

Autorët për Shqipërinë

Aldo MERKOÇI – Drejtor Ekzekutiv, Lëvizja MJAFT!

Alesia GEGUSHI - Monitoruese, Lëvizja MJAFT!

Sonila BIBA- Monitoruese, Lëvizja MJAFT!

Xheni LAME - Asistent Koordinatore e Programit ActionSEE, Lëvizja MJAFT!

QEVERISJA E HAPUR E PUSHTETIT GJYQËSOR NË RAJON DHE NË SHQIPËRI

PROPOZIMET PËR PËRMIRËSIMIN E GJENDJES AKTUALE



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

Autorët për Shqipërinë

Aldo MERKOÇI – Executive Director, MJAFT! Movement

Alesia GEGUSHI - Monitor, MJAFT! Movement

Sonila BIBA- Monitor, MJAFT! Movement

Xheni LAME - Assistant Coordinator of the ActionSEE program, MJAFT! Movement

QEVERISJA E HAPUR E PUSHTETIT GJYQËSOR 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
DOMOSDOSHMERISHT PIKËPAMJET E DONATORËVE.

KORRIK 2018

HYRJE

Në 2016, pushteti gjyqësor në vendeve e Ballkanit Perëndimor nuk pati rezultate të kënaqshme përsa i përket hapjes institucionale. Shumica e treguesve bazë të performancës nuk u përmbushën nga pushteti gjyqësor dhe nga prokuroritë, duke shënuar kështu një mesatare prej 44% të hapjes institucionale. Një nga gjetjet kryesore të matjeve për vitin 2016 ka qenë mungesa e faqeve zyrtare online të këtyre institucioneve, duke ngritur shqetësimin për transparencën e proceseve gjyqësore, të cilat janë të disponueshme për publikun.

Për të realizuar matjet e këtij viti, anëtarët e rrjetit të Action SEE zhvilluan përmirësime e ndryshime të metodologjisë së kërkimit dhe të indikatorëve të saj mbi bazën e rezultateve dhe gjetjeve të nxjerra nga monitorimi i zhvilluar një vit më parë, duke shpresuar që informacionet e reja të siguruara nga kërkimi do të kontribuojnë në rezultate më të mira të projektit. Qëllimi kryesor i përdorimit të indikatorëve të rinj dhe të përmirësuar është për t'i shtuar një dimension të ri punës kërkimore dhe një qasje më efçente për përmirësimin e hapjes institucionale në rajon.

Hapja institucionale e sistemit gjyqësor në rajonin e Ballkanit Perëndimor për matjet e këtij viti arrin nivelin 36% të performancës së treguesve. Ky rezultat i cili tregon një rënie të performancës të gjyqësorit, është një alarm për transparencën, hapjen dhe përgjegjshmërinë e aktivitetit të administratës së këtyre institucioneve. Sfidat e reformave që po zhvillohen momentalisht në rajon për këto institucione, si edhe rezultatet e ulta në transparencë, nuk japin perceptimin se janë ndërmarrë angazhime konkrete për të nxitur transparencën, fuqizimin e qytetarëve dhe veprimet kundër korrupsionit. Qeveria e hapur nuk është vetëm një qëllim për fuqitë ekzekutive dhe legjislative, por është gjithashtu një nevojë për gjyqësorin, për të kuptuar se çfarë mund të bëjë për të përmirësuar qeverinë, shoqërinë dhe demokracinë. (OGP, 2016) ¹.

Ne dëshirojmë të theksojmë se hulumtimi i këtij viti përbënte dhe mbështeste një shkallë më të lartë të hapjes së institucioneve në raport me vitin e kaluar, duke shtuar tregues të rinj me të cilët matet kjo hapje dhe duke ngushtuar kriteret e matjes. Ne besojmë se një përjasje e tillë shtrënguese në hulumtim mund të ketë patur ndikim në faktin se rezultatet tregojnë një rënie në hapjen e organeve gjyqësore. Nga ana tjetër, rezultatet dhe të dhënat e analizuara tregojnë se gjyqësori nuk ka bërë asnjë përpjekje për të zhvilluar hapjen që nga publikimi i rezultateve të mëparshme, kështu që treguesit e rinj nuk janë të një rëndësie vendimtare për një rënie të përgjithshme për hapjen.

