



REPUBLIKA E SHQIPËRISË
MINISTRIA E DREJTËSISË



DOKUMENT ANALITIK

**INFORMACION I DETAJUAR SIPAS SEKTORËVE TË SISTEMIT TË
DREJTËSISË**

**(PËR KRYERJEN E NJË ANALIZE TË PLOTË TË GJENDJES AKTUALE
TË SISTEMIT TË DREJTËSISË ME QËLLIM NJOHJEN DHE EVIDENTIMIN E
PROBLEMATIKAVE DHE NEVOJAVE PËR PËRMIRËSIM)**

PËRMBAJTJA

HYRJE.....	f. 3
Përmbledhje Ekzekutive.....	f.5
I. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë.....	f.7
II. Gjykata Kushtetuese.....	f.22
III. Gjyqësori.....	f.33
1. Gjykata e Lartë.....	f.39
2. Gjykata e shkallës së parë dhe apelit.....	f.47
3. Këshilli i Lartë i Drejtësisë (KLD).....	f.60
4. Konferenca Kombëtare Gjyqësore (KGJK).....	f.70
5. Zyra për Administrimin e Buxhetit Gjyqësor (ZABGJ).....	f.73
IV. Drejtësia Penale.....	f.75
1. Prokuroria	f.75
2. Ndihma Juridike	f.83
3. Sistemi penitenciar.....	f.85
V. Arsimi Juridik.....	f.88
1. Shkolla e Magjistraturës.....	f.88
2. Formimi universitar.....	f.90
VI. Profesionet e Lira.....	f.94
1. Noteria.....	f.94
2. Avokatia.....	f.97
3. Përmbartimi Gjyqësor Privat.....	f.99
4. Zgjidhjet alternative të mosmarrëveshjeve.....	f.102
VII. Përfaqësimi i interesave shtetërorë.....	f.103
VIII. Korrupsioni në sistemin e drejtësisë.....	f. 105
IX. Përmbyllje.....	f.109
X. Bibliografi	f.110

HYRJE

Të nderuar anëtarë të Komisionit të Posaçëm Parlamentar “Për Reformën në Sistemin e Drejtësisë”,

Si Ministër i Drejtësisë kam nderin të prezantoj Dokumentin Analitik ku gjen pasqyrim gjendja aktuale e sistemit të drejtësisë në Shqipëri dhe jepem disa perceptime të publikut që mund të shërbejnë në procesin e reformave që duhen ndërmarrë për mirëfunksionimin e këtij sistemi.

Duke prezantuar këtë dokument, kam bindjen se informacioni që ai përmban është një pikënisje shumë e mirë për të bërë të mundur analizimin e plotë të gjendjes aktuale të organizimit dhe funksionimit të sistemit të drejtësisë në Republikën e Shqipërisë, me qëllim evidentimin e problematikave dhe nevojave për përmirësim, nga ana e këtij Komisioni.

Shpreh besimin tim në eksperiencën dhe kontributin e anëtarëve të këtij Komisioni, që me vendosmëri do të trajtojë aspektet problematike të këtij sektori kaq delikat dhe jetësor për shoqërinë shqiptare. Kontributi juaj përfaqëson një fazë të rëndësishme për vazhdimin e ndërhyrjeve reformatore që kemi ndërmarrë deri tani, në funksion të forcimit të pavarësisë, llogaridhënies dhe profesionalizmit në sistemin e drejtësisë, si gur themeli në garantimin e sundimit të shtetit të së drejtës.

Sistemi i drejtësisë në Shqipëri ka përfaqësuar dhe në shumë aspekte ende vazhdon të përfaqësojë një terren kundërshtimesh të forta politike, të cilat kanë frenuar kryerjen e reformave të duhura dhe kanë ndikuar në pavarësinë dhe funksionimin efikas të sistemit.

Reforma e thellë e sistemit të drejtësisë duhet të bëhet pa paragjykuar diferencat politike ndërmjet maxhorancës dhe opozitës, por në respekt të plotë të tyre dhe në funksion të një procesi gjithëpërfshirës ku konsensusi politik, mirëkuptimi dhe angazhimi i faktorëve vendas

dhe ndërkombëtarë është parakusht për realizimin e një reforme të suksesshme dhe të qëndrueshme.

Përsa parashtrohet në këtë dokument, reforma në sistemin e drejtësisë duhet të orientohet në këto shtylla kryesore, por jo vetëm:

- Ndryshimi i Kushtetutës, reformimi i Gjykatës së Lartë dhe Gjykatës Kushtetuese;
- Reformimi i Këshillit të Lartë të Drejtësisë;
- Reformimi i Prokurorisë dhe i Policisë Gjyqësore
- Reformimi i Shkollës së Magjistraturës dhe Arsimit Juridik.;
- Reformimi i Organizimit Gjyqësor;
- Reformimi i Avokatisë.
- Reformimi i profesioneve të lira në sistemin e drejtësisë;
- Luftën kundër korrupsionit në sistemin e drejtësisë;

Martin Luter King dikur do të shprehte se, ndërsa legjislacioni nuk mund të ndryshojë zemrat e njerëzve, ai ndryshon zakonet e tyre. Nëpërmjet kësaj reforme, ne synojmë të arrijmë zbatimin korrekt të ligjit dhe kthimin e besimit të qytetarëve tek sistemi i drejtësisë. Nëpërmjet zbatimit të ligjit dhe ndryshimeve në sjelljen e tyre mund të arrihet edhe në zemrën e njerëzve.

Të nderuar anëtarë,

Kam besim se angazhimi i plotë politik, gjithpërfshirja e kontributeve të vetë sistemit të drejtësisë, të ekspertëve vendas dhe ndërkombëtarë, do të bëjnë të mundur një reformë tërësore, për një sistem drejtësie të bazuar në profesionalizëm dhe të ngritur mbi parimet e llogaridhënies dhe pavarësisë, aksesit për të gjithë, me qëllim garantimin e besimit në drejtësi.

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Ky Dokument organizohet në 6 shtylla kryesore që kanë të bëjnë me aspektet e rëndësishme ku duhet ndërhyrë në reformimin e sistemit të drejtësisë.

Metodologjia e përdorur në hartimin e këtij dokumenti konsiston në vjeljen e analizave dhe raporteve të publikuara nga organizma dhe institucione vendase dhe ndërkombëtare, mendimet e ekspertëve, prakticienëve dhe akademikëve si dhe përvoja institucionale e akumuluar ndër vite, për paraqitjen e gjendjes aktuale ku ndodhet sistemi.

Në çdo trajtesë të veçantë që i bëhet secilës shtyllë, paraqitet fillimisht kuadri ligjor dhe institucional egzistues dhe pastaj në një pjesë të dytë ekspozohet problematika dhe mangësitë aktuale si dhe perceptimi i publikut, por në asnjë rast shteruese, që mund të shërbejnë jo vetëm në diagnostifikimin e problemeve, por edhe në identifikimin e elementëve për zgjidhjen e tyre.

Ky dokument, në pjesën e parë, si kryefjalë e të gjitha ndryshimeve, trajton nevojën për ndërhyrje të rëndësishme në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë.

Ndryshimet e Kushtetutës duhet të synojnë jetëgjatësinë me qëllim që dispozitat e reja t'i rezistojnë kohës sa më gjatë.

Më tej, analizohet reforma e Gjykatës Kushtetuese. Juridiksioni i kësaj gjykate duhet të rivlerësohet, përbërja dhe emërimi i anëtarëve të Gjykatës Kushtetuese nevojitet të rishikohet.

Gjithashtu, dokumenti prezanton gjendjen dhe problematikën e sistemit gjyqësor dhe institucioneve të sistemit të drejtësisë në vend. Ndërhyrja në gjyqësor mund të orientohet në dy shtylla kryesore: ligjin për administratën gjyqësore dhe ligjin për pushtetin gjyqësor. Analizohet problematika e garantimit të rolit institucional të Gjykatës së Lartë, shndërrimi i kësaj gjykate në gjykatë kasacioni, numri në rritje i çështjeve të pazgjidhura etj.

Reformimi i i Këshillit të Lartë të Drejtësisë duhet të synojë nga njëra anë ruajtjen e pavarësisë së këtij organizmi, dhe garantimin e depolitizimit të tij por nga ana tjetër edhe shmangien e emërimeve dhe të promovimeve në karrierë të gjyqtarëve në bazë të sistemit korpoaratist, nepotik e klientelist.

Një sistem më i qartë dhe i matshëm i vlerësimit profesional të gjyqtarëve do të forcojë profesionalizmin e tyre. Statusi i gjyqtarëve ka një nevojë të menjëhershme për t'u përmirësuar duke synuar edhe një pagë më të lartë për gjyqtarët si dhe një trajtim më të përshtatshëm.

Konferenca Gjyqësore Kombëtare duhet të përmirësojë ushtrimin e attributeve të mbrojtjes dhe promovimit të pavarësisë së pushtetit gjyqësor si dhe të kontribuojë në administrimin e paanshëm dhe efikas të gjykatave të Shqipërisë.

Dokumenti paraqet edhe një analizë të gjendjes aktuale ligjore në drejtësinë penale përfishirë, Prokurorinë, sistemin penitenciar dhe ndihmën juridike. Nga kjo analizë, lehtësisht çmohet se ndryshimet ligjore janë të domosdoshme duke promovuar profesionalizmin, përgjegjshmërinë dhe llogaridhënien, duke forcuar rolin e Këshillit të Prokurorisë, duke rritur transparencën në emërimin dhe promovimin e prokurorëve, duke forcuar pavarësinë e këtij organi si dhe duke rishikuar procedurat e shkeljeve disiplinore si dhe dhënien e masave disiplinore.

Trajtohen në Dokument çështje në lidhje me Shkollën e Magjistraturës dhe Arsimin të Lartë Juridik. Çmohet se një edukim më i mirë për nivelin profesional dhe akademik për nivelin master është i domosdoshëm, por jo vetëm.

Dokumenti analizon praktikën dhe ndryshimet në profesionet e lira si dhe trajton përfaqësimin e interesave shtetërorë dhe ridimensionimin e rolit e Avokaturës së Shtetit.

Korrupsioni në sistemin e drejtësisë është një tjetër trajtesë e këtij materiali parë në këndvështrimin edhe të shqetësimin të vazhdueshëm të partnerëve ndërkombëtarë.

1. KUSHTETUTA E REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

1.1 Parashtrim i situatës

Kushtetuta e Shqipërisë u miratua me ligjin nr. 8417, datë 21.10.1998. Në Kushtetutë janë sanksionuar parimet e demokracisë kushtetuese si: shteti i së drejtës, demokracia, pluralizmi, ndarja e pushteteve, të drejtat e njeriut, etj.

Që nga hyrja në fuqi në vitin 1998, Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë është rishikuar tre herë. Me ndërhyrjet e vitit 2007, u bë zgjatja e afatit të qëndrimit në detyrë për organet e zgjedhura të pushtetit vendor nga 3 në 4 vjet.

Në vitin 2008, u ndryshua procedura e zgjedhjes së Presidentit të Republikës, procedura e votëbesimit të qeverisë, dhe afati i qëndrimit në detyrë për Prokurorin e Përgjithshëm.

Në vitin 2012, u bënë ndryshime lidhur me imunitetin nga ndjekja penale për funksionarët e lartë të shtetit.

Gjendja në të cilën ndodhet sot zhvillimi ekonomik, social e institucional i vendit, roli që kryejnë organet kushtetuese për funksionimin e shtetit të së drejtës, si edhe raporti që ka pushteti shtetëror me lirinë e individit, dëshmojnë për vlerat që ka sjellë Kushtetuta e vitit 1998.

Është kjo Kushtetutë që ka ndikuar në rritjen ndjeshëm të debatit parlamentar ndërmjet pakicës dhe shumicës, por edhe ndërmjet Qeverisë, Presidentit, Institucioneve të Pavarura kushtetuese, si Gjykatës Kushtetuese, Prokurorit të Përgjithshëm dhe vetë Kuvendit.

1.2 Problematika

Kushtetuta duhet të jetë një akt i qëndrueshëm. Stabiliteti i Kushtetutës është një vlerë e madhe dhe një nga parakushtet e vazhdimësisë së shtetit e të respektimit të rendit kushtetues dhe ligjor. Interpretimi dhe zhvillimi i doktrinës dhe jurisprudencës kushtetuese, nxjerr në pah potencialin dhe vlerat që mbart në vetvete kushtetuta. Megjithatë, qëndrueshmëria dhe stabiliteti i

kushtetutës nuk mund të jenë pengesë kur një realitet i ri imponon domosdoshmërisht rishikimin e saj¹. Kushtetuta, si një akt i cili duhet t'i përgjigjet dinamikave shoqërore, ka nevojë për përmirësime.

“Guri i provës për çdo kushtetutë, dhe argumenti kryesor për nevojën e ndryshimit të saj, është aftësia e kushtetutës për të gjeneruar konstitucionalizëm (..) rregullat themelore për mënyrën e ushtrimit të pushtetit shtetëror, si dhe garancitë kushtetuese për mbrojtje të efektshme të lirive dhe të drejtave themelore të shtetasve duhet të jenë funksionale, të parashikueshme dhe të qëndrueshme”².

Kohët e fundit vihet re intensifikim i debateve mbi ndryshimet eventuale që mund t'i bëhen Kushtetutës. Mendimet dhe propozimet përkatëse shtrihen në një varg çështjesh që sot rregullohen si nga dispozitat kushtetuese në fuqi, ashtu edhe nga ligje të ndryshme organike, po jo vetëm. Diskutimet janë shtrirë edhe në lidhje me funksionimin më të mirë të Kuvendit, me rolin e Presidentit të Republikës dhe me mënyrën e zgjedhjes së tij, me caktimin e kritereve më të shtjelluara dhe me procedura të reja për emërimin e anëtarëve të Gjykatës Kushtetuese dhe të Gjykatës së Lartë, me reformën në organizimin gjyqësor dhe të Prokurorisë, etj.³

Praktika e funksionimit të institucioneve kushtetuese gjatë kësaj kohe ka nxjerrë një mospërputhje mes kuadrit kushtetues dhe realitetit të jetës politike e institucionale në vend. “Aktorët politikë kanë qënë të prirur ta tendosin në maksimum interpretimin e Kushtetutës me qëllim përshtatjen e saj ndaj interesave të tyre të momentit”⁴.

¹ Cituar nga artikulli “Funksioni i një kushtetute dhe sfidat e saj përballë një realiteti të ri Evropian“, Av.Prof.Asoc.Dr. Sokol Sadushi, Revista Avokatia 9, Janar 2014

² Fondacioni Shoqria e Hapur Për Shqipërinë, Tryezë e Rrumbullakët “Reforma Kushtetuese – Një prioritet aktual”, Tiran, 26 maj 2014 f.2

³ Prof. Luan Omari, “Mbi ndryshime të mundshme kushtetuese”, (Akademik, Publikuar në Revistën Avokatia 1, Janar 2012

⁴ Idem, f.3

Vlerësimet e ekspertëve për formën e evoluimit të Kushtetutës përmes interpretimit nga ana e institucioneve zbatuese në praktikën e tyre të punës janë të rezervuara dhe e konsiderojnë si më të dyshimtë dhe që mbart rreziqe të mëdha për vetë integritetin e Kushtetutës⁵.

Format e evoluimit dhe zhvillimit të Kushtetutëspërmes interpretimit gjyqësor dhe praktikës së institucioneve kushtetuese janë tëkufizuara në gjerësinë e ndërhyrjes dhe shpesh herë kanë rezultuar se ishin të motivuara nga interesa politike kalimtare duke sjellë për pasojë edhe prirjen për të rënë ndesh me frymën dhe parimet themelore të Kushtetutës⁶.

Po të marrim në shqyrtim periudhën 15 vjeçare të jetës që ka Kushtetuta aktuale, do të shohim se veç vlerave të rëndësishme që pati ky dokument madhor dhe rezultateve që ai ka dhënë në drejtim të disiplinimit të veprimtarisë së shtetit dhe pushtetit në Shqipëri, në tekstin e saj janë vënë re edhe mangësi apo boshllëqe që lenë vend për keqinterpretime.

Përvoja 15 vjeçare e zbatimit të Kushtetutës dëshmon më së miri se, kjo Kushtetutë nuk ka arritur të garantojë keqpërdorimin e pushtetit nga mazhorancat vendimmarrëse dhe autoritetet e tjera kushtetuese. Gjykata Kushtetuese ka konstatuar jo pak shkelje kushtetuese në procesin ligjberës, në ushtrimin e pushtetit kontrollues nga parlamenti, në mënyrën e funksionimit të ekzekutimit, por edhe në realizimin e drejtësisë nga gjykatat⁷.

Edhe të dhënat empirike të nxjerra nëpërmjet anketimeve, tregojnë perceptimin e publikut të gjerë në favor të nevojës së rishikimit të Kushtetutës. Rreth 66,52% (për qind) e të anketuarëve janë plotësisht dakord për ndërmarrjen e reformës kushtetuese⁸. Ndërsa në një anketim tjetër, drejtuar profesionistëve të drejtësisë që përfshin kategorinë e anketuar të gjyqtarëve dhe

⁵ Id, f.4

⁶ Ibidem

⁷ Cituar nga artikulli “Funksioni i një kushtetute dhe sfidat e saj përballë një realiteti të ri Evropian“, Av.Prof.Asoc.Dr. Sokol Sadushi, Revista Avokatia 9, Janar 2014

⁸Fondacioni Shoqëria e Hapur Për Shqipërinë- Sorros, “Anketim “Reforma Kushtetuese nga perspektiva akademike dhe civile”, f.2

prokurorëve rreth 63,7% (për qind) janë shprehur plotësisht dakord lidhur me nevojën për refomën e Kushtetutës⁹.

Lidhur me qëllimin e ndryshimeve kushtetuese, nga kontributet akademike relevante rezulton se Shqipëria sot nuk përballet me nevojën e ndryshimit të modelit kushtetues të qeverisjes. Për ta, sfida kushtetuese konsiston në rishikimin e disa zgjidhjeve teknike, të cilat do ta bënin më funksional dhe garantist modelin aktual të qeverisjes (sistemin parlamentar)¹⁰.

Një orientim në drejtim të ndërhyrjeve e japin akademikët. Sipas tyre, grupi i parë i ndërhyrjeve duhet të lidhet me dështimin e Kushtetutës së 1998 për të izoluar sa dhe si duhet institucionet e pavarura nga ndikimi i shumicës politike në parlament dhe qeveri. Nga praktika institucionale janë vërejtur disa kriza sistematike në raportet e parlamentit me Prokurorin e Përgjithshëm, në zgjedhjen e Avokatit të Popullit, vështirësitë e përsëritura në procesin e emërimit të anëtarëve të Gjykatës së Lartë dhe të Gjykatës Kushtetuese, paqartësitë në lidhje me të drejtën e parlamentit për të ushtruar kontroll përmes komisioneve hetimore dhe kufijtë e natyrshëm të kësaj veprimtarie.

Një tjetër drejtim i ndërhyrjeve amenduese justifikohet dhe përcaktohet nga paaftësia e parlamentit për të ushtruar një mbikëqyrje të vërtetë dhe të efektshme mbi qeverinë. Si mund të forcohen mekanizmat e kontrollit të Kuvendit?

Gjithashtu, ndërhyrjet në Kushtetutë duhet të garantojnë sa dhe si duhet përgjegjshmërinë e pushtetit gjyqësor si dhe gjetjen e mekanizmave për mirëfunksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë. Ky konstatim, rezonon në një masë të madhe edhe me perceptimin e publikut të gjerë, dhe paracakton një tjetër drejtim të reformës kushtetuese.

⁹ Fondacioni Shoqria e Hapur Për Shqipërinë- Sorros, Sondazh “Reforma kushtetuese nën optikën e gjyqtarëve dhe prokurorëve”¹

¹⁰ Fondacioni Shoqria e Hapur Për Shqipërinë, Tryezë e Rrumbullakët “Reforma Kushtetuese – Një prioritet aktual”, Tiranë, 26 maj 2014 f. 5

Amendamentet e Prillit 2008 duhet të rishikohen me qëllim që të të korrigjohen efektet e pamenduara anësore që krijuan ndryshimet në formulën e zgjedhjes së Presidentit dhe në mekanizmin e votëbesimit të qeverisë. Për studiuesit shihet si një nevojë akute ndërhyrja për ndryshimin e formulës aktuale për zgjedhjen e Presidentit të Republikës në mënyrë që të bëhet i mundur roli bashkues dhe ndërmjetësues i këtij institucioni, ashtu siç e ka paramenduar Kushtetuta e vitit 1998.

Një tjetër drejtim i reformës kushtetuese përcaktohet nga realitetet e krijuara si rezultat i procesit të integritit të Shqipërisë në Bashkimin Evropian dhe i anëtarësimit në NATO. Po kështu, anëtarësimi në NATO dikton rishikimin e nenit 12/3 të Kushtetutës, i cili parashikon se “asnjë forcë e huaj ushtarake nuk mund të vendoset dhe as të kalojë në territorin shqiptar, si dhe asnjë forcë ushtarake shqiptare nuk mund të dërgohet jashtë, përveçse me një ligj të miratuar me shumicën e të gjithë anëtarëve të Kuvendit”. Kjo dispozitë, e hartuar vite më parë, për situatën e sotme të anëtarësimit nuk është më aktuale dhe për më tepër bie ndesh me situatën konkrete të anëtarësimit të Shqipërisë në NATO.¹¹

Komisioni i Venecias ka paraqitur propozime në Memorandumin e datës 28 Prill 2014. Memorandumi përmban pesë propozime për modifikimin e sistemit të drejtësisë. Ato kanë të bëjnë me përfshirjen e Gjykatës së Lartë nën varësinë e Këshillit të Lartë të Drejtësisë, përfshirë edhe faktin që gjykatësit e saj të mos zgjidhen nga Parlamenti dhe që gjyqtarët e Gjykatës së Lartë të jenë subjekt i përgjegjësisë disiplinore. Të tilla propozime sigurisht që kanë nevojë për ndërhyrje në Kushtetutë.

Propozim konkret i Komisionit të Venecias ka të bëjë gjithashtu edhe me “depolitizimin” e Këshillit të Lartë të Drejtësisë duke zgjedhur anëtarët e tij me shumicë të cilësuar të Parlamentit dhe kualifikim më të lartë për anëtarët e tij

Gjithashtu, Komisioni i Venecias është i mendimit që Gjykata e Lartë duhet të bëhet gjykatë e vërtetë kasacioni që merret me çështje të ligjit. Kjo çështje është ngritur në Opinionin e

¹¹ Fondacioni Shoqëria e Hapur Për Shqipërinë, Tryezë e Rrumbullakët “Reforma Kushtetuese – Një prioritet aktual”, Tiranë, 26 maj 2014, f. 6-7

përmendur të datës 16 Qershor 2014, që thotë ndër të tjera, se masat e propozuara nga qeveria mund të mos jenë të mjaftueshme për të kthyer në normalitet Gjykatën e Lartë.¹²

Eksperët e analizës¹³ mbi disa mendime dhe Rekomandime mbi Reformën Kushtetuese kanë identifikuar edhe disa çështje të veçanta që kanë të bëjnë me:

➤ **Pozita Kushtetuese e Presidentit të Republikës dhe zgjedhja e tij.**

Presidenti i Republikës sipas Kushtetutës shqiptare ka rolin e një kryetari shteti sipas atij që njihet nga regjimet e republikave parlamentare: pra, të një presidenti jo qeverisës. Neni 90/1 i Kushtetutës ndalon shprehimisht pjesëmarrjen e Presidentit në qeverisje krahas ekzekutivit ose ligjvënësit. Për këtë arsye, sugjerohet nga grupi i ekspertëve se funksionet e tij duhen parë në drejtim të ruajtjes së sigurisë juridike dhe zbatimit të së drejtës, kontrollit të rregullshmërisë së akteve të organeve më të larta shtetërore kushtetuese, përfaqësimit të shtetit dhe popullit si i tërë dhe mishërimit tek ai i unitetit të popullit dhe i garantit të Kushtetutës.

Figura e presidentit, që në Shqipëri shihet si kreu i shtetit, nuk i qëndron së vërtetës. Së pari, nuk mund të jetë i tillë një president që zgjidhet, sipas Kushtetutës tonë, me mekanizmin që e dimë të gjithë, krejt të deformuar, pas ndryshimeve të vitit 2008. Në dekadën e fundit formati i presidentit ka qenë i lidhur me personin konkret. Kur ka pasur president që ka kërkuar pushtet, ai e ka marrë atë, kur ka pasur persona më tolerantë, ata e kanë dhënë pushtetit. Kjo është e palejueshme dhe në mënyrë kategorike kompetencat e kreut të shtetit duhet të jenë të përcaktuara në Kushtetutë dhe në ligj.¹⁴

Reformimi i institucionit të Presidentit nuk mund të mendohet i shkëputur nga pjesa tjetër e institucioneve kushtetuese. Çdo ndryshim apo reformë duhet konceptuar në funksion të regjimit

¹²Opinion Nr. 754, “Mbi shtesat e Kodit t Procudurse Penale dhe Kodit t Procudurs Civile t Shqiperise”, Strazburg, dat 16.6.2014, “ [http://.venice.coe.int/ebforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)016-e](http://.venice.coe.int/ebforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)016-e) (konsultuar, date 18.6.2014)

¹³Fondacioni Shoqëria e Hapur Për Shqipërinë dhe Instituti për Studime Publike dhe Ligjore. Tiranë, 2014, f. 1-19

¹⁴Fehmi Abdiu, Artikull i publikuar në Revistën Java “Ja si ndryshohet Kushtetuta”, dt. 17.12.2014

qeverisë në tërësi të zgjedhur nga sovrani dhe të frymës së Kushtetutës të miratuar prej tij. Presidenti ka një pozitë delikate përballë të dy grupeve: forcave politike, të cilave duhet t'u imponohet në interes të grupit të dytë që janë qytetarët.

Amendimi i Kushtetutës mund të jetë një mundësi e mirë për të rishikuar disa nga kompetencat që Presidenti i Republikës ushtron me organe të tjera. Për shembull, qenia kryetar i Këshillit të Lartë të Drejtësisë dhe gjithashtu kompetenca për të emëruar gjyqtarët, pavarësisht faktit që nuk voton në mbledhje. E njëjta kompetencë vlen dhe për emërimin e prokurorëve, edhe pse Presidenti nuk është në krye të Këshillit të Prokurorëve. Përderisa kemi një president joqeverisës dhe një gjyqësor të pavarur a është i nevojshëm drejtimi i Këshillit të Lartë të Drejtësisë nga Presidenti i Republikës?

Konstitucionalistët¹⁵ vlerësojnë se në rast se do të pranohet rishikimi i disa dispozitave kushtetuese, mund të shqyrtohej edhe mundësia e ndryshimit të mënyrës së zgjedhjes së Presidentit të Republikës. Ndryshimi i zgjedhjes së Presidentit të Republikës, nga një formulë konsensuale drejt një emërimi politik, duket që ka sjellë në rend të ditës rishikimin kushtetues për vendimmarrjen e domosdoshme të zgjedhjes së tij, drejt një shumice të cilësuar ose një mënyre tjetër për zgjedhjen e kreut të shtetit¹⁶. Janë shprehur mendime që në vend të zgjedhjes së tij nga Kuvendi, Presidenti të zgjidhet drejtpërsëdrejti nga populli.

➤ **Emërimi i Anëtarëve të Gjykatës së Lartë dhe Gjykatës Kushtetuese.**

Sistemi aktual kushtetues i emërimit të anëtarëve të Gjykatës së Lartë dhe anëtarëve të Gjykatës Kushtetuese dhe i Prokurorit të Përgjithshëm, megjithëse bazohet në sistemin e përzier, (President - Kuvend) ku për miratimin e tyre mjafton një minimum prej 36 votash, duket se e përjashton një lloj konsensusi ndërmjet palëve. Nga ana tjetër, ndryshimi i procedurës së zgjedhjes së Presidentit të Republikës nga një formulë konsensuale drejt një emërimi politik,

¹⁵ Cituar nga Artikulli ‘Mbi ndryshime të mundshme kushtetuese’, Prof. Luan Omari (Akademik), Publikuar në Revistën Avokatia 1, Janar 2012

¹⁶ Cituar nga artikulli ‘Funksioni i një kushtetute dhe sfidat e saj përballë një realiteti të ri Evropian’, Av.Prof.Asoc.Dr. Sokol Sadushi, Revista Avokatia 9, Janar 2014

duket se ka sjellë në rend të ditës rishikimin kushtetues për kuorumin e domosdoshëm drejt një shumice të cilësuar ose një mënyrë tjetër të zgjedhjes së kreut të shtetit.

Përvoja 15 vjeçare e kësaj Kushtetute dëshmon për një qasje të natyrës politike që merr dhënia e pëlqimit nga Kuvendi për gjyqtarin e Gjykatës Kushtetuese dhe të Gjykatës së Lartë. Një pjesë e politikës, e studiuesve të fushës apo dhe e medias e kanë gjetur defektin e kësaj formule përzgjedhje tek: roli që luan Presidenti i Republikës për përzgjedhjen e kandidaturave; natyra tejet politike që i jepet procedurës së emërimit të gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë dhe të Gjykatës Kushtetuese në Kuvend; kuorumi i një shumice të thjeshtë, me të cilën jepet pëlqimi; ndryshimet e panevojshme kushtetuese të vitit 2008, që prekën formulën konsensuale të zgjedhjes së Presidentit të Republikës¹⁷, etj.

Në të vërtetë formula e zgjedhjes së gjyqtarëve të lartë me një shumicë të cilësuar ka avantazhet dhe disavantazhet e veta. Kështu, një votim i anëtarëve të Gjykatës së Lartë dhe Gjykatës Kushtetuese me shumicë të cilësuar:

- a) Përfshirja e pakicës në procesin e votimit për arritjen e kuoromit e balancon pushtetin e shumicës parlamentare me përfshirjen e pakicës në arritjen e kuorumi;
- b) i shërben rritjes së pavarësisë dhe paanshmërisë së Gjykatës Kushtetuese, Gjykatës së Lartë që është thelbësore për misionin kushtetues që ato kryejnë;
- c) i jep kandidaturës së përzgjedhur një konsensus më të gjërë të ligjvënësve dhe jo mbështetjen e ngushtë e të njëanshme të një maxhorance politike;
- ç) rrit transparencën si dhe forcon besimin e publikut ndaj procesit të votimit, por edhe vetë kandidaturës së zgjedhur;
- d) krijon premisat për shmangien e një përbërje të politizuar të Gjykatës Kushtetuese, të Gjykatës së Lartë dhe e çliron kandidaturën nga presioni i zgjedhësit;

¹⁷Kumtesë nga Prof.Dr.Sokol Sadushi “Rëndësia që paraqet procesi i përzgjedhjes së gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë dhe asaj Kushtetuese, si busull orientuese për Praktikën Gjyqësore dhe drejtësinë kushtetuese. A paraqitet i plotë kuadri ligjor në këtë drejtim?”, mbajtur në Konferencën “Reforma gjyqësore si një ndër prioritetet e Sfidës së Integritit të Shqipërisë në BE”

dh) premtion për zgjedhjen e kandidatëve cilësorë e të ekuilibruar, të figurave solide e të spikatura ne fushën e të drejtës, me integritet të lartë profesional dhe etiko-moral, që nuk ndikohen nga faktorët politike.

Por kjo formulë ka edhe disa disavantazhe. Kështu, miratimi me shumicë të cilësuar i gjyqtarëve të lartë:

- a) mbart rrezikun e bllokimit nga pakica parlamentare, me synim bërjen e presionit dhe maksimizimin e leverdisë politike në arritjen e konsensusit;
- b) forcon në mënyrë disproporcionale pozitat e pakicës parlamentare;
- c) mund të bëhet shkak për vonesa në procesin e emërimit dhe plotësimit të vendeve vakante të Gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese dhe të Gjykatës së Lartë dhe mbi të gjitha mund të kthejë procesin në një proces të mirëfilltë politik .

Një votim me shumicë të cilësuar duket si një mekanizëm kushtetues që garanton më shumë pavarësi për institucionet kushtetuese dhe në veçanti për gjyqësorin, për më tepër kur formula e zgjedhjes së Presidentit të Republikës është thjeshtëzuar. Megjithëse Gjykata Kushtetuese në dy vendimet e saj lidhur me procedurën e emërimit të anëtarëve të kësaj gjykate, që në përtëritjet e fundit kaloi nëpër një proces aspak normal, ka konkluduar se procesi i emërimit të anëtarëve të Gjykatës së Lartë dhe të Gjykatës Kushtetuese është një proces kooperimi institucional ku si Presidenti i Republikës ashtu edhe Kuvendi ndajnë bashkë përgjegjësinë e zgjedhjes së kandidaturave dhe me pas të votimit të tyre. Në këtë aspekt, pavarësisht shumicës me të cilën do të zgjidhen këta gjyqtarë, e rëndësishme është që procesi i përzgjedhjes dhe më pas i votimit të jetë tërësisht transparent, i përgjegjshëm dhe brenda afateve të arsyeshme për të mos bllokuar funksionimin e këtyre organeve kushtetuese. (Shih vendimet nr.21/2005; nr.241/2011; nr.411/2012).

