhe plotësimin e kritereve të përcaktuara nga Këshilli Evropian në Qershor të vitit 1993 (Kriteret e Kopenhagenit), në varësi të zbatimit të suksesshëm të kësaj Marrëveshjeje, veçanërisht për sa i përket bashkëpunimit rajonal.

Ky formulim i kujdesshëm shmang çdo interpretim se MSA-ja garanton automatikisht të drejtën e anëtarësimit të Shqipërisë në BE.

⁷⁹ Neni 17 pika 1 e 2 parashikon: "1. Ligjet, aktet normative të Këshillit të Ministrave, të ministrave, të institucioneve të tjera qendrore marrin fuqi juridike vetëm pasi botohen në Fletoren Zyrtare. 2. Shpallja dhe botimi i akteve të tjera normative bëhet sipas mënyrës së parashikuar me ligj".

⁸⁰ Mund të përmendim këtu nenin 6 dhe nenin 118/2 i Kushtetutës.

⁸¹ Shih analizën e Anastasi A., në 'Procesi i rregullt ligjor në procesin administrativ, Konferencë Kombëtare Shkencore, Fakulteti i Drejtësisë, Universiteti i Tiranës, Shkurt, 2011

Në referencë të Kushtetutës tonë, neni 116, aktet normative që kanë fuqi në territorin e Republikës së Shqipërisë renditim Kushtetutën, marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara e me radhë. Në këtë moment pra prevalon Kushtetuta jonë dhe më pas aktet ndërkombëtare të ratifikuara. Natyrisht nuk mund të lemë pa përmendur këtu faktin se KEDNJ zë një vend të veçantë kur bëhet fjalë për kufizim të së drejtës, e parashikuar kjo në nenin 17 të Kushtetutës tonë.

Sa më sipër vlerësohet se, dispozitat e Kushtetutës të miratuara në vitin 1998, *prima facie* nuk janë pengesë jo vetëm për miratimin e saj por dhe për anëtarësimin e Shqipërisë në BE⁸². Pra, pavarësisht vendit që zënë në Kushtetutën tonë marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara, Kushtetuta duhet të qartësojë edhe efektet e të drejtës komunitare primare dhe sekondare si dhe përparësinë e saj sipas realitetit shqiptar. Në këtë kuadër do të ishte më mirë të parashikohej edhe vendi i të drejtës komunitare në piramidën e akteve normative që kanë fuqi në territorin e Republikës së Shqipërisë.⁸³

Në një situatë të tillë disi konfuze, sjellim në vëmendje një konkluzion të ardhur nga analiza e mendimeve të dhëna nga autorë të ndryshëm për këtë çështje, dhe që theksojnë se MSA me Shqipërinë shfaqet jo vetëm si një akt mbiligjor, por dhe një akt mbikushtetor⁸⁴. Ky argument vjen i përforcuar dhe nga jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese për këtë çështje⁸⁵, e cila i është referuar legjislacionit komunitar në mënyrë të drejtpërdrejtë duke realizuar kontrollin e përputhshmërisë së akteve normative, me dispozitat e Marrëveshjes së Stabilizim Asociimit.

Burimet nga të cilat vijnë parimet komunitare janë të ndryshme⁸⁶. Mbi të gjitha duhet t'i referohemi, të drejtave dhe lirive të parashikuara drejtpërdrejtë në Traktatet, bëhet fjalë për katër shtyllat e të drejtës komunitare, persona, mallra, kapitale dhe shërbime, apo parimi i miradministrimit⁸⁷.

Ky i fundit përfshin një fushë të gjerë të drejtave në favor të subjekteve ndaj të cilëve drejtohet veprimtaria administrative: e drejta për t'u trajtuar në mënyrë të paanshme, e drejta për t'u dëgjuar ne rastet kur administrata do të marrë një vendim jo favorizues, e drejta e aksesit në dosjet lidhur me pozitën e subjektit duke respektuar dhe privatësinë apo sekretin profesionale, detyrimin për të motivuar vendimmarrjen administrative dhe e drejta për të dëmshpërblyer subjekte kur u shkaktohet dëm nga veprimtaria e paligjshme e organeve shtetërore.

Përballë këtyre të cituar më lart, qëndrojnë dhe ato parime të përgjithshme të cilat ndahen në dy kategori:

- parimet që vijnë nga jurisprudenca e GJED, pra ajo që kjo gjykatë ka nxjerre nga Traktatet
- parimet që elaborohen në vendet anëtare dhe të cilët GJED i ka bërë “pronë” të komunitetit në tërësi.

⁸² Shih Xh. Zaganjori, ‘Shqipëria përballë sfidës së integritimit europian dhe reformat’ në Grup Autorësh, Balbe, Zaganjori, Padros, (Methasani) Çani (ed.s), *Çështje të së drejtës administrative në vështrim krahasues*, Tiranë, 2010 faqe 108.

⁸³ Ibid, faqe 109.

⁸⁴ Zaganjori Xh., Anastasi A., Çani (Methasani) E., “Shteti i së Drejtës në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë”, Tiranë 2011, faqe 68

⁸⁵ Vendime të Gjykatës Kushtetuese të Shqipërisë 2009, Tiranë 2010

⁸⁶ Corradino M. ” Il procedimento amministrativo”, Giappichelli Editore, Torino, Nëntor 2010, faqe 20.

⁸⁷ Ibid

Autorë të ndryshëm të së drejtës administrative e shikojnë shumë të rëndësishëm vetë procesin e përpunimit dhe sintezës së parimeve komunitare të veprimtarisë administrative. Pjesa më e madhe e tyre kanë ndryshuar nga proceset krijuese brenda çdo shteti anëtarë dhe më pas janë bërë pjesë e parimeve të komunitetit. Me futjen e tyre në të drejtën komunitare ato bëhen pjesë dhe e drejtës së brendshme të shteteve anëtare.

Midis parimeve me origjinë në *të drejtën komunitare* mund të përmendim⁸⁸ atë të bashkëpunimit të ndershtëm, të proporcionalitetit, subsidiaritetit, përgjegjësisë së shtetit anëtare për dhunim të drejtës komunitare, parimi i barazimit në trajtim dhe mosdiskriminimit, ai i qarkullimit të lirë të personave, të veprimtarisë së lirë e aktivitetit profesional dhe parimi i konkurrencës së lirë⁸⁹.

Ndërkohë janë parime, të cilat kanë ardhur nga *e drejta e vendeve anëtare* por me pas janë bërë pjesë e të drejtës komunitare, parimi i ligjshmërisë, e drejta e mbrojtjes, parimi i kontradiktoritetit, i mungesës së prapaveprueshmërisë së akteve administrative, i sigurisë juridike dhe pritshmërive të ligjshme.

Sa më sipër, pavarësisht vendit që zë e drejta europiane aktualisht në RSh konstatohet se disa nga parimet e përmendura më sipër, si ai i proporcionalitetit, i subsidiaritetit, i përgjegjshmërisë dhe shpërblimit të dëmit, dhe i detyrimit për të motivuar aktet administrative janë të parashikuara dhe nga KPA. Por disa të tjera, si parimi i pritshmërive të ligjshme dhe sigurisë juridike, aktualisht janë vetëm produkt i jurisprudencës së Gjykatës Kushtetuese, e cila i ka analizuar ato në kontekst të juridiksionit të saj, që natyrisht përbën një kontribut dhe në këndvështrim të veprimtarisë së administratës publike

2.3 KPA dhe rëndësia e parimeve të sanksionuara në këtë akt

KPA, si një ligj shumë i rëndësishëm ka artikulluar disa parime, të cilat pavarësisht “origjinës “ së tyre, nga Kushtetuta, ligji apo e drejta komunitare, paraqesin një rëndësi për veprimtarinë administrative.

Duke marrë në konsideratë fushën e zbatimit të këtij akti është më se e qartë që parashikimet e bëra të marrin një rëndësi relevante.

Nga një vështrim , ndoshta dhe jo shumë i përqendruar , mund të konstatojmë lehtësisht se ligjvënësi i ka kushtuar një rëndësi të madhe parimeve, bëhet fjalë për një numër prej 17 nenesh, nga gjithsej 153 të KPA, të cilët parashikojnë parime. Nenet 9-20 parashikojnë parimet e përgjithshme ndërsa nenet 46-50 parashikojnë parime të veçanta me fokus në procedimin administrativ.

Por duhet të theksojmë se nuk kemi të bëjmë vetëm më një numër të madh nenesh por ajo ç’ka është e rëndësishme është përmbajtja e tyre, e cila jam e mendimit se ka standardet e kërkuara dhe në akte ndërkombëtare.

Le të analizojmë disa prej tyre, duke parë impaktin e tyre veçanërisht në procedimin administrativ. Në parantezë theksoj se objekt analize nuk janë të gjithë parimet e parashikuara në Kodin e Procedurave, por kam shkëputur ato më domethënës me impakt të drejtpërdrejtë në të drejtat procedurale administrative.

⁸⁸ Ibid

⁸⁹ Ibid

Duke qenë se procedimi administrativ konceptohet si formë e ushtrimit të funksionit nga kjo administratë, automatikisht këto parime, janë dhe parimet në përgjithësi që duhet të udhëheqin organet e Administratës Publike. Duke qenë se në jetën e përditshme ka ballafaqime dhe kontradikta të vazhdueshme ndërmjet organeve të administratës me njëri-tjetrin, ose administratës dhe personave private, është e domosdoshme artikulumimi me hollësi i parimeve që duhet të udhëheqin veprimtarinë e këtyre organeve ndërmjet tyre si dhe autoriteteve administrative në marrëdhëniet e tyre të vazhdueshme me qytetarët.⁹⁰

Kështu me anë të zbatimit të këtyre parimeve administrata arrin;

– ***t'i ofrojë garanci qytetarit;***

kjo nënkupton faktin se në interes të qytetarit është vendosur detyrimi i administratës për të përfunduar procedimin administrativ brenda një afati të përcaktuar, detyrimin për njoftimin në lidhje me fillimin e një procedimi administrativ (me gjithë kufizimet të cilat do të interpretohen në vijim), parim i cili gjen trajtim në nenin 49 të Kodit të Procedurave Administrative.⁹¹

– ***të sigurojë pjesëmarrjen e qytetarit gjatë procedimit***

administrativ duke parashtruar ky i fundit argumentet e tij në lidhje me aktin që do të dalë. Ky parim bazohet në nenet 44, 45, 47 të Kodit të Procedurave Administrative.⁹²

– ***Të favorizojë transparencën:***

sigurohet kështu me ligj e drejta e informimit dhe e drejta e aksesit në dokumentacion; Nenet 51-55 të Kodit të Procedurave Administrative trajtojnë në mënyrë të hollësishme këtë të drejtë të individët pjesëmarrës në një procedim administrativ.⁹³

E drejta e individëve për t'u dëgjuar në një procedurë administrative, e drejta për t'u informuar para se një akt administrativ të dalë, me mjete të efektshme lidhur me të gjithë shkaqet që kanë detyruar organin të nxjerrë aktin, e drejta për t'u asistuar dhe përfaqësuar, janë pjesë e rëndësishme dhe një prej Rezolutave të Këshillit të Evropës.⁹⁴ Ajo ka për qëllim:

– ***Të promovojë thjeshtësinë dhe operativitetin e veprimtarisë administrative:***

Në funksion të realizimit të këtij qëllimi paraqiten parimi i bashkëpunimit të administratës me personat privatë, neni 14 i Kodit të Procedurave Administrative, si dhe parimi i efikasitetit dhe deburokratizimit i analizuar me sipër.

– ***Të ketë si qëllim primar në çdo procedim administrativ mbrojtjen e interesit të publikut të gjerë.***

⁹⁰ Shih Dobjani E., "E drejta administrative 1", Shtëpia Botuese e Librit Universitar, Tiranë, 2003 faqe 42

⁹¹ Shih Kodi i Procedurave Administrative neni 44.

⁹² Shih Kodi i Procedurave Administrative neni 45, 47.

⁹³ Shin Kodi i Procedurave Administrative neni 51-54

⁹⁴ Shih Rezolutën(77) 31 "Për mbrojtjen e individëve lidhur me aktet administrative " adoptuar nga Komiteti i Ministrave i Këshillit të Evropës, ne 28 shtator 1977. Për më tepër informacion mund t'ju themi që impakti që kanë rekomandimet dhe rezolutat e Këshillit të Evropës në raport me Konventat e ratifikuara, është që të parat nuk janë të detyrueshme ligjërisht për shtetet por kanë efekt moral dhe politik tek këto të fundit. Ky efekt duket në dy drejtime, së pari në faktin që është shumë e vështirë për një shtet të injorojë për një periudhë kohë të gjatë këto standarde të cilat janë të pranuar në legjisllacionin e brendshëm të shumë shteteve demokratike dhe së dyti kjo paraqet problem sidomos me mirëbesimin e qeverisë sidomos në ato raste kur qeveria është midis atyre që jo vetëm që kanë marrë pjese në negociatat lidhur me tekstin por dhe kanë votuar për Rekomandimin përkatës.

Disa parime të përgjithshme të veprimtarisë administrative me impakt në procedurat administrative;

2.3.1 Parimi i Ligjshmërisë

Parimi i ligjshmërisë⁹⁵ qëndron në themel të ushtrimit të veprimtarisë administrative. Para çdo organi të administratës publike qëndron detyrimi që të legjitimojë veprimtarinë e tij duke respektuar parimin e ligjshmërisë por nga ana tjetër kërkohet për të legjitimuar kufizimet në të drejtat e subjekteve privatë të së drejtës.

Parimi i ligjshmërisë rrjedh në mënyrë direkte nga parimi i ndarjes së pushtetit⁹⁶ dhe i përmbahet idesë që ligji, duke qenë se është shprehje e vullnetit të përgjithshëm, gjendet në një pozitë supremacie në raport me administratën publike, e cila *vesh* cilësinë e “ekzekutueses” së ligjit.

Në teori janë evidentuar disa mënyra të konceptimit të ligjshmërisë së veprimtarisë administrative⁹⁷.

Sipas **kuptimit të parë**, i cili e konsideron parimin e ligjshmërisë si parimi i “*jokontradiktoritetit*” të aktit në raport me ligjin, administratës i lejohet “*të bëjë gjithçka*” e cila nuk i ndalohej shprehimisht nga ligji.

Kjo mënyrë e të kuptuarit të parimit të ligjshmërisë, është konceptuar si parim i ligjshmërisë në sensin e *dobësisë*, nga momenti që administrata publike gjen në ligj vetëm një kufi të karakterit negativ, pra akti administrativ duhet të jetë në përputhje me kufijtë e parashikuar në ligj.

Kuptimi i dytë i parimit të ligjshmërisë i perceptuar si ligjshmëri në kuptimin e përputhshmërisë *“thelbësore”*, kërkon që veprimtaria administrative jo vetëm duhet të jetë në përputhje me kufijtë e parashikuara në ligj por dhe me përmbajtjen e parashikuar në të.

Në analizë të perceptimit të parimit të ligjshmërisë rezulton nga doktrina një kuptim i afërt në kohë i saj. Kështu dispozitat e ligjit procedural administrativ italian na e parashitrojnë këtë gjë. Në këtë akt, parashikohet një kalim në drejtim të ligjshmërisë së pasojës që vjen nga nxjerrja e një akti administrativ pra pas ekzekutimi final i tij.

Kjo mënyrë e re e konceptimit të parimit të ligjshmërisë, paraqitet konform parametrave⁹⁸, në bazë të cilave GJED konkludon lidhur me aktet normative.

Konkretisht neni 260 i TBE sanksionon se:

“Gjykata e Drejtësisë e Bashkimit Europian shqyrton ligjshmërinë e akteve legjislativë, e akteve të Këshillit, të Komisionit dhe të Bankës Qendrore Europiane, që nuk janë rekomandime dhe opinione, dhe të akteve të Parlamentit Europian dhe të Këshillit Europian të cilat kanë për qëllim të prodhojnë pasoja ligjore kundrejt të tretëve. Ajo

⁹⁵ F. Sorrentino, “Le fonti del diritto amministrativo, ne Trattato di diritto amministrativo, Vol,XXXV, Padova, 2007.

⁹⁶ Corradino M. ” Il procedimento amministrativo”, Giappichelli Editore, Torino, Nëntor 2010,faqe 8

⁹⁷ ibid

⁹⁸ Ibid faqe 9

shqyrton edhe ligjshmërinë e akteve të organeve, zyrave ose agjencive të Bashkimit të cilat kanë për qëllim të prodhojnë pasoja ligjore kundrejt të tretëve"⁹⁹.

Termi i përdorur "prodhojnë pasoja ligjore" na bën të mendojmë se, e drejta komunitare pranon një koncept të ligjshmërisë jo në termat e një përputhshmërie strikte formale, por të një përputhshmërie të perceptuar thjesht midis përmbajtjes së aktit dhe dispozitave të ligjit dhe pasojave ligjore që vijnë nga akti.

Qëllimi i të drejtës komunitare, është të përcaktojë në mënyrë të qartë kufijtë juridikë të veprimtarisë administrative por duke njohur që qëllimi primar i saj është përmbushja e interesit publikë. Natyrisht ky proces nuk mund të perceptohet duke shkelur të drejtat e subjekteve privatë të së drejtës në kërkesën e tyre për të përmbushur interesat individuale. Por cila është baza kushtetuese dhe ligjore e këtij parimi në Shqipëri pas alternativave të perceptimit të parimit të ligjshmërisë, dispozitat tona ligjore si mund të kuptohen?

Koncepti i përparësisë së ligjit mbi aktet apo veprimet e tjera administrative gjen shprehjen e vet, jo vetëm në **nenin 116 dhe 118 të Kushtetutës** që parashikojnë aktet me fuqi më të lartë në raport me njëri tjetrin dhe në detyrueshmërinë e nxjerrjes së akteve nënligjore në bazë dhe për zbatim të ligjeve nga organet e parashikuara në Kushtetutë, por dhe në **nenin 9 të Kodit të Procedurave Administrative**¹⁰⁰, i cili sanksionon se "Organet e Administratës Publike e zhvillojnë veprimtarinë e tyre në përputhje me Kushtetutë e RSH, marrëveshjet ndërkombëtare, në të cilat Republika e Shqipërisë aderon, ligjet e saj, brenda kufijve të kompetencave që u janë dhënë atyre dhe konform qëllimit për të cilat janë dhënë këto kompetenca".

Në analizë të këtij parashikimi ligjor evidentojmë dy elementë të këtij parimi, **i pari** evokon në rend kushtetues detyrimin që akti administrativ duhet të respektojë përputhshmërinë me hierarkinë e normave që janë në fuqi në Shqipëri dhe **së dyti** ligjvënësi e kalon fokusin në detyrimin e organit për të respektuar kufijtë e kompetencave dhe qëllimin për të cilin ja dhënë këto kompetenca.

Për këtë arsye jam e mendimit se në dispozitë janë të përcaktuar qartë elementët e parimit të ligjshmërisë. Pra, nuk kërkohet vetëm një përputhje me kufijtë e parashikuar në ligj, dhe përputhje me thelbin e ligjit pra përputhshmëri substanciale të saj. Gjithashtu konstatoj se referimi tek qëllimi i ligjit është shumë domethënës dhe synon analizën e pasojës që vjen nga akti.

Por duke marrë shkas dhe nga analiza që i kanë bërë këtij parimi¹⁰¹, jam e mendimit se do të ishte e nevojshme që **të artikullohet në mënyrë më të qartë ky parim**. Kjo pasi është mjaft e vështirë që të provohet shkelja e qëllimit të ligjit, gjë e cila mund të konstatohet pas ekzekutimit përfundimtar të aktit dhe në disa raste dhe me kalimin e një kohe të gjatë apo pasi kanë dalë një seri aktesh apo veprimesh të tjera administrative.

Pra, është pozitive se kuptimi i parimit të ligjshmërisë sipas legjisllacionit tonë është konform standardit të vendosur dhe nga jurisprudenca e GJED në, duke synuar në pasojën ligjore që vjen nga akti, por nga ana tjetër ritheksoj dhe njëherë detajimin në mënyrë më të qartë të rasteve se kur qëllimi i ligjit do të konsiderohet i cënuar.

⁹⁹ *Ibid*

¹⁰⁰ S. Sadushi, leksion me temë : "Parimet e përgjithshme të administratës publike"

¹⁰¹ Sadushi. S. —E drejta administrative 2l, Grant print, Tiranë, 2008

2.3.2 Parimi i efijencës dhe deburokratizimit¹⁰²

Ky parim ka për qëllim që t'i imponojë administratës që të veprojë në mënyrën më të efektshme të mundshme.

Nga dispozita konstatojmë dy elementë:

detyrimi i organit për t'i siguruar akses sa më të madh personave privatë në vendimmarrje ndërkohë

-zhvillimi i veprimtarisë administrative në mënyrë të tillë që të sjellë rezultatin më të mirë të mundshëm.

Lidhur me elementin e parë, jam e mendimit se, përfshirja si një nga elementët e efijencës aksesin në vendimmarrje, përbën një zhvillim të rëndësishëm. E drejta e dëgjimit si një nga elementët që garanton aksesin përbën një nga të drejtat themelore procedurale administrative. Modalitetet e garantimit të kësaj të drejte do të gjejnë një rregullim të detajuar në vijim të punimit.

Lidhur me elementin e dytë mund të them se, që të arrihet efekti më i mirë i mundshëm nga veprimtaria e administratës publike duhet të ekzistojnë komponentët si, ekonomizimi, efikasiteti dhe efijenca¹⁰³.

Ndërkohë që ekonomizimi ka të bëjë me përdorimin e minimumit të burimeve për të bërë të mundur rezultatin e ardhur, efikasiteti mat raportin midis rezultatit të arritur dhe objektivave të vëna.

Sa më sipër evidentoj se termat **efikasitet dhe efijencë** nuk janë fjalë sinonime¹⁰⁴, pasi mund të ndodh që administrata është efikase, përderisa me veprimtarinë e saj arrin rezultatet e dëshiruara por nuk është efijente pasi përdor burime përtej atyre të nevojshme për të arritur rezultatin e dëshiruar.

Kjo analizë i paraprin mendimit se për të të bërë më të qartë këto koncepte të cilat janë shumë të rëndësishme për administratën publike, nevojitet një riformulim i kësaj dispozite duke e fokusuar tek elementët bazë të veprimtarisë administrative që duhet të jenë ekonomizimi, efikasiteti dhe efijenca.

2.3.3 Parimet e administratës së hapur dhe të drejtës për informim

Parimet në fjalë kanë një lidhje të qartë organike. Nëse administrata është e hapur është e garantuar në mënyrë të plotë e drejta për informim.

KPA ka parashikuar në nenin 55 të saj parimin e administratës së hapur¹⁰⁵, ndërkohë që Ligji “Për të drejtën e informimit për dokumentet zyrtarë” i bën një rregullim të detajuar modaliteteve të kësaj të drejte¹⁰⁶.

¹⁰² Neni 16 i KPA parashikon: “Administrata publike dhe procesi vendimor duhet të strukturohen në mënyrë të tillë që t'i sigurojnë personave privatë akses sa më të madh në vendimmarrje. Administrata publike dhe punonjësit e saj detyrohen që në çdo rast ti shërbejnë publikut në mënyrën më të efektshme të mundshme”

¹⁰³ Corradino i cituarmë sipër, faqe 11

¹⁰⁴ Ibid

¹⁰⁵ Neni 55 i KPA parashikon: “Të gjithë kanë të drejtë të njihen me dosjet dhe regjistrat e administratës edhe në rastet kur nuk po zhvillohet ndonjë procedim administrativ që atyre t'ju interesojë, përveç rasteve kur një gjë e tillë ndalohet me ligj. E drejta për t'u njohur me dosjet dhe regjistrat e administratës rregullohet me ligj të veçantë.

Nëse vende të tilla si Italia me ndryshimet e realizuara me ligjin nr.15/2005 ka përfshirë parimin e administratës së hapur, KPA që nga miratimi i tij e garanton në nivele të kërkuara, si të drejtën për administratën për të qenë e hapur me publikun por në të njëjtën kohë garanton dhe të drejtën për informim lidhur me një procedurë administrative.

Parimi i të drejtës për t'u informuar lidhur me një procedim administrativ është konsideruar nga Gjykata Kushtetuese Italiane¹⁰⁷ si një *parim i pasurisë së përbashkët kushtetuese të vendeve europiane*.

Duke qenë të sigurt që të gjithë parimet e procedimit kanë një lidhje të qartë organike, konkluzion ky i elaboruar dhe nga jurisprudenca e GJED dhe gjykatat administrative të vendeve anëtarë të BE¹⁰⁸, mund të themi se detyrimi i administratës për të dhënë arsyet e një akti lidhet në mënyrë të drejtpërdrejtë me parimin e administratës së hapur.

Për nga rëndësia që paraqet e drejta për t'u informuar lidhur me aktet e një procedimi administrativë ky punim i ka kushtuar një pikë të veçantë në vijim .

Sigurisht garantimi i parimeve në fjalë përbën një sfidë për organet gjatë procedimit. Gjithsesi jam e mendimit se nëse arrijmë të strukturojmë siç duhet procedimin si psh, duke parashikuar në ligj një person zyrtar përgjegjës për zhvillimin e procedimit, ashtu siç eksperiencia të vendeve të ndryshme na servirin modele, kjo sfidë do të jetë pa dyshim e superuar me sukses.

2.3.4 Parimet e përgjithshme të procedimit administrativ

Nga analiza e dispozitave të KPA konstatojmë se ligjvënësi i ka kushtuar një kre të veçantë, disa instituteve shumë të rëndësishme të tij, të cilat janë titulluar parime.

Këto institute janë pjesë e një analizë të detajuar por nisur nga titulli po i përmendim në vijim duke bërë një grupim të nevojshëm të tyre si më poshtë:

1. Mënyrat e fillimit të procedimit administrativ

Mënyrat e fillimit të procedimit¹⁰⁹ administrativ janë rregulluar tashmë qartësisht. Procedimi administrativ mund të fillojë me nismën e administratës ose me kërkesën e palëve të interesuara. Për këtë parashikim paraqesin rëndësi dy komponentë, së pari fakti që administrata e ngarkuar nga ligji për mbrojtjen e interesit publik mund të veprojë *ex officio* dhe së dyti janë vetëm palët e interesuara ato që mund të vënë në lëvizje një organ të administratës publike.

2. Të drejtat dhe detyrat e organit procedues në raport me palët e interesuara

Duke u nisur nga fakti se procedimi mund të fillojë dhe më iniciativë të organit për këtë të fundit është një kërkesë themelore komunikimi me palët e interesuara¹¹⁰. Sipas

¹⁰⁶ Lidhur me këtë çështje shiko më tepër. E.Dobjani ‘ e Drejta administrative’, Komentarin e KPA dhe leksione të S.Sadushit të cituara më sipër.

¹⁰⁷ Vendimi Nr.104, viti 2006 i Gjykatës Kushtetuese Italiane.

¹⁰⁸ Vendim i Këshillit të Shtetit Italian nr.7502 viti 2009.

¹⁰⁹ Neni 46 I KPA

¹¹⁰ Neni 47 I KPA

dispozitës organi së pari duhet të ndërmarrë disa hapa për të bërë të mundur identifikimin e rrethit të subjekteve, interesat e ligjshme të të cilëve mund të preken nga veprimet e ndërmarra gjatë procedimit. Ekzistojnë disa raste kur administrata përjashtohet nga ky detyrim . Kjo ndodh kur çështja është sekrete ose konfidenciale, sipas klasifikimeve të bëra me ligj ose kur komunikimi mund të kompromentojë efektivitetin e procedimit. Dispozita objekt analize tenton të japë dhe elementët e përmbajtjes së njoftimit për ta bërë sa më efektive atë dhe të realizueshëm në një kohë oportune.

Por ky raport nuk përfundon këtu. Para organit qëndron detyrimi jo vetëm për t'i njoftuar por dhe për të kërkuar mendimin e palëve të interesuara¹¹¹. Këtë gjë organi mund ta bëjë në çdo fazë të procedimit dhe për çdo çështje që ai e vlerëson si të rëndësishme. Përballë detyrimit të organit procedues qëndron gjithashtu detyrimi i palëve të interesuara për të qenë aktive në këtë bashkëpunim në mënyrë që të mos pengojnë ecurinë e tij.

3. *Roli aktiv i organit procedues më qëllim mbrojtjen e interesit publik*¹¹²

Kur një procedim fillon me kërkesë të palëve të interesuara, dispozita përdor termin *publik* , objekti i kërkesës përcaktohet prej saj. Në këto raste para organit qëndron detyrimi që të zgjerojë objektin e kërkesës, duke ndërmarrë hapat që ajo i gëjkon të nevojshme, kur vlerëson se këto të fundit do të kenë impakt në interesat e publikut të gjerë.

4. *Afati kohor i arsyeshëm për përfundimin e procedimit*¹¹³

Për nga rëndësia që paraqet artikulimi në nivelin e një parimi të kufijve të përgjithshëm kohor për përfundimin e procedimit, përbën një garanci për palët e interesuara.

Dispozita parashikon se: “ Procedimi administrativ përfundon brenda një periudhe kohore prej 3-muajsh, me përjashtim të rastit kur parashikohet ndryshe në ligje të veçanta ose kur imponohet nga situata të veçanta. Në rastin e situatave të veçanta, procedimi administrativ përfundon 3-muaj pas ndërprerjes së situatës së veçantë.

Mosrespektimi i kufijve kohorë të dhënë nga paragrafi 1 i këtij neni justifikohet nga organi administrativ përgjegjës, tek organi që vjen menjëherë sipër tij në hierarki, brenda 10 ditëve nga përfundimi i afatit 3 mujor ose i ndërprerjes së situatës së veçantë”. Në realitet nga mënyra se si është formuluar kjo dispozitë ne arrijmë të kuptojmë një sërë komponentësh të këtij instituti, një ndër të cilët është afati kohor.

Duke qenë se paraqet një rëndësi relevante ai do të trajtohet në mënyrë më të detajuar në vijim të punimit.

2.4 Përfundime

Është më se e qartë për të gjithë tashmë që KPA paraqitet një ligj shumë i rëndësishëm për procedurat administrative në përgjithësi dhe të drejtat procedurale në veçanti.

¹¹¹ Neni 50 I KPA

¹¹² Neni 48 i KPA

¹¹³ Neni 49 I KPA

Ky konkluzion e ka fillesën në fushën e zbatimit të këtij akti dhe sidomos në zgjerimin e rrethit të subjekteve, duke përfshirë dhe subjektet privatë, të cilët kryejnë një veprimtari me interes publik, të zbatojnë parimet e përgjithshme të sanksionuara në këtë akt.

Megjithë konstatimin se në dispozitat e KPA paraqitet me një mungesë qartësie, konstatohet ***synimin për të zgjeruar rrethin e subjekteve*** që do të zbatojnë dispozitat e Kodit, kur kryejnë veprimtari administrative, me qëllimin e vetëm mbrojtjen e interesit publik, sjell realisht një risi pozitive në të drejtën tonë.

Kjo mund të interpretohet nga njëra anë si një tendencë për të zgjeruar nocionin e administratës publike por nga ana tjetër mund të definohet si një arritje për ta bërë vetë kuptimin e administratës publike sa më funksional.

Është për t'u vlerësuar gjithashtu se tendenca për të bërë sa më funksional kuptimin e administratës publike vjen si nga doktrina dhe legjislacioni komunitar dhe sigurisht jurisprudenca e GJED¹¹⁴.

Trajtimi i parimeve dhe nxjerrja në pah e atyre parimeve të cilat kanë një lidhje të drejtpërdrejtë me procedurën ka qenë disi e vështirë dhe ndoshta mund të rezultojë dhe e paplotë.

Të flasësh për parimet dhe në veçanti ato të drejtës administrative është një proces, i cili përfshin në të si parime kushtetuese dhe ato të mirëfillta administrative. Për këtë arsye trajtimi që i është bërë në këtë kre ka tentuar jo të paraqesë një analizë ezauruese të tyre, kjo për shkak se ato relevantet përbëjnë institutet më të rëndësishme të drejtës procedurale administrative. Kjo analizë ka pasur si synim të nxjerrë në pah origjinën e vendin e tyre në dispozitat e KPA.

Konkluzioni i arritur se, origjina e parimeve të veprimtarisë administrative, (shtyllat e saj kryesore), derivojnë nga Kushtetuta, dhe se është përgjegjësi e madhe e ligjvënësit më pas për t'i detajuar dhe e organeve për t'i zbatuar. Është mjaft pozitive se kjo gjë reflektohet në Kushtetutën tonë duke qenë i njëjti standard me vendet e zhvilluara europiane.

Në analizë të parimeve kam evidentuar se për nga rëndësia parimi i ligjshmërisë zë një vend të veçantë. Por duke marrë shkas dhe nga analiza që i kanë bërë këtij parimi ritheksoj dhe njëherë se do të ishte e nevojshme që të artikulohej në mënyrë më të qartë ky parim. Kjo pasi është mjaft e vështirë që të provohet shkelja e qëllimit të ligjit. Kjo gjë mund të konstatohet pas ekzekutimit përfundimtar të aktit dhe në disa raste dhe me kalimin e një kohe të gjatë apo pasi kanë dalë një seri aktesh apo veprimesh të tjera administrative.

Analiza e parimeve të procedimit administrativ lind domosdoshmërisht idenë e një strukturimi më të mirë të procedimit, duke parashikuar në ligj detyrimisht caktimin e një personi zyrtar përgjegjës për zhvillimin e procedimit, ashtu siç eksperiencia të vendeve të ndryshme na japin modele. Ky person përgjegjës do të ketë në fokus respektimin e shumë prej të drejtave të palëve në procedim¹¹⁵.

¹¹⁴ Corradino i bën një analizë në rrjedhë kronologjike evoluimit të këtij koncepti si në aktet e komunitetit dhe në vendimmarrjen e GJED.

¹¹⁵ Ligji italian mbi rprocedimin administrativ parashikon në mënyrë të qartë rolin dhe kompetencat e këtij subjekti, i cili do të luajë një rol shumë të rëndësishëm për procedimin administrativ në tërësi

III. Këshilli i Europës dhe aktet e tij në fokus të drejtës procedurale administrative

3.1 Të drejtat procedurale administrative dhe parimi i mirëadministrimit

Në një analizë të thelluar të procedurës administrative dy janë shtyllat, të cilat sot identifikohen të rëndësishme. Së pari respektimi i te drejtës procedurale dhe së dyti respektimi nga kjo administratë i parimit të mirëadministrimit.

Elementët e të drejtës procedurale administrative domosdoshmërisht duhet të jetë në themel të një vendimmarrje administrative. Të drejtat procedurale ndër të tjera kanë në themel të tyre vënien e subjekteve, palëve të interesuara në një pozitë të drejtë, pa i diskriminuar, duke i dhënë të gjithë aksesin e mundshëm për të qënë aktiv gjatë procesit vendimmarrës të administratës publike.

Ndërkohë mirëadministrimi, i cili po konsiderohet gjithnjë e më shumë i rëndësishëm në rajonin evropian, nënkupton që jo vetëm të ketë rregulla të qarta, transparencë në zbatimin e tyre, por në të njëjtën kohë administrata publike të jetë e zgjedhur me kujdes, pra nëpunësit të jenë profesionistë, puna e saj të mos karakterizohet nga konflikti i interesave, të ketë reagim të shpejtë ndaj kërkesave të publikut, transparencë, mundësi rishikimi të vendimmarrjes, etj¹¹⁶.

Prerja që ekziston midis të drejtave procedurale administrative dhe miradministrimit është e konsiderueshme sa në momente të caktuara lind dyshimi se mund të përputhen plotësisht më njëra- tjetrën.

Para se të përqendrohemi kryesisht në raportin që ekziston midis tyre së pari duhet qartësuar kuptimi i mirëadministrimit. Shprehja është bërë modë dhe na perifrashet e ndryshme si në nivel evropian dhe në atë nivel kombëtar por përveç kësaj autorë të ndryshëm japin përkufizime të ndryshme¹¹⁷.

Sipas Theodor Fortsakis¹¹⁸, "parimi i administrimit të mirë është në të njëjtën kohë një ide, e cila është elaboruar për një kohë të gjatë por të në të njëjtën kohë është dhe novatore. Përmbajtja e saj është formatuar gradualisht. Organet administrative kanë për detyrë të ushtrojnë kompetencat dhe përgjegjësitë që i janë dhënë atyre nga ligjet dhe rregullat ekzistuese, duke u tërhequr nga koncepti i mbizotërimit të ligjit, në mënyrë të tillë që të shmangen nga miratimi i akteve të ngurta. Me fjalë të tjera, organet jo vetëm që duhet të shmangin çdo qëndrim të padrejtë por duhet të përpiqen të përshtatin vendimmarrjen e tyre dhe rregullat ligjore në realitetet të caktuara sociale dhe ekonomike¹¹⁹. "

Ky parim ka një funksion ambivalent , në njërin anë, ai vepron si një ombrellë, nën të cilat rregullat e veçanta janë të grumbulluara bashkë rreth një ideje të përbashkët,

¹¹⁶ E. Çani, K.Hysi, "Mirëadministrimi-koncept i rëndësishëm për respektimin më të mirë e më të qëndrueshëm nga administrata publike",

¹¹⁷ Váci péter "The institution of good administration in the council of Europe", www.laë.muni.cz/sborniky/cofola2008/files/pdf/sprava/vaczi_peter.pdf.

¹¹⁸ Theodore Fortsakis: Principles governing good administration. European Public Laë, Volume 11, Issue 2.

¹¹⁹ Ibid

udhëzuese, domethënë ideja e miradministrimit, në anën tjetër, ajo mund të shërbejë si një trampolinë për të parashikuar rregulla të reja të cilat kanë të njëjtin synim¹²⁰.

3.2 Elementë kronologjikë të akteve të Këshillit të Evropës për garantimin e të drejtave proceduriale administrative

Zhvillimet ligjore të konstatuara në disa prej vendeve evropiane, në drejtim të procesit të miratimit të dispozitave ligjore lidhur me procedurën administrative, pa dyshim u shoqëruan dhe me rritjen e mbrojtjes së individëve gjatë procedurave administrative në Europë.

Aktet e miratuara në nivel evropian konfirmuan dhe njëherë, përpos ndryshimeve në legjislacionet e brendshme, synimin për të garantuar të drejtat e individëve dhe gjatë procedurave administrative.

Kështu Komiteti i Ministrave i Këshillit të Evropës nëpërmjet Rezolutës Nr.31 datë 28.09.1977 *“Për mbrojtjen e të drejtave të individëve nga aktet e organeve administrative”*¹²¹, parashikoi disa parime kryesore dhe standarte të përgjithshme, të cilat janë parashikuar në këtë mënyrë në preambulën e saj:

“Duke pasur parasysh se, pavarësisht nga dallimet në mes të sistemeve administrative dhe ligjore të shteteve anëtare, ekziston një konsensus i gjerë për parimet themelore të cilat duhet të udhëheqin procedurat administrative dhe veçanërisht domosdoshmëri për të siguruar drejtësinë në marrëdhëniet mes autoriteteve administrative dhe individëve”.

Rezoluta parashikoi pesë të drejtat, të cilat çdo vend, shtet anëtar i Këshillit të Evropës duhet t'i garantojë në legjislacionin e tij të brendshëm, në mos gjatë vendimmarrjeve individuale. Por cilat kanë qënë këto të drejta të artikuluar në një akt të një rëndësie të tillë?

Ato janë;

- *e drejta e dëgjimit para administratës,*
- *e drejta e aksesit në dokumentacion*
- *e drejta e ndihmës dhe asistencës ligjore,*
- *detyrimi i administratës për të arsyetuar vendimet e nxjerra si dhe*
- *detyrimi i administratës për të treguar mundësitë për t'ë kërkuar në një kohë të arsyeshme dëmshpërblim për aktet të cilët çënojnë të drejtat e ligjshme të subjekteve.*

Këto parime mund të konsiderohen si hapi i parë drejt të ashtuquajturës mirëadministrim, i lidhur me mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të individit, e cila është një nga tagrat kryesore të Këshillit të Evropës, parashikuar nga Statuti¹²² i saj.

Por, përpjekjet për të rritur në një nivel më të lartë garancitë e individit, të këtij insitucioni, Këshillit të Evropës nuk mbaruan këtu. Ky akt nuk ishte veçse fillimi pasi në

120 Klara Kanska: Toëards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights. European Law Journal, Vol. 10. No. 3. Blackëell Publishing Ltd. 2004. p. 305.

121 Rezolutës Nr.31 datë 28.09.1977 ‘Për mbrojtjen e të drejtave të individëve nga aktet e organeve administrative’ (Adopted by the Committee of Ministers on 28 September 1977 at the 275th meeting of the Ministers' Deputies)

122 Statuti i Këshillit të Evropës.

vijimësi janë elebaruar disa akte, Rezoluta e Rekomandime, të cilat kanë patur për objekt pikërisht elaborimin e elementëve të parimit të mirëadministrimit.

Si pasojë mund të listojmë një sërë Rekomandimesh gjithashtu të cilët kanë patur në fokus raportet midis administratës dhe individëve , dhe konkretisht:

- Rezolutën (77) 31 i Komitetit të Ministrave për mbrojtjen e individit në lidhje me aktet e autoriteteve administrative¹²³;
- Rekomandimin (80) 2 të Komitetit të Ministrave në lidhje me ushtrimin e kompetencave diskrecionale nga ana e autoriteteve administrative¹²⁴;
- Rekomandimin (81) 19 të Komitetit të Ministrave mbi aksesin ndaj informacionit të mbajtur nga autoritetet publike¹²⁵;
- Rekomandimin (84) 15 të Komitetit të Ministrave në lidhje me përgjegjësinë publike¹²⁶;
- Rekomandimin (87) 16 të Komitetit të Ministrave mbi procedurat administrative që ndikojnë në një numër të madh të personave¹²⁷;
- Rekomandimin (91) 10 të Komitetit të Ministrave për komunikim me palët e treta e të dhënave personale të mbajtura nga organet publike¹²⁸;
- Rekomandimin (2000) 6 i Komitetit të Ministrave për statusin e zyrtarëve publikë në Evropë¹²⁹;
- Rekomandimin (2000) 10 të Komitetit të Ministrave të kodeve të sjelljes për nëpunësit publikë¹³⁰;
- Rekomandimin (2002) 2 i Komitetit të Ministrave për qasje në dokumente zyrtare¹³¹;
- Rekomandimin (2003) 16 i Komitetit të Ministrave mbi ekzekutimin e vendimeve administrative dhe gjyqësore në fushën e së drejtës administrative¹³²;
- Rekomandimin (2004) 20 të Komitetit të Ministrave për shqyrtim gjyqësor të akteve administrative¹³³

Pra konstatojmë se qasja dhe tendenca e akteve të nxjerra ka qënë shumë dimensionale. Ata preknin jo veteëm çështje të raporteve të administratës me individët por nga ana tjetër

¹²³ Rezolutën (77) 31 i Komitetit të Ministrave për mbrojtjen e individit në lidhje me aktet e autoriteteve administrative;

¹²⁴ Rekomandimin R (80) 2 të Komitetit të Ministrave në lidhje me ushtrimin e kompetencave diskrecionale nga ana e autoriteteve administrative; miratuar nga Komiteti i Ministrave në dt.1 Mars 1980

¹²⁵ Rekomandimin R (81) 19 të Komitetit të Ministrave mbi aksesin ndaj informacionit të mbajtur nga autoritetet publike;

¹²⁶ Rekomandimin R (84) 15 të Komitetit të Ministrave në lidhje me përgjegjësinë publike; miratuar nga Komiteti i Ministrave në dt 18 shtator 1984

¹²⁷ Rekomandimin R (87) 16 të Komitetit të Ministrave mbi procedurat administrative që ndikojnë në një numër të madh të personave;

¹²⁸ Rekomandimin R (91) 10 të Komitetit të Ministrave për komunikim me palët e treta e të dhënave personale të mbajtura nga organet publike

¹²⁹ Rekomandimin R (2000) 6 i Komitetit të Ministrave për statusin e zyrtarëve publikë në Evropë;

¹³⁰ Rekomandimin R (2000) 10 të Komitetit të Ministrave të kodeve të sjelljes për nëpunësit publikë;

¹³¹ Rekomandimin R (2002) 2 i Komitetit të Ministrave për qasje në dokumente zyrtare

¹³² Rekomandimin R (2003) 16 i Komitetit të Ministrave mbi ekzekutimin e vendimeve administrative dhe gjyqësore në fushën e së drejtës administrative miratuar nga Komiteti i Ministrave në dt 9 shtator 2003.

¹³³ Rekomandimin R (2004) 20 të Komitetit të Ministrave për shqyrtim gjyqësor të akteve administrative miratuar nga Komiteti i Ministrave në dt 15 Dhjetor 2004

tentuan të sanksionon dhe disa garanci në drejtim të performancës, aftësisë profesionalizmit dhe etikës së nënpunësit të administratës publike.

Padyshim, ky është parë si një element shumë i rëndësishëm i parimit të mirëadministrimit, duke lënë mënjane rëndësinë dhe qartësinë e dispozitave ligjore, të cilat do të garantonin të drejtat e individit.

Një dimension të veçantë e zënë gjithashtu në këto akte parashikimi i të drejtës së ankimit kundrejt akteve administrative dhe në të njëjtën kohë e drejta e dëmshpërblimit për shkak të nxjerrjes së akteve të paligjshme.

Por këto akte, të shkëputura në formë, lindën si domosdoshmëri përmbledhjen e tyre në një akt të vetëm, i cili të artikulonte në mënyrë përfundimtare atë që ato kishin proklamuar në kohë, por padyshim dukë sjellë principe e garanci të reja, në koherencë të zhvillimeve dhe standarteve në mbrojtje të të drejtave të individit.

Kështu në vitin 2003¹³⁴, Asambleja Parlamentare miratoi një rekomandim në të cilën i bëri thirrje shteteve anëtare për të krijuar Institucionin e Avokatit të Popullit në nivel kombëtar, pikërisht në ato vende ku ky Institucion nuk ekzistonte.

Në këtë dokument Asambleja Parlamentare ka deklaruar se qeveritë e Këshillit të Europës shteteve anëtare duhet të miratojnë në nivel kushtetues të drejtën individuale për mirëadministrim.

Kështu si produkt i asaj trashëgimie, e cila vinte nga aktet e miratuara më parë dhe me kontributin e Ombudsmanit Evropian u hartua dhe miratua Rekomandimi CM/Rec(2007)7¹³⁵ i Komitetit të Ministrave për mirëadministrimin.

Ky akt ka patur si qëllim për të hartuar një tekst model për një të drejtë individuale themelore të mirëadministrimit, në mënyrë që të përcaktojnë të drejtën për mirëadministrim si një të drejtë themelore si dhe për të lehtësuar zbatimin efektiv të saj në praktikë.

3.3 Kodi i mirëadministrimit dhe e drejta procedurale administrative

Në premabulën e Rezolutës evidentohet fakti se, në kushte kur administratat publike e ushtron vullnetin e saj e autorizuar nga ligji me qëllim mbrojtjen e interesave publikë mundësia e cënimit të të drejtave të individëve është më e madhe.

Në këtë kontekst elaborimi i të drejtave të individëve përballë kësaj administrate do të garantonte zbatimin e mirëadministrimit, nën fokus kjo dhe Kartës së të Drejtave Themelore të Bashkimit Evropian.

Struktura e Kodit përbëhet nga tre Seksione.

Seksioni i parë trajton parimet e mirëadministrimit dhe konkretisht, parimin e ligjshmërisë, të barazisë, të drejtësisë, të proporcionalitetit, të sigurisë juridike, të ushtrimit të veprimtarisë brenda një kohe të arsyeshme, respektimi i të drejtës së privacisë dhe parimin e transparencës.

Seksioni i dytë trajton rregulla lidhur me vendimmarrjen administrative dhe i treti parashikon parimet që garantojnë të drejtën e ankimit ndaj akteve administrative.

¹³⁴ Rekomandimi 1615 (2003) The institution of ombudsman

¹³⁵ Miratuara nga Komiteti i Ministrave në 20 Korrik 2007

Duke qënë se objekt i punimit janë të drejtat procedurale administrative po ndalem në parashikimet e bëra në Seksionin e dytë të këtij akti. Por, padyshim një pasqyrim më i detajuar i faktit se si janë implementuar këto parime në legjislacionin tonë të brendshëm, do të jetë objekt analize përgjatë studimit të analizës së instituteve të procedimit në vijim të punimit.

Ky seksion, së pari qartëson fushën e aplikimit të dispozitave të tij dhe konkretisht të garancive procedurale. Këto garanci fillojnë me subjektet, të cilët legjitimohen të kërkojnë nxjerrjen e një akti administrativ, individët dhe organi me inisiativë të tij.

Në vijim ai parashikon raportet që duhet të ekzistojnë midis individit dhe organit të administratës, si në drejtim të detyrimit për t'ju përgjigjur brenda një afati të arsyeshëm, detyrimisht të parashikuar në ligj dhe në drejtim të detyrimit për të parashikuar mjetet e duhura ligjore kur vendimi nuk merret në kohë.

E drejta e dëgjimit është një tjetër garanci procedurale, e cila i garantohet palëve interesat e të cilëve kanë të ngjarë të preken nga vendimmarrja administrative.

Kjo e drejtë duhet të garantohet gjithashtu në vendimmarrjen e organeve kur kjo vendimarrje prek një numër të madh personash, të cilët sipas aktit duhet t'i jepet mundësia që të dëgjohen nëpërmjet depozitimit të mendimeve me shkrim apo me forma të tjera ligjore, dëgjesa, përfaqësim, konsultime etj.

Forma dhe detyrimi për të publikuar aktet e administratës përbëjnë një parashikim tjetër të aktit.

Ndërkohë duke qënë se faza e ekzekutimit të aktit është realisht e lidhur drejtëdrejtë me zbatimin e tij, akti, parashikon disa elementë të cilët e bëjnë procedurën e ekzekutimit të ligjshme të drejtë dhe proporcionale gjithashtu.

Përfundime

Problematika e kësaj çështjeje ka në të njëjtën kohë disa elementë sa historikë aq dhe domethënës në përmbajtje të tyre.

Instrumentat e Këshillit të Europës janë natyrisht shumë efikase në drejtim të respektimit të të drejtave themelore të njeriut.

Në këtë kontekst konceptimi i parimit të mirëadministrimit si një e drejtë themelore e rrit akoma më shumë mundësinë që të drejtat procedurale nuk do të percetohen më si të drejta që rrisin dozën e *burokracisë* në vendimmarrje por si garanci të cilat rrisin cilësinë në vendimmarrjen e organeve të administratës publike.

IV Krijimi i Bashkimit European dhe ndikimi i tij në kuptimin e të drejtës procedurale administrative

4.1. E drejta procedurale administrative dhe Bashkimi European

Krijimi i Bashkimit European (në vijim BE) nuk përkon natyrisht me krijimin e një kuptimi universal të procedimit administrativ¹³⁶. Deri në krijimin e tij, kuptimi i të drejtës procedurale administrative në literaturë, jurisprudencë dhe në legjislacionet e vendeve anëtare të ka ndryshuar në mënyrë të dukshme.

Zhvillimi i parimeve të procedurës administrative në *acquis* e BE-së, ka ardhur si një domosdoshmëri pas rritjes gjithnjë e më shumë të kompetencave të Bashkimit European. Zgjerimi i këtyre kompetencave dhe ndikimi gjithnjë e më i madh tek qytetarët european, ka përballur gjithnjë e më shumë qytetarët me administratën e BE-së, dhe mungesa e të drejtave procedurale ka bërë zhvillimin e parimeve në legjislacionin e BE. Për këtë një ndikim mjaft të madh ka pasur edhe jurisprudenca e GjED, përpos zhvillimit të këtyrë të drejtave në vendet anëtare.

Ky ndryshim në fakt nuk ka pësuar një izolim vetëm në ligjet e vendeve anëtare por shpeshherë është reflektuar nga legjislacionet e këtyre vendeve¹³⁷ në të drejtën administrative europiane.

Evidentimi i zhvillimit historik të së drejtës procedurale administrative të disa prej vendeve të BE¹³⁸ tregon në nënyrë të qartë se ekziston një “konsensus i gjërë” lidhur me përfshirjen dhe garantimin e procedurave efektive nga shtetet anëtarë të BE.

Kjo tendencë natyrisht ka influencuar gjithashtu dhe pëfshirjen e parimeve procedurale në *acquis* e BE-së gjithashtu.

Analiza në vijim ka për qëllim jo vetëm të sjellë historikisht se si ka evoluar procesi i përfshirjes së garancive procedurale në *acquis* e BE-së por të sjellë impaktin e këtyre parimeve për vende si Shqipëria, e cila synon anëtarësismin në BE.

4.1.1 Kuptimi i termit procedurë në *acquis* e BE-së

Duke u kthyer në kohë, në aktet themeluese të BE-së, konstatojmë se Traktatet themeluese nga Komiteti European, në Bashkimin European, e më pas deri në miratimin e Traktatit të Lisbonës, kanë patur pak për të thënë lidhur me çështjet e procedurës administrative dhe të drejtave procedurale.

Shëarz, në librin e tij, evidenton nenin 190 të Traktatit CEE¹³⁹ si një nga normat e cila shtrihet përtej mbrojtjes së shteteve anëtare, duke parashikuar detyrimin e organeve vendimmarrëse të komunitetit për të dhënë arsytimin mbi aktet normative¹⁴⁰.

¹³⁶ Analiza në vijim bazohet kryesisht në qëndrimet e parashtruara nga ana e Jürgen Schwarze: The convergence of the administrative laws of the EU Member States. European Public Law, Vol. 4. Issue 2. Kluwer Law International Ltd. 1998
¹³⁷ *Ibid* fq 1175

Dy janë garancitë procedurale, të cilat Shëarz i evidenton në *acquis* e BE-së, dhe konkretisht, detyrimi i organeve të komunitetit të japin arsyet e nxjerrjes së një akti normativ dhe parashikimi i të drejtës së mbrojtjes.

Detyrimi i organit për të dhënë arsyet e nxjerrjes së një akti është një parim shumë i rëndësishëm, i cili padyshim ka një impakt në funksion të respektimit të të drejtave gjatë procedurave administrative. Detyrimi i organit për të dhënë në aktin normativ arsyet e nxjerrjes së tij, sipas Shëarz, ka gjetur aplikim në të njëjtën kohë dhe në jurisprudencën e GJED dhe pa dyshim është parë në funksion të garantimit të respektimit të procedurave administrative.

E drejta e mbrojtjes për personat të cilët mund të çenohen nga vendimmarrja e komunitetit, është parashikuar gjithashtu si pjesë e Traktateve¹⁴¹. Lidhur me gjuhën në të cilën do të zhvillohet procedura dhe çështjet e kompetencës, Traktatet parashikojnë mundësinë e zbatimit të rregullave relevante ose parimet e përgjithshme. Edhe përpse BE është një organizatë e cila karakterizohet nga multilingalizmi, që në fillimet e saj, janë marrë masa që kjo karakteristikë dhe princip bazë, të mos përbëjë pengesë për qytetarët europian. Në rregulloren e parë të miratuar pas krijimit të Komitetit të Celikut dhe Qymyrit, u sanksionua e drejta e qytetarëve t'u drejtohen institucioneve të komunitetit në gjuhën e tyre anëtarë si dhe të informohen po në gjuhën e tyre. Ajo që të bie në sy, është se që në themelimin e Komunitetit Europian, rregullorja e parë e cila është nxjerrë, parashikon që korpusi ligjor, asaj kohe njëhej si *acquis communautaire*, do të dilte në të gjitha gjuhët e vendeve antëtare.

Duke parë në rrjedhë kronologjike se si ka evoluar parashikimi i garancive procedurale¹⁴² në *acquis* e BE-së, si dhe duke patur në konsideratë faktin se një standart minimal i garancive procedurale janë kodifikuar, arrijmë në konkluzionin se kjo është e pamjaftueshme. Edhe pse kanë kaluar mbi 50 vjet nga krijimi i komunitetit si dhe zhvillimit të një legjislacioni shumë të detajuar të BE(i cili konsiderohet mbi 100 mijë faqe), ende nuk është zhvilluar E Drejta Procedurale Europiane, e cila do të bënte një kodifikim të së drejtës procedurale. Mungesa e nje legjislacioni/set për të drejtën administrative nuk ka penguar zhvillimin e elementeve bazë dhe esenciale të procedurës administrative.

Pavarësisht kësaj konstatohet se në fusha të caktuara të *acquis*, ka elemente të kësaj të drejte. Në vijim do të pasqyrohen sesi rregullohen më konkretisht elementë procedural administrativ në disa fusha.

Nga një analizë të *acquis* të BE, evidetojmë se parashikimet e bëra në fushën antidoping, rregulluar respektivisht me Rregulloren 2176/1984¹⁴³ dhe Vendimin 2177/84¹⁴⁴. Këto akte jo vetëm kanë të analizuar në mënyrë të detajuar të drejtën për tu mbrojtur të

¹³⁹ Traktati që ndërton Komunitetin Europian të Karbonit dhe Celikut (CECA), firmosur në 18 prill 1951 në Paris ka hyrë në fuqi në 23 korrik 1952, Traktati që ndërton Komunitetin Ekonomik Europian (CEE), firmosur në 25 mars 1957 në Romë, hyn në fuqi në 1 janar 1958

¹⁴⁰ Me të njëjtën rendësi paraqitet dhe parashikimi I bërë në nenin 191 të Traktatit lidhur me njoftimin e publikimit të akteve ligjore.

¹⁴¹ Përmendim këtu nenin 36/1, 46/2, 54/4, 66/5.2, 88/1 të CEE.

¹⁴² Shëarz në librin e tij përmen një sere aktyesh, nëni 217 I CEE, Rregulloren e miratuar në 1961 për nenpunesit, rregulloren 17/62 dhe 99/63 të viteve 1962/63 me ndryshimet e mëvonshme

¹⁴³ Rregulloren 2176 datë 23.07.1984, Gazeta Zyrtare 1984 L201/I i ndryshuar nga Këshilli me rregulloren nr.1761 datë 22.07.1987, gazeta Zyrtare e vitit 1987, L201/17./1984

¹⁴⁴ Vendimin 2177 datë 27.07.1984, Gazeta Zyrtare 1984 L201/17

subjekteve, por parashikojnë edhe rregulla të zhvilitimit të një procesi me palë kundërshtare.

Pavarësisht kësaj nga ana e komunitetit nuk janë parashikuar rregulla normative për individët në degët e tjera të së drejtës¹⁴⁵. Duhet theksuar se GJED-ja është karakterizuar nga një tendencë për të interpretuar në mënyrë të zgjeruar dispozitave ligjore që paarshikojnë mbrojtjen si dhe ka patur për qëllim të zhvillojë garanci të përgjithshme procedurale për subjektet palë në një procedurë adminisitrative.

Do të përmendim këtu dy raste Cështjen 6/60 *Humblet kundër Belgjikës*¹⁴⁶, e cila daton në vitet e para të jurisprudencës së kësaj gjykate. GJED kishte kërkuar të vendoste se kur një zyrtar i komunitetit të qymyrit e çelikut, i cili pretendonte se të drejtat e tij ishin shkelur nga mos zbatimi i protokollit të privilegjeve dhe Imuniteteve nga ana e shteti anetar (shteti i origjinës së tij), mund t'i drejtohej kësaj gjykate.

Lidhur me këtë çështje Traktati nuk kishte ndonjë parashikim ligjor që t'i jepte mundësi subjektii privat t'i drejtohej gjykatës në mënyrë të drejtëpërdrejtë në rastet e shkeljes së të drejtëve të tij nga një shteti anëtarë. Pavarësisht kësaj Gjykata konstatoi se zyrtari kishte bërë një ankesë lidhur me një degë të protokollit, në bazë të neni 16, i cili parashikon se: “*çdo mosmarrëveshje lidhur me interpretimin apo aplikimin e Protokollit është në juridiksionin e Gjykatës*”.

Në këtë kontekst, përderisa protokollit i garanton ankuesit një të drejtë individuale, mund të themi se ai mund të ketë të drejtë të kërkojë dëmshpërblim nëse e drejta e tij është cënuar. Gjykata në këtë vendim arsyeton:

“Në këto rrethana është e drejtë të aplikojmë parimin se, në rast dyshimi, një normë e vendosur për të garantuar një të drejtë nuk mund të interpretohet në mënyrë të ngushtë lidhur me dëmin që ka ardhur për shkak të shkeljes së saj”.

Rasti i dytë, i cili vlen të analizohet në këtë rast është Cështjet 8-11/66¹⁴⁷ lidhur me një konflikt në fushën e konkurrencës.

Rasti konkret kishte të bënte me një njoftim të Komisionit European mbi një marrëveshje të lidhur midis subjekteve në tregun e çimentos. Subjektet duke mos qënë dakort me njoftimin e bërë nga Komisioni ju drejtuan këtij të fundit duke e kundërshtuar atë. Qëndrimi që ky organ mbajti ishte negativ, pasi Komisioni arsyetoi, se për këtë rast nuk kemi të bëjmë me vendim por me njoftim.

Ky qëndrim i Komisionit nuk u konsiderua i drejtë nga ana e GJED-së, e cila argumentoi se njoftimi në rastin konkret cënon të drejtat e subjekteve dhe i shkakton një dëm financiar këtyre të fundit. Pra nuk mund të deduksojme nga mungesa e fjalës vendim në akt dhe të pengojmë subjektet të ushtrojnë të drejtën e ankimit.

Arsyetimi në vendim ka qënë:

“Mungesa në tekstin ligjor për një çështje e cila prek mbrojtjen e të drejtave individuale nuk mund të interpretohet në mënyrë të pafarvorshme për ta”

Përmes të drejtave në mbrojtje të individëve, me një rëndësi të madhe paraqitet e drejta e dëgjimit. Lidhur me këtë të drejtë, në çështje që kanë të bëjnë me konkurrencën, GJED ka vendosur se, duke patur në konsideratë rëndësinë që ka e drejta e dëgjimit kjo e fundit duhet të paarshikohet si një parim i përgjithshëm dhe konkretisht;” një person interesat e

¹⁴⁵ Shëarz i cituar 136, fq.1188

¹⁴⁶ Cështjen 6/60 *Humblet kundër Belgjikës* (1960) ECR 559.

¹⁴⁷ Cështjet 8-11/66, S.A. Cimentos C.B.R. dhe al kundër Komisionit (1967) E.C.R.75.

*të cilët kanë propabilitet të preken duhet t'i jepet mundësia të bëjë të ditur mendimin e tij*¹⁴⁸.

Pra gjykata do të arrij në konkluzionin për të anuluar një vendim, pikërisht në rastet kur konstatohet shkelje procedurale të cilat vërtet e bëjnë aktin të paligjshëm.

Natyrisht praktikat e GJED-së, të cilat kanë sanksionuar këtë parim ka vazhduar dhe është konsoliduar gjithashtu.

Duke patur parasysh se parimi *audi alteram partem* dhe parime të tjera të cilët afektojnë vendimmarrjen e organeve administrative do të trajtohen në mënyrë të detajuar gjatë punimit, e lëmë të hapur këtu analizën për vëndin që zënë këto parime në të drejtën komunitare dhe jurisprudencën e GJED-së.

4.1.2 Zhvillimi i të drejtës administrative europiane në kontekstin e GJED

Vetëm disa pjesë të së drejtës administrative europiane, në kuptimin e të drejtës administrative të BE-së janë të shkruara në *acquis* e BE-së. Edhe sot, pas shumë se gjysëm shekulli pas miratimit e traktatit të parë të BE- së, ende vuan mungesën e një *seti* rregullash të kodifikuara të të drejtës administrative¹⁴⁹. Kështu është konstatuar një fragmentarizim i të drejtës dhe për pasojë jurisprudenca e GJED-së ka luajtur një rol të rëndësishëm në fushën e të drejtës administrative europiane. Kështu numri më i madh i parimeve, të cilat udhëheqin veprimtarinë e bashkimit europian e kanë origjinën e tyre nga procesi vendimmarrës kreativë i GJED-së.

Ka qënë çështja *Algera*¹⁵⁰ pikënisja e fillimit të detyrimit të GJED-së për të krijuar ligje në mënyrë kreative në rastet e mungesës së parashikimeve në traktate. Në këtë çështje Gjykata arsyetoi: “

“Në mënyrë që gjykata të mos mohojë dhënien e drejtësisë, është e detyruar të zgjidhë mosmarrëveshjen duke ju referuar rregullave të njohura nga legjislacionet dhe jurisprudenca e vendeve anëtare”

Në vijim të këtij vendimi e më pas ekziston një marrëveshje. Këto parime duhet të zbatohen nga Institucionet e BE-së dhe se GJED-ja mund të dënojë shkeljen e këtyre parimeve ashtu si në shkeljen e çdo norme e të drejtës së shkruar¹⁵¹.

Kështu GJED-ja elaboroi në vijim përveç parimit të ligjshmërisë dhe parimet e proporcionalitet, të sigurisë juridike, të mbrojtjes së pritshmërive të ligjshme, të mosdiskriminimit, të procesit të rregullt ligjor dhe rishikimit gjyqësor¹⁵².

¹⁴⁸ Çështja 17/74 Shoqata Transoqeanike Detare kunder Komisionit (1974) E.C.R. 543-548.

¹⁴⁹ Kjo analizë është e bazuar në këtë literaturë: *J. Schwarze*, European Administrative Law, e ribotuar 1st edition, London 2006; *J. Schwarze*, “Europäisches Verwaltungsrecht”, Baden-Baden 2005; *J. Schwarze*, Droit administratif européen, 2nd completed edition, Bruxelles 2009; *J. Schwarze*, Le funzioni amministrative, in G. Guzzetta/F. Bindi (eds.), Lo Stato Dell’Unione, Torino 2009, p. 89 et seq.; *J. Schwarze*, The Future of the European Public Law, in P. Birkinshaë/M. Varney (eds.), The European Union Legal Order after Lisbon, Alphen aan den Rijn 2010, *J. Schwarze* (ed.), Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts, Baden-Baden 2008; *J. Schwarze* (ed.), L’état actuel et les perspectives du droit administratif européen, Bruksel 2010.

¹⁵⁰ Çështja 7/56 and 3-7/57, Dineke Algera et al./Common Assembly, ECR 1957, p. 83 et seq.

¹⁵¹ *J. Schwarze*, in *J. Schwarze* (ed.), EU-Kommentar, 2nd edition, Baden-Baden 2009.

¹⁵² <http://curia.europa.eu>

Pra konstatojmë se orientimi në legjislacionet e vendeve anëtare dhe të jurisprudencës, kanë qënë hapat e parë të zhvillimit të drejtës administrative europiane. Është për t'u përmendur se e drejta franceze ka luajtur një rol shumë të madh në krijimin e të drejtës europiane por pa lënë pa përmendur këtu që dhe legjilacione e vendeve të tjera anëtare, të cilat kanë dhënë kontributin e tyre.

Kështu mund të përmendim se e drejta angleze ka patur një efekt të veçantë në drejtim të garancive procedurale¹⁵³, ndërkohë e drejta gjermane ka ndihmuar në përkufizimine parimit të proporcionalitetit¹⁵⁴. Ndërkohë një perceptim të ri mori e drejta për infomim më futjen e vendeve skandinave në Bashkimin Europian¹⁵⁵.

4.2 Parimet e përgjithshme të procedurës administrative të elaboruara nga jurisprudenca e GJED-se dhe kodifikimi pjesor i legjislacionit sektorial

Burimet e të drejtës procedurale administrative të organeve të BE-së janë formatuar në një mënyrë të ngjashme me atë të shteteve anëtare. Zhvillimi i saj për një kohë të gjatë i është besuar jurisprudencës së GJED-së, e cila për një kohë të gjatë krijoi një trup parimesh të përgjithshme, të cilat fillimet i kanë në Traktatet dhe legjislacioni dytësor, dhe në veçanti të rrënjësura thellë në legjislacionin e vendeve anëtare¹⁵⁶.

Në vijim kjo fazë u ndoq nga një rritje e parashikimit të procedurave në legjilacionin dytësor¹⁵⁷. Në këtë kohë parashikimi i procedurave administrative në legjislacionin sekondar u konsiderua nga shumë autorë studjues të drejtës administrative europiane si një kodifikim.

Ja cilat janë disa nga sektorët dhe aktet e tyre të cilët janë konsideruar si tendenca të kodifikimit të procedurave administrative;

- Rregullorja nr.1/2003 për mbrojtjen nga konkurrenca¹⁵⁸;
- Rregullorja për përqëndrimin¹⁵⁹;
- Rregullorja për kontrollin e ndihmës shtetërore¹⁶⁰;
- Rregullore për strukturat dhe kohezionin e fondeve¹⁶¹;
- Rregullore në tregun agrokultural¹⁶²;
- Rregulloret e disa agjensive europiane, në mënyrë të veçtë ato agjensi të cilat kane fuqi vendimmarrëse, si: Zyra për harmonizimin e tregut të brëndshëm, Agjensia Europiane e Mjekësisë Agjensia e sigurisë së aviacionit, Agjensia Europiane e Kimisë.

¹⁵³ Referohu GJED, Ceshnja 17/74, Transocean Marine Paint Association/Commission, ECR 1974, p. 1063 et seq.

¹⁵⁴ Referohu GJED, Ceshnja 11/70, Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, ECR 1970, p. 1125 and Case 265/87, Schröder Kraftfutter/Hauptzollamt Gronau, ECR 1989, fq.2237 et seq.; for details see J. Schwarze, European Administrative Law, revised 1st edition, London 2006, p. cxxxix et seq.

¹⁵⁵ Referohu GJED, Ceshnja C-353/01 P, Olli Mattila/Council, ECR 2004, I-1073 et seq.; CFI, Case T-14/98, Heidi Hautala/Council, ECR 1999, II-2489 et seq.; ECJ, Case C-353/99 P, Council/Heidi Hautala, ECR 2001, I-9565 t 156 M.P.Chiti, "Diroto amministrativo europeo", Giuffrè, Milan, 2004, Botitmi i dytë, fq.416 (botimi parë, 1999.

¹⁵⁷ MirPuigpelat, Oriol, 'La codificación del procedimiento administrativo en la unión administrativa europea', faqe 57

¹⁵⁸ Rregullorja e Këshillit (EC) No 1/2003, datë 16 Dhjetor 2002 mbi zbatimin e rregullave mbi konkurrencën sipas Neneve 81 dhe 82 të Traktatit.

¹⁵⁹ Rregullorja për përqëndrimin Nr 139/2004, datë 20 Janar 2004

¹⁶⁰ Rregullorja për kontrollin e ndihmës shtetërore Nr 1260/1999.

¹⁶¹ Rregullore për strukturat dhe kohezionin e fondeve

¹⁶² Rregullore në tregun agrolkultural Nr 1234/2007 datë 22 October 2007

4.2.1 Kodi i sjelljes së mirë administrative

Në 6 Shtator 2001, Parlamenti Europian adoptoi një resolute duke aprovuar një Kod të Sjelljes së Mirë Administrative, të cilin duhet ta respektojnë në marrëdhëniet e tyre me publikun institucionet dhe organizmat e BE, administratat dhe zyrtaret e tyre, Ideja e një Kodi, u propozua në fillim nga Roy Perry Mep, në 1998. Ombudsmeni Europian draftoi tekstin, duke ndjekur një iniciativë të vetën kërkuese dhe e prezantoi atë në Parlamentin Europian, si një raport special. Rezoluta e Parlamentit mbi Kodin është bazuar në propozimin e Ombudsmanit, me disa ndryshime të paraqitura nga z.Perry si raportim për Komitetin mbi Peticionet të Parlamentit Europian.

Karta e të Drejtave Themelore të Bashkimit Europian e shpallur në samitin e Nisës, në Dhjetor 2000, përmbledh të drejta të tilla themelore të subjekteve, si e drejta për administrim të mirë dhe e drejta për t'u ankuar tek Ombudsmeni Europian ndaj rasteve të keqadministrimit etj.

E drejta për administrim të mirë nënkupton;

1. Cdo person ka të drejtën për një trajtim të çështjeve të tij apo të saj, në mënyrë të paanshme, të ndershme dhe brenda një kohe të arsyeshme nga institucionet dhe organet e BE-së.
2. Kjo e drejtë përfshin:
 - të drejtën e çdo personi për t'u dëgjuar, përpara çdo mase individuale e cila do të preke atë keq, nëse merret.
 - të drejtën e çdo personi për të patur akses në dosjen e tij, duke respektuar ndërkohë interesat legjitime të konfidencialitetit, të profesionalitetit dhe të sekretimit të biznesit.
 - obligimin e administratës për të dhënë arsyet për vendimet e saj.
3. Cdo person ka të drejtën e zhdëmtimit të Komunitetit, ndaj çdo dëmi të shkaktuar nga institucionet e tij ose nga shërbyesit e tij në kryerjen e detyrave të tyre, në përputhje me principet e përgjithshme të ligjeve në shtetet anëtare.
4. Çdo person mund t'i shkruajë institucioneve të BE-se, në një prej gjuhëve të Traktateve dhe duhet të marrë një përgjigje, në të njëjtën gjuhë¹⁶³.

Kodi i aprovuar nga Parlamenti Europian, do të aplikohet për të gjithë zyrtarët dhe nënpunësit e tjerë, tek të cilët aplikohen Rregulloret e Stafit dhe Kushtet e punësimit të nënpunësve të tjerë, në marrëdhëniet e tyre me publikun.

Parimet e sanksionuara në këtë Kod, të lidhura me të drejtat proceduriale janë:

- **Ligjshmeria**¹⁶⁴;

Ky parim kërkon që zyrtari të veprojë në përputhje me ligjin të zbatojë rregullat dhe procedurat e vendosura në legjislacionin e komunitetit. Zyrtari duhet të tregojë kujdes në veçanti që vendimet të cilat prekin të drejtat apo interesat e individëve të jenë të bazuara në ligj dhe përmbajtja e tyre të jetë në përputhje me ligjin.

¹⁶³ Neni 41 i Kartës së të Drejtave Themelore të BE-së

¹⁶⁴ Neni 4 i Kodit

- **Mungesa e diskriminimit**¹⁶⁵;

Ne lidhje me kërkesat nga publiku dhe në marrjen e vendimeve, zyrtari do të sigurohet se është respektuar parimi i barazisë të trajtimit. Subjektet të cilët janë në një situatë të njëjtë do të trajtohen në një mënyrë të ngjashme. Në qoftë se bëhet ndonjë diferencim në trajtim, zyrtari duhet të sigurohet se është e justifikuar nga të dhënat përkatëse objektive të çështjes së veçantë. Zyrtari duhet të shmangë në veçanti çdo diskriminim të pajustificuar bazuar mbi kombësinë, seksin, racën, ngjyrën, origjinën etnike ose sociale, të dhënat gjenetike, gjuhën, fenë apo besimin, opinionin politik apo çdo tjetër, anëtarësinë në një minoritet kombëtar, pronësinë, datëlindjen, paaftësinë, moshën, apo orientimin seksual.

- **Proporcionaliteti**¹⁶⁶

Kur merr vendime, zyrtari duhet të sigurohet se masat e marra janë proporcionale me qëllimin e ndjekur. Në veçanti zyrtari duhet të shmangë kufizimin e të drejtave të qytetarëve apo imponimin e detyrimeve mbi ta, kur këto kufizime apo detyrime nuk janë në një marrëdhënie të arsyeshme me qëllimin që duhet ndjekur. Zyrtari duhet të respektojë balancën midis interesave të personave private dhe interesit të përgjithshëm publik.