1) <https://www.opengovpartnership.org/stories/towards-open-judiciary-achieving-open-justice-through-citizen-participation-and-transparency>.
E aksesuar në 27 Korrik, 2018

Për të përmirësuar performancën e këtij pushteti dhe për të rindërtuar besimin e publikut tek pushteti gjyqësor, duhet të ndërmerren hapa konkretë dhe urgjentë. Raporti i gjetjeve të kërkimit të ActionSEE i drejtohet vendimarrësve në gjykata dhe zyrat e prokurorëve në vendet e rajonit.

Ne jemi të hapur për të gjitha sugjerimet, kritikën dhe diskutimet e nevojshme për sa i përket raportit tonë.

GJYKATAT DHE ZYRAT E PROKURORISË NË RAJON

Ky kërkim tregon që nuk ka një shpërndarje të barabartë të rezultateve për secilin shtet, dallime të rëndësishme të performancës shfaqen në vendet e Ballkanit Perëndimor. Mesatarisht, gjykatat shënojnë 42% të treguesve të performancës ndërsa prokuroritë shënojnë vetëm 31%. Krahasuar me kërkimin e vitit të shkuar, gjykatat dhe prokuroritë publike shënojnë një rënie domethënëse të performancës.

Përgjatë këtij raporti do të prezantohen gjetje të ndryshme në lidhje me punën e trupave juridikë në rajon dhe të gjithë vendet e rrejtit ActionSEE, për të nënvizuar problemet më të rëndësishme që duhet të trajtohen sa më shpejt që të jetë e mundur nga qeveritë e secilit vend, brenda kuadrit të standardeve të qeverisjes së hapur.

GJYKATAT NË RAJON

Rezultatet e hulumtimit të kryer tregojnë një rënie të performancës së gjykatave në përbushjen efektive të treguesve të hapjes. Mesatarisht, gjykatat rajonit shënuan 48% të treguesve të përbushur në vitin 2016, ndërsa në vitin 2017 arritën vetëm 41.6% të treguesve.

Shqipëria (45%) dhe Serbia (39%) shënuan një rezultat më të mirë të gjykatave krahasuar me rezultatet e arritura në 2016 (Shqipëria 33% dhe Serbia 36%).

Por Shqipëria tregon një rënie të jashtëzakonshme të rezultateve në lidhje me këshillin e gjykatës (KLD-ja) duke arritur vetëm 2% të treguesve, krahasuar me analizën e vitit 2016, me 45% të përbushjes. Ndërsa të gjitha vendet e rajonit shfaqin një rënie në nivelin e hapjes, këshilli i gjykatës Malazeze dhe

asaj Boshnjake ka arritur rezultate më të mira krahasuar me 2016, me 14% më të lartë.

Shkalla me të cilën gjykatat rajonale janë të hapura për qytetarët, bazuar në katër parimet e mëposhtme është si vijon: ndërgjegjësimi me 50% të treguesve të përmbushur, transparenca 40%, aksesueshmëria 40% dhe integriteti 37%. Përveç parimit të transparencës, i cili ka rezultuar 2% më i lartë, të tjerët shënojnë rezultate negative krahasuar me 2016. Situata duket më e keqe në lidhje me këshillat e gjykatave në rajon, ku parimet e Indeksit të Hapjes Rajonale shënuan mesatarisht rreth 10% më të ulëta se rezultatet e mëparshme.

Parimi i ndarjes së çështjeve.

Ndarja e rastësishme e çështjeve (shorti) shënoi përafërsisht 69% në nivel rajonal. Bazuar në rezultatet e vitit të shkuar, në të cilën ky tregues u arrit vetëm nga një e treta e gjykatave të rajonit, është vënë re një rritje e performancës.