Në parim, një sistem ku të gjithë anëtarët e Gjykatës Kushtetuese dhe anëtarët e Gjykatës së Lartë zgjidhen pas miratimit të tyre nga Parlamenti, nuk siguron një përbërje të balancuar të kësaj gjykate. Mënyra e zgjedhjes së anëtarëve të Gjykatës Kushtetuese vetëm nga Kuvendi natyrshëm ka legjitimitetin më të madh demokratik, pra emërimi nga organe të ndryshme

kushtetuese ka avantazhin tjetër të mbrojtjes efikase të emërimit të një pjese të anëtarëve nga aktorët politikë. Një ide plotësuese në këtë kuadër është edhe ajo që, Kryetari i Gjykatës Kushtetuese duhet të zgjidhet me votim të fshehtë nga vetë anëtarët e Gjykatës Kushtetuese, sipas procedurës dhe afatit të përcaktuar në ligjin organik.

Një ide që duket se po hedh rrënjë në diskutime politike dhe juridike është edhe propozimi për ndryshimin e formulës së përbërjes së Gjykatës së Lartë. Disa nga anëtarët e grupit të ekspertëve janë të mendimit se aktualisht ka një shkëputje artificiale mes Gjykatës së Lartë dhe pjesës tjetër të pushtetit gjyqësor. Kjo ndarje artificiale vjen edhe për shkak të mënyrës së formimit diametralisht të kundërt të këtyre dy trupave gjyqësore, por që njëkohësisht janë pjesë e pushtetit gjyqësor. Për pasojë, hidhet ideja e rishikimit të mënyrës së formimit, emërimit të anëtarëve të Gjykatës së Lartë, duke i pozicionuar njëloj me gjyqtarët e tjerë në pushtetin gjyqësor, por me disa procedura të veçanta emërimi me afat, ku aktorët politikë të mos luajnë rol në përzgjedhje.

Në raportin e Komisionerit për të Drejtat e Njeriut në Këshillin e Evropës gjatë vizitës së tij në Shqipëri më datë 23 – 27 Shtator 2013 evidentohet si vijon:

Sa i takon Këshillit të Lartë të Drejtësisë, Komisioneri vëren se, neni 147 i Kushtetutës së Shqipërisë nuk specifikon nëse zgjedhja e anëtarëve të Këshillit të Lartë të Drejtësisë nga Kuvendi votohet me shumicë të thjeshtë, ndonëse kjo ka qenë praktika e deritanishme. Gjithashtu, vërehet me shqetësim se:

- Procesi i emërimit të gjyqtarëve nuk ka qenë transparent dhe se mungon qartësia në arsyetimin e vendimeve për emërim.
- Ekziston nevoja për depolitizimin e emërimit të gjyqtarëve.
- Për sa i takon përbërjes të Këshillit të Lartë të Drejtësisë, Komisioneri kujton se nuk ka një model standard që një shtet demokratik duhet të ndjekë në krijimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë, për sa kohë që funksionet e një këshilli të tillë përmbushin qëllimin për të siguruar funksionimin e duhur të një gjyqësori të pavarur.
- Thekson nevojën për depolitizimin e këshillave të gjyqësorit duke rekomanduar që komponenti nga Kuvendi të zgjidhet me shumicë të cilësuar. “Kjo do të siguronte që një shumicë

qeverisëse të mos i plotësojë vendet vakante me mbështetësit e saj”. Duhet të kërkohet kompromisi me opozitën, i cili ka gjasa të ofrojë një përbërje më të balancuar dhe më profesionale

➤ **Procesi ligjvënës.**

Ekspertët janë të mendimit se amendimi i Kushtetutës do të ishte një rast i mirë për të sanksionuar dhe rregulluar pikërisht në Kushtetutë parimet kryesore të mënyrës sesi hartohen dhe miratohen ligjet. Një nga mësimet konstante që ka nxjerrë praktika e deritanishme parlamentare është nevoja për përmirësimin e procedurës ligjvënëse. Standardi që kërkohet në ligjbërje duhet të rishihet nën këndvështrimin e rritjes së cilësisë, transparencës së procesit, gjithëpërfshirjes dhe konsultimit. Në këtë drejtim mund të konsiderohet ideja që procesi ligjvënës të ndahet në tre lexime/etapa: leximi i parë në parim - leximi i dytë nen për nen, dhe leximi i tretë në tërësi. Në progres Raportin e fundit të Komisionit Evropian për vendin tonë (2014) vërehet përparim në funksionimin e parlamentit dhe përmirësim i transparencës dhe gjithëpërfshirjes në procesin ligjbërës. Megjithatë Komisioni Evropian vlerëson se, përpjekje të mëtejshme nevojiten për të institucionalizuar më shumë procesin e konsultimit, si edhe për të forcuar rolin mbikëqyrës të parlamentit.

Është e rëndësishme shkëputja në kohë dhe në procedurë e leximit të parë nga leximet e tjera dhe veçanërisht gjatë leximit të parë do të ishte e këshillueshme të sanksionohej në Kushtetutë përfshirja e detyrueshme e aktorëve konsultues të projektligjit nga komisionet e përhershme të Kuvendit.

Gjithashtu, ka konstitucionalistë¹⁸, të cilët vlerësojnë se jeta parlamentare, e cila gjen pasqyrim në rregulloren e Kuvendit dhe në Kushtetutë, duhet përsosur. Veprimtaria e parlamentit ka nevojë për ndryshime të dukshme, duke shmangur disa ndikime negative që ka pasur dhe ka në Shqipëri, sistemi zgjedhor që kemi sipas kuptimit të tij në Kushtetutën aktuale. Sot, demokracia parlamentare është e deformuar, në aspektin e mënyrës se si organizohet shteti dhe sesi

¹⁸ Fehmi Abdiu, Artikulli i publikuar në Revistën Java “Ja si ndryshohet Kushtetuta”, dt. 17.12.2014

formësohet pushteti, nëpërmjet procesit elektoral. Kontrolli parlamentar ndaj ekzekutivit pozita e Këshillit të Minsitrave dhe emërimi, shkarkimi i Kabinetit qeveritar/ministrave.

Lidhur me mocionin e besimit/mosbesimit grupi i ekspertëve parashtron idenë e diskutimit të formulës së votimit të mocionit të besimit/mosbesimit ndonëse e sheh me vend që formula të vazhdojë të ketë nuancat e votëbesimit konstruktiv. Formula origjinale e vitit 1998 (përpara ndryshimeve që iu bënë Kushtetutës në vitin 2008) garantonte qëndrueshmëri të qeverisjes duke i dhënë një shans tjetër shumicës parlamentare për të dalë nga votëbesimi me një kryeministër tjetër. Formula që u adoptua si rezultat i amendamenteve të vitit 2008, duket se është e ndërtuar në mënyrë të tillë që në rast nevojë të sakrifkohet shumica parlamentare (pra edhe qëndrueshmëria e qeverisjes) për hir të mosndryshimit të kryeministrit.

Një tjetër çështje që mund të gjejë rregullim më të imët në Kushtetutë është ajo që ka të bëjë me rolin e Presidentit në emërimin fillestar të qeverisë por edhe në zëvendësimin e ministrave të veçantë gjatë periudhës qeverisëse. Neni 98 i Kushtetutës parashikon të drejtën e Kuvendit për të kontrolluar propozimet e Kryeministrit dhe dekretet me karakter individual të Presidentit të Republikës për emërimin apo shkarkimin e një ministri dhe detyrimin që këtë kontroll ta ushtrojë brenda afatit 10 ditor¹⁹. Por, nga kjo dispozitë nuk del ndonjë përgjigje e drejtpërdrejtë rreth pyetjes, së cilat janë pasojat e mosshqyrtimit nga ana e Kuvendit, të dekretit brenda afatit ligjor. Gjykata Kushtetuese ka interpretuar këtë dispozitë dhe ka konkluduar se me “shqyrtim”, sipas nenit 98/2 të Kushtetutës, kuptohet e drejta dhe detyrimi i Kuvendit për të bërë objekt diskutimi e debati dekretin e Presidentit dhe për të marrë një vendim të caktuar për miratimin ose mosmiratimin e tij. Shqyrtimi i dekretit të Presidentit të Republikës nuk kufizohet vetëm në kontrollin formal të tij, por dhe në atë substancial, sepse ai është akt i një kontrolli politik të ngjashëm me atë që ushtrohet në kuadrin e një mocioni besimi apo mosbesimi (Shih vendimin nr.61/2002). Më tej Gjykata Kushtetuese vijon duke saktësuar se në rrethanat kur Kuvendi nuk e shqyrton dekretin brenda afatit 10 ditor, mospërbushja e kësaj detyre nuk mund të konsiderohet as si rrëzim e as si pranim i dekretit.

¹⁹Neni 98 i Kushtetutës: “Ministri emërohet dhe shkarkohet nga Presidenti i Republikës, me propozim të Kryeministrit, brenda 7 ditëve. Dekreti shqyrtohet brenda 10 ditëve nga Kuvendi”.

Ekspertët janë të mendimit se procedura e zëvendësimit të ministrave të veçantë pas marrjes së votëbesimit fillestar nga Kryeministri duhet zgjidhur në mënyrë të qartë nga vetë teksti i Kushtetutës duke mbajtur parasysh parimin e prezumimit të besimit që gëzon Këshilli i Ministrave, përse kohë nuk votohet një mosbesim kundër Kryeministrit.

➤ **Pajtueshmëria e funksionit të deputetit me atë të ministrit.**

Neni 70 i Kushtetutës²⁰, në pjesën e parë të tij, përcakton se deputetët nuk mund të ushtrojnë njëkohësisht asnjë detyrë tjetër shtetërore. Ndërsa në pikën 2 të tij parashikohet shprehja “përverç asaj të anëtarit të Këshillit të Ministrave.”. Zbatimi në praktikë i këtij përjashtimi, ka bërë të mundur që anëtarë të Këshillit të Ministrave të jenë njëkohësisht edhe deputetë. Ka mendime se ky parashikim cënon nenin 7 të Kushtetutës, që parashikon ndarjen dhe balancimin e pushteteve. Kjo për faktin se ministrat, të cilët janë një numër i konsiderueshem dhe që përbëjnë qeverinë, nuk mund të japin dhe të kërkojnë llogari ndaj vetes së tyre, gjë që përbën një paradoks. Pra, kjo bie ndesh me kontrollin parlamentar të shumicës parlamentare ndaj shumicës qeverisëse që në përgjithësi përputhen.

Në këtë pikë nuk egziston një konsensus midis ekspertëve. Kështu, disa prej tyre nuk shohin ndonjë problem kushtetues në ushtrimin e njëkohshëm të të dy funksioneve. Përkundrazi shohin avantazhe në këtë formulë. Kështu, së pari, nëse ministrat nuk do të ishin deputetë, atëherë ata mund të shfaqnin simptoma të mungesës së përgjegjësisë si rezultat i distancës që ata do të kishin nga politika. Për një ministër që nuk ka përgjegjësinë e dështimit të qeverisjes dhe që në çdo kohë kërcënohet me mocion besimi nga shumica që mund të mos e mbështese më, nuk ka motiv të mjaftueshëm për t'u përfshirë në jetën politike dhe për të qenë i përgjegjshëm. Së dyti, nëse si pjesë e kabinetit do të zgjidhen persona që nuk kanë mandat parlamentar, logjikisht i bie të jenë njerëz teknikë, profesionistë, të angazhuar shumë, pak ose aspak politikisht. Ndonëse kjo mund

²⁰Neni 70 i Kushtetutës: “1. Deputetët përfaqësojnë popullin dhe nuk lidhen me asnjë mandat detyrues. 2. Deputetët nuk mund të ushtrojnë njëkohësisht asnjë detyrë tjetër shtetërore, përveç asaj të anëtarit të Këshillit të Ministrave. Rastet e tjera të papajtueshmërisë caktohen me ligj. 3. Deputetët nuk mund të kryejnë asnjë veprimtari fitimprurëse që buron nga pasuria e shtetit ose e pushtetit vendor dhe as të fitojnë pasuri të këtyre. 4. Për çdo shkelje të paragrafit 3 të këtij neni, me mocion të kryetarit të Kuvendit ose të një së dhjetës së anëtarëve të tij, Kuvendi vendos për dërgimin e çështjes në Gjykatën Kushtetuese, e cila konstaton papajtueshmërinë

të duket në pamje të parë si një gjë e mirë, mund të krijojë problem në qëndrueshmërinë e qeverisjes. Po kështu, ministri nuk voton në mbledhjet e komisioneve parlamentare. I vetmi rast kur ministri ushtron funksionin e deputetit është kur voton në seancë parlamentare (nëse dëshiron, pasi nuk është i detyruar ligjërisht, po vetëm politikisht). Edhe në publik ai shfaqet gjatë gjithë kohës si ministër dhe jo si deputet.

➤ **Kontrolli i Ndryshimeve të Kushtetutës nga Gjykata Kushtetuese.**

Teoria kushtetuese tradicionale mbështet pikëpamjen që Gjykata Kushtetuese nuk mund të jetë aktor në procesin e rishikimit të Kushtetutës. Sidoqoftë ekspertët janë të mendimit se pasja e një mekanizmi mbrojtës ose kontrollues si Gjykata Kushtetuese është i domosdoshëm për të përjashtuar sa të jetë e mundur ndryshimet e Kushtetutës që trahëtojnë parimet themelore të saj të padëshirueshme. Angazhimi i Gjykatës Kushtetuese në këtë aspekt është i lidhur me funksionin e interpretimit kushtetues që i është dhënë asaj nga vetë kushtetuta. Pyetja që shtrohet është se kush i kontrollon ndryshimet e propozuara të Kushtetutës, për të verifikuar nëse janë në pajtueshmeri me parimet themelore të saj, në rastet kur Kuvendi nuk vendos për zhvillimin e një referendumi, pra i miraton ndryshimet vetë? Gjykata Kushtetuese nuk është përfshirë deri sot kur Kuvendi ka miratuar amendamente kushtetuese. Pra, në një rast të tillë, masa e vetme mbrojtëse për të ruajtur thelbin e Kushtetutës nga ndryshimet e mundshme janë vetëdija politike dhe përgjegjësia e deputetëve, të cilat, sipas ekspertëve nuk janë gjithmonë një garanci e besueshme. Nenet 4, 116, 124, 131, 132²¹, të cilat sanksionojnë se e drejta përbën bazën dhe kufijtë e

²¹Neni 4 i Kushtetutës: “E drejta përbën bazën dhe kufijtë e veprimtarisë së shtetit. 2. Kushtetuta është ligji më i lartë në Republikën e Shqipërisë. 3. Dispozitat e Kushtetutës zbatohen drejtpërsëdrejti, përveç rasteve kur Kushtetuta parashikon ndryshe.

Neni 116 i Kushtetutës: “Aktet normative që kanë fuqi në të gjithë territorin e Republikës së Shqipërisë janë: 26a) Kushtetuta; b) marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara; c) ligjet; ç) aktet normative të Këshillit të Ministrave. 2. Aktet që nxirren nga organet e pushtetit vendor kanë fuqi vetëm brenda juridiksionit territorial që ushtrojnë këto organe. 3. Aktet normative të ministrave dhe të organeve drejtuese të institucioneve të tjera qendrore kanë fuqi në të gjithë territorin e Republikës së Shqipërisë brenda sferës së juridiksionit të tyre.

Neni 124 i Kushtetutës: “Gjykata Kushtetuese garanton respektimin e Kushtetutës dhe bën interpretimin përfundimtar të saj. 2. Gjykata Kushtetuese i nënshtrohet vetëm Kushtetutës”.

Neni 131 i Kushtetutës: “Neni 131 Gjykata Kushtetuese vendos për: a) pajtueshmërinë e ligjit me Kushtetutën ose me marrëveshjet ndërkombëtare, siç parashikohet në nenin 122; b) pajtueshmërinë e marrëveshjeve ndërkombëtare me Kushtetutën para ratifikimit të tyre; c) pajtueshmërinë e akteve normative të organeve qendrore dhe vendore me Kushtetutën dhe me marrëveshjet ndërkombëtare; ç) mosmarrëveshjet e kompetencës ndërmjet pushteteve, si dhe ndërmjet pushtetit qendror dhe qeverisjes vendore; d) kushtetutshmërinë e partive dhe të organizatave të tjera

veprimtarise së shtetit, që evidentojnë parimin e epërsisë së Kushtetutës dhe i japin asaj vendin më të lartë në hierarkinë e ligjeve, që përcaktojnë Gjykatën Kushtetuese si autoritetin që garanton respektimin e Kushtetutës me pushtetin për të shfuqizuar ato akte që bien në kundërshtim me të, nuk duket se e përjashtojnë kontrollin ndaj ligjeve që rishikojnë Kushtetutën. Si një organ që garanton respektimin e hierarkisë së akteve me qëllim garantimin e supremacisë së Kushtetutës, parimisht, Gjykata Kushtetuese duhet të përfshihet në shqyrtimin e kushtetutshmërisë së një amendamenti kushtetues pikërisht duke i shërbyer respektimit të supremacisë së Kushtetutës.

➤ **Klauzola e Dispozitave të Paprekshme.**

Ekspertët janë gjithashtu të mendimit për futjen brenda Kushtetutës të klauzolës së dispozitave të paprekshme. Kushtetuta jonë nuk ka parashikuar ndalimin për të mos ndryshuar ato dispozita që konsiderohen si vitale për shtetin demokratik në tërësi. Kështu p.sh ligji themelor gjerman parashikon se: të drejtat dhe liritë themelore, dinjiteti i njeriut, parimi i shtetit të së drejtës, demokracisë, shtetit social dhe federalizmi nuk mund të preken (neni 79 i Ligjit Themelor gjerman). Ekspertët janë të mendimit se një klauzolë e tillë është e nevojshme për themelet e demokracisë, sidomos kur ato janë ende të brishta. Pra, formalisht, çdo dispozitë kushtetuese mund të ndryshohet, dhe, rrjedhimisht, edhe një rishikim i përgjithshëm i saj nuk ndalohej. Në këtë kuptim, stabiliteti kushtetues duket se varet pashmangërisht nga struktura e marrëdhënieve politike midis partive parlamentare. Në situatat kur partitë politike angazhohen në një debat të drejtë dhe konstruktiv, asgjë e keqe nuk ndodh. Por, kur partitë politike kanë humbur besimin te njëra-tjetra dhe shqetësimi i tyre i vetëm është që të marrin (ose të mbajnë) pushtetin pavarësisht nga mjetet që ata përdorin, atëherë stabiliteti kushtetues fillon lëkundet. Kur miratimi apo

politike, si dhe të veprimtarisë së tyre, sipas nenit 9 të kësaj Kushtetute; dh) shkarkimin nga detyra të Presidentit të Republikës dhe vërtetimin e pamundësisë së ushtrimit të funksioneve të tij; e) çështjet që lidhen me zgjedhshmërinë dhe papajtueshmëritë në ushtrimin e funksioneve të Presidentit të Republikës dhe të deputetëve, si dhe me verifikimin e zgjedhjes së tyre; ë) kushtetutshmerinë e referendumit dhe verifikimin e rezultateve të tij; f) gjykimin përfundimtar të ankesave të individëve për shkeljen e të drejtave të tyre kushtetuese për një proces të rregullt ligjor, pasi të jenë shtuar të gjitha mjetet juridike për mbrojtjen e këtyre të drejtave.

Neni 132 i Kushtetutës: “1. Vendimet e Gjykatës Kushtetuese kanë fuqi detyruese të përgjithshme dhe janë përfundimtare. Gjykata Kushtetuese ka vetëm të drejtën e shfuqizimit të akteve që shqyrton. 2. Vendimet e Gjykatës Kushtetuese hyjnë në fuqi ditën e botimit në Fletoren Zyrtare. Gjykata Kushtetuese mund të vendosë që ligji ose akti tjetër normativ të shfuqizohet në një datë tjetër. Mendimi i pakicës botohet bashkë me vendimin”.

ndryshimi i kushtetutës ndodh që të përkojë me këtë fazë të humbjes së besimit nga ana e partive politike, pastaj ngrihen çështje serioze për demokracinë²².

²² Id. f. 19

2. GJYKATA KUSHTETUESE

2.1 Parashtrim i situatës

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë garanton në nenin 7²³ të saj ndarjen e pushteteve duke e vënë atë në themel të funksionimit të demokracisë. Në një republikë parlamentare pushteti ekzekutiv dhe parlamentar bashkëpunojnë ngushtë në mënyrë që të nxjerrin dhe zbatojnë aktet ligjore të duhura për ecurinë e shoqërisë. Ndërsa pushteti gjyqësor është ngarkuar me detyrën për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve dhe për të mbrojtur qytetarët nga cënimet e paligjshme të të drejtave të tyre qoftë edhe nga organet e pushtetit publik. Ndërsa detyra për garantimin dhe respektimin e Kushtetutës nga veprimtaria e pushtetit publik i është ngarkuar Gjykatës Kushtetuese. Ajo është instanca e fundit e ngarkuar me kontrollin ndaj akteve të nxjerra nga organet e pushtetit publik duke u përqëndruar në aspektin e pajtueshmërisë së tyre me dispozitat kushtetuese si dhe zgjidhjen e konfliktit të kompetencave mes pushteteve.

Gjykatata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë e mbështet veprimtarinë e saj mbi bazën e parashikimeve kushtetuese si dhe të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”.

Gjatë veprimtarisë së saj që nga krijimi në vitin 1992 e deri më sot Gjykata Kushtetuese ka patur rastin të shqyrtojë çështje të natyrave dhe përmasave të ndryshme duke krijuar hap pas hapi një praktikë të pasur, ku të bie në sy përpjekja e vazhdueshme për t’i dhënë mbrojtjen e duhur parimeve kushtetuese, edhe pse herë pas here nuk ka arritur ta bëjë atë si duhet.

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë nuk bën pjesë në sistemin e zakonshëm gjyqësor. Ajo ka një juridiksion të veçantë për kontrollin e kushtetutshmërisë së ligjeve dhe akteve të tjerë normativë. Gjykata Kushtetuese garanton respektimin e Kushtetutës dhe bën interpretimin përfundimtar të saj (neni 124/1 i Kushtetutës). Gjatë ushtrimit të funksionit të saj

²³ Neni 7 i Kushtetutës: “Sistemi i qeverisjes në Republikën e Shqipërisë bazohet në ndarjen dhe balancimin ndërmjet pushteteve ligjvënës, ekzekutiv dhe gjyqësor”.

ajo i nënshtrohet vetëm Kushtetutës (neni 124/2 i Kushtetutës). Kompetencat e Gjykatës Kushtetuese janë të parashikuara në nenin 131 të Kushtetutës, sipas të cilit ky organ vendos për:

- papajtueshmërinë e ligjit me Kushtetutën ose me marrëveshjet ndërkombëtare, siç parashikohet në nenin 122 të Kushtetutës;
- papajtueshmërinë e marrëveshjeve ndërkombëtare me Kushtetutën para ratifikimit të tyre;
- papajtueshmërinë e akteve normative të organeve qendrore dhe vendore me Kushtetutën dhe me marrëveshjet ndërkombëtare;
- mosmarrëveshjet e kompetencës ndërmjet pushteteve si dhe ndërmjet pushtetit qendror dhe qeverisjes vendore;
- kushtetutshmërinë e partive dhe organizatave të tjera politike si dhe të veprimtarisë së tyre në bazë të nenit 9 të Kushtetutës;
- shkarkimin nga detyra të Presidentit të Republikës dhe vërtetimin e pamundësisë së ushtrimit të funksioneve të tij;
- çështjet që lidhen me zgjedhshmërinë dhe papajtueshmërinë në ushtrimin e funksioneve të Presidentit të Republikës dhe të deputetëve si dhe me verifikimin e zgjedhjes së tyre;
- kushtetutshmërinë e referendumit dhe verifikimin e rezultateve të tij;
- gjykimin përfundimtar të ankesave të individëve për shkeljen e të drejtave të tyre kushtetuese për një proces të rregullt ligjor, pasi të jenë shterur të gjitha mjetet juridike për mbrojtjen e këtyre të drejtave.

Gjykata Kushtetuese gjithashtu vendos edhe mbi kushtetutshmërinë e:

- vendimit të Kuvendit për shkarkimin e Presidentit të Republikës (neni 90/3, 91/2 i Kushtetutës);
- vendimit të Kuvendit për shkarkimin e gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë (neni 140 i Kushtetutës);
- vendimit të Këshillit të Ministrave për shkarkimin e kryetarëve të komunave ose bashkive (neni 115 i Kushtetutës);
- jep pëlqimin për ndjekjen penale ndaj gjyqtarit të Gjykatës Kushtetuese (neni 126 i Kushtetutës) dhe të Gjykatës së Lartë (neni 137/2 i Kushtetutës).

Gjykatën Kushtetuese mund ta vënë në lëvizje (neni 134 i Kushtetutës):

- Presidenti i Republikës;

- Kryeministri;
- Një e pesta e deputetëve;
- Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit;
- Gjykatat sipas nenit 145/2 të Kushtetutës;
- Avokati i Popullit;
- Organet e qeverisjes vendore;
- Organet e bashkësive fetare;
- Partitë politike dhe organizatat e tjera;
- Individët.

Vendimet e Gjykatës Kushtetuese arsyetohen me shkrim dhe hyjnë në fuqi ditën e botimit të tyre në Fletoren Zyrtare, përveç rasteve kur Gjykata Kushtetuese vendos ndryshe. Vendimet e Gjykatës Kushtetuese janë përfundimtare dhe të formës së prerë. Ato janë të detyrueshme për zbatim nga të gjitha organet e administratës shtetërore dhe nuk mund të diskutohen prej askujt (neni 132/1 i Kushtetutës). Si rregull, vendimet e Gjykatës Kushtetuese nuk kanë fuqi prapavepruese. Megjithatë ligji parashikon raste përjashtimore: vendimet që shfuqizojnë dënimet penale, qofshin këto edhe në fazën e ekzekutimit të tyre, vendimet që interpretojnë Kushtetutën, vendime që lidhen me pasoja ende të paezauruara të aktit normativ të shfuqizuar dhe ato lidhur me vendimet e gjykatave derisa këto të fundit nuk kanë marrë formë të prerë.

Gjykata Kushtetuese përbëhet nga 9 anëtarë të emëruar me një mandat 9-vjeçar, pa të drejtë riemërimi. Gjyqtarët kushtetues emërohen nga Presidenti i Republikës me pëlqimin e Kuvendit. Një e treta e përbërjes përtërihet çdo tre vjet. Gjyqtarët duhet të kenë arsimin e lartë juridik, të kenë kualifikim të lartë e përvojë pune jo më pak se 15 vjet. Kryetari emërohet nga rradhët e anëtarëve nga Presidenti i Republikës për 3 vjet me të drejtë riemërimi (neni 125 i Kushtetutës). Gjyqtarët kushtetues gëzojnë imunitet. Ata nuk mund të shkarkohen, përveç se në rastet e parashikuara nga Kushtetuta (neni 128). Gjithashtu Funkcioni i gjyqtarit kushtetues është i papajtueshëm me çdo funksion tjetër publik ose veprimtari private (neni 130 i Kushtetutës).

2.2 Problematika

Gjykata Kushtetuese përballet me sfida që i vijnë për shkak të nevojës për përmirësim e veprimtarisë së saj. Në lidhje me organizimin e kësaj gjykate, është konstatuar se ligji “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese” i mungojnë afatet e fillimit të procedurës së rekrutimit të gjyqtarëve kushtetues, dhe të emërimit të gjyqtarit të ri, para përfundimit të mandatit të rregullt të gjyqtarit paraprak. Ligji i mungon dhe përcaktimi i një mekanizmi mbi mënyrën e rekrutimit të kandidaturave nga Presidenti i Republikës, bazuar mbi standardet e transparencës, meritokracisë, mosdiskriminimit. Ligji ka mangësi edhe në mungesën e parashikimit të së drejtës së Gjykatës Kushtetuese, që, në rast konstatimi të shkeljes së të drejtave kushtetuese të vendosë dëmshpërblim për individin. Kërkesat para Gjykatës Kushtetuese lidhur me mosgjykimin brenda një afati të arsyeshëm dhe për mosekzekutimin e vendimeve gjyqësore të formës së prerë, janë shtuar në numër.

Rishikimi i ligjit, në heqjen e kufizimit ligjor që ekziston për disa subjekte që legjitimohen për nisjen e një gjykimi kushtetues, plotësimin e boshllëkut ligjor për procedura të veçanta kushtetuese, plotësimin e efekteve të hollësishme të vendimeve të gjykatës në varësi të llojit të vendimit, vlerësohet si i domosdoshëm nga kryetari i kësaj Gjykate²⁴.

Që në vitin 2001 është shtruar çështja për ndryshimin e ligjit “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese” ose bërjen e një ligji të ri, por në këtë drejtim, deri tani, nuk është bërë ndonjë ndërhyrje e qënësishme.

Reforma në Gjykatën Kushtetuese mund të orientohet drejt rishikimit të mënyrës së zgjedhjes së tyre. Duhet të rishikohen procedurat duke e kthyer këtë gjykatë në një mjet eficient gjykimi, me qëllim uljen e numrit të çështjeve që përcillen për gjykim në GJEDNJ. Lidhur me ndryshimet në ligjin për gjykatën kushtetuese, mendohet se duhet të shikohet dhe mundësia e vendosjes së një afati brenda të cilit gjykata duhet të shprehet për çështje të veçanta si psh. për kushtetutshmërinë e ligjeve, për çështje të ngritura me kërkesë të deputetëve etj. (Italia para disa muajsh bëri një

²⁴Bashkim Dedja, Kryetar i Gjykatës Kushtetuese, Konferencë ndërkombëtare “Ndarja dhe balancimi i pushteteve – roli i kontrollit kushtetues” Tiran, 7 – 8 Qershor 201, f. 7-8

ndryshim në Kushtetutë ku parashikohet se për interpretimin e ligjeve elektorale, me kërkesë të deputetëve, gjykata kushtetuese duhet të shprehet brenda një muaji.)

Në dallim nga Gjykata e Strasburgut, pozicionimi i Gjykatës Kushtetuese vetëm si një legjislator negativist ndaj shkeljeve që konstaton, nuk e bën të efektshëm mbrojtjen e të drejtave pranë saj²⁵.

Problematika mbi organizimin dhe funksionimin e vetë Gjykatës Kushtetuese duhet të adresojë kriteret e përzgjedhjes, rotacionit, bashkëpunimit mes aktorëve të cilët duhet të mbështesin parimet e pavarësisë dhe meritokracisë, për sa kohë që përbërja e Gjykatës Kushtetuese garanton cilësinë e vendimmarrjes së kësaj gjykate. Procesi i emërimit të gjyqtarëve në Gjykatën Kushtetuese mbetet çështje shqetësuese për shkak të zgjatjes së procesit dhe mbi të gjitha, për shkak të rrezikut të politizimit të tij. Paanshmëria dhe pavarësia e këtij institucioni nuk është ende e garantuar plotësisht.²⁶ Parlamenti ende nuk po siguron proces të rregullt dëgjimi dhe votimi për emërimet në Gjykatës Kushtetuese²⁷. Ngarkesa e punës së Gjykatës Kushtetuese po rritet, veçanërisht për shkeljen e pretenduar të së drejtës për gjykim të drejtë. Përveç kësaj, gjykatës i mungojnë ambientet dhe pajisjet e nevojshme për funksionim efikas²⁸. Problematike për Gjykatën Kushtetuese ka qenë dhe mungesa e hapësirave infrastrukturore si ambiente komode pune apo mangësi financiare për t'iu përshtatur teknologjisë bashkëkohore të kërkimit shkencor, me qëllim funksionimin efektiv dhe cilësor të saj si dhe rritjes së transparencës ndaj publikut²⁹.

Burimet e kufizuara ndikojnë edhe në ngarkesën e madhe të gjykatave, përfshi Gjykatën Kushtetuese që ka një numër të konsiderueshëm çështjesh të akumuluar.³⁰

Paanshmëria dhe pavarësia e Gjykatës Kushtetuese duhen të garantohet, duke përfshirë zbatimin e një procesi të duhur për emërimin dhe seancat dëgjimore të gjyqtarëve në parlament, larg ndikimeve politike³¹.

²⁵ Cituar nga artikulli “Funksioni i një kushtetute dhe sfidat e saj përballë një realiteti të ri Evropian“, Av.Prof.Asoc.Dr. Sokol Sadushi, Revista Avokatia 9, Janar 2014

²⁶ Komisioni Evropian, Progres Raporti 2011 pr Shqipërinë Bruksel, 12.10.2011, f. 13

²⁷ Komisioni Evropian, Progres Raporti 2011 për Shqipërinë, idem. f. 9

²⁸ Komisioni Evropian, Progres Raporti 2011 për Shqipërinë, id. f.15

²⁹ Bashkim Dedja, op. cit., f. 8

³⁰ Komisioni Evropian, Progres Raporti 2012 për Shqipërinë Bruksel, 10.10.2012, f.14

³¹ Komisioni Evropian, Progres Raporti 2011 për Shqipërinë, id. f.61

Kohëzgjatja dhe ekzekutimi i vendimeve janë dy elemente të rëndësishme për të cilët GJEDNJ ka vlerësuar se mekanizmat e përdorur nga kjo gjykatë deri më tani nuk janë efektive.

Nga ana tjetër Misioni Euralius III³² ka identifikuar këto fusha ku çmohet e nevojshme ndërhyja në ligjin organik për organizimin dhe funksionimin e gjykatës Kushtetuese.

