

autorë: Aldo Merkoçi / Xheni Lame / Sonila Biba / Andi Bregu

HAPJA E SISTEMIT TË DREJTËSISË NË RAJON DHE NË SHQIPËRI



Ky projekt është mbështetur financiarisht nga Bashkimi Europian, gjetjet dhe rekomandimet janë të autor-it/ve dhe nuk përbëjnë domosdoshmërisht pikëpamjet e donatorëve

autorë: Aldo Merkoçi / Xheni Lame / Sonila Biba / Andi Bregu

HAPJA E SISTEMIT TË DREJTËSISË NË RAJON DHE NË SHQIPËRI

KY PROJEKT ËSHTË MBËSHTETUR FINANCIARISHT NGA BASHKIMI EUROPIAN. OPINIONET, GJETJET DHE REKOMANDIMET JANË TË AUTOR-IT/VE DHE NUK PËRBËJNË DOMOSDOSHMËRISHT PIKËPAMJET E DONATORËVE.

TIRANË, QERSHOR 2017

HYRJE

Në bashkëpunim me partnerët e rrjetit rajonal ACTION SEE, Lëvizja MJAF! ka përgatitur analizën e nivelit të transparencës, hapjes dhe llogaridhënies së sistemit të drejtësisë në rajonin e Ballkanit Perëndimor.

Një nga qëllimet e aktiviteteve tona është të përkufizojmë gjendjen reale të kësaj fushe dhe të japim rekomandime për përmirësim përmes objektivave të matshme të hapjes së sistemit të drejtësisë në rajon. Përmirësimi i respektimit të parimeve të mirë-qeverisjes, ku qeveria e hapur zë një hapësirë shumë të rëndësishme, paraqet një nga qëllimet tona.

Hapja e institucioneve të sistemit gjyqësor është matur duke përdorur tregues bazë të performancës së tyre¹. Megjithatë, situata në rajon paraqitet jo e mirë; strukturat gjyqësore nuk kanë adaptuar në funksionimin e tyre politikën e qeverisjes së hapur, e cila prezanton bazat e veprimtarisë institucionale. Gjykatat e rajonit arrijnë **48%** të treguesve të performancës, ndërkohë që zyrat e prokurorive arrijnë në **40%**. Ky rezultat na tregon se hapa urgjentë aksioni janë të nevojshëm të ndërmerren për përmirësimin e hapjes së këtij sistemi.

Niveli i hapjes së sistemit të drejtësisë u mat përgjatë periudhës Tetor - Dhjetor 2016 në kuadër të Indeksit Rajonal të Hapjes së institucioneve. Hapja e këtij sistemi u mat në bazë të më shumë se 100 treguesve të performancës, të ndarë në katër dimensione: transparencë, aksesueshmëria, integriteti dhe efica. Duke marrë në konsideratë nivelin e ulët të besimit publik ndaj sistemit të drejtësisë në rajon, është i nevojshëm një vullnet i fortë politik për të përmirësuar situatën përmes një qasjeje proaktive të publikimit të informacionit dhe përmirësimit operacional të shërbimeve publike.

Ky dokument i adresohet vendimmarrësve të gjykatave dhe zyrave të prokurorisë në rajon. Gjithashtu, mund të jetë i dobishëm për përfaqësues të institucioneve ndërkombëtare dhe kolegët e sektorit të organizatave joqeveritare, që merren me çështje të tilla.

Jemi në dispozicionin tuaj për të gjitha sugjerimet, kritikën dashamirëse dhe diskutimet lidhur me këtë punim!

1) Dallimet në kuadrin ligjor në sistemin e drejtësisë në rajon kanë sjellë përdorimin e kriterëve kryesorë të hapjes që sistemi gjyqësor duhet të përmbushë në përputhje me standardet dhe praktikën ndërkombëtare.

GJYKATAT DHE ZYRAT E PROKURORIVE NË RAJON

Hulumtimi ynë ka treguar se hapja e gjykatave dhe zyrave të prokurorive në rajon nuk performon në një nivel të kënaqshëm. Mesatarisht, gjykatat arrijnë **48%** të plotësisimit të treguesve të performancës, ndërkohë që zyrat e prokurorive plotësojnë **40%**.