- *Paanshmeria dhe pavarësia*¹⁶⁷

Zyrtari duhet të jetë i paanshëm dhe i pavarur. Zyrtari do të distancohet nga çdo veprim arbitrar që prek subjektet, si edhe nga çdo trajtim preferencial mbi çfarëdo baze qoftë. Sjellja e e tij nuk duhet të udhëhiqet nga interesa personale, familjare apo nacionale ose nga presioni politik. Zyrtari nuk duhet të marrë pjesë në një vendim në të cilin ai apo ajo, ose çdo anëtar i afërt i familjes së tij apo saj, ka një interes financiar.

- *Objektiviteti*¹⁶⁸

Gjatë marrjes së vendimeve nga ana e zyrtarit duhet të merren në konsideratë të gjithë faktorët relevantë dhe dhe ti japë secilit prej tyre peshën e duhur në vendim.

- *Pritshmeritë legjitime, vazhdimësia dhe asistenca*¹⁶⁹

Sipas këtij parimi zyrtari duhet të jetë konsekuent në sjelljen e tij administrative si edhe me veprimtarinë e Institucionit. Zyrtari duhet të ndjekë praktikën normale administrative të Institucionit, përderisa ekzistojnë baza legjitime për këto praktika në një rast individual; këto baza do të jenë regjistruar me shkrim. Ai duhet të respektojë pritshmeritë e ligjshme që kanë subjektet nën dritën e mënyrës se si ka vepruar insitucioni në të kaluarën. Para zyrtarit qëndron detyrimi të japë asistencën e nevojshme në mënyrën se si ai do të procedojë duke i dhënë në të njëjtën kohë këshillat e duhura subjektit.

- *Ndershmeria*

Ky parim artikulon si kërkesa të tij, faktin që zyrtari duhet të veprojë në mënyrë të paanshme, të ndershme dhe të arsyeshme në marrëdhëniet e tij me subjektet e së drejtës.

¹⁶⁵ Neni 5 I kodit

¹⁶⁶ Neni 6 I Kodit

¹⁶⁷ Neni 8 I Kodit

¹⁶⁸ Neni 9 I Kodit

¹⁶⁹ Neni 10 I Kodit

- *Pergjigja per letrat, në gjuhën e qytetarit*¹⁷⁰

Ky parim këkron që çdo qytetar i BE-së, i cili i drejtohet organave te BE-së në një prej gjuhëve të Traktatit, duhet të marrë përgjigje në të njëjtën gjuhë. E njëjta gjë do të aplikohet me aq sa është e mundur për personat juridike të tillë si shoqatat (OJQ-të) dhe kompanitë.

- *Detyrimi për të komunikuar marrjen dijeni dhe zyrtarin e ngarkuar për çështjen*¹⁷¹

Ky parim kërkon që çdo letër apo ankesë e ardhur në Institucion duhet të shoqërohet me një komunikim të marrjes dijeni të saj, me përjashtim të rastit kur do të merrte një përgjigje lidhur me themelin e saj brenda kësaj periudhe. Njoftimi do të ketë bashkëngjitur emrin dhe numrin e telefonit të zyrtarit të ngarkuar për trajtimin e çështjes.

- *Detyrimi për të kaluar çështjen tek Institucioni kompetent;*¹⁷²

Ky rregull ka në themel detyrimin e zyrtarit që, në rast se kërkesa apo ankesa nuk i përket Drejtorisë së tij, atëherë ai është i detyruar që këtë të fundit ta kalojë tek struktura kompetente, duke informuar në të njëjtën kohë dhe subjektin.

Në rast se dokumentacioni i paraqitur konstatohet me mangësi atëherë zyrtari është i detyruar t'i krijojë mundësi subjektit për t'i ndrequr ato.

- *E drejta për t'u dëgjuar dhe për të bërë deklaratat*¹⁷³

Ky parim ka një rëndësi relevante në procedurat administrative. Sipas këtij akti në rastet kur përfshihen të drejtat apo interesat e individëve, zyrtari do të sigurojë që në çdo shkallë të procedurës së marrjes së vendimeve, të respektohet e drejta e mbrojtjes. Çdo subjekt i së drejtës duhet të ketë të drejtën që, në rastet kur do të merret një vendim që prek të drejtat apo interesat e tij, të ketë mundësi për të paraqitur komente të shkruara dhe kur është e nevojshme, të prezantojë observacione me gojë para se të merret vendimi.

- *Afati i arsyeshëm kohor për marrjen e vendimeve*¹⁷⁴

Kodi parashikon një afat kohor limit, dy muaj, brenda të cilit çdo zyrtar duhet të marrë një vendim lidhur me një çështje të caktuar. Ky afat aplikohet dhe për korespondencën e zyrtarit me eprorët e tij. Në rast se për shkak të kompleksitetit të çështjes zyrtari nuk është e mundur të respektojë këtë afat, ai duhet të njoftojë subjektin për këtë duke bërë të mundur marrjen e një vendimi në një kohë sa më të shpejtë për çështjen.

- *Detyrimi për të arsyetuar vendimet e marra;*¹⁷⁵

Çdo vendim i Institucionit, i cili mund të prekë të drejtat apo interesat e një subjekti duhet të japë në mënyrë të qartë bazën ligjore si dhe faktet ku ai e mbështet këtë vendim. Në

¹⁷⁰ Neni 13 I Kodit

¹⁷¹ Neni 14 I Kodit

¹⁷² Neni 15 po aty

¹⁷³ Neni 16 po aty

¹⁷⁴ Neni 17 po aty

¹⁷⁵ Neni 18 po aty

rast se për shkak të numrit të madh të personave nuk mund të japë një arsyetim individual ai duhet t'ia garantojë atë subjektit që e kërkon një gjë të tillë shprehimisht.

- *Kërkesat për informacion*¹⁷⁶

Mënyra se si Kodi ka garantuar të drejtën për informim konstatohet se, subjektet mund të kërkojnë të informohen dhe me anë të një kërkesë verbale, përveç rasteve kur kërkesa është e paqartë e komplikuar dhe e gjithanshme, zyrtari mund të këshillojë personin për saktësimin e saj. Informacioni i kërkuar duhet të jepet në mënyrë të qartë dhe të plotë kur ai kërkohet nga subjektet. Nëse, për shkak e konfidencialitetit të tij, një zyrtar mund të mos e japë informacionin e kërkuar, ai apo ajo në përputhje me nenin 18 të këtij Kodi, do të tregojë personit të interesuar arsyet se pse ai nuk mund t'ja komunikojë informacionin.

- *Kërkesat për aksesin publik në dokumenta*¹⁷⁷

Zyrtari duhet të marrë në shqyrtim kërkesat për akses në dokumenta në përputhje me rregullat e adoptuara nga Institucioni dhe në përputhje me parimet e përgjithshme dhe kufizimet e vendosura në Rregulloren (EC) no.1049/2001.

Nëse zyrtari nuk mund të veprojë në përputhje me një kërkesë gojore për akses në dokumenta, qytetari do të këshillohet për ta formuluar atë me shkrim.

4.2.3 Traktati i Lisbonës dhe e drejta procedurale administrative

Traktati i Lisbonës shënon një hap të rëndësishëm të rrugës së Bashkimit Europian drejt konsolidimit të mëtejshëm të vlerave të përbashkëta mbi të cilat është krijuar ai. Pas hyrjes në fuqi të Traktatit të Lisbonës më 1 dhjetor 2009, reformimi dhe modernizimi i institucioneve europiane bënë të mundur promovimin e plotë të objektivave të BE-së në shërbim të qytetarëve dhe shteteve anëtare si dhe konsolidon urën lidhëse mes qytetarëve dhe projektit europian, të nisur në fillim të viteve 50 drejt “pajtimit” dhe “unifikimit” të kontinentit europian.

Nëpërmjet ripërtëritjes së vendimmarrjes në institucionet europiane, ky Traktat përforcon kapacitetin e Bashkimit për një funksionim sa më eficient dhe demokratik në një bashkësi prej 27 vendësh anëtare.

Por pavarësisht kësaj konstatohet se Traktati i Lisbonës e lë sistemin në tërësinë e tij të paprekur dhe të lidhur me format tradicionale. Megjithatë konstatohet se ky akt solli një ndryshim shumë të madh në fushën e të drejtës administrative europiane.

Traktati i Lisbonës rikonfirmoi rëndësinë e *shtetit të së drejtës*¹⁷⁸. Ky akt nënvizoi rëndësinë e parimeve të përgjithshme në nenin 6 paragrafi 3 i Traktatit, ku parashikohet se:

‘të drejtat themelore(.....) duhet të përbëjnë parimet e përgjithshme të të drejtës së Bashkimit Evropian’.

Ky parashikim në realitet tregon që Traktati i Lisbonës nuk ndryshoi asgjë në përfshirjen e parimeve të tjera, përveç atyre kushtetuese, sidomos ato të së drejtës administrative. Po ajo që vërehet është se termi i përdorur në akt *ligj*, dhe konkretisht në nenin 19, i cili

¹⁷⁶ Neni 22 po aty

¹⁷⁷ Neni 23

¹⁷⁸ Shiko Preambulën e Traktatit të BE dhe Nenin 2 dhe 21

parashikon kontrollin juridiksional të GJED-së nuk nënkupton vetëm rregullat e kodifikuara por dhe parimet ligjore të pashkruara¹⁷⁹.

Pavarësisht ndasive në rregulla të shkruara e të pashkruara e gjithë *acquis* ka mbetur në fuqi.

GJED-ja ka në vijimësi një tagër të posaçme në interpretimin e të drejtës së BE-së¹⁸⁰. Por ajo që vlen për t'u evidentuar është fakti se Traktati i Lisbonës sanksionoi nënshtrimin e procedurave administrative ndaj shtetit ligjor duke i dhënë Kartës së të drejtave themelore të njëjtën vlerë si dhe Traktateve¹⁸¹.

Cilat janë rregullat disa nga risitë të vendosura nga Traktati i Lisbonës,?

Traktati i Lisbonës në vetvete, ndër të tjera solli një përmirësim në drejtim të fuqizimit të rolit të qytetaëve në procest vendimarrëse, një rishpërndarje te kompetencave të institucioneve të BE dhe synontë rritjen e përgjegjësi dhe rritjen e transparencës. Ato synonin : një Europë më demokratike dhe transparente; një Europë më eficiente; një Europë e të drejtave dhe vlerave, lirive, solidaritetit dhe sigurisë si dhe një Europë aktor në arenen globale.

Në lidhje me fushën administrative dhe elementet proceduriale të saj, vlen të përmendim dy risi esenciale që sjell ky Traktat: nenin 298 dhe miratimi i i Kartës për të Drejtat Themelore të BE-së (kryesisht Neni 41 i Kartës)

Kështu Neni 298 i Traktatit parashikon se:

“ Gjatë përmbushjes së misionit të tyre, institucionet, organet, zyrat dhe agjencitë e Bashkimit marrin mbështetjen e një administrate të hapur, efektive dhe të pavarur europiane.

2. Në respektim të Rregulloreve të Personelit dhe Kushteve të Marrëdhënieve të Punës të miratuara në mbështetje të nenit 336, Parlamenti European miraton dispozita për këtë qëllim, përmes rregulloreve të nxjerra sipas procedurës së zakonshme legislative.”

Kjo dispozitë, parashtron elemente mjaft të rëndësishëm që lidhen me mirëadministrimin, duke vendosur parimin bazë që institucionet e BE janë një administratë e hapur, efektive dhe e pavarur. Koncepti i një zhvillimit të administrate të hapur, krijon premisa për zhvillimin e parimeve kyce të së drejtës administrative. Ky Nen i Traktatit nuk mun dte hsihet in darë nga Neni 41 i Kartës të së Drejtave Themelore të BE-së, i cili detajon disa nga komponentet e saj.

Grancitë e ofruara nga Karta e të Drejtave Themelore të Bashkimit Evropian¹⁸²

¹⁷⁹ Referohu *J. Schwarze*, *European Administrative Law*, i rishikuar edicioni 1-rë 2006, Kapitulli 1 C.

¹⁸⁰ Neni. 19 i Traktatit të Lisbonës

¹⁸¹ Neni. 6 i Traktatit të Lisbonës

¹⁸² Karta e të Drejtave Themelore të Bashkimit European, e cila është shpallur në Strasburg, më 12 dhjetor 2007 nga Parlamenti European, Këshilli dhe Komisioni (GZ C 303, 14.12.2007, fq. 1).

E nisur si një bashkim vendesh me qëllime ekonomike, të drejtat dhe liritë e njeriut nuk janë trajtuar gjerësisht në traktatet themeluese të Komitetit e në vijim të Bashkimit. Por pavarësisht kësaj, të drejtat e njeriut, gjithnjë e më tepër filluan të zënë një pjesë të rëndësishme në BE. Pavarësisht dështimit të projektit të Kushtetutës Europiane e cila do të sanksiononte të ndër të tjera, të drejtat e njeriut, elementë të rëndësishme të saj, janë pjesë e Kartës të të Drejtave Themelore, ashtu si dhe Traktatet janë miratuar me një qëllim të vetëm, që të krijojnë një të ardhme në paqe, bazuar në vlera të përbashkëta. Sipas nenit 6 të Traktatit të Lisbonës, Karta e të Drejtave Themelore bëhet pjesë integrale e Traktateve dhe për këtë arsye ka fuqi detyruese të njëjtë me to.

Sipas Nenit 51 të Kartës, fusha e veprimit të saj janë institucionet të BE, ndërkohë që Vendët Anëtare e zbatojnë atë në momentin që zbatojnë legjislacionin e BE. Pavarësisht kësaj, autorë të ndryshëm të së drejtës administrative si P. Craig dhe G. De Burca¹⁸³, janë të mendimit që nuk duhet bërë një interpretim i ngushtë të këtij parashikimi. Kjo për faktin se Vendët Anëtare duhet të respektojnë parashikimet e Kartës, kur ata veprojnë brenda fushës së veprimit të legjislacionit evropian¹⁸⁴. Ky interpretim i zgjeruar i Nenit 51, është në përputhje edhe me jurisprudencën e GJED-së si rasti C-109/01 *Akrich*.

Në lidhje më të drejtën procedurale administrative, në Nenin 41 të Kartës vendoset në mënyrë eksplicite e drejta e mirëadministrimit.

Kështu ky nen parashikon se:

- *“ 1. Çdo person ka të drejtë që çështjet e tij ose të saj të trajtohen në mënyrë të paanshme, të drejtë dhe brenda afateve kohore të arsyeshme nga institucionet, organet, zyrat dhe agjencitë e Bashkimit.*
- *2. Kjo e drejtë përfshin:*
 - *(a) të drejtën e çdo personi që të dëgjohet përpara se kundër tij të merren masa që do ta cenonin atë;*
 - *(b) të drejtën e çdo personi për të parë dosjen e vet, duke respektuar interesat legjitime të ruajtjes së fshehtësisë së informacionit si edhe të sekretit profesional dhe tregtar;*
 - *(c) detyrimin e administratës që të argumentojë vendimet e marra.*
- *3. Çdo person ka të drejtën që t'i kërkojë Bashkimit zhdëmtim për dëmet që mund të jenë shkaktuar prej institucioneve apo prej nëpunësve të tij gjatë ushtrimit të detyrave, në përputhje me parimet e përgjithshme që janë të përbashkëta për legjislacionet e Shteteve Anëtare.*
- *4. Çdo person mund t'u drejtohet me shkrim institucioneve të Bashkimit në një prej gjuhëve të Traktateve dhe është e detyrueshme që të marrë përgjigje në po atë gjuhë.”*

Ky nen parashikon qartazi të drejtët e qytetarëve për mirëadministrim nuk është thjesht një e drejtë, por një e drejtë themelore. Edhe pse në Nenin 41 nuk parashikohet në mënyrë eksplicite e drejta për informim, konststohet se pika 1 e Nenit 41 është *lex*

¹⁸³ P. Craig and G. de Burca, EU laë - Text, cases and materials, 2007, Oxford University Press, p. 402

¹⁸⁴ *ibid*

*generalis*¹⁸⁵. Të drejtat specifike që gëzojnë qytetarët në pikën 2 të këtij neni(si e drejta për tu dëgjuar, e drejta për të pasur akses në dosjen e tij/saj dhe detyrimi i administratës për të dhënë arsytet e vendimit) nuk mund të konsiderohen si të drejta shteruese, dhe e drejta për informacion nuk mund të përjashtohet nga e drejta për mirëadministrim. Autorët Craig dhe de Burca, janë të mendimit se pikërisht Neni 41 i Kartës, mund të përdoret nga qytetarët për tu informuar për të drejtat e tyre. gjithashtu autorët shkojnë më tej, dhe janë të mendimit, se me interpretimet e mundshme të GJED mbi këtë çështje dhe parimet më të mira në këtë fushë nga Vendet Anëtare, mund të fuqizohet e drejta e qytetarëve për informim si pjesë e së drejtës administrative të BE.

A do të hartojë BE, të Drejtën Administrative të BE-së?

Kodi i Sjelljes së Mirë Administrative, ka luajtur një rol të rëndësishëm në zhvillimin dhe kodifikimin e parimeve të së drejtës administrative në BE, dhe garantimi e respektimi i tyre nga institucionet e BE-së. Ajo është bërë pjesë e rregulloreve të institucioneve sic është rasti është pjesë integrale e rregullores së Komisionit Europian në marrëdhëniet me publikun¹⁸⁶.

Në vijim të saj, dhe pas hyrjes në fuqi të Traktatit të Lisbonës, Parlamenti Europian, ngriti një Grup Pune për të analizuar dhe sugjeruat mbi zhvillimin e së drejtës administrative të BE(2010). Në Nëntor 2011, ky grup paraqiti një raport të analizuar Parlamentit. Raporti ishte përgatitur pas analizës së kuadrit ligjor, jurisprudencës ekzistuese, autorë dhe studiues të shumtë në këtë fushë.

Në përfundim, grupi i punës rekomandoi se “ *ka ardhur koha që Procedura Administrative e BE të jetë më koherente dhe të parashikojë më shumë siguri ligjore dhe garanci minimale për qytetarët...Për të realizuar këtë , është e nevojshme një akt ligjor i vetëm i përgjithshëm administrativ i detyrueshëm për institucionet, organizmat dhe agjencitë e BE-së bazuar në Nenin 298 të Traktatit funksionimit të BE dhe i fokusuar në procedurën administrative, në mënyrë që të parashikojë rrjetën sigurive minimale për qytetarët në veprimet e tyre me administratën e BE-së*¹⁸⁷” .

Në vijim të këtij raporti në 15 Janar 2013, Parlamenti Europian, miratoi Rezolutën me rekomandimin për Komisionin mbi hartimin e një akti ligjor **për Procedurat Administrative, të BE**¹⁸⁸.

Në këtë rezolutë, Parlamenti vendos theksion se besimi i qytetarëve ndaj institucioneve të BE-së, kompetencat e të cilit po shtohen cdo ditë e më shumë, mund të realizohen vetëm nëpërmjet miratimit të një akti ligjor *lex generalis*, i cili do të garantojë standartet minimale për një procedurë administrative. Po kështu, Parlamenti theksoi se qytetarët kanë

¹⁸⁵ *ibid*

¹⁸⁶ Vendimi i Komisionit 2000/633/EC, ECSC, Euratom i 17 Tetor 2000, që rishikon Rregulloren e tij

¹⁸⁷ Grupi Punës për të Drejtën Administrative të BE-së, Dokument punë, “ Situata aktuale dhe prospektiva në të ardhme për një të drejtë administrative të BE-së” paraqitur në Komitetin për Çështjet Ligjore të Parlamentit Europian, 19 Tetor 2011

¹⁸⁸ Rezoluta e Parlamentit Europian datë 15 janar 2013 sipas rekomandimit të Komisionit për ligjin lidhur me procedurat administrative të Bashkimit Europian (2012/2024(INI))

të drejtë të presin më shumë transparencë, efikasitet, ekzekutim të shpejt dhe përgjigje nga administrata e BE-s. Fakti i kuadreve ligjore të ndryshme që garantojnë të drejtat procedurale (në fusha të ndryshme të BE-së) interpretime të GJED, kuadre ligjore “te buta”, e bën më të vështirë për qytetarët që të orientohen mbi garancitë procedurale që ata gëzojnë.

Në aneksin bashkëlidhur kësaj rezolute, Parlamenti vendos rekomandimet që sipas tij duhet të përmbajë ky akt. Këto rekomandime janë në përputhje të plotë të Nenit 298të TF të BE-së dhe Nenin 41 të Kartës. Këto rekomandime përbëjnë shtyllat kryesore mbi të cilat duhet të ngrihet akti ligjor përkatës. Aneksi përbehet nga 6 rekomandime. Ato përmbajnë: qëllimin dhe objektivat e aktit ligjor; marrëdhënia ndërmjet kësaj Rregullore dhe instrumentave sektoriale; parimet bazë të së drejtës procedurale; hapat për marrjen e një akti administrativ; parashikimi për rishikimin dhe korrigjimet e aktit administrative dhe forma e publicitetit që i duhen bërë kësaj Rregulloreje.

Parimet e përgjithshme të cilat rezoluta kërkon që të kodifikohen në aktin ligjor për procedurën administrative janë:

- Parimi i ligjshëmërisë
- Parimi i mos diskriminimit dhe trajtimit të barabartë
- Parimi i proporcionalitetit
- Parimi i paanshmërisë
- Parimi i pritshmërisë legjitime dhe i sigurisë juridike
- Parimi i respektimit të privatësisë
- Parimi i të qenurit i drejtë
- Parimi i transparencës
- Parimi i efikasitetit dhe shërbimit

Përpos sanksionimit të parimeve bazë, në rezolutë, në Rekomandimin 4 të saj, caktohen rregullat që duhet të udhëheqin marrjen e një vendimi administrative. Në këtë rekomandim janë sjell praktikant më të mira nga jurisprudenca e GJED mbi këtë drejtim. Kështu, Rezoluta kërkon që një akt administrativ duhet të:

- a. *Njoftimi për marrjen e kërkesës dhe njoftimi më shkrim për afatin e marrjes së vendimit*
- b. *Paanshmëria në vendimarrje*
- c. *E drejta për tu dëgjuar*
- d. *E drejta për të pasur akses në dojen e tij/saj*
- e. *Përcaktimi i një afati për marrjen e vendimit*
- f. *Mbi formën e një vendimi administrativ*
- g. *Detyrimi për tu dhënë arsyjet e vendimit*
- h. *Njoftimi për marrjen e një vendimi administrativ*
- i. *Parashikimi i procedurave ankimore*

4.4 Përfundime

Kjo rezolutë është një hap mjaft pozitiv në drejtim të kodifikimit të së drejtës procedurale administrative në BE. Pavarësisht qendrimeve pro dhe kundër kësaj, ajo do të sillte një element më shumë në drejtim të garantimit të standarteve minimale procedurale. Gjithashtu, pavarësisht se fokusi i drejtpërdrejtë i kësaj Rregulloreje do të jetë administrata e BE-së, parashikimi i garancive të tilla procedurale do të shtriheshin edhe tek Vendet Anëtarë në momentin e aplikimit të *acquis* të BE-së. Megjithatë, realizimi i një nisme të tillë, pra miratimi i një akti ligjor për të kodifikuar Procedurën Administrative të BE-së, mund të duket disi e vështirë deri në periudhën, kur ky Parlament që e inicioi atë, të jetë në fuqi, pasi në mesin e 2014 do të zhvillohen zgjedhjet për Parlamentin e ardhshëm European.

V. INISIATIVA E PROCEDIMIT ADMINISTRATIV

5.1 Subjektet e së drejtës të cilët legjitimohen të fillojë një procedim administrativ

Për qëllime studimi është parë e nevojshme që procedimin administrativ në vetvete ta konceptojmë si një proces të ndarë në disa faza. Kjo ndarje natyrisht ka për qëllim për të analizuar më mirë dhe në mënyrë të detajuar institutet e procedimit dhe për të artikuluar më mirë veprimet dhe mosveprimet e organit procedues nga njëra anë dhe të drejtat dhe garancitë proceduriale të palëve nga ana tjetër.

Kështu teoria e të drejtës administrative prezanton katër faza të procedimit;

1. faza e inisiativës
2. faza hetimore
3. faza vendimmarrëse
4. faza e vënies në ekzekutim të aktit administrativ

Faza e inisiativës përfshin në vetvete veprimet dhe aktet në bazë të të cilëve bëhet e mundur fillimi i procedimit administrativ.

Sipas KPA procedimi administrativ mund të fillojë me nismën e administratës ose me kërkesën e palëve të interesuara.¹⁸⁹

Kur ligji përdor termin *administratë* do të kuptojmë së pari vetë organin administrativ që është kompetent për nxjerrjen e aktit përfundimtar, që është në të njëjtën kohë organi që realizon pushtetin e shprehur në aktin përfundimtar të procedimit.

Ndërkohë *palë të interesuara* mund të jenë çdo person fizik apo juridik, privat apo publik, dhe padyshim kur bëhet fjalë për publik i ndryshëm nga ai që nxjerr aktin. Nga kjo jam e mendimit se pavarësisht se në ligjin tonë nuk përmendet shprehimisht, e drejta për të filluar një procedim administrativ mund t'i përkasë dhe një organi tjetër të administratës publike, i cili me një akt të tij vë në lëvizje një organ tjetër të administratës. Procedimet e filluara me inisiativë të vetë organit procedues, mund të kenë karakter të brendshëm dhe të shërbejnë për mirëfunksionimin e këtij të fundit, por mund të kenë dhe karakter të jashtëm dhe kanë si qëllim mbrojtjen e interesit publik të ngarkuar nga ligji për ta mbrojtur dhe padyshim me një impakt tek palët të cilëve ju drejtohet ky akt.

Në mënyrë që, një organ i administratës publike të vetinciojë një procedurë administrative, së pari duhet si kërkesë themelore që në kompetencat e tij të jetë shprehur qartë detyrimi i këtij të fundit për të proceduar dhe për të vetërregulluar një çështje konkrete.

Së dyti, çdo organ i administratës publike, me inisiativën e tij, mund të fillojë një procedim administrativ, nisur nga fakti se një kategori interesash publike, të cilat i janë besuar atij, ose ndryshe ushtrimi i pushteteve, të cilat i janë atribuar, mund të ushtrohen automatikisht nga ana e këtyre të fundit, në mënyrë të pavarur nga kërkesa apo jo e subjekteve të tjerë.

Për të bërë më të qartë këtë analizë nevojitet të shpjegojmë një sërë termash.

Kështu interesi publik është primar në veprimtarinë e organit për këtë arsye ky i fundit, edhe në rastet kur nisma për të filluar një procedim vjen nga publiku, duhet të ndërmarrë hapat që ajo i gjykon të nevojshme për përgatitjen e çështjes qoftë dhe për probleme që

¹⁸⁹ Shih Neni 46 te Kodit te Procedurave Administrative

nuk përfshihen në kërkesën e paraqitur, kur mendon se një gjë e tillë është në interesin e publikut të gjerë¹⁹⁰. Pra, organi mund të zgjerojë objektin e kërkesës së palëve të interesuara, pra objektin e procedimit, në rast se kjo do të sjellë si pasojë mbrojtjen e një interesi publik.

Kur inisiativa për fillimin e një procedimi administrativ mund t'i përkasë një organi tjetër të administratës publike duhet të kihet në konsideratë fakti se në të gjitha rastet ligji duhet të parashikojë në mënyrë të qartë që organi ka kompetencë që të nxjerrë një akt me të cilin të aktivizojë një organ tjetër të Administratës Publike.

Lind pyetja, a është ky parashikim ligjor konform kërkesave të parimit të mirëadministrimit sanksionuar në aktet e Këshillit të Europës?

Referencën e gjejmë në nenin 12 të Kodit të Mirëadministrimit¹⁹¹, i cili citon: “*Vendimet administrative mund të merren nga administrata publike me inisiativën e saj ose me kërkesë të personave privatë*”.

Nga kjo dispozitë konstatojmë se dy janë subjektet, administrata që merr vendimin me inisiativë të saj dhe personat privatë, që padyshim nënkupton subjektet privatë të së drejtës, pra persona fizik dhe juridik privatë.

Ndërkohë KPA dukë përdorur termin *palë të interesuara* na lë të kuptojmë se nisur nga kuptimi që ky kod i jep palëve të interesuara¹⁹², siç është rasti i Institucionit të Avokatit të Popullit, i cili në mbrojtje të interesave të gjëra mund të fillojë një procedim administrative, e zgjeron në raport me dispozitën e Kodit të mirëadministrimit.

Sa më sipër jam e mendimit se pavarësisht se e drejta jone ka menduar që të zgjerojë rrethitn e subjekteve që mund të fillojnë një procedim kjo nuk përbën çenim të standarteve të mirëadministrimit por rritje të tyre për faktin se përfshirja në këto subjekte të institucioneve të tilla të pavarura kushtetuese si Avokati i Popullit¹⁹³, të cilat garantojnë respektimin e të drejtave dhe lirive themelore nga ana e organeve të administratës publike, përbën një garanci shtesë në këtë aspekt.

5.2 Tipologjia e akteve që iniciojnë një procedim

5.2.1 Organet e administratës publike si subjekte që iniciojnë një procedim

Fillimi i procedimit me kërkesën e palëve të interesuara karakterizohet nga fakti se, detyrimi i organit për të proceduar vjen në vazhdim dhe pas kërkesës së palëve të interesuara, të cilat mund të jenë subjekte të së drejtës private, apo dhe subjekte të së drejtës publike *të ndryshme* nga organi i administratës, të cilit i është dhënë kompetenca për të proceduar dhe për të nxjerrë aktin administrativ përfundimtar.

Terminologjia e përdorur për aktet që iniciojnë një procedim, kur kjo inisiativë vjen nga një subjekt privat apo organ tjetër i administratës, është i ndryshëm.

Në parantezë të analizës së tipologjisë së akteve, me anë të cilave organi mund të iniciojë një procedurë, duhet të theksojmë se mjeti juridik me anë të të cilit organet i ushtrojnë

¹⁹⁰ Shih Neni 48 të Kodit të Procedurave Administrative

¹⁹¹ Kreu që trajton aktet e Këshillit të Europës dhe të drejtët procedurale e detajon këtë analizë.

¹⁹² Neni 4 dhe neni 45 pika 2/c i KPA

¹⁹³ Ky Institucion është analizuar si në drejtim të kompetencave të tij kushtetuese dhe ligjore dhe marëdhëniet e tij me institucionet në librin e E. Dobjani ‘E drejta administrative’

kompetencat e tyre është akti administrative. Sipas përkufizimit të njohur nga teoria¹⁹⁴, akti ka një element që është pasoja që sjell, lind ndryshon apo shuan një marrëdhënie juridike-administrative.

Duke qënë se nga përmbajtja, akti iniciues mund të jetë një propozim apo një kërkesë, këto të fundit nuk mund të sjellin ato pasoja si dhe akti, përveçse fillojnë një procedim administrativ.

Në raport me kërkesën, e cila padyshim ka në vetvete element konstatues, në të cilat bazohet ushtrimi i iniciativës, propozimi, si një akt iniciues për një procedim administrativ, në vetvete ka dhe përmbajtje vlerësuese. Nëpërmjet tij sugjerohet ushtrimi i një aktiviteti të caktuar për organin administrative, në një farë mënyre përvijohet dhe vendimmarrja e organit.

Kjo pasi në realitet propozimi paraprihet nga një procedurë e mirëfilltë, e cila finalizohet me një *propozim*. Kjo procedurë në vetvete përmban element të vlerësimit të interesave publikë nga vetë organi propozues.

Propozimi si element procedural¹⁹⁵ ndikon dhe në vlefshmërinë e aktit, sidomos në ato raste kur ligji e parashikon si një element procedural të detyrueshëm për t'u respektuar siç është dhe rasti I prezantuar në vijim.

Pra procedurat administrative, të cilat kanë një komponent të rëndësishëm propozimin në vendimmarrjen finale, janë kryesisht të lidhura me procedurat e emërimit të nënpunësve publike¹⁹⁶. Përmendim këtu procedurat e marrjes në punë të personelit akademik të arsimit të lartë¹⁹⁷, apo të emerimit të drejtuesve të institucioneve qëndrore në varësi të Kryeministrit apo të ministrit të linjës¹⁹⁸.

Si shembull të një situatë të tillë parashtrijmë legjislacionin e arsimit të lartë.

Në bazë të Ligjit Nr.9741, datë 21.05.2007¹⁹⁹, neni 50 është parashikuar se emërimi i personelit akademik ndjek një procedurë e cila parashikohet në Statutin e UT²⁰⁰. Sipas nenit 67²⁰¹ organi vendimmarrës është rektori por ky i fundit vendimin e merr pas propozimit të Komisionit të Vlerësimit të ngritur nga Fakulteti.

5.2.2 Personat fizikë dhe juridikë privatë si subjekte që iniciojnë një procedim administrativ

KPA përdor termin *peticion* kur bëhet fjalë për aktin me anë të cilit një subjekt privat i së drejtës mund t'i drejtohet organit të administratës për të filluar një procedim.

Sipas KPA²⁰² peticioni mund të ketë formë verbale²⁰³ apo të shkruar.

194 S.Sadushi i ka kushtuar një analizë të detajuar në librin e tij "E drejta administrative", Grant print, Tiranë, 2008

195 *Ibid*

196 Bëhet fjalë për nënpunës të cilët nuk rekrutohen sipas procedurave konkurruese të parashikuara në Statutesin e nënpunësit civil

197 Ligji nr.9832, datë 12.11.2007 "Për asrimin e Lartë Në Republikën e Shqipërisë"

198 Përmendim këtu dispozitën për emërimin e dejtorit të përgjithshëm të doganave dhe të tatimeve

199 I ndryshuar me Ligjin nr.9832, datë 12.11.2007

200 Statuti i UT hyrë në fuqi më datë 16.12.2009.

201 Neni 67 i Statutit të UT citon: "Komisioni i Vlerësimit bën renditjen e kandidatëve sipas plotësisht të kërkesave të publikuara dhe që i përgjigjen përshkrimit të vendit të punës dhe ia paraqet atë me propozimet përkatëse Rektorit. Rektori merr vendim për shpalljen e kandidatit fitues, duke ju referuar si rregull, renditjes së propozuar nga Komisioni i Vlerësimit dhe bën emërimin e tij".

202 Neni 66 i Kodit të Procedurave citon "

Si rregull forma e një peticioni, referuar dhe të drejtës tonë positive, është me shkrim. Por, ligjvënësi e ka lënë këtë në çmim të legjislacionit të posaçëm, i cili në rast se situata, marrëdhënia që rregullon e toleron këtë mjet, peticionin me gojë, të mund të përdoret për të vënë në lëvizje organin administrative.

Qëllimi i një parashikimi të tillë është vënia e administratës në një pozicion aktiv në raport me peticionet e publikut, duke u përpjekur “të vjelë” edhe ato peticione që nuk janë formuluar në detaj e të paraqitura shkencërisht²⁰⁴.

Megjithëkëtë, forma verbale kërkon detyrimisht që në një dokument të shkruar nga subjekti të specifikohet qartë disa element thelbësorë për përpunimin e tij nga organi. Ato element janë emri i organit administrativ të cilit i drejtohet subjekti si dhe dhënia e shpjegimeve të qarta në lidhje me pretendimet. Vetëm përmbushja e këtyre elementëve vë në lëvizje organin administrativ.

Në referencë të KPA si rregull peticionet bëhen me shkrim. Kërkesat që vijojnë në 5 (pesë) nëndarjet e nenit 66 (pikat a deri në e) të tij janë të paramenduara t’i shërbejnë disa qëllimeve të rëndësishme për procedimin administrativ të tilla si:

- *identifikimi i organit përgjegjës për shqyrtimin e peticionit (pika a),*
- *identifikimi i kërkuarit dhe problemeve të mundshme me legjitimitimin e tij/saj (pika b),*
- *verifikimi paraprak i juridiksionit nga ana e organit administrativ (pika c),*
- *mirëkuptimi i pretendimeve të palës kërkuare dhe verifikimi i pasjes apo jo të kompetencës nga ana e organit administrativ (pika c), dhe*
- *verifikimi i seriozitetit të kërkuarit për të ndjekur procedurën administrative dhe rregullsia e përfaqësimit kur një gjë e tillë është e nevojshme (pika e)²⁰⁵.*

Lind pyetja: *Cili është raporti midis organit dhe subjektit në rastet kur deponon një peticion me të meta?*

Kjo çështje është objekt rregullimi i nenit 68 të KPA²⁰⁶. Nga analiza e dispozitës rezulton se, në rast se peticioni përmban të meta i kthehet aplikantit për t’i korigjuar ato. Ndërkohë në rast se të metat janë të tipit parregullsi e thjeshtë apo formulim jo i përsosur i

1. *Me përjashtim të rasteve të parashikuara në ligj, peticioni fillestar i palëve të interesuara bëhet me shkrim dhe duhet të përmbajë:*

- a) *emrin e organit administrativ të cilit i drejtohet;*
 - b) *emrin e plotë të aplikantit, gjëndjen civile, profesionin dhe vendbanimin;*
 - c) *shpjegime në lidhje me faktet rreth të cilave bëhet peticioni si dhe, kur është e mundur, bazën ligjore për peticionin.*
 - d) *shpjegime të qarta në lidhje me pretendimet;*
 - e) *datën dhe firmën e aplikantit apo të ndonjë personi tjetër ligjerisht të autorizuar prej tij në rast se aplikanti nuk di të shkruajë.*
2. *Asnjë aplikim nuk duhet të përmbajë më shumë se një kërkesë me përjashtim të rastit kur kërkesat janë alternative ose në marrëdhënie vartësie me njëra tjetrën.*

²⁰³ Neni 67 Në ato raste kur ligji lejon formulimin e një peticioni me gojë, ai duhet të shoqërohet me një dokument të shkruar i cili të përmbajë çështjet e treguara në pikat a) dhe d) të paragrafit të parë të nenit pararendës, i cili dokument datohet dhe nënshkruhet nga aplikanti dhe nëpunësi që merr peticionin.

²⁰⁴ Komentari i KPA

²⁰⁵ Shih Komentari i Kodit të Procedurave Administrative, faqe 145

²⁰⁶ Neni 68 citon: “Në qoftë se peticioni fillestar nuk është hartuar në përputhje me kërkesat e nenit 66, aplikantit i kërkohet që të korigjojë të metat ekzistuese. Pavarësisht nga përmbajtja e paragrafit të parë, organet e administratës dhe nëpunësit shtetërore përpunohen t’i rregullojnë vetë të metat e peticionit në mënyrë që interesat e palëve të mos kompromentohen nga ndonjë parregullsi e thjeshtë apo formulimi jo i përsosur i pretendimeve.

Peticionet anonime dhe ato me pretendime të pakuptueshme nuk pranohen nga administrata.

pretendimeve, para administratës qëndron detyrimi për të ndihmuar aplikantin duke i rregulluar vetë të metat²⁰⁷.

Megjithë këtë përcaktim, autorët e Komentarit të KPA konstatojnë se, edhe kur peticioni nuk është hartuar në formën e kërkuar nga neni 66 (të domosdoshme janë vetëm kërkesat minimale të nenit 67, ai duhet pranuar nga administrata, të cilës i drejtohet. Në momentin kur administrata ballafaqohet me një peticion jo të rregullt përpara saj shtrohen dy alternativa;

- a) ose të ndihmojë aplikuesin për të rregulluar aplikimin e tij/saj nëpërmjet këshillimit ose;
- b) të bëjë vetë korrigjimin e të metave të peticionit në rastet kur kjo është e mundur²⁰⁸.

Ndërkohë duhet theksuar se në rast se peticioni është anonim dhe kur pretendimet e parashtruara në të janë të pakuptueshme, këto të fundit nuk pranohen nga administrata.

5.2.3 Paraqitja e peticioneve dhe mënyrat e dërgimit të tyre

Si rregull peticioni paraqitet pranë organeve të administratës të cilave ju drejtohet. Duke analizuar dispozitën dhe frymën e KPA në përgjithësi konstatojmë se tendenca është që sistemi i organeve të administratës publike të jëtë në një unison dhe bashkëpunim më njëër-tjetrin më qëllim krijimin e sa më shumë lehtësive subjekteve privatë. Kjo gjë pasqyrohet dhe në dispozitat që rregullojnë paraqitjen e peticioneve.

Kështu subjektet private mund të vënë në lëvizje një organ administrativ edhe në rastet kur nuk banojnë ose nuk ndodhen fizikisht në qendrën e organit kompetent procedues. Kështu, ligji parashikon që këta të fundit mund t'i paraqesin peticionet, të cilët i drejtohen organeve qendrore të administratës, pranë zyrave vendore në varësi të tyre²⁰⁹, e në mungesë të tij mund t'i drejtohen dhe Prefekturës.

Natyrisht kjo dispozitë është avangardë po realisht konstatohen pothuajse pak raste kur subjekte i drejtohen organeve qendrore që veprojnë në nivel vendor apo prefekturë²¹⁰. Kjo gjë ndodh për shkak të moinformimiti të subjekteve lidhur me këtë mundësi dhe për fat të keq në raste të tjera ndodh si pasojë e neglizhencës së nënpunësve zyrtarë të ngarkuar me këtë detyrë.

KPA parashikon gjithashtu se peticionet mund të paraqiten edhe në përfaqësitë diplomatike, zyrat konsullore ose përfaqësi të tjera të vendosura në vendin ku palët e interesuara banojnë ose ndodhen fizikisht. Në këto raste janë këto të fundit që ia dërgojnë peticionin organeve kompetente²¹¹.

Kjo dispozitë është zbatuar realisht nga përfaqësitë tona diplomatike dhe zyrtarë konsullore jo vetëm më peticione që lidhen me ushtrimin e veprimtrisë administratave të organeve si psh, rregjistrimet e lindjeve të ndodhura jashtë vendit, por jo shumë kohë më parë është parë e arsyeshme që të bëhet e mundur kjo dhe me kryejën e shërbimeve të tilla publike si

²⁰⁷ *Ibid*

²⁰⁸ Shih Komentari i Kodit të Procedurave Administrative

²⁰⁹ Shih Neni 69 të Kodit të Procedurave Administrative

²¹⁰ Lidhur me këtë shih në faqen zyrtare të Institucionit të Avokatit të Popullit raportet vjetore të këtij Insitucioni www.avokatipopullit.gov.al

²¹¹ Shih Neni 70 të Kodit të Procedurave Administrative

pajisja me pashaportë biometrike apo kartë identiteti, shërbim i cili i është dhënë më koncension një subjekti privat²¹².

Ligjvënësi ka disiplinuar gjithshu organet duke i detyruar këta të fundit që brenda tre ditëve t'ia dërgojë peticionin organit kompetent me postë të regjistruar (rekomande). Ndërkohë kur bëhet fjalë për peticion të depozituar në përfaqësitë diplomatike dhe ato konsullore, për këta të fundit qëndron detyrimi për të shënuar në të datën e paraqitjes së tij në zyrtarë e tyre.

Përsa i përket mënyrës se si dërgohen peticionet para subjektit qëndron detyrimi që të zbatohet atë formë që kërkon dispozita ligjore apo nënligjore konkrete.

Por ligjvënësi ka parashikuar minimalisht si të detyrueshme që kur peticioni dërgohet me postë posta duhet të jetë e tillë që të kërkojë firmën e marrësit²¹³.

5.3 Veprimet procedurale të kryera në momentin e dorëzimit të peticionit

5.3.1 Raste në të cilat lind detyrimi i administratës për të proceduar me kërkesë të një subjekti privat

Në analizë të këtij elementi është shumë e rëndësishme të theksohet se çdo kërkesë (sidomos kur ajo vjen nga një subjekt privat) lind automatikisht detyrimin e organit të administratës publike për të proceduar. Kjo është një çështje tejet e rëndësishme pasi vetëm në prezencë të një detyrimi për të proceduar merr vlerë juridike heshtja e organit²¹⁴.

Si në rastet kur procedimi fillon me inisiativë të organit të administratës apo me kërkesë të palëve të interesuara, verifikimi i pretendimeve të ngritura sjell si pasojë detyrimin e organit për të proceduar, pra për të nisur një procedim administrativ.

Ky është një detyrim, i cili është ngritur së pari në nivel kushtetues.

Kështu në nenin 48 të Kushtetutës thuhet se “Kushdo, vetë ose së bashku me të tjerë, mund t’ju drejtojë kërkesa, ankesa ose vërejtje organeve publike, të cilat janë të detyruara të përgjigjen në afatet dhe kushtet e caktuara me ligj”.

Pra, në momentin që organeve të Administratës Publike i drejtohet një kërkesë, ankesë, apo vërejtje, këto të fundit kanë detyrimin kushtetues që të përgjigjen në afatet dhe kushtet e përcaktuara në ligj. Por natyrshëm lind pyetja: A ekziston kuadri ligjor dhe nënligjor që të sigurojë respektimin e kësaj të drejte të njohur nga kushtetuta? Momentalisht për trajtimin e kësaj çështjeje janë Ligji Nr.6854 datë 23.12.1983 “Për zgjidhjen e kërkesave ankesave, të vërejtjeve e të propozimeve të shtetasve” dhe Kodi i Procedurave Administrative, momentet e të cilit po trajtohen.

Nga analiza e Ligjit Nr.6854 të vitit 1983, i cili është ende në fuqi, vërehet se në disa momente ky ligj bie në kundërshtim me atë që parashikon Kushtetuta jonë. Por, pavarësisht nga kjo, Kushtetuta qëndron në krye të hierarkisë së akteve normative dhe si pasojë është kjo e fundit që duhet të aplikohet.

Megjithë këtë referojmë se, Neni 2 i Ligjit Nr.6854 datë 23.12.1983 parashikon se “Shtetasit kanë të drejtë t’u drejtohen organeve shtetërore për të kërkuar të

²¹² Shih www.mfa.gov.al

²¹³ Neni 71 i KPA

²¹⁴ R. Chieppa-Giovagnoli ‘Manuale di diritto amministrativo’, Giuffrè Editore, Janar 2011, fq 372.

drejtat që u takojnë në bazë të ligjeve, të ankohen kundër veprimeve të paligjshme, të parregullta të organeve.....”

Pikërisht, kjo e drejtë e njohur në këtë ligj, tashmë gjen një rregullim të plotë në KPA, ku është sanksionuar si një parim që duhet të udhëheqë organet e Administratës Publike. Çdo individ, i cili mendon se në bazë të ligjit i takon një e drejtë, për të bërë të mundur realizimin e saj, duhet t’i drejtohet organit të administratës që e ka në kompetencë këtë çështje. Individu mund t’i drejtohet organit administrativ me një kërkesë. Në bazë të Nenit 15 të Kodit të Procedurave Administrative ku është sanksionuar parimi i marrjes së vendimeve parashikohet se: *“1.Organet administrative sipas dispozitave të këtij Kodi marrin vendime për të gjitha çështjet brenda juridiksionit të tyre të ngritura nga personat private në lidhje me:*

- a) çështjet që u përkasin drejtpërsëdrejti personave private;*
- b) çdo peticion, kërkesë apo ankim për shkelje të Kushtetutës, të ligjit ose në mbrojtje të interesave publike”.*

Detyrimi për të nxjerrë një akt, mbi të gjitha derivon atëherë kur ligji në mënyrë të shprehur i njeht të drejtën subjektit të paraqesë një kërkesë, duke i njohur kështu të drejtën e vendosjes në një situatë të cilësuar dhe të ndryshme.

Përballë kërkesës së subjektit privatë, ekziston gjithmonë detyrimi për të nxjerrë një akt, nëse inisiativa derivon nga një situatë juridike e mbrojtur nga norma, pra e parashikuar nga ligji. Në një situatë të tillë juridike mund të përmendim rastin e subjekteve të licensuara për të importuar lëndë plasëse, dhe vetëm këta të fundit pasi kanë marrë licencën mund të legjitimohen të depozitojnë një kërkesë për t’u pajisur me autorizim për magazinimin, transferimin dhe asgjësimin e lëndëve plasëse, për përdorim civil²¹⁵.

Detyrimi për të proceduar me nxjerrjen e një akti qëndron dhe në ato raste kur norma nuk parashikon në mënyrë të shprehur të drejtën e subjektit për të bërë kërkesë.

Ndërkohë, një argument pro detyrimit të organit për të proceduar është dhe fakti se të gjithë organet e administratës gjatë veprimtarisë së tyre duhet të respektojnë parimin e ligjshmërisë, i cili nënkupton që jo vetëm kjo veprimtari të jetë në përputhje me ligjin, por që këto të fundit të ushtrojnë të gjithë kompetencat që këtyre të fundit i jep ligji.

Në vijim të kësaj, Neni 21 i KPA parashikon se, kompetencat e organeve të Administratës Publike janë të përcaktuara me ligj ose me akt nënligjor dhe ushtrimi i tyre është i detyrueshëm, përveç rasteve kur normat ligjore parashikojnë delegimin ose zëvendësimin e kompetencave. Fakti që aktet ose kontratat që kanë për objekt heqjen dorë nga ushtrimi i kompetencave nga ana e organit janë të pavlefshme²¹⁶, nënkupton faktin që dhe mosveprimi në rastet e paraqitjes së një kërkesë të caktuar përbën një shkelje të parimit të ligjshmërisë.

Doktrina na servir tre situatë juridike analiza e të cilave ka të bëjë me subjekte që legjitimohen dhe nga ana tjetër se cila do të jetë pasoja që vjen në rast të heshtjes së organit. Kështu përmendim;

- a) kërkesa direkte për të përfitur akte dobiprurëse;
- b) kërkesa për të bërë të mundur rishikimin e akteve të mëparshme të pakundërshtueshëm;
- c) kërkesa të cilat kanë për qëllim marrjen e masave detyruese kundrejt të tretëve.

²¹⁵ V.K.M Nr. 209, datë 26.1.2012 “Për procedurën e dhënies së autorizimit për magazinimin, transferimin dhe asgjësimin e lëndëve plasëse, për përdorim civil”

²¹⁶ Shih Neni 21 të Kodit të Procedurave Administrative

Përsa i përket kategorisë së parë, kërkesa e drejtuar për të marrë një akt dobiprurës përmban detyrimin e organit për të proceduar në rastet kur subjekti është mbajtur i një të drejte legjitime të pretenduar.

Situata e sipërcituar natyrisht nuk kërkon që shprehimisht ligji të cilësojë në mënyrë të individualizuar subjektin të lidhur ngushtë me të drejtën legjitime, por kjo është e lidhur me faktin se ky subjekt ka një interes të caktuar lidhur me një të mirë të caktuar, e cila nuk mund të përfitohet veçse me një vullnet të shprehur të organit. Për këtë arsye qëndron detyrimi i organi për t'u shprehur lidhur me këtë kërkesë. Mund të përmendim në këtë rast procedimet e zhvilluara nga QKL-la apo dhe nëpërmjet saj, ku subjekte të caktuara kërkojnë pajisjen me leje autorizim apo licensa, më qëllim për të ushtruar një veprimtari të caktuar apo për të përdorur një të mirë publike, të tipit pasuri natyrore etj²¹⁷.

Natyrisht dhe në këto raste qëndrimi i organit mund të jetë negative nëse ai konstaton mospërputhje midis kërkesave ligjore dhe ato të parashtruara nga subjekti, mund të jetë pozitiv, pranë i kërkesës, por mund të kërkojë dhe plotësimin e dokumentacionit apo kushteve, të cilat norma i kërkon si të detyrueshme për t'u përmbushur.

Në analizë të kategorisë së dytë së kërkesave, mund të themi se ajo i referohet atyre kërkesave, të cilat subjektet i bëjnë me qëllim rishikimin nga ana e administratës të akteve, të cilat nuk janë kundërshtuar në rrugë administrative dhe gjyqësore²¹⁸.

Natyrisht lind pyetja, *a lind para organit të administratës detyrimi për të marrë në shqyrtim një kërkesë të tillë?*

Nga studimi i dispozitave të KPA konstatojmë se ai parashikon një mjet juridik të rëndësishëm, *kërkesën jo formale*²¹⁹, e cila trajtohet si një nga llojet e ankimit administrative. Por ajo që konstatojmë në analizë të dispozitave që trajtojnë këtë institut është fakti se organi ka detyrimin që të marrë në shqyrtim këtë kërkesë dhe t'i kthejë përgjigje subjektit. Ndërkohë që përgjigja natyrisht mund të çojë në mospranim të kërkesës ose nëse ajo gjëndet e bazuar organi mund të revokojë apo shfuqizojë aktin e kontestuar por në këtë rast kjo do të konsiderohet si revokim apo shfuqizimi me inisiativë të organit.

Analiza shkon më tej pikërisht tek instituti i revokimit dhe shfuqizimit, i cili ka një regjim juridik të veçantë. Kështu Sipas KPA²²⁰ parashikon dhe nismën e organit²²¹ si një nga mënyrat e fillimit të procedurës së revokimit dhe shfuqizimit, por nga ana tjetër parimi i sigurisë juridike dhe pritshmërive të ligjshme bie ndesh me këtë parashikim ligjor. Në një të linjë ka ecur dhe jurisprudenca e Gjykatës së Lartë²²², kjo gjykatë arsyeton:

²¹⁷ Ligji Nr.10 081, datë 23.2.2009 "Për licencat, autorizimet dhe lejet në Republikën e Shqipërisë" i ndryshuar dhe VKM nr.538, datë 26.5.2009 "Për licencat dhe lejet që trajtohen nga apo nëpërmjet qendrës kombëtare të licencimit (qkl) dhe disa rregullime të tjera nënligjore të përbashkëta"

²¹⁸ R. Chieppa-Giovagnoli "Manuale di diritto amministrativo", Giuffrè Editore, Janar 2011, fq 373

²¹⁹ Personat privatë kanë të drejtë të kërkojnë revokimin, shfuqizimin ose modifikimin e akteve administrative në përputhje me rregullat e vendosura nga ky Kod. E drejta e përmendur në paragrafin paraardhës mund të ushtrohet në mënyrat e mëposhtme:

- a) me anën e një kërkesë jo formale drejtuar punonjësit ose organit përgjegjës për aktin;
- b) me anën e një apelimi drejtuar organit që ka nxjerrë aktin e ankimuar ose eprorit të punonjësit/organit përgjegjës, organit kolegial kur punonjësi përgjegjës është anëtar i tij dhe organit delegues.

²²⁰ Neni 121 i KPA parashikon: "Aktet administrative shfuqizohen ose revokohen me nismën e organit kompetent ose si rezultat i kërkesës për shqyrtim apo apelimit të palëve të interesuara.

²²¹ Shih Sokol Sadushi cituar 194

²²² Vendimi nr. 508, dt. 15.04.2010 i Gjykatës së Lartë, www.gjykataelartë.gov.al

“Në legjislacionin në fuqi dhe në praktikën administrative e gjyqësore njihen dy mënyra të pushimit të fuqisë juridike të aktit administrativ: (i) Pushimi faktik, kur akti administrativ vetvetiu pushon fuqinë e tij juridike, si dhe prodhimin e pasojave të mëtejshme ligjore; (ii) Pushimi juridik, kur akti administrativ pushon fuqinë e tij juridike si rezultat i ndërhyrjes së organit që e ka nxjerrë aktin apo një organi më të lartë, ose gjykatës. Revokimi i akteve administrative është një e drejtë e autoriteteve publike, por jo e pakufizuar. Revokimi i akteve të vlefshme nuk mund të zbatohet nga çdo organ administrativ për çdo akt dhe në çfarëdolloj rrethane. Së pari, duhet që ligji t’i njohë të drejtën organit për të revokuar aktin e tij, pra, revokimi zbatohet vetëm për rastet kur ligji shprehet për këtë të drejtë”.

Sa më sipër mund të themi se kërkesa e depozituar me objekt rishikimin e një akti të pakundërshtueshëm, sipas legjislacionit tonë, vë në lëvizje organin për ta marrë në shqyrtim, por nga ana tjetër qëllimi i saj nuk realizohet përveçse kur ligji e parashikon mundësinë e organit për ta revokuar/shfuqizuar aktin, gjë e cila ndodh më shumë në rastet kur depozitohet apelimi administrativ²²³ dhe jo kërkesa jo formale.

Edhe jurisprudenca italiane e ka tashmë të konsoliduar qëndrimin se kërkesa e subjektit privat me qëllim rishikimin e një akti të pakundërshtuar brenda afatit ligjor, nuk sjell si rregull detyrimin e organit për ta marrë në shqyrtim. Kjo pasi kjo do të binte ndesh me parimin e sigurisë juridike dhe të efikasë në drejtëm, të cilat janë në themel të veprimtarisë urdhërdhënëse të administratës publike dhe të pakundërshtueshmërisë së akteve pas kalimit të afateve të ankimit ndaj këtyre akteve²²⁴.

Në analizë të kategorisë së tretë të kërkesave, të cilat mund të depozitohen pranë një organi, janë ato kërkesa me anë të cilave subjektet kërkojnë marrjen e masave detyruese, ndëshkuese apo ndaluese ndaj personave të tretë.

Në këto raste duhet patur shumë kujdes nga ana e organit administrativ për faktin se nuk kemi të bëjë më me kërkesa të thjeshta, të cilat lidhen në një farë mënyrë vetëm me interesat subjektive individuale. Në këto raste rrethi i interesave, të cilat janë potencialisht të cënuara, është jo vetëm interesi subjektiv i subjektit që bën kërkesën por është dhe interesi publik që organi është i ngarkuar të mbrojë që çenohet në rastin e mosveprimit të tij. Për të qënë më të qartë me situatën, mund të përmendim procedime të ndërmarra nga organe të tilla si Inspektoriatet e ndryshme, si ai ndërtimor, të cilët ndër të tjera vihen në lëvizje dhe me anë të kërkesave të subjekteve të ndryshme, të cilëve mund t’ju jenë cënuara të drejta individuale të ligjshme si e drejta e pronës etj, por përpos kësaj ka të ngjarë të qëndrojë pretendimi për një cënim të interesit publik që inspektoriatet është i ngarkuar të mbrojë²²⁵.

Në rastet kur inisiativën për procedimin administrativ e ka vetë organi procedues, detyrimisht ky i fundit, duke patur parasysh parimet bazë, duhet të procedojë dhe të dalë me një akt. Pra, ekziston jo më detyrimi për të proceduar, por, detyrimi për t’u shprehur me një akt konkret.

²²³ Apelimi administrativ regullohet nga nenet 135-146 të KPA

²²⁴ Chieppa-Giovagnoli ‘Manuale di diritto amministrativo’, Giuffrè Editore, Janar 2011, fq.373

²²⁵ Shiko Ligjin nr.9780, datë 16.07.2007 ‘Për inspektimin e ndërtimit’, Fletore Zyrtare Nr.95 fq.2720, i shtuar me Ligjin Nr.10240, datë 25.05.2010, Fletore zyrtare Nr.30, Fq.1009

Në analizë të kësaj çështjeje, lind natyrshëm pyetja, nëse konkretisht nenet 76 e 77 të Kodit të Procedurave Administrative²²⁶, bien ndesh me parimin e marrjes së vendimeve apo atë të ligjshmërisë?

Ligjvënësi në parashikimin e dy dispozitave të mësipërme, i lë hapësirë organit të zgjedhë heshjen, e cila referuar ligjeve përkatëse mund të konsiderohet si një pranim i kërkesës apo si një refuzim i kërkesës apo peticionit.

Pavarësisht se në pamje të parë krijohet përshtypja se këto dy dispozita bien ndesh me parimet e mësipërme, pa i hyrë analizës konkrete të tyre, e cila realizohet pikërisht në kreun që rregullon mënyratë përfundimit të procedimit, mund të themi se një parashikim i tillë është në funksion të realizimit të parimeve, të mbrojtjes së të drejtave kushtetuese e të ligjshme të personave privatë, efikasitetit dhe deburokratizimit dhe parimin e mbarimit në një kohë të arsyeshme të procedimit administrativ.

5.3.2 Verifikimi paraprak i çështjeve në një procedim administrativ

Me paraqitjen e peticionit, kërkesës, ankesës, organi administrativ ka detyrimin për të filluar procedimin administrativ. Faza e fillimit të procedimit administrativ mbart në vetvehte kryerjen, nga ana e organit, të një sërë veprimesh, të cilët më pas do të siguronin zhvillimin normal të procedimit.

Kështu, në bazë të Nenit 75 e 25 të KPA, organi procedues kryen verifikimin nëse është në juridiksionin e tij apo jo çështja e paraqitur.

Konstatimi i mungesës së juridiksionit mund të bëhet prezent si nga organi administrativ me iniciativën e tij, ashtu edhe nga palët e interesuara mbi këtë çështje.

Ligji parashikon se *“Përpara se të marrë një vendim, organi administrativ duhet të verifikojë nëse ka juridiksion të vendosë mbi këtë çështje”*.

Nëse bëjmë një interpretim literal të dispozitës do të konkludonim se organi legjitimohet të vendosë për mospasjen e juridiksionit edhe pasi ka zhvilluar një procedure hetimore.

Por jam e mendimit se duke parë në tërësi dispozitat e KPA dhe konkretisht nenin 75, vërejmë se organi administrativ verifikimin e juridiksionit duhet t’u bëjë para se të fillojë procedurën hetimore dhe jo në momentin që ai do të shprehet me vendim. Kjo gjë përforcohet dhe nga përmbajtja e Nenit 26²²⁷ të KPA, i cili parashikon se në rastet kur kërkesa paraqitet para organit që nuk ka juridiksion për çështjen, këtij të fundit i linden një sërë detyrash dhe në raste të caktuara detyra që duhen kryer brenda afatit prej 48 orësh nga momenti i paraqitjes së kërkesës.

²²⁶ Shih Neni 76 e 77 të Kodit të Procedurave Administrative

²²⁷ Neni 26, i Kodit të Procedurave Administrative parashikon: **Paraqitja e një kërkesë tek një organ që nuk ka juridiksion** 1. Kur, si rezultat i një gabimi të pranueshëm dhe brenda një afati të përcaktuar, një person bën një ankesë, kërkesë, peticion pranë një organi që nuk ka juridiksion, çështja do të ndjekë procedurën e mëposhtme: a) Në qoftë se organi kompetent i përket të njëjtës ministri ose të njëjtës institucion ankesa, kërkesa, peticioni do t’i dërgohet atij me një shkresë zyrtare duke njoftuar njëkohësisht edhe personin që ka bërë ankesën, kërkesën apo peticionin; b) Në qoftë se organi kompetent i përket një ministrie ose një institucioni tjetër ankesa, kërkesa, peticioni do t’i kthehet mbrapa kërkuarit brenda 48 orëve e shoqëruar me informacionin se kujt organi specifik të administratës ky person duhet t’i drejtohet. c) Në rastin e parashikuar nga paragrafi 1, shkronja b) e këtij neni caktohet një afat i ri për zhvillimin e procedimit, i njëjtë me atë të parin i cili fillon të llogaritet që nga momenti i njoftimit tek organi kompetent. 2. Vendimi i organit administrativ nëpërmjet të cilit deklarohet mungesa e juridiksionit të tij, i nënshtrohet rishikimit ose apelimit administrativ sipas rregullave të vendosura në këtë Kod, i Kodit të Procedurave Administrative.

Kështu në rastet kur për çështjen është kompetent një ministri ose një institucion tjetër, ankesa, kërkesa, peticioni do t'i kthehet mbrapa kërkuarit brenda 48 orëve e shoqëruar me informacionin se kujt organi specifik të administratës duhet t'i drejtohet ky person.

Veprimet e kryera nga ana e organit bëjnë të mundur që qytetari të asistohet në lidhje me organet kompetente për të eliminuar vonesat në procedim dhe kalimin e afateve për të kërkuar të drejtën.

Asistenca që mund t'i jepet qytetarit në lidhje me organin kompetent është një ndihmë e madhe për këtë të fundit, duke patur parasysh se informacioni që mund të kenë individët në lidhje me organet kompetente për një çështje të caktuar mund të mungojë. Kjo është e lidhur ngushtë gjithashtu me respektimin e të drejtës së informimit dhe konkretisht të asaj kategorie të dokumentave zyrtare, të cilat duhet të bëhen publike pa kërkesë, por me inisiativë të vetë organit.

Përmbushja e detyrimeve të parashikuara më sipër do të reduktonte në maksimum vonesat në procedim, por në të njëjtën kohë do të disiplinonin administratën dhe do të eliminonin shkaktimin e dëmit, material dhe moral për shkak të vonesave për mosverifikimin paraprak të juridiksionit²²⁸.

Duke qenë se organi administrativ shprehet me vendim në lidhje me mungesën e juridiksionit, natyrisht ky akt, në bazë të parimeve të këtij Kodi i nënshtrohet rregullës së rishikimit administrativ. Ky fakt parashikohet shprehimisht në pikën 2 të nenit 26 të Kodit.

Përveç verifikimit të juridiksionit organi administrativ para fillimit të procedurës hetimore²²⁹ verifikon dhe këto momente:

- mbarimin automatik të të drejtave ushtrimi i të cilave kërkohet;
- legjitimitetin e aplikantëve;
- kalimin e afateve kohore, brenda të cilave duhej të ishte paraqitur aplikimi.

Verifikimi i çështjeve të parashikuara në nenin 75 të KPA është një domosdoshmëri dhe nuk duhet nënvlerësuar nga ana e organit administrativ.

Gama e ligjeve, të cilave duhet t'i referohen organet për verifikimin e çështjeve të sipërcituara është e gjerë dhe kërkon një administratë të përgatitur të shpejtë dhe të efektshme në vlerësimin e çështjeve.

Le t'i analizojmë me radhë;

Verifikimi nga ana e organit procedues, nëse të drejtat ushtrimi i të cilave kërkohet, ekzistojnë apo kanë mbaruar, ka të bëjë me njohjen e kuadrit ligjor e nënligjor që lidhet me çështjen objekt shqyrtimi, me faktin nëse ato akte janë ende në fuqi apo fuqia e tyre ka rënë me një akt tjetër apo ka pushuar në mënyrë faktike.

Ndërkohë që verifikimi i legjitimitetit të aplikantëve është një çështje që ka gjetur tashmë një trajtim në pjesën e punimit, konkretisht në pjesën ku është trajtuar "*Pjesëmarrja e palëve të interesuara në procedimin administrativ*".

Përsa i përket çështjes së tretë, e cila bëhet objekt i organit procedues para fillimit të procedurës hetimore, dhe konkretisht verifikimit të afateve brenda të cilëve duhet të paraqitet aplikimi, mund të themi që ka një rëndësi relevante.

Referuar të drejtës sonë të brëndshme shumë subjekte mund të gjenden në situata ku e drejta e tyre legjitime subjektive mbete e parealizuar për shkak të kalimit të afateve kohore.

²²⁸ Shih Komentari i Kodit të Procedurave Administrative, faqe 60

²²⁹ Shih Nenin 75 të Kodit të Procedurave Administrative

Procedura e respektimit të afateve përbën në vetevetë një verifikim kompleks.

Për të arritur në një rezultat të drejtë duhet të kihet në konsideratë një sërë momentesh.

Instituti i parë i rëndësishëm në këtë moment është verifikimi i dispozitës ligjore, pra afatin që ajo parashikon.

Veprimi i dytë është përcaktimi në mënyrë të saktë i datës së fillimit të llogaritjes së afateve. Kjo për arsye se mund të ndodhemi para rasteve kur subjekti ka depozituar në kohë një peticion por nuk e ka depozituar në organin kompetent dhe deri në momentin që shkon tek organi kompetent rezulton që afati ka përfunduar.

Kjo situatë mund të gjenerojë natyrisht mosmarëveshje së pari administrative dhe në vijim gjyqësore.

Por, cili ka qënë qëndrimi që gjykata ka mbajtur në këto raste?

Për këtë konstatojmë se në një vendim të Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë²³⁰ ajo arsyeton:

“Në kuptim të nenit 26, pika 1, shkronja “a” të Kodit të Procedurave Administrative, nëse kërkesa apo ankesa, pra edhe elemente përbërëse a shoqërues të saj, gabimisht paraqiten në një organ administrativ të gabuar, por që bën pjesë në të njëjtin sistem ministror apo institucional, atëherë është detyrimi i atij autoriteti administrativ t’i dërgojë ato akte organit që ka juridiksionin për shqyrtimin e tyre, duke njoftuar njëkohësisht edhe kërkuuesin apo ankuesin për këto rrethana. Për efekt të respektimit të afateve ligjore për ushtrimin e kërkesës apo ankimit administrativ, detyrimi për paraqitjen e ankesës apo elementit përbërës a shoqërues të tij quhet i përmbushur nga dita që i është depozituar organit administrativ “të gabuar”, të të njëjtit sistem ministror”

Një problematikë tjetër që bëhet prezentë në këto raste ka të bëjë me verifikimin nëse nga organi procedues janë kryer në mënyrë korrekte procedurat e njoftimit, nëse fillimi i afatit lidhet me kryerjen e njoftimeve publike apo individuale.

Pas përcaktimit në mënyrë të saktë të datës së fillimit të afatit hyjnë në lojë dispozitat për mënyrën e llogaritjes së këtyre afateve.

Lidhur me këtë çështje, KPA, pikërisht në nenet 61-65 parashikon mënyrën e llogaritjes së afateve kohore, zgjatjen e afateve kohore dhe rivendosjen në afat të kërkesës së një palë në një procedurë administrative, e cila e ka humbur këtë të drejtë jo për fajin e saj.

Lidhur me mënyrën e llogaritjes së afateve vlen të theksojmë se nëse ligji i posaçëm ka bërë një rregullim të veçantë të llogaritjes së afateve natyrshëm që do të aplikohen dispozitat e ligjit të posaçëm.

Por nëse dispozita e ligjit të posaçëm këtë situatë e referon tek KPA atëherë do të jenë këto të fundit që do të respektohen.

Përpos kësaj analize një institut i rëndësishëm është e drejta e subjekteve për të rivendosur në afat kërkesën .

Dispozita kërkon përmbushjen e këtyre kushteve për të pranuar kërkesën për rivendoje në afat²³¹:

1. Kur pala jo për fajin e saj është penguar të respektojë një afat të parashikuar në KPA apo dispozita të tjera ligjore;
2. Kur ligji i posaçëm nuk e parashikon këtë të drejtë;

²³⁰Vendimi nr. 718, dt. 06.04.2010 i Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë, shiko www.gjykataelartë.gov.al

²³¹ Neni 64 i KPA

3. *Kur kërkesa për rivendosje është depozituar brenda afatit 15 ditor nga dita kur janë zhdukur pengesat por jo më shumë se një vit nga dita e fundit e afatit të humbur*
4. *Të depozitohet një kërkesë të argumentuar qartë ku të shpjegojë se afati nuk është humbur për faj të saj.*

Sa më sipër konstatoj se nisur nga mënyra se si është formuluar dispozita ajo nuk lë vend për situata ku organi administrativ të shkelë të drejtën e një subjekti për t'ju drejtuar organit.

Duke qënë se vendimi që organi merr lidhur me një kërkesë me objekt rivendosje në afat mund të çojë në humbjen përfundimisht të drejtës së subjektit për të kërkuar shprehjen e vullnetit të organit, është legjitime që të njihet e drejta e tij për ta kundërshtuar këtë akt sipas parimeve të sanksionuara në KPA. Konkretisht të ezauroj ankimin administrativ dhe më pas atë gjyqësor²³².

5.4 Përfundime

Në përfundim mund të themi se, forma dhe lloji i akteve të fillimit të procedimit administrativ varet nga subjekti, i cili vë në lëvizje organin.

Pavarësisht se formaliteti, siç del dhe më lart nuk rezulton të jetë i parashikuar shprehimisht si i domosdoshëm ai rezulton të jetë i tillë.

Pavarësisht se në ligjin tonë nuk përmendet shprehimisht, e drejta për të filluar një procedim administrativ mund t'i përkasë dhe një organi tjetër të administratës publike, i cili me një akt të tij vë në lëvizje një organ tjetër të administratës.

Në të dyja rastet para organit qëndron detyrimi për të marrë në shqyrtim dhe të nxjerrë një vendim lidhur me çështjen.

Nga analiza krahsimore me standartet gjithëpranuara të mirëadministrimit konstatojmë se fakti që e drejta jonë ka menduar që të zgjerohet rrethin e subjekteve që mund të fillojnë një procedim, kjo nuk përbën cënim të standarteve të mirëadministrimit, por rritje të tyre për faktin se përfshirja në këto subjekte të institucioneve të tilla të pavarura kushtetuese si Avokati i Popullit²³³, të cilat garantojnë respektimin e të drejtave dhe lirive themelore nga ana e organeve të administratës publike, përbën një garanci shtesë në këtë aspekt.

Depozitimi i një peticioni apo i një akti në formën e një kërkesë apo propozimi nga organi kur ai është subjekti që fillon procedimi, para organit procedues qëndron detyrimi të kryejë dhe të verifikojë disa çështje me rëndësi relevante për mbarëvajtjen e procesit.

Për këtë konstatoj se duhet të bëhet një riformulim i dispozitës konkretisht të nenit 75 të KPA, duke parashikuar që verifikimi i juridiksionit të jetë një nga veprimet e para që organi procedues duhet të kryejë.

Respektimi i afatit kohor është një element shumë i rëndësishëm. Analiza nxorri në pah se, nga mënyra se si është formuluar dispozita që rregullon llogaritjen e afateve, rivendosjen në afat të kërkesës dhe të drejtën e ankimit, nuk ka vend për situata ku organi administrativ të shkelë të drejtën legjitime të subjektit.

²³² Neni 65 i KPA

²³³ Ky Institucion është analizuar si në drejtim të kompetencave të tij kushtetuese dhe ligjore dhe marrëdhëniet e tij me institucionet e tjera në librin e E. Dobjani 'E drejta administrative'

VI. ANALIZA STRUKTURE E PROCEDIMIT ADMINISTRATIV

6.1 Afati i procedimit administrative. Dëmi për shkak të vonesës për të proceduar.

Objekti i këtij kreu është një nga institutet më të rëndësishëm, të ngritur në të njëjtën kohë dhe në nivelin e një parimi, pikërisht afati i procedimit administrativ. Analiza në këtë rast do të fokusohet në dy momente. Së pari do të tentohet në një analizë, natyrisht jo ezauruese të parashikimeve në KPA dhe në disa ligje të posaçme të afatit kohor për përfundimin e një procedimi administrativ dhe detyrueshmërisë për ta respektuar atë. Së dyti analiza do të ketë si fokus pasojat që organi procedues ka në rast të mosrespektimit të këtij afati.

Afati i përfundimit të një procedimi është parë si një element shumë i rëndësishëm, i cili lidhet ngushtë me domosdoshmërinë për të rindërtuar pozitën e subjekteve private përballë autoritetit të administratës publike²³⁴. Është mëse e nevojshme dhe aq më tepër detyruese për administratën që subjektet privatë të ‘marrin’ një sjellje korrekte, e cila pasqyrohet në nxjerrjen e akteve të ligjshme, oportune dhe jo të njëanshme, pa anashkaluar detyrimin për të respektuar afatet e parashikuara në ligj²³⁵.