Kështu përsa i përket çështjes së **emërimit të gjyqtarëve** vlerësohet se:

“Sipas nenit 125 të Kushtetutës, gjyqtarët e Gjykatës Kushtetuese emërohen nga Presidenti i Republikës me pëlqimin e Kuvendit. Jurisprudenca e gjykatës për këtë çështje njeh të drejtën e Presidentit për të propozuar kandidaturat dhe mundësinë e Kuvendit që të japë ose të refuzojë dhënien e pëlqimit për këto propozime. Në këtë mënyrë realizohet ajo që Gjykata Kushtetuese në vendimet e saj nr 2/2005 dhe 24/2011 konsideron parim të bashkëpunimit institucional”. Por nga ana tjetër Euralius evidenton se disa probleme të hasura në praktikë që lidhen me zbatimin e këtij parimi.

➤ **Kualifikimi i gjyqtarëve**

Dispozita kushtetuese përcakton që gjyqtarët duhet të zgjidhen nga radhët e “*juristëve me kualifikim të lartë dhe me përvojë pune jo më pak se 15 vjet në profesion.*” Sipas ekspertëve të Euralius kjo shprehje passjell nevojën për t`u konkretizuar shprehimisht në ligj. Zbatimi i saktë i dispozitave kushtetuese mund të kërkojë bashkëpunimin e Presidentit dhe Kuvendit, por është detyra e ligjit që të përcaktojë kushtet e përgjithshme duke shtjelluar më tej referencën e përgjithshme për “kandidatë me kualifikim të lartë”.

Kështu ligji mund të përcaktojë profesionet e përshtatshme, disa tregues të cilësisë të kandidatëve dhe madje udhëzime për llogaritjen e vjetërsisë. Ndoshta mund të parandalojë dhe kushtet të pazgjydhshmërisë për shkak të sanksioneve të mëparshme penale ose disiplinore ose edhe për shkak të përfshirjes politike.

³²Misioni Euralius III, “Raport paraprak për nevojën për ndryshime në ligjin për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese”, Tiran, 20.12.2011

➤ **Procedura e përzgjedhjes**

Praktika shqiptare tregon që procedura për përzgjedhjen e gjyqtarëve mund të kërkojë konkretizim të mëtejshëm. Ligji mund të rregullojë këtë procedurë në dy fazat e tij: shtjellimin e propozimit të Presidentit dhe paraqitjen në Kuvend.

Në lidhje me përgatitjen e propozimit të Presidentit duhet të përcaktohet nevoja për një fazë të mëparshme konsultimi ose edhe mundësia e rregullimit të paraqitjes së kandidaturave tek Presidenti, gjithmonë duke respektuar të drejtën e tij për të marrë vendimin përfundimtar për emrat e kandidatëve. Përvoja e vendeve evropiane tregon që në këtë drejtim nuk ekziston vetëm një sistem. Në disa vende, organi propozues mund të zgjedhë kandidaturat vetëm nga lista që ofrohet nga institucione të ndryshme (universitete, shoqata juristësh, këshilla të drejtësisë apo edhe parlamente rajonale), por në disa vende të tjera kjo praktikë është shpallur antikushtetuese sepse pakëson së tepërmi kompetencën e vendimmarrjes së organit të caktuar për këtë qëllim (në rastin tonë, Presidenti). Një proces konsultativ duket se është më pak i kundërshtueshëm dhe mund të kontribuojë në rritjen e transparencës së gjithë procesit.

Në lidhje me paraqitjen e propozimit tek Parlamenti, sistemi aktual mund të çojë në paralizim të emërimeve. Zgjidhje të ndryshme mund të parashikohen: rritja e numrit të kandidatëve të paraqitura për çdo vend të lirë; paraqitja e propozimit të Presidentit për tre vende të lira në mënyrë që të pranohet ose të refuzohet si paketë. Praktikrat më të mira evropiane përfshijnë përvojën nga të dyja këto aspekte. Sidoqoftë, reforma për procedurën e paraqitjes së propozimit është tepër e këshillueshme. Gjithashtu përgatitja e propozimit të Presidentit duhet të jetë më transparente dhe refuzimi nga Parlamenti duhet të arsyetohet gjithmonë.

Në lidhje me publikimin i vendimeve- Ligji duhet t'i japë fund praktikës së publikimit të dispozitivit të vendimit, pa arsyetimin e tij, i cili publikohet më vonë. Vendimet duhet të publikohen gjithmonë VETËM të shoqëruara me arsyetimin, që është pjesë e vetë vendimit. Përndryshe, perceptimi publik mund të kuptojë që vendimet merren së pari për arsye politike ose interesa të tjera dhe argumentet logjike shtohen më vonë sipas rastit (neni 72.6). Vendimet duhet të votohen me arsyetimin e tyre dhe të publikohen vetëm të plota.

Përsa i përket pamundësisës së votës së barabartë - Në të njëjtën kohë ligji duhet të eliminojë mundësinë e balotazhit. Nuk është e pranueshme sipas standardeve evropiane dhe juridiksionit të GJEDNJ që një organ juridiksional të refuzojë një çështje të pranuar pa e konsideruar në themel. Rasti i ndarjes së barabartë të votave kërkon zgjidhje. Praktika evropiane jep shembuj të ndryshëm “vota cilësore” e kryetarit që është përcaktuese në këto raste është një nga zgjidhjet më të zakonshme, por jo e vetmja.

➤ **Ankimime individuale**

Kjo është procedura më e zakonshme bazuar në shkeljen e të drejtave kushtetuese për proces të rregullt. Megjithatë, ligji ekzistues nuk përmban një kre specifik që të rregullojë veçoritë e kësaj procedure. Ndryshimi i ligjit mund të mbushë këtë boshllëk. Më konkretisht, nevojitet më shumë qartësi në specifikimin e kërkesës kushtetuese të shterimit të të gjitha mjeteve ligjore për mbrojtjen e të drejtave përpara paraqitjes së ankesës në gjykatë. Disa çështje të tjera që duhet të kihet në konsideratë janë:

Ajo që njihet si dukuri unike dhe e papërshtatshme në këtë Kushtetutë është kompetenca e Gjykatës Kushtetuese për të shqyrtuar ankesat e individëve, vetëm për një nga të drejtat që parashikon i gjithë korpusi kushtetues i të drejtave dhe lirive themelore. Juridiksioni i kufizuar i Gjykatës Kushtetuese vetëm për pretendimet e individëve, që adresohen te e drejta për një proces të rregullt ligjor, krijon një shpërpjestim të theksuar midis kuptimit që kanë të drejtat themelore në Shqipëri me atë standard që ka krijuar Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut³³.

➤ **Afati i paraqitjes së një ankimimi**

Dispozitat aktuale të ligjit në këtë çështje janë larg standardeve të përgjithshme evropiane. Ligji shqiptar lejon paraqitjen e një çështjeje para Gjykatës Kushtetuese deri në dy vjet pas datës së njoftimit të vendimit të kundërshtuar ose gjashtë muaj nga vendimi i fundit për ankimimin. Kjo kohë konsiderohet e tepërt dhe mund të çojë në disfunktionim të sistemit: prek sigurinë ligjore të

³³ Cituar nga artikulli “Funksioni i një kushtetute dhe sfidat e saj përballë një realiteti të ri Evropian”, Av.Prof.Asoc.Dr. Sokol Sadushi, Revista Avokatia 9, Janar 2014

vendimeve gjyqësore dhe mund të ndikojë në rritjen e numrit të çështjeve. Në Gjermani ose Spanjë, afati është një muaj pas vendimit të fundit për ankimimin. Një zgjidhje e ngjashme do të ishte thjeshtimi i bashkë-ekzistencës së dy afateve.

➤ **Procedura e pranimit**

Përvoja evropiane tregon që juridiksioni kushtetues duhet të jetë i jashtëzakonshëm dhe, edhe në raste kur parashikohet një ankimim individual në ligj, nuk mund të kuptohet asnjëherë si një instancë e re gjyqësore. Kjo është veçanërisht e rëndësishme në rastin e një kërkesë drejtuar Gjykatës Kushtetuese bazuar në një shkelje të pretenduar të së drejtës për proces të rregullt. Rreziku i një interpretimi të gjerë të kësaj të drejte mund të çojë në situatën kur Gjykata Kushtetuese duhet të vendosë për çështje që janë tërësisht kompetencë e gjykatave të zakonshme; një pasojë dytësore mund të jetë rritja e papranueshme e numrit të çështjeve. Prandaj në shumicën e sistemeve evropiane faza e pranimit të ankimimeve individuale është thelbësore në funksionimin normal të një Gjykate Kushtetuese.

Në rastin e Shqipërisë, një procedurë e tillë paraprake është e përfshirë në ligj. Megjithatë, do të ishte me vend përfshirja tek kriteret e papranueshmërisë e disa kriterëve që nuk janë vetëm formale me qëllim që të rritet funksionaliteti i këtij filtri. Më thelbësori do të ishte papranueshmëria e ankesave që janë të pabazuara. Mungesa e arsyeve nënkupton që kërkesa do të refuzohet dhe kështu që nuk do të dërgohet çështja për gjykim.

Sipas praktikës evropiane është e mundur të përcaktohet refuzimi, pa konsideruar themelin e çështjeve. Kjo zgjidhje do të rriste diskrecionin e gjykatës.

➤ **Procedurat e kontrollit të kushtetutshmërisë së ligjeve**

Ligji duhet të grupojë të gjitha procedurat që lidhen me kontrollin e kushtetutshmërisë së ligjeve dhe rregulloreve me fuqi ligjore. Kjo do të përfshinte tre pikat e para të nenit 131 të Kushtetutës

dhe duhet të rregullojë mënyrën abstrakte (me kërkesë të disa autoriteteve) dhe incidentale (me kërkesë të gjykatave që duhet ta zbatojnë) të kontrollit.

Duhet rishikuar gjithashtu legjitimiteti për fillimin e procedurave. Praktikrat më të mira evropiane nuk rekomandojnë kërkesa individuale për kontroll të ligjit përveç rasteve kur ligji ndikon direkt në interesat dhe të drejtat e tyre pa ndërmjetësim të një akti zbatues. Ky rregull vlen për vetë partitë politike, individët dhe të tjerë që mund të kundërshtojnë aktet e zbatimit dhe të paraqesin një ankimim individual kundër tyre. Megjithatë për avokatin e popullit rregulli është i ndryshëm pasi ashtu si në shumicën e shteteve evropiane avokati i popullit ka kompetencë të përgjithshme paraqitjen e një ankese kundër një ligji.

➤ **Kërkesa abstrakte për interpretim**

Gjykata Kushtetuese është interpretuesi më i lartë i Kushtetutës. Kjo mundësi ushtrohet në kryerjen e të gjitha kompetencave të saj. Për të vendosur për kushtetutshmërinë e ligjeve, rregullave dhe akteve, gjykata duhet të interpretojë Kushtetutën. Megjithatë, ekzistenca e një procedure specifike të trajtuar vetëm për të kërkuar nga gjykata interpretimin korrekt të një pike në Kushtetutë mund të paraqesë keqfunksionime dhe probleme në sistem. Interpretimi kushtetues mund të bëhet vetëm në mënyrë tematike dhe për një çështje konkrete. Sipas praktikës evropiane, procedura për kërkesën abstrakte për interpretim të çdo pike të Kushtetutës duhet të hiqet.

2.3 Perceptimi i publikut

Nevojitet rivlerësim i mënyrës si duhet të zgjidhen anëtarët e Gjykatës Kushtetuese. Kompetencat e Gjykatës Kushtetuese nuk janë të përcaktuara qartë. Procedurat për paraqitjen dhe shqyrtimin e kërkesave në Gjykatën Kushtetuese nuk janë efektive.

Nevojitet një vlerësim i pozicionit kushtetues të Gjykatës Kushtetuese edhe në raport me shumicën e nevojshme parlamentare për miratimin e anëtarëve të këtyre organeve kushtetuese, të

rritjes së përgjegjshmërisë të anëtarëve të Gjykatës³⁴. Të pyetur mbi formulën aktuale të zgjedhjes së gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese, rreth 67,95% e të anketuarve mendojnë se duhet ndryshuar formula aktuale e zgjedhjes së gjyqtarëve kushtetues. Shumica e të anketuarëve mendojnë se kjo formulë duhet ndryshuar duke preferuar parashikimin e zgjedhjes me shumicë të cilësuar të këtyre subjekteve³⁵.

Mund të themi se është e nevojshme edhe:

1. Përcaktimi i qartë i juridiksionit të kësaj gjykate. Mes të tjerave mund të shihet dhe mundësia e ngushtimit të juridiksionit të saj.
2. Pozicionimi i saj më i drejtë në raport me sistemin e zakonshëm gjyqësor.
3. Konflikti i interpretimit kushtetues të ligjit me interpretimin më të lartë të tij nga Kolegjet e Bashkuara.
4. Mosha e anëtarëve të Gjykatës Kushtetuese (për t'u emëruar në detyrë).

³⁴Concept Note “Mbi Reformën në Drejtësi”, f. 3

³⁵ Fondacioni Shoqëria e Hapur-Sorros, Anketim, “Reforma Kushtetuese nga perspektiva akademike dhe civile” Tiranë, f. 7

3. PUSHTETI GJYQËSOR

3.1 Parashtrimi i situatës ligjore

Në Republikën e Shqipërisë, pushteti gjyqësor ushtrohet nga Gjykata e Lartë si dhe nga Gjykatat e Apelit dhe gjykatat e shkallës së parë të cilat krijohen me ligj. Kuvendi mund të krijojë me ligj gjykata për fusha të vecanta, por në asnjë rast gjykata të jashtëzakonshme³⁶.

Organizimi i gjykatave mbështetet në Kushtetutë, në ligjin nr.9877, datë 18.2.2008 “Për organizimin e pushtetit gjyqësor në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar, si dhe me ligjin nr. 8588, datë 15.3.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës së Lartë të Republikës së Shqipërisë”, i ndryshuar, ligjin nr. 9110, datë 24.7.2003 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatave për Krime të Rënda” dhe ligjin nr. 49/2012 “Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”, i ndryshuar.

3.2 Problematika

Vazhdimisht është raportuar një nivel i lartë i korrupsionit në gjyqësor, që seriozisht pengon funksionimin normal të sistemit të drejtësisë dhe minon besimin e publikut në sistemin e drejtësisë dhe në shtetin e së drejtës në Shqipëri³⁷.

Për vite me rradhë, në progres raportet e hartuara për Shqipërinë, Komisioni Evropian vlerëson se janë shqetësuese për Shqipërinë çështje të tilla si, organizimi i gjykatave, transparenca, akumulimi i çështjeve dhe norma e ekzekutimit të vendimeve gjyqësore, ashtu siç është edhe buxheti i akorduar. Në progres raportin e fundit (Tetor 2014) për vendin tonë, Komisioni Evropian në progres tërheq vëmendjen për sa vijon:

i. Korrupsioni në gjyqësor mbetet një shqetësim serioz.

³⁶Neni 135 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë

³⁷Nils Muiznieks, Komisioneri i Këshillit të Europës për të Drejtat e Njeriut, Raporti mbi vizitën në Shqipëri 23-27 Shtator 2013, Strasburg, 16 Janar 2014, f. 2.

ii. Funksionimi i sistemit gjyqësor vazhdon të ndikohet nga politizimi, përgjegjshmëria e kufizuar, bashkëpunimi i varfër ndërinstitucional, burimet e pamjaftueshme dhe mbingarkesa (çështjet e mbartura).

iii. Statusi i Gjykatës së Lartë dhe procesi i emërimit të anëtarëve të kësaj gjykate mbetet shqetësuese sa i takon politizimit të mundshëm, për sa kohë dispozitat përkatëse kushtetuese nuk janë ndryshuar. Pavarësia dhe paanshmëria e Gjykatës së Lartë nuk është garantuar ende.

iv. Sa i takon vlerësimin të gjyqtarëve, ka përfunduar në Janar procesi vlerësues për periudhën 2005 – 2006 dhe ka filluar procesi i vlerësimin për periudhën 2007 – 2009.

Kriteret vlerësuese duhet të marrin më mirë në konsideratë ngarkesën e gjyqtarëve të të gjitha niveleve.

v. Masa të tjera nevojiten për të siguruar se emërimi, promovimi dhe transferimi i gjyqtarëve bazohen qartësisht mbi meritën dhe kriteret objektive.

vi. Memorandumi i bashkëpunimit midis Ministrisë së Drejtësisë dhe Këshillit të Lartë të Drejtësisë vazhdon të zbatohet pa probleme. Megjithatë th, ekziston risku për mbivendosjen e inspektimeve. Ministri i Drejtësisë është i vetmi organ përgjegjës për fillimin e procesit disiplinor, çka bie ndesh me standartet e BE-së.

vii. Sistemi disiplinor për magjistratët duhet të përmirësohet ndjeshëm, duke përfshirë një sistem më transparent dhe efikas inspektimi. Roli i Ministrisë së Drejtësisë në këtë proces duhet të rishikohet dhe të krijohet një sistem sanksionesh.

viii. Duhet të merren masa për të racionalizuar procedurat e Gjykatës së Lartë dhe për të ulur numrin e çështjeve të mbartura duke përfshirë këtu edhe ndryshimin e përbërjes së kolegjeve që rishikojnë çështjet penale; Gjykata e Lartë duhet të shndërrohet në Gjykatë Kasacioni.

ix. Çështjet e mbartura janë rritur me 7% (32972 çështje para gjykatave të rrethit dhe apelit në Janar 2013, krahasuar me 30 972 çështje në Janar 2012) dhe mbeten një çështje shqetësuese.

x. Gjykatat administrative, me përjashtim të Tiranës, operojnë me 50% të numrit të stafit të parashikuar dhe gjyqtarët transferohen nga gjykatat e tjera në këto gjykata për të plotësuar vakancat në trupat gjyqësore. 9 vende vakante për gjyqtarë në këto gjykata nuk janë plotësuar ende. Për këtë arsye sugjerohet një proces rekrutimi stimulues dhe i orientuar për të sfiduar mungesën e pjesëmarrjes deri më sot në testin e pranimit.

xi. Është thelbësore që të zbatohen masat e miratuara dhe të adresohet hendeku ligjor që është krijuar si rezultat i shfuqizimit nga Gjykata Kushtetuese të Ligjit për Administratën Gjyqësore. Sipas legjislaionit në fuqi, kancelarët e gjykatave kanë përgjegjësi të kufizuara menaxheriale, ndërkohë që kryetarët e gjykatave kryejnë një numër të rëndësishëm të detyrave administrative; kjo minon efincencën e sistemit gjyqësor.

xii. Vendimet e gjykatave nuk publikohen në mënyrë sistematike dhe në rastet kur publikohen nuk janë gjithmonë të arsyetuara dhe nuk respektohen afatet. Aksesit plotë i publikut në vendimet e gjykatave duhet të sigurohet pa vonesa.

xiii. Duhet të sigurohen procedura gjyqësore të shpejta dhe transparente.

Komisioneri për të Drejtat e Njeriut në Këshillin e Evropës³⁸ vlerëson se “Procesi i reformimit të sistemit gjyqësor nuk ka përfunduar ende dhe duhet të çohet deri në fund me vendosmëri, duke mëshuar tek zbatimi i efektshëm i parimeve të gjykimit të drejtë në praktikën e përditshme si të organeve të zbatimit të ligjit, ashtu edhe në atë gjyqësorit (duke përfshirë edhe organet e prokurorisë)”. Komisioneri vëren se klima politike e polarizuar në Shqipëri në të cilën ka operuar gjyqësori gjatë viteve të fundit ka ndikuar negativisht në funksionimin e sistemit të drejtësisë dhe, për pasojë, edhe në vetë shtetin ligjor. Sistemi i drejtësisë vuan ende nga një numër problemesh strukturore që duhet të trajtohen në mënyrë të efektshme, si dhe mangësi në zbatimin e legjislaionit ekzistues.

Në raportet e Departamentit Amerikan të Shtetit mbi respektimin e të drejtave të njeriut në vendin tonë, evidentohet me nota negative se “Edhe pse pavarësia është një nga parimet e pushtetit gjyqësor, faktorë si: korrupsioni, presioni politik, dhe burimet e kufizuara (qofshin ato njerëzore apo financiare) ndonjëherë kanë penguar funksionimin e pavarur dhe efikas të gjyqësorit. Disa seanca gjyqësore shpesh herë zhvilloheshin jo në prani të publikut, zakonisht në zyrat e gjyqtarëve, gjë e cila ka ndikuar në mungesën e profesionalizmit dhe mundësitë për korrupsion. Shumë gjyqtarë kanë dhënë vendime të pabazuara në ligj apo në fakt, duke bërë që disa të besojnë se i vetmi shpjegim i mundshëm ka qenë korrupsioni i këtyre gjyqtarëve ose ushtrimi i presionit politik”.

³⁸ Raport nga Nils Muižnieks Komisioneri për të Drejtat e Njeriut i Këshillit të Evropës në vijim të vizitës në Shqipëri nga 23 deri 27 shtator 2013, Strasburg, 16 janar 2014.

Prezenca e OSBE – së në Shqipëri, në një nga raportet e saj³⁹ ka listuar disa arsye për problemin e tejzgjatjes së procesit gjyqësor. Raporti tregon se ka difekte serioze procedurale në thirrjen e palëve; përgatitje e papërshtatshme e seancave paraprake, pamjaftueshmëri e seancave, sidomos sa i përket mbledhjes së provave; dhe asnjë mekanizëm efektiv për sanksionimin e palëve për mungesë të paarsyeshme⁴⁰.

Një shembull i problemeve të sistemit gjyqësor në Shqipëri mund të ishin:

Sipas të dhënave statistikore numri i gjyqtarëve është i pamjaftueshëm në krahasim me mesataren europiane.

- Zhbilancimin në ngarkesë;
- Numri i ulët i gjyqtarëve në gjykatë;
- Statusi i administratës gjyqësore;
- Vlerësimi i performancës;

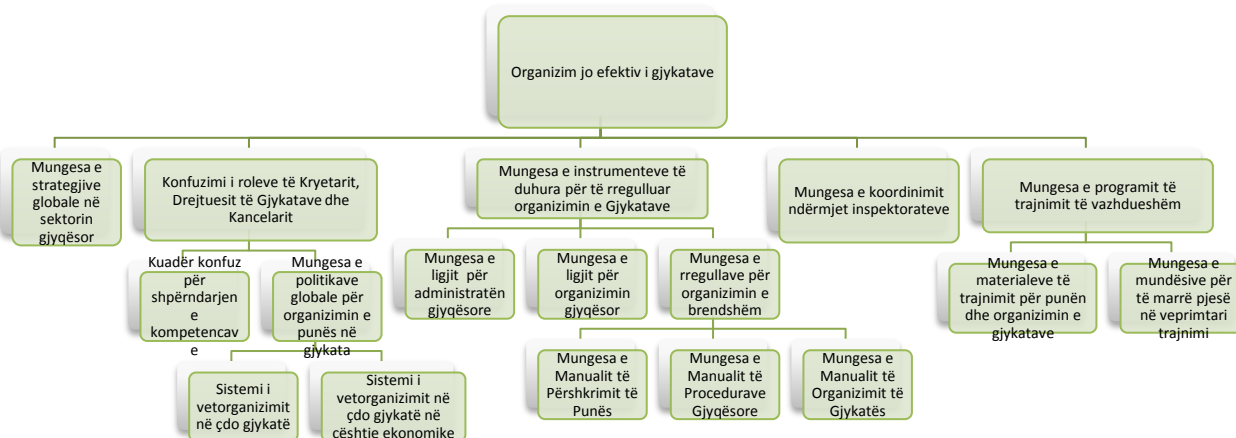
Rishikimi i procedurave gjyqësore në funksion të minimizimit të kohës së gjykimit, rritjes së eficientësisë.

Më poshtë paraqitet në mënyrë grafike problematika të sistemit gjyqësor të evidentuara nga Raporti i Euralius III⁴¹.

³⁹ OSCE- Presence in Albania, "[Towards Justice](#) - analysis of the civil proceedings in the district courts", 2012.

⁴⁰ Nils Muiznieks, Komisioneri i Këshillit të Europës për të Drejtat e Njeriut, Raporti mbi vizitën në Shqipëri 23-27 Shtator 2013, Strasburg, 16 Janar 2014, f. 13.

⁴¹ Euralius III - Sugjerime për reformën e administratës gjyqësore në Shqipëri, Qershor 2012, Tiranë fq. 7



Parimet e Bangalores mbi Sjelljen Gjyqësore të vitit 2002⁴² përcaktuan një sërë “vlerash”, ku përfshihej edhe integriteti, të cilit duhet t’i përmbahen të gjithë gjyqtarët. Këto parime theksojnë se gjyqtari duhet të sigurojë që sjellja e gjyqtarit të jetë e paqortueshme nga këndvështrimi i një vëzhguesi të arsyeshëm dhe mënyra e sjelljes duhet të ripohojë besimin e njerëzve tek integriteti i gjyqësorit. Drejtësia, thuhet në këto parime, duhet “jo vetëm të jepet, por edhe të shihet se jepet”.

Problematika konstatohet se ka të bëjë me rritjen e efikasitetit dhe forciminipërgjegjshmërisë së sistemit, duke inkurajuar përmes masave konkrete⁴³ : Promovimin e vlerave të pjesës më me integritet profesional dhe moral brenda komunitetit të gjyqtarëve, prokurorëve dhe aktorëve të tjerë të sistemit përmes forcimit të kodit etik;organizimin e një sistemi të qartë dhe efektiv të vlerësimit profesional të gjyqtarëve dhe të prokurorëve; Rritjen e ndjeshme të pagave dhe shpërblimit financiar në raport me gradën dhe vlerësimin e punës; Rishikimin dhe përmirësimin

⁴² http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf

⁴³ Conceptnote, op cit., f 3

e legjislacionit procedural civil dhe penal për rritjen e efektivitetit të procedimit në gjykata, në funksion të realizimit të gjykimeve brenda një kohe të arsyeshme, etj.

Problematike është edhe çështja e vlerësimit të gjyqtarëve. Organizimi i një sistemi më të qartë dhe të matshëm periodikisht të vlerësimit profesional të gjyqtarëve çmohet se do të ndikojë në rritjen e performancës së tyre; sanksionimi i kritereve objektive për rekrutimin, avancimin në karrierë dhe transferimin e gjyqtarëve duke vënë theksin tek profesionalizmi, integriteti, ndershmëria dhe përvoja në detyrë, forcimi i sistemit të inspektimit dhe ndëshkimit disiplinor si dhe transparenca në funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë e të veprimtarisë së tij.

Gjithashtu, rekomandime orientuese që mund të mbahen në konsideratë për Reformën në Sitemin e Drejtësisë mund të jenë edhe:

1. Vlerësimi i mundësisë së riorganizimit gjyqësor.
2. Rishikimi i juridiksionit të gjykatave dhe ndarjes së tyre.
3. Drejtësia për të miturit.
4. Minimumi i gjykatave dhe shpërndarja e çështjeve.
5. Numri i përgjithshëm i gjyqtarëve.

3.3 Gjykata e Lartë

3.3.1 Parashtrim i Situatës

Gjykata e Lartë është autoriteti më i lartë gjyqësor. Gjykata e Lartë ka juridiksion fillestar dhe rishikues. Ajo ka juridiksion fillestar kur gjykon akuzat penale kundër Presidentit të Republikës, Kryetarit dhe anëtarëve të Këshillit të Ministrave, deputetëve, gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë dhe gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese⁴⁴.

Organizimi dhe funksionimi Gjykatës së Lartë normohet nga ligji nr. 8588, datë 15.3.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës së Lartë të Republikës së Shqipërisë”, i ndryshuar. Gjykata e Lartë përbëhet nga 19 gjyqtarë dhe organizohet në tre Kolegje, përkatësisht në kolegjin civil, administrativ dhe atë penal.

Me ndryshimet ligjore të vitit 2013⁴⁵, u adresuan çështje të rëndësishme që lidheshin me: krijimin e Kolegjit të ri Administrativ; përmirësimin e kriterëve të zgjedhjes së anëtarëve të Gjykatës së Lartë, saktësimin e procedurës së emërimit të anëtarëve të Gjykatës së Lartë; përmirësimin të procesit të bashkëpunimit ndërmjet Presidentit të Republikës dhe kryetarëve të grupeve parlamentare; qartësimin të statusit të anëtarëve të Gjykatës së Lartë, si dhe me organizimin e brendshëm të kolegjeve.

Gjithashtu tjetër zhvillim pozitiv që pati ndikim në punën e Gjykatës së Lartë shënojnë ndryshimet në ligjin procedural civil lidhur me gjykimet, të cilat synuan përsheptimin e proceseve gjyqësore, lehtësimin e ngarkesës së gjykatave, ridimensionimin kompetencave lëndore të trupës gjyqësore në gjykimin e çështjeve të caktuar me synim shfrytëzimin sa më efikas dhe racional të saj.

⁴⁴Neni 141 I Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë “1.Gjykata e Lartë ka juridiksion fillestar dhe rishikues.Ajo ka juridiksion fillestar kur gjykon akuzat penale kundër Presidentit të Republikës, Kryetarit dhe anëtarëve të Këshillit të Ministrave, deputetëve, gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë dhe gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese.2. Për njësimin ose ndryshimin e praktikës gjyqësore, Gjykata e Lartë ka të drejtë të tërheqë për shqyrtim në kolegjet e bashkuara çështje të caktuara gjyqësore”.

⁴⁵Ligji nr.151/2013 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 8588, datë 15.3.2000 "për organizimin dhe funksionimin e gjykatës së lartë të Republikës së shqipërisë”

Me qëllim adresimin e problemit të mbingarkesës, u parashikua zvogëlimi i trupës gjyqësore nga 5 në 3 gjyqtarë për gjykimin e disa çështjeve (ku përmendim gjykimet në dhomën e këshillimit për pranueshmërinë e rekursit; gjykimet lidhur me rregullimin e kompetencave; gjykimet të cilat gjykohen në shkallë të parë me një gjyqtar), ç'ka sjell një përsheptim të proceseve gjyqësore duke bërë që të shkurtohen afatet e gjykimit dhe të ulët ngarkesa e çështjeve. Një qasje e njëjtë është ndjekur edhe në gjykimin e çështjeve administrative në Gjykatën e Lartë nga Kolegji Administrativ.

Sipas ligjit në Gjykatën e Lartë ushtrojnë veprimtarinë 19 gjyqtarë, ndërkohë që për shkak të mbarimit të mandateve numri aktual është 17 gjyqtarë, ndërkohë që 1 (një) anëtar i ka mbaruar mandati dhe vazhdon të ushtrojë detyrën deri në zgjedhjen e anëtarit të ri (sipas ndryshimeve të ligjit në vitin 2013).

3.3.2 Problematika

Në veprimtarinë e Gjykatës së Lartë janë konstatuar problematika të evidentuara edhe në raportin e fundit të CEPEJ për vitin 2014: ku konstatohet numri në rritje i çështjeve të pazgjidhura në raport me numrin e çështjeve të regjistruara për gjykim duke sjellë zgjatjen e procedurave. Numri i rasteve të pazgjidhura në Gjykatë ka një tendencë në rritje për të gjitha llojet e gjykimeve gjatë viteve të fundit. Gjykata nuk është në gjendje të zgjidhë një numër të barabartë të çështjeve me numrin e çështjeve të ardhura. Për këtë arsye, konstatohet një problem strukturor në këtë Gjykatë. Koha e disponimit (DT), dhe ndoshta edhe zgjatja e procedurave janë mbi kufijtë e një kohë të arsyeshme të caktuar nga Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut (GjEDNJ). Për rastet normale, GjEDNJ konsideron se në përgjithësi, kohëzgjatja nuk mund të jetë mbi 2 vjet; ka dhe raste prioritare (për shembull: rastet e kujdestarisë) të cilat duhet të zgjidhet brenda një kohe të shkurtër.

Ka çështje të prapambetura më shumë se 2 vjet:

- ✓ deri në 2 vjet - 9965 çështje ;
- ✓ 2-3 vjet - 1289 çështje ;

- ✓ 4-10 vjet - 265 çështje ;
- ✓ Mbi 10 vjet – nuk ka çështje.

Rreth 1500 çështje në Gjykatën e Lartë janë regjistruar më parë se 2 vjet. Ngarkesa është në rritje gjatë viteve të fundit. Kjo situatë sjell zgjatjen e procedurave, dhe rastet kanë në përgjithësi lidhje me jurisprudencën e Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut. Numri i lartë i çështjeve të akumuluar pasqyron edhe fushën shumë të gjerë të kompetencës të kësaj gjykate.

Misioni EURALIUS IV në raportin e paraqitur në nëntor 2014 evidenton edhe këto çështje serioze për zgjidhje: Gjykata e Lartë është e mbingarkuar me raste dhe mungon cilësia në nivelin më të lartë si dhe udhëzimet dhe praktikat unifikuese për gjykatat e tjera. Në shumicën e vendeve europiane, Gjykatat e Larta janë themeluar si gjykata kasacioni, të cilat kanë juridiksion të kufizuar, për shembull vetëm në çështjet e ligjit të një rëndësie themelore ose që nuk marrin ndonjë dëshmi apo shohin vetëm pikat e ligjit nëse ato nuk kanë ndonjë juridiksion të shkallës së parë. Kjo lejon organin më të lartë gjyqësor të përqëndrohet në zgjidhjen e çështjeve të ligjit dhe në unifikimin e zbatimit të tij. Qëllimi i kasacionit është të ruajë uniformitetin ligjor, që të drejtojë zhvillimin e tij dhe të sigurojë mbrojtje ligjore. Kasacioni është një kontroll mbi cilësinë e vendimeve të kontestuara të dhëna nga gjykatat e apelit për sa i përket si zbatimit të ligjit ashtu dhe arsytimit juridik pas saj. Edhe Komisioni i Venecias ka mbështetur këtë propozim në transformimin e Gjykatës së Lartë në një Gjykatë të mirëfilltë Kasacioni⁴⁶.

