



SIGMA

Creating Change Together



A joint initiative of the OECD and the EU,
principally financed by the EU

Zbatimi i ligjeve për procedurën e përgjithshme administrative në Ballkanin Perëndimor

Dokumenti i SIGMA-s Nr. 62

**Autorizuar për publikim nga Znj. Elsa Pilichowski, Drejtoreshë,
Drejtoria e Qeverisjes Publike, OECD**

2 Rue André Pascal
75775 Paris Cedex 16
France
[mailto: sigmaweb@oecd.org](mailto:sigmaweb@oecd.org)
Tel: +33 (0) 1 45 24 82 00
www.sigmaweb.org

Ky dokument është hartuar me ndihmën financiare të Bashkimit Evropian (BE). Ai nuk duhet të konsiderohet se paraqet qëndrimet zyrtare të BE-së, OECD-së apo të shteteve anëtare të saj, ose të partnerëve që marrin pjesë në Programin e SIGMA-s. Opinionet e shprehura dhe argumentet e përdorura janë të autorëve.

Ky dokument dhe çdo e dhënë ose hartë e paraqitur në të nuk e paragjykojnë statusin apo sovranitetin mbi ndonjë territor, apo ndarjen e kufijve të brendshëm ose ndërkombëtarë apo emrin e ndonjë territori, qyteti apo rajoni.

© OECD 2021 – Përdorimi i këtij materiali, qoftë digjital apo të shkruar rregullohet me Termat dhe Kushtet që gjenden në faqen e internetit të OECD-së <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

Ky përkthim është autorizuar nga OECD. Versionet e vetme zyrtare janë tekstat në gjuhën angleze dhe/ose frënge. Titulli i punimit në gjuhën angleze: "Implementation of laws on general administrative procedure in the Western Balkans", *SIGMA Papers*, No. 62. © OECD 2021, <https://doi.org/10.1787/e5162057-en>

Tabela e përmbajtjes

Lista e shkurtesave dhe akronimeve	3
Përmbledhje ekzekutive	4
Hyrje	8
1 Sjellja e mirë administrative në ligjet për procedurën e përgjithshme administrative	14
Lehtësia e fillimit të një procedure administrative	14
Mundësia e komunikimit elektronik	24
E drejta për tu dëgjuar dhe për qasje/akses në dosje	27
Kohëzgjatja e procedurës administrative	31
Kërkesat në lidhje me përmbajtjen e akteve administrative	35
Delegimi i vendimmarrjes brenda autoriteteve administrative	38
Funksionimi i procesit të ankesës	44
Konkluzionet	57
2 Zbatimi i LPA-ve dhe reforma e shërbimeve administrative: hapat e mundshëm në të ardhmen	62
Rishikimi dhe harmonizimi i legjislacionit të veçantë me LPA-të	62
Zgjidhja e problemeve në procedurat e ankesës	67
Ndërtimi i kapaciteteve dhe ngritja e vetëdijes	74
Përmirësimi i zbatimit të Parimit Vetëm Njëherë dhe komunikimit elektronik	76
Konkluzionet	79
Shtojca I. Formulari/shablloni që mbështet harmonizimin e ligjeve të veçanta me LPA-në	81
Programi i SIGMA	93

FIGURAT

Figura 1. Perceptimi publik mbi efikasitetin e procedurave administrative	10
Figura 1.1. Përmbledhje e zbatimit të elementeve të sjelljes së mirë administrative në procedurat e analizuar	59
Figura 2.1. Hapat kryesorë për harmonizimin e të gjithë legjislacionit	63
Figura 2.2. Besimi në gjyqësor dhe qeveri në BP	68

TABELAT

Tabela 1.1. Shembuj të të dhënave që kërkohen nga aplikuesit e të cilat mund të merren zyrtarisht nga autoritetet e tjera publike	16
Tabela 1.2. Kostoja e lejeve të ndërtimit për një shtëpi familjare në kryeqytet dhe për disa shërbime të tjera themelore, krahasuar me pagën mujore mesatare	19
Tabela 1.3. Afatet për korrigjimin e kërkesave zyrtarisht të mangëta	23
Tabela 1.4. Përjashtimet nga e drejta për tu dëgjuar	28
Tabela 1.5. Afatet për dorëzimin e komenteve nga tatimpaguesit në procedurat e kontrollit të TVSH-së	29
Tabela 1.6. Kohëzgjatja maksimale e procedurës administrative sipas LPA-ve	32
Tabela 1.7. Afatet ligjore për përfundimin e një procedure	33
Tabela 1.8. Përputhshmëria e legjislacionit të veçantë dhe mostrave me kërkesat e LPA-së	37
Tabela 1.9. Delegimi i autoritetit vendimmarrës në procedurat e zgjedhura administrative	40
Tabela 1.10. Afatet për parashtrimin e ankesës në procedurat të veçanta të përzgjedhura	46
Tabela 1.11. Kohëzgjatja maksimale e procedurës së ankesës	55
Tabela 1.12. Afatet për shqyrtimin e ankesës në procedurat e zgjedhura administrative	55
Tabela 2.1. Të dhënat kryesore për monitorimin e procedurave administrative	69

Lista e shkurtesave dhe akronimeve

AMA	Agjencia për Modernizim Administrativ
KiE	Këshilli i Evropës
OSHC	Organizatë e shoqërisë civile
KD	Koha e zgjidhjes
KE	Komisioni Evropian
KEI	Korniza Evropiane e Interoperabilitetit
BE	Bashkimi Evropian
LPA	Ligjet për procedurat administrative
OECD	Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik
SIGMA	Përkrahja për Përmirësimin e Qeverisjes dhe Menaxhimit
TVSH	Tatimi mbi Vlerën e Shtuar
BP	Ballkani Perëndimor

Organizata Ndërkombëtare për Standardizim (ISO) përcakton kode me tri shkronja për emrat e vendeve, territoreve të varura dhe zonave të veçanta me interes gjeografik. Tabela më poshtë paraqet kodet që janë përdorur për paraqitjen gjeografike të disa shifrave në këtë publikim në përputhje me kodet ISO dhe, kur nuk ka kod zyrtar ISO, me praktikën e OECD-së:

Vendet dhe territoret e Ballkanit Perëndimor

Shqipëria	ALB
Bosnjë dhe Hercegovina	BIH
Kosova*	XKV
Mali i Zi	MNE
Maqedonia e Veriut	MKD
Serbia	SRB

* Ky emërtim nuk paragjykon qëndrimet për statusin dhe është në përputhje me Rezolutën 1244/99 të Këshillit të Sigurimit të Kombeve të Bashkuara dhe mendimin këshillëdhënës të Gjykatës Ndërkombëtare të Drejtësisë për shpalljen e pavarësisë së Kosovës.

Përmbledhje ekzekutive

Qëllimi i këtij dokumenti është të analizojë zbatimin e ligjeve për procedurat administrative (LPA) në administratat e Ballkanit Perëndimor (BP) që kohëve të fundit i kanë reformuar LPA-të e tyre - Shqipëria, Kosova, Mali i Zi, Republika e Maqedonisë së Veriut (tani e tutje "Maqedonia e Veriut") dhe Serbia. Ligjet e reja të procedurës administrative kanë hyrë në fuqi në këto administrata në periudhën 2016-2017, me qëllim që të reformojnë mënyrën se si zhvillohen procedurat administrative. Sidoqoftë, raportet nga Komisioni Evropian (KE) dhe nga organizatat vendore të shoqërisë civile u referohen problemeve në zbatimin e tyre, përfshirë progresin e ngadaltë në harmonizimin e ligjeve të veçanta që rregullojnë procedurat administrative me dispozitat e përgjithshme të LPA-ve.

Parimet e administratës së mirë që duhet të ndiqen në zhvillimin e procedurave administrative janë përcaktuar në rekomandimet dhe rezolutat e Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës, në Kartën e të Drejtave Themelore të Bashkimit Evropian, në Parimet e Administratës Publike dhe në Direktivën e Shërbimeve të BE-së. Nëse pritet që LPA-të e rinj të reformojnë procedurat administrative të BP-së sipas këtyre parimeve, dispozitat e tyre duhet t'i pasqyrojnë ato. Ky punim konstaton se LPA-të e miratuara së fundmi në Ballkanin Perëndimor kryesisht janë në përputhje me parimet e sjelljes së mirë administrative. Ato janë vlerësuar në bazë të tetë elementeve që burojnë nga standardet e lartpërmendura, të cilat mbulojnë hapat kryesorë të procesit administrativ, si dhe të drejtat kryesore të palëve:

- lehtësia e fillimit të një procedure administrative (përfshirë edhe aplikimin e Parimit Vetëm Një Herë);
- mundësia e komunikimit elektronik;
- e drejta e pjesëmarrësve për tu dëgjuar;
- kohëzgjatja e procedurës;
- kërkesat lidhur me përmbajtjen e akteve administrative;
- delegimi i vendimmarrjes brenda autoriteteve administrative;
- balancimi ndërmjet sigurisë juridike dhe ligjshmërisë;
- funksionimi i procesit ankimor.

LPA-të e reja promovojnë zbatimin e koncepteve relativisht të reja, përfshirë Parimin Vetëm Një Herë, komunikimin elektronik, delegimin e vendimmarrjes si dhe sigurojnë nevojën për të respektuar kërkesat klasike të sjelljes së mirë administrative (p.sh. të drejtën për t'u dëgjuar dhe kërkesën për të bazuar aktet administrative). Po ashtu sigurohet e drejta për tu ankuar, megjithëse efikasiteti i procedurave të ankimit mund të zvogëlohet nga dispozitat e formuluar në mënyrë të paqartë. Dispozita të tilla mund të ofrojnë mundësi për anulimin e panevojshëm të akteve administrative për shkak të gabimeve procedurale që nuk ndikojnë në rezultatin e procedurës (p.sh. në Shqipëri dhe Kosovë) ose dispozitave që nuk u kërkojnë organeve të ankesës të aplikojnë kompetencat e tyre reformuese dhe të vendosin për meritat gjatë shqyrtimit të parë të ankesës (p.sh. në Malin e Zi dhe Maqedoninë e Veriut). Sidoqoftë, LPA-të përmbajnë të gjitha elementet që u mundësojnë autoriteteve administrative të menaxhojnë çështjet administrative në

mënyrë efikase dhe sipas parimeve të sjelljes së mirë administrative dhe, nëse është e nevojshme, duke zbatuar interpretimin logjik të dispozitave.

Përveç kërkesave të përgjithshme që burojnë nga LPA-të, rregullat për funksionimin e procedurave administrative përcaktohen edhe nga shumë ligje dhe akte nënligjore të tjera (d.m.th., nga legjislacioni i veçantë), që përcaktojnë kushte më të hollësishme për autoritetet që zhvillojnë procedurat individuale. Legjislacioni i veçantë mund të përcaktojë zgjidhje të ndryshme nga ato të LPA-së (nëse është e nevojshme, për shkak të natyrës së procedurës), por duhet të jenë në përputhje me parimet themelore të LPA-së dhe të sigurojnë nivel të barabartë të mbrojtjes së të drejtave të palëve në procedurë. Prandaj ishte e rëndësishme që të shqyrtohet dhe, nëse ishte e nevojshme, të harmonizohet legjislacioni i veçantë me ligjin e përgjithshëm pas miratimit të LPA-ve të reja. Administratat e vendeve të BP-së kanë zgjedhur një qasje të decentralizuar të harmonizimit, duke e lënë secilën ministri të linjës përgjegjëse për harmonizimin e ligjeve në fushën e saj të përgjegjësive, derisa ministria përgjegjëse për LPA-në e ka autoritetin të jap rekomandime dhe opinione mbi projekt-ndryshimet e më pastajme. Të gjitha LPA-të e vendeve të BP-së kanë mundësuar një periudhë prej së paku një viti për zbatimin e procesit të harmonizimit, por në asnjë prej administratave ky proces nuk është përfunduar me kohë, dhe në shumicën e administratave progresi deri më tani ka qenë i kufizuar. Në secilën administratë, harmonizimi i legjislacionit sekondar, i cili zakonisht përmban dispozita të hollësishme që ndiqen nga zyrtarët që zhvillojnë procedurat, ishte jashtë fushëveprimit të procesit të shqyrtimit.

Në këto pesë administrata u analizuan tri procedura administrative në lidhje me tetë elemente të sjelljes së mirë administrative, për të vlerësuar nivelin e harmonizimit ndërmjet LPA-së dhe legjislacionit të veçantë dhe nivelin e zbatimit e këtyre tetë elementeve në praktikë. Këto tri procedura ishin:

- aplikimi për leje ndërtimi për ndërtimin e një shtëpie familjare (leje ndërtimi);
- aplikimi për përfitim të përgjithshëm social për këdo që nuk i plotëson kushtet minimale të përcaktuara për sa i përket të ardhurave ose pasurisë (përfitimi social);
- procedura për përcaktimin e shumës së saktë të tatimit mbi vlerën e shtuar, që potencialisht përfundon me një vendim që urdhëron pagesën e tatimit shtesë (kontrolli tatimor për TVSH).

Në legjislacionin e veçantë të vendeve të BP-së zakonisht përcaktohen disa parakushte themelore për sjellje të mirë administrative të cilat zbatohen edhe në praktikë, për shembull, kërkesa për të bazuar aktet administrative dhe për të siguruar të drejtën e ankimit. Megjithatë, akoma janë vërejtur shumë mospërputhje në mes të LPA-së dhe legjislacionit të veçantë që i rregullon procedurat, si dhe në praktikën e autoriteteve të vendeve të BP-së. Shumica e mospërputhjeve në mes të LPA-së dhe legjislacionit të veçantë ka qenë e mundur të shmangeshin. Për shembull, legjislacioni i veçantë (ligji ose akti nënligjor) për 12 nga 15 procedurat e analizuar ishte miratuar ose ndryshuar pas LPA-së së administratës përkatëse (d.m.th, duke ofruar mundësi për harmonizim).

Problemet më të zakonshme që u ngritën kishin të bënin me zbatimin e veçorive të reja LPA-ve. Për shembull, Parimi Vetëm Një Herë dhe komunikimi elektronik funksiononin vetëm në tri nga procedurat e analizuar. Autoriteti vendimmarrës ishte deleguar nën nivelin e autoritetit udhëheqës vetëm në pesë procedura. Sidoqoftë, historitë individuale të suksesit - Parimi Vetëm Një Herë në procedurën e lejes së ndërtimit në Serbi, si dhe në procedurën e përfitimeve sociale në Maqedoni të Veriut dhe Mal të Zi; komunikimi elektronik në procedurat e lejes së ndërtimit në Shqipëri, Maqedoni të Veriut dhe Serbi; dhe delegimi i vendimmarrjes në procedurat e lejes së ndërtimit në Kosovë, Mal të Zi dhe Serbi, si dhe në procedurën e përfitimit social në Maqedoni të Veriut dhe në procedurën e kontrollit të TVSH-së në Mal të Zi, tregojnë se zbatimi i risive në praktikë është i mundur.

Rastet e mospërputhjeve në aplikimin e koncepteve më klasike të sjelljes së mirë administrative janë më të pakta, por ende ka mospërputhje të tilla. Afatet e ankimit të përcaktuara në legjislacionin e veçantë për procedurat e përfitimeve sociale në Shqipëri dhe Kosovë dhe për procedurat e lejes së ndërtimit në Serbi, janë më të shkurtra se në LPA-në përkatëse, gjë që mund të dëmtojë të drejtën efektive të ankimit dhe,

për më tepër, nuk mund të justifikohet me natyrën specifike të këtyre procedurave. Tarifat për lejet e ndërtimit në Shqipëri dhe Kosovë ndryshojnë shumë nga një komunë në tjetrën dhe janë 10 deri në 20 herë më të larta se sa në pjesën tjetër të rajonit (duke tejkuluar tarifrat edhe të disa shteteve anëtare të BE-së). Kjo tregon që tarifrat për shërbimin nuk janë gjithmonë proporcionale me koston, siç kërkohet shprehimisht nga LPA-të përkatëse.

Përveç rasteve të mosharmonizimit të legjislacionit të veçantë me LPA-në, u identifikuan edhe mospërputhje në mes të kërkesave të sjelljes së mirë administrative dhe praktikës. Gjykuar nga procedurat e shqyrtuara, autoritetet në të gjithë rajonin janë duke pasur vështirësi të përmbushin kërkesën për kohëzgjatjen ligjore të procedurës. Në Shqipëri dhe Kosovë, aktet administrative të procedurave të analizuara jo gjithmonë i përmbajnë referencat e duhura për mjetet juridike që janë në dispozicion. E drejta efektive për t'u dëgjuar minohet në praktikë përmes shkurtimit të kohës ligjore që tatimpaguesit duhet të kenë për të dhënë komente mbi rezultatet e procedurës së kontrollit të TVSH-së.

Në asnjë prej administratave mjetet juridike që parashihen nga ankimi administrativ dhe nga gjykata, nuk janë plotësisht efektive, për shkak të efektit "pingpong" të dërgimit të rasteve sa andej sa këndej brenda administratës, si dhe ndërmjet administratës dhe gjyqësorit. Një çështje e vetme administrative mund të trajtohet në mënyrë të përsëritur nga shkallë të ndryshme brenda administratës dhe nga gjyqësori. Në rast të një ankese të suksesshme, organet e ankesës rrallë vendosin për meritat e një rasti, gjë që do t'u mundësonte atyre të përfundonin procedurën administrative në vend se t'ia kthejnë rastin sërish autoritetit të shkallës së parë për rishqyrtim. Për më tepër, gabimet procedurale mund të rezultojnë në anulim të aktit administrativ, edhe nëse gabimi mund të mos ketë ndikuar në rezultatin e procedurës. Masat e përcaktuara në LPA (dhe në aktet që rregullojnë procedurën administrative në gjykatë në shumicën e administratave të BP-së) të parapara për të luftuar efektin e pingpongut nuk kanë çuar ende në rezultatet e dëshiruara në praktikë.

Ndonëse mund të gjenden disa histori sukseesi në reformimin e funksionimit të procedurave administrative, ato zakonisht nuk mund t'i atribuohen miratimit të LPA-së, por iniciativave individuale të autoriteteve përkatëse ose rasteve kur ka pasur mbështetje të donatorëve. Ndërkohë, sfidat sistematike që LPA-ja synon të adresojë nuk janë zgjidhur, kryesisht për shkak të progresit të kufizuar ose jo konsekuent në harmonizimin e legjislacionit të veçantë me LPA-në, gjë që nuk ka lejuar që rritja e LPA-së të kenë efekt në praktikë. Për shembull, aktet nënligjore kërkojnë që një parashtrues i kërkesës të paraqesë të dhëna dhe dokumente që tashmë qeveria i ka në dispozicion, dhe legjislacioni i veçantë mund të vazhdojë të ketë referenca të ngurta për procedurat me dokumente të shtypura. Edhe pse parimet e përgjithshme të LPA-së duhet të mbizotërojnë ndaj dispozitave të paharmonizuara ose kontradiktore të legjislacionit të veçantë, autoritetet që zhvillojnë procedurën e ndjekin legjislacionin e veçantë. Në situata të tilla, pjesëmarrësit në procedurë mund tu drejtohen organeve të ankesës dhe gjyqësorit për të siguruar zbatimin e parimeve të LPA-së, por kjo do të ishte e vështirë, veçanërisht duke ditur joefektivitetin e sistemit të mjeteve juridike, siç përshkruhet më sipër, dhe në rastin më të mirë, vetëm mund të sigurojë zbatimin e tyre në një rast individual.

Mekanizmat për monitorimin e procedurave administrative në Ballkanin Perëndimor nuk lejojnë analiza të efektivitetit të procedurave individuale administrative dhe ligjshmërisë e tyre, ose për të paraqitur sfidat në zbatim (për shembull, përqindja e lartë e ankesave të suksesshme dhe arsyet e tyre, pamundësia për të respektuar afatet ligjore, etj.). Në rastin më të mirë, të dhënat mbledhen në nivel institucioni, i cili siguron të dhëna përmbledhëse për të gjitha procedurat e zhvilluara brenda fushës së përgjegjësisë së një ministrie të vetme, por nuk ndihmon në identifikimin e procedurave që janë problematike. Në fund, edhe pse LPA-ja nuk përcakton ndonjë parakusht për zbatimin e risive të tilla si Parimi Vetëm Një Herë, është e qartë se zbatimi i tij vështirësohet nga interoperabiliteti/ndërveprimi i kufizuar i regjistrave kryesorë dhe nga problemet në cilësinë e të dhënave në këta regjistra.

Bazuar në përvojat e rajonit dhe të shteteve anëtare të BE-së, hapat e mëposhtëm mund të përmirësojnë zbatimin e parimeve të sjelljes së mirë administrative, siç parashihet në LPA-të:

- harmonizimi i tërë legjislacionit të veçantë (përfshirë legjislacionin sekondar) me LPA-në, duke përdorur një qasje të centralizuar dhe të bashkërenduar mirë (p.sh., duke miratuar ligje omnibus që harmonizojnë të gjitha ligjet e veçanta me një akt të vetëm), pasi që qasjet e tanishme të decentralizimit nuk kanë treguar rezultatet e parapara;
- përcaktimi i përgjegjësive dhe procedurave për të vazhduar harmonizimin e legjislacionit të veçantë me parimet e LPA-së, p.sh., që ministria përgjegjëse për LPA-në ose organi që bashkërendon agjendën e rregullimit më të mirë të shqyrtojnë projekt-legjislacionin përkatës (përfshirë legjislacionin e ri, ndryshimet dhe legjislacionin sekondar të miratuar nga Qeveria dhe ministrat), edhe pas harmonizimit të tërë legjislacionit ekzistues;
- krijimi i mekanizmave të duhur për monitorimin e procedurave administrative, përfshirë ankesat, dhe identifikimin e procedurave më problematike (për shembull, efektin e pingpongut, anulimin e tepruar të vendimeve të shkallës së parë për arsye procedurale, dhe pamundësinë për të respektuar afatet ligjore, etj.) si dhe arsyet për kontestim, dhe adresimin e tyre me masa të duhura (ky dokument përfshinë disa referenca mbi praktikën në vendet përkatëse anëtare të BE-së);
- përmirësimi i procesit të ankimit në gjykatë, për shembull sigurimi që gjykata administrative të zbatojë kompetencat e saj reformatore në shqyrtimin gjyqësor dhe t'i jap administratës udhëzime adekuate për të bërë një akt administrativ të ligjshëm, duke u dhënë në të njëjtën kohë gjyqtarëve administrativ autorizimin për të sanksionuar administratën në rast të moszbatimit ose mosrespektimit të urdhrave ose vendimeve të gjykatës;
- ngritja e kapaciteteve dhe ngritja e vetëdijes, përfshirë trajnimin tradicional për zbatimin e LPA-së, si dhe masat e tjera shtesë, siç janë: organizimi i tryezave të rrumbullakëta që përfshijnë gjyqtarët administrativë, organet e ankesës administrative dhe zyrtarët që i zhvillojnë procedurat; trajnimi i avokatëve dhe mbrojtësve që përfaqësojnë pjesëmarrësit në procedurat administrative; e po ashtu edhe zhvillimin e fushatave të ndërgjegjësimit për të drejtat e pjesëmarrësve në procedurën administrative;
- përmirësimi i zbatimit të Parimit Vetëm Një Herë dhe shtrirja e komunikimit elektronik, për shembull duke përmirësuar katër nivelet e interoperabilitetit (ndërveprimi) në administratat e BP-së, duke përmirësuar cilësinë e të dhënave të regjistrave shtetërorë dhe duke adresuar pengesat në komunikimin elektronik (që kryesisht përfshijnë mungesën e infrastrukturës për identifikim digjital, dhe përdorimin e ulët të saj për shkak të kostos së lartë).

Hyrje

Qëllimi i këtij punimi është të analizojë zbatimin e ligjeve për procedurat administrative (LPA) në administratat e Ballkanit Perëndimor (BP) – në Shqipëri, Kosovë, Mal të Zi, Maqedoni të Veriut dhe Serbi - të cilat kohëve të fundit kanë reformuar ligjet e përgjithshme që rregullojnë procedurat administrative. Bosnja dhe Hercegovina nuk është përfshirë në këtë analizë, sepse atje nuk është bërë ndonjë reformë gjithëpërfshirëse e legjislacionit që rregullon procedurat administrative në vitet e fundit. Katër nga pesë administratat e analizuar kanë një traditë të gjatë të ligjit për procedurat administrative, pasi ligji i parë për procedurat e përgjithshme administrative është miratuar në Mbretërinë e Jugosllavisë që në vitin 1930¹. Megjithatë, të pesë administratat kohët e fundit kanë miratuar LPA-të e reja, me qëllim që të përmirësojnë zbatimin e parimeve të përgjithshme të administratës së mirë publike që burojnë nga rekomandimet dhe rezolutat e Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës² (KiE), nga Karta e të Drejtave Themelore të Bashkimit Evropian (BE)³, nga *Parimet e Administratës Publike*⁴ dhe nga Direktiva e Shërbimeve e BE-së⁵.

Miratimi i LPA-ve të reja është parë si një element kyç në zbatimin e reformës së administratës publike në Ballkanin Perëndimor. Meqenëse LPA-të përmbajnë parime të përgjithshme që duhet të zbatohen në të gjitha procedurat administrative, roli i tyre ishte që ta bënin administratën më të orientuar drejt qytetarëve, t'i përshtatin procedurat me format e reja organizative brenda administratës dhe të mundësojnë dhe promovojnë aplikimin e zhvillimeve të teknologjisë së informacionit dhe komunikimit në ofrimin e shërbimeve administrative.

Megjithatë, informacionet e marra nga aktorë të ndryshëm, përfshirë raportet e Komisionit Evropian (KE), OECD-së dhe të organizatave lokale të shërbimit civil (OSHC)⁶, sugjerojnë që efektet e këtyre përpjekjeve

¹ Një përjashtim, Kodi i parë i Procedurës Administrative në Shqipëri është miratuar në vitin 1999. Për një përmbledhje të hollësishme të historisë së ligjeve për procedurat administrative në BP, shih *Mjetet juridike në procedurat administrative në Ballkanin Perëndimor*, ReSPA (Shkolla Rajonale e Administratës Publike), Danilovgrad, Republika e Malit të Zi, 2016, f. 9-53.

² Përfshirë Rezolutën (77) 31 mbi Mbrojtjen e Individit në lidhje me Aktet e Autoriteteve Administrative, Rekomandimi CM/Rec (2007)7 për administrimin e mirë.

³ Karta e të Drejtave Themelore e Bashkimit Evropian, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>, Neni 41, i cili zbatohet drejtpërdrejt vetëm për institucionet dhe nëpunësit civilë të BE-së. Sidoqoftë, siç e bëjnë të qartë shpjegimet që shoqërojnë Kartën, e drejta për administrim të mirë bazohet në praktikën gjyqësore të Gjykatës së Drejtësisë lidhur me administrimin e mirë si parim i përgjithshëm i të drejtës së BE-së. Parime të tilla të përgjithshme janë detyruese edhe për shtetet anëtare kur veprojnë brenda fushëveprimit të së drejtës së BE-së.

⁴ OECD (2017), *Parimet e Administratës Publike*, OECD, Paris, <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principlesof-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf>.

⁵ Direktiva 2006/123/EC e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit e 12 prillit 2006 mbi shërbimet në tregun e brendshëm, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32006L0123>.

⁶ Shih, për shembull, serinë Libri i Hirtë nga Aleanca Kombëtare e Serbisë për Zhvillimin Ekonomik Lokal (NALED) (<https://www.naled.rs/en/siva-knjiga>) dhe botimet nga Instituti Alternativa në Mal të Zi (<http://media.institut-alternativa.org/2018/04/study-new-law-on-administrative-procedures.pdf>)

legjislative janë relativisht të kufizuara, dhe në disa raste, mund të jenë edhe kundërproduktive. Raportet e KE-së 2020 për BP-në⁷ u referohen sfidave dhe vonesave në harmonizimin e ligjeve dhe akteve nënligjore me ligjet dhe kodet për procedurat administrative të miratuara së fundmi. Raportet përshkruajnë procedurat administrative në të pesë administratat si burokratike, të gjata dhe të rënda. Raportet për Shqipërinë, Kosovën dhe Serbinë përmendin në mënyrë eksplicite mungesën e njohurisë së qytetarëve dhe bizneseve për të drejtat e tyre sipas ligjeve të reja, që ka çuar në pasiguri ligjore dhe ka bërë që të vazhdojnë praktikatat e vjetra.

Ligjet e reja për procedurën e përgjithshme administrative në BP

	Titulli i ligjit	Miratimi	Hyrja në fuqi	Sfidat e identifikuara në raportet e KE-së 2019 dhe 2020
Shqipëria	Kodi i Procedurave Administrative	30 prill 2015	29 maj 2016	Pasiguri ligjore për qytetarët dhe bizneset, për shkak të vonesave në miratimin e legjislacionit të nevojshëm të zbatimit dhe atij sektorial.
Kosova	Ligj për Procedurën e Përgjithshme Administrative	25 maj 2016	21 qershor 2017	Vonesat në miratimin e ligjeve të veçanta vazhdojnë të shkaktojnë pasiguri ligjore për qytetarët dhe bizneset.
Mali i Zi	Ligji për Procedurën Administrative	16 dhjetor 2014	1 korrik 2017	Zbatimi i LPA-së ka filluar, por një pjesë e legjislacionit sekondar ende nuk është harmonizuar me të.
Maqedonia e Veriut	Ligj për Procedurën e Përgjithshme Administrative (LPPA)	22 korrik 2015	31 korrik 2016	Thjeshtësimi i procedurave administrative ka qenë i vështirë, pasi LPPA-ja nuk zbatohet ende në mënyrë sistematike.
Serbia	Ligj për Procedurën e Përgjithshme Administrative	29 shkurt 2016	1 qershor 2017	Qytetarët shpesh nuk janë të vetëdijshëm për të drejtat e tyre të përmirësuara, duke lejuar administratën të zbatojë procedurat e vjetra.

Burimi: Raportet e KE-së për vendet, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/check-current-status_en.

Fillimi i zbatimit të ligjeve është mbështetur me trajnimin e nëpunësve civilë. Janë përgatitur ose janë në përgatitje e sipër komentaret me udhëzime për zbatimin e ligjeve të reja⁸. Sidoqoftë, administratat e BP-së kanë përvetësuar një qasje të decentralizuar për të harmonizuar legjislacionin e veçantë me LPA-të e reja, duke bërë secilën ministri të linjës përgjegjëse në fushën e saj të përgjegjësisë. Edhe nëse lista e ligjeve për harmonizim hartohet nën mbikëqyrjen e ministrit të përgjegjëse për LPA-në (e cila gjithashtu ka autoritetin që të jap rekomandime dhe mendime mbi projekt-ndryshimet e më pastajme), prapëseprapë secila ministri e linjës mbetet përgjegjëse për hartimin e ndryshimeve përkatëse në pjesë individuale të legjislacionit.

Përmbledhje e harmonizimit të legjislacionit të veçantë me LPA-të

	Numri i ligjeve që duhen harmonizuar	Numri i legjislacionit sekondar që duhet harmonizuar	Progresi deri në vitin 2020
Shqipëria	Nuk ka pasur ndonjë rishikim sistematik për të përcaktuar se cilat akte ligjore duhet të ndryshohen për të qenë në përputhje me KPA-në.		I kufizuar

⁷ Raportet e KE-së për Vendet e BP-së të publikuara në tetor 2020 në: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sq/ip_20_1816.

⁸ Për Shqipërinë, OECD (2018), "Komentari i Kodit të Procedurave Administrative të Republikës së Shqipërisë", OECD, Paris (<http://sigmaweb.org/publications/Legal-Commentary-by-SIGMA-on-the-Cod-of-Administrative-Procedures-of-Republic-of-Albania-April-2018-edition.pdf>); për Malin e Zi, Prof. Dr. Zoran R. Tomić, Ph.D. Dr. Đorđije Blažić (2017), "Komentari i Zakona o Upravnom Postupku Crne Gore", Podgoricë; po ashtu Sreten Ivanović, "Komentari na novi Zakon o upravnom postupku, Podgoricë; për Maqedoninë e Veriut Zharko Hadzi Zafirov, Jugosllav Georgievski (2017), "Практични прашања & одговори за примена на законот за општата управна постапка", Shkup (http://arhiva.mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Primena-na-noviot-zakon-ZUOP_03.pdf); për Serbinë, Prof. Dr. Zoran Tomić, Ph.D. Dr. Dobrosav Milovanović, Ph.D. Dr. Vuk Cucić, "Praktikum za Primenu Zakona O Opshtem Upravnom Postupku", Beograd. Komentari për LPA-në e Kosovës është në përgatitje e sipër.

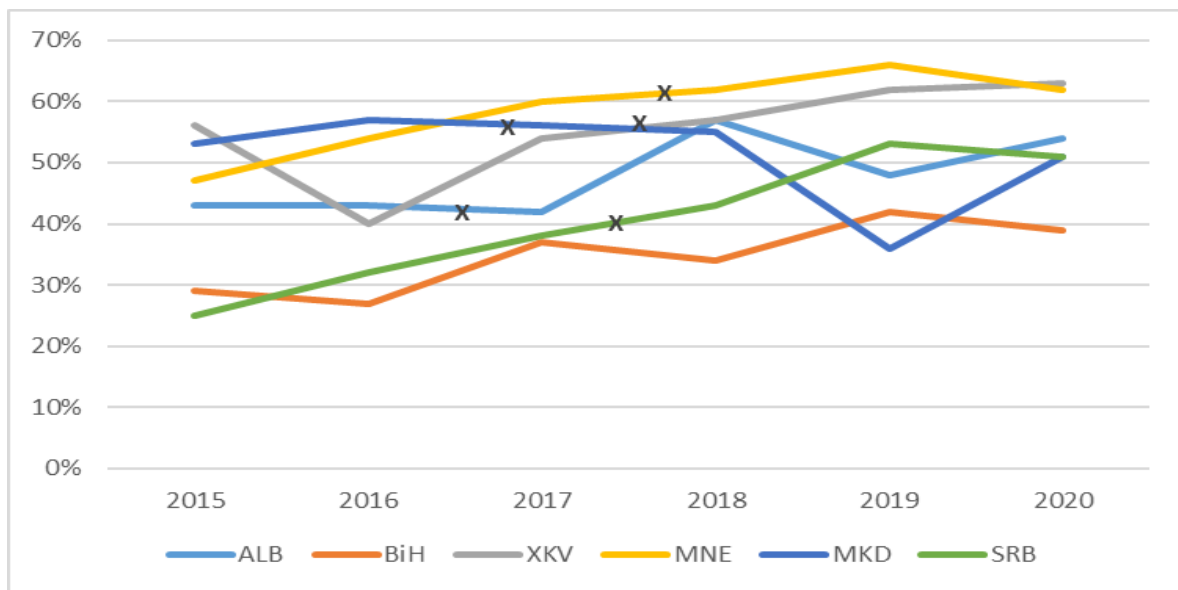
Kosova	Rreth 200 ligje	Nuk dihet	I kufizuar
Mali i Zi	90 ligje	Nuk dihet	85 ligje të harmonizuara nga viti 2019
Maqedonia e Veriut	169 ligje	Nuk dihet	I kufizuar
Serbia	Rreth 250 ligje	Nuk dihet	Rreth 150 ligje të harmonizuara

Burimi: Informacioni i dhënë nga ministritë përgjegjëse për LPA-të.

Siç shihet nga tabela e mësipërme, në asnjë nga këto administrata nuk ka përfunduar procesi i harmonizimit gjatë periudhës *vacatio legis* të LPA-së (në shumicën e administratave, progresi deri më sot ka qenë i kufizuar). Legjislacioni sekondar, i cili zakonisht përmban dispozita të hollësishme që ndiqen çdo ditë nga zyrtarët që zhvillojnë procedurat, ka qenë jashtë fushëveprimit të harmonizimit.

Perceptimi publik në lidhje me efikasitetin e procedurave administrative në përgjithësi është përmirësuar pak viteve të fundit në BP, por kjo nuk duket të jetë pasojë e drejtpërdrejtë e miratimit të LPA-ve. Ngjashëm është përmirësuar perceptimi publik edhe në Bosnjë dhe Hercegovinë, e cila nuk e ka reformuar legjislacionin e saj qendror që rregullon procedurat administrative. Për më tepër, siç vërehet nga progresi i kufizuar në harmonizimin e legjislacionit të veçantë me LPA-në, ndikimi i mundshëm pozitiv i ligjeve të përgjithshme thjesht nuk ka pasur kohë të ketë efekt në shumicën e procedurave (dhe rrjedhimisht nuk mund të ketë ndikuar në perceptimin e përdoruesve të këtyre shërbimeve). Për më tepër, në Maqedoninë e Veriut, perceptimi publik është përkeqësuar pak që nga hyrja në fuqi e LPA-së.

Figura 1. Perceptimi publik mbi efikasitetin e procedurave administrative



Shënime: Grafiku tregon pjesën e të anketuarve që pajtohen plotësisht ose që kanë tendencë të pajtohen me deklaratën se "Procedurat administrative në institucionet publike janë efikase". X tregon kur ka hyrë në fuqi LPA-ja.

Burimi: Rezultatet e sondazhit të Barometrit Ballkanik, <https://www.rcc.int/balkanbarometer/publications>.

Administratat e BP-së kanë qenë subjekt i kritikës, si për progresin e ngadaltë në harmonizimin e legjislacionit ashtu edhe për problemet e vazhdueshme në funksionimin e procedurave administrative. Prandaj është konsideruar e dobishme që para se të ndërmerreshin hapa të tjerë, të bëhet një përmbledhje sistematike se çka mund të jetë duke shkaktuar problemet që kanë lindur që prej reformave administrative.

Për të kuptuar më mirë sfidat, ky punim së pari do të analizojë pajtueshmërinë e përgjithshme të LPA-ve të reja me parimet e përgjithshme të zgjedhura të sjelljes së mirë administrative, dhe më pas do të vlerësojë se si tri procedurat tipike administrative të rregulluara me ligje të veçanta dhe akte nënligjore përputhen me LPA-në përkatëse të secilës administratë. Për qëllimet e kësaj analize, ne kemi identifikuar tetë elemente që mbulojnë hapat kryesorë në procesin administrativ, të drejtat kryesore të palëve, si dhe çështjet që LPA-të e reja synonin të adresonin.

Elementet kryesore të procedurës administrative

Elementi	Veçoritë kryesore dhe rëndësia
Lehtësia e fillimit të një procedure administrative, përfshirë Parimin Vetëm Një Herë, proporcionalitetin e tarifës për procedurën dhe të drejtën për të korrigjuar mangësitë formale	Parimi Vetëm Një Herë kërkon që qytetarët dhe bizneset të japin të dhëna të ndryshme vetëm një herë kur kontaktojnë administratën publike. Kostot e një procedure administrative, nëse personat privatë u paguajnë autoriteteve publike për vendime administrative, duhet të jenë të drejta dhe të arsyeshme. Nëse një aplikim është i paplotë, aplikuesit duhet t'i jepet mundësia për ta korrigjuar atë brenda një afati të arsyeshëm.
Mundësia e komunikimit elektronik	Kuadri ligjor duhet të mundësojë komunikimin elektronik ndërmjet pjesëmarrësit në procedurë dhe autoritetit administrativ.
E drejta për tu dëgjuar	Pala në procedurë duhet të jetë në gjendje të paraqesë ose të propozojë prova, të marrë pjesë aktivisht në procedurën e hetimit, të noftohet për rezultatet e procedurës dhe të jetë në gjendje të komentojë për to përpara se të merret vendimi përfundimtar.
Kohëzgjatja e procedurës	Një person ka të drejtë që çështjet e tij të trajtohen brenda një kohe të arsyeshme.
Kërkesat lidhur me përmbajtjen e akteve administrative	Vendimi duhet të përmbajë bazën/ arsyet, përfshirë faktet përkatëse dhe bazën ligjore (arsyetimin) dhe të tregojë mundësitë e ankimit, përfshirë organet përkatëse dhe afatet kohore.
Delegimi i vendimmarrjes brenda autoriteteve administrative	Niveli i duhur i delegimit të përgjegjësisë dhe autoritetit vendimmarrës shoqërohet me një nivel më të lartë të efikasitetit dhe efektivitetit brenda një organizate, duke promovuar edhe nivel më të lartë të përgjegjësisë profesionale dhe personale.
Balancimi ndërmjet sigurisë ligjore dhe ligjshmërisë	Rregullat procedurale që rregullojnë ndryshimin, pezullimin dhe anulimin e një akti administrativ duhet të garantojnë një balancim të drejtë mes interesit publik dhe pritjeve legjitime të individit për sa i përket sigurisë ligjore.
Funksionimi i procesit të ankimit, përfshirë afatin e ankimit, mandatin e autoritetit ankimor dhe kohëzgjatjen e procedurës së ankesës.	Duhet të lejohet kohë e duhur për të paraqitur ankesën pasi pranuesi i aktit administrativ të ketë mësuar përmbajtjen e tij. Autoriteti i shkallës së dytë duhet të jetë në gjendje të kryejë hetime shtesë në mënyrë që të vendosë për substancën e ankesës në mënyrë efektive, dhe nëse është e nevojshme, të ndryshojë arsyetimin e aktit administrativ ose të vendosë plotësisht vet për çështjen me një akt të ri. E drejta për trajtimin e çështjeve të tyre brenda një kohe të arsyeshme vlen edhe për pjesëmarrësit në procedurën e ankimit.

Burimi: Shqyrtimi nga SIGMA i rekomandimeve dhe ligjeve përkatëse ndërkombëtare që rregullojnë procedurat administrative.

Analiza përfshin të drejtat themelore procedurale, si e drejta për t'u dëgjuar, kohëzgjatja adekuate e procedurës, kërkesa për të paraqitur arsyetimin e aktit administrativ si dhe e drejta e ankimit. Sidoqoftë, lista e këtyre elementeve nuk është gjithëpërfshirëse. Nuk janë përfshirë disa elemente të tjera të rëndësishme (p.sh. e drejta për mbrojtje gjyqësore ose ndihmë juridike). Qëllimi ka qenë fokusimi në elementet themelore të rregulluara në mënyrë specifike nga LPA-të, ku LPA-të e BP-së kishin për qëllim të fusnin në përdorim reforma të rëndësishme ose fusha që ishin identifikuar si sfida në kulturën ligjore të Ballkanit Perëndimor. Si rezultat, janë përfshirë disa koncepte që zakonisht nuk konsiderohen të jenë ndër elementet parësore të sjelljes së mirë administrative (p.sh. komunikimi elektronik, delegimi i vendimmarrjes).

Qëllimi i analizës është së pari që të konfirmojë nëse LPA-të e miratuara kohët e fundit përmbajnë dispozita që mundësojnë zbatimin e parimeve të përgjithshme të sjelljes së mirë administrative, bazuar në tetë elementet e shënuara më sipër. Vetëm atëherë mund të pritet që LPA-të të kenë ndikimin e dëshiruar në modernizimin e procedurave administrative të BP-së. Qëllimi i dytë i analizës është të vlerësojë se sa janë zbatuar në praktikë parimet e administratës së mirë dhe elementet e reja të LPA-ve. Ky aspekt i analizës

bazohet në aktet ligjore që rregullojnë procedurat e zgjedhura (p.sh. legjislacioni i veçantë), në analizën e një mostre të akteve administrative të mbledhura nga autoritetet që zhvillojnë procedurat, në informacionet dhe reagimet e marra në intervista dhe diskutime në grupe të fokusit me autoritetet që zhvillojnë procedura, si dhe me autoritetet e ankesës, me përfaqësuesit e akademisë dhe gjyqësorit. Tri procedurat administrative të analizuar në të gjitha juridiksionet e BP-së, për të kuptuar se sa mirë janë zbatuar parimet dhe konceptet e LPA-ve janë:

- procesi i aplikimit për leje ndërtimi për ndërtimin e një shtëpie familjare (leje ndërtimi);
- procesi i aplikimit për përfitimin e përgjithshëm social për ata që nuk i plotësojnë kushtet minimale të përcaktuara për të ardhura ose pasuri (përfitim social);
- procedura për monitorimin e saktësisë së raporteve të paraqitura mbi nevojën për të paguar tatimin mbi vlerën e shtuar, mundësisht që përfundojnë me një vendim që kërkon pagesën e tatimit shtesë (kontrolli i TVSH-së).

Të tri procedurat e veçanta janë zgjedhur në bazë të rëndësisë së tyre për shumë palë të mundshme në procedurat administrative (nga persona privatë deri te bizneset) dhe me qëllim që të mbulojnë një gamë të gjerë aspektesh që mund të ndihmojnë për të dhënë disa indikacione se si funksionon procesi administrativ. Të dy procedurat e iniciuara me parashtrimin e kërkesës (për leje të ndërtimit dhe përfitim social) ndihmojnë për të vlerësuar “sa është e lehtë për përdorim” administrata, bazuar në lehtësinë e procesit të parashtrimit të kërkesës (përfshirë aplikimin e Parimit Vetëm Një herë) dhe kohëzgjatjen e procedurës. Për më tepër, procedura e lejes së ndërtimit bën të mundur analizimin e proporcionalitetit të tarifës së përcaktuar për shërbimin. E drejta për t’u dëgjuar dhe për të pasur qasje në dosjet e mbajtura nga administrata është veçanërisht e rëndësishme për procedurat e filluara zakonisht sipas detyrës zyrtare, si p.sh., kontrolli i TVSH-së. Të tri procedurat e bëjnë të mundur analizimin e respektimit të kushteve të përgjithshme për përmbajtjen e akteve administrative, mënyrën e zhvillimit të procesit të ankimit, mundësinë për komunikim elektronik dhe delegimin e vendimmarrjes brenda një administrate.

Është e rëndësishme të theksohet se të gjitha LPA-të përkatëse janë konceptuar si ligje primare (“të përgjithshme”) procedurale administrative, të zbatueshme në të gjitha procedurat administrative. Ligjet që rregullojnë procedurat e specializuara mund të kërkojnë zgjidhje të ndryshme (në dy raste⁹ vetëm nëse është e nevojshme, duke pasur parasysh natyrën e procedurës), por duhet të jetë në përputhje me parimet themelore të përcaktuara nga ligji primar “i përgjithshëm” ose të sigurojnë një nivel të barabartë të mbrojtjes së të drejtave¹⁰. Pavarësisht, devijimet e tilla nga rregullimet e përgjithshme, veçanërisht nëse ka shumë përjashtime, duhet të konsiderohen si pengesë e mundshme për sigurinë juridike, pasi ato lehtë mund të përbëjnë një labirint të padepërtueshëm të rregullave të veçanta. Në fund, është e qartë nga tabela e mëposhtme se secila prej administratave ka pasur kohë të mjaftueshme për të harmonizuar procedurat e veçanta me LPA-të, të cilat janë miratuar të paktën katër vite para se të bëhej kjo analizë.

Kuadri ligjor që rregullon procedurat e zgjedhura administrative

	Leja e ndërtimit	Përfitimi social	Kontrolli i TVSH-së
Shqipëria	Ligji për Planifikimin dhe Zhvillimin e Territorit i miratuar në vitin 2014, i ndryshuar së fundmi në vitin 2019; Vendimi i Këshillit të Ministrave Nr. 408 për Miratimin e Rregullores së Zhvillimit të Territorit miratuar në vitin 2015, ndryshuar së fundmi në vitin 2019	Ligji për Ndhimën Sociale i vitit 2019. Vendimi i Këshillit të Ministrave Nr. 597 për krijimin e Procedurave, Dokumentimit dhe Masës së Përfitimeve Mujore për Ndhimën Ekonomike dhe Përdorimin e Fondeve shtesë mbi Fondin e Kushtëzuar për Ndhimën Ekonomike, i vitit 2019	Ligji i Procedurave Tatimore i vitit 2008, i ndryshuar së fundmi në vitin 2020; Udhëzimi i Ministrisë së Financave Nr. 24 për Procedurat Tatimore në Republikën e Shqipërisë i vitit 2008, i ndryshuar së fundmi në vitin 2020
Kosova	Ligji për Ndërtimin i vitit 2012. Udhëzimi Administrativ Nr. 06/2017 për Përcaktimin	Ligji për Skemën e Asistencës Sociale i vitit 2003, i ndryshuar në vitin 2012;	Ligji për Administratën Tatimore dhe Procedurat i vitit 2010, i ndryshuar

⁹ MNE: Neni 4 (2); SRB: Neni 3 (2).