Përfundimi në kohë i një procedure administrative, është një element i qënësishëm i drejtësisë, pasi kjo lidhet me përcaktimin e të drejtave dhe detyrimeve të subjekteve, të cilët për të kryer ose moskryer një veprim të caktuar, duhet domosdoshmërisht të marrin miratimin nga organi i administratës publike. Por ajo çfarë është më e rëndësishme është fakti se përfundimi në një kohë të arsyeshme i procedurës administrative, përbën një kërkesë të parimit të miradministrimit²³⁶, parim i cili ka një impakt në respektimin e të drejtave themelore nga ana e organit administrativ procedues.

6.1.1 Ratio e KPA lidhur me afatin e përfundimit të procedimit administrativ.

Në parantezë të analizës së rregullimeve që KPA i ka bërë institutit të afatit, duhet të kemi në konsideratë faktin e fushës së zbatimit të tij.

Institutet e procedimit administrativ gjejnë një rregullim së pari në dispozitat e KPA dhe sigurisht dhe në ligjet e posaçme. Në këtë proces është e rëndësishme të kuptojmë se cili është vendi që ligjvënësi ynë e vë KPA në raport me detyrueshmërinë për ta zbatuar dhe konkretisht cilat janë subjektet, kur dhe për çfarë këto të fundit duhet t’i referohen parashikimeve ligjore të bëra në këtë akt. Për t’ju përgjigjur kësaj pyetjeje analizën do ta filloja me nenin 1 të KPA²³⁷.

²³⁴ Kapitulli 2, ‘*Il danno da ritardo nella pubblica amministrazione procedimentalizzata*’, G. Festa, në Grup autorësh, nën kujdesin e Corradino, M. etj ‘*Il procedimento amministrativo*’, G.Giappichelli Editore, Torino 2010, fq.66.

²³⁵ Në të njëjtat terma është dhe parashikimi i bërë në neni 41 i Kartës së të Drejtave Themelore të Bashkimit Europian, e shpallur nga Këshilli i Europës i mbledhur nga datat 7-9 Dhjetor 2000.

²³⁶ *Ibid*

²³⁷ Neni 1 i KPA parashikon: “Dispozitat e këtij Kodi zbatohen nga të gjitha Organet e Administratës Publike gjatë ushtrimit të funksioneve të tyre në raste individuale. Dispozitat e këtij Kodi zbatohen edhe mbi aktet normative për aq sa një gjë e tillë është e mundur”

Parimet e përgjithshme të veprimtarisë administrative të sanksionuara në këtë Kod janë të detyrueshme për të gjitha aktet administrative, qofshin këto edhe të ndërmarra në kuadrin e së drejtës private.

Parimet e përgjithshme të këtij Kodi, me ligj mund të bëhen të detyrueshme për zbatim edhe për veprimtarinë e subjekteve private kur këto veprimtari kanë efekte mbi interesat publike.

Është qartësisht e kuptueshme se subjektet e të drejtës publike, kanë detyrimin e respektimit të parimeve të sanksionuara në ligj, pra pjesë e të drejtës publike. Por ajo që konstatojmë në këtë dispozitë dhe që mund të konsiderohet si novatore, është pikërisht parashikimi i bërë në paragrafin e 4 dhe 5-të ku parashikohet mundësia e bërjes së detyrueshme për subjektet privatë të së drejtës të parimeve të së drejtës publike, nëpërmjet një akti ligjor, në ato raste kur veprimtaria e tyre ka impakt në interesat publikë.

Ndërkohë që, referuar parshikimit ligjor të mësipër do të lindin një sërë pikëpyetjesh për *ratio materiae* dhe *ratio personae*, në rastin e afatit dispozita e KPA është mëse e qartë. KPA ka parashikuar një afat kohor, i cili konsiderohet si afat kohor i përgjithshëm për përfundimin e një procedimi administrativ, ndërkohë që ligjet e posaçme parashikojnë, pothuajse në të gjitha rastet, në mënyrë specifike afatin dhe në të njëjtën kohë pasojat që sjell heshtja e organit me kalimin e këtij afati.

Si rregull i përgjithshëm, neni 49 i KPA parashikon shprehimisht se:

“Procedimi administrativ përfundon brenda një periudhe kohore prej 3 muajsh, me përjashtim të rastit kur parashikohet ndryshe në ligje të veçanta ose kur imponohet nga situata të veçanta. Në rastet e situatave të veçanta procedimi administrativ përfundon 3 muaj pas ndërprerjes së situatës së veçantë.

Mosrespektimi i kufijve kohore të dhënë nga paragrafi 1 i këtij neni justifikohet nga organi përgjegjës, tek organi që vjen menjëherë pas tij në hierarki, brenda 10 ditëve nga përfundimi i afatit 3 mujor ose ndërprerjes së situatës së veçantë”

Sa më sipër, afati maksimal i përfundimit të një procedimi administrative është 3 muaj. Ky afat do të respektohet;

së pari; nëse ligjet e veçanta nuk parashikojnë ndryshe dhe;

së dyti; nëse nuk ekziston një situatë e veçantë, imponimi i të cilës do justifikonte mosrespektimin e afatit.

Pavarësisht nga fakti se cili është akti që ka vënë në lëvizje organin procedues, kërkesa e subjektit apo insiativa e tij, detyrimi për të përfunduar një procedim brenda afatit ligjor qëndron në të dyja rastet.

Konstatojmë se KPA nuk parashikon se cili do të jetë momenti i fillimit të llogaritjes së afatit²³⁸.

Në parim koha e fillimit të llogaritjes së afatit duhet të jetë pikërisht momenti i fillimit të procedimit nga organi ose ai i depozitimit të kërkesës në rastet kur procedimi fillon me kërkesë të subjektit. Por në mënyrë që ky moment të mos jetë në vlerësim të organit nevojitet një rregullim i qartë ligjor.

Ky Kod zbatohet për personat fizikë dhe juridikë, të cilëve u është dhënë e drejta e ushtrimit të detyrave dhe kompetencave publike me ligj, akt nënligjor dhe kontratë.

Dispozitat e këtij Kodi nuk zbatohen mbi ato veprime të administratës publike, që rregullohen nga e drejta private”

238 Në referencë të Ligjit italian i datës 7 Gusht 1990, n. 241 *“Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”* (Gazzetta Ufficiale del 18 agosto 1990 n. 192. Testo coordinato ed aggiornato con le modifiche introdotte dalla Legge 11 febbraio 2005, n. 15, dal Decreto legge 14 marzo 2005, n. 35, dalla Legge 2 aprile 2007, n. 40 e dalla Legge 18 giugno 2009, n. 69), neni 2 pika 6 e tij lexon: Afatet për përfundimin e procedimit llogariten nga fillimi i procedimit me iniciativë të vetë orfanit apo nga momenti i depozitimit të kërkesës “

Por pavarësisht se dispozitat e KPA nuk e parashikojnë të qartë këtë moment, na vjen në ndihmë jurisprudenca. Kështu Kolegji Civil i Gjykatës së Lartë në vendimin nr.718, datë 06.04.2010 arsyeton:

“Në kuptim të nenit 26, pika 1, shkronja “a” të Kodit të Procedurave Administrative, nëse kërkesa apo ankesa, pra edhe elemente përbërëse a shoqërues të saj, gabimisht paraqiten në një organ administrativ të gabuar, por që bën pjesë në të njëjtin sistem ministror apo institucional, atëherë është detyrimi i atij autoriteti administrativ t’i dërgojë ato akte organit që ka juridiksionin për shqyrtimin e tyre, duke njoftuar njëkohësisht edhe kërkuesin apo ankuesin për këto rrethana. Për efekt të respektimit të afateve ligjore për ushtrimin e kërkesës apo ankimit administrativ, detyrimi për paraqitjen e ankesës apo elementit përbërës a shoqërues të tij quhet i përmbushur nga dita që i është depozituar organit administrativ “të gabuar”, të të njëjtit sistem ministror”

6.1.2 Cilat situata do të konsiderohen të veçanta në masën që të legjitimojnë organin për të mosrespektuar afatin e parashikuar KPA?

Përsa i përket afateve që parashikojnë ligjet e vecanta mund të themi se pothuajse çdo ligj apo akt nënligjor që rregullon modalitetet e një procedimi administrative parashikon një afat të posaçëm. Kjo në fakt është mëse e drejtë, pasi në varësi të marëdhënies juridike administrative që rregullohet, impaktit të saj në të drejtat legjitime, dhe subjektive të individëve apo të kompleksitetit të interesave që janë për t’u analizuar, vendoset afati më optimal i mundshëm.

Nga studimi dhe analiza e legjislacionit të posaçëm konstatojmë se, me qëllimin për të minimizuar sa më shumë të jetë e mundur zvarritjet në procedurat vendimmarrëse, sidomos kur vendimmarrja kërkon një vlerësim të dy ose më shumë organeve, janë parashikuar për secilin prej organeve afate të vecanta dhe pasoja për mosespektimin e tyre.

Në tërësinë e ligjeve të posaçme me interes për këtë punim, po përmendim miratimin e një ligji shumë të rëndësishëm konkretisht Ligjin Nr.10 081, datë 23.2.2009 “Për licencat, autorizimet dhe lejet në Republikën e Shqipërisë”²³⁹. Ky akte kanë sjell një reduktim në minimum të burokracive në të cilat ndesheshin më parë subjektet e së drejtës gjatë një procedure që për t’u pajisur me një leje autorizim apo licence. Ishte detyrë e tyre të identifikonin së pari organin kompetent dhe në vijim në rast se vendimmarrja kërkonte shprehjen e vullnetit nga organe të tjera, do të ishte vetë subjekti që do ta realizonte këtë²⁴⁰.

Konkretisht Ligjin Nr.10 081, datë 23.2.2009 në nenin 18, 19 ,e 20 të tij parashikon se QKL²⁴¹-ja gjatë fazës që merr në shqyrtim kërkesat për secilën prej grupeve të lejeve, licensave apo autorizimeve, ka një afat shumë të shkurtër dy ditë për grupin e parë dhe

²³⁹ Ligjin Nr.10 081, datë 23.2.2009 “Për licencat, autorizimet dhe lejet në republikën e shqipërisë” botuar në Fletoren Zyrtare Nr. 31, viti 2009, fq.1763

²⁴⁰ Ligji Nr.10 137, datë 11.5.2009 “Për disa ndryshime në legjislacionin në fuqi për licencat, autorizimet dhe lejet në Republikën e Shqipërisë”, Botuar në Fletoren Zyrtare nr.86, viti 2009, Fq.3775, ka parashikuar disa ndryshime në legjislacionin e posaçëm, të gjithë fushave, të cilat trajtohen sipas ligjit të ri për liçencat.

²⁴¹ Qendra Kombëtare e Licensimit

katër ditë për grupin e dytë e të tretë²⁴², për të lejuar më pas vazhdimin e procedurës nga ana e institucioneve e tjera. Institucionet e tjera, brenda afatit të caktuar, shqyrtojnë përmbushjen e kriterëve të licencimit/autorizimit/lejimit, në kompetencën e tyre duke kryer vlerësimin, inspektimin, duke organizuar testimin apo garën, intervistën apo dëgjimin, ose duke zbatuar metodën tjetër përkatëse dhe shprehin miratimin apo refuzimin e tyre për përmbushjen ose mospërmbushjen e kriterëve përkatëse.

Pra vendimmarrja në raste të caktuara kërkon vlerësimin e më shumë se një organi. Në këto raste nëse akti i miratimit apo i refuzimit nga njëri nga institucionet është, paraprakisht i domosdoshëm për shqyrtimin e të njëjtit kriter apo të një kriteri tjetër licencimi/autorizimi/lejimi nga një institucion tjetër, afati i caktuar për këtë të fundit fillon nga publikimi në regjistër i miratimit apo i refuzimit të institucionit të parë²⁴³.

Sa më sipër arrijmë në konkluzionin se respektimi i afatit kohor është shumë i rëndësishëm jo vetëm në raport me detyrimin që organet kanë ndaj subjekteve por dhe në raportin e organeve me njëri tjetrin kur akti i njërit (produkti) është akt fillimi për procedimin administrative për organin tjetër.

Pra nëse rasti i parë përjashtimor, afati i posaçëm ligjor, nuk i lë hapësirë organit të ushtrisë diskrecionin e tij, për arsye se ligjet e shprehin qartë afatin brenda të cilit duhet të dalë një akt administrativ nga momenti i depozitimit të kërkesës apo petitionit të një subjekti të caktuar apo menti i ushtrimit të inisiativës nga vetë organi, në rastin e dytë, ekziston mundësia që organi të ushtrisë diskrecionin e tij në vlerësimin rast pas rasti të situatave me të cilat ai përballlet.

Konstatohet se neni 49 i KPA, nuk parashikon se cilat janë këto situata. Në një llogjikë të drejtë rreth situatave të karakterit të veçantë, të cilat mund të justifikojnë shtyrjen e afatit natyrisht janë forcat madhore, të cilat shkaktojnë gjëndje të jashtëzakonshme apo situata emergjente, në të cilat padyshim mund të gjejë justifikim zgjatja e afatit.

Përmbajtja e dispozitës nënkupton që në rast të mosrespektimit të afatit, organi procedues ka detyrimin që të justifikojë vonesën tek organi më i lartë në hierarki, kjo si në rastin kur ekzistojnë situata të veçanta, ku mund të përfshihen forcat madhore apo gjëndja e jashtëzakonshme, dhe kur afati nuk respektohet për arsye të ekzistencës së shkaqeve objektive apo subjektive²⁴⁴.

Efekti që ka ekzistenca e kushteve të mësipërme apo dhe kur ekziston kontributi i vetë individit në ndërprerjen e procedimit, është pikërisht pezullimi i procedimit. Kur procedimi ndërpritet për shkaqe për të cilat është përgjegjës vetë individi, afati 90 ditor,

242 Neni 16 i ligjit, parashikon:

1. Këshilli i Ministrave, me propozimin e ministrit dhe të ministrit përgjegjës, miraton ndarjen e licencave, të autorizimeve dhe lejeve dhe/ose nënkategorive të tyre, që trajtohen nga apo nëpërmjet QKL-së, në një nga tre grupet e përcaktuara në pikat 2, 3 e 4 të këtij neni. 2. Grupi i parë përfshin ato kategori ose nënkategori, për të cilat vlerësimi i përmbushjes së kriterëve bazohet vetëm në vetëdeklarimet e kërkuarit.

3. Grupi i dytë përfshin ato kategori ose nënkategori, për të cilat vlerësimi i përmbushjes së kriterëve, përveçse në vetëdeklarimet e kërkuarit, bazohet, për të paktën njërin nga kushtet, edhe në dokumentet provuese, të paraqitura nga kërkuari.

4. Grupi i tretë përfshin ato kategori ose nënkategori, për të cilat, përveç sa parashikohet në pikat 2 e 3 të këtij neni, vlerësimi i përmbushjes së kriterëve, për të paktën njërin prej tyre, bazohet edhe në kryerjen e një procesi inspektimi, testimi, gare, interviste, dëgjimi apo metode tjetër vlerësimi.

²⁴³ Neni 20 i ligjit Nr.10 081, datë 23.2.2009 “Për licencat, autorizimet dhe lejet në Republikën e Shqipërisë”

²⁴⁴ Ibrahim G., Sadushi S., Lako A., Caka B., “Komentari i Kodit të Procedurave Administrative”, Shtëpia Botuese FLESH, Tirane 2001, faqe 81.

pezullohet. Në këtë rast është organi procedues ai që ka detyrimin të argumentojë kontributin e individit për të ndërprerë procedimin.

Analizuar më lart momentin e fillimit të llogaritjes së afatit. Ndërkohë një çështje me interes është pikërisht se kur procedimi do të konsiderohet i përfunduar, dhe nëse në afatin e parashikuar nga norma do të përfshihet dhe faza e vënies në zbatim të aktit të nxjerrë nga procedimi?

Doktrina analizon që procedimi konsiderohet i mbyllur në momentin e vënies në zbatim të aktit administrativ²⁴⁵, por duke përjashtuar këtu atë fazë që ka të bëjë me rishikimin administrativ të aktit në fjalë nga organi më i lartë në hierarki.

Ndërsa, po t'i referohemi parashikimeve të bëra në KPA, dhe konkretisht nenit 99, në të cilin parashikohet se *“Procedimi mbyllet me marrjen e një vendimi përfundimtar ose për shkak të fakteve të tjera që parashikohen në këtë seksion”* si dhe dispozitave në vijim, nenit 100,101 etj, bëhet fjalë për *“organ administrativ kompetent”*. Pra procedimi do të konsiderohet i mbyllur me nxjerrjen e vendimit nga organi administrativ kompetent. Shqyrtimi i ligjshmërisë së këtij vendimit nga organi më i lartë në hierarki është në vetvehte një procedim i ri, i cili nuk përfshihet në afatet e sipërcituara por do të respektohen afatet kohore të parashikuara për ankimin administrativ, referuar nenit 140 të KPA. Aq më tepër që ekzekutimi i vendimit të aktit të nxjerrë bëhet vetëm pasi akti ka hyrë në fuqi, çka nënkupton dhe përfundimin e shqyrtimit dhe të ankimeve në rrugë administrative, i cili në parim sjell pezullimin e fuqisë juridike të aktit dhe për pasojë ndërprerjen e ekzekutimit të tij.

6.1.3 Respektimi i afatit kohor gjatë ankimit administrative

Afati kohor është një element shumë i rëndësishëm dhe ka një impakt të drejtëpërdrejtë si në drejtim të ankimit administrativ dhe rishikimit gjyqësor të aktit. Gjykatat, gjatë gjykimit të mosmarëveshjeve administrative janë ndodhur para situatave të tilla juridike, ku kanë sqaruar pasjen e juridiksionit gjyqësor pas kalimit të afateve të rishikimit administrativ të aktit nga ana e organit. Kjo për faktin se nxjerrja e çështjes jashtë juridiksionit gjyqësor nuk ka bërë gjë tjetër veçse i ka mohuar paditësit të drejtën kushtetuese për një gjykim të drejtë (neni 42 i Kushtetutës së R.SH.), si dhe mohon të drejtën e individit për një ankim efektiv (neni 6, 13, i K.E.D.NJ.).

Kështu përmendim në vijim disa vendime të Kolegjit civil të Gjykatës së Lartë:

- **Vendimi nr. 560, dt. 24.03.2009** Kolegji Civil i Gjykatës e Lartë arsyeton se:

“Nëse pala paditëse ka kryer në mënyrë të saktë të gjitha procedurat sipas përcaktimeve ligjore për ndjekjen e rrugës administrative, duke ju drejtuar në fillim zyrës vendore të Zyrës së Regjistrimit të Pasurive të Paluajtshme, e më pas zyrës qendrore të saj dhe nuk ka marrë asnjë përgjigje brënda afateve kohore ligjore, çështja nuk është më në juridiksionin administrativ, por atë gjyqësor”

- **Vendimi nr. 434, dt. 14.04.2009, arsyeton se:**

“Në rastin se Zyra Qendrore e Regjistrimit të Pasurive të Paluajtshme, “Kryeregjistruesi”, si organ kompetent administrativ, nuk shqyrton kërkesën e paditësit

²⁴⁵ . Caia G., Caputi Jambrenghi V., Domenicheli V., Follieri F., Greco G., Marrama R., Mazzarolli L., Mignone C., Morbidelle G., Pericu G., Romano A., Romano Tassone A., Roversi Monaco F.A., Scoca F.G., Villata R., *“Diritto Amministrativo I”* Terza Edizione, Monduz i Editore, Bologna, 2001, faqe 1276

në afatin e caktuar me ligj dhe nuk i ka dhënë përgjigje, gjykimi i çështjes hyn në juridiksionin gjyqësor”

- **Vendimi nr. 1331, dt. 12.11. 2009 arsyeton se:**

“Që nga momenti kur pala, në interesin e së cilës është e drejta e ankimit, nuk ka marrë përgjigje nga organi administrativ kompetent brënda afateve të përcaktuara në ligj, prezumohet se ka konsumuar tërësisht rrugën administrative dhe pas kalimit të këtyre afateve, ka të drejtë t’i drejtohet me padi gjykatës”

Sa më sipër është shumë pozitive ky interpretim i bërë nga gjykata por nuk mund të lëmë pa përmendur këtu faktin se dërgimi i çështjes në gjykatë, ndërkohë që mund të kishte mundësi që konflikti të zgjidhej në kohë të shkurtër dhe pa shpenzime në rrugë administrative, ka pasojë drejtpërdrejt mbi subjektet.

6.1.4 Detyrimi juridik i organit për të nxjerrë aktin duke respektuar afatin kohor në këndvështrim të pranimit në heshtje.

Përballë çdo organi të administratës publike qëndron detyrimi për të proceduar, që nënkupton nxjerrjen e aktit ose refuzimin për nxjerrjen e tij. Por në analizë të neneve 76 dhe 77 të KPA dhe natyrisht dhe disa ligjeve të posaçme arrijmë në konkluzionin se procedimi administrativ përfundon, jo vetëm në rastet kur organi i administratës shprehet me vendim, por dhe në rastet kur ai hesht.

Lind pyetja cila do të jetë përmbajtja e heshtjes?

Heshtja e organit të administratës publike përbën një tendencë për organin, megjithatë mund të përvijohet se e drejta pozitive duke qenë se heshtjes së organit *i vesh* një përmbajtje të caktuar, konceptohen si një mënyrë për të luftuar tendencën për mosshprehje të organit²⁴⁶.

Doktrina e të drejtës administrative ka përvijuar në kohë konceptin e heshtjes në veprimtarinë e organeve të administratës. E them këtë, pasi referuar zhvillimeve në të drejtën tonë administrative, zhvillim i cili është reflektuar dhe në legjislacionin përkatës të kësaj fushe, për herë të parë është KPA. Ky ligj, nenet 76 e 77 të tij parashikuan se mosshprehja me vendim nga ana e një organi, pra heshtja e tij, konsiderohet si pranim i kërkesës së këtij të fundit. Deri në momentin e miratimit të këtij ligji, heshtja konsiderohej si mosveprim, i cili detyrimisht do t’i linte rrugë të lirë ankimit administrativ dhe gjyqësor, por në asnjë rast ky mosveprim nuk konceptohej si pranim i kërkesës së individit.

Problemi në zbatimin e dispozitave, konkretisht të nenit 76 dhe 77 të Kodit të Procedurave Administrative, ka qëndruar në formulimin e tyre. E them këtë, pasi doktrina e të drejtës administrative njeh dhe rregullon në mënyrë të detajuar rastet kur heshtja e organit administrativ do të konsiderohet si pranim i kërkesës së individit dhe kur ajo do të konsiderohet si refuzim.

Vihet re se legjislacione të ndryshme, tipizimin e heshtjes e lënë si një detyrë, e cila duhet të parashikohet në ligjet e posaçme dhe pikërisht në këto ligje duhet të parashikohet

²⁴⁶ Caia G., Caputi Jambrenghi V., Domenicheli V., Follieri F., Greco G., Marrama R., Mazzarolli L., Mignone C., G Morbidelle., G Pericu., Romano A., Romano Tassone A., Roversi Monaco F.A., Scoca F.G., Villata R., “Diritto Amministrativo I” Terza Edizione, Monduz i Editore, Bologna, 2001, faqe 1382

shprehimisht se, mosshprehja me vendim do të ketë një përmbajtje të caktuar. Pra, administrata në këto raste mund të zgjedhë midis faktit të nxjerrjes së një akti apo të qëndrojë e heshtur përballë kërkesës.

Është shumë e qartë doktrina e të drejtës administrative në këtë çështje. Sipas saj ekzistojnë tre lloje heshtjesh, heshtja pozitive, heshtja negative dhe mosveprimi i organit administrativ. Në rastet e heshtjes tipike, janë ligjet, ato të cilët parashikojnë në mënyrë të qartë pasojat e heshtjes së organit. Meqë ligji e lidh pranimin apo hedhjen poshtë të kërkesës direkt me heshtjen e administratës me kalimin e një periudhe kohe, duhet patur parasysh se për administratën në këto raste nuk ekziston detyrimi për të nxjerrë aktin. Autoriteti administrativ mund të zgjedhë midis faktit të *shprehet* apo të *qëndrojë e heshtur*. Në të njëjtën kohë, ligjet parashikojnë dhe mënyrën se si do të veprojë organi dhe individit pas kalimit të afatit të caktuar, brenda të cilit, organi duhet të shprehet vullnetin e tij.

Ndërkohë që në rastet e mosveprimit do të përfshihen ato raste kur para organit ekziston detyrimi ligjor për të proceduar dhe për të dalë me një vendim dhe organi nuk e ka ushtruar këtë të drejtë.

Pra pasojat që vijnë nga kalimi i afatit kohor janë së pari në drejtim të respektimit të ligjshmërisë dhe të vlerësimit të intersave publikë nga organi që nxjerr aktin.

Nga momenti i miratimit të KPA e drejtat janë pozitive ka ndryshuar disa herë dhe ka parashikuar pikërisht rastet se kur heshtja ka një përmbajtje pozitive apo negative.

Përmendim këtu faktin se Neni 57 i Ligjit Nr.8560 datë 22.12.1999 “Për procedurat tatimore në Republikën e Shqipërisë” ka pësuar dy ndryshime në një periudhë kohe relativisht të shkurtër, për 2 vjet dhe konkretisht në të ka qenë parashikuar se “*Mosdërgimi i njoftimit për rezultatet e rishqyrtimit nga organet tatimore brenda afatit 30 ditor, vlerësohet si përgjigje në favor të personit të tatueshëm*” dhe sot është ndryshuar si më poshtë: “*Mosdërgimi brenda afatit i njoftimit për rezultatet e apelimit, nga shkalla përkatëse e apelimit tatimor, i jep të drejtën tatimpaguesit për t’u ankuar në shkallën tjetër më të lartë, pa paraqitur rezultatit e shqyrtimit të shkallës më të ulët*” me Ligjin Nr.9333 datë 06.12.2004 “Për disa shtesa dhe ndryshime në Ligjin Nr.8560 datë 22.12.1999 “Për Procedurat Tatimore në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar.

Por, një zhvillim shumë pozitiv në këtë drejtim, është realizuar me Ligjin Nr.10 081, datë 23.2.2009 “Për licencat, autorizimet dhe lejet në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar, i cili në nenin 22/5e 6 të tij parashikon se:

“Në rastin kur QKL-ja, brenda afatit të përcaktuar, sipas këtij kreu, nga paraqitja e kërkesës, nuk publikon vendimin e refuzimit apo të miratimit, atëherë kërkesa quhet automatikisht e miratuar në heshtje dhe sistemi elektronik gjeneron menjëherë vendimin e miratimit. Vendimi i miratimit në heshtje publikohet automatikisht nga sistemi elektronik në regjistër.

Pika 5 e këtij neni nuk zbatohet për kërkesat për grupin e tretë nëse edhe vetëm njëri nga institucionet e tjera, sipas pikës 5 të nenit 20 të këtij ligji, ka vendosur refuzimin”.

Duke realizuar në të njëjtën kohë dhe ndryshimet në të gjithë ligjet e posaçme²⁴⁷, të cilët rregullonin procedurën e licensimit, ligjvënësi ka vlerësuar se cilat janë ato leje/licensa apo autorizime, për të cilat mund “të shmangel” detyrimi për të proceduar me një akt konkret.

²⁴⁷ Këto ndryshime janë realizuar me ligj nr.10 137, datë 11.5.2009 “Për disa ndryshime në legjisllacionin në fuqi për licencat, autorizimet dhe lejet në Republikën e Shqipërisë”

Nisur nga këto refleksione pa dashur të vë në mëdyshje asnjë hipotezë, por me qëllimin për të kontribuar sado pak në këtë diskutim, do të theksoja që qëllimi i veshjes së heshtjes së organit të administratës me një përmbajtje të caktuar, qoftë kur kjo përmbajtje është në favor apo jo të individit, është pikërisht e lidhur ngushtë me synimin që kanë këto dispozita dhe që është reduktimi në maksimum i rasteve kur organi administrativ të mos qëndrojë në heshtje për një kërkesë që i është drejtuar.

Në këtë kontekst mosrespektimi i afatit kohor në këtë rast mund të jetë në funksion të subjekteve privatë, duke shmangur zvarritjet pas hëkë por pa dyshim mund të ketë dhe pasoja negative në drejtim të vlerësimit të interesave, të cilat janë në lojë në procedim.

6.1.5 Dëmi që shkaktohet si pasojë e mosrespektimit të afatit të përfundimit të një procedimi administrative

Analizua deri tani pasojat që vijnë nga mosrespektimi i afatit kohor nga organi në raport me përmbajtjen e aktit dhe efekteve për rishikimin administrative dhe gjyqësor të tij.

Lind pyetja nëse nga mosrespektimi i afatit kohor subjekteve privatë u shkaktohet një dëm i caktuar a mban përgjegjësi organi procedues?

Ky diskutim e ka filluesën në një ndryshim të kohëve të fundit i ligjit italian për procedurat administrative²⁴⁸, ku është parashikuar kompensimi i dëmit të padrejtë të shkaktuar si pasojë e mosrespektimit me dashje apo nga pakujdesia të afatit të procedimit administrativ. Ky ndryshim i pasqyruar në ligjin italian është paraprirë nga një përpjekje në kohë doktrinale dhe jurisprudenciale²⁴⁹, e cila është finalizuar së fundmi me një parashikim ligjor të tillë.

Në analizë të KPA konstatojmë se, asnjë prej dispozitave të tij nuk lidh në mënyrë të drejtpërdrejtë përgjegjësinë që organi ka në rast të mosrespektimit të afatit dhe kur ky cënim ka sjellë pasoja në të drejtat subjektive pasurore apo jo pasurore të subjekteve.

Lind pyetja a ekziston sipas të drejtës tonë pozitive përgjegjësia e organit të administratës publike në rast të shkaktimit të dëmit?

Natyrisht organet e administratës publike në rastet kur janë subjekte të një marrëdhënie juridike administrative dhe gjatë ushtrimit të funksionit mbajnë përgjegjësi për dëmet që ju shkaktojnë subjekteve privatë të së drejtës.

Në analizë të akteve ligjore që janë në fuqi dhe që rregullojnë përgjegjësinë jashtëkontraktore të organeve të administratës publike²⁵⁰, konstatojmë se objekt i ligjit të cituar është përgjegjësia jashtëkontraktore, më të cilën kuptojmë, gjithmonë në referencë të ligjit, detyrimin e organeve të administratës shtetërore për të shpërblyer dëmin që këto të fundit i kanë shkaktuar interesave të personave privatë në ushtrim e sipër të funksioneve publike.

²⁴⁸ Ligji Italian nr.69, datë 18.06.2009 i cili ka ndryshuar nenin 2 të Ligjit nr.241 të vitit 1990.

²⁴⁹ *Il danno da ritardo nella pubblica amministrazione proceduralizzata*, G. Festa, në Grup autorësh, e cituar, fq 65.

²⁵⁰ Ligji nr.8510, datë 15.07.1999, "Për përgjegjësinë jashtëkontraktore të organeve të administratës shtetërore", botuar në Fletoren Zyrtare nr.23, datë 04.09.1999

Për të arritur në një konkluzion të drejtë nëse një rast i tillë mund të konsiderohej si dëm jashtëkontraktor na vjen në ndihmë së pari jurisprudence. Kolegji Civil i Gjykatës së Lartë në Vendimi nr. 1251, dt. 03.11.2009, arsyeton se:

“Që të lindin detyrimet nga shkaktimi i dëmit jashtëkontraktor duhet të konkurojnë së bashku disa elemente, të cilët janë: (i) ekzistenca e dëmit; (ii) ekzistenca e paligjshmërisë së veprimit apo mosveprimit; (iii) ekzistenca e fajit; (iv) lidhja shkakësore midis dëmit dhe veprimeve të subjektit që e ka shkaktuar atë”

Në tërësinë e këtyre elementëve është lehtësisht e perceptueshme nëse kemi të bëjmë me një dëm të caktuar pasuror apo jo pasuror.

A mund të konsiderohet mosrespektimi i afatit si një mosveprim i paligjshëm?

Natyrisht objekt analize është ligji ‘Për përgjegjësinë jashtëkontraktore të organeve të administratës shtetësore’.

Në analizë të termit *“në ushtrim e sipër të funksionit”* dhe të rasteve të parashikuara në ligj për përgjegjësinë jashtëkontraktore²⁵¹, paraqitet e diskutueshme çështja nëse, mund të aplikohen dispozitat e këtij ligji në rastet kur, si pasojë e mosrespektimit të afatit kohor të përfundimit të një procedimi, një subjekti i është shkaktuar një dëm pasuror apo jo pasuror.

Në nenin 3/a të ligjit parashikohet se:

“Organet e administratës shtetërore përgjigjen për dëmet që u shkaktojnë personave fizikë a juridikë privatë në rastet kur kryejnë veprime a mosveprime të kundërligjshme”.

Gjatë një procedimi organi i administratës publike është sigurisht në ushtrim e sipër të një funksioni, i cili derivon nga ligji apo akti nënligjor. Në këto kushte, mospërgjigja në kohë, me dashje apo nga pakujdesia, ndaj një kërkesë, peticioni apo çdo forme ligjore që detyron organin për të proceduar, së pari përbën shkelje të ligjit dhe së dyti mund të sjellë një dëm në të drejtat pasurore dhe jo pasurore të subjekteve, pra në të drejtat subjektive të tyre.

Nga analiza e normës së ligjit italian del e qartë se ligjvënësi ka patur për qëllim të ndërtojë një raport midis administratës dhe qytetarit gjithnjë e më shumë drejt një barazie midis palëve, në përputhje kjo me parashikimet në Kushtetutën Italiane²⁵² dhe ligjin italian mbi procedurat administrative. Një parashikim i tillë është parë gjithashtu si një element i përgjegjësive së drejtuesve, e etiketuar kjo si paaftësi menaxheriale dhe e shprehur me mungesën e nxjerrjes së një akti nga zyra përgjegjëse brenda afatit të parashikuar në ligj²⁵³.

Në këtë kuptim mund të themi me bindje se legjislacioni ynë kërkon një rregullim të shprehur qartë lidhur me përgjegjësinë. Kjo për faktin se garantimi i kësaj të drejtë lidhet ngushtë dhe më garancitë që ofron ligji për shqyrtimin e çështjes nga ana e gjykatës administrative.

A e parashkon ligji ynë për Gjykatat Administrative të drejtën e subjekteve për të kërkuar dëmin që vjen nga mosrespektimi i afatit?

²⁵¹ *Ibid* neni 3

²⁵² Neni 97 i Kushtetutës Italiane

²⁵³ *Il danno da ritardo nella pubblica amministrazione procedimentalizzata*, G. Festa, në Grup autorësh, nën kujdesin e Corradino, M. etj *‘Il procedimento amministrativo’*, G.Giappichelli Editore, Torino 2010, fq 69.

Në kushtet kur mosrespektimin e afatit nga e organit e konsiderojmë si një mosveprim të paligjshëm në ushtrim e sipër të funksionit, është mëse e qartë se kjo çështje është në juridiksionin e Gjykatës Administrative, ligji ynë e parashikon në mënyrë të qartë këtë.

Por kjo çështje nuk ka kaluar pa diskutime në vende si Italia. Argumentat pro janë mbështetur në faktin se, në kushtet kur është vetë heshtja e organit të administratës publike ajo që krijon një juridiksion të veçantë për gjykatën administrative²⁵⁴ atëherë pa dyshim dhe dëmi që vjen si pasojë e heshtjes do të jetë në juridiksionin e gjykatës administrative. Ky qëndrim është përforcuar gjithashtu dhe nga jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese italiane²⁵⁵, e cila ka mbajtur qëndrimin se: “...nuk mund të përjashtohet se objekt i kërkesës drejtuar gjykatës administrative mund të jenë edhe vetëm të drejtat subjektive...”

Në këto gjykime natyrisht barra e provës duhet të jetë mbi qytetarin, i cili jo vetëm duhet të tregojë shkeljen e afatit nga ana e administratës publike por mbi të gjitha duhet të tregojë mosfunksionimin e aparatit administrative, e ngritur kjo mbi kritere burokratike duke kundërshtuar neglizhencën dhe mosveprimin administrativ²⁵⁶.

Sipas ligjit italian, e drejta e subjektit për të kërkuar dëmin që i është shkaktuar subjektit si pasojë e mosrespektimit të afatit nuk shuan të drejtën e subjektit për të kërkuar brënda një viti nga përfundimi i afatit të kundërshtojë heshtjen dhe të kërkojë zgjidhjen në themel të çështjes²⁵⁷. Ky mjet që legjislacioni italian ka nuk është në të njëjtën natyrë si dhe ai që kanë subjektet sipas të drejtës tonë të brëndshme, konkretisht ligjit “Për pergjegjësinë jashtëkontraktore”.

Pra në një analizë krahasimore të parashikimeve që dy legjislacionet na servirin konstatojmë se, qëllimi që synohet të arrihet me parashikimin konkret të drejtës për të kërkuar dëmshpëblim në rast të mosrespektimit të afatit në legjislacionin italian, është pikërisht vendosja e subjekteve në marrëdhënien juridike administrative drejt një pozite të barabartë

Në vijim po ju parashtroj në mënyrë të përmbledhur, duke ju referuar bazës ligjore përkatëse, se cilat janë dispozitat të cilat në të drejtën tonë pozitive i japin mundësi çdo subjekti, që në rast të mosrespektimit të afatit për nxjerrjen e një vendimi, kur ky mosrespektim ka sjellë një dëm të caktuar, të mund ta mbrojnë atë në gjykatën administrative.

Duke u nisur nga kuptimi që ligji i jep mosveprimin administrative dhe konkretisht:

*“Mosveprim administrativ” është çdo mungesë veprimi nga organi i administratës publike për të ushtruar veprimtarinë administrative, sipas funksionit publik, që krijon pasoja juridike mbi të drejta subjektive apo interesa të ligjshëm*²⁵⁸, mund të themi se shkelja e afatit është një mungesë veprimi nga organi, e cila në raste të caktuara mund të sjellë pasoja mbi të drejtat subjektive, ku përfshihet dhe dëmi i caktuar pasuror apo jo pasuror.

Sipas nenit 15 të ligjit ;

²⁵⁴ Scoca F.G., “ *Il silenzio della pubblica amministrazione alla luce del suo nuovo trattamento processuale*”, Diritto processuale Amministrativo 2002, Nr. 2, faqe 239

²⁵⁵ Vendimi nr.35, viti 2010 i Gjykatës Kushtetuese Italiane

²⁵⁶ Manganaro F., “*Il principio di buona fede*”

²⁵⁷ Neni 21 i Ligjit n.1034/1971 italian.

²⁵⁸ Neni 2 i Ligjit Nr. 49, date 03.05.2012 “Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative” Botuar në Fletore Zyrtare nr. 53, faqe 2701 viti 2012

“Të drejtën e ngritjes së padisë e ka:

a) çdo subjekt, që pretendon se i është cenuar një e drejtë apo një interes i ligjshëm nga një veprim apo mosveprim i organit publik;

Por në vijim në rast se duam të përpilojmë objektin e padisë e vetmja referencë që gjejmë është pikërisht neni 17 pika f ku parashikohet se:

“Padia ngrihet:

f) për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor, sipas ligjit të posaçëm”.

Pra sa më sipër, arrijmë në konkluzionin se, nga kuptimi që tentojmë t'i japim mosrespektimit të afatit nga organi vendimmarrës, pra si një mosveprim i paligjshëm nga ana e organit, mund t'i lind e drejta çdo subjekti t'i drejtohet gjykatës administrative.

Duke marrë në konsideratë gjithashtu dhe jurisprudencën e Gjykatës së Lartë e cila në vendimin nr.278, dt. 15.06.2010 arsyeton se:

“Fryma e K.P.A është që subjekti, në rastin konkret, e ndjek rrugën administrative në rast se ai dëshiron, duke u nisur nga parimi se procesi në rrugë administrative është më i shkurtër, me kosto më të ulët, problemet zgjidhen me shpejt pasi administrata i njeh më mirë problemet e saj, etj..; por për sa kohë në këtë Kod nuk ka një dispozitë ligjore, e cila ta përcaktojë këtë rrugën administrative të kërimit të dëmit jashtëkontraktor, si të domosdoshme për t'u ndjekur, subjekti ka të drejtë t'a realizojë kërkimin e tij, duke iu drejtuar edhe drejtëpërsëdrejti gjykatës. Është parim i njohur se nuk mund të penalizohet subjekti nga mungesa e një dispozite ligjore apo nga vakumi institucional. Neni 18 i ligjit nr. 8510/1999, “Për përgjegjësinë jashtëkontraktore të organeve të administratës publike”, është një normë referuese; ajo referon zbatimin e K.Pr.Administrative por për sa kohë në këtë Kod nuk ka një dispozitë urdhëruese në lidhje me rrugën që duhet të ndjekë subjekti për kërkimin e dëmit jashtëkontraktor, është në diskrecion të këtij të fundit të vendosë nëse ai do të ndjekë rrugën administrative apo atë gjyqësore për të realizuar të drejtat e tij”, mund të themi me siguri që përfshirja e kësaj çështjeje në juridiksionin e Gjykatës Administrative, duke eliminuar rrugën administrative, e cila në këtë rast do të sillte veçse zgjatje, përbën një garanci shtesë.

Në ndihmë na vjen gjithashtu dhe neni Neni 35²⁵⁹ i ligjit lidhur me barrën e provës, të cilën në këtë rast e ka subjekti por që nuk përjashtohet mundësia të vlerësohet nga gjykata.

Sa më sipër konstatojmë se standartet e kërkuara si në aktet në nivel të Këshillit të Europës dhe të akteve të Bashkimit European, janë të garantuara nga legjislacioni ynë.

Kjo së pari se ligjet e posaçme dhe KPA gjithashtu kanë parashikuar në të gjitha rastet afatet kohore për përfunimin e procedimit dhe në rast se jo efektet që vijnë si pasojë e heshtjes së organit pra kalimit të afatit .

259 Neni 35 citon: “Organi publik ka detyrimin të provojë ligjshmërinë e aktit administrativ, kontratës administrative dhe të veprimit tjetër administrativ, të nxjerrë jo me kërkesë të paditësit, si dhe faktet që ai ka parashtruar dhe ka vënë në themel të veprimtarisë së kundërshtuar në gjykatë.

Organi i administratës publike ka detyrimin të provojë ligjshmërinë e veprimeve në marrëdhënien e punës, nga e cila ka lindur mosmarrëveshja, objekt gjykimi.

Në rastet e tjera, pala ka detyrimin të provojë faktet, në të cilat bazon pretendimin e saj. Por edhe në këto raste, gjykata, edhe kryesisht, me vendim të ndërmjetëm, mund të vendosë kalimin e barrës së provës tek organi publik, kur ka dyshime të arsyeshme, të bazuara në prova me shkresë, që vërtetojnë se organi publik fsheh apo nuk paraqet me dashje fakte dhe prova të rëndësishme për zgjidhjen e mosmarrëveshjes. Ky vendim ankimohet së bashku me vendimin përfundimtar”

Por ajo që konstatojmë është se nevojitet të ketë një parashikim të qartë lidhur me dëmin që vjen si pasojë e mosrespektimit me dashje dhe nga pakujdesia të afatit kohor të parashikuar nga norma.

6.2 Përfundime

Në vijim të analizës së bërë më lart evidentojmë së *afati* është konceptuar si një element, i cili mund të jetë një shkak për dëmshpërblim në rast të shkeljes me dashje dhe nga pakujdesia të tij dhe në të njëjtën kohë mund të jetë një parametër shumë i saktë në drejtim të vlerësimit të aftësive menaxheriale të drejtuesve.

Nga analiza e të drejtës pozitive, asaj të brendshme dhe komunitare gjithashtu arrihet në një definicion të ndryshëm të konceptit të ‘mirëadministrimit’. Ai perceptohet gjithashtu si një ‘*sjellje procedurialisht korrekte*’²⁶⁰ e administratës publike përballë subjekteve të tjera të marrëdhënies juridike administrative, e cila lind me fillimin e procedimit administrativ nga ana e administratës dhe përballë saj janë subjekte të tjera, të cilët nuk janë vetëm privatë.

Duke u njohur e drejta e dëmshpërblimit si pasojë e dëmit të shkaktuar nga shkelja me dashje apo nga pakujdesia e afatit të parashikuar në ligj, vendoset një raport i veçantë lidhur me situatën e të drejtave subjektive, të cilat në parim janë objekt i gjykimit të zakonshëm. Por në kushtet kur dëmi, pra e drejta subjektive është cenuar si pasojë e mosveprimit të administratës, kjo çështje nuk mund të jetë veçse në juridiksionin e gjykatës administrative.

Sa më sipër jam e mendimit se rregullimi i këtij instituti kërkon një plotësim të dispozitave ligjore të KPA për t’i dhënë rëndësinë e duhur detyrueshmërisë për të respektuar afatin ligjor. Në të njëjtën kohë kërkohet që ky parashikim të shoqërohet me një mjet juridiksional, për të kërkuar në gjykatë këtë të drejtë në mënyrë të veçantë apo së bashku më kërkesën për të kundërshtuar mosveprimin e organit.

Detyrimi për të ndryshuar dispozitat ligjore vjen dhe si detyrim për të përafruar legjislacionin tonë me standartet e kërkuara europiane. Kështu Rekomandimi CM/Rec(2007)7²⁶¹ i Komitetit të Ministrave për mirëadministrimin parashikon në nenin 13 pika 2 parashikon se:

“Vendimet e autoriteteve publike duhet të merren brenda një kohe të arsyeshme, e cila mund të parashikohet me ligj. Ligji duhet të parashikojë mjetet juridike për rastet se kur këto vendime nuk merren brenda këtij afati”.

Kjo dispozitë në realitet ka dy komponentë. Njëri ka të bëjë me detyrueshmërinë që afati të parashikohet me një akt ligjor, të cilin siç e kemi analizuar më lart gjen një rregullim nga e drejta jonë. Por, në rast se flasim për mjete juridike që subjekti ka në dispozicion, këtu nuk duhet të kuptojmë vetëm të drejtën e ankimit tek organi më i lartë apo dhe në gjykatë por duhet të përfshihen këtu dhe e drejta për të kërkuar dëmin, në rast se ai ka ardhur nga mosrespektimi i afatit të procedimit administrative.

²⁶⁰ *Il danno da ritardo nella pubblica amministrazione proceduralizzata*, G. Festa, në Grup autorësh, nën kujdesin e Corradino, M. etj *‘Il procedimento amministrativo’*, cituar, fq. 80.

²⁶¹ Miratuar nga Komiteti i Ministrave në 20 Korrik 2007

6.3 Vendimet e ndërmjetme në procedimin administrativ

Procedimi administrativ konsiderohet si një seancë në të cilën ballafaqohen të gjitha faktet dhe pretendimet e parashtruara nga palët e interesuara apo dhe të kërkuara nga vetë organi procedues.

Është e rëndësishme për një organ që fillon një procedim, të vlerësojë se akti që ai do të nxjerrë do të sjellë pasojat e dëshiruara dhe këto pasoja të mos pengohen nga elementi kohë që shpeshherë dëmton rëndë dhe interesat publike.

Për këtë arsye janë parashikuar disa mjete procedurale, të cilat bëjnë të mundur mënjanimin e rrezikut, i cili mund t'i kërcënohet interesave publike.

Këto mjete procedurale vihen në jetë nëpërmjet akteve ndihmëse, të cilat i japin organit mundësinë që të krijojë një terren sa më të favorshëm për zhvillimin e procedimit.

Në doktrinën procedurale civile, llojet e vendimeve që mund të marrë gjykata gjatë një procesi gjyqësor klasifikohen në vendime përfundimtare dhe jo përfundimtare²⁶².

Në vendimet jopërfundimtare përfshihen vendimet e pushimit, pezullimit, vendimet e ndërmjetme dhe vendimet e veçanta²⁶³.

Vendimet e ndërmjetme në kategorinë e vendimeve jopërfundimtare, kanë një rëndësi të posaçme. Ato jepen gjatë gjykimit dhe synojnë në realizimin e natyrshëm të gjykimit²⁶⁴.

Për analogji me këtë përcaktim dhe duke analizuar dispozitat e KPA konstatojmë se edhe organi administrativ procedues nxjerr vendime përfundimtare dhe jo përfundimtare.

Në kategorinë vendimeve jopërfundimtare me një rëndësi të veçantë janë vendimet e ndërmjetme.

KPA parashikon nxjerrjen e dy lloj vendimeve të ndërmjetme, akte të cilët në doktrinë konsiderohen si akte ndihmëse, pa të cilët nuk do të bëhej i mundur zhvillimi i procedimit administrativ. Ato janë:

- *vendime të ndërmjetme, të cilët kanë për qëllim eliminimin e dëmit që mund t'i shkaktohet interesave publike,*
- *vendime të cilët rregullojnë momente të rëndësishme të procedimit siç mund të jenë sigurimi paraprak dhe gjatë procedimit të provave që janë të rëndësishme për procedimin, thirrja e palëve të interesuara, thirrja e dëshmitarëve, shtyrja e datës së seancës etj.*

Është e qartë se vendimet e ndërmjetme kanë për qëllim që “t'i vijnë në ndihmë organit procedues” në mënyrë që vendimmarrja e tij të jetë e plotë duke e vënë theksin tek mbrojtja e interesit publik, të cilit rrezikon t'i shkaktohet një dëm i caktuar.

Përsa i përket kategorisë së vendimeve të ndërmjetme, të cilat kanë për qëllim zhvillimin e një procedimi në mënyrë sa më të plotë, mund të themi se nuk kanë një regjim juridik të veçantë dhe nuk kërkojnë një vlerësim në kompleksitet të situatës për nxjerrjen e tij. E them këtë pasi është në diskrecion të plotë të organit procedues të vlerësojë se kur do t'i

²⁶² Como J, “ E drejta administrative e Republikës së Shqipërisë”, libri i trete , botim i vitit 1983, Faqe 72

²⁶³ Po aty

²⁶⁴ Po aty

thërras palët e interesuara, dëshmitarët apo të vlerësojë nëse janë kushtet për të shtyrë seancën.

Këto vendime, si dhe natyra e tyre do të jenë objekt i instituteve përkatës dhe konkretisht procedurës hetimore dhe përfundimit të procedimit administrativ.

Ndërkohë situata paraqitet ndryshe në rastet e nxjerrjes së vendimeve të ndërmjetme për eliminimin e dëmit që mund t'i shkaktohet interesave publikë apo për sigurimin paraprak të provave që janë të rëndësishme për procedimin.

Dallimi që qëndron midis tyre, i cili është evident, i referohet pasojave që ato sjellin, efektet që ato kanë.

Duke marrë një masë të caktuar apo duke siguruar një provë, ky vendim mund të sjellë në të njëjtën kohë pasoja në interesat e ligjshme apo të pretenduara si të tilla, të subjekteve.

Për këtë arsye KPA i trajton këto si vendime, të cilat kërkojnë një vlerësim të veçantë nga ana e organit procedues.

6.3.1 Regjimi juridik i vendimeve të ndërmjetme në mbrojtje të interesit publik

Në bazë të KPA vendimet e ndërmjetme :

- kanë karakter procedural,
- jepen gjatë zhvillimit të procedimit administrativ,
- natyrisht nuk janë përfundimtare dhe nuk kanë të bëjnë me zgjidhjen përfundimtare të çështjes së prezantuar, objekt procedimi.

Është e qartë se rezultati i procedimit administrativ duhet të jetë mbrojtja e interesit publik. Kur nga organi procedues gjykohet se këtyre të fundit mund t'i shkaktohet një dëm i rëndë dhe i pariparueshëm, organi procedues mund të marrë vendime të ndërmjetme të cilët kanë për qëllim të parandalojnë dëmin e ardhur.

Inisiativa për nxjerrjen e këtyre vendimeve mund të vijë nga vetë organi, me nismën e tij ose me kërkesën e palëve të interesuara²⁶⁵.

Në rastet kur, objekt i vendimit të ndërmjetëm është parandalimi i një dëmi të rëndë dhe të pariparueshëm të interesave publike, ky i fundit duhet të përmbushë njëkohësisht këto kritere:

Së pari, arsyet ose rrethanat për të cilat mund të merret një vendim i ndërmjetëm duhet të jenë të tilla që të lidhen me një situatë ku kërkohet në mënyrë të domosdoshme ndërhyrja e autoritetit publik, pasi në të kundërt interesave publikë do t'u shkaktoheshin dëme të rënda dhe të pariparueshme.²⁶⁶

265 Neni 78 KPA parashikon: “Organi administrativ që është kompetent për marrjen e vendimit përfundimtar, mund të marrë edhe vendime të ndërmjetme kur gjykohet se mosmarrja e masave të caktuara do të sillte si pasojë shkaktimin e një dëmi të rëndë e të pariparueshëm mbi interesat publike.

Vendimet e ndërmjetme mund të merren me iniciativën e organit administrativ ose me kërkesën e palëve të interesuara.2. Vendimi për marrjen e masave të ndërmjetme duhet të jetë i justifikuar dhe me afat të përcaktuar. Revokimi i vendimit për masat e ndërmjetme duhet të jetë gjithashtu i justifikuar”.

266 Shih Komentarin e KPA, faqe 171

Së dyti, përmbajtja e vendimit të ndërmjetëm duhet të jetë e lidhur me marrjen e masave të cilat i përgjigjen rrethanës së krijuar e cila vë në rrezik interesat publike nga një dëm i rëndë e i pariparueshëm²⁶⁷

Së treti Vendimet e ndërmjetme i shtrijnë efektet në një afat të caktuar, por pavarësisht nga kjo ato përfundojnë automatikisht brenda 6 muajve nga dita e fillimit të procedimit administrativ²⁶⁸.

Organi procedues ka diskrecion që për interesa të caktuara publike të cilat ai i mbron, të gjykojë nëse ekziston rreziku i shkaktimit të dëmit të rëndë dhe të pariparueshëm. Pikërisht nisur nga fakti se ekziston diskrecioni i organit për të vlerësuar situatën, vendime për të cilat nuk përjashtohet mundësia që mund të çenojnë interesat e personave privatë, lind detyrimi që këto vendime;

- të jenë të justifikuara.

- të kenë një afat të përcaktuar.

Termi i përdorur në dispozitë “i justifikuar” nuk gjen një trajtim të veçantë në KPA. Megjithatë mund të themi se një vendim do të jetë i tillë nëse organi ka dhënë një panoramë të qartë të vlerësimit të tij faktik dhe ligjor të situatës, e cila e legjitimon atë të marrë vendimin e caktuar.

Lidhur ngushtë me këtë kuptim, është arsyetimi, si një parim shumë i rëndësishëm i të drejtës administrative.

Një vendim i ndërmjetëm do të konsiderohet i arsyetuar në rast se në të janë të pasqyruara të gjitha rrethanat faktike e ligjore të cilat kanë detyruar organin të marrë vendimin konkret, për të vlerësuar në rastin konkret kryesisht zbatimin e parimit të proporcionalitetit. Arsyetimi duhet të japë një panoramë të plotë të interesit publik që ka të ngjarë të çenohet, rrezikut eminent që i kërcënohet atij, përballë detyrimit të organit për të vepruar për ta mbrojtur atë.

Duke u nisur nga kuptimi i vendimit të ndërmjetëm dhe pasojave të tij mund të themi se gjatë një vendimmarrje të caktuar emërtimi i këtij vendimi mund të paraqitet i ndryshëm. Kështu kanë natyrën e vendimeve të ndërmjetme vendimet e pezullimit të një veprimtarie të caktuar. Përmendim këtu kompetencat e Inspektoriatit Ndërtimor Urbanistik Kombëtar, organ i cili në bazë të nenit 10 të ligjit Nr. 9780, datë 16.7.2007 “Për inspektimin e ndërtimit”²⁶⁹ ndër të tjera ka të drejtë të vendos pezullimin e punimeve në ndërtim në rastin kur një afat kohor paraprak është i nevojshëm për marrjen e vendimit për përmbushjen e detyrimeve ligjore në fushën e rezervave ujore.

267 Po aty

268 Neni 79 i KPA parashikon: *Vendimet e ndërmjetme përfundojnë automatikisht në rastet e mëposhtme:*

- a) pasi jepet vendimi përfundimtar;
- b) kur mbaron afati i caktuar për vendimet e ndërmjetme;
- c) kur kalon afati kohor, i parashikuar nga ligji, brenda të cilit duhej të ishte marrë vendimi përfundimtar;
- d) kur nuk ekziston afat kohor i parashikuar nga ligji, vendimet e ndërmjetme përfundojnë automatikisht kur kanë kaluar gjashtë muaj nga fillimi i procedimit”.

269 Ligj Nr. 9780, datë 16.7.2007 “Për inspektimin e ndërtimit” botuar në Fletoren Zyrtare Nr.95, viti 2007, faqe 2720.

Një element tjetër shumë i rëndësishëm për vendimet e ndërmjetme është përcaktimi në të afatit kohor brenda të cilit ky i fundit ka fuqi juridike.

Afati kohor është një element i qënësishëm që padyshim duhet të parashikohet dhe për një vendim të ndërmjetëm. Dispozita ligjore nuk jep kufi minimum apo maksimum të afatit të parashikuar. Kjo për faktin se situata mund të paraqitet e ndryshme në procedime të ndryshme. Nuk konstatohet gjithashtu se cili do të jetë afati më oportun por natyrisht kjo lidhet me afatin që ligji ka parashikuar për përfundimin e procedimit administrativ. Pra afati i vendimit nuk mund të kalojë atë të një procedimi në tërësi.

Duke qënë se në rastin konkret dispozita e parashikon si të detyrueshëm përcaktimin e afatit kohor, ligjvënësi ka menduar të rregullojë dhe situata të tilla kur organi nuk parashikon një afat të tillë, për shkak të neglizhencës apo padijenisë.

Afati është i lidhur ngushtë dhe më situatën konkrete që është vlerësuar. Në disa raste interesi publik ka të ngjarë të mbrohet nëpërmjet kryerjes së disa veprimeve parandaluese por në disa raste të tjera mbrojtja e tij kërkon një vendimmarrje përfundimtare nga ana e organit.

Kur një vendim i ndërmjetëm e humbet fuqinë juridike?

Neni 79 i KPA ka parashikuar rastet se kur vendimet e ndërmjetme përfundojnë automatikisht. Pra për vendimet e ndërmjetme ligji njuh pushimin faktik të tij.

Kjo do të thotë se edhe pa u shprehur përsëri organi për pushimin e fuqisë së tij ai nuk sjell më efekte.

Konkretisht vendimi mbaron :

- *pasi jepet vendimi përfundimtar,*
- *kur mbaron afati i caktuar për vendimet e ndërmjetme;*
- *kur kalon afati kohor, i parashikuar nga ligji, brenda të cilit duhej të ishte marrë vendimi përfundimtar;*
- *kur nuk ekziston afat kohor i parashikuar nga ligji, vendimet e ndërmjetme përfundojnë automatikisht kur kanë kaluar gjashtë muaj nga fillimi i procedimit.*

Por ligjvënësi ka parashikuar dhe pushimin juridik të këtij vendimi, e realizuar kjo nëpërmjet revokimit të tij nga organi që e nxjerr konkretisht e rregulluar kjo në nenin 78 pika 2.

Sa më sipër jam e mendimit se paraqitet llogjikisht e drejtë një parashikim i tillë për faktin se organi që merr vendimin mund të vlerësojë gjatë procedimit se interesi publik nuk është më i kërcënuar dhe për këtë arsye vendos revokimin e masës së marrë.

Në këtë analizë lind natyrshëm pyetja: a ekziston për subjektet e drejta e ankimit ndaj kësaj kategorie vendimesh të ndërmjetme?

E drejta për të ushtruar të drejtën e ankimit administrativ dhe gjyqësor janë parime të cilat janë sanksinuar qartë në të drejtën tonë pozitive. Rëndësia e tyre është e lidhur ngushtë dhe me mirëfunksionimin e shtetit të së drejtës.

Sipas KPA, konkretisht nenit 137 pika 1 e tij parashikohet se :

“Çdo palë e interesuar ka të drejtë të ankohet kundër një akti administrativ ose kundër një refuzimi për nxjerrjen e aktit administrative”.

Në këtë kontekst duhet t’i japin përgjigje pyetjes se: *a është vendimi i ndërmjetëm një akt administrativ?*

Në fillim të kësaj analize jo pa qëllim iu referova doktrinës së të drejtës civile lidhur me natyrën e vendimeve që gjykata merr gjatë një procesi gjyqësor.

Pa rënë në përsëritje, duke vënë një paralele midis procedurës administrative dhe asaj gjyqësore evidentohet se gjatë një procedimi, organi procedues merr vendime përfundimtare dhe jopërfundimtare.

Dhënia e statusit si vendime jopërfundimtare për vendimet e ndërmjetme çon në konkluzionin se një vendim jopërfundimtar nuk mund të ankimohet në mënyrë të veçantë por së bashku me vendimin përfundimtar.

Duke filluar analizën time nga kuptimi i aktit administrativ, konstatoj se janë dy dispozita që japin kuptimin e aktit administrativ individual dhe konkretisht:

-nenit 106 të KPA parashikohet se *akti administrativ individual sjell pasoja në raste individuale,*

-neni 2 i Ligjit “Për organizmin dhe funksionimin e Gjykatave administrative dhe Gjykimin e mosmarëveshjeve administrative” ku parashikohet se:

“Akt administrativ individual” është çdo vullnet i shprehur nga organi publik, në ushtrim të funksionit të tij publik, ndaj një ose disa subjekteve individualisht të përcaktuara të së drejtës, që krijon, ndryshon ose shuan një marrëdhënie juridike konkrete”.

Nga ky këndvështrim, duket qartë se organi publik e ushtron funksionin e tij publik nëpërmjet akteve përfundimtare që ai nxjerr dhe jo vendimeve të ndërmjetme.

Po kështu e diskutueshme është dhe pasoja që sjell vendimi i ndërmjetëm .

Sa më sipër, meqenëse vendimi i ndërmjetëm, parandalon shkaktimin e dëmit të interesit publik, të mbrojtur, nuk përjashtohet mundësia që ai të çënojë interesat e pretenduara të ligjshme të një pale të tretë. Megjithatë ritheksoj se vendimi i ndërmjetëm nuk ka natyrën e një akti administrativ përfundimtar.

Por a ka mundësi që ky subjekt të ankohet për këtë vendim, nëse po cili është afati brenda të cilit mund të ushtrojë këtë të drejtë?

Neni 78 pika 3 i KPA, parashikon se vendimi i ndërmjetëm mund të revokohet nga vetë organi që e nxjerr, gjithmonë duke justifikuar pse organi vendos ta revokojë, ndërkohë që nuk parashikohet shprehimisht në këtë akt që ndaj vendimeve të ndërmjetme mund të ushtrohet e drejta e ankimit qoftë dhe në organin më të lartë administrativ.

Llogjikisht, pavarësisht se vendimi i ndërmjetëm nuk është një vendim përfundimtar, ai sjell pasoja të caktuara, shpreh vullnet dhe është i detyrueshëm për t’u zbatuar dhe një akt i tillë nuk mund të përjashtohet nga rishikimi administrativ as dhe ai gjyqësor.

Por, problemi tjetër që ndeshim përpos mosparashikimit në ligj të drejtës së ankimit, që paraqitet në këtë rast, është afati brenda të cilit do të ushtrohet rishikimi administrativ pasi kjo do të lidhet ngushtë me afatin e përcaktuar në vetë vendimin e ndërmjetëm.

Sa më sipër, arrij në konkluzionin paraprak se ekziston një një paqartësi në KPA në evidentimin e rasteve se kur mund të mbarojnë vendimet e ndërmjetme.

Ndërkohë që neni 78 i KPA ka për qëllim që të listojë rastet kur vendimet e ndërmjetme përfundojnë automatikisht dhe natyrshëm nuk mund të përfshihet në këtë dispozitë rasti kur këto vendime përfundojnë me revokimin nga vetë organi.

Fakti që në seksionin II të KPA, trajtohen vendimet e ndërmjetme, ku parashikohet vetëm revokimi, mund të arrijmë në konkluzionin se kur shprehimisht shfuqizimi nuk ndalohej ai lejohet. Por nga ana tjetër, po t'i interpretojmë të lidhura bashkë dy dispozitat, konkretisht nenin 78 dhe neni 79 të KPA do të arrinim në konkluzionin se, vendimet e ndërmjetme ose përfundojnë automatikisht ose përfundojnë me revokim të vetë organi që i merr.

Ky interpretimi sjell si pasoje cënimin e të drejtave të subjektit, duke ju mohuar këtij të fundit e drejta e ankimit në organin më të lartë administrativ apo dhe në gjykatë.

Për të konkretizuar këtë situatë, do të bëjë prezent rastin kur organi i inspektoriatit ndërtimore urbanistik ka të drejtë të marrë masën e pezullimit të punimeve në rast se konstaton shkelje në dokumentacion që disponon subjekti ndërtues.

Ky organ, i cili natyrshëm konceptohet se ka filluar, me inisiativë një procedim administrativ, po me inisiativë të tij merr dhe vendimin përkatës.

Në këtë rast, referuar dispozitave ligjore, konkretisht ligjit “Për inspektimin e ndërtimit”, Ligjit “Për kundravajtjet administrative” dhe KPA, ky subjekt i duhet të presë sa organi të marrë vendimin përfundimtar duke i mohuar të drejtën e vlerësimit nga një organ tjetër, i ndryshëm nga ai vendimmarrës, të dëmit që i ka ardhur nga vendimi i pezullimit dhe nëse janë respektuar kushtet të cilat e bëjnë vendimin e ndërmjetëm të ligjshëm.

Kjo çështje bëhet më e ndjeshme sidomos në ato raste kur afati i përfundimit të procedimit nuk është parashikuar shprehimisht nga norma dhe në këtë rast duhet të pritet përfundimi i afatit 6 mujor nga fillimi i procedimit, në mënyrë që të mbarojë efektet dhe vendimi i ndërmjetëm.

Analiza e dhënë më lart parashtron një sërë dilemash, të cilat realisht duhet të qartësohen nga jurisprudenca.

Por cili ka qënë qëndrimi i saj në këtë rast?

Në vijim po paraqes një prej çështjeve të gjykuara në Gjykatën e Lartë ku Kolegji Civil ka trajtuar disa problematika që lidhen me vendimmarrjen administrative.

Pra pyetja që u shtrua në çështjen në vijim ka qënë, cila është natyra e vendimit të KKRT-së, një vendim i ndërmjetëm apo përfundimtar dhe a parashikon ligji i posaçëm ankimin administrativ apo vetëm atë gjyqësor?

Rrethanat e çështjes:

House of Arts Sh.p.k është një shoqëri e të drejtës shqiptare, e cila ushtron aktivitetin e saj si operator radiofonik privat vendor me emrin “Radio House of Arts”. Me vendimin nr.174, datë 03.09.2003 të K.K.R.T., ky subjekt i të drejtës është licensuar si operator

radiofonik për të mbuluar me sinjal analogjik tokësor Rrethet Tiranë dhe Durrës për një afat 3 vjeçar, licensë e cila është rinovuar edhe në vitin 2006 për një afat tjetër 3 vjeçar.

Para se të përfundonte afati i licensës, pala paditëse me datë 13.06.2009 ka depozituar pranë palës së paditur kërkesën për rinovimin e licensës, por kjo e fundit pasi vendosi fillimisht pezullimin e shqyrtimit të kërkesës, me vendimin nr.196, datë 12.11.2010 vendosi mos rinovimin e licensës.

Vendimi nr.196 datë 12.11.2010 I K.K.R.T. ka vendosur:

1. Të mos rinovojë licensën e subjektit “House of Ar Radio Televizion” Sh.p.k për operatorin radiofonik privat vendor “Radio House of Arts”
2. Subjekti ka të drejtë që brenda 30 ditësh të parashtojë pretendimet e tij lidhur me këtë vendim. Pretendimet e mbeshtetura të subjektit do të diskutohen në mbledhjen më të afërt të KKRT-se ku pas dëgjimit do të jepet vendimi përfundimtar.

Gjykata e Shkallës së Parë Tiranë vendosi të nxjerrë jashtë juridiksionit gjyqësor çështjen civile me nr.5724 akti, me palë paditëse House of Arts Radio Televizioni Sh.p.k. dhe të paditurit Këshilli Kombëtar i Radios dhe Televizionit.

Gjykata e shkallës së parë arsyeton:

Paditësi ka anashkaluar urdhërimin e pikës 2 të vendimit nr.196, datë 12.11.2010, i cili i ka lënë atij të gjithë kohën dhe hapësirën e mundëshme për të parashtruar pretendimet në lidhje me vendimin.

Paditësi ka vepruar në kundërshtim me nenin 137/3 të ligjit nr.8410, datë 30.09.1998 “Për Radio Televizionin Publik dhe Privat në Republikën e Shqipërisë” (i ndryshuar), pasi e ka konsideruar vendimin e ndërmjetëm si vendim përfundimtar, duke e bërë atë që të mos respektojë rrugën administrative të ankimit.

Gjykata e Lartë në vendimin e saj nr.31001-02609-00-2011, me datë 28.10.2011 arsyetoi:

“Në pikën 21 të nenit 7 të ligjit nr.8410, datë 30.09.1998 “Për Radio Televizionin Publik dhe Privat në Republikën e Shqipërisë” (i ndryshuar) përcaktohet se: K.K.R.T.-ja ka kompetencë që të nxjerrë vendime në zbatim të këtij ligji.

Dispozita ligjore e mësipërme nuk thotë që në përmbushjen e detyrave funksionale K.K.R.T.-ja nxjerr vendime të ndërmjetme ose përfundimtare, por ajo përcakton se akti me të cilin shprehet ky organ kolegjal është vendimi, prandaj pretendimi i palës së paditur dhe arsyetimi i gjykatës së shkallës së parë, që vendimi i ankimuar është një vendim i ndërmjetëm, është i pabazuar në ligj.

.....Edhe kjo dispozitë ligjore nuk përcakton se, vendimi për mos rinovimin e licensës mund të jetë vendim i ndërmjetëm dhe ndaj tij mund të bëhet ankim në organin administrativ që e ka nxjerrë atë.

Pala e paditur, duke patur gjithë këtë kohë në dispozicion, nuk e ka zgjidhur çështjen brenda afatit ligjor, por me anë të rrugëve ekstra procedurale nxjerr vendime dhe cakton afate, duke i dhënë të drejtë operatorit të licensuar që të parashtojë pretendimet pas marrjes së vendimit.

Kolegji Civil vlerëson se veprimtaria procedurale e palës së paditur në rastin objekt gjykimi jo vetëm që është në kundërshtim me ligjin nr.8410, datë 30.09.1998 “Për Radio Televizionin Publik dhe Privat në Republikën e Shqipërisë” (i ndryshuar), por ajo bie ndesh edhe me Kodin e Procedurave Administrative, pasi në këtë të fundit është përcaktuar qartë mënyra e procedimit administrativ, duke theksuar se dëgjimi i palëve dhe marrja e provave bëhen para se organi administrativ të dalë me vendim për mënyrën e zgjidhjes së çështjes.

Në Kreun XII të ligjit nr.8410, datë 30.09.1998 “Për Radio Televizionin Publik dhe Privat në Republikën e Shqipërisë” (i ndryshuar), ku bëhet fjalë për sanksionet nuk thuhet që kundra vendimit të nxjerrë nga K.K.R.T.-ja mund të bëhet ankim përsëri pranë të njëjtit organ administrativ. Të vetmin rast që njeh ky ligj është ai i nenit 137/4 të tij, në të cilin përcaktohet se: kundër vendimit të dënimit me gjobë të inspektorit bëhet ankim në K.K.R.T. brenda 10 ditëve.

Ligji e rregullon qartë këtë moment, sepse K.K.R.T.-ja është organi më i lartë administrativ që merr vendime për rregullimin e kësaj fushe, prandaj ndaj çdo vendimi të tij, në rastet që e lejon ligji, ankimi bëhet direkt në gjykatë, pasi, përveç rastit të nenit 137/4, ligji nuk ka të shprehur rrugën administrative të ankimit.

Ky është edhe qëndrimi i mbajtur nga Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë në vendimin unifikues nr.01, datë 26.11.2010, ku ndërmjet të tjerave thonë:

Ndjekja e rrugës administrative (të apelimit administrativ) për zgjidhjen e mosmarrëveshjes administrative përpara se subjekti t'i drejtohet gjykatës, është e detyrueshme vetëm nëse ligji që rregullon marrëdhëniet juridike dhe veprimtarinë administrative të fushës përkatëse, parashikon shprehimisht se ndaj aktit administrativ mund të ushtrohet ankim administrativ, si dhe tregon organin apo organet konkrete administrative tek të cilët eventualisht, sipas hierarkisë duhet t'i drejtohet apelimi administrativ.....

Duke arsyetuar si më sipër, Kolegji Civil i Gjykatës së Lartë arrin në përfundimin që vendimi nr.196, datë 12.11.2010 i K.K.R.T.-së nuk është vendim i ndërmjetëm ashtu siç arsyeton gjykata e shkallës së parë dhe ndaj këtij vendimi ligji që rregullon marrëdhënien juridike të fushës përkatëse nuk parashikon ankim administrativ, prandaj çështja objekt gjykimi i përket juridiksionit gjyqësor dhe për rrjedhojë vendimi nr.4831, datë 07.06.2011 i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë duhet të prishet dhe çështja të dërgohet në po atë gjykatë për vazhdimin e gjykimit.

Kolegji Civil i Gjykatës së Lartë duke analizuar urdhërimet e aktit administrativ, kompetencat e organit vendimmarrës, arriti në konkluzionin se nuk kemi të bëjmë me një vendim të ndërmjetëm por me një vendim përfundimtar, i cili nuk mund të ankimohej në rrugë administrative por vetëm në rrugë gjyqësore.

Sa më sipër, lidhur me disa konstatime të bërë në këtë vendim jam e mendimit se pavarësisht se ligji nuk parashikon shprehimisht kompetencën e organit për të nxjerrë një vendim të ndërmjetëm organi mund të ushtrojë këtë të drejtë, gjithmonë në mbrojtje të interesave publikë.

Ky qëndrim që gjykata ka mbajtur mund të na çonte në përfundimin se, nëse vendimi i marrë do të ishte një vendim i ndërmjetëm çështja do të ishte natyrisht jashtë juridiksionit

gjyqësor përsa kohë do të shqyrtohej përfundimisht nga organi administrativ dhe ky i fundit do të dilte me një akt përfundimtar.

Si gjen rregullim ky institut ne legjislacionet e vendeve te tjera, konkretisht ate Spanjoll dhe Italian ?

Ligji Spanjoll²⁷⁰ për procedurat administrative, me parashikimin e bërë në nenin 72 të tij, u konsiderua novator, për faktin se parashikoi marrjen e masave të ashtuquajtura *”masa provizore parandaluese”* nga ana e organit që nga momenti i fillimit të procedimit administrativ. Në fakt kjo gjë i ishte njohur më parë organeve nga jurisprudenca para vitit 1998.