Sistemi aktual i emërimit të gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë mbart rrezikun serioz për ndikime politike. Mbase nevojiten amendimet e nevojshme kushtetuese për të bërë që rolin kryesor në emërimin e gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë t'i kalojë Këshillit të Lartë të Drejtësisë⁴⁷.

Përfshirja Politike në procedurën e emërimit të gjyqtarëve rrezikon neutralitetin dhe efikasitetin e punës së gjyqësorit⁴⁸.

⁴⁶ Opinion Nr. 754, “Mbi shtesat e Kodit t Procedurs Penale dhe Kodit t Procedurs Civile t Shqipris”, Strazburg, dat 16.6.2014”, f. 4-5 [http://venice.coe.int/ebforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)016-e](http://venice.coe.int/ebforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)016-e) (konsultuar, date 18.6.2014)

⁴⁷Nils Muiznieks, Komisioneri i Këshillit të Europës për të Drejtat e Njeriut, Raporti mbi vizitën në Shqipëri 23-27 Shtator 2013, Strasburg, 16 Janar 2014, f. 2.

⁴⁸Id. f.8

Komisioneri për të Drejtat e Njeriut në Këshillin e Evropës ka vërejtur me shqetësim politizimin e raportuar të emërimit të gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë në kontekstin e klimës së polarizuar politike në Shqipëri.

Sipas nenit 136 të Kushtetutës së Shqipërisë, gjyqtarët e Gjykatës së Lartë emërohen nga Presidenti i Republikës me pëlqimin e parlamentit. Komisioni i Venecias ka theksuar se në një sistem të drejtpërdrejtë të emërimit ku gjyqtarët emërohen nga kreu i shtetit, çfarë ka më shumë rëndësi është shkalla në të cilën kreu i shtetit ka diskrecion në marrjen e vendimeve mbi emërimin. Gjithashtu Komisioni ka deklaruar se roli kryesor në këtë proces i duhet dhënë një organi të pavarur, Këshilli Gjyqësor Kombëtar. Propozimet nga ky Këshill mund të refuzohen vetëm përjashtimisht, dhe në këtë mënyrë presidenti nuk do të lejohet të emërojë një kandidat që nuk përfshihet në listën e paraqitur prej tij".

Komisioni i Venecias ka konstatuar gjithashtu se mënyra e emërimit të gjyqtarëve të zakonshëm nuk është e përshtatshme për t'iu nënshtruar një votimi parlamentar, sepse rrezikon që konsideratat politike të prevalojnë mbi kriteret bazuar në meritat dhe aftësitë e gjyqtarëve.

Në raportet e Departamentit Amerikan të Shtetit mbi respektimin e të drejtave të njeriut në vendin tonë, evidentohet me nota negative se "Politizimi i procesit të emërimeve të anëtarëve të Gjykatës së Lartë dhe asaj Kushtetuese ka kërcënuar dhe minuar pavarësinë dhe integritetin e këtyre institucioneve"⁴⁹.

Misioni Euralius III, ka vlerësuar dhe formuluar këto rekomandime mbi gjendjen dhe nevojën e ndryshimeve në ligjin për Gjykatën e Lartë⁵⁰.

➤ **Numri i gjyqtarëve**

Gjykata e lartë ka një ngarkesë të konsiderueshme pune. Duhet të konsiderohet nëse zgjidhja për këtë ngarkesë kërkon rritjen e numrit të gjyqtarëve, siç propozohet në disa raporte të brendshme.

⁴⁹ 2012 dhe 2013

⁵⁰ Euralius III, Raport paraprak për nevojën për ndryshime në ligjin Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës së Lartë", Tiran, 6.12.2011.

Sipas përvojës europiane, zgjidhja kryesore për reduktimin e ngarkesës në punë të Gjykatës së Lartë bazohet në pakësimin e numrit të çështjeve që pranon kjo gjykatë. Disa masa në këtë drejtim janë identifikuar më poshtë (trup gjykues për pranimin e çështjeve), por zgjidhja e vetme reale do të ishte ndryshimi i kodeve të procedurës për të shndërruar Gjykatën e Lartë në një gjykatë të jashtëzakonshme me juridiksion të kufizuar për çështje të rëndësishme.

➤ **Kualifikimi për t'u zgjedhur gjyqtar i Gjykatës së Lartë**

Sipas Kushtetutës të Republikës së Shqipërisë, anëtarët e Gjykatës së Lartë emërohen nga Presidenti i Republikës me pëlqimin e Parlamentit⁵¹. Neni 136/5 i Kushtetutës i referohet ligjit për përcaktimin e procedurës dhe kushteve për përzgjedhjen e gjyqtarëve. Prandaj, ligji aktual përmban disa referenca për kualifikimin e kandidatëve që duhet të jenë gjyqtarë që kanë ushtruar këtë profesion për jo më pak se dhjetë vjet ose juristë të shquar që kanë ushtruar këtë profesion për jo më pak se 15 vjet. Ne besojmë që kërkesat Kushtetuese për t'u përzgjedhur gjyqtar i Gjykatës së Lartë mund të përcaktohen me hollësi në ligj.

Në përgjithësi çmohet se sistemit i mungon transparenca dhe nuk siguron, për momentin, cilësinë më të lartë për gjyqtarët e rinj as pavarësinë e tyre nga ndikimi politik.

➤ **Juristët të kualifikuar**

Mes kandidatëve që vijnë nga profesione të tjera ligjore do të ishte e saktë që të përcaktohen profesionet dhe mënyra e llogaritjes së vjetërsisë.

Në të dyja rastet, ligji mund të përmbajë rekomandime bazuar në një ekuilibër gjinor dhe në shmangien e konfliktit të interesave. Moshë minimale mund të konsiderohet gjithashtu si garanci shtesë për vjetërsinë. Një zgjidhje e mundshme do të ishte përcaktimi i moshës minimale 45 vjeç.

➤ **Drejtimi i gjykatës**

⁵¹Neni 136/1 i Kushtetutës: “Anëtarët e Gjykatës së Lartë emërohen nga Presidenti i Republikës me pëlqimin e Kuvendit”.

Kompetencat e kryetarit të gjykatës - Detyrat e kryetarit sipas ligjit janë shumë të shtrira. Në drejtimin e gjykatës, kryetari ndihmohet nga stafi me këshilltarë dhe në rast pamundësie ai/ajo mund të zëvendësohet nga kryetari i kolegjit civil. Përvoja europiane tregon që përqendrimi i detyrave tek një person mund të dëmtojë efikasitetin e gjykatës. Prandaj mund të konsiderohet mundësia e krijimit të pozicionit të zëvendës kryetarit të Gjykatës. Kjo do të çonte gjithashtu në krijimin e sekretariatit të gjykatës, të përbërë nga kryetari, zëvendës kryetari dhe kryetarët e kolegjeve, me qëllim që të merren vendime që lidhen me rregullat e brendshme dhe strukturën e gjykatës, për të cilën aktualisht nevojitet mendimi këshillues i gjithë trupës gjyqësore.

Çështjet për të cilat kryetari duhet të paraqesë vendimet e tij për mbledhjen plenare të gjyqtarëve duhet të reduktohen për të rritur efektivitetin. Shumica e vendimeve duhet të merren nga sekretariati i reduktuar i përbërë- për shembull- nga kryetari, zëvendëskryetari, kryetari i çdo kolegji dhe kancelari.

Zgjedhja e kryetarëve të kolegjit civil, penal dhe të kolegjit administrativ mund të jetë subjekt rishikimi. Në shumicën e vendeve Europiane, nuk është vendim që merret vetë nga gjyqtarët. Është e mundur që të prezantohen rregulla objektive (si vjetërsia) ose edhe emërimi nga kryetari i gjykatës.

➤ **Struktura e gjykatës**

Juridiksioni i çështjeve dhe trupi gjykues për pranimin e çështjeve -Numri dhe përbërja e trupit gjykues të gjyqtarëve që gjykojnë çështjet mund të rishikohet. Përbërja aktuale me pesë gjyqtarë duket e duhur dhe e ngjashme me atë në vende të tjera Evropiane për gjykimin e çështjeve të rëndësishme, megjithatë, ngarkesa në pritje për t'u gjykuar nga Gjykata mund të rekomandojë caktimin e një numri më të ulët; kjo nevojë është sidomos e qartë në lidhje me çështjet procedurale. Në të njëjtën kohë mund të rishikohen çështjet që kërkojnë kolegji të bashkuar të të gjithë gjyqtarëve për të dhënë vendimin; kjo përfshin kryesisht, por jo vetëm, unifikimin e praktikës së gjykatës. Ndërsa këto çështje duhet të jenë në juridiksionin e zakonshëm të Gjykatës

së Lartë, duhet të vendoset nëse duhet gjithmonë të krijohet një kolegji i tillë i madh për të marrë vendime. Mundësi të tjera mund të shihen për të përshpejtuar dhe rregulluar punën e gjykatës.

Ndryshimi i Kodit të Procedurës Civile dhe Kodit të Procedurës Penale duhet të çojë në reduktim drastik të çështjeve përpara Gjykatës së Lartë. Vendimet unifikuese duhet të jenë përparësi: procedura të tjera të veçanta mund të shtohen gjithashtu. Megjithatë, pakësimi i çështjeve të pranuar nga Gjykata e Lartë do të kërkojë një rritje të ndjeshme të vendimeve procedurale të papranueshmërisë.

➤ **Riemërimi i gjyqtarëve me mbarimin e mandatit të tyre**

Në këtë pikë Euralius rekomandon se duhet të bëhen ndryshime për të shmangur ndikimet politike në riemërimin e gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë me mbarimin e mandatit të tyre. Procedura e drejtpërdrejtë, e qartë dhe e detajuar për riemërimin e gjyqtarëve është praktikë e mirë për të rritur pavarësinë e gjyqtarëve gjatë mandatit të tyre. Po ashtu, janë raportuar raste të gjyqtarëve që nuk janë emëruar në një gjykatë tjetër. Kjo situatë mund të interpretohet si kërcënim ose hakmarrje për shkak të përmbajtjes së vendimeve të tyre. Kjo situatë duhet shmangur plotësisht.

➤ **Administrimi i shërbimeve**

Administrimi i shërbimeve në Gjykatën e Lartë duhet të jetë nën kontrollin efektiv gjyqësor dhe të rishikohet me qëllim që të përmirësohet efica e tyre.

Ligji duhet të përmbajë rregulla për trajtimin efikas të çështjeve; çështjet me përparësi duhet të identifikohen si dhe mënyra më e shpejtë e trajtimit të tyre; procedura e pranimit të çështjeve duhet të jetë e qartë dhe e shpejtë: raporti fillestar i ndihmësit ligjor është thelbësor për të përshpejtuar procedurën dhe ligji duhet të garantojë që vendimet e refuzimit të jenë të arsyetuara për të respektuar të drejtën për proces të rregullt; ligji mund të përmbajë mundësinë e vënies së gjobave për ankimime dukshëm të pa mbështetura ligjërish; masa shtesë duhet të bëjnë të mundur respektimin e rregullit për publikimin e vendimeve të gjykatës brenda 30 ditëve.

Kriteret për emërimin e kancelarit duhet të rriten. Këshillohet që të rekrutohet një nëpunës civil me kualifikim të lartë profesional, bazuar në transparencë dhe kompetencë gjithashtu duke konsideruar dhe përshtatur me praktikën me të mira ekzistuese europiane.

3.3.3 Perceptimi i publikut

Gjykata e Lartë duhet të jetë garantuese e unifikimit të praktikës gjyqësore për të evituar paqartësitë dhe abuzimet gjyqësore.

Gjithashtu, përgjegjshmëria e gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë paraqet një tjetër problematikë pasi ndryshe nga gjyqtarët e zakonshëm, gjyqtarët e Gjykatës së Lartë nuk i nënshtrohen vlerësimit ose procedurave disiplinore.

Anëtarët e Gjykatës së Lartë emërohen nga Presidenti i Republikës, me pëlqimin e shumicës së thjeshtë parlamentare. Anëtarët e Gjykatës nuk emërohen në mënyrë transparente, në bazë të meritave dhe profesionalizmit.

Nuk ekzistojnë mekanizma për inspektimet apo masat ndaj gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë. Gjykata nuk është e kontrolluar nga Këshilli i Lartë i Drejtësisë, ndryshe nga gjykatat e tjera të sistemit.

Statusi i Gjykatës së Lartë dhe procesi i emërimit të anëtarëve të saj mbeten shqetësuese në kuptimin e politizimit të mundshëm, për sa kohë dispozitat kushtetuese përkatëse nuk ndryshohen. Pavarësia dhe paanshmëria e Gjykatës së Lartë ende nuk është e garantuar plotësisht⁵².

Në rastin e Gjykatës së Lartë, numri i lartë i çështjeve të akumuluar pasqyron edhe fushën shumë të gjerë të kompetencës të kësaj gjykate dhe nga ana tjetër rrit mosbesimin e publikut në vetë sistemin gjyqësor.

⁵² Komisioni Europian, Progres Raporti 2014 për Shqipërinë, Bruksel, 8.10.2014, f. 46

3.4 Gjykata e shkallës së parë dhe apelit

3.4.1. Parashtrim i Situatës

Gjykatat e shkallës së parë janë gjykatat e juridiksionit të zakonshëm (rretheve gjyqësore), gjykatat administrative dhe gjykata për krime të rënda. Gjykatat e shkallës së dytë janë gjykatat e apelit të juridiksionit të zakonshëm, gjykata administrative e apelit dhe gjykata e apelit të krimeve të rënda. Konkretisht, në territorin e Republikës së Shqipërisë ushtrojnë veprimtarinë 37 gjykata:

- 29 gjykata të shkallës së parë dhe
- 8 gjykata të apelit.

Nga këto:

- 22 gjykata të shkallës së patë i përkasin juridiksionit të zakonshëm;
- 6 gjykata administrative të shkallës së parë;
- 1 gjykatë e shkallës së parë për krime të rënda.

dhe

- 6 gjykata apeli të juridiksionit të zakonshëm;
- 1 gjykatë administrative e apelit;
- 1 gjykatë e apelit për krime të rënda.

Gjykata për Krimet e Rënda organizohet dhe funksionon mbi parashikimet e ligjit nr. 9110 dt.24.07.2003 "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatave për Krimet e Rënda" Me ndërhyrjet ligjore të vitit 2014 (ndryshimet në Kodin e Procedurës Penale dhe ndryshimet në ligjin nr. 10192/2009), këtyre gjykatave i është zgjeruar fusha e zbatimit edhe me veprat penale të korrupsionit.

Në vitin 2013 janë prezantuar për herë të parë gjykatat administrative funksionimi i të cilave përbën rëndësi të veçantë në uljen e ngarkesës të punës në gjykatat e zakonshme, duke ndikuar në këtë mënyrë në realizimin e një procesi të rregullt ligjor, ku çështjet duhet të gjykohen në kohë të shpejtë. Në zbatim të ligjit nr. 49/2012 "Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative", i ndryshuar gjykatat

administrative janë të organizuar në 6 gjykata të shkallës së parë, një gjykatë apelit dhe një Kolegj Administrativ në Gjykatën e Lartë.

3.4.2 Problematika

Gjykata administrative gjatë vitit të parë të funksionimit të tyre kanë përballuar një volum në rritje të çështjeve të regjistruara për gjykim, kjo nga njëra anë për shkak të tipologjisë së çështjeve sikurse përcakton ligji nr. 49/2012, i ndryshuar dhe nga ana tjetër për shkak të unifikimit të praktikës gjyqësore nga Gjykata e Lartë me vendimin nr. 3/2013, lidhur me procedurën që do të ndiqej për gjykimin e çështjeve administrative të regjistruara për gjykim pranë gjykatave të zakonshme përpara datës 4 nëntor 2013.

Në vitin 2012, me nismë të Ministrisë së Drejtësisë, Presidenti i Republikës miratoi dekretin nr. 7818, datë 16.11.2012 të Presidentit të Republikës “Për caktimin e numrit të gjyqtarëve për çdo gjykatë të shkallës së parë, të apelit dhe të gjykatave administrative, si dhe për caktimin e kompetencave tokësore, dhe selisë qendrore të gjykatave administrative.

Lidhur me numrin e përgjithshëm të gjyqtarëve, që është përcaktuar me dekretin e Presidentit nr. 7818/2012, numri i gjyqtarëve në të dy shkallët e gjykimit gjithsej është 383 gjyqtarë:

- 287 gjyqtarë në shkallët e para nga të cilët 235 gjyqtarë në gjykatat e rretheve gjyqësore, 16 gjyqtarë në gjykatën e shkallës së parë të Krimeve të Rënda dhe 36 gjyqtarë në gjykatat administrative të shkallës së parë,
- 96 gjyqtarë në gjykatat e apelit nga të cilët 78 gjyqtarë në gjykatat e apelit, 11 gjyqtarë në gjykatën e Apelit të Krimeve të Rënda dhe 7 gjyqtarë në Gjykatën administrative të apelit.

Komiteti i Ministrave i Këshillit të Evropës, me anë të Rekomandimit CM/Rec(2010)3 në lidhje me mjetet e efektshme për tejzgjatjen e proceseve gjyqësore, i bën thirrje shteteve anëtare që të ndërmarrin të gjitha hapat e nevojshëm për të siguruar që, pranë autoriteteve të brendshme, të ekzistojnë mjete efektive për të gjitha pretendimet e bazuara për shkelje të së drejtës për proces të rregullt ligjor brenda një afati të arsyeshëm.

Në periudhën shkurt-mars të vitit 2012, Qendra për Transparencën dhe Informimin e Lirë zhvilloi një sondazh⁵³ ku u përfshinë 60% e gjykatave të shkallës së parë në të gjithë vendin ose ndryshe nga 14 gjykata prej 23 që janë gjithsej. Në anketim morën pjesë 58 % e gjyqtarëve ose 177 të tillë prej 305 që janë gjithsej në gjykata e shkallës së parë ose 47 % nga 380 gjyqtarë që janë gjithsej në të dy shkallët e gjyqësorit.

Rreth 64 % e gjykatësve të anketuar janë të diplomuar vetëm në Fakultetin e Drejtësisë ndërsa pjesa tjetër e kanë filluar karrierën pas studimeve të kryera për magjistrat në Shkollën e Magjistraturës. Nga anketimi rezultoi se:

- Gjyqtarët e njohin pjesërisht procedurën e sistemit të pikëzimit por njohin mirë kuadrin ligjor që lidhet me nevojën e zbatimit të tij.
- Gjyqtarët rekomandojnë se është i nevojshëm rishikimi i formulës së pikëzimit pas një konsultimi të gjerë me një numër sa më të madh gjykatësish ose përfaqësues të tyre si shoqatat e gjyqtarëve.
- Gjyqtarët janë shprehur në shumicën e tyre për mbajtjen e sistemit të gjykatave të karrierës.
- Të anketuarit thonë në një numër të konsiderueshëm rastesh se kriteri i vjetërsisë në punë do të penalizonte nga promovimi gjyqtarët që kanë mbaruar magjistraturën, duke patur parasysh se ky kriter merr 100 pikë dhe magjistratët që punojnë në gjykatë janë në mazhorancë mes moshës 30-40 vjec.
- Gjyqtarët janë kritikë ndaj sistemit të drejtësisë. Ata mendojnë në shifra të konsiderueshme se drejtësia është e korruptuar dhe ka mungesë integriteti.
- Gjyqtarët janë joshur në mënyrë të konsiderueshme për të favorizuar një palë në procesin gjyqësor.
- 25% e gjyqtarëve kanë thënë se gjyqësori në Shqipëri është i korruptuar. Rreth 58% mendojnë se korrupsioni është vetëm perceptim, ndërkohë që 18% e shikojnë sistemin e drejtësisë jo të korruptuar.

⁵³ Sondazh “Promovimi i Gjyqtarëve dhe Sistemi i Pikëzimit, Korrupsioni, Pavarësia dhe Integriteti në Sistemin e Drejtësisë” 2012- Qendra (Financuar nga Ambasada Britanike)

- Ndërhyrjet më të mëdha me qëllim ndikimin e vendimit të gjykatës vijnë nga avokatët dhe zyrtarë apo drejtues të pushtetit lokal. Në Tiranë kjo ndërhyrje është më e madhe nga deputetë dhe zyrtarë të lartë.
- Gjyqtarët rendisin si shkaktar kryesorë të dështimit të proceseve apo zgjatjes së tyre mungesën e dëshmitarëve në gjyq dhe mungesën e avokatëve. Po ashtu një vend të konsiderueshëm zënë edhe arsytet që lidhen me boshllëqe ligjore.
- Gjyqtarët mendojnë se niveli i gjykimit është më i mirë në shkallën e parë dhe më pas përkeqësohet në shkallën e dytë për të pësuar një ngritje të lehtë në gjykatën e Lartë.
- Ndër institucionet e drejtësisë gjyqtarët kanë zgjedhur si më efektivin ministrinë e drejtësisë për të vazhduar më pas me KLD dhe në fund me Konferencën Gjyqësore.

➤ **Pavarësia e gjyqësorit**

Pavarësia e gjyqësorit është një element substancial i së drejtës për një proces të rregullt, i shtetit të së drejtës dhe demokracisë. E megjithatë, baraspeshimi i pavarësisë së gjyqësorit me nevojën për legjitimitet demokratik në një shoqëri të udhëhequr nga shteti i së drejtës përbën një sfidë për shumicën e shteteve.

Sipas jurisprudencës së Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut (GJEDNJ), vlerësimi nëse një gjykatë mund të konsiderohet e pavarur për qëllimet e nenit 6, paragrafit 1 të Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut (KEDNJ), merr parasysh, mes të tjerave, mënyrën e përzgjedhjes së anëtarëve, mandatet e tyre, ekzistencën e mekanizmave mbrojtës ndaj presioneve nga jashtë, si dhe faktin nëse ajo duket e pavarur, duke pasur parasysh besimin që gjykatat duhet të frymëzojnë tek publiku në një shoqëri demokratike.

Progres Raporti 2013 ka vendosur detyra karshi institucioneve të përfshira në mirëfunksionimin e shtetit të së drejtës si parlamenti, qeveria dhe sistemi gjyqësor, teksa orienton se: “Mbeten ende për t’u miratuar apo finalizuar ndryshimet kushtetuese dhe legjislacioni thelbësor për të siguruar pavarësinë, transparencën dhe efikasitetin e gjyqësorit.”

Normativa ndërkombëtare⁵⁴ për pavarësinë e institucioneve që administrojnë dhënien e drejtësisë në një vend dhe jurisprudenca kushtetuese⁵⁵ e pasur kanë detajuar se pavarësia e gjyqësorit kuptohet si:

- pavarësi substanciale, që do të thotë liri e gjykatave për të dhënë vendime, të cilat nuk bazohen në interesat e ndonjë dege tjetër të pushtetit;
- pavarësi strukturore, që lidhet me parashikimin në Kushtetutë apo në ligj të ekzistencës së institucionit, të mënyrës së formimit të përbërjes së tij;
- pavarësi organizative, që përfshin strukturimin e brendshëm administrativ të gjykatave;
- pavarësi financiare, që nënkupton autonomi në hartimin e buxhetit nga vetë institucioni dhe miratimin nga legjislativi, si një zë i veçantë i buxhetit të shtetit, fonde të përshtatshme e të mjaftueshme për të realizuar qëllimin dhe detyrat e institucionit e sovranitet në lidhje me administrimin e fondeve të akorduara si dhe
- pavarësi personale, që kërkon emërim, lëvizje në karrierë dhe një sistem disiplinor në bazë të kriterëve objektive, garanci ekonomike e personale.

Duke ju referuar një kërkimi të avancuar⁵⁶ në sistemet ligjore dhe praktikat lidhur me pavarësinë e gjyqësorit, tre çështjet që kanë lidhje të drejtëpërdrejtë me këtë pavarësi janë si vijon:

- i) Administrimi Gjyqësor me fokus këshillat gjyqësorë, organet gjyqësore vetëqeverisëse dhe roli i kryetarëve të gjykatave;
- ii) Përzgjedhja gjyqësore – kriteret dhe procedurat;
- iii) Përgjegjshmëria e gjyqtarëve dhe pavarësia në gjykim;

⁵⁴ Karta europiane “Për statusin e gjyqtarëve” (DAJ/DOC (98) 23); Rekomandimi nr.R(94)12 i Komitetit të Ministrave të KE-së “Për pavarësinë, efikasitetin dhe rolin e gjyqtarëve” (13 tetor 1994); Parimet bazë për pavarësinë e gjyqësorit (Rezolutat 40/32, datë 29 nëntor 1985 dhe 40/146, datë 13 dhjetor 1985 të Asamblesë së Përgjithshme të OKB-së); Deklarata Universale “Për pavarësinë e gjyqtarëve”, e adoptuar në Konferencën Botërore të Gjyqtarëve, Montreal (Kanada) 5-10 qershor 1983 etj.

⁵⁵ Vendimet e Gjykatës Kushtetuese numër 11/2004, 14/2006, 19/2007, 11/2008, 25/2008, 31/2009, 11/2010 etj.

⁵⁶ Kryer nga ODIHR dhe Instituti për të Drejtën e Krahasuar Publike dhe Ndërkombëtare “Max Planck”

Nëse do të analizonim disa prej këtyre elementëve në dritën e realitetit gjyqësor të vendit tonë, do të vërenim se:

Lidhur me aspektet e ndyshme të administrimit gjyqësor - Problematike në gjykata paraqitet situata e përcaktimit të qartë të statusit të administratës gjyqësore: kriteret dhe procedurat e emërimit, promovimit dhe shkarkimit të punonjësve. Me ligjin nr. 100/2014, i cili ndryshoi ligjin nr. 49/2012, për herë të parë u rregulluan më mënyrë të detajuar, të qartë dhe transparente statusi i ndihmësve ligjorë në gjykatat administrative. Ky model mund të vlerësohet për t'u konsideruar edhe në përfshirjen e ndihmësve ligjorë edhe në gjykatat e juridiksionit të zakonshëm.

Në zbatim të vendimit të Gjykatës Kushtetuese, në mars, që shpalli antikushtetues Ligjin për Administratën Gjyqësore (2013), nevojiten dispozita që rregullojnë punën e gjykatave dhe stafin e tyre. Me legjislacionin aktual, kryesekretarët kanë vetëm përgjegjësi menaxheriale të kufizuar, ndërsa kryetarët e gjykatave kryejnë një numër të konsiderueshëm detyrash administrative; kjo minon efikasitetin e sistemit të gjykatave. Ende nuk ka një regjistër adresash të sakta që të garantojë informimin e përshtatshëm të palëve dhe dëshmitarëve për procedime gjyqësore, edhe pse po shtohen rastet e njoftimi elektronik⁵⁷.

Një ndër shqetësimet që ka gjetur vend dhe në progres raportet e Komisionit Evropian për 2013 dhe 2014, është dhe caktimi i rastësishëm i çështjeve nëpërmjet pasjes së Sistemit të Integruar të Administrimit të Çështjeve Gjyqësore (ICMIS), me qëllim që të sigurojë një shpërndarjetë rastitdhetransparente të çështjevepërgjyqtarët dhei dobishëmpër të monitoruar çështjet e prapambetura nukaplikohetendenë të gjitha gjykatat. Ky sistem nuk po zbatohet ende në disa gjykata të venditdheGjykatatAdministrative të sapo krijuara. Në këto gjykata operohet me sistemin e përzgjedhjes me short i cili është nën kontrollin e krejtëtarit të gjykatës. Komisioni Evropian rekomandon se ky sistem duhet të dalë jashtë përdorimit.

Përveç një gjyqësori që është dhe shihet si i pavarur, është po ashtu e rëndësishme që të sigurohen fondet për të garantuar se sistemi i drejtësisë funksionon si duhet. Komisioni Evropian sugjeron se buxheti aktual nuk është aspak i mjaftueshëm. Ka ardhur koha të vihet theksi në

⁵⁷ Komisioni Evropian, Progres Raporti 2014 për Shqipërinë, Bruksel, 8.10.2014, f. 48

rëndësinë e shpenzimeve të mjaftueshme për gjyqësorin, pasi nuk mund të ketë drejtësi me çmim të lirë. Ka kosto që lidhen me mbajtjen e punonjësve të mirë, jo vetëm për pagat, por edhe për kushtet e punës, kualifikimin dhe ofrimin e programeve që shërbejnë për të ruajtur vlerat e pavarësisë, transparencës dhe përgjegjshmërisë. Buxhetet financiare duhet të bazohen edhe tek vëllimi i çështjeve dhe eficaenca e fluksit të çështjeve. Është gjithashtu vendimtare që këto fonde publike të akordohen dhe shpenzohen në mënyrë transparente nga Zyra e Administrimit të Buxhetit Gjyqësor.⁵⁸

Menaxhimi i gjykatave mbetet i dobët për shkak të mungesës së burimeve njerëzore dhe financiare. Komisioneri për të Drejtat e Njeriut i Këshillit të Evropës në vijim të vizitës në Shqipëri (23 - 27 shtator 2013) vlerëson se: “(...) Kur diskutohet për korrupsionin në gjyqësor, duhet mbajtur në konsideratë edhe niveli i ulët i pagave të gjyqtarëve. Pagat e gjyqtarëve shqiptarë janë ndër më të ulëtat në Evropë. Të dhënat e raportit vlerësues të CEPEJ për 2010-ën tregojnë se pagat vjetore bruto të gjyqtarëve shqiptarë, në fillim të karrierës së tyre janë 7350 € dhe 14 700 € në fund të karrierës, ndërkohë që mesatarja e Këshillit të Evropës është përkatësisht 32 704 € dhe 57 909 €”.

Lidhur me procesin e emërimit, transferimit dhe ngritjes në detyrë të gjyqtarëve - Një nga aspektet më të rëndësishme që ka të bëjë në mënyrë direkte me pavarësinë e gjyqësorit, është çështja e emërimit dhe karrierës së gjyqtarëve, sepse kjo është e lidhur me atë që njihet si pavarësia e brendshme gjyqësorit, elementi më i rëndësishëm i së cilës është profesionalizmi dhe integriteti moral i gjyqtarëve. Por, në mënyrë që të kemi një gjyqësor profesional dhe me integritet, është e domosdoshme që nga ana e organeve kushtetuese dhe ligjore që janë të ngarkuara me emërimin dhe ngritjen në karrierë të gjyqtarëve, të përcaktohen që në fillim rregulla të qarta dhe të drejta, si dhe të bëhet zbatimi i tyre me transparencë dhe korrektësi.⁵⁹

⁵⁸ Cituar nga referata “Rëndësia e pavarësisë gjyqësore për një gjykim të lirë dhe të drejtë” e mbajtur nga Cherie Booth-Blair gjatë konferencës për reformën gjyqësore, organizuar nga Unioni i Gjyqtarëve të Shqipërisë, Maj 2012

⁵⁹ Cituar nga referata “Emërimi dhe ngritja në karrierë e gjyqtarëve, si një element i rëndësishëm për garantimin e një gjyqësori të pavarur”, e mbajtur nga Luan Hasneziri, gjyqtar I krimeve të rënda, Blair gjatë konferencës për reformën gjyqësore, organizuar nga Unioni i Gjyqtarëve të Shqipërisë, Maj 2012

Gjyqtarët e pakualifikuar, të cilët i detyrohen për pozicionet e tyre korrupsionit ose patronazhit politik, e minojnë pavarësinë e gjyqësorit. Në vend të kësaj, duhet të ekzistojë një sistem i bazuar në meritë, me një proces të pavarur të shqyrtimit dhe përzgjedhjes së gjyqtarëve, të parashikuar qartë në ligj. Gara për një vend vakant, po ashtu edhe rregullat dhe kushtet përkatëse, duhet të njoftohen gjerësisht dhe publikisht. Është e nevojshme që etika dhe integriteti të jenë në qendër të besimit të kandidatëve dhe punës së tyre.⁶⁰

Komisioneri për të Drejtat e Njeriut në Këshillin e Evropës evidenton me nota shqetësuese mungesën e raportuar të emërimeve dhe vlerësimeve transparente dhe të bazuara në meritë të gjyqtarëve dhe u bën thirrje autoriteteve që të sigurojnë që përzgjedhja dhe ngritja në detyrë e gjyqtarëve të kryhet gjithmonë në bazë të meritës, në përputhje me [Rekomandimin Nr. CM/Rec\(2010\)12](#) të Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës. Ky rekomandim kërkon që të gjitha vendimet që lidhen me karrierën e gjyqtarëve të bazohen në kritere objektive, tëparacaktuara nga ligji ose nga autoritetet kompetente dhe se përzgjedhja apo ngritja në detyrë e gjyqtarëve duhet të bazohet në merita, duke mbajtur parasysh kualifikimet, aftësitë dhe kapacitetet e tyre për të gjykuar çështje duke zbatuar ligjin dhe, njëherazi, duke respektuar dinjitetin njerëzor.

Sa i takon vlerësimin të gjyqtarëve, në progres raportet e dy viteve të fundit vërehet se:

i) Kriteret e vlerësimit duhet të mbajnë më mirë parasysh ngarkesën e punës së gjyqtarëve të të gjitha niveleve. Janë marrë disa masa drejt rritjes së transparencës në emërimin, ngritjen në detyrë dhe transferimin e gjyqtarëve. Sidoqoftë, nevojiten masa shtesë që këto procedura të bazohen qartë në meritat e kandidatëve dhe kritere të tjera objektive⁶¹.

ii) Vlerësimi i gjyqtarëve – që nuk ka përfunduar akoma – është kriter vendimtar për të pasur proces emërimesh, transferimesh dhe ngritjesh në detyrë të bazuar në merita dhe transparencë. ..