¹⁰ XKV: Neni 2 (4); MNE: Neni 4; MKD: Neni 2; SRB: Neni 3; ALB: Neni 2 (1) - jo në mënyrë eksplicite, por interpretohet në këtë mënyrë.

	e Procedurave për Përgatitjen dhe Shqyrtimin e Kërkesave për Kushte Ndërtimore dhe Leje Ndërtimore i vitit 2017	Udhëzimi Administrativ Nr. 04/2013 për Procedurat e Dorëzimit të Kërkesave për Ndhimë Sociale i vitit 2013	së fundmi në 2013; Udhëzimi Administrativ Nr. 15/2010 për Zbatimin e Ligjit për Administratën Tatimore dhe Procedurat, i ndryshuar së fundmi në vitin 2016
Mali i Zi	Ligji për Planifikimin Hapësinor dhe Ndërtimin e Strukturave i vitit 2017, i ndryshuar katër herë, së fundmi në vitin 2020; Rregullorja për Formularët e Aplikimit, Aplikimet dhe Deklaratat në Procedurën e Ndërtimit të Objekteve i vitit 2017, ndryshuar tri herë, së fundmi në vitin 2020	Ligji për Mbrojtjen Sociale dhe të Fëmijëve i vitit 2013, i ndryshuar së fundmi në vitin 2017; Rregullorja mbi kushtet për arritjen e përfitimeve themelore materiale nga mbrojtja sociale dhe e fëmijëve e vitit 2020	Ligji për Administratën Tatimore i vitit 2001, i ndryshuar së fundmi në vitin 2019
Maqedonia e Veriut	Ligji për Ndërtimin i vitit 2010, i ndryshuar së fundmi në vitin 2020; shtatë akte të ndryshme nënligjore nga viti 2011 deri më 2016	Ligji për Mbrojtjen Sociale i vitit 2019. Rregullorja për ndihmën minimale të garantuar e vitit 2019	Ligji për Procedurën Tatimore i vitit 2006, i ndryshuar në vitin 2019
Serbia	Ligji për Planifikimin dhe Ndërtimin i vitit 2009, i ndryshuar së fundmi në vitin 2020; Rregullorja për Procedurën për Zbatimin e Procedurës së Unifikuar në mënyrë Elektronike, e vitit 2019	Ligji për Mbrojtjen Sociale i vitit 2011. Rregullorja mbi formularët në procedurën e ushtrimit të së drejtës për Ndhimë Sociale Monetare e vitit 2011	Ligji për Procedurat Tatimore dhe Administratën Tatimore i vitit 2002, i ndryshuar së fundmi në vitin 2019

Burimi: Ligjet dhe legjislacioni sekondar që përcakton kushtet për procedurat e zgjedhura administrative në Ballkanin Perëndimor.

Teza e punës për këtë analizë është se LPA-të e reja përfshijnë elementet kryesorë të asaj që konsiderohet të jetë sjellje e mirë administrative në BE. Sidoqoftë, këto elemente nuk janë pasqyruar në mënyrë të konsekuente në ligjet dhe aktet nënligjore që rregullojnë procedurat e veçanta administrative dhe në të vërtetë nuk përdoren në praktikë. Kjo do të thotë që mjedisi për ofrimin e shërbimeve administrative nuk është shumë më i arritshëm për qytetarët se sa që ishte para hyrjes në fuqi të LPA-ve aktuale. Gjetjet e përshkruara më poshtë duhet të verifikojnë ose të hedhin poshtë këtë hipotezë. Hapi i fundit i analizës sugjeron mundësi për hapat e ardhshëm sipas përvojave të shteteve anëtare të BE-së që kanë bërë reforma të ngjashme të procedurave administrative dhe në bazë të reformave të tjera ndërsektoriale dhe horizontale në BP.

Ky Dokument u hartua nga Timo Ligi nga Programi i SIGMA-s dhe Andrej Kmecl nga Gjykata Supreme e Republikës së Sllovenisë. Autorët morën informacione dhe sugjerime të çmueshme nga kolegët e SIGMA-s në ekipin e Shërbimit Civil dhe një kontribut të rëndësishëm ekspertësh nga Dawid Sześciło, Bori Kos dhe Primož Vehar. Ne duam të falënderojmë Genci Cifligun, Arberesha Loxhën, Rreze Hoxhën, Milica Milonjić, Zarko Hadzi-Zafirov dhe Dejan Milenković për kontributin e tyre të paçmuar në mbledhjen e të dhënave dhe për ndarjen e opinioneve të dorës së parë mbi praktikatat në administratat e Ballkanit Perëndimor. Ilana Demal dhe Ross Wilkins ndihmuan në përgatitjen e punimit për botim. Në fund, duam të falënderojmë zyrtarët qeveritarë, si dhe kolegët në Drejtorinë e Qeverisjes së OECD-së dhe në DG NEAR të KE-së, të cilët ofruan komente të paçmueshme për finalizimin e këtij Punimi.

1 Sjellja e mirë administrative në ligjet për procedurën e përgjithshme administrative

Lehtësia e fillimit të një procedure administrative

Procedurat administrative fillojnë me kërkesën e një aplikuesi ose *sipas detyrës zyrtare* nga administrata. Nëse një aplikues fillon një procedurë, kërkesat për parashtrimin fillestar duhet të jenë të qarta dhe nuk duhet të krijojnë ngarkesa të tepërta financiare ose burokratike. Përndryshe qasja në shërbimet administrative mund të pengohet ndjeshëm. Kapitujt e mëposhtëm shqyrtojnë përputhshmërinë e LPA-ve të BP-së me këto elemente të sjelljes së mirë administrative, si dhe zbatimin e tyre në praktikë:

- zbatimi i Parimit Vetëm Një Herë;
- proporcionaliteti i tarifës për shërbimin;
- e drejta për të korrigjuar mangësitë formale në kërkesa.

Parimi Vetëm Një Herë siç rregullohet në LPA-të

Parimi Vetëm Një Herë kërkon që qytetarët dhe bizneset të japin të dhëna të ndryshme vetëm një herë në kontaktet e tyre me administratat publike. Ai kërkon që organet e administratës publike të ndajnë dhe të ripërdorin këto të dhëna - madje edhe përtej kufijve - duke respektuar rregulloret e mbrojtjes së të dhënave dhe kufizimet e tjera¹¹. Në procedurat administrative, kjo do të thotë që nëse kërkohet ndonjë informatë nga një organ tjetër administrativ, qoftë në formë të një vendimi, mendimi, pëlqimi, dokumenti tjetër ose të dhënash që janë të ruajtura brenda administratës si tërësi, procedurat dhe organizimi i administratës duhet të sigurojnë këtë informatë pa kërkuar ndonjë veprim të mëtejshëm nga ana e aplikuesit (d.m.th. *sipas detyrës zyrtare* nga administrata). OECD-ja e ka kuptuar prej kohësh rëndësinë e ndarjes së të dhënave, standardizimit dhe interoperabilitetit/ndërveprimit për zvogëlimin e burokracisë së tepërt¹². *Parimet e Administratës Publike*¹³ nënvizojnë rëndësinë e kuadrit ligjor në promovimin e interoperabilitetit/ ndërveprimit të regjistrave dhe shërbimeve digjitale për të thjeshtësuar procedurat për qytetarët. Parimi vetëm një herë është tregues i shkëlqyeshëm i një administrate të mirë të orientuar kah përdoruesi dhe

¹¹ <https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/Once+Only+Principle>.

¹² Raportet nga seria e OECD-së Eliminimi i Burokracisë janë në dispozicion këtu: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/cutting-red-tape_19976674.

¹³ OECD (2017), *Parimet e Administratës Publike*, OECD, Paris, <http://www.sigmaweb.org/publications/Principlesof-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf>.

përfshirja e saj në LPA ka qenë një nga qëllimet kryesore të reformave të fundit legjislative në administratat përkatëse¹⁴.

Prandaj ky parim është inkorporuar në të gjitha LPA-të që po analizohen, megjithëse në nivele të ndryshme të detajeve dhe ambicies. Emëruesi më i ulët i përbashkët është detyra e administratës që të sigurojë me kërkesën e saj të dhënat që mbahen në regjistrat zyrtarë dhe dëshmitë e tjera ekzistuese. Në LPA-të e Malit të Zi, Maqedonisë së Veriut dhe Serbisë, kjo detyrë ngrihet në nivelin e një parimi themelor që zbatohet automatikisht për të gjitha procedurat administrative¹⁵ dhe në LPA-të e tjera, përcaktohet si e drejt e një aplikuesi/kërkuesi që të jap vetëm të dhëna për identifikim¹⁶. Në disa raste, kjo plotësohet nga detyrimi i organit që i mban të dhënat e kërkuara për t'i dhënë ato pa ndonjë vonesë të panevojshme ose brenda një afati të paracaktuar¹⁷. Dispozitat kalimtare të LPA-së së Serbisë përcaktojnë që të gjitha dispozitat e ligjeve të tjera që janë në kundërshtim me zbatimin e Parimit Vetëm Një Herë do të shfuqizohen 90 ditë pas hyrjes në fuqi të LPA-së, duke synuar të sigurojnë më tej zbatimin e parimit (edhe nëse ka vonesa në harmonizimin e legjislacionit të veçantë)¹⁸. LPA i Maqedonisë së Veriut lejon mundësinë që administrata të mund të kërkojë një tarifë të veçantë për sigurimin e provave dhe të dhënave nga një institucion tjetër (p.sh. për zbatimin sigurimit të të dhënave *sipas detyrës zyrtare*)¹⁹. Kjo mund të minojë efektivitetin e Parimit Vetëm Një Herë si mjet për thjeshtësimin e procedurave administrative.

Si masë mbështetëse, LPA-të e lejojnë administratën të krijojë “one-stop-shop” (pika të shërbimit me një ndalesë) për të ofruar shërbime administrative që përfshijnë më shumë se një autoritet²⁰. Dispozitat e LPA-së përcaktojnë se pika kompetente e shërbimit me një ndalesë duhet të jetë e vetmja pikë e kontaktit në mes të aplikuesit/kërkuesit dhe administratës, por rregullat e detajuara të funksionimit të këtyre pikave të kontaktit duhet të përcaktohen me ligje të veçanta ose me vendime të qeverisë²¹.

Si përfundim, parakushtet themelore legjislative për zbatimin e Parimit Vetëm Një Herë janë përfshirë në të gjitha LPA-të e BP-së. Megjithatë, duhet shtuar se këto dispozita mbase janë testi më i vështirë i integritetit strukturor të një administrate. Për t'i zbatuar ato në mënyrë efektive, administrata duhet të funksionojë si një tërësi e integruar. Elemente të caktuara infrastrukturore, si interoperabiliteti/ndërveprimi i bazave përkatëse të të dhënave, mund të thjeshtësojnë ndjeshëm zbatimin e tij, por është e rëndësishme të theksohet se në kuadër të LPA-së, kjo nuk është parakusht për zbatimin e Parimit Vetëm Një Herë. Administrata është përgjegjëse të respektojë këtë parim, pavarësisht se a është vendosur interoperabiliteti/ndërveprimi (p.sh. përmes komunikimit të drejtpërdrejtë midis autoriteteve që posedojnë dhe përdorin të dhënat). Në rastin e Serbisë, kjo shpjegohet qartë në një udhëzim jo-detyrues të përgatitur nga Ministria e Administratës Shtetërore dhe Vetëqeverisjes Lokale për zbatimin e neneve përkatëse të LPA-së²².

¹⁴ Sipas objektivave të renditura në memorandumet shpjeguese të LPA-ve.

¹⁵ MNE: Neni 13; SRB: Neni 9 (3); MKD: Neni 10 (2).

¹⁶ ALB: Neni 77; XKV: Neni 86

¹⁷ MNE: Neni 43; MKD: Neni 57; SRB: Neni 103

¹⁸ Neni 215.

¹⁹ Neni 57 (6).

²⁰ Ligji Nr. 13/2016 për Mënyrën e Ofrimit të Shërbimeve Publike në Sportel në Republikën e Shqipërisë; në MKD dhe MNE, LPA-të i referohen ligjeve të veçanta që rregullojnë procedurat përkatëse administrative. XKV: LPA Neni 33 (8) dhe SRB: LPA Neni 42 (6) i referohet vendimeve të Qeverisë.

²² Ky udhëzim mund të gjenden në <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/070616/070616-vest3.html>. Ai thekson: “Organi merr të dhëna nga regjistrat zyrtarë përmes inspektimit elektronik ose të drejtpërdrejtë të të dhënave ose sipas kërkesës”.

Parimi Vetëm Një Herë sipas legjislacionit të veçantë dhe praktikës

Procesi i aplikimit për leje ndërtimi, si dhe për përfitimin social, ofron një mundësi të mirë për të zbatuar në praktikë Parimin Vetëm Një Herë, për shkak të dokumenteve dhe të dhënave shtesë që autoriteti përgjegjës që zhvillon procedurën duhet të mbledhë dhe shqyrtojë për të vendosur për atë kërkesë. Sidoqoftë, bazuar në kërkesat për dokumente shtesë që një aplikues duhet të ofrojë sipas legjislacionit të veçantë të rishikuar në BP, ky koncept zakonisht nuk zbatohet plotësisht në praktikë. Shembulli i vetëm i respektimit të plotë të Parimit Vetëm Një Herë është procedura e lejes së ndërtimit në Serbi.

Tabela 1.1. Shembuj të të dhënave që kërkohen nga aplikuesit e të cilat mund të merren zyrtarisht nga autoritetet e tjera publike

	Leja e ndërtimit	Përfitimi social
Shqipëria	Certifikata e pronësisë së tokës, leja zhvillimore e lëshuar paraprakisht nga e njëjta bashki, licencat e profesionistëve të përfshirë (topograf, projektues), të gjitha lejet e tjera, licencat, autorizimet ose aktet e miratimit, të nevojshme për ushtrimin e veprimtarisë (p.sh. në lidhje me përdorimin e shërbimeve)	Certifikata e pronësisë së pasurive të patundshme nga kadastra, vërtetimi i statusit të studentit
Kosovë	Certifikata e pronësisë ose ndonjë dëshmi tjetër e noterizuar e të drejtës për të shfrytëzuar tokën, kushtet e ndërtimit të lëshuara më herët nga e njëjta komunë, kopjet e diplomave universitare të projektuesve të përfshirë	Certifikata të shumta mbi statusin personal (e lindjes, e kurorëzimit, e shkuroreimit), mbi pronësinë e pasurive të patundshme (kadastër), punësimin, tatimet, shkollimin, etj.
Mal i Zi	Certifikata e pronësisë mbi tokën, raporti i rishikimit të projektit përfundimtar (lëshuar nga Arkitekti i Qytetit), dëshmia e pagesës së tarifave për të pasur qasje/ akses në shërbimet komunale	Të dhëna që nevojiten vetëm në rrethana specifike, p.sh. dëshmia se bashkëshorti është duke vuajtur dënimin me burg, vendime nga përmbartuesi publik, etj.
Maqedonia e Veriut	Certifikata e pronësisë së tokës, licencat e profesionistëve të përfshirë (projektuesi)	Certifikata e statusit të studentit
Serbia	Nuk ka	Certifikata e pronësisë së pasurisë të patundshme, certifikata e papunësisë nga Shërbimi Kombëtar i Punësimin, certifikata e statusit të studentit

Burimi: Ligjet dhe legjislacioni sekondar që përcakton kushtet për aplikime dhe informacionet nga autoritetet në lidhje me praktikën aktuale.

Disa zhvillime pozitive janë gjithsesi evidente në secilën administratë. Në Shqipëri, Mal të Zi dhe Maqedoni të Veriut, ekzistojnë sisteme informative ndërvepruese për të mbështetur mbledhjen e disa të dhënave për procedurën e përfitimit social. Në Maqedoninë e Veriut, legjislacioni i veçantë kërkon në mënyrë eksplicite që autoriteti kompetent të marrë informacionet e nevojshme (me përjashtime të vogla, përfshirë certifikatën e statusit të studentit) nga autoritetet e tjera. Kjo sigurohet përmes shkëmbimit elektronik të të dhënave që sigurohet përmes Sistemit të Menaxhimit Informativ të Përfitimeve të Parave, pas marrjes së pëlqimit me shkrim nga kërkuesi/aplikuesi për përdorimin e të dhënave personale. Ky proces funksionon në praktikë, siç parashikohet në rregullore. Në Mal të Zi, në rastin e sistemit të Kartës Sociale, shumica e regjistrave përkatës ndërveprojnë mes vete, për t'i mundësuar administratës të mbledhë informacionet *sipas detyrës zyrtare*, përveç në rrethana me të vërtetë specifike. Sidoqoftë, çështjet në lidhje me saktësinë e të dhënave të mbajtura në regjistrat qendrorë dhe besueshmëria e përgjithshme e sistemit kanë ndikuar negativisht në procedurën e deritanishme.

Në Shqipëri, autoriteti kompetent për të vendosur mbi përfitimet sociale në mënyrë të çuditshme e përdor Sistemin e Menaxhimit të Informacionit të Ndihmës Ekonomike për të verifikuar informacionin e dhënë nga kërkuesi/aplikuesi. Sidoqoftë, kjo nuk e liron kërkuesin nga detyrimi për të paraqitur informacionin që buron nga të njëjtat regjistra.

Në shembujt e përmendur, krijimi i regjistrave ndërveprues nuk ka qenë pasojë e drejtpërdrejtë e LPA-së. Përkundrazi, ato janë pasojë e iniciativave individuale të autoriteteve përkatëse, ndonjëherë me mbështetjen e donatorëve. Për shembull, në Maqedoninë e Veriut, sistemi i informacionit për menaxhimin e përfitimeve të parave u mbështet nga Banka Botërore. Komuna e Prishtinës në Kosovë ka krijuar një pikë të vetme shërbimi (one-stop-shop) për leje të ndërtimit dhe mbledhje të pëlqimit nga ofruesit e disa shërbimeve komunale (ujë, energji elektrike), por ende nuk i merr ato nga kadastra, edhe pse akti përkatës nënligjor e përcakton këtë në mënyrë të qartë, siç e përcakton edhe kërkesa e përgjithshme që buron nga LPA-ja.

Zhvillimet pozitive kanë mbetur nën hije nga shembujt të masave mjaft të drejtpërdrejta për thjeshtësimin e kushteve të parashtrimit të cilat nuk janë krijuar. Në Shqipëri, Kosovë dhe Mal të Zi, aplikuesit për leje të ndërtimit duhet të paraqesin dokumente (lejen e zhvillimit, kushtet e ndërtimit) që janë lëshuar më përpara si pjesë e të njëjtës procedurë administrative dhe, në disa raste, madje edhe nga e njëjta komunë. Në Malin e Zi, kadastra, e cila posedon dhëna të rëndësishme për procedurat e shumta administrative, është në dispozicion online për të gjithë, dhe kërkesave nuk duhet tu kërkohej të paraqesin certifikata që vërtetojnë pronësinë e tyre. Shmangia e ngarkesave të tilla të panevojshme administrative duhet të jetë e mundur edhe pa zbatimin e sistemeve komplekse të TI-së që mbështesin shkëmbimin e të dhënave online. Sfidat sistematike në lidhje me zbatimin e Parimit Vetëm Një Herë përmenden vazhdimisht në raportet vjetore për zbatimin e LPA-së në Mal të Zi²³.

Diskutimet në fokus grupe me përfaqësuesit e administratave të BP-së sugjerojnë që arsyet kryesore të vështirësive në zbatimin e Parimit Vetëm Një Herë mund të grupohen në arsye institucionale dhe ligjore-kulturale. Pengesat institucionale mund të paraqiten kur posedues të caktuar të të dhënave kryesore, si Kadastra e Pasurive të Paluajtshme, janë institucione shtetërore plotësisht ose pjesërisht të vetë-financuara, si në Shqipëri dhe Maqedoni të Veriut. Në raste të tilla, poseduesi i të dhënave ka një nxitje të qartë financiare për të ruajtur *status quo-n* nëse lëshimi i certifikatave nga regjistri i tij për aplikuesit që i kërkojnë ato në procedurat administrative është burim i drejtpërdrejtë i të ardhurave të tij. Pengesat ligjore-kulturale përfshijnë nevojën për të siguruar respektimin e rregullave të mbrojtjes së të dhënave personale gjatë mbledhjes së informatave personale *sipas detyrës zyrtare*. Gjykatat po ashtu mund të kenë kërkesa specifike për të provuar faktin e marrjes së të dhënave nga regjistrat elektronikë gjatë procedurës administrative, kur ligjshmëria e aktit administrativ kontestohet në gjykatë. Duhet të jetë e mundur të kapërcehen të dyja këto pengesa përmes komunikimit dhe bashkëpunimit ndërmjet autoriteteve dhe, nëse është e nevojshme, përshtatjes së praktikave të punës (p.sh. duke u siguruar për qëllimin e marrjes së të dhënave dhe që të dhënat e marra të ruhen siç duhet). Në fokus grupe dhe në korrespondencë të drejtpërdrejtë me autoritetet, disa pranuan faktin se është e mundur marrja e të dhënave *sipas detyrës zyrtare*, por shpjeguan se ata nuk e zbatojnë këtë sepse legjislacioni përkatës i veçantë (përfshirë legjislacionin sekondar) kërkon që aplikuesit të ofrojnë atë informacion. Ky është një tregues i qartë i nevojës për shqyrtim dhe harmonizim të legjislacionit të veçantë me LPA-në. Në fund, si pengesë është përmendur saktësia e të dhënave në regjistrat shtetërorë. Kjo mund të kapërcehet vetëm nëse regjistrat shtetërorë përdoren vazhdimisht për marrjen e të dhënave të nevojshme (që është edhe qëllimi i mbajtjes së regjistrave), dhe nëse është e nevojshme, duke bërë korrigjimet e nevojshme në regjistra. Përndryshe, do të jetë vështirë të thyhet rrethi vicioz i të dhënave të pasakta.

Zbatimi i Parimit Vetëm Një Herë

	Leja e ndërtimit	Përfitimi social	Kontrolli i TVSH-së
Shqipëri			Nuk aplikohet

²³ Raporti i Ministrisë së Administratës Publike, që daton nga viti 2019, fq. 36-37,

https://mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=407476&rType=2&file=Raport_mbi_veprimet_në_çështje_administrative_për_periudhën_nga_01.01.2019-31.12.2019_MC.doc.

Kosova			Nuk aplikohet
Mali i Zi		✓	Nuk aplikohet
Maqedonia e Veriut		✓	Nuk aplikohet
Serbia	✓		Nuk aplikohet

Shënim: Në mënyrë që të konsiderohet i zbatuar (✓), elementi i sjelljes së mirë administrative nën shqyrtim duhet të rregullohet në mënyrë adekuate në aktet ligjore në fuqi dhe të funksionojë në praktikë, vetëm me mospërputhje të vogla ose të rralla. Elementi i analizuar nuk është "i zbatueshëm" nëse ai element nuk është i rëndësishëm ose nuk mund të zbatohet në procedurën e caktuar.

Burimi: SIGMA Analiza e kuadrit ligjor dhe praktikës aktuale.

Gjetjet kryesore:

- Bazuar në procedurat e shqyrtuara, Parimi Vetëm Një Herë, siç është parashikuar në LPA-të përkatëse, është duke funksionuar plotësisht vetëm në procedurën e lejes së ndërtimit në Serbi (dhe pjesërisht në procedurën e përfitimit social në Mal të Zi dhe Maqedoni të Veriut).
- Në të gjitha procedurat e tjera, nga aplikuesi kërkohet sistematikisht të paraqesë të paktën disa dokumente dhe të dhëna që autoritetet e tjera publike tashmë i kanë dhe që, sipas LPA-ve, duhet të sigurohen sipas detyrës zyrtare.
- Edhe kur sistemet e ndërlidhura të informacionit mbështesin procesin (p.sh. procedurat e përfitimit social në Shqipëri), legjislacioni i veçantë nuk e parasheh zbatimin e Parimit Vetëm Një Herë dhe për pasojë nuk zbatohet në praktikë.
- Mbajtësit kryesorë të të dhënave si Kadastra e Pasurive të Paluajtshme mund kenë nxitje financiare për të mos e zbatuar Parimin Vetëm Një Herë, nëse pjesa kryesore e financimit të tyre aktualisht vjen nga tarifat për lëshimin e certifikatave me të dhënat që i kanë në regjistrat e tyre.

Proporcionaliteti i tarifës për shërbimin siç rregullohet në LPA-të

Sipas Rekomandimit të KIE (2007)7 Neni 16, nëse personat privat duhet tu paguajnë autoriteteve publike për vendimet administrative, kostot duhet të jenë të drejta dhe të arsyeshme. Autoritetet publike nuk duhet të përdorin ofrimin e shërbimeve administrative si një masë që u sjellë të hyra. LPA-ja është një mjet i rëndësishëm për vendosjen e këtij parimi për të gjitha procedurat administrative të ofruara nga shteti dhe komunat. Të gjitha LPA-të e BP-së e përmbajnë parimin e kostos efektive të procedurës. Në Mal të Zi, Maqedoni të Veriut dhe Serbi ligjet e përcaktojnë kërkesën për të kryer procedurat me kostot më të ulëta të mundshme për palët²⁴. Kjo kërkesë nuk siguron domosdoshmëri që pagesa për shërbimin të jetë proporcionale me koston e ofrimit të shërbimit. Në Shqipëri dhe Kosovë, ligjet shkojnë edhe më tej, duke përcaktuar që pagesa për procedurën administrative nuk mund të jetë më e madhe se kostoja mesatare e përfundimit të procedurës.²⁵

Proporcionaliteti i tarifës sipas legjislacionit të veçantë dhe praktikës

Prej procedurave të zgjedhura administrative, procedura e lejes së ndërtimit është shembulli i vetëm i një shërbimi me tarifë. Në Shqipëri, tarifa për lejen e ndërtimit varet nga vlera e llogaritur e ndërtimit të shtëpisë

²⁴ MNE: Neni 10; MKD: Neni 7; SRB: Neni 9 (2).

²⁵ ALB: Neni 19 (2); XKV: Neni 12 (2).

së planifikuar. Një metodë e ngjashme për përcaktimin e tarifës përdoret edhe në vendet e tjera evropiane (p.sh. në Slloveni). Sidoqoftë, është e diskutueshme, nëse për të gjitha llojet e ndërtimeve (p.sh. për shtëpitë familjare) vlera e parashikuar e ndërtimit është bazë e saktë për llogaritjen e kostos së ofrimit të shërbimit administrativ, e cila duhet të jetë bazë e tarifës sipas LPA-së në Shqipëri. Vlera e llogaritur e ndërtimit të një shtëpie familjare mund të ndryshojë shumë, varësisht nga lloji dhe cilësia e materialeve të përdorura.

Në Kosovë, tarifa bazohet në numrin e përgjithshëm të metrave katrorë që janë ofruar në vitin paraprak në lejet e ndërtimit të lëshuara nga një komunë, dhe në buxhetin e autoritetit kompetent në secilën komunë. Ndonëse përcaktimi i tarifës sipas madhësisë së projektit të planifikuar të ndërtimit nuk është i panjohur në Evropë (shih rastin e Austrisë dhe Polonisë, për shembull), metoda kosovare nuk është plotësisht në përputhje me LPA-në e saj përkatëse. Kostoja aktuale e shqyrtimit të një kërkesë për leje ndërtimi nuk varet as nga buxheti i komunës dhe as nga numri i përgjithshëm i metrave katrorë të lejeve të ndërtimit të lëshuara në vitin paraprak. (Numri i aplikimeve për leje ndërtimi mund të ndryshojë nga viti në vit, por kjo nuk ndryshon koston e procedurës individuale). Në fund, meqenëse procedura është e njëjtë nga një komunë në tjetrën, as kostoja dhe tarifa e më pastajme për shërbimin nuk duhet të ndryshojnë aq shumë. Sidoqoftë, në praktikë në Kosovë - dhe për shkak të metodës së llogaritjes së tarifës për një leje ndërtimi - tarifat ndryshojnë 2-3 fish nga një komunë në tjetrën²⁶.

Tarifat për marrjen e një leje ndërtimi mund të ndryshojnë nga një administratë në administratën tjetër sepse kostoja e procedurës mund të ndryshojë, siç ndryshojnë edhe pagat mesatare të zyrtarëve që e kryejnë procedurën. Megjithatë, nivelet e llogaritura të tarifave për lejen e ndërtimit të një shtëpie familjare në Shqipëri dhe Kosovë janë mbi dhjetë herë më të larta se tarifat në Mal të Zi, Maqedoni të Veriut dhe Serbi. Dallimet në nivelet e tarifave tejkalojnë dukshëm ndryshimet në nivelet mesatare të pagave në rajonin e BP-së dhe ndryshimet në kohëzgjatjen maksimale ligjore për kryerjen e procedurës, të cilat mund të tregojnë dallimet në kostot e shqyrtimit të kërkesës për leje ndërtimi. Tarifat për lejet e ndërtimit në Shqipëri dhe Kosovë janë shumë më të larta se në disa shtete anëtare të BE-së me paga mesatare më të larta dhe një kosto më të lartë të jetesës (p.sh. tarifa për një leje për ndërtimin e një shtëpie të ngjashme në Austri do të ishte 28 EUR, 150 EUR në Estoni, 65 EUR në Irlandë, rreth 33 EUR në Poloni, 90 EUR në Portugali dhe rreth 280 EUR në Slloveni).

Diskutimet në fokus grupe me autoritetet shqiptare konfirmuan që proporcionaliteti i tarifave, d.m.th. respektimi i parimit të LPA-së që është i detyrueshëm për të gjitha procedurat, nuk monitorohet në praktikë nga asnjë autoritet shtetëror. Si rregull, tarifat për shërbimet e tjera themelore në rajon nuk ndryshojnë aq sa tarifat për lejet e ndërtimit, përveç tarifave për marrjen e disa dokumenteve të identifikimit personal (p.sh. pasaporta, patentë shoferi), të cilat janë dy herë më të larta në Shqipëri krahasuar me pjesën tjetër të rajonit. Në të njëjtën kohë, paga mesatare mujore në Shqipëri është ndër më të ulëtat në Ballkanin Perëndimor.

Tabela 1.2. Kostoja e lejeve të ndërtimit për një shtëpi familjare në kryeqytet dhe për disa shërbime të tjera themelore, krahasuar me pagën mujore mesatare

	Shqipëria	Kosova	Mali i Zi	Maqedonia e Veriut	Serbia
Tarifa për leje ndërtimi	1% e vlerës së ndërtimit, p.sh. 750 EUR për një ndërtim 75 000 EUR	6.5 EUR / m ² , p.sh. 650 EUR për një shtëpi 100 ²	50 EUR	24.29 EUR 1 500 MKD	33.32 EUR 3 920 RSD
Tarifa për letërnjoftim/ kartë identiteti	12.15 EUR 1 500 LEK	Nuk aplikohet	5 EUR	3.10 EUR 190 MKD	9,80 EUR 1 154 RSD

²⁶ Për shembull, në komunën e Prishtinës, tarifa është 6.5 EUR për metër katror, ndërsa në komunën e Klinës, tarifa për një leje ndërtimi është 2.13 EUR për metër katror.

Tarifa për pasaportë (jo-urgjente)	60.75 EUR 7 500 LEK	10 EUR	33 EUR	29,23 EUR 1 800 MKD	30.60 EUR 3 600 RSD
Tarifa për patentë shoferi (jo-urgjente)	36.45 EUR 4 500 LEK	20 EUR	15 EUR	6.33 EUR 390 MKD	13.90 EUR 1 635 RSD
Tarifa për certifikatën e lindjes	0.41 EUR 50 LEK	1 EUR (ekziston një tarifë e veçantë prej 30 EUR për regjistrimin e një lindjeje)	3 EUR	2.44 EUR 150 MKD	4.08 EUR 489 RSD
Konfirmimi i vendbanimit	Pa pagesë	2 EUR	3 EUR	3.10 EUR 190 MKD ²⁷	2.72 EUR 320 RSD
Paga mesatare neto në 2019 (bruto në ALB)	424 EUR 52 380 LEK	537 EUR	3 EUR	409 EUR 25 213 MKD	467 EUR 54 919 RSD

Burimi: Shqyrtimi nga SIGMA i legjislacionit kombëtar dhe statistikave nga zyrat kombëtare të statistikave.

Vlen të përmendet se në Serbi, tarifat e zakonshme që lidhen me marrjen e lejeve të ndërtimit përfshijnë një tarifë të caktuar prej 8.5 EUR për dorëzimin e kërkesës përmes sistemit informativ të përdorur për përpunimin e aplikacioneve për leje të ndërtimit (d.m.th. veglat online). Proporcionaliteti i kësaj pagese është i diskutueshëm, sepse në mënyrë efektive, parashtrimet e kërkesës online duhet të jenë më të lira për tu përpunuar nga administrata, pasi mes përparësive të tjera, mund të shmanget edhe kostoja e futjes së të dhënave në sistemin informativ (d.m.th. koha e punës e zyrtarit përgjegjës për këtë hap). Kursimet e bëra duke përdorur sistemin e TI-së duhet të jenë një nga argumentet që arsyetojnë investimin dhe pagesa e tarifave shtesë nga aplikuesit nuk duhet përdorur për të financuar investimet e TI-së në procedurat administrative. Problemet me tarifën e shumta individuale dhe tarifën për marrjen e kushteve për punë ndërtimore që janë joproporcionale dhe që nuk janë krijuar në mënyrë transparente janë vërejtur edhe në raportet nga OSHC-ve serbe²⁸.

Zbatimi i kushtit të proporcionalitetit të tarifave për një shërbim

	Leja e ndërtimit	Përfitimi social	Kontrasti i TVSH-së
Shqipëria		Nuk aplikohet	Nuk aplikohet
Kosova*		Nuk aplikohet	Nuk aplikohet
Mali i Zi	✓	Nuk aplikohet	Nuk aplikohet
Maqedonia e Veriut	✓	Nuk aplikohet	Nuk aplikohet
Serbia	✓	Nuk aplikohet	Nuk aplikohet

Shënim: Në mënyrë që të konsiderohet i zbatuar (✓), elementi i sjelljes së mirë administrative nën shqyrtim duhet të rregullohet në mënyrë adekuate në aktet ligjore në fuqi dhe të funksionojë në praktikë, vetëm me mospërputhje të vogla ose të rralla. Elementi i analizuar nuk është "i zbatueshëm", nëse në një procedurë të veçantë, ky element nuk është i rëndësishëm ose nuk mund të zbatohet.

Burimi: SIGMA Analiza e kuadrit ligjor dhe praktikës aktuale.

²⁷ Tarifa për lëshimin e një karte të re identiteti/ letërnjoftimi për shkak të ndryshimit të vendbanimit.

²⁸ Shikoni Librin e Hirtë NALED 12 (f. 60), i cili jep 100 rekomandimet më domethënëse nga bizneset, qeveria lokale dhe organizatat e shoqërisë civile për eliminimin e pengesave administrative për të bërit biznes në Serbi, https://www.naled.rs/htdocs/Files/04492/Siva_knjiga_12.pdf.

Gjetjet kryesore:

- Metodat për përcaktimin e nivelit të tarifës për lejet e ndërtimit për një shtëpi familjare në Shqipëri dhe Kosovë nuk duket se sigurojnë që tarifa të jetë në përpjesëtim me koston e ofrimit të shërbimit, siç parashihet në LPA.
- Në Kosovë, nivelet e tarifave ndryshojnë shumë nga një komunë në tjetrën. Nuk duhet të jetë kështu nëse procedura e aplikimit për leje ndërtimi është e përcaktuar me legjislacion në nivel të vendit dhe është e njëjtë për të gjitha komunat.
- Në krahasim me tarifën në administratat e tjera të BP-së, tarifën për lejet e ndërtimit në Shqipëri dhe Kosovë janë disproporcionalisht më të larta. Përputhja e niveleve të tarifave të shërbimeve administrative me parimet e përgjithshme të LPA-ve nuk monitorohet në mënyrë të centralizuar, dhe zakonisht, çdo ministri e linjës ose komunë përgjegjëse për shërbimin mund të vendosë tarifën

E drejta për të korrigjuar mangësitë formale në kërkesa siç rregullohet në LPA

Kushti për të dorëzuar një kërkesë në një format të caktuar, veçanërisht duke përdorur një formular, mund të shpejtojë procesimin e një aplikimi duke siguruar që të gjitha të dhënat e nevojshme për vendim të dorëzohen në mënyrë të organizuar dhe të lexueshme. Sidoqoftë, nëse kërkesa të tilla janë tepër të ngurta, nëse përdoren në vendet ku kjo nuk është e nevojshme dhe/ose nëse ato u nënshtrohen ndëshkimeve disproporcionalisht të ashpra (zakonisht, me refuzim të plotë të kërkesës), ato mund të pengojnë qasjen në procedurën administrative. Kështu që kjo analizë përfshinë një shqyrtim të kërkesave të paraqitjes, si dhe pasojat e mosrespektimit të tyre.

LPA-të e BP-së nuk përcaktojnë kërkesa të padrejta në lidhje me formën dhe përmbajtjen e kërkesës për fillimin e një procedure administrative. Ligjet në Shqipëri dhe Kosovë lejojnë që kërkesa të paraqitet “në çdo formë të përshtatshme”, ndërsa LPA-të e tjera përmendin të gjitha metodat praktike të paraqitjes së një kërkesë dhe arrijnë praktikisht të njëjtin rezultat²⁹. Në secilin rast, legjislacioni i veçantë lejohet të rregullojë çështjen më në hollësi.

Kushtet për përmbajtjen e kërkesës në LPA janë gjithashtu të kufizuara në gjërat themelore, të cilat mundësojnë identifikimin e qartë të aplikuesit/kërkuesit dhe kërkesës.³⁰ Nëse kërkesa nuk i përfshin këto të dhëna, LPA-të kërkojnë që autoriteti të njoftojë palën, e cila lejohet të korrigjojë kërkesën pa pasoja negative. Nëse pala nuk e bën këtë, procedura përfundimisht përmbyllet me një akt administrativ. Vetëm LPA-ja e Shqipërisë lë disa paqartësi në këtë drejtim, pasi duket se përcakton një përfundim jozyrtar të procedurës nga autoriteti, i cili thjesht do t’ia kthente aplikuesit kërkesën e pasaktë ose me gabime, madje pa e regjistruar atë.³¹ Meqenëse ky kthim nuk do të formulohej si një akt administrativ (dhe do ta linte kërkuesin pa mundësinë e ankesës), një interpretim fjalë për fjalë i ligjit mund të zvogëlojë ndjeshëm nivelin e mbrojtjes që i ofrohet aplikuesit/kërkuesit. Megjithatë, komentari ligjor për LPA-në në Shqipëri ka

²⁹ALB: Neni 58, dispozitat e hollësishme për kërkesat verbale në nenin 63; XKV: Neni 73; MKD: Neni 39; MNE: Neni 59 (3); SRB: Neni 60 (2).

³⁰ALB: Nenet 58 dhe 62; XKV: Neni 73; MNE: Neni 59/2 dhe 60; MKD: Neni 39; SRB: Neni 59 dhe 60(2).

³¹ Neni 62 (5).

konstatuar se përfundimi i një procedure në këtë mënyrë duhet të formulohet gjithmonë si një akt administrativ³².

Duke ndjekur parimin e rëndësishëm të përcaktuar në Kodin Evropian të Sjelljes së Mirë Administrative³³, nëse një kërkesë i paraqitet një autoriteti jo të duhur ose jokompetent, shumica e LPA-ve (me përjashtim të Shqipërisë) kërkojnë që autoriteti që e merr atë t'ia përcjellë kërkesën marrësit të duhur, në vend se thjesht ta kthejë kërkesën prapa.³⁴

E drejta për të korrigjuar mangësitë formale në kërkesa sipas legjislacionit të veçantë

Qëllimi i shqyrtimit të mëposhtëm është të përcaktojë nëse ka ndonjë pengesë zyrtare për një aplikues/kërkuar që përpiqet të fillojë procedurat e zgjedhura administrative në përputhje me legjislacionin e veçantë përkatës, i cili mund të jetë në kundërshtim me LPA-të. Rrjedhimisht, u shqyrtuan vetëm procedurat e përfitimeve sociale dhe lejes së ndërtimit, pasi procedura e kontrollit të TVSH-së - si rregull - nuk fillohet nga kërkuar/aplikuesi.

Në Ballkanin Perëndimor, aplikimet në të dy procedurat e shqyrtuara duhet të dorëzohen në një formular të veçantë, siç e përcaktojnë LPA-të. Formularët zakonisht përcaktohen me akte nënligjore që rregullojnë procedurat, duke siguruar kështu ligjshmërinë e tyre dhe duke parandaluar kërkesat arbitrare nga organet individuale të administratës, e po ashtu duke siguruar disponueshmërinë publike të formularëve. Si përjashtim i vetëm, në Kosovë, formulari i aplikimit për procedurën e përfitimit social është në dispozicion vetëm në zyrën që merret me procedurën, ku po ashtu mund të dorëzohet. Akti përkatës nënligjor përcakton dokumentet kryesore që duhet të dorëzohen bashkë me kërkesën, por jo edhe përmbajtjen e vetë formularit të aplikimit. Nëse nuk është i disponueshëm formulari i aplikimit, kërkuar mund të mos jenë të gatshëm të japin të gjitha informacionet e nevojshme për një parashtrim të suksesshëm të kërkesës, që mund të shkaktojë vizita të shumta tek autoriteti kompetent. Kjo mund të shmanget nëse formulari është në dispozicion online.

Një kontradiktë tjetër e mundshme me parimin e ligjshmërisë është evidente në kushtet për aplikimin për leje të ndërtimit në Kosovë. Ligji për Ndërtimin përcakton një listë shteruese të anekseve që duhet të bashkëngjiten në formularin e aplikimit, por akti nënligjor duket se kërkon dokumente shtesë që nuk parashikohen në ligj (përfshirë kopjet e licencave profesionale të atyre që e kanë përgatitur projektin)³⁵. Bazuar në informacionin e siguruar nga zyrtarët që e zhvillojnë këtë procedurë në komunën e Prishtinës, kopjet e licencave nuk kërkojnë në praktikë, megjithëse kërkojnë kopjet e diplomave universitare (e as këto nuk janë të cekura në ligj).

Në të gjitha procedurat për lejen e ndërtimit të administratave të BP-së, kërkuar ka të drejtë të korrigojë ose të plotësojë një kërkesë zyrtarisht jo të plotë pa pasoja të pakthyeshme. Në Mal të Zi, ku LPA siguron këtë të drejtë në mungesë të ndonjë dispozite përkatëse në legjislacionin e veçantë, në praktikën administrative është përcaktuar afati prej tetë ditësh për dorëzimin e korrigjimit (afati nuk rregullohet nga LPA). Në Shqipëri, Kosovë dhe Maqedoni të Veriut, kjo e drejtë përcaktohet me një ligj të veçantë, së bashku me afatin, pa asnjë shmangie nga parimet e përgjithshme të përcaktuara nga LPA-të.

³² OECD (2018), Komentari Ligjor nga SIGMA për Kodin e Procedurave Administrative për Republikën e Shqipërisë, OECD, Paris, <http://sigmaweb.org/publications/Legal-Commentary-by-SIGMA-on-the-Cod-of-Administrative-Procedures-of-Republic-of-Albania-April-2018-edition.pdf>.

³³ Neni 15.

³⁴ XKV: Neni 75; MKD: Neni 40 (7); MNE: Neni 62 (1); SRB: Neni 62

³⁵ Shih formularin në Shtojcën 2 të Udhëzimit Administrativ 06/2017 dhe Ligjin për Ndërtimin, neni 20 (3).

Tabela 1.3. Afatet për korrigjimin e kërkesave zyrtarisht të mangëta

	Leje ndërtimi	Përfitimet sociale
Shqipëria	15 ditë (legjislacioni i veçantë), nuk ka afat në LPA	Nuk është i zbatueshëm, kërkesa jo e plotë nuk pranohet pa shpjegime me shkrim
Kosova	8 ditë (legjislacioni i veçantë), nuk ka afat në LPA	Nuk është e mundur, kërkesa jo e plotë nuk pranohet
Mali i Zi	Nuk është e rregulluar - 8 ditë në praktikë (sipas mostrave)	Zbatohet LPA, afati prej 8-10 ditë në praktikë (sipas intervistave)
Maqedonia e Veriut	15 ditë (legjislacioni i veçantë dhe LPA)	Nuk rregullohet në legjislacion të veçantë, në praktikë jepen 8 deri në 15 ditë (LPA përcakton 15 ditë)
Serbia	Nuk është e mundur të korrigjohet, 30 ditë për dorëzimin e një kërkesë të re pa kosto shtesë (legjislacioni i veçantë)	Brenda 8 ditëve, aplikohet LPA

Burimi: Ligjet dhe legjislacioni sekondar që përcaktojnë kushtet për procedurat e veçanta, si dhe LPA-të.

Në Serbi, ligji i veçantë e rregullon çështjen ndryshe nga LPA-ja, pasi nuk lejon që aplikuesi/kërkuesi të korrigjojë një kërkesë të mangët³⁶. Një kërkesë e tillë refuzohet plotësisht, por kërkuesi e mban të drejtën të paraqesë një kërkesë të korrigjuar brenda 30 ditësh pa kosto shtesë. Zakonisht, rezultati mund të jetë i njëjtë, por në situata kufitare (p.sh. nëse kërkesat për aplikim janë shtrënguar gjatë 30-ditore dhe kërkesa e re duhet të dorëzohet sipas rregullave të reja), refuzimi mund të ketë pasoja negative shtesë për kërkuesin, përveç nevojës për të bërë pagesën e tarifës për herë të dytë. Sidoqoftë, është e vështirë të kuptohet nevoja për këtë shmangie (si dhe rregullimet e veçanta të parashikuara në legjislacionin e veçantë të Shqipërisë, Kosovës dhe Maqedonisë së Veriut) nga rregullimet e përgjithshme të përcaktuara nga LPA.

Në procedurat e përfitimeve sociale, kërkesat/aplikimet zakonisht paraqiten personalisht në zyrën e autoritetit kompetent. Dispozitat e përgjithshme të LPA-ve që zbatohen në Mal të Zi, Maqedoni të Veriut dhe Serbi lejojnë korrigjimin e gabimeve dhe ri-dorëzimin e kërkesës. Si shembull i praktikës së mirë, zyrtarët e Qendrës për Punë Sociale në Maqedoninë e Veriut po planifikojnë një iniciativë shtesë në bashkëpunim me Shoqatën e Juristëve të Rinj, ku juristët e rinj do të ndihmojnë aplikuesit/kërkuesit në plotësimin e formularëve dhe në paraqitjen e dokumentacionit të nevojshëm.

Nga ana tjetër, në Shqipëri dhe Kosovë, pasojat e paraqitjes së një aplikacioni/kërkesë jo të plotë dhe mundësitë për korrigjimin e tij nuk janë të qarta. Në Kosovë, akti nënligjor përcakton që një zyrtar "nuk duhet të pranojë një kërkesë jo të plotë"³⁷, pa sqaruar nëse kjo duhet të formulohet me një akt administrativ. Sidoqoftë, sipas informacioneve shtesë të dhëna nga autoritetet, ai akt zakonisht formulohet. Për më tepër, zyrtarët shpjeguan se ata gjithmonë përpiqen të ndihmojnë aplikuesin/kërkuesin sa më shumë që të jetë e mundur për të korrigjuar gabimet, përpara se të vendosin ta kthejnë kërkesën me shpjegime. Në Shqipëri, legjislacioni i veçantë nuk e rregullon këtë çështje, por sipas praktikës, një kërkesë jo e plotë thjesht nuk pranohet pa ndonjë detyrimin e qartë për të theksuar në formë të shkruar arsyet për këtë (duke ndjekur interpretimin fjalë për fjalë të LPA-së). Kjo mund të komplikojë çdo përpjekje të mëvonshme për korrigjim dhe të parandalojë përdorimin efektiv të mjeteve juridike. Ndonëse dorëzimi personal mund të jetë mënyra e preferuar për të siguruar që kërkesat të jenë të pranueshme, çdo mangësi që nuk mund të korrigjohet nga aplikuesi/kërkuesi aty për aty duhet të formulohet me shkrim, për të siguruar konsistencë në sjelljen e administratës dhe për të mbrojtur të drejtat e aplikuesit/kërkuesit.

Zbatimi i së drejtës për të korrigjuar mangësitë në kërkesa

	Leja e ndërtimit	Përfitimi social	Kontrolli i TVSH-së

³⁶ Rregullore mbi procedurën për zbatimin e procedurës së unifikuar në mënyrë elektronike, neni 18 (1).

³⁷ Udhëzimi Administrativ Nr. 04/2013 për Procedurat e Dorëzimit të Kërkesave për Ndihmë Sociale të vitit 2013, Neni 6.

