

GOOD GOVERNANCE

FOR OPENNESS AND
ACCOUNTABILITY IN POLITICS
AND GOVERNANCE

Autorët: Aldo MERKOÇI - Drejtor Ekzekutiv, Lëvizja MJAFT!; Sara MALOSMANI - Asistente projekti, Lëvizja MJAFT!

Qeverisja e hapur e institucioneve gjyqësore në rajon dhe në Republikën e Shqipërisë

Rekomandime për përmirësimin e situatës

Korrik 2019



ActionSEE



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: Aldo MERKOÇI & Sara MALOSMANI

Lëvizja MJAFT!

**Qeverisja e hapur e institucioneve
gjyqësore në rajon dhe në
Republikën e Shqipërisë**

Rekomandime për përmirësimin e situatës

Tiranë, Korrik 2019

Hyrje

Në bashkëpunim me partnerët e rrjetit rajonal "ActionSEE", Lëvizja MJAF! ka përgatitur këtë punim, ku janë analizuar nivelet e transparencës, hapjes institucionale dhe llogaridhënies së sistemit gjyqësor në Shqipëri, referuar edhe vendeve të Ballkanit Perëndimor. Nga matjet e vitit 2017, institucionet e sistemit gjyqësor të Ballkanit Perëndimor nuk kanë performuar në nivele të kënaqshme për sa i takon hapjes institucionale. Shumë prej treguesve bazë të performancës nuk janë plotësuar nga gjykatat rajonale, të cilat kanë shënuar 37% të treguesve dhe zyrat e prokurive publike, me 24% të treguesve të plotësuar.

Referuar rezultateve të këtij viti, anëtarët e rrjetit ActionSEE vijuan me përmirësimin e metodologjisë së kërkimit dhe të treguesve, duke bërë të mundur krahasimin direkt ndërmjet institucioneve shtetërore dhe gjyqësorit. Hapja institucionale e gjyqësorit në rajonin e Ballkanit Perëndimor për këtë vit arrin 35% të treguesve të vendosur, ndërsa vitin e shkuar shënonte vlerën 36%. Ky rezultat që tregon rënie të performancës së institucioneve gjyqësore përfaqëson një këmbanë alarmi të respektimit të parimeve të transparencës, hapjes institucionale dhe llogaridhënies së aktivitetit administrativ të këtyre institucioneve. Sfida e reformave gjyqësore në të gjithë rajonin, si dhe niveli i ulët i transparencës, krijonin perceptimin se nuk janë duke u ndërmarrë hapa konkretë për të promovuar transparencën, fuqizimin e qytetarëve dhe nxitjen e praktikave anti-korrupsion. Qeverisja e hapur nuk është arritje vetëm për pushtetin ekzekutiv dhe legjislativ, por edhe një domosdoshmëri për gjyqësorin, për të kuptuar çfarë mund të bëhet për të përmirësuar qeverinë, shoqërinë dhe demokracinë. Ne besojmë se një qasje e tillë shtrënguese ndaj kërkimit ka ndikuar në këtë rezultat; rënie të hapjes institucionale të institucioneve gjyqësore. Nga ana tjetër, rezultatet dhe të dhënat e analizuara tregojnë se gjyqësori nuk ka ndërmarrë përpjekje institucionale për të zhvilluar politika hapjeje që nga publikimi i rezultateve të vitit të shkuar, kështu që treguesit e rinj nuk përfaqësojnë ndikim të rëndësishëm në këtë rënie të hapjes institucionale.

Hapa të shpejtë dhe konkretë duhet të ndërmerren për të përmirësuar performancën e këtij pushteti, në mënyrë që të rindërtojë besimin e publikut ndaj institucioneve gjyqësore. Ky punim u adresohet vendimmarrësve të gjykatave dhe prokurorive të rajonit. Gjithashtu, mund të shërbejë ndaj përfaqësuesve të institucioneve ndërkombëtare dhe kolegëve të shoqërisë civile, të cilët adresojnë të tilla çështje. Sugjerimet, kritikrat dhe diskutimet referuar këtij punimi, janë të mirëpritura.