⁶⁰Cituar nga referata “[Rëndësia e pavarësisë gjyqësore për një gjykim të lirë dhe të drejtë](#)”e mbajtur nga Cherie Booth-Blair gjatë konferencës për reformën gjyqësore, organizuar nga Unioni i Gjyqtarëve të Shqipërisë, Maj 2012

⁶¹ Komisioni European, Progres Raporti 2014 për Shqipërinë, Bruksel, 8.10.2014, f. 47

Emërimet, transferimet dhe ngritjet në detyrë të gjyqtarëve tregon se shkalla e diskrecionit që gëzon Këshilli i Lartë i Drejtësisë është ende shumë e gjerë dhe duhet reduktuar⁶².

Sipas Raportit të GRECO⁶³ sistemi aktual për vlerësimin etik dhe profesional të gjyqtarëve nuk mund të konsiderohet efektiv dhe efikas për shkak të kalimit të një periudhe të konsiderueshme ndërmjet vlerësimit dhe periudhës referuese. GRECO nuk ndan të njëjtin mendim me autoritetet shqiptare të cilat pohojnë me siguri se një vlerësim i tillë nuk mund të menaxhohet në kohë reale pasi kohëzgjatja mesatare e gjykimit para të tre shkallëve shkon deri në tre vjet. Një sistem i mirë-konceptuar i vlerësimeve periodike lejon jo vetëm për monitorimin e performancës së një gjyqtari dhe përparimin e tij me kalimin e kohës, por edhe për zbulimin e hershëm të problemeve, të tilla si ngarkesa e madhe dhe numrit të madh të çështjeve të prapambetura me të cilat shumë gjyqtarë përballen dhe që mund dhe të trajtohen në një fazë më të hershme. Një tjetër burim shqetësimi i cili duhet të merret në konsideratë është mungesa e dukshme e kriterëve të mirë-formuluara për vlerësimin periodik të cilësive etike të gjyqtarëve. (Në pikëpamje të analizës së përfshirë në paragrafët 74 dhe 75, GRECO rekomandon: “Vlerësimi periodik i performancës profesionale dhe etike të gjyqtarit të bëhet në kohën e duhur dhe rëndësi t`i jepet për të siguruar se kriteret për vlerësimin e sjelljes etike të gjyqtarit të jenë objektive dhe transparente, duke mbajtur në konsideratë parimin e pavarësisë së gjyqësorit”.

Zhvillimi i proceseve gjyqësore brenda një afati të arsyeshëm -Në zbatim të vendimit të Gjykatës Kushtetuese, që shpalli antikushtetues Ligjin për Administratën Gjyqësore (2013), nevojiten dispozita që rregullojnë punën e gjykatave dhe stafin e tyre. Me legjislacionin aktual, kryesekretarët kanë vetëm përgjegjësi menaxheriale të kufizuar, ndërsa kryetarët e gjykatave kryejnë një numër të konsiderueshëm detyrash administrative; kjo minon eficientësinë e sistemit të gjykatave.

⁶²Komisioni European, Progres Raporti 2013 për Shqipërinë, Bruksel, 16.10.2013, f.47

⁶³ GRECO, Raundi I katrt I Vlersimit pr Shqiprin “Parandalimi i korrupsionit n lidhje me antart e parlamentit, gjyqtarve dhe prokurorve, Strazburg, dat 27.6.2014 f. 19

Ende nuk ka një regjistër adresash të sakta që të garantojë informimin e përshtatshëm të palëve dhe dëshmitarëve për procedime gjyqësore, edhe pse po shtohen rastet e njoftimi elektronik⁶⁴. Neni 42 i Kushtetutës dhe neni 6 i KEDNJ kërkon që proceset të kryhen brenda “një afati të arsyeshëm”. Në zbatimin e kësaj kërkesë, Konventa vë theksin tek rëndësia e administrimit të drejtësisë pa vonesa që mund të kërcënonin efektshmërinë dhe besueshmërinë e saj. Vonesat e tepruara në administrimin e drejtësisë përbëjnë një rrezik serioz, veçanërisht për respektimin e shtetit ligjor.⁶⁵

Komisioneri për të Drejtat e Njeriut në Këshillin e Evropës vëren se, problemi i proceseve të tejzgjatura në vendin tonë, ka të bëjë me një sërë faktorësh të ndërlidhur me njëri-tjetrin, ku përfshihen ngarkesa e gjykatave, çështjet e prapambetura si dhe disa aspekte procedurale dhe administrative.

Në vitin 2012, Komisioni Evropian vuri në dukje se mungesa, në përgjithësi, e një kuadri ligjor të plotë për administrimin e drejtësisë, në përputhje me standardet evropiane, kishte ndikuar negativisht në eficiencën e gjykatave të brendshme. Më tej përmenden si faktorë që sjellin mbingarkesë dhe prapambetje të çështjeve në gjykatë mungesa e fondeve dhe e personelit të mjaftueshëm.

Komisioneri për të Drejtat e Njeriut në Këshillin e Evropës vëren se, për shkak të mungesës së një sistemi të efektshëm për ndjekjen e historikut të çështjeve gjyqësore, ka procese gjyqësore civile paralele bazuar në të njëjtin subjekt, çka e ndërlikon më tej problematikën e tejzgjatjes së proceseve. GJEDNJ në çështjen *Gjonbocari dhe të tjerë*⁶⁶ kundër Shqipërisë, ka vlerësuar se sistemi ligjor shqiptar nuk parashikon mjete të brendshme efektive për riparimin e tejzgjatjes së proceseve, përfshirë edhe kompensimin.

⁶⁴ Komisioni Evropian, Progres Raporti 2014 për Shqipërinë, Bruksel, 8.10.2014, f. 48

⁶⁵ Shih Komiteti i Ministrave i Këshillit të Evropës’ [Rekomandimi CM/Rec \(2010\)3](#) për shtetet anëtare, mbi zgjidhje të efektshme për problemin e tejzgjatjes së proceseve.

⁶⁶ [Gjonbocari dhe të tjerë k. Shqipërisë](#), paragrafi 66.

Nga monitorimi i disa seancave gjyqësore që Komiteti Shqiptar I Helsinkit ka bërë gjatë vitit 2013⁶⁷, rezulton se zvarritjet e proceseve gjyqësore vijnë për shkaqe si: mungesa e pajustificuar e avokatëve mbrojtës, mungesa e prokurorëve, pamundësi përformimin e trupit gjykues, neglizhencës së gjyqtarëve, etj. Afatet e gjata të gjykimit vërehen në të gjitha shkallët e gjyqësorit, përfshi dhe Gjykatën e Lartë, ku ndodhen për shqyrtim rreth 12 mijë çështje.

Publikimi i vendimeve gjyqësore ende nuk bëhet sistematikisht. Vendimet botohen me vonesa, në një mënyrë jokonsistente mes gjykatave dhe, në disa raste, nuk garanton mbrojtje të mjaftueshme të të dhënave personale. Përditësimi teknik i databazës elektronike të Qendrës së Dokumentacionit Gjyqësor mbetet problematik për shkak të mungesës së stafit. Çështje shqetësuese mbetet hartimi i dobët i vendimeve gjyqësore, sidomos me arsyetime të pamjaftueshme.⁶⁸

Menaxhimi i gjykatave mbetet i dobët për shkak të mungesës së burimeve njerëzore dhe financiare. Akumulimi i çështjeve të prapambetura, zvarritja e procedimeve dhe numri i seancave minojnë efikasitetin e sistemit gjyqësor.⁶⁹

Vlerësimi i gjyqtarëve – që nuk ka përfunduar akoma – është kriter vendimtar për të pasur proces emërimesh, transferimesh dhe ngritjesh në detyrë të bazuar në merita dhe transparencë. Shihet një prirje e përgjithshme për t'i dhënë më shumë peshë meritave të aplikantit dhe kriterëve të tjera objektive. Emërimet, transferimet dhe ngritjet në detyrë të gjyqtarëve tregojnë se shkalla e diskrecionit që gëzon Këshilli i Lartë i Drejtësisë është ende shumë e gjerë dhe duhet reduktuar⁷⁰. Nevojitet trajnim adekuat i stafit të gjykatave⁷¹.

⁶⁷ Raport mbi situatën e respektimit të të drejtave të njeriut në Shqipëri për vitin 2013 (KShH)

⁶⁸ Komisioni Evropian, Progres Raporti 2012 pr Shqiprin Bruksel, 10.10.2012, f.13

⁶⁹ Komisioni Evropian, Progres Raporti 2012 pr Shqiprin Bruksel, id, f.55

⁷⁰ Komisioni Evropian, Progres Raporti 2013 për Shqipërinë, Bruksel, 16.10.2013, f.47

⁷¹ Komisioni Evropian, Progres Raporti 2013 për Shqipërinë, Bruksel, 16.10.2013, f.48

➤ **Pagat**

Një çështje shqetësuese nga pikëpamja e integritetit, por edhe e statusit është shpërblimi i gjyqtarëve në Shqipëri. Në studimin⁷² e kryer nga Paga e gjyqtarit të gjykatës së shkallës së parë në Shqipëri është 627 Euro (ekuivalent); pas pesë vitesh paga rritet nga 2% në vit deri në një maksimum prej një 25% mbi pagën e fillimit. Paga fillestare e gjyqtarit të gjykatës apelit është 875 Euro, e cila është e ngrirë për 15 vjet para se të rritet në mënyrë të ngjashme. Kryetarët e gjykatave dhe gjyqtarët e Gjykatës së Krimeve të Rënda janë të paguar me një pagë 10% më të lartë se kolegët e tyre. Paga e gjyqtarit të Gjykatës së Lartë është 1255 Euro.

Ndërsa raporti i pagave bruto nga paga mesatare zyrtare nuk ndryshon shumë nga mesatarja evropiane (1,9 në krahasim me 2,1 në shtetet e Këshillit të Evropës për shembull), një numër i vendeve në tranzicion kanë zgjedhur rritjen e pagës së gjyqtarëve në mënyrë të konsiderueshme mbi këtë raport (për shembull Kroacia), me rezultate pozitive. Një çështje tjetër shqetësuese është nëse pagat mesatare zyrtare nuk përfaqësojnë saktë shpërblimin e vërtetë në Shqipëri për shkak të ekonomisë gri, që lidh pagat me mesataren, kjo gjë mund të jetë pafavorshme për zyrtarët në fjalë.

Pagat e gjyqtarëve duhet të jenë në proporcion me rëndësinë e shërbimit që kryejnë dhe me përgjegjësitë e tyre⁷³.

Sa më sipër çmohet se paga fillestare e gjyqtarit të zakonshëm duhet të ngritet në ekuivalentin e të paktën 1.000 Euro, me rritje proporcionale të ngjashme për gjyqtarë të tjerë. Konsideratë duhet t'i jepet për të rritur pagat e gjyqtarëve të Gjykatës së Krimeve të Rënda me një diferencë të madhe. Duhet të bëhet një vlerësim nëse orari ekzistues për rritjen e pagave është motivues, dhe bazuar në përfundimet duhen bërë dhe ndryshimet përkatëse⁷⁴.

⁷² Gent Ibrahimi dhe Quentin Reed “Parandalimi i korrupsionit në gjyqësorin në Shqipëri: vlerësimi dhe rekomandime”, janar 2015, Tiranë F.7

⁷³Nils Muiznieks, Komisioneri I Këshillit të Evropës për të drejtat e Njeriut, Raporti mbi vizitën në Shqipëri, 23-27 Shtator 2013, Strasburg, 16 Janar 2014, faqe 2.

⁷⁴ Ibid.

3.4.3 Perceptimi i publikut

Vonesat në gjykime, perceptimi mbi ekzistencën e korrupsionit në sistemin gjyqësor, kanë krijuar idenë e një drejtësie të vonuar dhe në shumë raste të munguar.

Në nivele gjithmonë e më të larta, matet niveli i perceptimit të korrupsionit në sistemin gjyqësor, si brenda trupës gjyqësore ashtu dhe strukturave të tjera të sistemit. Sipas Transparency International⁷⁵, për vitin 2013 *‘‘Shqipëria regjistrohet me perceptimin më negativ të korrupsionit në Europë dhe është e fundit në rajon’’*.

Nga kontaktet direkte me shumë shtetas që i janë drejtuar me ankesa Komitetit Shqiptar të Helsinkit për vitet 2012 dhe 2013 vërehet se besimi te organet e drejtësisë është shumë i ulët dhe perceptimi se gjyqtarët janë të korruptuar dhe të njëanshëm është gjerësisht i përhapur.⁷⁶

Nuk ka sistem të unifikuar për menaxhimin e çështjeve gjyqësore në të gjithë sistemin e gjykatave. Publikimi i të gjitha vendimeve gjyqësore në mënyrë transparente, i hapur për publikun dhe në përputhje me mbrojtjen e të dhënave personale nuk është i garantuar.

Ndërhyrjet në legjislacion duhet të synojnë përmirësimin e efiçensës dhe forcimin e përgjegjshmërisë së sistemit, duke inkurajuar përmes masave konkrete :

- ✓ Promovimin e vlerave të pjesës më me integritet profesional dhe moral brenda komunitetit të gjyqtarëve, prokurorëve dhe aktorëve të tjerë të sistemit përmes forcimit të kodit etik;
- ✓ Organizimin e një sistemi të qartë dhe efektiv të vlerësimit profesional të gjyqtarëve dhe të prokurorëve;
- ✓ Rritjen e ndjeshme të pagave dhe shpërblimit financiar në raport me gradën dhe vlerësimin e punës; Rishikimin dhe përmirësimin e legjislacionit procedural civil dhe penal për rritjen e

⁷⁵Organizata botërore e shoqërisë civile që drejton luftën kundër korrupsionit

⁷⁶Referuar raporteve vjetorë për situatën e respektimit të të drejtave të njeriut në vend, 2012 dhe 2013

efektivitetit të procedimit në gjykata, në funksion të realizimit të gjykimeve brenda një kohe të arsyeshme etj⁷⁷.

Harmonizimi dhe unifikimi i plotë i praktikës gjyqësore mbeten për t'u garantuar. Vendimet e gjykatave nuk publikohen sistematikisht; kur publikohen, jo gjithmonë përmbajnë arsyetimin dhe jo gjithmonë afatet respektohen. Vendimet e gjykatave duhet t'u vihen në dispozicion të gjithë praktikuesve dhe publikut të gjerë përmes një databaze të aksesueshme, bashkë me arsyetimin e vendimeve dhe brenda një afati të arsyeshëm. Gjithashtu, vendimet duhet të jenë në pajtim me rekomandimet e Komisionerit për Mbrojtjen e Të Dhënave Personale⁷⁸.

Ekzekutimi i vendimeve të gjykatave është i dobët, veçanërisht në rastet ku institucionet shtetërore janë palë e paditur.⁷⁹

3.5 Këshilli i Lartë i Drejtësisë (KLD)

3.5.1 Parashtrim i Situatës

Baza ligjore mbi të cilën mbështet funksionimi i Këshillit të Lartë të Drejtësisë është Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë si dhe ligji nr. 8811/2001 “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë”, i ndryshuar.

Në mbështetje të nenit 147⁸⁰ të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë dhe të nenit 3⁸¹ të ligjit

⁷⁷Concept Note “Mbi Reformën në Drejtësi”, f. 3

⁷⁸Komisioni European, Progres Raporti 2014 për Shqipërinë, Bruksel, 8.10.2014, f. 47

⁷⁹ Komisioni European, Progres Raporti 2011 për Shqipërinë, id, f. 61

⁸⁰Neni 147 i Kushtetutës: “1. Këshilli i Lartë i Drejtësisë përbëhet nga Presidenti i Republikës, Kryetari i Gjykatës së Lartë, Ministri i Drejtësisë, 3 anëtarë të zgjedhur nga Kuvendi, si dhe 9 gjyqtarë të të gjitha niveleve, të cilët zgjidhen nga Konferenca Gjyqësore Kombëtare. Anëtarët e zgjedhur qëndrojnë në detyrë për 5 vjet pa të drejtë rizgjedhjeje të menjëhershme. 2. Presidenti i Republikës është Kryetar i Këshillit të Lartë të Drejtësisë. 3. Këshilli i Lartë i Drejtësisë, me propozim të Presidentit, zgjedh nga radhët e tij një zëvendëskryetar. Zëvendëskryetari organizon veprimtarinë e Këshillit të Lartë të Drejtësisë, si dhe kryeson mbledhjet e tij në mungesë të Presidentit të Republikës. 4. Këshilli i Lartë i Drejtësisë vendos për transferimin e gjyqtarëve, si dhe për përgjegjësinë e tyre disiplinore sipas ligjit. 5. Transferimi i gjyqtarëve nuk mund të bëhet pa pëlqimin e tyre, përveçse kur këtë e diktojnë nevojat e riorganizimit të sistemit gjyqësor. 6. Gjyqtari mund të shkarkohet nga Këshilli i Lartë i Drejtësisë për

nr. 8811/2001 “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë”, i ndryshuar, Këshilli i Lartë i Drejtësisë përbëhet nga gjyqtarë (9 anëtarë), nga Presidenti i Republikës, Kryetari i Gjykatës së Lartë, Ministri i Drejtësisë, 3 anëtarë të zgjedhur nga Kuvendi. 9 gjyqtarët zgjidhen nga Konferenca Gjyqësore Kombëtare, kjo e fundit është mbledhja e të gjithë gjyqtarëve të gjykatave të shkallës së parë, gjyqtarëve të gjykatave të apelit dhe gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë të Republikës së Shqipërisë. Pra shumica e anëtarëve të Këshillit të Lartë të Drejtësisë (9 anëtarë) janë gjyqtarë.

Një ndër institucionet kushtetuese nëpërmjet të cilit reflektohet standardi i pavarësisë së gjyqësorit, si parim i sanksionuar me Kushtetutë është Këshilli i Lartë i Drejtësisë. Në vështrim të organizimit dhe funksionimit të këtij institucioni, hasen momente vlerësimi pozitiv, por nuk mund të thuhet plotësisht se ai ka mundësuar krijimin e një trupe gjyqësore me integritet profesional dhe moral të bindshëm për publikun. Siç duket, nuk është e mjaftueshme qenia në përbërje të tij e 9 anëtarëve të zgjedhur nga vetë kolegët e tyre gjyqtarë, që, së bashku me kryetarin e Gjykatës së Lartë, që është anëtar ex officio përbëjnë 2/3 e Këshillit të Lartë të Drejtësisë prej 15 anëtarësh. Në kushtet që, garancitë kushtetuese për pavarësinë e gjyqtarit dhe gjyqtarëve janë ndër më të lartat në Europë, natyrshëm shtrohet pyetja, çfarë e kërcënon këtë pavarësi? Mos është kjo e lidhur me promovimin e vetë anëtarëve të Këshillit të Lartë të Drejtësisë apo shkaqe të tjera ekzistojnë?⁸²

Zgjedhja në Këshillin e Lartë të Drejtësisë nuk duhet kuptuar si privilegj, por, si detyrim ndaj gjyqësorit. Në këtë organ duhet të zgjidhen jo njerëzit që synojnë promovimin e tyre, por njerëz me një karrierë të realizuar dhe që u intereson më shumë gjyqësori se sa përfitimet personale. Referuar të dhënave, konstatohet se, vetëm në vitet e fundit, janë larguar nga puna mbi 30

kryerjen e një krimi, për paaftësi mendore a fizike, për akte e sjellje që diskreditojnë rëndë pozitën dhe figurën e gjyqtarit ose për pamjaftueshmëri profesionale. Kundër këtij vendimi gjyqtari ka të drejtë të ankohet në Gjykatën e Lartë, e cila në këtë rast, vendos me kolegje të bashkuara.

⁸¹Neni 3 i Ligjit nr. 8811/2001 “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë: “Neni 3 Përbërja e Këshillit të Lartë të Drejtësisë Këshilli i Lartë i Drejtësisë përbëhet nga Presidenti i Republikës, Kryetari i Gjykatës së Lartë, Ministri i Drejtësisë, 3 anëtarë të zgjedhur nga Kuvendi i Republikës së Shqipërisë dhe 9 gjyqtarë, të të gjitha niveleve, të zgjedhur nga Konferenca Gjyqësore Kombëtare”.

⁸² Kumtesë “E drejta, drejtësia dhe ne, në 20 vjet refleksione”, Prof. Dr. Ardian Nuni, mbajtur në Konferencën për Reformën Gjyqësore organizuar nga UGJSH, Maj 2012

gjqqtarë nëpërmjet proceseve disiplinore që janë konstatuar si antikushtetuese nga Gjykata e Lartë dhe ajo Kushtetuese. Ky fakt flet për mosfunksionim eficient të këtij organi, ndërkohë që, zhvillimi i karrierës gjyqësore është misioni parësor i tij. Mosrealizimi i vlerësimit të gjyqtarëve nuk ka qenë thjesht pamundësi për t'u realizuar, por, është, gjithashtu, shenja e mungesës së vullnetit të mirë.

Presidenti i Republikës është Kryetar i Këshillit të Lartë të Drejtësisë. Me ndryshimet e fundit ligjore, përcaktohet se Presidenti i Republikës emëron nga radhët e 3 anëtarëve të zgjedhur nga Kuvendi një zëvendëskryetar. Zëvendëskryetari organizon veprimtarinë e Këshillit të Lartë të Drejtësisë, si dhe kryeson mbledhjet e tij në mungesë të Presidentit të Republikës.

Këshilli i Lartë i Drejtësisë vendos për transferimin e gjyqtarëve, si dhe për përgjegjësinë e tyre disiplinore sipas ligjit. Roli i Ministrit të Drejtësisë në procedimin disiplinor të gjyqtarëve ka qenë objekt gjykimi nga Gjykata Kushtetuese, e cila në vendimin nr. 11/2004 është shprehur se kryerja e inspektimeve nga Ministria e Drejtësisë dhe nisja e procedimit disiplinor, nuk vjen në kundërshtim me nenet 7 e 145 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë. Gjykata Kushtetuese në arsyetimin e saj thekson se zgjidhje analoge ndeshen edhe në vende të tjera si në Itali, Gjermani, Greqi etj., dhe kjo përbën një argument për të konkluduar se zgjidhja e bërë në legjislacionin shqiptar nuk prek parimet kushtetuese të ndarjes dhe balancimit ndërmjet pushteteve dhe të pavarësisë së gjykatave e të gjyqtarëve. Në këto raste, Ministri i Drejtësisë është anëtar i Këshillit të Lartë të Drejtësisë por që thjesht parashtron çështjen dhe nuk ka të drejtë vote.

Transferimi i gjyqtarëve nuk mund të bëhet pa pëlqimin e tyre, përveçse kur këtë e diktojnë nevojat e riorganizimit të sistemit gjyqësor. Gjyqtari mund të shkarkohet nga Këshilli i Lartë i Drejtësisë për kryerjen e një krimi, për paaftësi mendore a fizike, për akte e sjellje që diskreditojnë rëndë pozitën dhe figurën e gjyqtarit ose për pamjaftueshmëri profesionale. Kundër këtij vendimi gjyqtari ka të drejtë të ankohet në Gjykatën e Lartë, e cila në këtë rast, vendos me kolegje të bashkuara.

Në vitin 2012, ndërmjet Ministrisë së Drejtësisë dhe Këshillit të Lartë të Drejtësisë është nënshkruar memorandumi i bashkëpunimit për shmangien e mbivendosjes së kompetencave në ushtrimin e inspektimit gjyqësor. Gjithashtu, këto dy institucione kanë nënshkruar edhe një memorandum me Avokatin e Popullit për referimin e çështjeve dhe masave administrative kundër zyrtarëve të drejtësisë në shkelje të ligjit. Këto akte kanë ndikuar në forcimin e bashkëpunimit ndërinstitucional në kuadër të përmirësimit të ushtrimit të kompetencave në inspektimin gjyqësor, duke ndikuar në harmonizimin e procedurave dhe praktikës së kontrollit në gjykata.

Sipas ekspertëve⁸³ duhet të hiqet kompetenca e Ministrit të Drejtësisë për të hetuar ankesat kundër gjyqtarëve. Shqipëria duhet të miratojë një model në të cilin një "komision disiplinor" me kompetenca të qarta për hetimin e ankesave kundër gjyqtarëve të krijohet në Këshillin e Lartë të Drejtësisë. "Komisioni disiplinor" do të përbëhet nga 2 ose 3 anëtarëve të Këshillit të Lartë të Drejtësisë (jo stafin e KLD) të cilët do të përjashtohen nga pjesëmarrja në vendimin përfundimtar të Këshillit të Lartë të Drejtësisë.

Ministri i Drejtësisë duhet të ruajë fuqinë për të iniciuar procedurën disiplinore kundër gjyqtarëve. Megjithatë, kjo kompetencë duhet gjithashtu të ndahet me aktorë të tjerë duke përfshirë organin disiplinor në Këshillin e Lartë të Drejtësisë dhe Komitetit Kombëtar të Etikës së Konferencës Gjyqësore.

Prokuroria duhet të informojë Këshillin e Lartë të Drejtësisë mbi progresin dhe rezultatet e hetimeve të referimeve nga Këshilli i Lartë i Drejtësisë për akuzat për korrupsion të gjyqtarëve. Prokuroria dhe Këshilli i Lartë i Drejtësisë duhet të angazhohen në konsultime për të sqaruar standardet e provave që referimet duhet të përmbajnë për të maksimizuar mundësinë e hetimit dhe ndjekjes penale të suksesshme⁸⁴.

⁸³Genti Ibrahimi dhe Quentin Reed, "Parandalimi i korrupsionit në gjyqësorin në Shqipëri: vlerësimi dhe rekomandime", janar 2015, Tiranë.

⁸⁴Genti Ibrahimi dhe Quentin Reed "Parandalimi i korrupsionit në gjyqësorin në Shqipëri: vlerësimi dhe rekomandime", janar 2015, Tiranë, f. 27

3.5.2 Problematika

Nga Këshilli i Lartë i Drejtësisë është realizuar vlerësimi i veprimtarisë profesionale dhe etike të gjithë gjyqtarëve të shkallës së parë dhe të apelit për periudhën 2005 – 2006 dhe është në proces përfundimi vlerësimi për vitet 2007-2008-2009.

Procesi i vlerësimit ka evidentuar disa problematika të cilat lidhen kryesisht me përcaktimin e kriterëve dhe procedurave bazuar në akt ligjor dhe jo në një vendimmarrje të Këshillit të Lartë të Drejtësisë, me qëllim shmangien e subjektivizmit në këtë proces.

Gjithashtu, për shkak të ngarkesës procesi i ndjekur deri më tani ka rezultuar problematik, për këtë arsye nga Ministria e Drejtësisë është sugjeruar që vlerësimi të mbështetet në vetvlerësimin e gjyqtarëve gjë e cila do të ndihmonte procesin, si dhe ndjekja e procesit nuk duhet të përqëndrohet vetëm tek inspektoriati i Këshillit të Lartë të Drejtësisë.

Gjithashtu, problematika janë paraqitur edhe në:

- Mos emërimin e magjistratëve, edhe pse ka pasur vende të lira, pasi edhe pse jo të emëruar, këta magjistratë u paguan nga buxheti i shtetit;
- Magjistratët e diplomuar në qershor 2014 nuk janë emëruar ende;
- Me vendim të Këshillit të Lartë të Drejtësisë Nr 299/1, datë 30.01.2012, ajo tejkalon hapur kufijtë e ligjit, në kundërshtim me ligjin në fuqi të Shkollës së Magjistraturës;
- Në kundërshtim me nenin 28/1 të ligjit për Këshillin e Lartë të Drejtësisë, ajo shpalli vendet e lira pa propozimin e Ministrit të Drejtësisë;
- Për shkak të vonesës në vlerësimin e plotë të gjyqtarëve rezulton se Këshilli i Lartë i Drejtësisë ka dështuar në emërimin e kryetarëve të 28 gjykatave, duke emëruar kryetarë gjykatash në kundërshtim me ligjin;
- Gjithashtu, mungesa e sistemit efektiv të gjyqtarëve ka ndikuar në promovimet e gjyqtarëve në kundërshtim me ligjin;
- Gjithashtu, vonesat në riorganizimin e gjykatave sipas dekretit nr. 7818/2012 ndikuan në organizimin e gabuar të sistemit gjyqësor;

- Janë konstatuar shkelje duke mos marrë parasysh kërkesat e ish kryetarit të Gjykatës së Lartë dhe ish-Prokurorit të Përgjithshëm;
- Promovimet e inspektorëve në kundërshtim me ligjin;
- Mungon një mekanizëm i qartë dhe i plotë i përgjegjshmërisë për anëtarët e KLD-së dhe të vetë KLD-së;
- Rregullat për emërimin, promovimin, transferimin dhe procedimin disiplinor të gjyqtarëve duhet të jenë më të saktë, të qarta dhe procedurat duhet të jenë transparente.

Në studimin e kryer nga z. Gent Ibrahimimi ndërsa emërimet në postet gjyqësore më të larta (të njohura si emërimet të "karrierës" për postet gjyqësore, siç janë gjykatat e krimeve dhe gjykatat e krimeve të rënda të apelit, janë të mbështetura nga kritere objektive të parashikuara nga ligji për rregullimin e gjyqësorit dhe KLD, transferimet (për shembull në gjykatat e rretheve nuk bazohen në kritere objektive të veçanta⁸⁵.

Sistemi i pikëzimit për kandidatët për emërimet/transferimet paralele bazohet në tre kritere:

- a) të performancës në punë (deri në një maksimum prej 3 pikësh);
- b) vjetërsia si gjyqtar (deri në një maksimum prej 3 pikësh) dhe
- c) fakte të tjera përkatëse (deri në një maksimum prej 1 pikë (neni 6.2.1 i Vendimit të Shqyrtimit).

Sistemi i pikëzimit për kandidatët për gjykatat e krimeve të rënda dhe gjykatat apelit bazohet në tri kritere:

- a) vjetërsia si gjyqtar (deri në 50% të pikëve);
- b) performancën në punë (deri në 40% të pikëve) dhe
- c) aktiviteti shkencor dhe akademik (deri në 10% të pikëve), në përputhje me me Vendimin nr. 269/2 të 27/09/2010 (i ndryshuar).

Në rastin e kandidatëve për pozitën në gjykatën e krimeve të rënda ose gjykatën e apelit për krime të rënda, kriteri "Performancë në punë" i referohet drejtpërdrejt rezultatit të kandidatëve në

⁸⁵Genti Ibrahimimi, op. cit., f. 10

sistemin e vlerësimit të gjyqtarëve, asnjë lidhje e tillë nuk ekziston në rastin e kandidatëve për transferim .Vendimi Këshillit tëLartë tëDrejtësisë parashikon në mënyrë eksplicite se "Të gjithë gjyqtarëve që kryejnë detyrat e tyre me korrektesë dhe përkushtim do t`u jepet numri maksimal i pikëve sipas këtij kriteri". Gjyqtarëve që në kohën e aplikimit kanë një masë disiplinore, do t`u jepet 0 pikë sipas këtij kriteri. I gjithë vlerësimi/pikëzimi i ndërmjetëm, sipas ekspertëve është i hapur për subjektivizëm.

3.5.3 Perceptimi i publikut

Këshilli i Lartë i Drejtësisë duhet të mblidhet dhe të publikojë të dhëna mbi numrin e kërkesave nga palët për përjashtimin e gjyqtarëve mbi bazën e konfliktit të interesit, dhe numri i ricaktimit tëgjyqtarëve mbi bazën e konfliktit të interesit, duke përfshirë numrin e të vetëpërjashtimeve. Numrii përjashtimeve individuale / ricaktimit duhet të zbulohet publikisht, për shembull në faqet e internetit të gjykatës⁸⁶.

Përsa u përket dhuratave neni 32/2 i Ligjit për pushtetin gjyqësor duhet të ndryshohet për të ndaluar dhuratat mbi një vlerë të caktuar të pragut, pavarësisht pse ata janë dhuruar/pranuar⁸⁷.

Gjyqtarët janë të detyruar të deklarojnë periodikisht pasuritë e tyre dhe detyrimet financiare sipas ligjit për deklarimin e pasurive. Në prill 2014 Kuvendi miratoi ndryshimet në ligjin deklarimin e pasurive që parashikon kontrolle më të shpeshta të plota të gjyqtarëve të zakonshëm; ndryshimet parashikojnë se të gjithë gjyqtarët e zakonshëm duhet të auditohet çdo katër vjet. Megjithatë situata në lidhje me kontrollin e aseteve të gjyqtarëve dhe vënien e sanksioneve administrative është veçanërisht e komplikuar. Në mënyrë të qartë, ligji për deklarimin e pasurive fuqizon ILDKPKI për të marrë dhe kontrolluar deklaratat e gjyqtarëve. Megjithatë, neni 61/1 i ligjit për Këshillin e Lartë të Drejtësisë gjithashtu fuqizon KLD për "të verifikuar dhe ngritur çështje në lidhje me pasuritë e deklaruara nga gjyqtarët (...)".

