

UNIVERSITETI I TIRANËS
FAKULTETI I DREJTËSISË

Studime juridike

2

Tiranë, Dhjetor 2013

REDAKSIA

Prof. Dr. Paskal Haxhi, Kryetar
Prof. Dr. Kudret Çela, Anëtar
Prof. Luan Omari, Anëtar
Prof. Dr. Aurela Anastasi, Anëtare
Prof. Dr. Skënder Kacupi, Anëtare
Prof. Dr. Vasilika Hysi, Anëtare
Prof.as. Dr. Argita Berisha, Anëtare
Prof. Asoc. Dr. Enkelelda Olldashi

Sekretare shkencore:

Prof. Asoc. Dr. Enkelelda Olldashi

Adresa e redaksisë:

FAKULTETI I DREJTËSISË
TIRANË, ALBANIA
Tel/Fax: + (355) (4) 22 25 37

© Fakulteti i Drejtësisë, Universiteti i Tiranës

Revista botohet me mbështetjen financiare të Ministrisë së Arsimit dhe Shkencës të Republikës së Shqipërisë dhe me fondet e Fakultetit të Drejtësisë

Redakore: Anila Konomi

Faqosja dhe kopertina: Ilmi Shahu

Shtypi:

Shtypshkronja: "MILENIUMI I RI"
Adresa: Autostradë Tiranë - Durrës, km 26
Mobile: +(355) 682064654; +(355) 672063702
E-mail: info@milenumiri.de, Http://www.milenumiri.de

ISSN: 2220-3990

PËRMBAJTJA

Prof. Dr. Aurela ANASTASI	Përsiatje historike mbi kushtetutën si themel i bashkëjetesës politike e shoqërore	5
Dr. Erlir PUTO	"Çështje të vlefshmërisë dhe zbatueshmërisë së aktit administrativ shqiptar në kundërshti me të drejtën e be-së"	16
MND. Jurida DIMROÇI	Kuadri ligjor komunitar për shoqërinë e informacionit. Risitë e kontratës së shitjes elektronike	36
MA. Ela PODGORICA	Pasoja, si element i anës objektive të figurës së veprës penale	59
MA. Artan KOLNIKAJ	Mbi diskrecionin dhe aktet administrative me natyrë diskreciale	70
PhD, MA Lirika KUTROLLI dhe Prof. Dr. Paskal HAXHI	Legalizimet dhe interesi publik në këndvështrimin e legjislacionit shqiptar	86
Marsela DERVISHI	I mituri dhe sistemi i drejtësisë penale	112
Doktorante Laureta MANO	Zhvillimi i legjislacionit në mbështetje të reformimit të financimit të shërbimit shëndetësor spitalor	137
Doktorante Mirela SHAMETI	Prokurori si subjekt në procesin penal	152
Ma. Kreshnik MYFTARI, Ma. Sevada GUÇO	Prezumimi i pafajësisë – parim i rëndësishëm kushtetues	171
PhD Candidate Blerton SINANI	Një këndvështrim mbi të drejtën komparative	181

ABSTRACT

Prof. Dr. Aurela ANASTASI	Historical view on the constitution as foundation of social and political coexistence	217
Dr. Erlir PUTO	“Validity and applicability Issues of the Albanian administrative act in contradiction with the EU law.	218
MND. Jurida DIMROÇI	The community legal framework on the information society. Innovations of electronic sales contract	219
MA. Ela PODGORICA	Consequences, as an element of objective side of the criminal act	221
MA. Artan KOLNIKAJ	The nature of Administrative Acts	223
PhD, MA Lirika KUTROLLI dhe Prof. Dr. Paskal HAXHI	“Legalization and public interest in view of the albanian legislation, public interest notion of “controversial”.	224
Marsela DERVISHI	Minors and the System of Criminal Justice	225
Doktorante Laureta MANO	The development of legislation in support of reforming the hospital health service funding	226
Doktorante Mirela SHAMETI	The prosecutor as a subject in the criminal process	227
Ma. Kreshnik MYFTARI, Ma. Sevada GUÇO	The principle of innocent as an important constitutional principle	229
PhD Candidate Blerton SINANI	An overviw over the komperative right	231

PËRSIATJE HISTORIKE MBI KUSHTETUTËN SI THEMEL I BASHKËJETESËS POLITIKE E SHOQËRORE¹

(Me rastin e 15-vjetorit të Kushtetutës aktuale)

Prof. Dr. Aurela Anastasi (Akademike e Asociuar)

Të vështrosh kushtetutën në evolucionin saj historik, është metoda më e mirë analitike për të dhënë argumente që vërtetojnë hipotezën se “Kushtetuta është themel i bashkëjetesës politiko-shoqërore”. Megjithatë, në të njëjtën kohë, mund të ndihet edhe njëfarë skepticizmi, për shkak se në njëzet vitet e fundit, ka pasur shumë pak, ose aspak studime në këtë fushë. Kryesisht, ato kanë mbetur në kuadrin e njohurive mësimore që u ofrohen në tekste nxënësve dhe studentëve. Mjaft të munguara kanë qenë edhe studimet mbi kushtetutat e periudhës së shtetit monist, si periudha më e afërt në kohë, gjë që do të ishte shumë e nevojshme për të parë kundërpeshat dhe ndikimet mbi zhvillimet e sotme kushtetutore. Rënia e studimeve dhe analizave historike, ka shkaqet e veta. Kjo mund të vijë për shkak se në modelet kushtetuese të ditëve tona, po zhvillohen më tepër, analizat e përvojave bashkëkohore të krahasuara. Duket qartë njëfarë epërsie që ka fituar metoda krahasimore e studimit në raport me metodën historike, e cila gjithmonë e më tepër po del në plan

¹ Ky punim është mbështetur mbi kumtesën e mbajtur në Konferencën Shkencore me temë: “Kushtetuta si instrument qendrushmërie dhe zhvillimi”, organizuar nga Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në bashkëpunim me Komisionin e Venecias dhe Fondacionin “Hanns Seidel”, Tiranë, 22 Nëntor 2013 (Me rastin e 15-vjetorit të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë).

të dytë. Madje, një tendencë e tillë vihet re edhe në jurisprudencën kushtetuese, nga studimi i së cilës konstatohet se, interpretimi historiko-evolutiv përdoret shumë pak, në raport me interpretimin krahasimor. Sidoqoftë, besojmë se edhe analiza historike mbetet e dobishme në laboratorin e arsytimit kushtetues, për të arritur në konkluzione të pavarura, të arsyeshme dhe proporcionale. Prandaj, duke vështruar historikisht Kushtetutën në Shqipëri, qëllimi i kësaj parashtrëse është të argumentojë se, si Kushtetuta mund të shndërrohet në themel të bashkëjetesës politiko-shoqërore e për rrjedhojë, në një instrument qëndrueshmërie dhe zhvillimi për shoqërinë. Në këtë mënyrë do të kemi mundësi të japim edhe disa konkluzione mbi nevojën e zhvillimit të shkencës së historisë së të drejtës kushtetuese, e cila është e aftë të na japë mësim për përmirësimin e kushtetutave dhe të konstitucionalizmit në të ardhmen. Sidoqoftë, theksojmë këtu në hyrje se, është një përsiatje mbi disa prej faktorëve dhe nuk shteron analizën e të gjithëve.

1. Legjitimiteti i Kushtetutës si akti më i lartë normativ në shtet

Një pikëpamje që e lidh Kushtetutën me themelin e bashkëjetesës politiko-shoqërore është çështja e legjitimitetit të saj, si akti më i lartë normativ në shtet. Sa më sipër, shihet në kuptimin se si legjitimohen forcat që kanë hartuar dhe miratuar kushtetutat në gjithë historinë e Shtetit të pavarur shqiptar, në periudhën 1912-1990? (Gjithsej 9 kushtetuta). Përgjigjja që ka dhënë deri tani doktrina kushtetuese në lidhje me legjitimitetin, është disi abstrakte dhe teorike. Kjo teori bën dallimin midis pushtetit kushtetues (pouvoir constituant origjinal) dhe pushtetit të kushtetuar (pouvoir constitué). I pari, të cilin Sieyes e barazonte me popullin dhe sovranin, është i autorizuar të krijojë vazhdimisht një rregullim të ri themelor për të vendosur ekuilibra të reja të shoqërisë². Por, në të njëjtën kohë ai varet nga pushteti i kushtetuar, i cili përfaqëson regjimin dhe normat e vendosura në një

² Le rapport entre pouvoir constituant et pouvoir constitué est un rapport entre la violence qui fonde le droit et la violence qui le conserve. Shih: <http://www.idixa.net/Pixa/pagixa-1004161121.html>, vizituar për herë të fundit në dt. 10.01.2014.

kushtetutë ekzistuese. Teknikisht, e gjithë kjo teori reduktohet në legjitimitetin e procedurave për zgjedhjen e asambleve kushtetuese³, ose të procedurave më të rënduara për miratimin e kushtetutave me një konsensus më të madh, në raport me miratimin e ligjeve të tjera. Në historinë kushtetuese të Shqipërisë, kjo ide është përmbushur në disa forma, por dallohen kushtetutat që janë miratuar përmes asambleve kushtetuese. Në disa periudha të veçanta historike janë hartuar rregulla për të caktuar ose zgjedhur anëtarët e asambleve kushtetuese dhe janë zhvilluar zgjedhje. P.sh., zgjedhje janë mbajtur në dhjetor të vitit 1923 për Kuvendin Kushtetues, nga i cili buroi Statuti Themelitar i Republikës Shqiptare (1925); në gusht 1928, për Asamblenë Kushtetuese nga e cila buroi Statuti Themelitar i Mbretërisë shqiptare (1928) dhe në dhjetor 1945, për Asamblenë Kushtetuese, nga e cila buroi Statuti i Republikës Popullore të Shqipërisë (1946)⁴.

Natyrisht, forma me të cilën vendoset një regjim shihet si një fakt i rëndësishëm për shndërrimin e Kushtetutës në faktor bashkëjetese. Por nuk është e mjaftueshme që për këtë, të gjykojmë vetëm nga mënyra se si kanë ardhur në jetë këto kushtetuta. Pra, mënyra se si kanë ardhur në jetë këto kushtetuta është e rëndësishme, por jo e mjaftueshme për t'i shndërruar në një akt që përbën themelin e bashkëjetesës politike e shoqërore. Kështu, p.sh., në ndryshim nga këto raste, përvoja e Kuvendit të Vlorës, dhe e Kongresit të Lushnjës, dëshmoi se aktet e para kushtetuese që themeluan Shtetin e pavarur Shqiptar dhe Statuti i Lushnjës, u shndërruan në aktet më të rëndësishme të Shtetit shqiptar, edhe pse anëtarët e këtyre kuvendeve, në pamundësi për të zhvilluar zgjedhje, ishin tubuar si njerëz të shquar e patriotë.

Edhe Asambleja që shpalli “Deklaratën e të Drejtave të Njeriut dhe të Qytetarit” në Francë, nuk u votua, por ishte thjesht përfaqësuese e rendit të tretë. Megjithatë, kjo nuk e pengoi atë të ishte aq legjitime, saqë edhe sot t'i referohet Kushtetuta franceze, si dhe të gjitha kushtetutat demokratike. Në këto raste, konsensusi politik dhe procesi për miratimin e tyre lidhet drejtpërdrejt me të

³ Shih: Mark Tushnet, Comparative Constitutional Law, në “The Oxford Handbook of Comparative Law”, Oxford University Press, 2006

⁴ Në analizën që vijon, nuk kemi përfshirë kushtetutat që u hartuan gjatë periudhës së pushtimit, në Luftën II-të, Botërore.

ashtuquajturat “periudha kushtetuese”, të cilat karakterizohen nga lëvizje konstitucionale dhe janë dukshëm të ndryshme nga periudhat e politikës së zakonshme. Prof. Bruce Ackerman, kur i referohet përvojës Kushtetuese të SHBA-së, nënvizon se, “populli u kushton kujdes të veçantë politikave të larta në momentet kushtetuese... Mobilizimi që ndodh përgjatë momenteve kushtetuese, ofron miratim popullor dhe në të njëjtën kohë, vlerë normative të akteve që dalin për të transformuar rendin kushtetues”⁵. Prandaj, mund të gjykojmë se periudhat kushtetuese dhe reformuese që diktuan mbledhjen e Kuvendit të Vlorës e atë të Kongresit të Lushnjës, për të cilat nuk pati asnjë votim popullor, kanë ofruar një mbështetje popullore më të lartë, se sa kushtetutat e miratuara nga Asambletë e zgjedhura posaçërisht, për të hartuar dhe miratuar një kushtetutë. Në të kundërt, Asambleja e zgjedhur në gusht të vitit 1928, nga një numër mjaft i vogël zgjedhësish, ndryshoi formën e regjimit nga Republika në Monarki, pa u diktuar nga ndonjë “periudhë kushtetuese”, por nga interesa të caktuara politike si brenda edhe jashtë vendit⁶.

2. Kushtetutshmëria, faktor i domosdoshëm për Kushtetutën si themel i bashkëjetesës politiko-shoqërore

Legjitimiteti dhe periudhat kushtetuese krijojnë premisa më të forta, por nuk janë gjithçka, për të krijuar një themel të qëndrueshëm të bashkëjetesës politike e shoqërore. Kushtetuta që prodhohet prej tyre është një akt i rëndësishëm në vend. Ajo mund të shërbejë si një ligj organik për të ndërtuar institucionet shtetërore, mund të shërbejë për njohjen ndërkombëtare të shtetit, për të vendosur disa rregulla e në këtë pikëpamje, përbën një themel për mbajtjen e shoqërisë. Por, për të qenë një themel i bashkëjetesës shoqërore, përveç ekzistencës së Kushtetutës, duhet të ekzistojë edhe Kushtetutshmëria (konstitucionalizmi). Kur ky nuk ekziston, një kushtetutë duhet t'i hapë rrugë vendosjes së tij, ose e humb vetinë si themel i bashkëjetesës. Një shembull efikas do të ishte Statuti i Shtetit Shqiptar 1922. Ky

⁵ Shih: Mark Tushnet, *Comparative Constitutional Law*, vep.cit.

⁶ Më gjerësisht, shih: Aurela Anastasi, “Historia e të drejtës Kushtetuese në Shqipëri (1912-1939)”, Tiranë, 2007 f.76-90.

Statut u miratua nga Këshilli Kombëtar (Parlamenti i Kohës) dhe përmbante një sërë garancish kushtetuese, të cilat e shndërruan atë në Kushtetutën më shpresëdhënëse në këtë aspekt. Kjo është periudha e vetme në historinë e Shqipërisë, kur kushtetuta i shërbeu pluralizmit politik dhe demokracisë shqiptare, të cilat megjithatë, u jetësuan vetëm për një kohë fare të shkurtër. Profesor Luan Omari, në veprën e tij “Sistemi Parlamentar”, e konsideron këtë si të vetmen periudhë në të cilën zhvillohet demokracia parlamentare e parlamentarizmi. Ndërkohë, periudhën parlamentare 1925-1939 e karakterizon si njëparlament fiktiv, për shkak të mungesës së opozitës, kurse periudhën tjetër historike të viteve 1939-1991 e konsideron si periudhën e zhdukjes së parlamentarizmit⁷. Në 29 Shtator të vitit 1923, i ati i tij, Bahri Omari, ishte ngritur qartë kundër pushtetit arbitrar të Qeverisë dhe si deputet i opozitës ligjëronte në parlament: “Shkaku kryesor që na bën të jemi kundërshtarë të Qeverisë së sotshme, asht ky: se shohim që sistemi i saj në kundërshtim me syperanin e popullit, tue nisun nga një oligarhi qi ka identifikuem shtetin me veten e vet, po transformohet ditë për ditë në një diktaturë personale”. Prandaj, e gjithë beteja për demokracinë parlamentare u përqendrua tek zgjedhjet e Kuvendit Kushtetues në dhjetor të vitit 1923. Kështu, Opozita paraqiti një sërë kërkesash që lidheshin me garantimin e lirisë së votimit dhe të sigurisë së votës, duke kërkuar vendosjen e votimit të drejtpërdrejtë, nëpërmjet saçmave ose kokrrave dhe jo biletave me shkrim, si dhe kryerjen e zgjedhjeve nën administrimin e një qeverie të paanshme⁸. Opozita u tregua mjaft aktive në oponencën e këtij ligji zgjedhor e madje, kaloi edhe në veprime obstruksioniste, me qëllim që të ushtronte presion për të pranuar propozimet e opozitës. Një ditë përpara miratimit të projektit të qeverisë, më 29 shtator 1923, në emër të opozitës shqiptare, Noli i bënte apel inteligjencës shqiptare, ku midis të tjerave theksonte: “Në bisedimin në parim që rrodhi mbi këto dy projekte, as qeveria, as pjesëtarët e shumicës nuk qenë të zotët të shfaqin asnjë argument kundër parimeve liridashëse t’opozitës... Në mbledhjen e sotme gishti shtypës nisi të rrëzojë pikat garantuese të lirisë tue nisun nga systema e saçmavet, kështu që njëzetetë misë

⁷ Shih: Luan Omari, “Sistemi Parlamentar”, Tiranë, Botimet “Elena Gjika”, Tiranë, 2000.

⁸ Shih: “Liria e zgjedhjeve dhe obstruksioni i opozitës”, Botim i veçantë i Hyllit të Dritës”, 1923

t'opozitës u shtrënuen të bajnë obstrukcion⁹. Ligji “Për zgjedhjen e Misave të Kuvendit Kushtetues” u miratua më 30 Shtator të vitit 1923, pas debateve mjaft të ashpra me Opozitën e kohës.

Këto ngjarje u shoqëruan me analiza e komente, gjë që shpuri në zhvillimin e mendimit kushtetues në Shqipëri. Vetëm në harkun kohor 1920-1923 lulëzoi doktrina kushtetuese shqiptare në këtë fushë, e cila u përfaqësua denjësisht nga “E drejta Konstitucionale” (1923) e Stavro Vinjaut, nga “E drejta Themelore” (1920) e Kristo Floqit, dhe Konstitucionalizmi (1923) i Nikolla Moles. Këta autorë që vinin nga formime dhe përkatësi të ndryshme politike, morën në mbrojtje të gjitha vlerat më të mira të konstitucionalizmit dhe kërkuan zgjedhje të lira e të ndershme. Në fakt, mësimi që nxjerrim nga studimi i gjithë kësaj periudhe nuk është shumë i ndryshëm nga mësimet e nxjerra në periudhën e sotme të tranzicionit: pa zgjedhje të lira e të ndershme nuk mund të ketë një kushtetutë si themel të bashkëjetesës.

Si rezultat, Kushtetuta filloi të kuptohej më mirësi akti normativ më i lartë në Shtet. Vetë Statuti i vitit 1922 ishte Statuti më i avancuar në historinë e Kushtetutave të Shqipërisë, deri në periudhën e rënies së komunizmit. Aty ka formulime të qarta mbi supremacinë e tij, si norma më e lartë në shtet dhe mbi kuptimin juridik të parimit të Kushtetutshmërisë. “Ky statut asht ligja themelore e shtetit shqiptar, derisa Kuvendi Kushtetues të mos ketë vendosur Statutin Definitiv” (Kaptina IV, 128); “Çdo ligjë ase dekretligjë në kundërshtim me shkronjën dhe me shpirtin e këtij statuti, asht antikushtetutore dhe e pafuqi” (Kaptina IV, 126). Për më tepër, Ai vendoste detyrimin për zbatimin e drejtpërdrejtë të normave kushtetuese, e cila thirret për herë të parë, si një garancimateriale e parimit të kushtetutshmërisë. “Mbrojtja e këtij Statuti asht e drejta dhe detyra e të gjithë popullit shqiptar. Të gjithë zyrtarët e nëpunësit e Shtetit, civilë e ushtarakë qofshin, janë të përgjegjshëm për veprat e tyre kundër këtij Statuti...” (pika 127). Ja se si e komenton pikën 127 të Statutit konstitucionalisti Stavro Vinjau: “Sa janë këtu nga dega e drejtësisë do të mbajnë ment një qarkore të Ministrisë së Drejtësisë, me të cilën porositeshin të mos aplikonin ligjet, dekretligjet, urdhrat etj., që janë në kundërshtim me Statutin...; Gjithashtu, Gjyqi ka detyrë të mos

⁹ Po aty.

aplikonjë këto ligje etj., antikonstitucionale...”. Njësankcionim i tillë përbën sot një nga garancitë më të rëndësishme kushtetutore, e cila është afirmuar relativisht vonë në Evropë¹⁰.

Edhe në Shqipëri, kjo ide nuk u parashikua më tej nga kushtetutat e mëvonshme, sidhe u zhdruk fare nga kushtetutat socialiste. Këto të fundit, nuk ishin gjë tjetër veçse një imitim i modelit të Kushtetutës së BRSS së vitit 1936. Vetë Stalini në vitin 1936 ishte shprehur: “Kushtetuta e BRSS do të jetë si një program aksioni”. Pak a shumë kjo ishte deviza edhe në Shqipëri gjatë periudhës së Komunizmit, në të cilën Kushtetuta, më shumë se një akt normativ, përfaqësonte një akt me karakter politik e ideologjik.

3. A kanë fuqi kushtetutat e regjimit komunist të ndikojnë kushtetutën e sotme?

Në pamundësi për të analizuar të gjitha parimet që e bëjnë një kushtetutë të aftë për të qenë themel i bashkëjetesës, dhe në pamundësi për të bërë një analizë historike të plotë, ndalemi vetëm në këtë çështje, pa synuar të bëjmë një analizë të plotë të saj.

Kushtetuta e vitit 1998 erdhi në jetë për të eliminuar tërësisht trashëgiminë e sistemit monist dhe për t'i hapur rrugë integritimit Evropian të Shqipërisë. Ajo është një Kushtetutë e ndërtuar mbi modelet e gatshme të periudhës së tretë të Konstitucionalizmit. Nëse do të bënim një vështrim të krahasuar, mund të themi se, përvoja shqiptare eci ngjashëm me atë të Polonisë, e cila në vitin 1992 adoptoi një “Kushtetutë të vogël” dhe në vitin 1997 miratoi Kushtetutën e re të plotë. Ndërkohë, Hungaria rishikoi Kushtetutën e vitit 1949, kurse Letonia, në mënyrë simbolike rivendosi në fuqi Kushtetutën e vitit 1922.

Kjo Kushtetutë, i ka rrëzuar të gjitha shtyllat kryesore që mbanin në këmbë kushtetutën e vitit 1976. Ka rrëzuar parimin e unitetit të pushtetit dhe e ka zëvendësuar atë me parimin e ndarjes së pushteteve të shprehur hapur si një nga parimet kryesore. Ka rrëzuar parimin e mbështetjes në forcat tona dhe mohimin e pronës private, duke i

¹⁰ Shih: Luis Favoreux et al., “Droit Constitutionnel”, Dalloz, Paris, 1998, fq. 803.

zëvendësuar ato me iniciativën e lirë ekonomike. Ka rrëzuar sistemin njëpartiak, duke e zëvendësuar atë me parimin e pluralizmit politik dhe ideologjik. Ka ndryshuar tërësisht përmbajtjen e parimit të sovranitetit të popullit, duke e lidhur atë ngushtë me mbrojtjen ndërkombëtare të të drejtave të Njeriut, etj. Por, ka autorë që mendojnë se ndikimet e së kaluarës janë të pashmangshme. “Reminiscencat e një të drejte të instrumentalizuar janë në revansh të dukshëm në vendet ku normat ishin më të ideologjizuara, si Kroacia, Maqedonia, Bullgaria, Rumania dhe Shqipëria”, shkruan Brigitte Vincent¹¹. Kjo autore mendon se kreu V i Kushtetutë sshqiptare “Objektivat Sociale” (neni 59), shprehin qartë mbetjet e të kaluarës, duke konstitucionalizuar rolin e Shtetit sipas modelit të vjetër. Në këtë mënyrë e shikon nenin 59, si ndërhyrje e shtetit në ekonomi dhe mungesë të liberalizmit. Gjithashtu, ajo argumenton se, për shkak të trashëgimisë komuniste, “Aftësia e institucioneve për të respektuar të drejtën nuk është absolute dhe çështja e pavarësisë së gjyqtarëve mbetet pezull...”. Unë personalisht, do të kisha shumë dyshime për ta interpretuar nenin 59 të kushtetutës sonë si një mbetje e të kaluarës. Për mendimin tim, ai nen nuk është gjë tjetër, veçse një përpjekje për të kuptuar se të drejtat sociale nuk mund të kërkojnë në Gjykatë dhe të gjitha objektivat sociale të përfshirë aty, mbulojnë këtë qëllim¹². Është e kuptueshme se ato kërkojnë që përmbushja e të drejtave sociale të lidhet me realizimin progresive ekonomik, edhe pse Kushtetuta e Shqipërisë nuk e deklaroi hapur se këto të drejta realizohen përmes “realizimeve progresive” dhe “në kuadrin e mundësive të Qeverisë”, ashtu sikurse sanksionoi Kushtetuta e Afrikës së Jugut, thuajse në të njëjtën kohë¹³. Gjithashtu, trashëgimia komuniste është një nga faktorët që pengon aftësinë e institucioneve gjyqësore për të respektuar të drejtën, por nuk është faktori i vetëm, prandaj kjo çështje kërkon analiza më të thelluara. Sidoqoftë, nga studimi i historisë së kushtetutave të Shtetit Komunist, arrijmë në konkluzionin se, jo çdo kushtetutë është e aftë të bëhet themeli i bashkëjetesës politiko-shoqërore, madje nuk është

¹¹ Le poids inégal du passé dans les régimes constitutionnels d'Europe central et orientale. Botuar në “Les Systemes post communistes. Approches comparative” 2006, fq. 114.

¹² Pika 2 e Nenit 59 thekson: “Përmbushja e objektivave sociale nuk mund të kërkojë drejtpërdrejt në Gjykatë...”.

¹³ Aurela Anastasi, “E drejta Kushtetuese e krahasuar”, Tiranë, 2009, fq.88

e tillë edhe kur ka jetuar gjatë, siç ishin kushtetutat social-komuniste, përkatësisht të vitit 1946 dhe 1976, të cilat deri tani kanë qenë edhe më jetëgjatë në Shqipëri. Për këtë arsye, ato mund të ndikojnë në trashëgiminë kushtetuese por, nuk mund ta imponojnë veten e tyre tërësisht, ose në një masë të madhe.

4. Përfundime

Kushtetuta e sotme e Shqipërisë mbushi 15 vjet, edhe pse fillimisht, hartimi dhe miratimi i saj ishte bojkotuar nga partia më e madhe e opozitës. Por, ajo i qëndroi kohës për shkak të garancive konstitucionale që përmban, sidomos atyre ndërkombëtare. Ndër to mund të rendisim, kontrollin e kushtetutshmërisë së normave, epërsinë mbiligjore të akteve ndërkombëtare, klauzolat e integritimit ndërkombëtar, thirrja e drejtpërdrejtë e Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, rishikimin e kushtetutës nga një shumicë e cilësuar me dy të tretat, garantimin e të drejtave të njeriut jo vetëm nga gjyqtari kombëtar, por edhe ai ndërkombëtar, zbatimin e drejtpërdrejtë të dispozitave, etj. Pra, janë garancitë konstitucionale në përmbajtjen e saj dhe respektimi i tyre, që e bëjnë atë të jetë themel i bashkëjetesës politiko-shoqërore dhe faktor kryesor për qëndrueshmërinë e zhvillimit.

Duke u rikthyer edhe njëherë në metodën e studimit, me anën e këtij punimi kuptojmë se kemi nevojë të përmirësojmë metodën e studimit të historisë së të drejtës në përgjithësi dhe asaj Kushtetuese, në veçanti. Kjo, me qëllim që, analiza dhe interpretimi historik të jenë të dobishme për zgjidhjen e çështjeve nga gjykatat dhe, jo të studiohen si qëllim në vetvete. Kështu do të rritet edhe interesi i studentëve për këto lëndë mësimore në studimet universitare, të cilat jo qëllimshëm, po kalojnë në plan të dytë. Historia e të drejtës na jep një sërë mesazhesh për të sotmen, por në mbyllje, do të zgjidhja sugjerimin e saj më të qëndrueshëm: autoritetet shtetërore kanë nevojë të mbështeten në mendimin e avancuar shkencor, nëse kanë për qëllim të avancojnë demokracinë në vend.

Bibliografia:***Kushtetutat e Shtetit Shqiptar 1014-1990***

1. “Statuti Organik i Shqipërisë”, dt. 10 Prill 1914, Vlorë. Hartuar nga Komisioni Ndërkombëtar i Kontrollit, Vlorë, 10 Prill 1914, bazuar në Vendimin përfundimtar të Konferencës së Ambasadorëve në Londër, 29 Korrik, 1913.
2. “Bazat e Kanunores së Këshillës së Naltë”, (Statuti i Lushnjes), dt. 30.01.1920, Lushnje. Miratuar nga Kongresi i Lushnjes.
3. “Statuti i Zgjeruar i Lushnjes”, dt. 08.12.1922, Tiranë miratuar nga Këshilli Kombëtar (Parlamenti).
4. “Statuti Themeltar i Republikës Shqiptare”, 3 mars, 1925, Tiranë, Miratuar nga Kuvendi Kushtetues, i dalë nga zgjedhjet e Dhjetorit, 1923.
5. “Statuti Themeltar i Mbretnisë Shqiptare”, 1 Dhjetor, 1928, Tiranë. Miratuar nga Asambleja Kushtetuese, e zgjedhur me zgjedhjet e Korrik-Gushtit, 1928.
6. “Statuti Themeltar i Mbretnisë së Shqipërisë”, 4 Qershor 1939, Tiranë. Miratuar nga Kuvendi Kushtetues i Mbledhur në Tiranë, më 12 Prill, 1939, në kuadrin e pushtimit Italian.
7. Statuti i Republikës Popullore të Shqipërisë”, 14 Mars 1946, Tiranë. Miratuar nga Asambleja Kushtetuese, e dalë nga zgjedhjet e Dhjetorit 1945.
8. “Kushtetuta e Republikës Popullore të Shqipërisë”, 5 Korrik 1950, Tiranë. Miratuar nga Kuvendi Popullor, ndryshuar me ligje në vitet 1957, 1964, 1971
9. “Kushtetuta e Republikës Popullore Socialiste të Shqipërisë”, 28 Dhjetor 1976, Tiranë. Miratuar nga Parlamenti, Legjislatura VIII.

II. Studime.

1. Le poids inegal du passé dans les regime constitutionnels d'Europe central e orientale. Botuar në “Les Systemes post communistes. Approches comparative” 2006.
2. Luis Favoreux etc., “Droit Constitutionnel”, Dalloz, Paris, 1998.
3. Tushnet, Mark., Comparative Constitutional Law, në “The Oxford Handbook of Comparative Law”, Oxford University Press, 2006.
4. Omari, Luan., “Sistemi Parlamentar”, Botimet Elena Gjika, Tiranë, 2000.
5. Vinjau, Stavro., “E drejta Konstitucionale”, shtypshkronja “Nikaj”, Tiranë, 1923;
6. Anastasi, Aurela., “Historia e të drejtës Kushtetuese në Shqipëri, 1912-1939, Tiranë, 2007.
7. Anastasi, Aurela., “E drejta Kushtetuese e krahasuar”, Tiranë, 2009.
8. “Democracy and unity in the Balkans”, botuar në periodikun “Great Britain and the East”, dt. 11.02.1937.
9. “Liria e zgjedhjeve dhe obstrukcioni i opozitës”, Botim i veçantë i Hyllit të Dritës”, 1923.
10. “Le rapport entre pouvoir constituant et pouvoir constitué est un rapport entre la violence qui fonde le droit et la violence qui le conserve”: <http://www.idixa.net/Pixa/pagixa-1004161121.html>.

“ÇËSHTJE TË VLEFSHMËRISË DHE ZBATUESHMËRISË SË AKTIT ADMINISTRATIV SHQIPTAR NË KUNDËRSHTI ME TË DREJTËN E BE-SË”

Dr. Erlir PUTO

Pedagog në Fakultetin e Drejtësisë, Universiteti i Tiranës.