Gjykatat dhe zyrat e prokurorive duhet të kenë një pozicion të pavarur në sistemin e pushteteve dhe të respektojnë parimet bazë të: paanshmërisë, llogaridhënies, eficientës dhe transparencës.

Gjatë punës sonë kemi vënë re disa çështje kritike në veprimtarinë e strukturave të sistemit të drejtësisë në rajon, ndaj të gjitha shtetet duhet t'i kushtojnë vëmendje të veçantë këtyre çështjeve në mënyrë që të arrijnë standardet ndërkombëtare të mirë-qeverisjes.

GJYKATAT NË RAJON

Parimi i përcaktimit të rastësishëm të rasteve (çështjeve)

Përcaktimi i rastësishëm i çështjeve prezanton qendrën e organizimit të drejtësisë, duke qenë se lidhet me parimet bazë të gjykimit të drejtë: gjyqësor të pavarur dhe të paanshëm, fleksibilitet organizacional dhe eficientë².

Një e treta e gjykatave të rajonit nuk e respektojnë këtë parim. Nëse gjykatat nuk organizojnë siç duhet përcaktimin e çështjeve, publiku mund të krijojë përshtypjen se gjyqtarët janë të njëanshëm dhe se interesat personale të këtyre të fundit luhen në trajtimin e çështjeve, gjë e cila përfaqëson ngritjen e një ambienti për zhvillimin e korrupsionit. Kjo mund të sjellë pasoja shumë të mëdha në besimin e qytetarëve kundrejt sistemit gjyqësor.

Publikimi i çështjeve të gjykuara

Parimi i publikimit të çështjeve, si një nga kushtet bazë për gjykimin e drejtë, është respektuar në më se 90% të gjykatave në rajon. Megjithatë, ky parim është i kufizuar nga fakti se personat me aftësi të kufizuara nuk mund të aksesojnë sallat gjyqësore në gjysmën e gjykatave të rajonit. Ekziston një kufizim i publikut kur bëhet fjalë për kushtet e hapësirave, duke qenë se në një numër të caktuar gjykatash, sallat e gjyqeve nuk janë shumë të mëdha për të akomoduar të gjithë publikun e interesuar, pa çënuar rrjedhën e gjykimit të çështjeve.

2) *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* of the Council of Europe, from 4th of November 1950: <https://goo.gl/uclfdF>.
Aksesuar më: 01.06.2017.

Publikimi i informacioneve dhe vendimeve³

Analizat kanë treguar se pothuajse 30% e gjykatave të rajonit nuk kanë një faqe zyrtare aktive online⁴. Më shumë se një e treta e gjykatave në rajon nuk publikojnë raportet e tyre të punës. Gjysma e gjykatave në rajon publikon informacione të tjera lidhur me planin e punës dhe programet, qëllimin/fushën e veprimtarisë, biografisë dhe gjyqtarëve, listimet dhe njoftimet etj.

Fakti që më shumë se gjysma e gjykatave në rajon nuk publikojnë arsyet e vendimeve të marra nga gjykata, paraqet një shqetësim që kërkon vëmendje.

Publikimi i informacioneve lidhur me veprimtarinë është një garanci e efikasitetit gjyqësor dhe qasjes ndaj sistemit të drejtësisë. Kur transparencja e punës së gjykatave është e aplikuar në mënyrë të vazhdueshme, bëhen më të lehtë lufta kundër korrupsionit, përmirësimi i qeverisjes dhe promovimi i llogaridhënies së institucioneve të drejtësisë.

Transparenca Buxhetore

Transparenca buxhetore përfaqëson detyrim të institucioneve shtetërore për t'i mundësuar të gjithë qytetarëve njohjen me llojet dhe qëllimet e të ardhurave dhe shpenzimeve. Është po ashtu e rëndësishme të publikohen të dhëna në lidhje me prokurimet publike dhe shitjen e asetëve financiarë.