⁸⁶Genti Ibrahimi, op.cit., f. 16

⁸⁷Genti Ibrahimi, op. cit., f.17

Këto dispozita sipas ekspertëve kanë shkaktuar konfuzion mbi kompetencat përkatëse të ILDKPKI dhe KLD në lidhje me kontrollin e deklarimeve të pasurisë gjyqtarëve. Konfuzion i tillë duket të ketë qenë një faktor në mosmarrëveshjet midis dy institucioneve gjatë një rasti të kohëve të fundit që përfshin një gjyqtar të lartë njëkohësisht anëtar të KLD, në të cilën ILDKPKI ka njoftuar KLD rreth gjetjeve të saj për shkelje (mosdeklarimi i pasurisë) dhe kërkoi KLD për të shkarkuar/ pezulluar gjyqtarin. KLD-ja ka kërkuar dokumentacionin mbështetës, përfshirjen duke qenë se ajo ka për qëllim të përsërisë në një mënyrë ose në një farë mase vetë procesin e kontrollit.

Marrëdhëniet ndërmjet dy institucioneve, në praktikë, bëhet në këtë mënyrë:

Kur Këshilli i Lartë i Drejtësisëmerr ankesa që kanë të bëjnë me fshehjen e dyshuar të pasurisëose mosdeklarimin, ata pezullojnë shqyrtimin nga Këshilli i Lartë i Drejtësisë dhe transferojë çështjen menjëherë te ILDKPKI.

Pasi ILDKPKI përfundon hetimin administrativ i kthehet prapëKëshillit të Lartë të Drejtësisëme dy përgjigje të mundshme:

- a) informon Këshillin e lartë të Drejtësisë se nuk gjeti pasuri të fshehta ose mosdeklarim të tyre; ose
- b) ILDKPKI gjen shkelje, dënon gjyqtarin administrativisht dhe pastaj i kërkon Këshillit të Lartë tëDrejtësisë për të disiplinuar gjyqtarin në bazë të konstatimit të saj, por pa ofruar dosjen e hetimit (duke përfshirë provat).

Aspekti i dytë i këtij procesi ka shkaktuar fërkime në mes të dy institucioneve. Këshilli i Lartë i Drejtësisë pretendon se ajo nuk mund të vendosë sanksione disiplinore ndaj gjyqtarit të bazuar në gjetjet (dhe dëshmitë) e ofruara nga ILDKPKI sepse, në përputhje me ligjin për KLD, ai duhet të organizojë një proces të drejtë. Në anën tjetër ILDKPKI pohon se gjetjet e hetimit të saj janë të padiskutueshme nga çdo autoritet tjetër administrativ.

Rregullat dhe procedurat e përgjithshme administrative, duhet të ofrojnë udhëzime si për përdorimin e gjetjeve administrative në një procedim administrativ (hetimin administrativ në aktivet e një zyrtari të) në kontekstin e një procedimi tjetër administrativ (veprim disiplinor).

Megjithatë, një udhëzim i tillë nuk është dhënë në mënyrë të qartë nga ana e Kodit të Procedurave Administrative. Prandaj, ekspertët vlerësojnë se e vetmja mënyrë për të kapërcyer pengesën është që të dyja institucionet të bien dakord nëpërmjet nënshkrimit të një Memorandumi Mirëkuptimi ku të parashikohet se rezultatet e hetimeve nga ILDKPKI do të jetë plotësisht e vlefshme për qëllime të procesit disiplinor ndaj gjyqtarëve (bashkimi me stafin e ILDKPKI gjatë hetimit mund të jetë një mënyrë për të arritur këtë), ose duke ndryshuar ligjin për ILDKPKI dhe të sigurojë në mënyrë të qartë se rezultatet e tij nuk mund të vihen në dyshim nga një tjetër procedim administrativ. Kjo zgjidhje e dytë është dhënë në rastin e Kontrollit të Lartë të Shtetit. Megjithatë, duhet të theksohet se KLSH, ndryshe nga ILDKPKI, ofron të gjitha provat e nevojshme mbështetëse në gjetjet e tij.

Ligji për Këshillin e Lartë të Drejtësisë duhet të ndryshohet për të hequr dispozitën ku thuhet se Këshilli ushtron kompetencat për të verifikuar pasuritë e gjyqtarëve⁸⁸.

Vendimet për karrierën e gjyqtarëve nuk janë transparente dhe nuk merren në bazë të vlerësimeve, meritës apo kriterere të tjera objektive. Këshilli ka diskrecion të gjerë në lidhje me emërimet, promovimin dhe transferimet. Vendimet e Këshillit nuk janë gjithmonë të arsyetuara.

Kriteret mbi të cilat Këshilli vendos për të vendosur sanksione ndaj gjyqtarëve nuk janë të qarta. Sistemi për vlerësimin e gjyqtarëve nuk është efikas dhe në çdo rast ai nuk është zbatuar plotësisht dhe ashtu siç duhet.

Sistemi i inspektimit të gjyqtarëve paraqet një rrezik për mbivendosjen e kompetencave ndërmjet Ministrisë së Drejtësisë dhe Këshillit të Lartë të Drejtësisë. Presidenti i Republikës dhe Ministri i Drejtësisë luajnë një rol kyç në Këshill, në veçanti Ministri i Drejtësisë, i cili merr pjesë në seancat e Këshillit ku trajtohen çështjet disiplinore dhe ka pushtet ekskluziv për të hapur dhe mbyllur procedura disiplinore. Por pyetja e ngritur është nëse procesi i emërimit dhe anëtarësimit në Këshill siguron parimin e nevojshëm të kontrollit dhe ekuilibrit.

⁸⁸Gent Ibrahimimi dhe Quentin Reed “Parandalimi i korrupsionit në gjyqësorin në Shqipëri: vlerësimi dhe rekomandime”, janar 2015, Tiranë f. 17-18.

Në këtë kontekst, ndryshimet duhet të synojnë qartësimin e kompetencave ndërmjet dy inspektorateve për kontrollin e gjyqësorit nga ana e Ministrisë së Drejtësisë dhe Këshillit të Lartë të Drejtësisë.

Marrë për bazë këto rekomandime ndërkombëtare dhe publikimet që kanë shoqëruar Këshillin e Lartë të Drejtësisë në funksionimin e tij, mund të jetë vendi edhe për një reformë kushtetuese lidhur me funksionimin, përmbajtjen dhe pjesëmarrjen në të të Presidentit, Ministrit të Drejtësisë, dhe në eventualitet, të funksioneve që duhet të kenë.

3.6 Konferenca Gjyqësore Kombëtare (KGJK)

3.6.1 Parashtrim i situatës

Konferenca Gjyqësore Kombëtare është rregulluar me ligjin 9399, date 12.5.2005 “Për Organizimin dhe Funksonimin e Konferencës Gjyqësore Kombëtare”. Ky ligj është shfuqizuar me në vitin 2012 me miratimin e ligjit nr.77/2012 “Për organizimin dhe funksionimin e Konferencës Gjyqësore Kombëtare”. Ligji nr.77/2012 adresoi gjetjet e Gjykatës Kushteuese në vendimin nr.25/2008. Konferenca Gjyqësore Kombëtare përbëhet nga të gjithë gjyqtarëve të gjykatave të shkallës së parë, gjyqtarëve të gjykatave të apelit dhe gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë të Republikës së Shqipërisë.

3.6.2 Problematika

Konferenca Gjyqësore Kombëtare është një institucion që nuk duhet të mbahet në Kushtetutë. Funksionimi i kësaj Konference është problematike. Nëse do vendoset mundësia për ta mbajtur atëherë duhet të parashikohet një rol jo thjesht formal siç është aktualisht. Konferenca Gjyqësore Kombëtare përmendet nga neni 147, paragrafi i parë i Kushtetutës⁸⁹.

Paraqitet e rëndësishme përmirësimi dhe rritja e rolit të KGJK, kryesisht në respektimin e rregullave të etikës. Gjithashtu, KGJK duhet të përmirësojë ushtrimin etributeve të mbrojtjes dhe promovimit të pavarësisë së pushtetit gjyqësor si dhe të kontribuojë në administrimin e paanshëm dhe efikas të gjykatave të Shqipërisë.

⁸⁹ Neni 147 i Kushtetutës: Këshilli i Lartë i Drejtësisë përbëhet nga Presidenti i Republikës, Kryetari i Gjykatës së Lartë, ministri i Drejtësisë, 3 anëtarë të zgjedhur nga Kuvendi, si dhe 9 gjyqtarë të të gjitha niveleve, të cilët zgjidhen nga Konferenca Gjyqësore Kombëtare. Anëtarët e zgjedhur qëndrojnë në detyrë për 5 vjet pa të drejtë rizgjedhjeje të menjëhershme. 2. Presidenti i Republikës është Kryetar i Këshillit të Lartë të Drejtësisë. 3. Këshilli i Lartë i Drejtësisë, me propozim të Presidentit, zgjedh nga radhët e tij një zëvendëskryetar. Zëvendëskryetari organizon veprimtarinë e Këshillit të Lartë të Drejtësisë, si dhe kryeson mbledhjet e tij në mungesë të Presidentit të Republikës. 4. Këshilli i Lartë i Drejtësisë vendos për transferimin e gjyqtarëve, si dhe për përgjegjësinë e tyre disiplinore sipas ligjit. 5. Transferimi i gjyqtarëve nuk mund të bëhet pa pëlqimin e tyre, përveçse kur këtë e diktojnë nevojat e riorganizimit të sistemit gjyqësor. 6. Gjyqtari mund të shkarkohet nga Këshilli i Lartë i Drejtësisë për kryerjen e një krimi, për paafësi mendore a fizike, për akte e sjellje që diskreditojnë rëndë pozitën dhe figurën e gjyqtarit ose për pamjaftueshmëri profesionale. Kundër këtij vendimi gjyqtari ka të drejtë të ankohet në Gjykatën e Lartë, e cila në këtë rast, vendos me kolege të bashkuara.

Reforma në Konferencën gjyqësore kombëtare duhet të konsistojë më së shumti në rritjen dhe fuqizimin e kompetencave të këtij organizmi, në raport me të zgjedhurit e tyre në KLD. Kjo reformë duhet të orientohet në drejtim të një selektimi më të kujdesshëm në procesin e zgjedhjes së anëtarëve të KLD-së dhe të një raporti llogaridhënie të vazhdueshme, midis të zgjedhurve prej tyre dhe Konferencës Gjyqësore. Disa shqetësime janë shprehur nga ekspertët ndërkombëtarë në lidhje me faktin që sipas Kushtetutës, organi përgjegjës për qeverisjen e gjyqësorit është Këshilli i Lartë i Drejtësisë, kështu që Konferenca Gjyqësore Kombëtare nuk mund të pengojë këtë rol dhe as nuk mund të bëhet ndonjë lloj alternative për Këshillin.

Nisur nga problemet e hasura në praktikën shqiptare në institucione të tjera, ekspertët ndërkombëtarë sugjerojnë që të ndryshojë dispozita në lidhje me momentin e fillimit të procedurës për zgjedhjen e anëtarit të ri të Këshillit të Lartë të Drejtësisë. Rekomandohet parashikimi në lidhje me fillin e procesit 30 ditë përpara mbarimit të mandatit. Për të shmangur problemet që rrjedhin nga bllokimi apo mungesa e konsensusit, këshillohet që kjo periudhë të zgjatet deri në 3 muaj përpara mbarimit të mandatit. Në këtë mënyrë do të jetë më e lehtë shmangia e boshllëqeve në përbërjen e Këshillit, sidomos në rastin kur anëtarët e vjetër duhet të largohen përpara zgjedhjes së anëtarëve të rinj.

Aktualisht, për gjyqtarët e Gjykatës së Lartë nuk ka një sistem inspektimi të veprimtarive të tyre për të kontrolluar respektimin e kodit të etikës dhe rregullave të tjera të brendshme. Sipas kushtetutës shqiptare, parashikohet që masat disiplinore kundër gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë mund të merren vetëm nga Parlamenti. Megjithatë, procedimi disiplinor duhet të forcohet me anë të një shërbimi të duhur inspektimi, bazuar në standarde objektive dhe profesionale që mund të përgatisin raporte për autoritetin disiplinor. Në këtë drejtim, Konferenca Gjyqësore Kombëtare mund të jetë organi i duhur për të menaxhuar këtë shërbim inspektimi sa kohë që gjyqtarët e Gjykatës së Lartë i përkasin këtij institucioni së bashku me të gjithë gjyqtarët e tjerë të Shqipërisë dhe kryetari i Gjykatës së Lartë është gjithashtu kryetar i Konferencës Gjyqësore Kombëtare. Kjo siguron legjitimitet të mjaftueshëm për shërbimin e inspektimit të Gjykatës së Lartë.⁹⁰

⁹⁰ Euralius III, Komente për projekt ligjin për Konferencën Gjyqësore Kombëtare, Tiranë. 29.6.2012

Në përputhje me rekomandimet e Raundit të IV të Raportit të Vlerësimit të GRECO, Konferenca Gjyqësore Kombëtare duhet të publikojë Kodin e Etikës Gjyqësore për të promovuar aderimin e gjyqtarëve në standardet dhe parimet etike duke u mundësuar gjyqtarëve kanalet për të kërkuar, me kërkesë, drejtim dhe këshillim nga Komiteti⁹¹.

Gjithsesi, një reformë e thellë në këtë drejtim lidhet ngushtësisht me ndryshime të karakterit kushtetues, si për sa i përket ekzistencës, ashtu dhe funksioneve që ajo mund të marrë në raport me Këshillin e Lartë të Drejtësisë dhe vetë gjykatat.

⁹¹Genti Ibrahim, op. cit., f.15

3.7 Zyra për Administrimin e Buxhetit Gjyqësor (ZABGJ)

3.7.1 Parashtrim i situatës

Zyra për Administrimin e Buxhetit Gjyqësor është institucioni i cili, në referencë të së drejtës që Kushtetuta i njuh gjykatave për të patur buxhet të veçantë, administron buxhetin e tyre të pavarur (në nenin 144 të Kushtetutës parashikohet shprehimisht se “*gjykatat kanë buxhet të veçantë, të cilin e administrojnë vetë dhe e propozojnë sipas ligjit*”).

Zyra për Administrimin e Buxhetit Gjyqësor (në vijim “ZABGJ”) organizohet dhe funksionon në mbështetje të ligjit nr. 8363, datë 01.07.1998 “Për krijimin e zyrës së Administrimit të Buxhetit Gjyqësor”. Ligji parashikon se ZABGJ është person juridik më vete, në varësi të gjykatave⁹², e cila administron fondet buxhetore të destinuar për gjykatat, duke siguruar zbatimin në parim të pavarësisë së tij nga pushtetet e tjera.

Kompetencat e ZABGJ, sipas ligjit janë :

1) studimi dhe përcaktimi i nevojave për buxhet të të gjitha hallkave të gjykatave në bashkëpunim me sektorët financiarë të gjykatave të të gjitha niveleve;

2) përpunimi i treguesve financiarë që kanë lidhje me kërkesat dhe veprimtarinë e gjykatave;

3) kontrollimi i përdorimit të fondeve që u janë dhënë gjykatave sipas destinacioneve.

Gjithashtu, ligji ndër të tjera parashikon çështje në lidhje me: përbërjen e fondeve buxhetore të cilat vihen në dispozicion të ZABGJ-së dhe qëllimin e përdorimit të tyre dhe mënyrën dhe rregullat e organizimit dhe funksionimit të ZABGJ-së.

⁹² Neni 1 i ligjit “Për krijimin e zyrës së Administrimit të Buxhetit Gjyqësor”

“Për administrimin e buxhetit të gjykatave krijohet Zyra e Administrimit të Buxhetit Gjyqësor, e cila më poshtë do të quhet “Zyra”. Zyra është person juridik më vete, në varësi të gjykatave. Shpenzimet e veprimtarisë së kësaj zyre përballohen nga buxheti i gjykatave

3.7.2 Problematika

Nga Progres Raportet e fundit janë evidentuar si pozitive masat e ndërmarra për rritjen e buxhetit për pushtetin gjyqësor. Buxheti i akorduar për pushtetin gjyqësor përbëhet nga pagat e gjyqtarëve, dhe të administratës gjyqësore si dhe investimet në infrastrukturën ndërtimore dhe teknike, përfshirë edhe pajisjet e teknologjisë së informacionit.

Megjithatë, nevojiten më shumë burime financiare, veçanërisht në drejtim të përmirësimit real të pagave të gjyqtarëve, kushteve të punës së gjyqtarëve dhe administratës gjyqësore. Gjithashtu, rëndësi të veçantë paraqet edhe pajisja e gjykatave me teknologjinë dixhitale. Deri më tani rezulton se sistemi elektronik për menaxhimin e çështjeve gjyqësore (ICMIS) është instaluar në 34 gjykata (përfshirë edhe gjykata administrative), pra në 90 % të gjykatave, përfshirë edhe Gjykatën e Lartë. Gjithashtu, nga viti 2012 ka filluar instalimi i sistemit të regjistrimit audio të seancave gjyqësore (RDA) në bashkëpunim me Projektin Just të USAID-it. Deri më tani sistemi RDA është instaluar në 26 gjykata, pra në 68% të gjykatave dhe mbetet e pritshme që deri në qershor të vitit 2015, ky sistem të shtrohet në 38 gjykata (përfshirë edhe Gjykatën e Lartë). Në të ardhmen mund të shqyrtohet mundësia e pajisjes së gjykatave me sistemin video.

Raporti i vlerësimit i CEPEJ për vitin 2012 tregoi si buxheti i caktuar për gjykatat dhe prokurorinë ishte më i ulëti ndër vendet anëtare të Këshillit të Europës⁹³.

Në këto kushte, këshillohet një buxhet në rritje dhe i konsoliduar për pushtetin gjyqësor, duke e përcaktuar atë në përqindje të GDP-së (Produktit të brendshëm bruto), duke tentuar gradualisht drejt standarteve evropiane. Duhet gjithashtu që vetë ZABGJ të riorganizohet dhe ristrukturohet ose të shikohet një funksion tjetër për të rritur kontributin dhe eficiencën e saj si në drejtim të hartimit, po ashtu dhe të zbatimit të planit buxhetor, por mbi të gjitha në funksion të rritjes së kapaciteteve për zhvillimin afatgjatë financiar të sistemit.

⁹³Nils Muiznieks, Komisioneri i Këshillit të Europës për të Drejtat e Njeriut, Raporti mbi vizitën në Shqipëri 23-27 Shtator 2013, Strasburg, 16 Janar 2014, f. 2.

4. DREJTËSIA PENALE

Drejtësia penale është një ndër shtyllat kryesore të shtetit të së drejtës. Në ditët e sotme ajo përballet me format e reja të sofistikuara të kriminalitetit që kërkojnë rritjen e efektivitetit të legjislacionit e të veprimtarisë së institucioneve dhe strukturave e agjensive të specializuara në luftimin e kriminalitetit⁹⁴.

4.1 Prokuroria

4.1.1 Parashtrim i situatës

Realizimi i efektivitetit të ligjit penal kundër kriminalitetit lidhet dhe varet nga funksionimi normal i organeve të prokurorisë.

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë përcakton se misioni i Prokurorisë është ushtrimi i ndjekjes penale, përfaqësimi i akuzës në gjyq në emër të shtetit, si dhe kryerja e detyrave të tjera të caktuara me ligj⁹⁵.

Prokuroria organizohet dhe funksionon në bazë të ligjit nr.8737, datë 12.02.2001 “Për organizimin dhe funksionimin e prokurorisë në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar. Prokuroria organizohet dhe funksionon nën drejtimin e Prokurorit të Përgjithshëm, si strukturë e centralizuar. Në Kushtetutë dhe në ligjin Nr. 8737, datë 12. 02. 2001, “Për organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë”, prokuroria është konceptuar si organ i një lloji të veçantë, "*sui generis*". Pra, në mënyrën se si është konceptuar nga Kushtetuta dhe nga Ligji, sot organi i prokurorisë nuk është as në gjyqësor, as në ekzekutiv.

Kuadri ligjor që normon veprimtarinë e saj, siç u përmend dhe më sipër, përbëhet përveç Kushtetutës dhe ligjit “Për organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë”, edhe nga Kodi i

⁹⁴ Tezë doktrinale “Efektiviteti i Legjislacionit dhe Sistemit të Drejtësisë Penale kundër Kriminalitetit në procesin e Integritimit Europian”, MA.Ela Elezi (2013)

⁹⁵ Neni 148 i Kushtetutës shprehimisht parashikon se: “1. Prokuroria ushtron ndjekjen penale, si dhe përfaqëson akuzën në gjyq në emër të shtetit. Prokuroria kryen edhe detyra të tjera të caktuara me ligj. 2. Prokurorët janë të organizuar dhe funksionojnë pranë sistemit gjyqësor si një organ i centralizuar. 3. Në ushtrimin e kompetencave të tyre prokurorët u nënshtrohen Kushtetutës dhe ligjeve.”

Procedurës Penale, që u siguron prokurorëve mbrojtjen dhe pavarësinë e nevojshme për ushtrimin e funksioneve të tyre. Ky kuadër normues garanton mosndërhyrjen dhe mosndikimin e pushteteve të tjera në ushtrimin e funksioneve të ndjekjes penale prej tyre, në tre fazat e procedimit penal, hetime paraprake, ngritjen dhe përfaqësimin e akuzës në gjyq, si dhe ekzekutimin e vendimeve penale.

Prokuroritë pranë sistemit gjyqësor ndahen në:

Prokurori i Përgjithshëm dhe struktura e Prokurorisë së Përgjithshme:

✓ Prokurorët pranë Gjykatës së Lartë, funksion i cili ushtrohet nga prokurorët e Zyrës së Prokurorit të Përgjithshëm. Prokurorët pranë Gjykatës së Lartë ushtrojnë ndjekjen penale, si dhe përfaqësojnë akuzën në gjyq kundër Presidentit të Republikës, Kryeministrit dhe anëtarëve të Këshillit të Ministrave, deputeteve, gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese dhe gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë.

✓ Prokurorët pranë Gjykatave të Apelit, të cilët ushtrojnë funksionet e prokurorisë pranë çdo gjykate apeli. Juridiksioni i tyre shtrihet në të gjithë territorin, ku shtrihet juridiksioni i gjykatës përkatëse.

✓ Prokurorët pranë gjykatave të shkallës së parë, të cilët ushtrojnë funksionet e Prokurorisë pranë çdo gjykate të shkallës së parë. Juridiksioni i tyre shtrihet në atë territor ku shtrihet juridiksioni i gjykatës përkatëse.

Sipas organikës ushtrojnë detyrën 330 prokurorë dhe 148 oficerë të policisë gjyqësore. Raportet e prokurorisë si institucion me pushtetin ekzekutiv dhe legjislativ, janë të parashikuara në Kushtetutë dhe në ligjin Nr. 8737/2001.

Në marrëdhënie me Kuvendin, parashikohet se Prokurori i Përgjithshëm, raporton në Kuvend ose në Komisionet Parlamentare, një herë në gjashtë muaj ose sa herë kërkohet prej tyre. Raportimi përmban të dhëna dhe shpjegime për numrin, llojet, shtrirjen territoriale, intensitetin dhe format e kriminalitetit në vend si dhe për drejtimit dhe përparësitë në luftën ndaj tij. Nuk është i lejuar njoftimi për çështje konkrete, me përjashtim të çështjeve të dërguara me vendim të Kuvendit.

Në marrëdhëniet me pushtetin ekzekutiv, ligji parashikon se Ministri i Drejtësisë, në emër të Këshillit të Ministrave, çdo vit, i përcjell Prokurorit të Përgjithshëm rekomandimet, që duhet të mbahen parasysh, për vitin në vazhdim, për luftën kundër kriminalitetit, por Këshillit të Ministrave i ndalohet të japë rekomandime për të proceduar ose jo për çështje konkrete.

Krahas kontrollit të brendshëm, prokuroria i nënshtrohet edhe kontrollit të Ministrisë së Drejtësisë.

Prokurori i përgjithshëm ushtron këto kompetenca:

- ✓ I propozon Presidentit të Republikës numrin e përgjithshëm të prokurorëve, pasi të ketë marrë mendimin e Ministrit të Drejtësisë.
- ✓ I propozon Presidentit të Republikës emërimin, transferimin, ngritjen në detyrë apo shkarkimin e prokurorëve.
- ✓ Cakton drejtuesit e prokurorive dhe zëvendësit e tyre në prokuroritë pranë gjykatave.
- ✓ Miraton strukturën, organikën dhe rregulloret e funksionimit të prokurorive pranë gjykatave dhe ato të zyrës së Prokurorit të Përgjithshëm
- ✓ Urdhëron komandimin e prokurorëve.
- ✓ Ushtron funksionet e drejtuesit të prokurorisë pranë Gjykatës së Lartë.
- ✓ Emëron dhe shkarkon punonjësit e administratës në strukturat e zyrës së Prokurorit të Përgjithshëm.
- ✓ Përfaqëson prokurorinë në marrëdhëniet me të tretët.
- ✓ Përcakton pagesat për rastet e shpërblimit të dëshmitarëve apo për sigurimin e provave të rëndësishme për hetimet.
- ✓ Jep udhëzime për punën e policisë gjyqësore.

Në ndihmë të Prokurorit të Përgjithshëm kryen funksione këshillimore Këshilli i Prokurorisë, i cili ushtron këto kompetenca:

- ✓ Organizon konkursin për emërimin e kandidatëve për prokuror dhe i jep mendim Prokurorit të Përgjithshëm për emërimin e prokurorëve në detyrë, shkarkimin e tyre, si dhe çdo nismë tjetër me natyrë disiplinore;

- ✓ Shqyrton vlerësimin e punës së prokurorëve dhe i paraqet, për miratim, Prokurorit të Përgjithshëm raportin e vlerësimit përfundimtar të aftësive profesionale të prokurorëve;
- ✓ I jep mendim Prokurorit të Përgjithshëm për ngritjen në detyrë të prokurorëve, transferimin (lëvizje paralele ose ndryshime të ngjashme), si dhe kandidaturat e drejtuesve të prokurorive dhe zëvendësit e tyre, duke paraqitur mendimin e tij për kandidatët pas procedurës së konkurrimit të tyre;
- ✓ Jep mendim për miratimin, nga Prokurori i Përgjithshëm, të rregullores së këshillit të prokurorisë;
- ✓ Jep mendim për planin vjetor të inspektimeve dhe tematikën e tyre;
- ✓ Merr në shqyrtim dhe jep mendim për vlerësimet e Ministrit të Drejtësisë lidhur me inspektimet e kryera në organe të prokurorisë;
- ✓ Jep mendim për projekt-aktet normative të Prokurorit të Përgjithshëm, për unifikimin e politikës së ndjekjes penale, në hetim dhe në gjykim, si dhe propozon masa për organizimin e brendshëm dhe miradministrimin e prokurorisë apo përmirësimin e legjislacionit në fushën penale;
- ✓ Kryen çdo detyrë tjetër, të caktuar me ligj.

Këshilli i prokurorisë shqyrton ankesat për vlerësimin e prokurorëve dhe mund të refuzojë ose ka të drejtë të fillojë rishikimin e vlerësimit, që nuk është pranuar nga prokurori përkatës, sipas rregullave të përcaktuara nga Prokurori i Përgjithshëm. Në rastet kur Prokurori i Përgjithshëm nuk është dakord me mendimet e sugjeruara nga Këshilli, vendimmarrjen e tij ndryshe e parashtron të arsyetuar.

Këshilli i prokurorisë përbëhet nga shtatë anëtarë, nga të cilët gjashtë prokurorë dhe një përfaqësues i Ministrit të Drejtësisë. Në mbledhjen e këshillit mund të marrë pjesë edhe një përfaqësues i Presidentit të Republikës.

4.1.2 Problematikat

Komisioni Evropian ka nënvizuar në progres raportet e tij për vendin tonë, për vitin 2013 se, "Mungesa e llogaridhënies së Zyrës së Prokurorit të Përgjithshëm mbetet shqetësuese.

Procedurat për emërimin dhe shkarkimin e personelit kyç në këtë zyrë duhet të jenë transparente dhe të paanshme, dhe roli i Këshillit të Prokurorisë duhet të përforcohet’.

Komisioneri për të Drejtat e Njeriut në KE⁹⁶vëren se, polarizimi i vazhdueshëm politik në Shqipëri ka ndikuar negativisht në punën e Prokurorit të Përgjithshëm në të shkuarën e afërt, ku do të përfshihej edhe hetimi i ngjarjeve të 21 janarit 2011 në Tiranë. Ndonëse ky polarizim mund të jetë më pak i dukshëm në situatën aktuale politike në Shqipëri, gjithsesi, duhet të ndërmerren hapa për të siguruar që Prokurori i Përgjithshëm, të ketë mundësi të përmbushë detyrat dhe përgjegjësitë e tij profesionale pa ndërhyrje të papërligjura, në përputhje me standardet e Këshillit të Evropës.

Komisioneri i mbështetur dhe në opinionin e Komisioni të Venecias, propozon që do të ishte pozitive që të kërkohej një shumicë e cilësuar për emërimin e Prokurorit të Përgjithshëm duke e parë kështu si një mekanizëm për të promovuar konsensusin politik dhe për të shmangur rrezikun e politizimit në emërimin e tij. Ai u bën thirrje autoriteteve që të ndërmarrin masat e duhura legislative, të cilat do të mundësonin votimin dhe miratimin me shumicë të cilësuar në Parlament të Prokurorit të Përgjithshëm.

Komiteti Shqiptar i Helsinkit, në raportin e tij vjetor për situatën e respektimit të të drejtave të shtetasve për vitin 2013, referon se i janë adresuar dhe ankesa nga shtetas të cilët pretendojë vendime të padrejta pushimi ose mos fillimi të hetimeve nga organi i prokurorisë, praktika korruptive në radhët e prokurorëve, kohëzgjatje tejafateve të parashikuara në ligj dhe zvarritje të procesit hetimor, mos marrje në konsideratë të kërkesave të personave të dëmtuar gjatë këtij procesi për hetime më të thelluara dhe cilësore, paragjykim hetimesh dhe shprehje mendimesh para setë përfundojnë veprimet hetimore, etj. Sipas ankesave që i kanë përcjellë shtetasit Komitetit Shqiptar të Helsinkit dhe nga monitorimi i medias ka rezultuar se ka një numër të konsiderueshëm çështjesh penale, dosjet e të cilave prej vitesh janë pa autor. Komiteti Shqiptar i Helsinkit arrin në përfundimin se hetimet lidhur me veprat penale duhet të përmirësojnë cilësinë, objektivitetin, të jenë të paanshme dhe gjithëpërfshirëse. Prokuroria të mbikëqyrë më mirë

⁹⁶Nils Muiznieks, Komisioneri i Këshillit të Europës për të Drejtat e Njeriut, Raporti mbi vizitën në Shqipëri 23-27 Shtator 2013, Strasburg, 16 Janar 2014, f. 2.

veprimet hetimore që zhvillon policia dhe të shmangë mosparaqitjet në seancat gjyqësore, të cilat ndikojnë në shtyrjen e gjykimeve. Gjithashtu, Komiteti Shqiptar i Helsinkit rekomandon se, roli i prokurorisë në luftimin e veprave kriminale duhet të forcohet, duke filluar çështje edhe kryesisht, ndërsa praktika e punës për ekzekutimin e vendimeve penaleduhet përmirësuar më tej, në respekt të të drejtave ligjore të shtetasve të dënuar.

Disa sugjerime për ndryshimin e kuadrit ligjor për organizimin, funksionimin dhe kompetencat e prokurorisë:

- 1) Çmohet se ndryshimet në ligjin organik të prokurorisë janë të domosdoshme dhe duhet të shoqërohen edhe me ndryshime në Kodin e Procedurës Penale.
- 2) Meqenëse është miratuar ndarja e re administrativo – territoriale, duhet të rishikohet edhe organizimi i prokurorisë (ndoshta edhe organizimi i gjykatave mund të rishikohet).
- 3) Pavarësisht nga fakti se prokuroria, sipas Kushtetutës është organ i centralizuar, vlerësohet se prokurorive më të ulëta duhet t'u jepen kompetenca më të gjera.
- 4) Të rishikohen kompetencat e Prokurorit të Përgjithshëm, të përcaktuara me ligj.
- 5) Të vlerësohet roli i Këshillit të Prokurorisë nën frymën edhe të Rekomandimeve të Progres Raporteve 2012- 2013, për të rritur kompetencat vendimmarrëse të këtij Këshilli, duke shkuar drejt një këshilli të ngjashëm me Këshillin e Lartë të Drejtësisë.

Problematikat kryesore të prokurorisë lidhen kryesisht me:

- a) rritjen e efektivitetit në procesin e ndjekjes penale dhe forcimin e kapaciteteve institucionale, me qëllimin kryesor arritjen standarteve më të larta në aktivitetin institucional;
- b) garanci më të mëdha në procesin e punës të prokurorisë, në pavarësinë, performancën dhe efektivitetin në punën e prokurorëve, dhe
- c) përmbushjen me sukses të detyrimeve kushtetuese dhe ligjore të organit të Prokurorisë.

Gjithashtu, paraqitet e rëndësishme forcimi i rolit të Këshillit të Prokurorisë duke shmangur rolin këshillimor dhe duke e kthyer në një mekanizëm që garanton karrierën dhe profesionalizmin e prokurorëve, si dhe duke e kthyer në një mekanizëm që të mbulojë çështjet e disiplinimit të prokurorëve. Gjithashtu, vlerësohet reformimi i Zyrës së Prokurorit të Përgjithshëm në kuadër të

garantimit të procedurave transparente të emërimit, promovimit dhe largimit të punonjësve të prokurorisë.

Mbase duhet vlerësuar mundësia mbi marrjen e masave të nevojshme legislative për të siguruar një shumicët të cilësuar për emërimin e Prokurorit të Përgjithshëm nga Presidenti i Republikës⁹⁷.