1. Hyrje

Në sistemin e burimeve të së drejtës në një rend ligjor nuk duhen anashkaluar ato që konsiderohen si burimet mbi prodhimin e normave¹⁴. Më konkretisht, duke filluar nga Kushtetuta, por duke ia dhënë këtë të drejtë për nxjerrjen e normave për prodhimin e normave edhe ligjeve, referendumit, apo rregulloreve të organeve kushtetuese. Që nga fillimet e revolucionit francez ku gjykatësi do të kthehej tashmë në atë që konsiderohet “la bouche de la loi – goja e ligjit”, ligjifikimi i çdo aspekti jetësor është kthyer në nevojë thelbësore të funksionimit të sistemit. Ajo pjesë e të drejtave dhe e detyrimeve, që njeriu gëzon si individ dhe realizon në fushën e veprimtarisë së administratës publike (shtetërore) dhe që vendoset për të nga normat e të drejtës administrative, quhet gjendje juridike administrative e njeriut ose statusi juridik administrativ i tij¹⁵. Gjendja juridike administrative e individëve si pjesë e të drejtave dhe detyrimeve përkatëse të tij kërkon një sistem të ligjëruar të qartë juridik, ku çdo individ të ndihet i sigurt

¹⁴ Martinez Temistocle, “E Drejta Kushtetuese”, e botuar në shqip nga UET Press, Tiranë, Shqipëri, 2011.

¹⁵ Dobjani Ermir, Prof. Dr. “E Drejta Administrative 1”, Tiranë, 2010, f. 246.

në veprimtarinë e tij. Koncepti i sigurisë juridike përbën në thelb një element që shoqëron marrëdhëniet juridike të individit jo vetëm me shtetin dhe legjislacionin e brendshëm shtetëror, por edhe me atë pjesë legjislacioni mbishtetëror që jep efekte të drejtpërdrejta tek individët, e për rrjedhojë siguria juridike duhet të shoqërojë edhe marrëdhëniet mes individëve dhe legjislacionit të Bashkimit Evropian.

Duhet të ekzistojë patjetër një parashikim rregullues ligjor apo nënligjor në bazë të të cilit do të vepronte çdo gjyqtar, nëpunës apo dhe individ. Veprimtaria jashtë parashikimeve ligjore nuk do të thotë asgjë më shumë përveçse abuzim me ligjin edhe në rastin kur ky ligj për çështjen konkrete faktikisht nuk ekziston. Në këtë kuadër është e nevojshme që përpara aderimit në një sistem ligjor mbikombëtar si ai i BE-së, një sërë rregullash bazë të jenë përcaktuar mbi natyrën dhe fuqinë juridike të akteve administrative shqiptare në kundërshtim të drejtpërdrejtë apo tërthorazi me të drejtën e BE-së.

2. Marrëveshja e Stabilizim Asocimit me Shqipërinë dhe zbatimi i saj në sistemin e brendshëm

Adoptimi i *acquis communautaire* nga ana e një shteti jo anëtar ndryshon thellësisht nga i njëjti proces në shtetet anëtare të Bashkimit Evropian. Kjo pasi shteti jo anëtar nuk mund të marrë pjesë në procesin e miratimit të aktit në nivel evropian dhe nuk i mbetet veçse ta pranojë atë akt në mënyrë të njëanshme¹⁶. Pikërisht, këtë kërkon Marrëveshja e Stabilizim – Asocimit për Shqipërinë, në fushën e përafrimit të legjislacionit. Përafrimi i legjislacionit shqiptar me *acquis communautaire* është një proces i nevojshëm dhe kompleks, i cili nuk kërkon vetëm që Shqipëria të hartojë një kuadër ligjor në përputhje me kërkesat e para-anëtarësimit në BE, por edhe që të sigurohen strukturat administrative dhe kushtet e tjera për një zbatim korrekt të *acquis*¹⁷.

Megjithëse, Marrëveshja është e vetë zbatueshme mbetet e nevojshme që legjislacioni përkatës të ndryshohet me iniciativë

¹⁶ Cibuku Elvis, “Mbrojta e Konsumatorëve në Marrëveshjen e Stabilizim Asocimit”, botuar në revistën “Studime Juridike” nr.2, Tiranë, Shqipëri, 2005.

¹⁷ Blockmans Steven, “Përafrimi i legjislacionit shqiptar me *acquis communautaire*. Përfshirja institucionale dhe teknikat e hartimit të akteve ligjore” në Revistën “E Drejta Parlamentare dhe Politikë Ligjore”, Nr. 6, Tiranë, Shqipëri, 2008.

të drejtpërdrejtë të administratës zbatuese. Në veçanti duhet që sistemi administrativ kombëtar (si ai qendror, lokal dhe autonom) të ngrejë kapacitet e duhura institucionale të afta për të propozuar dhe realizuar në praktikë modifikimet e nevojshme në rastet kur midis parashikimeve të marrëveshjes dhe akteve të tjera ligjore apo nënligjore mund të ketë mospërputhje. Pikërisht, në këtë moment, Marrëveshja detyron organet e nismave legjislative që të marrin hapat e duhura për të përshtatur legjislacionin shqiptar me pikat e marrëveshjes. Ekzekutivi ka detyrimin që në varësi të situatave të konstatuara t'i kërkojë Kuvendit të Shqipërisë të ndërhyjë me ndryshime apo të miratojë kur është e nevojshme ligje të veçanta. Nga ana tjetër, për zbatimin e kësaj marrëveshje, pushteti ekzekutiv mund të nxjerrë akte nënligjore, me synim zbatimin sa më të mirë të marrëveshjes dhe udhëzimit të organeve në varësi të Këshillit të Ministrave për mënyrën e aplikimit të neneve të saj¹⁸.

Duke qenë MSA sot një normativë mbizotëruese në raport me atë të brendshme ligjore dhe në një të ardhme shumë të afërt i gjithë *acquis*, administrata shqiptare nuk ka përse të presë një implantim të normativës nga legjislativi apo akte të tjera të karakterit normativ. Detyra e aplikimit të drejtpërdrejtë dhe rregullimi nënligjor mbeten nevojë imediate në të gjitha fushat, ndërkohë që dhe në mungesë të tyre do të duhet që administrata të kryejë zbatim të drejtpërdrejtë të *acquis* në rastet konkrete. Mos zbatimi i drejtpërdrejtë do të fuste në lojë sistemin gjyqësor, i cili e ka të nevojshme të jetë i përgatitur për një aplikim të drejtpërdrejtë. Në fund të fundit, edhe shembujt që do të sjellim në vijim të dy vendimeve të Gjykatës Kushtetuese, janë një bazë e mirë argumentuese për gjykatësit dhe administratën në bazë.

Pas hyrjes në fuqi të MSA-së, Gjykata Kushtetuese i është referuar legjislacionit komunitar drejtpërdrejtë në Vendimet nr. 24, datë 24.07.2009, atë nr. 3, datë 05.02.2010, si dhe me Vendimin nr. 48, datë 15.11.2013, **ndërkohë që palët pretenduese përpara Gjykatës Kushtetuese i janë referuar edhe më shpesh legjislacionit të BE.**

Më konkretisht, Gjykata Kushtetuese vlerëson nëse kufizimi i lirisë ekonomike, i vendosur nga vendimi objekt shqyrtimi, është në përputhje me Marrëveshjen e Stabilizim Asocimit. Në bazë të

kësaj marrëveshje e drejta e shtetit për të ndërhyrë në rregullimin e ushtrimit të lirisë së veprimtarisë ekonomike njeh një kufizim të ri të përcaktuar në pikën 2 të nenit 33 të saj, i cili parashikon se, “Që nga data e hyrjes në fuqi të kësaj Marrëveshjeje, nuk vendosen kufizime sasiore të reja për importet ose eksportet, apo masa të reja me efekt të njëjtë me to, dhe as nuk bëhen kufizime të mëtejshme mbi ato ekzistuese në tregtinë ndërmjet Komunitetit dhe Shqipërisë.

Në zbatim të dispozitës së mësipërme shteti mund të kufizojë ushtrimin e lirisë ekonomike për aq sa nuk krijohen kufizime të mëtejshme mbi ato ekzistuese në tregtinë ndërmjet Komunitetit Evropian dhe Shqipërisë.”¹⁹.

Ndërsa në vendimin tjetër Gjykata Kushtetuese vlerëson drejtpërdrejtë një Direktivë të Bashkimit Europian nëse është në përputhje me legjislacionin vendas²⁰. Më saktësisht Gjykata shprehet se:

“Kërkuesi pretendon se kontrolli që ushtrohet nga Bordi Mbikëqyrës i IEKA nuk është në përputhje me kërkesat e standardet e BE, pasi nuk realizon kriteret e pavarësisë për shkak të ndërhyrjes së shtetit me anë të ministrit të Ekonomisë apo ministrit të Drejtësisë.

Gjykata vlerëson se edhe ky pretendim nuk është i bazuar dhe duhet rrëzuar. Nëse do t'i referohemi direktivës së BE-së mbi kontrollin (auditin) ligjor në vendet e BE-së, në nenin 32 të saj, thuhet: “Shtetet anëtare duhet të organizojnë një sistem efektiv të mbikëqyrjes publike të ekspertëve kontabël dhe firmave që kryejnë audit, bazuar në parimet e parashikuara në f.2-7. Të gjithë ekspertët kontabël duhet t'i nënshtrohen kontrollit. Sistemi i mbikëqyrjes publike duhet të drejtohet nga jo praktikantë, të cilët kanë njohuri nga fusha ose fusha të ngjashme me auditin. Anëtarët e autoritetit të mbikëqyrjes publike zgjidhen nëpërmjet një procedure të pavarur dhe transparente”²¹. Gjykata konstaton se formulimi që përmban neni 4 i ligjit objekt shqyrtimi është në përputhje me këtë rregullim të BE-së.”

Ndërkohë në vendimin më të fundit të cituar të Gjykatës Kushtetuese ajo i referohet kështu: “... Edhe Direktiva 2000/78, e

¹⁹ Vendimi nr. 24, datë 24 korrik 2009 i Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë.

²⁰ Vendimi nr. 3, datë 5 shkurt 2010 i Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë.

²¹ Direktiva 2006/43/EC e Parlamentit Europian dhe e Këshillit të Ministrave e 17 majit 2006 “Mbi statusin e audit e bilanceve vjetore”, e cila ndryshon Direktivat e Këshillit të Ministrave 78/660/EEC dhe 83/349/EEC dhe shfuqizimin e Direktivës 84/253/EEC, Neni 32.

¹⁸ Marrëveshja e Përkohshme Shqipëri – BE, Manual për Gjyqësorin Shqiptar, Ministria e Integritimit, Tiranë, 2007.

Këshillit Evropian, 'Mbi krijimin e kuadrit rregullator për trajtim të barabartë në marrëdhëniet e punësimit', në nenin 5, përcakton se për të garantuar zbatimin e parimit të barazisë, në raport me personat me aftësi të kufizuara, duhet të ofrohet "përshtatja e arsyeshme". Me këtë terminologji, kjo Direktivë dikton që çdo punëdhënës duhet të marrë masat e përshtatshme, me qëllim që personit me aftësi të kufizuara t'i sigurohet akses, të përfshihet, të zhvillohet në punë, përveç rasteve kur këto masa do të përbënin një barrë jo proporcionale për të (punëdhënësin)...²².

Pra, faktikisht jemi në një moment ku Gjykata Kushtetuese gjykon në mënyrë të drejtpërdrejtë nëse legjislacioni i brendshëm shqiptar është në përputhje të drejtpërdrejtë me legjislacionin e BE?²³

Në këtë rrugë ka filluar të angazhohet edhe Gjykata e Lartë e Republikës së Shqipërisë. e cila në një Vendim Unifikues²⁴ të saj në lidhje me zhvillimin e aktivitetit të Komisionit të Shërbimit Civil shprehet se: "Sot një rëndësi të madhe merr përafrimi i legjislacionit ekzistues shqiptar me atë të *acquis communautaire* dhe zbatimin e tij me efektivitet. Vendi ynë duhet të përpiqet që të sigurojë që ligjet e saj ekzistuese dhe legjislacioni i ardhshëm të shkojë gradualisht drejt përputhjes me *acquis communautaire*. Shqipëria do të sigurojë që legjislacioni ekzistues dhe i ardhshëm të zbatohet dhe të imponohet siç duhet (neni 70 i Ligjit nr.9590, datë 27.07.2006 "Për ratifikimin e "Marrëveshjes të Stabilizim-Asocimit ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Komuniteteve Europiane e shteteve të tyre anëtare)". Edhe pse ky citim është një referim dytësor dhe jo thelbësor në çështjen që ishte marrë në shqyrtim nga Gjykata e Lartë, përsëri kemi të bëjmë me një hap të parë, ku edhe Gjykata jonë e Lartë njeh vlerën e MSA si drejtpërdrejtë të aplikueshme në sistemin në fuqi ashtu edhe nevojën "drejt përputhjes me *acquis communautaire*", si elementi bazë i saj. Ndërkohë, po ashtu, i njëjti organ gjyqësor në

²² Vendimi nr. 48, datë 15.11.2013 i Gjykatës Kushtetuese të RSH.

²³ Në fakt Gjykata Kushtetuese në këtë pikë, megjithëse drejtpërdrejtë i referohet një normative të Bashkimit Evropian (Direktiva 2006/43/EC), në fakt referimi duhet interpretuar si një referim në bazë të Nenit 131 pika a) e Kushtetutës, pra në referim të pajtueshmërisë së ligjit me Marrëveshjet Ndërkombëtare. Pra, megjithëse e pashprehur në vendim, referimi është i qartë për Marrëveshjen e Stabilizim Asocimit të ratifikuar nga shteti shqiptar dhe nga Bashkimi Evropian.

²⁴ Vendimi Unifikues civil Nr. 1, i datës 17 janar 2011, i Gjykatës së Lartë të Republikës së Shqipërisë.

Vendimin nr. 2 Civil, datë 27.03.2012 i Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë, shprehet se: "...Të njëjtin qëndrim mban edhe Rregullorja (EEC Euratom) nr.1182/71 e Këshillit, e datës 03.06.1971, që përcakton normat e aplikueshme për periudhat kohore, datat dhe afatet, të cilat zbatohen për aktet e Këshillit ose Komisionit, të miratuar apo për t'u miratuar në bazë të Traktatit që krijon Komunitetin Ekonomik Evropian apo të Traktatit që krijon Komunitetin Evropian të Energjisë Atomike. Sipas Nenit 3, paragrafi 1 të Rregullores në fjalë, nëse një periudhë kohore e shprehur në javë, muaj apo vite, duhet të llogaritet duke u nisur nga momenti në të cilin verifikohet një ngjarje apo kryhet një veprim, dita në të cilën verifikohet kjo ngjarje apo kryhet ky akt nuk llogaritet në periudhën në fjalë...".

Duke analizuar në mënyrë krahasuese mund të evidentojmë se edhe MSA e Bashkimit Evropian me Kroacinë parashikon në preambulën e Marrëveshjes se "...çdo organ që merret me zbatimin e dispozitave të brendshme në fuqi do të duhet t'i aplikojë ato "në shpirtin e të Drejtës Europiane"²⁵, ndërkohë në Nenin 69 të saj parashikohet se çdo dispozitë normative që do të miratohet në vazhdim duhet domosdoshmërisht të jetë në përputhje me të Drejtën Europiane. Gjykata Administrative e Kroacisë në Vendimin N. Us-4832/2003-6 e 9 nëntorit 2006 shprehet se: "... në rast mungese të normativës së brendshme nënligjore për të përcaktuar metodat, kriteret dhe standardet e nevojshme ..., metodat, kriteret dhe standardet e të drejtës së krahasuar të BE-së duhet të aplikohen. Aplikimi i tyre autorizohet nga bazë të neneve 70 e 130 të MSA me Kroacinë"²⁶. Për të njëjtën çështje Gjykata Kushtetuese Kroate me vendimin nr. U-III-1410/2007 datë 18 shkurt 2008 u shpreh se "... interpretimi duhet kryer duke pasur parasysh procesin e harmonizimit të legjislacionit të brendshëm me atë të BE. Në këtë kuadër, në momentin kur aplikohet ky 'legjislacion i harmonizuar', organet shtetërore kroate janë të detyruara ta aplikojnë atë ashtu siç ai

²⁵ Marrëveshje e Stabilizim Asocimit midis Republikës së Kroacisë dhe Bashkimit Evropian e cila hyri në fuqi më 1 Shkurt 2005.

²⁶ Në të njëjtën periudhë e njëjta gjykatë në Vendimin nr. US-5438/2003-7 të 26 Tetorit 2006 me një tjetër trup gjyqësor ishte shprehur se: "... MSA aplikohet në vetvete por për sa kohë ato metoda, kriteret dhe standarde nuk janë të shprehura konkretisht në të aktet normative të brendshme të Kroacisë, ato nuk mund të konsiderohen si burime të të drejtës".

do të aplikohet brenda BE-së²⁷.

Po ashtu Gjykata Kushtetuese Polake me Vendimin nr. K15/97 shprehet me qëndrimin se: “Natyrisht e drejta e BE nuk është ligjërisht e detyrueshme në Poloni. Megjithatë duke pasur parasysh Nenet 68 e 69 të Marrëveshjes së Aderimit të Polonisë,...Polonia është e detyruar të kryejë të gjitha përpjekjet e saj më të mira për të siguruar se legjislacioni i saj i ardhshëm të jetë në përputhje me atë të Komuniteteve, Gjykata Kushtetuese e konsideron se detyrimi për të siguruar përshtatshmërinë e legjislacioni, shprehet edhe në detyrimin për të interpretuar legjislacionin aktual në atë mënyrë që të sigurojë shkallën më të lartë të mundshme të përshtatshmërisë”²⁸.

Pra, logjika e përbashkët dhe konkluzioni që mund të nxjerrim së bashku edhe me vendimet e gjykatave tona superiore është se nga MSA lind detyrimi që çdo akt normativ apo veprimtari tjetër e ngjashme administrative që prodhon norma detyruese për të ardhmen duhet të jetë në përputhje me të drejtën e Bashkimit në të gjithë kuadrin e vet ligjor të *acquis communautaire*. Mos të qenit akoma shtet anëtar nuk na përjashton nga kushtëzimi i prodhimit të një normative të re në përputhje me të drejtën BE. Në këtë kontekst çdo normative e re, qoftë edhe nënligjore do të përbente një shkelje të legjislacionit ndërkombëtar të ratifikuar (MSA) dhe për pasojë do të ishte e pavlefshme.

3. Aplikimi i të drejtës së BE-së dhe efektet e saj në vlefshmërinë e aktit administrativ të shteteve anëtare

Si rrjedhojë e shtrirjes së ligjit komunitar mbi rregullimet e brendshme dhe depërtimin e tij në thellësi lindin dy lloje fenomenesh. Lloji i parë janë fenomene të aplikimit, në kuptimin që të gjitha organet e Shtetit, duke nisur nga ligjvënësi deri te gjykatësit duhet të ndjekin me drejtësi e përpikëri rregullat komunitare. Lloji i dytë janë

²⁷ Stanic Boris, “The interpretative Effect of European Laë in the Judgment of the Croatian Constitutional Court No U-III-1410/2007 – Efekti shpjegues i së Drejtës Evropiane në Gykimin e Gjykatës Kushtetuese të Kroacisë No U-III-1410/2007”, prezantuar në seminarin “Advanced Issues of European Laë – Çështjet e Avancuara të së Drejtës Evropiane”, Dubrovnik, Kroaci, Janar, 2010.

²⁸ Kuhn Zdenek, “The application of the European Union laë in the neë Member States, Several early predictions – Aplikimi i së drejtës së Bashkimit Evropian në Shtetet e reja Anëtare, Disa parashikime të hershme”, “German Laë Journal – Revista e Ligjit Gjerman”, 2005.

fenomene të harmonizimit, në kuptimin që normat e brendshme të shteteve anëtare duhet të modifikohen për t'i dhënë hapësirë sistemeve të njësuara qëllimisht, në përputhje me parimet komunitare. Ky dallim është shumë i rëndësishëm për sa i përket çështjes së dëmit të shkaktuar nga veprimtaria e administratës publike.

Sa herë që administrata shkakton një dëm për moszbatim apo zbatim të gabuar të së drejtës komunitare ky dëmtim duhet të kompensohet në çdo rast. Gjykimi Francovich²⁹, i Gjykatës së Drejtësisë BE ka perfeksionuar një proces të nisur në vitet gjashtëdhjetë. Por përjashtimet janë ende të mundshme, nga ligji administrativ material dhe procedural, me parimin se administrata duhet të riparojë çdo dëm të shkaktuar ndaj individëve me veprimet e saj, në qoftë se kjo është në kundërshtim me ligjin dhe ky është një problem i qartë jo ndërkombëtar që duhet të trajtohet sot me frymën e komunitetit.

Procesi i unifikimit European kërkon arritjen e standardeve thelbësore të caktuara të drejtësisë administrative të cilat nuk duhet të varen nga shumëllojshmëria e sistemeve juridike të adoptuara nga shtetet e ndryshme anëtare dhe nga faktorët që kanë ndikuar zhvillimin e juridiksioneve të tyre administrative. Bëhet fjalë pra, për të arritur një harmonizim progresiv të këtyre standardeve në mbrojtjen e situatave subjektive dhe në trajtimin e mosmarrëveshjeve, si një hap i parë drejt një drejtësie uniforme administrative komunitare dhe të një sistemi të mirëfilltë european të drejtësisë administrative³⁰.

Në marrëdhëniet e saj me ligjin e brendshëm të shteteve anëtare, ligji i BE-së është një ligj më i lartë dhe mbizotëron ndaj ligjit të brendshëm. Në rast konflikti, gjykatat dhe administratat kombëtare duhet të zbatojnë ligjin e aplikueshëm të BE-së, sesa atë kombëtar. Ky është rezultati i një evolucioni shumë të njohur të Gjykatës Europiane të Drejtësisë dhe proceseve ligjore nacionale të gjykatave të larta kombëtare.

Përsa i përket ndikimit në aktet administrative, kjo do të thotë se sundimi i ligjit që rregullon lëshimin e tyre nuk është vetëm një rregull kombëtar i ligjit. Si një çështje e vërtetë, ligji mbikombëtar bashkohet me ligjin kombëtar në dhënien e pushteteve administrative si dhe në

²⁹ Vendimi datë 19 nëntor 1991 Francovich, i Gjykatës së Drejtësisë, në Çështjet e bashkuara C 6/90 dhe C 9/90.

³⁰ Pastori Giorgo, “Per l’Unità e l’Effettività della Giustizia Amministrativa - Për unitetin dhe efektivitëtin e Drejtësisë Administrative”, botuar në “Rivista di Diritto Processuale – Revista e të Drejtës Procesuale”, nr. 4, 1996, f. 919.

rregullimin e procedurës administrative, përmbajtjen e vendimeve administrative, në përcaktimin e efekteve të tyre ligjore si dhe në ekzekutimin material të tyre. Ligji i BE-së nuk ka nevojë të filtrohet apo të zbatohet nga ligji kombëtar. Ai sundon direkt mbi aktivitetin e administratave kombëtare. Një akt administrativ kombëtar, i cili thyen ligjin e BE-së, është i pavlefshëm, as më pak dhe as më shumë - se sa ai që thyen ligjin kombëtar. Megjithatë, rregullimi nga ana e BE-së i akteve administrative kombëtare është më i fortë kur respektohet ligji sesa kur ai shkelet.

Më saktësisht, ligji i BE-së i lë më shumë hapësirë atij kombëtar në fushën procedurale se sa në atë thelbësore. Pikërisht, për këtë arsye, ndikojnë më intensivisht arsyet e pavlefshmërisë se pasojat e saj. Sa për të parën, siç është vërejtur tashmë, pavlefshmëria rrjedh si për shkelje të ligjit të BE-së, ashtu edhe për shkeljen e ligjit kombëtar.

Sa për këtë të fundit, është ende ligji kombëtar që përcakton pasojat e shkeljes së ligjit të BE-së. Kjo vjen kryesisht si rezultat i mbështetjes së BE-së mbi gjykatat kombëtare, në rolin e tyre të ruajtësve të ligjit të BE-së, e cila zgjeron rëndësinë e rregullave procedurale kombëtare. Me fjalë të tjera, është në dorë të ligjit të BE-së - dhe atij kombëtar - të vendosë se kur një akt administrativ është i pavlefshëm, por është vetëm ligji kombëtar ai që përcakton se çfarë do të thotë që akti administrativ është i pavlefshëm³¹. Ky parim nënkupton që shtetet anëtare janë të lira që të rregullojnë pasojat e shkeljes së ligjit të BE-së, për aq sa këto pasoja nuk rezultojnë në një mbrojtje më të vogël për ligjin e BE-së se sa për atë kombëtar. Për çështje të tilla si ato që lidhen me afatet për arsyetimin e shkeljes së ligjit të BE-së dhe të pushtetit të administratës për të mos zbatuar një akt administrativ në kundërshtim të ligjit të BE-së, Gjykata ka pohuar vazhdimisht se “në mungesë të rregullave të Komunitetit që rregullojnë një çështje, duhet që sistemi i brendshëm ligjor i secilit Shtet Anëtar duhet të ndjekë rregullat e hollësishme procedurale që rregullojnë veprimet për mbrojtjen e të drejtave, të cilat individët i përfitojnë si efekt i drejtpërdrejtë i ligjit të Komunitetit³².

³¹ Ugo Galetta, “Procedura laonomy of EU çember states: paradite lost? A Study on the “functionalized procedural competence” of EU member states – Autonomia Procedurale e shteteve anëtare të BE-së: para jsa e humber? Një studim mbi kompetencën procedurale të funksionalizuar”, Springer, Heidelberg, 2011.

³² Çështja C-312/93, Peterbroeck, Van Campenhout & Cie k. Belgjikës, Vendim i datës 4 dhjetor 1995.

Si pasojë, regjimi ligjor që trajton aktet e brendshme administrative në konflikt me ligjin e BE-së është i njëjtë me ato në konflikt me ligjin kombëtar. Në shumë vende europiane, kjo do të thotë një gjendje e prodhimit të përkohshëm të efekteve juridike. Me fjalë të tjera, akti nuk është i pavlefshëm, por ai mund të mënjanohet. Nëse ky është rasti, ka një detyrim të Shteteve Anëtare për të zbatuar ligjin e BE-së, duke mënjeluar aktet e tyre administrative në kundërshtim me të. Ky detyrim nuk është shumë i ndryshëm nga detyrimet që mund të burojnë nga ligji ndërkombëtar dhe nga regjimet rregullatore globale.

Sa për ligjin e BE-së, shembuj të mirë të këtij lloji të tillë të ndikimit janë dhënë nga rregullimi i ndihmave shtetërore. Siç dihet tashmë shumë mirë, Traktati mbi Funkionimin e Bashkimit European (TFBE) normalisht pengon administratat e Shteteve Anëtare nga dhënia e ndihmave çrregulluese të konkurrencës në tregun european³³. Të njëjtat dispozita parashikojnë nxjerrjen e akteve të brendshme administrative të mandatuara nga ligji i BE-së³⁴, ndërsa ata fuqizojnë Komisionin European që të vendosë që një shtet duhet të shfuqizojë ose të ndryshojë një ndihmë të dhënë brenda një periudhe kohore. Një vendim i tillë detyron administratën kombëtare të nxjerrë një akt që detyron përfituesin të kthejë ndihmën. Një shembull tjetër, në Traktate, është detyra e autoriteteve kombëtare të zbatojnë detyrimet pasurore të imponuara nga institucionet europiane mbi personat sesa mbi shtetet.

Fusha e dytë e ndikimit është procedura administrative. Parimet dhe ligjet që rregullojnë procedurat administrative kanë zakonisht një synim më të gjerë se ato të rregullimit të akteve administrative, pasi ata gjithashtu kanë rëndësi për procedura të cilat nuk rezultojnë në nxjerrjen e akteve të tilla. Megjithatë, në shumë vende Europiane procedura administrative është konsideruar tradicionalisht një vijimësi e veprimeve, që synon nxjerrjen e një akti administrativ. Kështu, për të rregulluar procedurën administrative do të thotë kryesisht për të rregulluar bërjen e akteve administrative.

Si BE-ja dhe ligji ndërkombëtar administrativ ndikojnë në procedurat administrative në dy mënyra. Së pari, me parimet e përgjithshme dhe dispozitat, lidhur me të gjitha procedurat administrative. Së dyti, me dispozita të veçanta, në lidhje me sektorë të vetëm ose llojit të procedurave.

³³ Neni 107 TFBE.

³⁴ Neni 299 TFBE.

Duhet vënë re se, ndërsa në disa regjime rregullatore ndërkombëtare këto rregulla mund të përdoren vetëm nga shtetet, në regjime të tjera, si dhe në ligjin e BE-së, edhe individët dhe organizatat private mund të përfitojnë prej tyre. Duhet të theksohet se këto parime procedurale kanë tendencë të aplikohen si për hartimin e ligjeve ashtu edhe për gjykimin e tyre. Rregullat mbi pjesëmarrjen dhe procesin e rregullt kanë ndoshta ndikimin më të madh në hartimin e ligjeve, ndërsa e drejta e aksesit në dosjet administrative³⁵ korrespondon më shumë me gjykimin, por të gjitha këto parime kanë tendencë të zgjidhin dhe t'u imponohen administratave kombëtare, herë pas here duke zgjeruar fushëveprimin e akteve kombëtare të procedurës administrative. BE-ja dhe e drejta ndërkombëtare mbi procedurën administrative, jo vetëm konvergojnë, duke forcuar njëri-tjetrin dhe duke krijuar një ligj të përbashkët botëror (ose perëndimor) të procedurës administrative, por edhe që ndikon në ligjin kombëtar, kryesisht të Shteteve Anëtare të BE - së³⁶.

Së fundi, regjimi ligjor i akteve administrative ka tendencë të rregullojë në mbizotërimin e ligjit përtej shtetit ndaj atij të brendshëm. Parimet e ligjit të BE-së që ndikojnë në tërheqjen e ligjit kombëtar administrativ ofrojnë një shembull të mirë, e cila tregon se akti i tërheqjes mund të jetë një instrument për supremacinë e ligjit të BE mbi ligjin kombëtar. Shqyrtim gjyqësor, nga ana e saj, është i nevojshëm shpesh nga ligji i BE-së në mënyrë që të sigurojë përputhjen nga urdhrat ligjore kombëtare.

4. Regjimi i aktit administrativ shqiptar në raport me të drejtën e BE nga momenti i anëtarësimit

Efekti i drejtpërdrejtë i normativës së Bashkimit European do të shtrihet edhe në efektshmërinë dhe vlefshmërinë e akteve administrative të nxjerra në kundërshti me normativën komunitare. Kjo kundërshti do të shprehet në dy raste:

³⁵ Konventa mbi Aksesin në Informacion, Pjesëmarrjen Publike me Vendim – Marrje dhe Aksesin në Drejtësinë mbi Çështjet e Mjedisit (Konventa e Aarhus e vitit 1998).

³⁶ Cassese (2006) "Aglobaldueprocessoflaë – një proces i duhur global i ligjit", Esecja e prezantuar tek Universiteti i New York-ut, "Hauser Colloquiumon globalization and its discontents – Hauser Colloquium mbi globalizimin dhe pakënaqësitë e tij", 13 shtator 2006. <http://www.iilj.org/courses/documents/Cassese.AGlobalDueProcess.pdf>

- a) Në rastin kur akti administrativ është në kontrast me normativën komunitare pa pasur një parashikim të brendshëm ligjor që e rregullon çështjen në mënyrë të qartë;
- b) Në rastin kur akti administrativ është në përputhje me legjisllacionin e brendshëm por ky i fundit qëndron në kontrast me normativën komunitare.

Në të dyja rastet kemi një mospërputhje me të drejtën komunitare, dhe për rrjedhojë do të kemi një akt administrativ të prekur nga pavlefshmëria për shkak se është në kundërshtim me dispozitat ligjore në fuqi ku sipas Nenit 115 të Ligjit nr. 8485, datë 12.05.1999 "Kodi i Procedurave Administrative", "Pavlefshmëria e akteve administrative, në kuptimin e këtij Kodi, paraqitet në format e mëposhtme: a) akte administrative absolutisht të pavlefshme (akte të nxjerra në kundërshtim flagrant me ligjin); b) akte administrative relativisht të pavlefshme (akte të nxjerra në kundërshtim me ligjin).