Konkretisht, neni 72 i Ligjit Spanjoll ka këtë përmbajtje:

“Pas fillimit të procedimit, organi administrativ kompetent mund të miratojë masa të përkohshme të cilat i konsideron të nevojshme për të siguruar efektshmërinë e aktit që do të dalë, nëse ekzistojnë prova të mjaftueshme për të marrë këtë masë. Masat e përkohshme nuk mund të merren veçse kur ato mund të shkaktojnë dëme tek subjektet e përfshira, të cilat janë të vështira apo të pamundura për tu riparuar apo shkelje të drejtave të mbrojtura me ligj”

Pra, konstatojmë se ligji Spanjoll e vë theksin jo tek interesat publikë por zgjeron rrethin e të drejtave të cilat mund të çenohen në mënyrë të rëndë e të riparueshme, duke përfshirë të drejtat e mbrojtura me ligj.

Nga ana tjetër parashikohet se këto masa e humbasin fuqinë juridike me daljen e vendimit përfundimtar²⁷¹

Ndërkohë ligji italian, neni 7 pika 2 e tij²⁷² nuk parashikon një regjim juridik të veçantë lidhur me *“provvedimenti cautelari”* masat parandaluese, përveçse ato mund të merren dhe pa ezauruar fazën e njoftimit të palëve të interesuara. Kjo nënkupton sigurisht dhe emergjencën me të cilën vlerësohen dhe merren këto masa. Ndërkohë konstatojmë se ligji nuk rregullon mënyrën e pushimit të fuqisë juridike të tyre.

Në një situatë të tillë ligjore e jurisprudenciale, shpreh mendimin se dispozitat e KPA paraqiten novatore përsa i përket institutit të vendimeve të ndërmjetme.

Por në mënyrë që të mos gjendemi para situatave të paqarta ligjore kërkohet një kuptim më i drejtë rreth natyrës së vendimeve të ndërmjetme dhe në mënyrë të veçantë të vendimeve që merren për të parandaluar dëmin që mund t'i shkaktohet interesit publik.

Nga analiza krahasimore konstatojmë se KPA e ka të kufizuar vetëm tek impakti në interesa publikë, ndërhyrjen për marrjen e masave provizore, duke lënë jashtë këtu dëmin që mund t'i shkaktohet interesave të ligjshme të subjekteve të tjera të së drejtës.

Në krahasim me gjykatën²⁷³ e cila mund të vendosë sigurimin padisë dhe vlerëson në

²⁷⁰ Ligji 30/ 26.11.1992, i “ Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”, (BOE 271/1992, núm. 285.

²⁷¹ Ibid Neni 136 i ligjit

²⁷² Nen i miratuar me ndryshimet e miratuara me Ligjin Nr.15, e datës 11 Shkurt 2005

²⁷³ Neni 29 i Ligjit Nr. 49/ date 03.05.2012/ Fletore zyrtare nr. 53, faqe 2701 viti 2012 “Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”

mënyër të dyfishtë që dëmi të jetë i rëndë, i pakthyeshem dhe i atëçastshëm për paditësin por në të njëjtën kohë vlerëson se në këtë rast kjo masë nuk cenon rëndë interesi publik, organi procedues do t'i duhet të vlerësojë vetëm impaktin tek interesi publik.

6.4 Përfundime

Vendimet e ndërmjetme, të cilat kanë për qëllim mënjanimin e dëmit që mund t'i vijë interesave publikë, paraqitet me një rëndësi relevante në të drejtën administrative.

Në një situatë të tillë ligjore e jurisprudenciale shpreh mendimin se:

- Dispozitat e KPA paraqiten novatore përsa i përket institutit të vendimeve të ndërmjetme.

Ky konstatim vjen fillimisht për faktin se ato do të sjellin efekte të rëndësishme por nga ana tjetër nisur nga argumenti se organi që vendos nxjerrjen e tyre është një organ i administratës publike, mundësia për arbitraritet është shumë e madhe.

Për këtë arsye konstatoj se dispozitat e KPA që rregullojnë këtë institut janë shumë të qarta përsa i përket produktit që duhet të vlerësojë organi, pra në tërësi **dëmin në interesa publike**, masën e tij mundësinë për të mos e riparuar atë.

Por në mënyrë që të mos jemi para situatave të paqarta ligjore kërkohet një kuptim më i drejtë rreth natyrës së vendimeve të ndërmjetme dhe në mënyrë të veçantë të vendimeve që merren për të parandaluar dëmin që mund t'i shkaktohet interesit publik.

Që organet të mos jenë pasive gjatë ushritit të veprimtarisë së tyre në mbrojtje të interesit publik duhet të riktheqsojmë dhe një herë se pavarësisht se ligji i posaçëm nuk parashikon shprehimisht kompetencën e organit për të nxjerrë një vendim të ndërmjetëm organi mund të ushtrojë këtë të drejtë gjithmonë në mbrojtje të interesave publikë.

- Duke parë si çështje me mjaft rëndësi rregullimin e të drejtës së ankimit ndaj vendimeve të ndërmjetme, jam e mendimit se paraqitet llogjikisht e drejtë një parashikim i të drejtës së organit për të revokuar vendimin e marrë. Kjo për faktin se organi që merr vendimin mund të vlerësojë gjatë procedimit se interesi publik nuk është më i kërcënuar për këtë arsye vendos revokimin e masës së marrë.

Por, nga ana tjetër, që të jetë vetem revokimi me inisiativë të organit si mënyra e vetme e pushimit juridik të këtij akti është disi e diskutueshme. Për këtë arsye nevojitet që të parashikohet **një regjim juridik i posaçëm për të ushtruar të drejtën e ankimit** ndaj këtyre vendimeve, së paku në rrugë administrative.

Miratimi i ligjit për gjykimin e mosmarëveshjeve administrative do të sjell një zhvillim në drejtim të drejtës për ankim dhe ndaj këtyre vendimeve të ndërmjetme. Kështu neni 15 i këtij ligji parashikon se:

Kushtet për sigurimin e padisë:

Gjykata vendos sigurimin e padisë, nëse plotësohen kushtet e mëposhtme:

a) ekziston dyshimi i arsyeshem, i bazuar në shkresa, për mundësinë e shkaktit të një dëmi të rëndë, të pakthyeshem dhe të atëçastshëm për paditësin;

b) nuk cenohet rëndë interesi publik;

c) nëse shihet e nevojshme nga gjykata, paditësi jep garanci, në llojin dhe masën e caktuar për dëmin, që mund t'i shkaktohet të paditurit nga sigurimi i padisë.

“Të drejtën e ngritjes së padisë e ka:

b) çdo subjekt, që pretendon se i është cenuar një e drejtë apo një interes i ligjshëm nga një veprim apo mosveprim i organit publik;.....”,

për subjektet është e sanksionuar e drejta që edhe nëse vendimi i ndërmjetëm nuk është një akt administrativ përfundimtar mund të konceptohet si veprim tjetër administrativ, i cili sipas po të njëjtit ligj ka kuptimin e :

“.....çdo formë e njëanshme e veprimtarisë së organit publik, në kryerjen e funksionit publik dhe që nuk plotëson kushtet për të qenë akt administrativ apo kontratë dhe që krijon pasoja juridike mbi të drejtat subjektive apo interesat e ligjshëm”.

Në përfundim mund të theksoj se një rishikim i dispozitave të KPA në drejtim të pasurimit të terminologjisë së përdorur në Ligjin për gjykimin e mosmarëveshjeve administrative, do t'i minimizonte paqartësitë dhe shkeljet që mund t'i bëheshin të drejtave subjektive apo interesave të ligjshme të subjekteve gjatë nxjerrjes dhe ekzekutimit të një vendimi të ndërmjetëm.

VII. PROCEDURA HETIMORE

7.1 Kuptimi i procedurës hetimore, si fazë e procedimit administrativ.

Vendimmarrja e organeve të administratës publike shpeshherë na ka bërë të mendojmë se do të ishte ndryshe dhe më pak e kontestueshme, nëse në tërë kompleksitetin e tij, procesi i të provuarit nuk do të konsiderohej i cenueshëm. Realisht, për secilin prej nesh do të ishte e lehtë që “*fajin*” për një vendim të gabuar, përfshi këtu paligjshmërinë dhe parregullsinë e një vendimmarrjeje, t’ia ngarkonim personalisht personit fizik, individit apo grupit të individëve, të cilët ushtrojnë tagrat në emër të organit. Por, nga ana tjetër do të ishte më profesionale nëse theksin ta vinim tek ajo që qëndron në thelb të çdo vendimmarrjeje, bazueshmëria në prova e veprimit apo e mosveprimit të organit të administratës publike. Në terma të tjerë, tërësia e akteve, fakteve apo veprimeve, përmes të cilëve mblidhen dhe vlerësohen paraprakisht provat, interesat apo situata faktike ku do të vihet në zbatim akti administrativ²⁷⁴, është konceptuar si procedura hetimore, një fazë tejet e rëndësishme e procedurës administrative.

Qëllimi i këtij punimi është analiza e mjeteve juridike që një organ i administratës publike ka në dispozicion për të analizuar në kompleksitet tërësinë e provave dhe fakteve dhe natyrisht duke konstatuar problematikat prezentë, të cilat bëhen pengesë për realizimin sa më të plotë e efektive të kësaj faze.

Procedura hetimore, në legjislacionin tonë të së drejtës administrative, nënkupton të gjithë veprimet që organi kompetent ndërmerr dhe që përfshijnë procesin e të kërkuarit dhe të njohjes të të gjithë fakteve të nevojshme për marrjen e vendimit përfundimtar²⁷⁵. Pra, realisht kjo është një fazë e procedimit, që mbart në vetvete një proces kompleks, i cili në parantezë duhet të jetë i identifikuar nga organi. Cilët janë ato fakte që ai i realisht i ka identifikuar si të rëndësishme dhe ne vijim duke qenë se rrethi i tyre nuk mund të jetë ezaurues, gjatë procedimit mund të lindin situata, të cilat duhet të provohen.

Domosdoshmëria e procedurës hetimore, derivon nga fakti se organi vendimmarrës, duhet në mënyrë të domosdoshme të vlerësojë të gjithë elementët ligjorë dhe faktikë të situatës reale, nga e cila ka rrjedh nevojshmëria për të proceduar. Ai natyrisht duhet të shkoj dhe më tej, duhet të analizojë terrenin në të cilin do të zbatohet akti i nxjerrë. Me fjalë të tjera, për të nxjerrë një akt të ligjshëm organi që do të marrë vendimin duhet të ketë mundësi të vlerësojë në mënyrë sa më të plotë të gjithë interesat publike, kolektive apo private, të cilët janë në lojë në situatën konkrete, por nga ana tjetër ai duhet të nxjerre një akt të rregullt, pra të vlerësojë se sa ky akt, veprim apo mosveprim, përputhet me pritshmëritë, dhe do të sjell vërtetë ato pasoja që ligji “dëshiron” që të vijnë²⁷⁶.

Aktualisht KPA²⁷⁷ i kushton një rëndësi të veçantë kësaj faze, natyrisht me problematikat e konstatuar, të cilat pa dyshim nuk ja ulin vlerën këtij akti shumë të rëndësishëm të disiplinimit të veprimtarisë administrative.

²⁷⁴ Irelli V.C., “*Corso di diritto amministrativo*”, G.Giappichelli Editore, Torino, 1997 Faqe 439

²⁷⁵ Neni 81 i Kodit të Procedurave Administrative parashikon ;

²⁷⁶ Shih. Sadushi.S. “E drejta Administrative”, Tirane,2009.

²⁷⁷ KPA

7.2 Subjektet e procedurës hetimore

Referuar K.Pr.Adm. e drejta për të zhvilluar procedurën hetimore i takon pikërisht organit në kompetencën e të cilit është marrja e vendimit përfundimtar²⁷⁸. Megjithëkëtë, jo të gjithë aktet apo veprimet, të cilat janë pjesë e procedurës hetimore realizohen nga ky i fundit. Ligji ynë i njuh të drejtën organit që t'ia delegojë të drejtën për zhvillimin e procedurës hetimore organit të tij vartës, me përjashtim të rasteve kur delegimi ndalohet me ligj.

Duke qenë të qartë për qëllimet e institutit të delegimit, dhe konkretisht të rritjes së efektivitetit në kryerjen e një funksioni, e drejta jonë pozitive i jep mundësinë organit që të delegojë kompetencat e tij në realizimin e një procedure hetimore, organit të tij vartës²⁷⁹. Në rastin konkret, delegimi ka për qëllim realizimin e një procedure hetimore sa më të saktë e të shpejtë. Objekt delegimi në këtë rast mund të jetë procedura hetimore në tërësi ose disa detyra specifike të përcaktuara nga vetë organi kompetent.

Ky është një rregullim që aplikohet për organet monokratike. Ndërkohë që në rastet kur organi kompetent është një organ kolegjiale, alternativë për delegim të procedurës hetimore apo elementeve të saj, procedura hetimore mund të jenë anëtarë të veçantë të këtij organi detyra specifike hetimore²⁸⁰.

Situata që na bëhet prezent nuk është *mots a mots* me institutin e delegimit. Kjo për arsye se nuk kemi ushtrim të kompetencave në një nga format e shprehjes së veprimtarisë administrative, por kemi të bëjmë me mbledhje të fakteve, kryerje verifikimi rreth objektit të hetimit të përcaktuara paraprakisht nga organi. Pra, është tërësisht e saktë se në këtë rast, jemi brenda konceptit juridik të delegimit të të drejtave, por ky është një lloj delegimi i kufizuar dhe specifik. Në këtë rast organit që i janë deleguar disa të drejta kryen më shumë detyra specifike që nuk kanë të bëjnë me analizën apo vlerësimin e provave të marra, se sa me fiksimin e tyre²⁸¹.

Por, pavarësisht se jemi para dy rasteve të ndryshme, edhe kur organi vartës ka kompetencë të kryejë të gjithë procedurën hetimore dhe jo disa detyra të caktuara brenda tërësisë së veprimeve hetimore, është organi administrativ kompetent, i cili do të vlerësojë përfundimisht provat e marra para se të nxjerrë aktin administrativ. Pra, vërtet në të dyja rastet jemi para delegimit, por ndryshimi qëndron në faktin se nëse organit vartës i është deleguar kompetenca për të qenë i pavarur në përcaktimin e pistave të hetimit dhe të veprimeve që do të kryejë, apo siç është në rastin e dytë që organi ka përvijuar vetë detyrat që do të kryejë në funksion të realizimit të hetimit sa më të plotë dhe në synim të realizimit sa më mirë të tij, ngarkon organin të kryejë disa [prej tyre. ????](#)

Duhet theksuar se gjithë procedura hetimore organizohet dhe drejtohet nga ana e organit administrativ kompetent. Në momentin e fillimit të procedurës hetimore nga organi procedues, nga ky i fundit duhet të jetë e qartë objekti hetimor. Kjo, me fjalë të tjera nënkupton atë pjesë të realitetit, përballë së cilës organi administrativ do të ushtrojë veprimtarinë e tij në mënyrë që aktet e tij të rezultojnë të ligjshme²⁸².

²⁷⁸ Shih Neni 80 të Kodit të Procedurave Administrative

²⁷⁹ Shih Komentari i Kodit të Procedurave Administrative, faqe 178

²⁸⁰ Shih Neni 80 pika 4 e Kodit të Procedurave Administrative

²⁸¹ Shih Komentari i Kodit të Procedurave Administrative, Faqe 179

²⁸² Casetta E., "Manuale del Diritto Amministrativo", Giuffrè Editore, Milano, 1999, fq 394

Natyrishit kjo çështje nuk mund të ketë një zgjidhje të vetme, për arsye se në nivel doktrinal ekzistojnë dy alternativa të kundërta. **E para**, parashikon që gjatë procedurës hetimore, organi administrativ duhet të mbledhë sa më shumë fakte, duke pasur tendencën në një njohje komplete të realitetit faktik, dhe **alternativa e dytë** kërkon që të vetmet rrethana që duhen të vërtetohen janë faktet dhe rrethanat e treguara shprehimisht nga ligjvënësi.

Alternativa e parë, ka tendencën që të rëndojë në një masë të madhe veprimtarinë e administratës dhe nga ana tjetër nuk mund të lëmë pa përmendur që njohja komplete e realitetit është praktikisht e perealizueshme dhe e pamundur juridikisht. Ndërkohë, që e dyta, ka tendencën që ta zvogëlojë në maksimum hapësirën e zgjedhjes nga ana e administratës dhe mbi të gjitha nuk ka parasysh se faktet shpesh janë të papërcaktuar nga ligji dhe vetëm nëpërmjet veprimtarisë administrative arrin të kalohet papërcaktueshmëria e tyre.²⁸³

Megjithëkëtë, për të zgjidhur problemin e kufijve të veprimtarisë hetimore administrative, duhet pasur parasysh dhe vërejtur me kujdes se çfarë të dhënash jep norma konkrete, në bazë të të cilit do të dalë akti. Kështu, në rast se norma përcakton saktësisht situatën faktike, ose kategorinë e fakteve lidhur me çështjen, veprimtaria administrative duhet të verifikojë përputhjen midis situatës konkrete dhe asaj që tregon norma. Por, në rast se norma tregon në përgjithësi vetëm interesin publik që kërkohet të mbrohet, hetimi duhet të konsistojë në argumentimin se sa një situatë faktike përputhet apo realizon mbrojtjen e interesit publik të kërkuar shprehimisht nga norma.

Ashtu si në legjislacioni e disa vendeve, dhe në legjislacionin tonë vihet re veshja me një pushtet diskrecial e administratës në lidhje me zgjedhjet që bën secili organ ndërmjet alternativave të sipërpërmendura.

Sipas ligjit tonë, në fillim të procedurës hetimore, organi administrativ procedues duhet të njohë realitetin në të cilin zhvillohet veprimtaria administrative. Mbi të gjitha, mbledhja e fakteve, të cilat janë të nevojshme për marrjen e vendimit përfundimtar është në plan të parë.

Pra, nga njëra anë, organi kërkon të njohë realitetin faktik që natyrishit duhet të përputhet me interesin publik dhe nga ana tjetër ky i fundit i kushtohet mbledhjes së fakteve, të cilat kërkohen për vendimin konkret.

Si konkluzion, mund të themi se, përcaktimi në mënyrë sa më të plotë i objektit të hetimit është i lidhur ngushtë me realizimin e një procedure hetimore sa më të saktë dhe si rrjedhim, nxjerrjen e një akti sa më të drejtë dhe oportune.

7.3 Verifikimi i provave dhe parimi inquisitorial

Procedura hetimore e zhvilluar nga një organ administrativ mund të jetë e thjeshtë, kjo në rastet kur kërkohet vlerësimi i një fakti të thjeshtë, por mund të paraqitet e ndërlikuar në rastet kur ekziston një kompleksitet hetimesh apo subjektsh të përfshira në procedurën përkatëse të nxjerrjes së aktit.

Gjatë procedurës hetimore, administrata ka detyrimin që të zhvillojë hetimet e parashikuara shprehimisht nga ligji. Por, Kodi i Procedurave Administrative, konkretisht nga neni 80-92 na servir një strukturim tjetër. Kështu procedura hetimore, sipas këtij Kodi, është strukturuar në mënyrë të tillë që, administrata është e lirë të kryejë të gjithë

²⁸³ Shih Casseta E "Le manifestazioni di interessi nei procedimenti amministrativi," I, Rimini, 1983, fq.45

veprimet që ajo i gjykon të arsyeshme dhe brenda kufijve ligjore, për të krijuar një panoramë të plotë të realitetit ku do të zbatohet akti që ajo do të nxjerrë. Organi kompetent, në ndryshim nga gjykata gjatë një procesi civil, ka një rol të dyfishtë, ajo **kërkon** dhe **njihet** me të gjitha faktet të cilat janë të nevojshme në marrjen e vendimit përfundimtar. Ky rol i dyfishtë është natyrisht i lidhur me parimin inkuizitorial që rezulton i sanksionuar nëpërmjet dispozitave të këtij Kodi. Pra organi, *ex officio*, **mund të urdhërojë marrjen e provave për vërtetimin e fakteve të nevojshme** dhe nga ana tjetër **njihet me të gjitha provat e paraqitura nga palët**. Në rast se do të tentonim të tërhiqim paralele me procedurën civile do të theksonim se dhe legjislacioni ynë procedural civil parashikon disa kompetenca *ex officio* të gjykatës gjatë procesit civil, që lidhen me marrjen e provave të tretet ose ajo e parashikuar në nenin 225 të K.Pr.Civile për caktimin e eksperteve.²⁸⁴

Një element tjetër i parimit inkuizitorial është **e drejta e organit për të zgjeruar hetimin**, një element ky dallues i procedurës hetimore administrative²⁸⁵. Parimi inkuizitorial i jep të drejtën organit administrativ të mbështetet, me iniciativën e tij, në çdo mjet provues që ai e gjykon të nevojshëm. Është i vërtetë fakti që shprehimisht ky parim nuk gjen një parashikim në legjislacionin tonë²⁸⁶, megjithatë roli aktiv që i vishet organit procedues gjatë procedurës hetimore tregon qartë se ky parim është implementuar drejtpërsëdrejti në dispozitat e Kodit të Procedurave Administrative.

7.4 Barra e provës në procedurën hetimore administrative

Barra e provës nënkupton detyrën e palëve në proces për të vërtetuar faktet, në bazën e të cilave ata mbështesin pretendimet e tyre. Gjatë procedurës hetimore nga ana e organit të administratës, ashtu si dhe në procedurën gjyqësore duhet të arrihen të dallohet se mbi cilin subjekt bie barra e provës, në varësi kjo të fakteve që paraqiten²⁸⁷

KPA parashikon që barra e provës për faktet e pretenduara bie mbi palët e interesuara, pra pavarësisht se organi procedues kërkon dhe njihet me të gjitha faktet, të cilat janë të nevojshme për marrjen e vendimit përfundimtar, pala e interesuar që pretendon që ka një të drejtë, ka detyrimin që të provojë faktet, mbi të cilët bazohen pretendimet e saj.

Por, pavarësisht se palët e interesuara kanë barrën e provës për vërtetësinë e fakteve të pretenduara prej tyre, kjo nuk e zbeh rolin aktiv të organit në procesin e të provuarit. Qëllimi i zhvillimit të procedurës hetimore nga ana e organit të administratës është që akti administrativ të përmbushë interesin publik dhe natyrisht organi nuk mund të mjaftohet me faktet e sjella nga palët në proces. Pa përmendur këtu dhe faktin tjetër që në rastet kur organi kompetent me nismën e tij fillon një procedim administrativ ndaj një personi apo subjekti që ka kryer një shkelje, ai ka të drejtën, por edhe detyrimin të kryej verifikimin e të dhënave, provave e fakteve, sepse ato do të jenë pjesë e arsyesimit në vendimin përfundimtar²⁸⁸.

²⁸⁴ Shih ,Simoni S, Sadushi S., Çomo S. “Veshtrim krahasues mbi procedurën civile”, Tirane 2006, fq.208, Shtebia Botuese, Kristalhina-Kh” Tirane.

²⁸⁵ Caia G., Caputi Jambrenghi V., Domenicheli V, Follieri F., Greco G., Marrama R., .Mazzarolli L, Mignone C., Morbidelle G., Pericu G., Romano A., Romano Tassone A., Roversi Monaco F.A., Scoca F.G., Villata R., “*Diritto Amministrativo II*” Terza Edizione, Monduz i Editore, Bologna, 2001, faqe 1295

²⁸⁶ Shih Komentari i Kodit të Procedurave Administrative, faqe 183

²⁸⁷ S. Çeço, Leksione në lëndën e “E drejta Procedurale Civile e RPSH”, Tiranë,1983, faqe 48

²⁸⁸ Shih Komentari i KPA faqe 183

7.5 Mjetet provuese ne një procedure administrative

7.5.1 Kuptimi dhe llojet e mjeteve provuese

Në një procedurë administrative me mjete provuese do të kuptojmë tërësinë e akteve, fakteve apo veprimeve të ndërmarra nga organi apo palët, për të bërë të mundur krijimin e një panorame sa më të qartë të realitetit juridik e faktik.

Verifikimi i fakteve në një procedurë hetimore, konsiston, në paraqitjen e realitetit objektivisht të perceptueshëm²⁸⁹. Verifikimi mund të arrihet në mënyra të ndryshme si; nëpërmjet pohimeve të palëve, pyetja apo ballafaqimi i dëshmitarëve, marrja e mendimit të ekspertit, fuqia provuese e shkresave etj. Një pjesë nga këto parashikohen në dispozitat e këtij kodi. Pavarësisht se për të tjerat kodi nuk jep hollësitë, është e kuptueshme që organi administrativ do të zbatojë me analogji ato rregulla të përgjithshme që njihen në ligjin procedural civil dhe që janë të zbatueshme edhe për procedurat administrative.²⁹⁰

Është e rëndësishme, në analizën e mëtejshme të mjeteve provuese, të evidentojmë se, legjislacioni ynë mbështetet në parimin e paraqitjes se provave nga palët e interesuara. Por, konstatojmë gjithashtu se ka dhe elementë të urdhërimit të marrjes së provave nga organi kompetent. A janë të kufizuara në këtë kontekst kompetencat *ex officio* të organit të administratës? Nëse gjatë një procesi gjyqësor këto kompetenca janë të kufizuara, gjatë një procedimi administrative organi nuk ka kufizim në marrjen e provave *ex officio*, megjithëkëtë ka një “pengese” në këtë rast që lidhet me përmbajtjen e informacionit që përçohet nëpërmjet provave apo ka lidhje me cilësitë e subjektit që sjell këtë informacion, pra nëse ka kufizime të parashikuara në ligj për dhënien e informacionit.

Me përcaktimin e objektit të hetimit përcaktohen në të njëjtën kohë nga organi dhe faktet, të cilat janë të nevojshme për marrjen e vendimit përfundimtar. Por, natyrisht faktet e paraqitura nga palët si dhe ato të marra nga organi i nënshtrohen një procesi të provuarit të vërtetësisë së tyre, që sipas legjislacionit tonë mund të realizohen sipas metodave të të provuarit të lejuara nga ligji.²⁹¹

Objekti i hetimit në doktrinën procedurale civile është objekti i provës. Provat janë të dhëna që vijnë prej burimeve që parashikohen në ligje, që merren sipas rregullave përkatëse procedurale dhe që vërtetojnë ose rrëzojnë kërkesat ose prapësimet e pjesëmarrësve në proces²⁹²

Le të analizojmë në vijim këtë mjete provuese dhe cili është impakti i secilës prej tyre në procedurën administrative.

7.5.2 Dokumenti si mjet provues

Duke qenë se gjatë procedurës hetimore organi kërkon dhe njihet, është e qartë se hapi i parë që organi bën është kërkesa, pra ai i kërkon palëve të interesuara paraqitjen e informacioneve, dokumenteve dhe sigurisht dhe objekteve të cilat mund t'i nënshtrohen

²⁸⁹ Caia G., Caputi Jambrenghi V., Domenicheli V, Follieri F., Greco G., Marrama R., Mazarolli L, Mignone C., Morbidelle G., Pericu G., Romano A., Romano Tassone A., Roversi Monaco F.A., Scoca F.G., Villata R., “*Diritto Amministrativo IP*” Terza Edizione, Monduz i Editore, Bologna, 2001., 1298

²⁹⁰ Shih Komentari i Kodit te Procedurave Administrative, faqe 182

²⁹¹ Shih Neni 81 pika 1 të Kodit te Procedurave Administrative

²⁹² S. Çeço, “Leksione ne lenden e E drejta Procedurale Civile e RPSH”, Tirane,1983, faqe 44.

inspektimit. Me pas natyrisht që gjatë apo në përfundim ai njihet në mënyrë të detajuar me këto prova.

Paraqitja e dokumenteve ku kërkuesi mbështet pretendimet e tij janë thelbësore në një proces vendimmarrës. Është e kuptueshme, pavarësisht se nuk parashikohet në K.Pr. Adm, që pala duhet të depozitohet një kopje të dokumentacionit përkatës.

Në tërësinë e dokumenteve, për të kuptuar rëndësinë e tyre dhe së dyti mënyrën e depozitimit apo të vlerësimit të tyre nga organi, i referohemi dallimit që K.Pr. Civile bën midis akteve zyrtare dhe shkresave private²⁹³. Aktet zyrtare përbejnë provë të plotë të ngjarjeve të regjistruara nga nëpunësit publike, të cilat kanë ngjarë në prani të tyre. Lejohet të provohet e kundërta vetëm kur pretendohet se shkresa është e falsifikuar. Në sistemin shqiptar, barra e provës për falsitetin e shkresës, i takon palës që pretendon falsitetin e saj.

Ligji ynë e ka të përcaktuar kategorinë e provave që mund të sjellë pala e interesuar, ato mund të jenë “dokumente” apo “informacione”, që nënkupton provat shkresore. Kur flasim për dokumente, natyrshëm nënkuptojmë dokumente zyrtare dhe private.

Në ndryshim nga përkufizimi i akteve zyrtare, nëse gjatë një procesi gjyqësor, fuqia provuese e një shkrese private përcaktohet nga gjykata dhe mbeten nën vlerësimin e saj diskrecional, në procedimin administrativ kjo çështje ende mbetet e diskutueshme. Kjo pasi në ndryshim nga dokumentet publike, shkresat private nuk presupozohen të jenë autentike. Nëse autenciteti i tyre kontestohet nga pala kundër të cilës është depozituar shkresa, pala që e ka paraqitur këtë shkresë ka barrën e provës²⁹⁴. Pavarësisht situatës së diskutueshme, në kushtet kur K.Pr. Adm. nuk parashikon specifikisht, mund të arrijmë në konkluzionin se gjatë procedimit administrativ organi vendimmarrës mund të vlerësojë shkresën private në kompleksitet të provave që paraqiten dhe po në të njëjtat parime si dhe në procesin gjyqësor civile. Megjithatë, në rastin e një procedimi administrativ vërtetimit e autencitetit mund ta realizojë dhe vetë organi, nëse objekti i tyre lidhet me veprimtarinë e organit apo ka të bëjë me çështje të cilat janë të njohura më parë nga organi.

Ndërkohë, në tërësinë e dokumenteve të cilat parashtrihen gjatë një procedimi, është e kuptueshme që aktet që organi ka nxjerrë gjatë ushtrimit të funksioneve të tij, janë lehtësisht të perceptueshme dhe procesi i të provuarit të vërtetësisë së tyre është më i lehtë për organin administrativ procedues. Në gamin e fakteve që janë të ditur për organin gjatë ushtrimit të funksionit të tij, kodi parashikon mundësinë e organit për të mos zvarritur procesin për një verifikim të mëtejshëm, nga ana tjetër e detyron organin që të sigurojë përdorimin e tyre në procedimin përkatës²⁹⁵.

7.5.3 Thëniet e Dëshmitarit

Thëniet e dëshmitareve, në mënyre literale nuk identifikohen si mjet provues në një procedurë administrative, në referencë kjo të dispozitave të K.Pr. Admin. Por, natyrisht

²⁹³ Sipas nenit 253-255 të K.Pr. Civile ‘... akte zyrtare janë ato akte ‘që perpilohen nga nëpunësi i shtetit ose personi që ushtron një veprimtari publike, brenda kufijve të kompetencës së tyre dhe formës së përcaktuar’

²⁹⁴ Shih Simoni S, Sadushi S., Çomo S. “Veshtrim krahasues mbi procedurën civile”, Tirane 2006, fq.208, Shtetbia Botuese, Kristalhina-Kh” Tirane.

²⁹⁵ Shih neni 81 i K.Pr. Adm.

ato nuk mund të përjashtohen në mënyrë taksative si mjete provuese. Në këtë dilemë tashmë prezentë, duhet të identifikojmë disa çështje për të arritur në një konkluzion të pranueshëm. Ato kanë të bëjnë me faktin se a ka raste në të cilat lejohet përdorimi i dëshmitarëve si mjet provues dhe cila është arsyeja e prevalencës së provave shkresore nga ato të marra nga deklaratimet e dëshmitarëve.

Për të kuptuar më mirë, impaktin e thënieve të dëshmitarëve në një procedurë administrative, së pari duhet të kemi të qartë se çfarë është dëshmitari. Sipas doktrinës së drejtës procedurale civile, dëshmitarët quhen personat juridikisht të pa interesuar në përfundim të procesit, të thirrur në gjykatë për të komunikuar mbi fakte të njohura prej tyre që kanë rëndësi për zgjidhjen e konfliktit midis palëve. Nisur nga fakti se në një procedim administrative synohet përmbushja e interesit publik, dhe nuk kemi gjithmonë një konflikt midis palëve, çështja natyrisht zgjidhet nëpërmjet mjeteve të tjera provuese. Por nuk përjashtohen dhe rastet kur organi procedues zhvillon një procedim ku kemi palë kundërshtar por që zgjidhja e tij përfundimtare ka një impakt në interesin publik, për të cilin ai është përgjegjës të mbrojtë. Këto natyrisht janë raste përjashtimore.

Gjatë një procedim administrative, ashtu si dhe në një proces gjyqësorë civil, provat me dëshmitarë, edhe atëherë kur ato merren, do të vlerësohen në harmoni ndërmjet tyre dhe me provat tjera të marra në kuadër të procedimit administrativ. Sigurisht, nëse ligji apo akti nënligjorë në bazë të të cilit ka dalë akti kërkon provë shkresore për vlefshmërinë e tij, prova me dëshmitarë nuk është e pranueshme.

7.5.4 Ekzaminimet dhe masat e tjera

Ekzaminimet, raportet, mendimet e ekspertëve, janë një nga mjetet provuese më të rëndësishme në një procedurë të caktuar. Kjo natyrshëm vlen si për procedurën civile dhe për procedurën administrative. Për verifikimin e vërtetësisë të fakteve, që natyrisht nuk përfshihen në kategorinë e fakteve të thjeshta, ligji njuh të drejtën e organit për të kryer ekzaminime, raporte apo vlerësime²⁹⁶. Kodi i Procedurave Administrative bën fjalë për “ekzaminim” të kryer nga ekspertë të specializuar.

Ekzaminimet teknike të specializuara janë deklarata të përpiluara, të cilat analizojnë faktin në të gjithë komponentët e tij teknikë: nëse bëhet fjalë në një rast konkret për një fenomen që ekziston apo që do të vijë në të ardhmen. Një fenomen analizohet në shkaqet dhe në atë se cilat do të jenë zhvillimet që parashikohen të vijnë, gjithmonë në bazë të të dhënave teknike të specializuara. Ekzaminimet teknike nuk mund të bëhen nga organi procedues, por ky i fundit mund t’ia kërkojë këtë gjë organeve të specializuara të administratës. Në strukturën organizative administrative të çdo shteti vërehet ekzistenca e organeve, të cilët japin mendime të specializuara që mund të përdoren nga të gjithë organet e administratës gjatë veprimtarisë së tyre, mund të përmendim në këtë rast psh. INSTAT-in, entet e ndryshme publike siç janë Universitetet, personeli akademik i të cilëve mund të luajë këtë rol etj. Por, në rastet kur ekzaminimet teknike të specializuara të kërkuara nuk janë objekt i veprimtarisë së ndonjë institucioni apo organi publik, organit administrativ i lind e drejta që të marrë një ose më shumë ekspertë të jashtëm.

Ligji ynë parashikon që mënyra e emërimit të këtyre ekspertëve dhe shpërblimi i tyre rregullohet me ligj²⁹⁷. Por konstatojmë se nuk ekzistojnë parashikime ligjore për një

²⁹⁶ Shih Neni 89 të Kodit të Procedurave Administrative

²⁹⁷ Shih Neni 89 i Kodit të Procedurave Administrative

çështje të tillë. Legjislacione të ndryshme e kanë rregulluar këtë çështje, duke parashikuar lidhjen e një kontrate ndërmjet organit procedues dhe ekspertit përkatës, ku palët paraqiten me të drejta dhe detyrime të ndërsjella.

Në caktimin e ekspertëve vihet re një veçori, e cila ka të bëjë me faktin që pala e interesuar mund të caktojë ekspertët e saj në një numër të njëjtë me ata të caktuar nga administrata²⁹⁸. Ky fakt mund të sjellë një ballafaqim profesional të mendimeve të specializuara të paraqitura para organit administrativ dhe përbën një parashikim domethënës.

Si në rastet kur mendimi i specializuar jepet nga një organ publik, ashtu dhe kur ky mendim jepet nga një individ privat, ai ka të njëjtën vlerë në tërësinë e dokumentacionit të mbledhur dhe që do të vlerësohet nga organi në përfundim të nxjerrjes së aktit. Pra, mendimi i ekspertit nuk është i detyrueshëm, por ai natyrisht duhet të vlerësohet nga organi kompetent për nxjerrjen e aktit.

Bazuar në Kodin e Procedurës Administrative, në ato raste kur organi procedues vlerëson se për vërtetësinë e fakteve të caktuar kërkohet një mendim i specializuar, me vendim të ndërmjetëm organi procedues vendos për kryerjen e ekzaminimit. Në vendim duhet parashikuar qëllimi i ekzaminimit dhe eksperti ose ekspertët e caktuar nga administrata. Ky vendim i njoftohet palëve të interesuara²⁹⁹ para 10 ditësh nga dita që është caktuar për ekzaminimin ose masat e tjera. Detyrimi i organit që zhvillon procedurën hetimore për njoftim anashkalohet kur masat në fjalë kanë të bëjnë me çështje sekrete apo konfidenciale.

Njoftimi i palës së interesuar për marrjen e ekspertëve nga administrata lidhet në të njëjtën kohë me faktin nëse kjo e fundit do të caktojë ekspertët e saj në numër të njëjtë me ata të caktuar nga administrata, të cilët dhe këta duhet të pranohen nga organi procedues me vendim dhe në të njëjtën kohë me formulimin dhe administrimin e pyetjeve apo kërkesat për dhënie mendimi për çështje të caktuara³⁰⁰, të cilat do t'i lihen detyrë ekspertëve të caktuar. Organi që zhvillon procedurën hetimore ka detyrimin që pyetjet që do të parashtrijë të mos kenë për objekt dhënien e mendimeve për një zgjidhje ligjore të situatës³⁰¹, gjë e cila është kompetencë e vetë organit administrativ. Ndërkohë që për palën e interesuar, i vetmi kufizim që ekziston në pyetjet që ato do të parashtrijnë, qëndron në faktin që vetëm kur pyetja prek çështje sekrete dhe konfidenciale³⁰², këto refuzohen nga organi procedues.

7.6 Përfundime

Procesi i të provuarit në procedurën administrative është me rëndësi shumë të madhe dhe lidhet në mënyrë të drejtpërdrejtë me vlefshmërinë e një akti administrativ. Por ky proces, siç rezulton dhe nga kjo analize paraqitet me mangësi, si të karakterit procedural dhe që kanë të bëjnë me mënyrën e marrjes apo të fiksimit të tyre, por gjithashtu ka dhe mangësi të përmbajtjes, pra të një shkalle të drejtë në vlerësimin e tyre, në raport me aktin që do të dalë.

²⁹⁸ Ibid. Neni 91

²⁹⁹ Ibid Neni 90

³⁰⁰ Ibid Neni 92

³⁰¹ Shih Komentarin e Kodit të Procedurave Administrative

³⁰² Shih Neni 92 pika 2 i Kodit të Procedurave Administrative

Për këtë arsye kërkohet një përmirësim i dispozitave të K.Pr.Administrative, si akti themeltar që rregullon shtyllat kryesore të një procedure administrative.

Procedura hetimore në vetvete nënkupton tërësinë e akteve, fakteve apo veprimeve, përmes të cilëve mbliidhen dhe vlerësohen paraprakisht provat, interesat apo situata faktike ku do të vihet në zbatim akti administrativ³⁰³.

Procedura hetimore e zhvilluar nga ana e organit të administratës gjatë një procedimi administrativ është e domosdoshme. Kjo për arsye se, me fillimin e procedimit, duhet të vlerësohen nga ana e organit procedues të gjithë elementët ligjorë dhe faktikë të situatës reale, nga e cila ka derivuar nevojshmëria për të proceduar dhe të terrenit, në të cilin do të zbatohet akti i nxjerrë. Pra, gjatë një procedimi administrativ duhet të vlerësohen të gjithë interesat publike, kolektive apo private, të cilët janë në lojë në situatën konkrete.

Me fjalë të tjera, vlerësimi nëpërmjet akteve apo dokumenteve i të gjithë momenteve, të cilat ndikojnë në vënien në zbatim të një akti administrativ është i rëndësishëm dhe për këtë arsye, në Kodin tonë i kushtohet një trajtim i hollësishëm.

³⁰³ Irelli V.C., “*Corso di diritto amministrativo*”, G.Giappichelli Editore, Torino, 1997 Faqe 439

VIII PROCEDIMI ADMINISTRATIV DHE E DREJTA PËR T'U INFORMUAR

8.1 E drejta për t'u informuar

Miratimi i KPA, përballë ligjeve të posaçme ekzistuese, ndërtoi për të parën herë një disiplinë të përgjithshme mbi procedimin administrativ si dhe ndryshoi në mënyrë të veçantë raportin që kishte ekzistuar midis qytetarit dhe administratës publike.

Tradicionalisht, procedimi administrativ përbënte në vetvete një shprehje të autoritetit të administratës publike, e cila vendoste në mënyrë autonome, të njëanshme dhe diskrecionale përmbajtjen e aktit administrativ. Në këtë proces, subjekti privat shfaqej në pozitën e një “*spektatori*” duke ju mohuar këtij të fundit *ndërhyrja* në nxjerrjen e aktit administrativ.

Përkundrazi, duke ndjekur procedurën e parashikuar në KPA, akti administrativ u konceptua si një produkt i kontributit të të gjithë palëve të interesuara për të, kjo falë përfshirjes së instrumentave të pjesëmarrjes, si njoftimi për fillimin e procedimit, mundësia e subjekteve të interesuara për të paraqitur opinionet e tyre me gojë ose me shkrim përpara se organi të konkludojë në nxjerrjen e një akti apo lidhjen e një kontrate publike.

Në tërësinë e parimeve, parimi i aksesit dhe transparencës, janë tashmë pronë juridike europiane e kombëtare gjithashtu.

Sipas Nenit 253 të Traktatit themelues të Komunitetit Europian, parimet e aksesit dhe transparencës janë parime të cilët vënë në jetë qoftë kriteret e miradministrimit ashtu dhe të paanshmërisë së administratës publike dhe janë një garanci për mbrojtjen e të drejtave themelore kushtetuese si e drejtë e mbrojtjes përballë administratës publike³⁰⁴.

Ne nivel kombëtar konstatojmë se e drejta e informimit si një e drejtë themelore është ngritur në nivel kushtetues. Kushtetuta jonë, në nenin 23 të saj mbron të drejtën e informimit mbi veprimtarinë e organeve shtetërore duke e klasifikuar atë, si një të drejtë themelore, e cila rregullohet me ligj.

Transparenca në veprimtarinë e organeve të Administratës Publike, nuk duhet kuptuar vetëm si e drejtë e qytetarëve për të patur informacion në lidhje me një procedurë administrative, ku këta të fundit janë palë, apo e drejta e qytetarëve për t'u informuar për të gjithë dokumentacionin e administratës, rregulluar me Ligjin Nr.8503 datë 30.06.1999 “Për të drejtën e informimit për dokumentet zyrtare”. E drejta për informim është e lidhur ngushtë me të drejtën e qytetarit *për t'u dëgjuar* në një procedim administrativ, i cili prek interesat e tij, për të bërë të mundur marrjen pjesë aktive të tij në procesin vendimmarrës të administratës, të njoftohet në kohën e duhur në lidhje me aktet që çënojnë interesat e tij³⁰⁵.

³⁰⁴ Në këtë konkluzion ka arritur gjithashtu dhe Gjykata Kushtetuese Italiane me vendimin nr.104, datë 17.03.2006.

³⁰⁵ Në fakt ekziton një debat në doktrinën italiane rreth parimit të transparencës dhe publicitetit. Ndryshimet që pësoi ligji italian në vitin 2005 i hapi rrugë këtyre debateve. Ky ligj bashkëngjiti me parimin e publicitetit atë të transparencës. Sipas njëres prej tezave parimi i transparencës përputhet me atë të publicitetit, duke u kuptuar ky parim vetëm si e drejtë për t'u informuar lidhur me përmbajtjen e aktit. Ndërkohë teza e dytë mbështet argumentin se parimi i transparencës ka një kuptim më të gjërë, duke ju referuar në këtë rast si të drejtës për akses dhe detyrimit të administratës për të publikuar aktet.

Në të njëjtën kohë, e drejta për akses përbën një nga parimet themelore të veprimtarisë administrative, duke synuar favorizimin e pjesëmarrjes dhe për të siguruar paanshmëri në vendimmirjen e saj³⁰⁶.

E drejta për informim, sipas të drejtës tonë kombëtare garantohet në dy nivele³⁰⁷.

Së pari, nenet 51-55 të KPA, rregullojnë modalitetet e të drejtës për t'u informuar në një procedim administrativ, e lidhur ngushtë kjo me të drejtën për të marrë pjesë, për t'u dëgjuar.

Së dyti, e drejta për t'u informuar sipas Ligjit "Për të drejtën e informimit për dokumentat zyrtarë" rregullim ligjor, i cili ka impakt në veprimtarinë e administratës në përgjithësi, si një mënyrë e kontrollit social mbi këtë veprimtari.

Natyrisht objekt i kësaj çështjeje do të jenë dispozitat e KPA duke bërë në të njëjtën kohë dhe një analizë të tyre duke konstatuar se cilat janë problematikat që ndeshim në zbatim të tyre.

8.2 Legjitimimi aktiv

E drejta për t'u informuar lidhur me dokumentacion që i përket një procedimi administrativ mund të kategorizohet si një e drejtë legjitime dhe jo një e drejtë subjektive. Në rast se do të na duhet të përmbledhim atë që nenet 51-54 të KPA parashikojnë, kuptojmë qartë se interesi për t'u informuar duhet të jetë i lidhur ngushtë **me pasojat e vetë procedimit**. Ndërkohë, nëse flasim për të drejtë informimi për dokumentat zyrtarë, e rregulluar nga neni 55 i KPA dhe Ligj Nr. 8503 datë 30.06.1999 "Për të drejtën e informimit për dokumentat zyrtarë" mund të themi se e drejta që buron prej saj **është një e drejtë subjektive**, pra për çdo subjekt nuk është e detyrueshme të jepen arsyet pse ai kërkon të informohet. Informimi është një detyrim ligjor.

Çdo person gëzon të drejtën për t'u informuar nga administrata në lidhje me zhvillimin e procedimeve, për të cilat ai person është drejtëpërdrejt i interesuar ³⁰⁸ apo, që, edhe pse nuk kanë një interes të drejtëpërdrejtë, provojnë që kanë një interes të ligjshëm për të marrë dijeni për dokumenta të caktuara lidhur me procedimin administrativ³⁰⁹.

Pjesëmarrja në procedimin administrativ lidhet në mënyrë funksionale me të drejtën e aksesit në dokumentacionin e procedimit përkatës. Por e drejta e informimit e njohur nga dispozitat e KPA shtrihet dhe më gjerë. Konkretisht e drejta e aksesit u takon edhe atyre personave, të cilët megjithëse nuk kanë interes të drejtëpërdrejtë, provojnë se kanë një interes të ligjshëm për të marrë dijeni në lidhje me dokumenta të caktuara.

Transparenca nënkupton gjithashtu dhe institutin e pjesëmarrjes parashikuar si një e drejtë themelore (shih M. Corradino, "Il diritto amministrativo alla luce della recente giurisprudenza, Padova, 2007)

306 Shih M Corradino "Il procedimento amministrativo"

307 Është e rëndësishme të theksojmë se legjislati Italian me ligjin " Norma në fushën e procedimit administrative dhe të drejtës së aksesit në dokumentat administrative" nuk e trajton të ndarë të drejtën e informimit për një procedim nga ajo për dokumentat zyrtarë, por e rregullon të drejtën për informim si një e drejtë të subjekteve për t'u njohur apo të marr kopje të dokumentave administrative, neni 2 i ligjit.

308 Neni 51 i KPA

309 Neni 54 i KPA

Neni 51 i vesh të drejtën e aksesit vetëm subjekteve privatë, përfshi këtu ata mbrojtës të interesave publike ose të veçantë, që kanë një interes *direkt, konkret dhe aktual*, së cilës i korespondon një situatë juridike e mbrojtur dhe e lidhur me dokumentin për të cilin kërkohet informacion³¹⁰.

Nga dispozita e sipërcituar, evidentojmë se e drejta për akses lidhet me një procedim i cili ka filluar, pra *kërkon aktualitetin*, gjë e cila në rast se nuk do të ekzistonte mund t'i lejonte subjektet t'i paraprinin një kërkesë për informacion në mënyrë që të mbronin të drejtat subjektive potencialisht të rrezikuara.

Pra, legjitimitimi aktiv kërkon që subjekti të ketë të përcaktuar qartë procedimin që ka filluar, akti, i të cilit mund të çenojë të drejtat e tij në mënyrë të drejtëpërdrejtë apo të tërthortë.

Në fakt, nëse flasim për institutin e së drejtës për akses, është e qartë që modalitetet e saj janë të përcaktuara në mënyrë të përgjithshme në dispozitat e KPA, pra nenet 51-55 të tij. Por, panorama juridike paraqitet e avancuar dhe në legjislacionin e posaçëm, analiza e të cilit është për të dhënë në mënyrë të plotë modalitetet e këtij instituti.

Kështu përmendim legjislacionin mjedisor, i cili garanton në kuptimin e plotë të fjalës një *aksion popullor* pasi i atribuon publikut të ndikuar, të drejtën e aksesit në vendimmarrjet mjedisore, qoftë në nivel aktesh politike dhe deri në vendimmarrjen individuale të ndikimit në mjedis³¹¹.

Në analizë të dispozitave që rregullojnë këtë institut, konstatojmë se termi i përdorur në nenin 54 të KPA, "*person*", lë të paqartë çështjen nëse mund jenë vetëm personat fizikë, të cilët mund të kërkojnë informacion apo do të përfshijmë këtu dhe personat juridikë.

Natyrisht, duke patur parasysh se kemi të bëjmë me një procedim, i cili ka filluar më kërkesë të subjektit të interesuar apo me inisiativë të organit të administratës publike arrijmë në konkluzionin se : termi "*person*" këtu nënkupton vetëm subjektet privatë të së drejtës. Një argument tjerër që e mbështet këtë konkluzion ka të bëjë me faktin se marrëdhënieët midis vetë organeve të administratës publike ndërtohen në modalitete të ndryshme dhe kanë në bazë të tyre bashkëpunimin e ndërsjellë.

Në krahasim me Ligjin Nr.8503 datë 30.06.1999 "Për të drejtën e informimit për dokumentet zyrtare", konstatojmë se, dispozitat e KPA e kufizojnë rrethin e subjekteve që kanë të drejtë të informohen për dokumenta të caktuara lidhur me procedimin administrativ. Në këtë ligj çdo individ ka të drejtë të kërkojë informacion për dokumentet zyrtare që kanë të bëjnë me veprimtarinë e organeve shtetërore dhe të personave që ushtrojnë funksione shtetërore³¹².

Ndërkohe, KPA parashikon se janë të kategorizuara në dy, subjektet që kanë të drejtë të informohen lidhur me një procedim administrativ.

Së pari, janë personat të cilët janë drejtëpërdrejtë të interesuar pra që janë palë në procedim dhe,

310 Gjithashtu neni 22 i ligjit italian të sipërcituar parashikon të njëjtin rregullim.

311 Ka një sërë ligjesh dhe aktesh nënligjore, të cilët e rregullojnë këtë process, përmendim këtu V.K.M. nr. 994, datë 02.07.2008, "Për tërheqjen e mendimit të publikut në vendimmarrje për mjedisin", Fletore Zyrtare Nr. Datë

312 Shih Neni 3 te Ligjit Nr. 8503 date 30.06.1999 "Per te Drejten e Informimit per dokumentat zyrtare", botuar ne Fletoren Zyrtare Nr.22/1999, Faqe 739-743

Së dyti, janë personat që provojnë nëpërmjet argumentave të parashtruara në kërkesën që ata do t'i drejtojnë organit që kanë një interes të ligjshëm, pra akti produkt i procedimit i cënon të drejtat dhe interesat e tyre të ligjshme.

Në terminologjinë e përdorur në këtë rast dhe konkretisht termi “*interes i drejtëpërdrejt*” dhe “*interes i ligjshëm*” na referon në nenin 44 dhe 45 të KPA. Pikërisht në këto nene trajtohen se cilët do të konsiderohen palë të interesuara në një procedim administrativ.

Kjo nënkupton faktin se, edhe në rastet kur themi që subjekti ka një interes të drejtëpërdrejtë, dhe në ato raste kur themi që subjekti ka një interes të ligjshëm, jemi para faktit që subjekti **ka statusin e palës së interesuar**. Në këto kushte, në rast se ai është palë e interesuar, këtij të fundit nuk mund t'i mohohet e drejta për t'u informuar, pasi ai ka një interes të ligjshëm.

Natyrisht procesi i identifikimi dhe bërja aktive e palëve të interesuara në një procedim është një proces multidimensional, i cili varet jo vetëm nga qartësia e dispozitës ligjore për kuptimin e palës së interesuar, por gjithashtu dhe nga mosveprimi i organit për të bërë aktive këto palë, nga mungesa e infrastrukturës së organit vendimmarrës si dhe gjithashtu nga indiferenca e vetë palës së interesuar për të qenë aktiv në një procedim.

Me siguri mund të themi që, dispozita objekt analize, na referon në ato raste kur pala e interesuar nuk është njoftuar për fillimin e procedimit, ose është njoftuar, por nuk ka paraqitur interes për të qenë palë në procedim, por megjithëkëtë kërkon të informohet.

Sa më sipër, në këtë rast mendoj që procesi i të provuarit të *të pasurit të interesit të ligjshëm dhe të drejtëpërdrejtë* para drejtuesit të njësisë administrative është një proces, i cili prek në thelb qëllimin e të drejtës për informim. Natyrisht nuk mohojmë detyrimin për të provuar pasjen e interesit, por atribuimi i vendimmarrjes një organi tjetër i ndryshëm nga ai që ka të drejtë të marrë vendimin e rrit vështirësinë e perceptimit në mënyrë të drejtë të legjitimitetit të tij dhe natyrisht ekziston mundësia e zvarritjes në përmbushjen e të drejtës për informim. Kjo merr një rëndësi relevante dhe për faktin tjetër se, thelbi i të drejtës për informim kryesisht lidhur me një procedim, është i lidhur në mënyrë të drejtëpërdrejtë me nivelin e përmbushjes së garancive procedurale për palët e interesuara. Një informim i shpejtë dhe i plotë ka impakt në mënyrë të drejtëpërdrejtë në cilësinë e pjesëmarrjes, në garantimin e plotë të drejtës së mbrojtjes dhe padyshim ndikon në përmbajtjen e aktit final

Jam e mendimit se rregullimi ligjor i analizuar më lart, është paksa konfuz në aplikimin e tij. Kjo pasi për çdo organ, si atë procedues dhe atë drejtues të njësisë administrative, është e vështirë të artikulojnë pa ekuivokë koncepte të tilla si *interes i ligjshëm apo i drejtëpërdrejtë*.

Ky proces kërkon një vlerësim të qartë të interesave të një procedimi . Për këtë sugjeroj një rregullim të kësaj dispozitë, duke e lënë këtë tagër tek organi procedues apo një person zyrtar i ngarkuar me procedimin. Kjo do të sjell një efekt të dyfishtë, si në drejtim të garantimit në një kohë më të shpejtë të drejtës për informim por nga ana tjetër mund të bëjë të mundur njoftimin e një pale të interesuar, e cila për arsye të ndryshme ligjore nuk është thirrur të jetë pjesë e procedimit.

8.3 Objekti dhe kufijtë e të drejtës së informimit

Jemi duke trajtuar të drejtën për informim lidhur me zhvillimin e një procedimi administrativ për të cilën një person është i interesuar.

Termi i përdorur *zhvillimi i një procedimi* automatikisht identifikon objektin dhe natyrisht dhe kufijtë e të drejtës për t'u informuar.

Në momentin që para organit depozitohet një kërkesë me objekt informimi për zhvillimin e një procedimi, para organit shtrohet pyetja: a duhet subjekti të identifikojë se çfarë dokumentacioni do t'i vënë në dispozicion?

KPA parashikon se *në informacionin që jepet nga administrata tregohet organi administrativ që zhvillon procedimin, hapat konkretë të ndërmarrë prej tij, vendimet e marra si dhe çdo informacion tjetër*³¹³.

Sa më sipër konstatojmë se KPA parashikon një të drejtë informimi sa aktive duke patur të drejtën të inspektojnë dosjet e disponuara nga administrata, kur këto nuk përmbajnë dokumenta të klasifikuara sekrete³¹⁴ por gjithashtu kanë mundësinë që të marrin vërtetime apo kopje të vërtetuara të dokumentave që ato përmbajnë përkundrejt pagesës³¹⁵

Jemi të qartë se objekt i të drejtës për informim janë të gjithë aktet apo dokumentacioni, të cilët do t'i nënshtrohen një analize për nxjerrjen e aktit përfundimtar. Por ajo ç'farë konstatojmë është se neni 53 i KPA rendit llojet e dokumenteve për të cilët mund të lëshohen vërtetime apo të jepen kopje.

Kështu neni 53 i KPA parashikon se e drejta e aksesit nënkupton lëshimin e vërtetimeve apo kopje autentike të dokumentave, të cilat përmbajnë të gjithë ose pjesë të informacionit të mëposhtëm:

- a) datën e paraqitjes së aplikimeve, peticioneve, kërkesave të tjera për shqyrtim, apelimeve dhe dokumentave të tjera të ngjashme;
- b) përmbajtjen e këtyre dokumentave ose pretendimet e palëve;
- c) etapën në të cilën ndodhet zhvillimi i procedimeve;
- d) vendimet e marra apo që duheshin marrë.

Nga mënyra se si është formuluar kjo dispozitë jam e mendimit se në mënyrë ezauresive KPA nuk mund të listojë të gjithë dokumentacion që mund të përmbajë një dosje.

Por vlen të përmendim këtu dokumentat që parashikohen në piken "d" të nenit 53 të KPA. Natyrisht vendimet që organi procedues ka marrë gjatë një procedimi administrativ janë të qarta dhe sigurisht të pasqyruar në procesverbalin që shoqëron procedimin. Por, çështja shtrohet se si do të informoj organi një subjekt drejtpërdrejtë të interesuar apo që provon që ka një interes të ligjshmëm, se cilat vendime duheshin marrë, ndërkohë që kjo është tërësisht kompetencë e organit procedues, të cilën ai e ka vlerësuar në momentin e vendimmarrjes.

Një çështje tjetër që nevojitet të analizohet është se KPA e kufizon të drejtën për informim për ato dokumenta të cilët janë të klasifikuara sekrete.

³¹³ Neni 51 i KPA

³¹⁴ Neni 52 i KPA

³¹⁵ *Ibid*

Pyetja që shtrojmë ka të bëjë pikërisht me termin e përdorur, *të klasifikuar sekrete do të konsiderohen vetëm ato dokumenta, të cilët janë të klasifikuara sekrete shtetëror sipas regjimit juridik të Ligjit Nr.8503, datë 30.6.1999 “Për informacionin e klasifikuar sekret shtetëror” apo do të kufizohet ai dokumentacion, i cili është i kufizuar me ligj, nje prej të cilëve është dhe ligji i sipërcituar?*

Në rast se i referohemi Ligjit “Për të drejtën e Informit për dokumentat zyrtarë”, në nenin 4 të tij parashikohet se:

*“Nëse informacioni i kërkuar për një dokument zyrtar **kufizohet me ligj**, autoriteti publik i lëshon kërkesit një deklaratë me shkrim, në të cilën tregohen arsyet e mosdhënies së informacionit dhe rregullat në baze të të cilave ai mund ta kërkojë atë.*

Nëse kufizimi është vetëm për një pjesë të të dhënave të dokumentit zyrtar, pjesa tjetër nuk i refuzohet kërkesit”.

Ndërkohë në rast të konsultimit me Ligjin Nr.8457, date 11.2.1999 “Për informacionin e klasifikuar “sekret shtetëror”, është e nevojshme të parashtrojmë kuptimin që ky ligj i jep disa termave të rëndësishëm.

Kështu sipas nenit 2:

"Informacion" do të thotë çdo njohuri që mund të komunikohet apo të dokumentohet, pavarësisht nga forma dhe që është nën kontrollin e shtetit.

"Sekret shtetëror" do të thotë informacion i klasifikuar sipas këtij ligji, ekspozimi i paautorizuar i të cilit mund të rrezikojë sigurimin kombëtar.

"Klasifikim" do të thotë akti apo procesi nëpërmjet të cilit një informacion përcaktohet si i klasifikuar”

Po përmendim këtu dhe nivelet e klasifikimit, të cilat sipas nenit 3³¹⁶ janë “Tepër sekret”, “Sekret” dhe “Konfidencial”.

Pas kësaj panorame të parashikimit të akteve relevante nevojitet të theksojmë se dokumentacioni që një organ mund të mbajë dhe që është i lidhur me një procedim mund të përmbajë jo vetëm informacione, të cilat janë të klasifikuara si sekret shtetëror, por dhe informacione, të cilat janë të kufizuara me ligj, përmendim këtu Ligjin nr. Datë “për mbrojtjen e të dhënve personale, Ligjin nr... për informacionin e klasifikuara policor, Ligjin nr. Datë “per informacionin sekret tregtar etj.

Pra në rastin konkret për të mos u gjendur në situatën e garantimit të drejtës për informim por nga ana tjetër duke bërë një shkelje të një të drejtë tjetër, jam e mendimit se duhet të bëhet një riformulim i kësaj dispozite. Termi i duhur në këtë rast do të ishte zëvendësimi i togëfjalëshit “të klasifikuar sekrete” me togëfjalëshin **“informacione të kufizuara me ligj”**.

Parashikimi në ligj i detyrimit të organit procedues që të informojë subjektet në rast se informacioni nuk mund të jepet, ka disa përparësi. Ai **së pari** mënjanon abuzimet që mund të vijnë nga fshehja pas konceptit të sekretit, dhe **së dyti** i jep mundësi subjektit të

316 “Sekreti shtetëror, në bazë të përmbajtjes, të vlerave dhe interesit shtetëror klasifikohet në njërin nga tre nivelet e mëposhtme:

- a) "Tepër sekret", kur ekspozimi i paautorizuar mund t'i shkaktojë dëme veçanërisht të rënda sigurisë kombëtare.
- b) "Sekret", kur ekspozimi i paautorizuar mund t'i shkaktojë dëme serioze sigurisë kombëtare.
- c) "Konfidencial", kur ekspozimi i paautorizuar mund t'i shkaktojë dëme sigurisë kombëtare.

hetojë nëse një klasifikim i tillë përputhet apo jo me ligjin dhe i jep mundësi këtij të fundit të ankohet në rast se nuk ekzistojnë kushtet për deklarimin e këtij apo atij dokumenti sekret.³¹⁷

8.4 Afati i përmbushjes të drejtës për informim

Referuar dispozitave të KPA, konkretisht nenet 51-54, del e qartë se afati për dhënien e informacionit është 10 ditë nga dita e regjistrimit të kërkesës përkatëse.

Natyrisht, ky afat në krahasim me atë të parashikuar në Ligjin Nr. 8503 datë 30.06.1999 “Për të drejtën e informimit për dokumentat zyrtare”³¹⁸ është më i shkurtër. Kjo pasi e drejta për informim në një procedim administrativ natyrisht do të jetë një pjesë e rëndësishme e tij. Subjektet informohen si për të qënë aktiv dhe të saktë në parashtrimet e tyre si dhe thjesht për t’u informuar lidhur me impaktin që mund të ketë procedimi në të drejtat e tyre të ligjshme.

Duke patur parasysh se, në bazë të nenit 49 të KPA, “*Procedimi administrativ përfundon brenda një periudhe kohore prej 3 muajsh, me përjashtim të rastit kur parashikohet ndryshe në ligje të veçanta ose kur imponohet nga situata të veçanta. Në rastet e situatave të veçanta procedimi administrativ përfundon 3 muaj pas ndërprerjes së situatës së veçantë*”, afati për të përmbushur kërkesën për informacion duhet të jetë më i shkurtër në mënyrë që e drejta për informim të jetë në funksion të realizimit të qëllimit të saj dhe nga ana tjetër të mos bëhet pengesë për përfundimin e procedimit administrativ.

Përfundimi sa më shpejt i një procedure administrative, është një element i qënësishëm i drejtësisë, pasi kjo lidhet me përcaktimin e të drejtave dhe detyrimeve të personave privatë. Në të njëjtën kohë, përfundimi në një kohë të arsyeshme i procedurës administrative, është gjithashtu dhe një kërkesë e nenit 6 paragrafi 1 i Konventës Europiane të të Drejtave të Njeriut³¹⁹.

8.5 Mjetet juridiksionale për mbrojtjen e të drejtës për t’u informuar

Eshtë shumë e rëndësishme të analizojmë se cilat janë mjetet që një subjekt ka në dispozicion për t’ju garantuar e drejta për të patur akses në dokumentacionin e lidhur me një procedim në vijim.

Në rast se një subjekt do të ishte para një situatë të tillë juridike që, organi qëndron në heshtje lidhur me kërkesën e bërë, pavarësisht se KPA nuk e parashikon shprehimisht, kërkesa do të konsiderohej e rrëzuar.

Në këto kushte shtrohen një sërë pyetjesh: a mund të ushtrojë të drejtën e ankimit; ku; cili do të jetë afati i ankimit dhe i shqyrtimit të ankimit, duke marrë në konsideratë faktin se kemi të bëjmë me një procedim që vazhdon?

Në rastin konkret, në ndryshim nga Ligji “për të drejtën e informimit për dokumentat zyrtarë” ku subjektet kanë të drejtën e ankimit administrativ dhe në vijim në gjykatë, KPA nuk parashikon shprehimisht një gjë të tillë.

³¹⁷ Shih Komentari i KPA, faqe 116

³¹⁸ Shih nenin 11 të Ligjit Nr. Nr. 8503 date 30.06.1999 “Për të drejtën e informimit për dokumentat zyrtare”

³¹⁹ Shih Nenin 6 të Konventës Europiane të të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore.

Duke iu referuar kuptimit të koncepteve të dhëna në ligjin ‘Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatave Administrative dhe gjykimin e mosmarëveshjeve administrative ku:

“Mosveprim administrativ” është çdo mungesë veprimi nga organi i administratës publike për të ushtruar veprimtarinë administrative, sipas funksionit publik, që krijon pasoja juridike mbi të drejta subjektive apo interesa të ligjshëm”,

mund të themi se jemi para një mosveprimi të organit procedures.

Sipas nenit 15 të po të njëjtit ligj, *“Të drejtën e ngritjes së padisë e ka:*

c) çdo subjekt, që pretendon se i është cenuar një e drejtë apo një interes i ligjshëm nga një veprim apo mosveprim i organit publik”.

d)

Lind pyetja: a duhet të shterojë subjekti ankimin administrativ?

Neni 16 i ligjit parashikon se:

1. Padia ndaj veprimit administrativ mund të ngrihet vetëm pas shterimit të ankimit administrativ.

2. Përjashtohen nga ky rregull rastet kur:

a) ligji nuk parashikon organ më të lartë për paraqitjen e ankimit administrativ, ose kur organi më i lartë administrativ nuk është konstituuar;

b) ligji parashikon shprehimisht të drejtën për t'u ankuar ndaj veprimit administrativ drejtpërdrejt në gjykatë....”.

Kjo na con në konkluzionin se padia me objekt:

ç) për të detyruar organin publik të kryejë një veprim administrativ, që është refuzuar, apo për të cilin organi publik ka heshtur, ndonëse ka pasur kërkesë³²⁰; mund të ngrihet drejtpërdrejtë në gjykatën administrative.

Po ajo që konstatojmë dhe që përbën një problem është mospërcaktimi i afatit brënda të cilit mund të ankohet subjekti për mosveprim të organit, pasi neni 18 trajton afatin e ngritjes së padisë kundër veprimit administrativ. Kjo është shumë e rëndësishme pasi dhe vetë ky ankim duhet të kërkojë një procedurë të vecantë.

Në kushtet e mësipërme kur nuk është e qartë situata juridike e të drejtës për ankim nevojitet të theksojmë se së bashku me aktin final pala e interesuar mund të kundërshtojë dhe mosveprimin e organit për mospërmbushje të drejtës për informim, pretendim i cili duhet të merret në konsideratë nga organi më i lartë administrativ apo gjykata administrative.

8.6 Përfundime

E drejta e aksesit në procedim, se bashku me institutet e tjera si publikimi i aktit administrativ, pjesëmarrja në procedim, motivimi i akteve të nxjerra nga administrata, kanë për qëllim realizimin e parimit të transparencës dhe të publicitetit të veprimtarisë së organit të Administratës Publike³²¹.

³²⁰ Neni 17 I ligjit gjykatat administrative

³²¹ Villata *“La trasparenza dell’azione amministrativa”*, in Diritto Procedurale Amministrativa, 1987, faqe 528

Ajo kontribuon në rritjen e paanshmërisë, qoftë nga fakti që publiciteti lufton rrezikun e masave diskriminuuese dhe të njëanshme që mund të ndërmerren gjatë procedimit, por zbut në të njëjtën kohë dhe konfliktet që mund të shfaqen gjatë procedimit administrativ³²².

E drejta e subjekteve për t'u dëgjuar në një procedim administrativ, i cili prek interesat e tij, lidhet drejtpërdrejtë me faktin se sa aktive janë palët e interesuara në procesin vendimmarrës të administratës.

Është e rëndësishme të theksojmë se të drejtën për informimin lidhur me një procedim administrativ duhet ta shikojmë të lidhur ngushtë me procesin e identifikimit dhe të njoftimit të palëve të interesuara nga organi procedues.

Gjatë analizës së këtij instituti analizova terminologjinë e përdorur në dispozitat e KPA dhe natyrisht parashtrova domosdoshmërinë e përmirësimit të tyre me qëllimin e vetëm që ato ***nga njëra anë të garantojnë të drejtën për informim por nga ana tjetër të jenë të qarta për organet gjatë zbatimit të tyre.***

Problematika e prezantuar ka të bëjë me detyrueshmërinë për të qënë më të qartë në kuptimin e koncepteve të tilla si *interes i ligjshëm apo i drejtpërdrejtë*, me qëllim vlerësimit sa më të qartë të interesave të një procedimi .

Gjithashtu për të parandaluar shkeljet do të duhet të bëhet një riformulim, duke guxuar të jap dhe një sugjerim, i cili do të ishte ishte zëvendësimi i togëfjalëshit “*të klasifikuar sekrete*” me togëfjalëshin “*informacione të kufizuara me ligj*”.

³²² Caia G., Caputi Jambrenghi V., Domenicheli V., Follieri F., Greco G., Marrama R., Mazzarolli L, Mignone C., Morbidelle G., Pericu G., Romano A., Romano Tassone A., Roversi Monaco F.A., Scoca F.G., Villata R., “*Diritto Amministrativo IP*” Terza Edizione, Monduz i Editore, Bologna, 2001, faqe 1341

IX. PJESËMARRJA E PALËVE NË PROCEDIMIN ADMINISTRATIV

9.1 LINDJA DHE ZHVILLIMI I INSTITUTIT TË PJESËMARRJES. DISA ELEMENTË HISTORIKË DHE KRAHASIMORË

9.1.1 Lindja dhe zhvillimi i institutit të pjesëmarrjes

Institutet e procedimit administrativ të përvijuara në dispozitat procedurale e ndihmojnë organin të krijojë një panoramë të qartë si të fakteve dhe të interesave të cilat janë në *lojë*, duke projektuar kështu një proces vendimmarrës ku mbizotëron parimi i kontraktoritetit brenda procedimit.

Një ndër institutet më të rëndësishme është instituti i pjesëmarrjes.

Cili është kuptimi i tij në të drejtën administrative?

Sipas një fjalori të drejtës Publike, i hartuar nën kujdesin e Casselle³²³ kuptimi i termit “*pjesëmarrje*” jepet si vijon:

“subjekte jo profesionistë (që nënkupton jashtë administratës) për të ndërhyrë gjatë një procesi vendimmarrës i zhvilluar nga një ent publik, i cili ka të drejtë të informohet lidhur me materialet e lidhura me procedimin duke prezantuar mendime me shkrim, të cilat enti duhet t’i marrë në konsideratë gjatë nxjerrjes së akti final”

Kjo lloj pjesëmarrje dallohet nga ajo e karakterit *latu sensu* politik (...), e cila karakterizohet nga instituti i vetqeverisjes dhe të demokracisë së drejtëpërdrejtë, apo të përfshirjes së tyre në vendimmarrjen e organeve kolegjiale³²⁴.

Parimi i pjesëmarrjes rezulton të ketë lindur në shekullin XVII dhe më saktësisht me lindjen e teorisë së “*ndarjes së pushteteve*” pra të pushtetit ekzekutiv, legjislativ dhe gjyqësor.

Sipas Kantit³²⁵ ndarja e pushtetit “*i jep shtetit pavarësinë e tij, që do të thotë mjetet me anë të të cilëve ai e krijon dhe ushtron vepirmtarinë bazuar në parimin e lirisë*”

Mënyra e organizimit të shtetit unitar në fakt rrezantonte një marrëdhënie josimetrike përballë qytetarit³²⁶, në të cilin pjesëmarrja ishte e kufizuar.

Më pas në vitet ‘900, periudhë në të cilën administrata i zgjeroi kompetencat e saj, filluan të zbuteshin dalëngadalë elementët autoritativë duke filluar të njihej bashkëpunimi me palët e interesuara ,parë në këndvështrimin se çfarë ishte e mirë për publikun ishte e mirë dhe për organin³²⁷.

³²³ Nën kujdesin e S.Cassese në zërin *Pjesëmarrja* referuar në M.Occhiena, ‘Partecipazione al procedimento amministrativo’, ‘Dizionario di diritto pubblico’, Milano 2006, faqe 4129.

³²⁴ Occhiena M., *Partecipazione al procedimento amministrativo*, në Cassese S. (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, faqe. 4128, D’Alberti M., *La visione e la voce: le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, në Rivista trimestrale di diritto pubblico, 2000, faqe. 1 ss.

³²⁵ L. Tolomeo në pjesën “*La partecipazione al procedimento*” citon I. Kant, “Principi della dottrina del diritto”, 1797 .

³²⁶ M.S.Giannini “*Corso di diritto amministrativo*”, Milano 1993.

³²⁷ U.Borsi, “*Nouvi orientamenti e nuovi profile del diritto amministrativo italiano*”, në Riviste del diritto pubblico,XII,1920,I,faqe.13

Pavarësisht përpjekjeve në kohë dhe në periudha të ndryshme të zhvillimit për të zvogëluar *autoritetin e administratës*, konstatohet se vetëm miratimi i ligjeve mbi procedurat administrative kristalizoi, në kuptimin e plotë të tij institutin e pjesëmarrjes. Realisht, pa dashur që ta fokusoj këtë çështje si një panoramë të zhvillimit historik të këtij instituti, se paraqitja e disa prej eksperiencave më të mira në këtë drejtim do të na ndihmojë të ballafaqojmë realitetin tonë juridik.

Në këtë analizë evidentohet eksperiencën e Spanjës. Duhet të theksojmë se rregullimi i procedimit administrativ në Spanjë vjen nga një traditë shekullore dhe i ka rrenjë e thella në ligjin bazë të Procedimit Administrativ të vitit 1889.