Mungesa e llogaridhënies e Prokurorisë së Përgjithshme është shqetësuese. Procedurat për emërimin dhe shkarkimin e personelit kyç të Prokurorisë duhet të jenë transparente dhe të paanshme, ndërsa roli i Këshillit të Prokurorëve duhet të përforcohet⁹⁸.

Në vitin 2008, me ligjin nr. 9904, datë 21.04.2008 është ndërhyrë në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë edhe në nenin 149, duke parashikuar shprehimisht se: Prokurori i Përgjithshëm emërohet nga Presidenti i Republikës me pëlqimin e Kuvendit për një mandat 5-vjeçar, me të drejtë riemërimi. Ndryshimi i mandatit të emërimit të Prokurorit të Përgjithshëm, nga i përhershëm në 5-vjeçar mendojmë se përbën një shkak për të rivlerësuar pushtetin dhe rolin e tij në organin e prokurorisë. E themi këtë duke patur në konsideratë faktin se roli dhe funksioni që aktualisht ka dhe ushtron Prokurori i Përgjithshëm, është konceptuar edhe në funksion të mandatit të tij.

4.1.3 Perceptimi i publikut

Prokurori i Përgjithshëm emërohet vetëm me shumicë të thjeshtë në Parlament. Procesi i emërimit nuk ofron garanci të mjaftueshme për profesionalizëm dhe transparencë. Duket se nuk ka ekuilibër ndërmjet përgjegjësisë dhe pavarësisë së Prokurorit të Përgjithshëm. Vendimet për emërimin, avancimin dhe transferimin e prokurorëve merren vetëm nga Prokurori i Përgjithshëm. Roli i Këshillit të prokurorëve është vetëm këshillues.

⁹⁷Nils Muiznieks, Komisioneri i Këshillit të Europës për të Drejtat e Njeriut, Raporti mbi vizitën në Shqipëri 23-27 Shtator 2013, Strasburg, 16 Janar 2014, f. 2.

⁹⁸ Komisioni European, Progres Raporti 2013 për Shqipërinë, Bruksel, op. cit., f. 48

Lufta kundër korrupsionit në të gjithë hallkat e shoqërisë shqiptare, por veçanërisht në sistemin e drejtësisë, ka nevojë për funksionimin sa më optimal të organit të prokurorisë.

Centralizimi i derisotëm në organizimin e këtij organi ka ardhur koha të rishikohet, për t'u dhënë më shumë pavarësi prokurorëve në vendimmarrje në zbatimin e ligjit dhe në përmbushje të detyrës. Thënë ndryshe, decentralizimi i organit të prokurorisë, duhet të jetë një proces i pashmangshëm.

Roli i Këshillit të Prokurorisë duhet riparë. Në një kohë kur Prokuroria e Përgjithshme është e centralizuar, roli i Këshillit duket të jetë thjesht formal "një lule e bukur që rrethon Kryeprokurorin", ndërkohë që Kryeprokurori është tepër i fortë⁹⁹.

Në këtë fushë, objektivat kryesorë që duhet të synohen për t'u përmbushur janë:

- a) zbatimi i të njëjtave parimeve, garancive e procedurave për formimin profesional, përzgjedhjen, emërimin, ecurinë në karrierë, përgjegjësitë e procedurat për ndëshkimin disiplinor të prokurorëve, si për gjyqtarët;
- b) fuqizimi i rolit të Këshillit të Prokurorisë duke e transformuar Këshillin e Prokurorisë ekzistues nga një organ këshillimor në një organ vendimmarrës përsa i përket emërimit dhe disiplinës për prokurorët, i ngjashëm me Këshillin e Lartë të Drejtësisë për gjyqtarët;
- c) ristrukturimi i prokurorisë me qëllim përmirësimin e organizimit hierarkik, lëndor dhe territorial të Prokurorisë, pavarësisë së saj dhe statusit të prokurorëve etj.¹⁰⁰
- d) Rishikimi i kuadrit ligjor lidhur me organizimin dhe funksionimin e policisë gjyqësore dhe në mënyrë të veçantë rivlerësim i raportit të policisë gjyqësore me prokurorin.

⁹⁹ Intervistë e z. Artan Hoxha, Top-Channel, 31 dhjetor 2014.

¹⁰⁰ Concept Note "Mbi Reformën në Drejtësi", f. 3

4.2 Ndhimja juridike

4.2.1 Parashtrim i Situatës

Komisioni Shtetëror për Ndhimën Juridike ka filluar funksionimin e tij në vitin 2010, në mbështetje të ligjit nr. 10039/2008, “Për Ndhimën Juridike”, i ndryshuar. Në mbështetje të kuarit ligjor të plotësuar me aktet nënligjore të nevojshme është përmirësuar ofrimi i ndihmës ligjore ku numri i subjekteve përfituese është rritur nga viti në vit.

Për vitin 2011 kanë aplikuar 27 persona nga të cilët asnjë prej tyre nuk ka plotësuar kriteret për përfitimin e ndihmës juridike; për vitin 2012 kanë aplikuar 62 persona nga të cilët kanë përfituar 45 persona dhe për vitin 2013 kanë aplikuar 171 persona nga të cilat kanë përfituar 85 persona. Në përqindje, suksesi i ofrimit të ndihmës ligjore është rritur nga 0% në vitin 2011 në 67% në vitin 2013.

4.2.2. Problematika

Për sa i përket aksesit në drejtësi, duhet të përmirësohet funksionimi i Komisionit Shtetëror për Ndhimën Juridike dhe duhet të zbatohen dispozitat e miratuara rishtazi për ndihmën juridike që parashikojnë ngritjen e zyrave vendore për ndihmën juridike. Tarifat gjyqësore frenojnë shumë qytetarë dhe procedurat e aplikimit janë shumë të ngadalta. Vazhdon të jepet ndihmë juridike falas, kryesisht nga organizatat joqeveritare me financim të donatorëve¹⁰¹.

Vënia në funksionim të plotë e klinikave ligjore vendore në 6 rrethet kryesore të vendit: Tiranë, Durrës, Shkodër, Korçë, Vlorë dhe Gjirokastër, mbetet një ndër prioritetet kryesore. Avokatë nga qytete të tjera përveç Tiranës duhet të punësohen. Qëllimi i ndihmës juridike duhet të përfshijë aty ku është e mundur dhe shpenzimet për analizën e ADN-së si dhe shpenzimet për ekspertët në

¹⁰¹ Komisioni European, Progres Raporti 2014 për Shqipërinë, Bruksel, 8.10.2014, f. 50

gjykatë¹⁰². Duhet të përgatiten mekanizmat e duhur për caktimin objektiv të çështjeve për avokatët¹⁰³. Duhet të shqyrtohet pozita e Komisionit të Nidhmës Juridike edhe për sa i përket gjykimeve në mungesë.

¹⁰²Nils Muiznieks, Komisioneri i Këshillit të Europës për të Drejtat e Njeriut, Raporti mbi vizitën në Shqipëri 23-27 Shtator 2013, Strasburg, 16 Janar 2014, f. 16.

¹⁰³ Komisioni European, Progres Raporti 2014 për Shqipërinë, op. cit., f. 63

4.3. Sistemi penitenciar

4.3.1 Parashtrim i Situatës

Rëndësi e veçantë i është kushtuar marrjes së masave në drejtim të respektimit të të drejtave të njeriut, kryesisht për personat të cilëve u është privuar liria.

Në këtë drejtim është reformuar kuadri ligjor lidhur me:

- a) përcaktimin e kriterëve të qarta që duhet të plotësojë personeli apo stafi i punësuar në institucionet e ekzekutimit të vendimeve penale me qëllim përmirësimit të shërbimeve që u ofrohen të dënuarve dhe të paraburgosurve;
- b) përcaktimin e kriterëve të veçanta për trajtimin e të miturve, grupmoshat 18-21 vjeç, si dhe gratë, që kanë të bëjnë me parandalimin e çdo akti dhune që sjell dëmtim fizik, seksual apo psikologjik;
- c) krijimin e lehtësirave të veçanta për të miturit gjatë kryerjes së dënimit, të cilat përfshijnë programe arsimore, profesionale dhe riintegruese;
- d) njohjen e të drejtës së punësimit të paraburgosurve dhe të dënuarve;
- e) respektimin e të drejtave të paraburgosurve ose të dënuarve të huaj dhe pa shtetësi të cilat kanë të bëjnë me shmangien e diskriminimit, zgjidhjen e problemeve specifike, me të cilat përballen këta persona në institucionet përkatëse;
- f) krijimin për herë të parë të seksioneve të veçanta për trajtimin e personave që gëzojnë statusin e bashkëpunëtorit të drejtësisë;
- g) garantimin e standardeve që lidhen me ofrimin e shërbimit mjekësor nga seksionet mjekësore të posaçme, përfshirjen e të paraburgosurve dhe të dënuarve në statusin e personave joaktivë, të cilët mund të përfitojnë nga të drejtat që rrjedhin nga skema e shërbimit të detyrueshëm.
- h) Gjithashtu janë rishikuar kriteret mbi dhënien e lejeve shpërblyese për të dënuarit.

4.3.2 Problematika dhe perceptimi i publikut

Nevojiten masa më të forta në drejtim të trajtimit të të dënuarve me çrregullime të shëndetit mendor me qëllim garantimin e trajtimit të barabartë dhe pa diskriminim, duke respektuar integritetin fizik dhe dinjitetin njerëzor.

Megjithatë, problematike paraqitet situata e infrastrukturës së burgjeve dhe trajnimit të punonjësve të sistemit të burgjeve. Gjithashtu, rritja e transparencës në trajtimin e të burgosurve përbën një tjetër çështje të rëndësishme e cila duhet të trajtohet me masa dhe veprime konkrete.

Funksionimi i plotë i godinave të reja është thelbësor, për shkak se mbipopullimi mbetet një problem i madh. Vazhdon të ketë infrastrukturë të dobët dhe probleme me mirëmbajtjen e infrastrukturës së ndërtuar rishtazi.

Çështjet e privatësisë dhe mungesa e konfidencialitetit të bisedave të të burgosurve duhet të adresohen. Kuadri ligjor për pagesat e punës duhet të përmirësohet. Masat antikorrupsion dhe sistemi i auditit të brendshëm duhet të forcohen¹⁰⁴.

Zbatimi i garancive procedurale ndaj përdorimit të tepërt të forcës nga oficerët e policisë nuk është garantuar dhe vazhdojnë të raportohen raste të keqtrajtimit gjatë arrestimeve, marrjes në pyetje dhe mbajtjes në polici.

Trajtimi i të akuzuarve me sëmundje mendore duhet përmirësuar. Shqetësim serioz mbetet mungesa e një zgjidhjeje të përshtatshme dhe të përhershme për sistemimin e personave nën trajtim të detyrueshëm¹⁰⁵.

Standardet e jetesës në burgje ende ndryshojnë duke u varur në sigurimin e ushqimit dhe pajisjeve nga familjet¹⁰⁶. Vazhdon të ketë shqetësime për privatësinë, sidomos për mjediset e

¹⁰⁴ Komisioni European, Progres Raporti 2014 për Shqipërinë, Bruksel, 8.10.2014, f. 53

¹⁰⁵ Komisioni European, Progres Raporti 2011 për Shqipërinë, op. cit, f. 63

¹⁰⁶ Komisioni Evropian, Progres Raporti 2012 pr Shqipërinë Bruksel, op. cit., f.56

vizitave me sistemin “me një stol” apo mungesa e kapuçave të privatësisë në telefonat me pagesë në burg¹⁰⁷.

Aksesi i të dënuarve për një avokat dhe një mjek, përfshirë të miturit, është lënë pas dore ose është mohuar¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Komisioni Evropian, Progres Raporti 2013 pr Shqiprin Bruksel, op. cit., f 52

¹⁰⁸ Nils Muiznieks, Komisioneri i Këshillit të Europës për të Drejtat e Njeriut, Raporti mbi vizitën në Shqipëri 23-27 Shtator 2013, Strasburg, 16 Janar 2014, f. 2.

5. ARSIMIMI JURIDIK

5.1 Shkolla e Magjistraturës

5.1.1 Parashtrim i Situatës

Shkolla e Magjistraturës është një institucion me pavarësi institucionale, akademike dhe administrative, e krijuar me ligjin nr.8136/1996 “Për Shkollën e Magjistraturës”, i ndryshuar. Shkolla e Magjistraturës siguron formimin profesional fillestar të kandidatëve për magjistratë dhe formimin profesional vazhdues të gjyqtarëve dhe prokurorëve në detyrë.

5.1.2 Problematika

Megjithëse Shkolla e Magjistraturës paraqet një histori suksesi në formimin e gjyqtarëve dhe prokurorëve, ende paraqiten problematika. Problematika fillon që tek edukimi juridik fillestar në Fakultetin e Drejtësisë, ku sugjerohet pasurimi i kurrikulave jo vetëm në aspektin teorik por edhe në atë praktik. Gjithashtu, një gjë e tillë sugjerohet edhe për trajnimin fillestar të magjistratëve dhe në veçanti rregullat dhe procedurat për seleksionimin e magjistratëve duhet të jenë me transparente dhe profesionale, duke shmangur çdo lloj abuzimi apo subjektivizmi.

Nga praktika e deritanishme ka rezultuar se magjistratët e vitit të tretë që kryejnë praktikën pranë gjykatave, e kanë përmbushur këtë detyrë kyesisht pranë Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë, ndoshta kjo praktikë duhet të konsolidohet ose të shikohet mundësia e shpërndarjes së tyre edhe pranë gjykatave të tjera.

Gjithashtu, vlerësohet e rëndësishme pasurimi i kurrikulave në Shkollën e Magjistraturës me tema që lidhen me arsyetimin ligjor dhe çmuarjen e provave, pasi si në praktikë ashtu edhe nga progres raportet e deritanishme, është evidentuar niveli i ulët i gjyqtarëve mbi arsyetimin e vendimeve gjyqësore.

Gjithashtu është konstatuar problematike, kjo edhe në referencë të vendimeve të Gjykatës së Lartë, një kapacitet i ulët në çmuarjen e provave, në hetimin e plotë të tyre, si dhe mungon analiza dhe referimi në jurisprudencën jo vetëm të gjykatave më të lartë në vend por edhe jurisprudencën e pasur të GJEDNJ-së.

Gjithashtu, problematike paraqitet dhe situata e administrimit të drejtësisë nga gjyqtarët, që lidhet jo vetëm me cilësinë e arsyetimit të vendimeve por edhe me vonesat, kohëzgjatjen e gjykimit dhe dhënies së vendimeve, si dhe në respektimin e rregullave procedurale.

Gjithashtu, sugjerohet që pjesë e sesioneve trajnuese të Shkollës së Magjistraturës, të jenë punonjësit e administratës gjyqësore dhe prokurorisë, inspektorët e të dy inspektorateve të Ministrisë së Drejtësisë dhe Këshillit të Lartë të Drejtësisë, si dhe avokatët e shtetit.

Rritja e profesionalizmit brenda sistemit të drejtësisë është e nevojshme të garantohet dhe me mirëfunksionimin e Shkollës së Magjistraturës, si struktura që furnizon gjykatat dhe prokurorinë me elementë të rinj. Në këtë aspekt, rishikimi i ligjit për Shkollën e Magjistraturës me qëllim rritjen e pavarësisë dhe cilësisë programore të këtij institucioni dhe përcaktimi në ligj i kriterëve për përzgjedhjen dhe karrierën e trupës pedagogjike të kësaj shkolle, janë masa legjislative që mund të konsiderohen si të dobishme¹⁰⁹.

Shkolla e magjistraturës duhet riorganizuar. Gjithashtu, me vend do të ishte kontrolli i cilësisë së provimit për aksesin në Shkollën e Magjistraturës. Viti i tretë si fillim i menjëhershëm i detyrës duhet rivlerësuar dhe fillimi i detyrës si gjyqtar apo prokuror jo domosdoshmërisht duhet të jetë automatikisht i garantuar. Nevojitet një rikonceptim i shkollimit të Masgjistraturës.

Një zgjidhje do të ishte që duke mos parashikuar hyrjen automatikisht si gjyqtar pas mbarimit të shkollës, mund të rritet numri i studentëve. Aktualisht, angazhohet një staf i plotë akademik për një auditor studentësh të kufizuar, maksimumi në 10 deri në 20 vetë. Ndërkohë, mund të vlerësohet mundësia e rritjes së numrit të studentëve, duke shfrytëzuar në mënyrë optimale

¹⁰⁹Concept Note “Mbi Reformën në Drejtësi”, f. 4

burimet pedagogjike dhe duke sanksionuar se me mbarimin e shkollës, studentët mund të punojnë si funksionarë shtetërorë apo në struktura të tjera juridiko- profesionale, para se të nisin karrierën si gjyqtarë, apo prokurorë.

5.2 Formimi universitar

5.2.1 Parashtrim i Situatës

Misioni i arsimit të lartë është:¹¹⁰:

- a) të krijojë, të transmetojë, të zhvillojë e të mbrojë dijet me anën e mësimdhënies, kërkimit shkencor dhe shërbimeve; të zhvillojë dhe të çojë përpara artet, edukimin fizik dhe sportet; të formojë specialistë të lartë dhe të përgatisë shkencëtarë të rinj;
- b) të ofrojë mundësi për të përfituar nga arsimi i lartë gjatë të gjithë jetës;
- c) të ndihmojë zhvillimin ekonomik në nivel kombëtar dhe rajonal;
- ç) të kontribuojë në rritjen e standardeve të demokracisë e të qytetërimit të shoqërisë dhe në përgatitjen e të rinjve për një shoqëri të tillë.

Institucionet e arsimit të lartë kanë autonomi dhe liri akademike. Autonomia e institucioneve të arsimit të lartë shprehet në:

- a) vetëqeverisjen e tyre, për të organizuar strukturat e tyre të brendshme dhe veprimtaritë e tyre, nëpërmjet statuteve dhe rregulloreve, të hartuara në përputhje me këtë ligj dhe me aktet e tjera ligjore në fuqi;
- b) të drejtën për hartimin dhe zhvillimin e pavarur të programeve të studimit dhe të projekteve të kërkimit;
- c) të drejtën për të caktuar kritere të pranimit të studentëve në programet e studimeve;
- ç) të drejtën për të mbledhur fonde dhe për të përfituar mjete materiale, sipas rregullave në fuqi, si dhe të drejtën për të realizuar marrëveshje të pavarura me Qeverinë ose organizma të tjerë për trajnime, kualifikime ose për projekte kërkimore; të drejtën për të realizuar marrëveshje me institucione, shoqëri biznesi ose organizata të tjera, vendase ose të huaja, publike ose private; të

¹¹⁰Ligj nr.9741/2007 “Për arsimin e lartë në RSH”, i ndryshuar.

drejtën për të administruar fondet publike e të ardhura të tjera, që disponojnë sipas mënyrës së përshkruar në ligj.

Liria akademike e institucioneve të arsimit të lartë shprehet në lirinë e mësimdhënies, lirinë e kërkimit shkencor, lirinë e krijimit, në përputhje me dispozitat e këtij ligji. Arsimi i lartë në Republikën e Shqipërisë zhvillohet në përputhje me rregullat dhe parimet e hapësirës europiane të arsimit të lartë¹¹¹.

Arsimi i lartë është publik dhe privat. Arsimi i lartë ofrohet nga institucionet e arsimit të lartë, që krijohen, funksionojnë dhe akreditohen në përputhje me legjislacionin në fuqi. Institucionet e arsimit të lartë janë persona juridikë, publikë ose privatë, të drejtat dhe detyrimet e të cilëve përcaktohen në aktin e krijimit të tyre¹¹².

Arsimi i Lartë në Shqipëri, ashtu si në vendet e zhvilluara, konsiderohet një shërbim publik dhe e mirë publike, pavarësisht nga forma e pronësisë. Për rrjedhojë, një nga qëllimet kryesore të një reforme do të ishin të ruajë parimet bazë të këtij arsimit, të tilla si:

- cilësi sipas standardeve të HEAL-së;
- mundësi të barabarta, pa diskriminim dhe mbështetje për shtresat në nevojë;
- konkurrencë e lirë mes institucioneve të arsimit të lartë, personelit akademik dhe studentëve;
- mundësi për të gjithë mbi bazën e meritës;
- mbështetje të përparësive strategjike të zhvillimit të vendit nëpërmjet kërkimit shkencor¹¹³.

5.2.2 Problematika dhe perceptimi i publikut

Arsimi i lartë, sidomos ai juridik, duhet t'u përgjigjet, t'u përshtatet dhe t'u paraprijë ndryshimeve në tregun e punës dhe në zhvillimin e vendit. Reforma në Drejtësi duhet gjithashtu të krijojë

¹¹¹Ligj nr.9741/2007 “Për arsimin e lartë në RSH”, i ndryshuar.

¹¹²Ligj nr.9741/2007 “Për arsimin e lartë në RSH”, i ndryshuar.

¹¹³ Komisioni për Arsimin e Lartë dhe Kërkimin Shkencor, Raport Përfundimtar Për Reformimin e Arsimit të Lartë dhe kërkimit Shkencor, Korrik 2014, Tiranë, f. 9.

premisat për një arsim të lartë cilësor juridik, që t'u përgjigjet nevojave të tregut tëpunës, si dhe drejtimeve të zhvillimit strategjik të vendit¹¹⁴.

Aktualisht ka një zhvillim të deformuar dhe të paharmonizuar mirëmes sistemit publik dhe atij jopublik të arsimit tëlartë juridik, i shprehur në numrin shumë të madh të IAL-ve, në shpërndarjen e programeve të studimit dhenë atë të studentëve¹¹⁵.

Kurrikulat e studimeve të larta janë tëpaharmonizuara në nivel kombëtar për të njëjtatprograme sipas emërimit, llojit dhe niveleve apo titujve të studimit¹¹⁶.

Shqipëria po përballlet me njërritje të numrit të studentëve, pa viziondhe studim të tregut, nevojave dhe mundësive të punësimit¹¹⁷.

Lëshimi i diplomave 3-vjeçare “Bachelor” nuk po tregon efektin e duhur për t'i drejtuar të diplomuarit drejt tregut të punës dhe për të shërbyer si një valvul që shkarkon arsimin e lartë nga ata studentë, të cilët nuk plotësojnë kushtet për të vazhduar studimet e ciklit të dytë¹¹⁸.

Negativisht ka ndikuar edhe mungesa e një kornize kombëtare punësimi me përcaktimet për profesionet dhe fushat ku mund të punojnë të diplomuarit e ciklit të parë të studimeve¹¹⁹.

Aktualisht, reforma e arsimit të lartëështë në proces. Megjithatë, përveç kësaj reforme, nevojitet reformimi i arsimit bazë juridik, për të cilin duhet reformim për të garantuar një sistem efektiv edukimi dheprofesional.

¹¹⁴ Komisioni për Arsimin e Lartë dhe Kërkimin Shekncor, Raport Përfundimtar Për Reformimin e Arsimit të Lartë dhe kërkimit Shekncor, Korrik 2014, Tiranë, f. 9.

¹¹⁵ Komisioni për Arsimin e Lartë dhe Kërkimin Shekncor, Raport Përfundimtar Për Reformimin e Arsimit të Lartë dhe kërkimit Shekncor, Korrik 2014, Tiranë, f. 16.

¹¹⁶ Komisioni për Arsimin e Lartë dhe Kërkimin Shekncor, Raport Përfundimtar Për Reformimin e Arsimit të Lartë dhe kërkimit Shekncor, Korrik 2014, Tiranë, f. 43.

¹¹⁷ Komisioni për Arsimin e Lartë dhe Kërkimin Shekncor, Raport Përfundimtar Për Reformimin e Arsimit të Lartë dhe kërkimit Shekncor, Korrik 2014, Tiranë, f. 17.

¹¹⁸ Komisioni për Arsimin e Lartë dhe Kërkimin Shekncor, Raport Përfundimtar Për Reformimin e Arsimit të Lartë dhe kërkimit Shekncor, Korrik 2014, Tiranë, f. 17.

¹¹⁹ Komisioni për Arsimin e Lartë dhe Kërkimin Shekncor, Raport Përfundimtar Për Reformimin e Arsimit të Lartë dhe kërkimit Shekncor, Korrik 2014, Tiranë, f. 17.

Formimi i parë bazë juridik merret në Fakultetin e Drejtësisë, i cili nuk duhet të lihet jashtë vëmendjes. Të gjitha reformat në Fakultetin e Drejtësisë kanë patur në vëmendje aktet ndërkombëtare në fushën e arsimit, ndërkohë që ka mungur asistencë, ekspertizë nga institucionet profesionale, si: shoqatat e prokurorëve, gjyqtarëve, Dhoma Kombëtare e Avokatisë, etj.. Ndërkohë që, sipas modelit evropian, këto elementë qëndrojnë bashkë për të qënë pjesë aktive e hartimit të kurrikulave dhe mbarëvajtjes së procesit mësimor¹²⁰.

Sistemi i drejtësisë përfshihet në projektet e Ministrisë së Arsimit dhe Sportit, gjë e cila ka bërë që përpjekjet e përgjithshme për reformimin e sistemi arsimor në kuadër të Deklaratës së Bolonjës, të sjellin pasiguri në veprimtarinë akademike të Fakultetit të Drejtësisë (një sistem i sanksionuar dhe i ngurtësuar)¹²¹.

Në kushtet aktuale nevojitet një edukim më i mirë për nivelin profesional dhe akademik për nivelin master. Pra, disiplinimi për rekrutimin e niveleve, për të kuptuar qartazi secili kandidat se çfarë duhet të bëjë me diplomën bachelor, me diplomën master shkencor dhe diplomën master profesional¹²².

Në Fakultetin e Drejtësisë, kërkimi shkencor duhet të forcohet, duke krijuar lehtësi për studentët dhe akademikët dhe duke rritur njëkohësisht nivelin shkencor.

¹²⁰Fjala e prof.as. Aurela Anastasi gjatë tryezës së rrumbullakët të organizuar nga Ministria e Drejtësisë me temë “Reforma në Sistemin e Drejtësisë- Pavarësia, Llogaridhënia dhe Profesionalizmi, Strategjia Sektoriale 2014 – 2020”, 31 Tetor 2014.

¹²¹Fjala e prof.as. Aurela Anastasi gjatë tryezës së rrumbullakët të organizuar nga Ministria e Drejtësisë me temë “Reforma në Sistemin e Drejtësisë- Pavarësia, Llogaridhënia dhe Profesionalizmi, Strategjia Sektoriale 2014 – 2020”, 31 Tetor 2014.

¹²²Fjala e prof.as. Aurela Anastasi gjatë tryezës së rrumbullakët të organizuar nga Ministria e Drejtësisë me temë “Reforma në Sistemin e Drejtësisë- Pavarësia, Llogaridhënia dhe Profesionalizmi, Strategjia Sektoriale 2014 – 2020”, 31 Tetor 2014.

6. PROFESIONET E LIRA

6.1 Noteria

6.1.1 Parashtrim i situatës

Sistemi i noterisë në Shqipëri është i organizuar në përputhje me parimet e sistemit latin të noterisë. Funkzioni i noterit ka karakter publik, kështu që një noter punon si një profesionist privat nën kontrollin e autoritetit publik. Një noter shërben si ndihmës për gjykatën pasi, midis të tjerash, bën hartimin e dokumenteve ligjore dhe verifikimin e origjinalitetit të dokumenteve¹²³.

Aktualisht, ka 443 noterë në Shqipëri, të organizuar në dhomat lokale dhe në Dhomën Kombëtare të Noterëve (më tej DhKN)¹²⁴.

Procedimet disiplinore kundër noterëve kryen nga Ministria e Drejtësisë në bashkëpunim me DhKN. Ministria e Drejtësisë inspektor noterët, nëpërmjet inspektorëve të saj (Neni 8 i Ligjit nr. 7829, datë 1.6.1994, "Për noterinë", i ndryshuar) dhe mund - pas konsultimit me DhKN - të vendosë sanksione sipas nenit 7 të Ligjit për Noterinë. Sanksionet e parashikuara nga ligji variojnë nga paralajmërimi me shkrim e deri në revokimin e licencës. Ministri i Drejtësisë mund të revokojë licencën përkohësisht ose përgjithmonë. Neni 6 i Ligjit për noterët parashikon 11 raste kur licenca e një noteri mund të hiqet me urdhër të Ministrit të Drejtësisë¹²⁵.

¹²³EURALIUS IV, Raport i fillimit të projektit Për periudhën 01 shtator 2014 – 30 nëntor 2014, f. 141.

¹²⁴EURALIUS IV, Raport i fillimit të projektit Për periudhën 01 shtator 2014 – 30 nëntor 2014, f. 141.

¹²⁵Neni 6 i ligjit nr. 7829/1994 parashikon: "Heqja e lejes së ushtrimit të profesionit të noterit bëhet me urdhër të Ministrit të Drejtësisë kur: a) heq dorë me kërkesën e tij nga ushtrimi i profesionit të noterit; b) mbush moshën 65 vjeç; c) humbet zotësinë e plotë për të vepruar; ç) bëhet i paaftë për të ushtruar veprimtarinë për shkak sëmundjeje për një kohë më të gjatë se 6 muaj gjatë një viti; d) vërtetohet se është emëruar në kundërshtim me kushtet e përcaktuara në nenin 2 të këtij ligji; dh) dënohet për një vepër penale të kryer me dashje; e) tregon paaftësi profesionale në kryerjen e detyrës; ë) nuk ushtron veprimtarinë noteriale për një periudhë kohe deri në 30 ditë rresht pa njoftuar me shkrim Dhomën Kombëtare të Noterisë dhe Ministrinë e Drejtësisë; f) shkel rëndë ose në mënyrë të përsëritur rregullat që lidhen me ushtrimin e profesionit të noterit, të parashikuara në këtë ligj dhe në Kodin e Etikës Profesionale, të propozuar nga Dhoma Kombëtare e Noterisë dhe të miratuar nga Ministri i Drejtësisë; g) i është dhënë në mënyrë të përsëritur masa disiplinore e parashikuar në nenin 7 shkronja "b" të këtij ligji; gj) i është dhënë paraprakisht një nga masat disiplinore të shkronjave "c" dhe "ç" të nenit 7 të këtij ligji dhe kjo masë disiplinore nuk është parashikuar."

Dixhitalizimi i veprimtarisë së noterisë ka qenë një ndër prioritete bazë në përmirësimin e këtij aktori të sistemit të drejtësisë. Sistemi elektronik “One Stop Shop”; ndërveprimi me regjistrin elektronik të regjistrimit të pasurive të paluajtshme për realizimin elektronik të transaksioneve të pasurive të paluajtshme; informatizimi i veprimtarisë së noterëve nëpërmjet krijimit të Regjistrin Noterial Shqiptar, kanë qenë masa të suksesshme të cilat kanë ndikuar drejtpërdrejtë në përmirësimin e shërbimit të ofruar, forcimin e transparencës dhe rritjen e besimit të qytetarëve tek ky aktor i rëndësishëm i sistemit të drejtësisë.

6.1.2 Problematika dhe perceptimi i publikut

Numri i noterëve është një çështje shqetësuese për Dhomën Kombëtare të Noterëve. Nga viti 2010 në vitin 2012 numri i noterëve u rrit me 38,44% në Shqipëri, duke qenë kështu një nga vendet me rritjen më të lartë në Evropë (CEPEJ Raporti për Sistemet Gjyqësore Evropiane - Edicioni 2014)¹²⁶.

Numri i noterëve dhe metodologjia e përdorur për përcaktimin e tij është në kompetencë të Ministrisë së Drejtësisë. Sipas nenit 16 të Ligjit për Noterinë ajo është e bazuar mbi dy kritere 1) në numrin e popullsisë dhe 2) në numrin e transaksioneve. Regjistrimi i popullsisë në vitin 2001 rezultoi në 3.069.275 banorë (numri i noterëve 294). Regjistrimi i fundit i vitit 2011 rezultoi në 2.831.742 banorë (numri i noterëve 443). Këto shifra tregojnë se është me vlerë analizimi dhe sipas rasti rishikimi i metodologjisë se përdorur dhe i ndarjes territoriale të noterëve¹²⁷.

Nuk ka asnjë strukturë apo ndonjë program që siguron përgatitje të plotë për profesionin e noterit. Praktika e kandidatëve për noterë brenda zyrave noteriale konsiderohet si trajnim fillestar për noterët. Sipas nenit 3/c të Ligjit për Noterinë një kandidat për noter, i cili ka vepruar dhe punuar në zyrën e një noteri për më shumë se 2 vjet, ka të drejtë të marrë pjesë në provimet për vendet vakante të noterëve, të shpallur nga Ministria e Drejtësisë¹²⁸.

¹²⁶EURALIUS IV, Raport i fillimit të projektit Për periudhën 01 shtator 2014 – 30 nëntor 2014, f. 141.

¹²⁷EURALIUS IV, Raport i fillimit të projektit Për periudhën 01 shtator 2014 – 30 nëntor 2014, f. 141.

¹²⁸EURALIUS IV, Raport i fillimit të projektit Për periudhën 01 shtator 2014 – 30 nëntor 2014, f. 143.

Brenda DhKN, Këshilli i Dhomës është përgjegjës për organizimin e trajnimit të vazhdueshëm për noterët. Organizimi i trajnimit të vazhdueshëm duhet të bëhet duke mbajtur në konsideratë dallimin midis noterëve dhe asistentëve. Aktualisht ofrohet një trajnim i vazhdueshëm fragmentar në aspektin e përmbajtjes, si dhe në aspektin e kohës dhe vendit¹²⁹.