Shprehja "në kundërshtim me ligjin" i referohet tërësisë së normativës ligjore të aplikueshme në shtetin shqiptar, qoftë kjo e brendshme apo me origjinë komunitare dhe/ose ndërkombëtare, apo vetëm ligjeve të brendshme? Në fakt përgjigjja negative ndaj kësaj pyetje dhe interpretimi i ngushtë i termit "në kundërshtim me ligjin", pra referimi vetëm ndaj ligjeve të miratuara nga Kuvendi i RSH, do të sillte hedhjen poshtë të efektshmërisë mbi sistemin e brendshëm të burimeve të jashtme të së drejtës. Në lidhje me çështjen e aplikueshmërisë në sistemin e brendshëm të normativës europiane – ndërkombëtare, nuk mund të vihen në diskutim efektet e kësaj normative mbi aktin administrativ përsa kohë, mohimi i efekteve në këtë rast do të hidhte poshtë të gjithë sistemin kushtetues të aplikueshmërisë në sistemin e brendshëm³⁷ dhe për pasojë do të aplikonte forcën e akteve burimore të jashtme mbi ligjet në përgjithësi, vendimet e gjyqësorit dhe më në veçanti mbi sistemin shqiptar të burimeve të së drejtës.

Duke i dhënë përgjigje pozitive pyetjes së mësipërme në kuadër të parimit të përgjithshëm të ligjshmërisë, akti administrativ që qëndron në konflikt me normat eprorë në fuqi (përfshirë dhe ato europiane) do t'i nënshtrohet sistemit të pavlefshmërisë së parashikuar në Kodin e Procedurave Administrative dhe në ligje të tjera administrative.

³⁷ Neni 122 i Kushtetutës së Shqipërisë.

Në fakt kjo mospërputhje midis sistemit të normave do të karakterizonte në radhë të parë lindjen e konflikteve për ligjshmërinë a aktit administrativ dhe në raste ekstreme mund të përfshinte edhe rastet e lindjes së një kontesti në lidhje me juridiksionin e plotë³⁸.

Ky vlerësim do të duhet të kryhet mbi trajtën e analizës së vlefshmërisë të parashikuar nga sistemi i brendshëm për një akt administrativ, duke pasur si model analog, modelin e aplikimit të efekteve që jep mbi aktin administrativ zbatues shpallja e një ligji në kundërshtim me Kushtetutën nga ana e Gjykatës Kushtetuese. Në një rast të tillë, aktet administrative të nxjerra në bazë të parashikimeve të ligjit tashmë të shpallur antikushtetues, mbeten pa bazë ligjore e për pasojë të pavlefshme. Çështja do të lindte nëse këto akte a do të vazhdojnë të aplikohen dhe nëse abuzivisht aplikohen a do të mund të kontestoheshin. Situata do të ishte e ndryshme në varësi të faktit nëse do të kishim të bënim me një akt administrativ normativ apo individual.

a) Në rast të akteve normative, (p.sh. një Vendim i Këshillit të Ministrave VKM) ato mbeten në fakt të pashpallura si të pavlefshme. Pra, asnjë organ kompetent nuk ka konstatuar pavlefshmërinë e tyre për shkak të paligjshmërisë së tyre. Në këtë kontekst i takon administratës që të mos e aplikojë këtë akt normativ, megjithëse përveç organit që e ka nxjerrë apo atij epror, organet e tjera administrative nuk mund të marrin përsipër të shprehen apo të konstatojnë pavlefshmërinë e aktit. Në këtë situatë çfarë ndodh me këtë akt? Ai thjesht mbetet i pa-aplikueshëm për momentin derisa një ligj i ri (apo edhe një akt i ri normativ) të dalë për të rregulluar situatën problematike të krijuar.

Ndërkohë në rastin kur akti abuzivisht zbatohet nga administrata palët mbi të cilat ka pasojë a mundet të kundërshtojnë në rrugë gjyqësore zbatimin e tij? Deri pak muaj më parë, pikërisht pa filluar veprimtarinë e tyre Gjykatat Administrative me hyrjen në fuqi të ligjit 49/2012, ekzistonte një parashikim i veçantë i Kodit të Procedurës Civile, Neni 326 që e ndalonte këtë lloj padie në gjykatë në lidhje me “a) aktet administrative të Këshillit të Ministrave dhe të institucioneve të tjera të administratës publike të nivelit qendror ose vendor që kanë karakter normativ, përveç kur ato cenojnë

të drejtat e njeriut dhe liritë themelore, si dhe interesa të tjerë të ligjshëm të personave fizikë dhe juridikë, b) aktet administrative që kanë rregullim ligjor të posaçëm dhe lidhen me emërimin dhe shkarkimin e funksionarëve publikë; c) aktet administrative të cilat sipas Kushtetutës janë në kompetencën e Gjykatës Kushtetuese.” Pra, nuk mundet të ankimoheshin në gjykatë aktet normative të një niveli të lartë ekzekutivo-administrativ. E vetmja mënyrë për të evituar këtë situatë do të ishte kundërshtimi në gjykatë i akteve individuale që do të preknin drejtpërdrejtë individët, të cilët do të kërkonin nga gjykata që të aplikonte në mënyrë të drejtpërdrejtë mbi aktin administrativ ligjor – kushtetues duke mos aplikuar aktin normativ përkatës (VKM-në), pasi nuk mund ta shfuqizojë, (për shkak se nuk ka juridiksion për këtë) por dhe nuk mundet t'i njohë efekte juridike.

Ndërkohë me evoluimin e legjislationit dhe krijimin e Gjykatave Administrative në Shqipëri³⁹ do të shohim se tashmë aktet administrative normative qoftë edhe të Këshillit të Ministrave janë të gjykueshme mbi pavlefshmërinë e tyre nga një kolegji i posaçëm prej pesë anëtarësh i Gjykatës Administrative të Apelit dhe me aktivizimin e këtyre gjykatave nuk do të ruhet më sistemi i paaplikueshmërisë së aktit normativ administrativ të nxjerrë në bazë të një ligji antikushtetues. E njëjta situatë nuk mund të thuhet për aktet administrative që janë në kundërshtim me normativën ligjore në kontrast me normativën komunitare. Sistemi i paaplikueshmërisë do të mbetet aktiv për këto raste.

b) Në rastin e aktit individual të nxjerrë në bazë të një ligji tashmë të shpallur antikushtetues, i takon në radhë të parë administratës që të mos e aplikojë, por në rast të një zbatimi abuziv ky i fundit mund të kundërshtohet në gjykatë nga palët e interesuara si akt në kundërshtim me normat eprorë në fuqi. Ashtu siç shpjegoam pak më sipër interpretimi i Nenit 115 të KPA për aktet në kundërshtim me ligjin nënkupton gjithë sistemin e burimeve të së drejtës dhe jo thjesht aktet që kanë formën dhe forcën e ligjit, të cilat janë miratuar si të tilla nga ana e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë. Duke ju rikthyer çështjes së akteve administrative të cilat janë

³⁸ Bajram Pollozhani, Ermir Dobjani, Esat Stavileci, Lazim Salihu; “E Drejta Administrative – Aspekte Krahasuese”, Asdreni, Shkup, Maqedoni, 2010.

³⁹ Ligji 49/2012 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative”.

hartuar apo zbatuar në kontrast me parashikimet e të drejtës BE, cili do të jetë regjimi i tyre në raport me vlefshmërinë dhe aplikueshmërinë e tyre. Pra, çfarë do të ndodhë me ato akte administrative që janë në kundërshtim me direktivat, rregulloret apo vendimet e BE – si dhe çfarë dallimi do të kenë këto akte në lidhje me faktin nëse do të kemi të bëjmë me akte administrative individuale apo normative?

Vlefshmëria e aktit administrativ kërkon detyrimisht nga secili organ i administratës publike respektimin me përpikëri dhe rigorozitet të katër elementeve thelbësore, të cilat në mënyrë të hollësishe do të trajtohen në vijim. Ato janë:

1. *kompetenca;*
2. *procedura;*
3. *përputhja e aktit me përmbajtjen e ligjit;*
4. *përputhja e aktit me qëllimin e ligjit.*

Nëse për dy pikat e para, kemi të bëjmë kryesisht me parashikime ligjore të brendshme kombëtare, dy pikat e tjera në rastin e analizuar në këtë punim do të ishin të parashikuara nga normativa komunitare, e cila siç kemi thënë më parë rezultojnë të integruar me sistemin tonë të brendshëm⁴⁰.

Gjithashtu, nuk mund të lëmë pa analizuar parashikimet e reja në projektin e Kodit të ri të Procedurave Administrative, të hartuar së fundmi nga Ministria e Drejtësisë dhe e kaluar për diskutim në ambientet akademike, institucionale dhe grupet e interesit. Projekt Kodi i ri parashikon në Nenin 80 se ligjshmëria dhe vlefshmëria e aktit administrativ do të konsistojnë në akte:

- a) është nxjerrë nga organi publik kompetent në përputhje me procedurën dhe formën e përcaktuar nga ligji;
- b) është rezultat i zbatimit korrekt të ligjit në situatën faktike;
- c) është lëshuar në përputhje me parimet e këtij Kodi dhe diskrecioni është ushtruar në mënyrë të ligjshme.

Kjo është një mangësi thelbësore e Projekt Kodit të ri, i cili përjashton mundësinë e kontrastit të aktit administrativ me legjislacionin në fuqi (përfshirë atë BE) përsa i përket të drejtës thelbësore dhe jo asaj procedurale apo formale, të cilën e përcakton

ligji vendas, duke përjashtuar kështu mundësinë e kontrastit me të drejtën e huaj, detyrimisht të aplikueshme.

Ndërkohë, nuk duhet të harrojmë se ekziston edhe mundësia që aktet administrative vendase të jenë në kundërshtim jo me rregulloret apo direktivat e BE-së, por me akte administrative të vetë BE-së. Në këtë kontekst p.sh. punonjësit e Doganave të Shteteve Anëtare janë rregullisht nën kontrollin e Drejtorisë përkatëse pranë Komisionit në Bruksel. Kështu kemi një sërë aktesh apo urdhërësash që i vijnë organeve administrative të këtij lloji nga Brukseli.

Në fakt, këto akte pavarësisht nëse janë normative apo individuale, në radhë të parë duhet të kishin dalë në përputhje me të drejtën e BE-së dhe duke mos e aplikuar ligjin e brendshëm, i cili mbetet i paaplikueshëm deri në momentin që do të zëvendësohet nga një ligj tjetër i përshtatshëm me aktet komunitare, ose do të ketë ndonjë ndryshim në legjislacionin e BE që do ta kthejë në jokonfliktual me të drejtën e BE dhe për pasojë përsëri të paaplikueshëm. Si përfundim, ligji nuk mundet të anulohet dhe as të deklarohet i pavlefshëm (askush nuk ka kompetencë të konstatojë apo deklarojë këtë gjë, përveç vetë organit ligjvënës dhe Gjykatës Kushtetuese).

Akti administrativ del me një ves në ligjshmërinë e tij, ndërkohë që ligjshmëria mundet të infektojë aktin edhe pas daljes së tij, në rast të daljes së një normative të tillë pas hyrjes në fuqi të aktit. Ndërkohë që për ligjet duke ju referuar vendimeve të Gjykatës së Drejtësisë, këto ligje janë të pa – aplikueshme në lidhje me aktin. Ai preket nga regjimi i pavlefshmërisë sipas Kodit tonë të Procedurave Administrative. Pra, dallimi thelbësor ndërmjet akteve administrative në kundërshtim me të drejtën e BE dhe ligjet e brendshme në kundërshtim me BE, qëndron në faktin se aktet i nënshtrohen sistemit të ligjshmërisë së brendshme dhe disiplinës konkrete në lidhje me pavlefshmërinë dhe mund të shpallen si të pavlefshëm. Nga ana tjetër, ligjet e nxjerra në kundërshtim me të drejtën e BE janë të paaplikueshme dhe jo të pavlefshme, pasi askush nuk mundet të marrë përsipër konstatimin e një fakti të tillë. Dallimi thelbësor midis një akti administrativ normativ (p.sh. një Vendim i Këshillit të Ministrave), dhe një ligji në kundërshtim me BE, do të ishte se nëse akti mund të shpallet i pavlefshëm nga Gjykata Administrative e Apelit, ligji mbetet i paaplikueshëm nga gjyqtari apo administrata vendase. Në këtë kontekst një ligj i pa – aplikueshëm në rast ndryshimi

⁴⁰ Trajtimi teorik i referohet momentit të ardhshëm kur Republika e Shqipërisë do të jetë vend anëtar i BE-së.

të normativës BE mund të rikthehet i aplikueshëm, ndërkohë që VKM – ja përkatëse tashmë mund të jetë shpallur e pavlefshme nga gjykata dhe do jetë tashmë inekzistente.

Doktrina dhe Jurisprudenca janë orientuar ndaj njohjes së një forme të veçantë të pavlefshmërisë së aktit administrativ për shkak të kontrastit të tyre me parametrin normativ referues⁴¹. Deri në një farë pikë një orientim doktrinar i pambështetur nga jurisprudenca ka arritur deri në pikën kur ka parashikuar se në rastin e një kontrasti, duhet të ekzistojë një lloj i veçantë i pavlefshmërisë komunitare që supozon pavlefshmërinë absolute të aktit në kontrast me të. Ky argumentim bazohet në argumentin se një akt i tillë është nxjerrë nga organi jo kompetent, pra që i mungon kompetenca të nxjerrë akte me përmbajtje komunitare, duke qenë se është nxjerrë mbi një ligj që në vetvete është i paaplikueshëm. Në këtë rast pavlefshmëria absolute do të sillte më pas pasojat që sistemi jonë i brendshëm parashikon, duke filluar nga gjykimi kryesisht i pavlefshmërisë, rënia e çdo lloj afati vlerësues të pavlefshmërisë etj.

Kur ndodh shqyrtimi i pavlefshmërisë së një akti administrativ (qoftë normativ, apo individual) për shkak të përplasjes së tij me normativën e BE-së, kryhet një ndërveprim burimesh të së drejtës komunitare me atë vendase. Kjo ndodh në situatën kur normat komunitare kontribuojnë në plotësimin e disiplinës që përcakton përmbajtjen e aktit administrativ (p.sh. përcakton përmbajtjen, kufijtë, sasitë etj.) ndërkohë që procedimi administrativ dhe ndarja e kompetencave mbetet e përcaktuar nga ligji vendas⁴². Edhe normat që përcaktojnë kompetencat janë në përgjithësi të përcaktuara nga normat e brendshme. Megjithatë ka raste kur normativa komunitare shtyhet deri në pikën kur nuk kufizohet vetëm në përcaktimin e parametrave të legjitimitetit të aktit administrativ, por shkon më tej duke përcaktuar bazën thelbësore të vetë aktit. Është e qartë që në të gjitha rastet e analizuara më sipër, nuk ka dyshim së akti administrativ shqiptar duhet të jetë konform rregulloreve dhe direktivave komunitare. Në këtë mënyrë kjo normativë kthehet në bazën e ligjshmërisë së aktit administrativ⁴³.

⁴¹ Mario Chiti P., “Diritto Amministrativo Europeo - E Drejta Administrative Europiane”, Botimi i tretë, Giuffrè Editore, Milano, Itali, 2008, f. 545.

⁴² Shih vendimin e Conseil d'Etat (Këshilli i Shtetit Francez), Societè Arcelor Atlantique et Lorraine i 8 shkurtit 2007

⁴³ Guido Greco, “Argomenti di Diritto Amministrativo – Argumente mbi të Drejtën Administrative”, Milano, Itali, 2008, f. 53.

Ndërkohë që do të arrinim në një konkluzion të kundërt nëse do të konsideronim sistemin e burimeve të së drejtës si një sistem të ndarë dhe jo të integruar në sistemin e brendshëm. Pra, në rast se e drejta e BE-së do të konsiderohej si një burim i veçantë i normave, akti administrativ gjatë shqyrtimit të ligjshmërisë së tij, nuk do të mund të vlerësohej sipas parimit të ligjshmërisë së brendshme, pra që disiplina juridike e tij të analizohej në kuadër të disiplinës së brendshme mbi ligjshmërinë. Në këtë kontekst gjykata vendase, apo edhe administrata⁴⁴ nuk do të mund të vlerësonte sistemin e ligjshmërisë së aktit vetëm mbi bazën e sistemit të brendshëm por do të duhej që disiplina e pavlefshmërisë e Kodit tonë të Procedurës Administrative nuk mund të aplikohet në shqyrtimin e një burimi normativ të ndarë. Për pasojë, akti administrativ do të mbetej i vlefshëm, por i paaplikueshëm. Në fakt teza e integritetit midis dy sistemeve i ka shërbyer gjykatësit administrativ për të asimiluar normativën komunitare më atë kombëtare, që së bashku përbëjnë parametrin normativ unifikues për legjitimitetin e aktit administrativ⁴⁵.

Nga sa u shqyrtua më sipër nuk mund të mos trajtojmë çështjen e pasojave që do të vijnë mbi administratën. Fakt është që administrata shqiptare do të duhet të përballet që nga momenti i aderimit me një sërë problematikash dhe pavlefshmërisë që do të infektojnë po ditën e aderimit një tërësi aktesh administrative që nuk përputhen me të drejtën e BE-së. Në këtë rast do të merren parasysh edhe pasojat që do të bien mbi administratën që ka nxjerrë aktin, duke përcaktuar këtu edhe detyrimin për të nxjerrë një akt të ri të ligjshëm apo dhe efektet që mund të japë në lidhje me përgjegjësinë civile, siç do të trajtohej kjo çështje në rastin tipik të një akti të pavlefshëm në kundërshtim me legjislacionin e brendshëm të shtetit⁴⁶. Të gjitha këto elemente janë çështje thelbësore që do të prekin veprimtarinë e përditshme të administratës në përgjithësi dhe duke pasur parasysh disa specifika të administratës vendore efektet që do të jepte normativa komunitare mbi sistemin administrativ të qeverisjes lokale do të implikonte një sërë reformash të nevojshme për aplikueshmërinë e brendshme të sistemit komunitar.

⁴⁴ Në nenin 137, pika 2 të Kodit të Procedurave Administrative parashikohet: “Organi administrativ, të cilit i drejtohet ankimi, shqyrton ligjshmërinë dhe rregullsinë e aktit të kontestuar.”

⁴⁵ Vendimi i Consiglio di Stato (Këshilli i Shtetit Italian), i datës 10 Janar 2003, nr, 35 Seksioni V.

⁴⁶ Guido Greco, “Argomenti di Diritto Amministrativo – Tema mbi të Drejtën Administrative”, Milano, Itali, 2008, f. 61.

5. Bibliografia

1. Blockmans, Steven., “Përafrimi i legjislacionit shqiptar me *acquis communautaire*. Përfshirja institucionale dhe teknikat e hartimit të akteve ligjore” në revistën “E Drejta Parlamentare dhe Politikat Ligjore”, Nr. 6, Tiranë, Shqipëri, 2008.
2. Cassese, Sabino., (2006) “A global due process of law – proces i duhur global i ligjit”, Ese e prezantuar tek Universiteti i New York, “Hauser Colloquium on globalization and its discontents”, 13 Shtator 2006, <http://www.iilj.org/courses/documents/Cassese.AGlobalDueProcess.pdf>
3. Chiti Mario P., “Diritto Amministrativo Europeo - E Drejta Administrative Europiane”, Botimi i tretë, Giuffrè Editore, Milano, Itali, 2008.
4. Çibuku, Elvis., “Mbrojta e Konsumatorëve në Marrëveshjen e Stabilizimit Asocimit”, botuar në revistën “Studime Juridike” nr.2, Tiranë, Shqipëri, 2005.
5. Dobjani, Ermir., “E Drejta Administrative 1”, Tiranë, 2010.
6. Galetta, Ugo., “Procedural autonomy of EU member states: paradigm lost? A Study on the “functionalized procedural competence” of EU member states – Autonomia Procedurale e shteteve anëtare të BE-së: parajsë e humbur? Një studim mbi kompetencën procedurale të funksionalizuar”, Springer, Heidelberg, 2011.
7. Greco, Guido., “Argomenti di Diritto Amministrativo – Tema mbi të Drejtën Administrative”, Milano, Itali, 2008.
8. Kuhn Zdenek, “The application of the European Union law in the new Member States, Several early predictions – Aplikimi i së drejtës së Bashkimit Europian në Shtetet e reja Anëtare, Disa parashikime të hershme”, “German Law Journal – Revista e Ligjit Gjerman”, 2005.
9. Martinez Temistocle, “E Drejta Kushtetuese”, e botuar në shqip nga UET Press, Tiranë, Shqipëri, 2011.
10. Pastori, Giorgio., “Per l’Unità e l’Effettività della Giustizia Amministrativa - Për unitetin dhe efektivitetin e Drejtësisë Administrative”, botuar në “Rivista di Diritto Processuale – Revista e të Drejtës Procesuale”, nr. 4, 1996.
11. Pollozhani, Bajram., Dobjani, Ermir., Stavileci, Esat., Salihu, Lazim.; “E Drejta Administrative – Aspekte Krahasuese”, Asdreni, Shkup, Maqedoni, 2010.
12. Stanic, Boris., “The interpretative Effect of European Law in the Judgment of the Croatian Constitutional Court No U-III-1410/2007 – Efekti shpjegues i së Drejtës Europiane në Gjykimin e Gjykatës Kushtetuese të Kroacisë No U-III-1410/2007”, prezantuar në seminarin “Advanced Issues of European Law – Çështjet e Avancuara të së Drejtës Europiane”, Dubrovnik, Kroaci, Janar, 2010.
13. Zaganjori, Xhezair., Anastasi, Aurela., Çani, Eralda (Methasani)., “Shteti i së drejtës në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë”, Adelprint, Tiranë, Shqipëri, 2011.
14. Vendimi nr. 3, datë 05 shkurt 2010 i Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë.
15. Vendimi nr. 24, datë 24 korrik 2009 i Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë.
16. Vendimi nr. 48, datë **15.11.2013 i Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë.**
17. Vendimi Unifikues Civil Nr. 1, i datës 17 janar 2011, i Gjykatës së Lartë të Republikës së Shqipërisë.
18. Vendimi Unifikues Civil nr. 2, datë 27.03.2012 Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë.
19. Vendimi i Conseil d’Etat (Këshilli i Shtetit Francez), Societe Arcelor Atlantique et Lorraine i 8 Shkurtit 2007.
20. Vendimi i Consiglio di Stato (Këshilli i Shtetit Italian), i datës 10 janar 2003, nr. 35 Seksioni V.
21. Vendimi datë 19 nëntor 1991, Francovich, i Gjykatës së Drejtësisë, në Çështjet e bashkuara C 6/90 dhe C 9/90.
22. Vendim i datës 4 dhjetor 1995, Peterbroeck, Van Campenhout & Cie k. Belgjikës i Gjykatës së Drejtësisë, Çështja C-312/93.

KUADRI LIGJOR KOMUNITAR PËR SHOQËRINË E INFORMACIONIT. RISITË E KONTRATËS SË SHITJES ELEKTRONIKE

MND. Jurida DIMROÇI⁴⁷

Departamenti i së Drejtës Civile, Fakulteti i Drejtësisë

Universiteti i Tiranës

E-mail: dimrocijuri@yahoo.com

Direktiva e Tregtisë Elektronike (ECD) është mjeti kryesor legjislativ që ka të bëjë me shërbimet e shoqërisë së informacionit. Pas miratimit të saj në vitin 2000, Direktiva është plotësuar me akte të tjera të BE-së, që mbulojnë aspekte të tilla si mbrojtjen e të dhënave personale dhe çështjet e konsumatorit.

ECD synon të përmirësojë lëvizjen e lirë të shërbimeve të shoqërisë së informacionit ndërmjet shteteve anëtare, përmes dy komponentëve plotësuese:

- a. Shtetet anëtare duhet të sigurojnë që shërbimet e shoqërisë së informacionit të ofrohen në përputhje me dispozitat e aplikueshme kombëtare e ndërkombëtare;
- b. Shtetet anëtare nuk mund të kufizojnë lirinë për të ofruar shërbime të shoqërisë së informacionit nga një shtet tjetër anëtar.

Termi “shërbimet e shoqërisë së informacionit” nuk është përcaktuar në ECD, por në Direktivën 98/38/EC, ndryshuar nga Direktiva 98/48/EC. Përkufizimi themelor i “shërbimeve të shoqërisë së informacionit” përfshin çdo shërbim të ofruar në distancë, zakonisht për

shpërblim, me anë të mjeteve elektronike dhe me kërkesë individuale të marrësit të shërbimeve. Koncepti “në distancë” nënkupton se shërbimi ofrohet pa praninë fizike të palëve (d.m.th. ofruesin e shërbimit dhe pranuesin). Normalisht, në përkufizimin e një “shërbimi të shoqërisë së informacionit”, përjashtohen shërbimet mjekësore që kërkojnë ekzaminimin fizik të pacientit. Megjithatë, disa shërbime telemjekësore mund të mbulohen, në situatat ku mjeku profesionist mund të kujdeset për pacientin edhe pse nuk janë në të njëjtin vend. Shprehja “me mjete elektronike” nënkupton se shërbimi, që nga momenti i dërgimit deri në mbërritjen në destinacion, kryhet përmes pajisjeve elektronike, përfshirë edhe ruajtjen e të dhënave. Së fundi, shërbimi duhet të sigurohet nëpërmjet transmetimit të të dhënave “nga një kërkesë individuale”. Kjo përbën elementin interaktiv që karakterizon shërbimet e shoqërisë së informacionit dhe i dallon ato nga shërbimet e tjera. Duhet të mbajmë parasysh që direktiva nuk aplikohet për shërbimet e transmetimit radio-televizive. Kjo fushë mbulon rregullat e lidhura me një gamë të gjerë të aktiviteteve të tilla si informacion në internet, reklamata online, blerje online dhe kontraktimit online.

Neni 3 (4) i ECD ofron një shmangje nga klauzola e tregut të brendshëm të Nenit 3 (2) ECD për një numër të kufizuar të subjekteve. Këto janë të përcaktuara në aneksin e direktivës dhe përfshijnë në veçanti të drejtat e pronësisë intelektuale; lirinë e palëve për të zgjedhur ligjin e zbatueshëm në kontratë; detyrimet kontraktuale në lidhje me kontratat e konsumatorëve dhe lejueshmërinë e komunikimeve tregtare nëpërmjet e-mail. Neni 4 (1) i ECD siguron ofrimin e shërbimeve të shoqërisë së informacionit në një shtet anëtar përmes një procesi relativisht të qetë, duke kapërcyer pengesat administrative. Neni 5 (1) i ECD detyron tregtarët online për të ofruar, si minimum, informacionin e mëposhtëm: emrin, adresën gjeografike, adresën e-mail, numrin e regjistrimit në qoftë se është i regjistruar për veprimtari tregtare. Ky informacion është i rëndësishëm dhe madje mund të jetë jetike për klientët. Vendi i origjinës së ofruesit mund të jetë shumë i rëndësishëm, për shembull, për të drejtën e tërheqjes së produktit. Nëse ofruesi është “themeluar” në një shtet jo anëtar të BE-së, dispozitat e ECD nuk zbatohen dhe konsumatori nuk mund të përfitojë nga mbrojtja ligjore e acquis së BE-së. Për më tepër, neni 5 kërkon që ofruesi i shërbimit në internet të krijojë një kanal efektiv të drejtpërdrejtë komunikimi me klientët e tij. Neni 5 (1) (c) vendos

⁴⁷ Studente doktorate në Departamentin e së Drejtës Civile, Fakulteti i Drejtësisë, Universiteti i Tiranës.

detyrimin për ofruesin e shërbimit për të qenë "lehtësisht i arritshëm, i drejtpërdrejtë dhe efektiv", duke përfshirë adresën elektronike të tij, që lejon që të kontaktohet me shpejtësi dhe në mënyrë të drejtpërdrejtë.

Një studim⁴⁸ i kohëve të fundit tregon se: në 2% të blerjeve në internet, emri i tregtarit nuk vihej në dispozicion; në 9% të blerjeve, konsumatorëve u duhej të kërkonin për vendin e origjinës së ofruesit të shërbimit dhe në 43% të blerjeve, numri i regjistrimit të kompanisë vihej në dispozicion; në 8% të blerjeve, numrin e telefonit dhe në 12% të blerjeve, posta elektronike nuk mund të gjendej⁴⁹.

Neni 5 (2) detyron tregtarët që në faqen zyrtare ku ofrojnë shërbimet e shoqërisë së informacionit të vendosin referencat e çmimeve, për të siguruar një indikacion të qartë dhe pa mëdyshje të çmimeve, duke përfshirë taksat dhe shpenzimet e shpërndarjes. Kjo dispozitë plotëson kërkesat e transparencës çmimeve të përcaktuara në legjislacionin e BE-së. Sondazhi i "Shopping Misteri" i kryer nga ECC-NET, i përmendur më sipër tregon se, në 34% të blerjeve në internet, nuk ishte e qartë nëse TVSH-ja është përfshirë në çmimin e paraqitur.

Neni 6 i ECD thekson nevojën për transparencë kur reklama shfaqet në internet. Ajo i detyron shtetet anëtare për t'u siguruar që komunikimet tregtare në internet (përfshirë ofertat promovionale, uljet, promovimet apo lojërat) të përmbushin kërkesat e caktuara në lidhje me transparencën. Gjatë komunikimit elektronik ofruesi i shërbimit dhe konsumatori duhet të jenë të identifikueshëm qartë dhe të gjitha kushtet e vendosura për ofertat, uljet, etj., duhet të jenë lehtësisht të arritshme. Neni 7 i ECD u lë hapsirë shteteve anëtare për të vendosur të ndalojnë ose të lejojnë dërgimin e komunikimeve tregtare të pa kërkuara ("Spams") me e-mail. Shtetet anëtare që lejojnë komunikim të pa kërkuar duhet të sigurojnë që ai të jetë i qartë dhe që ofruesit e shërbimeve të respektojnë personat fizikë që janë regjistruar në listën që nuk dëshirojnë të marrin komunikime të tilla tregtare. Në praktikë, nuk është gjithmonë e lehtë për të përcaktuar dallimin midis nocioneve të tilla si «të dhëna» dhe «tregtare». Për shembull, jo çdo e dhënë e dërguar me e-mail mund të klasifikohen si "spam".

⁴⁸ Referuar "Shopping Misteri" i kryer nga ECC-NET.

⁴⁹ European Commission, "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions", Brussels, 11. 01. 2012.

Shtetet anëtare duhet të sigurojnë sanksione efektive, proporcionale dhe bindëse kundër "spam-eve" lidhura me aktivitetet e këtij lloji. Këto rregulla parashikohen edhe nga Direktiva 2002/58/EC, në lidhje me përpunimin e të dhënave personale dhe mbrojtjen e privatësisë në sektorin e komunikimeve elektronike, e njohur si direktiva e e-privacy, e cili është bërë një instrument qendror kundër "spam-eve" në BE.

Marrëdhëniet kontraktore elektronike

Nenet 9-11 të ECD parashikojnë kërkesat thelbësore dhe të detyrueshme kontraktore për transaksionet online. Në bazë të Nenit 9 (1) të ECD, kontratat e lidhura me mjete elektronike duhet të kenë të njëjtën vlefshmëri si kontratat e lidhura në mënyrë "tradicionale" (parimi i ekuivalencës). Kjo vlen për të gjitha fazat dhe aktet e procesit kontraktual, të tilla si ofertën kontraktuale, negociatat dhe lidhjen e kontratës me mjete elektronike. Neni 9 (2) i ECD i lë hapësirë shteteve anëtare mundësinë e përjashtimit të kategorive të caktuara të kontratave, në kontekstin e transferimit të pasurive të patundshme që kërkojnë domosdoshmërisht përfshirjen e gjykatave dhe autoriteteve të tjera publike, ato që lidhen me të drejtën familjare, si dhe kontratat që kanë të bëjnë me letrat me vlerë. Neni 9 (3) i ECD i detyron shtetet anëtare të informojnë rregullisht komisionin në lidhje me kontratat për të cilat parimi i ekuivalencës nuk zbatohet. Neni 9 i ECD është plotësuar nga direktiva për nënshkrimin elektronik që rregullon njohjen ligjore të e-nënshkrimeve.

Sipas Nenit 10 të ECD, ofruesit e shërbimeve duhet t'i sigurojnë konsumatorit informacion specifik dhe në veçanti:

- hapat që ndiqni për lidhjen e kontratës,
- dorëzimin e kontratës nga ofruesi i shërbimit,
- mjetet teknike për identifikimin dhe korrigjimin e gabimeve, dhe
- gjuhët e përcaktuara për lidhjen e kontratës.

Përveç kësaj, ofruesit e shërbimit në internet duhet të vërë në dispozicion të gjitha kodet përkatëse të sjelljes, termat e kontratës dhe kushtet e përgjithshme. Konsumatorët gëzojnë të drejtën e negociimit për kushtet e kontratës dhe kushtet e përgjithshme.