Buxheti vjetor i gjykatave të rajonit është i aksesueshëm vetëm në një të tretën e shteteve. Të dhënat mbi prokurimet publike në gjykata në formën e planeve, vendimeve, kontratave dhe shtojcave të kontratave nuk janë të publikuara apo të aksesuara në më shumë se tre të katërtat e gjykatave. Në shumicën e vendeve, pagat e gjyqtarëve dhe të dhënat mbi pasuritë personale nuk janë të publikuara.

PROKURORITË NË RAJON

Aksesueshmëria e informacionit mbi veprimtarinë

Gjysma e zyrave të prokurorive në rajon nuk kanë faqe zyrtare online. Kjo është një praktikë e përbashkët, ku vetëm shkalla më e lartë e prokurorisë ka një website, në të cilën nuk jepen informacione mbi listën e institucioneve të tjera.

3) Magna Carta of Judges, Consultative Council of European Judges (CCJE), Strasbourg, 2010: <https://goo.gl/PCNBkW>. Aksesuar më: 01.06.2017.

4) Analizimi i website-ve të gjykatave në rajon ka treguar se ekzistojnë struktura të ndryshme të publikimit të të dhënave. Disa shtete kanë website vetëm për shkallët e larta; ka dhe shembuj, ku në të njëjtin website gjenden informacione në nënkategori për institucionet e tjera të sistemit të drejtësisë. Në disa shtete, website-et ekzistojnë në mënyrë specifike, për vetëm në gjykatë apo prokurori.

5) Darbshire, Helen, Proactive Transparency: The future of the right to information? A review of standards, challenges, and opportunities, Washington, 2010

6) Declaration on the provision of information through the media in relation to criminal proceedings (2003), adopted by the Committee of Ministers on 10 July 2003 at the 848th meeting of the Ministers' Deputies; Recommendation Rec (2003) 13 of the Committee of Ministers to member states on the provision of information through the media in relation to criminal proceedings – adopted by the Committee of Ministers on 10 July 2003, at the 848th meeting of the Ministers' Deputies; Recommendation Rec(2000)7 on the right of journalists not to disclose their sources of information, adopted by the Committee of Ministers on 8 March 2000; European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms from 4th of November 1950.

7) Association of Public Prosecutors and Deputy Public Prosecutors of Serbia, Partners for Democratic Change Serbia, Transparency, Privacy and Presumption of innocence, prosecutor's office-media-citizens, 2017: <https://goo.gl/u7q3kX>. [aksesuar më 15.06.2017]; Center for Democratic Transition, Civic Alliance How media report on the work of the State Prosecutor's Office? Analysis of media reporting, 2016.

Nëse analizojmë përmbajtjen e website-eve ekzistuese, vetëm një pjesë (një e katërta e numrit total të institucioneve) publikon informacionet bazë në lidhje me veprimtarinë, fushën apo qëllimin e punës, raportet vjetore, si dhe planet dhe programet e punës.

Situata aktuale nuk kontribuon në rritjen e besimit të qytetarëve ndaj veprimtarisë së zyrave të prokurorisë. Një praktikë detyrimi lidhur me publikimin proaktiv të informacionit pranohet si një pjesë e domosdoshme e hapjes dhe transparencës institucionale në rajon. Një qasje proaktive i referohet detyrimit të institucioneve për të bërë të mundur ndaj qytetarëve dhe medias, informacione lidhur me veprimtarinë e tyre⁵ në kohë dhe në mënyrë të pavarur. E drejta e informimit është e kufizuar nga fakti se vetëm gjysma e institucioneve publikojnë informacione mbi Koordinatorin për të Drejtën e Informimit.

Marrëdhëniet me median dhe publikun

Mënyra e raportimit mediatike përfaqëson gjithashtu një mbyllje të veprimtarisë së institucioneve të prokurorisë dhe komunikim jo të përshtatshëm me publikun. Problemet më të zakonshme, cënimi i standardeve ndërkombëtare dhe parimet e raportimit të procedura penale⁶, janë si në vijim: raportim i njëanshëm mediatik, cënimi i privatësisë dhe prezumimi i pafajësisë, rrjedhja e informacionit nga zyra e prokurorisë dhe policisë, publikimi i informacionit konfidencial gjatë fazës së investigimit.