Shqipëria	✓		Nuk aplikohet
Kosova*	✓	✓	Nuk aplikohet
Mal i Zi	✓	✓	Nuk aplikohet
Maqedonia e Veriut	✓	✓	Nuk aplikohet
Serbia	✓	✓	Nuk aplikohet

Shënim: Në mënyrë që të konsiderohet i zbatuar (✓), elementi i sjelljes së mirë administrative nën shqyrtim duhet të rregullohet në mënyrë adekuate në aktet ligjore në fuqi dhe të funksionojë në praktikë, vetëm me mospërputhje të vogla ose të rralla. Elementi i analizuar nuk është "i zbatueshëm", nëse në një procedurë të veçantë, ky element nuk është i rëndësishëm ose nuk mund të zbatohet.

Burimi: SIGMA Analiza e kuadrit ligjor dhe praktikës aktuale.

Gjetjet kryesore:

- Në shumicën e procedurave të shqyrtuara, kushtet nga legjislacioni i veçantë ose praktika aktuale për trajtimin e kërkesave jo të plota nuk devijojnë nga LPA-të përkatëse dhe janë në përputhje me sjelljen e mirë administrative.
- Sidoqoftë, në Shqipëri dhe Kosovë, legjislacioni i veçantë lë mundësinë për hedhjen poshtë në mënyrë arbitrare të kërkesave për përfitime sociale, dhe kështu duket se ndodh në praktikë edhe në Shqipëri.

Mundësia e komunikimit elektronik

Komunikimi elektronik siç rregullohet në LPA

Rekomandimi i Këshillit mbi Strategjitë e Qeverisë Digjitale i OECD-së nënvizon rëndësinë e kuadrit ligjor dhe rregullativ të sektorit specifik për të mundësuar shfrytëzimin e mundësive digjitale³⁸. Të gjitha LPA-të e BP-së mundësojnë dhe promovojnë komunikimin elektronik në mes të autoriteteve administrative dhe palëve në procedurë. Në Shqipëri dhe Maqedoni të Veriut, kjo është ngritur në statusin e një parimi themelor³⁹. Sipas LPA-ve, komunikimi elektronik nuk është i detyrueshëm, por zakonisht varet nga pëlqimi i palës në procedurë, përveç nëse komunikimi elektronik nuk parashikohet qartë si forma kryesore sipas ligjeve të veçanta. Edhe këtu, LPA i Maqedonisë së Veriut shkon më larg se të tjerët, pasi që mandaton që e gjithë korrespondenca midis autoriteteve administrative të jetë detyrueshëm në formë elektronike⁴⁰. LPA-të zakonisht nuk rregullojnë të gjitha çështjet në lidhje me komunikimin elektronik, duke përfshirë çështjet që lidhen me nënshkrimet elektronike, detajet në lidhje me dorëzimin elektronik, etj., por e lë që kjo të rregullohet me ligje të veçanta që mbulojnë komunikimin elektronik dhe e-qeverisjen në përgjithësi. Komunikimi elektronik, sipas shumicës së LPA-ve, nuk nënkupton domosdoshmërisht përdorimin e nënshkrimeve elektronike; komunikimi i thjeshtë me e-mail është po ashtu i mundur, nëse dërguesi dhe kërkesa mund të identifikohen në mënyrë unike⁴¹, por ligjet e veçanta mund të përcaktojnë edhe kushte

³⁸ OECD (2014), Rekomandimi i Këshillit për Strategjitë e Qeverisë Digjitale, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/digital-government/Recventionation-digital-government-strategies.pdf>.

³⁹ Shih ALB: Neni 10 (2); MKD: Neni 17 (2).

⁴⁰ Neni 37 (4).

⁴¹ALB: Neni 58 (3); XKV: Neni 73(2); MKD: Neni 39 (2); MNE: Neni 59 (2). Metodatat e mundshme të identifikimit unik pa nënshkrim elektronik mund të përfshijnë dorëzimin elektronik të dokumenteve të skanuara të nënshkuara në letër. Përveç kësaj, komunikimi mund të kryhet përmes

shtesë. LPA-të duhet të përcaktojnë shprehimisht detyrimin e administratës për të dërguar konfirmimin elektronik se është pranuar kërkesa online⁴².

Sidoqoftë, me një shqyrtim më të detajuar të ligjeve, bëhet e qartë se në Shqipëri dhe Kosovë, zbatimi i komunikimit elektronik në procedurat administrative siç parashihet nga LPA-të varet nga vendimi i Qeverisë, i cili në të dyja rastet nuk është miratuar ende⁴³. Në Mal të Zi, pjesëmarrësi në procedurë në parim mund të kërkojë që të gjitha dokumentet t'i dorëzohen atij ose asaj në mënyrë elektronike, por autoriteti administrativ është i detyruar nga këto kushte nëse e ka kapacitetin teknik për një metodë të tillë të dorëzimit⁴⁴.

Mundësia e komunikimit elektronik sipas legjislacionit të veçantë dhe praktikës

Përdorimi i komunikimit elektronik në procedurat administrative ndryshon nga administrata në administratë dhe nga procedura në procedurë. Më e përparuar në këtë drejtim është procedura online e lejes së ndërtimit në Shqipëri, Maqedoni të Veriut dhe Serbi. Këto tri administrata përdorin sisteme të informacionit që mbulojnë procedurën nga dorëzimi i kërkesës deri në miratimin e aktit administrativ. Në Shqipëri dhe Maqedoni të Veriut komunikimi elektronik është i detyrueshëm kur dikush aplikon për leje ndërtimi, ndërsa në Serbi lejohet edhe dorëzimi i kërkesës në letër. Në Mal të Zi, legjislacioni i veçantë e parashikon një proces të ngjashëm elektronik, por ai nuk është ende plotësisht funksional. (Megjithatë, sipas autoriteteve shtrirja e komunikimit elektronik përmes emailave (postës elektronike) është rritur gjatë krizës së fundit të COVID-19). Në procedurën e lejes së ndërtimit të Kosovës, i gjithë komunikimi është i bazuar në letër. Legjislacioni i veçantë parashikon paraqitjen e një kopjeje digjitale të planit skematik, së bashku me tri kopje të shtypura. Kjo tregon se nuk ka asnjë komunikim elektronik brenda administratës (ose autoriteteve përkatëse që duhet konsultuar) në zhvillimin e procedurës administrative.

Në shumicën e administratave, deri në zhvillimet e fundit të shkaktuara nga pandemia, kërkesa për përfitime sociale kryesisht është dorëzuar personalisht, e cila, si diçka e parapërcaktuar, nënkuptonte komunikimin bazuar në letër. Kjo është e vërtetë edhe në Shqipëri dhe Mal të Zi, ku sistemet e avancuara të informacionit e mbështesin tërë procedurën. Dokumentet e aplikimit ende skanohen dhe futen në sistem nga zyrtari përgjegjës kur ato paraqiten nga aplikuesi/kërkuesi. Nëse do të ishte e mundur të paraqiten kërkesa në mënyrë elektronike direkt në sisteme, administrata do të lirohej nga disa prej ngarkesave të punës që kanë të bëjnë me futjen e të dhënave [në sistem] dhe dorëzimi i kërkesës do t'i merrte më pak kohë parashtruesit të kërkesës. Si rezultat i rregullave e distancimit shoqëror që kanë për qëllim të parandalojnë përhapjen e COVID-19, administratat kanë lejuar forma tjera të paraqitjes së kërkesave, përveç asaj të dorëzimit fizik nga personi. Për shembull, Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale e Shqipërisë ka urdhëruar që gjatë pandemisë, kërkesat për ndihmë ekonomike të bëhen ekskluzivisht në mënyrë elektronike ose përmes shërbimit postar⁴⁵. Zbatimi i kësaj rregulle paksa jo fleksibile rezultoi të jetë problematik dhe më vonë u ndryshua për të përfshirë edhe paraqitjen fizike nga personi. Për autentifikimin e parashtruesit të një kërkesë elektronike - në mungesë të nënshkrimit elektronik - është përdorur një qasje inovative në procedurën e përfitimeve sociale në Kosovë gjatë pandemisë. Aplikuesve/kërkuesve iu kërkua të paraqisnin një kopje të skanuar të kartës së tyre të

postës elektronike (emailit) pa nënshkrime, nëse, me komunikimin e parë, aplikuesi/kërkuesi tregon preferencën për përdorimin e një adrese personale të postës elektronike.

⁴²ALB: Neni 59 (7); XKV: Neni 76 (4); MNE: Neni 63 (2); MKD: Neni 41 (4); SRB: Neni 61 (2).

⁴³ALB: Neni 59 (7); XKV: Neni 158

⁴⁴ Shih nenin 83 (1).

⁴⁵ Urdhri Nr. 213, datë 31 mars 2020, "Për marrjen e masave në parandalimin e infektimit nga COVID-2019 të aplikuesve për ndihmë ekonomike".

identitetit/letërnoftimit bashkë me kërkesën, me rastin e aplikimit për përfitim në mënyrë elektronike, dhe më shumë se 700 familje e shfrytëzuan këtë mundësi.

Legjislacioni i veçantë që rregullon procedurën e kontrollit të TVSH-së - me përjashtime të vogla - lejon komunikimin elektronik - ose të paktën nuk përmban ndonjë pengesë të rëndësishme për komunikimin elektronik në nivelin bazë. Në Shqipëri, Ligji për Procedurën Tatimore e kërkon shprehimisht pëlqimin e tatimpaguesit për komunikim elektronik. Në Serbi, ligji kërkon që të nënshkruhet çdo faqe e raportit të kontrollit tatimor, duke treguar se në rastin më të mirë komunikimi elektronik mund të bëhet përmes skanimit dhe dërgimin me email të dokumenteve të shtypura në letër. Kuadri ligjor nuk e mbështet plotësisht përdorimin e nënshkrimeve elektronike dhe komunikimin përmes portaleve të përdorura nga tatimpaguesit për të paraqitur raporte të rregullta tatimore ose të ngjashme. Autoriteti i shkallës së dytë për procedurat tatimore të Kosovës pranon ankesa vetëm në letër, sepse legjislacioni i veçantë nuk e lejon paraqitjen e ankesës në mënyrë elektronike. Kjo paraqet një shembull tjetër të rëndësishme së rishikimit të legjislacionit të veçantë për të siguruar zbatimin konsekuent të LPA-së.

Përdorimi i tanishëm i komunikimit elektronik është problem në shumicën e procedurave administrative (dhe jo vetëm në ato të analizuar në detaje këtu). Sipas raportit vjetor për zbatimin e LPA-së në Mal të Zi në vitin 2019, përhapja e komunikimit elektronik në mes të organeve administrative dhe pjesëmarrësve në procedura nuk ka pasur progres të mjaftueshëm⁴⁶. Në të gjithë rajonin, kapaciteti i infrastrukturës së nevojshme për komunikim të plotë elektronik, përfshirë nënshkrimet digjitale, mungon ose është e kufizuar. Kosova nuk përdor nënshkrime digjitale ose elektronike. Këto ekzistojnë në Shqipëri, por tarifat administrative që lidhen me krijimin e parakushteve për përdorimin e nënshkrimeve elektronike mund të jenë deri në 150 EURO (18 500 LEK). Vetëm 5 493 certifikata janë lëshuar nga Agjencia Kombëtare e Shoqërisë së Informacionit në vitin 2019. Kostoja e lartë ka qenë një kohë të gjatë pengesë në Mal të Zi, ku kostoja e certifikatës së lëshuar nga zyrat postare është 110 EUR, dhe vetëm afërsisht 30 000 certifikata janë lëshuar që nga viti 2010. Nga qershori i vitit 2020, Ministria e Brendshme ka siguruar certifikatën e nevojshme pa pagesë, në formë të një çipi që është pjesë e kartës së identitetit/letërnoftimit dhe afër 70 000 certifikata janë lëshuar vetëm në vitin 2020. Ministria e Brendshme e Serbisë ofron një shërbim të ngjashëm falas, por aplikacionet e ndërlidhura të softuerit raportohet se janë më të vështira për tu përdorur se sa ato të ofruesve të tjerë të shërbimeve që i kanë me pagesë⁴⁷. Përveç problemeve në krijimin e nënshkrimeve digjitale, mungesa e standardeve uniforme për komunikimin elektronik me shtetin, dhe mungesa e qasjes së bashkëpunimit për veprimet online të zyrave në autoritetet publike, u përmendën si pengesë në diskutimet e grupeve të fokusit me përfaqësuesit e autoriteteve dhe palët e tjera të interesit në Ballkanin Perëndimor.

Përdorimi i komunikimit elektronik

	Leja e ndërtimit	Përfitimi social	Kontrolli i TVSH-së
Shqipëria	✓		
Kosova*			
Mali i Zi			
Maqedonia e Veriut	✓		
Serbia	✓		

Shënim: Në mënyrë që të konsiderohet i aplikuar (✓), elementi i sjelljes së mirë administrative nën shqyrtim duhet të rregullohet në mënyrë adekuate në aktet ligjore në fuqi dhe të jetë funksional në praktikë, vetëm me mospërputhje të vogla ose që ndodhin rrallë.

⁴⁶ https://mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=407476&rType=2&file=Raport_mbi_veprimet_në_çështje_administrative_për_përiudhën_nga_01.01.2019-31.12.2019_MC.doc, f. 37.

⁴⁷ Sipas *Raporti i Monitorimit të Serbisë i vitit 2019*, SIGMA <http://sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2019-Serbia.pdf>, f. 42

Burimi: SIGMA Analiza e kuadrit ligjor dhe praktikës aktuale.

Gjetjet kryesore

- Komunikimi elektronik midis palës/ aplikuesit dhe autoritetit është plotësisht funksional vetëm në procedurën e lejes së ndërtimit në Shqipëri, Maqedoni të Veriut dhe Serbi. Në procedurat e tjera të shqyrtuara dominon komunikimi bazuar në letër apo edhe ai personal.
- Legjislacioni i veçantë zakonisht nuk përjashton në mënyrë eksplicite përdorimin e komunikimit elektronik, por disa dispozita tregojnë se procedurat kanë qenë kryesisht të dizajnuara dhe të rregulluara për transmetimin bazuar në letër (si në kushtin për të paraqitur disa kopje në letër në procedurën për leje të ndërtimit në Kosovë ose detyrimin në Serbi për të nënshkruar çdo faqe të një dokumenti zyrtar në procedurën e kontrollit të TVSH-së).
- Legjislacioni sekondar i parashikuar në LPA për të mbështetur zbatimin e komunikimit elektronik në Shqipëri dhe Kosovë nuk janë miratuar ende.
- Kostoja e lartë e sigurimit e nënshkrimeve elektronike ose digjitale ka qenë pengesa kryesore për zbatimin më të gjerë të komunikimit elektronik në Mal të Zi dhe kjo vlen edhe për Shqipërinë.

E drejta për tu dëgjuar dhe për qasje/akses në dosje

E drejta për t'u dëgjuar dhe për qasje/akses në dosje siç rregullohet në LPA

E drejta për t'u dëgjuar dhe për të pasur qasje/akses në dosjen e një aplikuesi është një element kryesor në të drejtën për administrim të mirë, sipas Kartës për të Drejtat Themelore të BE-së⁴⁸, Rezolutës (77)31 të Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës⁴⁹ dhe *Parimeve të Administratës Publike*. Të gjitha LPA-të e BP-së e përcaktojnë këtë të drejtë. Në Mal të Zi, Maqedoni të Veriut dhe Serbi, ajo është ngritur në nivel të një parimi të përgjithshëm⁵⁰. E drejta për t'u dëgjuar përfshin të drejtat e pjesëmarrësit në procedurë për të paraqitur ose propozuar prova në çdo fazë të procedurës, për të marrë pjesë në mënyrë aktive në procedurën e hetimit dhe për t'u njoftuar për rezultatet e procedurës dhe për t'i komentuar ato para se të merret vendimi përfundimtar⁵¹. E drejta për t'u dëgjuar nuk do të thotë domosdoshmërisht një seancë verbale para autoritetit.

Të gjitha ligjet e BP-së përmbajnë një listë jo-shteruese të arsyeve për përjashtime nga e drejta për t'u dëgjuar, por këto zakonisht pasqyrojnë arsyet e përcaktuara në kornizat ligjore të shteteve anëtare të BE-së. Përjashtimet zakonisht zbatohen në procedurat më të thjeshta, nëse vendimi mund të bazohet ekskluzivisht në të dhënat e ofruara nga aplikuesi/kërkuesi ose të dhënat nga regjistrat publikë ose nëse kërkesa e aplikuesit/kërkuesit mund të aprovohet në mënyrë të plotë. Meqenëse të gjitha LPA-të e BP-së mundësojnë që ligjet e veçanta të përcaktojnë procedura specifike ku do të aplikohen këto përjashtime,

⁴⁸ Shih nenin 41 (2).

⁴⁹ <https://rm.coe.int/16804dec56>.

⁵⁰ MNE: Neni 14; MKD: Neni 11; SRB: Neni 11

⁵¹ Shih dispozitat përkatëse që rregullojnë të drejtën për t'u dëgjuar në LPA-të e BP-së: ALB Neni 47, 78 dhe 87; XKV: Neni 87, 94 dhe 95; MNE: Neni 14 dhe 111-112; MKD: Nenet 63 dhe 67; SRB: Nenet 65 dhe 106.

respektimi i të drejtës për t'u dëgjuar varet jo vetëm nga LPA-të, por ndoshta edhe më shumë nga dispozitat e ligjeve të veçanta.

Tabela 1.4. Përjashtimet nga e drejta për tu dëgjuar

	ALB	XKV	MKD	MNE	SRB
Urgjenca, dëmi i mundshëm për interesin publik	Neni 89 (1) a	Neni 96 (1), 1.2.		Neni 113 (1), 1	
Të gjitha informacionet tashmë janë dhënë gjatë procedurës	Neni 89 (1) b	Neni 96 (1), 1.3.		Neni 106, Neni 111 (1)	Neni 104 (1), 1
Vendimi plotësisht në favor të pjesëmarrësit	Neni 89 (1) c	Neni 96 (1), 1.1.	Neni 67 (3)	Neni 113 (1), 2	Neni 104 (1), 2
Në procedurat konkurruese publike	Neni 89 (1) c				
Përcaktuar shprehimisht në ligj të veçantë	Neni 89 (1) d	Neni 96 (1), 1.4.	Neni 67 (3)	Neni 113 (1), 3	Neni 104 (1), 4

Burimi: LPA-të e administratave të Ballkanit Perëndimor.

Një e drejtë tjetër që është e domosdoshme për pjesëmarrjen aktive në procedurë dhe që plotëson të drejtën për t'u dëgjuar është e drejta për qasje/akses dhe inspektim të dosjeve të çështjes. Të gjitha LPA-të e BP-së sigurojnë qasje/akses të plotë në dosje, e në Kosovë dhe Mal të Zi, kjo e drejtë madje është ngritur në statusin e parimit themelor⁵². Pa përjashtim, çdo devijim nga këto rregulla duhet të përcaktohet me ligj. Në këtë aspekt, është e mundur të theksohen dy qasje shumë të ndryshme: qasja më e ngushtë, e rregulluar më rreptë dhe ndoshta më e sigurt që kufizon përjashtime të tilla në ligjet që rregullojnë sekretet zyrtare dhe të dhënat personale⁵³, ndërsa qasja më e përgjithshme i referohet ligjeve në përgjithësi⁵⁴, duke lejuar të paktën teorikisht mundësinë e një ligji të veçantë procedural që kufizon qasjen/aksesin në dosjet e çështjes.

E drejta për tu dëgjuar dhe për qasje/akses në dosje sipas legjislacionit të veçantë

Legjislacioni i veçantë që rregullon procedurat e zgjedhura nuk ka nevojë domosdoshmërisht të rikonfirmojë ekzistimin e të drejtës, siç përcaktohet nga të gjitha LPA-të e BP-së, por procedura që zhvillohet nuk duhet ta minojë atë. Qëllimi i analizës së mëposhtme është të përcaktojë nëse procedurat e zgjedhura, të rregulluara nga legjislacioni i veçantë, mundësojnë përdorimin efektiv të së drejtës për t'u dëgjuar, në situata kur nuk aplikohen përjashtimet e parashikuara në LPA.

Procedura e aplikimit për përfitimet sociale kualifikohet si një përjashtim i tillë, pasi që kërkesa bazohet në informacionin e siguruar nga aplikuesi/kërkuesi dhe - në shumicën e rasteve - paraqitet personalisht. Në një situatë të tillë, e drejta për t'u dëgjuar sigurohet automatikisht, të paktën për sa i përket mangësive formale të kërkesës. Nga ana tjetër, nëse nuk lëshohet ndonjë vendim zyrtar për mangësitë e mundshme, e drejta për t'u dëgjuar nuk ka peshë (shih nën-kapitullin më lartë për pasojat e mos-respektimit të kushteve për parashtrimin e kërkesës). Intervistat me zyrtarët e Qendrës për Punë Sociale në Mal të Zi mbi të drejtën për t'u dëgjuar theksuan rëndësinë e sigurimit të një interpretimi koherent të dispozitave të LPA-së nga zyrtarët që zhvillojnë procedurën. Ata aplikojnë dispozitat e LPA-së që rregullojnë procedurën e hetimit, të cilat përcaktojnë të drejtën e palës për të dhënë deklaratat mbi rezultatin e procedurës. Në të njëjtën kohë, në procedurat e bazuara në informacionet e siguruar nga pala ose të marrë nga regjistrat publikë, LPA-ja i mundëson administratës të zhvillojë procedurën pa formalitete, ku detyrimi për të dëgjuar deklaratat e një pale për rezultatin e procedurës nuk është i detyrueshëm⁵⁵. Ky aplikim i gabuar i LPA-ve e ndërlikon

⁵²ALB: Neni 45; XKV: Neni 9 (2); MNE: Nenet 16 dhe 68; MKD: Neni 42; SRB: Neni 64

⁵³ XKV: Neni 92 (5); SRB: Neni 64 (4).

⁵⁴ALB: Neni 46; MNE: Neni 16; MKD: Neni 43

⁵⁵ Shih LPA-në e Malit të Zi, neni 106.

dhe zgjat procedimin e kërkesave për përfitime sociale. Për më tepër, sipas zyrtarëve, ai është burim konfuzioni për aplikuesit/kërkuesit, të cilët nuk e kuptojnë pse duhet të rikonfirmojnë vlefshmërinë e të dhënave që ata tashmë i kanë dhënë administratës.

Procedura e lejes së ndërtimit në Shqipëri parashikon hapa që sigurojnë komunikimin me kërkuesin gjatë procedurës, të cilët mund të përdoren për garantimin e të drejtës për t'u dëgjuar (duke rritur disi edhe kohëzgjatjen e procedurës). Për shembull, nga kërkuesi/aplikuesi kërkohet të informohet për raportin e vlerësimit teknik mbi aplikimin përpara se të merret vendimi përfundimtar për aplikimin. Sipas informacionit të siguruar nga autoritetet kompetente në Kosovë, në praktikë ata e informojnë aplikuesin/kërkuesin për çdo pengesë në lëshimin e lejes së ndërtimit ose për ndonjë nevojë për korrigjime para se të lëshohet një vendim negativ. Administratat e tjera nuk duket se kanë një praktikë të qëndrueshme për ndarjen e drafteve të vendimeve negative për lejet e ndërtimit për aplikuesit, për të marrë ndonjë koment përfundimtar që mund të ndryshojë vendimin (duke shmangur kështu një procedurë të panevojshme të ankesës).

Procedura e kontrollit të TVSH-së ndryshon nga dy procedurat e tjera të zgjedhura në atë se ajo zakonisht fillohet me iniciativë të autoritetit kompetent dhe për shkak se pjesëmarrësi në procedurë mund të ketë informacion të rëndësishëm që nuk është i disponueshëm nga burimet publike, për të informuar vendimin eventual për çështjen në fjalë. Prandaj sigurimi i të drejtës efektive për t'u dëgjuar para marrjes së një vendimi nëse do të kërkohet pagesa e TVSH-së shtesë është i një rëndësie të madhe për pjesëmarrësin në procedurë. Të gjitha ligjet e veçanta parashikojnë të drejtën për të komentuar mbi raportin e kontrollit ose procesverbalin e kontrollit (megjithatë ky dokument është i përcaktuar në legjislacionin e veçantë). Përveç përshkrimit të gjendjes faktike të zbuluar gjatë kontrollit, kjo duhet të përmbajë ndryshimet në llogaritjen e detyrimeve tatimore. Sidoqoftë, afati i fundit për dorëzimin e komenteve nuk është përcaktuar qartë në legjislacionin e veçantë të Maqedonisë së Veriut (në praktikë është 8 ditë). Për më tepër, afati i dhënë nga autoritetet kompetente në Shqipëri në praktikë është dukshëm më i shkurtër se sa afati i parashikuar në legjislacionin sekondar përkatës (5 ditë, në vend se 15 ditëve kalendrike⁵⁶), duke minuar drejtpërdrejt ligjshmërinë e procedurës. Në Mal të Zi, afati për ofrimin e komenteve është më i shkurtër nga të gjitha administratat e BP-së (3 ditë nga dorëzimi i raportit). Afatet e përcaktuara në shtetet anëtare të BE-së janë zakonisht më të gjata se në Ballkanin Perëndimor - për shembull, 10 ditë në Estoni, 14 ditë në Austri dhe Poloni, 20 ditë në Slloveni dhe 30 ditë në Portugali.

Bazuar në informacionin e marrë në diskutimet në grupe të fokusit, Administrata Tatimore e Malit të Zi i jep tatimpaguesit dy mundësi për të bërë komente - 3 ditë për të komentuar mbi raportin e kontrollit (i cili përmban "shumën totale të ndryshimeve të përcaktuara në detyrimet tatimore", sipas legjislacionit të veçantë) dhe 3 deri në 8 ditë për të bërë deklaratat mbi rezultatin e procedurës së hetimit (siç kërkohet nga LPA-ja). Meqenëse të dy dokumentet duhet (ose të paktën mund) të përmbajnë të njëjtin informacion, duhet të jetë e mundur të bashkohen dy fazat për të rritur efikasitetin procedural, pa e kufizuar të drejtën e tatimpaguesit për t'u dëgjuar. Shembuj të tillë tregojnë se edhe aty ku procesi i harmonizimit në mes të ligjeve të veçanta dhe LPA-së ka përfunduar zyrtarisht, nuk janë adresuar të gjitha mospërputhjet ose mbivendosjet e mundshme në mes të akteve ligjore, dhe kjo, së bashku me një interpretim tepër formalist të dispozitave, mund të çojë në mos-efikasitete që janë të vështira si për administratën ashtu edhe për pjesëmarrësit në procedurë.

Tabela 1.5. Afatet për dorëzimin e komenteve nga tatimpaguesit në procedurat e kontrollit të TVSH-së

	Afati i fundit	Llogaritë bazuar në:
Shqipëria	15 ditë kalendrike (legjislacioni i veçantë), 5 ditë kalendrike në praktikë	Dorëzimin e konsideruar të raportit (LPA)
Kosova	5 ditë pune (legjislacioni i veçantë)	Nga dorëzimi (LPA dhe praktika)

⁵⁶ Udhëzimi Nr. 24 (2 shtator 2008) për Procedurat Tatimore në Republikën e Shqipërisë, Neni 83 (4).

Mali i Zi	3 ditë (legjislacioni i veçantë)	Dorëzimin e raporteve (legjislacioni i veçantë)
Maqedonia e Veriut	Në praktikë 8 ditë (nuk përcaktohet në legjislacion, i konfirmuar përmes mostrave)	Dorëzimin e raporteve (LPA)
Serbia	8 ditë kalendarike (legjislacioni i veçantë)	Dorëzimin e raporteve (legjislacioni i veçantë)

Burimi: Ligjet dhe legjislacioni sekondar që përcakton kushtet për procedurën e veçantë, si dhe LPA-të.

Një veçori tjetër specifike për procedurën e kontrollit të TVSH-së dhe që lidhet ngushtë me të drejtën për t'u dëgjuar është e drejta për t'u informuar për kontrollin e ardhshëm. Të gjitha ligjet e veçanta e përcaktojnë këtë të drejtë, por në Serbi⁵⁷, kjo përbën një njoftim të thjeshtë drejtpërdrejt para fillimit të kontrollit, me mundësi të kufizuara për ankesë. Në administratat e tjera, tatimpaguesit zakonisht duhet të njoftohen 10 deri në 30 ditë më herët (përjashtimisht, në Kosovë, kërkesa është të paktën 3 ditë pune më herët, sipas legjislacionit të veçantë, dhe 5 deri në 7 ditë në praktikë), varësisht nga lloji i kontrollit dhe madhësia e tatimpaguesit⁵⁸. E drejta për qasje në dosjet e çështjes përcaktohet në legjislacionin veçantë që rregullon kontrollet e TVSH-së në pothuajse të gjitha administratat e BP-së, përveç përcaktimit të mirë në LPA. Përjashtimi i vetëm ku legjislacioni i veçantë nuk e parashikon këtë të drejtë është në Kosovë, ku administrata vepron sipas dispozitave të përgjithshme të LPA-së

Zbatimi i të drejtës për tu dëgjuar

	Leja e ndërtimit	Përfitimi social	Kontrolli i TVSH-së
Shqipëria	✓	✓	
Kosova*	✓	✓	✓
Mal i Zi	✓		
Maqedonia e Veriut	✓	✓	✓
Serbia	✓	✓	✓

Shënim: Në mënyrë që të konsiderohet i zbatuar (✓), elementi i sjelljes së mirë administrative nën shqyrtim duhet të rregullohet në mënyrë adekuate në aktet ligjore në fuqi dhe të funksionojë në praktikë, vetëm me mospërputhje të vogla ose të rralla.

Burimi: SIGMA Analiza e kuadrit ligjor dhe praktikës aktuale.

⁵⁷ Ligji për Procedurat Tatimore dhe Administratën Tatimore, Neni 124 (1).

⁵⁸ Dhjetë deri në 30 ditë në Shqipëri (neni 81 (1) i Ligjit për Procedurat Tatimore); 15-30 ditë në Mal të Zi (neni 77 (1) i Ligjit për Administratën Tatimore); 2 deri në 4 javë në Maqedoninë e Veriut (Ligji për Procedurën Tatimore, Neni 92 (1)). Në Kosovë, kjo rregullohet me Udhëzimin Administrativ Nr. 15/2010 për Zbatimin e Ligjit për Administratën Tatimore dhe Procedurat, Neni 27 (2).

Gjetjet kryesore:

- Si rregull, në procedurat e analizuara administrative sigurohet e drejta për t'u dëgjuar, sipas kuptimit themelor të kësaj të drejte të përcaktuar në LPA. Në procedurat e përfitimeve sociale, dorëzimi i zakonshëm i kërkesës personalisht dhe komunikimi i drejtpërdrejtë me përfaqësuesin e administratës i mundëson kërkuarit të adresojë çdo mangësi formale të kërkesës. Në procedurën e lejes së ndërtimit në Kosovë, administrata zbaton praktikën e mirë të ndarjes së projektvendimit negativ para se të lëshohet ai, për t'i mundësuar aplikuesit/kërkuarit të adresojë shkaqet.
- Në procedurat e kontrollit të TVSH-së, Administrata Tatimore Shqiptare lejon një afat shumë më të shkurtër për paraqitjen e komenteve mbi draftin e raportit të kontrollit se sa që parashikohet në legjislacionin e veçantë. Kjo mund të dëmtojë përdorimin efektiv të së drejtës për t'u dëgjuar.
- Nga ana tjetër, Administrata Tatimore e Malit të Zi dhe Qendra e saj për Punë Sociale, duket se zbatojnë kërkesat për të drejtën për t'u dëgjuar nga legjislacioni i veçantë si dhe nga LPA-ja, gjë që ndërlikon dhe zgjat pa nevojë procedurën dhe tregon një nevojë për harmonizim qenësor të legjislacionit ose për një interpretim më pak formalist të dispozitave.

Kohëzgjatja e procedurës administrative

Kohëzgjatja e procedurës administrative siç rregullohet në LPA

Sipas Kartës së të Drejtave Themelore të BE-së, çdo person ka të drejtë që çështjet e tij ose të saj të trajtohen "brenda një kohe të arsyeshme"⁵⁹. Kufizimi i kohëzgjatjes maksimale të një procedure administrative është padyshim një nga mjetet më efikase për të siguruar përfundimin me kohë të procedurës, veçanërisht nëse kjo është sanksionuar si duhet. Për shembull, Kodi Evropian i Sjelljes së Mirë Administrative parashikon që zyrtarët duhet të sigurojnë që vendimi për çdo kërkesë ose ankesë të merret në çdo rast jo më vonë se 2 muaj nga data e pranimit [të rastit]⁶⁰. Të gjitha LPA-të e BP-së përcaktojnë kohëzgjatjen maksimale të procedurës administrative, me afate kohore që sillen nga 30 deri në 60 ditë⁶¹. Sidoqoftë, të gjitha ligjet e BP-së përfshijnë edhe mundësinë e vazhimit të kohëzgjatjes maksimale të procedurës (p.sh. edhe për 60 ditë të tjera në Shqipëri) dhe të gjitha LPA-të mundësojnë që ligjet e veçanta të përcaktojnë një afat të ndryshëm për të vendosur mbi një çështje administrative. Pajtueshmëria me parimin e "kohës së arsyeshme" mund të vlerësohet në mënyrë efektive vetëm gjatë shqyrtimit të secilit legjislacion të veçantë përkatës.

Praktika e shteteve anëtare të BE-së në përcaktimin e afatit ligjor për procedurat administrative në LPA është e ndryshme. Afatet sillen nga 1 muaj në Kroaci, Itali, Slloveni dhe Poloni, deri në 3 muaj në Portugali dhe Spanjë. Afatet në Kroaci, Itali, Poloni dhe Spanjë mund të zgjaten edhe më shumë për raste më komplekse. Sidoqoftë, vendet si Austria, Danimarka, Gjermania, Franca, Holanda dhe Estonia kanë

⁵⁹ Shih nenin 41.

⁶⁰ Shih nenin 17. Kodi është në dispozicion këtu: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/3510#/page/1>. Kodi është miratuar nga Avokati Evropian i Popullit dhe zbatohet drejtpërdrejt për institucionet dhe nëpunësit civilë të BE-së, por bazohet në praktikën gjyqësore të Gjykatës së Drejtësisë lidhur me administrimin e mirë si parim i përgjithshëm i të drejtës së BE-së, i cili është i detyrueshëm edhe për vendet anëtare.

⁶¹ ALB: Nenet 91 dhe 140; XKV: Nenet 98 dhe 135; MNE: Nenet 114 dhe 130; MKD: Nenet 93 dhe 112; SRB: Nenet 145 dhe 174.

vendosur të mos përcaktojnë një afat të përgjithshëm në mënyrë eksplicite në LPA, duke marrë parasysh që kompleksiteti i procedurave administrative ndryshon dhe një afat uniform nuk mund të jetë i nevojshëm. LPA-të e BE-së përmbajnë vetëm afate udhëzuese dhe mundësojnë që me legjislacion të veçantë të përcaktohen afatet për procedurat specifike.

Tabela 1.6. Kohëzgjatja maksimale e procedurës administrative sipas LPA-ve

	Kohëzgjatja maksimale në shkallën e parë, sipas LPA-së	Mundësia për zgjatje të afatit	Miratimi në heshtje	Mjetet juridike kundër heshtjes administrative
Shqipëria	60 ditë	Po, deri në 60 ditë	Vetëm nëse parashikohet me ligj të veçantë	Ankesa/ kontesti administrativ
Kosova	45 ditë	Po, deri në 45 ditë	Po, përveç nëse ligji i veçantë thotë ndryshe	Ankesa/ kontesti administrativ
Mali i Zi	30 ditë	Po, deri në 15 ditë	Vetëm nëse parashikohet me ligj të veçantë	Ankesa/ kontesti administrativ
Maqedonia e Veriut	30 ditë	Po, deri në 30 ditë	Jo	Ankesa/ kontesti administrativ
Serbia	60 për procedurat e përgjithshme/ 30 për procedurat të shkurtuara	Po, deri në 30 ditë nga autoriteti i shkallës së dytë	Jo	Ankesa/ kontesti administrativ

Burimi: LPA-të e administratave të Ballkanit Perëndimor.

Të gjitha LPA-të e BP-së parashikojnë mundësinë e paraqitjes së një ankese tek autoriteti i shkallës së dytë ose për të filluar një kontest administrativ në rast të heshtjes administrative (njëjtë si në rastin e një vendimi negativ). Përveç kësaj, në Shqipëri, Kosovë dhe Mal të Zi, LPA-të kanë futur konceptin e miratimit në heshtje, me anë të të cilit kërkesa e aplikuesit/kërkuesit miratohet automatikisht nëse administrata dështon të marrë vendim brenda afatit ligjor⁶². Në Shqipëri dhe Mal të Zi, ky koncept mund të zbatohet vetëm nëse ligji i veçantë që rregullon procedurën përkatëse administrative e lejon atë në mënyrë eksplicite (për shembull si në Gjermani, Poloni dhe Portugali). Në Kosovë, vlen parimi i kundërt: rregulla e miratimit në heshtje zbatohet në të gjitha procedurat administrative, përveç nëse ligji special e përcakton ndryshe. Meqenëse klauzolat e miratimit në heshtje zakonisht përdoren në procedura relativisht specifike administrative (p.sh. procedura më të drejtpërdrejta të licencimit ose regjistrimit)⁶³, futja e një koncepti të tillë si zgjidhje e paracaktuar, pa siguruar kapacitetin e duhur, mund të jetë kundër-produktive, duke zvogëluar sigurinë juridike për aplikuesit/kërkuesit dhe qytetarët në përgjithësi.

Kohëzgjatja e procedurës administrative sipas legjislacionit të veçantë dhe praktikës

Të gjitha LPA-të e BP-së përcaktojnë kohëzgjatjen maksimale të procedurës administrative, duke filluar nga 30 ditë deri në 60 ditë, me mundësi të vazhdimit të kohëzgjatjes (edhe për 15 deri në 60 ditë të tjera). Ky ndryshim i kohëzgjatjes është i gjerë dhe kompleksiteti i procedurave administrative ndryshon, prandaj qëllimi i shqyrtimit të procedurave të veçanta administrative të përzgjedhura në këtë element është i trefishtë:

1) të përcaktojë përputhjen me dispozitat mjaft të përgjithshme të LPA-së së vendit përkatës në lidhje me kohëzgjatjen maksimale të procedurës;

⁶²ALB: Neni 97; XKV: Neni 100; MNE: Neni 117

⁶³ Për shembull, shih OECD (2006), *Eliminimi i burokracisë: Strategjitë Kombëtare për Thjeshtësimin Administrativ*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/cuttingredtapenationalstrategiesforadministrativesimplification.htm>, f. 76-77.

2) ku ka të dhëna në dispozicion, të verifikojë përputhjen në mes të kohëzgjatjes së përcaktuar të procedurave dhe praktikës aktuale;

3) të krahasojë kohëzgjatjen e procedurës së veçantë administrative në administratat e BP-së me atë të vendeve të zgjedhura evropiane.

Bazuar në natyrën e procedurave të zgjedhura administrative, shqyrtimi u fokusua në lejen e ndërtimit dhe në procedurat e përfitimit social. Kohëzgjatja maksimale e procedurës së kontrollit të TVSH-së zakonisht nuk përcaktohet në akte ligjore dhe mund të varet nga faktorë të ndryshëm. Shqyrtimi identifikoi se në pothuajse të gjitha rastet, kohëzgjatja e procedurës ishte përcaktuar në ligjin e veçantë ose në aktin nënligjor dhe se ishte në përputhje me kërkesat e përgjithshme të përcaktuara në LPA. Përjashtim të vetëm bënte Maqedonia e Veriut, ku kohëzgjatja e lejuar për procedurën e përfitimit social (60 ditë) e tejkalonte kushtin e përgjithshëm të LPA-së (30 ditë). Sidoqoftë, LPA mundëson që legjislacioni i veçantë të devijojë në këtë aspekt. Megjithatë, meqenëse dy procedurat e shqyrtuara janë të ngjashme për nga natyra nga një administratë në tjetrën, ndryshimet në kohëzgjatjen ligjore janë të rëndësishme - për lejet e ndërtimit, nga 5 ditë në Serbi në 60 ditë në Shqipëri; dhe për përfitime sociale, nga 15 ditë në Mal të Zi në 60 ditë në Maqedoninë e Veriut. Është me rëndësi të theksohet se në Mal të Zi⁶⁴ - për shkak të specifikave të procedurës - afati ligjor për procedurën e lejes së ndërtimit të cekur këtu e mbulon vetëm procesin, i cili përfundon me një akt administrativ (miratimi i planit konceptual). Për më tepër, nga aplikuesi kërkohet të marrë aprovimin e planit përfundimtar nga ofruesi i licencuar i shërbimit.

Në Maqedoninë e Veriut, nuk përcaktohet asnjë afat i përgjithshëm për procedurën e lejes së ndërtimit, por zbatohen afatet specifike për faza individuale të procedurës. Meqë në këto faza janë të përfshira autoritete të ndryshme, kjo qasje e thekson përgjegjësinë individuale të autoritetit që e vonon atë. Përveç kësaj, kohëzgjatja e përgjithshme e procedurës së lejes së ndërtimit në Maqedoninë e Veriut varet edhe nga aplikuesi, i cili ka 15 ditë kohë për të paguar tarifën për lejen pasi autoriteti kompetent të ketë shqyrtuar aplikimin dhe të marrë mendimin pozitiv nga organet e tjera përkatëse. Afatet ligjore për procedurat e lejes së ndërtimit në vendet e përzgjedhura anëtare të BE-së sillen nga 1 muaj (p.sh., Austri, Estoni, Portugali) deri në 2 muaj (Irlandë, Slloveni) ose 65 ditë (Poloni). Në disa vende (p.sh. në Austri, Slloveni), afatet mund të shtyhen për procedura më komplekse.

Tabela 1.7. Afatet ligjore për përfundimin e një procedure

	Leja e ndërtimit	Përfitimi social	Standardi i LPA-së
Shqipëria	60 ditë	1 muaj	60 ditë
Kosovë	30 ditë	45 ditë	45 ditë
Mal i Zi	15 ditë (nuk përfshin tërë procesin)	15 ditë ose 30 ditë (është e nevojshme procedura e hulumtimit), përfshirë dorëzimin; mund të vazhdohet për 15 ditë të tjera sipas LPA-së,	30 ditë
Maqedonia e Veriut	5+5+2+5 = 17 ditë, duke përjashtuar kohën e lejuar për pagesën e tarifës	60 ditë	30 ditë
Serbia	5 ditë	30 ditë	30/60 ditë

Burimi: Ligjet dhe legjislacioni sekondar që përcaktojnë kushtet për procedurat e veçanta, si dhe LPA-të.

Nuk kishte në dispozicion të dhëna gjithëpërfshirëse për kohëzgjatjen të procedurave përkatëse në praktikë në kohën e përgatitjes së këtij dokumenti. Sidoqoftë, sipas informacionit të dhënë nga autoritetet në Kosovë, kohëzgjatja mesatare e procedurës për lejen e ndërtimit ishte 91 ditë në vitin 2019 (trefishi i afatit ligjor) dhe 45 ditë në Maqedoninë e Veriut (që po ashtu e tejkalon kohëzgjatjen e përgjithshme ligjore për të gjithë hapat së bashku, edhe nëse përfshihet koha e lejuar për pagesën e tarifës nga kërkuesi). Mostra e vendimeve në kërkesat për leje ndërtimi nga qyteti i Shkupit e konfirmojë këtë, pasi asnjë nga

⁶⁴ Ligji për Planifikimin Hapësinor dhe Ndërtimin e Strukturave, Neni 87 (6); Ligji për Mbrojtjen Sociale dhe të Fëmijëve, Neni 82.

katër kërkesat e përfshira në mostër nuk ishte zgjidhur brenda afatit ligjor (kohëzgjatja e procedurës sillej nga 2 deri në 5 muaj). Në Serbi, kohëzgjatja mesatare për të lëshuar një leje ndërtimi është 9.8 ditë, sipas informacionit të dhënë nga autoritetet. Kjo është dukshëm më e shkurtër se në pjesën tjetër të rajonit, por më e gjatë se sa përcaktohet në legjislacionin e veçantë. Në diskutimet në fokus grupe, autoritetet shqiptare që shqyrtojnë kërkesat për leje për ndërtime më komplekse, ku vendos një organ kolegjal, po ashtu treguan vështirësi në respektimin e afatit ligjor prej 60 ditësh. Megjithatë, ka shembuj pozitivë, si në rastin e aprovimit të planit konceptual në procedurën për leje të ndërtimit në Mal të Zi (ku sipas mostrave të shqyrtuara respektohet afati ligjor prej 15 ditësh).

Aplikimet për përfitime sociale në Serbi shqyrtohen zakonisht "brenda pak muajsh", sipas përgjigjeve nga autoritetet, megjithëse afati ligjor është 30 ditë. Afati ligjor për përfundimin e procedurës së përfitimit social, sipas ligjit të veçantë në Mal të Zi, përfshin kohën e nevojshme për të marrë vendimin. Në intervista, zyrtarët përgjegjës treguan për vështirësi në respektimin e afateve (pjesërisht për shkak të detyrimit për të përfshirë kohën për marrjen e vendimit).

Sipas kuadrit ligjor (LPA-së dhe ligjeve të veçanta) në Shqipëri⁶⁵ dhe Kosovë⁶⁶, të gjitha kërkesat për leje ndërtimi të shtëpive familjare që nuk janë zgjidhur brenda afatit ligjor do të konsiderohen të miratuara në heshtje. Zyrtarët nga komuna e Prishtinës konfirmuan se rregulla e miratimit në heshtje ka dalë problematike në procedurën e lejes së ndërtimit, për shkak të vonesave të konsiderueshme në trajtimin e kërkesave. Një numër në rritje i aplikuesve kanë informuar komunën për qëllimin e tyre për të filluar ndërtimin pa marrë lejen përkatëse të ndërtimit (pasi që aplikimi konsiderohet i miratuar në heshtje). Në Shqipëri, rregulla e miratimit në heshtje nuk zbatohet për lejet më komplekse të ndërtimit. Mali i Zi, ku rregulla e miratimit në heshtje zbatohet vetëm nëse parashikohet në mënyrë specifike në legjislacionin e veçantë, e ka futur në zbatim atë vetëm për procedura më pak komplekse (p.sh. regjistrimi i organizatave të biznesit, OJQ-ve).

Zbatimi i të drejtës për t'u trajtuar çështjet brenda një kohe të arsyeshme

	Leja e ndërtimit	Përfitimi social	Kontrolli i TVSH-së
Shqipëria		✓	Nuk aplikohet
Kosova*		✓	Nuk aplikohet
Mal i Zi	✓		Nuk aplikohet
Maqedonia e Veriut		✓	Nuk aplikohet
Serbia			Nuk aplikohet

Shënim: Në mënyrë që të konsiderohet i zbatuar (✓), elementi i sjelljes së mirë administrative nën shqyrtim duhet të rregullohet në mënyrë adekuate në aktet ligjore në fuqi dhe të funksionojë në praktikë, vetëm me mospërputhje të vogla ose të rralla. Elementi i analizuar nuk është "i zbatueshëm" nëse ai element nuk është i rëndësishëm ose nuk mund të zbatohet në procedurën e caktuar.

Burimi: SIGMA Analiza e kuadrit ligjor dhe praktikës aktuale.

⁶⁵ Ligji 107/2014 për Planifikimin dhe Zhvillimin e Territorit, Neni 27 (3).

⁶⁶ Ligji 04/L-110 për Ndërtimin, Neni 4 (1,6).

Gjetjet kryesore:

- Afatet për përfundimin e të gjitha procedurave të shqyrtuara përputhen me kërkesat e përgjithshme të LPA-ve, me përjashtim të procedurës së përfitimit social në Maqedoninë e Veriut (ku LPA lejon që me ligj të veçantë të bëhet shmangie nga afatet).
- Kohëzgjatja ligjore e procedurës së njëjtë në administratat e ndryshme të BP-së ndryshon shumë (deri në 12 herë në procedurat e lejes së ndërtimit dhe deri në 4 herë në procedurat e përfitimit social).
- Nuk ka në dispozicion të dhëna gjithëpërfshirëse për kohëzgjatjen e të gjitha procedurave, gjë që e bën të pamundur monitorimin e këtij elementi vendimtar të efektivitetit të procedurës dhe futjen e masave të duhura në rastet e vonesave sistemike. Ekzistojnë disa indikacione se autoritetet në mënyrë të vazhdueshme nuk janë gjendje të respektojnë afatet ligjore.
- Rregulla e miratimit në heshtje është përfshirë në procedurat e lejeve të ndërtimit në Kosovë dhe për disa leje ndërtimi në Shqipëri (siç lejohet në LPA-të përkatëse dhe në ligjet e veçanta). Për shkak të vonesave në miratimin e akteve përkatëse administrative, zbatimi i kësaj rregulle mund të çojë në ndërtimin e ndërtesave që nuk plotësojnë kërkesat e përcaktuara.