Gjykatat dhe prokuroritë në rajon

Gjykatat në rajon

Rezultatet e kërimit të këtij viti tregojnë një rënie në performancën e gjykatave për të plotësuar me efektivitet treguesit e hapjes institucionale. Gjykatat në rajon shënojnë një performancë të ulët në aksesin në informacion dhe në shmangien e konfliktit të interesit. Rreth gjysma e kampionit të gjykatave të rajonit, pjesë e studimit të këtij viti, nuk i kanë kthyer përgjigje pyetësorit të dërguar në administratën e tyre, gjë e cila tregon rezultatin e ulët në plotësimin e treguesve të aksesit të informacionit. Edhe pse, në përputhje me ligjin, gjykatat kanë një person përgjegjës për çështjet e të drejtës së informimit, informacioni për personin e kontaktit nuk është ende publik në faqe zyrtare të institucioneve.

Nga ana tjetër, shkalla në të cilën gjykatat e rajonit janë të hapura ndaj qytetarëve, bazuar katër parimeve, arrin në vlerat si në vijim: transparenca 41%, efektshmëria 39%, askesueshmëria 34% dhe integriti 34%. Përfundimisht parimin e transparencës, që performoi 1% më mirë, parimet e tjera shënojnë negativisht krahasimisht me vitin 2017. Situata paraqitet më pozitive kur i referohemi këshillave gjyqësorë të rajonit, ku parimet e Indeksit Rajonal të Hapjes Institucionale performuan më mirë se vitin e shkuar.

Parimi i shqyrtimit rastësor të çështjeve

Përzgjedhja rastësore e çështjeve për shqyrtim në gjykata, në nivel rajoni, është një indikator që mbetet në të njëjtat nivele me vitin e shkuar, kështuqë nuk na paraqitet rritje e nivelit nga të gjitha gjykatat. Duke qenë se ky parim paraqitet thelbësor për pavarësinë dhe paanshmërinë e gjyqësorit, hapa konkretë veprimi dhe ndërhyrjeje janë të rëndësishëm për zhvillimin dhe përmirësimin e këtij parimi. Ky rezultat, i njëjtë me vitin e shkuar, tregon se nuk janë ndërmarrë përpjekje për të plotësuar kuadrin ligjor me qëllim parandalimin e korrupsionit në sistemin gjyqësor, e megjithatë, mbetet shumë për t'u bërë në këtë pushtet si rrjedhojë e uljes së besimit publik ndaj sistemit.

Publikimi i seancave gjyqësore

Seancat gjyqësore janë të hapura për publikun, me përjashtim të rasteve kur trajtohen çështje të fëmijëve. Ky paraqet një rast të kënaqshme për sa i takon respektimit të kushteve bazë të drejtësisë së seancave gjyqësore. Megjithatë, në krahasim me vitin e shkuar ku shënoheshin 92% të treguesve të plotësuar, ky rezultat është më i ulët. Edhe në matjet e këtij viti, vihet re mosrespektim i këtij parimi, për shkak të rezultateve jo të kënaqshme të arritura për t'u mundësuar personave me aftësi të kufizuara aksesimin e ambjeteve të gjykatës. Shumë prej gjykatave në rajon dështojnë t'u bëjnë të mundur qytetarëve aksesimin e zyrave të tyre, edhe pse ekzistojnë akte ligjore, sipas të cilave përshtatja e infrastrukturës së ndërtesave dhe aksesimi i tyre nga grupet e marginalizuara përbën detyrim për çdo institucion publik.

Publikimi i informacionit dhe vendimeve

Aksesi i informacionit publik të gjykatave në Ballkanin Perëndimor nuk plotëson më shumë 43% të treguesve. E megjithatë, vihet re një rritje e plotësimit të treguesve krahasimisht me vitin e shkuar, ku plotësoheshin vetëm 30%.

Një numër i konsiderueshëm i gjykatave në rajon nuk kanë një faqe zyrtare online, por edhe në rastet kur e kanë një të tillë, shumë pak vendime publikohen në to. Për më tepër, në shumë prej faqeve zyrtare, opsioni i "kërkimit" nuk funksionon, e për rrjedhojë, qytetarët hasin vështirësi në gjetjen e informacionit apo në ndjekjen e progresit të çështjeve të tyre. Publikimi i vendimeve gjyqësore, së bashku me relacionet, mbetet ende një çështje shqetësuese, rezultuar nga matjet e këtij viti. Shumë prej vendimeve apo opinioneve të gjyqtarëve, të cilët janë pjesë e procedimit, nuk janë publike në faqe, gjë e cila ndikon në perceptimin publik për praktika korruptive apo konflikte interesi në këto institucione.