Meqë caktimi i rastësishëm i çështjeve është thelbësor për pavarësinë juridike dhe paanshmërinë, hapa konkretë veprimi dhe ndërhyrje konkrete janë të rëndësishme për zhvillimin dhe përmirësimin e këtij parimi. Dyfishimi i rritjes së performancës nga rezultatet e vitit të kaluar tregon që po bëhen përpjekje për plotësimin e kuadrit ligjor për të parandaluar zhvillimin e korrupsionit në drejtësi, por mund të bëhet akoma më shumë.

Publikimi i seancave gjyqësore.

92% e procedurave gjyqësore mbahen në publik (me përjashtime të kufizuara), i cili është një rezultat i kënaqshëm kur bëhet fjalë për respektimin e parimit bazë të drejtësisë, barazisë dhe aksesimit të gjyqeve. Shumica e gjykatave në rajon dështojnë në ofrimin e mundësisë për qytetarët me aftësi ndryshe për të aksesuar zyrat e tyre, edhe pse ka akte ligjore sipas të cilave është obligim që të gjitha institucionet publike të përshtatin infrastrukturën e ndërtesave të tyre për të lehtësuar qasjen e këtij grupi të marginalizuar.

Publikimi i informacionit dhe vendimeve.

Aksesi në informacionin publik të gjykatave të Ballkanit Perëndimor, nuk arrin as 30% të indikatorëve të përmbushur. Shumica e gjykatave në rajon nuk kanë asnjë faqe webi, ashtu siç në 59% e rasteve kur një faqe webi ekziston, motori i kërkimit nuk funksionon. Për këtë shkak, qytetarët hasin vështirësi për të gjetur informacionin publik ose nuk kanë mundësi aksesimi për të ditur progresin e çështjeve të tyre. Në faqet zyrtare online të gjykatave shpesh nuk gjendet rubrika e cila përmban informacionet relevante për FOI (Freedom of Information), pasi shumica e gjykatave, në praktikë, nuk zhvillojnë politika që merren me hapjen institucionale.

Vendimet e gjykatave të publikuara së bashku me arsyetimet, mbetet një shqetësim që i referohet matjeve. Në nivel rajonal, 56% e vendimeve nuk janë të publikuara, gjë e cila rrit nivelin e perceptimit të korrupsionit në këto institucione. Gjithashtu, vetëm 2.6% e regjistrimeve të seancave gjyqësore janë të publikuara. Rezultatet tregojnë që nuk janë ndërmarrë hapa konkretë për këtë çështje përgjatë kohës së realizimit të matjeve.

PROKURITË NË RAJON

Prokuroritë në terma të përgjithshëm përfshijnë Këshillin e Prokurorisë, prokuroritë e rretheve dhe Prokurorinë e Përgjithshme. Rezultatet e matjeve të kërkimit të këtij viti tregojnë një rënie domethënëse në performancën e prokurorive të rajonit. Në vitin 2016 matjet e kryera në prokuroritë e rajonit arritën 40% të ciklit të indikatorëve, ndërsa në vitin 2017 ato arritën 27% të ciklit të indikatorëve të hapjes institucionale.

Mali i Zi me 65% të arritjes së ciklit të indikatorëve të hapjes institucionale, Bosnja dhe Hercegovina dhe Kosova me 44%, janë tre shtete që kryesojnë si vendet me prokuroritë më të hapura në rajon. Duke krahasuar matjet e vitit të shkuar, vetëm Kosova ka patur një rritje në ciklin e indikatorëve të arritur për hapjen institucionale, ku nga 40% të arritjes së indikatorëve, rezultati shënon 44%. Përveç Kosovës, të gjithë shtetet e tjera kanë ulur performancën e tyre në kuadër të hapjes institucionale, i cili është një element shqetësues në rajon. Më tepër përpjekje duhet të bëhen nga institucionet, vençanërisht në parandalimin e konfliktit të interesave dhe në raportimin e punës së kryer.