Kërkesat në lidhje me përmbajtjen e akteve administrative

Kërkesat në lidhje me përmbajtjen e akteve administrative siç rregullohen në LPA

Elementet kryesore të detyrueshme të aktit administrativ, sipas Nenit 41 të Kartës së të Drejtave Themelore, Kodit Evropian të Sjelljes së Mirë Administrative, Rezolutës (77) 31 të Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës dhe *Parimeve të Administratës Publike* përfshijnë:

- bazën/ arsyet e vendimit, përfshirë faktet përkatëse dhe bazën ligjore (arsyetimin);
- sugjerimin e mundësive të ankimit, përfshirë organet përkatëse dhe afatet kohore.

Të gjitha LPA-të përkatëse jo vetëm që e përcaktojnë arsyetimin si pjesë të detyrueshme të një akti, por edhe e specifikojnë përbërjen e tij. E njëjta gjë vlen edhe për informimin e qytetarëve për të drejtën e tyre të ankesës⁶⁷. Ligjet lejojnë që arsyetimi të eliminohet plotësisht ose pjesërisht në raste specifike, p.sh. në rastet kur kërkesa e aplikuesit/kërkuesit miratohet plotësisht dhe nuk ka asnjë palë me interes të kundërt⁶⁸. LPA i Shqipërisë jep baza të tjera për mos përfshirjen e arsyetimit, përfshirë edhe në aktet administrative kolektive ose nëse "organi nxjerr një akt administrativ duke ndjekur praktikën që ndiqet për zgjidhjen e çështjeve objektivisht të njëjta". Kodi Evropian i Sjelljes së Mirë Administrative gjithashtu lejon mos përfshirjen e arsyetimit dhe që thjesht të dërgohet përgjigja standarde, nëse një numër i madh personash preken nga vendime të ngjashme dhe nuk është e mundur të komunikohen në hollësi arsyet e vendimit. Sidoqoftë, zyrtari më pas duhet t'i jap një qytetari që shprehimisht e kërkon atë një arsyetim individual. LPA-të e Shqipërisë, Kosovës dhe Malit të Zi lejojnë që ligjet e veçanta të parashikojnë raste të tjera kur arsyetimi nuk është përfshirë, por sipas LPA-së së Malit të Zi, raste të tilla duhet të kenë qëllim vetëm mbrojtjen e interesit publik (LPA-të e Shqipërisë dhe të Kosovës nuk përmbajnë kufizime të tilla). Shkurt, të gjitha LPA-të e BP-së përcaktojnë këto kërkesa kryesore për përmbajtjen e akteve administrative:

⁶⁷ALB: Nenet 99-100; XKV: Nenet 47-48; MNE: Neni 22; MKD: Neni 88; SRB: Neni 141

⁶⁸ALB: Neni 101(1), b; XKV: Neni 49 (1,2); MNE: Neni 23 (1-2) (jo përjashtim i plotë, por "arsyetim i shkurtër"); MKD: Neni 90; SRB: Neni 142.

- 1) pjesa hyrëse, e cila duhet t'i referohet bazës ligjore të aktit administrativ;
- 2) arsyetimi prapa vendimit dhe vetë vendimi; dhe
- 3) përshkrimi i mundësive për ankesë (përfshirë organin kompetent, afatin e ankimit; dhe kur është e nevojshme, sqarime mbi efektin pezullues të ankimit ose mungesën e tij).

Kërkesat në lidhje me përmbajtjen e akteve administrative, sipas legjislacionit të veçantë dhe praktikës

Qëllimi i shqyrtimit të kërkesave në lidhje me përmbajtjen e akteve administrative është të verifikohet përafrimi e legjislacionit të veçantë të zgjedhur dhe - kur është e mundur - disa akteve të zgjedhura administrative me kërkesat më universale të LPA-ve. Shqyrtimi e tregon qartë se në Mal të Zi, Maqedoni të Veriut dhe Serbi, ligjet e veçanta si rregull nuk rregullojnë kërkesat që kanë të bëjnë me përmbajtjen e akteve administrative, por përkundrazi bazohen në dispozitat e përgjithshme të LPA-ve. Përrjashtimi i vetëm janë ligjet që rregullojnë procedurat tatimore, përfshirë kontrollin e TVSH-së, të cilat zakonisht përcaktojnë kërkesa që pasqyrojnë ato nga LPA-të. Në Kosovë e veçanërisht në Shqipëri (administrata me përvojën më të shkurtër të LPA-së), ligjet e veçanta përmbajnë dispozita që rregullojnë përmbajtjen e akteve administrative. Zakonisht, këto kërkesa janë në përputhje me kërkesat përkatëse të LPA-së, por ka raste të dukshme të mos-harmonizimit. Në procedurat e lejes së ndërtimit⁶⁹ dhe të përfitimit social⁷⁰ në Shqipëri, aktet administrative nuk kërkohet që të specifikojnë mundësitë për ankesë. Referimi në bazën ligjore nuk kërkohet në lejet e ndërtimit të Shqipërisë, njëjtë si në vendimet në Shqipëri⁷¹ dhe Kosovë⁷² për kontrollet e TVSH-së. Përveç kësaj, vendimet për kontrollet e TVSH-së në Kosovë duhet të përfshijnë vetëm “një shpjegim të shkurtër të vlerësimit”, e jo një arsyetim të plotë të vendimit që zakonisht është bazë e kërkesës për të paguar tatim shtesë.

Në praktikë, herë pas here edhe kur një kërkesë specifike që lidhet me përmbajtjen nuk përcaktohet shprehimisht në legjislacionin e veçantë, ajo prapëseprapë respektohet në praktikë (p.sh. vendimet e kontrollit të TVSH-së në Shqipëri dhe Maqedoni të Veriut përfshijnë referencën në bazën ligjore). Si rregull i përgjithshëm, praktika është në përputhje me kërkesat e përcaktuara (qoftë me LPA-në ose legjislacionin e veçantë). Përrjashtimet e vetme përfshijnë vendimin e kontrollit të TVSH-së në Shqipëri, i cili nuk ofron të gjitha informacionet e kërkuara mbi mundësitë e ankesës. Për më tepër, disa nga vendimet e marra si mostër në Kosovë për përfitimet sociale u referohen afateve të ankesës ndryshe nga ato të parashikuara në legjislacionin e veçantë (por që do të harmonizohen me afatet më të gjata të ankesës në LPA). Mospërputhjet e tilla në formulimin e akteve administrative mund të krijojnë konfuzion dhe në mënyrë efektive mund të çojnë në humbjen e të drejtës së ankesës, nëse pjesëmarrësit vendosin të zbatojnë afatin më të gjatë të ankimit, por autoriteti i ankesës zbaton afatin më të shkurtër të përcaktuar në legjislacionin e veçantë. Mospërputhjet e tjera në mes të kërkesave dhe praktikës përfshijnë mungesën e shpjegimeve në lidhje me efektin pezullues të ankesës në procedura, kur këto do të jenë të rëndësishme (p.sh., në procedurat e lejes së ndërtimit në Kosovë dhe Maqedoni të Veriut. Shihni gjithashtu nën-kapitullin e mëposhtëm mbi “Pranueshmërinë e ankesave ndaj vendimeve procedurale dhe pasojat e ankesës”).

Konstatimi - se praktika zakonisht përputhet me rregullat e përcaktuara - thekson nevojën për rregulla të qarta mbi përmbajtjen e akteve administrative që përputhen me standardet evropiane. Këto rregulla mund të përcaktohen në LPA dhe nuk duhet domosdoshmërisht të përsëriten ose të pasqyrohen në legjislacionin e veçantë. Përputhshmëria me kërkesat nuk varet nga ajo se cili akt ligjor i përcakton kërkesat - LPA-ja

⁶⁹ Vendim i Këshillit të Ministrave Nr. 408, datë 13 maj 2015, “Për miratimin e rregullores së zhvillimit të territorit”.

⁷⁰ Vendim i Këshillit të Ministrave Nr. 597, të datës 4 shtator 2019.

⁷¹ Ligji 9920, datë 19 maj 2008, “Për procedurat tatimore në Republikën e Shqipërisë”, neni 69.

⁷² Ligji për Administratën Tatimore dhe Procedurat, Neni 22 (2).

apo legjislacioni i veçantë. Sidoqoftë, është me rëndësi që legjislacioni i veçantë të mos parashikojë kërkesa që dallojnë nga këto kërkesa kryesore universale të LPA-ve (në lidhje me përfshirjen e bazës ligjore, arsyetimin dhe mundësitë e ankesës).

Tabela 1.8. Përputhshmëria e legjislacionit të veçantë dhe mostrave me kërkesat e LPA-së

Administrata	Procedura	Referenca në bazën ligjore	Arsyetime	Mundësitë e ankimit
Shqipëria	Leja e ndërtimit	Nuk kërkohet, përfshirë në mostër	Kërkohet për vendime negative, përfshira në mostër	Nuk kërkohet, përfshin referencën në LPA
	Përfitimi social	Kërkohet dhe përfshihet në mostër	Kërkohet dhe përfshihet në shembull	Nuk kërkohet, nuk përfshihet në mostër
	Kontrolli i TVSH-së	Nuk kërkohet, por është përfshirë në mostër	Kërkohet dhe është përfshirë në mostër	Kërkohet, por organi i ankimit nuk është përfshirë në mostër
Kosova	Leja e ndërtimit	Kërkohet dhe është përfshirë në mostër	Kërkohet dhe është përfshirë në mostër	Kërkohet dhe është përfshirë në mostër
	Përfitimi social	Nuk rregullohet, është përfshirë në mostër	Nuk rregullohet, është përfshirë në mostër	Kërkohet, por disa mostra specifikojnë afate të ndryshme të ankesës nga ato të parashikuara në legjislacionin e veçantë
	Kontrolli i TVSH-së	Nuk kërkohet, përfshirë në mostrën e vendimit nga organi i ankesës	Kërkohet vetëm "një shpjegim i shkurtër i vlerësimit", është përfshirë në mostrën e vendimit nga organi i ankesës	Kërkohet, është përfshirë në mostrën e vendimit nga organi i ankesës
Mali i Zi	Leja e ndërtimit	Nuk rregullohet, është përfshirë në mostër	Nuk rregullohet, është përfshirë në mostër	Nuk rregullohet, është përfshirë në mostër
	Përfitimi social	Nuk rregullohet, është përfshirë në mostër	Nuk rregullohet, është përfshirë në mostër	Nuk rregullohet, është përfshirë në mostër
	Kontrolli i TVSH-së	Kërkohet, është përfshirë në mostër	Kërkohet, është përfshirë në mostër	Kërkohet, është përfshirë në mostër
Maqedonia e Veriut	Leja e ndërtimit	Nuk rregullohet, është përfshirë në mostër	Nuk rregullohet, është përfshirë në mostër	Nuk rregullohet, është përfshirë në mostër
	Përfitimi social	Nuk rregullohet, është përfshirë në mostër	Nuk rregullohet, është përfshirë në mostër	Nuk rregullohet, është përfshirë në mostër
	Kontrolli i TVSH-së	Nuk kërkohet, por është përfshirë në mostër	Kërkohet dhe është përfshirë në mostër	Kërkohet dhe është përfshirë në mostër
Serbia	Leja e ndërtimit	Nuk rregullohet, është përfshirë në mostër	Nuk rregullohet, është përfshirë në mostër	Nuk rregullohet, është përfshirë në mostër
	Përfitimi social	Nuk rregullohet, është përfshirë në mostër	Nuk rregullohet, është përfshirë në mostër	Nuk rregullohet, është përfshirë në mostër
	Kontrolli i TVSH-së	Kërkohet, është përfshirë në mostër	Kërkohet, është përfshirë në mostër	Kërkohet, është përfshirë në mostër

Shënim: "Nuk kërkohet" do të thotë që legjislacioni i veçantë nuk e përmban këtë kërkesë specifike (derisa mund të përcaktohen kërkesat/kushtet e tjera); "nuk rregullohet" do të thotë që legjislacioni i veçantë nuk përfshin ndonjë kërkesë për përmbajtjen e aktit administrativ, që zakonisht nënkupton se zbatohen kërkesat e LPA-së (dhe të gjitha LPA-të i përcaktojnë kërkesat e mësipërme).

Burimi: Ligjet dhe legjislacioni sekondar që përcaktojnë kërkesat për procedura të veçanta, si dhe LPA-të, mostrat e akteve administrative.

Mangësitë kryesore të përmbajtjes së akteve administrative të përmendura në diskutimet në fokus grupe me zyrtarët e Ballkanit Perëndimor dhe përfaqësuesit e organeve të ankesës, si dhe gjyqtarët, përfshijnë vërtetimin e dobët të gjendjes faktike dhe mungesën e shpjegimit se pse aplikohen dispozitat ligjore të referuara për rrethanat e caktuara. Mangësi të tilla nuk tregojnë probleme në LPA ose në legjislacionin e veçantë, por mund të adresohen përmes ndërtimit sistematik dhe të fokusuar të kapaciteteve.

Një tregues tjetër i rëndësisë së LPA-së në kuadrin ligjor të një administrate, dhe vetëdijes së përgjithshme për zbatueshmërinë e tij për të gjitha procedurat administrative është nëse aktet administrative i referohen LPA -së si pjesë e bazës përkatëse ligjore. Në bazë të mostrave të analizuara, kështu është gjendja në

shumicën e administratave dhe procedurave. Përjashtimet e vetme, të cilat nuk i referohen LPA-së, përfshijnë mostrat nga të tri procedurat në Shqipëri dhe Maqedoni të Veriut.

Zbatimi i elementeve të detyrueshme të aktit administrativ

	Leja e ndërtimit	Përfitimi social	Kontrolli i TVSH-së
Shqipëria	✓		
Kosova*	✓		✓
Mali i Zi	✓	✓	✓
Maqedonia e Veriut	✓	✓	✓
Serbia	✓	✓	✓

Shënim: Në mënyrë që të konsiderohet i zbatuar (✓), elementi i sjelljes së mirë administrative nën shqyrtim duhet të rregullohet në mënyrë adekuate në aktet ligjore në fuqi dhe të funksionojë në praktikë, vetëm me mospërputhje të vogla ose të rralla.

Burimi: SIGMA Analiza e kuadrit ligjor dhe praktikës aktuale.

Gjetjet kryesore:

- Legjislacioni i veçantë në Mal të Zi, Maqedoni të Veriut dhe Serbi ose nuk e rregullon përmbajtjen e akteve administrative dhe bazohet në kërkesat e LPA-së ose e rregullon çështjen në mënyrë të harmonizuar me LPA-në.
- Legjislacioni i veçantë i Kosovës dhe Shqipërisë zakonisht përcakton kërkesat, por që nuk janë në përputhje të plotë me LPA-në (në Shqipëri, aktet administrative për përfitimet sociale dhe lejet e ndërtimit nuk kërkohet të përmbajnë informacion mbi mundësitë e ankesës, dhe në Kosovë, akti administrativ i kontrollit të TVSH-së) mund të mos përfshijë bazën ligjore).
- Në praktikë, aktet administrative të analizuara zakonisht përmbajnë komponentët kryesorë, siç kërkohet nga LPA-të ose legjislacioni i veçantë. Përjashtimet e vetme përfshijnë aktet administrative të përfitimeve sociale dhe për TVSH-në në Shqipëri (të cilat pjesërisht ose në tërësi nuk i përmendin mundësitë e ankesës) dhe aktin administrativ të përfitimeve sociale në Kosovë (ku përshkruhen afate të ndryshme të ankesës nga ato të legjislacionit të veçantë).
- Mangësitë kryesore në përmbajtjen e akteve administrative sipas organeve të ankesës dhe gjyqtarëve përfshijnë vërtetimin e dobët të gjendjes faktike dhe lidhjen e saj me dispozitat përkatëse të kuadrit ligjor.

Delegimi i vendimmarrjes brenda autoriteteve administrative

Delegimi i vendimmarrjes siç rregullohet në LPA

Delegimi i vendimmarrjes zakonisht nuk përcaktohet në mënyrë eksplicite ndër parimet kryesore të sjelljes së mirë administrative në kodet dhe kartat përkatëse evropiane. Ai ka të bëjë me funksionimin e brendshëm të administratës dhe jo drejtpërdrejt me të drejtat e qytetarëve. Koncepti prapa delegimit të vendimmarrjes është se nuk duhet të jetë gjithmonë udhëheqësi i institucionit përgjegjës që i merr (d.m.th, që i nënshkruan) vendimet në procedurat individuale administrative. Në vend të tij, mund të jetë zyrtari që ka zhvilluar procedurën ose ndonjë epror i menjëhershëm (p.sh. një shef i departamentit/drejtorisë). Prandaj niveli i duhur i delegimit të përgjegjësisë dhe vendimmarrjes shoqërohet me një nivel më të lartë të

efikasitetit dhe efektivitetit në një organizatë⁷³. Kështu, delegimi i autoritetit në nivelin e duhur mund të kontribuojë në funksionimin efikas dhe efektiv të administratës në trajtimin e çështjeve administrative. Promovimi i delegimit të vendimmarrjes po ashtu është radhitur si një nga qëllimet ose rrisitë e LPA-ve të reja⁷⁴, që arsyeton një shqyrtim të zbatimit të këtij koncepti, si pjesë e analizës krahasuese mbi zbatimin e LPA-ve.

Për të lejuar një organizim efikas dhe fleksibil të punës, pothuajse të gjitha LPA-të mundësojnë delegimin e autoritetit vendimmarrës në nivelin e duhur në institucionin përgjegjës. Në Maqedoninë e Veriut, kjo madje është ngritur në nivel të parimit të përgjithshëm⁷⁵. Si i vetmi përjashtim, LPA-ja e Shqipërisë lejon që me akte të brendshme të bëhet delegimi më tej i autoritetit për të zhvilluar procedurën, ndërsa autoriteti për të marrë vendime dhe për të nënshkruar akte administrative mund të burojë vetëm nga ligjet ose aktet nënligjore.⁷⁶Në administratat e tjera, zyrtari i autorizuar për të marrë vendime mund të caktohet me aktet e organizimit të brendshëm të një autoriteti ose nga udhëheqësi i këtij autoriteti⁷⁷. Aktet e organizimit të brendshëm duket se janë instrumenti i preferuar për delegim, krahasuar me vendimet *ad hoc* nga udhëheqësi i autoritetit, duke mundësuar që qasja në delegimin e autoritetit të trajtohet në mënyrë sistematike, në vend se të trajtohet me vendime individuale. Në aktet e organizimit të brendshëm, delegimi i autoritetit gjithmonë do të lidhet me një pozicion specifik, e jo me një person. Në fund, vendimet *ad hoc* mund të revokohen më lehtë, p.sh., në rastet kur zyrtari përgjegjës nuk ndjek udhëzimet nga lart, të cilat në mënyrë efektive mund t'ia humbin kuptimin qëllimin të delegimit. Vendimet *ad hoc* për delegimin e vendimmarrjes mund të mos jenë gjithmonë në dispozicion të publikut, që sipas LPA-ve në Shqipëri, Kosovë dhe Serbi, është kërkesë kryesore⁷⁸.

Delegimi i vendimmarrjes sipas legjislacionit të veçantë dhe praktikës

Pavarësisht miratimit të LPA-ve, të cilat në shumicën e administratave të Ballkanit Perëndimor parashikojnë delegimin e vendimmarrjes nga titullari i institucionit tek zyrtarë të tjerë në atë institucion, në praktikë delegimi i vendimmarrjes ende është përjashtim, e jo normë. Vetëm në procedurat e lejes së ndërtimit në Kosovë⁷⁹, Mal të Zi dhe Serbi, në vendimet e kontrollit të TVSH-së në Mal të Zi, si dhe në procedurat e përfitimeve sociale në Maqedoninë e Veriut, kreu i institucionit përgjegjës (i komunës, qendrës rajonale të shërbimit social/ qendrës së punësimit, zyrës tatimore rajonale) është liruar nga nënshkrimi i akteve individuale administrative. Në të gjitha procedurat e tjera, titullari i institucionit ende nënshkruan vendimin, edhe nëse - që është krejtësisht logjike - procedura është kryer nga një zyrtar tjetër.

⁷³ Klaas, K., L. Marcinkowski dhe M. Lazarević (2018), "Përgjegjësia drejtuese në Ballkanin Perëndimor: Një analizë krahasuese e pengesave dhe mundësive me të cilat përballen drejtuesit e lartë në realizimin e objektivave të politikave", *Dokumentet e SIGMA-s*, Nr. 58, Botimet e OECD-së, Paris, <https://doi.org/10.1787/88be2112-sen>, f. 34

⁷⁴ Sipas memorandumeve shpjeguese për ligjet e Malit të Zi dhe Maqedonisë së Veriut.

⁷⁵ Neni 13.

⁷⁶ Neni 43 (3) dhe (4).

⁷⁷ XKV: Nenet 26-27; MNE: Neni 46; MKD: Neni 24; SRB: Neni 39

⁷⁸ ALB: Neni 43 (2); XKV: Neni 26 (2); SRB: Neni 39 (4).

⁷⁹ Derisa fakti i delegimit të vendimmarrjes në vetvete është një shembull pozitiv, akti që fuqizon Drejtorinë e Urbanizmit për të miratuar lejet e ndërtimit në Prishtinë nuk bëhet publik, siç kërkohet me LPA-në e Kosovës.

Tabela 1.9. Delegimi i autoritetit vendimmarrës në procedurat e zgjedhura administrative

	Leja e ndërtimit	Përfitimi social	Kontrolli i TVSH-së
Shqipëria	Nuk është deleguar, vendos kryetari i bashkisë/komunës	Nuk është deleguar, vendos drejtori rajonal i Shërbimit Social Shtetëror	Nuk është deleguar, vendos drejtori i Drejtorisë Tatimore Rajonale
Kosova	Është deleguar, vendos shefi i Drejtorisë së Urbanizmit në Prishtinë	Nuk është deleguar, vendos drejtuesi i Qendrës për Punë Sociale	Nuk është deleguar, vendos drejtori i Drejtorisë Tatimore Rajonale
Mali i Zi	Është deleguar, vendos arkitekti i qytetit të Podgoricës	Nuk është deleguar, vendos drejtori i Qendrës së Punës Sociale	Është deleguar, vendos inspektori tatimor, personi i autorizuar për të kryer procedurën,
Maqedonia e Veriut	Nuk është deleguar, vendos kryetari i bashkisë/komunës	Është deleguar, vendos zyrtari i mandatuar nga drejtori i Qendrës së Mirëqenies Sociale	Nuk është deleguar, vendos shefi i Drejtorisë Tatimore Rajonale
Serbia	Është deleguar, vendos shefi i Departamentit për Ndërtim dhe Çështje Komunale	Nuk është deleguar, vendos shefi i Qendrës për Punë Sociale	Nuk është deleguar, vendos Drejtori i Zyrës Tatimore Rajonale

Burimi: Ligjet dhe legjislacioni sekondar që përcakton kërkesat për procedura të veçanta, si dhe mostra e akteve administrative.

Sfidat në zbatimin e konceptit të delegimit të vendimmarrjes janë përmendur në raportet vjetore për zbatimin e LPA-së në Mal të Zi⁸⁰. Promovimi i përgjegjësive drejtuese është një nga objektivat e Strategjisë për Reformën e Administratës Publike të Malit të Zi, por sipas raportit më të fundit mbi zbatimin e strategjisë, përqindja e ministrive që zyrtarisht ua delegojnë përgjegjësitë dhe autoritetin e vendimmarrjes drejtuesve të njëjësive organizative në vitin 2019 ka qenë 12%, krahasuar me 22% në vitin 2016 (para hyrjes në fuqi të LPA-së)⁸¹. Gjendja është përqendëruar edhe në Shqipëri, sipas *Raportit të Monitorimit të SIGMA-s të vitit 2019*⁸². Një nga arsytet për delegimin e kufizuar të vendimmarrjes të përmendura në diskutimet e fokus grupeve në Malin e Zi i referohej mosharmonizimit të legjislacionit që rregullon këtë fushë, kryesisht me Ligjin për Parandalimin e Korrupsionit. Sipas nenit 102 të këtij ligji, udhëheqësi i autoritetit mund të gjobet deri në 2000 euro për shkelje të shumta, përfshirë situatat kur një zyrtar vartës merr një vendim për interesa private, dhe shefi i autoritetit nuk arrin ta shfuqizojë atë. Në rrethana të tilla, është më e sigurt dhe potencialisht më pak e kushtueshme për kreun e autoritetit që të mbajë fuqinë vendimmarrëse.

⁸⁰ Shih f. 36 të raportit të vitit 2019, që mund të merret këtu:

https://mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=407476&rType=2&file=Izvestaj%20o%20postupanju%20u%20upravnim%20stavima%20za%20period%20od%2001.01.2019-31.12.2019_MC.doc.

⁸¹ Shih f. 24 të raportit: <https://srju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=408836&rType=2>.

⁸² Shih f. 28 të raportit: <http://sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2019-Albania.pdf>. Vlera për nën-treguesin "Delegimi i autoritetit vendimmarrës brenda ministrive" ka rënë nga 1/4 në vitin 2017 në 0/4 në vitin 2019.

Zbatimi i delegimit të vendimmarrjes

	Leja e ndërtimit	Përfitimi social	Kontrolli i TVSH-së
Shqipëria			
Kosova*	✓		
Mali i Zi	✓		✓
Maqedonia e Veriut		✓	
Serbia	✓		

Shënim: Në mënyrë që të konsiderohet i zbatuar (✓), elementi i sjelljes së mirë administrative nën shqyrtim duhet të rregullohet në mënyrë adekuate në aktet ligjore në fuqi dhe të funksionojë në praktikë, vetëm me mospërputhje të vogla ose të rralla.

Burimi: SIGMA Analiza e kuadrit ligjor dhe praktikës aktuale.

Gjetjet kryesore:

- Pavarësisht theksit në delegimin e autoritetit vendimmarrës në pothuajse të gjitha LPA-të e BP-së, ai është zbatuar vetëm në procedurat e lejes së ndërtimit në Kosovë, Mal të Zi dhe Serbi, në procedurën e kontrollit të TVSH-së në Mal të Zi dhe në procedurat e përfitimeve sociale në Maqedoninë e Veriut.
- Në të gjitha procedurat e tjera, drejtuesi i autoritetit përgjegjës zyrtarisht merr vendimet (d.m.th, nënshkruan aktin administrativ), edhe nëse e gjithë procedura është kryer nga një zyrtar tjetër.
- Sfidat në zbatimin e delegimit të vendimmarrjes në nivelin ministror në përgjithësi, përfshirë edhe në procedurat e tjera administrative, vërehen edhe nga burimet e tjera, p.sh, në raportet mbi zbatimin e Strategjive të Reformës së Administratës Publike.

Balanca në mes të sigurisë juridike dhe ligjshmërisë

Balanca në mes të sigurisë juridike dhe ligjshmërisë siç rregullohet në LPA

Sipas Parimeve të Administratës Publike, rregullat procedurale që rregullojnë ndryshimin, pezullimin dhe shfuqizimin e një akti administrativ duhet të garantojnë një balancë të drejtë në mes të interesit publik dhe pritshmërisë legjitime të personit. Historikisht, e drejta administrative në të gjitha vendet e BP-së ka favorizuar ligjshmërinë dhe mbrojtjen e interesit publik mbi sigurinë juridike të palëve në procedurë. Kjo u ka dhënë organeve administrative mundësi të shumta për të ndryshuar, revokuar ose anuluar vendimet e miratuara më parë, pavarësisht nga vullneti i palëve, përfundimi i vendimit dhe në disa raste, madje edhe pavarësisht ligjshmërisë së tyre. Prandaj, mundësitë e tepërta të papërcaktuara siç duhet rreth ndërhyrjes sipas detyrës zyrtare ("mjetet e jashtëzakonshme juridike" në traditën juridike të Jugosllavisë), që kufizojnë sigurinë juridike, u pranuan si një problem i rëndësishëm i LPA-ve të mëparshme të rajonit⁸³.

Korrigjimi i kësaj gjendjeje ka qenë fokusi i LPA-ve të reja, dhe është shënuar një lloj përmirësimi. Pothuajse në të gjitha LPA-të, instrumentet përkatëse ligjore nuk klasifikohen më si "mjete juridike" dhe janë dukshëm

⁸³ Për një analizë të hollësishme dhe rekomandime, shih: *Mjetet Juridike në Procedurat Administrative në Ballkanin Perëndimor*, ReSPA (Shkolla Rajonale e Administratës Publike), Danilovgrad, Republika e Malit të Zi, 2016, f. 111-132.

më pak në numër⁸⁴. Në të gjitha juridiksionet e analizuara, ndërhyrjet sipas detyrës zyrtare në aktet administrative ekzistuese përmbillen në formën e një vendimi të rregullt administrativ. Prandaj, ato janë subjekt i mjeteve juridike, ashtu si të gjitha vendimet e tjera të nxjerra nga organi përkatës, qoftë në ankesë apo në një kontest administrativ (në rastet e organeve të shkallës së dytë). Në Maqedoninë e Veriut dhe Serbi, kjo madje përcaktohet në një dispozitë të qartë ligjore. Meqenëse e drejta për ankesë dhe e drejta për shqyrtim gjyqësor janë përcaktuar në të gjitha juridiksionet, mbrojtja ligjore ndaj ndërhyrjeve sipas detyrës zyrtare mund të konsiderohet adekuate. Shumica e ligjeve të shqyrtuara⁸⁵ dallojnë në arsyet për anulimin dhe shfuqizimin e vendimeve të ligjshme, si dhe të paligjshme, megjithëse përdorin nomenklaturë dhe sistematikë të ndryshme.

Si rregull, arsyet për anulimin ose shfuqizimin e një vendimi administrativ të **ligjshëm** sipas detyrës zyrtare janë shumë të kufizuara, për shembull, në rastet kur pala nuk e ka përmbushur detyrimin e saj, për të eliminuar një dëm serioz ndaj jetës apo sigurisë publike ose me kërkesë të një pale. Për shembull, LPA-ja e Serbisë kufizon arsyet e anulimit ose shfuqizimit ose në rrethana të jashtëzakonshme (p.sh. për të shmangur kërcënime serioze dhe të menjëhershme për jetën, shëndetin dhe sigurinë publike, rendin dhe qetësinë publike) ose me vullnetin e palëve⁸⁶. Devijimi i vetëm i madh nga ky trend mund të gjendet në LPA-në e Kosovës, i cili lejon shfuqizimin e një vendimi të ligjshëm “për shkak të ndryshimit të situatës apo rrethanave faktike ose ligjore, ose për shkak të arsyeve tjera të parapara me ligj”⁸⁷. Kjo zgjidhje jo vetëm që nuk është në përputhje me konceptin përfundimtar, por është edhe krejtësisht e hapur, duke lënë hapësirë potenciale për zgjerimin e arsyeve në ligjet e tjera. Ligjet parashikojnë kthimin e pagesave dhe kontributeve, përfshirë kompensimin e dëmeve, në rast të shfuqizimit ose anulimit të një akti të ligjshëm administrativ. Kufizimi i opsioneve për rihapjen sipas detyrës zyrtare të vendimeve ligjore ishte gjithashtu një nga qëllimet specifike të ligjeve të reja.

Arsyet për anulimin e një akti administrativ të **paligjshëm** janë më të gjera, veçanërisht në Shqipëri dhe Kosovë, duke përfshirë çfarëdo mangësie të procedurës dhe formës. Ligjet përkatëse theksojnë se autoriteti administrativ ka diskrecion për të vendosur nëse do të anulohet ose shfuqizoj një veprim të paligjshëm (d.m.th. nuk është me automatizëm), por nuk ofron shumë udhëzime për administratën se si të ushtrojë diskrecionin në çështje të tilla (p.sh. që vetëm mangësitë në procedurë dhe formë që kanë ndikuar dukshëm në vendim duhet të çojnë në anulim⁸⁸). LPA-ja e Maqedonisë së Veriut nuk bën dallimin midis shfuqizimit të një akti të ligjshëm dhe atij të paligjshëm, por në të njëjtën kohë, është më kufizuesi dhe metodologjikisht konsekuent i të gjitha ligjeve nën shqyrtim në përcaktimin e arseve për të.

Të gjitha juridiksionet mbajnë konceptin e aktit administrativ “**absolutisht të pavlefshëm**”, që të kujton konceptin gjerman *Nichtigkeit* (megjithëse nën emra të ndryshëm), që do të thotë se akti është i mbushur me mangësi të mëdha ligjore sa që në parim do të duhej të konsiderohet se nuk ekziston⁸⁹. Sidoqoftë, duke devijuar nga koncepti fillestar i kufizuar rreptë dhe i definuar qartë, shumica e ligjeve⁹⁰ përfshijnë ose arsye të përcaktuara gjerësisht ose arsye të shumta që akti administrativ të jetë i pavlefshëm, duke zbehur natyrën absolute të këtij institucioni, ndoshta në një përpjekje për të kompensuar për gamën e “mjeteve të

⁸⁴ Përrjashtim bëjnë Kosova dhe Maqedonia e Veriut, ku rihapja e procedurës ende konsiderohet të jetë një mjet i jashtëzakonshëm juridik. XKV: neni 124 (4); MKD: neni 104 (2).

⁸⁵ ALB: nenet 109, 113; XKV: nenet 52-57; MNE: neni 140; SRB: nenet 183-184. MKD nuk bën dallimin midis shfuqizimit/anulimit të akteve të ligjshme dhe të paligjshme: nenet 122-124.

⁸⁶ MKD: neni 122-123; SRB: neni 184.

⁸⁷ neni 57/1.

⁸⁸ Shih Ligjin Gjerman të Procedurës Administrative (*Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG*), Neni 46.

⁸⁹ ALB: neni 108; XKVS: neni 54; MNE neni 139; MKD: neni 124; SRB: neni 183.

⁹⁰ Përveç MKD: neni 124.

jashtëzakonshme juridike” të mëparshme. Megjithëse shumica e ligjeve përcaktojnë që lista e arsyeve të jetë shteruese, LPA-ja e Shqipërisë lejon ligjet e tjera të shtojnë arsye shtesë. Afatet për anulim ose shfuqizim të një vendimi ndryshojnë shumë, pjesërisht në varësi të natyrës së mangësisë ligjore që e ka shkaktuar ndërhyrjen. Periudha sillet nga 30 ditë deri në një kohë të pacaktuar në rastin e akteve “absolutisht të pavlefshme”.

Në përgjithësi, LPA-të e reja kanë prezantuar një qasje më kufizuese sesa paraardhësit e tyre rreth rihapjes, anulimit dhe shfuqizimit të akteve administrative sipas detyrës zyrtare. Megjithatë, meqenëse ligjet në të njëjtën kohë kanë zgjeruar në mënyrë të konsiderueshme arsyet e pavlefshmërisë dhe kanë lënë mundësinë për ligje të veçanta për të rregulluar më tej bazat dhe procedurën për rihapje ose për pavlefshmëri⁹¹, ndikimi i reformave mund të analizohet vetëm në nivelin e legjislacionit dhe procedurave të veçanta.

Balanca në mes të sigurisë juridike dhe ligjshmërisë sipas legjislacionit të veçantë

Të tri procedurat administrative nën shqyrtim janë paksa të ndryshme për nga natyra kur identifikojnë balancën e duhur midis ligjshmërisë dhe sigurisë juridike, si dhe sa i përket nevojës për të rihapur procedurat. Në procedurën e lejes së ndërtimit dhe procedurën e kontrollit të TVSH-së, gjendja faktike zakonisht nuk duhet të ndryshojë dukshëm me kalimin e kohës, për të arsyetuar rihapjet e shpeshta të procedurave administrative (përveç nëse administrata nuk ishte në dijeni të disa fakteve të çështjes në kohën e marrjes së vendimit). Kur një kërkuesi/aplikuesi i është dhënë një leje ndërtimi, pritshmëria legjitime e aplikuesit/kërkuesit është që ajo të mos shfuqizohet (nëse aplikuesi nuk arrin të përmbushë disa detyrime të njohura). Përndryshe, kostot e shoqëruara me një pasiguri të tillë do të parandalojnë investitorët dhe do të pengojnë rritjen ekonomike. Megjithatë, arsyet për dhënien e përfitimeve sociale mund të ndryshojnë shpesh (p.sh. gjendja ekonomike e aplikuesit mund të përmirësohet ose ata mund të gjejnë një punë), gjë që mund të çojë në një nevojë legjitime për të rishikuar një vendim të mëparshëm.

Në përgjithësi, legjislacioni që rregullon procedurat e veçanta administrative, si dhe praktikën, pasqyrojnë veçorinë e këtyre faktorëve. Përgjigjet e autoriteteve treguan se rihapja e procedurave të mbyllura administrative ndodh më shpesh në procedurat e përfitimeve sociale, për shkak të ndryshimeve në gjendjen faktike. Ligji i Serbisë për Mbrojtjen Sociale⁹² shkon edhe më tej, ku organit të shkallës së dytë i është dhënë një e drejtë e gjerë e “shqyrtimit” (duke lejuar anulimin ose shfuqizimin e vendimit), e cila nuk rrjedh nga LPA-ja dhe duket se është e formuluar në mënyrë të paqartë (d.m.th. nuk lidhet me ndryshimet në gjendjen faktike). Gjatë hartimit të kësaj analize nuk është ofruar asnjë informacion për praktikën aktuale. Në procedurat e tjera, arsyet për rihapje janë të kufizuara. Për shembull, vendimet në procedurën e kontrollit të TVSH-së në Maqedoninë e Veriut mund të ndryshohen ose shfuqizohen vetëm kur ndodhin të pesë kushtet e formuluar në mënyrë të qartë (përfshirë pëlqimin e tatimpaguesit)⁹³. Ligjet e veçanta gjithashtu nuk e kufizojnë mbrojtjen ligjore kundër vendimeve të marra si rezultat i rihapjes së procedurave - të gjitha vendimet e tilla i nënshtrohen ankesës administrative dhe/ose shqyrtimit gjyqësor.

Sipas informacioneve nga Administrata Tatimore e Malit të Zi, dispozitat e LPA-së të ri kanë krijuar një pengesë për kryerjen e punës së tyre, pasi që rihapja e procedurës tani është e mundur vetëm me kërkesë të palës. Në të njëjtën kohë, mund të dalin prova të reja që kërkojnë një rivlerësim të detyrimeve tatimore të vendosura më parë, gjë që duket të jetë e pamundur sipas LPA-së së re. Sidoqoftë, nëse është e qartë sipas provave të reja që tatimpaguesi ka harruar të ofrojë informacione të caktuara me çka ka çorientuar administratën, duhet të jetë e mundur të anulohet një akt i tillë administrativ si i paligjshëm sipas nenit 140 të LPA-së. Fakti që çështje të tilla lindin në diskutime pas më shumë se tri viteve nga hyrja në fuqi e LPA-

⁹¹ ALB: neni 108 (1) ç 113 (1); XKV: neni 53 (1); SRB: neni 184 (1) 3.

⁹² Ligji për Mbrojtjen Sociale, neni 104.

⁹³ Ligji për Procedurat Tatimore, neni 82 (2).

së tregon se ngritja e kapaciteteve shtesë dhe diskutimet në tryeza të rrumbullakëta janë të nevojshme, me përfshirjen e autorëve të LPA-së dhe autoriteteve që zbatojnë procedurat administrative.

Zbatimi i kërkesës për t'iu shmangur opsioneve të tepërta për rihapjen e një procedure

	Leje ndërtimi	Përfitime Sociale	Kontrolli i TVSH-së
Shqipëria	✓	✓	✓
Kosova*	✓	✓	✓
Mali të Zi	✓	✓	✓
Maqedonia e Veriut	✓	✓	✓
Serbia	✓		✓

Shënim: Në mënyrë që të konsiderohet i zbatueshëm (✓), elementi i sjelljes së mirë administrative nën shqyrtim duhet të rregullohet në mënyrë të përshtatshme në aktet ligjore në fuqi dhe të jetë funksional në praktikë, me vetëm disa mospërputhje të vogla ose të rralla.

Burimi: SIGMA Analiza e kuadrit ligjor dhe praktikës aktuale.

Gjetjet Kryesore

- Opsionet për rihapjen e procedurave të mbyllura administrative në mostrat e procedurave të shqyrtuara zakonisht janë të harmonizuara me ato të parapara në LPA.
- Vetëm në procedurën e përfitimeve sociale të Serbisë, autoriteti i shkallës së dytë ka të drejta të gjera për të rishikuar vendimin e shkallës së parë pas kontrolleve që mund të kryhen sipas detyrës zyrtare, dhe arsyet për fillimin e kontrollit nuk janë të rregulluara.
- Sidoqoftë, në të gjitha procedurat, aktet administrative të nxjerra si rezultat i rihapjes i nënshtrohen të njëjtës mbrojtje ligjore si çdo akt tjetër administrativ.

Funksionimi i procesit të ankesës

E drejta për ankesë - qoftë tek një autoritet më i lartë administrativ ose në gjyqësor - është një parakusht i rëndësishëm për çdo procedurë administrative efektive⁹⁴. Rëndësia e qasjes së shpejtë në procedurat e ankesës dhe zgjidhja e shpejtë e tyre për të siguruar integritetin administrativ dhe promovimin e rritjes së biznesit është theksuar nga Rekomandimi i OECD për Politika dhe Qeverisje Rregullative⁹⁵. Të gjitha LPA-të parashikojnë të drejtën e ankesës tek një autoritet më i lartë administrativ⁹⁶. Efektiviteti i të drejtës për ankesë varet nga elemente të shumta të kuadrit ligjor, si dhe nga praktika aktuale. Si pjesë e analizës janë shqyrtuar këta elemente: 1) afati i fundit për parashtrimin e ankesës dhe parimet për llogaritjen e saj; 2) pranueshmëria e ankesës kundër vendimeve procedurale dhe pasojat e ankesës; 3) ndikimi i gabimeve procedurale në procedurën e ankesës; 4) mandati i autoritetit të shkallës së dytë; dhe 5) kohëzgjatja maksimale e procedurës së ankesës.

⁹⁴ Rekomandimi i KE (2007)7, neni 22.

⁹⁵ OECD (2012), *Rekomandimi i Këshillit për Politika dhe Qeverisje Rregullative*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>.

⁹⁶ ALB: neni 130; XKV: neni 125; MNE: neni 119; MKD: neni 105; SRB: neni 151.

Afati i fundit për paraqitjen e ankesës dhe parimet për llogaritjen e tij, siç rregullohen në LPA

Një nga parakushtet për ushtrimin e të drejtës efektive për ankesë është se duhet të lejohet kohë e mjaftueshme për të parashtruar ankesën, pasi marrësi i aktit administrativ të ketë mësuar përmbajtjen e saj. Të gjitha LPA-të e BP-së përcaktojnë kohën e njoftimit formal si pikënisjen e llogaritjes së afatit për parashtrimin e ankesës si kohën e njoftimit formal.⁹⁷ Afati në Shqipëri dhe Kosovë (ku edhe afatet për administratën që të përfundoj procedurën janë pak më të gjata) është 30 ditë nga njoftimi, me 15 ditë në Mal të Zi, Maqedoni të Veriut dhe Serbi. LPA-të në tri administratat e fundit lejojnë që ligjet e veçanta të përshkruajnë afate të ndryshme, por - në kombinim me parimin e përgjithshëm se ligjet e veçanta nuk duhet të zvogëlojnë nivelin e mbrojtjes së palëve dhe siç përcaktohet shprehimisht në ligjin e Maqedonisë së Veriut - ato nuk duhet të jenë më të shkurtra se ato në LPA-në përkatëse. Afatet e ankesës në BP janë kryesisht në përputhje me afatet në shtetet anëtare të BE-së - afati i fundit për paraqitjen e ankesës administrative është 2 javë në Danimarkë dhe Poloni, 15 ditë në Portugali, 30 ditë në Estoni dhe 6 javë në Holandë.

Se sa është adekuat afati i ankesës varet edhe nga fakti se si përcaktohet fakti dhe momenti i saktë i njoftimit për aktin administrativ. Të gjitha LPA-të përmbajnë përshkrime gjithëpërfshirëse të mundësive të ndryshme për njoftimin e palëve në procedurë dhe për dorëzimin e dokumenteve tek ata, përfshirë dorëzimin personal, dorëzimin nëpërmjet palës së tretë (p.sh. të afërmit), nëpërmjet postës (postë e regjistruar dhe standarde), njoftimit publik dhe nëpërmjet mjeteve elektronike⁹⁸. Ligjet përcaktojnë kushtet e përgjithshme në lidhje me afatet kohore gjatë të cilave dokumentet mund të dorëzohen personalisht (p.sh. ditëve të punës, jo gjatë natës) dhe kur mund të konsiderohet se janë njoftuar palët e interesuara në rast se dorëzimi personal nuk është i mundur. Në Shqipëri dhe Kosovë, ligjet madje duket se rregullojnë së tepërmi disa aspekte, duke përcaktuar rregulla për mënyrën e përcaktimit të momentit kur dokumentet e dërguara me postë të regjistruar duhet të konsiderohen të dorëzuara (ndërsa përdorimi i postës së regjistruar duhet të mundësojë përcaktimin e kohës së vërtetë të dorëzimit pa rregulla shtesë ose interpretime). LPA-të e Malit të Zi dhe Serbisë kërkojnë shprehimisht që dorëzimi personal në rast të një afati që nuk zgjatet (p.sh. afati i ankesës) varet nga koha e saktë e dorëzimit⁹⁹. Kjo duhet të nënkuptojë se, si rregull, aktet administrative përfundimtare dorëzohen personalisht ose me postë të regjistruar. Të gjitha LPA-të mundësojnë që pjesëmarrësi të kontestojë faktin ose kohën e dorëzimit të përcaktuar fillimisht nga administrata.

Afati i fundit për paraqitjen e ankesës, dhe llogaritja e tij sipas legjisllacionit të veçantë

Sipas LPA-ve të BP-së, ligjet e veçanta mund të caktojnë afate të ndryshme për parashtrimin e ankesave (nga ato që janë përcaktuar në LPA), por ato nuk duhet të zvogëlojnë nivelin e mbrojtjes për palët, domethënë, afatet e tyre nuk duhet të jenë më të shkurtra.

⁹⁷ ALB: neni 132 (1); XKV: neni 127; MNE: neni 121 (4); MKD: neni 106 (1); SRB: neni 153 (1).

⁹⁸ ALB: neni 155-163; XKV: neni 108-123; MNE: neni 70-87; MKDV: neni 69-86; SRB: neni 66-78.

⁹⁹ MNE: neni 84 (1); SRB: neni 75 (1).

Tabela 1.10. Afatet për parashtrimin e ankesës në procedurat të veçanta të përzgjedhura

Administrata	Leje ndërtimi	Përfitime Sociale	Kontrolli i TVSH-së
Shqipëria	Nuk rregullohet, zbatohet afati 30 ditor nga LPA	20 ditë kundrejt 30 ditë në LPA	30 ditë (njëjtë si në LPA)
Kosova	30 ditë (referencë nga LPA)	5 ditë kundrejt 30 ditë në LPA	30 ditë (njëjtë si në LPA)
Mali të Zi	Nuk rregullohet, zbatohet afati 15 ditor nga LPA	Nuk rregullohet, zbatohet afati 15 ditor nga LPA	Nuk rregullohet, zbatohet afati 15 ditor nga LPA
Maqedonia e Veriut	15 ditë (njëjtë si në LPA)	15 ditë (njëjtë si në LPA)	Asnjë ankesë ndaj administratës, 30 ditë për të paraqitur ankesë në gjykatë
Serbia	8 ditë kundrejt 15 ditësh në LPA	Nuk rregullohet, zbatohet afati 15 ditor nga LPA	15 ditë (njëjtë si në LPA)

Burimi: Ligjet dhe aktet nënligjore që përcaktojnë kërkesat për procedurat e veçanta.