Ky ligj përbënte tekstin e parë legjislativ evropian, i cili parashikoi në mënyrë përfundimtare, aftësinë e një norme, rregulla pozitive lidhur me mënyrën e të vepruarit të administratës publike.

Në këtë ligj përveç normave elementare të procedurës administrative u përfshinë norma të tilla që rregullonin të drejtën e dëgjimit të subjekteve, të cilët kishin për të bërë observacione të caktuara të lidhura me hetimin. Më pas u parashikua detyrimi që këto rregulla të përfshiheshin dhe nga rregulloret e miratuara nga çdo ministri.

Në Spanjë parimi i kontradiktoritetit ka luajtur një rol kapital që nga fillimi i ndërtimit të konceptit administrativ. Neni 2 i ligjit të vitit 1889 parashikoi të drejtën e dëgjimit të palëve të interesuara, një parashikim, i cili që në atë kohë ka patur një vazhdimësi duke u parashikuar dhe sot në nenin 84 të ligjit aktual³²⁸. Ajo cka konstatohet për legjisorin në Spanjë është vazhdimësia e parashikimit të këtij parimi, pra të pjesëmarrjes së privatëve në procedim por nga ana tjetër është konstatuar se dhe jurisprudenca e këtij vendi e ka mbështetur ekzistencën e parimit të kontradiktoritetit në procedurat administrative.³²⁹

Në vijim, si përpjekjet më të hershme në kohë, të parashikimit të këtij parimi, është për t'u përmendur eksperiencia austriake. Instituti i pjesëmarrjes është parashikuar për herë të parë në ligjet austriake mbi procedimin të cilat datonin më 21 korrik 1925³³⁰.

Instituti i pjesëmarrjes është një nga instrumentat, të cilat demokracitë moderne i përdorin për të bërë të mundur që subjektet privatë të marrin pjesë në procedimet administrative dhe të kontribuojnë në vendimmarrjet me impakt publik. Por natyrisht në sisteme të ndryshme ne ndeshim jo vetëm një terminologji të ndryshme të këtij instituti por në një të njëjtën kohë hapësirat e garantimit të tij janë të ndryshme.

Pyetja e parë që shtrojmë ka të bëjë me faktin se a është e mundur që të elaborohet një koncept i përgjithshëm i pjesëmarrjes, i cili të jetë i aplikueshëm në të njëjtën kohë në të gjithë sistemet juridike pa mënjanuar ndryshimet që ekzistojnë midis tyre?

³²⁸ Ligji 30/ 26.11.1992, i “ Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”, (BOE 271/1992).

³²⁹ Chiappa R., Giovagnoli R., “Manuale di diritto amministrativo”, Giuffrè Editore, Milano, 2011

³³⁰ Në kreun e zhvillimit historik të drejtës procedurale administrative kemi përmendur se në këtë kohë në Austri janë miratuar katër ligje të cilët krijojnë një panoramë të plotë të procedimit duke artikuluar gjithashtu të drejtën e pjesëmarrjes.

Duke e nisur analizën nga mënyra se si doktrina e përkufizon termin e pjesëmarrjes së subjekteve privatë në procedim ,konstatojmë padyshim një ndryshim. Por realisht kjo nuk është thelbësore, pasi nësë bëhet fjalë për *pjesëmarrje, konsultime* etj , thelbi është i njëjtë, e drejta e të interesuarve për t'u dëgjuar në mënyrë që mendimet e tyre të merren në konsideratë.

Pra, pavarësisht terminologjisë së përdorur në legjislacionet e vendeve të ndryshme, ajo që konstatojmë është se ekziston një ndarje midis *pjesëmarrjes në një procedim* nëpërmjet kërkesave mendimeve apo paraqitjes së dokumentave dhe *pjesëmarrjes në vendimmarrje* me impakt publik, e cila njihet si nga demokracitë antike dhe ato moderne si parimi i përfaqësimit.

Por, pavarësisht kësaj ndarjerje, është e qartë se qëllimi është i njëjti. Nëse bëhet fjalë për pjesëmarrje në një procedim administrativ ku subjekti është drejtpërdrejtë i interesuar, synimi është që organi kur të nxjerë aktin të përmbushë interesin publik. Ndërkohë kur bëhet fjalë për pjesëmarrje të karakterit politik nuk bëhet fjalë për përmbushje të një interesi por të një të drejtë siç mund të jetë e drejta e votës, e drejta për një mjedis të pastër etj.

Pavarësisht sa më lart, mund të themi me garanci të plotë se një e drejtë administrative e varfër në institutin e pjesëmarrjes, aty ku zhvillohet jeta politike e përditshme, tenton të përfaqësojë një sistem politik autoritar dhe e kundërta.

Në vijim po ju parashtroj disa modele nga disa vende që i përkasin sistemeve të ndryshme juridike, padyshim duke u përqëndruar më shumë në modelin italian dhe gjerman për shkak të ngjashmërive që ekzistojnë me legjislacionin tonë, me qëllim krahasimi dhe nxjerrje të aspekteve pozitive të këtij instituti.

9.1.2 Disa profile krahasuese

Italia

Procesi i sanksionimit të këtij instituti në Itali ka kaluar nëpër një kalvar të gjatë, duke filluar nga parashikimi i tij në kushtetutë, më pas është vënë re tendenca për të përfshirë pjesëmarrjen si një nga elementët *e procesit të rregullt ligjor* duke vijuar me finalizimin e saj me miratimin e një ligji të posaçëm për procedimin administrativ në vitin 1990, i cili me ndryshimet e realizuara në vitin 2005 shënoi një hap cilësor në garantimin e tij.

Por pavarësisht miratimit në vitin 1990³³¹ të ligjit mbi procedurat administrative në Itali, Këshilli i Shtetit³³² me vendimin e tij e ngriti këtë institut në nivelin e një parimi kushtetues duke arsyetuar:

“ Neni 7 i ligjit nr.241 të viti 1990, paraqet një vlerë të dyfishtë. Nga njëra anë , procesi i rregullt administrativ duke qënë se nuk është konsideruar si një parim kushtetues është një kriter orientimi për ligjvënësin dhe për interpretuesit. Zbatimi i kësaj dispozite është bërë bazë për Gjykatën Kushtetuese për t'i konsideruar antikushtetuese dispozitat ligjore,

³³¹ Ligjin Nr.241, datë 7.08.1990, “*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*”(Gazzeta Zyrtare e 18 gusht 1990 n. 192. Tekst i koordinuar dhe përditësuar me ndryshimet e bëra në Ligjin Nr.15, datë 11.02.2005, me Dekretin nr.35, datë 14.03.2005 , Ligjin Nr.40, datë 02.04.2007, Ligjin Nr.69, datë 18.06.2009.

³³² Vendimi nr.14, datë 15.09.1999 i Këshillit të Shtetit italian

të cilat nuk parashikojnë parimin e kontradiktoriteti me palët e interesuara.....Kjo dispozitë fut në veprimtarinë administrative një ricilësim të nivelit të lartë civil: përfshirjen në procedimin administrativ të dialektikës procesuale, dukë parashikuar të drejtën e njoftimit, dhe garanci të tjera të drejtës së mbrojtjes.....hyn pra kështu sistemi i demokratizimit të vendimmarrjes dhe të aksesit në dokumenta administrativë, në të cilët një hetim i plotë do të vlerësohet si i tillë në varësi të masës në të cilën subjektet që i drejtohet ai kanë qënë në gjëndje të kundërshtojnë”

Por mënyra se si ligji italian e rregullon të drejtën e pjesëmarrjes pasqyron në mënyrë të qartë tensionin që ekziston midis dy kërkesave të kundërta; **nga njëra** anë subjektet privatë duhet të marrin pjesë në procedim ku të parashtrajnë pretendimet e tyre, **nga ana tjetër** kërkesa që organi publik duhet ta përfundojë procedimin në një kohë të shpejtë duke ndërhyrë në mënyrën më efikase të mundshme³³³.

Natyrisht arsyeja e një situatë të tillë gjëndet në konceptin tradicional të administratës publike në këtë vend, e cila gjëndet në një pozitë supremacie në raport me individin³³⁴.

Por cili është kuptimi i palës së interesuar, si identifikohen ato, cilat janë mënyrat e njoftimit të tyre?

Objekt analize padyshim është ligji 241/1990³³⁵. Në këtë ligj parashikohet se, nëse nuk dalin arsye për të penguar shpejtësinë e procedimit, të cilat vijnë nga kërkesa të veçanta, **njoftimi lidhur me fillimin e procedimit i drejtohet të gjithë subjekteve**, të cilët akti final është i destinuar t’i shkaktojë efekte direkte si dhe atyre ,të cilët në bazë të ligjit duhet të ndërhyjnë, pra të jenë pjesë e procedimit.

Pra, konstatojmë se kemi palë të interesuara të cilat duhet të identifikohen nga organi; ato të cilëve akti i sjell pasoja direkte dhe palë të cilat ligji i përcakton si të tilla dhe që nuk kanë nevojë për një proces identifikimi.

Gjithashtu ligji parashikon se çdo subjekt, mbajtës i interesave publike ose private si dhe mbajtësit e interesave kolektive të organizuara në shoqata, komitete, të cilëve mund t’i shkatohet një dëm nga akti, kanë të drejtë të ndërhyjnë në procedim.

Për organin parashikohet mundësia që të marrë masa mbrojtëse para se të realizojë njoftimet me qëllim që të mos zvarritet procedimi.

Por si realizohet njoftimi?

Sipas ligjit ai duhet të jetë individual. Në përmbajtje të tij duhet të jenë:

1. *Organi kompetent;*
2. *Objekti i procedimit;*
3. *Zyra dhe personi përgjegjes për procedimin;*

333 Sgueo Gianluca, “La partecipazione dei privati al procedimento. Profili comparati”, www.diritto.it

334 Këtë çështje e gjejmë të trajtuar në Miele T., Il rapporto pubblica amministrazione-cittadino dopo la stagione delle riforme, in Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, 2005, I, pagg. 1 ss.

335 Ligji Italian për procedimin

4. *Kur janë shumë subjekte në numër dhe njoftimi nuk është i mundur apo i vështirë, ai publikohet sipas mënyrës që parashikon vetë organi rast pas rasti.*

Cilat janë të drejtat që gëzon pala gjatë procedimit?

Njoftimi sigurisht nuk është një proces i shkëputur. Ai bëhet më qëllim që palët të marrin pjesë efektivisht me të drejta të plota në procedim. Sipas ligjit italian ato janë:

1. *Të marrin dijeni lidhur me aktet që kanë dalë gjatë procedimit përveçse në rastet kur informacioni është i kufizuar me ligj;*
2. *Të paraqesin memo me shkrim ose dokumente të cilat organi është i detyruar t'i vlerësojë nëse janë të lidhura me objektin e procedimit;*

Në procedimet, të cilat fillojnë me kërkesë të palëve, përgjegjesi i procedimit ose autoriteti kompetent, para se të miratojë një akt negative ose thënë ndryshe refuzues, i komunikon në kohën e duhur palës shkaqet që e pengojnë atë të marrë vendim pozitiv. Ai i lë një afat prej 10 ditësh subjektit nga marrja e komunikimit për të dhënë arsyet duke e shoqëruar dhe me dokumente.

Këto dispozita nuk aplikohen në procedurat e konkurimeve dhe në ato procedime që kanë të bëjnë me çështje të sigurimeve shoqërore dhe asistencës sociale, të cilat fillojnë me kërkesë, por drejtohen nga vetë entet e sigurimeve.

Gjithashtu dispozitat e analizuara më lart nuk aplikohen gjatë nxjerrjes së akteve normative, akteve të planifikimit, të programimit, për të cilat ekzistojnë norma të posaçme.

Sa analizuar më lart, jam e mendimit se ***instituti i pjesëmarrjes në të dejtën italiane është i garantuar***. Ky konkluzion derivon nga fakti se nuk mund të përjashtohen nga pjesëmarrja subjektet, të cilët akti i sjell pasoja direkte dhe në mënyrë të veçantë fakti i komunikimit me palën kur vendimi do të jetë refuzues përbën një garanci shtesë në respektimin e tij nga organi procedues apo personi përgjegjës.

Gjermania

Sipas Ligjit Gjerman³³⁶ parashikohet se palë në një procedim janë:

- Kërkuesi dhe kundërshtari i tij,
- Subjektet të cilëve organi administrative do t'i drejtojë aktin administrative apo do të lidhë një kontratë publike
- Personat të cilët njoftohen të marrin pjesë në procedim nga autoriteti administrative³³⁷

Natyrisht në dy rastet e para personat janë të identifikueshëm, ndërkohe lind pyetja:

Cilët janë subjektet që njoftohen nga organi?

³³⁶ Gjermania ka miratuar Ligjin "Mbi procedurat administrative", datë 25 Maj 1976, në variatin e konsoliduar në datë 23 janar 2003 (BGBl I p. 102), i ndryshuar nga neni 4/ 8 të Ligjit të datës 05 Maj 2004 (KostRMoG, BGBl I p. 718)

³³⁷ Ibid neni 13

Me iniciativë apo kërkesë ,organi njofton të marrin pjesë në procedim në cilësinë e palës personat, *interesas juridike* të të cilëve, ka të ngjarë të preken nga fillimi i procedimit.

Nëse fillimi i procedimit mund të sjell si pasojë ndryshimin e gjëndjes juridike të një të treti, ky i fundit , pas depozitimit të kërkesës, duhet të njoftohet të marrë pjesë.

Kur ai njihet nga organi administrativ ky i fundit duhet ta njoftojë për hapjen e procedimit.

Pra, ligji gjerman, procedurën e njohjes së subjekteve, interesat e të cilëve mund të preken nga procedimi, *e lë në diskrecion të organit procedues*, por brenda konceptit të fjalës «*njihet*» dhe ndërkohë vë në lëvizje dhe subjektet, të cilët në mënyra të ndryshme mund të marrin dizeni për zhvillimin e një procedimi.

Cilat janë të drejtat e palëve të interesuara në procedim sipas ligjit?

Të drejtat që ligji i garanton palëve të interesuara pasqyrojnë një rol aktiv dhe domethënës të tyre në procesin vendimmarrës. Ato janë:

1. *E drejta për të parashtruar qëndrimin e tyre para se vendimi t'i jepet palëve;*
2. *Mundësia për të asistuar në dëgjimin e dëshmitarëve dhe eksperteve dhe për t'ju drejtuar pyetje;*
3. *E drejta për të patur akses në raportin e përgatitur nga ekspertet;*

Në krahasim me ligjin italian, ligji gjerman *parashikon domosdoshmërinë e debatit gojor* gjatë një procedure administrative. Për këtë parashikohet se palët:

- > *Duhet të njoftohen me shkrim duke i lënë një afat të përshtatshëm,*
- > *Njoftimi duhet të përmbajë dhe parashikimin për vazhdim të procedurës në rast mungesë;*
- > *Mund të realizohet një njoftim publik kur kemi të bëjmë me një numër të madh subjektesh.*

Rëndësinë e zhvillimit të një debati gojor,legjislacioni e shikon më një impakt të veçantë. Për këtë arsye përveç procedurës që është parashikuar për njoftimin për të bërë të mundur zhvillimin e tij, ligji parashikon rastet se kur organi mund të procedojë pa realizuar debatin gojor.

Ato janë:

- *Në rast marrëveshje me palët dhe kur organi e ka pranuar kërkesën në të gjitha pikat e saj;*
- *Kur asnjë nga palët nuk ka patur objeksione kundër masave të parashikuara në afatin e vendosur për këtë qëllim;*
- *Kur organi i ka komunikuar palëve se do të procedojë pa debat dhe kur asnjë nga palët nuk i është përgjigjur në afatin e caktuar;*
- *Kur të gjitha palët kanë hequr dorë nga e drejta për debat;*
- *Kur një vendim është i nevojshëm për shkak të urgjencës.*

Sipas ligjit debati është i hapur për publikun, por mund të marrin pjesë në të persona me lejen e organit, gjithmonë në rast se nuk kundërshtohen nga palët. Këta persona mund të jenë si përfaqësues të organeve kontrolluese dhe nënpunës të organit kompetent.

Për nga rëndësia, ligji parashikon se duhet të caktohet një person që drejton dhe mban rregullin për zhvillimin e debatit. Nga ana tjetër, është domosdoshmëri ligjore që debati duhet detyrimisht të pasqyrohet në procesverbal, në mënyrë që ai të shërbejë si provë për organin administrative.

Sipas ligjit gjerman, e drejta e palëve të interesuara për tu dëgjuar lidhet drejtëpërdrejtë dhe ka një rëndësi shumë të madhe për **arsyetimin e aktit administrative**.

Por, në të njëjtën kohë në nenin 46 të këtij ligji parashikohet se :

«Mosrespektimi i të drejtës së palës së interesuar për t'u dëgjuar nuk e bën aktin të cënueshëm pra të pavlefshëm në rast se organi që rishikon ligjshmërinë e tij apo gjykata vlerëson që organi do të kishte mbajtur të njëjtin qëndrim edhe po të ishte respektuar e drejta e dëgjimit»

Megjithëkëtë, ky element, i cili mund të cënojë vlefshmërinë e aktit administrativ, mund të plotësohet në rast se palët e interesuara bëjnë një kërkesë para se vendimi të ndryshohet nga gjykata, duke e detyruar atë për një riezaminim të çështjes.

Anglia

Në Mbretërinë e Bashkuar pjesëmarrja përkthehet në konceptin e **konsultimit**.

Kjo terminologji përdoret gjate procedurave të ndryshme, pavarësisht se janë të ndryshme në formë. Q,ë të aplikohet ky parim duhet të përmbushen gjithmonë dy element, të cilët janë si më poshtë:

- *Përfshirja e një numri të madh subjektësh dhe*
- *Mundësia që vendimi përfundimtar të mund të gjenerojë pasoja negative në sferën juridike për subjekte të cilëve ju drejtohet at³³⁸.*

Konstatojmë nga studimi se nuk ekziston në fushën e pushtetit publik, një detyrim i përgjithshëm që të konsultohen subjektet privatë para se të merret një vendim. Megjithatë jurisprudenca ka identifikuar një seri hipotezash në të cilat konsultimi është i domosdoshëm, mungesa e të cilit mund të sjellë paligjshmërinë e aktit të nxjerrë³³⁹.

Ndërkohë, ajo që vihet re është procesi i konsultimit gjatë përgatitjes së akteve normative, kjo nëpërmjet publikimeve të cilat i japin mundësi palëve të interesuara të marrin dijeni rreth zhvillimit të debatit parlamentar dhe të ushtrojnë presionet e duhura në arritjen e qëllimeve të tyre³⁴⁰.

Në këtë analizë, është e nevojshme të vëmë theksin në atë se cili është niveli që qeveria garanton pjesëmarrjen e individëve.

Kështu konstatojmë se në të drejtën angleze, respektimi i të drejtës së pjesëmarrjes vihet re në mënyrë të theksuar në qeverisjen në nivel lokal³⁴¹. Sipas legjislacionit qytetarët duhet të përfshihen nga të zgjedhurit lokalë, duke kontribuar personalisht në vendimarrje, për të gjitha çështjet të cilat i përkasin.

Franca

³³⁸ Sipas legjislacionit përkthës *konsultimi* është një fazë e cila i paraprin publikimit dhe marrjes dijeni të vendimit . Kjo parashikohet në *Statutory Instruments Act* të vitit 1946.

³³⁹ Cfr. Cane P., *An introduction to administrative law*, Oxford, 1996, faqe. 194

³⁴⁰ Ibid faqe 195.

³⁴¹ V. Greenööd J., Eilson D., *Public administration in Britain*, London, 1984, faqe. 120

Franca, një nga vendet europiane, në të cilin modeli i një administrate autoritare, e kufizonte ose përjashtonte në mënyrë absolute pjesëmarrjen e individëve, ka patur në të kaluarën një zhvillim të madh. Struktura shtetërore në kohën e Napoleon Bonapartit bazohej në konceptin e një përqëndrimi të pushtetit, i cili njihte një administratë të organizuar në mënyrë hierarkike në funksion të sovranit, dhe të një pushteti publik, i cili edhe kur do të jetë i legjitimuar nga pushteti publik do të jetë vetëm në kohën e zgjedhjeve.

Ky zhvillim historik ndikoi padyshim në një konceptim të caktuar të raportit midis administratës dhe individëve³⁴²

Sistemi francez i të drejtës administrative, ashtu si ai i Anglisë, parashikon një hapësirë të gjërë vlerësimi nga ana e autoritetit për të bërë të mundur apo jo procesin e konsultimit³⁴³.

Ashtu si dhe në rastin e Anglisë, në të drejtën franceze nuk parashikohet një rregull i përgjithshëm, i cili të detyrojë administratën të konsultojë vendimmarrjen me individët. Por, nëse administrata vendos të realizojë një proces konsultimi, ajo duhet t'i garantojë të gjithë subjekteve të interesuara një pjesëmarrje të plotë duke mos organizuar një pjesëmarrje fiktive.

Ndryshimi qëndron në llojin e organit, i cili zhvillon konsultimin, administratë lokale në ratsin e Anglisë dhe qëndore apo organe të pavarura për rastin e Francës. Kjo e fundit siguron një pjesëmarrje përmes **organizmave konsultative**, përmendim këtu vendimmarrjen për çështjet mjedisore³⁴⁴.

Shtetet e Bashkuara të Amerikës

Shembulli i Shteteve të Bashkuara lejon të marrim në konsideratë dy probleme të reja; ***i pari*** ka të bëjë me faktin se parimi ***i procesit të drejtë*** është parashikuar në Kushtetutë dhe ***së dyti***, si në Mbretërinë e Bashkuar, madje edhe në SHBA shumica më e madhe e legjislacionit kalon nëpërmjet agjencive³⁴⁵. [

Në lidhje me të parën mund të themi se, doktrina amerikane ka vënë në pikëpyetje për një kohë të gjatë pozitën e epërsisë së ekzekutivit mbi qytetarin, dhe ka identifikuar legjitimitetin e kësaj supremacie pikërisht në pjesëmarrjen e qytetarëve në hartimin e akteve. Prandaj, fakti se ***klauzola e procesit të drejtë*** është parashikuar nga Kushtetuta, dhe interpretimin që i është bërë, kanë sjellë si pasojë që instituti i pjesëmarrjes të justifikojë ***epërsinë e autoriteteve publike ndaj individëve***. Në të njëjtën kohë konstatojmë se autoriteteve u janë vendosur një seri kufizimesh të rrepta për t'u respektuar, të cilat nëse nuk plotësohen, do të sjellin paligjshmëri të aktit administrative, dhe sigurisht në delegitimim të ushtrimit të pushtetit nga ana e autoritetit publik³⁴⁶.

³⁴² V. Caranta R., Ferraris L., Rodriguez S., *La partecipazione dei privati al procedimento amministrativo*, Milano, 2005, faqe. 3.

³⁴³ V. Chapus R., *Droit administratif général*, Paris, 2001, faqe. 485.

³⁴⁴ De Laubadère A., Gaudemet Y., *Traité de droit administratif*, Paris, 1998, faqe. 274

³⁴⁵ V. Cane P., *An introduction to administrative law*, Oxford, 1996, faqe. 196:

³⁴⁶ V. Comba M., *Riflessioni sul diritto al giusto procedimento negli Stati Uniti d'America*, in *Diritto e società*, 1992, 1, faqe. 273

Lidhur me faktin se edhe në këtë vend agjensitë luajnë një rol sinjifikativ në procesin vendimmarrës, është e rëndësishme të kutojmë se si realizohet ky proces i pjesëmarrjes. Sistemi amerikan niset nga niveli i lartë teknik i administratës por përfundon të pranojë që këto janë të përfshira edhe në nivel politik. Në rastin amerikan nën termat e klauzolave të *procesit të drejtë* pjesëmarrja është parë si një garanci procedurale, e cila është e detyruar për administratën. Ndërkohë që në të drejtën angleze kjo kalon në plan të dytë pasi pjesëmarrja nuk merr rëndësi përballë ushtrimit të pushtetit publik³⁴⁷.

9.1.3 Përfundime

Në përfundim të trajtimit të kësaj çështjeje arrij në konkluzionin se: **instituti i pjesëmarrjes është pjesë e legjislacionit të vendeve të ndryshme kjo pavarësisht sistemit juridik të tyre.**

Ekzistenca e terminologjive të ndryshme që ndeshim në vende të ndryshme, nuk e cënon thelbin e këtij instituti, pasi kuptimi i tij është i njëjtim, e drejtë e dëgjimit të subjekteve, të cilëve akti final u sjell pasoja në të drejtat e tyre të ligjshme.

Megjithatë, ndryshimet janë prezente në vende të ndryshme kjo përse i përket modaliteteve të zbatimit të saj dhe në disa rate dhe kufizimet që ekzistojnë.

Nga eksperiencat e prezantuara jame e mendimit se **procedura gjermane përmban standarte e duhura për garantimin e këtij instituti.** E them këtë pasi hapësira e vlerësimit nga ana e organit është e vogël gjë që zvogëlon subjektivizmin por nga ana tjetër sanksionimi i të drejtës së debatit gojor, përbën një garanci shtesë për këtë institut.

9.2 KPA DHE E DREJTA E PJESËMARRJES SË PALËVE TË INTERESUARA. FUSHA OBJEKTIVE DHE SUBJEKTIVE E APLIKIMIT TË KËTIJ INSTITUTI DHE KUFIZIMET E TIJ

9.2.1 Funkcionet e të drejtës së pjesëmarrjes në fokusin e KPA

Dispozitat ligjore të KPA kanë përmbushur më së miri domosdoshmërinë për të rregulluar në nivel ligjor institutin e pjesëmarrjes në procedurat administrative.

Në këtë ligj, parimi i procedimit të drejtë u bë pjesë e tij duke pohuar kështu karakterin pjesëmarrës të veprimtarisë administrative.

Parashikimi i parimit të pjesëmarrjes së palëve të interesuara në vitin 1999, vit në të cilin u miratua KPA, solli një risi për legjislacionin tonë.

Procedimi administrativ luan rolin e evidencuesit dhe organizuesit të interesave të lidhura me qëllimet e ushtrimit të funksioneve administrative dhe drejton zgjedhjen e tyre. Nëpërmjet procedimit administrativ sigurohet mbrojtja e interesit publik duke e parë këtë në të njëjtën kohë me interesat e tjera të përfshira, qofshin këto publike apo private³⁴⁸.

³⁴⁷ Comba M., *Riflessioni sul diritto al giusto procedimento negli Stati Uniti d'America*, in *Diritto e società*, 1992, 1, faqe. 277

³⁴⁸ Caia G., Caputi Jambrenghi V., Domenicheli V., Follieri F., Greco G., Marrama R., Mazarolli L., Mignone C., Morbidelle G., Pericu G., Romano A., Romano Tassone A., Roversi Monaco F.A., Scoca F.G., Villata R., *“Diritto Amministrativo II”* Terza Edizione, Monduz i Editore, Bologna, 2001, faqe 1313

Natyrisht, një vlerësim më të mirë të interesave të përfshira realizohet vetëm nëpërmjet pjesëmarrjes.

Për nga rëndësia, pjesëmarrja në procedim barazohet me “*Procedimin e drejtë*” i cili të sjell ndërmend klauzolën e “Procesit të rregullt ligjor” i sanksionuar në nenin 6 të KEDNJ.

Duke i garantuar të interesuarve pjesëmarrjen në procedim, organi kontribuon në kompletimin e procedimit dhe përcaktimin e kërkesave të realitetit.

Një autor italian, Zanobini³⁴⁹, vëren se, “*analiza dhe kundërshtimet e të interesuarve gjatë nxjerrjes të aktit administrativ ndikojnë në nxjerrjen e një akti legjitim, të drejtë dhe oportun*”. Nga ana tjetër, pjesëmarrja e palëve në procedim zhvillon parimin e transparencës dhe ndikon në zvogëlimin sa më shumë të jetë e mundur të njëanshmërisë së pushtetit administrativ, me qëllimin që procedimi të mbarojë si një marrëveshje³⁵⁰.

KPA në fakt ka sanksionuar, natyrisht me përjashtime të caktuara, në drejtim të vendimmarrjes së akteve normative, detyrimin e organit procedues të njoftojë palët e interesuara për fillimin e procedimit³⁵¹; të drejtën e palëve të interesuara të ndërhyjnë në procedim; të marrin dijeni lidhur me aktet e procedimit dhe të marrin dijeni për dokumentacionin që lidhet me të, etj.

Ligji paraqitet si një panoramë e qartë dhe organike e modernizimit dhe transparencës së veprimtarisë administrative, konform parimeve të sanksionuara në Kushtetutë.

Parimi i pjesëmarrjes ka një lidhje organike me parimin e drejtësisë dhe miradministrimit. Pavarësisht se pjesëmarrja konsiderohet si një garanci për mbrojtjen e të drejtave subjektive, ajo përbën një modalitet të drejtëpërdrejtë të përcaktimit të interesit publik³⁵².

Duke i njohur subjektit privat të drejtën për të marrë pjesë, vihet në jetë parimi i kontradiktoritetit dhe përmbushen kërkesat e parimit të procesit të rregullt ligjor.

Ndërhyrja e palëve të interesuara në një procedim realizon transparencën e veprimtarisë administrative; subjektet e përfshirë “*duke hyrë*” në procedim kanë mundësi të kontrollojnë veprimtarinë administrative që i përket dhe eventualisht të mund ta korrigojnë atë, duke parashtruar kërkesa, mendime, të cilat organi është i detyruar t’i marrë në konsideratë³⁵³.

9.2.2 Fusha objektive dhe subjektive e aplikimit të parimit të pjesëmarrjes.

KPA parashikon “*Fillimi i procedimit administrativ me nismën e administratës, duhet t’i bëhet i ditur atyre personave të drejtat dhe interesat e ligjshme të të cilëve mund të preken si rezultat i veprimeve të ndërmarra gjatë procedimit, kur këta persona mund të identifikohen*”³⁵⁴.

³⁴⁹ Zanobini Z., “*Corso di diritto amministrativo, II*”, Milano, faqe 76

³⁵⁰ Caia G., Caputi Jambrenghi V., Domenicheli V., Follieri F., Greco G., Marrama R., Mazzarolli L, Mignone C., Morbidelle G., Pericu G., Romano A., Romano Tassone A., Roversi Monaco F.A., Scoca F.G., Villata R., “*Diritto Amministrativo II*” Terza Edizione, Monduz i Editore, Bologna, 2001, faqe 1318

³⁵¹ Neni 47 I KPA

³⁵² Luana Tolomeo, “*Partecipazione al procedimento*”, pjese e corradinos

³⁵³ Lidhur me këtë problematikë Këshilli i Shtetit në Itali në vendimin e tij nr.2984, datë 29.05.2002, ka rsyetuar lidhur me institutin e pjesëmarrjes dhe efektet e tij.

³⁵⁴ Shin Nenin 47 te Kodit te Procedurave Administrative

Pa filluar analizën e përmbajtjes së kësaj dispozite do të doja të evidentoja *përdorimin e një terminologjie jo të saktë*. Dispozita i referohet termit **“Persona”** në vend të të cilit do të ishte me vend të përdorej termi **“subjekt”**. E them këtë pasi në rrethin e subjekteve, të cilët mund të çenohen nga një procedim administrativ mund të përfshihen jo vetëm persona fizikë, por dhe juridikë.

Por interpretimi i kësaj dispozite në frymën e ligjit në përgjithësi dhe lidhur me dispozitat e këtij kodi, do të na inkurajonte në zgjerimin e rethit të subjekteve, duke përfshirë këtu të gjithë subjektet dhe jo vetëm personat fizikë.

Një çështje mjaft e rëndësishme për t’u analizuar është klauzola që dispozita jep dhe konkretisht, *kur personat mund të identifikohen*.³⁵⁵

Identifikimi i palëve të interesuara në lidhje me një procedim administrativ mund të jetë përcaktuar nga ligji apo akti nënligjor dhe në rast se jo, kërkohet që nga ana e administratës të bëhet identifikimi i tyre.

Është e kuptueshme që identifikimi i personave të interesuar për një procedim administrativ paraqet vështirësi, por e rëndësishme është që në çdo rast nga ana e organit procedues të kryhen veprime, të cilat të evidentojnë përpjekjet e këtij të fundit për të identifikuar palët e interesuara.

Lidhur me këtë problematikë, jam e mendimit se lënia në diskrecion të organit procedues të identifikimit të palëve të interesuara, pa dhënë asnjë klauzolë të pasqyrimin të përpjekjeve të organit, mund të sjellë padyshim dhe çënim të kësaj të drejtë. Kjo problematikë është parë dhe në legjislacionin italian, i cili nisur nga fakti se procesi i identifikimit të subjekteve të interesuara për një procedim administrativ është i vështirë, para se të realizoheshin ndryshimet në vitin 2005 parashikonte se detyrimi për njoftim ekziston në rast se subjektet janë të identifikuar apo lehtësisht të identifikuar³⁵⁶.

Aktualisht ky ligj parashikon se :

“.....të gjithë subjekteve, të cilët akti final është i destinuar t’i shkaktojë efekte direkte si dhe atyre ,të cilët në bazë të ligjit duhet të ndërhyjnë, pra të jenë pjesë e procedimit”

Pra, siç e shohim, ligji italian ka pësuar një ndryshim thelbësor.

Për këtë arsye jam e mendimit se dispozitat tona ligjore kërkojnë një parashikim më të qartë të veprimeve që duhet të ndërmarrë organi në momentin e fillimit të procedimit.

Kush janë subjektet, pra, palët e interesuara?

Palët e interesuara mund të ndahen në dy kategori. **Nga njëra anë** janë mbajtësit e interesave të ligjshme, pra ajo kategori personash interesat e të cilëve mund të preken si rezultat i veprimeve të ndërmarra gjatë procedimit. **Nga ana tjetër**, janë subjektet e të drejtës publike, ose më saktë organet e administratës publike, të cilët mbrojnë interesat publike të përfshira në procedimin administrativ.

Për të identifikuar më mirë rrethin e subjekteve të interesuara është e rëndësishme të sqarojnë më parë kuptimin e disa termave si; interes publik, interes kolektiv, interes vetjak apo interes i ligjshëm.

Doktrina analizon tre tipe interesash, mbajtësit e të cilëve kanë mundësinë ose detyrimin që të marrin pjesë në një procedim.

³⁵⁵Po aty.

³⁵⁶Irelli, V.C. *“Corso di diritto amministrativo”*, G.Giappichelli Editore, Torino, 1997, Fq.433

1)Interesi publik është ai që i përket, parimisht, komunitetit kombëtar, territorial ose jo.³⁵⁷Në kuptim të ngushtë pozitiv, interesa publike janë ato që legjislatori i konsideron të tilla; dhe mund të trajtohen si të tillë dhe interesat materiale të qëndrueshme në sektorë të caktuar ose jo, por që megjithëkëtë ligji, me një zgjedhje politike, e konsideron si interes publik.

Individualizimi i një interesi si publik nga një akt juridik (individualizim abstrakt pasi konkretisht kjo realizohet nga administrata gjatë një procedimi), realizohet sipas një skeme tipike përmes dy momenteve kryesore:

sē pari në planin organizativ, përmes identifikimit të një qendre organizative publike (e cila ekziston apo krijohet) për mbrojtjen e interesit;

sē dyti duke i atribuar kësaj qendre (organizat publik) mbrojtjen e këtij interesi.

2)Interesi kolektiv rrjedh nga konkretizimi i jetës sociale të një grupi apo kategorie sociale, të një komuniteti të papërcaktuar dhe të shpërndarë, në subjekte që vetëorganizojnë një qendër referimi me qëllim mbrojtjen e interesave publik.

Në këtë rast kemi të bëjmë me interesat e një grupi dhe jo të subjekteve të veçantë dhe as të një tërësie subjektsh të papërcaktuar. Ligji italian specifikon që mbajtësit e këtyre interesave janë të organizuar në shoqata apo komitete.

Në mungesë të një qendre organizative interesat e përbashkëta të një shumice subjektsh të papërcaktuar janë *interesa të shpërndarë*, të cilat i përkasin secilit prej subjekteve në individualitetin e tyre, këta pra janë mbajtës të interesave të shpërndarë. Interesi i shpërndarë konsiderohet dhe si interes privat, pasi fakti që interesi është i përbashkët nuk përjashton të qenit vetjak në të njëjtën kohë.

3)Interesi privat mund t'i përkasë çdo subjekti qoftë ky person fizik apo subjekt tjetër, përballë ushtrimit të pushtetit. Interesat private nuk mundën veçse të individualizohen konkretisht përballë ushtrimit të një pushteti. Këta mund të përcaktohen vetëm duke ju referuar çdo interesi ose të mire të jetës individuale, familjare, ekonomike dhe sociale të çdo subjekti. Ndërkohë që për identifikimin e një interesi publik është referues ligji, dhe për interesin kolektiv interesat e qendrës përkatës, interesi vetjak nuk mund të individualizohet apriori, pasi edhe ky i fundit buron nga ligji.

Mbajtësit e interesave publike janë organet ose entet publike, të përfshira në organizimin publik, interesi publik i të cilëve derivon nga ligji. Mbajtësit e interesave kolektive janë qendrat organizative, të tipeve të ndryshme dhe natyrave juridike të ndryshme që grupet sociale i kanë dhënë. Mbajtësit e interesave private (qoftë dhe të shpërndarë) janë subjektet, sfera individuale e të cilëve preket. Nuk duhet harruar këtu që një organ apo ent publik mund të jetë mbajtës i një interesi privat në ato raste ku ai shfaqet si subjekt i të drejtës private.

Pra kemi tre kategori mbajtësish të interesave në hapësirën e një procedimi administrativ, organe publike dhe ente publik, qendra organizative të cilët mbrojnë interesa kolektive dhe subjekte private.

Mbajtësit e interesave private dhe kolektive, siç parashikohet shprehimisht nga norma të cilëve mund t'i shkaktohet një dëm nga procedimi, cilësohen, parimisht, me të gjitha

³⁵⁷ Irelli V.C., “*Corso di diritto amministrativo*”, G.Giappichelli Editore, Torino, 1997, faqe 455

qëllimet si mbajtës të interesave legjitime. E drejta e tyre për të marrë pjesë në procedim e ka burimin në interesin legjitim. Ata marrin pjesë në procedim nëse duan, për mbrojtjen e një interesi të vetin dhe personal të një situatë subjektive, e cila duhet të identifikohet rast pas rasti me interesat e përfshira në procedim.

Ndryshe paraqitet pozicioni i mbajtësve të interesave publike. Ata faktikisht, nuk janë mbajtës të asnjë interesi të vetin, por të interesave të kolektivit, mbrojtja e të cilëve i është besuar këtyre të fundit dhe që duhet ta mbrojnë. Përballë këtyre interesave, mbajtësit publik kanë detyrimin e pushtetit për të vepruar. Pikërisht, mbajtësit e këtyre të drejtave janë palë të detyrueshme në procedimin administrativ.

Në raste të caktuara dhe mbajtësit e interesave publike mund të jenë mbajtës të interesave legjitime. Kjo varet nga pozicioni i tyre përkundrejt organit administrativ procedues.

Në përfundim të kësaj analize është më e lehtë për të kuptuar përmbajtjen e nenit 44 të KPA i cili parashikon se:

“Çdokush që ka një interes të ligjshëm ka të drejtë të marrë pjesë në procedimin administrativ personalisht ose/dhe i përfaqësuar” apo parashikimin e bërë në nenin 47 të po të njëjtit ligj për të identifikuar personat të drejtat dhe interesat e ligjshme të të cilëve mund të preken si rezultat i veprimeve të ndërmarra gjatë procedimit.

Ligji ynë i njeh të drejtën mbajtësve të të drejtave dhe interesave të ligjshme, të cilët preken nga vendimet që merren gjatë procedimit, që jo vetëm të fillojnë një procedim, por dhe të marrin pjesë aktive në të. Natyrisht nisur dhe nga kuptimi i konceptit të interesit legjitim, legjislatori në mënyrë të qartë rendit disa nga të drejtat e përbashkëta, në nenin 45 të KPA, si psh shëndeti publik, arsimimi, trashëgimia kulturore, ambjenti si dhe në cilësinë e jetës.

Në mbrojtje të këtyre interesave mund të jenë të ndjeshëm individët, shoqatat. Një risi që parashikon ligji dhe që nuk gjendet në ligjet proceduriale administrative, është roli që mund të luajë Institucioni i Avokatit të Popullit³⁵⁸ gjatë një procesi vendimmarrës administrativ.

Natyrisht ligjvënësi e ka kufizuar të drejtën e fillimit të një procedimi apo të marrjes pjesë në të Avokatit të Popullit gjithmonë nën klauzolën e mbrojtjes së interesave të gjera. Por, duhet patur parasysh këtu që në bazë të Ligjit “Për Avokatin e Popullit”, ky institucion mund të vihet në lëvizje me ankesë të individit i cili mendon se i janë shkelur të drejtat ose me iniciativë për rastet e bëra publike, por gjithmonë me miratimin e palës së dëmtuar.

Pra nevojitet të kuptohet që pjesëmarrja e Avokatit të Popullit në një procedim administrativ do të kishte një qëllim të dyfishtë, nga njëra anë do të synonte të mbronte interesin e individit duke e parë këtë jo si një interes të një individi të vetëm, por si një interes të gjerë të një komuniteti më të madh, por nga ana tjetër do të kishte për qëllim implementimin e parimit të miradministrimit në veprimtarinë e organit të administratës.

³⁵⁸ Për më tepër referohu autorit E. Dobjani “E drejta administrative 1”, Perlat Voshtina, Tiranë 2007

Ndërkohë që neni 45 i KPA legjitimon si subjekte të cilët mund të fillojnë ose/dhe të marrin pjesë në një procedim dhe shoqatat që veprojnë në mbrojtje të interesave të gjera të publikut.

Është e qartë se kjo dispozitë ka për qëllim që të parashikojë forma pjesëmarrjeje dhe të kontrollit social që në momentin e hartimit të aktit, duke e shtrirë pjesëmarrjen në procedim edhe mbi këtë kategori subjektesh.

Dihet tashmë roli dhe impakti që krijon në ambjentin shoqëror organizatat jo fitimprurëse me veprimtarinë e tyre. Natyrisht që për organin procedues në momentin e paraqitjes së një pretendimi për të filluar një procedim apo për të marrë pjesë si palë e interesuar në një procedim tjetër, ky i fundit duhet të bëjë verifikimet e duhura lidhur me statutin e shoqatës, si dhe një ekzamimin të aktivitetit të zhvilluar për mbrojtjen e interesit për të cilin kjo shoqatë e konsideron të mbrojtur prej saj. Kjo mund të bëhet pra nga organi procedues pas depozitimit të statutit dhe aktit të themelimit të shoqatës konkrete.

Është e qartë se analogjia me procesin gjyqësor shfaqet në disa prej dispozitave të KPA³⁵⁹. Kjo është e evidente në faktin që palët e interesuara mund të marrin pjesë vetë ose/dhe të përfaqësojnë në një procedim³⁶⁰.

Fakti që dispozita e referuar parashikon se është një e drejtë e qytetarit, të përfaqësohet në një procedim administrativ, përbën një detyrim pozitiv për shtetin. Pikërisht kjo e drejtë nuk mund të garantohet plotësisht me parashikimin e mësipërm. Kjo pasi pamundësia financiare, si një nga shkaqet që mund të na çojnë në mosrealizimin e kësaj të drejte, nuk mund t'a privojë personin nga e drejta e tij për t'u përfaqësuar. Në këto kushte, pavarësisht se organi administrativ procedues mund t'i caktojë kryesisht një përfaqësues palës, e cila e kërkon këtë gjë, ai nuk ka mundësi që t'a argumentojë pagesën e caktuar. Për këtë nevojitet një plotësim i dispozitës me një pikë të veçantë, ku të parashikohet se, kjo çështje duhet të rregullohet me akt nënligjor, që më pas të vihen në lëvizje organet përkatëse për të nxjerrë aktet nënligjore.

A ka kufizime të shprehura në ligj ku organi pavarësisht se i ka identifikuar mund të mos i njoftojë palët e interesuara?

Për këtë çështje duhet të evidentojmë se, përveç rasteve të procedimeve të përjashtuara shprehimisht nga ligji³⁶¹, pra:

- kur çështja është sekrete dhe konfidenciale;
- dhe kur komunikimi mund të kompromentojë efektivitetin e procedimit,

për të gjithë procedimet e tjera organi kompetent duhet të njoftojë për fillimin e procedimit, palët e interesuara.

³⁵⁹ Shih Komentari i KPA faqe 100

³⁶⁰ Shih Nenin 44 të KPA

³⁶¹ Neni 47 i KPA parashikon se: *Fillimi i procedimit me nismën e administratës duhet t'i bëhet i ditur atyre personave të drejtat dhe interesat e ligjshme të të cilëve mund të preken si rrezultat i veprimeve të ndërmarra gjatë procedimit, kur këta persona mund të identifikohen.*

Administrata nuk është e detyruar të komunikojë me palët e interesuara në rastet kur çështja është sekrete ose konfidenciale, sipas klasifikimeve të bëra me ligj ose kur komunikimi mund të kompromentojë efektivitetin e procedimit"

Neni 47 përdor termin “*organi nuk është i detyruar*”. Në parantezë mund të themi se kjo çështje paraqitet në vlerësim të organit. Por ndërkohë dy klauzolat e ligjit janë të ndryshme.

Janë të qarta dhe të parashikuara me ligje të posaçme rastet kur një çështje do të konsiderohet sekrete dhe konfidenciale. Në këtë rast i referohemi Ligjit Nr.8457 datë 11.02.1999 “Për informacionin e klasifikuar sekret shtetëror” dhe Ligjin Nr.8517 Datë 22.07.1999 “Për mbrojtjen e të dhënave personale” etj³⁶². Sigurisht në një procedurë, e cila përpunon dokumente të klasifikuara apo që përbëjnë të dhëna personale të mbrojtura me ligj, organi e legjitimon mosverpimin e tij për të njoftuar palët e interesuara.

Çështja është delikate në rastin e dytë kur organit i duhet të argumentojë se komunikimi do të çënojë efektivitetin e procedimit

Si duhet kuptuar termi “efektivitet procedimi”?

Për të analizuar këtë term, do të ishte e njëjta gjë nëse do të përdornim fjalën “procedim i efektshëm”³⁶³. Efektiviteti i veprimtarisë konkrete administrative në kuptim dhe të dispozitës, nënkupton aftësinë konkrete të veprimtarisë administrative për të sjellë pasojat e duhura në mbrojtjen e interesave publike, të cilat i janë besuar³⁶⁴. Ky term nuk mund të përdoret në të njëjtën kohë me termin “Eficiencë”, që tregon një nocion më të gjerë për sa i përket funksionimit kompleks të aparatit administrativ .

Në Komentarin e KPA, autorët e tij arrijnë në konkluzionin se, duke qenë se rastet kur kompromentohet efektiviteti i procedimit nuk parashikohen shprehimisht në ligj, kjo gjë i lihet në diskrecion vetë administratës, dhe si pasojë kjo kategori e tretë rastesh mund të abuzohet nga ana e administratës³⁶⁵.

Duke ju referuar përsëri Komentarit, mund të pranojmë se, në rastet kur komunikimi me palët e interesuara shkakton shtyrjen e afateve të procedimit përtej kufijve të ligjshëm të parashikuar nga neni 49 i KPA (3 muaj) ose nga ligje të veçanta, duke kompromentuar kështu të drejtat e palëve të tjera në proces, kjo pa dyshim është çënim i efektivitetit të procedimit. Efektshmëria është një faktor, i cili padyshim ka lidhje me rezultatin final, pra akti të sjell pasojat e duhura në një kohë oportune.

Megjithëkëtë argumentim, që natyrisht do të ishte më mirë të përcaktohej nga vetë praktika e organeve të administratës, e vlerësuar gjithashtu për ligjshmëri dhe nga gjykata, mund të pranojmë se një element i efektshmërisë se një procedimi është shpejtësia e tij.

Nga ky arsyetim, nxjerrim si konkluzion se, gjatë ushtrimit të pushteteve në rastet e urgjencës, organi i administratës do të legjitimonte mosnjoftimin e palëve të interesuara. Kjo natyrisht nënkupton të drejtën e organit për të ndërhyrë për të evituar “*rrezikun e një dëmi të madh*”³⁶⁶. Lidhur me këtë Giannini³⁶⁷ i përkufizon si procedime të nevojshme ato

³⁶² Në kuadër të projektit të USAID dhe Institucionit të Avokatit të Popullit u hartuar një projektregullore tip për të drejtën për informim, e cila është pasqyruara në librin E. Dobjani, “E drejta administrative 1” ku jepet një kuadër ligjor për kufizimin e të drejtës për informim, kuadër i cili ka vlerë dhe në rastin konkret

³⁶³ Referuar Fjalorit të Gjuhës së sotme shqipe, termi “i efektshëm” nënkupton: “*qe sjell perfundimin e rrjedhimin e dëshiruar, i frytshëm, i vlefshëm*”, Fjalori i Gjuhës së sotme shqipe, Akademia e Shkencave të R.P.S. Shqiperise, Instituti i gjuhesise dhe i Letersise, 1984 faqe 254

³⁶⁴ Irelli V.C. “*Corso di diritto amministrativo*”, G.Giappichelli Editore, Torino, 1997, Fq.427

³⁶⁵ Shih Komentari i KPA, Faqe79

³⁶⁶ Irelli V.C., “*Corso di diritto amministrativo*”, G.Giappichelli Editore, Torino, 1997, Fq.433

procedime, të cilat e gjejnë shkakun e tyre në një rast urgjence. Duhet theksuar këtu se KPA, në nenin 9 pika 2, parashikon vlefshmërinë e akteve administrative të nxjerra në kundërshtim me dispozitat e kodit në rastet e gjendjes së jashtëzakonshme, kur pasojat që do të vijnë nga akti nuk mund të vijnë në asnjë mënyrë tjetër. Sigurisht, ligji ynë, i njeh gjithashtu subjektit, i cili është dëmtuar nga akti i nxjerrë, të drejtën e kompesimit.³⁶⁸

Pra, duke qënë se ka dhe një kuadër ligjor, i cili legjitimon tejkalimet ligjore në rast gjëndje të jashtëzakonshme, mund të themi gjithashtu se, në rastet kur një organ i administratës publike duhet të vihet në lëvizje për të nxjerrë një akt administrativ, i cili duhet të rregullojë një situatë urgjente, në mënyrë që të eliminojë dëmin më të madh. Në këto raste, efektiviteti i këtij procedimi është i lidhur me faktin që akti duhet të eliminojë pasojat që mund të vijnë nga situata e krijuar, dhe si pasojë logjike komunikimi mund të kompromentojë efektivitetin e procedimit.

Sa më sipër, jam e mendimit se njoftimi i palëve të interesuara në një procedim administrativ, është një detyrim i organit procedues, megjithatë konkretizimi i tij rast pas rasti duhet parë në lidhje me situatën reale të mbajtësve të të drejtave të ligjshme. Këta të fundit duhet të identifikohen me shumë kujdes nga ana e administratës dhe brenda mundësive që ka kjo e fundit. Natyrisht, në rast se subjektet janë të përcaktuar nga ligji në bazë e për zbatim të të cilit do të dalë akti dhe nga ana e administratës nuk bëhet njoftimi, akti i nxjerrë nga organi do të jetë i paligjshëm.

Nga ana e organit gjithashtu duhet parë me shumë kujdes aplikimi i rasteve të përjashtimit të palëve me qëllim që të mos kemi cenim të procesit në tërësi.

9.2.3 Momentet e ndërhyrjes së palëve të interesuara në një procedim administrativ. E drejta e shprehjes së palëve të interesuara.

KPA parashikon se në çdo fazë të procedimit, organi administrativ mund të kërkojë mendimet e palëve të interesuara. Natyrisht këto mendime duhet të depozitohen brenda një afati kohor të përcaktuar nga administrata³⁶⁹.

Në llogjikën e një procedimi administrativ, evidentojmë **tre momente** të ndërhyrjes së palëve të interesuara në një procedim administrativ:

1. Palë të interesuara, bëhen pjesë të procedimit **që në fillim të tij**;
2. Palë të interesuara, të cilat evidentohen gjatë procedimit administrativ si të tilla, të cilave u kërkohet dhënia e mendimeve apo paraqitja e provave apo fakteve të caktuara **gjatë fazës hetimore** dhe të dëgjohen para nxjerrjes së vendimit përfundimtar;
3. Palë të interesuara, të cilat nuk kanë qenë pjesë aktive gjatë fazës hetimore të procedimit administrativ, dhe që ushtrojnë vetëm të drejtën e dëgjimit **para nxjerrjes së vendimit përfundimtar** nga organi procedues.

Pra mendimi i palëve të interesuara, mund të kërkohet nga ana e organit administrativ procedues, deri në momentin e nxjerrjes së vendimit përfundimtar.

Pavarësisht nga momenti kur palët e interesuara bëhen pjesë aktive e procedimit administrativ, këto të fundit mund të refuzojnë bashkëpunimin në rast se ai shkakton:

³⁶⁷ Giannini M. S., "Diritto Amministrativo II", Giuffrè Editore, Milano, 1988

³⁶⁸ Ligji Nr.8510 date 15.07.1999 "Per pergjegjesisine jashtekontraktore te organeve te administrates shteterore", Fletore zyrtare Nr. 23/1999 .

³⁶⁹ Shih Neni 50 të KPA

- *shkelje të sekretit profesional,*
- *përhapje të të dhënave njohja me të cilat është ndaluar me ligj,*
- *njohja me të dhënat kompromentuese që lidhen me vetë palën e interesuar apo me bashkëshortin, prindin, vëllain, motrën e tij (saj);*
- *kur njohja me të dhënat që mund t'i shkaktojë palës së interesuar ose secilit prej personave të përmendur më sipër, humbje financiare apo jo financiare*³⁷⁰.

Me identifikimin e palëve të interesuara qoftë nëpërmjet ligjit apo dhe nëpërmjet veprimeve të vetë organit procedues, ky i fundit merr vendim për njoftimin e tyre.

Ky njoftim duhet të realizojë:

- *informimin e palës lidhur me organin administrativ që fillon procedimin,*
- *datën e fillimit të procedimit dhe;*
- *qëllimin e tij*³⁷¹.

Është e qartë se një njoftim i tillë ka karakter individual. Por vërehet se, norma nuk bën një parashikim në rastet kur numri i palëve të interesuara është i konsiderueshëm e për pasojë lipset të parashikohet jo njoftimi i drejtëpërdrejtë, por një mënyrë tjetër që të realizojë njoftimin e palëve. Sigurisht një nga format e njoftimit në këto raste është publikimi. Në këtë rast për analogji mund të zbatohen dispozitat e Kapitullit të III-të të KPA, konkretisht neni 60, ku parashikohen mënyra të njoftimit të akteve administrative³⁷². Kjo, pavarësisht nga fakti se në këtë rast, vendimi që nxjerr organi për njoftim nuk mund të përkufizohet si një akt administrativ në kuptimin e drejtëpërdrejtë të tij, është nja nga vendimet e ndërmjetme të cilët ndihmojnë ecurinë e procedimit.

Nga dispozitat ligjore konstatojmë se gjatë procedurës hetimore kufizimet që ekzistojnë për palët e interesuara janë të pakta.

Në këto kushte mund të arrijmë në konkluzionin se administrata është e prirur që palëve t'ju krijojë një terren të përshtatshëm dhe mundësi, qoftë në kohë e mjete, që të paraqesin pretendimet e tyre.

Kështu në rastet kur nevojitet paraqitja e informacionit ose e provave nga ana e palës së interesuar, pala njoftohet për këtë ose me shkrim ose gojarisht.³⁷³ Në qoftë se pala e interesuar nuk banon në lokalitetin ku ndodhet qendra e organit administrativ që zhvillon procedurën hetimore, me vendim të këtij organi njoftimi me gojë mund të bëhet me ndërmjetësinë e një organi tjetër, i cili ndodhet në vendbanimin e palës n.q.s vetë pala nuk preferon të paraqitet përpara organit kompetent³⁷⁴.

Në qoftë se palët e interesuara nuk i përgjigjen njoftimit, i cili fton të ushtrojnë secilën nga të drejtat e parashikuara më sipër, administrata mund të bëjë një njoftim të ri ose të ndërpresë procedimin kur një gjë e tillë nuk kompromenton ndonjë interes publik.

Në këtë moment del diskrecioni i organit, pasi ky i fundit mund të ndërpresë procedimin ose mund t'i kërkojë vetë provat dhe faktet për të dhënë një vendim përfundimtar. Kjo natyrisht për të garantuar paanshmërinë dhe mirëfunksionimin e administratës, pasi në rast se ai vlerëson se informacioni apo dokumentet e kërkuara nga palët janë të

³⁷⁰ Shih Neni 83 pika 2, të Kodit të Procedurave Administrative

³⁷¹ Shih Neni 47 pika 3 i Kodit të Procedurave Administrative

³⁷² Shih Nenin 60 te Kodit te Procedurave Administrative

³⁷³ Shih Neni 82 të Kodit të Procedurave Administrative

³⁷⁴ Po aty

domosdoshme për shqyrtimin e pretendimit të ngritur nga vetë palët, procedimi pezullohet deri në sigurimin e informacionit dhe për këtë njoftohet dhe pala e interesuar. Por, pavarësisht se palët nuk i përgjigjen njoftimit të bërë nga organi i administratës në rastet kur ndërprerja e procedimit nuk kompromenton ndonjë interes publik, administrata ka diskrecionin që të vazhdojë procedimin deri në vendimmarrje.

9.2.4 E drejta e shprehjes së palëve të interesuara

Sanksionimi me ligj, i parimit të pjesëmarrjes së palëve si një parim kryesor të procedimit administrativ, ka patur si qëllim, që t'i krijojë këtyre të fundit një hapësirë të konsiderueshme **pjesëmarrjeje** dhe **dëgjimi** gjatë zhvillimit të procedimit administrativ.

Qëllimi i pjesëmarrjes së palëve të interesuara në procedimin administrativ është që ata të paraqesin fakte dhe argumenta për të mbrojtur pretendimet e tyre, me fjalë të tjera të dëgjohen dhe thëniet e tyre të merren në konsideratë nga ana e organit vendimmarrës.

E drejta e palëve të interesuara për t'u dëgjuar ka një shpjegim të dyfishtë:

Së pari, është pjesë e të drejtës së personave privatë për një gjykim të drejtë në rastet kur një autoritet administrativ ndërmerr një procedurë administrative, e cila mund të prekë sadopak të drejtat dhe interesat e tij;

Së dyti, ka rëndësi për faktin se e ndihmon organin që të nxjerrë një akt sa më të drejtë, pra të bëjë më të mirën e mundshme, pasi vetëm në këtë mënyrë akti do të bazohet në fakte dhe argumenta të vërtetuar.

Në analizë të kësaj çështje janë nenet 93-96 të KPA.

Neni 93 I KPA parashikon se:

1. *Pas përfundimit të procedurës hetimore, me përjashtim të rasteve të parashikuara në nenin 96, palët e interesuara kanë të drejtë të shprehen përpara marrjes së vendimit përfundimtar.*
2. *Organi që zhvillon procedurën hetimore vendos rast pas rasti nëse palët e interesuara do të shprehen me shkrim apo me gojë.*

Sa më sipër, konstatojmë se KPA, pavarësisht se ka titull të nënseksionit III “Dëgjimi i palëve të interesuara”, trajton të drejtën e shprehjes por me kufizimet e parashikuara në nenin 96 të tij.

Format e shprehjes, si në të gjithë modelet e marra, janë dy, me shkrim ose me gojë, e lënë kjo në diskrecion të plotë të organit procedues.

Në fakt nëse flasim për të drjetë dëgjimi nënkuptojmë pa dyshim të shrehurin me gojë. Por duke patur në konsideratë faktin se infastruktura e organit mund të mos bëjë të mundur realizimin e të drejtës së shprehurit me gojë, ligji ka vendosur pikërisht këtë klauzolë.

Neni 94 i KPA rregullon modalitetet e të shprehurit me shkrim.

Kjo dispozitë parshikon se:

1. *Në ato raste kur organi që zhvillon procedurën hetimore vendos t'u kërkojë palëve të interesuara të shprehen me shkrim, palët njoftohen për të paraqitur letrën përkatëse përpara jo më pak se 10 ditësh.*

2. *Njoftimi duhet të përmbajë të gjithë informacionin e nevojshëm në mënyrë që palët e interesuara të kuptojnë se çfarë është e rëndësishme për marrjen e vendimit. Njoftimi duhet të përmbajë gjithashtu kohën dhe vendin se ku mund të konsultohet dosja përkatëse.*
3. *Në përgjigjen e tyre, palët e interesuara mund të shprehen për ato çështje që përbëjnë objektin e procedimit, të kërkojnë marrjen e masave të tjera dhe të bashkangjisin dokumente.*

E rëndësishme është që në dispozitat që rregullojnë mënyrën e njoftimit dhe të formës së shprehjes së pretendimeve përfundimtare nga palët e interesuara, qoftë kur palët e interesuara do të shprehen me shkrim, qoftë kur ato do të shprehen me gojë, ligji parashikon njoftimin, i cili i komunikohet atyre. Ky njoftim duhet të përmbajë të gjithë informacionin e nevojshëm në mënyrë që palët e interesuara të kuptojnë se çfarë është e rëndësishme për marrjen e vendimit. Njoftimi duhet të përmbajë gjithashtu kohën dhe vendin se ku mund të konsultohet dosja përkatëse në mënyrë që e drejta e dëgjimit të jetë efektive.

Natyrisht modalitetet e të shprehurit me gojë paraqiten të ndryshme. Ato rregullohen nga neni 95 i KPA, i cili parashikon se:

1. *“Në ato raste kur organi që zhvillon procedurën hetimore vendos tu kërkojë palëve të interesuara të shprehen me gojë, ai cakton një datë për takim me palët jo më herët se 8 ditë nga njoftimi.*
2. *Në seancat ku palët shprehen me gojë mund të diskutohen të gjitha çështjet që kanë rëndësi për marrjen e vendimit, qofshin ato ligjore apo të faktit.*
3. *Mosparaqitja e palëve të interesuara nuk e justifikon shtyrjen e seancës, me përjashtim të rastit kur palët paraqesin arsye përpara fillimit të seancës.*
4. *Në seancat ku palët e interesuara shprehen me gojë, mbahet procesverbal në të cilin përmbledhen të gjitha pretendimet e palëve të interesuara, të cilat mund t'i shtojnë procesverbalit edhe dokumente të shkruara, qoftë gjatë zhvillimit të seancës, qoftë më vonë”*

Element tjetër i rëndësishëm në funksion të të drejtës së dëgjimit, është **afati** që këtyre subjekteve u lihet kohë në dispozicion për përgatitjen për të shprehur pretendimet e tyre përfundimtare.

A ka kufizime në ligj lidhur me të drejtën e shprehjes?

Siç është përmendur dhe më lart në fazën vendimore dhe pikërisht para se organi të

shprehet me vendim, palët e interesuara ndeshen me kufizime për të ushtruar të drejtën e shprehjes.

I referohemi në këtë moment përmbajtjes së nenit 96 të KPA ku parashikohet se: *“Palët e interesuara nuk mund të shprehen në rastet e mëposhtme:*

- a) *kur marrja e vendimit është urgjente.*
- b) *kur është e qartë se një masë e tillë do të kompromentonte ekzekutimin e vendimit.*

Rastet e përmendura në shkronjat a) dhe b) të pikës 1 të këtij neni rregullohen me akte nënligjore.

Në analizë të parashikimit të bërë në këtë nen shtrohet pyetja, *a mund të kufizohet respektimi i një të drejte të tillë?*

Nisur nga neni 33 i Kushtetutës në të cilin parashikohet se:

“Kushdo ka të drejtë të dëgjohet para se të gjykohet. Nga kjo e drejtë nuk mund të përfitojë personi që i fshihet drejtësisë”, derivon dhe kuptimi që Kushtetuta jonë i jep këtij parimi³⁷⁵.

Por vërejmë se, pavarësisht nga kjo, dispozita parashikon një kufizim të të drejtës së dëgjimit. Sipas nenit 17 të Kushtetutës, i cili parashikon se :

“Kufizime të të drejtave dhe lirive të parashikuara në këtë Kushtetutë mund të vendosen vetëm me ligj për një interes publik ose për mbrojtjen e të drejtave të të tjerëve. Kufizimi duhet të jetë në përpjestim me gjendjen që e ka diktuar atë”,

Konstatojmë së Kushtetuta përvijon disa kërkesa, të cilat duhet të respektohen nga legjislatori në radhë të parë dhe më pas nga vetë organi gjatë veprimtarisë konkrete. Këto kërkesa kanë të bëjnë me parashikimin me ligj të kufizimeve, pra për një interes publik ose për mbrojtjen e të drejtave të të tjerëve. Por kufizimi duhet të jetë gjithashtu në përpjestim me gjendjen që e ka diktuar atë, pra kërkohet në çdo rast respektimi i parimit të proporcionalitetit.

Lidhur me faktin nëse kjo dispozitë është konform kushtetutës apo jo, kjo është një çështje që është në juridiksionin e Gjykatës Kushtetuese. Megjithatë studiues të së drejtës administrative dhe kushtetuese, gjithmonë pa paragjykuar, argumentojnë se, në mënyrën se si është formuluar dispozita konkrete, ajo përbën në vetvete një kufizim në të drejtën e individit.

Duke i bërë një interpretim literal dispozitës, rezulton se përderisa sipas Kushtetutës kufizimi i të drejtave lejohet kur bëhet me ligj dhe meqenëse kjo është një dispozitë ligjore, atëherë kufizimi është i pranueshëm. Problemi shtrohet se në çfarë mase kanë zënë vend në dispozitën konkrete interesi publik dhe respektimi i parimit të proporcionalitetit, përse i përket faktit të kufizimit të të drejtës së shprehjes në ***rastet e urgjencës dhe kompromentimit të ekzekutimit të vendimit***.

Në këtë rast do të ishte më e drejtë që ligji shprehimisht të parashikonte rastet e urgjencës, si dhe të kompromentimit të ekzekutimit të vendimit, në mënyrë që këto kufizime të mos bien ndesh me Kushtetutën. Kjo për faktin në rast se rregullimin e detajuar të këtyre dy momenteve do ta bënte një akt nënligjor, kjo do të bënte të diskutueshme dispozitën konkrete, lidhur me përputhjen e këtij të fundit me Kushtetutën. Në se nëpërmjet akteve nënligjore do të parashikoheshin raste të tilla, që në fakt përbëjnë kufizime në të drejtën për t'u shprehur, atëherë çështja mund të ndërlikohej më tej në kuptim të nenit 17 të Kushtetutës, i cili kërkon që këto kufizime të vendosen vetëm me ligj³⁷⁶.

Gjithashtu organi që zhvillon procedurën hetimore mund të mos i lejojë palët e interesuara të shprehen në rastet e mëposhtme:

³⁷⁵ Shih Komentari i Kodit të Procedurave Administrative faqe, 212

³⁷⁶ Shih Komentari i Kodit të Procedurave Administrative, faqe 213

1. *Në qoftë se palët e interesuara kanë pasur rast t'i japin mendimet e tyre për çështjet që kanë rëndësi për marrjen e vendimit gjatë zhvillimit të procedimit dhe mbi bazën e provave ekzistuese,*
2. *Në qoftë se informacioni i paraqitur gjatë procedimit të çon drejt një vendimi në favor të palës së interesuar.*

Përmbajtja e kësaj dispozite tregon për një procedim, i cili është përvijuar në favor të palës së interesuar, e cila mund t'i ketë paraqitur gjatë procedimit mendimet e saj ose organi ka vlerësuar se akti i nxjerrë është në favor të palës së interesuar. Kështu dëgjimi i tyre do të konsiderohej zgjatje e paarsyeshme e procedurave.

Si konkluzion, mund të themi që **respektimi i parimit të pjesëmarrjes së palëve të interesuara** në procedimin administrativ dhe **dëgjimi i tyre** në këtë proces, janë dy nga shtyllat pa të cilat procedimi administrativ do të zhvillohej në zbrazëti dhe aktet e tij nuk do të përshtateshin me realitetin ekzistues, realitet i cili përçohet në procedim kryesisht nga palët e interesuara.

9.3 Jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese dhe e GJED lidhur me të drejtën e shprehjes gjatë procedurave administrative.

Pas analizës së dispozitave të KPA që rregullojnë të drejtat e palëve të interesuara në procedimin administrativ para nesh shtrohet pyetja a janë këto dispozita në koherencë të plotë me zhvillimet në jurisprudencë pra me interpretimet që gjykata i bën këtij parimi? Në dispozitat e analizuara konstatojmë së pari një terminologji jo të drejtë. Dispozita analizon të drejtën e shprehjes. Realisht në një procedim administrativ, sidomos në procedimet disiplinore, bëhet fjalë për të drejtën e dëgjimit dhe të mbrojtjes së palës së interesuar. Kur flasim për të drejtë mbrojtje jemi para një ridimensionimi të tij dhe kufizimeve të parashikuara në ligj. Ky ridimensionim duhet të ketë një impakt dhe gjatë kontrollit gjyqësor.

Gjykata jonë kushtetuese ka patur disa vendime, në të cilat ajo ka arsyetuar lidhur me impaktin që ka në një vendimmarrje të caktuar mosrespektimi i parimit të dëgjimit. Por natyrisht nuk e ka parë çështjet në kontekstin e të drejtës së mbrojtjes.

Kështu Gjykata Kushtetuese në vendimin Nr.17 /2004377 me kërkues M.M. me objekt, “Shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën e Vendimeve Nr.130 datë 27.05.2002 të Këshillit të Lartë të Drejtësisë dhe Nr.83 datë 18.11.2002 të Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë,” Gjykata Kushtetuese ka vendosur, se vendimi i Këshillit të Lartë të Drejtësisë, në referencë të rregullave procedurale që parashikohen për zhvillimin e procedimit disiplinor ndaj gjyqtarit, si dhe të konceptit kushtetues të individit për të gëzuar një proces të rregullt ligjor, ka shkelur të drejtën e kërkueses për t'u dëgjuar dhe mbrojtur në kuptim të nenit 42 të Kushtetutës dhe të nenit 6 të KEDNJ.

Në këtë çështje, Gjykata Kushtetuese nisur nga kuptimi kushtetues që i është dhënë të drejtës për një proces të rregullt ligjor është shprehur se:

“..... në referencë të rregullave procedurale që parashikohen për zhvillimin e procedimit disiplinor ndaj gjyqtarit si dhe të konceptit kushtetues të individit për të gëzuar një proces

³⁷⁷ Shih Vendimin e Gjykatës Kushtetuese Nr.17 date 12.11.2004, botuar ne Fletoren Zyrtare Nr.89, faqe 6374.

të rregullt ligjor, Këshilli i Lartë i Drejtësisë ka shkelur të drejtën e kerkueses për t'u dëgjuar dhe mbrojtur në kuptim të nenit 42 të Kushtetutes dhe të nenit 6 të KEDNJ. Në rastin konkret, nuk kanë ekzistuar rastet e parashikuara në nenin 96 të KPA. Në të njëjtën kohë në këtë çështje Gjykata Kushtetuese është nisur nga kuptimi kushtetues që i është dhënë të drejtës për një proces të rregullt ligjor. Jurisprudenca e GJEDNJ dhe në veçanti ajo shqiptare, kanë pranuar se elementët thelbësorë të kësaj të drejte zbatohen si për procedurat gjyqesore, ashtu edhe për procedurat parlamentare dhe ato administrative. E drejta për një proces të rregullt ligjor paraqitet si një garanci për shtetasin kundër veprimeve të padrejta të organeve të pushtetit, si dhe përbën njëkohësisht një detyrim për këto që të mos çenojnë të drejtat dhe liritë e shtetasve pa u siguruar respektimi i procedurave të rregullta ligjore'

Në vendimin interpretues nr.75/2002, Gjykata Kushtetuese shprehet se njohja paraprake e personit, ndaj të cilit kërkohet të merret masa e shkarkimit, me materialet që e ngarkojnë atë me përgjegjësi, respektimi i të drejtës për t'u dëgjuar dhe mbrojtur, si me anën e dhënies së sqarimeve paraprake ashtu dhe gjatë shqyrtimit të çështjes, janë disa nga elementet bazë që garantojnë të drejtën kushtetuese të cilitdo për një proces të rregullt, si një e drejtë themelore, cënimin e së cilës, jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese e ka identifikuar në çdo rast, si shkelje të Kushtetutës.

Në vijim të paraqitjes së jurisprudencës së Gjykatës Kushtetuese, në vendimin Nr.76/2002 ajo shprehet se:

“...Kuvendi, gjatë procedurës së ndjekur për shkarkimin nga detyra të Prokurorit të Përgjithshëm nuk i është përmbajtur pikërisht respektimit të këtyre standarteve. Kështu, Kuvendi i ka konsideruar të mirëqëna të gjitha akuzat e drejtuara ndaj kërkuesit, duke u mbështetur vetëm në diskutimet e deputetëve, pa argumentuar shkeljet konkrete, pa njoftuar rregullisht kërkuesin për përmbajtjen e materialit në ngarkim të tij, pa i dhënë kohën e nevojshme për përgatitjen e mbrojtjes dhe pa e dëgjuar atë për të parashtruar prapësimet rreth këtyre akuzave.”

Gjithashtu Gjykata kushtetuese në vendimin nr 21/2008

“Duke u nisur sa më sipër, Gjykata Kushtetuese arrin në përfundimin se Komisioni Hetimor nuk i ka mohuar kërkuesit të drejtën për t'u njohur me materialet e shqyrtuara nga Komisioni dhe as të drejtën për të marrë pjesë në mbledhjet e Komisionit, për të paraqitur provat e veta dhe për të provuar pretendimet e tij. Në respektim të Rregullores së Kuvendit, të Ligjit nr.8891, datë 02.05.2002 “Për organizimin dhe funksionimin e Komisioneve Hetimore të Kuvendit”, si dhe të rregullave të Kodit të Procedurës Penale, kërkuesi duhej t'i përgjigjej ftesës që i bëri Komisioni Hetimor për t'u dëgjuar prej këtij të fundit, ku do të njëhej më mirë dhe me provat e administruara nga Komisioni. Jo vetëm kaq, por ai ishte i njohur më parë me shkaqet e problemet për të cilat grupi nismëtar i deputetëve do të bënte hetime dhe lidhur me këto, edhe me një pjesë të mirë të dokumenteve mbi të cilat ky grup i bazonte shkaqet për shkarkim”

GJED e ka lidhur në mënyrë organike të drejtën e palës për t'u informuar në mënyrë të plotë, me dokumentacionin që lidhet më të, për garantimin e të drejtës së mbrojtjes. Të

njëjten gjë ka bere dhe GJK. Pra nëse subjekti argumenton se ai nuk ka marrë dijëni lidhur me një dokument dhe kjo padijeni sjell një impakt të drejtëpëdrejtë në cilësinë e mbrojtjes, atëherë kjo shkelje nuk mund të *riparohet* nga gjykata gjatë procedurës së kundërshtimit të aktit pasi është një çështje administrative.