Neni 11 i ECD harmonizon vendosjen e rregullave në kontratat B2C (biznes – konsumator). Një raport i fundit i BE, mbështetur në një studim të kryer nga ECC-Net në vitin 2011, tregon se detyrimet sipas neneve 10 dhe 11 janë lënë shpesh pas dore. Raporti tregon se ofruesit e shërbimeve përmbushin detyrimin për të informuar konsumatorin, në lidhje me procesin e përfundimit të blerjes, vetëm në 68% të blerjeve⁵⁰.

Përgjegjësia e ndërmjetësve në internet

Direktiva e tregtisë elektronike (ECD) përcaktoi një regjim të caktuar në lidhje me përgjegjësinë për tri kategori në shërbimet elektronike: operatorët e thjeshtë, ofruesit “caching” dhe ofruesit “hosting” të shërbimeve.

ECD ndikon në disa fusha të së drejtës kombëtare (administrative, civile, e drejta penale, etj.), duke sjell vonesa në transpozimin e direktivës në ligjin kombëtar. Pas aderimit në vitin 2004 dhe 2007, të 27 shtetet anëtare janë angazhuar zyrtarisht në implementimin e legjislacionit në fjalë dhe aktualisht Komisioni nuk ka konstatuar raste të shkeljeve në këtë pikë. Që nga miratimi i ECD, më shumë se një dekadë më parë, legjislacioni për e-commerce është përmirësuar në mënyrë të konsiderueshme. Legjislacioni i ri është miratuar dhe iniciativa të mëtejshme janë propozuar ose janë duke u konsideruar. Edhe pse ato janë përtej qëllimit të drejtpërdrejtë të ECD, janë për t'u vlerësuar iniciativat e mëposhtme: Ndalimi i diskriminimit; Përmirësimi i shërbimeve në fushën e pagesave; Rregullat e reja për aplikimin e TVSH në shërbime digjitale; Rregullat e reja për marrëveshjet e shpërndarjes vertikale; etj.

Statistikat e besueshme janë një mjet i dobishëm për të matur tendencat në sektorin e e-commerce. OECD⁵¹ dhe Eurostat kanë kontribuar në klasifikimet e ofertave në sektorin e TIK, e cila përfshin shërbimet e shoqërisë së informacionit. Megjithatë, përmes këtij klasifikimi nuk mundësohet matja e drejtpërdrejtë e pjesës së punësimit, GDP, ose sasia e aktiviteteve të tregtisë elektronike. Shërbimet e shoqërisë së informacionit financohen nga reklamat, por është vështirë të vlerësohen

⁵⁰ Referuar “Shopping Misteri” i kryer nga ECC-NET.

⁵¹ Organisation for Economic Co-operation and Development (Organizata për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim)

ato shërbime që ofrohen falas në internet. Eurostat kryen sondazhe për të matur shkallën në të cilën bizneset dhe individët përdorin internetin, duke aplikuar tregues të tillë si përqindja e përdoruesve të cilët blejnë në internet në një periudhë të caktuar kohe. Të dhënat shtesë janë të nevojshme për të matur përparimin e shërbimeve online në ekonominë evropiane. Disa të dhëna janë në dispozicion në institutet kërkimore private, por ato nuk mbulojnë gjithmonë të 27 shtetet anëtare dhe krahasueshmëria e tyre nuk është e garantuar. Kjo mungesë e informacionit dikton për një kuadër të ri në matjen e vlerës së internetit, duke përfshirë një sër shërbimesh të ofruara përmes internetit.

Të gjitha shtetet anëtare kanë ngritur pikat kombëtare të kontaktit për e-commerce. Një listë e përditësuar është vënë në dispozicion në faqen e internetit të e-commerce. Faqet zyrtare kombëtare përmbajnë informacion të përgjithshëm mbi e-commerce, që është relevant për bizneset dhe konsumatorët. Ndërsa pikat kombëtare të kontaktit janë të dobishme për qytetarët, megjithatë ka ende vend për përmirësim në bashkëpunimin ndërmjet shteteve anëtare dhe bashkëpunimin me Komisionin. Në vitin 2005, Komisioni ngriti një grup ekspertësh për tregtinë elektronike. Grupi i ekspertëve përbehet nga përfaqësues të shteteve anëtare, në parim drejtuesit e pikave kombëtare të kontaktit. I kryesuar nga Komisioni Evropian, ai mblidhet rregullisht për të diskutuar çdo çështje që lidhet me Direktivën E-Commerce. Temat që trajtohen zakonisht, konsistojnë në zbatimin e procedurës së njoftimit, sipas nenit 3 (4) ECD; kode të sjelljes; detyrim të ndërmjetësve për procedurat e “njoftimit dhe veprimt”, etj. Grupi i ekspertëve gjithashtu ndërmerr studime, prezantime të risive dhe përmirësimeve legjislative, iniciativa për sektorin e-commerce. Grupi i ekspertëve shërben si një forum i mirë për shkëmbimin e pikëpamjeve, të eksperiencave dhe praktikave më të mira ndërmjet shteteve anëtare dhe midis tyre dhe Komisionit. Komisioni, së bashku me shtetet anëtare, monitoron nga afër sistemin e njoftimeve dhe fton grupin e ekspertëve të shqyrtojë zbatimin e njoftimeve kombëtare. Një përmirësim eficientë do të ishte në përdorimin më të mirë të mjeteve elektronike.

Direktiva E-Commerce parashikon përjashtimin nga detyrimi për ofruesit e shërbimeve të shoqërisë së informacionit, kur ata presin ose transmetojnë përmbajtje që është dhënë nga një palë e tretë. Neni 15 i Direktivës i ndalon shtetet anëtare të vendosin për ofruesit e këtyre shërbimeve, një detyrim të përgjithshëm për të

monitoruar përmbajtjen që ata transmetojnë. Aktorët, me anë të konsultimeve publike për e-commerce, tregojnë se këto dispozita janë të domosdoshme për sigurimin e aktivitetit të ndërmjetësit. Ata argumentojnë se, në mungesë të tyre, ndërmjetësuesit mund të mbajnë përgjegjësi sipas përcaktimeve të kodeve kombëtare civile dhe penale, për informata për cilat ata kanë dijeni.

Neni 14 mbi 'hosting'⁵² vlen edhe për veprimtari ose informacion të paligjshëm. Direktiva E-Commerce nuk e përkufizon nocionin e "veprimtarisë së paligjshme" ose «informacionit të paligjshëm». Kjo mund të kuptohet se përjashtimi nga përgjegjësia e Nenit 14 zbatohet për çdo përmbajtje e cila konsiderohet të jetë ilegale në bazë të legjislacionit të BE-së apo legjislacionit kombëtar. Kjo mund të përfshijë, për shembull, faqet që përmbajnë shkelje të të drejtave të pronësisë intelektuale (të tilla si markë tregtare ose shkeljeve të drejtave të autorit), por edhe faqet që përmbajnë pornografi, përmbajtje raciste dhe ksenofobie, shpifje, nxitje të terrorizmit apo dhunës, mbrojtje të të dhënave, praktikat e padrejta tregtare ose shkeljet e të drejtave të konsumatorit etj.

Edhe pse Direktiva synon të jetë teknologjikisht neutrale, inovacionet dhe zhvillimet ekonomike që nga miratimi i Direktivës në vitin 2000, kanë kërkuar vazhdimisht interpretimin e dispozitave të mësipërme. Rastet e shmangies së përgjegjësive të ndërmjetësve mund të ndahen në katër fusha, si më poshtë:

- Përcaktimi i aktiviteteve të ndërmjetësve në Nenet 12 deri në 14: Pyetja kryesore është se deri në çfarë mase, shërbimet e reja që nuk janë përmendur në mënyrë eksplicite në këto nene (p.sh. për shkak se ata nuk ekzistojnë në kohën e miratimit të Direktivës) i bëjnë përgjegjës ndërmjetësit në kuptimin e Neneve 12-14? Kjo lë hapësirë që ata të mund të përfitojnë, në parim, nga përjashtimi i përgjegjësive.
- Ofruesit e shërbimeve të shoqërisë së informacionit, edhe kur ata janë përgjegjës referuar fushës së veprimit të Nenit 12 deri 14, vetëm mund të përfitojnë nga përjashtimet e përgjegjësive, kur ata plotësojnë disa kushte. Megjithatë jo gjithmonë është e përcaktuar qartë, se kur këto kushte janë plotësuar. Interpretimi i termave është thelbësorë në këtë kontekst dhe shpesh lë vend për përjashtimet e përgjegjësive.

⁵² "Hosting" – pritja / marrja e informacionit.

- Direktiva E-Commerce përcakton se pas një njoftimi për informacion apo aktivitet ilegale, ndërmjetësi duhet të marrë masa për parandalimin e qasjes së informacionit apo aktivitetit. Në praktikë, kjo nuk është e lehtë pasi nuk përcaktohet në mënyrë eksplicite se cilat procedura duhen zbatuar dhe në çfarë mënyre ndërmjetësi duhet të mbrojë konsumatorët nga përmbajtjet e paligjshme.
- ECD i imponon shtetet anëtare që t'i sigurojnë ndërmjetësit mundësinë për të monitoruar procesin. Vitet e fundit, gjykatat kombëtare kanë marrë vendime duke imponuar urdhra për ndërmjetësit, ku i detyrojnë ata për të parandaluar shkelje të veçanta.

Një ofruer i shërbimit mund të kryejë aktivitete të ndryshme, shumica e të cilave përcillen nëpërmjet ndërmjetësit (në kuptimin që transmeton ose pret informacionet nga një palë e tretë). Në Direktivën E-Commerce konstatohen vazhdimisht shërbime dhe aktivitete të reja, që ligjvënësi nuk mund t'i ketë parashikuar në momentin e miratimit të saj. Më poshtë do trajtohen në mënyrë të përmbledhur interpretime në lidhje me aktivitetet e renditura në nenet 12 deri 14 të direktivës, në veçanti përsa i përket zbatimit të tyre, për shërbimet që nuk janë përmendur në mënyrë eksplicite në këto dispozita, por që megjithatë, në një farë mënyrë, mund të mbulohen. Nenet 12 dhe 14 të ECD përcaktojnë një sërë kushtesh materiale specifike që duhen përmbushur në mënyrë që ndërmjetësit të përfitojnë nga përjashtimi i përgjegjësive. Opinione në konsultimet publike konfirmojnë një mungesë të qartësisë në interpretimin e këtyre kushteve. Edhe ligji kombëtar është shpesh kontradiktor në interpretimin e këtyre kushteve nga njëri shtet anëtar, në tjetrin. Neni 14 i direktivës përcakton se ofrueri mund të përfitojë nga regjimi i përjashtimit të detyrimit në qoftë se ai nuk ka njohuri ose informacion për veprimtari të paligjshme dhe nuk mund të konstatojë faktet ose rrethanat për të cilat aktiviteti është dukshëm i paligjshëm.

Shumica e shteteve anëtare kanë transpozuar fjalë për fjalë dispozitën, por disa vende anëtare kanë devijuar nga teksti i shprehur në ECD. Për shembull⁵³:

- Gjermania nuk përdor termin "njohuri" në përafrim të Nenit 14 të ECD;

⁵³ European Commission, "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions", Brussels, 11. 01. 2012.

- Çekia kërkon marrjen e informacionit të mundshëm në lidhje me natyrën e paligjshmërisë së përmbajtjes, në mënyrë që ndërmjetësi të gjykohej se nëse ka marrë dijeni;
- Hungaria dhe Malta kufizojnë përjashtimet nga përgjegjësia duke mos përfshirë përgjegjësinë penale në këtë objekt;
- Legjislacioni spanjoll citon se informacioni mund të merret nëpërmjet një urdhri të gjykatës ose të një njoftimi nga një autoritet administrativ;
- Legjislacioni portugez i referohet ‘pasjes dijeni’ të informacionit ose aktivitetit të paligjshëm;
- Legjislacioni në Holandë specifikon se një ndërmjetës nuk mund të mbajë përgjegjësi për dëmet në qoftë se ai “nuk mund të jetë në dijeni” për natyrën e paligjshme të një aktiviteti ose informacioni.
Si rastet më të spikatura kur ndërmjetësi mund të marrë informacion, përmendim sa më poshtë:
 - Ndërmjetësi mund të marrë informacion me anë të një vendimi nga gjykata;
 - Ndërmjetësi mund të marrë informacion me anë të një njoftimi (duke filluar nga një njoftim ‘joformal’ nga një përdorues, të tilla si flamuri i kuq nën një video, deri nga vendimi i gjykatës);
 - Ndërmjetësit, edhe në mungesë të një njoftimi, mund t’i linden dyshime që faqja e tij pret informacion ilegal.
Ligji kombëtar më tej përcakton konceptin e “përmbajtjes haptazi të paligjshme”:
 - Në Austri ky koncept është interpretuar si i qartë për çdo avokat, pa pasur nevojën e hetimeve të mëtejshme. Përdorimi i të njëjtit domain për regjistrimin e një partie politike me emrin e një parti politike ekzistuese nga një palë e tretë është konsideruar haptazi i paligjshëm, sepse faqja e internetit të palës së tretë ishte pothuajse identike me faqen e internetit të partisë politike. Gjithashtu, shpifja konsiderohet haptazi e paligjshme.
 - Në Gjermani, Gjykata Federale, në procedurat për lehtësimin e vendimit gjyqësor dhe pa ndonjë arsyetim të mëtejshëm, konkludoi se shkelje të tilla ishin të qarta dhe disa prej tyre kishin qenë konstatuar në procedurat e mëparshme gjyqësore.

- Në Francë, Gjykata e Apelit në Paris vendosi se të gjitha përmbajtjet raciste, pedofilie ose pornografike mund të konsiderohen haptazi të paligjshme. Për më tepër, shitja e lojërave elektronike të prodhuara duke shkelur të drejtën e autorit dhe të shitura nën çmimin standard, konsiderohet haptazi e paligjshme.
- Në Belgjikë, pornografia e fëmijëve apo shpifja e pakontestueshme janë konsideruar haptazi të paligjshme. Gjykata Supreme belge ka konsideruar se edhe pa njoftim, ekzistenca e përmbajtjes haptazi të paligjshme konsiderohet automatikisht si pasje të dijenisë për informacion të paligjshëm⁵⁴.

ECD përcakton se, për mbajtjen e aktiviteteve, ndërmjetësi mund të përfitojë nga një regjim përjashtimi i përgjegjësisë në qoftë se ka mungesë për informacion të paligjshëm (siç u diskutua më sipër), ose në qoftë se ai, me marrjen e dijenisë, vepron shpejtë, në kohë dhe saktësisht, për të hequr apo për të ç’aktivizuar aksesin në këtë informacioni. Megjithatë direktiva nuk specifikon se çfarë kuptohet me të vepruarin apo të mosvepruarin shpejtë, në kohë dhe saktësisht. Shumica e shteteve anëtare kanë transpozuar thujtë fjalë për fjalë dispozitat respektive të direktivës. Por disa vende anëtare kanë zgjedhur një formulim apo interpretim të ndryshëm nga teksti idirektivës së E-Commerce. Për shembull⁵⁵:

- Ligji lituanëz, polak dhe finlandezë kërkon vetëm që informacioni i paligjshëm të mos jetë i aksesueshëm, por nuk kërkon që ai të hiqet nga baza e të dhënave (database);
- Sllovakia, në të kundërt, zbaton detyrimin për të hequr informacionin e paligjshëm;
- Suedia ka prezantuar një detyrim të përgjithshëm “për të parandaluar përhapjen e mëtejshme”, pa specifikuar mjetet për ta bërë këtë;
- Polonia, gjithashtu, në mënyrë eksplicite përjashton ndërmjetësin nga përgjegjësia kontraktore për bllokimin e përmbajtjes në qoftë se ai ka dijeni për informacion të paligjshëm nga një vendimit gjyqësor.

⁵⁴ European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions”, Brussels, 11. 01. 2012.

⁵⁵ European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions”, Brussels, 11. 01. 2012.

Megjithatë, asnjë shtet anëtar, nuk sqaron qartë termin “shpejtë” në transpozimin e Direktivës E-Commerce. Për më tepër, edhe kur ligji kombëtar interpreton këtë term, kuptimi i tij është shumë i kufizuar. Disa aktorë të shoqërisë së informacionit konsiderojnë se shkalla në të cilën informacioni apo aktiviteti është haptazi i paligjshëm duket të jetë thelbësorë. Kjo përcakton nëse një ndërmjetës mund ndërhyjë shpejt dhe me siguri pas vlerësimit të ligjshmërisë dhe pastaj të veprojë për të hequr ose çaktivizuar aksesin. Kur paligjshmëria e informacionit apo aktivitetit nuk është e qartë, vlerësimi i ligjshmërisë kërkon kohë të konsiderueshme për verifikim.

Direktiva E-Commerce përmban edhe kushte të tjera për ndërmjetësin për të përfutur nga përjashtimi i përgjegjësive. Direktiva parashikon që ndërmjetësi mund të përfitojë nga regjimi i përjashtimit të përgjegjësive nëse ai nuk fillon transmetimin e informacionit, nuk e zgjedh personalisht marrësin e informacionit dhe nuk e modifikon informacionin e përfshirë në transmetim. Shtetet anëtare duhet të sqarojnë më tej disa çështje që lidhen me ndërmjetësin. Në përgjithësi, nuk është gjithmonë e qartë deri në çfarë mase manipulimet teknike tregojnë që përfiton nga përjashtimi i përgjegjësive. Për shembull, menaxhimi i trafikut me ofruesit e internetit mund të interpretohet si zgjedhje. Kërkesa për të mos ndryshuar informacionin mund të interpretohet, në ato rastet kur manipulimet e bëra nuk e ndryshojnë integritetin e informacionit në transmetim. Siç u diskutua më sipër, çështja kryesore rreth përcaktimeve të Nenit 15 është se deri në çfarë mase imponohet filtrimi i informacionit. Një shumëllojshmëri aktorësh të shoqërisë së informacionit, përmendin disavantazhet e disa teknikave të filtrimit dhe konfirmojnë se Neni 15 është ende relevante edhe sot.

Së pari, të anketuarit shprehën shqetësime për teknikën e filtrimit. Teknikat e filtrimit mund të jenë efikase, por shpesh herë mund të ndodh që gjatë filtrimit të bllokohet përmbajtja e ligjshme e informacionit dhe të shmanget bllokimi i përmbajtjeve ilegale. Shqetësim tjetër është edhe ulja e konsiderueshme e trafikut si pasojë e teknikave të caktuara të filtrimit. Sidoqoftë, video është një shembull i mirë, ku për nga forma dhe përmbajtja, teknikat e filtrimit mund të aplikohen suksesshëm. Teknika të tilla si këto, kanë qenë efektive në luftën kundër imazheve dhe videove abuzive të aksesueshme nga fëmijët. Një teknologji e ngjashme është zhvilluar edhe për materialet audio. Së dyti, shqetësim mbeten edhe shpenzimet që lidhen me teknikat e filtrimit. ISP-të kanë

tendencën që të argumentojnë se teknikat zbatuese për filtrim kanë një kosto të konsiderueshme financiare. Së treti, shprehim shqetësimin për tensionet e krijuara rreth mbrojtjes së të drejtave themelore dhe teknikave të filtrimit. Nga njëra anë, filtrim, në varësi të teknologjisë së përdorur, mund të kufizojë lirinë e fjalës duke bllokuar gabimisht përmbajtjen e ligjshme. Nga ana tjetër, teknikat e përdorura për filtrim, të tilla si inspektimi i thellë, mund të kufizojë të drejtën e mbrojtjes së të dhënave personale. Megjithatë, synim legjitim mbetet mbrojtja e të miturve dhe mirësjelljes publike, në veçanti, kontrolli i imazheve abuzive për fëmijët që lundrojnë në internet.

Nevoja për integrim me politikat e tregut të përbashkët

Nevoja për integrim bazohet në qasjen për zhvillimin e shërbimeve online, duke u përpjekur respektimin e disa parimeve bazë.

Parimi i besimit

Besimi është i njohur si një parakusht për zhvillimin e shërbimeve online, pa të cilin blerësit potencial dhe shitësit nuk mund të ndërmarrin veprime të mëtejshme online. Hedhja e të dhënave personale, politikat specifike për kumar online dhe operacionet e biznesit, të gjitha kërkojnë rritjen e besueshmërisë në internet.

- **Mbrojtja e të dhënave personale në mjedisin online.**

Është pranuar gjerësisht se besimi është monedhë e rëndësishme e ekonomisë digjitale. Në kontekstin e sotëm digjital, blerësit e mallrave dhe shërbimeve japin informacion, shpesh pa menduar gjatë, për bankën e tyre ose të dhënat e kartës së kreditit kur paguajnë për blerjen e tyre online. Miliona qytetarë publikojnë foto dhe tekste në lidhje me familjarët, miqtë dhe kolegët në rrjetet shoqërore siç janë Netlog, LinkedIn dhe Facebook, shpesh, pa qenë të vetëdijshëm për politikat e privatësisë. Përdorimi dhe shkëmbimi i të dhënave personale janë bërë faktorë thelbësorë në ekonominë online. Nenet 7 dhe 8 të Kartës së të Drejtave Themelore të BE-së sanksionojnë respektimin e jetës private dhe familjare, dhe të drejtën për mbrojtjen e të dhënave personale, duke kontrolluar edhe mënyrën e përpunimit të të dhënave personale. ECD nuk zbatohet për çështjet që lidhen me

shërbimet e shoqërisë së informacionit që mbulohen nga legjislacioni BE-së për mbrojtjen e të dhënave personale. Direktiva për mbrojtje e të dhënave përbën kornizën themelore ligjore për përpunimin e të dhënave personale në BE. Ajo u miratua në kuadër të harmonizimit të legjislacionit të shteteve anëtare me qëllim të dyfishtë të mbrojtjes së të drejtave themelore, domethënë të drejtën për mbrojtjen e të dhënave personale, dhe për të siguruar shkëmbimin dhe lëvizjen e lirë të të dhënave personale ndërmjet shteteve anëtare në kontekstin e tregut të përbashkët. Sipas Direktivës së Mbrojtjes së të Dhënave Personale, ato duhet të jenë të përpunuara në mënyrë të drejtë dhe të ligjshme, të mbledhura për qëllime të caktuara, të qarta dhe të ligjshme dhe nuk mund të përdoren apo përpunohen në mënyrë të papajtueshme me qëllimin për të cilin janë mbledhur. Të dhënat personale duhet të jenë adekuate, relevante dhe jo të japin informacion të tepruar ose të detajuar, jashtë qëllimit për të cilin janë mbledhur. Për më tepër, Direktiva parashikon të drejtën e individëve për të dhënë informacion për qëllime të përpunimit, si dhe kush gëzon të drejtën e përpunimit të të dhënave personale, të korrigjimit dhe fshirjes së tyre. Monitorimi i pajtueshmërisë me ligjet për mbrojtjen e të dhënave në zbatim të direktivës, u është besuar autoriteteve publike kombëtare të pavarura të pajisura me kompetenca hetimore dhe sanksionuese. Autoritetet e mbrojtjes së të dhënave gjithashtu dëgjojnë pretendimet e paraqitura nga individë në lidhje me përpunimin e të dhënave të tyre personale. Ofruesit e shërbimeve që kualifikohen si kontrollues të të dhënave duhet të sigurojnë përdoruesit me njoftime të qarta, lehtësisht të kuptueshme dhe në përputhje me kërkesat e Direktivës së Mbrojtjes së të Dhënave. Megjithatë, ky rregull nuk respektohet gjithmonë. Që prej miratimit të saj në 1995, akte të tjera ligjore të BE-së kanë hyrë në fuqi, që plotësojnë Direktivën e Mbrojtjes së të Dhënave. Instrumenti më i rëndësishëm për e-commerce dhe shërbimet e tjera online është Direktiva 2002/58/EC në lidhje me përpunimin e të dhënave personale dhe mbrojtjen e privatësisë në sektorin e komunikimeve elektronike (Direktiva mbi jetën private dhe komunikimeve elektronike), e ndryshuar nga Direktiva 2009/136/EC (Direktiva e të drejtave të qytetarëve), këtej e tutje Direktiva e Privacy. Direktiva e Privacy synon ndër të tjera t'u japë qytetarëve kontroll të ligjshëm të informacionit, se si është ruajtur ose marrë

nga pajisjet e përdoruesve të terminalit, duke përfshirë kompjuterat, 'smartphones' apo pajisje të tjera të lidhura me internet. Përdoruesit duhet të jetë në gjendje të dinë të kontrollojnë informacionin.

- **Të dhënat e mbrojtura nga Direktiva e Mbrojtjes së të Dhënave Personale**

Komisioni i Bashkimit Evropian po ndërmerr një reformë për zbatimin e rregullave të mbrojtjes së të dhënave të parashtruara në Direktivën e Mbrojtjes së të Dhënave Personale dhe për ofrimin e sigurisë ligjore. Objektivat janë të përcaktuara në përputhje të plotë me kuadrin ligjor për mbrojtjen e të dhënave të cilat i adresohen sfidave të reja, të tilla si zhvillimet teknologjike në ekonominë digjitale dhe globalizimit më intensiv, duke eliminuar kostot e panevojshme për operatorët, duke ulur barrën administrative dhe duke siguruar koherencë të të dhënave të mbrojtura nga acquis. Reforma synon gjithashtu sqarimin dhe thjeshtëzimin e rregullave për transferimet ndërkombëtare të të dhënave personale, forcimin dhe qartësimin e kompetencave të autoriteteve për mbrojtjen e të dhënave. Individët, ndonjëherë, e kanë të vështirë të ushtrojnë të drejtat e tyre, të përcaktuara në Direktivën e Mbrojtjes së të Dhënave. Për shembull, në praktikë nuk është gjithmonë e lehtë të kërkohej fshirja e të dhënave ose qasja në të dhënat personale. Kjo është veçanërisht një çështje që ndodh në mjedisin digjital. Disa dispozita të direktivës janë interpretuar në mënyra të ndryshme dhe nuk janë zbatuar në mënyrë uniforme në shtetet anëtare, duke krijuar pasiguri ligjore dhe shpenzimet e panevojshme për biznesin.

- **Trustmarks**

"Trustmarks" janë konsideruar përgjithësisht si instrumente të dobishme për tregtarët për të nxitur besimin e konsumatorit. Sistemet tipike trustmark përbëhen nga mekanizma akreditimi me mbikëqyrës të pavarur për tregtimin online (përfshirë mekanizmat e sigurisë, transparencën e çmimeve, shërbimin ndaj klientit, mbrojtjen e të dhënave dhe zgjidhjen e mosmarrëveshjeve). Megjithatë, trustmarks veprojnë kryesisht në nivel të brendshëm. Ato sigurojnë garanci të shërbimit.

- **Spam-et dhe Direktiva ePrivacy**

Studimet e fundit konstatojnë se komunikimi tregtar i paautorizuar

shkon për llogari të spam-eve, që zënë më shumë se 90% të trafikut global të e-mail. Dërgimi i spam-eve është mjaft popullor sepse kostot për dërguesit janë të ulëta. Vetëm një numër i kufizuar i përfituesve mund të përgjigjen pozitivisht, në mënyrë që spam-i të ketë akses. Kjo është edhe më e vërtetë për llojet e spam-eve që synojnë për të fituar qasje në informata të tilla si numrat e kartës së kreditit ose të dhënave të kompanisë. Spam-et mund të dëmtojnë seriozisht zhvillimin e shërbimeve online. Kostot e tyre nuk lidhen vetëm me përdorimin e panevojshëm të kapacitetit broadband ose blerjen e softuerëve të shtrenjtë anti-virus. Mesazhet e pa kërkuara mund të cenojnë të drejtat individuale, mund të 'infektojnë' kompjuterat me viruse dhe oferta e paligjshëm ndikojnë në besimin e konsumatorit. Neni 13 i Direktivës ePrivacy plotëson dispozitat e Neneve 6 dhe 7 të Direktivës E-Commerce. Përdoruesit duhet të japin pëlqimin e tyre paraprak para se të kryejnë komunikimin për qëllime të marketingut që drejtpërdrejt mund t'i adresohen atyre. Në vitin 2009, ndryshimet e Direktivës ePrivacy forcuan dhe plotësuan kornizën ligjore për t'iu kundërvënë spam-eve. Alpha

Qasja në internet

Konsumatorët dhe bizneset përballen me pengesa ligjore dhe praktike, kur ata kërkojnë të operojnë online. Këto barriera përfshijnë diskriminimin në bazë të vendit të banimit; vështirësitë në marrjen e kapitalit; problemet në regjistrimin e emrave të domain-itose qasjen në internet; kufizimet territoriale ndaj të drejtave të pronësisë intelektuale etj.

- ***Diskriminimi***

Ka një tendencë në rritje të bizneseve që përdorin internetin për të nxitur shitjet e mallrave dhe shërbimeve të tyre duke shfrytëzuar disponueshmërinë globale të faqeve të tyre. Megjithatë, tregtimi online është i përdorshëm në një numër të kufizuar shtetesh anëtare. Blerësit online janë ndeshur rregullisht me refuzimet e dyqaneve në faqet online, në qoftë se ata nuk janë rezidentë në një nga shtetet anëtare të BE-së, duke ulur kështu besimin e konsumatorëve në tregun digjital. Të shpeshta janë rastet kur dyqanet online refuzojnë për të shitur sende ose shërbime për banorët jashtë shteteve anëtare apo shesin sende ose shërbime identike me një çmim (shumë) më të lartë, për shkak të

vendbanimit të konsumatorit. Është e zakonshme që faqet e internetit automatikisht i drejtojnë konsumatorët në një link tjetër, që mund të korrespondojë me vendin e tyre të banimit, duke mundësuar politikën e ndryshme të çmimeve në bazë të kufijve kombëtarë. Transaksionet e konsumatorit gjithashtu mund të dështojnë edhe në kryerjen e pagesës, duke mos shfaqur detajet e kartës së kreditit për shkak të adresës së vendbanimit. Megjithatë parashikohet në mënyrë taksative ndalimi i diskriminimit në bazë të shtetësisë ose banimit në marrëdhëniet biznes – konsumator (B2C) dhe biznes – biznes (B2B). Shtetet anëtare detyrohen për të siguruar që kushtet e përgjithshme të aksesit, në një shërbim që është në dispozicion të publikut, të mos përmbajnë dispozita diskriminuese bazuar në kombësinë ose vendbanimin e përfituesit. Shtetet anëtare kanë detyrimin për të siguruar se parimet e sipërpërmendura të mosdiskriminimit të zbatohen nëpërmjet akteve ligjore kombëtare. Më tej, autoritetet kompetente kombëtare sigurojnë që kushtet e përgjithshme të aksesit në një shërbim, të vihen në dispozicion të publikut nga tregtarët në internet. Komisioni i BE-së ka pranuar ankesa të shumta dhe pyetje nga qytetarët, të cilët kanë hasur probleme kur janë përpjekur për të blerë produkte ose shërbime në shtetet e tjera anëtare. Megjithatë, në dijeni të Komisionit ka pasur shumë pak raste të aplikimit administrativ të dispozitave zbatuese kombëtare apo ndjekje gjyqësore nga shtetet anëtare.