Shkalla në të cilën zyrat e prokurorive në rajon janë të hapura për qytetarët referuar katër shtyllave bazë, janë si në vijim: aksesueshmëria me 25% të plotësisimit të indikatorëve, efektshmëria me 39%, integriteti me 38% dhe transparenca me 26%. Transparenca dhe Aksesueshmëria kanë pësuar një rënie të lehtë, në krahasimin me matjet e vitit të shkuar.

Aksesueshmëria e informacionit lidhur me punën

Zyrat e Prokurorisë në rajon kanë patur një rezultat të ulët përsa i përket aksesueshmërisë dhe komunikimit me qytetarët, me vetëm 23% të treguesve të vendosur. Kështu mund të nxjerrim përfundimin se zyrat e prokurorisë publike në rajon përgjithësisht nuk i japin mundësi palëve të interesuara që të kenë informacionin që duhet të jetë i hapur për publikun. Shumica e zyrave publike të prokurorisë nuk ofrojnë asnjë mekanizëm për komunikim të drejtpërdrejtë me prokurorët. Për më tepër, në rajon, në faqet e tyre online prokuroria nuk ofron informacion të përshtatshëm ose një vend për të shprehur shqetësime apo ankesa.

I gjithë sistemi gjyqësor ka dështuar në krijimin e një sistemi në internet i cili do të ndiqte një padi online dhe ecurinë e kësaj çështje. Disa shtete kanë arritur të ndërtojnë një sistem online i cili fatkeqësisht nuk është funksional.

Duhet të zhvillohet një qasje proaktive, e cila i referohet detyrimit të institucioneve për të vënë në dispozicion të qytetarëve dhe medias informacionin publik për punën në kohë. E drejta për akses në informacion kufizohet nga fakti se vetëm gjysma e institucioneve publikojnë informacionin e kontaktit të një personi përgjegjës i cili ofron këtë qasje.

Marrëdhëniet me median dhe publikun

Mënyra e raportimit të medias përcakton mbylljen e institucioneve prokuroriale dhe komunikimin e papërshtatshëm me publikun. Shumica e zyrave publike të prokurorisë (përreth dy të tretat) në rajon nuk kanë përshtatur asnjë udhëzim për bashkpunimin me mediat dhe për mënyrën e raportimit. Një udhëzim i tillë është mëse i nevojshëm për të shmangur rrezikun e rrjedhës së procedimit dhe hetimit.

Problemet më të shpeshta si shkelja e standarteve ndërkombëtare dhe parimet e raportimit në procedurën penale janë: raportimi i njëanshëm i medias, shkelja e privatësisë dhe prezumimi i pafajësisë, “rrjedhje informacioni” nga prokuroria dhe policia, publikimi i informacionit konfidencial në fazën e hetimit.

Kontrrolli i punës së Prokurorisë

Dy të tretat e vendeve në rajon kanë krijuar një mekanizëm kontrolli dhe monitorimi të punës së prokurorive publike nga shkalla më e lartë. Për më tepër, një tjetër mekanizëm i rëndësishëm i miratuar në mesin e prokurorive publike është ai i shpërndarjes së rasteve, të cilat më shumë se 80% e prokurorive publike kanë miratuar dhe është domosdoshmëri edhe atyre që e miratojnë atë.

Sidoqoftë, funksioni i këtyre dy mekanizmave në praktikë është akoma i diskutueshëm. Kjo sepse shumica e prokurorive nuk kanë të publikuar raporte të masave disiplinore, ankesa ndaj prokurorëve ose raporte të autoritetit mbikqyrës. Mos dokumentimi dhe publikimi online e bën të pamundur që palët e interesuara të kuptojnë nëse mekanizmi po funksionon dhe ka patur në të vërtetë ndikim.

GJYKATAT DHE PROKURORITË NË REPUBLIKËN E SHQIPËRISË

Gjykatat dhe prokuroritë në Republikën e Shqipërisë kanë performuar 32% të hapjes institucionale, duke u renditur në vend të tretë. Krahasimisht me një vit më parë, ky pushtet paraqitet me një shkallë përmirësimi; 22% e treguesve të plotësuar në vitin e shkuar janë rritur me 10 pikë përqindje në studimin e dytë.