Në vijim po ju paraqes një nga vendimet më të rëndësishme të GJED për këtë çështje. GJED-ja në çështjen nr.110/10, *Solvay v Komisionit* ka vendosur anulimin e Vendimit të Komisionit European të datës 13 Dhjetorit 2000, 2003/5/EC, lidhur me procedimin bazuar në nenin 81 të Traktatit. Në këtë vendim, GJED jep disa arsyetime të rëndësishme përse i përket të drejtës së dëgjimit si një komponent mjaft i rëndësishëm i të drejtës së mbrojtjes.

Arsyetimi i gjykatës:

“.....Të drejtat e mbrojtjes janë të drejtat themelore të cilat formojnë një pjesë integrale të parimeve të përgjithshme të ligjit që Gjykata garanton (Vendimi i datës 7 janar 2004 në rastet bashkuan C-204/00 P, C-205/00 P, C-211 / 00 P, C-213/00 P, P C-217/00 dhe Çështjet e bashkuara-219/00 P Aalborg dhe Portland. / ECR. I-123, paragrafi 64).

Respektimi i të drejtës së mbrojtjes gjatë një procedimi para Komisionit, në lidhje me vendosjen e një gjobe kundrejt një kompanie për shkelje të ligjit të konkurrencës, kërkon që vendimmarrja në fjalë të jetë e bazuar në fakte e njohura dhe në dokumentacionin ku Komisioni është bazuar dhe ku ka mbështetur pretendimet e tij se ka shkelje të Traktatit (vendimi *Aalborg Portland dhe të tjerë kundër Komisionit*. Këto të drejta janë të parashikuara në neni 4/2 shkronja. a) b) të Kartës së të Drejtave Themelore të Njeriut.

E drejta e aksesit në dokumentacion do të thotë që Komisioni t'i japë subjektit në fjalë mundësinë të shqyrtojnë të gjitha dokumentet në dosjen hetimore që mund të jenë relevante për mbrojtjen e tij. Këto dokumente përfshijnë, ato që lidhen apo nuk lidhen me të, pa cënuar sekretet tregtare të subjekteve të tjera, dokumente të brendshme të Komisionit dhe çdo informacion tjetër i konsideruar konfidencial (Çështja *Limburgse Vinyl Maatschappij* dhe të tjerë. kundër Komisioni, paragrafi 315, dhe *Aalborg Portland kundër Komisionit*, paragrafi 68).

Shkelja e së drejtës së aksesit në dokumentacion gjatë procedurës para se vendimi të miratohet, mund të çojë në parim, anulimin e këtij vendimi, nëse subjekteve ju është cënuar e drejta e dëgjimit (*Limburgse Vinyl Maatschappij dhe të tjerë. kundër Komisionit*, cituar më sipër., paragrafi 317).

Në këtë rast, shkelja e ndodhur nuk mund të rregullohet duke lejuar akses gjatë procedurës gjyqësore (Çështja *Limburgse Vinyl Maatschappij dhe të tjerë kundër Komisionit*, cituar më sipër., Paragrafi 318).

Në të vërtetë, shqyrtimi gjyqësor i kufizuar në objektin e kërkesës së depozituar, nuk ka për objekt dhe as efekt të zëvendësojë hetimin e plotësuar gjatë praktikës së një procedimi administrativ. Njohja me vonesë e disa dokumentave të lidhura me aktin nuk ka të bëjë me faktin se në cilën situatë do të gjëndeje subjekti dhe organi, por ka lidhje vetëm me faktet që duhet t'i parashtroheshin institucionit (shih *Aalborg Portland dhe. / Komisioni*, cituar më lart., paragrafi 103, dhe rastet e cituara aty).

Në qoftë se jemi para situatës kur subjekti është njohur me dokumentacionin gjatë procesit gjyqësor, nuk është e detyrueshme për atë të provojë që mosnjohja me dokumentacionin do të sillte një vendim tjetër, por të argumentojë se ato dokumente do të

ishin të dobishme për mbrojtjen e tij (Vendimi i 2 tetor 2003 në Rasti C-199/99 P Corus MB kundër Komisioni, ECR I-11.177, paragrafi 128; Vinyl Limburgse Maatschappij dhe të tjerë. / Komisioni, cituar më sipër., paragrafi 318, dhe Aalborg dhe Portland.kundër Komisionit, cituar më sipër., paragrafi 131)...”

9.4 Përfundime

Gjatë procedimit administrativ, procesi i të provuarit nënkupton, **paraqitjen e fakteve dhe të provuarit e vërtetësisë së tyre.**

Në këtë proces, palët e interesuara paraqesin dokumenta ose mendime, si dhe i kërkojnë në të njëjtën kohë organit të sigurojë provat që nevojiten për marrjen e vendimit përfundimtar³⁷⁸.

Pra, rezulton se roli i palëve në procesin vendimor është mjaft i rëndësishëm. Barra e provës për faktet e pretenduara bie mbi palët e interesuara, pavarësisht nga detyrimi që ka administrata për të qenë aktive në procesin e kërkimit dhe të njohjes me faktet që lidhen me procedimin.

Duke patur parasysh rolin që ka organi administrativ, ky i fundit i kërkon palëve të interesuara paraqitjen e informacioneve, dokumentave ose objekteve, të cilat i nënshtrohen inspektimit, si dhe çdo forme tjetër hetimi për të provuar pretendimet³⁷⁹

Sipas legjislationit tonë, vihet re se, procedura administrative ka shumë elementë ngjashmërie me procedurën civile. Pra kemi ballafaqim faktesh konkrete; informacione të provuara apo dokumentet të shkruara, vërtetësia e të cilëve provohet me metodat e njohura të inspektimit apo forma të tjera hetimi që natyrisht janë ato që përdoren dhe në procedurë civile.

KPA, nëpërmjet dispozitave të tij, të cilat favorizojnë pjesëmarrjen e palëve të interesuara në procedim, ka për qëllim që të rrisë efektivitetin e veprimtarisë administrative, si dhe të ndihmojë në gjetjen e zgjidhjeve që do të sjellin qëllimin e duhur.

Pra pushteti administrativ ushtrohet përmes një ballafaqimi dhe bashkëpunimi dinamik të interesave të privatëve, ballafaqim i cili realizohet pikërisht në procedimin administrativ³⁸⁰.

Lidhur me këtë problematikë, jam e mendimit se lënia në diskrecion të organit procedues të identifikimit të palëve të interesuara, pa dhënë asnjë klauzolë të pasqyrimin të përpjekjeve të organit, mund të sjellë padushim dhe cënim të kësaj të drejtë. Për këtë arsye shpreh mendimin se dispozitat tona ligjore kërkojnë **një parashikim më të qartë të veprimeve që duhet të ndërmerret organi në momentin e fillimit të procedimit.**

Gjithashtu njoftimi i palëve të interesuara në një procedim administrativ është një detyrim i organit procedues, megjithatë konkretizimi i saj rast pas rasti duhet parë në lidhje me situatën reale të mbajtësve të të drejtave të ligjshme. Këta të fundit duhet të identifikohen me shumë kujdes nga ana e administratës dhe brenda mundësive që ka kjo e fundit.

Përgjashtimet e parashikuara në KPA lidhur me mosnjoftimin e palëve të interesuara duhet të artikulohen qartë pasi lënmë vënd për abuzivitet.

³⁷⁸ Shih Neni 83 pika 1 të KPA

³⁷⁹ Shih Nenin 81 të KPA

³⁸⁰ Po aty

Dispozitat ligjore realisht pasqyrojnë faktin se administrata është e prirur që palëve t'ju krijojë një terren të përshtatshëm dhe mundësi, qoftë në kohë dhe mjete, që të paraqesin pretendimet e tyre.

Një çështje mjaft delikate janë pikërisht rastet se kur palëve të interesuara i mohohet e drejta për t'u shprehur. Nga mënyra se si janë formuluar ato përbëjnë shkelje dhe mosgarantim të të drejtës për t'u shprehur dhe të drejtës së mbrojtjes në një procedurë administrative.

Në fakt është për t'u diskutuar gjithashtu fakti se a është e mundur që gjykata të mund të riparojë gjithashtu dhe cënimin e të drejtës së mbrojtjes në procedurat administrative. Kjo pasi neni 40 pika 4 e Ligjit Nr. 49/ date 03.05.2012 "Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative" parashikon se: *"Gjykata vendos rrëzimin e padisë dhe kur vlerëson se, pavarësisht shkeljeve procedurale të konstatuara të veprimtarisë administrative, pasojat do të ishin të njëjta"*.

X. PJESËMARRJA E PUBLIKUT NË VENDIMMARRJEN ME KARAKTER NORMATIV.

10.1 Instituti i pjesëmarrjes së publikut, rëndësia e tij.

Aktualiteti shqiptar por jo vetëm ai, në tërësi ai global, na bëjnë të mendojmë thellë se rreziqet dhe qeverisja nuk janë dy koncepte të ndara. Natyrisht në rast se flasim për rreziqet që ekzistojnë për komunitetin në tërësi, nga mënyra e qeverisjes, sigurisht mund të themi se kemi të bëjmë me dy koncepte të ndërthurura me njëra-tjetrën. Janë prezentë sot diskutimet rreth zhvillimeve të teknologjisë lidhur me atë se sa publiku merr dijeni për realitetin vendimmarrës qeverisës dhe sa bëhet aktivë në këtë proces. Për të analizuar drejt këtë proces se sa praktikisht pjesëmarrja e publikut ndikon, kryesisht në çështje të tilla si shëndeti, siguria, mjedisi etj, duhet të kihet në konsideratë vështirësitë që ekzistojnë për realizimin e këtij procesi. Ky i fundit lidhet ngushtësisht me ndryshimin gjerësisht të mentalitetit, rritjes të profesionalizimit në praktikën institucionale si dhe më kryesorja parashikimin dhe implementimin e instrumenteve të rinj proceduralë.

Kjo analizë tenton të parashtrijë disa argumente lidhur me rëndësinë e pjesëmarrjes së publikut në vendimmarrjen me karakter normativë, se sa ky proces duhet të jetë i rregulluar shprehimisht nëpërmjet të drejtës pozitive, duke formuluar në të njëjtën kohë disa konkluzione në përmirësim të standardeve të pjesëmarrjes në realitetin shqiptar.

10.1.1 Pse është e rëndësishme pjesëmarrja dhe a është ajo e vetmja mënyrë e “komunikimit” me publikun në një vendimmarrje?

Demokracia e shekullit të 21 do të thotë më shumë se proces zgjedhor ku populli me anë të votës të zgjedh liderin e tij. Demokracia bashkëkohore kërkon që autoritetet publike të konsultohen vazhdimisht me publikun për vendimet që ata synojnë të marrin duke zhvilluar atë që quhet “demokraci me pjesëmarrje”. Pjesëmarrja e publikut nënkupton një *proces të hapur nëpërmjet të cilit, individët ose grupet e individëve të përzgjedhur, mund të shkëmbejnë mendimet e tyre dhe të ndikojnë në procesin vendimmarrës*. Natyrisht, ky proces përfshin në të individë, të cilët duke menduar, duke vendosur dhe duke planifikuar, luajnë një rol, që ndryshojnë dhe që influencojnë në procesin e vendimmarrjes. Është për t'u vënë në vëmendje se kur përmendim termat “publik” dhe “komunitet” janë e njëjta gjë. Në realitet këto dy terma mund të përdoren duke i shkëmbyer me njëri tjetrin ashtu si dhe në realitet ndodh kështu.

Të mirat bazike, të cilat vijnë nëpërmjet pjesëmarrjes, kanë të bëjnë me faktin se vendimet e marra nga subjektet, të cilët do të preken drejtpërdrejtë nga ato, natyrisht janë më të mira se ato të marra nga të tjerë, të cilët nuk kanë lidhje me to. Pa mohuar faktin e rëndësishëm që pjesëmarrja është një e drejtë themelore e individit, mund të theksojmë gjithashtu se njohuritë e marra nëpërmjet pjesëmarrjes mund të shtrihen dhe në aspekte të tjera të jetës së pjesëmarrësve.

Një pjesëmarrje e suksesshme e publikut duhet të bazohet në:

-Një kornizë kushtetuese, e cila të këtë të përcaktuar qartë pjesëmarrjen e publikut. Kjo pasi vetëm nëpërmjet një kuptimi të përbashkët e të qartë, në mes të politikanëve dhe

qytetarëve, mundet që pjesëmarrja e publikut të arrijë potencialin e vet demokratizues.

-Një qasje sistematike e metodave të pjesëmarrjes publike duke zgjedhur metodat më të përshtatshme dhe efektive.

-Vlerësim rigoroz të pjesëmarrjes në praktikë për të zhvilluar një kulturë të të mësuarit në lidhje me pjesëmarrjen dhe përparimin sistematik të metodave të pjesëmarrjes.

Pjesëmarrja publike është një proces diskutimi, në të cilin të interesuarit ose individët e prekur, shoqëria civile dhe organet e administratës publike përfshihen në procesin vendimmarrës para se të merret një vendim politik. Me të qenit diskutues, ne duhet të kuptojmë një proces debati, të bazuar në dhënien dhe marrjen e arsyeve të zgjedhjeve. Pjesëmarrja e publikut njih pluralizmin e qëllimeve dhe vlerave, aftësinë bashkëpunuese në zgjidhjen e problemeve. Lidhja që ekziston, midis diskutimit dhe pjesëmarrjes, është i lidhur me konceptin radikal të demokracisë i shprehur nga Cohen/Fung (2004)³⁸¹. Pjesëmarrja në këtë kuptim ka për qëllim që të plotësojë metodat konvencionale të procesit vendimmarrës, në të cilin përfaqësuesit e zgjedhur marrin vendime bazuar në mënyre të njëanshme në perceptimet e tyre individuale. Për këtë, duhet të argumentojmë se, pjesëmarrja e publikut, më shumë se në ato vendime në të cilat ka interesa të kundërta, duhet të merret në konsideratë sidomos për të ruajtur harmoninë sociale në ato raste kur angazhimi i burimeve kërkon një përgjigje kolektive. Për vendimmarrjet e tjera, pjesëmarrja mund të limitohet duke votuar përfaqësues, duke ndikuar në opinionin publik dhe natyrisht duke protestuar. Pjesëmarrja e publikut, përveçse një shtojcë e procesit përfaqësues mund të shërbejë si një antidotë e politikaneve dhe mund të llogaritet si mbipeshë e ndikimit të fuqishëm të lobimit. Ajo mund të ofrojë gjithashtu një mënyre efektive për të mbizotëruar mendimi i qytetareve përballë këtyre forcave realisht të fuqishme.

Duhet theksuar se, diskutimi në modelin e pjesëmarrjes së publikut, vendos në një nivel të lartë angazhimin e qytetarëve. Por, duhet të kihet parasysh se diskutimi është i nevojshëm në qoftë se pjesëmarrja e publikut nevojitet për të bërë një ndryshim në mënyrën me të cilën qytetarët mendojnë lidhur me rolin që ata kanë në demokraci. Diskutimi kërkon më shumë se sa të japësh opinionin tënd apo të ngarkosh dikë për ta bërë këtë, ai përfshin mundësinë për të ndryshuar mendësinë e gjithsecilit prej nesh.

Në qoftë se do të tentojmë të parashtrijmë disa rregulla, të cilat janë të lidhura ngushtë në funksion të pjesëmarrjes, do të nënvizionim këtu;

- informimin e publikut,
- organizmin e konsultimeve dhe,
- pjesëmarrja aktive në proces.

Informimin i publikut

Pjesëmarrja e publikut natyrisht sigurohet plotësisht në qoftë se publiku është i mirëinformuar. Kur qytetarët janë të mirëinformuar atëherë dhe pjesëmarrja e tyre do të jetë e lidhur ngushtë dhe në përshtatje me të gjithë komponentët, të cilët janë të rëndësishme në një vendimmarrje.

³⁸¹ Cohen J, Fung A , The Radical-Democratic Project. In: Deliberation et Action Publique, pp 23-30. 2004

Konsultimi

Konsultimi si rregull i dytë i pjesëmarrjes ka për qëllim të përfshijë nga njëra anë interesat e subjekteve të cilëve ju drejtohet akti dhe/ose interesin e publikut nga ana tjetër. Qëllimi natyrisht është që të miratohen akte të cilat marrin në konsideratë informacione të marra nga qytetarët.

Megjithëkëtë është e kuptueshme që vendimmarrja është një proces, i cili mbetet në duart e politikanëve. Si shembull të mire të konsultimit sjellim praktikën e BE ku KE dhe qeveritë e vendeve anëtarë rregullisht kërkojnë mendimin e publikut duke konsultuar dokumente të ndryshme me impakt të gjerë.

Natyrisht ekzistojnë dhe metoda të tjera si sondazhe, marrje opinionit, evidentimin e fokus grupeve dhe ngritjes së grupeve studimore. Qëllimi i organizmit të konsultimeve është pikërisht të kuptojnë vendimmarrësit në një mënyrë më të qartë se si është “*mendimi jo formal*” i komunitetit për një çështje të caktuar.

Pjesëmarrja

Pjesëmarrja është niveli më i lartë i përfshirjes së publikut. Termi i pjesëmarrjes etimologjikisht i referohet termit “*të jesh palë*”, “*të marrësh pjesë*” dhe të luash një rol aktivë brenda tij. Konsultimi dhe informimi kanë për qëllim që të rrisin cilësinë e pjesëmarrjes dhe duke krijuar “mundësi në formimin e politikave publike”³⁸². Disa nga metodat e pjesëmarrjes janë krijimi i jurive të qytetarëve, takimet e qytetarëve dhe krijimi i qelizave planifikuese. Si një argument pro pjesëmarrjes publike është pikërisht përdorimi i diturisë dhe njohurive të qytetarëve në vendimmarrjen me karakter publik.

10.1.2 Pjesëmarrja e publikut dhe realiteti shqiptar.

Në një analizë të përjasjes së kuptimit të dhënë deri tani të pjesëmarrjes, dhe asaj ç’farë na paraqet realiteti i akteve që janë në fuqi në vendin tonë, analizën natyrshëm do ta fillonim me aktin themeltar të shtetit, Kushtetutën tonë. Pjesëmarrja e publikut në vendimmarrje, nuk është parashikuar shprehimisht në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, por nisur nga fakti se pjesëmarrja është një e drejtë themelore e njeriut, të cilat mbrohen dhe garantohen nga ky akt themeltar, mund të themi pa hezitim që ky akt mbron të drejtën e pjesëmarrjes. Megjithëkëtë neni 48 i Kushtetutës³⁸³ në përmbajtje të tij parashtron elemente të pjesëmarrjes aktive dhe të raporteve organ publik dhe individë gjatë një procesi vendimmarrës. Për këtë arsye mund të themi se pjesëmarrja e publikut garantohet nga Kushtetuta jonë.

Në analizë të akteve, të cilat kanë fuqi në territorin e RSH, do të ndalesha në aktet ndërkombëtare të ratifikuara, të cilat garantojnë pjesëmarrjen e publikut në vendin tonë. Këtu natyrisht do të përmendja ndër të tjera, pra jo në mënyrë ezauruese, Kartën e

³⁸² Lukensmeyer C, LH Torres (2006) Public Deliberation: A Manager’s Guide to Citizen Engagement. IBM Center for The Business of Government.

³⁸³ Neni 48 i Kushtetutës parashikon se: *Kushdo vete ose së bashku me të tjerë, mund t’u drejtojë kërkesa, ankesa ose vërejtje organeve publike, të cilat janë të detyruara të përgjigjen në afatet dhe kushtet e caktuara me ligj*”

Autonomisë Lokale³⁸⁴ dhe Konventën e Arhusit³⁸⁵. Në vazhdim të evidentimit të kuadrit ligjor, theksoj se KPA është një ligj procedural i rëndësishëm, i cili parashikon disa parime bazike procedurale, ndër të tjera dhe atë të pjesëmarrjes. Neni 1 i tij përvijon objektin e ligjit dhe vëren se “...*Dispozitat e këtij Kodi zbatohen edhe mbi aktet normative për aq sa një gjë e tillë është e mundur*”. Pra, shprehimisht Kodi nuk parashikon perjashtimin nga parimi i pjesëmarrjes persa i përket procedimeve për nxjerrjen e akteve normative, akteve të planifikimit apo të programimit. Kjo pasi është e natyrshme që për këto procedime ka një rregullim specifik përse i përket mënyres së nxjerrjes dhe tërheqjes së mendimit të subjekteve të interesuara.

Në Ligjin Nr.9000, datë 30.1.2003 “Për Organizimin dhe Funkcionimin e Këshillit të Ministrave” parashikohet ngritja e Komiteteve ndërministrorë si organe konsultative të Këshillit të Ministrave. Në këto komitete diskutohen paraprakisht politikat, çështjet e rëndësishme të veprimtarisë ekzekutive, si edhe projektet e një rëndësie të veçantë. Gjithashtu bëhet diskutimi i Grupeve të punës me ekspertë për hartimin e strategjive, të politikave, të studimeve ose të projektakteve të veçanta, të cilat krijohen me urdhër të Kryeministrit ose të ministrit për ministritë përkatëse.

Natyrisht, këtu duhet të kemi të qartë dallimin që qëndron midis akteve administrative dhe akteve me karakter politik të nxjerra nga ana e organeve të larta të administratës shtetërore.

Duke mos u ndalur në detaje të pjesëmarrjes së publikut në procesin e draftimit të ligjeve, duke u fokusuar në atë se sa qeverisja, qoftë ajo qendrore dhe vendore, e garanton këtë parim, do të ndalesha në dy modele tashme të konsoliduar përse i përket parashikimeve ligjore por jo aq të tilla në drejtim të realitetit faktik.

Konkretisht:

- të drejtës së pjesëmarrjes në vendimmarrjen me impakt mjedisor dhe,
- të drejtës së pjesëmarrjes në vendimmarrjen e organeve të qeverisjes vendore.

10.2 E drejta e pjesëmarrjes së publikut në vendimmarrjen mjedisore

10.2.1 E drejta mjedisore dhe rëndësia e pjesëmarrjes së publikut

Në dy dekadat e fundit pjesëmarrja e publikut është vlerësuar si një faktor dhe element i domosdoshëm për adresimin e problemeve mjedisore dhe rrugën drejt zhvillimit të qëndrueshëm. Pjesëmarrja e publikut është shpallur dhe pranuar si një parim për mbrojtjen e mjedisit në Deklaratën e Rios për Mjedisin dhe zhvillimin në Samitin e Tokës mbajtur nga Kombet e Bashkuara në vitin 1992. Në Deklaratën e Rios, në parimin 10 citohet se “...*çështjet dhe problemet e mjedisit mund të zgjidhen më mirë nëpërmjet pjesëmarrjes së publikut...*”

Institucionet qeveritare në çdo nivel të tyre duhet të krijojnë mundësinë e publikut dhe qytetarëve të tij të marrin pjesë në vendimmarrjen mjedisore duke inkurajuar dhe lehtësuar përfshirjen e tij në procesin vendimmarrës.

³⁸⁴ Kartën e Autonomisë Lokale ratifikuar nga vendi ynë Kuvendi me Ligjin Nr. 8548 datë 11.11.1999 botuar në Fletoren Zyrtare Nr.32 viti 1230.

³⁸⁵ Konventa e Arhusit Ratifikuar nga Kuvendi me Ligjin Nr. 8672 datë 26.10.2000 botuar në Fletoren Zyrtare Nr.35 viti 2000.

Pjesëmarrja e publikut në vendimmarrjen mjedisore ka një sërë përfitimesh shumëplanëshe që mund të renditen në;

- *Informimi dhe edukimi mjedisor i publikut;*
- *Procesi vendimmarrjes transparent duke forcuar besimin në institucionet përkatëse;*
- *Shmangia e konflikteve dhe vonesave për realizimin e investimeve;*
- *Fuqizimi i shoqërisë civile dhe OJF-ve për të përmbushur misionin e tyre;*
- *Vendime cilësore që përfshijnë dhe kontributin e vlefshëm të publikut edhe profesionisteve;*
- *Forcimi i demokracisë në vend*

E drejta dhe detyra e çdo individi për të mbrojtur mjedisin nënkupton që secili ka të drejtën të marrë pjesë, të thotë mendimin e tij në procesin e vendimmarrjes në formulimin dhe zbatimin e politikave mjedisore, në hartimin e rregulloreve dhe ligjeve për mjedisin.

E drejta për të marrë pjesë mund të zbatohet në mënyrë individuale apo kolektive.

Çdo individ ka të drejtë të bashkëpunojë dhe të formojë organizata apo shoqata që përfaqësojnë apo mbrojnë interesa të veçanta mjedisore.

Në vendin tonë konstatojmë se momenti i ratifikimit nga vendi ynë të Konvntës së Ahrusit ka qënë shumë i rëndësishëm në sanksionimin e të drejtës së pjesëmarrjes së publikut në vendimmarrjen me karakter mjedisor.

Konventa e Arhusit ka si objektiv të veçantë të saj të garantojë të drejtën e pjesëmarrjes së publikut në procedurat e vendimmarrjes në çështjet mjedisore, me qëllim që të kontribuojë në mbrojtjen e të drejtës së çdokujt për të jetuar në një mjedis të pastër dhe të sigurt për shëndetin dhe mirëqënien e tij.

Legjislacioni ynë pësoi ndryshime të rëndësishme duke e vendosur këtë proces në të njëjtat standarte dhe nivele me standartet europiane.

Në vijim, do të analizojmë disa akte ligjore e nënligjore për të garantuar të drejtën e pjesëmarrjes së publikut në vendimmarrjen mjedisore.

10.2.2 Publiku dhe e drejta e tij për të marrë pjesë. Koncepte dhe procedura

Kuadri ligjor dhe nënligjor, i cili ka rregulluar të drejtën për mbrojtjen e mjedisit ka pësuar ndryshime në kohë.

Objekt i kësaj analize do të jenë dy ligje, të cilat janë miratuar në vitin 2011 dhe konkretisht; Ligji nr. 10 431, datë 9.6.2011 Për mbrojtjen e mjedisit³⁸⁶, Ligji nr. 10 440, datë 7.7. 2011 “Për vlerësimin e ndikimit në mjedis³⁸⁷, dhe VKM nr.994, datë 02.07.2008 “Për tërheqjen e mendimit të publikut në vendimmarrje për mjedisin³⁸⁸.

Kur flasim për të drejtën e publikut për të marrë pjesë në vendimmarrjen mjedisore, së pari shtrojmë pyetjen, *cili është kuptimi që ligji bazë për mbrojtjen e mjedisit i jep termave si “autoritet publik” dhe “publik”?*

³⁸⁶ Ligji nr. 10 431, datë 9.6.2011 Për mbrojtjen e mjedisit”

³⁸⁷ Ligj nr. 10 440, datë 7.7. 2011 “Për vlerësimin e ndikimit në mjedis

³⁸⁸ VKM nr.994, datë 02.07.2008 “Për tërheqjen e mendimit të publikut në vendimmarrje për mjedisin

Fillesa këtu është, për të kuptuar drejt se, *së pari* cilat do të jenë ato autoritete publike, të cilët detyrohen të respektojnë ndër të tjera dhe të drejtën e publikut për të marrë pjesë në vendimmarrjen dhe *së dyti* kush do të konsiderohet publik.

Në kuptim të ligjit, autoritet publik janë³⁸⁹:

- a) organet e qeverisjes qendrore dhe vendore apo organet e tjera të administratës publike, përfshirë organizmat këshillues publikë, në nivel kombëtar, rajonal apo vendor;
- b) çdo person, fizik apo juridik, që ushtron funksione administrative publike, përfshirë edhe detyra, veprimtari ose shërbime specifike që kanë të bëjnë me mjedisin;
- c) çdo person, fizik apo juridik, që ka përgjegjësi a funksione publike apo që siguron shërbime publike, që kanë të bëjnë me mjedisin dhe janë nën kontrollin e një organizmi apo personi që përfshihet në grupimet e përcaktuara në shkronjat “a” dhe “b” të pikës 1 të këtij neni.

Lidhur me termin “Publik” sipas ligjit do të kuptojmë:

“Një ose më shumë persona, fizikë apo juridikë, në përputhje me legjislacionin e praktikat kombëtare, shoqatat, organizatat dhe grupimet e tyre”.

Padyshim ritheksojmë dhe njëherë se e drejta e pjesëmarrjes është e lidhur në mënyrë të pazgjydhshme me të drejtën për informim.

E drejta për informim në përgjithësi për çështjet mjedisore dhe e drejta e pjesëmarrjes janë ngritur në nivelin e një parimi në legjislacionin përkatës³⁹⁰.

Sipas ligjit çdo person ka të drejtë t’i jepet në kohë informacion për gjendjen e mjedisit, ndotjen e tij dhe masat e marra, në përputhje me legjislacionin të cilit ai i referohet, si dhe me ligjin nr. 8503, datë 30.6.1999 “Për të drejtën e informimit në lidhje me dokumentet zyrtare”.

Për të bërë të mundur përbushjen e të drejtës për informim, ligji parashikon sistemin e informacionit mjedisor, i cili i shërben mbrojtjes dhe menaxhimit të integruar të mjedisit dhe përbërësve të tij, monitorimit të zbatimit të politikave mjedisore, raportimeve të ndërsjella, në nivel kombëtar dhe ndërkombëtar, dhe sigurimit të informimit të publikut³⁹¹. Ky informacion i sigurohet çdo personi fizik dhe juridik, pa qenë nevoja të shfaqë një interes specifik për të³⁹².

E drejta për informim është e lidhur ngushtë me të drejtën për të marrë pjesë. Ligji parashikon se gjatë zgjidhjes institucionale të problemeve të mbrojtjes së mjedisit, autoritetet publike përkatëse sigurojnë që publiku dhe palët e interesuara të kenë mundësi reale për të marrë pjesë në këto procedura:

- *procedurat për identifikimin e gjendjes së mjedisit,*
- *hartimin dhe miratimin e strategjive, planeve e të programeve që kanë të bëjnë me mbrojtjen e mjedisit dhe përbërësit e mjedisit,*
- *hartimin dhe miratimin e rregulloreve e të akteve me karakter të përgjithshëm, që kanë të bëjnë me mbrojtjen e mjedisit,*

³⁸⁹ Ligji nr. 10 431, datë 9.6.2011, neni 5

³⁹⁰ Ibid Neni 13

³⁹¹ Ibid Neni 45

³⁹² Ibid neni 47

- *vendimmarrjen për dhënien e lejeve përkatëse të mjedisit, në përputhje me dispozitat e këtij ligji dhe me legjislacionin, të cilit ai i referohet.*

Pra e drejta për të marrë pjesë përbën detyrim jo vetëm në vendimmarrjet me karakter normativ por dhe ato me karakter individual, të cilat padyshim kanë një impakt në publik pasi mjedisi i përket të gjithëve dhe për këtë jemi të detyruar ta mbrojmë në mnëyrë aktive.

E drejta e pjesëmarrjes së publikut në vendimmarrjet mjedisore dhe procedurat se si rregullohet ajo janë të ndryshme kjo në varësi të aktit që do të miratohet.

Kështu identifikojmë :

-pjesëmarrje të publikut të ndikuar në hartimin e politikave, strategjive dhe

*planeve të veprimit në zbatim të tyre, që kanë lidhje me mjedisin*³⁹³

-pjesëmarrje të publikut gjatë përgatitjes së projektakteve normative për mjedisin

-pjesëmarrje të publikut në vendimet për miratimin e veprimtarive me ndikim në mjedis

-pjesëmarrje të publikut në hartimin dhe zbatimin e programeve të kontrollit mjedisor.

10.2.2.1 Pjesëmarrja e publikut të ndikuar në hartimin e politikave, strategjive dhe planeve të veprimit në zbatim të tyre, që kanë lidhje me mjedisin³⁹⁴

Objekt trajtimi i kësaj çështjeje ka të bëjë me procedurat që mundësojnë pjesëmarrjen efektive të publikut në vendimmarrjen mjedisore, vendimmarrje e cila ka impakt publik. Kjo pjesëmarrje ka një efekt të dyfishtë, përmirëson përmbajtjen dhe lehtëson zbatimin e tyre.

Cilat janë aktet, për të cilat gjatë miratimit të tyre autoriteti publik duhet të garantojë të drejtën e pjesëmarrjes?

Pjesëmarrja e publikut përbën kërkesë ligjore në procesin e hartimit të:

- *politikave,*
- *strategjive rajonale e kombëtare, të përgjithshme a sektoriale,*
- *planeve të veprimit, në zbatim të tyre, që kanë lidhje me mjedisin, të dokumentave, që përmirësojnë përmbajtjen dhe lehtësojnë zbatimin e tyre .*

Si realizohet pjesëmarrja e publikut?

Autoritetet publike gjatë procesit të hartimit të dokumentave të përmendura më lart e realizojnë pjesëmarrjen e publikut të ndikuar:

- a. duke i siguruar atij informacionin e nevojshëm për këto dokumenta;*
- b. me përcaktimin e rregullave dhe procedurave sa më të thjeshta;*

³⁹³ VKM Nr.994, datë 02.07.2008 “Për tërheqjen e mendimit të publikut në vendimmarrje për mjedisin”

³⁹⁴ Ibid

- c. me sigurimin e kushteve dhe të zgjidhjeve praktike, të përshtatshme për tërheqjen e mendimit të tij.*

Detyra e parë e çdo autoriteti publik, me qëllim garantimin e të drejtës për të marrë pjesë, është që në përputhje me natyrën dhe përmbajtjen e dokumentit të hartuar, **të idetifikojnë** atë, që përbën **publikun e ndikuar për rastin konkret**. Jo vetëm kjo, por edhe të organizojnë njoftimin e publikut të ndikuar, se është hartuar projekti i dokumentit që do të bëhet objekt i debatit publik dhe së fundmi të ftojë publikun të njohet me të e të përgatitet për debat.

Njoftimi i publikut të ndikuar bëhet nga autoriteti publik, që ka ndërmarrë hartimin e dokumentit. Njoftimi shpallet vazhdimisht gjatë 30 ditëve:

- a. në radio e tv, kombëtare e vendore;*
- b. në faqen e internetit të autoritetit;*
- c. në botime, të përditshme apo periodike, nëse është e mundur;*
- d. në tabelën e njoftimeve, në vend të dukshëm.*

Përmbajtja e njoftimit duhet të ketë këto elementë:

- a. të dhënat, në mënyrë të përmbledhur, të dokumentit, objekt debati, që orienton publikun në çështjet më kryesore, për të cilat kërkohen vërejtjet, sugjerimet e propozimet e tij;*
- b. përmbledhjen, të përgatitur në gjuhën shqipe, me terminologji të thjeshtë dhe të kuptueshme për publikun;*
- c. njoftimin e vendit, ku qëndron i depozituar teksti i plotë i projektit të dokumentit, për t'u lexuar nga publiku i ndikuar;*
- d. përcaktimin e afatit kohor për dhënien e mendimit, i cili është jo më pak se 1 muaj nga dita e fundit e shpalljes së njoftimit;*
- e. përcaktimin e vendit, të datës dhe orës së organizimit të diskutimit me publikun e ndikuar.*

Përfaqësuesit e organit që ka hartuar projektin e dokumentit, drejtojnë takimin, i krijojnë publikut lehtësi proceduriale, që përfaqësuesit e tij të shprehen lirisht, dhe mbajnë procesverbalin e takimit, ku regjistrohen të gjitha vërejtjet, sugjerimet dhe propozimet e publikut.

Është detyrë e grupit hartues të dokumentit që ta ripunojë atë, duke marrë parasysh çdo koment, informacion, analizë apo mendim të paraqitur nga publiku, që vlerësohet i vlefshëm, dhe harton relacionin, që shoqëron projektdokumentin, ku pasqyrohen vërejtjet e publikut, që nuk janë reflektuar në të, duke shpjeguar edhe arsyet pse nuk janë marrë parasysh.

Relacioni i përcillet organit vendimarrës, së bashku me projektin përfundimtar të dokumentit e me procesverbalin e debatit me publikun.

Duhet të theksojmë se kërkesat e parashikuara lidhur për tërheqjen e mendimit të publikut përbëjnë një detyrim të qartë ligjor, pa të cilin aktet e sipërcituara nuk mund të miratohen.

10.2.2.2.Pjesëmarrja e publikut gjatë përgatitjes së projektakteve normative për mjedisin

Për të siguruar pjesëmarrjen e publikut gjatë përgatitjes së projektakteve normative mjedisore, Ministria e Mjedisit, Pyjeve dhe Administrimit të Ujërave (MMPAU) ndërmerr këto hapa:

- a. Publikon matricën e akteve, që do të hartohen e miratohen gjatë vitit kalendarik, në të gjithë publikimet periodike të saj, të shkruara dhe elektronike;
- b. Nëpërmjet strukturës përgjegjëse, për informimin e publikut, për çdo projektakt, që do futet në procedurat e shqyrtimit e të miratimit, si dhe njofton publikun e ndikuar, OJF-të mjedisore dhe grupet e tjerë të interesit në formë elektronike dhe shkresore.

Njoftimi hartohet me shkrim dhe publikohet vazhdimisht gjatë një muaji. Tërheqjes së mendimit të publikut dhe të grupeve të ndikuara, u nënshtrohen edhe projektaktet, që hartohen në kuadër të projekteve, si dhe ato, që ndërmerren jashtë parashikimeve të matricës.

Në këto raste, debatin me publikun dhe pasqyrimin e kërkesave të tij në projektin përfundimtar e realizojnë projektet dhe produkti i tyre nuk merret në dorëzim, nëse nuk janë plotësuar këto kërkesa.

Njoftimi, i cili shoqërohet me projektaktin normativ dhe relacionin përkatës, përcakton;

- a. *afatin kohor për studimin nga publiku, i cili nuk mund të jetë më pak se 10 ditë kalendarike që nga dita e dërgimit të projektaktit për njohje;*
- b. *vendin, datën dhe orën e organizimit të diskutimit të projektaktit;*
- c. *Identitetin e autoritetit publik, përgjegjës për vendimmarrjen.*

Përfaqësuesit e ministrisë drejtojnë takimin dhe grupi hartues i draftit mban procesverbalin. Grupi hartues i aktit ripunon projektin përfundimtar, duke vlerësuar sugjerimet e publikut dhe të grupeve të interesit. Në relacionin, që shoqëron projektin përfundimtar, pasqyrohen vërejtjet e publikut, të cilat nuk janë reflektuar në material, duke dhënë edhe arsyet.

Në fund, organit vendimarrës i përcillen varianti përfundimtar i projektaktit, relacioni shoqërues, bashkë me procesverbalin e debatit me publikun.

Është për t'u theksuar se projektaktet normative, që i kushtohen mbrojtjes së mjedisit, nuk mund të miratohen nëse nuk kanë plotësuar kërkesat e parashtruara më lart, për tërheqjen e mendimit të publikut.

10.2.2.3 Pjesëmarrja e publikut në vendimet për miratimin e veprimtarive me ndikim në mjedis

Vlerësimi i ndikimit në mjedis është procesi që kryhet për vlerësimin e përgjithshëm të ndikimeve të rëndësishme negative, të drejtpërdrejta ose jo, në mjedis, nga projekte të propozuara publike dhe private.

Kuadri ligjor e nënligjor në fuqi ka për qëllim që të garantojë një nivel të lartë të mbrojtjes së mjedisit, përmes parandalimit, minimizimit dhe kompensimit të dëmeve në mjedis, nga projekte të propozuara që përpara miratimit të tyre për zhvillim dhe gjithashtu garantimin e një procesi të hapur vendimmarrjeje, gjatë identifikimit, përshkrimit dhe vlerësimit të ndikimeve negative në mjedis, në mënyrën dhe kohën e duhur; si dhe përfshirjen e të gjitha palëve të interesuara në të.

Autoritetet publike, që licensojnë veprimtari me ndikim në mjedis, sigurohen me dokumente se propozuesi i veprimtarisë:

- a. *ka marrë miratimin e organit e qeverisjes vendore, në territorin e të cilit do të ushtrohet veprimtaria, për instalimin dhe funksionimin e veprimtarisë;*
- b. *ka vënë në dijeni publikun e ndikuar dhe ka komunikuar, paraprakisht, me të, për veprimtarinë, që do ushtrojë;*
- c. *ka marrë, sipas rastit, deklarata mjedisore, leje mjedisore, leje të integruar, autorizimin ose pëlqimin mjedisor, në kuadër të të cilave është kryer edhe këshillimi me publikun e interesuar;*

Kërkesat e shkronjave “a” dhe “b” nuk zbatohen kur projekti a veprimtaria, që do të ushtrohet, ka të bëjë me mbrojtjen dhe sigurinë kombëtare, kur në dokumentat e tyre ka informacion, që klasifikohet “Sekret shtetëror”, apo për arsye të konfidencialitetit, teknologjik e tregëtar.

Për veprimtaritë, që kanë ndikim në mjedis, Ministria e Mjedisit, Pyjeve dhe Administrimit të Ujërave, siguron pjesëmarrjen e publikut, duke zbatuar këto procedura:

- a. *Brenda 5 ditëve nga marrjes së kërkesës për t’u pajisur me leje mjedisi, i kërkon Kryetarit të njësisë së qeverisjes vendore, ku do të zbatohet projekti, të organizojë diskutimin me publikun e ndikuar;*
- b. *Dërgon në njësinë përkatëse të qeverisjes vendore dokumentet e projektit, a të veprimtarisë, për t’ia vënë në dispozicion publikut.*

Njësia e qeverisjes vendore dhe Ministria e Mjedisit, Pyjeve dhe Administrimit të Ujërave, me mjetet e mundësitë, që kanë, njoftojnë publikun e ndikuar, brënda 5 ditëve, nga data e marrjes së dokumentave.

Njoftimi hartohet me shkrim dhe publikohet gjatë 20 ditëve, pa ndërprerje:

- *në radio e tv-të vendore ;*
- *b.në faqen e internetit të organit;*
- *c.në botime, të përditshme apo periodike, kur është e mundur;*
- *ç.në tabelën e njoftimeve të njësisë të qeverisjes vendore.*
-

Njoftimi i qeverisjes vendore përcakton:

- *vendin, ku qëndron i depozituar dokumentacioni ;*
- *afatin kohor për dhënien e mendimit, i cili është jo më pak se 1 muaj nga data e fundit e shpalljes së njoftimit;*
- *vendin, datën dhe orën e organizimit të diskutimit me publikun e ndikuar.*

Në diskutimin me publikun marrin pjesë specialistë të ministrisë, kërkuesit me ekspertët e certifikuar që kanë përgatitur raportin e VNM-së, specialistë të ministrive që kanë lidhje me këtë veprimtari. Specialistët e Ministrisë së Mjedisit, Pyjeve dhe Administrimit të Ujërave mbajnë procesverbalin e takimit, ku shënohen të gjitha sugjerimet, vërejtjet dhe propozimet e publikut.

Vërejtjet pasqyrohen në projektelejen. Për propozimet, që nuk reflektohen, jepen argumentet përkatëse.

Ministria e Mjedisit, Pyjeve dhe Administrimit të Ujërave dhe agjencitë rajonale të mjedisit duhet t'i zbatojnë procedurat e pjesëmarrjes së publikut, të përcaktuara në kreun IV, të këtij vendimi, edhe në rastet e rishikimit apo të ndryshimit të një lejeje mjedisore.

10.2.2.4 Pjesëmarrja e publikut në hartimin dhe zbatimin e programeve të kontrollit mjedisor.

Për të mundësuar tërheqjen e mendimit të publikut në kontrollet mjedisore të Inspektoratit të Mjedisit, Ministria e Mjedisit, Pyjeve dhe Administrimit të Ujërave informon publikun edhe përmes publikimit në faqen e internetit të:

- a. programeve vjetore të kontrollit të Inspektoratit të Mjedisit;
- b. programeve vjetore të monitorimit të mjedisit e të përbërësve të tij;
- c. planeve mujore të agjencive rajonale të mjedisit.

Në grupet e kontrolleve, që organizohen nga Inspektorati i Mjedisit, ftohen të marrin pjesë përfaqësues të qeverisjes vendore, në territorin e së cilës do ushtrohet kontrolli, si dhe përfaqësues të publikut e të OJF mjedisore, nëse prej tyre ka një kërkesë me shkrim.

Raportet e grupit të inspektimeve, në përfundim të kontrollit, përfshijnë edhe komentet, vërejtjet apo sugjerimet e publikut që ka ndjekur inspektimin.

Një kopje e raportit të kontrollit depozitohet në njësinë e qeverisjes vendore dhe ajo është e hapur gjatë një muaji, për t'u lexuar nga publiku.

Procedura e analizuar më lart, kërkon shprehjen e vullnetit nga ana e palëve të interesuara dhe mendimi i publikut nuk është një element i detyrueshëm i aktit të kontrollit ashtu si e konstatojmë në procedurat e tjera.

10.3 QEVERISJA VENDORE DHE PJESËMARRJA E PUBLIKUT

Transparenca dhe pjesëmarrja e publikut janë kriter ligjor në qeverisjen vendore dhe janë kushte të rëndësishme për qeverisjen e mirë dhe efektive. Një qeveri lokale e suksesshme ka si qëllim kryesor të përmbushë nevojat e komunitetit duke ofruar të mira dhe shërbime publike në standardet e duhura .

Në themel të veprimtarisë së organeve të qeverisjes vendore janë tre parime, shtylla të organizimit dhe funksionimit të tij:

- **Parimi i decentralizimit.** Qeverisja vendore organizohet në bazë të parimit të decentralizimit. Decentralizimi në tre format e tij, politik, administrative dhe financiar, ka për qëllim vetëqeverisjen nga organet që janë më afër komunitetit. Kjo, natyrisht nuk do të thotë fizikisht, por në themel të vendimmarrjes të qëndrojnë mendimi i komunitetit.
- **Parimi i autonomisë vendore,** në bazë të së cilës funksionon qeverisja vendore
- **Parimi i subsidiaritetit** pa të cilin nuk mund të kuptohet autonomia vendore.

10.3.1 Domosdoshmëria e pjesëmarrjes dhe transparencës në vendimmarrjen e organeve të qeverisjes vendore

Transparenca dhe e drejta e pjesëmarrjes së publikut së pari përbëjnë një detyrim ligjor si në nivel aktit ndërkombëtar të ratifikuar ashtu dhe nëdetyrimin që rrjedh nga e drejta jonë e brendshme.

Karta e Autonomisë Lokale³⁹⁵, si një akt ndërkombëtar shumë i rëndësishëm, i cili garanton standartet e duhura në ushtrimin e qeverisjes në nivel vendor, e konsideron të drejtën e pjesëmarrjes së qytetarëve si një nga elementët që garantojnë parimin e autonomisë vendore.

Kështu neni 3 i këtij akti parashikon se:

“Me autonomi vendore kuptohet e drejta dhe aftësia efektive e bashkësive vendore për të rregulluar e për të drejtuar, brenda ligjit, nën përgjegjësinë e tyre dhe në të mirë të popullsisë të tyre, një pjese të mirë të çështjeve publike.

Kjo e drejtë ushtrohet nga këshillat apo asambltetë e përbëra nga anëtarë të zgjedhur me votim të lirë, të fshehtë, të barabartë, të drejtpërdrejtë e universal dhe që mund të kenë organe ekzekutive përgjegjës para tyre. Kjo dispozitë nuk i pengon qytetarët të mbledhen në kuvende, referendume apo çdo formë tjetër të pjesëmarrjes së drejtpërdrejtë të tyre aty ku lejohet nga ligji”

Por rëndësia e marrjes së mendimit të bashkësisë vendore, duke filluar nga faza e planifikimit dhe marrjes së vendimeve për të gjitha çështjet që u përkasin atyre, qëndron si detyrim që rrjedh nga një akt ndërkombëtar i ratifikuar dhe më pas nga e drejta jonë e brendshme. Kjo çështje është objekt rregullimi nga neni 4 pika 6 e Kartës së autonomisë vendore.

Në rast se kalojmë në të drejtën tonë të brendshme, si konkretizim të pjesëmarrjes së bashkësisë në vendimmarrje, sjellim parashikimin e bërë në nenin Neni 35 të Ligjit

³⁹⁵ Karta e Autonomisë Lokale e ratifikuar nga vendi ynë më Ligjin Nr.8548, datë 11.11.1999 , Fletore zyrtare Nr.32, faqe 1230.

nr.8652 datë 31.07.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e organeve të qeverisjes vendore” ku parashikohet se:

1. *Këshilli komunal ose bashkiak, përpara shqyrtimit dhe miratimit të akteve, zhvillon seanca këshillimi me bashkësinë. Seancat e këshillimit janë të detyrueshme për rastet e parashikuara në nenin 32 shkronjat “dh”, “e”, “f” dhe “k” të këtij ligji.*

2. *Këshillimi me bashkësinë, në çdo rast, bëhet sipas mënyrës së përcaktuar në rregulloren e këshillit, duke përdorur një nga format e nevojshme si takimet e hapura me banorët, takime me specialistë, me institucione të interesuara dhe organizata joqeveritare ose nëpërmjet marrjes së nismës për organizimin e referendumeve vendore.*

Dhe natyrisht rastet konkrete në të cilat na referon dispozita, kanë të bëjnë me çështje për të cilat komuniteti ka një interes të caktuar. Konkretisht ato janë rastet kur këshilli komunal ose bashkiak :

- Miraton buxhetin dhe ndryshimet e tij.
- Miraton tjetërsimin ose dhënien në përdorim të pronave të tretëve.
- Vendos për taksat e tarifat vendore, si dhe nivelin e tyre.
- Vendos për marrjen e kredive dhe shlyerjen e detyrimeve ndaj të tretëve.
- Miraton norma, standarde e kritere për rregullimin dhe disiplinimin e funksioneve që i janë dhënë atij me ligj, si dhe për mbrojtjen dhe garantimin e interesit publik³⁹⁶

Nga përmbajtja e dispozitës arrijmë në konkluzionin se, çështjet për të cilat organet e qeverisjes vendore janë të detyruara të tërheqin mendimin e publikut janë me një rëndësi madhore për mbarëvajtjen e punëve dhe përmbushjen e interesit publik për komunitetin përkatës.

Në këtë proces , pa ulur rëndësinë që paraqesin çështjet e tjera, vlen të përmendet e drejta e komunitetit për të marrë pjesë në vendimmarrje e cila ka të bëjë me menaxhimin e aseteve vendore.

Decentralizimi dhe pavarësia lokale i lejon qytetarët të marrin pjesë në proceset vendimmarrëse në mënyrë më të gjerë dhe më cilësore. Vendimet si, ndërtimi i rrugëve, urave ose ujësjellësave, ose funksionimi i një shkolle, klinike shëndetësore është me interes për komunitetin në përgjithësi dhe duhet të diskutohet në mënyrë të hapur përpara se të merren vendimet finale³⁹⁷.

Transparenca dhe pjesëmarrja publike janë të domosdoshme për pronën e përbashkët. Pjesëmarrja qytetare mund të legjitimojë një program, planet e tij, aksionet dhe udhëheqjen. Ajo siguron që asetet të përdoren me kosto të ulët dhe në rastet ku asetet jepen me qira ose shiten, siguron që të merret çmimi më i lartë i mundshëm për qeratë ose shitjen.

Në qeverisjen demokratike, qytetarët janë jo vetëm përfitues por ata duhet edhe të mbikqyrin qeveritarët e zgjedhur. Këshillat vendore janë përfaqësuesit e tyre, dhe kryetarët e emëruar janë të autorizuar të veprojnë dhe menaxhojnë pronën e përbashkët në emër të tyre. Asetet publike janë pronë e përbashkët që përdoret nga i gjithë

³⁹⁶ Shih neni 32 të Ligjit nr. 8652 datë 31.07.2000 “Per organizimin dhe funksionimin e organeve të qeverisjes vendore”

³⁹⁷ Një analizë të detjuar të procesit të menaxhimit të aseteve vendore e gjeni në ‘Manual i menaxhimit të aseteve vendore’ hartuar në Kuadër të programit për qeverisjen vendore nga Agjensia e ShBA për zhvillim ndërkombëtar, Mars 2009

komuniteti dhe mënyra me të cilën ato menaxhohen dhe përdoren duhet të vlerësohet nga publiku. Pjesëmarrja qytetare në çështjet e komunitetit shërben për të kontrolluar dhe balancuar aktivitetet politike për të garantuar përdorimin e aseteve publike për gjeneratat e ardhshme.

Transparenca dhe pjesëmarrja e komunitetit rritin vëmendjen e publikut në funksionet urbane dhe lejojnë vendimmarrjen kolektive në çështjet me interes madhor për komunitetin. Nëpërmjet pjesëmarrjes rritet përgjegjshmëria e zyrtarëve të zgjedhur nga publiku për të zgjidhur problemet dhe identifikuar çështje që kanë interes dhe rëndësi për komunitetin në shkallë të gjerë. Duke marrë pjesë komuniteti lejon gjithashtu konsensusin për qeverisje lokale.

Menaxhimi i aseteve publike nga qeveria vendore duhet të jetë gjithmonë një proces transparent me pjesëmarrjen e publikut në mënyrë që të garantohet kujdesi për pronën publike. Pjesëmarrja e shoqërisë civile në proceset përfshirëse dhe transparente me ekzekutivin, legjislativin dhe sektorët privatë bën dallimin e një qeverie lokale të drejtuar mirë nga ajo e drejtuar dobët.

10.3.2 Mënyrat e tërheqjes së mendimit të publikut sipas legjislacionit tonë?

Praktika njih dy mënyra të tërheqjes së mendimit të komunitetit:
së pari nëpërmjet pjesëmarrjes pasive dhe,
së dyti nëpërmjet pjesëmarrjes aktive.

Pjesëmarrja pasive e publikut konsiderohet kur komuniteti është në dijeni të zhvillimeve të proceseve qeverisëse nëpërmjet shpërndarjes së informacionit për praktikën në terren.

Pjesëmarrja pasive nuk sjell imput tek organi vendimmarrës por natyrisht ndikon në perceptimin drejt të performancës së organit gjatë periudhës qeverisëse.

Pjesëmarrja aktive, të cilën e kërkon dhe legjislacioni ynë, do të realizohet kur komuniteti është në gjëndje që të japë mendimin e tij për çështjet që u kërkohe dhe ajo ç'ka është më rëndësishme është që ky mendim të merrret në konsideratë. Njohja me projektaktet para se ato të miratohen, diskutimet në komunitet, krijimi i organizatave të cilat shprehin mendimin e komunitetit mund të jenë mënyrat se si të vihet në jetë pjesëmarrja aktive.

Në përfundim konstatojmë se të dyja *format e pjesëmarrjes janë të nevojshme por ajo aktive paraqitet si një detyrim ligjor*. Për këtë arsye, duke qënë se ligji nuk parashikon një formë të caktuar se si duhet të organizohet nga pikëpamja procedurale ky proces, jam e mendimit se kjo gjë duhet të rregullohet nga aktet e miratuara nga organi përfaqësues, pra këshillat e qeverisjes vendore.

10.3.3 Përfundime

Pjesëmarrja publike po luan një rol të rëndësishëm në demokracitë evropiane. Në të gjithë vendet, pavarësisht ndryshimeve të tyre, lokale rajonale dhe autoritete qendrore, kanë përdorur së fundmi pjesëmarrjen e publikut si një element të rëndësishëm në

vendimmarrje. Më së shumti pjesëmarrja zë vend natyrshëm në vendimmarrjen e organeve të qeverisjes vendore. Për të bërë të mundur pjesëmarrjes në proces të një publiku të gjërë duhet të ekzistojnë mjete dhe kapacitet. e duhura. Por një sfidë kryesore për të gjitha proceset e pjesëmarrjes publike është sa dhe si rezultatet e marra kanë ndikuar vendimmarrjen.

Me qëllimin për të rritur mundësinë që pjesëmarrja të jetë e suksesshme nevojitet ***që pjesëmarrja të qëndrojë në zemër të procesit vendimmarrës***. Si nga ana praktike dhe nga ana akademike nevojiten një *sistemim i metodave te pjesëmarrjes* dhe *institucionalizimi i institutit të pjesëmarrjes*. Kjo do të ndihmojë për të zbutur një disavantazh praktik, i cili ka lidhje me koston e lartë.

Një pjesëmarrje e suksesshme e publikut duhet të bazohet në:

- Një kornizë kushtetuese, e cila të këtë te përcaktuar qartë pjesëmarrjen e publikut.
- Një qasje sistematike e metodave të pjesëmarrjes publike duke zgjedhur metodat më të përshtatshme dhe efektive.
- Vlerësim rigoroz të pjesëmarrjes në praktikë për të zhvilluar një kulturë të te mësuarit në lidhje me pjesëmarrjen dhe përparimin sistematik të metodave te pjesëmarrjes.

10.4 Pjesëmarrja e fëmijëve dhe legjislacioni shqiptar³⁹⁸

Zbatimi i të drejtave të njeriut, nuk mund të kuptohet pa pjesëmarrjen aktive të “mbajtësit të të drejtave” në të gjitha proceset që prekin realizimin e tyre. Pjesëmarrja është njëkohësisht një mjet dhe një qëllim. Ajo është një e drejtë thelbësore në vetvete, por në të njëjtën kohë përbën edhe një të drejtë procedurale që siguron mekanizmin nëpërmjet së cilës mbajtësit e të drejtave sigurojnë që mbartësit e detyrimeve respektojnë përgjegjësitë e tyre. Pjesëmarrja shpeshherë përkufizohet si: “...*procesi i shkëmbimit të vendimeve që ndikojnë në jetën e një individi dhe të komunitetit ku ai jeton. Është mjeti mbi të cilën ndërtohet demokracia, si dhe standardi matës i saj.*”³⁹⁹.

Ky parim themelor gjen zbatim jo vetëm në zbatimin e të drejtave të të gjithë subjekteve të të drejtave, përfshirë edhe fëmijët. Duke marrë në konsideratë rëndësinë dhe rolin që luan pjesëmarrja në zhvillimin dhe realizimin e të drejtave të fëmijëve, ky koncept është trajtuar në mjaft aktet ndërkombëtare për të drejtat e fëmijëve. Konventa e Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Fëmijëve⁴⁰⁰ (në vijim KDF) njohu të drejtat e fëmijëve për herë të parë formalisht në të drejtën ndërkombëtare. Ajo parashikoi gjithashtu një dimension tjetër në lidhje me statusin e fëmijëve, duke i njohur ata si subjekte të së drejtës dhe jo si përftues të drejtpërdrejtë i mbrojtjes së prindërve. Pjesëmarrja e fëmijëve përbën një ndër shtyllat dhe parimet bazë të KDF. Leximi dhe interpretimi i të drejtave të parashikuara në të, duhet të bëhet duke marrë në konsideratë edhe këtë parim thelbësor të kësaj konvente.

³⁹⁸ Ky material është pjesë e studimit “Pjesëmarrja e fëmijëve dhe legjislacioni shqiptar”, i mbështetur nga Qendra “Femijet Sot”, Tiranë, 2008 me autorë Alma (Vokopola) Faskaj dhe Elda Kalaja.

³⁹⁹ Hart, Roger A., *Children’s Participation: From tokenism to citizenship*, [Pjesëmarrja e fëmijëve: Nga tokenizmi tek qytetaria] Innocenti essays, no. 4, UNICEF International Child Development Centre, Florence, Italy, 1992, faqe. 5.

⁴⁰⁰ Konventa për të Drejtat e Fëmijëve ka hyrë në fuqi në 1989 dhe është konventa e OKB-së më të ratifikuar

10.4.1 Përcaktimi i pjesëmarrjes së fëmijëve në aktet ndërkombëtare

Në themel të parimit të pjesëmarrjes është Neni 12 i KDF, i cili parashikon se: “ 1. Shtetet Palë i garantojnë fëmijës, i cili është i aftë të ketë pikëpamjet e tij, të drejtën për t'i shprehur lirisht këto pikëpamje, për çdo çështje që ka të bëjë me të, duke i vlerësuar ato në përputhje me moshën dhe shkallën e pjekurisë së tij. 2. Për këtë qëllim, fëmijës i jepet mundësia që të dëgjohet në çdo procedurë gjyqësore ose administrative, që ka të bëjë me të, qoftë drejtpërdrejt, qoftë nëpërmjet një përfaqësuesi ose të një organi të përshtatshëm, në përputhje me rregullat e procedurës së legjislacionit kombëtar.”

Nga analiza e këtij neni, arrijmë në konkluzionin se KDF i shikon fëmijët si:

a. **“Të aftë për të shprehur mendimet e tyre”**: KDF cakton si një kusht për pjesëmarrjen e fëmijës “aftësinë” e tij, duke mos e lidhur atë me një moshë të caktuar se kur mund të shpreh mendimet e tij/saj. Përcaktimi i moshës limit kur fëmijët mund të shprehen u lihet në diskrecion shteteve anëtare.

b. Fëmijët kanë të drejtë **“për të shprehur lirshëm pikëpamjet e tyre për të gjitha çështjet që prekin atë”**: Neni 12.1 përcakton se fëmijët kanë të drejtë të shprehin pikëpamjet e tyre në të gjitha situatat si në familje ashtu edhe jashtë saj.

c. **“Pikëpamjet e fëmijëve duhet t'u jepet rëndësi në përputhje me moshën dhe maturinë”**: KDF kërkon që fëmijët jo vetëm t'u krijohet mundësia për t'u shprehur, por mendimet dhe pikëpamjet e tyre duhet të merren në konsideratë nga të rriturit. Ky formulim përbën një garanci që pjesëmarrja e fëmijëve të jetë reale. Shpeshherë ky nen konkurron me parimin e “interesit më të lartë të fëmijëve” në proceset vendimmarrëse. Marrja në konsideratë e pikëpamjeve të fëmijëve varet nga mosha dhe pjekuria e fëmijës. Në asnjë moment mosha nuk mund të merret si një kriter, pa konsideruar shkallën e pjekurisë së fëmijës.

KDF, si një akt ndërkombëtar, ka karakter minimalit. Koncepti i të drejtës së pjesëmarrjes, tashmë është zhvilluar edhe më tej këtyre tre niveleve të përcaktuara në këtë konventë. Gjithnjë e më shumë po i vihet theksit se ky koncept duhet të përfshijë: **përfshirjen** e fëmijëve në proceset vendimmarrëse si dhe **ndarjen e pushtetit dhe përgjegjësi**ve në vendimmarrje.

Pjesëmarrja e fëmijëve megjithëse e trajtuar më specifikisht dhe gjerësisht nga KDF, gjendet e pasqyruar edhe në shumë akte të tjera ndërkombëtare, siç janë edhe ato të Këshillit të Evropës:

- **“Karta e Rishikuar Evropiane mbi Pjesëmarrjen e të Rinjve në Jetën Lokale dhe Vendore e Këshillit të Evropës”**
- Rekomandimi nr. R (98) 8 **“Pjesëmarrja e fëmijëve në familje dhe në jetën sociale”** i Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës (Adoptuar në 18 Shtator 1998).

Në të dyja këto akte, Këshilli i Evropës rekomandon sesi fëmijët mund të jenë pjesëmarrës jo vetëm në vendimmarrjen në familje por edhe në organizimin dhe planifikimin e jetës sociale në komunitetin ku jetojnë. Pjesëmarrja aktive e fëmijëve në vendimmarrjen në nivel lokal konsiderohet e rëndësishme për promovimin dhe ndërtimin e një kulture demokratike.

10.4.2 Analiza e zbatimit të parimit të pjesëmarrjes së fëmijëve në legjislacionin dhe praktikën shqiptare.

Ratifikimi i marrëveshjeve ndërkombëtare për të drejtat e njeriut nga vendi ynë, duke u bërë pjesë e legjislacionit tonë të brendshëm, i ka hapur rrugë përafritit të këtij të fundit me standardet ndërkombëtare. Vendi ynë ka ratifikuar KDF në vitin 1992 dhe në vazhdimësi ka përjasur legjislacionin përkatës me parashikimet e kësaj Konvente.

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë (1998)⁴⁰¹, si ligji themelor i vendit, ndër të tjerat vendos dhe garanton të drejtat dhe liritë themelore të shtetasve. Megjithëse Kushtetuta në vetvete nuk i referohet parimit të pjesëmarrjes së fëmijëve në mënyrë të shprehur, ajo e pranon këtë të fundit, si pjesë integrale të parimit të pjesëmarrjes së shtetasve në përgjithësi, duke garantuar të drejtën e shprehjes për çdo individ, përfshirë edhe fëmijët, si dhe pjesëmarrjen (të drejtën për t'u ankuar dhe për t'u dëgjuar) gjatë një procesi gjyqësor. Këto parime të rëndësishme duhet të jenë të zërthyera në ligjet e veçanta që rregullojnë aspekte të ndryshme të lidhura me fëmijët.

Një nga të drejtat dhe liritë e parashikuara në Kushtetutë që është shprehje e parimit të pjesëmarrjes së shtetasve, është garantimi i lirisë së shprehjes (Neni 22). Ky nen u njej dhe u garanton të gjithë shtetasve, pa iu referuar fëmijëve në veçanti, të drejtën për t'u shprehur.

Parimi i pjesëmarrjes së fëmijëve e gjejmë të reflektuar jo vetëm në Kushtetutë apo në ligje të veçanta, të specifikuar më poshtë, por ai përbën një ndër shtyllat kryesore të politikave kombëtare për fëmijët, siç janë: Strategjia Kombëtare për Fëmijët⁴⁰² dhe Strategjia Kombëtare e Rinisë⁴⁰³.

Parimi i pjesëmarrjes së fëmijëve përbën një nga shtyllat kryesore të Strategjisë Kombëtare të Fëmijëve dhe Planit të Veprimit 2005-2010. Kjo Strategji përcakton qartazi se një nga shtyllat kryesore të punës së Qeverisë për fëmijët do të jetë rritja dhe fuqizimi i pjesëmarrjes së fëmijëve. Kjo strategji pjesëmarrjen e fëmijëve e ka parë në këto drejtime kryesore: *liria e shprehjes së fëmijëve, pjesëmarrja e fëmijëve në vendimmarrje, dhe zhvillimi i qyteteve feminare -fokusimi i prioriteteve të pushtetit lokal tek fëmijët.*

Strategjia i jep një rëndësi të veçantë fuqizimit të dy formave të njohura të organizimit të fëmijëve në Shqipëri: Qeverisë së Nxënësve dhe Parlamentit Rinor si dy organizma që përfaqësojnë drejtpërsëdrejti interesat e fëmijëve.

Një zërthim dhe reflektim shumë të mirë të parimit të pjesëmarrjes së fëmijëve në vendimmarrje e gjejmë në Strategjinë Kombëtare të Rinisë 2007-2013. Kjo Strategji megjithëse nuk ka në fokus të saj fëmijët, prek të drejtat e një kategorie të caktuar të tyre. Kjo, pasi ajo referohet të rinjve, ose individëve mbi 14 vjeç⁴⁰⁴. Megjithatë, Strategjia vendos parime dhe detyrime specifike të cilat prekin drejtpërsëdrejti parimin e pjesëmarrjes së fëmijëve.

Parimi i pjesëmarrjes së fëmijëve nuk do të mund të zbatohet nëse do të ishte i pasqyruar vetëm në Kushtetutë apo në politikat shtetërore të sipërcituara. Ky parim duhet të jetë i zërthyer në çdo element të së drejtës së vendit palë e Konventës për të Drejtat e

⁴⁰¹Ligji nr. 8417 datë 21.10.1998 "Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë", botuar në Fletoren Zyrtare Nr 28, viti 1998, Nr 28, Faqe 1073

⁴⁰²Miratuar me Vendimin e Këshillit të Ministrave nr. 368, datë 31.05.2005

⁴⁰³Miratuar me Vendim e Këshillit të Ministrave nr. 782 datë 16 Nëntor 2006

⁴⁰⁴Strategjia i referohet për zbatimin e masave të rinjve që ndjekin shkollën e mesme.

Fëmijëve. Më poshtë do të analizojmë në detaje se si gjen pasqyrim ky parim në fusha të ndryshme që lidhen me fëmijët.

10.4.3. Pjesëmarrja e fëmijëve në një proces administrativ

Gjatë veprimtarisë administrative, organet e Administratës Publike duhet të respektojnë dispozitat e Kodit të Procedurave Administrative⁴⁰⁵ (në vijim K.Pr.A) si dhe parashikimet e bëra në ligjet e posaçme. Parashikimi i parimit të pjesëmarrjes së palëve të interesuara në një procedim administrativ, përbën një risi për legjislacionin tonë. Për nga rëndësia, pjesëmarrja në procedim barazohet me “procedimin e drejtë”, i cili të sjell ndërmend klauzolën e “procesit të rregullt ligjor” i sanksionuar në nenin 6 të Konventës Evropiane të Drejtave të Njeriut. Analiza dhe kundërshtimet e të interesuarve gjatë nxjerrjes së aktit administrativ, ndikojnë në nxjerrjen e një akti legjitim, të drejtë dhe oportun⁴⁰⁶, duke zhvilluar parimin e transparencës si dhe duke ndihmuar sa më shumë të jetë e mundur, në zvogëlimin e njëanshmërisë së pushtetit administrativ.

Duke e parë në këndvështrimin e nenit 12 të Konventës për të Drejtat e Fëmijëve, lind pyetja: “A mund të jenë fëmijët palë të interesuara në një procedim administrativ?”. Referuar nenit 4 të K.Pr.A, “*Palë e interesuar në një procedurë administrative do të quhet çdo person fizik, juridik ose autoritet shtetëror, të drejtat ose kompetencat e ligjshme të të cilit, qofshin këto individuale ose të përbashkëta, kanë të ngjarë të preken gjatë procedurës administrative.*”

Nga sa më sipër, del që palët e interesuara mund të ndahen në dy kategori. ***Nga njëra anë*** janë mbajtësit e interesave të ligjshme, pra ajo kategori personash interesat e të cilëve mund të preken si rezultat i veprimeve të ndërmarrja gjatë procedimit. ***Nga ana tjetër***, janë subjektet e të drejtës publike, ose më saktë, organet e administratës publike, të cilat mbrojnë interesat publike të përfshira në procedimin administrativ.

Mbajtësit e interesave private dhe kolektive të cilëve mund tu shkaktohet një dëm nga procedimi, cilësohen, parimisht, me të gjitha të drejtat si mbajtës të interesave legjitime. E drejta e tyre për të marrë pjesë në procedim **e ka burimin në interesin legjitim: ata marrin pjesë në procedim, nëse duan, për mbrojtjen e një interesi të vetë dhe personal të një situatë subjektive, e cila duhet të identifikohet rast pas rasti, me interesat e përfshira në procedim.**

Në nenin 44 të K.Pr.A parashikohet se :

1. *Çdokush që ka interes të ligjshëm ka të drejtë të marrë pjesë në procedimin administrativ personalisht ose/dhe i përfaqësuar.*
2. *Zotësia për të marrë pjesë në procedimin administrativ rregullohet sipas dispozitave të së drejtës civile mbi zotësinë juridike për të vepruar.*

Ligji ynë i njeh të drejtën mbajtësve të të drejtave dhe interesave të ligjshme të cilët preken nga vendimet që merren gjatë procedimit, **që jo vetëm të fillojnë një procedim por dhe të marrin pjesë aktive në të.** Por, zotësia për të marrë pjesë rregullohet sipas dispozitave të të drejtës civile mbi zotësinë juridike për të vepruar. Në nenin 7 të Kodit Civil parashikohet se *fëmijët nuk mund të marrin pjesë individualisht pa praninë e përfaqësuesit ligjor në një procedurë administrative.*

⁴⁰⁵ Ligji nr 8485 date 12.05.1999 “Kodi i Procedurave Administrative” botuar e Fletoren Zyrtare nr 19 date 20.07.1999.

⁴⁰⁶ Zanolini Z., “*Corso di diritto amministrativo, II*”, faqe 76

Rezulton se ky parashikim nuk është taksativ, pasi në vijimësi të studimit dalin në pah rastet kur fëmijët janë drejtpërdrejt pjesë e procedimit administrativ. Megjithatë, në një interpretim të nenit 45⁴⁰⁷ të K.Pr.A, legjislatori në mënyrë të qartë rendit disa nga të drejtat e përbashkëta, si p.sh., shëndeti publik, arsimimi, trashëgimia kulturore, ambienti, cilësia e jetës, si dhe specifikon rrethin e subjekteve që mund të preken, pra ata të *cilëve procedimi administrativ u shkakton ose mund t'u shkaktojë dëme në të këto të drejta të përbashkëta*. Në nenin 7 të Kodit Civil, arrijmë në konkluzioni se në këto raste fëmijët nuk mund të përjashtohen nga e drejta për të marrë pjesë në këto procedime. Marrja pjesë mund të jetë qoftë në një seancë dëgjimore apo edhe me shkrim.⁴⁰⁸

Nga sa më sipër, mund të them se: ***fëmijët janë pjesëmarrës gjatë procedurave administrative vetë, ose me anë të përfaqësuesit ligjor.***

10.4.4 Pjesëmarrja e fëmijëve në vendimmarrjen dhe hartimin e politikave në përgjithësi

Një pjesë e rëndësishme ku shihet me prioritet zbatimi i parimit të pjesëmarrjes së fëmijëve, është hartimi i politikave kombëtare për zbatimin e të drejtave të tyre. Qeveria e Nxënësve dhe Parlamenti Rinor, si organizata kombëtare të fëmijëve, kanë luajtur një rol të rëndësishëm në këtë pikë. Fëmijëve, gjithnjë e më tepër u është lënë hapësirë pjesëmarrëse dhe ata janë përfshirë në hartimin e politikave shtetërore që lidhen drejtpërdrejt me ta. Por, mbetet një sfidë përfshirja e tyre në proceset monitoruese të këtyre politikave.

Raste shumë pozitive të pjesëmarrjes së organizimeve fëmimore e rinore në hartimin e politikave për fëmijët, kanë qenë ai i përfshirjes së Parlamentit Rinor si pjesë integrale e grupit të punës, duke përfaqësuar interesat e fëmijëve, gjatë fazës së hartimit dhe miratimit të Strategjisë Kombëtare për Fëmijët (SKF), Planit të Veprimit, si dhe të Strategjisë Kombëtare të Rinisë⁴⁰⁹.

Megjithëse fëmijët kanë qenë pjesë e procesit të hartimit të kësaj strategjie dhe Planit të Veprimit, vihen re kufizime të pjesëmarrjes së fëmijëve në proceset monitoruese të tyre. Kështu, në SKF, theksohet se struktura më e lartë monitoruese për zbatimin e kësaj strategjie, është Komiteti Ndërmintor për të Drejtat e Fëmijëve, i ngritur me Urdhër të Kryeministrit Nr. 24 dt. 21.03.2007. Në këtë Komitet, që kryesohet nga Zëvendëskryeministri, me përbërjen e ministrave të linjës dhe 2 përfaqësues të OJF-ve për të drejtat e fëmijëve (UNICEF dhe Aleanca për Fëmijët Shqipëri), mungojnë përfaqësues të zërit të fëmijëve.