Siç mund të shihet, legjislacioni i veçantë zakonisht përcakton afate të njëjta kohore sikurse LPA-të për të paraqitur ankesë, ose në mënyrë alternative, nuk e rregullon këtë çështje, në këtë rast zbatohen dispozitat e LPA-së. Megjithatë, ekzistojnë tri përjashtime domethënëse që përcaktojnë afate më të shkurtra anekse sesa ato të përcaktuara në LPA: procedurat e përfitimeve sociale në Shqipëri¹⁰⁰ dhe Kosovë¹⁰¹ dhe procedura e lejes së ndërtimit në Serbi¹⁰². Në të tri rastet, ekzistenca e një të drejte efektive për ankesë - siç parashikohet në LPA – vihet në dyshim nga legjislacioni i veçantë dhe praktika. Procedura e përfitimit social në Kosovë kërkon një vëmendje shtesë, pasi legjislacioni përkatës i veçantë parashikon një procedurë të detyrueshme anekse me dy faza në kuadër të administratës, dhe pala ka vetëm 5 ditë për të paraqitur kërkesën e parë për ankesë tek udhëheqësi i Skemës së Ndhmës Sociale (krahasuar me afatin e ankesës prej 30 ditësh në LPA). Pas këtij shqyrtimi, aplikuesi mund të paraqesë një ankesë pranë Komisionit të Ankesave në Ministrinë e Punës dhe Mirëqenies Sociale, brenda 15 ditësh nga marrja e vendimit për ankesën e parë. Megjithatë, nëse kërkesa për ankesë të shkallës së parë nuk paraqitet brenda 5 ditësh, pala nuk mund t'i drejtohet organit të shkallës së dytë të ankesës në administratë dhe akti administrativ bëhet përfundimtar. Një procedurë e ngjashme anekse dy-hapësh zbatohet në procedurën e përfitimit social në Shqipëri, por afatet e ankesës janë pak më të gjata (20 ditë, e cila është prapë më e shkurtër se afati i ankesës në LPA). Përveç kësaj, disa vendime mostër të procedurës së përfitimeve sociale të Kosovës gjithashtu i referohen një afati të ankesës prej 30 ditësh për ankesë në shkallën e parë, por jo në mënyrë të vazhdueshme (disa ende përfshijnë afatin prej 5 ditësh). Prandaj, praktika është jokonsistente dhe nuk përputhet me legjislacionin e veçantë apo me LPA-në.

Afatet për ankesë do të llogariten nga data në të cilën aplikuesi njoftohet për vendimin ose nga data në të cilën vendimi i është dorëzuar pjesëmarrësit në procedurë. Edhe në procedurat e kontrollit të TVSH-së në Shqipëri¹⁰³ dhe Kosovë¹⁰⁴, ku legjislacioni i veçantë është disi i paqartë për llojin e metodës së paraqitjes apo pikën kur fillon llogaritja e afatit (data e vendimit apo koha e parashikuar e dorëzimit), në praktikë, afatet llogariten pas dorëzimit konkret, e cila zakonisht bëhet personalisht ose me postë të regjistruar, sipas përgjigjeve nga autoritetet.

¹⁰⁰ Ligji 57/2019 për Ndhmën Sociale, neni 29.

¹⁰¹ Ligji për Skemën e Ndhmës Sociale (i ndryshuar me Ligjin Nr.04/L-096 për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit për Skemën e Ndhmës Sociale), neni 11.

¹⁰² Rregullore mbi Procedurën për Zbatimin Elektronik të Procedurës së Integruar, neni 22 (1).

¹⁰³ Ligji për Procedurat Tatimore, neni 106 (3).

¹⁰⁴ Udhëzim Administrativ për Zbatimin e Ligjit për Administratën Tatimore dhe Procedurat, neni 44 (6).

Zbatimi i së drejtës për të pasur kohë të mjaftueshme për të paraqitur ankesën

	Leje ndërtimi	Përfitime sociale	Kontrolli i TVSH-së
Shqipëria	✓		✓
Kosova*	✓		✓
Mali të Zi	✓	✓	✓
Maqedonia të Veriut	✓	✓	Nuk zbatohet
Serbia		✓	✓

Shënim: Në mënyrë që të konsiderohet i zbatueshëm (✓), elementi i sjelljes së mirë administrative nën shqyrtim duhet të rregullohet në mënyrë të përshtatshme në aktet ligjore në fuqi dhe të jetë funksional në praktikë, me vetëm disa mospërputhje të vogla ose të rralla. Elementi i analizuar "nuk zbatohet" nëse, në procedurën përkatëse, elementi nuk është i rëndësishëm ose nuk mund të zbatohet.

Burimi: SIGMA Analiza e kuadrit ligjor dhe praktikës aktuale.

Gjetjet kryesore

- Afatet për parashtrimin e ankesës në procedurat e shqyrtuara zakonisht përputhen me LPA-të përkatëse
- Sidoqoftë, afatet e ankesës të përcaktuara në legjislacionin e veçantë për procedurat e përfitimeve sociale në Shqipëri dhe Kosovë, si dhe për procedurën e lejes së ndërtimit në Serbi, janë më të shkurtra se në LPA, gjë që mund të shkelë të drejtën efektive të ankesës dhe nuk mund të arsyetohet me natyrën specifike e këtyre procedurave.
- Afatet për ankesë llogariten nga momenti i dorëzimit të aktit administrativ.

Pranueshmëria e ankesave ndaj vendimeve procedurale dhe pasojat e ankesës siç rregullohet në LPA

Të gjitha LPA-të mundësojnë parashtrimin e ankesave ndaj akteve administrative që prekin të drejtat dhe interesat e ankuesit (*locus standi*, me kusht që të ekzistojë e drejta për paraqitjen e ankesës), si dhe kundër mosveprimit të administratës (heshtjes administrative)¹⁰⁵. Si një risi, ankesat në formën e kundërshtimeve mund të paraqiten ndaj veprimeve të administratës (të mos ngatërrohen me akte procedurale, shih më poshtë). Arsyet e ankesës shënohen shprehimisht vetëm në LPA-në e Serbisë dhe nuk janë kufizuese¹⁰⁶. Kjo vlen edhe për arsyet e shpalljes së një ankesë si të papranueshme. Këto përfshijnë mungesën e *locus standi* dhe mosrespektimin e afateve të ankesës, por në Shqipëri dhe Kosovë, këto arsye mund të zgjerohen më tej me ligje të veçanta¹⁰⁷.

Historikisht, LPA-të e BP-së kanë lejuar ankesa ndaj vendimeve procedurale administrative që janë marrë gjatë një procedure administrative para nxjerrjes së një akti administrativ përfundimtar. Ankesat e shumta procedurale shpesh kanë qenë shkak i vonësve në procedurën administrative, pa përmirësuar në mënyrë të konsiderueshme mbrojtjen e palëve të përfshira. Në mënyrë që të thjeshtësohet dhe zvogëlohet kohëzgjatja e procedurave administrative¹⁰⁸, LPA-të e reja janë shumë më kufizuese në këtë drejtim. Si

¹⁰⁵ ALB: neni 128 (3); XKV: neni 125 (1); MNE: neni 119 (1); MKD: neni 104 (1); SRB: neni 151 (3).

¹⁰⁶ neni 158.

¹⁰⁷ ALB: neni 135; XKVS: neni 129 (1); MNE: neni 125 (1); MKDV: neni 107 (3); SRB: neni 162.

¹⁰⁸ Objektivi i përmendur në komentet shpjeguese të LPA-së së Maqedonisë së Veriut.

rregull, të gjitha LPA-të lejojnë ankesa vetëm ndaj akteve përfundimtare administrative ose vendimeve administrative "materiale". Megjithatë, në Shqipëri dhe Kosovë, LPA-të parashikojnë shprehimisht që ligjet e veçanta mund të lejojnë ankesa edhe kundër vendimeve procedurale, duke kufizuar ndjeshëm ndikimin e mundshëm të ligjit të përgjithshëm.¹⁰⁹ LPA-ja e Serbisë përmban një numër arsyesh për parashtrimin e ankesës kundër vendimeve procedurale; në një masë të kufizuar, përjashtime të tilla ekzistojnë edhe në ligjin e Maqedonisë së Veriut¹¹⁰. Në këtë drejtim, LPA-të nuk janë plotësisht në përputhje me objektivin e përgjithshëm për moslejimin e ankesave kundër vendimeve procedurale.

Në të gjitha LPA-të, ankesa në përgjithësi ka efekt pezullues, megjithëse legjislacioni i veçantë natyrisht mund ta rregullojë këtë ndryshe. Efekti i përgjithshëm pezullues i ankesës gjithashtu do të thotë se aktet administrative zakonisht nuk mund të zbatohen derisa të kalojë afati i ankesës.

Sipas LPA-ve në Shqipëri dhe Kosovë, ankesat mund të parashtrohen tek autoritetit që ka marrë vendimin fillestar (autoriteti kompetent, autoriteti i shkallës së parë) edhe tek organi i tij epror (autoriteti i shkallës së dytë). Në Mal të Zi dhe Serbi, ankesat duhet të paraqiten tek autoriteti i shkallës së parë, si rregull, dhe në Maqedoninë e Veriut tek autoriteti i shkallës së dytë. Në të gjitha administratat, autoriteti i shkallës së parë e kryen shqyrtimin fillestar, madje edhe mund të pranojë ankesën dhe të ndryshojë vendimin e tij fillestar (i cili në mënyrë efektive do të përfundonte procedurën e ankesës). Koncepti i parashtrimit të ankesës drejtpërdrejt tek autoriteti i shkallës së dytë u fut në Maqedoninë e Veriut nga LPA-ja aktuale për të adresuar situatat kur autoritetet e shkallës së parë dështojnë të përcjellin një ankesë tek shkalla e dytë në kohën e duhur. Megjithatë, informacioni i marrë në diskutimet e fokus grupeve sugjeron se kjo risi nuk e ka zgjidhur plotësisht problemin. Aktualisht, autoriteti i ankesës pranon ankesën, por meqenëse autoritetet e shkallës së parë vonojnë të përcjellin dosjet përkatëse pas shqyrtimit fillestar, nuk është e mundur të fillohet me shqyrtimin e ankesës dhe të merret një vendim brenda afatit ligjor.

Pranueshmëria e ankesave ndaj vendimeve procedurale dhe pasojat e ankesës sipas legjislacionit të veçantë

Legjislacioni i veçantë dhe praktika aktuale në procedurat e përzgjedhura në përgjithësi janë në përputhje me qëndrimin e LPA-ve për të kufizuar mundësitë e ankesave ndaj çështjeve procedurale. Në Serbi, në LPA dhe në procedurën e kontrollit të TVSH-së mund të identifikohen mospërputhje të vogla terminologjike. LPA-ja e Serbisë nuk lejon në mënyrë të qartë ankesë kundër vendimeve procedurale të njohura si "konkluzione"¹¹¹, por Ligji për Procedurat Tatimore dhe Administratën Tatimore ofron mundësinë e ankesës ndaj akteve të caktuara administrative të quajtura "konkluzione". Megjithatë, pas shqyrtimit të mëtejshëm, bëhet e qartë se këto akte administrative janë në realitet të natyrës materiale, për shkak të pasojave për palën (p.sh. një konkluzion për të mos filluar një procedurë tatimore, ose një konkluzion për të refuzuar një ankesë¹¹²).

Të gjitha LPA-të e BP-së përcaktojnë që në përgjithësi, një ankesë pezullon efektin e aktit administrativ, por ligjet e veçanta mund ta përcaktojnë këtë ndryshe, nëse është e nevojshme. Një përjashtim i tillë në BP (si edhe kudo tjetër) është procedura e kontrollit të TVSH-së, ku ankesa nuk ka efekt pezullues. Kjo është logjike, në mënyrë që të shmangen situatat në të cilat tatimpaguesi mund të zgjasë afatin kohor për pagesën e detyrimit tatimor duke parashtruar një ankesë ose kundërshtim në gjykatë. Në procedurat e tjera administrative, efekti pezullues i ankesës në përgjithësi ndihmon për të mbrojtur të drejtat e palëve të interesuara, të cilat mund të merren parasysht (me pasoja potencialisht të pakthyeshme) në qoftë se akti

¹⁰⁹ ALB: neni 130 (2); XKV: neni 125 (2).

¹¹⁰ shih SRB: LPA neni 65 (3); MKD: LPA neni 53 (2).

¹¹¹ neni 146 (3).

¹¹² Ligji për Procedurën Tatimore dhe Administratën Tatimore, neni 33 (3) dhe neni 144 (2).

administrativ zbatohet ndërsa kontestohet ligjshmëria e tij. Sipas legjislacionit të veçantë të BP-së, në procedurat e lejes së ndërtimit, parashtrimi i ankesës zakonisht pezullon zbatimin e aktit administrativ. Për shembull, në qoftë se një fqinj parashtron një ankesë kundër një leje ndërtimi të lëshuar, ndërtimi nuk mund të vazhdojë përpara se të zgjidhet mosmarrëveshja dhe akti të bëhet përfundimtar. Sidoqoftë, në Kosovë, sipas legjislacionit të veçantë, ankesa si rregull nuk ka efekt pezullues, por autoriteti mund të vendosë të pezullojë efektin në varësi të secilit rast veç e veç¹¹³. Kjo mund të çojë në situata ku ndërtohen ndërtesa të paligjshme që më vonë duhet të shkatërrohen (potencialisht me kosto shtesë për autoritetet publike dhe palët e tjera të interesit).

Një veçori e legjislacionit të veçantë të Maqedonisë së Veriut që rregullon procedurën e lejes së ndërtimit lejon që ankesat kundër një leje të lëshuar të kenë efekt pezullues, ndërsa lejon investitorët që me rrezik mbi vete të vazhdojnë ndërtimin. Ligji shprehimisht thotë që nëse investitori nuk vazhdon dhe ankesa provohet e pasuksesshme, investitori mund të kërkojë dëmshpërbim nga ankuesi për fitimin e humbur.¹¹⁴ Arsyeya për një rregull të tillë nuk dihet, por kjo qasje mund të pengojë ankuesit e palëve të treta, duke pasur parasysh potencialin për kosto të madhe, duke zvogëluar kështu mundësitë efektive për ushtrimin e të drejtës së tyre të ankesës.

Zbatimi i qasjes për të shmangur ankesat e tepërta ndaj vendimeve procedurale

	Leje ndërtimi	Përfitime sociale	Kontrolli i TVSH-së
Shqipëria	✓	✓	✓
Kosova*	✓	✓	✓
Mali i Zi	✓	✓	✓
Maqedonia e Veriut	✓	✓	Nuk zbatohet
Serbia	✓	✓	✓

Shënim: Në mënyrë që të konsiderohet i zbatueshëm (✓), elementi i sjelljes së mirë administrative nën shqyrtim duhet të rregullohet në mënyrë të përshtatshme në aktet ligjore në fuqi dhe të jetë funksional në praktikë, me vetëm disa mospërputhje të vogla ose të rralla. Elementi i analizuar "nuk zbatohet" nëse, në procedurën përkatëse, elementi nuk është i rëndësishëm ose nuk mund të zbatohet.

Burimi: SIGMA Analiza e kuadrit ligjor dhe praktikës aktuale.

¹¹³ Ligji për ndërtim, neni 9 (2).

¹¹⁴ Ligji për ndërtim, nenet 65a (2) dhe (3).

Gjetjet kryesore

- Legjislacioni i veçantë është i harmonizuar me LPA-të përkatëse, në atë se ankesat lejohen vetëm ndaj akteve administrative përfundimtare ose vendimeve që kanë pasoja materiale për pjesëmarrësit.
- LPA-të e BP-së në përgjithësi lejojnë që ankesat të shkaktojnë një efekt pezullues në procedurat administrative, por ligjet e veçanta mund të lejojnë përjashtime, kur ato janë të nevojshme për shkak të natyrës së procedurës (p.sh. procedura e kontrollit të TVSH-së).
- Megjithatë, në Kosovë, edhe në procedurën për lëshimin e lejes së ndërtimit, si rregull ankesat nuk kanë një efekt pezullues, e cila mund të çojë në ndërtimin e ndërtesave që më vonë shpallen të paligjshme dhe të cilat mund të ulin efektivitetin e ankesës. Përveç kësaj, dispozitat e legjislacionit të veçantë në Maqedoninë e Veriut, të cilat lejojnë një investitor të kërkojë kompensim nga një ankues i pasuksesshëm kundër një leje ndërtimi, mund të veprojnë si një parandalues për ankuesit e mundshëm.

Ndikimi i gabimeve procedurale në procedurën e ankesës, siç rregullohet në LPA

Para miratimit të LPA-ve të reja, precedenti ligjor në shumicën e administratave që mbulohen nga kjo analizë lejonte që gabimet procedurale që ndodhin në autoritetin e shkallës së parë të kenë një ndikim të fuqishëm në rezultatin e procedurës së ankesës. Nëse një gabim procedural është konsideruar potencialisht mjaft serioz për të ndikuar në ligjshmërinë e një vendimi, ai vendim kishte mundësi të anulohet vetëm për këtë arsye. Për më tepër, disa gabime procedurale u konsideruan mjaft serioze sa për të garantuar një anulim ("gabime absolutisht thelbësore")¹¹⁵. Fatkeqësisht, në vend se të jetë një mbrojtje e të drejtave themelore procedurale, kjo është bërë shkak kryesor i vonësës së panevojshme në vendimmarrjen administrative, kryesisht për shkak të mundësisë së anulimeve të njëpasnjëshme të një rasti të vetëm (i ashtuquajtur "efekti i pingpongut" në kuadër të administratës), shpesh për gabime të parëndësishme procedurale. Nga këndvështrimi i një pale në procedurë, vonesat e tilla janë të pajustificueshme, pasi administrata duhet të funksionojë si një njësi e vetme dhe çfarëdo gabimesh procedurale ose dallime të brendshme duhet të zgjidhen shpejt dhe me efikasitet. Një nga objektivat e LPA-së së re ka qenë kufizimi i shkallës së vonesave të tilla në administratë¹¹⁶.

Asnjë nga LPA-të e reja nuk i njeht gabime procedurale "absolutisht thelbësore" që çojnë automatikisht në anulimin e aktit administrativ nga autoriteti i shkallës së dytë. Ligjet e Maqedonisë së Veriut dhe Serbisë përcaktojnë në mënyrë të qartë se gabimet procedurale mund të konsiderohen si arsye për një ankesë të suksesshme vetëm nëse ato ndikojnë në vendimin përfundimtar¹¹⁷. LPA-të e Serbisë dhe Malit të Zi sqarojnë më tej se mangësitë procedurale mund të çojnë në anulimin e një vendimi të shkallës së parë vetëm nëse autoriteti i shkallës së dytë nuk mund të korrigjojë gabimet në mënyrë më efektive¹¹⁸. Sidoqoftë, LPA-të e Shqipërisë dhe ato të Kosovës theksojnë në formë të përmbledhur se gabimet procedurale dhe formale paraqesin arsye për paligjshmërinë e një akti administrativ, pa specifikuar që mangësi të tilla duhet të kenë pasur ndikim në vendimin përfundimtar. Efekti i dispozitave të tilla mund të shqyrtohet vetëm

¹¹⁵ Ligji për Procedurën e Përgjithshme Administrative publikuar në Gazetën Zyrtare Federative nr. 47/1986, neni 242; opinion i Asamblesë së Përgjithshme të zgjeruar e Gjykatës Supreme të Jugosllavisë të 8 nëntorit 1967.

¹¹⁶ Siç përmendet shprehimisht në memorandum shpjegues në LPA-në e Malit të Zi.

¹¹⁷ MKD: neni 109/5, 7 dhe 8; SRB: neni 170/2 dhe 171/3.

¹¹⁸ MNE: neni 126/7.

përmes praktikës administrative, por mungesa e udhëzimeve nga LPA-të për mënyrën e trajtimit të gabimeve të mundshme procedurale potencialisht mund të nënkuptojë se çdo gabim procedural mund të citohet si shkak i anulimit, posaçërisht në Shqipëri dhe Kosovë.

Ndikimi i gabimeve procedurale në procedurën e ankesës sipas legjislacionit të veçantë dhe praktikës

Legjislacioni i veçantë që përcakton procedurat e përzgjedhura zakonisht nuk përmban dispozita të veçanta që udhëzojnë organin e shkallës së dytë se si të veprojnë në rast të ndonjë gabimi procedural të identifikuar gjatë procesit të ankesës. Kjo do të nënkuptojë se zbatohen LPA-të përkatëse. Përjashtime janë aktet ligjore që rregullojnë procedurën e kontrollit të TVSH-së në Kosovë dhe Serbi, të cilat shprehimisht theksojnë se një autoritet i shkallës së dytë duhet ta kthejë rastin në shkallën e parë vetëm kur nuk ka mundësi të korrigjojë vetë gabimet procedurale; ose që gabimet procedurale të kësaj natyre mund të jenë arsye për të mbështetur ankesën, nëse ato ndikojnë në zgjidhjen e çështjes administrative. Në të dyja rastet, qëllimi i legjislacionit të veçantë është të shmangë procedurat e përsëritura administrative për të korrigjuar gabimet procedurale dhe është i harmonizuar me qëndrimin e LPA-së. Përgjigjet e autoriteteve të shkallës së dytë në Kosovë konfirmuan se një qasje e tillë zbatohet gjatë zhvillimit të procedurave për lejet e ndërtimit dhe përfitimeve sociale, por jo edhe në Serbi, ku çdo lëshim procedural është prapë arsye për ankesë. Prandaj, praktika nuk është në përputhje me qasjen e përgjithshme të përshkruar në LPA dhe të përcaktuar shprehimisht në legjislacionin e veçantë¹¹⁹.

Një qasje e ngjashme - për anulim të vendimit të shkallës së parë në rast të ndonjë gabimi procedural – është përvetësuar në procedurën për leje të ndërtimit në Maqedoninë e Veriut. Legjislacioni i tyre i veçantë nuk përcakton mandatin e organit të shkallës së dytë në trajtimin e ankesave, por thotë se një leje ndërtimi e lëshuar në kundërshtim me dispozitat e këtij ligji do të jetë e pavlefshme¹²⁰. Interpretimi i këtij rregulli, së bashku me nenin 109 (5) të LPA-së, duhet t'i mundësojnë autoritetit të shkallës së dytë të vlerësojë mospërputhjet e mundshme në bazë të efektit të tyre në vendimin thelbësor të çështjes, por kjo duket se nuk është ende praktikë. Përfaqësuesit e gjyqtarëve nga Mali i Zi gjithashtu theksuan vështirësi në përcaktimin e gabimeve procedurale që janë mjaft domethënëse për të shkaktuar anulimin e aktit administrativ.

Sipas përgjigjeve të autoriteteve shqiptare të shkallës së dytë që kanë të bëjnë me ankesat për lejet e ndërtimit dhe procedurat e kontrollit të TVSH-së, gabimet e mundshme procedurale të autoriteteve të shkallës së parë as që analizohen dhe lihen për procedurë pasuese gjyqësore. Kjo mund të dëmtojë përfitimet e procedurës administrative të shkallës së dytë, e cila, ndër të tjera, duhet të përdoret për të eliminuar gabimet procedurale që mund të kenë ndodhur në vendimmarrjen e shkallës së parë, në mënyrë që të nxjerrë një akt të ligjshëm administrativ. Kjo mund të minojë përfitimet e një procedure të shqyrtimit administrativ të shkallës së dytë, e cila, ndër të tjera, duhet të përdoret për të eliminuar çdo gabim procedural që mund të ketë ndodhur në vendimmarrjen e shkallës së parë, në mënyrë që të nxirret një akt i ligjshëm administrativ. Meqenëse gjykata nuk mund të korrigjojë gabimet procedurale në emër të administratës, të gjitha ankesat kundrejt akteve administrative në të cilat gabimet procedurale ndikuan në rezultat do duhej të aprovoreshin, gjë që zgjat pa nevojë procedurën e zgjidhjes së mosmarrëveshjeve për të gjithë të përfshirët (përfshirë autoritetet administrative).

¹¹⁹ Ligji për Procedurën Tatimore dhe Administratën Tatimore, neni 151 (2).

¹²⁰ Ligji për Ndërtimin, neni 62 (3).

Zbatimi i kërkesës për të marrë parasysh ndikimin e gabimeve procedurale në rezultatin e procedurës përpara se të vendoset për një ankesë

	Leje ndërtimi	Përfitime sociale	Kontrolli i TVSH-së
Shqipëria		✓	
Kosova*	✓	✓	✓
Mali i Zi	✓	✓	✓
Maqedonia e Veriut		✓	Nuk zbatohet
Serbia	✓	✓	

Shënim: Në mënyrë që të konsiderohet i zbatueshëm (✓), elementi i sjelljes së mirë administrative nën shqyrtim duhet të rregullohet në mënyrë të përshtatshme në aktet ligjore në fuqi dhe të jetë funksional në praktikë, me vetëm disa mospërputhje të vogla ose të rralla. Elementi i analizuar “nuk zbatohet” nëse, në procedurën përkatëse, elementi nuk është i rëndësishëm ose nuk mund të zbatohet.

Burimi: SIGMA Analiza e kuadrit ligjor dhe praktikës aktuale.

Gjetjet kryesore

- Përkundër qasjeve të kundërta në shumicën e LPA-ve, gabimet procedurale prapëseprapë mund të çojnë në rrëzimin e aktit të kontestuar administrativ, pavarësisht nga efekti i këtyre gabimeve në rezultatin përfundimtar të procedurës (siç është e qartë në procedurat e kontrollit të TVSH-së në Serbi, si dhe në procedurën e lejes së ndërtimit në Maqedoninë e Veriut).
- Autoritetet shqiptare të ankesave për leje ndërtimi dhe procedurat e kontrollit të TVSH-së marrin qasje diametralisht të kundërt dhe nuk marrin parasysh gabimet e mundshme procedurale të autoritetit të shkallës së parë, duke i lënë ato të vlerësohen në ndonjë procedurë gjyqësore të mëvonshme.
- Të dy qasjet - përqendrimi i tepruar në gabimet procedurale dhe mospërfillja e plotë e tyre - çojnë në vonesa të panevojshme në zgjidhjen e një konflikti.

Mandati i autoritetit të ankesave siç rregullohet në LPA

Përveç pranimit të thjeshtë të ankesës, shfuqizimit të aktit administrativ dhe dërgimit të rastit për një shqyrtim të ri në shkallën e parë, të gjitha LPA-të lejojnë që autoritetin e shkallës së dytë të kryejë hetime shtesë në mënyrë që të vendos në mënyrë materiale për ankesën në mënyrë efikase dhe, nëse është e nevojshme, të ndryshohet arsyetimi i aktit administrativ ose të vendos për çështjen tërësisht vetë me një akt të ri¹²¹. Me qëllim të kufizimit të lojës së “pingpongut” në çështjet administrative ndërmjet autoriteteve administrative (në rast se ankesa aprovohet nga autoriteti i shkallës së dytë dhe çështja kthehet në shkallën e parë), LPA-të në Mal të Zi dhe Maqedoni të Veriut detyrojnë autoritetin e shkallës së dytë të vendosë vet për çështjen në përmbajtje duke nxjerrë një akt të ri administrativ, nëse tashmë e ka kthyer një herë rastin në shkallën e parë¹²². Sidoqoftë, nuk ka kurrfarë pasoja nëse autoriteti i ankesës vendos ta kthejë rastin në shkallën e parë në mënyrë të njëpasnjëshme, dhe nuk është e qartë pse autoritetit të shkallës së dytë nuk duhet t'i kërkohej të vendosë për çështjen gjatë ankesës së parë, nëse është e mundur.

¹²¹ ALB: nenet 136-137; XKV: neni 131-132; MNE: neni 125-126; MKD: neni 107, 109; SRB: neni 165, 169, 171.

¹²² MNE: neni 126 (9); MKD: neni 109 (11) dhe (12).

Mandati i autoritetit të ankesës sipas legjislacionit të veçantë dhe praktikës

Legjislacioni i veçantë nuk rregullon mandatin e autoritetit të ankesës (që do të thotë se zbatohen dispozitat e LPA-së) dhe as nuk i jep të njëjtin mandat autoritetit të shkallës së dytë për të vendosur për rastin plotësisht vetë (shih procedurat e kontrollit të TVSH-së në Shqipëri¹²³, Kosovë¹²⁴ dhe Serbi¹²⁵. Megjithatë, sipas përgjigjeve të autoriteteve, në praktikë organet e shkallës së dytë nuk vendosin për rastin plotësisht kur e mbështesin ankesën, por në vend të kësaj ia kthejnë rastin organit të shkallës së parë. Kjo mund të çojë në lojën pingpong me çështjeve administrative brenda administratës, të cilën LPA-të e miratuara kohët e fundit janë dizajnuar për ta eliminuar.

Përjashtimet e vetme kur autoriteti i shkallës së dytë miraton vetë një akt të ri administrativ janë procedura e TVSH-së në Serbi (ku, sipas përgjigjeve të Ministrisë së Financave, kjo ka ndodhur në disa raste) dhe procedura e TVSH-së në Kosovë. Në Kosovë, Divizioni i Ankesave i Autoritetit Tatimor madje kërkon prova shtesë nga Drejtoritë Rajonale nëse është e nevojshme, në mënyrë që të vendosë vet për çështjen pa e kthyer rastin në shkallën e parë.

Sipas statistikave në dispozicion për procedurat e përzgjedhura, përqindja e ankesave të suksesshme është rreth 20% deri 30%, 26% në procedurat e ankesës në Shqipëri lidhur me tatimet, 21% procedurat e ankesës në Kosovë lidhur me tatimet dhe 19% në procedurat e përfitimit sociale të Maqedonisë së Veriut. Kundërshtimet e suksesshme zakonisht i kthehen organit administrativ të shkallës së parë për rishqyrtim (me përjashtim të procedurës së kontrollit të TVSH-së në Kosovë), sepse organet e shkallës së dytë nuk korrigjojnë gabimet e organeve të shkallës së parë në mënyrë që të nxjerrin një akt të ligjshëm administrativ. Në Mal të Zi, 64% e vendimeve të ankimuar të shkallës së parë nga të gjitha autoritetet shtetërore u konfirmuan, krahasuar me vetëm 37% të vendimeve të ankimuar të shkallës së parë të autoriteteve lokale. Fakti që dy të tretat e ankesave kundër vendimeve të autoriteteve vendore janë të suksesshme tregon për probleme serioze me cilësinë e procedurave administrative në nivelin komunal. Në procedurat tatimore në Mal të Zi, niveli i suksesit të ankesave po ashtu ishte më i lartë se mesatarja (45%)¹²⁶.

Raporti i vitit 2019 mbi zbatimin e LPA-së në Mal të Zi tregoi një rritje të përgjithshme në numrin e vendimeve meritore nga autoritetet e shkallës së dytë në të gjitha procedurat administrative, por ato përbëjnë vetëm 7.25% të të gjitha vendimeve të ankesës, ndërsa 22.70% të vendimeve (dy të tretat e të gjitha ankesave të aprovuara) kthehen në shkallën e parë. Pingpongu midis autoriteteve administrative në trajtimin e ankesave është përmendur si një problem i vazhdueshëm në diskutimet e grupeve të fokusit me të gjitha administratat e BP-së. Kjo mund t'i atribuohet përqindjes së lartë të ankesave të suksesshme (për shembull në rastet kundër autoriteteve lokale në Mal të Zi), të kombinuara me një përqindje të ulët të vendimeve meritore të organeve të ankesës.

Në Mal të Zi, sipas organeve të ankesës për tri procedurat administrative të analizuar këtu, shkaqet më të zakonshme për anulimin e aktit administrativ të shkallës së parë përfshijnë gabimet procedurale (mosrespektimi i të drejtës për t'u dëgjuar), vërtetimi jo i plotë i gjendjes faktike dhe zbatimi jo i drejte i rregullores themelore. Autoriteti i shkallës së dytë në procedurën e ndihmave sociale iu referua situatave në të cilat ankesa duhet të aprovohet edhe nëse lëshimet procedurale të autoritetit të shkallës së parë mund t'i atribuohen veçorive të procedurës së përfitimeve sociale (në informacionin e ofruar nga aplikuesi/kërkuesi ose sipas detyrës zyrtare). Kjo tregon që autoriteti i shkallës së dytë mund të ketë

¹²³ Ligji për Procedurat Tatimore, neni 108 (3).

¹²⁴ Udhëzim Administrativ për Zbatimin e Ligjit për Administratën Tatimore dhe Procedurat, neni 44 (17).

¹²⁵ Ligji për Procedurën Tatimore dhe Administratën Tatimore, neni 152.

¹²⁶ Nga 810 ankesa të zgjidhura, 367 ishin të suksesshme. Në 38 raste, autoriteti i ankesës mori një vendim të ri vetë, dhe pjesa tjetër u kthye papë në shkallën e parë (statistikat e siguruar nga Administrata Tatimore).

vështirësi në përcaktimin e rëndësisë së gabimeve procedurale ose që rregullat procedurale në legjislacion duhet të thjeshtësohen.

Zbatimi i kompetencave reformuese të autoriteteve të ankesave

	Leje ndërtimi	Përfitime Sociale	Kontrolli i TVSH-së
Shqipëria			
Kosova*			✓
Mali të Zi			
Maqedonia e Veriut			Nuk zbatohet
Serbia			

Shënim: Në mënyrë që të konsiderohet i zbatueshëm (✓), elementi i sjelljes së mirë administrative nën shqyrtim duhet të rregullohet në mënyrë të përshtatshme në aktet ligjore në fuqi dhe të jetë funksional në praktikë, me vetëm disa mospërputhje të vogla ose të rralla. Elementi i analizuar "nuk zbatohet" nëse, në procedurën përkatëse, elementi nuk është i rëndësishëm ose nuk mund të zbatohet.

Burimi: SIGMA Analiza e kuadrit ligjor dhe praktikës aktuale.

Gjetjet kryesore

- Legjislacioni i veçantë nuk e kufizon mandatin e autoritetit të ankesës për të vendosur vetë rastin në tërësi.
- Megjithatë, përgjigjet e autoriteteve të shkallës së dytë treguan se ata rrallëherë miratojnë vetë një akt administrativ të ndryshuar ose të rishikuar kur miratohet ankesa (siç lejohet shprehimisht në të gjitha LPA-të, si dhe në disa ligje të veçanta). Në vend të kësaj, rasti zakonisht i kthehet autoritetit të shkallës së parë për rishqyrtim.
- I vetmi përjashtimi ku vetë autoriteti i shkallës së dytë vazhdimisht miraton akte të reja administrative është në procedurën e kontrollit të TVSH-së në Kosovë.

Kohëzgjatja maksimale e procedurës së ankesës, siç rregullohet në LPA

Të gjitha ligjet përcaktojnë kohëzgjatjen maksimale për procedurën e ankesës, e cila ndryshon nga administrata në administrate¹²⁷. Është interesante të theksohet se kohëzgjatja maksimale e procedurës së ankesës është më e shkurtër në administratat ku procedura e shkallës së parë ishte më e gjata (Shqipëri dhe Kosovë). Sidoqoftë, në po të njëjtat administrata afati mund të shtyhet gjithashtu. LPA-të e Malit të Zi dhe Serbisë përcaktojnë që ligjet e veçanta mund të parashikojnë një afat tjetër për shqyrtimin e ankesës, por vetëm nëse është më i shkurtër.

¹²⁷ ALB: neni 140 (1); XKV: neni 135 (1); MNE: neni 130; MKD: neni 107, 112; SRB: neni 174.

Tabela 1.11. Kohëzgjatja maksimale e procedurës së ankesës

	Kohëzgjatja maksimale e procedurës së ankesës	Kohëzgjatja e shtyrjes së mundshme
Shqipëria	30 ditë	30 ditë
Kosova	30 ditë	30 ditë
Mali i Zi	45 ditë	Nuk është e mundur
Maqedonia e Veriut	1 + 7 + 60 = 68 ditë	Nuk është e mundur
Serbia	60 ditë	Nuk është e mundur

Burimi: LPA-të e administratave të BP-së.

Sipas LPA-së të Maqedonisë së Veriut, ankesa i parashtrohet autoritetit të shkallës së dytë, i cili e përcjell atë të nesërmen tek autoriteti i shkallës së parë për shqyrtim fillestar. Kjo është përfshirë në LPA-në e re si pasojë e problemeve të mëparshme, ku autoritetet e shkallës së parë nuk ishin konsistente në përcjelljen e ankesave tek autoritetet e shkallës së dytë dhe, si pasojë, ankesat në shkallën e parë mbeteeshin të pazgjdhura. Sipas LPA-së aktuale, autoriteti i shkallës së parë nga dita e pranimit të ankesës ka 7 ditë kohë të kryej shqyrtimin fillestar dhe, nëse nuk vendos në favor të ankuesit, duhet t'ia përcjellë të gjitha materialet e rastit autoritetit të shkallës së dytë i cili ka 60 ditë tjera për të vendosur për ankesën.

Kohëzgjatja maksimale ligjore e procedurës së ankesës në shtetet anëtare të BE-së ndryshon shumë, në varësi të llojit të procedurës dhe organit të ankesës (p.sh. minimumi prej 10 plus 7 ditë në Estoni, 30 ditë në Portugali, 2 muaj në Poloni dhe 6-16 javë në Holandë). Kohëzgjatja maksimale e procedurave të ankesës në BP sipas LPA-ve nuk ndryshon nga afatet kohore të parashikuara diku tjetër në Evropë.

Kohëzgjatja maksimale e procedurës së ankesës në legjislacionin e veçantë dhe praktikë

Qëllimi i shqyrtimit në vijim është për të verifikuar nëse legjislacioni i veçantë përcakton afate kohore që shtyjnë kohëzgjatjen e procedurës së ankesës siç përcaktohet në LPA dhe, kur është e mundur, të kontrollohet pajtueshmëria midis afateve ligjore dhe praktikës aktuale.

Tabela 1.12. Afatet për shqyrtimin e ankesës në procedurat e zgjedhura administrative

Administrata	Leje ndërtimi	Përfitime sociale	Kontrolli i TVSH-së
Shqipëria	30 ditë + 30 ditë shtyrje për shqyrtim shtese (LPA)	7 ditë për shkallën e parë të ankesës, 14 ditë për shkallën e dytë të ankesës (ligji i veçantë)	60 ditë
Kosova	30 ditë + 30 ditë shtyrje për shqyrtim shtese (LPA)	10 ditë për shkallën e parë të ankesës, 21 ditë për shkallën e dytë të ankesës (ligji i veçantë)	60 ditë + 15 deri 45 ditë shtyrje/pezullim në rast se nevojiten informacione shtesë (ligji i veçantë dhe aktet nënligjore)
Mali i Zi	45 ditë (LPA)	45 ditë (LPA)	45 ditë (LPA)
Maqedonia e Veriut	68 ditë (LPA), përfshirë 60 ditë për shkallën e dytë	68 ditë (LPA), përfshirë 60 ditë për shkallën e dytë	S'ka ankesë, ankesë e drejtpërdrejtë në gjykatë,
Serbia	60 ditë (LPA)	60 ditë (LPA)	60 ditë (LPA dhe ligji i veçantë)

Burimi: Ligjet dhe legjislacioni sekondar që përcaktojnë kërkesat për procedurat e veçanta, si dhe LPA-të.

Siç mund të shihet, shumica e ligjeve të veçanta përkatëse ose nuk rregullojnë kohëzgjatjen maksimale të procedurës së ankesës - që do të thotë se në këtë aspekt zbatohen LPA-të - ose vendosin afate, të cilat përgjithësisht korrespondojnë me afatet e përcaktuara në LPA-të përkatëse. Procedurat e vetme në të cilat legjislacioni i veçantë parashikon afate më të gjata për shqyrtimin e ankesës sesa në LPA-të përkatëse janë procedurat e kontrollit të TVSH-së në Shqipëri dhe Kosovë, por LPA-të në fjalë lejojnë që legjislacioni i veçantë të devijojë. Nga ana tjetër, për procesin e ankesës në procedurat e përfitimeve sociale në

Shqipëri dhe Kosovë, legjislacioni i veçantë parasheh afate më të shkurtra. Vlen të përmendet që procedurat e ankesës në të dy këto administrata detyrimisht duhet të kaloj përmes dy shkallëve të ankesës. Kohëzgjatja e kombinuar ligjore e procedurave të ankesës në këto shkallë/instanca është pak më e shkurtër në Shqipëri dhe fare pak më e gjatë në Kosovë në krahasim me afatin e përgjithshëm të parashikuar në LPA, por nevoja për dy shkallë të ankesës brenda administratës është e diskutueshme. Një ankesë nuk zëvendëson një shqyrtim gjyqësor dhe vendosja e shkallëve të shumta të ankesës brenda administratës mund të bëhet pengesë për mbrojtjen gjyqësore,¹²⁸ veçanërisht nëse afatet ligjore nuk respektohen gjatë procedurës së ankesës ose kur rasti endet poshtë e lartë ndërmjet autoriteteve përgjegjëse administrative.

Të dhëna gjithëpërfshirëse krahasuese mbi kohëzgjatjen e procedurave të ankesave nuk ishin në dispozicion për të gjitha administratat e BP-së. Përgjigjet e zakonshme në pyetjet e drejtpërdrejta lidhur me kohëzgjatjen mesatare të procedurave të ankesës, treguan se afatet ligjore ishin përmbushur (p.sh. procedura e përfitimeve social të Kosovës). Për disa procedura, statistikave më të hollësishme për numrin e ankesave të pranura dhe të zgjidhura, si dhe numri i rasteve të pazgjidhura në fund të vitit, mundësojnë llogaritjen e kohës së nevojshme për të zgjidhur rastin (KZ)¹²⁹. Për shembull, koha e zgjidhjes së rasteve (KZ) në procedurën e ankesës për kontrollin e TVSH-së në Kosovë në vitin 2019 ishte 54 ditë, brenda kohëzgjatjes ligjore prej 60 ditëve të lejuar në LPA. Në të njëjtën kohë, KZ e Komisionit të Shkallës së Dytë të Maqedonisë së Veriut për Procedurat Administrative (i cili, ndër të tjera, merret me ankesat ndaj procedurave të përfitimeve sociale) ishte pak përtej afatit ligjor prej 60 ditësh të paraparë nga LPA në vitet e fundit.¹³⁰ Në vitin 2019, në Mal të Zi, 77% e procedurave të ankesave janë zgjidhur brenda afatit ligjor në nivel vendi. Përqindja e procedurave që tejkalojnë afatin ligjor ka qenë më e lartë se një vit më parë, kur 94% e ankesave janë zgjidhur me kohë.¹³¹ Organi i ankesave në procedurën e përfitimeve sociale tregoi se një nga shkaqet ishin vonesat në pranimin e ankesës dhe dosjeve nga autoriteti i shkallës së parë.

Është e rëndësishme të mbahet në mend se afatet ligjore duhet të zbatohen në të gjitha procedurat përkatëse administrative si kufij maksimalë. Nëse mesatarja ose nëse KV tejkalon afatin ligjor, përqindja e procedurave individuale që tejkalojnë afatin ligjor ka gjasa të jetë e konsiderueshme. Kohëzgjatja e përgjithshme e procedurës së ankesës në administratë mund të zgjatet më tej nga praktika aktuale në shumicën e administratave të BP, sipas së cilës organet e shkallës së dytë - kur aprovojnë ankesën - nuk miratojnë akte të korrigjuara administrative, përkundrazi e kthejnë çështjen përsëri në organin i shkallës së parë për korrigjime.

¹²⁸ *Parimi i Mbrojtjes Ligjore Efektive në të Drejtën Administrative: Perspektiva Evropiane*, f. 21, botimi i parë.

¹²⁹ Treguesi i 'kohës për zgjidhjen e rastit' është numri i rasteve të pazgjidhura pjesëtuar me numrin e rasteve të zgjidhura në fund të vitit, shumëzuar me 365 (ditë). Është një tregues standard i përcaktuar nga Komisioni Evropian për Efikasitetin e Drejtësisë i Këshillit të Evropës: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp.

¹³⁰ Për shembull, 67 ditë në vitin 2019. Shih raportet vjetore të Komisionit të Shkallës së Dytë për vitin 2018 dhe 2019. Komisioni ka pasur mandatin për t'u marrë me ankesat në rastet e përfitimeve sociale vetëm nga maji i vitit 2019, dhe KZ për rastet e përfitimeve sociale për vitin 2019 ende nuk mund të llogaritet saktësisht. Sidoqoftë, bazuar në numrin e madh të rasteve të pazgjidhura në fund të vitit (752 raste) krahasuar me rastet e zgjidhura nga qershori deri në dhjetor të vitit 2019, kohëzgjatja e parashikuar e procedurës së ankesës në rastet e ndihmave sociale ishte më shumë se 220 ditë në vitin 2019.

¹³¹ Raporti mbi zbatimin e LPA-së në 2019:

https://mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=407476&rType=2&file=Izvjestaj%20o%20postupanju%20u%20upravnim%20stv%20arima%20za%20period%20od%2001.01.2019-31.12.2019_MC.doc.

Zbatimi i së drejtës për të zgjidhur ankesën brenda një kohe të arsyeshme

	Leje ndërtimi	Përfitime Sociale	Kontrolli i TVSH-së
Shqipëria	Nuk ka të dhëna	Nuk ka të dhëna	Nuk ka të dhëna
Kosova*	Nuk ka të dhëna	Nuk ka të dhëna	✓
Mali i Zi	Nuk ka të dhëna	Nuk ka të dhëna	Nuk ka të dhëna
Maqedonia e Veriut	Nuk ka të dhëna		Nuk zbatohet
Serbia	Nuk ka të dhëna	Nuk ka të dhëna	Nuk ka të dhëna

Shënim: Në mënyrë që të konsiderohet i zbatueshëm (✓), elementi i sjelljes së mirë administrative nën shqyrtim duhet të rregullohet në mënyrë të përshtatshme në aktet ligjore në fuqi dhe të jetë funksional në praktikë, me vetëm disa mospërputhje të vogla ose të rralla. "Nuk ka të dhëna" i referohet procedurave në të cilat nuk është dhënë informacion i plotë për kohëzgjatjen aktuale të procedurave të ankesës.

Burimi: SIGMA Analiza e kuadrit ligjor dhe praktikës aktuale.

Gjetjet kryesore

- Legjislacioni i veçantë ose nuk i përcakton afatet për kohëzgjatjen e procedurës së ankesës (sepse duhet të zbatohen afatet e LPA-së) ose i përcakton afatet e harmonizuara me ato të LPA-ve përkatëse. Përfundimisht i vetëm janë procedurat e kontrollit të TVSH-së në Shqipëri dhe Kosovë, ku legjislacioni i veçantë parashikon afate dy herë më të gjata sesa ato në LPA-të përkatëse, por LPA-ja lejon që legjislacioni i veçantë të devijojnë nga to, nëse është e nevojshme.
- Të dhënat gjithëpërfshirëse për kohëzgjatjen e procedurave të ankesës nuk janë mbledhur në mënyrë sistematike dhe për këtë arsye nuk janë në dispozicion për të gjitha procedurat. Është e qartë nga të dhënat ekzistuese që organet e ankesës nuk janë gjithmonë në gjendje të përmbushin afatet ligjore.
- Është gjithashtu e rëndësishme të përmendet që procedura e ankesës në procedurat e përfitimeve sociale në Shqipëri dhe Kosovë kalon përmes dy shkallëve/instancave të ankesës brenda administratës, që gjithashtu mund të shtyjë kohëzgjatjen e procedurës së ankesës dhe në mënyrë efektive të kufizojnë qasjen në gjykatë.

Konkluzionet

Harmonizimi i LPA-së me parimet e sjelljes së mirë administrative

LPA-të e BP-së të miratuara së fundmi janë në masë të madhe të harmonizuara me parimet e sjelljes së mirë administrative siç vlerësohen në bazë të tetë elementeve të mësipërm. Kushtet për aplikacione/kërkesa nuk janë kufizuese dhe të gjitha ligjet lejojnë korrigjimin e kërkesave të gabuara apo jo të plota (edhe pse ligji shqiptar nuk përcakton qartë nëse refuzimi i kërkesës fillestare është një akt administrativ). Parimi Vetëm Një Herë dhe proporcionaliteti i kostove të procedurave janë parime të përgjithshme pothuajse në të gjitha ligjet, që do të thotë se të gjitha procedurat e veçanta administrative duhet të jenë në përputhje me to. Mundësia e komunikimit me administratën me anë të mjeteve elektronike është e garantuar në nivelin e parimit të përgjithshëm në Shqipëri dhe Maqedoni të Veriut, dhe në një nivel më bazik edhe në administratat e tjera. Sidoqoftë, LPA-të në Shqipëri, Kosovë dhe Mali të Zi përfshijnë dispozita që lejojnë shtyrjen e zbatimit aktual të komunikimit elektronik, nëse autoritetet administrative nuk janë gati.