Si një nga pushtetet që ka qenë objekt i shumë debateve politike përgjatë këtij viti, për shkak të reformimit që ky sistem po pëson në Shqipëri, kjo rritje performance ende nuk është në nivele të kënaqshme dhe tregon se ka ende punë për të bërë në rritjen e transparencës institucionale të gjykatave dhe prokurorive.

Sfida e krijimit të institucioneve të reja që parashikohen nga reforma në drejtësi dhe vetting-u i përfaqësuesve të gjithë sistemit shihen si dy faktorë kryesorë që ndikojnë në këtë rezultat të arritur në këtë vëzhgim. Përqëndrimi i fuqive në vërtetësinë e deklaramit të pasurive të gjyqtarëve dhe prokurorëve në Shqipëri ka lënë jashtë fokusi çështjet që lidhen me hapjen institucionale të pushtetit. Vlen të theksohet se ky proces, në vetvete, po zhvillohet në hapa të ngadaltë.

Gjykatat

Gjykatat në Republikën e Shqipërisë kanë plotësuar 45% të treguesve që masin hapjen e tyre institucionale. Në raport me rezultatin e një viti më parë, performanca ka qenë në ngritje, duke qenë shumë pranë mesatares së rajonit dhe duke u renditur në vendet e Ballkanit Perëndimor që ka performuar më mirë në hapjen e këtyre institucioneve. Megjithatë, fakti që as gjysma e treguesve nuk është plotësuar, tregon se ka ende shumë punë dhe përpjekje që duhen ndërmarrë nga këto institucione për të qenë sa më transparente dhe të aksesueshme nga publiku i gjerë. Nga kërkimi, është vënë re se Gjykata e Rrethit Mat ka rezultatin më të ulët, me 17% të treguesve të plotësuar, ndërsa gjykata me rezultatin më të lartë është ajo e Rrethit Tiranë, me afërsisht 67% të arritjes së treguesve.

Transparenca në lidhje me vendim-marrjen.

Sipas studimit, në 77% të rasteve, çështjet ndahen ndërmjet gjyqtarëve mbi bazën e parimit të paanshmërisë. Megjithatë, ajo që shfaqet si problematikë lidhur me çështjet është se vendimet e marra nga gjyqtarët për to janë të vështira për t'u gjetur online. Shumë prej gjykatave në Shqipëri ende nuk kanë një faqe të tyre zyrtare, por janë të brendësuar në një faqe të vetme, që jep informacion të cunguar për të gjitha këto institucione. Për rrjedhojë, edhe informacioni organizacional, lidhur me personelin administrativ të këtyre institucioneve, shënon rezultate të ulëta, me vetëm 36% të treguesve të plotësuar.

AKSESUESHMËRIA

Aksesueshmëria për gjykatat në Shqipëri arrin 51% të treguesve të hapjes institucionale. Më konkretisht, aksesit në informacion arrin në 40%, aksesit në drejtësi 60% dhe procedimi publik plotëson vetëm 50% të treguesve. Ajo që vihet re si problematikë e përsëritur edhe në studimin e dytë që Action SEE ka zhvilluar, është aksesueshmëria e sallave të gjyqeve nga personat me aftësi të kufizuara. Godinat e këtyre institucioneve janë të aksesueshme në vetëm 50% të rasteve. Përpos kësaj, shqetësues është edhe fakti se në asnjë rast gjykatat nuk publikojnë në faqet e tyre regjistrime audio të seancave të mbajtura gjyqësore, gjë e cila cënon transparencën dhe sigurinë e mbarëvajtjes së procesit.