- ***Të drejtat e pronësisë intelektuale***

Zhvillimi i internetit nënkuptonte edhe lindjen e një tregtie mallrash dhe shërbimesh që kanë karakteristika të veçanta. Muzika, filmat dhe libra mund të shkarkohen ose të shikohen pa pasur nevojë për të vizituar fizikisht dyqanet apo të dërgohen në shtëpinë e blerësit. Në mënyrë të njëjtë, ngjarjet kulturore dhe sportive mund të shihen në internet, pa pasur nevojë të shkohet në teatër apo vend sportiv. Historikisht, muzika ka qenë përmbajtja e parë digjitale në dispozicion në internet. Falë zhvillimit të mëtejshëm teknologjik, duke përfshirë rritjen e rrjeteve broadband, videot mund të aksesohen në rrjet. Sot, me teknologjitë kompjuterike bashkëkohore për leximin e tekstit, librat mund të shkarkohen nga lexuesit digjitalë. Bizneset kanë zhvilluar modele të reja për të promovuar transaksionet në internet. Edhe pse kjo formë e re e tregtisë krijon shpresa te konsumatorët, jo gjithmonë

informacioni vihet në dispozicion të të gjithë shteteve anëtare, por ka prirjen të përqendrohet në një numër të kufizuar shtetesh. Parimi i territorialitetit që vlen për të drejtën e autorit, si dhe praktikat që kërkojnë licencim të veçantë janë dy nga pengesat kryesore në tregtinë ndërkufitare. Bëhet thirrje për harmonizimin e mëtejshëm të rregullave të pronësisë intelektuale. Përveç vështirësive që lidhen me licencat dhe pasigurisë juridike të sistemit aktual të pronësisë intelektuale, tregtarët përballen edhe me pretendimet ndonjëherë kontradiktore, nga paditës të ndryshëm, mbi pronësinë e mallrave ose të të drejtave për të cilat ato mbajnë një licencë. Përveç kësaj, ankesa janë bërë në lidhje me vështirësitë praktike që bizneset përballen kur ata dëshirojnë të ofrojnë shërbime ndërkufitare digjitale, përmbajtja e të cilave është e mbrojtur. Autorët e pronësisë intelektuale, me të drejtë ngrënë çështjen e falsifikimit dhe piraterisë si një pengesë për tregtinë elektronike. Pirateria privon krijuesit nga një shpërblim i drejtë, ndërsa falsifikimi shtrembëron tregun për shkak të konkurrencës së pandershme ndërmjet bizneseve. Një nga mjetet kryesore të luftës kundër piraterisë është paraqitja e ofertave ligjore nga ofruesit. Paralelisht, zhvillimi i tregtisë ndërkufitare duhet të ndihmojë në rritjen e të ardhurave të autorëve duke tërhequr klientë potencial nga të gjithë shtetet anëtare.

Komisioni publikoi një komunikatë⁵⁶ me qëllim nxitjen e një tregu të vetëm për të Drejtat e Pronësisë Intelektuale. Strategjia e re e Pronësisë Intelektuale shpall një numër iniciativash të BE-së:

- Komisioni sjell propozime legjislative për të lehtësuar menaxhimin e së drejtës së autorit në BE. Fokusi i Komisionit është i dyfishtë. Nisma e parë është krijimi i rregullave të përbashkëta për shoqërinë e informacionit që rrisin transparencën e qeverisjes dhe të të ardhurave. Së dyti, krijimi i një kuadri të qartë ligjor për licencimin e veprave muzikore për shërbime online, duke inkurajuar marrjen e modeleve të reja të bizneseve që ofrojnë shërbime online për konsumatorët evropianë.
- Në mënyrë që të nxisë përhapjen e trashëgimisë intelektuale dhe kulturore të Evropës, Komisioni paraqiti një propozim legjislativ për të lehtësuar digjitalizimin dhe vënien në dispozicion të veprave të artit me autorë të panjohur. Këto punime përfshijnë vepra të tilla si libra, gazeta apo filma që janë të mbrojtura nga

⁵⁶ Komunikata e Komisionit e 24. 05. 2011.

e drejta e autorit, por që mbajtësit ekskluziv të kësaj së drejte nuk janë të njohur ose nuk mund të gjurmohen. Prandaj, bartësit e të drejtave nuk mund të kontaktohen për të dhënë lejen e tyre për bibliotekat dhe arkivat elektronike. Mungesa e një kuadri ligjor të përbashkët të BE-së për këto punime është një pengesë e veçantë për zhvillimin e një shkalle të gjerë të bibliotekave evropiane digjitale. Si pjesë e përpjekjeve drejt krijimit të bibliotekave digjitale, Komisioni ndërmjetësoi një memorandum⁵⁷ mirëkuptimi me parimet kryesore midis autorëve, botuesve dhe bizneseve për të mundësuar qasje në internet të librave, përmes modeleve të licencimit.

- Funksionimi i duhur i tregut kërkon një standardizim të tarifave penalizuese për kopjimet dhe plagjiaturat. Megjithatë, rregulla dhe tarifa të ndryshme zbatohen në të gjitha shtetet anëtare. Kjo pengon rrjedhjen e qetë ndërkufitare, të atyre mallrave që janë subjekt i tarifave.
- Si pjesë e strategjisë afatgjatë mbi të drejtën e autorit, Komisioni do të vlerësojë mundësinë e krijimit të një Kodi Evropian për të drejtën e autorit. Kodi mund të parashikojë një kodifikim të plotë të Direktivave të BE-së për të drejtën e autorit dhe të ofrojë një mundësi për mbajtësit e të drejtave, për të zgjedhur me fleksibilitet nëse do licencojë subjekte, duke respektuar të drejtat e autorit.
- Gazetarët janë autorë të shumë shkrimeve dhe puna e tyre është vendimtare në shoqërinë pluraliste dhe demokratike të Evropës. Mbrojtja e të drejtave të autorit për gazetarët është e rëndësishme për ruajtjen e gazetarisë së pavarur, me cilësi të lartë dhe profesionale. Botuesit luajnë një rol të rëndësishëm në përhapjen e punës së shkrimtarëve, gazetarëve, studiuesve, shkencëtarëve, fotografëve dhe krijuesve të tjerë. Komisioni beson se rëndësia e mbrojtjes së të drejtave që kanë gazetarët dhe botuesit mbi përdorimin e veprave të tyre në internet, ndikon në mënyrë të veçantë në funksion të rritjes së shërbimeve të mbledhjes së informacionit dhe përhapjes së lajmit. Shërbimet e Komisionit vazhdojnë për të shqyrtuar këto çështje në dritën e zhvillimeve të reja ligjore dhe teknologjike.

⁵⁷ Marrëveshja u nënshkrua më 20 shtator 2011.

Konkurrenca

Konkurrenca është një element kyç në sigurimin e mirë-funksionimit të tregut digjital. Ajo karakterizohet nga aplikimi i rregullave të përgjithshme të konkurrencës në BE, nga ndërveprimi si dhe nga standardet efektive. Shërbimet e Komisionit monitorojnë nga afër sektorët informativë dhe të internetit për të siguruar që lojtarët e tregut të operojnë në përputhje me legjislacionin e BE-së për konkurrencën. Për shembull⁵⁸, në pranverën e vitit 2010 Komisioni nisi dy hetime për praktikën e biznesit “Apple”, në lidhje me iPhone. Apple kishte vendosur për të bërë shërbime riparimi të garantuara vetëm në vendet e BE-sëku kishte blerje të iPhone, duke krijuar kështu diferencë dhe ndarje potenciale të tregut të përbashkët. Për më tepër Apple kishte kufizuar termat dhe kushtet e marrëveshjes së saj për licencimin e njësive të pavarura për ndërhyrje në aplikacionet që kërkojnë përdorimin e mjeteve programuese Apple dhe aprovimin e gjuhëve kompjuterike, në dëm të palëve të treta. Në shtator 2010, pas një ndryshimi të politikës nga Apple, u mor vendimi për të mbyllur këto dy hetime.

Në mënyrë të ngjashme, më 20 nëntor 2010, Komisioni filloi hetimet ndaj akuzave kundër Google për mënyrën e dominimit të tregut në fushat e kërkimit në internet, reklamave online dhe ndërmjetësimit të reklamimit online. Më 6 dhjetor 2011, Komisioni njoftoi gjithashtu se kishte hapur procedurë formale për të hetuar nëse botuesit ndërkombëtarë janë të angazhuar në praktikën e anti-konkurrenës që ndikojnë në shitjen e e-librave në Zonën Ekonomike Evropiane, në kundërshtim me dispozitat ligjore të direktivës respektive. Ndërveprimi i standardeve është gjithashtu thelbësor për garantimin e qasjes në tregun e përbashkët. Komisioni miratoi udhëzimet e veta mbi marrëveshjet e bashkëpunimit. Këto udhëzime sigurojnë që procesi të standardizohet, të jetë transparent dhe i arritshëm për të gjithë aktorët e interesuar të tregut. Për më tepër, inkurajohet licencimi në kushte të ndershme, të arsyeshme dhe jo-diskriminuese, për të siguruar aksesin e standardeve.

⁵⁸ European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions”, Brussels, 11. 01. 2012.

Dorëzimi

Sondazhet e shumta dhe studime e fundit në lidhje me e-commerce identifikojnë dorëzimin e produktit si një nga pengesat kryesore për zhvillimin e e-tregtisë, në veçanti asaj ndërkufitare. Me rritjen e përdorimit të mjeteve elektronike të komunikimit, konsumatorët gjithnjë e më shumë kanë nevojë për të dërguar ose marrë në kohë, produktet fizike që ata të shesin apo të blejnë online. Tregtia elektronike është një zinxhir që përfundon me dorëzimin fizik të mallrave te konsumatorët. Ky shërbim, më së shumti, kryhet nëpërmjet operatorëve postar publik ose operatorëve privatë. Si përgjigje ndaj nevojave të reja, po kërkohet përdorimi i mënyrave të reja alternative të dorëzimit, nëpërmjet transportit të drejtpërdrejtë të artikujve nga shitës me pakicë online për operatorin e postar të vendit të destinacionit përfundimtar. Rritja e besimit në ofrimin e shërbimeve për të nxitur besimin e konsumatorëve në përdorimin e tregtisë elektronike mund të kontribuojë në rritjen e mëtejshëm të saj. Ndërsa në të kaluarën dërgimi i një letre mbështetëj kryesisht në rrjetin publik të ofrimit postar, sot, kjo praktikë ka pësuar ndryshime të rëndësishme. Në kundërshtim me të kaluarën, barrierat kufitare midis shteteve anëtare janë zhdukur dhe shërbimet ndaj klientëve janë përmirësuar dhe kanë kapërcyer kufijtë kombëtar.

Dorëzimi i produkteve te konsumatori sjell shpesh pengesa për zhvillimin e tregtisë elektronike. Në përgjithësi, gjatë transaksioneve të e-commerce dalin në pah disa probleme në ofrimin e shërbimeve postare në disa shtete anëtare dhe ngrihen pyetje në lidhje me (i) nivelin e konkurrencës në sektorin e shpërndarjes së mallrave dhe (ii) statusin e transpozimit dhe zbatimit korrekt të acquis postare. Problemet e identifikuar në ofrimin e shërbimeve në thelb janë (i) kostot e larta, (kryesisht për tregtinë ndërkufitare), (ii) refuzimi për të furnizuar në hapësira të veçanta gjeografike, (iii) besueshmëria e ulët e shërbimit të dorëzimit, e cila mund të reflektohet ose në cilësinë e ulët të shërbimit, vonesat në shpërndarjen e mallrave ose në ofrimin e mallrave jo sipas rregullit të pagesës. Këto probleme hasen kryesisht për zonat e largëta ku, përveç problemit të dorëzimit, çështja lidhjet me kostot më të larta të transportit me anije dhe vonesat më të gjata të ofrimit në kohë. Përveç afatit për dorëzimin e mallit shtrohet edhe çështja se kush e mbart rrezikun e humbjes ose dëmtim të mallit të dërguar, që janë

dy nga vështirësitë e hasura nga konsumatorët në internet B2C dhe përfaqësojnë një burim të mosmarrëveshjes. Direktiva për të Drejtat e Konsumatorit përcakton rregulla të reja. Neni 18 thotë se në parim, përveç nëse palët kanë rënë dakord ndryshe, tregtari duhet t'i dorëzojë mallrat duke i transferuar në posedim ose kontroll fizik të konsumit pa vonesë, por jo më vonë se 30 ditë nga nënshkrimi i kontratës. Neni 20 parashikon që konsumatori do të jetë i mbrojtur kundër çdo rreziku të humbjes ose dëmtimit të mallit që ndodh para se ai ta ketë fituar posedimin fizik të mallit të dërguar. Megjithatë, Direktiva për të Drejtat e Konsumatorit nuk e përcakton në mënyrë të qartë vendin dhe mënyrën e dorëzimit të mallit. Propozimi i Komisionit mbi Ligjin e Përbashkët Evropian të Shitjes përmban rregulla uniforme për modalitetet e shpërndarjes, si koha, mënyra dhe vendi i dorëzimit.

Zgjidhja e mosmarrëveshjeve në një mjedis online

Ndërsa e-commerce ofron një gamë të gjerë të shërbimeve dhe objekteve të shumta, zhvillimi i saj hasë ende pengesa serioze, sepse interneti vazhdon të perceptohet si një zonë rreziku, duke gjeneruar mosmarrëveshje të mundshme, të cilat nuk mund të zgjidhen lehtë për shkak të natyrës virtuale. Rreziku lidhet me mungesën e përgjithshme të informacionit mbi mjetet juridike ekzistuese, të shpejta dhe efektive. Si rezultat i problemeve specifike në tregtinë elektronike dhe mungesës së njohurive të mjeteve përkatëse, palët mund të mos ushtrojnë të drejtat e tyre. Në këtë drejtim, shqetësimi i konsumatorëve është edhe më i madh kur është fjala për tregtinë elektronike ndër-kufitare. Shumica e mosmarrëveshjeve që lidhen me tregtinë elektronike karakterizohen nga vlera e ulët monetare. Ligjet e BE-së tashmë parashikojnë rregulla të veçanta mbi transaksionet e konsumatorit me një vlerë relativisht të ulët. Kur mosmarrëveshjet lindin nga transaksionet ndër-kufitare, konsumatorët, si dhe ndërmarrjet kërkojnë zgjidhje të lehtë, të shpejtë dhe të lirë. E ashtuquajtura, zgjidhje alternative e kontestimeve ("ADR") është konsideruar si një alternativë efikase, e shpejtë dhe me kosto të ulët në krahasim me procedurat gjyqësore klasike, si për mosmarrëveshjet online, ashtu edhe për ato offline. Sot, mbështetet fortë zgjidhja alternative e kontestimeve, si mënyrë për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve online. Grupet e konsumatorëve, organizatat e biznesit dhe shtetet anëtare favorizojnë zhvillimin e mekanizmave alternative për zgjidhjen e

mosmarrëveshjeve që mund të çojnë në rritjen e besimit të konsumatorëve në e-commerce. Kjo procedurë mund të ofrojë zgjidhje të lirë dhe të shpejtë të mosmarrëveshjeve dhe është pranuar gjerësisht në mesin e konsumatorëve dhe bizneseve në vitet e fundit.

Konkluzione dhe rekomandime:

Si përfundim, për sa më sipër, mund të sugjerojmë:

- Harmonizimin e legjislacionit kombëtar me Direktivën 2000/31/EC të Bashkimit Europian "Për shërbimet e shoqërisë së informacionit", Direktivën 97/7/EC e Parlamentit Europian dhe Këshillit Europian, "Për mbrojtjen e konsumatorëve në lidhje me kontratat në distancë" dhe akte të tjera ligjore ndërkombëtare në këtë fushë.
- Sigurimi i transparencës, efektivitetit dhe respektimit të procedurave të njohimit;
- Testimin e legjislacionit për shoqërinë e informacionit, duke qenë relativisht i ri, para se të implementohet dhe të ndryshohet.
- Përshtatjen e legjislacionit me risitë e teknologjisë së re.
- Inkurajimin e përdoruesve nëpërmjet kodeve të mirësjelljes, përpara se legjislacioni i ri të zbatohet.
- Rritjen e ndërgjegjësimit dhe edukimit të ofertuesve dhe konsumatorëve/përdoruesve të shërbimeve online.

Bibliografia:

1. Direktivën 2000/31/EC të Bashkimit Europian "Për shërbimet e shoqërisë së informacionit".
2. Direktivën 97/7/EC e Parlamentit Europian dhe Këshillit Europian, "Për mbrojtjen e konsumatorëve në lidhje me kontratat në distancë".
3. Ligji nr.10 128, datë 11.05.2009 "Për Tregtinë Elektronike".
4. Ligji nr. 9902, datë 17.04.2008 "Për mbrojtjen e konsumatorit", i ndryshuar.
5. Ligji nr.9880, datë 25.02.2008 "Për nënshkrimin elektronik", i ndryshuar.
6. Ligji nr. 9887, datë 10.03.2008 "Për mbrojtjen e të dhënave

- personale”.
7. Ligji nr.9918, datë 19.5.2008 “Për komunikimet elektronike në Republikën e Shqipërisë”.
 8. Minoli, D. and Minoli, E. (1999) “Web Commerce Technology Handbook”.
 9. Peterson, R. A., Balasubramanian, S., & Bronnenberg, B. J. (1997) “Exploring the implications of the Internet for consumer marketing”.
 10. P. Timmers, ‘Electronic Commerce – Strategies and Models for Business-to-Business Trading’, 2000.
 11. R. Kalakota and A.B. Whinston, ‘Frontiers of Electronic Commerce’, Addison-Wesley, 1996.
 12. Toland, J., (2006) “E-commerce in Developing Countries” in Encyclopedia of E-Commerce, E-Government and M-Commerce, Mehdi Khrosrow-Pour (ed.), Idea Group References, London, UK.

PASOJA, SI ELEMENT I ANËS OBJEKTIVE TË FIGURËS SË VEPRËS PENALE

MA. Ela PODGORICA

Hyrje

Në doktrinën e së drejtës penale demokratike shqiptare, me pasoja të veprës penale kuptohen ndryshimet që ndodhin nga veprimi ose mosveprimi i paligjshëm i personit dhe që prekin apo cenojnë marrëdhëniet juridike të mbrojtura posaçërisht nga legjislacioni penal⁵⁹. Ky kuptim i pasojës së veprës penale përfaqëson qasje të madhe me kuptimin evropian të pasojës së veprës penale.

Pasoja që vjen ose që mund të vijë nga kryerja e veprës penale, ka gjetur trajtim mjaft të gjerë dhe të gjithanshëm. Kjo për shkak të rëndësisë që ajo paraqet si, nga pikëpamja teorike, për dallimin e figurave të veprave penale në figura material dhe formale të veprës penale në përgjithësi, ashtu edhe nga pikëpamja praktike. Vetë veprimi, nuk ka rëndësi nëse nuk prodhon ndonjë efekt në marrëdhëniet shoqërore të mbrojtura nga ligji penal⁶⁰.

Rëndësia e studimit të pasojës, nga pikëpamja praktike, qëndron: së pari, në faktin se, duke u nisur prej saj, bëhet dallimi ndërmjet fazave të veprimtarisë përmes të cilave kalon vepra penale (kategoria e veprave penale që kryhen me dashje), veçanërisht, ndërmjet fazës së tentativës dhe kryerjes së plotë të veprës. Së dyti, shprehet në faktin, se

⁵⁹ Elezi, I., Kaçupi, S., Haxhia, M., “Komentari i Kodit Penal të Republikës së Shqipërisë”, Tiranë 2012, f. 118.

⁶⁰ Kambovski, V., “E drejta penale (Pjesa e përgjithshme)”, Shkup 2010, f. 156.

duke u nisur nga prania ose jo e saj (pasojes), në disa raste, arrihet në përfundimin nëse veprimet ose mosveprimet e një personi përbëjnë ose jo vepër penale. Së treti, qëndron në faktin, se në rastet kur ajo kërkohet si element përbërës i anës objektive të figurës së veprës penale, pasoja shërben si një nga elementet bazë për të cilësuar veprën penale sipas njërës apo tjetrës dispozitë konkrete të pjesës së posaçme të Kodit Penal, apo paragrafëve përbërës të tyre. Së katërti, nuk janë të pakta rastet, që në varësi të pasojës (që ka ardhur ose që mund të vinte nga kryerja e veprës penale), natyrës, shkallës dhe madhësisë së saj, përcaktohet edhe shkalla e rrezikshmërisë shoqërore të veprës penale, faktor ky që ndikon në llojin dhe masën e dënimit që duhet të caktohet ndaj personit që e ka kryer veprën penale.

1. Format e trajtimit të pasojës nga e drejta penale

1.1 E drejta penale pasojën e trajton si në kuptimin e gjerë, ashtu edhe në kuptimin e ngushtë të saj. Me pasojë, në kuptimin e gjerë të saj, e drejta penale kupton prekjen (cenimin) e marrëdhënieve shoqërore, që mbrohen në mënyrë të posaçme nëpërmjet ligjit penal, nga veprat penale. Me këtë duhet kuptuar se nga veprat penale preken një kategori mjaft e gjerë marrëdhëniesh shoqërore, marrëdhënie të cilat përbëjnë dhe objektin e përgjithshëm të veprës penale. Ligjvënësi, këto lloj marrëdhëniesh shoqërore, i ka përfshirë në përmbajtjen e dispozitës së nenit 1/b të Kodit Penal⁶¹.

Me pasojë, në kuptimin e ngushtë të saj, duhet të kuptohet pasoja që vjen apo që mund të vijë nga cilado vepër e veçantë penale që parashikohet në njërën prej dispozitave konkrete të pjesës së posaçme të Kodit Penal⁶². Pasoja mund të jetë materiale dhe jomateriale (formale). Materiale, pasoja është atëherë kur ajo, jo vetëm që është e prekshme, që mund të perceptohet nga shqisat e njeriut, por ka një vlerë të caktuar, që është e vlerësueshme me të holla (para)⁶³. E tillë

⁶¹ Kodi Penal i R.SH, Neni 1/b, Detyrat e legjislacionit Penal “Legjislacioni penal i R.Sh ka për detyrë të mbrojtë pavarësinë e shtetit dhe tërësinë e territorit të tij, dinjitetin e njeriut, të drejtat dhe liritë e tij, rendin kushtetues, pronën, mjedisin, bashkëjetesën dhe mirëkuptimin e shqiptarëve me pakicat kombëtare, si dhe bashkëjetesën fetare nga veprat penale, si dhe parandalimin e tyre”.

⁶² Salihu, I., “E drejta penale (Pjesa e përgjithshme)”, Prishtinë 2010, f. 261.

⁶³ Muçi, Sh., “E drejta penale (Pjesa e përgjithshme)”, Tiranë, 2012, f. 146.

është, për shembull, pasoja e cila vjen nga krimi i vjedhjes së pasurisë, parashikuar në nenin 134⁶⁴ të Kodit Penal.

Për të pasur këtë figurë krimi, është e domosdoshme që, veç elementeve të tjerë që i përkasin si anës objektive, ashtu edhe anës subjektive të saj, duhet që të jetë vërtetuar edhe pakësimi i pasurisë. Pikërisht, ky pakësim përbën edhe pasojën. Kurse, madhësia, vlera e tij, përbën shkallën e dëmit që përcakton, në fund të fundit, edhe shkallën e rrezikshmërisë shoqërore të veprës penale në çdo rast vjedhjeje të pasurisë.

Edhe në rastin e figurave të krimit të shkatërrimit të pronës⁶⁵ pasoja që vjen ose që rrezikohet të vijë nga vepra penale, është materiale e vlerësuar në të holla, pavarësisht nga lloji i pronës, e cila e pëson nga shkatërrimi nëpërmjet mjeteve dhe formave të përdorura nga autori i veprës penale. Kur trajtohet pasoja e veprës penale në kuptimin e ngushtë të saj, duhet vënë në dukje se, nëse ajo ekziston, d.m.th. kur ajo ka ardhur si rezultat i veprimit ose mosveprimit shoqërisht të rrezikshëm të autorit të veprës penale, sipas teorisë së të drejtës penale, vepra penale konsiderohet e kryer plotësisht apo e thënë ndryshe, e konsumuar. Kurse, kur veprimi ose mosveprimi është kryer, por pasoja nuk ka ardhur për shkaqe të pavarura nga vullneti i autorit të veprës penale, vepra penale konsiderohet se ka mbetur në tentativë.

1.2 Efekti kryesor praktik i dallimit ndërmjet rasteve kur vepra penale është e konsumuar me rastet kur ajo ka mbetur në tentativë, qëndron midis shkallës së rrezikshmërisë shoqërore të veprës penale, e cilësuar kjo rast pas rasti. Si rregull, veprat penale të konsumuara paraqesin shkallë rrezikshmërie më të madhe se veprat penale që kanë mbetur në tentativë. Në kuadër të së Drejtës Penale Ndërkombëtare për krimet ndërkombëtare, tentativa ndëshkohet pavarësisht ardhjes ose jo të pasojës kriminale⁶⁶, me qëllimin që të parandalohet shkelja e mëtejshme e rregullave ndërkombëtare.

Pasoja jo materiale përfaqëson cenimin e disa kategorive të tjera marrëdhëniesh shoqërore që mbrohen, në mënyrë të veçantë nga ligji penal, marrëdhënie këto që nuk vlerësohen në të holla⁶⁷. Ato përfaqësojnë

⁶⁴ Kodi Penal i R.SH, Neni 134, Vjedhja “...e njëjta vepër, kur ka sjellë pasoja të rënda dënohet me burgim nga katër deri në dhjetë vjet”.

⁶⁵ Kodi Penal i R.Sh, seksioni III, Shkatërrimi i Pronës.

⁶⁶ Xhafo, J., “E Drejta penale ndërkombëtare”, Tiranë, 2009, f. 140.

⁶⁷ Muçi, Sh., “E drejta penale (Pjesa e përgjithshme)”, Tiranë, 2012, f. 146.

vlera të tjera shoqërore jo më pak të rëndësishme dhe shpesh më të rëndësishme se marrëdhëniet, cenimi i të cilave shprehet në të holla.

Të tilla janë marrëdhëniet e vendosura në Republikën e Shqipërisë, në pajtim me normat e Kushtetutës, të së drejtës ndërkombëtare, me statutet e gjykatave ushtarake dhe penale ndërkombëtare si dhe konventat e ndryshme ndërkombëtare. Në fushën penale, për të siguruar të drejtën e të jetuarit, të mbrojtjes së shëndetit e të drejtat e tjera dhe lirive të njeriut të mbrojtura posaçërisht nëpërmjet dispozitave të kreut të parë të Kodit Penal, marrëdhëniet e vendosura për mbrojtjen e jetës dhe shëndetit të personit, që përbëjnë objektin e përgjithshëm të figurave të veprave penale përfshihen në kreun e dytë të Kodit Penal. Marrëdhëniet shoqërore të vendosura për mbrojtjen e mjedisit, që përbëjnë objektin e përgjithshëm të figurave të veprave penale përfshihen në kreun e katërt të Kodit Penal. Marrëdhëniet shoqërore që janë vendosur për mbrojtjen e pavarësisë dhe rendit kushtetues të Republikës së Shqipërisë, përfshihen në kreun e pestë të Kodit Penal. Marrëdhëniet e vendosura për mbrojtjen e marrëdhënieve të Republikës së Shqipërisë me shtetet e tjera, parashikohen nga kreu gjashtë i Kodit Penal.

2. Pasoja, si element i domosdoshëm përbërës i anës objektive të figurës së veprës penale

2.1 Kur bëhet fjalë për pasoja, në kuptimin e ngushtë të fjalës, të drejtës penale i interesojnë, në mënyrë të veçantë, rastet kur pasojat janë elemente të domosdoshme përbërëse të anës objektive të figurës së veprës penale dhe që janë pikërisht pasojat, të cilat bëjnë që vepra penale të cilësohet sipas njëres apo tjetres dispozitë konkrete të pjesës së posaçme të Kodit Penal⁶⁸. Në Kodin tonë Penal janë të shumta dispozitat, të cilat parashikojnë figura të veprave penale që në anën objektive të tyre, veç të tjerash, si element të domosdoshëm, kanë edhe pasojën. Të tilla dispozita janë gjithsej 53, kurse në Kodin Penal Ushtarak janë 27 dispozita.

Në disa nga këto figura veprash penale, prania e pasojës kërkohet si element i domosdoshëm për praninë e anës objektive të tyre dhe të

⁶⁸ Elezi, I., Kaçupi, S., Haxhia, M., “Komentari i Kodit Penal të Republikës së Shqipërisë”, Tiranë, 2012, f. 119.

vetë figurës së veprës penale, në tërësinë e saj⁶⁹. Mungesa e pasojës, në këto raste, sjell dhe mungesën e vetë figurës së veprës penale. Kështu për shembull, për të pasur figurën e krimit të torturës me pasoja të rënda, parashikuar nga Neni 87 i Kodit Penal, kërkohet që nga ana objektive, tortura, si dhe çdo akt tjetër çnjerëzor të ketë sjellë gjymtimin, shëmtimin ose çdo dëmtim të përhershëm të shëndetit të personit apo vdekjen e tij. Nëse, si rezultat i torturës apo i çfarëdo akti tjetër çnjerëzor, nuk ka ardhur ndonjëra nga katër prej pasojave që u përmendën, në mënyrë alternative, në përmbajtjen e kësaj dispozite, vepra penale, nuk do të cilësohej sipas kësaj dispozite.

Nëse vërtetohet kryerja e veprimeve që cilësohen “torturë” ose “akt tjetër çnjerëzor apo poshtëruës”, të pashoqëruara me gjymtimin, ose me çdo dëmtim të përhershëm të shëndetit të personit, ose me vdekjen e tij, vepra penale do të cilësohet torturë, parashikuar në Nenin 86 të Kodit Penal.

Po kështu, për të pasur figurën e krimit të shpërdorimit të detyrës, parashikuar në Nenin 248 të Kodit Penal, është kërkesë e domosdoshme, që përveç veprimeve ose mosveprimeve që vijnë në kundërshtim me ligjin dhe që përbëjnë mospërmbushje të rregullt të detyrës nga personi që ushtron funksione publike, duhet që, nga ana objektive, këto veprime ose mosveprime t'i kenë sjellë vetë personit që ushtron një funksion publik (që i kryen ato ose personave të tjerë), përfitime materiale ose jo materiale të parregullta apo ato (veprimet apo mosveprimet) të kenë dëmtuar interesat e ligjshme të shtetit, të shtetasve ose të personave juridikë.

Nëse, nuk vërtetohet ndonjëra prej këtyre pasojave, që edhe këtu, përmenden në mënyrë alternative, edhe pse nga ana e personit që ushtron një funksion publik mund të jenë kryer me dashje veprime ose mosveprime në kundërshtim me ligjin dhe që përbëjnë mospërmbushje të rregullt të detyrës, ai nuk mund të merret në përgjegjësi penale⁷⁰. Mospërmbushja e rregullt e detyrës prej tij, por e pa shoqëruar me ndonjërin prej pasojave që u përmendën, mund të jenë shkak për ta vënë atë para përgjegjësisë disiplinore, civile apo materiale, por jo penale.

⁶⁹ Elezi, I., Kaçupi, S., Haxhia, M., “Komentari i Kodit Penal të Republikës së Shqipërisë”, Tiranë, 2012, f. 119.

⁷⁰ Spiro, S., Cikël leksionesh “Elementët përbërës të figurës së veprës penale”, UET, Tiranë, 2009, f.13.

2.2 Në pjesën dërmuese të dispozitave të Kodit Penal, në të cilat, për ta cilësuar veprën penale sipas tyre, nga ana objektive, përveç të tjerave, kërkohet edhe pasoja. Ekzistenca e pasojës tregon për një shkallë rrezikshmërie më të madhe të veprës dhe bën që vepra penale të cilësohet me paragrafin përkatës (zakonisht II ose III) të dispozitës që parashikon figurën e veprës penale para së cilës ndodhemi, rast pas rasti⁷¹.

Kështu për shëmbull, figura e veprës penale të ndërprerjes së shtatzanisë, të kryer në vënde dhe nga person të paautorizuar, parashikuar në nenin 94 të Kodit Penal, nga ana objektive kryhet me anë të ndërprerjes së shtatzanisë, që realizohet jo në ambiente spitalore publike ose klinika private të lejuara posaçërisht për këtë qëllim ose, tej kohës së lejueshme për ndërprerje (veç rastit kur ajo diktohet nga një shkak shëndetësor i justifikuar). Kur ndërprerja e shtatzënisë, në kushtet e përmendura më lart, nuk shoqërohet me ndonjë pasojë, vepra penale do të cilësohet, kundravajtje penale, me paragrafin e parë të dispozitës së Nenit 94 të Kodit Penal.

Ndërsa, në qoftë se si rezultat i ndërprerjes së shtatzënisë, por në kushtet e lartpërmendura, ka ardhur ndonjëra prej pasojave që përmenden, në mënyrë alternative, në paragrafin e dytë të kësaj dispozite, si rrezikimi i jetës së gruas shtatzënë ose vdekja e saj, vepra përbën krim dhe cilësohet me paragrafin e dytë të saj.

3. Karakteristikat konkrete të pasojës

3.1 Përsa i përket pasojës, duhet pasur parasysh rregulli sipas të cilit, për ta quajtur element të anës objektive të figurës së veprës penale, në të gjitha rastet, pasoja duhet të ketë karakteristikat konkrete të asaj pasoje, ashtu sikurse është përshkruar në dispozitën e normës penale përkatëse të pjesës së posaçme⁷² të Kodit Penal, ose të ndonjë ligji të veçantë penal, sikurse është Kodi Penal Ushtarak.