DhKN do të ketë nevojë për mbështetje në krijimin e një programi gjithëpërfshirës të trajnimit dhe strukturës, si në lidhje me trajnimin fillestar ashtu edhe në lidhje me trajnimin e vazhdueshëm¹³⁰.

Një problematikë që mund të ndikojë në ushtrimin e profesionit të noterit dhe në garancinë që i ofrohet qytetarëve për të gjitha transaksionet që ato kryejnë është se noterët nuk kanë informacion në sistem kur një pasuri e paluajtshme (me kontratë sipermarrjeje) shitet më shumë se një herë në noter të ndryshëm. Kjo jo në pak raste ka krijuar pasiguri në radhët e qytetarëve ku ata detyrohen t'i drejtohen organeve përkatëse për kërkimin e së drejtës.

¹²⁹EURALIUS IV, Raport i fillimit të projektit Për periudhën 01 shtator 2014 – 30 nëntor 2014, f. 143.

¹³⁰EURALIUS IV, Raport i fillimit të projektit Për periudhën 01 shtator 2014 – 30 nëntor 2014, f. 143.

6.2 Avokatia

6.2.1 Parashtrim i Situatës

Avokatia në Republikën e Shqipërisë është profesion i lirë, i pavarur, i vetërregulluar dhe i vetëdrejtuar¹³¹. Instituti i avokatisë rregullohet me ligjin nr.9109, datë 17.7.2003 “Për profesionin e avokatit në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar.

Është përmirësuar ndër vite funksionimi i avokatisë në kuadër të rritjes së përgjegjshmërisë dhe kapaciteteve profesionale të avokatëve. Ndryshimet e fundit ligjore në ligjin për profesionin e avokatit kanë synuar parashikimin e sanksioneve të reja ndaj sjelljes së avokatëve dhe rregulla e procedura të reja lidhur me formimin profesional të tyre, i cili tashmë po realizohet nga një strukturë e specializuar si Shkolla Kombëtare e Avokatisë.

6.2.2 Problematika

Komisioni i Venecias mbështeti propozimin për prezantimin e amendamenteve të reja në Kodin e Procedurës Civile dhe Penale në lidhje me mundësimin e gjyqtarëve për të vendosur gjoba për avokatët apo prokurorët deviant, duke ndëshkuar avokatët të cilët shkaktojnë vonesa të qëllimshme në gjykim dhe zvarritje të procesit.

Ligji për profesionin e avokatisë në Republikën e Shqipërisë parashikon rregullin për sanksione disiplinore ndaj avokatëve që vendosen nga Komisioni i Disiplinës së DHKA-së¹³², pavarësisht se praktika e deritanishme ka treguar që këto parashikime ligjore nuk zbatohen.

Nevojitet rishikimi funksionit të Shkollës së Avokatisë, për ta integruar me arsimin profesional juridik, duke vlerësuar më parë eficiencën që ka sjellë kjo shkollë. Funksionimi i Shkollës së Avokatisë duhet të bëhet në bazë të kurrikulave të miratuara në përputhje me standartet

¹³¹Neni 1 I ligjit nr.9109/2003.

¹³²EURALIUS IV, Raport i fillimit të projektit Për periudhën 01 shtator 2014 – 30 nëntor 2014, f. 117.

ndërkombëtare si dhe duhet vlerësuar mundësia që kjo shkollë të përfshihet në procesin e akreditimit, njëloj si çdo institucion tjetër arsimor në Republikën e Shqipërisë.

6.3 Përmbartimi Gjyqësor

6.3.1 Parashtrim i Situatës

Shërbimi Përmbartimor Gjyqësor organizohet si përmbartim gjyqësor shtetëror dhe si përmbartim gjyqësor privat. Përmbartimi gjyqësor Shtetëror rregullohet sipas parashikimeve të ligjit nr. 8730, datë 18.1.2001 “Për organizimin dhe funksionimin e shërbimit të përmbartimit gjyqësor”. Ndërkohë që shërbimi përmbartimor privat organizohet dhe funksionon sipasligjit nr. 10031/2008 “Për Shërbimin Përmbartimor Gjyqësor Privat”, i ndryshuar dhe zbatohet për përmbartuesit gjyqësorë privatë, që kryejnë veprimet e tyre procedurale për ekzekutimin e detyrueshëm të titujve ekzekutivë. Përmbartuesi gjyqësor privat ose shoqëritë përmbartuese private ushtrojnë funksionet e tyre procedurale përmbartimore në të gjithë territorin e Republikës së Shqipërisë.

Ministria e Drejtësisë ka certifikuar 200 përmbartuesë gjyqësorë privatë, të cilët ushtrojnë veprimtarinë në të gjithë territorin e vendit. Raporti ndërmjet numrit të përmbartuesve gjyqësorë privatë dhe numrit të përmbartuesve gjyqësorë shtetërorë është 71.5 % me 28.5 % në favor të shërbimit përmbartimor privat (aktualisht ushtrojnë detyrën 57 përmbartues gjyqësorë shtetërorë).

Është konsoliduar ushtrimi i veprimtarisë së përmbartuesve gjyqësorë privatë ndër vite, të cilët veprojnë brenda një kuadri ligjor dhe administrativ të mirëorganizuar. Dixhitalizimi i këtij sistemi ka patur ndikim në përmirësimin e shërbimeve të ofruara nga përmbartuesit privatë.

6.3.2 Problematika

Zyrat rajonale janë mbyllur dhe ka një rënie të konsiderueshme të kërkesave për ndërhyrjen e përmbartimit privat. Për më tepër, ende nuk është ngritur një sistem efikas për monitorimin si të përmbartimit privat ashtu dhe të atij shtetëror.

Kapacitetet për mbledhjen e të dhënave duhet të forcohen. Sistemi elektronik i menaxhimit të çështjeve përmbare ALBIS ende nuk është lidhur me sistemin e përdorur prej gjykatave¹³³.

Shoqata e përmbareve privat në Shqipëri, nuk ka kapacitetet për të trajnuar përmbaresit e ardhshëm privat sipas vlerësimit të kryer nga ekspertët që kanë zhvilluar disa takime me përfaqësues të shoqatës së përmbareve privatë.

Gjithashtu, këta përmbare të rinj konsiderohen si “konkurrentë” dhe shoqata e përmbareve privatë nuk është entuziaste që të mbështesë konkurrentët/kolegët e rinj. Disa rekomandime për të zgjidhur problemet e përmbaremit mund të jenë¹³⁴:

➤ **Trajnim fillestar**

1. Trajnimi fillestar duhet të jetë i detyrueshëm për përmbaresit e rinj privat (nuk bëhet fjalë për përmbaresit shtetërorë që do të bëhen përmbare privat, por për juristët e rinj që do të bëhen përmbare privat në të ardhmen)
2. Dhoma Kombëtare e Përmbareve Privatë duhet të nxitet për të organizuar trajnimin fillestar të detyrueshëm.
3. Modeli i planit fillestar të trajnimit duhet të bazohet në standardet evropiane dhe praktikat më të mira shqiptare.

➤ **Trajnimi kalimtar**

1. Trajnimi kalimtar duhet të sigurohet për përmbaresit shtetërorë që do të emërohen si përmbare privat.
2. Ekspertët e EURALIUS-it rekomandojnë 5 ditë trajnim për përmbaresit e rinj privat për menaxhimin e zyrës përmbare, trajnim bazuar në “paketën e sipërmarrjes”.
3. Modeli i planit të trajnimit kalimtar duhet të bazohet në standardet evropiane.

¹³³Komisioni European, Progres Raporti 2014 për Shqipërinë, Bruksel, 8.10.2014, f. 49

¹³⁴ EURALIUS III, “Propozim për forcimin e Përmbareve Privat në Shqipëri”

➤ **Trajnim i vazhdueshëm**

1. Dhoma Kombëtare e Përmbauesve Privatë duhet të sigurojë fondet e nevojshme për të siguruar trajnimin e vazhdueshëm.
2. Duhet të sanksionohet detyrimi për përmbauesit, për të pranuar çështjen për të cilën klienti kërkon ekzekutim, përveçse për arsye etike (anëtar i të njëjtën familje, etj).

6.4 Zgjidhjet alternative të mosmarrëveshjeve

6.4.1 Parashtrim i Situatës

Rëndësi të veçantë paraqet zgjidhja me ndërmjetësim e mosmarrëveshjeve, duke shmangur procedurat gjyqësore. Në zbatim të kuadrit ligjor të plotësuar edhe me aktet e nevojshme nënligjore, në vitin 2013 u krijua Dhoma Kombëtare e Ndërmjetësve (DHKN) si dhe organet drejtuese të saj.

DHKN është regjistruar si person juridik në Qendrën Kombëtare të Regjistrimit dhe në organet tatimore, ka lidhur një sërë memorandumesh bashkëpunimi dhe ushtron aktivitetin e saj normalisht. Gjithashtu, pranë Ministrisë së Drejtësisë funksion Komisioni i Licencimit të Ndërmjetësve, i cili ka dhënë licencat për persona fizikë dhe për persona juridikësi ndërmjetës.

Të dhënat e ndërmjetësve të licencuar nga Komisioni janë shënuar në regjistrin e ndërmjetësve, të krijuar pranë Ministrisë së Drejtësisë dhe të publikuar në faqen zyrtare të saj. Janë licencuar si ndërmjetës rreth 347 subjekte si persona fizikë dhe 3 subjekte si persona juridik. Aktualisht ushtrojnë funksionin e ndërmjetësit në praktikë 51 subjekte si persona fizik dhe 2 subjekte si persona juridik.

Konstatohet një tendencë në rritje e zgjidhjes së mosmarrëveshjeve me ndërmjetësim, e cila ndikon ndjeshëm në uljen e volumit të punës në gjykata, në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve në një kohë sa më të shpejtë dhe pa kosto të lartë financiare për palët.

6.4.2 Problematikat

Nevojitet punë e mëtejshme për të promovuar zgjidhjen e mosmarrëveshjeve me metoda alternativa. Projektligji për arbitrazhin vazhdon të jetë nën shqyrtim¹³⁵. Mbetet prioritet ngritja dhe vënia në funksionim e institutit të arbitrazhit.

¹³⁵ Komisioni European, Progres Raporti 2014 për Shqipërinë, Bruksel, 8.10.2014, f. 49-50

7. PËRFAQËSIMI I INTERESAVE SHTETËRORE

7.1 Parashtrim i Situatës

Avokatura e Shtetit është institucion i krijuar në Republikën e Shqipërisë për herë të parë në vitin 1999. Në vitin 2006, Avokatura e Shtetit pësoi disa ndryshime, duke kaluar nga varësia e Kryeministrit (siç kishte qenë prej krijimit të tij), në varësi të Ministrit të Drejtësisë.

Në vitin 2008, Institucioni i Avokaturës së Shtetit ndryshoi rrënjësisht me hyrjen në fuqi të Ligjit të ri për Avokaturën e Shtetit, i cili u hartua mbi modelin e *Abogacia General del Estado* (Avokatura e Përgjithshme e Shtetit e Mbretërisë së Spanjës) nga Ministria e Drejtësisë me kontributin e ekspertëve spanjollë.

Në përmbushje të kuadrit ligjor në fuqi, Avokatura e Shtetit është institucioni që ka ekskluzivitetin e asistencës juridike të institucioneve shtetërore dhe enteve publike. Asistenca juridike përfshin këshillimin dhe përfaqësimin gjyqësor¹³⁶. Të dy këto elementë janë praktikisht gjithnjë të detyrueshëm, në kuptimin që organi i interesuar i administratës publike duhet të kërkojë këshillimin apo përfaqësimin nga Avokatura e Shtetit, sa herë që veprimtaria juridike apo çështja gjyqësore paraqet një komponent “financiar” apo “pasuror”¹³⁷.

Përmes këshillimit paraprak mbi veprimet juridike që parashikojnë efekte financiare, përmes mendimeve juridike mbi projekt- kontratat dhe përmes pjesëmarrjes në negocimin e kontratave të rëndësishme, Avokatura e Shtetit luan një rol kyç në garantimin e interesit publik pasuror.

Përgjatë periudhës së funksionimit, Avokatura e Shtetit e ka konsoliduar veprimtarinë e saj, duke përballuar një volum në rritje në përfaqësimin dhe mbrojtjen e interesave pasurore të shtetit, në gjykatat shqiptare dhe në ato ndërkombëtare. Është konsoliduar veprimtaria e avokatëve të shtetit

¹³⁶Neni 2, par. 2 i ligjit nr. 10018, datë 13.11.2008 « Për Avokaturën e Shtetit »

¹³⁷Nenet 2 dhe 5 të Ligjit për Avokaturën e Shtetit

në gjykatat e huaja, duke përfshirë Gjykatën e Arbitrazhit dhe Gjykatën Evropiane të të Drejtave të Njeriut, të cilat kanë një impakt të rëndësishëm financiar për shtetin.

7.2 Problematika

Përmirësimi i mëtejshme i veprimtarisë dhe forcimi i rolit të Avokaturës së Shtetit mbetet një ndër prioritetet kryesore. Nevojitet forcimi i mëtejshëm i Institucionit të Avokaturës së Shtetit, si struktura bazë për përfaqësimin dhe mbrojtjen e interesave pasurore të Shtetit Shqiptar, si brenda dhe jashtë vendit, si dhe specializimi i Avokatëve të Shtetit në fushat përkatëse.

8. Korrupsioni në sistemin e drejtësisë

8.1 Parashtrim i situatës dhe problematika

Korrupsioni, si fenomen negativ ndërkombëtar përbën problem shqetësues për Shqipërinë në tërësi dhe për sistemin e drejtësisë në veçanti. Ai duhet të luftohet në mënyrë të gjithanshme sepse dëmton rëndë moralin, ndërgjegjen, interesat jetësore e njerëzore, ligjin, autoritetin e sistemit të drejtësisë, ndërtimin e funksionimit të shtetit të së drejtës, dhënien e drejtësisë, të drejtat dhe liritë themelore të njeriut e deri sigurinë kombëtare.

Lufta kundër korrupsionit në sistemin e drejtësisë përbën një nga sfidat kyçe për të konsoliduar barazinë e qytetarëve para ligjit dhe çrrënjosjen e kulturës së pandëshkueshmërisë që sot është mbizotëruese. E megjithatë, lufta ndaj korrupsionit në organet e drejtësisë nuk bëhet vetëm në kuadër të integritetit të vendit në Bashkimin Evropian, por edhe për të shpëtuar autoritetin e drejtësisë dhe për të forcuar besimin e popullit ndaj saj, duke luftuar krimin e korrupsionit që lidhet me krimin e organizuar, pastrimin e parave etj.

Çështja e korrupsionit në sistemin e drejtësisë është e ndjeshme dhe me pasoja më të rënda. Nëse pushteti gjyqësor është i korruptuar, ndërlikohet ose bëhet e pamundur lufta kundër korrupsionit në të gjitha hallkat e ekzekutivit, pasi instrumentat juridike dhe institucionale për të luftuar korrupsionin në degët e tjera të pushtetit janë jo funksionale. Një gjyqësor efektiv është çelësi i iniciativave për të luftuar korrupsionin. Përveç kësaj, korrupsioni në drejtësi prek edhe zyrtarët e tjerë publikë ose grupet e interesit të korruptuara duke i qetësuar ata se sjellja e tyre antiligjore nuk do të gjejë ndëshkimin e duhur nga drejtësia¹³⁸.

Progres Raporti i vitit 2013 për Shqipërinë konstaton se: “Korrupsioni mbetet një problem serioz dhe është i përhapur në shumë fusha, përfshirë institucionet e zbatimit të ligjit [...] Korrupsioni në sistemin gjyqësor vazhdon të mbetet shqetësues.”

¹³⁸Dr. Arta Vorpsi, Këshilltare ligjore në Gjykatën Kushtetuese, “Korrupsioni në Sistemin e Drejtësisë dhe Strategjitë Antikorrupsion”, Referuar në Konferencën për Reformën Gjyqësore të organizuar nga UGJSH, Maj 2012.

Komisioneri për të Drejtat e Njeriut i Këshillit të Evropës në vijim të vizitës në Shqipëri (23 - 27 shtator 2013) vlerëson se “Niveli i lartë i korrupsionit në radhët e gjyqësorit pengon seriozisht funksionimin e duhur të sistemit të drejtësisë dhe minon besimin e publikut tek drejtësia dhe sundimi i ligjit në Shqipëri. Kur diskutohet për korrupsionin në gjyqësor, duhet mbajtur në konsideratë edhe niveli i ulët i pagave të gjyqtarëve.”.

Niveli i lartë i korrupsionit në gjyqësor është vënë, gjithashtu, në dukje edhe nga Komiteti i Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Njeriut (UN HRC)¹³⁹. UN HRC u bën thirrje autoriteteve shqiptare që të luftojnë me rigorozitet korrupsionin, ndër të tjera, nëpërmjet krijimit të procedurave për hetimin e gjyqtarëve të korruptuar nga një organ i pavarur, si dhe nëpërmjet ndëshkimit të tyre në mënyrën e duhur.

Sipas një raporti studimor të kryer nga Komiteti Shqiptar i Helsinkit¹⁴⁰, lidhur me ndëshkueshmërinë e veprave penale të korrupsionit rezulton se disa nga arsytet e moszbaueshmërisë së rregullt të ligjit dhe pandëshkueshmërisë së krimit të korrupsionit sidomos ndaj funksionarëve të lartë të drejtësisë, si dhe të shtetit në përgjithësi janë:

- Paaftësia profesionale e gjyqtarit apo prokurorit; mosnjohja e ligjit apo interpretimi i gabuar i dispozitës përkatëse;
- kolizion i mundshëm i dispozitave të ndryshme dhe kontradiktat midis tyre;
- mungesa e trajnimeve të organizuara në bashkëpunim me fakultetet e drejtësisë për njohjen, kuptimin dhe studimin e vazhdueshëm të literaturës juridike;
- presionet politike, etj.

¹³⁹ “Vëzhgime Përmbyllëse për Shqipërinë 2013”

¹⁴⁰ Raport i publikuar në vitin 2014. Ky raport përfshin gjetjet e dala nga studimi i vendimeve penale të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë, të Gjykatës së Apelit dhe të Gjykatës së Lartë në lidhje me ndëshkueshmërinë dhe gjykimin e veprave penale në fushën e korrupsionit dhe shpërdorimit të detyrës

Në lidhje me opinionet e vlerësimet për korrupsionin në drejtësi, raporti pranon se fryma e përgjithshme në publik dhe në arenën ndërkombëtare flasin për një imazh negativ të institucioneve të drejtësisë në Shqipëri. Ndër rekomandimet kryesore të këtij raporti janë si vijon:

- Rekomandohet marrja e masave të shumanshme efektive – reforma ligjore, forcim i kontrollit dhe edukim i gjerë i publikut për të denoncuar kundër korrupsionit e të korruptuarve në gjykatë, prokurori apo funksionarëve të tjerë të drejtësisë.
- Organet e drejtësisë penale (polici, prokurori, gjykatë) duhet t'i kushtojnë vëmendje të veçantë zbatimit rigoroz të legjislacionit penal, me qëllim hetimin dhe gjykimin efektiv të këtyre veprave penale.
- Duhet të rritet numri i çështjeve penale të hetuara kryesisht nga organi i prokurorisë. Organi i prokurorisë nuk duhet të bëhet shkak për shtyrjen dhe zvarritjen e paarsyetuar të seancave gjyqësore të çështjeve penale në fushën e korrupsionit.

Profesionistë të së drejtës¹⁴¹ vlerësojnë se treguesit më të qartë se kur një sistem gjyqësor është apo jo i korruptuar janë kryesisht:

- Dhënia e vendimeve të paarsyetuara;
- Mosgarantimi i pjesëmarrjes në gjykim të të pandehurve;
- Mungesa e aksesit të publikut në seanca të hapura;
- Zhdukja e dosjeve ose provave;
- Përqindje e lartë e vendimeve të pafajsisë;
- Konflikti i interesit;
- Paragjykimi i dëshmitarit, avokatit, palës;
- Zvarritja e shërbimeve të administratës gjyqësore;
- Përqindja e lartë e vendimeve gjyqësore pro organeve shtetërore;
- Trajtim preferencial nga pushtetet e tjera;
- Shoqërimi i vazhdueshëm i gjyqtarëve me avokatë të caktuar ose jurist të ekzekutivit;

¹⁴¹Dr. Arta Vorpsi, Këshilltare ligjore në Gjykatën Kushtetuese, “Korrupsioni në Sistemin e Drejtësisë dhe Strategjitë Antikorrupsion”, Referuar në Konferencën për Reformën Gjyqësore të organizuar nga UGJSH, Maj 2012

- Riemërimi në detyrë pas dorëheqjeve ose shkarkimit apo promovimi pas masave disiplinore, etj.
- Vonesa të paarsyeshme në ekzekutimin e vendimeve gjyqësore të formës së prerë.

Të gjithë treguesit e sipërpërmendur kërkojnë një analizë të hollësishme dhe objektive për të parë shkallën e reflektimit të tyre në realitetin shqiptar të sistemit të drejtësisë. Një pjesë e këtyre treguesve janë evidentuar në jo pak raste në raporte të organizatave vendase dhe ndërkombëtare, të cilat kanë nënvizuar me nota negative duke konkluduar se këta tregues po minojnë eficientësinë e sistemit të drejtësisë në vendin tonë.

Shqipëria renditet në vendin e 63-të për vitin 2014, sipas Indeksit për Shtetin e së Drejtës, matur nën Indeksin e Drejtësisë Botërore. Sipas këtij raporti, sistemi shqiptar *check and balance* renditet e 68 dhe e pesta mes shteteve të rajonit/ performanca e agjencive administrative dhe gjykatave civile është e ngjashme me atë të vendeve të tjera në rajon. Edhe pse mbetet vend për përmirësime të rëndësishme, në veçanti lidhur me korrupsionin. Lidhur me sistemin e drejtësisë penale, Shqipëria renditet e 75-ta, kryesisht për shkak të korrupsionit, abuzimit policor dhe kushteve të vëshitra në institucionet e ekzekutimit të vendimeve penale¹⁴².

¹⁴² Rule of Law Index 2014, The World Justice Index, f1. 49.

[Për më shumë: http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/files/wjp_rule_of_law_index_2014_report.pdf]

9. PËRMBYLLJE

Shqipëria duhet të përshpejtojë reformën në drejtësi. Institucionet e drejtësisë dhe e gjithë struktura e funksionimit të drejtësisë duhet të rishikohet dhe të fuqizohet. Në mënyrë që të sigurohet pavarësia, transparencja, përgjegjshmëria dhe eficienta në drejtësi, është e nevojshme që të miratohet legjislacioni i nevojshëm, përshirë këtu edhe ndryshimet kushtetuese në lidhje me depolitizimin e përbërjes të Gjykatës së Lartë, dhe jo vetëm. Përtej reformës ligjore, nevojitet zbatimi me efikasitet i legjislacionit të miratuar së fundmi me mbështetjen e politikanëve dhe profesionistëve të drejtësisë.¹⁴³

Një sistem i fortë dhe mirë-funksionues gjyqësor, duke integruar plotësisht mbrojtjen dhe respektimin e të drejtave të njeriut, është një komponent i domosdoshëm i sundimit të ligjit, çka përbën bazën e një demokracie të mirëfilltë¹⁴⁴.

Nevoja për rritjen e besimit të publikut në sistemin e drejtësisë është urgjente. Pavarësia e sistemit gjyqësor nuk presupozohet vetëm ndaj politikës, por e rëndësishme paraqitet lufta kundër korrupsionit, bazuar në këto shtylla bazë: pavarësia dhe përgjegjshmëria (llogaridhënie, transparencë, profesionalizëm).

Nga ky dokument rezulton se reforma në Sistemin e Drejtësisë është imediate dhe që duhet vijuar me përkushtim, profesionalizëm dhe vendosmëri.

10. Bibliografi

¹⁴³Komisioni Europian” Komunikata e Komisionit Për Parlamentin Europian dhe Këshillin, Strategjia E Zgjerimit Dhe Sfidat Kryesore Për Periudhën 2012-2013, 10.10.2013, COM(2012) 600 final, Fq 33 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/strategy_paper_2013_en.pdf , aksesuar më 10/10/2013.

¹⁴⁴Nils Muiznieks, Komisioneri i Këshillit të Europës për të Drejtat e Njeriut, Raporti mbi vizitën në Shqipëri 23-27 Shtator 2013, Strasburg, 16 Janar 2014, f. 18.

10.1 Legjislacion

- Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë
- Ligji nr. 7829, datë 1.6.1994, “Për noterinë”, i ndryshuar.
- Ligj nr. 7905, datë 21.3.1995 “Kodi i Procedurës Penale i Republikës së Shqipërisë” i ndryshuar.
- Ligj nr. 8136, datë 31.7.1996 “Për Shkollën e Magjistraturës së Republikës të Shqipërisë”, i ndryshuar.
- Ligj nr. 8363, datë 1.7.1998 “Për krijimin e Zyrës së Administrimit të Buxhetit Gjyqësor”.
- Ligj nr. 8373, datë 10.2.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë.
- Ligj nr. 8588, datë 15.3.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës së Lartë të Republikës së Shqipërisë”, i ndryshuar.
- Ligj nr. 8811, datë 17.5.2001 “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë”, i ndryshuar.
- Ligj nr. 8737, datë 12.2.2001 “Për organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar.
- Ligj nr. 9109, datë 17.7.2003 “Për profesionin e avokatit në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar.
- Ligj nr. 9741/2007 “Për arsimin e lartë në RSH”, i ndryshuar.
- Ligj nr. 9877, datë 18.2.2008 “Për organizimin e pushtetit gjyqësor në Republikën e Shqipërisë”.
- Ligj nr. 10018, datë 13.11.2008 « Për Avokaturën e Shtetit ».

10.2 Raporte dhe dokumente të tjera

- Deklarata Universale “Për pavarësinë e gjyqtarëve”, e adoptuar në Konferencën Botërore të Gjyqtarëve, Montreal (Kanada) 5-10 qershor 1983.
- Euralius III, “Propozim për forcimin e Përmbaruesve Privat në Shqipëri”.

- Euralius III, Komente për projekt ligjin për Konferencën Gjyqësore Kombëtare, Tiranë. 29.6.2012.
- Euralius III, Raport paraprak për nevojën për ndryshime në ligjin “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës së Lartë”, Tiranë, 6.12.2011.
- Euralius III, “Raport paraprak për nevojën për ndryshime në ligjin për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese”, Tiranë, 20.12.2011
- Euralius IV, Raport i fillimit të projektit Për periudhën 01 shtator 2014 – 30 nëntor 2014.
- GRECO, Raundi i katërt i Vlerësimit pr Shqipërinë “Parandalimi i korrupsionit në lidhje me anëtarët e parlamentit, gjyqtarëve dhe prokurorëve, Strazburg, datë 27.6.2014.
- Fondacioni Shoqëria e Hapur Për Shqipërinë, Tryezë e Rrumbullakët “Reforma Kushtetuese – Një prioritet aktual”, Tiranë, 26 maj 2014.
- Fondacioni Shoqëria e Hapur Për Shqipërinë- Sorros, “ Anketim “Reforma Kushtetuese nga perspektiva akademike dhe civile”.
- Fondacioni Shoqëria e Hapur Për Shqipërinë- Sorros, Sondazh “Reforma kushtetuese nën optikën e gjyqtarëve dhe prokurorëve”.
- Karta europiane “Për statusin e gjyqtarëve” (DAJ/DOC (98) 23);
- Komisioni i Venecias, Opinion Nr. 754, “Mbi shtesat e Kodit të Procedurs Penale dhe Kodit të Procedurës Civile të Shqipërisë”, Strazburg, datë 16.6.2014.
- Komisioni Evropian, Progres Raporti 2012 për Shqipërinë Bruksel.
- Komisioni Evropian, Progres Raporti 2013 për Shqipërinë, Bruksel, 16.10.2013.
- Komisioni Evropian, Progres Raporti 2014 për Shqipërinë, Bruksel, 8.10.2014.
- Komisioni Evropian, Komunikata e Komisionit Për Parlamentin Evropian dhe Këshillin, Strategjia e Zgjerimit Dhe Sfidat Kryesore Për Periudhën 2012-2013, 10.10.2013, COM(2012).
- Komisioni për Arsimin e Lartë dhe Kërkimin Shekncor, Raport Përfundimtar Për Reformimin e Arsimit të Lartë dhe kërkimit Shekncor, Korrik 2014, Tiranë.
- Komiteti i Ministrave i Këshillit të Evropës’ [Rekomandimi CM/Rec \(2010\)3](#) për shtetet anëtare, mbi zgjidhje të efektshme për problemin e tejzgjatjes së proceseve.
- Ministria e Drejtësisë, Concept Note “Mbi Reformën në Drejtësi”, 2014.
- Nils Muiznieks, Komisioneri i Këshillit të Europës për të Drejtat e Njeriut, Raporti mbi vizitën në Shqipëri 23-27 Shtator 2013, Strasburg, 16 Janar 2014.

- Parimet bazë për pavarësinë e gjyqësorit (Rezolutat 40/32, datë 29 nëntor 1985 dhe 40/146, datë 13 dhjetor 1985 të Asamblesë së Përgjithshme të OKB-së);
- Raporte vjetorë për situatën e respektimit të të drejtave të njeriut në vend, 2012 dhe 2013.
- Raport mbi situatën e respektimit të të drejtave të njeriut në Shqipëri për vitin 2013 (KShH).
- Rekomandimi nr.R(94)12 i Komitetit të Ministrave të KE-së “Për pavarësinë, efikasitetin dhe rolin e gjyqtarëve” (13 tetor 1994);
- Rule of Law Index 2014, The World Justice Index.
- Vëzhgime Përmbyllëse për Shqipërinë 2013.

10.3 Vendime gjyqësore

- Vendim i Gjykatës Kushtetuese numër 11/2004.
- Vendim i Gjykatës Kushtetuese numër 14/2006.
- Vendim i Gjykatës Kushtetuese numër 19/2007.
- Vendim i Gjykatës Kushtetuese numër 11/2008.
- Vendim i Gjykatës Kushtetuese numër 25/2008.
- Vendim i Gjykatës Kushtetuese numër 31/2009.
- Vendim i Gjykatës Kushtetuese numër 11/2010.
- Vendim i GJEDNJ [Gjonbocari dhe të tjerë k. Shqipërisë](#).

10.4 Artikuj

- Abdiu, F., Artikull i publikuar në Revistën Java “Ja si ndryshohet Kushtetuta”, 17.12.2014
- Booth-Blair, CH., “Rëndësia e pavarësisë gjyqësore për një gjykim të lirë dhe të drejtë” e mbajtur nga gjatë konferencës për reformën gjyqësore, organizuar nga Unioni i Gjyqtarëve të Shqipërisë, Maj 2012.
- Dedja, B., Konferencë ndërkombëtare “Ndarja dhe balancimi i pushteteve – roli i kontrollit kushtetues”, Tiranë.
- Elezi, E., Tezë doktorature “Efektiviteti i Legjislacionit dhe Sistemit të Drejtësisë Penale kundër Kriminalitetit në procesin e Integritimit European”, 2013.

- Hasneziri, L., “Emërimi dhe ngritja në karrierë e gjyqtarëve, si një element i rëndësishëm për garantimin e një gjyqësori të pavarur”, Maj 2012
- Ibrahim, G.; Reed, Q., “Parandalimi i korrupsionit në gjyqësorin në Shqipëri: vlerësimi dhe rekomandime”, janar 2015, Tiranë.
- Nuni, A., “E drejta, drejtësia dhe ne, në 20 vjet refleksione”, mbajtur në Konferencën për Reformën Gjyqësore organizuar nga UGJSH, Maj 2012.
- Omari, L., “Mbi ndryshime të mundshme kushtetuese”, Publikuar në Revistën Avokatia 1, Janar 2012.
- Sadushi, S., “Funksioni i një kushtetute dhe sfidat e saj përballë një realiteti të ri Evropian”, Revista Avokatia 9, Janar 2014.
- Sadushi, S., “Rëndësia që paraqet procesi i përzgjedhjes së gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë dhe asaj Kushtetuese, si busull orientuese për Praktikën Gjyqësore dhe drejtësinë kushtetuese. A paraqitet i plotë kuadri ligjor në këtë drejtim?”, mbajtur në Konferencën “Reforma gjyqësore si një ndër prioritetet e Sfidës së Integritit të Shqipërisë në BE”.
- Vorpsi, A., “Korrupsioni në Sistemin e Drejtësisë dhe Strategjitë Antikorrupsion”, Referuar në Konferencën për Reformën Gjyqësore të organizuar nga UGJSH, Maj 2012.

10.5 Faqe interneti:

- www.ec.europa.eu
- www.venice.coe.int
- www.worldjusticeproject.org.
- www.unodc.org.
- www.drejtësia.gov.al
- www.kryeministria.al
- www.parlamenti.al
- www.qbz.gov.al
- www.gjykataelarte.gov.al
- www.gjk.gov.al
- www.magjistratura.edu.al

Janar 2015

- www.unitir.edu.al
- www.arsimi.gov.al
- www.pp.gov.al
- www.president.al
- www.zabgj.gov.al
- www.osfa.al
- www.osce.org/albania
- www.euralius.eu
- www.gjykatatirana.gov.al
- www.gjykataeapelittirane.al
- www.gjkr.gov.al
- www.gjykata.gov.al
- www.tia.al