Po kështu, mbetet shumë për t'u bërë në drejtim të përfshirjes së tyre të drejtpërdrejtë në monitorimin e SKF-së dhe Planit të Veprimit. Nuk mohohet fakti që fëmijët kanë qenë

⁴⁰⁷ Neni 45 i Kodit të Procedurave Administrative parashikon: “ 1. Mbajtësit e të drejtave dhe interesave të ligjshme të cilat preken nga vendimet që merren gjatë procedimit administrativ kanë të drejtë të fillojnë procedimin administrativ si dhe të marrin pjesë në të. Të drejtat e mësipërme i kanë dhe shoqatat apo organizatat. 2. Në mbrojtje të interesave të gjera të cilat mund të preken nga procedimi administrativ kanë të drejtë të fillojnë një procedim administrativ dhe/ose të marrin pjesë në të edhe: (a) personat të cilët procedimi administrativ u shkakton ose mund t'u shkaktojë dëme në të drejtat e përbashkëta si p.sh., shëndeti publik, arsimimi, trashëgimia kulturore, ambienti si dhe në cilësinë e jetës; (b) personat që jetojnë brenda apo pranë një prone publike e cila mund të dëmtohet nga procedimi administrativ. (c) Avokati i Popullit; (d) Shoqatat që veprojnë në mbrojtje të interesave të gjera të publikut, kanë të drejtë të fillojnë apo të marrin pjesë në procedimin administrativ.”

⁴⁰⁸ Neni 93 i Kodit të Procedurave Administrative

⁴⁰⁹ Miratuar me Vendimin e Këshillit të Ministrave nr. 782 date 16 Nëntor 2006

gjithnjë pjesëmarrës në Konferencën Vjetore të Qeverisë Shqiptare ku raportohet mbi zbatimin e SKF-së, por ata nuk kanë qenë asnjëherë pjesë e grupit që monitoron realizimin e objektivave të Planit të Veprimit. Përveç kësaj, mbetet një sfidë përfshirja e fëmijëve në proceset e hartimit të politikave nga Qeveria sidomos gjatë fazës së përpilimit të buxhetit, pasi në asnjë nga Buxhetet e Shtetit nuk është dëgjuar opinioni dhe nuk u është dhënë mundësia e shprehjes së mendimit edhe fëmijëve. Është e rëndësishme që pikëpamjet dhe interesat e fëmijëve të reflektohen drejtpërsëdrejti gjatë prioritizimit të objektivave të qeverisë.

Në SKF dhe Planin e Veprimit vihet re se masat që do të ndërmerren për rritjen e pjesëmarrjes së fëmijëve në politik-bërje janë shumë të kufizuara. Ajo kufizohet vetëm në informimin e prindërve për të drejtat e fëmijëve⁴¹⁰ ose lidhet me ngritjen e Qeverive të Nxënësve ose mbështetjen e aktiviteteve të këtyre strukturave⁴¹¹ në shkolla, duke lënë në harresë përfshirjen e tyre në politik-bërje në nivel kombëtar ose vendor, ose fuqizimin e strukturave të tyre.

Në të njëjtën drejtim shtrohet çështja nëse fëmijët dhe organizmat e tyre mund të marrin pjesë dhe të diskutojnë në momentin e hartimit të projektligjeve që lidhen me interesat e tyre. Rregullorja e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë në Nenin 36 të saj, parashikon se Komisionet e Kuvendit mund të organizojnë seanca dëgjimore me “...përfaqësues të shoqërisë civile, përfaqësues të grupeve të interesit, si dhe grupime të tjera të interesuara...”, ku mund të diskutohen çështje të ndryshme, përfshirë edhe projektligjet në diskutim. Ky nen nuk vendos kufij dhe nuk përjashton aspak edhe përfaqësuesit e organizmave të fëmijëve, për të marrë pjesë në seancat dëgjimore. Kjo është një garanci e së drejtës së fëmijëve për t’u shprehur në proceset e hartimit të ligjeve dhe të politikave.

Hapa pozitivë në drejtim të promovimit të pjesëmarrjes së fëmijëve parashikohen në Strategjinë Kombëtare të Rinisë. Target grupi që përfshin kjo strategji dhe plani i veprimit përkatës nuk janë të mirë përcaktuar, por nga konteksti i përgjithshëm kuptohet se i referohet grup-moshave mbi 14 vjeç.

Strategjia dhe plani përkatës i veprimit i kushtojnë një vëmendje të veçantë pjesëmarrjes kryesisht në organizmat përfaqësues si Qeveria e Nxënësve apo Parlamenti Rinor. Kjo shtrihet në disa nivele:

a. **Institucionalizimi dhe njohja e statusit të tyre:**

b. **Përfshirja në borde drejtuese/këshilla/komisione në shkolla të mesme, universitete, bashki, qarqe.** Strategjia dhe plani i veprimit parashikon se të rinjtë/fëmijët duhet të jenë të përfshirë me një kuotë jo më pak se 20 % në bordet drejtuese duke pasur mundësi që të jenë pjesëmarrës në të gjitha proceset vendim-marrëse. Ky objektiv lë jashtë përfshirjen e fëmijëve në komuna dhe në këshillat e komunave(Objektivi 2.2).

c. **Monitorimi i strategjisë:** Fëmijët/të rinjtë njihen si pjesë e monitorimit të zbatimit të strategjive dhe politikave rinore në nivel vendor dhe kombëtar.

d. **Hartimi i buxhetit për arsimin dhe rininë në nivel prefekturë dhe në nivel qendror** (Objektivi 2.13): Të rinjtë/fëmijët u njihet e drejta që të dëgjojnë dhe të shprehin përparësitë e tyre, si dhe do të përfshihen në këshillimet paraprake të hartimit të buxheteve, si dhe në monitorimet tyre. Ky objektiv është pak kontradiktor. Por duke pasur parasysh veprimtaritë e parashikuara për realizimin e tij, nënkuptohet përfshirja e të

⁴¹⁰ Objektivi 2 i Planit të Veprimit 2005-2010 të Strategjisë Kombëtare për Fëmijët.

⁴¹¹ Objektivi 13 ibid

rinjve/fëmijëve në hartimit të buxhetit në nivel vendor- bashki/komuna, sesa në vetvete në hartimin e buxhetit të prefekturës, e cila është një organ monitorues i zbatimit të ligjit në nivel vendor.

Një sfidë tjetër për pjesëmarrjen e fëmijëve, është edhe përfshirja e tyre në përgatitjen e raportit për zbatimin e KDF. Shteti Shqiptar ka raportuar për herë të parë dhe të vetme deri tani në vitin 2004 dhe fëmijët nuk kanë qenë pjesë e procesit të përgatitjes së këtij raporti. Kjo mbetet një sfidë për raportimin e ardhshëm të Shqipërisë për KDF në vitin 2009.

10.4.5. Pjesëmarrja e fëmijëve në familje.

Pjesëmarrja e fëmijëve në proceset vendimmarrëse në familje është e rëndësishme për fitimin e eksperiencës së parë të demokracisë për fëmijët. Në këtë kontekst, KDF inkurajon që ky parim të vendoset në legjislacionin që parashikon detyrimet prindërore. Në procesin vendimmarrës në familje, konkurojnë me njëri-tjetrin, parimi i *interesit më të lartë* të fëmijës dhe ai i *pjesëmarrjes së fëmijëve*.

Kodi i Familjes⁴¹²(KF), i cili rregullon marrëdhëniet brenda familjes, në nenin 6 të tij reflekton parimin e pjesëmarrjes së fëmijëve në familje.

Ky Kod përcakton disa momente të rëndësishme në lidhje me parimin e pjesëmarrjes së fëmijëve në familje:

- a. Parashikon të drejtën për t'u dëgjuar në përputhje me *moshën dhe aftësinë e fëmijës për të kuptuar*. Në dispozitat e KF janë përcaktuar kufijtë e moshës kur kërkohet me detyrim marrja e mendimit ose e pëlqimit të fëmijës, në lidhje me vendimet që prekin drejtpërsëdrejti ata. Kufijtë e moshës së përcaktuar ndryshojnë në varësi të çështjes që është në shqyrtim, si p.sh., administrimi i pasurisë, përcaktimi i vendbanimit ose përcaktimi i prindit kujdestar.
- b. Njeh të drejtën e fëmijëve për të qenë pjesëmarrës në proceset vendimmarrëse, pavarësisht nga mosha e tyre (neni 6). Megjithatë, kjo e drejtë parashikohet shumë e përgjithshme në Kod, shtrihet në nivelin e një parimi, dhe nuk përcaktohen raste të posaçme kur fëmijët janë persona të interesuar. Kjo bie disi ndesh me vetë frymën e Kodit, për shkak se në të gjitha momentet, Kodi përcakton në mënyrë specifike palët/personat e interesuar në momente të veçanta, duke lënë jashtë fëmijët.
- c. Përcakton mënyrat sesi mund të dëgjohen fëmijët në procese të ndryshme. Fëmijët mund të jenë pjesëmarrës në procese administrative ose gjyqësore, drejtpërdrejt ose përmes një përfaqësuesi ligjor, ose personi të caktuar nga vetë fëmija.
- d. Kërkon praninë e psikologut në çdo procedurë që trajton çështje që kanë të bëjnë me të mitur, për të vlerësuar thëniet e këtij të fundit, në përputhje me zhvillimin mendor dhe situatën e tij sociale.

Megjithëse Kodi nuk rregullon në detaje jetën brenda një familje, në përcaktimin e përgjegjësive dhe detyrimeve të prindërve, duhet thënë se ai reflekton parimin e pjesëmarrjes së fëmijëve. Kështu, Kodi ndërsa përcakton se prindërit kanë “...*të drejta dhe detyra që kanë për qëllim të sigurojnë mirëqenien emocionale, sociale dhe materiale të fëmijës...*” (neni 215 i KF) si dhe “...*detyrimin për të mbajtur, arsimuar dhe edukuar fëmijët...*” (neni 53 i KF), këto përgjegjësi dhe detyrime zhvillohen duke pasur parasysh

⁴¹² Miratuar me Ligjin nr 9062 date 08.05.2003 “Kodi i Familjes i Republikës së Shqipërisë” botuar ne Fletoren Zyrtare Nr 49 date 20.06.2003

prirjet natyrore dhe dëshirat e fëmijëve. Ky përcaktim vendos më së miri fëmijët në proceset vendimmarrëse brenda familjes duke i përfshirë ata, edhe përse prindërit janë kujdestarë ligjorë të tyre. Kjo dispozitë, ka një karakter shumë përgjithësues duke e fuqizuar fëmijën që në çdo moment të kërkojë të shprehet dhe të merret në konsideratë në vendimmarrje.

Megjithatë, Kodi i Familjes në disa raste vendos limite të lidhura me moshën e fëmijëve mbi ushtrimin e së drejtës për t'u dëgjuar ose për t'u marrë në konsideratë. Kështu:

a. Vetëm fëmijët që ka mbushur moshën katërbëdhjetë vjeç gëzojnë të drejtën e dhënies së mendimit në rastet e përcaktimit të vendbanimit të përbashkët në ato rastet kur bashkëshortët kanë mosmarrëveshje me caktimin e vendbanimit dhe i janë drejtuar gjykatës kompetente (Neni 55 i KF).

b. Një rast tjetër lidhet me procesin e administrimit të pasurisë së përbashkët (neni 215), e cila përcakton moshën katërbëdhjetë vjeç si moshë limit për të kryer veprime juridike.

Kjo listë nuk mund të konsiderohet shteruese, pasi neni 53 i Kodit është shumë më përgjithësues në lidhje me aktivitetet e tjera të cilat nuk janë subjekt rregullues i këtij Kodi.

10.4.6. Pjesëmarrja e fëmijëve në procesin e birësimit

Parimi i pjesëmarrjes së fëmijëve në kontekstin e procedurave të birësimit kërkon që fëmijët të dëgjohen në të gjitha procedurat administrative dhe gjyqësore, dhe kjo është e lidhur ngushtë me parimin e “*interesit më të lartë të fëmijës*”. Kuadri ligjor ndërkombëtar ka pësuar ndryshime të ndjeshme në këtë drejtim, duke vendosur gjithnjë e më shumë theksin në domosdoshmërinë e pjesëmarrjes së fëmijëve në këtë proces, duke hequr kufizimet për shkak të moshës. Më 7 Maj 2008 Komiteti i Ministrave të Këshillit të Evropës bëri disa shtesa të Konventës së 1967 në lidhje me adoptimin e fëmijëve, në kuadër të sesionit të 118 në Strasburg⁴¹³. Një ndër ndryshimet e sjella lidhet me parimin e pjesëmarrjes së fëmijës, duke hequr kufijtë e moshës në lidhje me pjesëmarrjen e fëmijëve në procesin e birësimit. Në çdo moment, gjykata duhet të marrë në konsideratë mendimin e fëmijës, në rast se fëmija ka aftësinë për të kuptuar dhe ta jap atë.

Legjislacioni shqiptar i birësimeve reflekton aktet ndërkombëtare mbi birësimet të ratifikuara nga Shqipëria të tilla si: Konventa për të Drejtat e Fëmijëve dhe Konventa e Hagës për Mbrojtjen e Fëmijëve dhe Bashkëpunimin për Birësimet Jashtë Vendlindit”, të cilat kërkojnë që birësimet e fëmijës të zhvillohen vetëm nëse “*fëmijët janë konsultuar dhe informuar në lidhje me efektet e birësimit, dhe pranimi i tij/saj nëse kjo kërkohet*”.

Një kusht i domosdoshëm për t'u respektuar për kryerjen e birësimit të fëmijës është marrja e mendimit dhe e pëlqimit të tij (Neni 246 i Kodit të Familjes). Gjithashtu Neni 15 i Ligjit nr. 9695 datë 19.3.2007 “*Për procedurat e birësimit dhe Komitetit Shqiptar të Birësimit*”, përcakton qartazi se mendimi/pëlqimi e fëmijës është një kërkesë ligjore e domosdoshme në procedurat e birësimit. Megjithatë mendimi ose pëlqimi i fëmijës për birësim nuk kërkohet për të gjitha rastet, por vetëm për ata fëmijë të cilët kanë mbushur moshën e përcaktuar me ligj. Më specifikisht, procedurat ligjore përkatëse kërkojnë që:

“1. Kur fëmija ka mbushur moshën 10 vjeç, birësimi kryhet vetëm kur Komiteti ka marrë mendimin e tij dhe pasi siguron se:

⁴¹³ <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/AdopRev.htm>

a) fëmija është këshilluar dhe informuar për pasojat e birësimit dhe të dhënies së mendimit të tij për birësimin;

b) janë marrë parasysh mendimet dhe dëshirat e fëmijës, kur ato janë në interes të tij; c) mendimi i fëmijës është dhënë në mënyrë të vullnetshme dhe është dokumentuar apo evidentuar me shkrim, sipas formës së përcaktuar nga Komiteti;

ç) mendimi nuk është dhënë kundrejt pagesës apo çdo lloj kompensimi tjetër.

2. **Kur fëmija ka mbushur moshën 12 vjeç, për birësim kërkohet pëlqimi i tij, në përputhje me kërkesat e tjera të pikës 1 të këtij neni”.**

Këto kërkesa ligjore theksohen edhe Nenin 22 pika “ç” të ligjit të sipërcituar i cili kërkon në mënyrë taksative që një ndër dokumentacionet e domosdoshme në dosjen për birësimin të jetë “...mendimi i fëmijës, nëse ai ka mbushur 10 vjeç, duke pasur parasysh aftësinë e tij për të arsyetuar. Kur fëmija ka mbushur moshën 12 vjeç paraqitet pëlqimi i vet ...” Legjislacioni vendos dy kufij të cilat lidhen me moshën për **dhënien e mendimit dhe detyrimin për të dhënë pëlqimin nga fëmijë**. Kështu, kur fëmijët kanë mbushur moshën 10 vjeç ata kanë të drejtë të shprehen dhe të dëgjohen, por jo domosdoshmërisht mendimi i tyre do të merret në konsideratë. Ndërsa ekziston një ndryshim shumë i madh kur fëmija ka mbushur moshën 12 vjeç, pasi ai, jo vetëm ka të drejtë të shprehet dhe të dëgjohet, por mendimi i tij merret në konsideratë në mënyrë taksative.

Pjesëmarrja e fëmijëve, duhet të garantohet edhe në rastin e birësimeve jashtë shtetit, në bazë Konventës së Hagës, të ratifikuar nga Shqipëria me anë të ligjit Nr. 8624, datë 15.6.2000 “Për aderimin në ”Konventën e Hagës”, “Për mbrojtjen e fëmijëve dhe bashkëpunimin për birësimet jashtë vendit”. Pëlqimi i fëmijës në këto raste shtrihet më gjerë se momenti kur merret vendimi për birësimin e tij. Kjo për vetë faktin se në momentin kur Autoriteti Qendror i Shtetit do të bëjë vlerësimin nëse “qëndrimi i vazhdueshëm i fëmijës me prindërit e ardhshëm birësues nuk është në interesat më të larta të fëmijës” (Neni 21) **është e nevojshme që fëmija të shprehë pëlqimin e tij**. Në të gjitha masat që do të merren për mbrojtjen e interesave të fëmijës, kërkohet pëlqimi paraprak i tij.

Ajo çfarë të bie në sy në këtë Konventë, është mos përcaktimi dhe mos kufizimi për gëzimin e kësaj të drejte me moshën e fëmijës për aplikimin e “kërkesës për të marrë mendimin dhe pëlqimin e tij”. Kështu, ky përcaktim u lihet shteteve palë të Konventës, ndërkohë që kjo e fundit e lidh me “moshën dhe shkallën e pjekurisë së fëmijës”. Praktika gjyqësore shqiptare, vitet e fundit ka reflektuar detyrimet ligjore që rrjedhin nga kuadri ligjor i sipërcituar, duke vendosur fëmijët në qendër të procesit të birësimit. Kështu psh në Vendimin nr. 8815 datë 07.12.2007 të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë me objekt “Kërkohet birësimi i të miturës L.M” ndër të tjerat gjykata shprehet se: “ Gjykata mbështet vendimin e saj edhe në mendimin e marrë gjatë seancës gjyqësore të bazuar në nenin 6 të K.F të të miturës(L.M), e cila ishte dakord për t’u birësuar nga xhaxhai i saj dhe gruaja e tij , kjo për faktin se ata njiheshin prej kohësh , dhe kishin shfaqur dashuri, kujdes për te .Ajo kishte besim tek ata. “

10.4.7 Pjesëmarrja e fëmijëve në procesin e kujdestarisë

Një moment tjetër i rëndësishëm në të cilën kërkohet pjesëmarrja e fëmijës është caktimi i kujdestarisë. Ky institucion juridik gjen rregullimet përkatëse në Kodin e Procedurës

Civile si dhe në Kodin e Familjes. Për të tilla raste, legjislacioni përcakton qartazi momentet në të cilat kërkohet marrja e mendimit të fëmijës, e cila shtrihet në disa nivele:

a. *Kërkesa për vendosjen në kujdestari*: K.F. u njeh të drejtën fëmijëve për të kërkuar vetë në gjykatë vendosjen e tij në kujdestari. Kjo e drejtë në këtë Kod u njihet fëmijëve që kanë mbushur moshën 14 vjeç (neni 264) në një kohë që Kodi i Procedurës Civile cakton si moshë minimale për të kërkuar vendosjen e kujdestarisë moshën 16 vjeç (neni 356). Kjo mospërputhje e moshës përbën një problem në zbatimin e legjislacionit në gjykatë, lidhur me dispozitën që duhet të merret parasysh në rastin e paraqitjes së kërkesave drejtpërdrejt nga të miturit. Duke marrë në konsideratë faktin që K.F. është miratuar më vonë në kohë, si dhe parimet e së drejtës që ligji më i ri ka prioritet përkundrejt të vjetrit, mendoj se duhet të bëhen shtesa përkatëse në Kodin e Familjes që të shfuqizojnë Nenin 356 të Kodit të Procedurës Civile.

b. *Caktimi i kujdestarit*: Përpara caktimit të kujdestarit, është taksative marrja e mendimit të fëmijës nga gjyqtari. Kjo e drejtë mund të ushtrohet në rast se plotësohet kushti i moshës, që për rastin në fjalë është 10 vjeç (parashikuar në nenin 267 të Kodit të Familjes dhe Nenit 356 të Kodit të Procedurës Civile)

c. *Mbarëvajtja e kujdestarisë*: K.F. ka parashikuar se në rastin e mosmarrëveshjeve ndërmjet kujdestarit dhe fëmijës, (kur ky i fundit largohet pa leje nga kujdestari), çështja mund të zgjidhet nga gjykata, me kërkesë të kujdestarit (neni 273). Në këtë proces është e nevojshme që fëmija që ka mbushur moshën 10 vjeç të shprehet dhe të dëgjohet nga gjykata.

10.4.8 Pjesëmarrja e fëmijëve në shërbimet lokale

Një shembull i zbatimit të parimit të pjesëmarrjes së fëmijëve në nivelin vendor, është përfshirja e fëmijëve dhe e të rinjve në ato vendime të cilat lidhen drejtpërdrejt me ta, apo dhe në vendimmarrjen në nivel politikash nga ana e organeve të qeverisjes vendore. Në këtë proces është i rëndësishëm respektimi i të drejtës së tyre për t'u dëgjuar, kryesisht, nëpërmjet takimeve të përfaqësuesve të fëmijëve në nivel lokal.

Pjesëmarrja e fëmijëve në jetën lokale dhe rajonale duhet të përbëjë një pjesë të rëndësishme të rregullave që kanë të bëjnë me pjesëmarrjen e qytetarëve në jetën publike. Autoritetet lokale duhet të jenë të bindur që çdo akt që miratohet nga ata, mund të ketë një dimension fëmijor.

Natyrisht, vendimmarrja e organeve të pushtetit lokal duhet të respektojë Ligjin Nr. 8652, datë 31.7.2000 "*Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë*". Një ndër parimet mbi të cilin është përcaktuar organizimi dhe funksionimi i organeve të qeverisjes vendore është ai i ushtrimit të kompetencave në nivel sa më afër komunitetit. Në mënyrë që ky parim të gjejë zbatim, komuniteti duhet të jetë pjesë aktive e vendimmarrjes. Për këtë, ligji i sipër cituar parashikon zhvillimin e seancave të këshillimit me bashkësinë/komunitetin, përpara se këshilli komunal/bashkiak të miratojë aktet përkatëse. Këto seanca janë të detyrueshme, kur miratohet buxheti dhe ndryshimet e tij, miratohet tjetërsimi ose dhënia në përdorim të pronave të tretëve, vendoset për taksat e tarifave vendore dhe për nivelin e tyre, si dhe për marrjen e kredive dhe shlyerjen e

detyrimeve ndaj të tretëve⁴¹⁴. Për rastet e tjera, vetë bashkësia ka diskrecion të çmojë nëse ajo do të jetë pjesë e vendimmarrjes apo jo.

Mënyra e këshillimit është një çështje që specifikohet në rregulloren e çdo organi përfaqësues. Natyrisht Ligji parashikon disa prej formave të këshillimit siç janë takimet e hapura me banorët, me specialistët, me institucione të interesuara dhe organizata joqeveritare, ose nëpërmjet marrjes së nismës për organizimin e referendumeve vendore. Në këto dispozita nuk bëhen përcaktime se kush mund të jetë pjesëmarrës i bashkësisë apo i organizatave jo fitimprurëse, duke e lënë të hapur edhe për fëmijët dhe organizmat e fëmijëve.

Në interpretim të kësaj dispozite arrijmë në konkluzionin se **fëmijët si pjesë e bashkësisë përkatëse**, pra banorë të njësisë përkatëse administrative **mund të dëgjohen në ato raste kur vendimi ka të bëjë me çështje që lidhen me ta drejtpërdrejt**, përfshirë këtu edhe hartimin e buxhetit. Një detyrim për autoritet lokale qëndron në faktin se këto të fundit duhet të informojnë fëmijët dhe të tjerët (përfshihen prindërit dhe përfaqësuesit ligjor) lidhur me të drejtën e fëmijës për të shprehur mendimin e tij, si dhe për mekanizmat dhe mundësitë e tjera që ekzistojnë për këtë qëllim.

Një praktikë mjaft pozitive në Shqipëri në lidhje me pjesëmarrjen e fëmijëve është Senati i fëmijëve pranë Bashkisë së Tiranës, e cila është një strukturë feminare këshilluese pranë Kryetarit të Bashkisë. Ky grup mbledhet periodikisht për të diskutuar mbi çështje të ndryshme që prekin interesat e fëmijëve. Kjo praktikë, është munduar që të përhapet në bashki të tjera. Por vihet re se në këto bashki, ky bashkëpunim nuk është i institucionalizuar, dhe vepron në mënyrë *ad hoc*.

Megjithëse ka mjaft shembuj pozitive në këtë drejtim, ***mbetet shumë për t'u bërë në drejtim të përfshirjes së fëmijëve në hartimin e buxhetit të organeve të pushtetit vendor.***

10.4.9 Pjesëmarrja e fëmijëve në politikat dhe vendimmarrjen që lidhet me mjedisin

Ligji nr. 8934 datë 05.09.2002 “Për mbrojtjen e mjedisit” evidenton si një nga qëllimet e tij nxitjen dhe pjesëmarrjen e publikut në veprimtaritë për mbrojtjen e mjedisit. Një nga parimet bazë të mbrojtjes së mjedisit është parimi i ndërgjegjësimit dhe i pjesëmarrjes së publikut në vendimmarrjen mjedisore.

Ligji për mbrojtjen e mjedisit i kushton një kre të veçantë rolit të publikut në vendimmarrjen e çështjeve të mjedisit. Në këtë kre⁴¹⁵ parashikohet se organet vendimmarrëse sigurojnë pjesëmarrje dhe rol aktiv të publikut dhe organizatave jo-fitimprurëse gjatë procesit të vendimmarrjes. Por, ky parashikim në dispozitat në vijim duket sikur nuk gjen një respektim të plotë. Në ligj herë konstatohet ngushtim të rrethit të palëve të interesuara dhe herë kufizime në drejtim të rolit të këtyre palëve në vendimmarrje. Roli i palëve në proces është here aktiv dhe here thjesht informues. Por, a janë fëmijët pjesë aktive si palë të interesuara dhe pjesëmarrëse në procedurat administrative deri në nxjerrjen e aktit përfundimtar?

Neni 33 i Ligjit “Për mbrojtjen e mjedisit” jep kuptimin e palës së interesuar dhe rolin e saj në proceset e vlerësimit të ndikimit në mjedis dhe të vlerësimit strategjik mjedisor. Me palë të interesuara në kuptim të këtij neni do të përfshihen organet e qeverisjes

⁴¹⁴ Neni 32 i Ligjit Nr. 8652, datë 31.7.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë”

⁴¹⁵ Neni 78 i Ligji nr. 8934 date 05.09.2002 “Per mbrojtjen e mjedisit”

vendore, publiku dhe organizatat jofitimprurëse. Këto subjekte, jo vetëm kanë të drejtë të informohen lidhur me dokumentacionin e kërkesit nga ana e organit përgjegjës, por kanë dhe të drejtë të japin mendimin tyre gjatë marrjes së vendimit. Dispozita faktikisht shkon dhe më tej, duke parashikuar se organi përgjegjës merr parasysh mendimin e palëve të interesuara gjatë marrjes së vendimit. Nga interpretimi i nenit dhe i ligjit mund të themi që fëmijët nuk përjashtohen si palë e interesuar sipas përkufizimit të përcaktuar në ligj, si pjesë e publikut.

Ndër vendimet që kanë të bëjnë me **lejen për veprimtaritë që ndikojnë në mjedis, janë deklarata mjedisore dhe leja mjedisore**. Dhënia e kësaj leje ndikon në mjedisin rrethues duke ndikuar kështu drejtpërdrejt në jetën e komunitetit dhe atë të fëmijëve, veçanërisht në shkolla, ambientet argëtuese, etj. Për këtë arsye bëhet gjithnjë e më i rëndësishëm ndërtimi i “qyteteve” miqësore për fëmijët. Kjo e fundit mund të realizohet me pjesëmarrjen e drejtpërdrejtë të tyre.

Ligji parashikon se procesi i shqyrtimit të kërkesës për dhënien e deklaratës dhe lejes mjedisore është i hapur për të gjitha palët e interesuara, pra edhe për fëmijët. Në të njëjtën kohë, neni 39⁴¹⁶ i këtij ligji parashikon se Ministria e Mjedisit njofton dhe u siguron mundësi të barabarta palëve të interesuara që të njihen me dokumentacionin, deklaratën dhe lejen mjedisore, si dhe u njeh të drejtën e ankimit në gjykatë. Lidhur me këtë parashikim evidentojmë se fakti që procesi është i hapur nuk do të thotë se palët mund të shprehin drejtpërdrejt mendimin e tyre në këtë proces, qoftë në mënyrë verbale apo shkresore. Procesi i hapur ka të bëjë me faktin se vendimmarrja mund të ndiqet nga palët e interesuara (persona fizikë dhe juridikë, publiku, dhe organizatat jo-fitimprurëse mjedisore), por nuk parashikon faktin që ato duhet të dëgjohen. Kjo bëhet në kuadër të së drejtës për informim të palëve të interesuara, por jo se këto persona përfshirë edhe fëmijët, mund të dëgjohen dhe të shprehin mendimin e tyre për dhënien e kësaj lejeje.

Sa më sipër, arrij në konkluzionin se: ***gjatë proceseve administrative të zhvilluara për dhënien e deklaratës dhe lejes mjedisore, fëmijët nuk mund të jenë pjesë aktive e tij, pasi kjo e drejtë nuk i njihet shprehimisht me ligj.***

Një funksion i rëndësishëm i organeve të qeverisjes vendore është **administrimi dhe mbrojtja e mjedisit**. Ndër detyrat e tyre më të spikatura përmendim hartimin e planeve vendore për mbrojtjen e mjedisit, si dhe nxitjen e mbështetjen e veprimtarive të organizatave jo fitimprurëse për mjedisin, duke tërhequr mendimin e tyre në vendimmarrjet për mjedisin. Këtu evidentojmë se kemi një ngushtësim të rrethit të palëve të interesuara vetëm tek organizatat jo fitimprurëse që kanë në objekt mbrojtjen e mjedisit. Kjo pasi ligji specifikon se mund jenë palë të interesuara vetëm organizatat rinore/fëminore të mjedisit. ***Fëmijëve u kufizohet e drejta që të jenë pjesëmarrës në këtë proces në rast se nuk janë të organizuar në formën e organizatave mjedisore.***

10.4.10 Pjesëmarrja e fëmijëve në shëndetësi

Konventa parashikon të drejtën e fëmijëve për të marrë pjesë në vendimet që kanë të bëjnë me shëndetin e tyre, kujdesin shëndetësor, si dhe parashikimin e shërbimeve

⁴¹⁶ Neni 39 i Ligji nr. 8934 date 05.09.2002 “Për mbrojtjen e mjedisit”

shëndetësore që lidhen me ta (neni 25⁴¹⁷ i KDF). Por një aspekt i rëndësishëm i kësaj të drejte është aftësia e tyre për t'u përfshirë në çështjet që kanë të bëjnë me shëndetin e tyre. Në këtë drejtim është e rëndësishme të evidentojmë se cila është mosha minimale kur fëmijët mund të marrin këshilla mjekësore pa miratimin e prindërve, si dhe sipas legjislacionit shqiptar, cila është mosha minimale në të cilën fëmijët mund të marrin trajtime mjekësore apo kirurgjikale pa miratimin e prindërve.

Referuar legjislacionit tonë të brendshëm mund të themi se nuk përfshihemi tek ato vende të cilat përcaktojnë një moshë në të cilën çdo fëmijë mund të jetë i aftë të japë pëlqimin vetë për trajtimin mjekësor. Në këtë analizë duhet të përmendim faktin së ligji “*Për kujdesin shëndetësor*”⁴¹⁸ është një ligj i vitit 1963. Ky ligj dhe ndryshimet e tij nuk parashikojnë në asnjë prej dispozitave të drejtën e fëmijëve për t'u dëgjuar para se t'i nënshtrohen një trajtimi.

Ndërkohë, Ligji nr. 8045 datë 07.12.1995 “*Për ndërprerjen e shtatëzaniës*”, në nenin 8 të tij parashikon kufijtë e moshës për të bërë kërkesë për ndërprerjen e shtatëzaniës. Mosha limit për këtë, sipas nenit në fjalë, është 16 vjeç duke e lidhur me arritjen e pjekurisë për vajzat. Kështu, të gjitha vajzat e mitura nën 16 vjeç nuk mund të kërkojnë ndërprerje të shtatëzaniës pa pëlqimin paraprak të kujdestarit ligjor ose prindit. Ndërsa për vajzat mbi 16 vjeç, pëlqimi i kujdestarit ligjor ose prindit nuk është i nevojshëm.

Një pikë e rëndësishme në lidhje me pjesëmarrjen e fëmijëve gjatë trajtimit mjekësor, lidhet me atë nëse fëmijët mund t'u drejtohen mjekëve për t'u trajtuar, si dhe të informohen në lidhje me sëmundjen dhe trajtimin e saj. Kodi i Etikës dhe Deontologjik i hartuar nga Këshilli Kombëtar i Urdhrit të Mjekëve parashikon në nenin 14 të tij se, në parim, mjeku duhet gjithmonë të respektojë vullnetin e të sëmurit në lidhje me ndërhyrjet mjekësore që mund t'i bëhen. Gjithashtu, një prej detyrave të mjekut është t'u japë pacientëve në mënyrë të qartë dhe të kuptueshme gjithë informacionin e duhur rreth sëmundjes dhe rrjedhëve të saj, për t'u përfshirë vetë ata në vendimet që merren për shëndetin e tyre.

Por situata është e ndryshme kur pacienti ose i sëmuri është fëmijë, pasi Neni 15 i këtij kodi përcakton se “ *Mjeku që thirret për të trajtuar një fëmijë ose të mitur duhet të përqipet të marrë pëlqimin e prindërve, të të afërmeve apo të përfaqësuesve të tij ligjorë*”. Ky nen e bën të qartë se në trajtimin mjekësor të një fëmije është i nevojshëm pëlqimi i prindërve. Rastet e vetme kur ky pëlqim nuk është i nevojshëm janë: *kur rasti është urgjent dhe mjeku nuk e ka të mundur të komunikojë me prindërit si dhe kur mjeku ka dyshime për abuzim ose keqtrajtim të fëmijës*. Kodi Deontologjik nuk parashikon se cilat janë rastet e urgjencës ose se çfarë kuptohet me “*dyshim për abuzim ose keqtrajtim të fëmijës*”. Për këtë të fundit, mjekët mund t'i referohen dispozitave të Kodit të Procedurës Penale(K.Pr.P) si dhe Ligjit nr 9669 datë 18.12.2006 “*Për masat e dhunës në marrëdhëniet familjare*”⁴¹⁹ të cilët japin një përkufizim më të qartë e të plotë të konceptit dhunë.

10.5 Përfundime

⁴¹⁷ Neni 25 i KDF parashikon “*Shtetet Palë i njohin fëmijës, për të cilin është vendosur nga autoritetet kompetente për të qenë nën kujdesje, mbrojtje ose trajtim fizik ose mendor, të drejtën e një ekzaminimi periodik të këtij trajtimi dhe të çdo rrethane tjetër lidhur me këtë vendosje.*”

⁴¹⁸ Ligji nr. 3766 date 17.12.1963 “*Për kujdesin shëndetësor*” (i ndryshuar)

⁴¹⁹ Ligji Nr. 9669 date 18.02.2006 “*Për masa ndaj dhunës në marrëdhëniet familjare.*”

Kjo analizë e legjislacionit shqiptar mundohet të shikojë në detaje se sa pjesëmarrës janë fëmijët në fusha të ndryshme. Analiza është munduar që të respektojë fushat e specifikuara në Konventën për të Drejtat e Fëmijëve të para në kontekstin shqiptar. Pjesëmarrja e fëmijëve në vendimmarrjen në hartimin e politikave kombëtare dhe lokale është e rëndësishme kur këto prekin drejtpërsëdrejti ose indirekt të drejtat e tyre. Fëmijët si subjekt i së drejtës duhet që jo vetëm të kenë mundësi për t'u shprehur por edhe të merren në konsideratë nga politik-bërësit.

Megjithëse pjesëmarrja e fëmijëve është pasqyruar në politikat kombëtare të hartuara si Strategjia Kombëtare për të Drejtat e Fëmijëve, **masat e përfshira në të nuk synojnë të sjellin ndryshim në shoqërinë patriarkale shqiptare**. Fëmijët nuk inkurajohen dhe nuk përfshihen në proceset monitoruese të këtyre politikave por thjesht ftohen” të jenë pjesëmarrës në aktivitetet e zhvilluara.

Pjesëmarrja e fëmijëve **në hartimin e politikave lokale është shumë e pakët**. Megjithëse ata plotësojnë kriteret për të qenë grupe interesi, përjasja e deritanishme lë shumë për të dëshiruar. Rastet e vetme pozitive kanë ardhur si rrjedhojë e vullnetit të mirë të ndonjë drejtuesi në nivel vendor, por nuk ka një rregullim të veçantë ligjor për këtë.

Kodi i ri i Familjes ka sjellë ndryshime rrënjësore në drejtim të pjesëmarrjes së fëmijëve në familje. Megjithëse rregullimi i marrëdhënieve prind-fëmijë është konsideruar si tabu më parë edhe nga legjislatori, Kodi i ri i Familjes vendos në qendër të tij “*pjesëmarrjen e fëmijëve në rregullimin e të gjitha marrëdhënieve në familje*”.

Një problem i hasur gjerësisht në kuadrin ligjor shqiptar ka të bëjë me **rregullimin e procedurave të ankimit**, në përputhje me standardet e Kodit të Procedurave Administrative. Nëse fëmijëve u njihet e drejta për t'u ankuar për shkeljen e të drejtave të tyre, mbeten shumë të paqarta procedurat e administrimit të kësaj ankese si dhe përfshirja e fëmijëve në këtë proces. Kjo e fundit është një kusht i rëndësishëm për plotësimin e parimit të pjesëmarrjes së fëmijëve.

Përsa i përket kuadrin ligjor për birësimin, mendoj se ai duhet të rishikohet në përputhje me Konventën e re të Këshillit të Evropës e cila heq kufizimet e moshës së fëmijëve për dhënie të pëlqimit, duke e zgjeruar atë. Lidhur me procesin e kujdestarisë sugjeroj **nevojën për të rishikuar mospërputhjen ndërmjet nenit 264 të Kodit të Familjes dhe nenit 356 të Kodit të Procedurës Civile** në lidhje me përcaktimin e moshës minimale me të cilën lidhet njohja e së drejtës fëmijëve për të kërkuar vetë në gjykatë vendosjen në kujdestari. Rekomandoj që garantimi i kësaj të drejte të lidhet me moshën më të vogël në përputhje me parimet e KDF.

XI. FAZA VENDIMMARRËSE NË PROCEDIMIN ADMINISTRATIV

Rëndësia e fazës vendimmarrëse është e qartë. Në këtë moment finalizohen të gjithë veprimet e kryera nga ana e organit administrativ në fazën hetimore të procedimit dhe akti vjen si pasojë logjike e hapave të ndërmarra deri në këtë moment.

11.1. Struktura formale e vendimit.

Faza vendimmarrëse mund të shprehet përmes shfaqjeve të vullnetit në një akt të thjeshtë, që nënkupton një akt të nxjerrë nga një organ një herë të vetme, ose përmes shprehjes së vullnetit nga shumë organe të lidhura midis tyre. Nxjerrja e akteve të tilla ndodh në ato raste kur vendimi është kompetencë e disa enteve apo organeve shtetërore, të cilët marrin pjesë në procedim, por jo në fazën hetimore të tij, në të cilën ballafaqohen interesat dhe ku ato krahasohen, por në fazën vendimmarrëse.

Organi vendimmarrës dhe palët e tjera të procedimit administrativ, në një procedim kompleks, lëvizin, në kuptimin figurativ të fjalës, në një tërësi interesash publike, individuale, kolektive etj. Sa më i madh të jetë rrethi i interesave të përfshira në një procedim administrativ, aq më shumë ligjvënësi duhet të saktësojë fazat e procedimit në mënyrë që të arrihet në një vlerësim të drejtë të interesave të përfshira. Procedimi administrativ në kuptimin formal të tij është një instrument për të disiplinuar “bashkëekzistencën e interesave”⁴²⁰.

Por, në të drejtën pozitive, procedimi nuk mund të arrijë kurrë atë perfeksion që kërkohet, pasi asnjë ligjvënës nuk mund të parashikojë situatat e ndryshme që mund të dalin në jetën e përditshme. Kështu, nisur nga fakti se ligjvënësi është i ndërgjegjshëm për rrezikshmërinë e mungesës së perfeksionit në parashikimet e tij, ai sanksionon disa parime të rëndësishme si, parimi i pjesëmarrjes së palëve të interesuara në procedimin administrativ, të cilat bëjnë pjesë të procedimit interesat e prezantuara prej tyre, apo realizon parashikimin e një sërë dispozitash, të cilat disiplinojnë procedimin administrativ në të gjitha fazat dhe momentet që duhet të kalojë ky i fundit.

Megjithë këtë, për të nxjerrë më në pah rëndësinë që ka faza vendimmarrëse në një procedim administrativ, është e rëndësishme kuptimi i interesit primar dhe interesit sekondar, interesa këto të cilat ballafaqohen pikërisht në këtë fazë.

Konkretisht, përfshirja e interesit primar në një procedim administrativ, realizohet me aktin, i cili fillon procedimin. Ky akt mund të jetë kërkesë e një personi fizik apo juridik privat, por mund të jetë gjithashtu një kërkesë apo propozimi formal i një organi tjetër të administratës.

Kështu, kur një individ privat i drejton një kërkesë për të marrë një leje të caktuar një organi administrativ, ky i fundit bën ballafaqimin e përputhjes së kërkesës me interesin publik primar për mbrojtjen e të cilit ai është kompetent. Në përfundim, në rast se organi vlerëson që ka përputhje midis kërkesës së individit dhe interesit që ky organ mbron, ai nxjerr lejen e kërkuar.

Kërkesa e individit apo e një organi tjetër të administratës, përveç faktit se vë në dukje interesin primar, natyrisht është e lidhur me interesin e tyre personal që mund të jetë vetjak në rastin e individit ose interes publik, në rastin kur është vetë organi që fillon procedimin administrativ.

⁴²⁰ Severo Giannini Massimo, “*Diritto Amministrativo*”, Volume Secondo, Faqe 596

I vetmi rast, kur konkurojnë dy interesa primare, kemi kur procedimi, sipas parashikimeve në ligj fillon me një propozim formal të një organi tjetër të administratës, që ndryshon nga rasti kur një organ drejton një kërkesë të caktuar, pasi në rastet e propozimit përgjegjësia në nxjerrjen e aktit nuk qëndron vetëm tek organi vendimmarrës, por qëndron dhe tek organi propozues⁴²¹. Për të konkretizuar këtë rast, sjellim si shembull mënyrën e punësimit të mjekëve në Shërbimin Shëndetësor Publik. Kështu, bazuar në Udhëzimin Nr.141 datë 25.06.1996 “Për kriteret e Punësimit në Shërbimin Shëndetësor Publik”, emërimi kalon në dy faza, të cilat kurorëzohen me një akt përfundimtar. Kështu, për një vend pune në shërbimin spitalor, së pari ngrihet një komision, i cili vlerëson kandidaturat e paraqitura dhe në përfundim del me një vendim për propozimin konkret. Por, kandidatura e propozuar nuk mund të emërohet pa miratimin e Ministrisë të Shëndetësisë.

Por, dhe në procedimet, të cilat fillojnë me iniciativë të organit vendimmarrës, ekziston edhe pse jo i parashikuar nga ligji, një akt i cili të fillojë procedimin administrativ, pavarësisht nga fakti se duket sikur interesi primar futet drejtëpërdrejt nga ana e organit vendimmarrës.

Ekzistenca e interesit primar në një procedim është e nevojshme, por në vendimin që do të nxjerrë organi, ky i fundit, në asnjë rast nuk mund të lerë mënjane interesat dytësore. Atëherë lind pyetja, se cilët do të jenë subjektet, të cilët do të bëjnë pjesë të procedimit interesat dytësore?

Kërkuesi, pra subjekti që inicion një procedim administrativ, natyrisht, mund të bëjë prezente dhe interesa të tjera, përveç atij kryesor, por gjithmonë kjo nuk mund të jetë e saktë, pasi ai do të bëjë prezente ato interesa, të cilat atij i interesojnë. Ndërkohë dhe vetë organi vendimmarrës mund të bëjë prezente në procedim ekzistencën e interesave të tjera, por deri në atë mase sa ai ka kompetencën dhe mundësinë që t’i njohë.

Pra, është mëse e qartë se vetëm nëpërmjet pjesëmarrjes së palëve të interesuara në procedimin administrativ dhe fazave nëpër të cilat kalon procedimi administrativ mund të bëhen prezente interesa të tjera nga ato të prezantuara nga ana e kërkuesit.

Këto subjekte mund të klasifikohen si subjekte për të cilët ligji parashikon se duhet të ndërhyjnë në procedimin administrativ nëpërmjet dhënies së mendimeve, për të siguruar vërtetësinë e fakteve. Por, në të njëjtën kohë, interesa të caktuara në procedimin administrativ mund të bëhen prezente nga subjekte, të cilët thirren nga organi dhe këtu i referohemi asaj faze të procedimit, ku organi vendimmarrës duhet të identifikojë palët e interesuara në procedimin administrativ kur organi mund t’i identifikojë ato, apo që ndërhyjnë në mënyrë të vullnetshme në një procedim administrativ.

Konkretisht, faza vendimmarrëse e procedimit administrativ ka të bëjë me ballafaqimin përfundimtar nga ana e organit vendimmarrës të interesave të prezantuara gjatë procedimit me qëllimin e vetëm të nxjerrjes së një vendimi përfundimtar sa më të drejtë dhe oportune.

⁴²¹ Giannini M. S., “Diritto Amministrativo II”, Giuffrè Editore, Milano, 1988, Faqe 597

11.2. Struktura logjike e vendimit

Sa më sipër është e natyrshme që organi administrativ e përfundon procedimin me marrjen e një vendimi përfundimtar.

Termi “vendim” historikisht është përdorur për të treguar aktet e marra nga organi si pasojë e një procedure, ku të pranishëm janë dy palë të kundërta,⁴²²ndërkohë që sot nisur nga fakti se ne në shumicën e procedimeve administrative janë të pranishëm palët e interesuara, pra është prezent parimi i kontradiktoritetit është e natyrshme përdorimi i termit vendim.

Në analizën e kësaj faze të procedimit, evidentohet dallimi midis fazës hetimore dhe vendimore në planin e autonomisë formale të procedimit. Pikërisht, në fazën hetimore përvijohet në mënyrë progresive përmbajtjen e vendimit. Gjithashtu evidentojmë një dallim tjetër, i cili lidhet me hipotezën që në disa raste administrata ndjek ligjin, dhe kjo ndodh në ato raste kur ligji parashikon që një fakt i caktuar lidhet detyrimisht me një akt konkret, por jo në pak raste administrata nxjerr akte me karakter diskrecional dhe si pasojë përmbajtja e akteve i lihet në diskrecion vetë organit.

Në rastin e parë të sipërcituar kemi një akt, objekti i të cilit është përcaktuar nga ligji dhe administratës i takon të bëjë verifikimin e fakteve si kushte paraprake të aktit. Verifikimi mund të lidhet me faktet e thjeshta apo ato më të ndërlikuara, dhe si pasojë nevojitet një procedurë hetimore e zhvilluar përmes verifikimeve konkrete. Ky proces ka për qëllim verifikimin në lidhje me korrektësinë e fakteve që lidhen me aktin.

Ndërkohë që në rastet kur ligji vendos qëllimin që duhet të ndiqet me aktin, por nuk përcakton përmbajtjen e aktit, apo kur vendos që me aktin duhet të merren parasysh disa interesa publike, por nuk i rendit sipas prioritetit këto interesa, organi i administratës ka për qëllim që të evidentojë interesin primar, pra më të rëndësishmin midis interesave publike dhe private të përfshirë në çështjen në fjalë. Ndërsa në rastet e ekzistencës së disa interesave që duhen ndjekur, zgjedhja është akoma më e vështirë, nisur nga fakti që nuk ka një interes primar të vetëm për t’u ndjekur.

Në këto raste, autoriteti kompetent duhet të vlerësojë situatat specifike, në të cilat akti do të zbatohet dhe pasojat që mund të vijnë pas vënies në zbatim të aktit. Zgjedhja midis interesave të tilla dhe krahasimi midis tyre me qëllim individualizimin e modaliteteve për përmbushjen e interesit publik, duke bërë sakrificën më të vogël të interesave dytësore është shprehje e diskrecionalitetit administrativ, që natyrisht konsiderohet shprehje tipike e pushtetit administrativ.

Sipas Nenit 7 të Kodit të Procedurave Administrative, me pushtet diskrecional të Administratës Publike do të kuptohet e drejta e kësaj të fundit që të ushtrojë autoritet publik për realizimin e një qëllimi të ligjshëm, qoftë dhe pa autorizimin e shprehur të ligjit. Pra, pavarësisht se shprehimisht ligji nuk parashikon përmbajtjen e aktit që organi do të nxjerrë, ky i fundit është i detyruar që pushtetin t’u ushtrojë në pajtim me Kushtetutën dhe frymën e legjislacionin në fuqi në Republikën e Shqipërisë⁴²³.

Në të vërtetë faza vendimmarrëse konsiston në vlerësimin e interesave të përfshira në procedimin administrativ dhe në zgjedhjen e bërë nga organi kompetent.

Megjithë këtë, kjo është pjesa teorike e këtij problemi, ndërkohë që praktikisht e drejta pozitive të servit situata më të ndërlikuara.

⁴²² Giannini M. S., “*Diritto Amministrativo II*”, Giuffrè Editore, Milano, 1988, faqe 447

⁴²³ Shih Nenin 149 të Kodit të Procedurave Administrative

Situata më e thjeshtë, ndër ato të ndërlikuarat është ajo në të cilën interesi primar kalon në dy vlerësime, një në rastin kur del akti që fillon një procedim dhe tjetri ndodh në rastin e nxjerrjes së vendimit përfundimtar. I referohemi në këtë moment rasti kur propozimi, i cili është një akt që shpreh një vullnet pjesërisht të detyrueshëm, përmban në vetvehte një gjykim fillestar të interesave primare dhe sekondare. Në të njëjtën kohë dhe vendimi që do të dalë pas këtij propozimi në vetvehte përmban përsëri elementin e vlerësimit po të interesit kryesor dhe të interesave dytësore.

Në këto raste natyrisht organi administrativ, shpesh organi kolegjal (por nuk përjashtohen dhe rastet kur organi vendimmarrës të jetë individual), të cilët i drejtohet propozimi, mund të refuzojë nxjerrjen e aktit final. Por, pavarësisht nga kjo, organi që nxjerr aktin nuk mund të modifikojë përmbajtjen e propozimit.

Në rastet, në të cilat një akt administrativ del nga më shumë se një organ i vetëm, vështirësia qëndron në faktin se interesi primar në procedim nuk është një i vetëm, por janë më shumë dhe këto janë interesat e secilit organ, të cilat qëndrojnë në të njëjtin nivel, përsa i përket rëndësisë së interesit dhe të gjithë organeve së bashku.

Në këto raste, në nxjerrjen e një akti përfundimtar kërkohet një përputhje midis zgjedhjeve të bëra, të cilat duhet të çojnë në një akt të vetëm, dhe në rast se kjo nuk ndodh, atëherë do të jemi para ekzistencës së një konflikti midis këtyre organeve.

Por dhe në rastet kur në një procedim administrativ, palët e interesuara, të cilat marrin pjesë aktive në të, arrijnë që pavarësisht se interesi që ato parashtrojnë është sekondar, në ndryshim nga dy rastet e përmendura më lart, të argumentojnë rëndësinë e tyre në raport me interesin kryesor, vlerësimi i bërë në këto raste nga vendimmarrësi në kundërshtim me parashtrimet e tyre, lë vend për hapjen e një konflikti të caktuar.

Deri në këtë moment është trajtuar momenti i vlerësimit të realizuar nga organi, ndërkohë që lind pyetja se a ekzistojnë kritere të përcaktuara në doktrinë lidhur me zgjedhjen që duhet të bëjë organi vendimmarrës në nxjerrjen e vendimit përfundimtar?

Faktikisht nuk ekzistojnë norma të shkruara, megjithë këtë qëndron në fuqi parimi që interesat dytësore qëndrojnë mbi ato kryesore pjesërisht apo tërësisht⁴²⁴. E thënë ndryshe, në varësi të vlerësimit faktik të interesave nga ana e organit vendimmarrës, ky i fundit mund të nxjerrë tre lloje vendimesh. Konkretisht:

1. në rastet kur interesi primar ka rezultuar si më i arsyeshëm përballë interesave sekondare, të cilët ose janë pa vlerë në raport me to, ose përforcojnë prevalencën e tyre, organi del me një vendim të caktuar në pranim të kërkesës,

2. në rastet kur interesat dytësore rezultojnë të një rëndësie më të madhe se ato primare, atëherë organi do të dalë me një akt, i cili do të refuzojë kërkesën për nxjerrjen e aktit;

3. në rastet kur interesi kryesor rezulton i detyrueshëm, por kështu dhe ai sekondar rezulton i tillë, atëherë vendimi përfundimtar do të dalë me klauzola të veçanta, duke patur parasysh interesat e përfshira në procedim.

Lind pyetja nëse organi në vendimin e tij duhet të marrë parasysh të gjithë interesat sekondare të prezantuara apo disa prej tyre?

Sigurisht që organi duhet t'i marrë parasysh të gjithë interesat e prezantuar por, megjithë këtë, në këtë moment është shumë e rëndësishme të arsyetohet se pse nga organi është bërë zgjedhja konkrete.

⁴²⁴ Giannini M. S., "Diritto Amministrativo IP", Giuffrè Editore, Milano, 1988 faqe 618.

Për të shpjeguar këtë rast do t'i referohesha një rasti praktik, edhe pse disi i hershëm në kohë dhe i rregulluar me ligjin e mëparshëm të urbanistikës, paraqitet shumë domethënëse dhe shpjegon mjaft momente të analizuar deri tani, përsa i përket njoftimit dhe pjesëmarrjes së palëve të interesuara në një procedim administrativ, apo dhe parashikimi ligjor në mënyrë të shprehur të tërheqjes së mendimeve nga organet e tjera të administratës, të cilët mbrojnë interesa të caktuara publike dhe që respektimi i një procedure të tillë të vendimmarrjes është e detyrueshme për vlefshmërinë e një akti administrativ.

Çështja i referohet një peticioni të Shoqatave Mjedisore Shqiptare, ku shprehet shqetësimi i tyre në lidhje me dy vendime të Këshillit të Rregullimit të Territorit, pranë Bashkisë Tiranë, për ndërtimin e dy objekteve të kultit, në dy lulishte kryesore të qendrës së qytetit.

Në këtë peticion, ngrihet pretendimi se vendimet e dhëna nga ana e K.RR.T-se, pranë Bashkisë Tiranë, janë në kundërshtim flagrant me ligjin “Për Urbanistikën”, duke theksuar gjithashtu se në marrjen e këtyre vendimeve, janë shkelur detyrimet që rrjedhin nga ratifikimi i Konventës së Aarhusit nga shteti ynë dhe konkretisht, publiku nuk është informuar për këtë vendim, si dhe ai nuk është përfshirë në tërheqjen e mendimit të tij, as më parë dhe as në procesin e marrjes së vendimit.

Analiza e kësaj çështjeje ka nxjerrë ekzistencën e një vendimi të Këshillit të Ministrave Nr.81 datë 06.02.2003 “Për shitje trualli, Kishës Ortodokse Autoqefale të Shqipërisë”.

Sipas këtij vendimi, me propozim të Ministrit të Rregullimit të Territorit dhe të Turizmit, Këshilli i Ministrave ka vendosur shprehimisht që:

“Kishës Ortodokse Autoqefale të Shqipërisë t'i shitet trualli me sipërfaqe prej 966 m², në qytetin e Tiranës, në pjesën lindore të pronës së kësaj kisha, sipas genplanit që i bashkangjitet këtij vendimi”.

Në relacionin për projekt-vendimin për shitje trualli Kishës Ortodokse Autoqefale të Shqipërisë (pronë shtetërore), krahas gjithë arsytimit dhe justifikimit ligjor, për paraqitjen e një kërkesë të tillë, nga ana e Ministrit të Rregullimit të Territorit dhe Turizmit, përmendet fakti se ky projekt i është dërguar për mendim Ministrisë së Drejtësisë dhe asaj të Financave.

Në marrjen e vendimit përkatës të Këshillit të Ministrave konstatojmë këto shkelje dhe parregullsi:

1- Veprim i parregullt që mund të konstatohet në këtë çështje, është fakti se kjo sipërfaqe ndodhet e përfshirë në zonën e shpallur si “Ansambël monument-kulture”, me anë të vendimit të Këshillit të Ministrave Nr.180 datë 13.04.2000 “Për shpalljen ansambël monument-kulture të aksit kryesor dhe qendrës historike të qytetit të Tiranës”.

Në pikën 4, të këtij vendimi, thuhet shprehimisht se:

“Ngarkohen Ministria e Kulturës, Rinisë dhe Sporteve, Ministria e Pushtetit Lokal dhe Ministria e Punëve Publike, që në bashkëpunim me institucionet e specializuara, të realizojnë projektin për ruajtjen dhe restaurimin e elementëve të ansamblit të mësipërm, në përgjithësi”.

Edhe në Urdhërin nr.196 datë 10.08.2000 “Për krijimin e grupit të punës për bashkërendimin e zbatimin e projektit “Për ruajtjen e ansamblit monument kulture, në qendrën historike të qytetit të Tiranës”, të nxjerrë nga Kryeministri, vihet re se grupi ka në përbërje të tij, një përfaqësues të Ministrisë së Kulturës, të Ministrisë të Punëve

Publike, një specialist të Institutit të Monumenteve të Kulturës dhe një specialist të Institutit të Studimeve dhe Projektmeve Urbanistike.

Gjithmonë në sqarim të bazueshmërisë ligjore të trajtimit dhe miratimit të këtij vendimi, në paragrafin e dytë, të nenit 4, të Ligjit Nr.7867 datë 12.10.1994 “Për mbrojtjen e pasurisë kulturore të luajtshme dhe të paluajtshme”, përcaktohet se:

“Asnjë ndërtim i ri nuk mund të kryhet mbi rrënojat e pasurive kulturore të paluajtshme, asnjë hapje nuk mund të bëhet në godinat historike dhe muret rrethuese dhe as ndonjë ndërhyrje tjetër që prek tërësinë e tyre”.

Po kështu, në nenet 16, 18 dhe 26 të këtij ligji thuhet përkatësisht, shprehimisht se:

“Ansamblët monumentale, qytetet muze dhe monumentet me karakter kompleks, shpallen pasuri kulturore dhe vihen në mbrojtje të shtetit nga Kryesia e Këshillit të Ministrave, me propozimin e Ministrisë së Kulturës, Rinisë dhe Sporteve”.

“ si dhe çdo ndryshim në truallin e vënë në mbrojtje përreth tyre, nuk mund të bëhet pa autorizimin e institucionit përkatës për mbrojtjen e monumenteve”,

“Institucionet që merren me studimin dhe hartimin e projekteve e të planeve rregullues të qendrave të banuara, detyrohen të zbatojnë këtë ligj dhe aktet nënligjore të nxjerra në zbatim të tij për mbrojtjen e monumenteve të kulturës, qendrave historike dhe qyteteve muze”.

Në gjithë këtë trajtim vëmë re se në procedurën e hartimit dhe të nxjerrjes së Vendimit Nr.81 datë 6.02.2003, të Këshillit të Ministrave, nuk është mbajtur parasysh dhe nuk është marrë mendimi i Ministrisë së Kulturës, Rinisë dhe Sporteve, apo edhe i Institutit të Monumenteve të Kulturës.

Ky rol që duhet të ketë kjo ministri në këtë vendim-marrje, nuk është thjesht formalitet, por një detyrim ligjor, i cili është përcaktuar paraprakisht, në aktet që vetë Këshilli i Ministrave, (Vendimi Nr.180 datë 13.04.2000), ka nxjerrë për trajtimin e zonës “ansambël monument kulture”, ku përfshihet edhe sipërfaqja e truallit, e cila i është shitur Kishës Ortodokse Autoqefale.

Ky moment bëhet më i qartë edhe për faktin se kjo sipërfaqe trualli i është shitur subjektit fetar në fjalë, me qëllimin e ngritjes në të, të një objekti kulti fetar.

Nëse bëhet fjalë për “ansambël monument kulture”, i cili ka në përbërje shumë elementë (përfshirë këtu edhe sipërfaqen e truallit të lartpërmendur) dhe kur për ruajtjen dhe restaurimin e tij ka një grup pune të ngritur, atëherë edhe tjetërsimi i njërit prej këtyre elementëve, duhet të përfshinte mendimin dhe vendim-marrjen përkatëse të të gjitha institucioneve të ngarkuara me ligj për këtë qëllim.

Gjithashtu në interpretim të Nenit 61, të Ligjit “Për urbanistikën”, ku i jepet një rol i rëndësishëm në këtë rast Ministrisë të Mjedisit, për klasifikimin e brezave të gjelbëruar dhe territoreve të gjelbëruar që duhen ruajtur, bie në sy edhe fakti tjetër se në marrjen e Vendimit Nr.81 datë 06.02.2003, të Këshillit të Ministrave, nuk është patur parasysh fakti nëse ka një studim për këtë territor të gjelbëruar, nga ana e Agjencisë të sipërcituar.

Si konkluzion, mund të themi se në procesin e marrjes së këtij vendimi konstatohen parregullsi në aspektin procedural dhe shkelje në aspektin e trajtimit të plotë ligjor të problemit, gjë që sjell prekje të të drejtave dhe të interesave të ligjshme të të gjithë komunitetit të banorëve të Tiranës.

Siç rezulton dhe nga analiza e bërë më sipër duket qartë se sa i rëndësishëm është respektimi i procedurës në nxjerrjen e një akti administrativ dhe sa interesa preken në rast të paligjshmërisë së këtij të fundit.

11.3. Vendimi i nxjerrë nga organi kolegjal dhe rregullat përkatëse

Akti administrativ përfundimtar mund të jetë kompetencë e një organi monokratik ose një organi kolegjal.

Aty ku faza vendimmarrëse është kompetencë e një organi monokratik nuk ekzistojnë rregulla të veçanta, të cilat duhet të merren parasysh në shprehjen formale të vendimit. Ndërkohë, që në rast se kompetente për nxjerrjen e një akti administrativ është një organ kolegjal, nga ky i fundit duhet të ndiqen disa rregulla procedurale,⁴²⁵ të cilat bëjnë që shprehja e vullnetit të organit kolegjal të konfigurohet si një procedim më vehte, që sipas doktrinës përkufizohet si një nënprocedim⁴²⁶.

Rregullat janë të njëjta për të gjithë organet kolegji të Administratës Shtetërore dhe Enteve Publike, të cilat nuk kanë një ligj të posaçëm, por dhe në ato raste kur ekzistojnë ligje të tilla, ky i fundit aplikohet për çështje të cilat nuk rregullohen nga ligjet e posaçme. Ky është një parashikim i bërë në Nenin 18 të Ligjit Nr.8480, datë 27.5.1999 “Për funksionimin e organeve kolegji të Administratës Shtetërore dhe Enteve Publike” sipas të cilit “Të gjitha ato organe kolegji të Administratës Shtetërore dhe të Enteve Publike, të cilat funksionojnë mbi bazën e ligjeve të posaçme, do të vazhdojnë të funksionojnë mbi bazën e ligjeve ekzistuese për sa kohë që këto të fundit do të jenë në fuqi. Veprimtaria e organeve kolegji ekzistuese do t’i nënshtrohet dispozitave të këtij ligji, vetëm për ato çështje (aspekte), të cilat janë të parregullura nga ligje të posaçme”. Nxjerrja e një akti nga një organ kolegjal kalon në disa faza, të cilat në baze të Ligjit Nr.8480, datë 27.5.1999 “Për funksionimin e organeve kolegji të Administratës Shtetërore dhe Enteve Publike mund të përvijohen si më poshtë:

1. Thirrja e mbledhjes.⁴²⁷

Kryetari i organit kolegjal është i detyruar të thërrasë një mbledhje kur kjo kërkohet me shkrim nga të paktën 1/3 e anëtarëve me të drejtë vote.

Çdo organ kolegjal ka një kryetar dhe një sekretar, të cilët zgjidhen nga anëtarët e këtij organi, me përjashtim të rasteve kur me ligj parashikohet ndryshe. Përveç rasteve kur parashikohet ndryshe, kryetari dhe sekretari i çdo organi kolegjal zëvendësohen përkohësisht, përkatësisht nga anëtari më i vjetër dhe nga anëtari më i ri në detyrë, që të dy me të drejtë vote. Në rastet kur anëtarët me të drejtë vote kanë shërbyer si anëtarë për një periudhë të njëjtë kohe, zëvendësimi i përkohshëm do të bëhet përkatësisht nga anëtari më i vjetër dhe më i ri në moshe⁴²⁸.

⁴²⁵ Shih Ligjin Nr.8480, date 27.5.1999 “Per funksionimin e organeve kolegji te administrates shteterore dhe enteve publike”, Fletorja Zyrtare Nr. 19 date 20.7.1999”

⁴²⁶ Sandulli M., “Manuale del Diritto amministrativo”, Napoli, 1989, faqe 632

⁴²⁷ Shih Nenin 6 të Ligjit Nr.8480, date 27.5.1999 “Per funksionimin e organeve kolegji te administrates shteterore dhe enteve publike”,

⁴²⁸ Shih Neni 3 të KPA

Lajmërimet për thirrjen e mbledhjeve bëhen brenda 15 ditëve pas paraqitjes së kërkesës nga 1/3 e anëtarëve me të drejtë vote, të paktën 48 orë para datës së thirrjes të mbledhjes.

Lajmërimi për thirrjen e një mbledhjeje duhet të tregojë në mënyrë të qartë dhe të detajuar çështjet, për të cilat do të diskutohet, në mënyrë që anëtarët e organit kolegjal të kenë mundësi që të vlerësojnë rëndësinë e seancës dhe përmbajtjen e problemeve që do të trajtohen.

Sa më sipër është parashikuar procedura e vlefshme për thirrjen e mbledhjes, ndërkohë në rastet kur mbledhja është thirrur në kundërshtim me rregullin, është e vlefshme vetëm në rast se në atë mbledhje marrin pjesë të gjithë anëtarët me të drejtë vote, të cilët, paraprakisht, miratojnë zhvillimin e mbledhjes⁴²⁹.

Përveç rasteve kur parashikohet ndryshe me ligj, kryetari vendos për rendin e ditës së çdo mbledhjeje.

Rendi i ditës duhet të përfshijë ato çështje që i janë propozuar atij nga anëtarët e organit kolegjal me të drejtë vote dhe që janë në kompetencë të këtij organi. Kërkesa për t'a futur një çështje në rendin e ditës duhet të bëhet me shkrim, të paktën 5 ditë përpara datës së vendosur për mbledhjen.

Rendi i ditës duhet t'i shpërndahet të gjithë anëtarëve, të paktën 48 orë përpara datës dhe kohës së mbledhjes.

2. Mbledhja, për vlefshmërinë e saj nevojitet kuorumi ligjor, pra, kur janë të pranishëm më shumë se gjysma e anëtarëve të tij⁴³⁰. Për këtë qëllim, në fillim të mbledhjes procedohet me verifikimin e numrit të pjesëmarrësve, i quajtur ndryshe si kuorum struktural.

Kur në hapjen e mbledhjes nuk janë të pranishëm shumica e anëtarëve, kryetari vendos thirrjen e mbledhjes në një ditë tjetër, të paktën 24 orë pas së parës.

Në këtë rast, mbledhja është e vlefshme, në qoftë se janë të pranishëm së paku, gjysma e anëtarëve me të drejtë vote.

3. Kryetari hap, drejton dhe mbyll mbledhjen

Kryetari i organit kolegjal, përveç funksioneve të tjera të sipërpërmenduara, drejton mbledhjen e tij, drejton diskutimet dhe siguron zbatimin e ligjit dhe marrjen e vendimeve të drejta.

Siç shikohet nga dispozita, roli i kryetarit të organit kolegjal është jo vetëm organizativ, por duke patur ky i fundit detyrimin që të sigurojë zbatimin e ligjit dhe marrjen e vendimeve të drejta, roli i tij është domethënës dhe në drejtim të përmbajtjes së vendimeve që organi do të marrë.

Sa më sipër është procedura për thirrjen e mbledhjeve të zakonshme, por në Nenin 5 të tij, Ligji parashikon se dhe mbledhjet e jashtëzakonshme thirren nga kryetari, përveç rasteve kur parashikohet ndryshe me ligj.

Zakonisht mbledhjet e organeve kolegjiiale jo të zgjedhura nuk bëhen të hapura, përveç rasteve kur ligji parashikon ndryshe. Kur mbledhjet bëhen të hapura duhet njoftuar data,

⁴²⁹ Shih Neni 10 të KPA

⁴³⁰ Shih Neni 11 të KPA

ora dhe vendi i mbledhjes, në mënyrë që të garantohet njoftimi i palëve të interesuara. Ky njoftim bëhet të paktën 48 orë përpara datës së mbledhjes⁴³¹.

4. Faza e diskutimit të anëtarëve pas relatimit të kryetarit apo të ndonjë prej anëtarëve të organit

Organi kolegjal merr vendime vetëm për çështje, të cilat janë përfshirë në rendin e ditës së mbledhjes, përveç rasteve kur të paktën 2/3 e anëtarëve vendosin për shqyrtimin dhe marrjen e vendimeve për çështje që nuk janë në rendin e ditës⁴³². Natyrisht, pas relatimit të çështjes nga ana e kryetarit apo të ndonjë prej anëtarëve të organit, i lihet vend diskutimit të çështjes nga ana e anëtarëve të organit kolegjal.

5. Faza e votimit

Anëtarët e organit kolegjal, që janë të pranishëm në mbledhje dhe që nuk kanë ndonjë pengesë ligjore për të votuar, nuk mund të abstenojnë, përveç organeve të zgjedhura dhe kur parashikohet ndryshe nga ligji. Kryetari i organit kolegjal voton i fundit⁴³³. Vendimet e organit kolegjal mund të merren me votim të hapur ose të fshehtë. Është taksative nga ligji që vendimet që përmbajnë vlerësime mbi sjelljen ose cilësitë e një individi merren me votim të fshehtë, ndërkohë që si rregull i përgjithshëm, vendimet merren me votim të hapur, përveç rasteve kur dispozitat ligjore parashikojnë ndryshe. Ata anëtarë të organit kolegjal që kanë ndonjë pengesë ligjore nuk duhet të jenë të pranishëm gjatë diskutimeve dhe votimit⁴³⁴.

6. Numërimi i votave

Rregullat e parashikuara për këtë fazë nuk janë të njëjta, por varen nga aktet normative specifike. Si rregull i përgjithshëm, vendimet merren me shumicën e votave të anëtarëve që marrin pjesë në mbledhje dhe kanë të drejtën e votës e quajtur ndryshe si kuorum funksional, të cilët duhet të jenë shumica e anëtarëve të organit kolegjal, pra kuorumit struktural, përveç rasteve kur me ligj kërkohet një shumicë e cilësuar.

Kur kërkohet një shumicë e cilësuar dhe kjo nuk arrihet, kryhet një votim i dytë. Në qoftë se edhe në votimin e dytë do të përsëritet e njëjtë situata, vendimi shtyhet për t'u marrë në mbledhjen tjetër, në të cilën një shumicë e thjeshtë do të ishte e mjaftueshme.⁴³⁵

Në rastet kur rezultati i votimit është i barabartë dhe votimi nuk ka qenë i fshehtë, vota e kryetarit është vendimtare.

Në rast se votimi bëhet i fshehtë dhe votat janë të barabarta, do të kryhet një votim i dytë. Kur edhe në votimin e dytë ka barazi të votave, vendimi do të shtyhet për mbledhjen tjetër. Në qoftë se në votimin e parë të mbledhjes tjetër do të kemi përsëri një barazi votash, atëherë do të kryhet votim i hapur, me përjashtim të rasteve kur vendimet përmbajnë vlerësime mbi sjelljen ose cilësitë e një individi, për të cilat në mënyrë taksative parashikohet si mënyrë votimi, votimi i fshehtë.

⁴³¹ Shih Nenin 9 të KPA

⁴³² Shih Nenin 8 të KPA

⁴³³ Shih Neni 12 të KPA

⁴³⁴ Shih Neni 13 të KPA

⁴³⁵ Shih Neni 14 të KPA

7. Shpallja e rezultateve

Ky moment nuk është parashikuar shprehimisht në ligjin objekt diskutimi. Megjithatë, në kuptimin e drejtëpërdrejtë të fjalës dhe të përmbajtjes së këtij momenti, shpallja ka të bëjë me një akt, i cili ka thjesht natyrë deklarative të vullnetit të organit kolegjal.⁴³⁶

8. Mbajtja e procesverbalit të mbledhjes

Në çdo mbledhje mbahet një procesverbal, ku bëhet një përmbledhje e gjithçkaje u tha në mbledhje, data dhe vendi i mbledhjes, anëtarët që morën pjesë, çështjet që u diskutuan, vendimet që u morën, si dhe forma dhe rezultati i votimeve.

Procesverbali mbahet nga sekretari dhe duhet t'u paraqitet për miratim të gjithë anëtarëve në fund të mbledhjes ose në fillim të mbledhjes pasardhëse. Pas miratimit procesverbali nënshkruhet nga kryetari dhe sekretari.

Në rastet kur vetë organi e shikon të arsyeshme dhe mbledhja është e ndarë në seanca, procesverbali miratohet menjëherë pas përfundimit të seancës përkatëse.

Vendimet jonormative të organeve kolegjiale hyjnë në fuqi, vetëm pasi të jetë miratuar procesverbali përkatës⁴³⁷.

Anëtarët e organit kolegjal mund të kërkojnë që të shënohet në procesverbal fakti dhe arsyet e votimit kundër një vendimi të marrë nga ai organ. Anëtarët, të cilët kanë votuar kundër një vendimi dhe kanë kërkuar shënimin e këtij fakti në procesverbal, sipas paragrafit 1 të këtij neni, përjashtohen nga çdo përgjegjësi që mund të rrjedhë nga ky vendim. Në rastet kur vendimet do t'i dërgohen një organi më të lartë të administratës, këto vendime do të shoqërohen me deklaratimet e votave të të gjithë anëtarëve⁴³⁸.

Nga dispozitat e sipërcituara rezulton që procesverbali është një kërkesë themelore e veprimtarisë së organit kolegjal dhe përbën kështu një element të rëndësishëm të procedimit. Me pasojën që akti i nxjerrë nga një organ kolegjal konsiderohet sikur nuk eksiston pa zbardhjen e procesverbalit të mbledhjes, për faktin se ky i fundit realizon paraqitjen e dy elementëve të rëndësishëm për aktin siç janë shprehja e vullnetit të organit dhe shprehja e këtij vullneti në formë të shkruar në procesverbal⁴³⁹.

Procesverbali nuk është i zëvendësueshëm nga elementë të tjerë prove, as nga ekspertime dhe hetime, nuk është i integrueshëm dhe aq më pak i ndryshueshëm në deklaratat që anëtarët e organit kanë bërë më parë. Ai është një akt publik dhe për këtë arsye, është i saktë deri në momentin që të provohet falsiteti i tij. Aprovimi i procesverbalit është kompetencë e vetë organit dhe përbën një element kryesor të tij, që kthen këtë të fundit në një akt⁴⁴⁰.