Po të merret parasysh përmbajtja e dispozitave konkrete të pjesës së posaçme të Kodit Penal dhe të Kodit Penal Ushtarak të Republikës së Shqipërisë, për pasojat, në ato figura veprash penale, prania e të cilave është e domosdoshme për ekzistencën e tyre ose e bën veprën penale

⁷¹ Spiro, S., Cikël leksionesh “Elementët përbërës të figurës së veprës penale”, UET, Tiranë, 2009, f. 15.

⁷² Kambovski, V., “E drejta penale (Pjesa e përgjithshme)”, Shkup, 2010, f. 157.

të cilësuar⁷³, janë përdorur shprehje të tilla, si: “pasoja të rënda” (nenet 87,134/III, 138/a, 141/a-II, 143/II,143/a-II, 183/II etj., të Kodit Penal); “dëmtimi i rëndë i shëndetit” (nenet 96, 97, 114/b-II, 124, 276/II etj të Kodit Penal); “pasoja të rënda për jetën e shëndetin e njerëzve” (nenet 151/III, 152/III, 154/III, 201, 207 etj., të Kodit Penal); “vuajtje të rënda fizike” (neni 110/II etj., të Kodit Penal); “rrezikimi i jetës” (neni 97 etj., të Kodit Penal); “vdekje” (nenet 88/II, 100/III, 101/III, 102/III, 102/a-III, 103/III etj., të Kodit Penal); “vetëvrasje” (nenet 100/III, 101/III, 102/III, 102/a-III, 103/III etj., të Kodit Penal).

3.2 Në disa dispozita në lidhje me pasojën, ligjvënësi ka përdorur karakterizime të veçanta, konkrete. Të tilla janë, për shëmbull, karakteristikat e pasojave që kërkohen për praninë e figurës së krimit të plagosjes së rëndë me dashje, të parashikuar nga paragrafi i parë i dispozitës së Nenit 88 të Kodit Penal, të cilat ligjvënësi i përshkruan ose si “gjymtim”, ose si “shëmtim”, ose si “çdo dëmtim tjetër të përhershëm të shëndetit”, ose si “ndërprerje të shtatzënisë” ose “që ka qenë e rrezikshme për jetën në çastin e shkaktimit të saj”. Të tilla janë edhe karakteristikat e pasojave që kërkohen për ekzistencën e figurës së krimit, të shkatërrimit ose të dëmtimit të objekteve të kultit, parashikuar në nenin 132 të Kodit Penal ku karakteristikat e pasojave që kërkohen për ekzistencën e saj janë: “humbja plotësisht ose pjesërisht e vlerave të tyre (të objekteve të kultit)”.

3.3 Kërkesa për të pasur parasysh kurdoherë karakteristikat që përmban dispozita konkrete e Kodit Penal për pasojën që kërkohet për praninë e saj, ka rëndësi për zbatimin drejt të ligjit penal, për cilësimin ligjor të saktë të veprës penale, rast pas rasti⁷⁴.

Për realizimin e këtij qëllimi, veç interpretimit që u bëhet karakteristikave të pasojës nga teoria e së drejtës penale, kryesore është interpretimi që u bëhet atyre nga gjykata, të cilat, duke u bazuar në të dhënat konkrete të tyre, sipas natyrës së çështjes penale në shqyrtim, zbatojnë, sipas rastit, dispozitat që parashikojnë figurat e veprës penale që, në anën e tyre kanë si element përbërës të domosdoshëm, edhe pasojën.

Ky proces, në praktikë, shpesh paraqitet i vështirë e i ndërlikuar. Për realizimin e tij, kërkohet mendimi i specializuar profesional, sipas fushave të veçanta të shkencës (mjekësi, financë, shkencat

⁷³ Muçi, Sh., “E drejta penale (Pjesa e përgjithshme)”, Tiranë, 2012, f. 147.

⁷⁴ Delpino, L., “Diritto penale (Parte generale)”, Napoli, 2010, f. 878.

inxhinierike etj.)⁷⁵. Specialistë të fushave të ndryshme, të pajisur me njohuri shkencore, si: mjekë, financierë, inxhinierë etj., thirren si ekspertë për të dhënë mendimin shkencor në lidhje me faktin nëse, pasojat që vijnë nga veprime ose mosveprime të ndryshme shoqërisht të rrezikshme, përmbajnë karakteristikat tekniko-shkencore të pasojës që kërkohet në dispozitën konkrete të Kodit Penal.

Janë juristët (prokurorë, gjyqtarë) më pas, ata që, duke u bazuar në përfundimet shkencore që kanë arritur ekspertët, vendosin, në pajtim me ligjin për praninë në veprën e një personi konkret të pasojës (në kuptimin juridiko-penal), që kërkohet në dispozitën përkatëse, sipas së cilës cilësohet vepra penale e kryer prej tij.

Kontribut të rëndësishëm në këtë drejtim përbën unifikimi i praktikës gjyqësore nëpërmjet vendimeve unifikuese që jepen me rastin e shqyrtimit të çështjeve konkrete penale. I tillë është, për shembull, Vendimi Nr. 5, datë 11.11.2003, i Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë, me të cilin është unifikuar praktika gjyqësore disa vjeçare në lidhje me kuptimin dhe përmbajtjen e karakteristikave që përbëjnë togfjalëshin (termin) “pasoja të rënda”, prania e të cilave përcakton që figura e krimit të vjedhjes së pasurisë, të cilësohet me paragrafin e tretë të Nenit 134 të Kodit Penal.

Sipas këtij vendimi, nisur nga formulimi i bërë Nenit 134/III të Kodit Penal, duke pranuar se ekzistenca qoftë edhe vetëm e rrethanës “pasoje e rëndë”, në rastin e vjedhjes së pasurisë, është e mjaftueshme që vepra e kryer të cilësohet sipas këtij paragrafi. Vetëm fakti që vjedhja e pasurisë të ketë sjellë pasojat të rënda, bën që ajo të konsiderohet e cilësuar.

Interpretimi i termit “pasoja të rënda”, duhet shqyrtuar në raport me vetë figurën e veprës penale, me raportet që ajo mbron dhe, duhet analizuar në çdo rast me disa rrethana që lidhen me dënimin e shkaktuar nga vjedhja.

3.4 Nisur nga fakti që figura e veprës penale të vjedhjes ka si pasojë pakësimin e pasurisë së tjetrit në mënyrë të kundraligjshme, Kolegjet e Bashkuara evidentojnë faktin se një ndër kriteret bazë për të përcaktuar pasojën e rëndë është vetë vlera e pasurisë së vjedhur, e cila do të merret në çdo rast e lidhur me rrethanat e tjera që kanë ndikuar te subjekti i dëmtuar.

⁷⁵ Mantovani, “Diritto penale (Parte generale)”, Padova 2001, f. 375.

Ligjvënësi, nuk e kushtëzon vjedhjen me vlerën, dhe në paragrafin e tretë, nuk përmendet fjala vlerë. Prandaj, për të përcaktuar “pasojën e rëndë”, duhet pasur parasysh se ajo do të jetë e ndryshme mes subjekteve që do të dëmtohen nga vepra penale e vjedhjes, që ndahen në: individë, persona juridikë dhe shteti.

Në raport me zhvillimin aktual ekonomik e gjendjen social-ekonomike të individit dhe të shoqërisë, Kolegjet e Bashkuara, përcaktojnë si kriteret orientuese për vlerën si “pasojë të rëndë”, rastet e vjedhjes të parashikuara në Nenin 134/III të Kodit Penal:

Shuma ose sende me vlerë mbi 1.000.000 lekë, kur ato u vidhen individëve.

Shuma ose sende me vlerë mbi 2.000.000 lekë, kur vjedhja është realizuar në dëm të personave juridikë dhe pasurisë shtetërore.

Këto vlera do të jenë relative, duke pasur parasysh edhe pasojat e tjera që mund të shkaktohen nga kryerja e kësaj vepre penale. Gjykatat, rast pas rasti, duhet ta marrin atë lidhur me vendin e kryerjes së veprës penale, kohën e kryerjes së saj, subjektin e dëmtuar dhe me pasojat e tjera jo ekonomike që mund të vijnë, të cilat, kur rëndojnë rrethanat e faktit pavarësisht se vlerat mund të jenë më të vogla nga përcaktimet e mësipërme, mund ta bindin gjykatën për përfundimin se vjedhja ka sjellë pasojat të rënda, e ta kualifikojnë atë në bazë të Nenit 134/III të Kodit Penal.

Gjykatat, detyrimisht kur arrijnë në “përfundimin se ndodhemi para pasojës së rëndë, kërkohet të evidentojnë rrethanat konkrete, të cilat ndikojnë në një përcaktim të tillë e t’i arsyetojnë hollësisht në vendimet e tyre”⁷⁶.

Përfundime dhe rekomandime

Më së shumti, legjislacionet moderne bashkëkohore, ndër ta edhe Kodi Penal i Republikën e Shqipërisë, konsiderojnë si shkak kryesor të veprës penale atë veprim ose mosveprim të drejtpërdrejtë që sjell në mënyrë të domosdoshme ardhjen e pasojës (ose mundësinë e ardhjes së saj), të cilin e quan shkak i domosdoshëm i drejtpërdrejtë (determinant).

⁷⁶ Vendimi i Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë nr.5, datë 11.11.2003.

Në këtë mënyrë, duke përcaktuar atë që quhet shkaku kryesor, e drejta penale, bën njëkohësisht edhe dallimin ndërmjet tij dhe shkaqeve të tjera, të cilat, edhe pse mund të kenë një farë lidhje me pasojën, nuk luajnë rol, përsa i takon marrjes ose jo të një apo disa personave në përgjegjësi penale.

E drejta penale e Shqipërisë, ashtu sikurse edhe teorinë penale bashkëkohore, pranojnë faktin që, për t'u konsideruar veprimi ose mosveprimi shkak i një pasoje, duhet që ai të jetë kryer në kohë, përpara ardhjes së pasojës. Pra, do të konsiderohet shkak për ardhjen e pasojës nisur edhe nga afërsia apo distanca e tij (veprimi ose mosveprimi) me vetë pasojën.

Pasoja mund të jetë element i domosdoshëm i veprës penale ose rrethanë cilësuese e figurës së veprës penale. Dëmtimi i pronës nga pakujdesia është vepër penale kur ka sjellë pasoja të rënda materiale. Kurse, kundravajtja penale e mosdhënies së ndihmës është vetëm kur, si pasojë e saj, është shkaktuar dëmtimi i rëndë i shëndetit, rrezikimi i jetës. Këto figura veprash penale nuk mund të ekzistojnë pa pasojën e parashikuar në dispozitën ligjore përkatëse. Në këto raste pasoja, është element përbërës i domosdoshëm i veprës penale.

Disa figura veprash penale, nuk kërkojnë ardhjen e pasojës. Ardhja e pasojave e bën veprën të cilësuar, formon një tjetër figurë juridike të saj. Prodhimi i mjeteve për falsifikim, formon vepër penale pa qenë nevoja e ardhjes së pasojës. Ndërsa, ardhja e pasojës së rëndë, formon figurë tjetër të kësaj vepre. Në këtë rast, ajo shërben si rrethanë cilësuese e figurës së veprës penale.

Në mjaft raste, vepra penale ose figura e saj, lidhen me ardhjen e pasojave alternative ose me ardhjen njëkohësisht të dy ose më shumë pasojave. Kur pasoja është alternative, mjafton ardhja e njëres prej pasojave për të ekzistuar vepra penale apo figura e saj. Me dy a më shumë pasoja, janë veprat penale të përbëra dhe ato me dy objekte, si vjedhja me pasojë vdekjen e personit, (ku njëra pasojë është e nënkuptuar dhe tjetra është e shprehur në dispozitën përkatëse).

Në të tilla figura veprash penale, njëra pasojë quhet kryesore, ajo e cila mbrohet nga dispozita e shkelur, kurse tjetra ose të tjerat, të cilat mbrohen nga dispozita të tjera, quhen sekondare ose të prejardhura.

Pasojat kanë rëndësi jo vetëm për praninë e veprës penale ose

të figurave të veprës penale, por edhe për shkallën e rrezikshmërisë shoqërore të veprës penale. Sa më të mëdha të jenë pasojat kriminale, aq më e lartë është rrezikshmëria shoqërore e veprës penale, gjë e cila mbahet parasysh nga gjykata në caktimin e dënimit, (sanksionit penal).

Bibliografi

1. Elezi, I., Kaçupi, S., Haxhia, M., "Komentari i Kodit Penal të Republikës së Shqipërisë", Tiranë, 2012.
2. Kambovski, V., "E drejta penale (Pjesë e përgjithshme)", Shkup, 2010.
3. Salihu, I., "E drejta penale (Pjesë e përgjithshme)", Prishtinë, 2010.
4. Muçi, SH., "E drejta penale (Pjesë e përgjithshme)", Tiranë, 2012.
5. Xhafo, J., "E Drejta penale ndërkombëtare", Tiranë, 2009.
6. Spiro, S., "Elementët përbërës të figurës së veprës penale", Cikël leksionesh, UET, Tiranë, 2009.
7. Delpino, L., "Diritto penale (Parte generale)", Napoli, 2010.
8. Mantovani, "Diritto penale (Parte generale)", Padova, 2001.
9. Konventa Europiane e të Drejtave dhe Lirive themelore të njeriut, (me protokollet shtesë).
10. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë.
11. Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë.
12. Kodi i Procedurës Penale të Republikës së Shqipërisë.
13. Ligji nr.8984, datë 23.12.2002 "Për Ratifikimin e Statutit të Romës për Gjykatën Ndërkombëtare Penale".

MBI DISKRECIONIN DHE AKTET ADMINISTRATIVE ME NATYRË DISKRECIALE

Artan KOLNIKAJ
MA, avokat

Hyrje

Me hyrjen në fuqi të Ligjit nr. 8485, datë 12.05.1999 “Kodi i Procedurave Administrative të Republikës së Shqipërisë”, në nenet 7, 149 dhe 150 të tij, u parashikua për herë të parë kuptimi dhe parimet e aktit administrativ me natyrë diskreciale, si një lloj i veçantë i aktit administrativ. Paraqitja në ligj e këtij lloj akti, me gjithë përhapjen akoma të vogël të përdorimit të mbrojtjes ligjore ndaj tij, ka çelur një dritare vërtetë të madhe për të shqyrtuar qartë jo vetëm aktin administrativ me natyrë diskrecionale, por vetë fuqinë e pushtetit që administrata zotëron nëpërmjet përdorimit të tij. Madje do të shtyheshim më tej duke guxuar të themi se lloji diskrecial i aktit administrativ lejon përdorimin e pushtetit ekzekutiv në doza më të larta detyruese se sa aktet e zakonshme administrative. Ashtu siç kanë evidentuar edhe studiues të tjerë “...kuptimi për diskrecionin në doktrinën e së drejtës sonë administrative nuk është trajtuar...”⁷⁷. Unë do të shtoja se edhe kuptimi i aktit administrativ me natyrë diskreciale nuk është trajtuar. Prandaj studimi i tij i thelluar nuk duhet të vonojë nga studiuesit tanë, në mënyrë që edhe administrata publike të ketë të qartë se përdorimi i akteve të tilla ka limitet e tij. Aq më tepër duhet bërë shqyrtimi i tij në rrugën e kontrollit gjyqësor.

⁷⁷ Dr.S Sadushi -E drejta administrative-2, Tiranë, 2008, f. 316.

1. Kuptimi i diskrecionit, i pushtetit diskrecial dhe akteve administrative me natyrë diskreciale

Dihet se sistemi i qeverisjes në Republikën e Shqipërisë bazohet në ndarjen dhe balancimin ndërmjet pushteteve ligjvënës, ekzekutiv dhe gjyqësor⁷⁸. Pasqyrimi i këtij parimi kushtetues bëhet pikërisht në normat juridike që sistemi prodhon dhe në aktet normative apo individuale juridike që nxjerrin gjithë organet e këtij sistemi.

Marrëdhëniet e jetës së përditshme dhe mundësitë e mirëfunksionimit të tyre janë pasqyruar sa në ligje, ashtu edhe në akte të tjera normative me karakter nënligjor. Siç është shprehur Gjykata jonë Kushtetuese “Rendi juridik nuk është një radhitje e barasvlershme normash, por është një sistem hierarkik, i cili përbëhet nga nivele të ndryshme vlefshmërie, dhe në secilin prej këtyre niveleve, qëndron një normë ose grup normash, duke përfutur kështu secila edhe fuqinë e caktuar juridike. Kjo piramidë aktesh normative ka në majë të saj Kushtetutën⁷⁹.”

Pa dashur të ndalemi te teoria e përgjithshme e aktit administrativ, ajo që do të shtjellojmë në këtë artikull është një paraqitje teorike e hapësirës juridike që ka nxjerrësi i aktit administrativ diskrecial. Pra, ajo që na intereson është masa e pushtetit që lejon ligji që të përdorë nxjerrësi i këtij lloji akti administrativ (aktit administrativ me natyrë diskreciale). Për ta realizuar këtë detyrë, në radhë të parë duhet të kemi parasysh dhe të sqarojmë nocionin e diskrecionit. Por, këtu duhet të kemi parasysh që të dallojmë termin “diskrecion”, që është term i huaj, me atë që quhet “pushtet diskrecial”. Termi diskrecion në gjuhën shqipe kuptohet si liri për të zgjedhur diçka (një njeri, një send apo një veprim). Kurse termi “pushtet diskrecial” është përkufizuar në Nenin 7 të Kodit të Procedurave Administrative, ku thuhet se “Me pushtet diskrecial të administratës publike do të kuptohet e drejta e kësaj të fundit që të ushtrojë autoritet publik për realizimin e një qëllimi të ligjshëm, qoftë edhe pa autorizim të shprehur të ligjit.”⁸⁰.

Nga ky përkufizim nxjerrim se pushteti diskrecial i administratës publike ka si elemente thelbësore të tij: 1) Ushtrimin e autoritetit

⁷⁸ Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë e vitit 1998, neni 7.

⁷⁹ Vendimi i Gjykatës Kushtetuese nr.3, viti 2006.

⁸⁰ Ligji nr.8485, datë 12.05.1999 “Kodi i Procedurave Administrative të Republikës së Shqipërisë.”

publik; 2) realizimin e një qëllimi të ligjshëm, dhe 3) autorizimin e shprehur të ligjit ose edhe mungesën e autorizimit të shprehur të ligjit për ta ushtruar këtë pushtet.

1.1 Çfarë kuptohet me ushtrim të autoritetit publik nga administrata publike?

Me ushtrim të autoritetit publik kuptojmë realizimin në praktikë të të drejtave dhe detyrave të saj (ushtrimin e kompetencave) nga organet apo autoritetet e administratës publike. Ligji nr. 49/2012 “Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative” ka sjellë risi për sa i përket koncepteve të reja të formave me anë të të cilave administrata publike ushtron detyrat dhe kompetencat e saj, pasi ka futur në të drejtën administrative substanciale koncepte, si veprim administrativ, veprim tjetër administrativ, apo mosveprimi administrativ. Gjithashtu, ky ligj ka ristrukturuar dhe përkufizuar konceptet ekzistuese të formave me anë të të cilave administrata publike ushtron detyrat dhe kompetencat e saj, siç janë akti administrativ, akti administrativ individual, akti nënligjor normativ, apo organi publik. Nuk do ndalem në sqarimin e këtyre koncepteve, por për më tepër mund të konsultohen autorë të tjerë⁸¹. Po kështu edhe për sqarimin e konceptit “administratë publike” si në kuptimin e gjerë, ashtu edhe në atë të ngushtë. Kjo sepse ashtu siç edhe është vërejtur në literaturën tonë juridike “...sipas legjislacionit shqiptar konceptit administratë publike i është dhënë kuptim i ndryshëm, në varësi të ligjit përkatës dhe fushës përkatëse që mbulon”⁸².

1.2 Çfarë kuptojmë me organ publik?

Ligji nr. 49, datë 03.05.2012 “Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”, bën një ripërkufizim edhe të nocionit të organit publik, i cili ka qenë përkufizuar në Nenin 3 të K.Pr.Administrative. Ky ligj përcakton se “*Organ publik*” është çdo organ i pushtetit qendror, i cili kryen funksione administrative, çdo organ i enteve publike, në masën

⁸¹ Prof.Dr.E.Dobjani, Dr.E.Toska,ErajDobjani. Dr.E.Puto “Edrejta administrative-Kontrolli mbi Administratën Publike, Tiranë, 2013, f. 65

⁸² Çështje të së drejtës administrative në vështrim krahasues, Grup autorësh, Tiranë, 2010, f. 122-123.

*që ato kryejnë funksione administrative; çdo organ i pushtetit vendor që kryen funksione administrative; çdo organ i Forcave të Armatosura, çdo strukturë tjetër, punonjësit e së cilës gëzojnë statusin e ushtarakut, për atë kohë sa këto kryejnë funksione administrative, si dhe çdo person fizik ose juridik, të cilit i është dhënë me ligj, akt nënligjor ose çdo lloj forme tjetër, të parashikuar nga legjislacioni në fuqi, e drejta e ushtrimit të funksioneve publike*⁸³.

Mbi bazën e këtij përkufizimi mund të themi se të gjitha subjektet e mësipërme mund të nxjerrin akte administrative diskreciale, që mund të jenë në formën një veprimi administrativ, veprimi tjetër administrativ apo mosveprimi administrativ.

Është interesante që të paraqesim këtu edhe përkufizimin që është bërë për diskrecionin në projektin për Kodin e ri të Procedurave Administrative, ku thuhet se “Në këtë Akt, diskrecioni nënkupton mundësinë që i jepet organit publik për të zgjedhur ndërmjet disa mundësive të parashikuara me ligj gjatë zhvillimit të procedurës administrative”⁸⁴.

Në përfundim, duke pasur parasysh sa më sipër, me diskrecion, sipas mendimit tim, kuptohet “mundësia e zgjedhjes që ka një person i veshur me kompetenca administrative (organ publik, person zyrtar apo autoritet publik) për të vendosur në mënyrë të pavarur, i pa ndikuar nga të tjerët, duke nxjerrë për këtë qëllim një akt administrativ apo për të kryer një veprim tjetër administrativ për realizimin e një qëllimi të ligjshëm”. Mendojmë se këtë përcaktim në thelb e ka pranuar edhe Dr. Sadushi kur thotë se: “Diskrecioni nga vetë natyra e tij është një pushtet për të zgjedhur. Sado i pranueshëm të jetë një vendim në thelb, nëse nuk është rezultat i ushtrimit të zgjedhjes së lirë nga vendimmarrësi, atëherë nuk është i pranueshëm si një vendim diskrecionar...”⁸⁵.

1.3 A është akti diskrecional në akt administrativ me natyrë të veçantë?

Jam i mendimit edhe me autorë të tjerë që janë shprehur se “Kodi i Procedurave Administrative, për nga mënyra se si e trajton aktin

⁸³ Ligji nr. 49, datë 03.05.2012 “Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative” neni 2, pika 6.

⁸⁴ Neni 4, pika 1 e Projektligjit të përgatitur nga Ministria e Drejtësisë, nëntor, 2013.

⁸⁵ Dr.S Sadushi, E drejta administrative 2, Tiranë, 2008, f. 316.

diskrecial, në ato pak dispozita që përmban rreth tij (Nenet 7, 149 dhe 150), duket sikur kërkon ta dallojë këtë akt nga pjesa tjetër e veprimtarisë së administratës publike, dhe krijon përshtypjen që akti diskrecial është një akt administrativ i veçantë, siç është për shembull akti administrativ individual apo ai nënligjor normativ. Në fakt nuk mund të jetë kështu. Kjo për faktin se organet e administratës publike, përveç rastit kur kanë kompetencë të lidhur⁸⁶, ushtrojnë pushtet diskrecial sa herë që kryejnë një veprim administrativ, si dhe sa herë që heshtin duke mosvepruar. Kryerja e çdo veprimi administrativ, qoftë ky akt administrativ, nënshkrimi i një kontrate administrative apo kryerja e një veprimi tjetër administrativ, si edhe mosveprimi administrativ, të gjithë këto veprime apo mosveprime administrative, e kanë të brendshëm ushtrimin e pushtetit diskrecial nga organet e administratës publike⁸⁷.

2. Cili është objekti i çmuarjes së lirë⁸⁸ ?

Objekti i punës së organit administrativ përkatës apo personit përgjegjës për të cilën ai ushtron diskrecion, pra për të cilën i është lënë hapësira për të realizuar çmuarje të lirë të situatës, është mjaft i gjerë. Ai shtrihet në çdo veprim të veprimtarisë së përditshme zyrtare të organit apo punonjësit përgjegjës për nxjerrjen e aktit administrativ diskrecial.

Por këtu nuk do të ndalemi te diskrecioni në përgjithësi, por do të përqendrohemi vetëm te diskrecioni në vendimmarrjen përfundimtare.

⁸⁶ Administrata publike konsiderohet se ka kompetencë të lidhur në rastin kur, me konstatimin e disa fakteve, ligji e detyron organin publik që të vendosë në një drejtim të caktuar duke mos i lënë asnjë mundësi zgjedhjeje në lidhje me atë që do të vendosë. Për shembull, nëse një punëmarrës mbush moshën 65 vjeç, organi i administratës publike punëdhënës është i detyruar të nxjerrë aktin administrativ individual për lirim nga detyra për shkak të mbushjes së moshës për dalje në pension pleqërie. Organi administrativ punëdhënës nuk ka asnjë të drejtë të vlerësojë nëse duhet ta nxjerrë apo jo këtë akt administrativ dhe nuk ushtron këtu asnjë pushtet diskrecial. Në këtë rast, kompetenca e organit publik është e lidhur.

⁸⁷ Prof.Dr.E.Dobjani. Dr.E.Toska,ErardDobjani. Dr.E.Puto “Edrejta administrative-Kontrolli mbi Administratën Publike, Tiranë, 2013, f.216.

⁸⁸ Bajram Pollozhani, Ermir Dobjani, Esat Stavileci, Lazim Salihu, E drejta administrative (aspekte krahasuese), faqe 84, Shkup, 2010.

Objekt i çmuarjes së lirë në këtë vendimmarrje përfundimtare shpesh është:

- Përcaktimi i sanksionit sipas dispozitës përkatëse. Këtu mund të përmendim rastin e shqyrtimit të kundravajtjeve administrative që parashikojnë gjobë në limite të caktuara.
- Procedura e çështjes. Një rast është për shembull ai i mospranimit të ankimit administrativ kur akti i ankimuar quhet i vlefshëm *prima facie* nga organi që shqyrton ankimin⁸⁹. Në këtë rast organi zgjedh të japë vendim pa shqyrtuar çështjen.
- Arsyetimi i aktit. Zgjedhja mes disa varianteve të arsyetimit (gjithmonë brenda ligjit) është në diskrecionin e organit administrativ apo autoritetit përgjegjës.
- Së fundi, për këtë punim themi se në ligje organike që rregullojnë fusha të veçanta shpesh parashikohen dhe diskrecione të veçanta.

Si objekt i çmuarjes së organit administrativ përkatës apo personit përgjegjës, për të cilën ai ushtron diskrecion, konsiderohen edhe nëndarje të tjera, por kjo i përket një punimi më të zgjeruar.

3. Çfarë nuk i nënshtrohet çmuarjes së lirë⁹⁰?

Ajo që është me vlerë të paraqesim në këtë punim është të dimë se realisht a ka veprime ose qëndrime të administratës, të cilat nuk mund të trajtohen me diskrecion. Ashtu si edhe autorë të tjerë, mendoj se çmuarjes së lirë nuk i nënshtrohet gjithçka. Kështu, p.sh.: nuk mund t'i nënshtrohen diskrecionit:

Kompetencat e organit administrativ. Këta janë tagrat që drejtojnë veprimtarinë e vetë organit administrativ dhe nga të cilat nuk mund të hiqet dore, pra janë të detyrueshme për zbatim. Nuk është lënë në “dëshirën” e vetë organit për t'i zbatuar apo mos zbatuar kompetencat e tij.

Forma e aktit administrativ. Akti, i cili nuk ka formën e caktuar nga ligji, është një akt absolutisht i pavlefshëm, për rrjedhojë nuk

⁸⁹ Ligji 8485, datë 12.05.1999 “Kodi i Procedurave Administrative të Republikës së Shqipërisë”, Neni 144/c.

⁹⁰ Bajram Pollozhani, Ermir Dobjani, Esat Stavileci, Lazim Salihu, E drejta administrative (aspekte krahasuese), f. 84, Shkup, 2010.

konsiderohet akt dhe nuk sjell pasoja. Prandaj, në shumë raste nuk lihet në “dëshirën” e vetë organit për të zgjedhur formën e aktit administrativ.

Paraqitja në akt e qëllimit të tij. Sipas nenit 107 të Ligjit, aktet administrative në çdo rast duhet të tregojnë qëllimin e tyre⁹¹. Pra, as këtu nuk është lënë në “dëshirën” e vetë organit për të treguar apo jo qëllimin e aktit administrativ.

Çdo ligj i posaçëm që rregullon një fushë të caktuar, shpesh në përmbajtjen e tij parashikon veprime apo mosveprime që organi administrativ është i detyruar t'i kryejë apo të mos i kryejë, por që nuk i ka lënë në çmuarjen e tij.

4. Si bëhet çmuarja e lirë në një rast konkret?

Kur autoriteti publik apo organi administrativ i pajisur me diskrecion, duhet që të vendosë në një rast konkret, ai duhet të analizojë shumë fakte dhe rrethana që janë individuale për rastin dhe, bazuar dhe në praktikën e ndjekur si dhe në politikën e institucionit për atë problem, mund të vendosë sipas bindjes së tij të brendshme, i pakontrolluar prej gjykimit apo ndërgjegjes së të tjerëve⁹². Atë që bën gjyqtari për të arritur në vendim, duhet ta bëjë dhe punonjësi apo organi administrativ në çdo rast konkret. Në momentin që organi administrativ i pajisur me diskrecion po procedon për të marrë një vendim, ai ka parasysh para së gjithash, qëllimin e ligjit që po zbaton dhe mbi të gjitha frymën e këtij ligji. Nisur nga kjo, personat që përbejnë organin administrativ, (apo individit përgjegjës për nxjerrjen e aktit) krijojnë në imagjinatën e tyre një imazh për përgjegjësinë apo papërgjegjësinë e personit të dyshuar ose vendndodhjen e pikës së ekuilibrit mes shumë rrethanave të analizuar para nxjerrjes së aktit administrativ. Aty mund të llogariten shumë faktorë si sjellja e individit, eksperiencia e tij, rrethanat objektive të ngjarjes, eksperiencia e vetë personit që është autoriteti publik apo që bën pjesë në organin administrativ, zgjidhja e rasteve të ngjashme, pasoja e ardhur,

⁹¹ Ligji 8485, datë 12.05.1999 “Kodi i Procedurave Administrative të Republikës së Shqipërisë”, Neni 107/1.

⁹² Thimjo Kondi, Shqyrtimi gjyqësor i ligjshmërisë së akteve administrative” - “Trajtime juridike” Dhjetor -Korrik 2002, f. 201-216.

ndikimet e paligjshme, si: ndërhyrjet, ryshfeti, eprori, tarafi etj. P.sh. mund të marrim si shembull rastin kur një drejtues automjeti kryen një parakalim të gabuar në një rrugë, kur ajo ka vijë të pandërprerë, e cila tregon se aty nuk duhet bërë parakalim. Inspektori rrugor që e konstaton këtë shkelje mund ta gjobisë deri në 5000. (pesë mijë lekë), që është shuma e dënimit maksimal për këtë shkelje, por fakte të tilla, se nuk kishte trafik të rënduar në atë çast, dhe se në atë rast nga parakalimi nuk rrezikohej asgjë; sjellja e edukuar e drejtuesit të mjetit duke pranuar fajin e tij etj., mund të bëjnë që një inspektor rrugor, sidomos me eksperiencë të gjatë në punë, të vendosë një gjobë minimale vetëm prej 1.000. lekë. Por, në qoftë se ka sjellje kundërshtuese të kundravajtesit, trafik të rënduar dhe rreziku që ka paraqitur ky parakalim ka qenë i madh etj., janë rrethana që mund të çojnë edhe në gjobën maksimale prej 5000 (pesë mijë) lekësh.

Ky lloj perceptimi dhe gjykimi që bën organi administrativ është më shumë intuitiv se sa i matshëm. Ndaj është një gjykim fakultativ dhe i papërsëritshëm. Përdoruesi i diskrecionit duhet të zhvishet nga emocionet dhe të mos e përdorë atë si tagër personal.