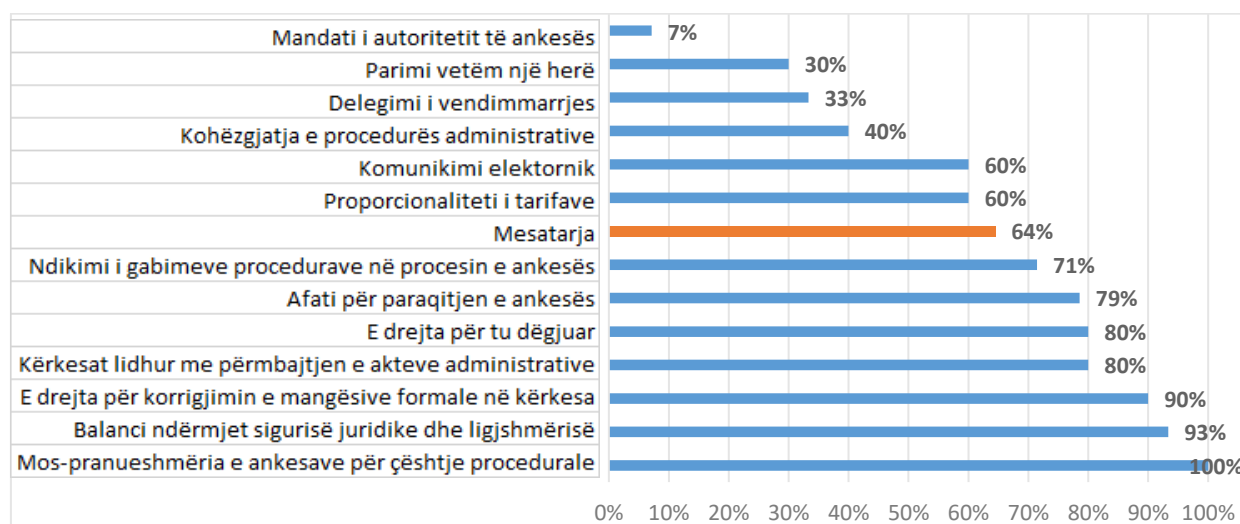
Parimet qendrore të shumicës së procedurave administrative - e drejta për t'u dëgjuar dhe qasja/aksesi në dosje dhe detyrimi i administratës për të arsyetuar vendimet e saj - janë të vendosura siç duhet në të gjitha LPA-të. Kohëzgjatja maksimale ligjore e procedurave administrative sipas LPA-ve është e harmonizuar me kërkesat e përgjithshme nga Kodi Evropian i Sjelljes së Mirë Administrative dhe kohëzgjatja aktuale e të gjitha procedurave të veçanta administrative varet nga kompleksiteti i tyre. Iniciativat e caktuara për reforma në shumicën e LPA-ve të BP-së – promovimi i delegimit të vendimmarrjes dhe vendosja e një bilanci të mirë midis sigurisë juridike dhe ligjshmërisë - janë përfshirë në të gjitha ligjet. Megjithatë, ligjet e lënë derën hapur për rregullat e ndryshme të përcaktuara me ligje të veçanta.

Afatet për paraqitjen e ankesave dhe për shqyrtimin e ankesave janë të krahasueshme me afatet përkatëse në shtetet anëtare të BE-së. Në përgjithësi, ankesat kundër vendimeve procedurale nuk janë të lejuara në mënyrë që të shmangen vonesat e panevojshme, por në Shqipëri dhe Kosovë, ligje të veçanta akoma lejohen që të rregullojnë çështjen ndryshe, dhe në Mal të Zi, Maqedoni të Veriut dhe Serbi, disa përjashtime ende ekzistojnë në LPA. Në Mal të Zi, Maqedoni të Veriut dhe Serbi, gabimet procedurale duhet të anulohen një akt administrativ në procedurën e ankesës nëse gabimet kanë ndikuar në rezultatin e procedurës së shkallës së parë. LPA-të në Shqipëri dhe Kosovë nuk janë aq të qarta dhe e lënë derën hapur për shqyrtimin e panevojshëm të çështjeve administrative në rast të gabimeve procedurale. Mandati i autoriteteve të shkallës së dytë është formuluar gjerësisht në të gjitha LPA-të, përfshirë kompetencën për të vendosur në mënyrë thelbësore për një çështje duke nxjerrë një akt të ri administrativ. Megjithatë, në Mal të Zi dhe Maqedoni të Veriut, organi i ankesës shprehimisht është i detyruar ta bëjë këtë vetëm kur shqyrton të njëjtën rast për herë të dytë. Kjo mund të legjitimojë kthimin e të gjitha rasteve me ankesa të suksesshme në shkallë të parë të paktën një herë, edhe nëse organi i ankesës mund të vendosë vetë për çështjen dhe të shmangë çdo lojë pingpong brenda administratës.

Harmonizimi i legjislacionit të veçantë me parimet e administratës së mirë dhe me kërkesat e LPA-së

Bazuar në analizën e tri mostrave të procedurave administrative në BP, mund të shihet se ekzistojnë elemente të procedurave administrative, ku legjislacioni i veçantë dhe praktika janë në masë të madhe në përputhje me parimet e LPA-së. Për shembull, ankesat ndaj vendimeve procedurale nuk lejohen në asnjë nga procedurat e shqyrtuara, që është një nga objektivat e LPA-ve të reja. Legjislacioni i veçantë zakonisht nuk devijon nga LPA-të për shkak të rihapjes së procedurave të mbyllura administrative. Parimet dhe procedurat për trajtimin e parashtrësive jo të plota ose të gabuara janë të harmonizuara me *lex generali* në 90% të procedurave të veçanta të analizuara. Shumica e akteve administrative të shqyrtuara përmbajnë informacionet e detyrueshme, përfshirë bazën ligjore, arsyetimin dhe referencat për mundësitë e ankesës. E drejta e pjesëmarrësit në procedurë për t'u dëgjuar para se të merret një vendim për një çështje administrative sigurohet në 80% të procedurave. Fakti që përputhja me elementet më tradicionale të sjelljes së mirë administrative (p.sh. e drejta për t'u dëgjuar, përmbajtja e detyrueshme e aktit administrativ) është më e avancuar në BP se krahasuar me disa nga risitë siç janë delegimi i vendimmarrjes ose Parimi Vetëm Një Herë, tregon se shumica e administratave të analizuara kishin një traditë të gjatë legjislative që kane ndjekur parimet e sjelljes së mirë administrative, madje edhe para miratimit të LPA-ve të reja.

Figura 1.1. Përmbledhje e zbatimit të elementeve të sjelljes së mirë administrative në procedurat e analizuar



Shënim: Përqindja tregon pjesën e procedurave të analizuar, ku elementi i përkatës i sjelljes së mirë administrative është rregulluar në mënyrë të duhur në aktet ligjore në fuqi dhe është funksional në praktikë, me vetëm disa mospërputhje të vogla ose të rralla. Vetëm procedurat që janë relevante për një kërkesë të veçantë merren parasysh gjatë përlogaritjes, në mënyrë që numri i procedurave të analizuar për secilën procedurë të mund të ndryshojë. Kërkesa për kohëzgjatje maksimale të procedurës së ankesës nuk është përfshirë për shkak të mungesës së të dhënave gjithëpërfshirëse mbi praktikën aktuale.

Burimi: Analiza SIGMA.

Në të njëjtën kohë, ka elemente që nuk janë përfshirë ende në procedurat administrative të BP në mënyrë konsekuente bazuar në shembujt e analizuar. Mospërputhja më e rëndësishme është në zbatimin e mandatit për reformim të autoritetit për ankesa, i cili duhet t'i mundësojë organit të ankesës të vendosë për ankesën në mënyrë efikase në përmbajtje dhe të shmangë efektin e pingpongut brenda administratës. Shumica e organeve të ankesës të BP-së janë të prira ta kthejnë rastin te autoriteti i shkallës së parë, në vend që të ndryshojnë arsyetimin e aktit administrativ, nëse është e nevojshme, ose ta vendosin vetë tërësisht çështjen me një akt të ri. Për më tepër, reformat kryesore të parashikuara në LPA (p.sh. zbatimi i Parimit Vetëm Një Herë, komunikimi elektronik, delegimi i organeve vendimmarrëse) nuk janë përfshirë në mënyrë të vazhdueshme në procedura të veçanta administrative dhe si të tilla nuk janë zbatuar me sukses. Faktorët e mëposhtëm kanë kontribuar në sfidat e zbatimit të LPA-së.

- **Vonesat në harmonizimin e legjislacionit të veçantë me LPA-në.** Secila prej administratave ka pasur kohë të mjaftueshme për të harmonizuar legjislacionin e veçantë me kërkesat e LPA-së, por kjo nuk ka ndodhur në mënyrë të konsekuente, nëse ka ndodhur fare. Sigurisht që është e rëndësishme që periudha *vacatio legis* për harmonizimin e legjislacionit të veçantë të jetë reale dhe e bazuar në kapacitetet aktuale të administratës. Sidoqoftë, shembujt e shumtë të mosrespektimit të kërkesave të LPA-së duhej të ishin relativisht të lehtë për tu trajtuar gjatë ndryshimeve në legjislacionin e veçantë që është miratuar pasi LPA-të kishin hyrë në fuqi. Për shembull, në procedurën e ankesës, afatet për paraqitjen e një ankesë nuk duhet të jenë më të shkurtra se sa lejohet në LPA. Analiza ka identifikuar procedura ku ekzistojnë parakushtet teknike për zbatimin e Parimit Vetëm Një Herë, por zbatimi efektiv është akoma në pritje pasi legjislacioni i veçantë (përfshirë legjislacionin sekondar) nuk është ndryshuar në përputhje me rrethanat. Në disa administrata, nuk janë krijuar mekanizmat për të siguruar që legjislacioni i veçantë është harmonizuar në mënyrë gjithëpërfshirëse me LPA-në dhe nëse parimet e përgjithshme të LPA-së janë zbatuar plotësisht. Për shembull, në Shqipëri dhe Kosovë, nuk ka mekanizma për të siguruar që tarifat për shërbimet administrative të jenë proporcionale me kostot aktuale, siç parashikohet

shprehimisht nga LPA-të përkatëse. Procedurat e pakta në të cilat janë zbatuar konceptet e reja, si Parimi Vetëm Një Herë ose komunikimi elektronik, nuk janë pasoja të drejtpërdrejta dhe të koordinuara të LPA-ve të fundit; përkundrazi ato janë rezultat i nismave individuale të ndërmarra nga autoritetet përkatëse administrative.

- **Roli i LPA-së nuk është i qartë.** Autoritetet që rregullojnë dhe zhvillojnë procedura të veçanta administrative kanë tendencë ta shohin ligjin e përgjithshëm si një kopje rezervë të legjislacionit të veçantë që përdoret për të mbushur boshllëqet në legjislacionin e veçantë, dhe jo si një burim përfundimtar i kërkesave të përgjithshme me të cilat duhen të përputhen të gjitha procedurat administrative. Njëkohësisht, të shohësh LPA-në në rolin e një burimi përfundimtar më logjikisht rrjedhë nga formulimi i parimeve të përgjithshme në të gjitha LPA-të, dhe institucionet që qëndrojnë prapa hartimit të LPA-ve duhet ta shohin atë si bazë për të gjitha procedurat administrative. Disa dallime ndërmjet administratave të BP-së mund të shihen rreth kësaj çështje. Është e kuptueshme që roli i LPA-së është më së paku i vendosur në Shqipëri, ku filloi të aplikohet së fundmi. Roli rezervë i LPA-së shfaqet kryesisht në shembuj të shumtë kur parimet e shprehura të tij (p.sh. lidhur me proporcionalitetin e tarifave, komunikimet elektronike, Parimi Vetëm Një Herë, etj.) ose kërkesat e detyrueshme minimale nuk respektohen as në bazë të legjislacionit të veçantë e as më pas, në praktikë (p.sh. afatet procedurale për palët, kërkesat në lidhje me përmbajtjen e akteve administrative). Kjo është gjithashtu e dukshme nga shembujt ku legjislacioni i veçantë prapë i rregullon të njëjtat çështje - në një mënyrë të ngjashme – që janë të përcaktuara tashmë në LPA-të përkatëse. Së fundmi, mostrat e akteve administrative që nuk u referohen dispozitave të LPA-së si bazë ligjore gjithashtu tregojnë se për autoritetet administrative zbatuese, LPA-ja nuk është burimi përfundimtar i kërkesave. Nëse LPA-ja shihet kryesisht si një rezervë e legjislacionit specifik dhe parimet e tij të përgjithshme nuk janë në mënyrë efektive të detyrueshme për legjislacionin e veçantë, ai nuk mund të sigurojë zbatimin e reformave që pritet të zhvillohen në të gjitha procedurat administrative.
- **Procedurat joefektive të ankesës.** Procedura e ankesës ishte një prej elementeve të ndryshme të analizuar. Sfidat në zbatimin e mandatit të plotë të reformës së autoriteteve të ankesës mund të kufizojnë efektivitetin e procesit të ankesës. Rrjedhimisht, problemet me procedurat e ankesës mund të ndikojnë negativisht në zbatimin e parimeve të sjelljes së mirë administrative në përgjithësi. Një sistem funksional i ankesave duhet të ndihmojë për të siguruar që parimet e përgjithshme, siç është parimi vetëm një herë, janë duke u zbatuar vazhdimisht nga autoritetet e shkallës së parë, pavarësisht nëse ato përfshihen apo jo në legjislacionin e veçantë. Në vend të kësaj, organet e ankesës janë bërë pjesë e problemit për shkak të efektit të pingpongut dhe paaftësisë për të adresuar në mënyrë efektive gabimet e mundshme procedurale nga autoritetet e shkallës së parë. Fakti që procedurat e ankesave - dhe procedurat administrative në përgjithësi - nuk monitorohen në mënyrë gjithëpërfshirëse në BP (p.sh. nga aspekti i kohëzgjatjes, përqindja e ankesave të suksesshme dhe shkaqet e tyre, etj.) nuk mundëson një ekzaminim të duhur të shtrirjes së problemit dhe hapat për të filluar adresimin e tij.
- **Mungesa e kapacitetit ose angazhimit për të zbatuar në mënyrë efektive parimet e sjelljes së mirë administrative.** Një nga konkluzionet e përgjithshme të këtij shqyrtimi është se cilido ligj mund të bëjë vetëm kaq, nëse nuk ka angazhim ose kapacitet të administratës për ta mbështetur atë. LPA-të kanë autorizuar autoritetet e shkallës së dytë që kurdoherë që është e mundur t'i korrigjojnë vetë gabimet e shkallës së parë dhe të miratojnë një akt administrativ të ligjshëm, në vend se ta kthejnë rastin në shkallën e parë dhe të kontribuojnë në efektin e lojës pingpong midis autoriteteve administrative. Në praktikë, kjo ndodh rrallë. Ligji nuk mund të ndalojë plotësisht kthimin e rasteve në shkallën e parë, sepse në disa raste, është e nevojshme (p.sh. për mbledhjen e provave të caktuara që shkalla e dytë nuk mund ta bëjë). Ai gjithashtu nuk mund të përcaktojë arsyet shteruese që përcaktojnë se kur një rast duhet të kthehet e kur jo. Në vend të kësaj, autoritetet administrative të shkallës së parë dhe të dytë duhet të funksionojnë si një aparat i vetëm

administrativ (siç është nga këndvështrimi i çdo personi të jashtëm, përfshirë pjesëmarrësit në procedurat administrative) dhe të merren me rastin administrativ në mënyrë sa më efektive që të jetë e mundur. Përveç kësaj, analiza e një shembulli të procedurave administrative identifikoi disa sfida në zbatimin e disa prej elementeve më tradicionale të procedurave administrative (p.sh. zbatimi i përsëritur i kërkesave lidhur me të drejtën për t'u dëgjuar që burojnë nga LPA-ja, si dhe legjislacioni i veçantë). Janë vërejtur gjithashtu disa shembuj të zbatimit thjeshtë të gabuar të kërkesave ligjore (p.sh. shkurtimi i afateve ligjore për paraqitjen e komenteve nga pjesëmarrësit, duke iu referuar afateve të ankesave që ndryshojnë nga ato të parashikuara me ligj). Shembuj të tillë tregojnë nevojën për të vazhduar përmirësimin e kapaciteteve dhe mënyrën e të menduarit për zbatimin e parimeve të sjelljes së mirë administrative në praktikë.

- **Mungesa e infrastrukturës për zbatimin e LPA-së.** Mungesa e infrastrukturës përfshin si infrastrukturën teknike ashtu edhe atë ligjore dhe kryesisht ndikon në zbatimin e veçorive të reja të LPA-së. Disponueshmëria e një infrastrukture funksionale, të arritshme për autentifikimin digjital padyshim që do të zgjeroj shtrirjen e komunikimit elektronik. Regjistrat ndërveprues/interoperabil nuk janë parakusht për zbatimin e Parimit vetëm një herë, por ekzistenca e tyre do të thjeshtonte zbatimin e tij për administratën. Legjislacioni kundër korrupsionit, sipas të cilit kreu i një autoriteti është përgjegjës për të gjitha vendimet individuale të vartësve, nuk inkurajon delegimin e autoritetit vendimmarrës.

Përkundër sfidave, ka shembuj të procedurave ku zbatohen risitë e LPA-së. Këto përfshijnë Parimin Vetëm Një Herë në procedurën e lejes së ndërtimit në Serbi; komunikimi elektronik në procedurën e lejes së ndërtimit në Shqipëri, Maqedoni të Veriut dhe Serbi; delegimi i vendimmarrjes në procedurat e lejes së ndërtimit në Kosovë dhe Mal të Zi; procedura e kontrollit të TVSH-së në Mal të Zi dhe procedurat e përfitimeve sociale në Maqedoninë e Veriut. Këta shembuj janë të rëndësishëm, sepse tregojnë se zbatimi i LPA-së dhe i parimeve të sjelljes së mirë administrative është me të vërtetë i mundur.

2 Zbatimi i LPA-ve dhe reforma e shërbimeve administrative: hapat e mundshëm në të ardhmen

Ky kapitull ofron një vështrim të përgjithshëm të masave që mund të ndërmerren në BP për të siguruar zbatim më të qëndrueshëm të LPA-ve dhe reformë efektive të procedurave administrative. Masat janë propozuar duke marrë për bazë sfidat aktuale në zbatimin e LPA-ve, të identifikuara në kapitullin e mëparshëm. Ato gjithashtu mbështeten në përvojën e shteteve të përzgjedhura anëtare të BE-së që kanë reformuar procedurat e tyre administrative në 15-20 vitet e fundit, si dhe në përvojat e administratave individuale të BP-së. Masat janë grupuar bazuar në sfidën kryesore që adresojnë:

- rishikimi dhe harmonizimi i legjislacionit të veçantë me LPA-të;
- zgjidhja e problemeve që kanë të bëjnë me procedurat e ankesës (brenda administratave dhe gjyqësorit);
- ngritja e kapaciteteve dhe rritja e ndërgjegjësimit;
- zbatimi i zgjeruar i Parimit Vetëm Një Herë dhe komunikimit elektronik.

Rishikimi dhe harmonizimi i legjislacionit të veçantë me LPA-të

Katër deri në pesë vjet që kur LPA-të kanë hyrë në fuqi në rajon, harmonizimi i legjislacionit të veçantë me LPA-të ka qenë një proces i ngadaltë. Edhe në Mal të Zi, ku zyrtarisht ka përfunduar, ende ka shembuj të shumtë të mospërputhjeve në kornizën ligjore, ose thjesht të dispozitave procedurale që nuk janë të harmonizuara dhe kanë krijuar vështirësi për pjesëmarrësit në procedura dhe për administratën. E fundit, por jo më pak e rëndësishme, procesi i harmonizimit kryesisht përqendrohet në ligje, por nuk është i përfshirë legjislacioni dytësor, i cili shpesh përmban dispozita të hollësishme, e ku autoritetet administrative që i zbatojnë çdo ditë gjatë kryerjes së procedurave. Përvoja e reformave të ngjashme në shtetet anëtare të BE-së dhe BP-së tregon se pa një proces të duhur harmonizimi ligjor, mospërputhjet në mes të aktit të ri ligjor që përmban dispozitat e reformës dhe legjislacionit ekzistues nuk do të tejkalohen dhe se reforma e synuar mund të mbetet shpresë e kotë. Qasja e Serbisë ishte që dispozitat kalimtare të LPA-së automatikisht të shfuqizojnë të gjitha normat në legjislacionin e veçantë që bien në kundërshtim me dispozitat e LPA-së duke kërkuar zbatimin e Parimit Vetëm Një Herë.¹³²Kjo krijoi një detyrim ligjor për të zbatuar parimin, por siç tregohet në analizën në kapitullin e mëparshëm, ajo ende nuk ka siguruar zbatimin efektiv të reformave. Për sa kohë që legjislacioni i veçantë nuk është i harmonizuar me ligjin qendror, pjesëmarrësit në procedurë që duan që administrata të aplikoj parimet ose dispozitat e ligjit të përgjithshëm janë të detyruar t'i drejtohen një organi ankese ose gjykate, për shkak se autoriteti që zhvillon procedurën administrative zakonisht vepron sipas legjislacionit të veçantë. Procedurat joefektive të ankesës gjithashtu

¹³² Për shembull, neni 215 i LPA të Serbisë shfuqizon të gjitha dispozitat e ligjeve të veçanta që bien ndesh me Parimin Vetëm Një Herë. Siç mund të shihet nga analiza aktuale, Parimi Vetëm Një Herë nuk është zbatuar plotësisht në administratën serbe.

dëmtojnë dispozitat e reformave, nëse ato janë të përcaktuara në LPA vetëm si parime të përgjithshme. Edhe në qoftë se dispozitat kontradiktore konsiderohen se janë shfuqizuar, shfuqizimi automatike mund të lërë boshllëqe apo pasiguri në kuadrin ligjor, i cili mund të shmanget nëse i kushtohet vëmendje e duhur harmonizimit.

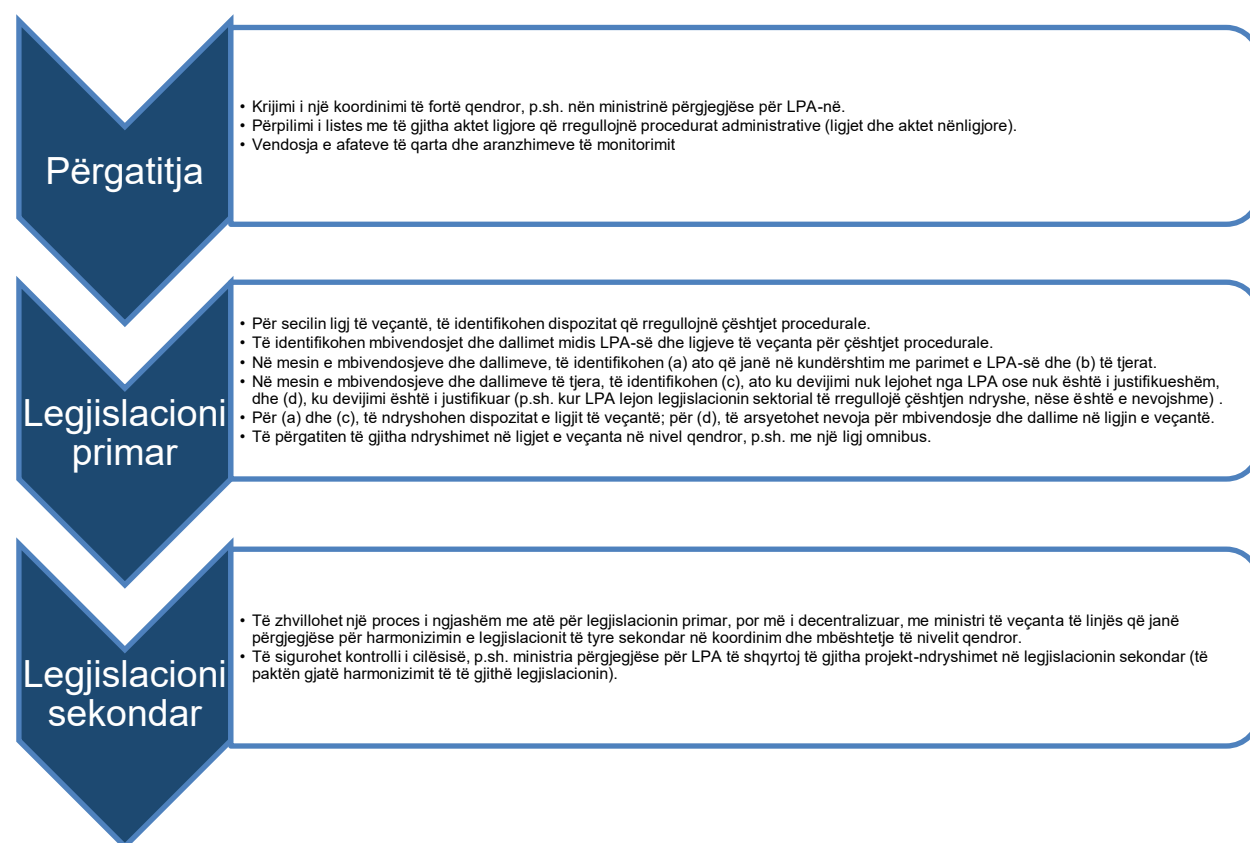
Mekanizmat dhe praktikat e mëposhtme mund të jenë të dobishme për 1) harmonizimin e tërësisë ekzistuese të legjislacionit të veçantë, dhe për 2) sigurimin e një përafrimi të qëndrueshëm midis LPA-ve dhe legjislacionit të veçantë në të ardhmen.

Harmonizimi i legjislacionit të veçantë ekzistues

Për harmonizim efikas të legjislacionit ekzistues, është e nevojshme të:

- bëhet një rishikim gjithëpërfshirës i të gjitha procedurave administrative, si dhe legjislacionit që rregullon zbatimin e tyre (primar, si dhe sekondar);
- harmonizohet i gjithë legjislacioni nën një koordinim të fortë të nivelit qendror.

Figura 2.1. Hapat kryesorë për harmonizimin e të gjithë legjislacionit



Burimi: Gjetjet e hulumtimit SIGMA.

Disa elemente të këtij procesi tashmë janë zbatuar në BP, por jo në mënyrë konsekuente. Tërësia e legjislacionit primar që rregullon procedurat administrative është krijuar në tërë BP, përveç në Shqipëri. Megjithatë, kjo nuk përfshin legjislacionin sekondar, aty ku shpesh përcaktohen dispozitat e rëndësishme që përcaktojnë të drejtat dhe detyrimet e pjesëmarrësve në procedurë (p.sh. formularët e aplikimit dhe të

dhënat ose dokumentet që aplikuesi duhet të paraqesë). Legjislacioni primar që rregullon procedurat e veçanta administrative nuk mund të përmbajë dispozita të hollësishme për këto çështje dhe për këtë arsye mund të konsiderohet si i harmonizuar me LPA-në ndërsa mospërputhjet me LPA-në ndodhin vetëm në nivelin e kërkesave që rrjedhin nga legjislacioni i veçantë. Për më tepër, legjislacioni sekondar zakonisht ofron udhëzime më të hollësishme, të cilat ndiqen me përpikëri nga zyrtarët që e zhvillojnë procedurën. Prandaj, sigurimi i harmonizimit të tij me LPA-në është po aq i rëndësishëm sa harmonizimi i legjislacionit primar. Lloje të ndryshme të autoriteteve koordinuese dhe mekanizmave ose njësive të harmonizimit janë krijuar në administratat e BP-së, por të gjitha i kanë të njëjtat mangësi të cilat e kanë vonuar procesin e harmonizimit. Prandaj, edhe nëse harmonizimi ka përfunduar zyrtarisht apo ka avancuar mirë, ai nuk ka siguruar përputhshmërinë në mes legjislacionit të veçantë dhe LPA-së, në aspektet e mëposhtme:

- 1) në mënyrë efektive të gjitha ministritë e linjës vazhdojnë të jenë përgjegjëse për harmonizimin e legjislacionit në fushën e tyre të përgjegjësive (ministra përgjegjëse për LPA-në ofron opinione jo detyruese ose kryen detyra teknike ose administrative për autoritetin koordinues);
- 2) produktet përfundimtare të procesit të harmonizimit janë qindra projektligje që përmbajnë ndryshime në ligje të veçanta që duhet të hartohen dhe përpunohen një nga një (në vend të një projektligji të kombinuar që përmban ndryshime në të gjitha pjesët individuale të legjislacionit të veçantë);
- 3) legjislacioni dytësor është tërësisht jashtë fushëveprimit të kësaj qasjeje të koordinuar lehtë.

Një vështrim më e hollësishëm, i cili tregon se si Estonia e ka përdorur ligjin omnibus për të harmonizuar legjislacionin e veçantë me LPA-në mund të lexohet në rubrikën me tekst më poshtë. Megjithatë, BP-ja ka edhe disa shembuj ku disa ligje janë ndryshuar përnjëherësh me një ligj. Në Mal të Zi në vitin 2011, u sigurua zbatimi i Ligjit për Kundërvajtje me hartimin dhe miratimin e një ligji omnibus që rregullonte gjobat në 184 ligje të tjera. Praktika e fundit legjislative në Serbi e njih Ligjin Omnibus të Vojvodinës¹³³. Nëse nuk është e mundur qasja e harmonizimit të të gjithë legjislacionit të veçantë me LPA-në përmes një ligji omnibus, është e mundur që të harmonizohet i tërë legjislacioni i veçantë në një sektor me një ligji omnibus (për shembull, i gjithë legjislacioni që rregullon procedurat administrative nën juridiksionin e Ministrisë së Financave). Në cilindo rast, rolin udhëheqës në procesin e përgatitjes së ligjit omnibus për harmonizimin e legjislacionit të veçantë me LPA-në duhet ta ketë ministria përgjegjëse për LPA-në, e cila në BP, përfshin ministritë e mëposhtme në kohën e hartimit të kësaj analize:

- Shqipëri – Ministria e Drejtësisë;
- Kosovë – Ministria e Punëve të Brendshme;
- Mal të Zi - Ministria e Administratës Publike, Shoqërisë Digjitale dhe Medias;
- Maqedoni të Veriut - Ministria e Shoqërisë Informatike dhe Administratës;
- Serbi - Ministria e Administratës Shtetërore dhe Vetëqeverisjes Lokale.

Nga ana tjetër, organi që koordinon agjendën e rregullimit më të mirë gjithashtu mund të ketë rol udhëheqës. Natyrisht, edhe ministritë e tjera të linjës duhet të përfshihen nga afër në proces, përmes diskutimeve bilaterale dhe horizontale (nëse ligji omnibus mbulon të gjitha ose disa sektorë).

Qëllimi i procesit të harmonizimit nuk është të sigurojë zbatimin e plotë të dispozitave të LPA-së në të gjitha elementet e procedurave të veçanta administrative. Siç shihet qartë nga dispozitat e LPA-ve të BP-së, të gjitha ligjet e përgjithshme lejojnë që ligjet e veçanta të rregullojnë disa elemente paksa më ndryshe. Si

¹³³ Të dy shembujt përmenden në librin e Prof. Dr. Stevan Lilić, *Ligji për Procedurën e Përgjithshme Administrative: Anatomia e një Projekti Legjislativ me një Model për Rikonstruktimit të Përgjithshëm të LPPA-së*, f. 33. Ligji për Ndryshimet në Ligjet që Parashkruajnë Gjoba për Kundërvajtje, Gazeta Zyrtare e Malit të Zi, Nr. 40/2011; Ligji që Përcakton Kompetencat e Krahinës Autonome të Vojvodinës, "Gazeta Zyrtare e RS", Nr. 99/2009, 67/2012.

rezultat, harmonizimi duhet të jetë i menduar mirë. Ligjet e veçanta duhet të harmonizohen me parimet e përgjithshme të LPA-ve, dhe është e rëndësishme të shmangen përsëritjet e panevojshme. Megjithatë, në aspekte të tjera, është e mundur të devijohet ose të plotësohet LPA-ja, nëse është e nevojshme. Për shembull, afatet për kohëzgjatjen e procedurës administrative varen nga kompleksiteti i procedurës. Afati i përgjithshëm prej 30 ditësh mund të jetë shumë i gjatë për procedurat e thjeshta siç është përgjigja ndaj një kërkesë për informacion publik dhe shumë i shkurtër për të dhënë një leje ndërtimi për një ndërtim kompleks industrial. Për të përcaktuar nevojën për devijime apo plotësime, është e nevojshme të analizohen elementet e procedurave të veçanta dhe qëllimi i tyre, duke pasur parasysh qëllimin e dispozitave të LPA-së. Shtojca I e këtij punimi përfshin një model për një mjet i cili mund të përdoret për të thjeshtuar dhe standardizuar procesin e harmonizimit.

Rubrika 2.1. Zbatimi i LPA-së në Estoni

LPA e Estonisë u miratua më 6 qershor 2001 me një periudhë *vacatio legis* deri në 1 janar 2002. Më 17 qershor 2001, Qeveria e ngarkoi Ministrinë e Drejtësisë (MD) të koordinoj rishikimin e legjislacionit të veçantë për të siguruar harmonizimin me LPA-në e re. Propozimi për ndryshimet e gjithë legjislacionit përkatës të veçantë duhet të dorëzohej në Qeveri deri më 15 dhjetor 2001. Si ministri përgjegjës për hartimin e LPA-së, MD-ja krijoi një grup punues që përfshinte anëtarë nga radhët e zyrtarëve të saj, këshilltarë të Gjykatës Supreme dhe përfaqësues të një grupi ekspertesh jo-qeveritar që mbështeste MD-në në këtë harmonizim. Grupi i punës analizoi të gjitha ligjet që rregullojnë procedurat administrative, duke identifikuar konfliktet, mospërputhjet dhe paqartësitë e mundshme, si dhe duke dhënë propozime konkrete për të adresuar këto mangësi. Propozimet u diskutuan në mënyrë bilaterale me ministrinë përkatëse të linjës, dhe në dy tryeza të rumbullakëta me të gjitha ministrinë e linjës. Rezultati i punës së grupit punues ishte një projektligj i vetëm që ndryshonte 131 ligje të veçanta, i cili u dorëzua në Qeveri më 8 Shkurt 2002, dhe u miratua nga Parlamenti më 19 Qershor 2002. Pas përfundimit të rishikimit të ligjeve të veçanta, grupi i punës ka vazhduar me një rol këshillues dhe koordinues të mbështes ministrinë e linjës në rishikimin e legjislacionit sekondar. Puna për legjislacionin sekondar pritej të përfundonte në fillim të vitit 2003, por zgjati më shumë. Sipas informatave nga gjyqtarët, pas vitit 2003, gjykatës administrative herë pas here iu desh të anulonte aktet administrative për mosrespektim të LPA-së (si rezultat i mosrespektimit të akteve nënligjore që rregullonin procedurat e veçanta dhe LPA-në). Sidoqoftë, edhe pse periudha *vacatio legis* ishte gjashtë muaj, tepër e shkurtër për të harmonizuar legjislacionin primar, dhe harmonizimi i legjislacionit të veçantë sekondar mori edhe më shumë kohë, harmonizimi në mes të LPA-së dhe ligjeve të veçanta u siguroi brenda një viti nga miratimi i LPA-së. Koordinimi i fuqishëm qendror në nivelin administrativ dhe mbështetja e duhur politike ishin vendimtare në arritjen e kësaj. Procedimi i të gjitha ndryshim-plotësimeve në legjislacionin e veçantë në një akt ligjor siguroi efikasitet më të madh procedural (krahasuar me procedimin e 131 projektligjeve të veçanta që përmbajnë ndryshime) dhe siguroi një qasje të unifikuar dhe një shkallë më të lartë të harmonizimit, pasi që vetëm një ministri ishte përgjegjës për hartimin e ligjit.

Burimi: Projektligji për ndryshim-plotësimin dhe zbatimin e LPA-së dhe memorandum i tij shpjegues, <https://www.riigikogu.ee/download/72b78f43-cd85-3957-b5d8-6e20cfc799d6>.

Si përfundim, nëse administrata planifikon të rishikojë legjislacionin me qëllim të thjeshtësimit administrativ (siç është rasti në Serbi, dhe ndoshta edhe në Kosovë), është e këshillueshme që të kombinohet kjo iniciativë me procesin e harmonizimit të LPA-së ose të paktën të koordinohen ngushtë të dy iniciativat (për të shmangur mangësitë në të dy procedurat ose për të shmangur dyfishimin e punës, nëse i njëjti legjislacion duhet të rishikohet dhe të ndryshohet-plotësohet dy herë). Koordinimi i ngushtë i dy iniciativave ka kuptim për shkak të objektivave të ngjashëm (p.sh. Parimi Vetëm Një Herë buron nga LPA-ja, por është gjithashtu element kryesor në zvogëlimin e barrës administrative). Në këtë mënyrë, harmonizimi me LPA-në mund të përfitojë nga një nivel më i lartë i mbështetjes politike sesa që zakonisht merr procesi i

thjeshtësimin administrativ. Nëse përpjekja për thjeshtësimin administrativ bëhet pjesë e nismës së harmonizimit, institucionet përgjegjëse për uljen e barrës administrative duhet të përfshihen nga afër në proces.

Sigurimi i harmonizimit të qëndrueshëm në mes LPA-ve dhe legjislacionit të veçantë në të ardhmen

Rishikimi i vazhdueshëm i projekt legjislacionit të ri të veçantë (ose ndryshim-plotësimeve të tij) që rregullon procedurat administrative është po aq i rëndësishëm sa edhe sigurimi i harmonizimit të legjislacionit ekzistues me dispozitat e LPA-ve. Përndryshe, ekziston rreziku që, edhe në qoftë se legjislacioni harmonizohet me sukses, ndikimi i tij do të jetë i përkohshëm. Ministria qendrore që koordinon harmonizimin e legjislacionit duhet gjithashtu të jetë në gjendje të rishikojë të gjitha draftet dhe ndryshim-plotësimet e reja që rregullojnë procedurat administrative dhe të jap mendime se si ato përputhen me LPA-në. Ajo gjithashtu mund të rekomandojë se si të sigurohet harmonizimi, nëse është e nevojshme. Të gjitha administratat e BP-së po hasin në vështirësi për të siguruar që kjo të shqyrtohet nga ministria e cila është përgjegjëse për LPA-në, veçanërisht rishikimi i projekt legjislacionit sekondar të miratuar nga ministritë.

Në rrethana normale, ministritë e linjës gëzojnë më shumë autonomi në miratimin e legjislacionit sekondar që rregullojnë fushën e tyre të përgjegjësisë se sa në hartimin e projektligjeve ose projekt legjislacionit sekondar të miratuar nga Qeveria, të dyja këto kërkojnë konsultim ndërministror. Sidoqoftë, liria e tyre për të miratuar legjislacionin sekondar nuk është absolute dhe mund të ketë nevojë për miratim nga ministritë e tjera. Për shembull, një mendim i Ministrisë së Financave mund të jetë i nevojshëm për rregulloret e miratuara nga ministritë e tjera të linjës, nëse ato ndikojnë në financat publike. Rregullat e procedurës së qeverisë ose aktet e ngjashme rregullojnë procedurën e përgatitjes dhe miratimit të projektligjeve dhe rregulloreve. Të gjithë projektligjet dhe legjislacioni sekondar mbi procedurat administrative dhe ndryshim-plotësimet e tyre duhet t'i dorëzohen ministrisë përgjegjëse për LPA-në për të marrë mendimin e saj. Për t'u siguruar që ndodh kështu, rregullat e procedurës duhet në mënyrë eksplicite ta përcaktojnë këtë, ose të përfshijnë një detyrim të përgjithshëm për t'u konsultuar me ministri të tjera nëse projekt akti prek fushën e përgjegjësisë së një ministrie tjetër. Të paktën derisa i gjithë legjislacioni i hartuar sekondar të harmonizohet me LPA-në, është shumë e këshillueshme që i gjithë legjislacioni sekondar i ministrive që rregullon procedurat administrative të kalojë edhe nëpër këtë proces konsultimi. Aktualisht, nevoja për t'u konsultuar për rregulloret e ministrive me ministri të tjera (për shembull, nëse rregullorja prek fushën e përgjegjësisë së një ministrie tjetër) nuk është e shprehur qartë në rregullat e procedurës së qeverive të këshillave të ministrave të BP-së¹³⁴. Për shembull, në Poloni, Rregullorja për Këshillin e Ministrave kërkon që ministritë të konsultohen për rregulloret ministrore me autoritetet, fushëveprimi i të cilave preket¹³⁵. Ministria përgjegjëse për LPA-në mund të themelojë një shërbim për mbështetje (helpdesk) për të ndihmuar ministritë e tjera të linjës në hartimin e ligjeve dhe rregulloreve përkatëse, siç është rasti në Maqedoninë e Veriut.

Një problem i veçantë që ndërhyr në përafrimin e qëndrueshëm të LPA-së dhe legjislacionit të veçantë që rregullon procedurat administrative është përqindja e lartë e projektligjeve të miratuara me procedura të përshpejtuara në Ballkanin Perëndimor. Kjo është veçanërisht e ngutshme nëse këto projektligje iniciohen nga Deputetët e Parlamentit dhe Qeveria nuk ka qenë në gjendje t'i shqyrtojë ato para miratimit. Për shembull, në vitin 2017, 65.3% e ligjeve të miratuara nga parlamenti i Maqedonisë së Veriut u miratuan në procedura të shkurtuara ose të përshpejtuara. Në Serbi, kjo përqindje ishte 44.8% dhe në Mal të Zi 34.7%.

¹³⁴ Përrjashtim i vetëm është Shqipëria. Megjithatë, kërkesa e saj për të konsultuar rregulloret ministrore është e kufizuar në rregulloret që kanë të bëjnë me transpozimin e *acquis*, të cilat përfshijnë konsultimin me Ministrin përgjegjës për Integrim Evropian (shih f. 25 të Rregullores së Punës të Këshillit të Ministrave)

¹³⁵ Rregullorja e Këshillit të Ministrave, Rezoluta Nr. 190, e datës 29 tetor 2013, nenet 140-146 dhe neni 38. Në Finlandë dhe Estoni, kërkesa për konsultim ndërministror zbatohet gjithashtu për rregulloret ministrore (në rast se këto prekin fushat e përgjegjësisë të ministrive të tjera).

Si një element i veçantë që kërkon vëmendje, administratat e BP-së (veçanërisht Shqipëria) duhet të krijojnë dhe zhvillojnë kapacitetin e tyre për të siguruar që tarifat për shërbimet administrative të jenë në përputhje me parimet e përgjithshme të LPA-së (tarifa proporcionale me koston e procedurës, kosto sa më e vogël që të jetë e mundur për aplikuesin/kërkuesin, etj.). Nëse ministria përgjegjëse për LPA-në nuk është në pozitë të mirë për të bërë këtë rishikim, ai duhet të bëhet nga Ministria e Financave.

Zgjidhja e problemeve në procedurat e ankesës

Nuk ka në dispozicion informacioni gjithëpërfshirës për mënyrën se si funksionon procedura e ankesës në gjithë BP-në. Sidoqoftë, bazuar në të dhënat në dispozicion për tri procedurat e analizuar në këtë dokument dhe nga burime shtesë,¹³⁶ në procedurat e ankesave administrative në BP shfaqen këto problemet:

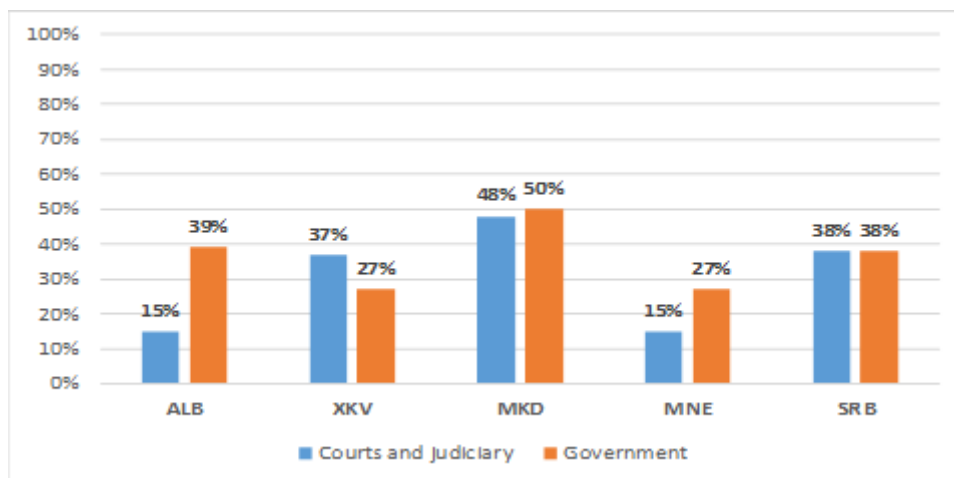
- loja pingpong midis autoriteteve të shkallës së parë dhe shkallës së dytë (të shkaktuara nga kthimi i shpeshtë i çështjes tek autoriteti i shkallës së parë në rastin e një ankesë të suksesshme);
- mospërputhjet në trajtimin e gabimeve procedurale të kryera nga autoritetet e shkallës së parë - që çojnë në anulimin e aktit të kontestuar administrativ për shkak të gabimeve procedurale, pa vlerësuar ndikimin e këtyre gabimeve në rezultatin e procedurës ose pa analizuar fare respektimin procedural të autoriteteve të shkallës së parë (siç është evidente në Shqipëri);
- sfidat rreth respektimit të afateve ligjore për procedimin e ankesave;
- rastet e shumta të ankesave (siç është evidente në procedurat e përfitimeve sociale në Shqipëri dhe Kosovë).

Këto probleme kontribuojnë në mos-efektivitetin e procedurës së ankesës administrative, duke ulur mbrojtjen me kohë të të drejtave të pjesëmarrësve. Të gjitha administratat e BP-së gjithashtu përballen me probleme për të siguruar efektivitetin e ankesës gjyqësore në çështje administrative. Ekzistimi i një loje pingpongu ndërmjet administratës dhe gjyqësorit – që tregon një situatë ku administrata dhe gjyqësori merren me të njëjtën çështje administrative dhe kundërshtojnë në mënyrë të përsëritur, duke vonuar kështu përfundimin e procedurës për pjesëmarrësit - është raportuar nga burime të ndryshme, duke përfshirë praktikën gjyqësore të Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut.¹³⁷ Besimi i ulët i publikut në gjyqësor është tregues i seriozitetit të problemit në BP. Në shumicën e administratave, besimi në gjyqësor është më i ulët ose i njëjtë si besimi në qeveri, ligjshmëria e vendimeve të së cilës duhet të vlerësohet dhe sigurohet në gjykatat administrative. Në qoftë se besimi në gjyqësor është aq i ulët, pjesëmarrësit në procedurat administrative mund të hezitojnë të shkojnë në gjykatë, duke i lënë ata pa mbrojtjen ligjore që u takon.

¹³⁶ Shihni për shembull, *Mjetet Juridike në Procedurat Administrative në Ballkanin Perëndimor*, ReSPA (Shkolla Rajonale e Administratës Publike), Danilovgrad, Republika e Malit të Zi, 2016; *Raport për Zbatimin e Ligjit për Procedurat Administrative në 2019*, Ministria e Administratës Publike, Mali i Zi.

¹³⁷ Për Kosovën, shih "Drejtesia Administrative në Kosovë, Ligji vs. Praktika", Instituti i Kosovës për Drejtësi, 2019, <https://kli-ks.org/wp-content/uploads/2019/09/Drejt%C3%ABsia-Administrative-Final-19.09.2019-BM.pdf>; për Malin e Zi, "Le të flasim për efektet! ... apo mangësitë në raportimin mbi reformën e administratës publike në Mal të Zi", Instituti Alternativa, http://media.institut-alternativa.org/2018/06/praznine-uzvestavanju_eng.pdf, dhe "Analizë e Kornizës Ligjore dhe Praktikës së Gjykatave Malazeze në Zbatimin e Mjeteve Juridike Efektive për një Gjykim brenda një Kohe të Arsyeshme" Mirjana Lazarova Trajkovska, Maja Velimirović, Këshilli i Evropës, 2019, <https://rm.coe.int/eng-finalna-analiza-duzine-sudskih-postupaka-u-crnoj-gori/1680966dd7>; për Maqedoninë e Veriut, shih "Strategjia për Reformën e Sektorit Gjyqësor 2017-2022", Ministria e Drejtësisë, <http://justice.gov.mk/Upload/Documents/Strategjia%20i%20akciski%20plan-ANG-web.pdf>; për Serbinë, shih "Analiza e Shkaqeve të Ngarkesës së Tepërt të Punës në Gjykatën Administrative dhe Rritja e Numrit të Lëndëve të Pranuara" nga: Aleksandar Stojanović, Biljana Braithwaite, Dobrosav Milovanović, Dušan Protić, Mirjana Lazarova Trajkovska, Vuk Cucić, Bolgrad, shkurt 2020.

Figura 2.2. Besimi në gjyqësor dhe qeveri në BP



Shënim: Përqindja e të anketuarve të cilët "besojnë plotësisht" ose "kanë tendencë të besojnë" në institucionet përkatëse.

Burimi: Barometri Ballkanik 2020.