11.4. Mënyrat e përfundimit të procedimit administrativ

⁴³⁶ Caia G., Caputi Jambrenghi V., Domenicheli V., Follieri F., Greco G., Marrama R., Mazzarolli L., Mignone C., G Morbidelle., G Pericu., Romano A., Romano Tassone A., Roversi Monaco F.A., Scoca F.G., Villata R., "Diritto Amministrativo I" Terza Edizione, Monduz i Editore, Bologna, 2001, faqe 1380

⁴³⁷ Shih Neni 16 te Kodit te Procedurave Administrative

⁴³⁸ Shih Neni 17 te Kodit te Procedurave Administrative

⁴³⁹ Caia G., Caputi Jambrenghi V., Domenicheli V., Follieri F., Greco G., Marrama R., Mazzarolli L., Mignone C., G Morbidelle., G Pericu., Romano A., Romano Tassone A., Roversi Monaco F.A., Scoca F.G., Villata R., "Diritto Amministrativo I" Terza Edizione, Monduz i Editore, Bologna, 2001, faqe 1380

⁴⁴⁰ Po aty

Referuar Nenit 99 të Kodit të Procedurave Administrative, procedimi administrativ mbyllet me marrjen e një vendimi përfundimtar ose për shkak të fakteve të tjera që parashikohen në seksionin IV të Kodit të Procedurave Administrative.

Por, megjithë parashikimin e mësipërm, vërejmë se momentalisht Kodi parashikon dhe një mënyrë tjetër përfundimi të procedimit, që është përfundimi i tij me heshtje. Pra, procedimi do të konsiderohet i përfunduar, pavarësisht se organi nuk është shprehur me vendim lidhur me kërkesën që i është drejtuar.

Le të analizojmë konkretisht mënyrat e përfundimit të procedimit administrativ.

Vendimi i shprehur përfundimtar;

Referuar parimit të marrjes së vendimeve⁴⁴¹, para çdo organi administrativ, i cili fillon një procedurë administrative qëndron detyrimi i nxjerrjes së një vendimi përfundimtar. Neni 100 i K.Pr.Adm. i titulluar “vendimi i shprehur përfundimtar”, na paraqet dy momente:

Së pari, faktin që organi, pasi të përfundojë hetimin e tij lidhur me çështjen dhe të ketë vlerësuar në mënyrë të drejtë dhe të ligjshme interesat e përfshira në procedim, duhet të shprehet me një vendim, dhe

Së dyti, parashikon detyrimin e organit që në përmbajtjen e vendimit pjesa arsyetuese e tij duhet të prezantojë qëndrimin e organit lidhur me të gjitha pretendimet apo çështjet që janë ngritur gjatë procedimit dhe që nuk kanë marrë zgjidhje gjatë tij.

Përsa i përket formës që do të ketë ky vendim, natyrshëm mund të themi që përderisa jemi para një akti administrativ, forma e tij e zakonshme është ajo shkresore, por kjo kushtëzohet gjithashtu dhe nga parashikimet ligjore, nga natyra e aktit, si dhe nga karakteristikat e organit që nxjerr aktin.

Tërheqja e pretendimeve ose heqja dorë prej tyre

Një shkak tjetër, për të cilin organi administrativ, i cili ka zhvilluar një procedim administrativ mund t’a përfundojë atë, është rasti kur palët e interesuara tërhiqen nga procedimi, nga ndonjë prej pretendimeve të tyre, apo heqin dorë nga të drejtat dhe interesat e tyre të ligjshme⁴⁴².

Parashikimi ligjor i mësipërm aplikohet në ato raste kur është pala e interesuar ajo që ka filluar procedimin administrativ, dhe natyrshëm i lind e drejta që në momente të caktuara, sipas vlerësimit të saj, të heqë dorë nga pretendimet e parashtruara. Ligji kërkon që heqja dorë të jetë formale, pra të jetë me shkrim. Në të, natyrisht duhet të jepet në mënyrë të qartë tërheqja e pretendimeve, por, në ligj nuk parashikohet si e detyrueshme dhënia e arsyeve nga ana e palës së interesuar.

Por, pavarësisht sa më lart, kufizimet që bën dispozita lidhur me diskrecionin e palës së interesuar është:

- 1. kur ligji nuk lejon një gjë të tillë.** Nisur fakti se iniciues të një procedimi administrativ mund të jetë dhe një organ tjetër shtetëror, ky i fundit, megjithë dëshirën dhe vullnetin që mund të ketë për të hequr dorë nuk mund t’a realizojë këtë, pasi ushtrimi i kompetencave nga ana e tij është i detyrueshëm, gjithmonë nëse fillimi i një procedimi jepet në mënyrë të shprehur në kompetencat e tij.

⁴⁴¹ Shih Neni 15 i Kodit të Procedurave Administrative

⁴⁴² Shih Neni 101 Kodit të Procedurave Administrative

2. Kufizimi tjetër lidhet pikërisht *me qëllimin e veprimtarisë së organeve të Administratës Publike* dhe konkretisht, nëse organi vlerëson se vendimi që do të nxjerrë është në mbrojtje të interesit publik, dorëheqja e palëve të interesuara nuk e përfundon procedimin administrativ.

Braktisja⁴⁴³

Në analizë të fazave të procedimit administrativ, është evidentuar se sa e rëndësishme është pjesëmarrja e palëve të interesuara në të, kjo kryesisht në fazën hetimore të procedimit. Roli i saj në mbrojtjen e interesave, të cilat ajo paraqet në procedim, në vërtetimin e fakteve, të cilat dalin gjatë procedimit, është shumë i rëndësishëm. Si pasojë për një efikasitet në veprimtarinë e organeve të administratës, në rast se palët e interesuara shprehin neglizhencë, e provuar kjo për arsye subjektive, organi nuk mund të lërë të hapur një procedim administrativ.

Dispozita jep dy momente, të cilat vërtetojnë braktisjen, qënien e saj inaktive dhe ekzistencën e një afati, i cili minimalisht është 3 muaj. Por organi, në të njëjtën kohë, mund të vlerësojë që duhet t'i lërë dhe më shumë kohë palës për të marrë pjesë aktive në procedim.

Edhe në këtë rast, ekzistenca e interesit publik e bën organin që të anashkalojë faktin e braktisjes dhe e detyron këtë të fundit të marrë një vendim përfundimtar lidhur me çështjen.

Pamundësia⁴⁴⁴

Kur gjatë procedimit administrativ, organi vendimmarrës zbulon se objekti i procedimit është bërë i pamundur, ai merr vendim për përfundimin e tij. Natyrisht, kërkesa që e cila bën të mundur fillimin e një procedimi të caktuar ka një objekt konkret për të realizuar që në raste të ndryshme mund të jetë nxjerrja e një akti për të ndaluar shkeljen e ligjit, mund të jetë nxjerrja e një akti për të zbatuar urdhërimet konkrete të ligjit etj. Por, ky objekt lidhet jo vetëm me statusin e palës që e kërkon, por në të njëjtën kohë lidhet dhe me terrenin e mundshëm për t'u realizuar.

Kështu, në raste se kërkohet nxjerrja e një leje apo liçence për një subjekt të caktuar, në rast se ai vdes, apo personi juridik nuk ekziston më si tillë, atëherë vazhdimi i procedimit për nxjerrjen e këtij akti, nuk ka më kuptim. Gjithashtu dhe në rastet kur nga ana e një subjekti kërkohet nxjerrja e një akti për prishje të një ndërtimi pa leje, në rast se objekti shembet për arsye të ndryshme, ky procedim nuk mund të vazhdojë më.

Në një procedim administrativ, me një rëndësi primare, është dhe qëllimi i tij. Qëllimi i procedimit është natyrisht qëllimi i vendimit të tij. Natyrisht, ky qëllim bëhet i pamundur në rast se ligji dhe aktet ligjore ku do të bazohet ky vendim kanë ndryshuar, i referohemi në këto raste ndryshimeve të bëra në ligje dhe akte nënligjore të caktuar, të cilat lidhen me vendimin konkret.

⁴⁴³ Neni 102 i Kodi i Procedurave Administrative parashikon “ *Procedimi deklarohet i braktisur ne qofte se pala e interesuar, per fajin e saj, ka qene inaktive per me shume se 3 muaj, perjashtim te rastit kur ka interes publik per marrjen e nje vendimi perfundimtar. Braktisja e procedimit nuk shuan te drejten, te cilen individi kishte kerkuar te zbatohej*”.

⁴⁴⁴ Neni 103 i Kodit te Procedurave Administrative parashikon “ *Procedimi administrativ perfundon kur organi administrativ kompetent per marrjen e vendimit perfundimtar zbulon se objekti per te cilen kishte filluar procedimi ose qellimi i vendimit eshte bere i pamundur. Deklarimi i perfundimit te permendur ne paragrafin 1 te ketij neni duhet te jete gjithnje i aryetur dhe kunder tij mund te behet ankim ne gjykate*”.

Vendimi që merr organi në këto raste nuk mund të jetë përfundimtar. Kodi parashikon që ky vendim mund të ankimohet në gjykatë. Parashikimi i bërë të krijon përshtypjen se kur organi nxjerr një vendim përfundimtar për shkak të pamundësisë së objektit dhe qëllimit të procedimit përjashtohet nga rruga e ankimit administrativ dhe i njihet e drejta për t'u ankuar në gjykatë.

Pavarësisht se ky vendim nuk e zgjidh çështjen në themel, duke qenë se ai shpreh një vullnet që në këtë rast ka të bëjë me zbatimin e rasteve të pamundësisë⁴⁴⁵, pra me zbatimin e ligjit procedural dhe jo me ligjin material që lidhet drejtëpërdrejt me kërkesën e individit, ai mund të bëhet si objekt ankimi administrativ dhe ankimi gjyqësor.

Ashtu si dhe për aktet e tjerë administrativë, të cilët kufizojnë të drejtat dhe interesat e individëve, para organit vendimmarrës, lind detyrimi për të arsyetuar vendimin për përfundimin e procedimit në rastet e pamundësisë, konformë Nenit 103 të Kodit të Procedurave Administrative.

Mospagimi i tarifave ose detyrimeve të tjera⁴⁴⁶

Një shkak tjetër, i cili detyron organin të përfundojë procedimin, administrativ, pa marrë një vendim konkret lidhur me kërkesën që i është drejtuar, sipas Kodit të Procedurave Administrative, është mospagimi i tarifave ose detyrimeve nga ana e palëve të interesuara, kur pagimi i tyre është kusht për zbatimin e akteve procedurale.

Është e qartë se një nga parimet e rëndësishëm të veprimtarisë së organeve të Administratës Publike, është parimi i mospagimit të shërbimit. Ky parim ka si qëllim:

së pari, të parashikojë që individit nuk paguan shërbimin, por koston e realizimit të këtij shërbimi dhe

së dyti është përjashtimi nga pagesa të personave, të cilët janë në pamundësi për të paguar⁴⁴⁷.

Duke qenë se Kodi i Procedurave Administrative parashikon se, rastet e pamundësisë duhet të gjejnë një parashikim në akte nënligjore, dhe faktit se deri në këto momente nuk ka ndonjë akt të tillë, rezulton i paaplikueshëm praktikisht ky rast përjashtimi.

Ndërkohë që pagesa e dyfishit të shumës brenda 10 ditëve pas përfundimit të afatit kohor të përcaktimit të shumës origjinale i hap rrugën organit të marrë vendimin konkret, pra të përfundojë në themel procedurën administrative.

Heshtja e organit, mënyrë e përfundimit të procedimit administrativ

Kur kemi trajtuar çështjen e detyrueshmërisë së organit administrativ për të proceduar, është trajtuar disi dhe përmbajtja e neneve 76 dhe 77 të Kodit të Procedurës Administrative.

⁴⁴⁵ Shih, Komentari i Kodit të Procedurave Administrative, faqe 227

⁴⁴⁶ Neni 104 i Kodit të Procedurave Administrative parashikon se “ *Procedimi përfundimtar si pasoje e mospagimit brenda afatit kohor të tarifave ose detyrimeve të tjera, pagimi i të cilave sipas ligjit është kusht për zbatimin e akteve procedurale, me përjashtim të rasteve të parashikuara në paragrafin e dytë të këtij neni dhe/ose nenit 17. palet e innteresuara mund të parandalojnë përfundimin e procedurës në qoftë se ato paguajnë dyfishin shumës brenda 10 ditëve pas përfundimit të afatit kohor të përcaktuar për pagesën e shumës origjinale*”.

⁴⁴⁷ Shih Nenin 17 të Kodit të Procedurave Administrative

Duke analizuar këto dispozita, arrijmë në konkluzionin se procedimi administrativ përfundon, jo vetëm në rastet kur organi i Administratës shprehet me vendim, por dhe në rastet kur ai hesht, pra nuk shprehet me një vendim konkret lidhur me çështjen.

Lind pyetja cila do të jetë përmbajtja e heshtjes?

Heshtja e organit të Administratës Publike është një tendencë e këtyre të fundit, megjithatë mund të përvijohet se e drejta pozitive duke qenë se heshtjes së organit, e thënë ndryshe mosshprehjes me vendim për një kërkesë drejtuar kësaj të fundit, i vesh një përmbajtje të caktuar, konceptohen si një mënyrë për të luftuar tendencën për mosshprehje të organit⁴⁴⁸.

Doktrina e të drejtës administrative ka përvijuar në kohë konceptin e heshtjes në veprimtarinë e organeve të administratës. E them këtë, pasi referuar zhvillimeve në të drejtën tonë administrative, zhvillim i cili është reflektuar dhe në legjislacionin përkatës të kësaj fushe, për herë të parë është Kodi i Procedurave Administrative. Ky ligj parashikon se mosshprehja me vendim nga ana e një organi, pra heshtja e tij, konsiderohet si pranim i kërkesës së këtij të fundit. Deri në momentin e miratimit të këtij ligji, heshtja konsiderohej si mosveprim, i cili detyrimisht do t'i linte rrugë të lirë rishikimit administrativ dhe gjyqësor, por në asnjë rast ky mosveprim nuk konceptohej si pranim i kërkesës së individit.

Në pamje të parë, mund të lihet përshtypja që, tipizimi legjislativ i heshtjes, është një shmangie e parimit të përgjithshëm, i cili ka të bëjë me faktin që organet e Administratës Publike, si qëllim primar kanë mbrojtjen e interesit publik, si dhe të detyrueshmërisë së organit për të marrë vendim për të gjitha çështjet brenda juridiksionit të tyre të ngritura nga personat private.

Situata në të drejtën tonë lidhur me këtë çështje është paksa e ndërlikuar.

Kështu Neni 76⁴⁴⁹ i Kodit të Procedurave Administrative i “vesh” heshtjes së organit një përmbajtje të caktuar, konkretisht pozitive, me kalimin e një afati të caktuar kohor, duke përjashtuar rastet kur ligji parashikon ndryshe.

Lind pyetja, një parashikim i tillë, është konform parimeve të të drejtës administrative në përgjithësi dhe të procedimit administrativ në veçanti?

Në një shoqëri demokratike, heshtja pozitive nuk ka se si të mos jetë e aplikueshme pikërisht në ato sektorë ku duhet t'i jepet më shumë hapësirë subjekteve. Por, duhet patur parasysh që, duke aplikuar një praktikë të tillë, të evitohet sa më shumë të jetë e mundur që interesi publik të rezultojë i paragykuar dhe të rezultojnë pranime të pakontrolluara⁴⁵⁰. Problemi në zbatimin e dispozitave, konkretisht të nenit 76 dhe 77 të Kodit të Procedurave Administrative, qëndron në formulimin e tyre. E them këtë, pasi doktrina e të drejtës administrative njeh dhe rregullon në mënyrë të detajuar rastet kur heshtja e organit administrativ do të konsiderohet si pranim i kërkesës së individit dhe kur ajo do të konsiderohet si refuzim.

Vihet re se legjislacione të ndryshme, tipizimin e heshtjes e lënë si një detyrë, e cila duhet të parashikohet në ligjet e posaçme dhe pikërisht në këto ligje duhet të parashikohet shprehimisht se, mosshprehja me vendim do të ketë një përmbajtje të caktuar. Pra,

⁴⁴⁸ Caia G., Caputi Jambrenghi V., Domenicheli V., Follieri F., Greco G., Marrama R., Mazzaroli L., Mignone C., G Morbidelle., G Pericu., Romano A., Romano Tassone A., Roversi Monaco F.A., Scoica F.G., Villata R., “Diritto Amministrativo IP” Terza Edizione, Monduz i Editore, Bologna, 2001, faqe 1382

⁴⁴⁹ Shih Neni 76 te Kodit te Procedurave Administrative

⁴⁵⁰ M. Sandulli, “Manuale del Diritto amministrativo”, Napoli, 1989, faqe 673

administrata në këto raste mund të zgjedhë midis faktit të nxjerrjes së një akti apo të qëndrojë e heshtur përballë kërkesës.

Ndërkohë, në legjislacionin tonë vihet re Neni 76 pika 3 parashikon disa raste, natyrisht për qëllimi të zbatimit të pikës 1 dhe 2 të po të njëjtit nen, pa kuptuar që në këtë rast do të ketë probleme me zbatimin konkret të tyre.

Konkretisht, Neni 30 i Ligjit nr.8492 date 27.05.1999 “Për të huajt” parashikon se: *”Afati për dhënien ose refuzimin e lejes së punës është jo më shumë se 30 dite nga data e paraqitjes së dokumentacionit pranë organit kompetent. Në rastet e parashikuara në Nenin 29 të këtij ligji, ky afat shkon deri në 60 ditë”*.

Vëmë re se në këtë rast, ligji nuk parashikon se çfarë pasoje do të ketë heshtja e organit.

Në këtë rast, duke aplikuar Nenin 76 pika 2 do të arrinim në konkluzionin se, jemi para pranimit të heshtur të peticionit, por në të njëjtën kohë, subjektit nuk i mohohet e drejta për të ushtruar të drejtën e ankimit administrativ kon nenit 137 të Kodit të Procedurave Administrative, me objekt refuzimin për nxjerrjen e një akti administrativ.

Për të qartësuar këtë konfuzion të krijuar nga Nenet 76 e 77 të Kodit të Procedurave Administrative, nevojitet një riformulim i tyre referuar legjislacionit tonë dhe përvojës së vendeve të tjera në këtë drejtim.

Është shumë e qartë doktrina e të drejtës administrative në këtë çështje. Sipas saj ekzistojnë tre lloje heshtjesh, heshtja pozitive, heshtja negative dhe mosveprimi i organit administrativ. Në rastet e heshtjes tipike, janë ligjet, ato të cilët parashikojnë në mënyrë të qartë pasojat e heshtjes së organit. Meqë ligji e lidh pranimin apo hedhjen poshtë të kërkesës direkt me heshtjen e administratës me kalimin e një periudhe kohe, duhet patur parasysh se për administratën në këto raste nuk ekziston detyrimi për të nxjerrë aktin. Autoriteti administrativ mund të zgjedhë midis faktit të shprehet apo të qëndrojë e heshtur. Në të njëjtën kohë, ligjet parashikojnë dhe mënyrën se si do të veprojë organi dhe individit pas kalimit të afatit të caktuar, brenda të cilit, organi duhet të shprehte vullnetin e tij.

Ndërkohë që në rastet e mosveprimit do të përfshihen ato raste kur para organit ekziston detyrimi ligjor për të proceduar dhe për të dalë me një vendim dhe organi nuk e ka ushtruar këtë të drejtë.

E drejta jonë servir raste në ligje të ndryshme kur heshtja ka një përmbajtje pozitive ose negative. Kështu në Nenin 38 të Ligjit Nr.8934 datë 05.09.2002 “Për mbrojtjen e mjedisit”, parashikohet se: *“Leja mjedisore jepet brenda 3 muajve nga paraqitja e kërkesës dhe është e vlefshme që nga koha kur fillon veprimtaria derisa kushtet, mbi të cilat është dhënë nuk ndryshojnë Organi përgjegjës mund t’a zgjasë kohën e dhënies së lejes deri në 6 muaj, kur del e nevojshme kryerja e ekspertizave tepër të kualifikuara. Nëse organi që miraton lejen mjedisore nuk jep përgjigje brenda afatit të mësipërm, leja quhet e miratuar”*

Ndërsa, Neni 57 i Ligjit Nr.8560 datë 22.12.1999 “Për procedurat tatimore në Republikën e Shqipërisë” ka pësuar dy ndryshime në një periudhë kohe relativisht të shkurtër, për 2 vjet dhe konkretisht në të ka qenë parashikuar se *“Mosdërgimi i njoftimit për rezultatet e rishqyrtimit nga organet tatimore brenda afatit 30 ditor, vlerësohet si përgjigje në favor të personit të tatueshëm”* dhe sot është ndryshuar si më poshtë: *“Mosdërgimi brenda afatit i njoftimit për rezultatet e apelimit, nga shkalla përkatëse e*

apelimit tatimor, i jep të drejtën tatimpaguesit për t'u ankuar në shkallën tjetër më të lartë, pa paraqitur rezultatin e shqyrtimit të shkallës më të ulët” me Ligjin Nr.9333 datë 06.12.2004 “Për disa shtesa dhe ndryshime në Ligjin Nr.8560 datë 22.12.1999 “Për Procedurat Tatimore në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar.

Në rastet e heshtjes tipike mungon vlerësimi i interesave të përfshira në çështje. Pra, në rastet kur heshtja do të konsiderohet si pranim i kërkesës, nga ana e organit të Administratës, kemi një kalim të momenteve të procedimit, por që në fakt heshtja nënkupton në të njëjtën kohë dhe faktin që nga organi kanë ekzistuar faktet për një pranim të kërkesës dhe mungon vetëm shprehja me vendim.

Natyrisht, kjo analizë nuk të çon në konkluzionin që ky akt është detyrimisht i ligjshëm. Ky i fundit mund të revokohet nga vetë organi ose të anulohet nga një organ më i lartë apo të atakohet në rrugë gjyqësore.

Pasojë tjetër e heshtjes është dhe fakti që me kalimin e afatit ligjor, organi i administratës nuk ka më pushtet të vendosë për atë çështje, pasi kjo fuqi i ka humbur me kalimin e afatit. Ekzistojnë mendime që ky fakt qëndron në rastet e heshtjes pozitive, ndërkohë që për heshtjen negative, çështja për organin mbetet ende e hapur⁴⁵¹.

Fakti që në ligjet procedurale parashikohet që në raste të caktuara kur nga administrata nuk jepet vendimi përkatës, mosveprimi përkthehet ndryshe si pranim i heshtur i peticionit, ky i fundit megjithë mendimet e ndryshme, ka vlerën e një akti administrativ, i cili mund të kundërshtohet për paligjshmëri, por që nuk mund t'i përkasë procedurës, pasi kjo e fundit nuk është detajuar në elementët e saj. Paligjshmëria në këto raste mund të shikohet duke verifikuar kërkesën e depozituar dhe parashikimet që bën ligji për çështjen konkrete.

Si konkluzion mund të themi se:

Neni 76 dhe 77 i Kodit të Procedurave paraqesin probleme. Konfondimi vjen së pari nga vendi ku janë trajtuar ato në Kodin e Procedurave Administrative. Kështu, këto dispozita zënë vend në pjesën e që trajton fillimin e procedimit. Nga kuptimi i tyre, këto dy dispozita duhet të gjenin trajtim në pjesën e përfundimit të procedimit administrativ, përderisa ato trajtojnë mënyrat e përfundimit të procedimit administrativ.

Lidhur me formulimin që kanë Nenet 76 dhe 77 të Kodit të Procedurave Administrative, vërejmë se në to ka elementë që do të vinin në diskutim faktin nëse këto dy dispozita do të mund të qëndronin të dyja.

Për këtë nevojitet një riformulim i tyre, i cili ose të jepte kuptimin e përfundimit të procedimit nëpërmjet heshtjes së organit, duke i lënë hapësirë ligjeve të posaçme që të parashikonin se cila do të ishte konkretisht përmbajtja e kësaj heshtjeje.

Ndërkohë që në rast se vetë Kodi do të listonte rastet kur heshtja e organit do të konsiderohej pozitive apo negative, në të duhej natyrshëm të rregulloheshin shumë situata, të cilat do të lindnin dhe që do të kërkonin një rregullim më të detajuar.

Nisur nga fakti se Kodi i Procedurave Administrative është një ligj i ri dhe pa praktikë komentet lidhur me dispozitat janë të nevojshme. Në Komentarin e Kodit të Procedurave Administrative, qëllimi i rregullimit të Nenet 76 dhe llogjika e tij konsiderohen mëse të shëndetshme, pasi ky rregullim është shumë parimor dhe plotësisht brenda frymës së Kodit dhe të sistemit tonë në përgjithësi. Sipas po të njëjtit burim evidentohet se ky nen ka probleme në paragrafet që vijnë dhe sidomos në lidhje me nenin

⁴⁵¹ Ky qendrim mbahet nga autori Elio Casetta, “Manuale del diritto Amministrativo”, Milano 1999, faqe 565

pasardhës. Ky nen theksojnë autorët përbën lajthitje të legjislatorit dhe shkon në kundërshtim me frymën e Kodit.

Nisur nga këto refleksione pa dashur të vë në mëdyshje asnjë hipotezë, por me qëllimin për të kontribuar sado pak në këtë diskutim, do të theksoja që qëllimi i veshjes së heshtjes së organit të administratës me një përmbajtje të caktuar, qoftë kur kjo përmbajtje është në favor apo jo të individit, është pikërisht e lidhur ngushtë me synimin që kanë këto dispozita dhe që është reduktimi në maksimum i rasteve kur organi administrativ të mos qëndrojë në heshtje për një kërkesë që i është drejtuar. Por, pse në disa raste, heshtja konsiderohet pranim? Kjo është në funksion të të drejtës që kërkohet, me synimin që vonesat në punën e administratës të sjellin dëmin më të vogël të mundshëm dhe t'i hapin rrugën kryerjes së mëtejshme të veprimtarisë si nga ana e organit administrativ dhe nga individi për të realizuar të drejtën e tij të ligjshme.

12. KONKLUZIONE DHE REKOMANDIME

Punimi analizoi gjerësisht institutet e procedimit administrative të rregulluara nga KPA, duke filluar që nga evidentimi i elementëve historikë të zhvillimit të tij, elementë këto me impakt aktual duke vjuar më pas me parimet e procedimit administrativ, mënyrat e fillimit të procedimit administrativ, vendimet e ndërmjetme, të drejtën e pjesëmarrjes, procedurën hetimore dhe mënyrat e përfundimit të procedimit administrativ. liria e Çdo seksion pas analizës është shoqëruar me përfundimet dhe rekomandimet përkatëse. Megjithatë, në mbyllje të këtij punimi do të doja të ritheksoja disa përfundime kryesore që sintetizojnë analizën në secilin prej seksioneve, e në mënyrë të veçantë disa përfundime dhe rekomandime për përmirësimin e legjislacionit aktual lidhur me procedimin administrativ.

1. Zhvillimi historik i lindjes, kuptimit dhe marrjes jetë të drejtës proceduriale administrative ka qënë një proces relativisht i gjatë dhe padyshim i vështirë. Vështirësia ka qëndruar në dy drejtime; i pari, i atribuohet pozitës së supremacisë së administratës publike përballë subjekteve të tjera të së drejtës dhe, së dyti, ekziston një tendencë, kjo në vite, që ligjshmëria e një akti administrativ reflektohet në respektimin e të drejtës materiale.

2. Një procedurë formale administrative garanton për individët transparencë dhe publicitet të një procesi “burokratik” vendimmarrjeje. Duke qënë se procedura është një kontribut decisive në mbrojtje të të drejtave, të drejtësisë dhe barazisë së individëve respektimi i saj mund të shërbejë pa dyshim si një mbrojtje ligjore.

3. Kontrolli gjyqësor, i cili vepron si një kontroll *ex post facto*, ka në krahasim me procedurën administrative disa elementë të cilët e bëjnë atë më një problematikë faktike, përmendim këtu; mundësia e zgjatjes së procesit, rreziku për t’u krijuar situata e gjësë së gjykuar dhe vështirësia për të rindërtuar një marrëdhënie mjaft komplekse faktike etj. Për pasojë, nëse interesat e subjekteve janë të mbrojtura gjatë procedurës administrative, nevoja për një kontroll gjyqësor do të jetë më pak urgjente, mbrojtja nuk do të jetë nevoja të jetë kaq strikte, pavarësisht faktit se mbrojtja nëpërmjet procedurave administrative nuk mund të zëvendësojë kontrollin gjyqësor.

4. Forma dhe lloji i akteve të fillimit të procedimit administrativ varet nga subjekti, i cili vë në lëvizje organin. Pavarësisht se formaliteti nuk rezulton të jetë i parashikuar shprehimisht si i domosdoshëm nga dispozitat e KPA ai rezulton të jetë i tillë. Pavarësisht se në ligjin tonë nuk përmendet shprehimisht, e drejta për të filluar një procedim administrativ mund t’i përkasë dhe një organi tjetër të administratës publike, i cili me një akt të tij vë në lëvizje një organ tjetër të administratës. Në të dyja rastet para organit qëndron detyrimi për të marrë në shqyrtim dhe të nxjerrë një vendim lidhur me çështjen.

5. Nga analiza krahasimore me standartet gjithëpranuara të mirëadministrimit konstatohet se fakti që e drejta jonë ka menduar që të zgjerojë rrethin e subjekteve që

mund të fillojnë një procedim, kjo nuk përbën cënim të standarteve të mirëadministrimit, por rritje të tyre për faktin se përfshirja në këto subjekte të institucioneve të tilla të pavarura kushtetuese si Avokati i Popullit⁴⁵², të cilat garantojnë respektimin e të drejtave dhe lirive themelore nga ana e organeve të administratës publike, përbën një garanci shtesë në këtë aspekt.

6. Depozitimi i një peticioni apo i një akti në fomën e një kërkesë apo propozimi nga organi kur ai është subjekti që fillon procedimi, para organit procedues qëndron detyrimi të kryejë dhe të verifikojë disa çështje me rëndësi relevante për mbarëvajtjen e procesit. Për këtë konstatoj se duhet të bëhet një riformulim i dispozitës konkretisht të nenit 75 të KPA, duke parashikuar që verifikimi i juridiksionit të jetë një nga veprimet e para që organi procedues duhet të kryejë.

7. Respektimi i afatit kohor është një element shumë i rëndësishëm në një procedim administrativ. Analiza nxorri në pah se, nga mënyra se si është formuluar dispozita që rregullon llogaritjen e afateve, rivendosjen në afat të kërkesës dhe të drejtën e ankimit, nuk ka vend për situata ku organi administrativ të shkelë të drejtën legjitime të subjektit.

8. Është më se e qartë për të gjithë tashmë që KPA paraqitet një ligj shumë i rëndësishëm për procedurat administrative në përgjithësi dhe të drejtat procedurale administrative në veçanti. Ky konkluzion e ka filluesën në fushën e zbatimit të këtij akti dhe sidomos në zgjerimin e rrethit të subjekteve, duke përfshirë dhe subjektet privatë, të cilët kryejnë një veprimtari me interes publik, të zbatojnë parimet e përgjithshme të sanksionuara në këtë akt. Megjithë konstatimin se në dispozitat e KPA paraqitet me një mungesë qartësie, konstatoj *synimin për të zgjeruar rrethin e subjekteve* që do të zbatojnë dispozitat e Kodit, kur kryejnë veprimtari administrative, me qëllimin e vetëm mbrojtjen e interesit public. Kjo gjë sjell realisht një risi pozitive në të drejtën tone dhe shikohet nga njëra anë si një tendencë për të zgjeruar nocionin e administratës publike por nga ana tjetër mund të definohet si një arritje për ta bërë vetë kuptimin e administratës publike sa më funksional. Është për t'u vlerësuar gjithashtu se tendenca për të bërë sa më funksional kuptimin e administratës publike vjen si nga doktrina dhe legjislacioni komunitar dhe sigurisht jurisprudenca e GJED⁴⁵³.

9. Të flasësh për parimet dhe në veçanti ato të drejtës administrative është një proces, i cili përfshin në të si parime kushtetuese dhe ato të mirëfillta administrative. Për këtë arsye trajtimi që i është bërë në këtë kre ka tentuar jo të paraqesë një analizë ezauruese të tyre, kjo për shkak se ato relevantet përbëjnë institutet më të rëndësishme të drejtës procedurale administrative. Kjo analizë ka pasur si synim të nxjerrë në pah origjinën e vendin e tyre në dispozitat e KPA.

Analiza e parimeve të procedimit administrativ lind domosdoshmërisht idenë e një strukturimi më të mirë të procedimit duke parashikuar në KPA dhe më pas në ligjet e posacme detyrimisht caktimin e një personi zyrtar përgjegjës për zhvillimin e procedimit,

⁴⁵² Ky Institucion është analizuar si në drejtim të kompetencave të tij kushtetuese dhe ligjore dhe marrëdhëniet e tij me institucionet e tjera në librin e E. Dobjani 'E drejta administrative'

⁴⁵³ Corradino i bën një analizë në rrjedhë kronologjike evoluimit të këtij koncepti si në aktet e komunitetit dhe në vendimmarrjen e GJED.

ashtu siç na paraqitet dhe eksperiencia e vendeve të ndryshme në këtë drejtim. Ky person përgjegjës do të ketë në fokus respektimin e shumë prej të drejtave të palëve në procedim.

10 Afati kohor në një procedim është konceptuar si një element, i cili mund të jetë një shkak për dëmshpërblim në rast të shkeljes me dashje dhe nga pakujdesia të tij dhe në njëjtën kohë mund të jetë një parametër shumë i saktë në drejtim të vlerësimit të aftësive menaxheriale të drejtuesve.

Nga analiza e të drejtës pozitive, asaj të brendshme dhe komunitare gjithashtu arrihet në një definicion të ndryshëm të konceptit të ‘mirëadministrimit’. Ai perceptohet gjithashtu si një ‘*sjellje procedurialisht korrekte*’⁴⁵⁴ e administratës publike përballë subjekteve të tjera të marëdhënies juridike administrative, e cila lind me fillimin e procedimit administrativ nga ana e administratës dhe përballë saj janë subjekte të tjera, të cilët nuk janë vetëm privatë.

Duke u njohur e drejta e dëmshpërblimit si pasojë e dëmit të shkaktuar nga shkelja me dashje apo nga pakujdesia e afatit të parashikuar në ligj, vendoset një raport i veçantë lidhur me situatën e të drejtave subjektive, të cilat në parim janë objekt i gjyqimit të zakonshëm. Por në kushtet kur dëmi, pra e drejta subjektive është cenuar si pasojë e mosveprimit të administratës, kjo çështje nuk mund të jetë veçse në juridiksionin e gjykatës administrative.

Sa më sipër jam e mendimit se rregullimi i këtij instituti kërkon një plotësim të dispozitave ligjore të KPA për t’i dhënë rëndësinë e duhur detyrueshmërisë për të respektuar afatin ligjor. Në të njëjtën kohë kërkohet që ky parashikim të shoqërohet me një mjet juridiksional, për të kërkuar në gjykatë këtë të drejtë në mënyrë të veçantë apo së bashku më kërkesën për të kundërshtuar mosveprimin e organit.

Detyrimi për të ndryshuar dispozitat ligjore vjen dhe si detyrim për të përafuar legjislacionin tonë me standartet e kërkuara europiane. Kështu Rekomandimi CM/Rec(2007)7⁴⁵⁵ i Komitetit të Ministrave për mirëadministrimin parashikon në nenin 13 pika 2 parashikon se:

“ Vendimet e autoriteteve publike duhet të merren brenda një kohe të arsyeshme, e cila mund të parashikohet me ligj. Ligji duhet të parashikojë mjetet juridike për rastet se kur këto vendime nuk merren brenda këtij afati ”.

Kjo dispozitë në realitet ka dy komponentë. Njëri ka të bëjë me detyrueshmërinë që afati të parashikohet me një akt ligjor, të cilin siç e kemi analizuar më lart gjen një rregullim nga e drejta jonë. Por, në rast se flasim për mjete juridike që subjekti ka në dispozicion, këtu nuk duhet të kuptojmë vetëm të drejtën e ankimit tek organi më i lartë apo dhe në gjykatë por duhet të përfshihen këtu dhe e drejta për të kërkuar dëmin, në rast se ai ka ardhur nga mosrespektimi i afatit të procedimit administrative.

11. E drejta e aksesit në procedim, së bashku me institutet e tjera si publikimi i aktit administrativ, pjesëmarrja në procedim, motivimi i akteve të nxjerra nga administrata, kanë për qëllim realizimin e parimit të transparencës dhe të publicitetit të veprimtarisë së organit të Administratës Publike.

⁴⁵⁴ *Il danno da ritardo nella pubblica amministrazione procedimentalizzata*, G. Festa, në Grup autorësh, nën kujdesin e Corradino, M. etj *‘Il procedimento amministrativo’*, cituar, fq. 80.

⁴⁵⁵ Miratuar nga Komiteti i Ministrave në 20 Korrik 2007

Ajo kontribuon në rritjen e paanshmërisë, qoftë nga fakti që publiciteti lufton rrezikun e masave diskriminuuese dhe të njëanshme që mund të ndërmerren gjatë procedimit, por zbut në të njëjtën kohë dhe konfliktet që mund të shfaqen gjatë procedimit administrativ

12. E drejta e subjekteve për t'u dëgjuar në një procedim administrativ, i cili prek interesat e tij, lidhet drejtpërdrejtë me faktin se sa aktive janë palët e interesuara në procesin vendimmarrës të administratës.

Është e rëndësishme të theksojmë se të drejtën për informimin lidhur me një procedim administrativ duhet ta shikojmë të lidhur ngushtë me procesin e identifikimit dhe të njoftimit të palëve të interesuara nga organi procedues.

Gjatë analizës së këtij instituti analizova terminologjinë e përdorur në dispozitat e KPA dhe natyrisht parashtrova domosdoshmërinë e përmirësimit të tyre me qëllimin e vetëm që ato nga njëra anë të garantojnë të drejtën për informim por nga ana tjetër të jenë të qarta për organet gjatë zbatimit të tyre. Problematika e prezantuar ka të bëjë me detyrueshmërinë për të qënë më të qartë në kuptimin e koncepteve të tilla si *interes i ligjshëm apo i drejtpërdrejtë*, me qëllim vlerësimin sa më të qartë të interesave të një procedimi . Gjithashtu për të parandaluar shkeljet do të duhet të bëhet një riformulim, duke guxuar të jap dhe një sugjerim, i cili do të ishte ishte zëvendësimi i togëfjalëshit “*të klasifikuar sekrete*” me togëfjalëshin “*informacione të kufizuara me ligj*” Gjatë procedimit administrativ, procesi i të provuarit nënkupton, *paraqitjen e fakteve dhe të provuarit e vërtetësisë së tyre*.

Në këtë proces, palët e interesuara paraqesin dokumenta ose mendime, si dhe i kërkojnë në të njëjtën kohë organit të sigurojë provat që nevojiten për marrjen e vendimit përfundimtar.

Pra, rezulton se roli i palëve në procesin vendimor është mjaft i rëndësishëm. Barra e provës për faktet e pretenduara bie mbi palët e interesuara, pavarësisht nga detyrimi që ka administrata për të qënë aktive në procesin e kërkimit dhe të njohjes me faktet që lidhen me procedimin.

Duke patur parasysh rolin që ka organi administrativ, ky i fundit i kërkon palëve të interesuara paraqitjen e informacioneve, dokumentave ose objekteve, të cilat i nënshtrohen inspektimit, si dhe çdo forme tjetër hetimi për të provuar pretendimet

Sipas legjislationit tonë, vihet re se, procedura administrative ka shumë elementë ngjashmërie me procedurën civile. Pra kemi ballafaqim faktesh konkrete; informacione të provuara apo dokumentet të shkruara, vërtetësia e të cilëve provohet me metodat e njohura të inspektimit apo forma të tjera hetimi që natyrisht janë ato që përdoren dhe në procedurë civile.

13. KPA, nëpërmjet dispozitave të tij, të cilat favorizojnë pjesëmarrjen e palëve të interesuara në procedim, ka për qëllim që të rrisë efektivitetin e veprimtarisë administrative, si dhe të ndihmojë në gjetjen e zgjidhjeve që do të sjellin qëllimin e duhur.

Pra pushteti administrativ ushtrohet përmes një ballafaqimi dhe bashkëpunimi dinamik të interesave të privatëve, ballafaqim i cili realizohet pikërisht në procedimin administrativ.

Lidhur me këtë problematikë, jam e mendimit se lënia në diskrecion të organit procedues të identifikimit të palëve të interesuara, pa dhënë asnjë klauzolë të pasqyrimin të përpjekjeve të organit, mund të sjellë padyshim dhe cënim të kësaj të drejtë. Për këtë arsye shpreh mendimin se dispozitat tona ligjore kërkojnë një parashikim më të qartë të veprimeve që duhet të ndërmarrë organi në momentin e fillimit të procedimit.

14. Gjithashtu njoftimi i palëve të interesuara në një procedim administrativ është një detyrim i organit procedues, megjithatë konkretizimi i saj rast pas rasti duhet parë në lidhje me situatën reale të mbajtësve të të drejtave të ligjshme. Këta të fundit duhet të identifikohen me shumë kujdes nga ana e administratës dhe brenda mundësive që ka kjo e fundit.

15. Përjashtimet e parashikuara në KPA lidhur me mosnjoftimin e palëve të interesuara duhet të artikuloohen qartë pasi lënmë vënd për abuzivitet.

Dispozitat ligjore realisht pasqyrojnë faktin se administrata është e prirur që palëve t'ju krijojë një terren të përshtatshëm dhe mundësi, qoftë në kohë dhe mjete, që të paraqesin pretendimet e tyre.

16. Një çështje mjaft delikate janë pikërisht rastet se kur palëve të interesuara i mohohet e drejta për t'u shprehur. Nga mënyra se si janë formuluar dispozitat e KPA përbëjnë shkelje dhe mosgarantim të të drejtës për t'u shprehur dhe të drejtës së mbrojtjes në një procedurë administrative.

Në fakt është për t'u diskutuar gjithashtu fakti se a është e mundur që gjykata të mund të riparojë gjithashtu dhe cënimin e të drejtës së mbrojtjes në procedurat administrative. Kjo pasi neni 40 pika 4 e Ligjit Nr. 49/ date 03.05.2012 "Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative" parashikon se:

"Gjykata vendos rrëzimin e padisë dhe kur vlerëson se, pavarësisht shkeljeve procedurale të konstatuara të veprimtarisë administrative, pasojat do të ishin të njëjta"

17. Pjesëmarrja publike po luan një rol të rëndësishëm në demokracitë evropiane. Në të gjithë vendet, pavarësisht ndryshimeve të tyre, lokale rajonale dhe autoritete qendrore, kanë përdorur së fundmi pjesëmarrjen e publikut si një element të rëndësishëm në vendimmarrje. Më së shumti pjesëmarrja zë vend natyrshëm në vendimmarrjen e organeve të qeverisjes vendore. Për të bërë të mundur pjesëmarrjes në proces të një publiku të gjërë duhet të ekzistojnë mjete dhe kapacitet e duhura. Por një sfidë kryesore për të gjitha proceset e pjesëmarrjes publike është sa dhe si rezultatet e marra kanë ndikuar vendimmarrjen. Me qëllimin për të rritur mundësinë që pjesëmarrja të jetë e suksesshme nevojitet që *pjesëmarrja të qëndrojë në zemër të procesit vendimmarrës*. Si nga ana praktike dhe nga ana akademike nevojiten një *sistemim i metodave të pjesëmarrjes dhe institucionalizimi i institutit të pjesëmarrjes*. Kjo do të ndihmojë për të zbutur një disavantazh praktik, i cili ka lidhje me koston e lartë.

Një pjesëmarrje e suksesshme e publikut duhet të bazohet në:

-Një kornizë kushtetuese, e cila të këtë te përcaktuar qartë pjesëmarrjen e publikut.

-Një qasje sistematike e metodave të pjesëmarrjes publike duke zgjedhur metodat më të përshtatshme dhe efektive.

-Vlerësim rigoroz të pjesëmarrjes në praktikë për të zhvilluar një kulturë të te mësuarit në lidhje me pjesëmarrjen dhe përparimin sistematik të metodave të pjesëmarrjes.

18. Dispozitat e KPA paraqiten novatore përse i përket institutit të vendimeve të ndërmjetme. Ky konstatim vjen fillimisht për faktin se ato do të sjellin efekte të rëndësishme por nga ana tjetër nisur nga argumenti se organi që vendos nxjerrjen e tyre është një organ i administratës publike, mundësia për arbitraritet është shumë e madhe.

Për këtë arsye konstatohet se dispozitat e KPA që rregullojnë këtë institut janë shumë të qarta përse i përket produktit që duhet të vlerësojë organi, pra në tërësi ***dëmin në interesa publike***, masën e tij mundësinë për të mos e riparuar atë.

Por në mënyrë që të mos jemi para situatave të paqarta ligjore kërkohet një kuptim më i drejtë rreth natyrës së vendimeve të ndërmjetme dhe në mënyrë të veçantë të vendimeve që merren për të parandaluar dëmin që mund t'i shkaktohet interesit publik. Që organet të mos jenë pasive gjatë ushritit të veprimtarisë së tyre në mbrojtje të interesit publik duhet të riktheqsojmë dhe një herë se pavarësisht se ligji i posaçëm nuk parashikon shprehimisht kompetencën e organit për të nxjerrë një vendim të ndërmjetëm organi mund të ushtrojë këtë të drejtë gjithmonë në mbrojtje të interesave publikë. Duke parë si çështje me mjaft rëndësi rregullimin e të drejtës së ankimit ndaj vendimeve të ndërmjetme, jam e mendimit se paraqitet llogjikisht e drejtë një parashikim i të drejtës së organit për të revokuar vendimin e marrë. Kjo për faktin se organi që merr vendimin mund të vlerësojë gjatë procedimit se interesi publik nuk është më i kërcënuar për këtë arsye vendos revokimin e masës së marrë. Por, nga ana tjetër, që të jetë vetem revokimi me iniciativë të organit si mënyra e vetme e pushimit juridik të këtij akti është disi e diskutueshme. Për këtë arsye nevojitet që të parashikohet ***një regjim juridik i posaçëm për të ushtruar të drejtën e ankimit*** ndaj këtyre vendimeve, së paku në rrugë administrative.

Miratimi i ligjit për gjykimin e mosmarëveshjeve administrative do të sjell një zhvillim në drejtim të drejtës për ankim dhe ndaj këtyre vendimeve të ndërmjetme. Kështu neni 15 i këtij ligji parashikon se:

“Të drejtën e ngritjes së padisë e ka:

e) çdo subjekt, që pretendon se i është cenuar një e drejtë apo një interes i ligjshëm nga një veprim apo mosveprim i organit publik;.....”,

për subjektet është e sanksionuar e drejta që edhe nëse vendimi i ndërmjetëm nuk është një akt administrativ përfundimtar mund të konceptohet si veprim tjetër administrativ, i cili sipas po të njëjtit ligj ka kuptimin e :

“.....çdo formë e njëanshme e veprimtarisë së organit publik, në kryerjen e funksionit publik dhe që nuk plotëson kushtet për të qenë akt administrativ apo kontratë dhe që krijon pasoja juridike mbi të drejtat subjektive apo interesat e ligjshëm”.

Në përfundim mund të theksoj se një rishikim i dispozitave të KPA në drejtim të pasurimit të terminologjisë së përdorur në Ligjin për gjykimin e mosmarëveshjeve administrative, do t'i minimizonte paqartësitë dhe shkeljet që mund t'i bëheshin të drejtave subjektive apo interesave të ligjshëm të subjekteve gjatë nxjerrjes dhe ekzekutimit të një vendimi të ndërmjetëm

XI. BIBLIOGRAFIA

A. Legjislacion ndërkombëtar

1. Karta e Organizatës së Kombeve të Bashkuara
2. Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut
3. Konventa Evropiane e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore
4. Kartën e Autonomisë Lokale ratifikuar nga vendi ynë Kuvendi me Ligjin Nr. 8548 datë 11.11.1999 botuar në Fletoren Zyrtare Nr.32 viti 1230.
5. Konventa e Arhusit Ratifikuar nga Kuvendi me Ligjin Nr. 8672 datë 26.10.2000 botuar në Fletoren Zyrtare Nr.35 viti 2000

B) Legjislacion, dokumente të Bashkimit Evropian dhe të Këshillit të Europës

6. Traktati i Romës 1957, Mbi krijimin e Komunitetit Ekonomik Evropian;
7. Traktati i Maastricht -it
8. Traktati i Amsterdam-it
9. Traktati mbi funksionimin e Bashkimit Evropian, Gazeta Zyrtare; C.083, 30 Mars 2010, version i konsoliduar
10. Kodi Evropian i Sjelljes së Mirë Administrative
11. Raport/progresi i Komisionit Evropian për Shqipërinë 2010
12. Raport/progresi i Komisionit Evropian për Shqipërinë 2011
13. Opinioni i Komisionit Evropian për Shqipërinë, datë 10.06.2011 për plotësimin e rekomandimeve për marrjen e statusit të vendit kandidat
14. Plani i veprimit për plotësimin e rekomandimeve të Opinionit të Komisionit Evropian për Shqipërinë [me rezervë e renditur në këtë seksion bibliografie]
15. Rezoluta (77) 31 i Komitetit të Ministrave për mbrojtjen e individit në lidhje me aktet e autoriteteve administrative;
16. Rezolutën (77) 31 i Komitetit të Ministrave për mbrojtjen e individit në lidhje me aktet e autoriteteve administrative;
17. Rekomandimin R (80) 2 të Komitetit të Ministrave në lidhje me ushtrimin e kompetencave diskrecionale nga ana e autoriteteve administrative; miratuar nga Komiteti i Ministrave në dt.1 Mars 1980
18. Rekomandimin R (81) 19 të Komitetit të Ministrave mbi aksesin ndaj informacionit të mbajtur nga autoritetet publike;
19. Rekomandimin R (84) 15 të Komitetit të Ministrave në lidhje me përgjegjësinë publike; miratuar nga Komiteti i Ministrave në dt 18 shtator 1984
20. Rekomandimin R (87) 16 të Komitetit të Ministrave mbi procedurat administrative që ndikojnë në një numër të madh të personave;
21. Rekomandimin R (91) 10 të Komitetit të Ministrave për komunikim me palët e treta e të dhënave personale të mbajtura nga organet publike

22. Rekomandimin R (2000) 6 i Komitetit të Ministrave për statusin e zyrtarëve publikë në Evropë;
23. Rekomandimin R (2000) 10 të Komitetit të Ministrave të kodeve të sjelljes për nëpunësit publikë;
24. Rekomandimin R (2002) 2 i Komitetit të Ministrave për qasje në dokumente zyrtare
25. Traktati që ndërton Komunitetin European të Karbonit dhe Celikut firmosur në 18 prill 1951 në Paris ka hyrë në fuqi në 23 korrik 1952
26. (CEE) Traktati që ndërton Komunitetin Ekonomik European firmosur në 25 mars 1957 në Romë, hyn në fuqi në 1 janar 1958
27. Rekomandimin R (2003) 16 i Komitetit të Ministrave mbi ekzekutimin e vendimeve administrative dhe gjyqësore në fushën e së drejtës administrative miratuar nga Komiteti i Ministrave në dt 9 shtator 2003.
28. Rekomandimin R (2004) 20 të Komitetit të Ministrave për shqyrtim gjyqësor të akteve administrative miratuar nga Komiteti i Ministrave në dt 15 Dhjetor 2004
29. Rezolutës Nr.31 datë 28.09.1977 ‘për mbrojtjen e të drejtave të individëve nga aktet e organeve administrative’ (Adopted by the Committee of Ministers on 28 September 1977 at the 275th meeting of the Ministers' Deputies)
30. Rekomandimi CM/Rec(2007)7 i Komitetit të Ministrave për mirëadministrimin.
31. Rekomandimi 1615 (2003) The institution of ombudsman

32. Rregulloren e miratuar në 1961 për nenpunesit, rregulloren 17/62 dhe 99/63 të viteve 1962/63 me ndryshimet e mëvonshme
33. ¹ Rregulloren 2176 datë 23.07.1984, Gazeta Zyrtare 1984 L201/1i ndryshuar nga Këshilli me rregulloren nr.1761 datë 22.07.1987, gazeta Zyrtare e vitit 1987, L201/17./1984
34. Rregullorja për përqëndrimin Nr 139/2004, datë 20 Janar 2004
35. Rregullorja per kontrollin e ndihmës shtetërore No 1260/1999.

36. Rregullore në tregun agrolkultural Nr 1234/2007 datë22 October 2007
37. Vendimi i Komisionit 2000/633/EC, ECSC, Euratom i 17 Tetor 2000, që rishikon Rregulloren e tij
38. Grupi Punës për të Drejtën Administrative të BE-së, Dokument punë, “ Situata aktuale dhe prospektiva në të ardhme për një të drejtë administrative europiane”
39. Rezoluta e Parlamentit European datë 15 janar 2013 sipas rekomandimit të Komisionit për ligjin lidhur me procedurat administrative të Bashkimit European (2012/2024(INI))

C) Legjislacion i brendshëm

40. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë e ndryshuar.
41. Marrëveshja e Stabilizim Asocimit
42. Ligji nr.8454, datë 04.02.1999, —Për Avokatin e Popullit, plotësuar me ligjin nr.8600, datë 10.04.2000, ndryshuar me ligjin nr.9398, date. 12.05.2005

43. Rregullore e Brendshme e Punës për organizimin dhe funksionimin e Avokatit të Popullit, miratuar me Urdhrin e brendshëm të Avokatit të Popullit nr.64, datë 28.05.2008
44. Rregullorja e Kuvendit të Shqipërisë e ndryshuar
45. Kodi Procedurave Administrative
46. Kodi Procedures Civile i ndryshuar
47. Kodi Procedurës Penale i ndryshuar
48. Ligj nr.9887, datë 10.3.2008 ‘Për mbrojtjen e të dhënave personale‘
49. Ligji nr. 10221, datë 4.2.2010 ‘Për mbrojtjen nga diskriminimill
50. Ligji nr.9367, datë 7.04.2005 ‘ Për konfliktin e interesave‘ i ndryshuar me ligjin nr.9529/2006, dhe nr.9475/2006
51. Ligji nr. 8503, datë 30.06.1999 “Për të drejtën për informimit mbi dokumentat zyrtar”
52. Ligji nr.8549, datë 11.11.1999 “Për statusin e nëpunësit civil”
53. Ligji nr. 9131, datë 8.9.2003, “Për rregullat e etikës në administratë publike”
54. Ligji nr. 9902, datë 17.04.2008 "Për mbrojtjen e konsumatorëve", i ndryshuar me ligjin nr.10444/2011
55. Ligji nr.8480, datë 27.5.1999 ”Për funksionimin e organeve kolegjiale të administratës shtetërore dhe enteve publike”
56. Ligji nr.8510, datë 15.07.1999 ”Për përgjegjësinë jashtëkontraktore të organeve të administratës shtetërore”, i ndryshuar me ligjin nr. 10005/2008
57. Ligji nr.8577, datë 02.10.2000 ”Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese”
58. Ligji nr.9288, datë 7.10.2004, Mbi ratifikimin e Konventës ”Për mbrojtjen e individëve ne lidhje me përpunimin automatik te të dhënave personale”
59. Ligji nr.9287, datë 7.10.2004 —Mbi ratifikimin e Protokollit shtesë “ Mbi mbrojtjen e individëve ne lidhje me përpunimin automatik te te dhënave personale nga organet mbikëqyrëse dhe fluksi ndërkufitar i të dhënave”
60. Ligjit nr.9741, datë 21.05.2007 ‘Për arsimin e Lartë në Republikën e Shqipërisë‘ i ndryshuar.
61. Ligji nr.8737, datë 12.02.2001 —Për organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë‘, i ndryshuar me ligjin nr.9102/2003 dhe nr. 10051/2008
62. Ligji nr.8389, datë 05.08.1998 “Për shtetësinë“, i ndryshuar me ligjin nr.8442/1999
63. Ligji nr.8551, datë 18.11.1999 “Për Avokaturën e Shtetit“, i ndryshuar me ligjin nr 9673/2006 dhe nr.10018/2008
64. Ligji nr. 9663, datë 18.12.2006, “Për Koncesionet“, i ndryshuar me ligjin nr.10157/2009 dhe aktin normativ nr.1/2010
65. Ligji nr.8457, datë 11.2.1999 “Për informacionin e klasifikuar "sekret shtetëror", i ndryshuar me ligjin nr.9541/2006
66. Ligjin nr.6068, datë 24.12.1979 ‘Për Këshillat popullorë’, Fletorja Zyrtare Nr.4, Viti 1979,

67. Ligjin nr.4353, datë 23.12.1967 “Për Këshillat Popullor”
68. Ligjin Nr.5849, datë 20.02.1979 “Për rregjistrimin në gjëndjen civile” Fletore Zyrtare nr.1, viti 1979
69. Ligji nr.9367, datë 7.4.2005 “Për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e funksioneve publike”
70. Ligji nr. 10 431, datë 9.6.2011 Për mbrojtjen e mjedisit”
71. Ligj nr. 10 440, datë 7.7. 2011 “Për vlerësimin e ndikimit në mjedis
72. VKM nr.994, datë 02.07.2008 “Për tërheqjen e mendimit të publikut në vendimmarrje për mjedisin
73. V.K.M Nr. 209, datë 26.1.2012 “Për procedurën e dhënies së autorizimit për magazinimin, transferimin dhe asgjësimin e lëndëve plasëse, për përdorim civil”
74. V.K.M Nr. 209, datë 26.1.2012 “Për procedurën e dhënies së autorizimit për magazinimin, transferimin dhe asgjësimin e lëndëve plasëse, për përdorim civil”

D) Legjislacion i huaj

75. Kushtetuta Italiane
76. Ligji Gjerman Ligjin “Mbi procedurat administrative”, datë 25 Maj 1976, në variatin e konsoliduar në datë 23 janar 2003 (BGBl I p. 102), i ndryshuar nga neni 4/ 8 të Ligjit të datës 05 Maj 2004 (KostRMOG, BGBl I p. 718)
77. Ligji Anglez
78. Ligji Italian, Nr.241, datë 7.08.1990, “*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*”(Gazzeta Zyrtare e 18 gusht 1990 n. 192. Tekst i koordinuar dhe përditsuar me ndryshimet e bëra në Ligjin Nr.15, datë 11.02.2005, me Dekretin nr.35, datë 14.03.2005 , Ligjin Nr.40, datë 02.04.2007, Ligjin Nr.69, datë 18.06.2009.
79. Ligji Spanjoll Ligji 30/ 26.11.1992, i “ Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”, (BOE 271/1992, núm. 285.
80. Ligji nr.2013-1005, datë 12 nëntor 2013 “Lidhur me aftësinë e qeverisë për të thjeshtuar marrëdhëniet midis administratës” në Danimarkë
81. Ligji nr.82-890, datë 19 tetor 1982, “për ratifikimin e Konventës për mbrojtjen e të dhënave personale” nënshkruar në Strasburg në dt.28.01.1981
82. Ligji”Për administratën Publike”, Nr.571, datë 19 Dhjetor 1985, i ndryshuar me Ligjin nr. 473, datë 12 June 1996 dhe se fundmi me ligjin nr.518, date 24 Qershor 2005 në Danimarkë.

E) Jurisprudencë

Vendimet e Gjykatës Kushtetues

83. Vendime të Gjykatës Kushtetuese të Shqipërisë 2002, Tiranë 2010
84. Vendime të Gjykatës Kushtetuese të Shqipërisë 2004, Tiranë 2010
85. Vendime të Gjykatës Kushtetuese të Shqipërisë 2008, Tiranë 2010

86. Vendime të Gjykatës Kushtetuese të Shqipërisë 2009, Tiranë 2010

Vendimet e Gjykatës Evropiane të Drejtësisë

87. Vendimi C 473/1993, datë 2 Korrik 1996 i GJED

88. Çështja Foster kundër British Gas ,Vendimi C-188/1989, datë 12 Qershor 1989 i GJED

89. Vendimin 2177 datë 27.07.1984, Gazeta Zyrtare 1984 L201/1

90. Cështjen 6/60 Humblet kundër Belgjikës (1960) ECR 559.

91. Çështjet 8-11/66, S.A. Cimentos C.B.R. dhe al kundër Komisionit (1967) E.C.R.75.

92. Çështja 17/74 Shoqata Transoqeanike Detare kunder Komisionit (1974) E.C.R. 543-548

93. Çështja 7/56 and 3-7/57, Dineke Algera et al./Common Assembly

Vendime të gjykatave të ndryshme të brendshme ose të huaja

94. Vendime të Kolegjit civil të Gjykatës së Lartë viti 2000-2012

95. Vendim i Gjykatës Kushtetuese Gjermane Dhjetor 1979, 1 BvR 385/77-BVERfg E 53.

96. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Italiane nr.104, datë 17.03.2006

97. . Vendimi nr.14, datë 15.09.1999 i Këshillit të Shtetit në Itali

F) Doktrinë, botime, studime, raporte të huaja

98. Balbe, Zaganjori, Padros, (Methasani) Çani (ed.s), "*Çështje të së drejtës administrative në vështrim krahasues*", botim i Agjensisë Spanjolle të bashkëpunimit Ndërkombëtar për Zhvillim dhe Shkollës së Magjistraturës, Tiranë, 2010

99. Bartolini A., Fantini S., Ferrari G. "*Codice dell'azione amministrativa e delle responsabilita*", Diritto Editore, Janar 2010

100. Corradino M. "*Il procedimento amministrativo*", Giappichelli Editore, Torino, Nentor 2010

101. G. Caia, V.Caputi Jambrenghi, V.Domenicheli, F. Follieri, G. Greco, R.Marrama, L.Mazzarolli, C. Mignone, G. Morbidelle, G. Pericu, A. Romano, A. Romano Tassone, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca, R. Villata, "*Diritto Amministrativo II*" Terza Edizione, Monduz E. Casetta, "Manuale del Diritto Amministrativo", Giuffre Editore, Milano, 1999

102. Cohen J, Fung A, The Radical-Democratic Project. In: *Deliberation et Action Publique*, 2004

103. Chiopa R., Giovagnoli R., "*Manuale di diritto amministrativo*", Giuffre Editore, Milano, 2011

104. Parada, R., "*Derecho Administrativo I*", Parte General, Marcial Pons, Barcelona, 2004.

105. Lauricella G. "*Apunti sull nuovo procedimento amministrativo e la partecipazione dei soggetti privati*", Giuffre Editore, Milano 2008.

106. Lukensmeyer C, LH Torres, *Public Deliberation: A Manager's Guide to Citizen Engagement*, IBM Center for The Business of Government, 2006
107. Graig P.; —European Administrative Law; Sëet Maxwell; 1992
108. Schwarze, Jurgen; —Administrative Law; Sweet Maxëell; 1992
109. P.P. Graig, Administrative Law, Third Edition, Sweet and Maxëell, 1994
110. P.Devolve, "Droit Administratif", botimi I 9, Paris 1984
111. J. Ziller: Administrations Comparées: Les systèmes politico administratifs de l'Europe des douze. Paris, Montchrestien, 1993.
112. F. Sorerntino, "Le fonti del diritto amministrativo, ne Trattto di diritto amministrativo, Vol,XXXV, Padova, 2007
113. J. Schwarze, European Administrative Laë, e ribotuar 1st edition, London 2006;
114. J. Schwarze, "Europäisches Verëaltungsrecht" , Baden-Baden 2005;
115. J. Schwarze, Droit administratif europëen, 2nd completed edition, Bruxelles 2009;
116. J. Schwarze, Le funzioni amministrative, in G. Guzzetta/F. Bindi (eds.), Lo Stato Dell'Unione, Torino 2009,
117. J. Schwarze, The Future of the European Public Laë, in P. Birkinshaë/M. Varney (eds.), The European Union Legal Order after Lisbon, Alphen aan den Rijn 2010,
118. J. Schwarze (ed.), Bestand und Perspektiven des Europäischen Verëaltungsrechts, Baden-Baden 2008;
119. J. Schwarze (ed.), L'état actuel et les perspectives du droit administratif europëen, Bruksel 2010.
120. R. Chiappa-Giovagnoli 'Manuale di diritto amministrativo' , Giuffre Editore, Janar 2011
121. Caranta R., Ferraris L., Rodriquez S, La partecipazione dei privati al procedimento amministrativo, Milano, 2005
122. V. Chapus R., Droit administratif général, Paris, 2001
123. De Laubadère A., *Gaudemet Y.*, Traité de droit administratif, Paris, 1998.
124. V. Cane P., An introduction to administrative law, Oxford, 1996.
125. V. Comba M., Riflessioni sul diritto al giusto procedimento negli Stati Uniti d'America, in *Diritto e società*, 1992.
126. **G Botime on –line dhe faqe interneti**
127. Ëolfgang R. "Administrative procedures in eu member states", SIGMA SIGMA, Konferencë lidhur me reformën në Administratën Publike dhe integrimin europian, Budva, Montenegro 26-27 March 2009, www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/42754772.pdf akses më 01.10.2012J. Ziller: *Administrations Comparées: Les systèmes politico administratifs de l'Europe des douze*. Paris, Montchrestien, 1993, fq 297.
128. M. Fernández Salmerón e C. Cierco Seira "Riforma del procedimento amministrativo in Spagna: la Legge 4/1999, del 13 gennaio, di modifica della Legge

30/1992, del 26 novembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”, artikull i botuar në nr.4/2000 të Revistës "Giustizia Amministrativa"), www.giust.it

129. www.legifrance.gouv.fr
130. <https://www.lovtidende.dk/>
131. Váczi péter “The institution of good administration in the council of Europe”, www.law.muni.cz/sborniky/cofola2008/files/pdf/sprava/vaczi_peter.pdf.
132. Theodore Fortsakis: Principles governing good administration. European Public Law, Volume 11
133. Klara Kanska: Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights. European Law Journal, Vol. 10. No. 3. Blackwell Publishing Ltd. 2004. p. 305.

H) Doktrinë, botime, publikime, raporte nga autorë shqiptarë

134. Dobjani.E. — E drejta administrative 11, Perlat Voshtina, Tiranë 2007
135. Dobjani.E. —Hapësirat dhe instrumentet e Avokatit të Popullit, Tribuna Juridike nr.31/2000
136. Dobjani. E. Triptik Mediatik, Ombra GVG, 2008
137. Sadushi. S. —E drejta administrative 21, Grant print, Tiranë, 2008
138. Sadushi S.; Kontrolli kushtetues, Botimpex , Mars 2004
139. Komentari i Kodit të Procedurave Administrative, Instituti për Studime Publike & ligjore, Botimet Toena, Tiranë 2004
140. Balili A; —Avokati i Popullit si instrument efektiv dhe mbështetës në rolin e shoqërisë 243. Omari L. Anastasi A. —E drejta Kushtetuese“, shtëpia botuese ABC, Tiranë 2008
141. Zaganjori. Xh.; Anastasi A.; Cani E. —Shteti i së Drejtës në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, Adelprint, Tiranë 2011
142. Traja.K.”Drejtesia Kushtetuese”, Fondacioni Soros, Luarasi 2000
143. Pollozhani.B; Dobjani.E.; Stavileci.E; Salihu. L.; E drejta administrative, aspekte krahasuese; Asdren, Shkup, 2010
144. Vorpsi A.;—Procesi i rregullt ligjor në praktikën e Gjykatës Kushtetuese; Fondacioni Konrad Adenauer, MALUKA, Tiranë 2011
145. Traja K.; —Procesi i rregullt ligjor“, Studime Juridike nr.1/2005
146. . Fjalori i Shqipes së Sotme, Botimi i dytë i ripunuar, Akademia e Shkencave të Republikës së Shqipërisë dhe Instituti i Gjuhësisë dhe Letërsisë, Botimet Toena, 2002, Tiranë
147. (Methasani) Çani E., "Procesi i rregullt ligjor në procesin administrativ", Konferencë Kombëtare Shkencore, Fakulteti i Drejtësisë, Universiteti i Tiranës, Shkurt, 2011
148. Grup Autorësh, Gjilani.F. etj “Historia e shtetit dhe e së drejtës në Shqipëri”

149. Çomo J. "E drejta Administrative e RPSSH", Pjesa e përgjithshme, Dispensa III, Tiranë, 1984
150. Dobjani.E. " E drejta administrative 1", Perlat Voshtina, Tiranë 2007
151. Sadushi S.; Kontrolli kushtetues, Botimpex , Mars 2004
152. Omari L. Anastasi A. "E drejta Kushtetuese", Shtëpia botuese ABC, Tiranë 2008
153. Zaganjori. Xh.; Anastasi A.; Cani E. "Shteti i së Drejtës në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë", Adelprint, Tiranë 2011
154. Traja.K."Drejtësia Kushtetuese", Fondacioni Soros, Luarasi 2000
155. Vorpsi A.;"Procesi i rregullt ligjor në praktikën e Gjykatës Kushtetuese"; Fondacioni Konrad Adenauer, MALUKA, Tiranë 2011
156. Traja K.; "Procesi i rregullt ligjor", Studime Juridike nr.1/2005

G. Artikuj dhe konferenca të lidhura me temën--- A. Faskaj

1. "Respektimi i afateve procedurale moment esencial lidhur me transparencën e organeve te administratës publike ndaj individëve palë në një procedim administrativ" mbajtur në Konferencën Kombëtare "E drejta e informimit e drejtë themelore e njeriut" organizuar nga Institucioni i Avokatit te Popullit, dhjetor 2002. Materialet e kësaj Konference janë botuar nga Shtëpia Botuese "Luarasi", ISBN 99927-99927-856-3-2, Tiranë 2003
2. "Pjesëmarrja e palëve të interesuara në procedimin administrativ, në këndvështrimin e Kodit të Procedurave Administrative dhe Jurisprudences së Gjykatës Kushtetuese" mbajtur në Seminar Shkencor ndërkombëtar me temë "Për një të drejtë në permasat e njeriut", organizuar nga Universiteti i Barit, Fakulteti i Drejtësisë "Justicia", Universiteti European i Tiranës dhe në bashkëpunim me qendrën CEDICLO-Itali, Tirane 17 Prill 2009 (ne proces botimi me ISBN)
3. "Ndërhyrjet e Institucionit të Avokatit te Popullit në implementimin e parimit të mirëadministrimi në fushën e arsimit", mbajtur në Konferencën shkencore me temë " Pjesëmarrja aktive dhe instrumentet e reja në mbrojtje të drejtave të njeriut" organizuar nga Universiteti i Barit, Qendra CEDICLO, në Martina Franca 18 Qershor 2009
4. "Sfidat e administratës tatimore në implementimin e parimit të mirëadministrimit", mbajtur në Konferencen ndërkombetare me temë : "Sfidat e integritit të Shqipërisë në Bashkimin European" organizuar nga Fakulteti i Drejtësisë Univeriteti i Tiranës, Universiteti Ufo dhe Universiteti "la Sapienza" Romë, mbajtur në datë 6-7 Maj 2010, Tiranë.
5. "Efekti prapaveprues i normës juridike administrative dhe Parimi i sigurisë juridike" Konferenca Shkencore e Alb Shkencës, Shtator 2010. në proces botimi me ISSN.

6. "Gjykata Administrative, lidhja midis procesit gjyqësore dhe procedimit administrative", mbajtur në Konferencën Shkencore "Gjykata administrative, alternative apo domosdoshmëri?" organizuar nga Universiteti "Marin Barleti", datë 04.02.2011, e botuar me ISBN
7. "Norma juridike administrative në këndvështrim të respektimit të nenit 6 të Konventës Europiane të drejtave të njeriut. Reflektimi i jurisprudences së Gjykatës europiane të të drejtave të njeriut për garantimin e të drejtës për një proces të rregullt ligjor", Konferenca Shkencore Kombëtare e organizuar nga "Departamenti i së drejtës publike i fakultetit të drejtësisë i Universitetit të Tiranës në bashkëpunim me Qendrën për nisma ligjore dhe qytetare me temë: "Mekanizmat mbrojtës të të drejtave të individëve në kuadër të procesit të rregullt ligjor", date 27.02.2011 e botuar me ISBN
8. Pjesëmarrja e publikut dhe rreziku i qeverisjes. Impakti i të Drejtës Europiane në garantimin e kësaj të drejte në vendin tonë" Konferenca Shkencore ndërkombëtare e Organizuar nga Fakulteti i Shkencave Sociale, 25-26 Maj 2011, e botuar me ISBN.
9. Zhvillimi i të drejtës procedurale administrative në Shqipëri dhe ndikimi i të drejtës europiane. Aktualitete dhe perspektiva", mbajtur në Konferencën Ndërkombëtare ndërdisiplinore: "Identiteti, imazhi dhe kohezioni social në epokën e integritimeve dhe globalizimit", Vlorë –Shqipëri, datë 26-27 nëntor 2012.
10. "Institucioni i Avokatit të Popullit, sfidat e tij në krijimin e një ure bashkepunimi me organizatat jofitimprurëse në mbrojtje të të drejtave dhe lirive themelore" si bashkeautore me Znj. F.Nuni. në Konferencën Shkencore Kombëtare me temë: "Roli aktiv i organizatave jofitimprurëse në mbrojtje të të drejtave dhe lirive të Njeriut, përmes instrumenteve kushtetuese e ligjore." Organizuar nga Qendra për nisma ligjore dhe qytetare në bashkëpunim me Akademinë e shkencave të shqipërisë mbajtur në date 24 Qershor 2011 e botuar me ISBN
11. "Pjesëmarrja e palëve në procedimin administrativ", Tribuna Juridike nr.54
12. "Faza vendimmarrëse në procedimin administrativ", Tribuna Juridike nr.55.
13. " Pjesëmarrja e fëmijeve dhe legjislacioni shqiptar", Jeta Juridike, Reviste shkencore 3 mujore, Shkolla e Magjistratures, Nëntor 2008.
14. "Refleksione mbi procedimin administrative dhe parimet e tij", artikull i botuar në Revistën 'Studime Juridike', botim i Fakultetit të Drejtësisë, Nr.1 viti 2011, fq.75-95.
15. "Afati i procedimit administrativ", artikull shkencor i botuar në Revistën 'Jeta Juridike', Nr.3 viti 2012, botim i Shkollës së Magjistraturës, fq. 19-38
16. Balbe, Zaganjori, Padros, Faskaj A (ed.s), "Çështje të së drejtës administrative në vështrim krahasues", botim i Agjensisë Spanjolle të bashkëpunimit Ndërkombëtar për Zhvillim dhe Shkollës së Magjistraturës, Tiranë, 2010
17. "The process of evidencing (offer of proof) at administrative procedure", Publikuar në Academicus International Scientific Journal ISSN 2079-3715, Janar 2012,

18. Realizimi si bashkëautore të studimit : “Pjesëmarrja e fëmijeve, Legjislacioni shqiptar. Analizë mbi pasqyrimin e pjesëmarrjes së fëmijëve në legjislacionin shqiptar”, Studim i mundësuar me mbështetjen e Plan Albania dhe Qëndres “Fëmijët Sot”. Ky studim është botuar nga Shtëpia Botuese Mediaprint, ISBN 978-99956-18-42-1, Tirane 2008.