Prokuroritë në rajon

Prokuroritë, në terma gjeneralistë, përfshijnë: këshillin e prokurorisë, prokuroritë e rretheve dhe prokurorinë e përgjithshme. Rezultatet e matjeve të këtij viti janë thujtse të njëjta me rezultatet e vitit të shkuar. Në matjet e vitin 2017, prokuroritë shënuan 23% të performancës, ndërsa në vitin 2018, 24%. Një rezultat i tillë në nivel rajonal, vjen për shkak të performancës së Maqedonisë së Veriut, Shqipërisë dhe Serbisë, e cila ka shënuar më pak se 20% të treguesve të plotësuar. Ky rezultat ndikohet nga mungesa e faqeve zyrtare online të gjykatave të përzgjedhura në këtë studim, apo nga mungesa e kontakteve të personit përgjegjës për të drejtuar pyetje me karakter publik. Megjithatë, edhe në shtetet e tjera të rrjetit ActionSEE ka ende shumë punë për të bërë, veçanërisht në parandalimin e konfliktit të interesit, si dhe në plotësimin e treguesve që masin raportimin e punës së kryer, me qëllim rritjen e transparencës për këto institucione. Shkalla në të cilën prokuroritë janë të hapura, bazuar katër parimeve, është si në vijim: aksesueshmëria 28%, efektshmëria 37%, integriteti 34% dhe transparenca 24%. Transparenca, aksesueshmëria dhe integriteti kanë pësuar një rënie të lehtë të performancës krahasuar me vitin e shkuar.

Transparenca dhe aksesimi në informacion në lidhje me veprimtarinë e punës në institucione

Zyrat e prokurorive në rajon shënojnë vlera të ulëta në plotësimin e treguesve të transparencës së informacionit organizacional që duhet të jetë në dispozicion të qytetarëve, duke arritur vlerat 19% të treguesve. Ky rezultat ka ndikuar edhe në nivelin e rajonal të drejtës për informim publik, për shkak të informacionit të pakët që gjendet online.

Rezultati i vitit të shkuar ishte 23%, ndërsa rezultatet e këtij viti shënojnë një rritje prej 2%, në vlerën 25%. Megjithatë, prokuroritë në rajon nuk janë duke u mundësuar palëve të interesuara të kenë akses ndaj informacionit që do duhet të ishte i hapur për publikun, si dhe këto institucione kanë dështuar të krijojnë një sistem më transparent online, ku gjithë informacioni mund të jetë i dukshëm. Shumë prej zyrave të prokurorive nuk ofrojnë asnjë mekanizëm të komunikimit qytetar – prokuror.

Për më tepër, prokuroritë në rajon nuk ofrojnë informacion të përshtatshëm në faqe, apo një mekanizëm për të ngritur shqetësime. Sistemi gjyqësor, në tërësi, nuk ka krijuar një sistem online për të ndjekur aktakuzat dhe sesi procedohen; edhe në ato raste kur është ndërtuar një sistem i tillë, nuk është funksional. Këto çështje janë parashtruar edhe në vitin e shkuar, por hapat e veprimit për të përmirësuar situatën nuk kanë qenë konkretë.

Marrëdhënia me median dhe publikun

Një nga treguesit më të rëndësishëm për hapjen institucionale është marrëdhënia me median dhe publikun. Shumë prej zyrave të prokurorive duhet të përshtasin rregullore për komunikimin me median dhe sesi të prezantojnë punën e tyre ndaj publikut. Këto rregullime, në përputhje edhe me udhëzuesit ndaj stafit përgjegjës për komunikimin me median, do të lehtësojnë mënyrën e komunikimit dhe do të rrisin bashkëpunimin me median dhe publikun.

Për më tepër, një udhëzues i tillë është i nevojshëm për të shmangur cënimin e procedimit dhe investigimit. Problemet më të hasura, që cënojnë standardet ndërkombëtare dhe parimet e raportimit në procedimin kriminal, janë si vijon: raportim i njëanshëm mediak, cënim i privatësisë dhe supozimi i pafajësisë, rrjedhje informacioni nga prokuroria dhe policia, publikimi i informacionit konfidencial gjatë fazës së investigimit.