Vërtetë janë disa “piketa” ligjore te cilat nuk duhen shkelur, por hapësira mes tyre është individuale për çdo person. Kjo hapësirë diskrecioni mund të limitohet aq shumë sa ndikimi personal i çdo punonjësi apo organi të administratës të bëhet i paefektshëm për shoqërinë, por gjithmonë ajo pjesë mbetet individuale gjatë veprimtarive administrative.

5. Cilat janë format e paraqitjes së diskrecionit?

Duke analizuar format e paraqitjes së diskrecionit, vëmë re se nga mënyra se si pasqyrohet ai në norma juridike të ndryshme (pra, nga mënyra se si ai na bie në sy), mund të themi se kufijtë e ushtrimit të tij janë të dukshëm apo të fshehtë. Ose e thënë ndryshe, kemi diskrecion të limituar haptazi si dhe diskrecion të limituar fshehtazi.

Diskrecioni i limituar haptazi paraqitet në rastet kur organi përkatës duhet të vendosë mbi një çështje, për të cilën ligji ka vendosur kufij të caktuar. Diskrecioni në këtë rast mund të ushtrohet vetëm brenda këtyre kufijve. P.sh. në Ligjin nr.9308, datë 04.11.2004 “Për shërbimin dhe inspektoratin veterinar”, thuhet:

“2. Kur nuk përbën vepër penale, konsiderohet si kundërvajtje administrative dhe dënohet me gjobë nga 100 000 (njëqind mijë) lekë deri në 150 000 (njëqind e pesëdhjetë mijë) lekë cilido që:

a) ngarkon, shkarkon, ringarkon, magazinon, përpunon një ngarkesë për eksport ose kur një ngarkesë ka qenë importuar në kundërshtim me pikën 2 të nenit 37 të këtij ligji; b).....etj.”⁹³

Kjo dispozitë tregon diapazonin e ndëshkimit në vlera monetare brenda të cilit organi përkatës lejohet të ushtrojë diskrecionin e vet. Aty punonjësi i ngarkuar nga ligji për të konstatuar këtë kundërvajtje, brenda këtij diapazoni vlerash monetare, mund të vendosë atë gjobë, që sipas gjykimit të tij të lirë është më e përshtatshme për atë rast. Ky lloj diskrecioni në mënyrë të dukshme tregon limitet brenda të cilave ai mund të përdoret dhe quhet se është dhënë me autorizimin e shprehur të ligjit. Por nganjëherë këto limite nuk janë direkt të lexueshme edhe pse diskrecioni është i dukshëm, por janë gjithsesi të limituara brenda një hapësire të vogël veprimi. P.sh. te Ligji “Për prefektin”, vëmë re se prefekti, në rastet kur vëren shkelje ligjore në një akt të qeverisjes vendore dhe vlerëson se kthimi i aktit të atij organi të qeverisjes vendore nuk do të jetë i frytshëm, prefekti ka të drejtë që, pa ndjekur procedurën e përcaktuar në ligj për kthimin një herë të aktit për rishqyrtim nga organi që e ka nxjerrë atë, të kërkojë pavlefshmërinë e aktit drejtpërdrejt në atë gjykatë, nën juridiksionin e së cilës ndodhet organi i qeverisjes vendore⁹⁴. Siç shihet dispozitat e këtij ligji nuk e orientojnë prefektin se kur ai duhet të anashkalojë procedurën e detyruar me ligj (kthimin e organit që ka nxjerrë aktin), por e lënë në “çmimin” e tij të lirë që, në varësi të situatës apo klimës që qarkullon në këshillin e pushtetit vendor, të zgjedhë dhe vendimin e tij. Ky vendim nuk ka bazë vullnetin e ligjvënësit, por vetëm vullnetin e vetë prefektit. Por, gjithsesi ky diskrecion nuk është i pakufizuar, sepse prefekti ka vetëm dy mundësi; të ndjekë procedurën e zakonshme të kthimit të aktit mbrapsht apo ta kalojë menjëherë me ankim në gjykatë.

Diskrecioni i limituar fshehtazi, apo diskrecioni i dhënë pa autorizimin e shprehur të ligjit. Në këtë rast duket sikur organi pajiset

⁹³ Ligji nr.9308, datë 04.11.2004 “Për shërbimin dhe inspektoratin veterinar”, në nenin 79/2.

⁹⁴ Ligji nr.8927, datë 25.07.2002 “Për Prefektin”, neni 14/2/b/ii.

me një fuqi praktikisht të pakontrolluar, por teorikisht ky diskrecion kontrollohet. Kodi i Procedurave Administrative e përkufizon pushtetin diskrecial të administratës publike si “... e drejta e kësaj të fundit që të ushtrojë autoritet publik për realizimin e një qëllimi të ligjshëm, qoftë edhe pa autorizim të shprehur të ligjit”. Ky Kod parashikon gjithashtu se “Në ato raste kur administrata publike ushtron pushtet diskrecial, ky pushtet duhet të ushtrohet në pajtim me Kushtetutën dhe me frymën e legjislacionit në fuqi në Republikën e Shqipërisë”⁹⁵

Diskrecion të këtij lloji kemi rastin kur ligji parashikon se: “Organet e njëjste të qeverisjes vendore mund të ndërmarrin nisma me interes publik vendor për çdo çështje që nuk u ndalohe me ligj ose që nuk i është dhënë ekskluzivisht me ligj një organi tjetër shtetëror”⁹⁶. Organit administrativ thjesht i jepet mundësi zgjedhje dhe besim.

Nga kjo shohim se organet e qeverisjes kanë diskrecionin që të ndërmarrin nisma për të nxjerrë akte nënligjore pa u bazuar në asnjë ligj ekzistues, mjafton që për atë çështje që ato do të rregullojnë nxjerrja e aktit nënligjor të mos jetë e ndaluar nga ligji, apo kompetenca të mos i jetë dhënë në mënyrë ekskluzive me ligj ndonjë organi tjetër.

Vendimet, urdhëresat apo urdhrat (aktet nënligjore) të nxjerra në mbështetje të këtij diskrecioni, krijohen me gjykim të lirë të vetë organit vendor që i nxjerr ato, dhe siç shihet, pa asnjë autorizim të shprehur drejtpërdrejtë nga ligji. I vetmi kufizim në diskrecionin e përdorur është mosatakimi i ndonjë ligji ekzistues në fuqi dhe nuk është mbështetja e aktit nënligjor në një ligj të caktuar, siç ndodh më së shumti me aktin administrativ.

Po kështu në Ligjin nr.9000, datë 30.01.2003 “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Ministrave”, thuhet se: “Me miratimin e Këshillit të Ministrave, Kryeministri mund të marrë përsipër edhe detyra të tjera”⁹⁷. Si rrjedhojë, me Vendim të Këshillit të Ministrave nr.94, datë 15.02.2006 është miratuar Rregullorja e punës e Departamentit të Kontrollit të Brendshëm Administrativ dhe Antikorrupsion që vepronte pranë Këshillit të Ministrave. Kjo

⁹⁵ Nenet 7 dhe 149 të Kodit të Procedurave Administrative.

⁹⁶ Ligji nr. 8652, datë 31.07.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore” (i ndryshuar), neni 7.

⁹⁷ Ligji nr. 9000, datë 30.01.2003 “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Ministrave”, neni 2

strukturë nuk është parashikuar në ndonjë ligj të posaçëm dhe po kështu edhe detyrat specifike të saj. Por, ky akt administrativ normativ është një akt diskrecial, i cili nuk vjen në kundërshtim me frymën e legjislacionit në fuqi që vepron në Republikën e Shqipërisë. Këshilli i Ministrave, duke pasur parasysh programin e Qeverisë për luftën kundër korrupsionit, veç organeve të tjera të posaçme ka çmuar që ta krijojë edhe këtë strukturë, në vartësi direkte dhe pranë Zyrës së Kryeministrit. Edhe këtu shohim se Këshilli i Ministrave si organ i administratës publike, ka çmuar me vetëgjykim, (i pa mbështetur në ndonjë ligj të deriatëhershëm apo pa qenë në kundërshtim me ndonjë ligj të deriatëhershëm), se është e nevojshme që Qeveria të ngrejë një strukturë dhe kryeministrit t'i ngarkohet detyra që ta drejtojë dhe kontrollojë atë. Ky akt nënligjor diskrecial shërben si bazë nënligjore për veprimtarinë e mëtejshme të kryeministrit në atë drejtim. Pra, ajo që është e rëndësishme të kuptohet te diskrecioni i limituar fshehtazi apo diskrecioni i dhënë pa autorizimin e shprehur të ligjit, nuk është fakti se ligji nuk e përmend fare, por ligji tregon rastin kur ai përdoret, por pa dhënë kufizime të dukshme. Në mungesë të këtyre kufizimeve të dukshme si limit i fundit kufizimi përdoret legjislacioni në fuqi.

Veç klasifikimeve të mësipërme në lidhje me aktet administrative me natyrë diskreciale mund të arrijmë të dallojmë edhe, (por jo vetëm këta) dhe konkretisht kemi:

- Diskrecion⁹⁸, **i dobishëm** – kur ndihmon në arritjen e qëllimit të përdorimit të aktit. Nëse një person fizik vendos një rulot – dyqan (shitës ambulant) në një park kombëtarë pa miratimin e organeve të shërbimit pyjor dënohet me gjobë (qoftë dhe minimale), pasi ajo ndihmon në arritjen e qëllimit, duke ndaluar sjelljen e këtij personi, i cili pritet që ta përsërisë në të ardhmen.
- **I dëmshëm** – kur dëmton qëllimin për të cilin është nxjerrë akti. Nëse një familje me turistë të huaj, e cila po pushon disa ditë në vendin tonë, parkon me rulot kampingu në një park kombëtar për të pushuar në periudhën e drekës, dhe asaj i vënë

⁹⁸ Ligji Nr. 9385, datë 04.05.2005 “Për Pyjet dhe Shërbimin Pyjor”. Neni 38 (Ndryshuar me Ligjin nr.9791, datë 23.07.2007) i cili thotë: ll) parkimi i automjeteve, vendosja e rulotëve në pyjet me funksion mbrojtës e të veçantë, në parqet kombëtare, në rezervatet e mbarëshimit të florës e të faunës së egër, në fidanishtet pyjore ose në vendet e tjera të fondit pyjor, me rëndësi të veçantë, pa miratimin e organeve të shërbimit pyjor, dënohen me gjobë 3 000 (tre mijë) deri në 5 000 (pesë mijë) lekë.

gjobë maksimale, kjo nuk ndihmon në arritjen e qëllimit për të ndryshuar sjelljen e kundërvajtësit, pasi nuk është e pritshme që ai turist të rikthehet përsëri.

Klasifikimi i akteve administrative me natyrë diskreciale i dobishëm apo i dëmshëm mendoj se na ndihmon vetëm për të kuptuar nëse ka abuzim apo jo me ushtrimin e diskrecionit.

- Diskrecioni i ushtruar⁹⁹ **me tepri** – kemi p.sh. kur një shtetas prish suvatimin e një faqe muri dhe mbetjet inerte i hedh me një karrocë dore te kazanët e plehrave të qytetit, në kundërshtim me ligjin përkatës dhe dënohet maksimalisht me 1 500 000. (një milion e pesëqind mijë) lekë.
- o **Me kursim**– kemi p.sh., kur një shoqëri ndërtimi, shkatërron një ndërtesë të vjetër për të ndërtuar një pallat të ri dhe mbetjet i hedh në breg të liqenit për të krijuar mbushje dhe për të fituar tokë (sipërfaqe ndërtimi), dhe dënohet vetëm me 1 000 000 (një milion) lekë të rinj.

Klasifikimi i akteve administrative me natyrë diskreciale me tepri apo me kursim mendoj se na ndihmon vetëm për të kuptuar llojin e abuzimit me ushtrimin e diskrecionit.

Këto nënndarje shpesh kanë qëllim metodik shkencor dhe jo praktik, por megjithatë ndihmojnë për të imagjinuar më mirë konceptin rreth diskrecionit, pasi na japin pamje të ndryshme të vetë aktit administrativ me natyrë diskreciale.

6. Vlefshmëria dhe rregullsia e akteve administrative me natyrë diskreciale

Kur flasim për vlefshmëri të aktit administrativ me natyrë diskreciale kemi parasysh vlefshmërinë e aktit administrativ dhe në këtë këndvështrim themi se gjithçka që vlen për aktin administrativ

⁹⁹ Ligji Nr.10 463, datë 22.09.2011 “Për Menaxhimin e Integruar të Mbetjeve”, Neni 37, i cili thotë: “Këshilli i Ministrave, me propozimin e ministrit dhe të ministrit përgjegjës për punët publike, miraton kërkesat për menaxhimin e mbetjeve inerte”. Neni 62/35, i cili thotë: “35. Çdo person, që angazhohet me mbetjet inerte jo në përputhje me nenin 37 të këtij ligji, dënohet me gjobë në vlerën nga 1 000 000 (një milion) deri në 1 500 000 (një milion e pesëqind mijë) lekë”.

në përgjithësi, vlen edhe për llojin e veçantë të aktit administrativ me natyrë diskreciale.

Ajo që duhet studiuar më thellë është pikërisht rregullsia e akteve administrative me natyrë diskreciale. Vetë diskrecioni është një instrument që shërben për të ndihmuar në prodhimin e një akti sa më të dobishëm, që do të thotë të prodhohet një akt me efikasitet maksimal me të mundshme.

Rregullsia apo e thënë ndryshe dobishmëria, ose përshtatshmëria apo konformiteti, ka të bëjë me atë që duhet, mes subjekteve pjesëmarrës në procedimin administrativ, ku hyjnë edhe ato të cilët rrezikojnë të cenohen nga ky procedim, të arrihet “pika e ekuilibrit intuitiv apo dhe emocional”, me qëllim që secila palë të perceptojë se pasojat që do të vijnë nga zbatimi i këtij akti janë më të mirat e mundshme, për aq sa ato kanë dijeni, Gjithmonë kjo vetëm brenda kufirit teknik që parashikojnë kufijtë e kompetencave të ligjit për atë rast. Një instrument për të ndihmuar në arritjen e këtij ekuilibri është edhe diskrecioni, i cili në një hapësirë të kufizuar të përdorimit të pushtetit lejon pozicionimin e subjekteve pjesëmarrëse në procedim, në mënyrë sa më të përshtatshme për ta.

Nxjerrja e një akti të rregullt është detyrim i ligjit, por që është edhe në diskrecion të administratës publike, kur për të prodhuar një akt të rregullt, administrata ka diskrecion të përzgjedhë mes disa propozimeve. Kështu është p.sh. kur për të ndërtuar një rrugë kombëtare duhet të paraqiten të paktën tri projekte të ndryshme të gjurmës së rrugës. Këtu organi përkatës ka diskrecion për të përzgjedhur njërin nga ato projekte, por gjithashtu ka diskrecion edhe për të ndryshuar parametra të caktuar të çdo njëra nga ato. Pra, e ushtron diskrecionin, shkallë-shkallë. Kështu ai mund të zgjedhë gjurmën më komforte dhe mund të miratojë atë edhe me disa modifikime të projektit. Ashtu siç thonë edhe autorë të tjerë “Kur organi administrativ ka në dispozicion dy apo më shumë alternativa juridike për situatën e caktuar dhe duhet të përzgjedhë një nga ato, ai duhet të zgjedhë atë që është me oportune për rastin konkret, por edhe me të cilin realizohet më së miri interesi publik¹⁰⁰.”

¹⁰⁰ Agur Sokoli, E drejta procedurale administrative, Prishtinë, 2005, f. 173-174.

7. Kontrolli i diskrecionit

Dihet se mund të ndodhë që diskrecioni të mos përdoret për qëllimin e caktuar nga ligji apo organi administrativ të përdorë diskrecionin pa e pasur atë, ose mund të ndodhë që personi që është i pajisur me diskrecion, t’u shkaktojë dëm të tjerëve me përdorimin e tij. Diskrecioni edhe mund të keqpërdoret nga punonjës të veçantë të administratës publike, duke mos përputhur shkallën e dëmit me nivelin e “goditjes” së fajtorit. Pra, mund të ushtrohet pushtet ndëshkimi në kufirin maksimal, kur fakti tregon se ka qenë një rast i shkeljes së ligjit në nivel të ulët, ose dhe e kundërta, kur përdoret kufiri minimal në një rast me rrezikshmëri të lartë. Në këto raste si rregull përdorimi i diskrecionit kontrollohet, nëpërmjet kontrollit të brendshëm administrativ, si me iniciativën e organit administrativ epror, ashtu edhe pas ankimit administrativ. Në këto raste, gjatë kontrollit të brendshëm administrativ kontrollohet padyshim si ligjshmëria, ashtu edhe oportuniteti i aktit administrativ me natyrë diskreciale.

Çështja qëndron në faktin nëse kontrolli (rishikimi gjyqësor) mund të ushtrohet mbi përshtatshmërinë apo oportunitetin e aktit administrative apo veprimit administrativ me natyrë diskreciale? Duhet evidentuar se Kodi i Procedurave Administrative në fuqi lejon jo vetëm shqyrtimin administrativ, por edhe shqyrtimin gjyqësor të akteve administrative me natyrë diskreciale¹⁰¹. Kështu që mendoj, pa asnjë dyshim, ashtu si edhe autorë të tjerë se “Kontrolli i gjykatës mbi themelësinë e veprimeve administrative, pra mbi çështjet faktike të mosmarrëveshjes, si dhe mbi ushtrimin e pushtetit diskrecial të administratës publike, është efektivisht kontroll mbi rregullsinë e veprimeve administrative, pra vlerësim i gjykatës mbi përshtatshmërinë ose oportunitetin e kryerjes së një veprimi administrativ”¹⁰². Kështu p.sh. në një rast të shqyrtimit të ankimit në gjykatë të një mase dënimi

¹⁰¹ Neni 150 i K.Pr.Administrative parashikon se “Me kërkesën e palëve të interesuara, çdo akt administrativ me natyrë diskreciale mund të bëhet objekt i shqyrtimit gjyqësor ose administrativ”.

¹⁰² Prof.Dr.E.Dobjani. Dr.E.Toska, Eradj Dobjani. Dr.E.Puto “E drejta administrative-Kontrolli mbi Administratën Publike, Tiranë, 2013, f. 220.

për kundërvajtje administrative, kur ligji përkatës parashikon kufirin ligjor të shumës së gjobës nga 1 000 000 (një milion) lekë deri në 3 000 000 (tre milionë) lekë, nëse organi administrativ kompetent ka vendosur një gjobë në shumën 4 000 000 (katër milion) lekë, pra jashtë kufirit të përcaktuar nga ligji për shumën e kësaj gjobe, atëherë patjetër që gjykata do të konsiderojë se ushtrimi i pushtetit diskrecial apo ushtrimi i oportunitetit nga organi publik kompetent nuk është në përputhje me ligjshmërinë dhe do ta shfuqizojë vendimin e administratës. Pra, kontrolli gjyqësor shtrihet këtu mbi ligjshmërinë e ushtrimit të pushtetit diskrecial, që do të thotë mbi ligjshmërinë e përshtatshmërisë ose oportunitetit të vendimit të marrë nga administrata publike. Sa më sipër është një shembull i shtrirjes së kontrollit gjyqësor në ushtrimin e pushtetit diskrecial, e zbatuar nga seksionet administrative të gjykatave civile. Me hyrjen në fuqi të Ligjit për gjykatat administrative në tetor 2013 dhe me fillimin e funksionimit të këtyre gjykatave, si dhe daljen e ligjit të ri për Kodin e Procedurave Administrative, besoj se shtrirja e këtij kontrolli, për disa akte administrative, do të zgjerohet në një kontroll të plotë si mbi proporcionalitetin, ashtu edhe diskrecionin e tyre.

Konkluzione

Në përfundim mund të themi se diskrecioni, si veti e aktit administrativ, që paraqet elasticitetin e kompetencës së organit (apo personit përgjegjës për nxjerrjen e aktit), ka vlera të padiskutueshme dhe është një mundësi e dobishme për administratën publike. Diskrecioni ndihmon edhe në përcaktimin e politikave administrative për fusha të caktuara, për të përcaktuar shpeshherë edhe shkallën e fuqisë me të cilën do të funksionojë shteti. Prandaj thuhet edhe se “Diskrecioni është mishërim i përpjekjeve të vazhdueshme për të pajtuar ligjshmërinë me efikasitetin në punën e administratës publike¹⁰³”.

¹⁰³ Gent Ibrahim, Sokol Sadushi, Andrea Lako, Bashkim Caka, Komentari i Kodit të Procedurave Administrative. Botim i vitit 2001, f. 19.

Bibliografia e literaturës dhe legjislacioni

1. Pollozhani, B., Dobjani, E., Stavileci, E., Salihu, L., E drejta administrative (aspekte krahasuese). Shkup, 2010.
2. Dobjani, E., Toska, E., Dobjani, E., Puto, E., E drejta administrative-Kontrolli mbi Administratën Publike”, Tiranë, 2013.
3. Kondi, Th., Shqyrtimi gjyqësor i ligjshmërisë së akteve administrative”, Revista “Trajtime juridike”, Dhjetor 2000-Korrik 2002, f.201- 216.
4. Ibrahim, G., Sadushi, S., Lako, A., Caka, B., Komentari i Kodit të Procedurave Administrative, 2001.
5. Sokoli, A., E drejta procedurale administrative, Prishtinë, 2005.
6. Sadushi, S., E drejta administrative, Teoria e aktit administrativ-2, Tiranë, 2008.
7. Grup autorësh, Çështje të së drejtës administrative në vështrim krahasues, Tiranë, 2010. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë e vitit 1998. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese nr.3, viti 2006.
8. Ligji 8485, datë 12.05.1999 “Kodi i Procedurave Administrative të Republikës së Shqipërisë”.
9. Ligji nr. 49/2012 “Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”.
10. Ligji nr.8927, datë 25.07.2002 “Për prefektin”.
11. Ligji nr.9000, datë 30.01.2003 “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Ministrave”.
12. Ligji nr. 8652, datë 31.07.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore” (i ndryshuar).
13. Ligji nr.9308, datë 04.11.2004 “Për Shërbimin dhe Inspektoratin Veterinar”.
14. Ligji nr.10 463, datë 22.09.2011 “Për Menaxhimin e Integruar të Mbetjeve”.
15. Ligji nr. 9385, datë 04.05.2005 “Për Pyjet dhe Shërbimin Pyjor”.
16. Ligji nr.10279, datë 20.05.2010 “Për Kundërvajtjet Administrative”.

LEGALIZIMET DHE INTERESI PUBLIK NË KËNDVËSHTRIMIN E LEGJISLACIONIT SHQIPTAR

INTERESI PUBLIK NOCION I "DISKUTUESHËM"

PhD, MA Lirika KUTROLLI dhe Prof. dr. Paskal HAXHI

1. Vështrim historik

Sot problemi që shqetëson më tepër shoqërinë shqiptare, janë pronat. Ky studim ka për qëllim njohjen e legjislacionit të legalizimeve në aspektin kritik-juridik dhe problematikat që kërkojnë zgjidhje. Kuadri ligjor në fuqi mbi legalizimet, nuk mund t'i japë zgjidhje gjithë problemeve aktuale. Viti 1991, solli demokracinë së bashku me shumë ndryshime pozitive, por edhe me disa fenomene, si migrimi masiv, i cili u shoqërua me zaptimin e tokave dhe ndërtimin e banesave pa asnjë studim. Studime të historianëve, mbi zhvillimet e rëndeve shoqërore dhe Kodeve të tyre, kanë dëshmuar lidhjen e ngushtë të individit me tokën, si një nga bazat e ekonomisë¹⁰⁴. Zaptimet e tokave pas vitit 1991 prekën të drejtat e shumë individëve. Ato i përkisnin fondit të tokave private dhe shtetërore. Zaptimi nuk kursye as tokat bujqësore. Studimi në vijim do t'i referohet sjelljes së efekteve juridike mbi tokën bujqësore, nga zbatimi i kuadrit ligjor mbi legalizimet e

¹⁰⁴ Referuar autorëve Selim Islami dhe Kristo Frashëri "Historia e Shqipërisë", Vëllimi i parë (Botim i dytë), Universiteti Shtetëror i Tiranës, Instituti i Historisë dhe i Gjuhësisë, Tiranë, 1967. Vangjush Gambeta, Pronësia mbi tokën dhe historia e saj, Shtëpia botuese "Mësonjtorja e parë", Tiranë, 1999. Frano Ilia, Kanuni i Skënderbeut, "Mbledhje e Kodifikuar", Shtëpia Botuese Edotrice la Rosa, Milot, 1993.

objekteve pa leje në zonat informale. Banka Botërore, duke filluar nga viti 2002, ka orientuar garantimin e të drejtave të pronësisë mbi tokën në Shqipëri. Një nga pikat ka qenë edhe "legalizimi i zonave me ndërtime informale"¹⁰⁵. Ja, si raporton Banka Botërore në një studim të publikuar në vitin 2011¹⁰⁶:

"Migrimi i brendshëm i vullshëm gjatë viteve me pasiguri ekonomike dhe me liri të lëvizjes 1990-2000, çoi në zaptim në masë të tokave shtetërore dhe private, sidomos në zona bregdetare dhe zonat ngjitur me qytetet (zonat peri-urbane)..... "....kur përballen me probleme të këtij lloji, qeveritë, në përgjithësi, nuk kanë shumë çfarë të bëjnë, por të pranojnë realitetin dhe ta legalizojnë përdorimin e pronës.....si në Maqedoni, në vitin 1971 që u legalizuan në masë ndërtimet pa leje". Në raport theksohet se procesi ka vijuar me shumë ngadalësi.

2. Aktualiteti mbi ndërtimet pa leje. Të dhëna statistikore

Në vijim të të dhënave të studimit gjejmë se, kostoja e ndërtimeve pa leje është afro 10 miliardë euro dhe i përket kryesisht: 1/3 e ndërtimeve që janë kryer në toka të ndërtuesve të paligjshëm; 1/3 i përket tokave shtetërore dhe 1/3 i përket tokave të personave që e kishin përfituar me Ligjin 7501. Janë afërsisht 400 000 ndërtime¹⁰⁷. Migrimi i brendshëm vazhdon, edhe pse me ritme më të ngadalta, por bashkë me këtë fenomen vazhdon edhe zaptimi i tokave, e prej këtij zaptimi rezulton se 1/3 e gjithë ndërtimeve në rang republike janë të paligjshme, për shkak të mungesës së një titulli të qartë pronësie¹⁰⁸.

Para fenomenit gjithnjë e në rritje të ndërtimeve pa leje, zaptimit në vazhdim të tokave, rritjes së presioneve dhe kërkesave për shërbime nga ndërtuesit e paligjshëm, ishte detyrim nga ana e qeverisë që të ndërmerre një iniciativë për legalizimin e ndërtimeve pa leje dhe vendosjen e kufirit të një afati kohor për legalizimin, me pasojë ndërprerjen e ndërtimeve të tjera.

¹⁰⁵ Banka Botërore, Raporti No. 24189-ALB

¹⁰⁶ Banka Botërore, Raporti nr.62519-AL, pika 4, f.9

¹⁰⁷ po aty.

¹⁰⁸ po aty f. 5.

Nga studimi i materialeve shoqëruese të propozimit të projektligjit për legalizimin e objekteve pa leje gjejmë të dhëna mbi orientimin e politikave qeverisëse për zgjidhjen e kategorisë së ndërtimeve pa leje, duke i përshirë procedurat e legalizimit në një procedurë fikse, ligjore. Në këto kushte qeveria në vitin 2004 ndërmori iniciativën për legalizimin e objekteve, por ky ligj duke mos përmbushur objektivat e vendosura, u shfuqizua me Ligjin nr. 9482, datë 03.04.2006 “Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje”. Miratimi i ligjit, përmbush njërën nga detyrimet më të rëndësishme të programit të qeverisë, duke synuar zgjidhjen e një problemi social-ekonomik, mjaft të mprenjtë në vendin tonë. Projektligji synonte legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje sipas përcaktimeve dhe procedurave të parashikuara në këtë ligj, si dhe marrjen e një sërë masash në luftën kundër ekonomisë informale dhe ekstralegalitetit në tërësi. Pritej që ligji të kishte efekte të ndjeshme financiare¹⁰⁹:

Po t'i referohemi statistikave të paraqitura në momentin e hartimit të Ligjit për legalizimet, gjejmë: “janë 200 000 ndërtime që presin të legalizohen”,¹¹⁰ një tjetër statistikë flet për shifrën më afër tek 400 000,¹¹¹ një tjetër statistikë afërsisht 350 000¹¹² ndër të cilat janë me vetëdeklarim 270 592, dhe mbeten pa u përfshirë në procesin e legalizimit afërsisht 80 000 të tilla, duke i lënë këto ndërtime të zbuluara ndaj rrezikut të prishjes. Banka Botërore {raportet e viteve 2011 dhe 2012} i ka sugjeruar qeverisë shqiptare riparjen e një vale të re legalizimesh, duke përfshirë në proces legalizimi edhe këto 80 000 objekte. Këto shifra, me ndryshime të theksuara e të konsiderueshme, lënë vend për diskutim. Shqipërisë, duke i munguar nja data-base për pasuritë e paluajtshme, ndërtimet si dhe destinacionet dhe përdorimet e tokave, i mungojnë edhe statistikave të sakta¹¹³. Në këtë

¹⁰⁹ Arkiva e Këshillit të Ministrave, referuar relacionit shoqërues të të mbledhjes së qeverisë për miratimin e projekt-ligjit për legalizimet (viti 2006).

¹¹⁰ Arkivi Këshillit të Ministrave, referuar materialit shoqërues, relacionit mbi propozimin për miratimin e VKM-së Nr.136, datë 04.01.2008.

¹¹¹ Bankës Botërore, Raporti Nr.62519-AL.

¹¹² Po aty, f. 14, 15.

¹¹³ Arkiva e Këshillit të Ministrave, shih relacionin shoqërues, paraqitur në mbledhjen e qeverisë gjatë diskutimit të projektligjit (miratuar me Ligjin Nr.9482, datë 03.04.2006 “Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje”), paragrafi 2, f.7.

Ligji nr.9482, datë 03.04.2006 2006 “Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje”).

këndvështrim, është e vështirë të arrihet në bërjen e një analize dhe dhënien e statistikave të sakta mbi sipërfaqet e tokave bujqësore të zëna nga ndërtimet pa leje.

Pothuajse nuk ka statistika për rastet e legalizuara mbi tokat bujqësore. Nga hulumtimet, i vetmi informacion na ofrohet nga Qendra Rajonale REC në Shqipëri, e cila raporton se janë zënë 20.000 ha tokë bujqësore nga ndërtimet pa leje¹¹⁴.

Banka Botërore raporton se janë:¹¹⁵

<i>Kërkesa të depozituara</i>	270.592
Verifikim i përfunduar	113.490
Kërkesa të përpunuara që plotësojnë kriteret	90.464
Paraqitur në qeveri për miratim	54.104
<i>Prona të legalizuara të regjistruara pranë ZVRPP-së</i>	4.504

Shqetësim paraqitet gjendja aktuale përse i përket një numri shumë të madh ndërtimesh që nuk janë vetëdeklaruar. Por, më keq është se janë ende duke u kryer ndërtime pa leje, e kjo për arsye se ky është vullneti i ndërtuesve ose sepse nuk funksionon si duhet sistemi urbanistik¹¹⁶.

Produkt i legalizimeve, është fitimi i pronësisë mbi ndërtesën dhe parcelën ndërtimore, e në rastin tonë i referohemi sipërfaqes së tokës bujqësore, por për arsye të vështirësive të sipërcituara nuk mund të kemi statistika¹¹⁷. Në vijim do të trajtojmë procedurën dhe përcaktimet në ligj për mënyrën se si e trajton ai legalizimin kur mbi tokën bujqësore ka një ndërtim, krahasuar kjo me sipërfaqet tokësore që i përkasin kategorive të tjera.

¹¹⁴ Qendra Rajonale REC në Shqipëri, “Urbanizimi i tokës bujqësore dhe ndikimi në mjedis”, Botim i përmuajshëm, Numër 105, Nëntor 2005, f. 7.

¹¹⁵ Banka Botërore, Dokument informativ Raport nr. 62519-AL “Qeverisja në mbrojtjen e të drejtave mbi pronën e paluajtshme në Shqipëri: sfidë e vazhdueshme”, Botim i dytë, prill 2012.

¹¹⁶ Raportin nr.62519-AL të Bankës Botërore, f. 15.