PROKURORITË

Prokuroritë në Republikën e Shqipërisë plotësojnë 10% të treguesve të hapjes institucionale, rezultat i cili paraqitet larg mesatares së rajonit, edhe pse kjo e fundit është në vlera të pakënaqshme. Në rastin e Shqipërisë, të gjitha prokuroritë e rretheve janë të listuara brenda faqes zyrtare të Prokurorisë së Përgjithshme, ku mungesa e informacionit të detajuar mbi veprimtarinë institucionale të tyre është shumë e theksuar dhe shpjegon rezultatit të treguesve të përcaktuar për të matur hapjen institucionale të prokurorive.

Me rezultatit më të ulët, prej 3% të treguesve të plotësuar, paraqiten disa prokurori, si: Prokuroria e Apelit Durrës, Prokuroria e Rrethit Korçë, Prokuroria e Apelit e Krimeve të Rënda, Prokuroria e Rrethit Pukë, Prokuroria e Rrethit Skrapar dhe Prokuroria e Rrethit Tropojë. Ndërsa rezultatit më të lartë e shënon Prokuroria e Rrethit Durrës, me 25% të treguesve të hapjes institucionale të plotësuar.

Më konkretisht, për secilën kategori, prokuroritë e Shqipërisë kanë plotësuar 5% të treguesve të aksesueshmërisë, 31% të efektshmërisë, 34% të integritetit dhe vetëm 2% transparencë, gjë e cila e cënon ndjeshëm besueshmërinë e publikut ndaj këtij institucioni. Për sa i takon publikimit të një plani konkret integriteti apo nismave që lidhen me trajnimin e stafëve për parandalimin e praktikave korruptive, këto institucione kanë shënuar vlerat më të ulëta të integritetit, me 21% të rezultatit të arritur, gjë e cila lë hapësira diskutimi mbi përpjekjet e këtyre institucioneve për të përmirësuar punën e tyre.

METODOLOGJIA E STUDIMIT

Hapja institucionale është një parakusht kyç për demokracinë, sepse ajo i mundëson qytetarëve të sigurojnë informacionin dhe njohuritë e nevojshme për pjesëmarrjen e barabartë në jetën politike, vendimmarrjen efikase dhe siguron që institucionet të mbajnë përgjegjësi për politikën që ato zbatojnë.

Referuar eksperiencave ndërkombëtare, institucionet ndërmarrin aktivitete të ndryshme me qëllim rritjen e transparencës së tyre dhe llogaridhënies te qytetarët. Indeksi Rajonal për Qeverisjen e Hapur e pushtetit gjyqësor është ndërtuar në qëllim të përcaktimit se në cilën shkallë qytetarët e Ballkanit Perëndimor marrin dhe kuptojnë informacionin e institucioneve të tyre. Indeksi Rajonal i Qeverisjes së Hapur mat shkallën në të cilën institucionet e Ballkanit Perëndimor janë të hapura për qytetarët dhe shoqërinë, ai bazohet në katër parimet bazë si vijon: 1) Transparenca 2) Aksesueshmëria 3) Integriteti dhe 4) Efektshmëria

Parimi i transparencës përfshin informacionin organizativ, buxhetin dhe procedurat e prokurimeve publike të cilat janë të publikuara dhe në dispozicion të publikut. 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, Efektshmëria i referohet monitorimit dhe vlerësimit të politikave të zbatuara nga institucionet.

Duke ndjekur standardet ndërkombëtare, rekomandimet sikurse dhe shembuj të 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 websitet zyrtare të institucioneve, shqyrtimin e kuadrit ligjor për çështje të veçanta, burimeve të tjera të informacionit publik dhe pyetësorëve të dorëzuar pranë institucioneve. Përmes rreth 30 treguesve për institucion, kemi matur dhe analizuar hapjen institucionale të trupave gjyqësore dhe janë mbledhur më shumë se 8,000 të dhëna.

Mbledhja e të dhënave është pasuar nga procesi i verifikimit, ku rezultoi një devijim standard prej +/-3%. Matjet janë kryer gjatë periudhës dhjetor 2017 deri në fund të shkurtit 2018. Mbi bazën e rezultateve të kërkimit janë hartuar një cikël me rekomandime dhe udhëzime që i drejtohen institucioneve.