Kontrolli i punës së zyrave të prokurorive

Njëjtë si vitin e shkuar, dy e treta e prokurorive të rajonit kanë ngritur një mekanizëm për monitorimin dhe kontrollin e punës së prokurorive nga instanca më të larta. Për më tepër, një prej mekanizmave më të rëndësishëm të zhvilluar nga prokuroritë është ai i shpërndarjes së çështjeve, ku më shumë se 80% e prokurorive e kanë përshtatur si praktikë dhe mbetet një domosdoshmëri për t'u konsideruar nga prokuroritë. Megjithatë, funksionimi në praktikë e këtyre dy mekanizmave mbetet ende një pikëpyetje. Shumë prej zyrave të prokurorive nuk kanë publikuar raportet mbi masat disiplinare, ankesa e drejtuar ndaj institucioneve apo raportet e vitit të shkuar ndaj autoriteteve audituese. Mungesa e dokumentacionit dhe publikimit të tyre online pamundësojnë dijeni e palëve të interesuara për funksionimin e mekanizmave dhe ndikimin e tyre.

Sistemi gjyqësor në Shqipëri

Sistemi gjyqësor në Shqipëri ka performuar 31% të hapjes institucionale. Ky rezultat është i ngjashëm me atë të vitit të shkuar, me një diferencë të vogël prej 1%, gjë e cila tregon se prokuroritë dhe gjykatat në Shqipëri kanë ende punë për të bërë në arritjen e një rezultati të kënaqëshëm, për t'u bërë më shumë transparente dhe e aksesueshme. Përgjatë katër viteve të fundit, sistemi gjyqësor në Shqipëri ka qenë një nga pushtetet më të diskutuara në debatet politike; reforma në drejtësi dhe procesi i vetingut janë komponentë kyç në hapjen e negociatave ndërmjet Bashkimit Europian dhe Shqipërisë

Nga ana tjetër, procesi i vetingut ka ndikuar ndaj ritmit të ngritjes së institucioneve të reja gjyqësore. Institucione të tilla të reja në gjyqësor, si Këshilli i Lartë i Drejtësisë, Këshilli i Lartë i Prokurorisë apo Këshilli i Emërimeve në Drejtësi janë krijuar në Dhjetor 2018, ndërsa kanë filluar të punojnë në Janar 2019. Për rrjedhojë, këto institucione nuk janë përfshirë në këtë studim.

Gjykatat

Këtë vit, gjykatat e Republikës së Shqipërisë kanë plotësuar vetëm 49% të treguesve që masin hapjen e tyre institucionale, gjë e cila tregon një rritje me 4% krahasur me matjet e vitit të shkuar, duke qenë më afër mesatares rajonale dhe renditur ndërmjet atyre vendeve të Ballkanit Perëndimor që kanë patur përmirësime në fushën e hapjes institucionale. Megjithatë, përpos këtij përmirësimi, ka ende punë për të bërë nga ana institucionale në të qënurit më shumë transparentë.

Përmes studimit, është vënë re se gjatë këtij viti, Gjykata e Matit shënon sërish performancën më të ulët me 10%, rezultat më i ulët krahasimisht me vitin e shkuar, ndërkohë që Gjykata e Tiranës vazhdon të jetë më transparentja, me 66% të treguesve të plotësuar.

Rezultuar në të njëjtën performancë si vitin e shkuar tregon se hapat e ndërmarrë janë në nivele të ulëta, në mos inekzistente.

Transparencë në lidhje me vendimet

Sa i përket transparencës, renditja institucionale në këtë vit është 42%. Kjo nënkupton se shfaqen vështirësi në aksesimin dhe ndjekjen e çështjeve online, duke mbetur ende një nga sfidat më të mëdhaja. Informacioni organizacional plotëson 42% të treguesve, një rritje prej 6% krahasimisht me studimin e mëparshëm. Megjithatë, faqet zyrtare online të gjykatave duhet të jenë aktive dhe të përditësuara me informacion lidhur me strukturat dhe organizimin administrativ, pasi është e drejta e qytetarëve të kenë akses.