Vetëm një e treta e shteteve të rajonit ka udhëzime të sakta për median mbi mënyrën e raportimit. Ky lloj manuali për median është i rëndësishëm duke qenë se tregon fazat e procedurave penale, ku informacioni mund të dorëzohet pranë zyrave të medias, duke mos rrezikuar rrjedhën e procedimit dhe investigimit. Është shqetësues fakti se rreth dy të tretat e zyrave të prokurorive nuk monitorojnë raportimin mediatik të punës së tyre.

Kontrolli i veprimtarisë së zyrave të prokurorive

Dy të tretat e shteteve të rajonit kanë zhvilluar mekanizëm kontrolli dhe monitorimi të veprimtarisë së prokurorive publike nga instancat e larta. Megjithatë, funksionimi i këtyre mekanizmave në praktikë vlen për t'u diskutuar. Në gjysmën e vendeve, organet kompetente nuk zbatojnë një kontroll të vazhdueshëm të punës së zyrave të prokurorive. Më pak se gjysma e institucioneve të prokurorisë kanë dorëzuar pranë autoriteteve kompetente një raport pune të vitit të shkuar.

Gjithashtu, qytetarëve të pakënaqur me punën e prokurorive të shteteve nuk u mundësohet një procedurë ankimi në gjysmën e vendeve.

Kodi i Etikës për Prokurorët ekziston në të gjitha shtetet, por vetëm në një të pestën e institucioneve gjendet i publikuar.

GJYKATAT DHE PROKURORITË NË SHQIPËRI

Hapja e Sistemit të Drejtësisë në Republikën e Shqipërisë arrin në vlerën 22% të plotësisë të indikatorëve. Ky rezultat është mjaft i ulët në krahasim me institucionet e pushtetit ekzekutiv dhe legjislativ në vendin tonë. Cilësuar si një nga sistemet më të korruptuara në Shqipëri dhe një nga sfidat më të mëdha me të cilat vendi duhet të përballet për t'u integruar në Bashkimin Europian, ky rezultat ishte i pritshëm.

Ndër reformat e marra në vendin tonë së fundmi, ishte edhe reforma në drejtësi. Ekziston një perceptim i përgjithshëm publik se pushteti gjyqësor është i korruptuar në Shqipëri, si në nivel organizimi të brendshëm, ashtu edhe në shqyrtimin e çështjeve⁸. Gjithashtu, edhe raportet e organizatave ndërkombëtare kanë arritur në këtë konkluzion. Sipas Komisionit Europian, "Funksionimi i sistemit të drejtësisë vazhdon të ndikohet nga politizimi, llogaridhënia e kufizuar, bashkëpunim i dobët institucional, burime të pamjaftueshme, procedura të gjata dhe zvarritje e proceseve". Si rrjedhojë e kësaj situatë, Shqipëria kërkoi ndihmën e Komisionit të Venecias për të ndërhyrë në këtë sistem, për të rritur transparencën dhe efikasitetin, duke krijuar një komision ad hoc, i cili do të merrej me hartimin e akteve ligjore dhe kushtetuese për të reformuar sistemin.

Miratimi në tërësi i kësaj reforme kërkoi më shumë se një vit, për shkak të mos dakordësive ndërmjet partive kryesore në vend. Më 22 Maj 2017 u shënuar votimi i Komisioneve të Vetting-ut, i cili hap dyert për zbatimin e mëtejshëm të kësaj reforme.

Një nga ndryshimet që sjell impementimi i kësaj reforme, është edhe shkrirja e strukturës ekzistuese të Këshillit të Lartë të Drejtësisë në Këshillin e Lartë të Gjykatave dhe Këshillin e Lartë të Prokurorive. Gjatë periudhës së monitorimit të sistemit të drejtësisë, reforma ka qenë në proces diskutimesh, andaj për plotësimin e indikatorëve sesa i hapur është sistemi i drejtësisë në Shqipëri, jemi përpjekur të gjejmë struktura ekuivalente për t'u përshtatur me metodikën e ndjekur për të gjithë partnerët e rajonit.