Mbështetja efikase dhe efektive e organeve ankimore dhe gjyqësorit ka qenë vendimtare në sigurimin e zbatimit të rregullave të reja të LPA-ve (ose ndonjë akti tjetër ligjor që synon reformën e administratës publike) në shtetet anëtare të BE-së. Nëse administrata nuk ndjek kornizën e krijuar ligjore, përfshirë edhe parimet e saj të përgjithshme, pjesëmarrësit në procedurë duhet të kenë qasje të lehtë në mjete të shpejta dhe efektive, të cilat ndihmojnë në sigurimin që administrata të korrigjojë ndonjë gabim të mundshëm (përfshirë ndonjë mospërputhje në kornizën ligjore) dhe të shmang përsëritjen e tyre. Megjithatë, sfidat aktuale në BP sugjerojnë që procedurat joefektive të ankesës - si në ankesën administrative ashtu edhe në atë gjyqësore – përbëjnë pengesa për zbatimin e parimeve të administrimit të mirë të parashikuara në LPA (Parimi Vetëm Një Herë, komunikimi elektronik, heshtja administrative, etj.).

Përmirësimi i procedurës së ankesës administrative

Përmirësimi i procedurës së ankesës administrative përfshin:

- Krijimin e mekanizmave të duhur për monitorimin e procedurave administrative, përfshirë procedurat e ankesës;
- Identifikimin e procedurave më problematike në bazë të të dhënave të mbledhura dhe të analizuara (duke përfshirë nga perspektiva e pingpongut, anulimi i tepruar i vendimeve të shkallës së parë për arsye procedurale, pamundësia për të respektuar afatet ligjore, etj.);
- Identifikimin e arsyeve specifike për këto sfida në procedurat problematike;
- Trajtimin e tyre me masa të duhura (shembuj nga vendet e tjera Evropiane janë dhënë më poshtë).

Krijimi i mekanizmave për monitorimin e procedurave administrative është i rëndësishëm jo vetëm për të përmirësuar ankesën administrative, por edhe për të siguruar përputhshmëri me kërkesat ligjore për kohëzgjatjen e procedurave, si dhe ligjshmërinë dhe efikasitetin e përgjithshëm të administratës. Kjo masë vendoset këtu – në mesin e masave që përqendrohen në ankesa - sepse rezultatet e procedurës së ankesës mund të japin një kontribut të rëndësishëm në monitorimin dhe analizën e procedurave administrative në përgjithësi. Mekanizmat e duhur të monitorimit do të ndihmonin në mbledhjen e të dhënave të nevojshme për të analizuar shkallën dhe shkaqet e problemeve që ndikojnë në efektivitetin e ankesës (p.sh. efekti i pingpongut) dhe në adresimin e tyre. Mali i Zi tashmë po mbledh, analizon dhe publikon raporte vjetore për të gjitha procedurat administrative në nivel shtetëror dhe komunal. Vendet e

tjera, si Maqedonia e Veriut, janë duke përgatitur raporte institucionale mbi procedurat e organeve të ankesës administrative. Prandaj, monitorimi i funksionimit të procedurave administrative nuk është i panjohur në BP. Megjithatë, raportet, qofshin gjithëpërfshirëse apo institucionale, duhet të bëhen më informuese dhe analitike duke shtuar disa informacione kyçe (shih tabelën më poshtë). Nëse është e nevojshme, duhet të përditësohen regjistrat ose sistemet e TI-së që përdoren për të menaxhuar procedurat dhe kontestet administrative për të ndihmuar monitorimin e këtyre të dhënave (për shembull, futja e identifikuesve shtesë numerikë për të ndjekur procedurën nga fillimi deri në përfundimin e saj, në disa shkallë, nëse është e nevojshme). Ministria përgjegjëse për LPA-në është në pozicionin më të mirë për të mbledhur të dhëna dhe për të përgatitur raporte gjithëpërfshirëse dhe të centralizuara. Nëse në vend të kësaj vendoset që të përgatiten raporte institucionale, ministria përgjegjëse për LPA-në duhet të paktën të vendosë kërkesa të unifikuara për përmbajtjen e këtyre raporteve në mënyrë që ato të përmbajnë të gjitha të dhënat përkatëse dhe të ndihmojnë në identifikimin e sfidave të mundshme.

Tabela 2.1. Të dhënat kryesore për monitorimin e procedurave administrative

Të dhënat	Qëllimi/vlera e shtuar
Të dhëna për numrin e procedurave të filluara dhe të përfunduara, kohëzgjatjen dhe numrin e rasteve të pazgjadhura, numrin e ankesave dhe kohën e nevojshme për shqyrtimin e tyre sipas kategorisë së procedurave administrative (p.sh. kërkesat për leje ndërtimi, kërkesat për dokumente identifikimi personal, etj.), jo vetëm nga institucionet që i kryejnë ato.	Ndihmon në vlerësimin e efikasitetit të procedurave administrative, në rast se një institucion zhvillon procedura të shumta me karakteristika të ndryshme, përfshirë kohëzgjatjen/kompleksitetin, përqindjen e ankesave, arsyet e ankesave të suksesshme, etj. Ndihmon në identifikimin e procedurave problematike - p.sh. me numër të lartë të ankesave të suksesshme, kohëzgjatje e tepruar, etj.
Arsyet për ankesa të suksesshme për secilën kategori/lloj të procedurës administrative, p.sh. gabimet procedurale, gabimet në zbatimin e ligjit material, gabimet në ushtrimin e diskrecionit administrativ, heshhtjen administrative, etj.	Ky informacion mund të përdoret për zhvillimin e programeve të trajnimit dhe masave të tjera për ngritjen e kapaciteteve. Këto do t'i drejtoheshin zyrtarëve të autoriteteve administrative, bazuar në sfidat specifike të paraqitura nga analiza e të dhënave mbi rezultatet e ankesave dhe shqyrtimit gjyqësor.
Informacion mbi rezultatet e shqyrtimit gjyqësor , sipas kategorive të procedurave administrative, përfshirë numrin e ankesave të paraqitura në gjykatë, rezultatet e shqyrtimit dhe arsyet e anulimit të aktit administrativ.	
Informacion mbi numrin e procedurave që janë duke u zhvilluar në mënyrë të përsëritur (d.m.th. të kthyer nga organi i ankesës ose gjyqësori).	Do të ndihmojë të kuptohet shtrirja e problemit të lojës së pingpongut dhe procedurat në të cilat ky problem shfaqet më shumë, si dhe arsyet e saj.
Treguesit kryesorë të performancës (TKP) mbi efikasitetin e procedurave administrative me kalimin e kohës, p.sh. kohëzgjatja, përqindja e ankesave të suksesshme, etj.	TKP-të mund të përdoren për të vendosur objektivat e reformës ose për të identifikuar problemet e mundshme në procedurat individuale.

Burimi: Gjetjet e hulumtimit SIGMA-s.

Për të trajtuar problemin e pingpongut në administratë, autoritetet e shkallës së dytë në tërë BP-në duhet të minimizojnë numrin e rasteve që u kthehen autoriteteve të shkallës së parë pas ankesave të suksesshme dhe në sa më shumë raste që të jetë e mundur të vendosin vetë për çështjen. Autoritetet administrative (pavarësisht nëse janë të shkallës së parë apo të shkallës së dytë) janë pjesë e të njëjtit aparat dhe duhet të punojnë së bashku për të proceduar rastet administrative në mënyrë sa më efektive që të jetë e mundur. Në kuadër të organizimit kushtetues në BP (po ashtu dhe në BE), autoritetet individuale administrative nuk janë të ndara apo të pavarura nga njëri-tjetri në mënyrë e njëjtë siç është gjyqësori i pavarur nga ekzekutivi. Parakushtet thelbësore për luftimin e pingpongut (p.sh. mandati i gjerë i autoriteteve të shkallës së dytë, qasja fleksibile ndaj gabimeve procedurale dhe vlerësimi i rëndësisë së tyre për rezultatin e procedurës, etj.) ekzistojnë në të gjitha LPA-të e BP-së. Po të jetë e nevojshme, ato mund të forcohen më tej në LPA dhe të zbatohen vazhdimisht në praktikë. Për shembull, në Mal të Zi dhe Maqedoni të Veriut, organet e ankesës duhet të vendosin për vet çështjen kur shqyrtojnë ankesën për herë të parë (jo vetëm herën e dytë siç ndodh aktualisht). Në Shqipëri dhe Kosovë, përpara se të vendosin për ankesën organet e ankesës duhet të vlerësojnë gabimet e mundshme procedurale të autoritetit të shkallës së parë në mënyrë që të vlerësojnë nëse ato mund të kenë ndikuar në rezultatin e procedurës së

shkallës së parë. Në procedurat e përfitimeve sociale në Shqipëri dhe Kosovë, duhet të ketë jo më shumë se një shkallë të ankesës administrative, në vend të dy organeve të njëpasnjëshme të ankesës së detyrueshme që faktikisht ekziston për momentin. Për të forcuar autoritetin e organit të ankesës që të vendos mbi merita, mund të futet një detyrim në LPA që autoriteti i shkallës së dytë duhet të vendosë mbi meritat në rastet kur bëhet fjalë vetëm për çështje të së drejtës materiale (d.m.th. jo për faktet e rastit apo gabimet procedurale që organi i ankesës nuk mund t'i korrigojë vetë). Nëse është e nevojshme, mund të merren parasysh një masë shtesë për të siguruar që rastet të mos kthehen aq shpesh tek autoritetet e shkallës së parë (shih shembullin nga Polonia më poshtë).

Rubrika 2.2. Kundërshtimi - masa të veçanta kundër pingpongut administrativ në Poloni

Me ndryshimet në Aktin e Procedurës Administrative Gjyqësore që hyri në fuqi në vitin 2017, palët morën masa të reja për të trajtuar pingpongun administrativ, d.m.th. jo-efikasitetin e ankesës administrative të shkaktuar nga vendimet e shkallës së dytë për të kthyer çështjet në shkallën e parë, në vend se të vendosin mbi meritat e çështjes. Sipas masës së re, pala ka të drejtë të paraqes një kundërshtim në gjykatën administrative nëse autoriteti administrativ i shkallës së dytë e shfuqizon vendimin e shkallës së parë dhe e kthen çështjen përsëri në shkallën e parë. Megjithatë, gjatë shqyrtimit të kundërshtimit, gjykata nuk mund të vendosë meritat e çështjes, por mund të vlerësojë vetëm nëse organi i shkallës së dytë ka pasur arsye për të kthyer çështjen në shkallën e parë, e jo të vendos për të në bazë të meritave. Gjykata gjithashtu mund t'i shqiptojë një gjobë organit që ka marrë vendimin e pabazuar për të kthyer rastin në organin e shkallës së parë. Gjykata duhet të shqyrtojë çdo kundërshtim brenda 30 ditëve (afati i përcaktuar).

Burimi: Akti i Procedurës Administrative Gjyqësore, 30 gusht 2002.

Përveç kësaj, rregullisht duhet të vlerësohet efektiviteti i përgjithshëm i organeve të ankesës. Procedura e ankesës brenda administratës duhet të funksionojë në mënyrë efektive (d.m.th. në mënyrë kompetente, dhe brenda një kohe të arsyeshme). Nëse organet e ankesës nuk e arrijnë këtë, ata nuk janë duke mësuar nga gabimet e veta (siç u përcaktua në bazë të ankesave të suksesshme në gjykatë) dhe nëse trajtimi i problemeve të brendshme nuk sjell rezultatet e dëshiruara, ato mund të shfuqizohen dhe mbrojtja ligjore në procedura administrative mund të ofrohet vetëm përmes shqyrtimit gjyqësor. Për shembull, nëse ka numër të madh të vendimeve të organit të ankesës që më pas janë hedhur poshtë nga Gjykata Administrative, ose nëse organi i ankesës nuk është në gjendje të zvogëlojë numrin e ankesave në gjykatë (krahasuar me ankesat që pranon) ose nëse pingpongu ndërmjet organeve administrative vazhdon, atëherë organi i ankesës nuk është duke i shërbyer qëllimit të tij fillestar si filtër përpara shqyrtimit gjyqësor. Derisa në shumë vende evropiane ankesa administrative është e detyrueshme, në Austri, Belgjikë, Estoni, Francë, Hungari, Itali dhe Spanjë ajo është opsionale ose nuk ekziston fare.

Përmirësimi i procedurës së ankimit në gjykatë

Analizimi i procedurave gjyqësore administrative në vetvete është një fushë e veçantë dhe e gjerë e shqyrtimit, e cila nuk është fokusi kryesor i këtij dokumenti. Sidoqoftë, loja e pingpongut në mes të administratës dhe gjykatës administrative është një tregues i qartë se sfidat në procedurat gjyqësore administrative ndikojnë drejtpërdrejt në efektivitetin e administratës dhe në zbatimin e LPA-së. Nëse gjyqësori nuk është në gjendje të sigurojë mbrojtje efektive në situatat në të cilat administrata nuk respekton parimet e administrimit të mirë që burojnë nga korniza ligjore, reformat e ndërmarra brenda të njëjtës kornizë ligjore nuk do të zbatohen në mënyrë të konsekuente. Përveç kësaj, loja e pingpongut u pamundëson pjesëmarrësve qasjen efektive në drejtësi duke rritur kompleksitetin dhe kohëzgjatjen e procedurave dhe pasigurinë juriike. Çështjet e pazgjidhura ligjore ua pamundësojnë njerëzve, bizneseve

dhe shoqërisë në tërësi të arrijnë potencialin e tyre të plotë.¹³⁸ Qëllimi i pjesës në vazhdim nuk është të përshkruajë në mënyrë gjithëpërfshirëse masat për përmirësimin e procedurave gjyqësore administrative në BP, por të sugjerojë instrumente të synuara që mund të ndihmojnë në uljen e lojës pingpong midis administratës dhe gjyqësorit, duke përfshirë:

- sigurimin që gjykata administrative zbaton kompetencat e saj reformuese në shqyrtimin gjyqësor ose jep udhëzime të mjaftueshme për administratën për të siguruar që aktet administrative të jenë në përputhje me ligjin;
- sigurimin e kompetencës sanksionuese për gjyqtarët administrativë për të sanksionuar administratën në rast të moszekutimit ose mosrespektimit të urdhrave dhe vendimeve të gjykatës;
- lejimin e administratës të parashtroj ankesë kundër vendimit të Gjykatës Administrative të shkallës së parë (në Apel ose Gjykatë Supreme), në mënyrë që të arrihet një vendim përfundimtar i gjykatës për rastin sa më shpejt që është e mundur;
- zbatimin e masave për të përmirësuar kapacitetin e përgjithshëm të gjykatës administrative dhe për të rritur besimin te gjyqtarët administrativë.

Kontrolli gjyqësor mbi administratën mund të ndjekë modelin e kasacionit (duke eliminuar një vendim të mangët nga autoritetet publike) ose modelin reformues (duke sjellë mundësinë e një gjykimi thelbësor nga gjykata dhe "zëvendësimin" e vendimeve të marra nga administrata me një vendim gjykate). Këto modele nuk ekzistojnë në formë absolutisht të pastër. Vendet kanë përdorur elemente të të dyjave kur krijuan sistemet e tyre ligjore (shih rubrikën për një përshkrim të mandatit të Gjykatës Administrative të Gjermanisë).

Rubrika 2.3. Shembuj të kompetencave reformuese të Gjykatës Administrative të Gjermanisë dhe të masave të aplikuara për të kufizuar "pingpongun" midis administratës dhe gjyqësorit

Në Gjermani, nëse aplikuesi kërkon të ndryshohet një akt administrativ që lidhet me përcaktimin e të drejtave ose detyrimeve të natyrës financiare, Gjykata Administrative mund të përcaktoj një shumë që është e ndryshme nga ajo e specifikuar në aktin administrativ të ankimuar. Kur gjykata nuk është në gjendje të përcaktojë shumën e saktë të së drejtës financiare ose detyrimit, gjykata mund të deklarojë në vendimin e saj rrethanat faktike ose juridike (të cilat ishin marrë në konsideratë gabimisht ose nuk ishin marrë në konsideratë), duke dhënë detaje të mjaftueshme për të lejuar vetë autoritetin të llogaris shumën, në bazë të vendimit të gjykatës.

Gjykata nuk mund të marrë vendime diskrecionare në emër të administratës, por mund të shqyrtojë nëse janë respektuar kufijtë ligjorë të diskrecionit. Si një shembull i mëtejshëm i masave për të kufizuar lojën e pingpongut, autoriteti administrativ mund të plotësojë konsideratat e tij diskrete mbi aktin administrativ, madje edhe gjatë procedurave para gjykatave administrative.

Burimi: Kodi Gjerman i Procedurës së Gjykatës Administrative, neni 113, 114.

Në Ballkanin Perëndimor, ku është shumë e pranishme loja pingpong në rastet administrative dhe kontestet midis administratës dhe gjykatës, do të ishte logjike preferenca për një qasje reformiste, dhe në bazë të kornizës ligjore kështu ndodhë në pothuajse të gjitha administratat, me përjashtim të Kosovës.

¹³⁸ OECD (2019), Qasja e Barabartë në Drejtësi për Rritje Gjithëpërfshirëse: Vënia e Njerëzve në Qendër, Botimet e OECD, Paris, <https://doi.org/10.1787/597f5b7f-en>.

Gjykata Administrative e Shqipërisë ka të drejtë të ndryshojë aktin administrativ tërësisht ose pjesërisht¹³⁹. Një mandat i ngjashëm për miratimin e vendimeve me "juridiksion të plotë" i është dhënë gjyqësorëve administrativë në Malin e Zi, Maqedoninë e Veriut dhe Serbi¹⁴⁰, "nëse e lejon natyra e çështjes". Në praktikë, ky mandat për kompetenca të gjëra reformuese përdoret shumë rrallë në BP. Për shembull, Gjykata Administrative e Malit të Zi vendosi me juridiksion të plotë në 64 nga 6,808 raste të zgjidhura në vitin 2019 (d.m.th. në më pak se 1%), sipas raportit të saj vjetor, dhe në Serbi, situata është e ngjashme¹⁴¹.

Problemi është se gjyqtarët e BP-së nuk janë të sigurt në ushtrimin e kompetencave reformuese që u janë dhënë atyre me ligj dhe nuk janë të sigurt se kur "natyra e çështjes" i lejon ata të vendosin "me juridiksion të plotë". Për të korrigjuar këtë çështje, gjyqësori duhet të zhvillojë udhëzime më të qarta të brendshme për situatat ku mund të merren vendime "me juridiksion të plotë" dhe ku nuk mundën (p.sh. ndoshta duhet hequr mundësinë e zëvendësimit të autoritetit administrativ në vendime diskrecionare). Nëse duket se vendimet "me juridiksion të plotë" nuk mund të merren në zonat ku "pingpongu" është më i zakonshëm, duhet të merren masa shtesë (p.sh. vendimi i gjykatës duhet t'i siguroj administratës udhëzime të hollësishtme për t'i dhënë mundësi që të marrë një vendim të ligjshëm vetë bazuar në vendimin e gjykatës, shih më lart shembullin nga Gjermania). Këto iniciativa nuk duhet të kuptohen si një tejkalim, por si një lehtësim i qasjes së ankuesit në një mjet juridik efektiv. Nëse aktualisht nuk dihet se në cilat fusha ndodh më shpesh problemi i "pingpongut", gjyqësori duhet së pari të analizojë rastet e veta aktuale dhe të rishikojë dosjet e rasteve një nga një, për të përcaktuar se në cilat kategori ose lloje të rasteve kontesti tashmë ka qenë para gjykatës (dhe sa herë). Për të shmangur mbledhjen e tillë manuale të të dhënave rreth shkallës së shtrirjes së "pingpongut" në të ardhmen, sistemet e menaxhimit të lëndëve ose librat e thjeshtë të regjistrimit duhet të përshtaten për të lejuar futjen e të dhënave për të identifikuar kontestet e përsëritura në rastin e njëjtë administrativ. Edhe vendosja e letrave ngjithëse me ngjyra në shkresat e lëndëve që në mënyrë të përsëritur gjenden në gjykatë duhet të lehtësojë mbikëqyrjen e shkallës së problemit të "pingpongut".

Së dyti, gjyqtarët administrativë duhet të kenë kompetenca sanksionuese ndaj administratës në rast të mosrespektimit të vendimit gjyqësor, përfshirë rastet e moszbatimit të qartë të urdhrave të gjykatës, dhe ata duhet t'i përdorin këto kompetenca kur është e nevojshme. Kompetenca të tilla ekzistojnë në shtetet anëtare të BE-së (p.sh. në Gjermani, Estoni dhe Poloni) si dhe në kornizën ligjore që rregullon disa prej gjyqësorëve të BP-së, p.sh. në Shqipëri, Maqedoni të Veriut dhe Serbi¹⁴². Në BP, do të shqiptohen gjoba ndaj udhëheqësve të autoritetit ose zyrtarit përgjegjës, ndërsa në BE, institucioni përgjegjës merr ndëshkimin (pa prezumim të përgjegjësisë personale ose fajit). Për më tepër, megjithëse administratat e BP-së nuk kanë statistika gjithëpërfshirëse mbi ushtrimin e këtyre fuqive sanksionuese, gjykatat e BP-së, ndryshe nga gjykatat e BE-së, qartazi nuk i përdorin kompetencat e tyre në mënyrë të vazhdueshme¹⁴³. Bazuar në shembullin e Estonisë, kompetencat sanksionuese nuk duhet të zbatohen shpesh, por kërcënimi për zbatimin e tyre të mundshëm duhet të jetë real dhe pasojat të jenë sa duhet serioze (sipas

¹³⁹ Ligji për Organizimin dhe Funkcionimin e Gjykatave Administrative në Shqipëri, neni 40.

¹⁴⁰ Ligji për Kontestet Administrative në Mal të Zi, neni 36; Ligji për Kontestet Administrative, neni 60, në Maqedoninë e Veriut; dhe Ligji për Kontestet Administrative, neni 43, Serbi.

¹⁴¹ Sipas "Analiza e Shkaqeve të Ngarkesës së Tepërt të Punës në Gjykatën Administrative dhe Rritjes së Numrit të Lëndëve të Pranuara", Aleksandar Stojanović, Biljana Braithwaite, Dobrosav Milovanović, Dušan Protić, Mirjana Lazarova Trajkovska, Vuk Cucić, Beograde, shkurt 2020, f. 26.

¹⁴² Ligji për Gjykatat Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative, neni 68 (2), në Shqipëri; Ligji për Mosmarrëveshjet Administrative, neni 60 (7), në Maqedoninë e Veriut; dhe Ligji për Mosmarrëveshjet Administrative, neni 75, në Serbi.

¹⁴³ Shih "Analiza e Shkaqeve të Ngarkesës së Tepërt me Punë në Gjykatën Administrative dhe Rritjes së Numrit të Lëndëve të Pranuara", Aleksandar Stojanović Biljana Braithwaite, Dobrosav Milovanović, Dušan Protić, Mirjana Lazarova Trajkovska, Vuk Cucić, Beograd, shkurt 2020, fq. 25-26.

Ligjit Estonez të Procedurës Gjyqësore Administrative mund të shqiptohen ndëshkime deri në 32,000 EUR). Nëse sanksionet e tanishme ndaj personave kanë rezultuar të vështira për t'u zbatuar në BP, në vend të tyre (ose si shtesë) ligjet duhet të lejojnë sanksione kundër institucioneve përgjegjëse. Megjithëse gjokat institucionale do të paguhen nga buxhetet e institucionit, nuk ka gjasa që udhëheqësi i institucionit të lejojë që një pjesë e konsiderueshme e buxhetit të shpenzohet për gjokat administrative, gjë që do të ulte më tej mundësinë e institucionit për të përmbushur funksionet e tij.

Një aspekt tjetër që mund të kontribuojë¹⁴⁴ në lojën e pingpongut midis administratës dhe gjyqësorit është doktrina sipas të cilës të drejtat e administratës për t'u ankuar ndaj vendimit të Gjykatës Administrative të shkallës së parë janë më të kufizuara se sa e drejta e ankuesit për t'u ankuar. Kjo doktrinë rrallë rregullohet në detaje në kodet e procedurës gjyqësore. Sidoqoftë, diskutimet me gjyqtarë të përzgjedhur administrative tregojnë se nëse gjykata vendos në favor të ankuesit (dhe kundër administratës), në fakt nuk mund të ketë ankesë në një gjykatë më të lartë (në këtë rast organi administrativ ndaj të cilit është marrë vendimi nuk ka të drejtë ankese). Kufizimet mbi të drejtat e administratës për t'u ankuar (kundër vendimit të Gjykatës Administrative) duket se kanë vazhduar nga struktura e mëparshme institucionale, ku gjyqtarët administrativë janë konsideruar pjesë e administratës, jo gjyqësorit, dhe ankesat kundër një autoriteti tjetër administrativ zakonisht nuk lejoheshin. Kufizimet mbi të drejtat e administratës për ankesës (kundër vendimit të Gjykatës Administrative) duket se janë ruajtur në strukturën e mëparshme institucionale, ku gjyqtarët administrativë konsideroheshin pjesë e administratës e jo të gjyqësorit, dhe ankesat kundër një organi tjetër administrativ zakonisht nuk lejoheshin. Përveç kësaj, në shikim të parë, moslejimi i administratës për t'u ankuar ndaj vendimit të gjykatës në një gjykatë më të lartë duhet të ndihmojë në shmangien e pingpongut. Megjithatë, zbatohet një doktrinë që vonon përfundimin e procedurës administrative derisa të zgjidhen të gjitha kontestet dhe të kalojnë afatet përkatëse të ankesës. Kjo ka krijuar besimin se vendimi i gjykatës së shkallës së parë që prish aktin administrativ dhe kthimi i rastit në administratë nuk është në të vërtetë "përfundimtar" - dhe i detyrueshëm për administratën - sepse procedura është akoma në vazhdim e sipër. Ky koncept nënkupton që administrata nuk është e detyruar t'i përmbahet një vendimi gjyqësor "jo përfundimtar", dhe gjithashtu e bën të pamundur zbatimin e sanksioneve administrative të parashikuara nga kodet procedurale të BP-së (sepse asnjë sanksion nuk mund të vendoset për mosekzekutimin e një urdhri ose vendimi jo përfundimtar gjyqësor). Nga ana tjetër, doktrina krijon një stimulim pervers për gjyqtarët administrativë që të vendosin në favor të ankuesit dhe rastin ta kthejnë në administratë në vend që të marrin një vendim me juridiksion të plotë, duke ndryshuar aktin administrativ nëse është e nevojshme. Kjo sepse, jo gjitha vendimet në favor të ankuesit i nënshtrohen ankesës dhe mundësojnë gjykatësit të shkallës së parë që të shmangë mbikëqyrjen e mundshme nga gjykatat më të larta. Zgjerimi i mundësive të ankesës për autoritetet administrative - së bashku me gjykatën që zbaton kompetencat e saj reformuese – duhet të bëjë të mundur arritjen më të shpejt të vendimit "plotësisht përfundimtar" mbi çështjen, nëse është e nevojshme me përfshirjen e autoritetit më të lartë gjyqësor, dhe më pas do t'u jepte gjykatave autoritetin për të zbatuar kompetencat sanksionuese, nëse administrata nuk respekton vendimin "plotësisht përfundimtar".

Në fund, duhet të aplikohen të gjitha masat për të forcuar kapacitetin e përgjithshëm të gjykatave administrative, si dhe qasshmërinë dhe efektshmërinë¹⁴⁵ e tyre. Një gjyqësor administrativ i fortë, efektiv dhe efikas është një parakusht i rëndësishëm për zbatimin e parimeve të administratës së mirë, por gjyqësorët administrativë të BP-së vuajnë nga procedurat e zgjatura, si dhe nga besimi i ulët i publikut. Me qëllim të rritjes së kapacitetit të tyre, mund të konsiderohen masat e mëposhtme.

¹⁴⁴ Çështja u paraqit në bisedimet me gjykatësit administrativë në Mal të Zi. Nuk ka prova të qëndrueshme për rëndësinë e saj në gjyqësorët e tjerë të BP-së, por duke pasur parasysh ngjashmëritë midis doktrinave ligjore në vendet e ish-Jugosllavisë, ka të ngjarë që praktika të jetë e ngjashme.

¹⁴⁵ Kriteret e OECD për modelin me njerëzit në qendër dhe për ofrimin e shërbimeve ligjore dhe të drejtësisë mund të jenë burim veçanërisht i dobishëm frymëzimi në këtë drejtim: <https://www.oecd.org/governance/global-roundtables-access-to-justice/oecd-criteria-for-people-centred-design-and-delivery-of-legal-and-justice-services.pdf>.

- Specializimi i duhur në çështjet administrative do t'i lejojë gjykatësit administrativë të përqendrohen në gjykimin e kontesteve që lindin gjatë zbatimit të procedurës administrative. Kjo do duhej të përjashtonte rastet e shkeljeve të lehta dhe kundërvajtjeve (të cilat tani janë pjesë e portofolit të gjyqtarëve administrativë në Kosovë dhe Maqedoninë e Veriut) që ndjekin parimet e përgjithshme të procedurës penale. Specializimi mundëson gjyqtarëve të rrisin më tej kompetencat e tyre, si dhe të gjykojnë mosmarrëveshjet në mënyrë më efikase.
- Zhvillimi ose përditësimi i sistemeve të duhura për menaxhimin e lëndëve mund të ofrojë një pasqyrë gjithëpërfshirëse të procedurave në proces, si për t'i përpunuar ato në mënyrë më efikase, ashtu edhe për të lejuar automatizimin e hapave të caktuar teknikë të procesit (p.sh. gjenerimi automatik i shkresave standarde dhe dokumenteve gjyqësore, ndarja automatike e lëndëve, publikimi i gjykimeve, regjistrimi i seancave, etj.). Resurset e kursyera nga automatizimi i hapave teknikë duhet të ri-caktohen për të siguruar mbështetje thelbësore për gjyqtarët, p.sh. pozita shtesë të gjyqtarëve ose pozita për këshilltarë ligjorë.
- Në zgjerimi i grupit të gjyqtarëve të rinj mund të emërohen më shumë gjyqtarë administrativë nga radhët e avokatëve dhe akademisë, në vend se nga radhët e ish-zyrtarëve që kryejnë procedura administrative. Përsëri, informacioni gjithëpërfshirës lidhur me formimin profesional të gjyqtarëve administrativë në BP nuk është i disponueshëm, por raportet nga Maqedonia e Veriut tregojnë se ish-nëpunësit civilë duket se mbizotërojnë¹⁴⁶. Ndonëse nëpunësit civilë me përvojë në kryerjen e procedurave administrative mund të bëhen gjyqtarë të mirë, sigurimi i diversitetit më të madh në emërimet e gjyqësore do të ndihmonte të sigurohet që gjyqësori administrativ të mos bëhet një zgjerim i instancave ankimore brenda administratës. Nëse është e nevojshme, duhet të rishikohen kriteret për kualifikim dhe provim për gjyqtarët administrativë, për të siguruar që avokatët me përvojë, me formime të ndryshme profesionale dhe personale të jenë të stimuluar për t'u bërë gjyqtarë administrativë.
- Rritja e transparencës në gjyqësor mund të arrihet duke publikuar në mënyrë të vazhdueshme të gjitha gjykimet në internet (në përputhje me ligjet për mbrojtjen e të dhënave personale) dhe duke mundësuar qasje sistematike në praktikën gjyqësore duke përdorur fjalorët dhe sistemet për kategorizimin e rasteve dhe gjykimeve sipas temave ose konceptit ligjor.

Ndërtimi i kapaciteteve dhe ngritja e vetëdijes

Statistikat mbi ankesat e suksesshme kundër vendimeve administrative të shkallës së parë (p.sh. 63% kundër akteve të pushtetit lokal në Malin e Zi), si dhe çështjet në zbatimin e kërkesave të procedurës administrative të vërejtura në diskutimet e grupeve të fokusit të zhvilluara për hartimin e këtij dokumenti (p.sh. çështjet në lidhje me zbatimin e të drejtës për t'u dëgjuar), tregojnë se kapaciteti i administratës për të zhvilluar procedura administrative duhet të rritet vazhdimisht. Ky dokument nuk do të shtjellojë programe specifike trajnimi, por thjesht do të përshkruajë katër masa që, përveç trajnimit të zakonshëm të nëpunësve civilë në menaxhimin e procedurave administrative, mund të ndihmojnë në rritjen e cilësisë së administratës:

- organizimi i diskutimeve në tryeza të rrumbullakëta me pjesëmarrjen e gjyqtarëve administrativë, organeve të ankesës administrative dhe zyrtarëve që kryejnë procedurat;
- krijimi i shërbimeve të ndihmës (helpdesk) dhe rrjeteve për zyrtarët që kryejnë procedurat administrative
- trajnimi i mbrojtësve dhe avokatëve për të përfaqësuar pjesëmarrësit në procedurat administrative, si dhe fushatat për ngritjen e vetëdijes për të drejtat e pjesëmarrësve në procedurat administrative;

¹⁴⁶ "Analiza Funktionale e Kapaciteteve të Gjyqësorit Administrativ në Republikën e Maqedonisë", 2018, f. 51, <https://cpia.mk/media/files/funkcionalna-analiza-na-kapacitetite-na-upravnoto-sudstvo-vo-republika-makedonija.pdf>.

- trajnimi i gjyqtarëve administrativë, veçanërisht shkëmbimi i përvojave të kolegëve gjyqtarë administrativë nga shtetet anëtare të BE-së.

Një nga mënyrat më efektive për të zgjidhur ndryshimet në praktikën dhe interpretimet e organeve të ndryshme që zbatojnë dhe shqyrtojnë procedurat administrative janë diskutimet e rregullta në tryeza të rrumbullakëta me gjyqtarë administrativë, organe të ankesës administrative dhe zyrtarë që kryejnë procedurat. Diskutimet në tryezën e rrumbullakët mund të iniciohen nga një përfaqësues i autoritetit administrativ ose gjyqësor, nëse ndonjëra palë identifikon dallime sistematike në interpretimin e tyre të dispozitave ligjore. Tryezat e rrumbullakëta mund të iniciohen edhe me kërkesë të ministrit që monitoron procedurat administrative, nëse kjo tregon se ekzistojnë dallime të tilla (p.sh. një përqindje e lartë e ankesave të suksesshme në gjyqësor). Diskutimet duhet të përgatiten mirë (d.m.th. të adresojnë çështjet më të diskutueshme që çojnë në ankesa dhe kundërshtime më të suksesshme). Temat mund të propozohen nga pjesëmarrësit ose të identifikohen paraprakisht bazuar në një analizë të praktikës administrative dhe gjyqësore. Kjo mund t'u japë gjyqtarëve mundësinë të shpjegojnë sfondin e gjykimeve të tyre dhe t'i legjitimojnë ato më tej, dhe i mundëson administratës të bëjë rregullime të arsyeshme, sistematike në punën e saj. Diskutimet në tryezë të rrumbullakët gjithashtu i japin administratës një mundësi për të kërkuar sqarime rreth vendimeve të caktuara të gjykatës, nëse është e nevojshme. Herë pas here mund të ftohen edhe kolegët nga shtetet anëtare të BE-së të marrin pjesë në këto diskutime.

Nëse shfaqen probleme sistematike në procedurat administrative (p.sh. siç tregohet nga përqindja e lartë e ankesave ose kundërshtimeve të suksesshme në gjykatë), mund të krijohen shërbimet e mbështetjes (helpdesk) për menaxhimin e çështjeve administrative për procedura të caktuara, nëse ato janë veçanërisht problematike, ose të centralizuara, për tërë administratën. Zyrtarët nga organet e ankesave ose nga ministritë përgjegjëse për LPA mund të caktohen që të veprojnë në një rol mbështetës, qoftë me orar të plotë ose të reduktuar, në varësi të vëllimit të kërkesave. Një shembull i mirë u shfaq në Maqedoninë e Veriut. Pas miratimit të LPA-së, një shërbim qendror për mbështetje (helpdesk) u krijua në Ministrinë e Shoqërisë Informatike dhe Administratës, për të siguruar udhëzime për harmonizimin e legjislacionit të veçantë dhe për t'u përgjigjur pyetjeve në lidhje me zbatimin e LPA-së. Nëse sfidat paraqiten vetëm në procedura të caktuara, ndoshta mund të jenë më efektive shërbimet për mbështetje (helpdesk) sektoriale, sepse ato mund të jenë më të specializuara. Përveç kësaj, rrjetet e përbëra nga punonjësit që kryejnë procedura administrative mund të krijohen dhe mirëmbahen nga ministritë përgjegjëse për LPA-të. Këto rrjete mund të mblidhen rregullisht për të diskutuar sfidat e zbatimit si dhe për të shkëmbyer praktikën më të mirë, p.sh. qasje inovative se si të sigurohet në mënyrë efektive e drejta për t'u dëgjuar, si të shkëmbehen të dhëna brenda administratës në mungesë të kornizave të avancuara të ndërveprimit, etj.

Përveç trajnimit të zyrtarëve që kryejnë procedurat administrative, pjesëmarrësit në procedura gjithashtu mund të përfitojnë nga ndërtimi i kapaciteteve të organizuara nga shteti në nivel qendror. Fushatat e vetëdijesimit (p.sh. mbi parimet kryesore të sjelljes së mirë administrative, siç është Parimi Vetëm Një Herë, proporcionaliteti i tarifave krahasuar me koston, e drejta për t'u dëgjuar, kohëzgjatja ligjore e procedurave dhe mjetet juridike) mund t'i edukojnë qytetarët që të dinë se çfarë të kërkojnë nga administrata. Një qasje më e fokusuar do të ishte që ministritë përgjegjëse për LPA-të të organizojnë trajnime rreth LPA-së për avokatët dhe këshilltarët ligjorë. Madje, ato mund të sponsorizohen nga shteti, për të tërhequr një pjesëmarrje më të gjerë. Kjo do t'u jepte përfaqësuesve ligjorë një shtytje për të identifikuar mangësitë në veprimet administrative, sepse ato do të çonin në ankesa të suksesshme ose raste gjyqësore që rezultojnë në përfitime financiare ose profesionale për avokatin. Në fund, ofrimi i granteve të caktuara për organizatat e shoqërisë civile që monitorojnë punën e sektorit publik, gjithashtu mund të ndihmojë në identifikimin e problemeve me zbatimin e parimeve të mira administrative (siç parashikohet në LAP).

Vëmendje e veçantë duhet t'i kushtohet ndërtimit të kapaciteteve të gjyqësorit administrativ, pasi që një gjyqësor i fortë është një parakusht i rëndësishëm për një administratë publike të fortë dhe efektive. Aktualisht nuk është kështu në BP (siç tregohet nga besimi i ulët i publikut në gjyqësor). Vetë gjyqësori është në pozitën më të mirë për të identifikuar dhe analizuar nevojat e mundshme për trajnim (p.sh. bazuar

në një përqindje të lartë të ankesave të suksesshme në gjykatën e shkallës më të lartë dhe mospërputhjet në zbatimin e ligjit nga ana e gjykatave më të ulëta). Ministrinë përgjegjëse për LPA-të gjithashtu mund të rekomandojnë mënyra për të përmirësuar programet e trajnimit të gjyqësorit, për të siguruar zbatim më të qëndrueshëm të LPA-së në procedurat e veçanta administrative. Gjyqtarët janë mbrojtësit e individëve dhe sektorit privat nga padrejtësitë e bëra nga shteti. Nëse ata dështojnë në këtë rol, administrata kurrë nuk do të zbatojë plotësisht reformat në kornizën ligjore. Praktika gjyqësore duhet të drejtojë praktikën administrative dhe, nëse është e nevojshme, mund të inkurajoj rishikimin e legjislacionit të veçantë për harmonizim me LPA-së. Praktika e qëndrueshme gjyqësore do të ndihmojë gjithashtu në sqarimin dhe theksimin e rolit qendror të LPA-së si fanar për të gjitha procedurat administrative. Prandaj, trajnimet për LPA-në dhe procedurat administrative në përgjithësi duhet të kenë një vend të përhershëm në kurrikulën e trajnimit të qendrave të trajnimit gjyqësor. Përveç trajnimit të gjyqtarëve mbi specifikat e kuadrit ligjor (p.sh. LPA), po aq të rëndësishme janë trajnimet dhe shkëmbimet me gjyqtarët nga shtetet anëtare të BE-së mbi profesionin e gjyqtarit dhe përgjegjësinë më të gjerë të një gjyqtari.

Përmirësimi i zbatimit të Parimit Vetëm Njëherë dhe komunikimit elektronik

Masa të tjera gjithashtu mund të përmirësojnë zbatimin e parimeve të administrimit të mirë siç përcaktohet në LPA-të. Shembujt e mëposhtëm nuk kanë për qëllim të mbulojnë spektrin e plotë të elementeve të LPA-së, por përqendrohen në masat që janë më të rëndësishme për Parimin Vetëm Një Herë dhe komunikimin elektronik. Këto ishin objektivat kryesorë të LPA-ve të BP-së, por në praktikë, progresi ka qenë i kufizuar ose jokonsekuent. Detyrimi i shtetit për të shkëmbyer të dhëna brenda dhe mundësia e komunikimit elektronik përcaktohet në LPA dhe nuk varet nga plotësimi i ndonjë parakushti tjetër shtesë. Megjithatë, disa masa mund të rrisin efikasitetin dhe efektivitetin e zbatimit të këtyre dispozitave, përfshirë:

- përmirësimin e ndërveprimit brenda administratës;
- përmirësimin e cilësisë së të dhënave të regjistrave shtetërorë;
- adresimin e pengesave në komunikimin elektronik.

Përmirësimi i ndërveprimit brenda administratës

Sipas Kornizës Evropiane të Ndërveprimit (KEN), ekzistojnë katër shtresa të ndërveprimit: ligjor, organizativ, semantik dhe teknik.¹⁴⁷ Administratat e BP-së duhet të përqendrohen në të katërtat. Megjithëse LPA-të përcaktojnë një kërkesë të përgjithshme ligjore për ndërveprim, legjislacioni i veçantë nuk e mbështet plotësisht atë. Edhe aty ku teknikisht është vendosur ndërveprimi ndërmjet regjistrave të zgjedhur shtetërorë, legjislacioni i veçantë mund t'i kërkojë aplikuesit/kërkuesit të paraqesë të dhënat, me ndërveprimi teknik të regjistrave të përdorur vetëm si kopje rezervë (p.sh. në procedurën e përfitimeve sociale të Shqipërisë). Në mënyrë që të arrihet ndërveprimi ligjor në praktikë, duhet të rishikohet legjislacioni i veçantë (përfshirë aktet nënligjore që përcaktojnë kërkesat e paraqitjes) dhe të thjeshtësohet në mënyrë të konsiderueshme. Kjo do të zvogëlojë barrën mbi aplikuesin që rrjedh nga detyrimi për të paraqitur të dhëna që shteti tashmë i posedon. Është e rëndësishme të sigurohet që ekziston baza ligjore për marrjen dhe menaxhimin e të dhënave të nevojshme nga regjistrat e tjerë dhe se praktikat e punës respektojnë kërkesat për mbrojtjen e të dhënave personale.

Ndërveprimi nuk nënkupton domosdoshmërisht dy ose më shumë regjistra që komunikojnë me njëri-tjetrin. Ai mund të ketë të bëjë me aftësinë e një organi administrativ për t'iu qasur të dhënave në një regjistër të menaxhuar nga një agjenci tjetër, ose integrimin e qasjes në regjistra në sistemet e informacionit që mbështesin procedurat administrative. Për shembull, në Serbi, sistemi i ofrimit të shërbimeve

¹⁴⁷ https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/eif_brochure_final.pdf.

administrative në lidhje me lindjen e një foshnje përfshin importimin e menjëhershëm të të dhënave nga regjistrat përkatës me kërkesë të personelit të spitalit, të cilët shërbejnë si zyrtarë të “one stop shop-it”¹⁴⁸.

Për të përmirësuar ndërveprimin organizativ, shërbimet dhe procedurat e ofruara nga administrata duhet të ri-dizajnohen në përputhje me ngjarjet jetësore që shihen si një tërësi (p.sh. lindja e një fëmije, fillimi i një biznesi), dhe jo nga një institucion që ofron një shërbim të veçantë. Një shërbim i ofruar nga një institucion mund të jetë parakusht ose nën-shërbim i një shërbimi të ofruar nga një institucion tjetër. Është e rëndësishme të kuptohet i gjithë procesi siç shihet nga një individ ose kompani kur planifikohen shërbimet elektronike qeveritare ose krijimi i “one stop shop”-eve. BP tashmë ka disa rrëfime suksesi, siç është shërbimi i regjistrimit të fëmijëve e-foshnja në Serbi, por zakonisht shërbimet rregullohen dhe monitorohen sipas institucionit që i ofron ato (siç shihet nga raportet vjetore për zbatimin e procedurave administrative në Mal të Zi). Nëse buxheti i njërit prej bartësve kryesorë të të dhënave për disa procedura administrative (p.sh. Kadastra e patundshmërive) varet nga tarifat e paguara për lëshimin e certifikatave zyrtare nga regjistri i tij, iniciativat për të përmirësuar ndërveprimin duhet të zbatohen së bashku me reformën e parimeve të financimit të institucioneve përkatëse.

Për të përmirësuar ndërveprimin semantik, të gjithë regjistrat shtetërorë duhet të klasifikojnë elementet kryesore të të dhënave në mënyrë të ngjashme dhe t'i ruajnë ato në të njëjtin format. Sipas EIF, marrëveshjet për të dhënat referuese, në formën e taksonomive, fjalorëve të kontrolluar, fjalorëve të sinonimeve, listave të kodeve dhe strukturave/modeleve të të dhënave të ripërdorshme, janë parakusht kryesor për arritjen e ndërveprimit semantik¹⁴⁹. Në BP, këto marrëveshje duhet së pari të bëhen në nivelin shtetëror, për të siguruar që të dhënat kryesore të përdorura nga disa regjistra (p.sh. emrat, kodet e identifikimit dhe regjistrimit, adresat, etj.) ruhen gjithmonë në të njëjtin format, dhe fushat e të dhënave ose elementet në sisteme të ndryshme janë të përputhje.

Për të përmirësuar ndërveprimin teknik, është e rëndësishme të sigurohet që zhvillimi i sistemeve të reja të TI-së (ose zëvendësimi i atyre ekzistuese) është planifikuar dhe koordinuar nga qendra, në vend se nga poshtë-lart. Për secilin sistem të planifikuar të TI-së, elementet e të dhënave duhet të hartëzohen/renditen dhe analizohen para zhvillimit, në mënyrë që të analizohet se cilat sisteme të tjera përmbajnë të njëjtat të dhëna dhe të cilat mund të jenë të interesuar të përdorin të dhënat që do të menaxhohen nga sistemi i ri. Kjo mund të ndihmojë për të planifikuar se cilët regjistra duhet të lidhen në mënyrë që të shkëmbehen të dhënat përmes shërbimeve të internetit, dhe për të shmangur kërkesën e vazhdueshme për të dhëna nga qytetarët ose bizneset.

Mekanizmat e ngjashëm të koordinimit, siç janë modernizimi administrativ i Portugalisë ose “X-Road” e Estonisë (shih Rubrikën 2.2. më poshtë), mund të ndihmojnë në rritjen e ndërveprimit në administratë në të katër nivelet/shtresat. Institucionet përgjegjëse për sigurimin e harmonizimit mund të jenë të ndryshme, varësisht nga niveli e saktë i ndërveprimit (p.sh. për ndërveprimin ligjor, institucioni përgjegjës për LPA do të ishte i pozicionuar mirë si koordinator qendror, ndërsa për ndërveprimin semantik dhe teknik, një institucion që koordinon TI-në e Qeverisë do të ishte më i preferuar). Sidoqoftë, këto institucione duhet të koordinojnë aktivitetet dhe qasjet e tyre në mënyrë që të arrijnë rezultatet më të mira në ridizajnimin e procedurave administrative dhe ofrimin e shërbimeve.

¹⁴⁸ <https://www.srbija.gov.rs/tekst/en/129970/ebaby.php>.

¹⁴⁹ Komisioni Evropian (2017), *Korniza Evropiane e Ndërveprimit: Promovimi i shërbimeve dhe rrjedhës së papenguar të të dhënave për administratat publike Evropiane*, Luksemburg, https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/eif_brochure_final.pdf, p. 29.

Rubrika 2.4. Shembuj të praktikave kombëtare në promovimin e ndërveprimit

Rishikimi i modernizimit administrativ të nismave ligjore dhe rregullative (Portugali)

Në Portugali, Agjencia për Modernizimin Administrativ (AMA) siguron të dhëna mbi nisma të reja ligjore dhe rregullative që vijnë para Qeverisë për miratim, për të promovuar qasjen për modernizim administrativ në tërë Qeverinë. AMA rishikon rregulloret, dekretet dhe rezolutat përkatëse të Këshillit të Ministrave dhe propozon përfshirjen e instrumenteve dhe parimeve digjitale që konsiderohen me rëndësi kritike për agjendën e modernizimit administrativ të Portugalisë. Shembujt përfshijnë ripërdorimin e të dhënave, zbatimin e Parimit Vetëm Një Herë dhe përdorimin e platformës kombëtare të ndërveprimit dhe platformës së identitetit digjital, Autenticação.gov. Kjo qasje transversale dhe ndër-sektoriale përfiton nga mbështetja e nivelit të lartë politik nga Ministri i Presidencës dhe i Modernizimit Administrativ. Kjo mund të ndihmojë AMA-në të përmirësojë përafrimin dhe të sigurojë një politikë koherente të dizajnit digjital në të gjithë administratën publike kombëtare.