Aksesueshmëria

Aksesueshmëria e gjykatave në Shqipëri arrin 51% të treguesve të indeksit të hapjes institucionale. Më konkretisht, aksesimi në informacion arrin vlerat e 37%, 3% më pak krahasimisht me vitin e shkuar; aksesimi në drejtësi 58% përkundrajt 60% të rezultatit të mëparshëm. Në rajonin e Ballkanit Perëndimor, aksesueshmëria e dhomave gjyqësore për njerëz me aftësi ndryshe (PAK) mbeten ende një problem, pavarësisht ligjeve të cilat detyrojnë institucionet publike të përshtasin infrastrukturën e tyre në mundësim të aksesit nga PAK. Një problem i tillë mbetet ende shqetësues në Shqipëri. Vetëm një përqindje shumë e ulët e institucioneve i plotësojnë këto kritere, por aksesimi i ndërtesave dhe interpretuesve apo tekstet Braille janë thuajse të tërësisht të munguara. Ky është një çenim i të drejtës së barazisë, si një parim bazik i sistemit gjyqësor.

Prokuroritë

Prokuroritë në Republikën e Shqipërisë plotësojnë vetëm 13.5% të treguesve të hapjes institucionale, rezultat që qëndron shumë larg mesatares rajonale, në nivele të pakënaqshme. Në rastin e Shqipërisë, të gjitha prokuroritë e rretheve janë të listuara në faqen zyrtare online të Prokurorisë së Përgjithshme, ku mungesa e informacionit të detajuar mbi aktivitetin e secilit institucion është një nga arsyet e arritjes së këtij rezultati të treguesve të ngritur për të matur hapjen institucionale të zyrave të prokurorive.

Këtë vit, rezultati më i ulët ishte ai i 6.3% të treguesve të plotësuar, për prokuroritë si: Prokuroria e Apelit e Krimeve të Rënda, Prokuroria e Korçës, Prokuroria e Pukës, Prokuroria e Kukësit, Prokuroria e Tropojës, Prokuroria e Përmetit, Prokuroria e Gjirokastrës dhe Prokuroria e Dibrës. Ndërsa rezultatin më të lartë e shënon Prokuroria e Krimeve të Rënda, me 24.7% të treguesve të plotësuar të indeksit të hapjes institucionale.

Vlen gjithashtu të përmendet se Prokuroria e Durrësit, institucion i cili ka qenë pjesë e studimit për dy vite rradhazi, ka rezultuar në matjet e shkuar në vlerën 25%, ndërsa këtë vit ka plotësuar 21.5% të treguesve, duke shënuar rënie të performancës.

Më specifikisht, për çdo kategori, zyrat e prokurorive në Shqipëri kanë plotësuar 13% të treguesve të aksesueshmërisë, 36.5% të

efektivitetit, 34% të integritetit dhe vetëm 2% të treguesve të transparencës, gjë e cila ndikon seriozisht në besimin public ndaj këtyre institucioneve.

Është shumë shqetësues fakti se në vitin e tretë të studimit, zyrat e prokurorive ende shënojnë vlera të ulëta, veçanërisht në termat e transparencës, tregues të cilët ulin ndjeshëm indeksin.

Metodologjia e kërkimit

Hapja përfaqëson një kusht kyç të demokracisë, pasi ajo u lejon qytetarëve të marrin informacion dhe njohuri të nevojshme për pjesëmarrje të barabartë në jetën politike, vendim-marrje efektive dhe pasjen e institucioneve të përgjegjshme për politikën, 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 Hapjen e Parlamentit 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 Hapjes mat shkallën në të cilën Parlamentet e Ballkanit Perëndimor janë të hapur për qytetarët dhe shoqërinë, bazuar 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 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, 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: disponueshmërisë së informacionit në websitet zyrtare, shqyrtimin e kuadrit ligjor për çështje të veçanta, burimeve të tjera të informacionit publik dhe pyetësorëve të dorëzuar në institucione.

Përmes rreth 30 treguesve, ne kemi matur dhe analizuar hapjen e strukturave gjyqësore në rajon dhe janë mbledhur 8000 të dhëna. Të dhënat e grumbulluara janë ndjekur nga një verifikim i tyre, nga ky rezultoi gabim standard prej +/-3%.



This project is funded by
the European Union

METAMORPHOSIS 



CRTA

CENTER FOR RESEARCH
TRANSPARENCY AND
ACCOUNTABILITY

ZaštoNe? 



The "Accountability, Technology and Institutional Openness Network in South East Europe - ACTION SEE" project is implemented by Metamorphosis Foundation, Westminster Foundation for Democracy, CRTA – Center for Research, Transparency and Accountability, Citizens Association Why not?, Center for Democratic Transition, Open Data Kosovo (ODK) and Levizja Mjajt!.