8) Analizë e Sistemit të Drejtësisë në Shqipëri, Qershor 2015, http://reformedrejttesi.al/sites/default/files/dokumenti_shqip.pdf.

8) Albania Progress Report 2014, pg. 39: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20141008-albania-progress-report_en.pdf

GJYKATAT

Gjykatat në Republikën e Shqipërisë janë organe zyrtare, të cilat bëjnë shqyrtimin e fakteve dhe marrin vendime në lidhje me palët e përfshira në konflikt me ligjin. Gjykatat në Shqipëri janë të ndara në tri shkallë dhe plotësohen nga Gjykata Kushtetuese, si niveli më i lartë i shqyrtimit të çështjeve legjislative në Republikën e Shqipërisë.

Gjyqësori në Shqipëri në vitin e fundit ka qenë në proces reformimi tërësor dhe të vazhdueshëm duke strukturuar institucionet e gjyqësorit dhe duke fuqizuar instrumentat, të cilat mundësojnë më tepër transparencë dhe llogaridhënie.

Nga procesi i monitorimit, gjykatat kanë tregues të niveleve të ulëta në aspektin e transparencës dhe llogaridhënies. Qeverisja e hapur nuk ka funksionuar plotësisht në këtë pushtet dhe janë plotësuar vetëm 33% e treguesve që kanë të bëjnë me qeverisjen e hapur. Ndërkohë, disa nga problematikat kresore janë si vijon:

Transparenca në lidhje me vendimet

Vendimet e Gjykatave në Shqipëri është shumë e vështirë të aksesohen në një proces online. Pjesa më e madhe e gjykatave nuk kanë një faqe zyrtare web-i ku të publikojnë vendimet e marra në lidhje me rastet që ato shqyrtojnë; gjykatat e nivelit të parë kanë një sistem të përbashët web-i, i cili është totalisht i papërditësuar dhe është e pamundur të gjenden informacionet e kërkuara. Transparenca totale e sistemit gjyqësor nuk shkon në shumë se 22% e përmbushjes së kriterëve kryesore të marra në shqyrtim nga studimi.

Aksesueshmëria

Aksesi në gjykatë është një prej problemeve kryesore në krijimin e gjykatave gjithëpërfshirëse. Nga montorimi, por dhe nga evidencat e raportuara nga vetë gjykatat, është shumë e vështirë për personat me nevoja të veçanta, të kenë akses në gjykatat e vendit. Një pjesë shumë e vogël e tyre i përmbushin kriteret e aksesueshmërisë, por pjesa më e madhe raportojnë se operojnë në godina të vjetra, të parikonstruktura dhe të paaksesueshme, edhe elementë të tjerë si interpreti apo tekstet Brain mungojnë thuajse totalisht. Ky është një cënim i të drejtës për barazi, si parimi themelor i sistemit gjyqësor.

Transparenca Strukturore dhe Buxheti

Një prej elementeve kryesorë të transparencës është dhe transparenca strukturore; ky element në sistemin gjyqësor është shumë i dobët si tregues. Organogramat, në pjesën më të madhe, nuk janë të publikuara në website; vetëm në disa raste jepet informacion mbi drejtuesit e sistemit gjyqësor, por të dhënat janë të përgjithshme. Personeli, si funksionarë publik, të ardhurat e tyre apo kontaktet nuk janë publike.

Informacionet mbi buxhetin janë një tjetër problematikë sa i takon pushteti gjyqësor. Informacioni mbi buxhetin është detyrim për institucionet publike që të jetë transparent dhe i kuptueshëm, në mënyrë që të gjithë qytetarët të kenë mundësi të shikojnë bilancet vjetore të shpenzimeve dhe të ardhurave. Prokurimet publike dhe asetet financiare të gjyqësorit janë përgjithësisht të pamundura për t'u gjetur; ato nuk pasqyrohen në kanalet zyrtare të komunikimit dhe është shumë e vështirë për t'i aksesuar.

PROKURORITË

Prokuroria në Republikën e Shqipërisë ushtron ndjekjen penale dhe përfaqëson akuzën në emër të shtetit në gjyq, si dhe kryen detyra të tjera të parashikuara me ligj.