X-Road (Estonia)

X-Road i Estonisë është një platformë qeveritare që mbështet shkëmbimin e të dhënave midis mbi 900 organizatave dhe ndërmarrjeve në Estoni. Platforma siguron ofrimin e shërbimeve për qytetarët dhe kompanitë përmes qasjes në bazat e të dhënave, krijimin dhe transmetimin e grupeve të mëdha të të dhënave dhe kërkimeve në internet. Siguria e platformës garantohej përmes identifikimit digjital, autorizimit shumë nivelesh, një sistemi të nivelit të lartë për përpunimin e të dhënave dhe transferime të të dhënave të koduara. Sistemi ofron një zgjidhje të zgjuar për çështjen e pronësisë mbi të dhënat - natyra e tij e decentralizuar lejon institucionet pjesëmarrëse të mbajnë pronësinë mbi të dhënat e tyre, por u mundëson atyre të shkëmbejnë të dhëna ose të kenë qasje në të dhënat e institucioneve të tjera kur është e nevojshme. Bashkë me Parimin Vetëm Një Herë, sistemi ka lehtësuar rritjen e bashkëpunimit dhe shkëmbimin e të dhënave ndërmjet institucioneve, duke çuar në ulje të kostove dhe efikasitet më të madh.

Burimi: OECD (2020), *Korniza e Politikave të OECD-së për Qeverisje Digjitale: Gjashtë dimensionet e Qeverisjes Digjitale*, f. 12-13.

Përmirësimi i cilësisë së të dhënave të regjistrave shtetërorë

Cilësia e dobët e të dhënave dhe gabimet e shpeshta në regjistrat shtetërorë shpesh përmendeshin si arsye pse kërkuesve/aplikuesve u kërkohej vazhdimisht të jepnin të dhëna, edhe pse shteti i kishte tashmë ato të dhëna. Cilësia e të dhënave zakonisht përmirësohet kur të dhënat përdoren vazhdimisht dhe qëllimisht dhe kur pasaktësia e tyre ka pasoja të drejtpërdrejta (p.sh. për aplikuesin). EIF rekomandon krijimin e regjistrave bazë për të përmirësuar ofrimin e shërbimeve publike të integruara. Regjistri bazë është një burim i besueshëm, autoritativ i informacionit që të tjerët mund dhe duhet ta përdorin në mënyrë digjitale, ku një organizatë është përgjegjëse për mbledhjen, përdorimin, përditësimin dhe ruajtjen e këtij informacioni (p.sh. për personat, kompanitë, automjetet, licencat, ndërtesat, lokacionet dhe rrugët). "Autoritativ" do të thotë që një regjistër bazë konsiderohet të jetë burim i informacionit, d.m.th. tregon statusin e saktë, është i përditësuar dhe është me cilësi dhe integritetin më të lartë të mundshëm. Në rastin e regjistrave të centralizuar, një njësi e vetme organizative është përgjegjëse për sigurimin e cilësisë së të dhënave dhe për marrjen e masave për të siguruar saktësinë e të dhënave¹⁵⁰.

Shumica e regjistrave përmbajnë informacion në lidhje me adresat e kontaktit të personave të regjistruar. Sidoqoftë, Qeveria duhet të mbajë një regjistër të vetëm bazë që përmban të dhëna autoritative të kontaktit

¹⁵⁰ Komisioni Evropian (2017), *Korniza Evropiane e Ndërveprimit: Promovimi i shërbimeve dhe rrjedhës së papenguar të të dhënave për administratat publike Evropiane*, Luksemburg, https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/eif_brochure_final.pdf, p. 37.

(p.sh. regjistri i popullsisë) dhe regjistrat e tjerë duhet të përdorin dhënat e kontaktit të ruajtura në regjistrin bazë. Adresat alternative të kontaktit mund të ruhen në regjistrat e tjerë, por të gjithë regjistrat duhet të informohen (p.sh. me ndihmën e shërbimeve përkatëse të internetit) me adresën kryesore të kontaktit të ruajtur në regjistrin bazë. Përveç kësaj, për të përmirësuar cilësinë e të dhënave, ndërveprimi i regjistrave duhet të mundësojë që personi të përditësoj adresën e tij ose të saj të kontaktit në regjistrin bazë kur përdor shërbime që bazohen në regjistra të tjerë. Për shembull, kur Administrata Tatimore kupton se një adresë e kontaktit të tatimpaguesit nuk është e ruajtur në regjistrin e popullsisë, zyrtari tatimor duhet të jetë në gjendje - përmes regjistrave të ndërveprimit - të përditësoj adresën e kontaktit në regjistrin e popullsisë pasi të sigurojë pëlqimin e tatimpaguesit.

Adresimi i pengesave në komunikimin elektronik

Një nga sfidat kryesore që kufizon mundësitë e komunikimit elektronik në mes të sektorit privat dhe publik (si dhe brenda sektorit publik) është përvetësimi i kufizuar - ose, në rastin e Kosovës, mungesa e plotë - e kartave digjitale të identitetit. Nevojitet një infrastrukturë qendrore që është e përbalueshme dhe e lehtë për t'u qasur dhe përdorur. Përderisa aplikuesit/kërkuesit nuk paraqesin dokumente të nënshkruara digjitale, dhe administrata mund të bëjë dhe nënshkruaj aktet administrative në formë elektronike, është e vështirë të zbatohen plotësisht dispozitat për komunikimin elektronik në LPA. Ndoshta mund të jetë i mundur kalimi në komunikimin elektronik gjatë kryerjes së procedurës pasi të jenë bërë shkëmbimet e para nëpërmjet kanaleve tradicionale dhe pasi të jenë konfirmuar kontaktet përkatëse të emailit. Për më tepër, zgjidhjet inovative *ad hoc* (p.sh. bashkëngjitja e letërnjoftimit të skanuar në një e-mail për të vërtetuar identitetin e dikujt) mund të ofrojnë një zgjidhje afatshkurtër, por kjo nuk është e qëndrueshme dhe zvogëlon përparësitë e komunikimit elektronik.

Në Kosovë, si hap i parë, duhet të krijohet një infrastrukturë për identitetin digjital dhe autentifikim. Në Shqipëri, identitetet digjitale duhet të bëhen shumë më të përbalueshme sesa që janë aktualisht. Vendet si Serbia dhe Mali i Zi duhet të rrisin përvetësimin e identiteteve digjitale duke u siguruar që ato të mund të përdoren pa mundim dhe duke ofruar shërbime që u lejojnë aplikuesve/kërkuesve të përdorin autentifikimin elektronik dhe komunikimin digjital. Mund të jetë i nevojshëm rishikimi i legjislacionit të veçantë që përfshin mbetjet nga procedurat e bazuara në letër (p.sh. detyrimi për të nënshkruar veçmas secilën faqe të një dokumenti), si pjesë e iniciativës së përgjithshme për harmonizimin e legjislacionit të veçantë me LPA-të, për të lejuar një komunikim tërësisht elektronik.

Konkluzionet

Kapitulli 2 ka sugjeruar mundësitë për tejkalimin e pengesave që kanë parandaluar zbatimin e plotë të parimeve të sjelljes së mirë administrative të mishëruara në LPA, siç u identifikuan në Kapitullin 1. Pengesa të tilla përfshijnë vonesat në harmonizimin e legjislacionit të veçantë, procedurat joefikase të ankimit, kapaciteti i pamjaftueshëm dhe mungesa e infrastrukturës për të mbështetur zbatimin e qëndrueshëm të LPA-së. Në vijim janë propozuar masat kryesore.

- Qasja e decentralizuar për harmonizimin e legjislacionit të veçantë me LPA-në nuk ka siguruar harmonizim të plotë gjatë periudhës *vacatio legis*. Ministritë qendrore përgjegjëse për LPA-të duhet të koordinojnë në mënyrë qendrore procesin e rishikimit dhe harmonizimit, i cili duhet të mbulojë legjislacionin primar dhe sekondar. Ligjet Omnibus që lejojnë ndryshimin e disa ligjeve me një akt të vetëm juridik, mund të ndihmojnë që harmonizimi i legjislacionit primar të bëhet në mënyrë më efikase dhe konsistente.
- Në të ardhmen, duhet të sigurohet përputhshmëri konsekuente në mes të parimeve të LPA-së dhe legjislacionit të veçantë, pasi të ketë përfunduar harmonizimi i legjislacionit. Duhet të përcaktohen përgjegjësitë dhe procedurat e konsultimit ndër-ministror për tu mundësuar ministrive përgjegjëse

për LPA të rishikojnë dhe komentojnë të gjitha draftet e legjislacionit primar dhe sekondar që rregullojnë procedurat administrative.

- Për të krijuar një pasqyrë gjithëpërfshirëse e funksionimit të procedurave administrative, përfshirë procedurën e ankesës, duhet të krijohen mekanizmat e monitorimit nën udhëheqjen dhe koordinimin e ministrive përgjegjëse për LPA-të. Këta mekanizma duhet të identifikojnë procedurat më problematike (nga perspektiva e lojës “pingpong”, anulimi i tepërt i vendimeve të shkallës së parë për arsye procedurale, pamundësia për të respektuar afatet ligjore, dhe kështu me radhë), dhe arsyet e sfidave, për të ndihmuar në përcaktimin e masave të duhura për t'i adresuar ato.
- Për të përmirësuar sistemin e mjeteve juridike brenda administratës, organet e ankesës duhet të kufizojnë numrin e rasteve të kthyer tek autoritetet e shkallës së parë pas një ankese të suksesshëm. Në thelb, ata duhet të vendosin vetë për rastet sa më shpesh që të jetë e mundur (p.sh. në çështjet ku është e mundur të korrigojnë gabimet e mundshme procedurale të autoritetit të shkallës së parë, dhe kur mosmarrëveshja ka të bëjë me zbatimin e ligjit material).
- Për të shmangur efektin e pingpongut në mes administratës dhe gjyqësorit, gjyqtarët administrativë duhet të përdorin kompetencat e tyre reformuese në shqyrtimin gjyqësor ose t'i ofrojnë administratës udhëzime të mjaftueshme për të miratuar një akt administrativ të ligjshëm. Për më tepër, gjyqtarët administrativë duhet të kenë kompetenca sanksionuese ndaj administratës në rast të mosekzekutimit ose mosrespektimit të urdhrave dhe vendimeve të gjykatës.
- Për të rritur kapacitetin e administratës në menaxhimin e procedurave administrative në mënyrë efektive dhe sipas ligjit, trajnimi tradicional për zbatimin e LPA-së duhet të vazhdojë për zyrtarët që zhvillojnë procedurat. Për më tepër, diskutimet në tryezë të rumbullakët me pjesëmarrjen e gjyqtarëve administrativë, organeve të ankesës administrative dhe zyrtarëve që kryejnë procedurat duhet të organizohen nga autoritetet përkatëse ose me iniciativën e ministrive përgjegjëse për LPA-të. Rrjetet e profesionistëve dhe shërbimeve të ndihmës (helpdesk) të ofruara nga ministrinë përgjegjëse për LPA-në mund të ofrojnë një forum të dobishëm për diskutimin e sfidave të zbatimit dhe për shkëmbimin e praktikave më të mira.
- Për të rritur të kuptuarit e të drejtave të pjesëmarrësve në procedurat administrative, mund të zhvillohen fushata për ngritjen e vetëdijes së publikut (p.sh. mbi zbatimin e Parimit Vetëm Një Herë). Trajnimi i avokatëve që përfaqësojnë pjesëmarrësit në procedurat administrative mund të përdoret për të njëjtin qëllim.
- Për të rritur zbatimin e Parimit Vetëm Një Herë, shërbimet e ofruara nga administrata duhet të projektohen si ngjarje jetësore (p.sh. lindja e një fëmije, ose fillimi i një biznesi), dhe jo si përgjegjësi institucionale e autoriteteve administrative të përfshira. Marrëveshjet e financimit të bartësve kryesorë të të dhënave për disa procedura administrative, si Kadastra e Patundshmërive, duhet të shmangin financimin e tyre bazuar në tarifën për lëshimin e certifikatave me të dhënat që mbahen në regjistrat e tyre. Cilësia e të dhënave në regjistrat shtetërorë mund të përmirësohet duke siguruar që mangësitë dhe gabimet e të dhënave mund të identifikohen dhe korrigojnë.
- Në mënyrë që të përhapet komunikimi elektronik, duhet të krijohet një infrastrukturë e identitetit digjital (në qoftë se nuk është ende në dispozicion) dhe të bëhet e arritshme duke ulur kostot që lidhen me përdorimin e saj.

Shtojca I. Formulari/shablioni që mbështet harmonizimin e ligjeve të veçanta me LPA-në

Teza kryesore e këtij punimi është se disa nga problemet më të rëndësishme në procedurat e sistemeve administrative të analizuar mund t'i atribuohen harmonizimit të kufizuar ose, në disa raste, mosekzistimit të harmonizimit të ligjeve të veçanta/sectoriale me veçoritë procedurale të ligjeve që rregullojnë procedurën administrative në nivel të i përgjithshëm. Kjo tezë u konfirmua nga mostrat e paraqitura në punim, i cili tregoi se harmonizimi i këtyre dyjave nuk është një proces pa probleme. Prandaj, u përgatit një mjet model i ngjashëm me atë që është përdorur gjatë zhvillimit të kornizës metodologjike të punimit. Kjo mund t'i ndihmojë ata që hartojnë ligje sektoriale dhe autoritetet përgjegjëse për të bërë verifikimin e harmonizimit në një mënyrë të thjeshtë, efikase dhe transparente.

Mjeti/instrumenti mund të përdoret për të bërë një krahasim të shpejtë midis parimeve themelore procedurale që përcaktohen nga ligjet e përgjithshme procedurale (LPA) dhe zgjidhjet e ligjit sektorial në përgatitje e sipër ose të miratuara tashmë (kur harmonizohen stoku i ligjeve). Meqenëse natyra ndonjëherë shumë teknike ose përndryshe e specializuar e çështjeve të rregulluara nga ligjet sektoriale parandalojnë harmonizimin e drejtpërdrejtë, dallimet (nëse nuk janë të e vetëkuptueshme) duhet gjithashtu të theksohen shkurtimisht. Për shkak se ligjet nuk funksionojnë të izoluara, nuk duhet të përfshihen vetëm ligjet në hartim e sipër dhe efektet e pritshme të ndërveprimit të tyre me ligjet e tjera. Në fund, nëse LPA-të lejojnë devijime nga parimet e tyre të përgjithshme, ato gjithmonë bëhen nëse janë vërtetë të domosdoshme. Aty ku zbulohet një devijim, duhet pra të përfshihet një shpjegim i shkurtër i arsyeve. Kjo formë e krahasimit nuk lejon analiza të thelluara, por mund të identifikojë dallimet e mundshme midis ligjeve që përndryshe mund të mbeten “të varrosura” në tekstet, shpesh të gjata të ligjit, duke e bërë relativisht të vështirë çdo formë tjetër të krahasimit.

Mjeti/instrumenti përbëhet nga një tabelë që mbulon tiparet kryesore të procedurave administrative. Lista e parimeve dhe elementeve nuk është shteruese, mund të shtohen edhe të tjera (p.sh. të gjitha parimet e përgjithshme të LPA-së përkatëse, në qoftë se nuk janë përfshirë ende në tabelë, pasi këto detyrimisht duhet të respektohen). Qëllimi i tabelës është të kapë ato më të rëndësishmet. Shtylla e parë e tabelës duhet të përmbajë dispozitën e saktë të LPA-së që rregullon zbatimin e parimit të përgjithshëm ose elementit të ndonjë vendi të caktuar. Modeli përmban referenca të përzgjedhura të disa dispozitave nga LPA-të e Ballkanit Perëndimor si shembuj. Shtylla e dytë duhet të përmbajë dispozitën e ligjit të veçantë ose draftit që rregullon të njëjtin parim ose element. Përsëri, modeli përmban disa shembuj të përzgjedhur nga legjislacioni i veçantë i BP-së, të cilët burojnë nga legjislacioni aktual i BP-së, por që janë thjeshtuar sipas nevojës për të ruajtur qartësinë dhe shkurtësinë e shembullit. Në fund, shtylla e tretë duhet të përmbajë a) propozimin për ndryshim-plotësimin e ligjit të veçantë (në rast se është në kundërshtim me parimet e LPA-së ose ka devijim të pajustificuar nga LPA-ja); b) shpjegim për çdo dallim nga dispozitat përkatëse të LPA-së, nëse ka, dhe nëse devijimet lejohen nga LPA-ja, si dhe mund të arsyetohen, ose c) konfirmimi për pajtueshmërinë me LPA-në.

Udhëzimet e përgjithshme për harmonizimin e legjislacionit të veçantë me LPA-në përfshijnë parimet e mëposhtme.

- Ligji i veçantë nuk duhet të shmanget nga parimet e përgjithshme të LPA-së;

- Në aspekte të tjera, mund të ketë ndryshime nga LPA-ja, por ato duhet të arsyetohen. Nëse nuk ka nevoja të veçanta për shmangie, përparësi duhet t'i jepet zbatimit uniform të procedurës administrative siç parashikohet në LPA, në mënyrë që të thjeshtohet pjesëmarrja e palëve në lloje të ndryshme të procedurave administrative.
- Në përgjithësi, legjislacioni i veçantë nuk duhet të përsërisë ligjin e përgjithshëm, në mënyrë që të shmangen mbivendosjet, por në disa raste mund të ketë mbivendosje (p.sh. nëse qartësia e kornizës ligjore nuk do të ishte e mjaftueshme pa atë mbivendosje).
- Ligji i veçantë duhet të përfshij një referencë të qartë dhe të përgjithshme për LPA-në (pasi që parimet e LPA-së duhet të zbatohen në të gjitha procedurat administrative).
- Kur harmonizohet tërësia ekzistuese i legjislacionit të veçantë, përdorimi i ligjeve omnibus për të ndryshuar tërë legjislacionin e veçantë përkatës me një ligj të vetëm ndihmon për të siguruar qëndrueshmëri dhe procedim efektiv të ndryshimeve.

REFERENCA NË NENIN PËRKATËS TË LIGJIT PËR PROCEDURËN ADMINISTRATIVE (LPA)	REFERENCA NË NENIN E LIGJIT TË VEÇANTË TË ANALIZUAR	PROPOZIMI PËR PLOTËSIMIN DHE NDRYSHIMIN E LIGJIT TË VEÇANTË, ARSYETIMI PËR DALLIMET OSE KONFIRMIMI I PËRPUTHSHMËRISË ME LPA-NË
<p>Parimi Vetëm Një Herë kërkon nga qytetarët dhe bizneset të ofrojnë të dhëna të ndryshme vetëm një herë kur kontaktojnë administratën publike. Organet e administratës publike duhet brenda tyre të shkëmbejnë dhe ripërdorin të dhënat, duke respektuar rregulloret për mbrojtjen e të dhënave dhe kufizimet e tjera. Si rregull, Parimi Vetëm Një Herë zbatohet pavarësisht ekzistimit të parakushteve të caktuara (p.sh. ndërveprimi i regjistrave). Përveç kësaj, këtu kuptimi "shtetëror" përdoret në një kuptim më të gjerë, duke përfshirë gjithashtu regjistrat që potencialisht mund të mbahen nga autoritetet e pavarura apo edhe degët e tjera të qeverisë.</p>		
<p><i>Për shembull, neni 23: Palës nuk do t'i kërkohet të ofroj të dhëna që tashmë janë të dispozicion në regjistrat publikë.</i></p>	<p><i>Disa shembuj të zakonshëm të mospërputhjeve: Neni 45:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Pala duhet të sigurojë një certifikatë të pronësisë së tokës. <p><i>Neni 34 i Ligjit për Regjistrin e Pronësisë:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Certifikata e pronësisë mund të lëshohet vetëm pasi të jetë paguar një tarifë 	
<p>Proporcionaliteti i tarifës. Shpenzimet e një procedure administrative, nëse personat privatë ua paguajnë autoriteteve publike për vendime administrative, duhet të jenë të drejta dhe të arsyeshme. Autoritetet publike nuk duhet t'i shohin shërbimet administrative si një masë për krijimin e të ardhurave/të hyrave. Nuk duhet të ketë dallime të mëdha në pagesa për të njëjtën procedurë, edhe në qoftë se procedura kryhet nga institucionet e ndryshme (p.sh. zyrat rajonale ose komunale).</p>		
<p><i>Neni 99: Procedura duhet të përfundojë me koston më të ulët të mundshme për palën.</i></p>	<p><i>Neni 15 i Ligjit për Taksat Administrative: 40 EUR</i></p>	
<p>Kërkesat për aplikacione dhe pasojat e paraqitjes së [kërkesave] të pakompletuara ose me gabime. Kërkesat në lidhje me formatin dhe përmbajtjen e aplikacionit nuk duhet të jenë tepër të rrepta - veçanërisht nëse është i nevojshëm një formular – në lidhje me çështjen. Nëse kërkohet një formular e veçantë, ai duhet të jetë lehtësisht i arritshëm për publikun e interesuar. Nëse aplikacioni është i pakompletuar, aplikuesit/kërkuesit duhet t'i jepet mundësia për ta korrigjuar atë brenda një afati të arsyeshëm.</p>		
<p><i>Neni 67:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mund të parashtrihen me shkrim ose në mënyrë elektronike <p><i>Neni 68:</i></p>	<p><i>Neni 76:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Duhet të përmbajë një certifikatë të pronësisë së tokës <p><i>Neni 77:</i></p>	

REFERENCA NË NENIN PËRKATËS TË LIGJIT PËR PROCEDURËN ADMINISTRATIVE (LPA)	REFERENCA NË NENIN E LIGJIT TË VEÇANTË TË ANALIZUAR	PROPOZIMI PËR PLOTËSIMIN DHE NDRYSHIMIN E LIGJIT TË VEÇANTË, ARSYETIMI PËR DALLIMET OSE KONFIRMIMI I PËRPUTHSHMËRISË ME LPA-NË
<p><i>Duhet të përmbajë të dhëna identifikuese dhe kërkesën, si dhe të gjitha të dhënat shtesë që kërkohen nga një ligj i veçantë</i></p> <p>Neni 69:</p> <ul style="list-style-type: none"> <i>Nëse parashtrësja është jo e plotë, palët duhet të lejohen ta korrigjojnë atë brenda një afati të arsyeshëm</i> 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Parashtrësja jo e plotë duhet të korrigjohet brenda pesë ditëve.</i> 	
<p>Njoftimi dhe dorëzimi i dokumenteve</p> <p>Palët duhet të njoftohen në mënyrë të duhur për të gjitha aktivitetet përkatëse në procedurë. Çdo vendim që prek interesat e tyre duhet t'u dorëzohet në mënyrën e duhur.</p>		
<p>Neni 65:</p> <p><i>Një palë, autoritet i interesuar dhe person i interesuar do të ketë të drejtën e njoftimit mbi mbarëvajtjen e procedurave. Njoftimi nënkupton veprimin përmes të cilit organi informon palën dhe pjesëmarrësin tjetër në një mënyrë të përshtatshme për veprimet e ndërmarra gjatë procedurës administrative.</i></p> <p>Neni 68:</p> <p><i>Dorëzimi personal do të jetë i detyrueshëm kur nuk mund të zgjasë afatin që fillon të llogaritet nga data e shërbimit/dorëzimit, përveç nëse me ligj është përcaktuar ndryshe.</i></p>	<p>Neni 77:</p> <p><i>Të gjitha ngjarjet në procedurë do të publikohen në faqen e internetit të autoritetit. Palët nuk do të informohen përveç kësaj.</i></p>	
<p>Mundësia e komunikimit elektronik</p> <p>Korniza ligjore duhet të mundësoj komunikimin elektronik në mes të pjesëmarrësit në procedurë dhe organit administrativ.</p>		

REFERENCA NË NENIN PËRKATËS TË LIGJIT PËR PROCEDURËN ADMINISTRATIVE (LPA)	REFERENCA NË NENIN E LIGJIT TË VEÇANTË TË ANALIZUAR	PROPOZIMI PËR PLOTËSIMIN DHE NDRYSHIMIN E LIGJIT TË VEÇANTË, ARSYETIMI PËR DALLIMET OSE KONFIRMIMI I PËRPUTHSHMËRISË ME LPA-NË
<p>Si rregull, komunikimi elektronik nuk është i detyrueshëm, por zakonisht varet nga pëlqimi i palës në procedurë, përveç rasteve kur komunikimi elektronik është i parashikuar shprehimisht si forma kryesore, sipas legjislacionit të veçantë.</p> <p>Ndërmjet autoriteteve administrative, komunikimi elektronik duhet të jetë mënyra e preferuar e komunikimit.</p>		
<p><i>Neni 17: Autoriteti publik do t'i mundësojë qasjen e palës në autoritetin publik në mënyrë elektronike.</i></p>		
<p>Juridiksioni. Procedurat administrative mund të kryhen vetëm nga autoritetet që kanë kompetencën ligjore për t'i kryer ato. Juridiksioni mund të përcaktohet sipas lëndës ose territorit.</p>		
<p><i>Neni 20: Çdo autoritet publik do të ushtrojë veprimtarinë administrative brenda fushës së tij të juridiksionit.</i></p>	<p><i>Neni 31: Çdo autoritet publik me juridiksion të përgjithshëm në vend mund të vendosë për çështjen.</i></p>	
<p>Palët dhe përfaqësimi i tyre. Është e rëndësishme të përcaktohen palët përkatëse, për të përfshirë ato në procedurë. Palët po ashtu, zakonisht, kanë të drejta më të mëdha se sa personat e interesuar. Palët e zakonshme përfshijnë aplikuesin/kërkuesin, marrësin e procedurës (aplikuesi dhe marrësi mund të jenë i njëjti person), një palë të tretë, autoritetin që jep miratimin (në rast se kërkohet miratimi paraprak i një autoritet tjetër; autoriteti që zhvillon procedurën nuk është palë).</p> <p>Përfaqësimi. Sa më shumë që të jetë e mundur duhet të jepet mundësia që një aplikues ligjërish kompetent të lejohet të përfaqësojë veten ose të zgjedhë lirisht një përfaqësues.</p>		
<p><i>Neni 40: Një palë me zotësi të plotë juridike mundet t'i kryejë veprimet procedurale personalisht.</i></p> <p><i>Neni 45: Një palë ose përfaqësuesi i tyre ligjor mund të autorizojë një avokat ose ndonjë person tjetër që ka aftësi të plotë procedurale për t'i përfaqësuar ata si palë në procedurë, përveçse të japë deklaratë që mund të bëhen vetëm nga pala.</i></p>	<p><i>Neni 68: Aplikuesi duhet të përfaqësohet nga një avokat i licencuar.</i></p>	

REFERENCA NË NENIN PËRKATËS TË LIGJIT PËR PROCEDURËN ADMINISTRATIVE (LPA)	REFERENCA NË NENIN E LIGJIT TË VEÇANTË TË ANALIZUAR	PROPOZIMI PËR PLOTËSIMIN DHE NDRYSHIMIN E LIGJIT TË VEÇANTË, ARSYETIMI PËR DALLIMET OSE KONFIRMIMI I PËRPUTHSHMËRISË ME LPA-NË
<p>Palët e interesuara/interesi juridik. Nëse vendimi mund të ketë efekte të kundërta mbi interesat e ligjshme të një personi, atij personi duhet t'i jepet mundësia të marrë pjesë në procedurë. Për kërkesat e shpeshta për të marrë pjesë në procedura për arsye thjesht spekulative - në mënyrë që të vonojnë me keqdashje një vendim – kërkohen kritere thjesht objektive për përcaktimin e interesit juridik.</p>		
<p><i>Neni 3:</i> <i>"Palë" do të nënkuptojë çdo person fizik ose person juridik me kërkesë të të cilit ka filluar procedura administrative, ndaj të cilit ka filluar procedura administrative, i cili është përfshirë në procedurën e filluar zyrtarisht, ose i cili, për të mbrojtur të drejtat ose interesat e tij/saj ligjorë, ka të drejtë të marrë pjesë në procedurën administrative.</i></p>	<p><i>Neni 58:</i> <i>Ekzistenca e interesit juridik për pjesëmarrje në procedurë do të varet ekskluzivisht nga pronësia e pronës brenda fushës së ndikimit, e përcaktuar nga formula e përcaktuar nga kjo dispozitë</i></p>	
<p>Marrja e provave. Harmonizimi është i rëndësishëm vetëm në kontekstin e konsistencës së sistemit.</p>		
<p><i>Neni 101-105:</i> <i>Rregulla të hollësishme teknike për të dëgjuar një dëshmitar ose një ekspert, shqyrtimi i dokumenteve dhe inspektimi në terren</i></p>	<p><i>Neni 157:</i> <i>Rregulla të veçanta për ekspertizën teknike dhe shqyrtimin e dokumenteve</i></p>	
<p>E drejta për t'u dëgjuar. Pala në procedurë duhet të jetë në gjendje të paraqesë ose të propozojë prova, të marrë pjesë në mënyrë aktive në procedurën hetimore, të njoftohet për rezultatet e procedurës dhe të jetë në gjendje të komentojë mbi to përpara se të merret një vendim përfundimtar. E drejta për t'u dëgjuar nuk do të thotë domosdoshmërisht seancë me gojë/verbale para autoritetit. Përrjashtimet nga e drejta për t'u dëgjuar mund të zbatohen në procedura më të thjeshta, nëse vendimi mund të bazohet ekskluzivisht në informacionet e siguruar nga aplikuesi ose të dhënat nga regjistrat publik, ose nëse kërkesa e aplikuesit në mënyrë të qartë do të miratohet plotësisht.</p>		
<p><i>Neni 10:</i> <i>Para nxjerrjes së një akti administrativ, palës duhet t'i jepet mundësia të japë një deklaratë në lidhje me faktet dhe rrethanat e rëndësishme për marrjen e vendimit.</i> <i>Akti administrativ mund të nxirret pa dëgjim</i></p>		

REFERENCA NË NENIN PËRKATËS TË LIGJIT PËR PROCEDURËN ADMINISTRATIVE (LPA)	REFERENCA NË NENIN E LIGJIT TË VEÇANTË TË ANALIZUAR	PROPOZIMI PËR PLOTËSIMIN DHE NDRYSHIMIN E LIGJIT TË VEÇANTË, ARSYETIMI PËR DALLIMET OSE KONFIRMIMI I PËRPUTHSHMËRISË ME LPA-NË
<p><i>paraparak të palës vetëm në rastet e përcaktuara me ligj.</i></p> <p><i>Neni 99:</i></p> <p><i>Nëse nuk bëhet fjalë për fakte të njohura përgjithësisht, pala do të propozojë prova për pretendimet e tij/saj dhe, nëse është e mundur, t'ia paraqesë ato autoriteteve.</i></p>		
<p>E drejta për tu njohur me dosjen. Pala në procedurë duhet të ketë qasje në shkresat e lëndës, përveç nëse kjo nuk është në përputhje me të drejtat dhe interesat e tjera të mbrojtura me ligj, dhe veçanërisht nëse janë të ndaluara me ligj. E drejta për të inspektuar dokumentet e dosjes gjithashtu mund të sigurohet përmes qasjes në një sistem /regjistër të TI-së që përdoret për procedimin e çështjes administrative.</p>		
<p><i>Neni 39:</i></p> <p><i>Palët e një procedure administrative kanë të drejtë të inspektojnë dosjet e procedurës.</i></p> <p><i>E drejta për të inspektuar dosjet përfshin të drejtën për të kopjuar dokumentet e nevojshme.</i></p> <p><i>Neni 41:</i></p> <p><i>E drejta e inspektimit të dosjeve mund të kufizohet vetëm me ligj të veçantë me qëllim të mbrojtjes së interesave të tjera legjitime të përcaktuara me ligj. .</i></p>	<p><i>Neni 47:</i></p> <p><i>Inspektimi i dosjeve është i mundur vetëm në mënyrë elektronike, duke përdorur një sistem të kontrolluar të qasjes që kërkon autorizim të veçantë.</i></p>	
<p>Afatet procedurale dhe pasojat. Afatet procedurale që burojnë nga ligji duhet të përcaktohen qartë, përfshirë metodën për llogaritjen e kohëzgjatjes së tyre (edhe fillimi edhe përfundimi). Mund të ketë edhe afate që nuk janë përcaktuar me ligj, ku autoriteti administrativ mund të caktojë një afat bazuar në rrethanat e rastit dhe duke ndjekur parimet e përgjithshme të LPA-së.</p>		
<p><i>Neni 88:</i></p> <p><i>Afatet e vendosura nga një zyrtar i autorizuar mund të shtyhen me kërkesë të një pale të interesuar, nëse kërkesa paraqitet para skadimit të afatit, me kusht që të ketë arsye të forta për</i></p>	<p><i>Neni 51:</i></p> <p><i>Afatet e vendosura nga zyrtari i autorizuar nuk mund të shtyhen.</i></p>	

REFERENCA NË NENIN PËRKATËS TË LIGJIT PËR PROCEDURËN ADMINISTRATIVE (LPA)	REFERENCA NË NENIN E LIGJIT TË VEÇANTË TË ANALIZUAR	PROPOZIMI PËR PLOTËSIMIN DHE NDRYSHIMIN E LIGJIT TË VEÇANTË, ARSYETIMI PËR DALLIMET OSE KONFIRMIMI I PËRPUTHSHMËRISË ME LPA-NË
<i>shtyrje.</i>		
Bartja e shpenzimeve. Aranzhimet lidhur me mënyrën se si palët i bartin shpenzimet nuk duhet t'i dekurajojnë palët nga pjesëmarrja aktive në procedurë.		
<p><i>Neni 87:</i> Në procedurat kur palët janë të përfshira me interesa të kundërta, pala me kërkesën e së cilës është filluar procedura e cila përfundon me një vendim kundër tij/saj do të kompensoj palën kundërshtare për shpenzimet e arsyeshme të bëra, në proporcion me pjesën e kërkesës në të cilën pala ka dështuar.</p>	<p><i>Neni 65:</i> Në procedurat kur palët janë të përfshira me interesa të kundërta, pala me kërkesën e së cilës është filluar procedura e cila përfundon me një vendim kundër tij/saj do të jetë përgjegjëse për të gjitha dëmet e palës kundërshtare që kanë ndodhur për shkak të një vonese në procedurë.</p>	<p>Kërkesat e shpeshta për të marrë pjesë në procedura për arsye thjesht spekulative - në mënyrë që të vonojnë me keqdashje një vendim – mund të kërkohej sanksionim i duhur.</p>
Pezullimi i procedurës. Aplikuesi duhet të ketë një mjet efektiv kundër vendimit për pezullimin e procedurës, në mënyrë që të parandalojë vonesat e panevojshme.		
<p><i>Neni 95:</i> Një ankesë e parashtruar kundër vendimit për pezullimin e procedurës nuk do të pezullojë ekzekutimin e vendimit.</p>		
Delegimi i vendimmarrjes. Niveli i duhur i delegimit të përgjegjësive dhe autoritetit vendimmarrës shoqërohet me një nivel më të lartë të efikasitetit dhe efektivitetit brenda organizatës, i cili gjithashtu promovon një nivel më të lartë të përgjegjësisë profesionale dhe personale.		
<p><i>Neni 37:</i> Autoriteti do të veprojë në çështjet administrative përmes një zyrtari të autorizuar. Një zyrtar i autorizuar, në kuptim të këtij ligji, do të jetë një person i caktuar në atë pozitë, që përfshinë edhe detyra që lidhen me zhvillimin e procedurave dhe vendimmarrjen në çështjen administrative, ose vetëm me detyrat që lidhen me zhvillimin e procedurave ose ndërmarrjen e veprimeve të</p>	<p><i>Neni 37:</i> Arkitekti i qytetit do të lëshojë (nënshkruajë) vendimin.</p>	

REFERENCA NË NENIN PËRKATËS TË LIGJIT PËR PROCEDURËN ADMINISTRATIVE (LPA)	REFERENCA NË NENIN E LIGJIT TË VEÇANTË TË ANALIZUAR	PROPOZIMI PËR PLOTËSIMIN DHE NDRYSHIMIN E LIGJIT TË VEÇANTË, ARSYETIMI PËR DALLIMET OSE KONFIRMIMI I PËRPUTHSHMËRISË ME LPA-NË
<i>caktuara në procedurë. Nëse zyrtari nuk është caktuar, vendimi në procedurën administrative merret nga drejtuesi i autoritetit.</i>		
Përmbajtja e vendimit. Vendimi duhet të përmbajë bazën/arsyet, përfshirë faktet dhe bazën ligjore (arsyetimin) dhe informacionet rreth mundësive të ankesës, përfshirë organet përkatëse dhe afatet kohore. Arsyetimi mund të shkurtohet ose edhe të hiqet, nëse kërkesa e aplikuesit miratohet plotësisht dhe nuk kufizohet të drejtat e personave të tretë.		
<p><i>Neni 120:</i> <i>Përmbajtja e detyrueshme e aktit administrativ është:</i> 1) pjesa hyrëse, e cila duhet t'i referohet bazës ligjore të aktit administrativ; 2) arsyetimi i vendimit dhe vetë vendimi; 3) dhe përshkrimi i mundësisë së ankimit (organi kompetent, afati i ankimit; kur është e rëndësishme, ato gjithashtu mund të përfshijnë sqarime mbi efektin pezullues të ankimit ose mungesën e tij).</p>	<p><i>Neni 68:</i> <i>Arsyeja mund të jetë e kufizuar në nxjerrjen e konkluzioneve, me komente të shkurtra dhe me referencë në bazën ligjore.</i></p>	
<p>Kohëzgjatja e procedurës administrative. Një person ka të drejtë që çështjet e tij të zgjidhen brenda një kohe të arsyeshme. Për shembull, Kodi Evropian i Sjelljes së Mirë Administrative parashikon që zyrtarët duhet të sigurojnë që për çdo kërkesë ose ankesë në secilin rast të merret një vendim jo më vonë se dy muaj nga data e pranimit të tij. Ligji i veçantë mund të përcaktojë një kohëzgjatje më të shkurtër të procedurës se sa parashikohet në LPA.</p>		
<p><i>Neni 22: Duhet të përfundojë brenda 30 ditëve, në raste të veçanta është e mundur një shtyrje për 30 ditë shtesë.</i></p>	<p><i>Neni 33: Duhet të përfundojë brenda 15 ditëve, nuk parashikohet asnjë shtyrje e mëtejshme.</i></p>	
<p>Heshtja administrative. Duhet të ekzistojë një mjet i duhur juridik në rastet kur administrata hesht ose refuzon të marrë masa.</p>		

REFERENCA NË NENIN PËRKATËS TË LIGJIT PËR PROCEDURËN ADMINISTRATIVE (LPA)	REFERENCA NË NENIN E LIGJIT TË VEÇANTË TË ANALIZUAR	PROPOZIMI PËR PLOTËSIMIN DHE NDRYSHIMIN E LIGJIT TË VEÇANTË, ARSYETIMI PËR DALLIMET OSE KONFIRMIMI I PËRPUTHSHMËRISË ME LPA-NË
<p><i>Neni 100:</i> Nëse pala ka kërkuar lëshimin e një akti administrativ me shkrim dhe organi publik nuk e njofton palën për aktin e saj administrativ brenda afatit dhe nuk njofton për zgjatjen e afatit, kërkesa e bërë nga pala do të konsiderohet e miratuar plotësisht.</p>	<p><i>Neni 37:</i> Tejkalimi i kohëzgjatjes maksimale të përcaktuar për procedurë krijon një supozim ligjor që kërkesa e aplikuesit është pranuar.</p>	
<p>E drejta për t'u ankuar dhe afatet korresponduese. Duhet të lejohet koha e duhur për të parashtruar ankesë pasi marrësi i aktit administrativ të ketë mësuar përmbajtjen e tij. Nëse LPA-ja lejon afate më të shkurtra ankimi, ligji i veçantë mund t'i përfshijë ato, por duhet të ketë një arsye (p.sh., e nevojshme për shkak të natyrës urgjente të procedurës) që është proporcionale me afatet që aplikohen për administratën.</p>		
<p><i>Neni 188:</i> Afati kohor për paraqitjen e ankesës do të jetë 15 ditë pas njoftimit, përveç nëse me ligj përcaktohet ndryshe.</p>	<p><i>Neni 39:</i> Afati kohor për parashtrimin e ankesës do të jetë dy javë.</p>	
<p>Mandati i autoritetit të ankesës. Autoriteti i shkallës së dytë duhet të jetë në gjendje të kryejë hetime të tjera në mënyrë që të vendosë në mënyrë efikase për substancën e ankesës dhe, nëse është e nevojshme, të ndryshojë arsyetimin e aktit administrativ ose të vendosë çështjen plotësisht me një akt të ri.</p>		
<p><i>Neni 153:</i> Nëse ankesa nuk është hedhur poshtë nga autoriteti i shkallës së dytë, autoriteti mund të refuzojë ankesën, të anulojë vendimin tërësisht ose pjesërisht dhe të vendosë mbi çështjen administrative vetë, të anulojë vendimin dhe t'ia kthejë çështjen autoritetit të shkallës së parë për të rihapur procedurën, ose ndryshuar atë. Autoriteti i shkallës së dytë do të vendosë për një ankesë në bazë të fakteve të vërtetuara nga autoriteti i shkallës së parë ose të dytë.</p>		

REFERENCA NË NENIN PËRKATËS TË LIGJIT PËR PROCEDURËN ADMINISTRATIVE (LPA)	REFERENCA NË NENIN E LIGJIT TË VEÇANTË TË ANALIZUAR	PROPOZIMI PËR PLOTËSIMIN DHE NDRYSHIMIN E LIGJIT TË VEÇANTË, ARSYETIMI PËR DALLIMET OSE KONFIRMIMI I PËRPUTHSHMËRISË ME LPA-NË
Efektet procedurale të një anekese. Efektet procedurale të një anekese duhet të sigurojnë efektivitetin e anekesës (efekti pezullues), por jo të zgjasin padrejtësisht procedurën (pamundësia e anekesës ndaj vendimeve procedurale).		
<p><i>Neni 142:</i> Vendimet nuk mund të zbatohet para përfundimit të afatit për anekesë, përveçse kur parashikohet ndryshe me ligj. Anekesa pezullon ekzekutimin e një vendimi derisa ankuesi të informohet për vendimin e nxjerr pas anekesës, përveç nëse parashikohet ndryshe me ligj.</p>	<p><i>Neni 53:</i> Anekesa nuk vonon efektet juridike të vendimit.</p>	
<p>Afati për vendim mbi anekesën. Pjesëmarrësit në procedurë kanë të drejtë të zgjidhin çështjet e tyre brenda një kohe të arsyeshme. Natyra urgjente e çështjes mund të diktojë përcaktimin e një afati më të shkurtër kohor sesa në LPA-së.</p>		
<p><i>Neni 205:</i> Çështja duhet të vendoset brenda 30 ditësh, dhe në rrethana të jashtëzakonshme, është e mundur një shtyrje për 30 ditë të tjera shtesë.</p>	<p><i>Neni 54:</i> Çështja duhet të vendoset brenda 15 ditëve.</p>	
<p>Rihapja e procedurës. Rregullat procedurale që rregullojnë ndryshimin, pezullimin dhe shfuqizimin e një akti administrativ duhet të garantojnë një balancë të drejtë ndërmjet interesit publik dhe pritshmërisë legjitime të personave në lidhje me sigurinë juridike. Arsyet e mundshme për të kufizuar mundësitë e rihapjes mund të përfshijnë domosdoshmërinë për të parandaluar kërkesat djallëzore të rihapjes pa gjasa të arsyeshme për sukses, që synojnë vetëm dëmtimin e përfituesit.</p>		
<p><i>Neni 235:</i> Nëntë arsye të jashtëzakonshme, të përcaktuara në kuptimin e ngushtë për rihapje</p>	<p><i>Neni 75:</i> Një kusht shtesë për aplikuesin që të demonstrojë mundësinë e një rezultati tjetër nëse aprovohet rihapja.</p>	
<p>Mundësitë e shfuqizimit ose anulimit të një vendimi përfundimtar. Rregullat procedurale që rregullojnë ndryshimin, pezullimin dhe shfuqizimin e një</p>		

REFERENCA NË NENIN PËRKATËS TË LIGJIT PËR PROCEDURËN ADMINISTRATIVE (LPA)	REFERENCA NË NENIN E LIGJIT TË VEÇANTË TË ANALIZUAR	PROPOZIMI PËR PLOTËSIMIN DHE NDRYSHIMIN E LIGJIT TË VEÇANTË, ARSYETIMI PËR DALLIMET OSE KONFIRMIMI I PËRPUTHSHMËRISË ME LPA-NË
akti administrativ duhet të garantojnë një balancë të drejtë ndërmjet interesit publik dhe pritshmërisë legjitime të personave në lidhje me sigurinë juridike.		
<p><i>Neni 124:</i> <i>Nëse pala pajtohet.</i> <i>Nëse është e nevojshme të shmanget një rrezik serioz dhe i menjëhershëm për jetën dhe shëndetin e njeriut, sigurinë publike, rendin publik, me kusht që ajo të mos mund të shmanget me sukses përmes mjeteve tjera.</i></p>		

Programi i SIGMA

SIGMA (Mbështetja për Përmirësimin e Qeverisjes dhe Menaxhimit) është një iniciativë e përbashkët e OECD-së dhe Bashkimit Evropian (BE), kryesisht e financuar nga BE-ja. SIGMA ka punuar me vendet partnere për të forcuar sistemet e qeverisjes publike dhe kapacitetet e administratave publike që nga viti 1992.

Në partneritet me Drejtorinë e Përgjithshme të Komisionit Evropian (KE) për Fqinjësi dhe Negociata të Zgjerimit (DG NEAR), ne aktualisht punojmë me:

- Shqipërinë, Bosnjë dhe Hercegovinën, Kosovën*, Malin e Zi, Maqedoninë e Veriut, Serbinë dhe Turqinë si vende kandidatë dhe kandidatë potenciale për anëtarësim në BE; dhe
- Algjerinë, Armeninë, Azerbajxhanin, Bjellorusin, Egjiptin, Gjeorgjinë, Jordaninë, Libanin, Moldavinë, Marokun, Autoritetin Palestinez¹, Tunizinë dhe Ukrainën si vende fqinje të BE-së.

SIGMA ofron ndihmë në gjashtë fusha kryesore:

1. Korniza strategjike për reformën e administratës publike
2. Zhvillimi dhe koordinimi i politikave
3. Shërbimi civil dhe menaxhimi i burimeve njerëzore
4. Llogaridhënia
5. Ofrimi i shërbimeve
6. Menaxhimi i financave publike, prokurimi publik dhe auditimi i jashtëm.

SIGMA shqyrton dhe jep komente për:

- Sistemet dhe institucionet e qeverisjes
- Kornizat ligjore
- Strategjitë e reformave dhe planet e veprimit
- Progresin në zbatimin e reformës.

SIGMA ofron:

- Këshilla për hartim dhe prioritizimi të reformave
- Metodologjitë dhe mjetet për të mbështetur zbatimin
- Rekomandime për përmirësimin e ligjeve dhe rregullimeve administrative
- Mundësi për të shkëmbyer praktika të mira me një gamë e gjerë e vendeve, përfshirë ngjarjet rajonale
- Dokumente politikash dhe studime krahasuese të shumë vendeve

Për më shumë informacione mbi SIGMA-n, shikoni faqen tonë të internetit:

www.sigmaweb.org

© OECD 2021

Meqë SIGMA është pjesë e OECD, për publikimet e saj zbatohen të njëjtat kushte:

<http://www.oecd.org/termsandconditions>.

* Ky emërtim nuk paragjykon qëndrimet për statusin dhe është në përputhje me Rezolutën 1244/99 të Këshillit të Sigurimit të Kombeve të Bashkuara dhe me Opinionin Këshillëdhënës të Gjykatës Ndërkombëtare të Drejtësisë për shpalljen e pavarësisë së Kosovës.

¹ Fusnota nga Shërbimi i Veprimit të Jashtëm Evropian dhe Komisioni Evropian: ky emërtim nuk do të interpretohet si njohje e një Shteti të Palestinës dhe nuk cenon qëndrimet individuale të Shteteve Anëtare të Bashkimit Evropian për këtë çështje.