Prokuroria e Përgjithshme në Republikën e Shqipërisë ka performuar në masën 19% të përmbushjes së indikatorëve. Kjo tregon një masë të ulët të performacës së këtij institucioni, krahasuar dhe me vendet e tjera të rajonit. Indikator i aksesueshmërisë ka rezultuar në masën 11%, çka tregon për problematika të shumta që ky institucion mbart.

Duke qenë se Reforma në Drejtësi prek dhe këtë institucion, mbetet të shpresojmë për përmirësim të situatës në vazhdim. Rezultat më të kënaqshëm kanë indikatorët e integritetit, të cilët rezultojnë në masën 50%, por indikatorët e transparencës vijnë të jenë në një masë jo të kënaqshme, ku për këtë institucion transparenca ka rezultuar me 27%. Prokuroritë Publike të rretheve dhe të niveleve të tjera paraqiten në masë alarmante në nivelin e tyre të hapjes, ku përqindja e regjistruar për këto prokurori është në masën 0.8%. Arsyeja e këtij rezultati është se këto prokurori nuk kanë faqe zyrtare online, por mund të gjendet vetëm një përshkrim shumë i shkurtër në faqen e Prokurorisë së Përgjithshme. Gjithashtu, problematika ka pasur dhe në kthimin e përgjigjeve nga pyetëtorët e dërguar në kuadër të këtij studimi.

METODOLOGJIA

Qeverisja e hapur përfaqëson një kusht kyç të demokracisë, pasi kjo u lejon qytetarëve të marrin informacion dhe njohuri të nevojshme për pjesëmarrje të barabartë në jetën politike, vendimmarrje efektive dhe pasjen e institucioneve të përgjegjshme për politikatat të cilat ato ndjekin.

Rreth botës, institucionet ndërmarrin aktivitete të ndryshme me qëllim rritjen e transparencës së tyre dhe llogaridhënien te qytetarët. Indeksi Rajonal për Qeverisjen e Hapur të Sistemit të Drejtësisë është ndërtuar në qëllim të përcaktimit se në cilën shkallë qytetarët e Ballkanit Perëndimor marrin dhe kuptojnë informacionin e strukturave të tyre.

Indeksi Rajonal i Qeverisjes së Hapur mat shkallën në të cilën institucionet e Ballkanit Perëndimor janë të hapura për qytetarët dhe shoqërinë, dhe ai bazohet në katër parimet bazë si vijon: 1) **Transparenca** 2) **Aksesueshmëria** 3) **Integriteti** dhe 4) **Efektiviteti**

Parimi i **transparencës** përfshin informacionin organizativ, buxhetin dhe procedurat e prokurimeve publike, të cilat janë në dispozicion të publikut dhe të publikuara. **Aksesueshmëria** është e lidhur me sigurimin dhe respektimin e procedurave për akses të lirë në informacion, duke përmirësuar disponueshmërinë e informacionit përmes mekanizmave të debatit publik dhe forcimin e ndërveprimit me qytetarët. **Integriteti** përbëhet nga mekanizmi i parandalimit të korrupsionit, mbajtjen e kodit etik dhe rregulloret e lobimit. Parimi i fundit, **efektiviteti** i referohet monitorimit dhe vlerësimit të politikave të zbatuara nga institucionet.

Duke ndjekur standardet ndërkombëtare, rekomandimet, sikurse dhe shembujt e praktikave të mira, këto parime janë zhvilluar më tej përmes treguesve specifik cilësorë dhe sasiorë, të cilët janë vlerësuar në bazat e: aksesueshmërisë së informacionit në website-t zyrtare të institucioneve, shqyrtimin e kuadrit ligjor për çështje të veçanta, burimeve të tjera të informacionit publik dhe pyetësorëve të dorëzuar.

Përmes më shumë se 100 treguesve, ne kemi matur dhe analizuar hapjen e strukturave të sistemit gjyqësor. Matja është realizuar në periudhën Tetor - Dhjetor 2016. Bazuar në rezultatet e hulumtimit, është zhvilluar ky set rekomandimesh dhe udhëzimesh, drejtuar institucioneve.