¹¹⁷ Vjetari statistikor i MBUMK prej vitesh raporton të njëjtën sipërfaqe të tokës bujqësore në vendin tonë, duke mos i raportuar sipërfaqet e tokës së zënë nga ndërtimet pa leje.

3. Analizë e legjislacionit mbi legalizimet në aspektin kritiko-juridik

Ligji është pjesë e një pakete reformash, që angazhon decentralizmin e pushtetit vendor, legjislacionin e administrimit të territorit, financat dhe çështjet fiskale etj. Kjo nismë ligjore synon stabilizimin e rregullit publik dhe të shtetit ligjor për administrimin e qëndrueshëm të territorit, duke mobilizuar:¹¹⁸

vlera kuruese dhe integruese-për informalitetin, si subjekt i varfërisë, që ka ndodhur deri në ditën e hyrjes në fuqi të këtij ligji;

vlera parandaluese dhe penalizuese-për çdo formë informaliteti si subjekt spekulimi, që ka ndodhur ose mund të ndodhë në të ardhmen, pas hyrjes në fuqi të këtij ligji;

lehtësimin e sqarimit të konflikteve urbanistike-juridike mbi tokën/objektet, në funksion të mundësisë dhe përshpejtimin të procesit të kthimit dhe kompensimit të pronave.

Ky ligj krijon një sistem të përbashkët për legalizimin e “aseteve ekstraligjore” në tërësi të ndërtuara deri ditën e hyrjes në fuqi të ligjit, duke unifikuar praktikën e vlerësimit dhe trajtimit të tyre. Janë përcaktuar:

1. “ndërtimet pa leje” jashtë vijës kufizuese të vendbanimeve formale dhe në zona të tjera që klasifikohen sipas këtij ligji **“territore të tjera”;**
2. “ndërtimet dhe shtesat pa leje” të ndërtuara, brenda vendbanimeve formale, për nevoja familjare tregtare (strehimi dhe biznesi të vogël) të qytetarëve;
3. “tejkallimet dhe shtesat pa leje” të objekteve, me leje, të ndërtuara, brenda vendbanimeve formale nga shoqëri ndërtimi, si veprimtari tregtare fitimprurëse, duke u përjashtuar këtu rastet që janë në konflikt gjyqësor, për të cilat do të vendosë gjykata me vendim përfundimtar të formës së prerë.
4. **“ndërtimet pa leje në territore të tjera”, jashtë**

¹¹⁸ Arkiva e Këshillit të Ministrave, shih relacionin shoqërues, paraqitur në mbledhjen e qeverisë gjatë diskutimit të projektligjit (miratuar me Ligjin nr.9482, datë 03.04.2006 “Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje”).

vendbanimeve formale dhe zonale informale. Përjashtohen nga përfitimet e këtij ligji, objektet e ndërtuar pa leje në zona të klasifikuara si «zona turistike», por që nuk përfshihen në kategoritë sipas pikave 1, 2 dhe 3.

Në kategoritë “territore të tjera” janë përfshirë tokat bujqësore (tokë arë, sipërfaqe fruti-perime-kulturë, ullishte, vreshta) dhe tokat jobujqësore (pyje, kullota dhe toka të pafrytshme)¹¹⁹. Kategoritë e përcaktuara në pikat 1 dhe 2, kanë për qëllim t’i trajtojnë ato si pjesë e politikave sociale në luftën kundër varfërisë dhe pabarazisë, duke synuar ringjalljen dhe integrimin e “kapitaleve informale të ngurtësuara” jashtë skeletit ligjor. Trajtimi i kategorisë në pikën 3, synon mbrojtjen e interesit publik dhe rikthimin e besimit të shteti ligjor, duke siguruar krahas alternativës së legalizimit, masa që dekurajojnë dhe penalizojnë vazhdimin e fenomenit të informalitetit. Trajtimi i kategorisë së përcaktuar në pikën 4, synon të demotivojë dhe të ndëshkojë çdo prirje, që dëmton mundësitë ekonomike të vendit dhe burimet mjedisore të tij. Sipas parashikimeve të ligjit, nuk do të tolerohej dhe legalizohej asnjë objekt informal në tentativë ose përkohësisht i ndërtuar pas hyrjes në fuqi të këtij ligji.

Ligji përbëhet nga gjashtë kapituj:

a) Kapitulli i parë trajton dispozita të përgjithshme. Në pjesën e parë janë përcaktuar dispozita në lidhje me objektin e ligjit¹²⁰, fushën e zbatimit dhe përkufizime të disa termave¹²¹. Me rëndësi për studimin tonë është përcaktimi dhe legjitimiteti për legalizimin në sipërfaqe të tokës bujqësore, të cilën e gjejmë në Nenin 3, pika e “territore të tjera”. Në këtë kategori është përfshirë edhe e drejta e përfitimit nga subjekte fizike dhe juridike, për ndërtimet e kryera në sipërfaqe toke

¹¹⁹ Neni 3, pika e, Ligji nr.9482, datë 03.04.2006 “Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje”.

¹²⁰ po aty Neni 1.

¹²¹ “Leje legalizimi” është dokumenti, që lëshohet sipas procedurës së përcaktuar në këtë ligj nga zyra përkatëse e ALUIZNI-t dhe që shërben për regjistrimin e objektit në zyrën e regjistrimit të pasurive të paluajtshme. “Njësi e qeverisjes vendore” janë komuna dhe bashkia. Njësia bashkiake (për Tiranën) dhe qarku referohen në këtë ligj jo me emërtimin “njësi e qeverisjes vendore”, por përkatësisht me emërtimin “njësia bashkiake” dhe “qarku”. “ALUIZNI” është agjencia e posaçme shtetërore e krijuar sipas këtij ligji, me emërtimin “Agjencia e Legalizimit, Urbanizimit dhe Integrimin të Zonave/Ndërtimeve Informale”, e cila bashkërendon punën nëpërmjet organeve qendrore shtetërore dhe njësisë të qeverisjes vendore/njësisë bashkiake dhe jep lejen e legalizimit sipas këtij ligji.

bujqësore (duke parë në vijim edhe kufizimet).

Po t'i referohemi Neni 1, pika 3 e ligjit, shprehimisht do të gjejmë:

“Për ndërtimet pa leje, të ngritura brenda zonave që kanë përparësi zhvillimin e turizmit, të përcaktuara sipas Ligjit nr.7665, datë 21.01.1993 “Për zhvillimin e zonave që kanë përparësi turizmin”, brenda 3 muajve nga hyrja në fuqi e këtij ligji, Këshilli i Ministrave përcakton vendbanimet formale, zonat informale dhe territoret e tjera, brenda zonave që kanë përparësi turizmin, në të cilat do të kryhet legalizimi sipas këtij ligji. Afati i vetëdeklarimit fillon pas daljes së vendimit për këto zona.”

Është e rëndësishme të ndalemi në këtë përcaktim, pasi kanë kaluar 6 vjet dhe ende nuk ka një ndarje të qartë të zonave me përparësi zhvillim turizmi, e në disa raste, organet vendore dhe degët e ALUIZNI-t në rrethe kanë legjitimuar legalizimin e ndërtimeve në këto zona, por ndërkohë ALUIZNI qendrore ka penguar procesin, duke i cilësuar si ndërtime në zona të përjashtuara nga legalizimi “zona me përparësi zhvillim turizmi”, edhe pse nuk ekziston një dokument zyrtar, ligjor që të përcaktojë saktë këtë zonë.

Po t'i referohemi Ksamil, ka individë që kanë kryer edhe pagesat totale të legalizimit të objektit, por procesi është bllokuar me pretendimin se është ndërtim në zonë të përjashtuar nga legalizimi. Këtu kemi të bëjmë me një konfuzion dhe paqartësi, pikërisht në këtë mungesë të ndarjes së zonave, vijës së verdhë dhe zonës së zhvillimit me përparësi turizmin (kjo ndarje nuk ekziston me numra pasurie dhe dokument ligjor). Në ligj janë përcaktuar qartë organet vendore dhe qendrore, si dhe detyrat e tyre për realizimin e këtij procesi¹²². Për t'i prerë rrugën abuzimeve në lidhje me ndryshimet e vetëdeklarimeve, e për më tepër kryerjes së ndërtimeve të mëtejshme, është vendosur kufi për plotësimin e vetëdeklarimit dhe sanksione për mosrespektim të afateve, të përcaktuara në Nenin 7 dhe Nenin 8¹²³. Në kapitullin III të ligjit, një vend të veçantë dhe të detajuar ka zënë dhe procedura e legalizimit.

¹²² b) pjesa e dytë trajton organet vendore dhe qendrore, për kryerjen me sukses të legalizimit, urbanizimit dhe integritetit të ndërtimeve të zonave informale. c) pjesa e tretë trajton procedurat dhe afatet e legalizimit.

¹²³ Neni 7 dhe Neni 8, Ligji nr.9482, datë 03.04.2006 “Për legalizimin, urbanizimin dhe integritetin e ndërtimeve pa leje”.

d) kapitulli i katërt trajton kalimin e pronësisë së parcelës ndërtimore. Është përcaktuar çmimi i shitjes sipas zonave (Neni 19), por ajo çka na intereson të ndalemi është Neni 22, me përcaktimin “pagesa në “territore të tjera”, ku përcaktohet:

- Për parcelat ndërtimore në “territore të tjera” zbatohen të njëjtat tarifa, sipas Neni 19 të këtij ligji, por shteti nuk angazhohet të investojë për infrastrukturën në këto terriore. Këshilli i njësive vendore, përpara se të vendosë kalimin e pronësisë në favor të subjektit, kërkon miratim të posaçëm.

Në këtë rast, po t'i referohemi Ligjit nr. 9482, datë 03.04.2006, Neni 22 mbetet i pandryshuar. Edhe njëherë vërtetohet se hartuesit e ligjit në vijim të ndryshimeve të ligjit bazë, kanë trajtuar me një procedurë të veçantë legalizimet mbi sipërfaqen e tokës bujqësore, duke vendosur si kusht:

“...Këshilli i qeverisë vendore, para se të vendosë si kusht kalimin e pronësisë në favor të subjektit përfitues, kërkon miratim të posaçëm nga:

a) Këshilli i Qarkut dhe MBUMK për tokat e bonitetit (1-4);

b) Këshilli i Qarkut për tokat e kategorisë (5-10)”.

Edhe njëherë dëshmohet se toka bujqësore në çdo çast kërkon mbrojtje të veçantë dhe realisht strukturat shtetërore në çdo hartim politike dhe ndërhyrje e ndryshim të kuadrit ligjor, e trajtojnë si të tillë. Në vijim të dispozitave të ligjit, janë sqaruar momentet e përgatitjes së dokumenteve, ndjekjes së procedurave për legalizim, dhënies së lejes së legalizimit, regjistrimit e pasurisë etj., të cilat nuk do t'i trajtojmë meqenëse në interes të realizimit të studimit është trajtimi që ligji i bën legalizimit të ndërtimeve në sipërfaqe të tokave bujqësore.

e) kapitulli i pestë trajton legalizimin e shtesave në ndërtim;

ë) kapitulli i gjashtë ka të bëjë me dispozita të fundit.

Meqenëse nuk kanë interes për temën e studimit, nuk po ndalemi në sqarimin në detaje të dy kapitujve të fundit.

Zyrat e ALUIZNI-t ngrihen në qendër, në nivel qarku dhe pranë njësive të veçanta të qeverisjes vendore, të cilat përcaktohen në vendimin e Këshillit të Ministrave. Ministria e linjës, ALUIZNI dhe organet e qeverisjes vendore organizojnë fushatën e informimit të opinionit publik për përfitimet dhe detyrimet e procesit të legalizimit.

Në përfundim të procedurave, jepet leja e legalizimit, e cila së

bashku me dokumentacionin e përcaktuar në këtë ligj, të konfirmuar nga zyra përkatëse e ALUIZNI-t, paraqitet në ZRPP për regjistrimin e objektit në regjistrat e pasurive të paluajtshme, sipas legjislacionit në fuqi për këtë institucion¹²⁴.

Nëse gjatë legalizimit ka mosmarrëveshje për raportet e pronësisë në objekt ose/dhe rreth përfshirjes së personave të tjerë, të cilët pretendojnë të drejta mbi parcelën ndërtimore, që legalizohet sipas këtij ligji, kjo mosmarrëveshje zgjidhet nga gjykata. Gjatë shqyrtimit të konfliktit gjyqësor procedurat për legalizim të objektit pezullohen dhe rifillojnë sipas kushteve të këtij ligji, pasi vendimi gjyqësor të jetë i formës së prerë, me kushtin që ndërtimi pa leje të jetë vetëdeklaruar sipas afatit të përcaktuar në Nenin 7 të këtij ligji¹²⁵.

Kur ndërtimi pa leje disponohet nga një subjekt, kontrata e kalimit të pronësisë së parcelës ndërtimore dhe objektit që legalizohet regjistrohen në emër të subjektit që disponon objektin. Për regjistrimin e pronës së legalizuar, sipas këtij neni, ZRPP-ja zbaton dispozitat e Ligjit nr.9062, datë 08.05.2003 “Kodi i familjes”, kreu II “Regjimi pasuror martesor në bashkësi”.

Kur ndërtimi pa leje disponohet nga më shumë se një person fizik ose juridik, regjistrimi i pjesëve takuese mbi pasuritë (parcelë dhe objekt) kryhet:

- a) në pjesë të pandara, ideale, sipas numrit të subjekteve;
- b) në pjesë takuese të ndara, sipas marrëveshjes së nënshkruar ndërmjet subjekteve lirisht dhe të depozituar brenda afatit të vetëdeklarimit, sipas Nenit 7 të këtij ligji, pranë njësisë së urbanistikës. Subjektet mund të përcaktojnë përveç pjesës takuese edhe pjesët fizike respektive nëse ndërmjet tyre përputhet vullneti¹²⁶. Pronat e legalizuara sipas këtij ligji regjistrohen në regjistrat e pronave të paluajtshme në përputhje me Ligjin nr.7843, datë 13.07.1994 “Për regjistrimin e pasurive të paluajtshme”. Regjistrimi i pronës bëhet sipas të dhënave që përmban leja e legalizimit që lëshohet sipas Nenit 28 të këtij ligji.

Në rast se parcela ndërtimore e legalizuar figuron në regjistrat e pronave të paluajtshme (ZVRPP) në emër të subjekteve private,

¹²⁴ Neni 29, Ligji nr.9482, datë 03.04.2006 “Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje”.

¹²⁵ po aty Neni 26.

¹²⁶ Neni 30 i Ligjit nr.9062, datë 08.05.2003.

atëherë me regjistrimin e lejes së legalizimit, subjektit privat i lind e drejta për shpërblim në natyrë ose në lekë.

Kalimi i pronësisë së parcelës ndërtimore ose truallit nga shteti te vetëdeklaruesi bëhet sipas dispozitave të Kodit Civil. Për efekt legalizimi parcela ndërtimore, si rregull, nuk i kalon 500m². Sipërfaqet e truallit mbi 500m², të cilat për shkak të përmasave ose konfiguracionit nuk mund të shfrytëzohen më vete për ndërtim, por i bashkëlidhen parcelës ndërtimore dhe i shiten pronarit të truallit me çmim tregu.

Kundër vendimit të njësisë së qeverisjes vendore, që refuzon të pranojë dokumentacionin, ose kur kjo njësi nuk nxjerr vendim me shkrim brenda afatit të parashikuar nga ky ligj, subjekti mund të paraqesë ankim administrativ pranë zyrës përkatëse të njësisë vendore ose kryetarit të organit të qeverisjes vendore. E njëjta procedurë ankimi zbatohet edhe për vendime të zyrës përkatëse të ALUIZNI-t, sipas Ligjit nr.8485, datë 12.05.1999 “Kodi i Procedurave Administrative në Republikën e Shqipërisë”. Ligjet nr.9304, datë 23.10.2004 “Për legalizimin dhe urbanizimin e zonave informale” dhe nr.9209, datë 23.03.2004 “Për legalizimin e shtesave në ndërtime”, shfuqizohen.

Nga sa analizuam më sipër, qëllimi ishte të përcaktonim në detaje rolin e institucioneve për procesin e legalizimit dhe rolin e subjektit përfutues, duke ju nënshtruar përmbushjes së detyrimeve në vijim të rregullave dhe kriterëve të përcaktuara në këtë ligj.

Ajo çka na intereson ndër kategoritë që parashikon të trajtojë ky kuadër ligjor përcaktimi i legalizimit në “territore të tjera” sepse kjo kategori është rasti i ndërtimeve të paligjshme mbi tokat bujqësore. Po t’i referohemi dispozitave të përcaktuara në Kushtetutë, në Kodin Penal, në ligje të veçanta¹²⁷; do të shohim se zaptimi, apo cenimi i pronës, përbën veprë penale, por nga ana tjetër Gjykata Kushtetuese e ka përcaktuar procedurën e legalizimit dhe Ligjin e legalizimit, si një zgjidhje me interesa publike, dhe e ka legjitimuar procesin, proces i kundërshtuar nga pronarët legjitim, duke e bazuar kërkesën e tyre, pikërisht në dispozitat e sipërcituara. Me aplikimin e ligjit, në vijim të ndjekjes së procedurave, fillimisht vetëdeklarimit në njësitë administrative ku është kryer ndërtimi, e më pas përgatitjes së gjithë dokumentacionit ligjor dhe ndjekjes së procedurave të legalizimit deri

¹²⁷ Neni 6, Ligji 8312, datë 26.03.1998, “Pushtimi i tokës përbën veprë penale”.

në marrjen e lejes së legalizimit, është konstatuar se subjektet hasin pengesa e vështirësi, për arsye të një procedure të gjatë dhe shpeshherë me zvarritje, ku mungon korrespondenca dhe dhënia e informacionit nga institucioni kompetent, drejtuar te subjekti që kërkon dhe ndjek procedurën e legalizimit (ndërtuesi i paligjshëm).

4. Problematikat aktuale dhe ndryshimet ligjore në vijimësi

Shqetësuese paraqitet vonesa në ndjekjen e korrespondencës. Shqetësim tjetër është dhe vonesa në kthimin e shumës financiare, kategorisë së subjekteve të cilët kanë paguar detyrimet financiare, sipas përcaktimeve të Ligjit nr.9482, datë 03.04.2006 “Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje” (me ndryshimet ligjore u përcaktua një tjetër raport pagese, me lekë dhe letra me vlerë). Shqetësues është fakti se një kategori e subjekteve, të cilët kanë paguar vetëm në lekë, dhe jo me letra me vlerë, nuk po ju jepet ende mundësia e kthimit të një shume dhe zëvendësimi i tyre me letra me vlerë. Arsyet për këto vonesa nuk janë të mirëpërcaktuara dhe drejtues të ALUIZNIT pretendojnë se pritet udhëzim nga Ministria e Financave për kthimin e vlerave financiare subjekteve, për t’ju dhënë mundësinë që të plotësojnë atë vlerë financiare, me pagesë të re me letra me vlerë¹²⁸.

Nga ana e të intervistuarve, vonesa në veprime perceptohet si arsye që ka të bëjë me korrupsionin, e ndërsa intervistat me drejtues institucionesh theksojnë se vonesat kanë si arsye mungesën e fondeve.

Po t’i referohemi ndryshimeve ligjore mbi Ligjin bazë të Legalizimit, në Nenin 1, pika 2 në Ligjin nr.10219, datë 04.02.2010 gjejmë të sanksionuar:

“Çdo pronar i ndërtimit pa leje, që trajtohet sipas shkronjave “a”, “b”. “c” dhe “d” të paragrafit të parë të këtij neni mund të paguajë me bono privatizimi deri në 70 % të vlerës së parcelës ndërtimore jashtë vijave të verdhë”¹²⁹.

Në këtë kategori përfshihen edhe subjekte të cilat kanë kryer

¹²⁸ Intervistë me drejtorin e Aluiznit, z.Kreshnik Bozho, datë 02.02.2013.

¹²⁹ Masa e pagesës me letra me vlerë, para ndryshimit të Nenit 1 më sipër, ka qenë 50% e pagesës me letra me vlerë.

ndërtimin e janë në proces legalizimi, mbi sipërfaqe të tokave bujqësore (dhe kategorive të tjera). Nëse do t’i referoheshim momentit të pagesave, një kategori e caktuar individësh kanë kryer pagesën e plotë të legalizimit pa bono privatizimi¹³⁰, e në këtë rast është e lehtë të arrijmë në konkluzionin se kategoria që vonoi në kryerjen e pagesave, përfitoi të drejtën e pagesës me bono privatizimi për 70% të vlerës së parcelës, e kjo i vë subjektet përfituese të ligjit, në kushte jo të barabarta e jemi para faktit të trajtimit të dy standardeve¹³¹. Edhe pse kanë kaluar 6 vjet, ende nuk është aplikuar kthimi i vlerës financiare tek individët, dhe dhënia e mundësisë së pagesës me bono privatizimi. Në këtë mënyrë jemi para vendosjes në kushte jo të barabarta të individëve, kjo në lidhje me format e pagesave për të njëjtin proces, atë të legalizimit.

Shqetësim tjetër është mosndarja e vijës kufizuese të zonave me përparësi zhvillim turizmi. Po t’i referohemi ligjit bazë të legalizimeve të vitit 2006, qysh në kapitullin e parë të ligjit, kishte kufizime për legalizimin në zona me përparësi zhvillim turizmi dhe ngarkohej Këshilli i Ministrave që të përcaktonte këtë vijë ndarëse. Sot, edhe pse kanë kaluar 6 vjet, ende jemi në të njëjtin stad. Vijja nuk është përcaktuar dhe pasuritë në vendndodhje të paqartë, janë të bllokuara në procesin e legalizimit.

Po t’i referohemi shpjegimeve në materialet shoqëruese, dhe arsyetimeve për ndërmarrjen e ndryshimeve në ligjin bazë të legalizimeve, realizuar kjo me miratimin e VKM-se nr.136, datë 04.01.2008 “Propozim e projektligjit “Për disa ndryshime dhe shtesa në Ligjin nr.9482, datë 03.04.2006 “Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje” të ndryshuar, do të gjejmë:

“Një ndër vështirësitë e hasura gjatë procedurave implementuese, ka qenë dhe përcaktimi i territoreve informale brenda zonave me përparësi zhvillimin e turizmit. Mungesa e një dokumentacioni hartografik zyrtar për këto territore dhe evoluimi i situatës ndërtimore në to ka sjellë nevojën e përcaktimit koherent dhe në mënyrë të plotë të vijës kufizuese të zonave me përparësi zhvillim turizmi. Në funksion të kësaj është parashikuar dispozita 38/1 e cila autorizon Këshillin e Ministrave për të përmbushur këtë boshllëk përmes një

¹³⁰ Nenet 19, 20, 21 dhe 22, Ligji nr.9482, datë 03.04.2006 “Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje”.

¹³¹ Neni 1, pika 2, Ligji nr.10 219, datë 04.02.2010 “Për disa shtesa në Ligjin nr.9482, datë 03.04.2006 “Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje, të ndryshuar”.

akti nënligjor”¹³².

Nisur nga kjo përmbajtje, mund të mendohet pozitivisht, e pozitive në pikëpamjen e marrjes së përgjegjësisë për mungesa e boshllëqe në legjislacion, por negativisht mund të mendohet kur përmbajtja e vendosur në thonjëza, është pothuajse e njëjta me kufizimin dhe përcaktimin që gjejmë në Nenin 1 të ligjit bazë të legalizimeve, të vitit 2006. Mund të krijohet përshtypja që, mungesa e një afati për zgjidhjen e këtij problemi, lë vend për zvarritje.

Shqetësim paraqiten rastet kur procedura e legalizimit apo shpronësimit për interes publik bllokohet, pasi objekti në proces legalizimi nuk është kapur nga fotografimi ajror¹³³.

Në vijim të analizës së situatës, rreth ndërtimeve pa leje dhe mosekzistencës së një statistike të saktë, situata do të vijojë të jetë në dëm të politikave të qeverisë, për arsye të mosllogaritjeve të fondit financiar të saktë për likuidimin e ish-pronarëve të shpronësuar për llogari të procesit të legalizimit. Kërkesat për kompensimin e ish-pronarëve të shpronësuar janë të shumta, por zvarritjet për arsye të mungesave të fondeve financiare, mund të vënë në rrezik edhe shpalljen si jo të vlefshme të vendimeve të shpronësimit¹³⁴.

Banka Botërore, e ka cilësuar Legalizimin si një kundërpërgjigje pragmatike ndaj rrjedhëve të vështira gjithnjë në rritje që erdhën nga zënia e tokës dhe ngulja e paligjshme në masë¹³⁵.

Në raportin Nr. 62519-AL, thekson se:

“Politika e Shqipërisë për legalizimin synonte të vendoste brenda rregullave ndërtimet e paligjshme, të kalonte pronësinë mbi tokën ku qenë ndërtuar ato dhe të mbulonte vendbanimet informale me sistem urbanistik.

Procedura të posaçme shpronësimi i japin shtetit mundësinë t’ju japë tokë kërkuesve, të cilët nuk e kanë në pronësi tokën ku kanë ngritur një objekt të paligjshëm.

¹³² Arkivi i Këshillit të Ministrave, referuar materialit shoqëruës, relacionit mbi propozimin për miratimin e VKM-së nr.136, datë 04.01.2008 “Propozim e projektligjit “Për disa ndryshime dhe shtesa në Ligjin nr.9482, datë 03.04.2006 “Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje” të ndryshuar, f. 4, paragrafi 1.

¹³³ Arkiva e DMP në Këshillin e Ministrave, referuar ankesës së znj.A.Ajazi, Sauk, Tiranë etj.

¹³⁴ Banka Botërore, Raporti Nr.62519-AL.

¹³⁵ po aty, f. 11-15.

Dispozitat për shpronësimin e pronarëve të tokës së shpronësuar ekzistojnë, por tarifat që paguajnë kërkuesit e legalizimit janë më të vogla se shumica e nevojshme për kompensim. -Procesi i legalizimeve ka ecur ngadalë përkundër burimeve që i janë kushtuar. -Procesi në vazhdim i legalizimit lë jashtë një numër të madh objekteve të ndërtuara në mënyrë informale».

Pengesat kryesore në procesin e legalizimit kanë ardhur si pasojë e mos koordinimit të institucioneve, si ZRPP, AKKP dhe ALUZIONI-t, kjo në lidhje me fondin për pagesat e ish-pronarëve të shpronësuar dhe hapjen rrugë të përfundimit të procesit të legalizimit për 1300 dosje në pritje, të përgatitura, e në pritje për përfundim në AKKP dhe pengesa tjetër në lidhje me dy standarde të hartave të përdorura nga ZRPP dhe ALUZIONI, por që së fundmi kanë rënë në marrëveshje dhe po punohet me hartat e ALUZIONIT, pasi bazohen në fotografimet ajrore dhe GPS në bazë të teknologjisë më të fundit¹³⁶.

Për një ecure gjithnjë e më normale dhe bërjen sa më efektive të zbatimit të ligjit, janë ndërmarrë një sërë ndryshimesh.

Ndryshimet në legjislacion (viti 2012) kanë ardhur edhe si pasojë e konstatimit të disa problematikave dhe vështirësive në gjithë procesin e legalizimit, të cilat kanë të bëjnë me¹³⁷:

- mungesën e instrumenteve të domosdoshme rregullatore në ligjin ekzistues, për arritjen e objektivave të parashikuara prej tij;
- një situatë problematike për zbatimin korrekt të ligjit.
- Ligji nr.9482, datë 03.04.2006, në përmbajtjen e të cilit propozohen ndryshimet, mbart në vetvete këto problematika që vijnë si pasojë e¹³⁸:
- numrit të madh të procedurave të parashikuara (rreth 75 procedura administrative), të cilat nisnin me vetëdeklarimin, identifikimin në terren të ndërtimeve informale, përgatitjen e dokumentacionit tekniko-ligjor; një sërë vendimmarrjesh

¹³⁶ Banka Botërore, Raporti Nr.62519-AL, publikuar në qershor 2011, referuar Intervistës me Z.Elvis CEFA, ish-drejtor i AKKP-së.

¹³⁷ Arkivi i Këshillit të Ministrave, referuar materialit shoqëruës, relacionit mbi propozimin për miratimin e VKM-së nr.136, datë 04.01.2008 “Propozimin e projektligjit “Për disa ndryshime dhe shtesa në Ligjin nr.9482, datë 03.04.2006 “Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje” të ndryshuar, f. 1

¹³⁸ po aty, paragrafi i fundit, f. 1.

të njërive të qeverisjes vendore, vendimmarrje të strukturave përgjegjëse për miratimin e kufijve të territoreve informate; vendimmarrje që i përkasin kalimit të pronësisë së parcelës ndërtimore dhe që përfundojnë me pajisjen me leje legalizimi dhe regjistrim fillestar të objektit informal.

- përcaktimit për të operuar në territore masive për legalizimin e ndërtimeve informale, të cilat kërkojnë një periudhë më të gjatë në kryerjen e procedurave administrative, që përfshijnë përditësimin me situatën ndërtimore, me studimet urbanistike dhe me infrastrukturën inxhinierike.
- përcaktimin e njërive të qeverisjes vendore si strukturat që do të mbajnë peshën kryesore në realizimin e procesit të legalizimit, që përbën një volum pune gjigant dhe të cilat vuajnë nga një mungesë e theksuar kapacitetesh njerëzore dhe teknike.
- paqartësitë në vendimmarrje dhe në procedura për kompensimin e ish-pronarëve dhe për rastet e kalimit të pronësisë së parcelës ndërtimore nga shteti te (ndërtuesi) poseduesi i ndërtimit pa leje¹³⁹.

Pas ndryshimeve të ligjit në disa nene, po t'i referohemi Nenit 22 të Ligjit nr. 9482, datë 03.04.2006, ai mbetet i pandryshuar. Shtesë është bërë në Nenin 17, e kjo shtesë ngarkon njësitë e qeverisjes vendore që në përputhje me VKM-në të kryejnë procedurat e kalimit të pronësisë së parcelës ndërtimore te poseduesi i subjektit pa leje, pas shpërblimit nga shteti të ish-pronarëve dhe pas ndryshimeve të domosdoshme në regjistrat e pronave të paluajtshme (në ZVRPP-të).

Pas kësaj analize të kuadrit ligjor, mbi legalizimet, arrijmë në përfundimin se, përfundimi i këtij procesi, na vendos para transferimit të së drejtës së pronësisë nga njëra palë te një tjetër. Kjo e drejtë pronësie përfshin gjithë kategoritë e tokave “parcelave ndërtimore” të përcaktuara në ligj e midis tyre edhe të tokës bujqësore. Pala përfituese nga procesi i legalizimit, përfiton të drejta pronësie jo sipas mënyrave të fitimit të pronësisë të parashikuara në Kodin Civil, por nëpërmjet “ligjeve të veçanta” pavarësisht se në fund të kalimit të pronësisë, para regjistrimit të pasurisë në favor të subjektit përfitues, palët i nënshtrohen një kontrate sipas formës së përcaktuar në Kodin Civil.

¹³⁹ po aty, f.2.

Së fundi, me përfundimin e gjithë procesit të legalizimit, kemi të bëjmë edhe me fitimin e pasurisë «parcelës ndërtimore», edhe pse ajo tashmë ndryshon statusin juridik, nga tokë bujqësore në truall, meqenëse ka një objekt ndërtimi mbi sipërfaqen e saj. Gjithsesi, ligji i legalizimit ndër vite ka pasur plotësime dhe ndryshime, por në thelb, ky ligj sjell në përfundim fitim pronësie të parcelës ndërtimore, ku ndër kategoritë e tjera, gjendet edhe toka bujqësore, e cila gjen vend në këtë kuadër ligjor nën emërtimin “territore të tjera”. Një e treta e sipërfaqes së tokave ku janë kryer ndërtime pa leje, është pronë private, por nuk ka ende statistika se sa është sipërfaqja e tokës bujqësore, ku janë kryer ndërtime pa leje. Në të gjitha studimet e ndryshme gjejmë statistika për të gjithë kategoritë e tokave së bashku. Procedurat e legalizimeve, në respektim të kuadrit ligjor të ndryshuar në disa raste, kanë parashikuar: ALUIZNI bën propozim për shpronësimin e tokës dhe kalimin e saj në pronë shtetërore, e më pas kalimin tek subjekti që ka ndërtuar pa leje dhe ka ndjekur procedurat për legalizim. Kalimi nga tokë shtetërore te subjekti përfitues, kryhen me vendim qeverie. Pronarët e vjetër “ish-pronarët” nuk kanë qenë për asnjë moment dakord me këtë vendim politik sipas tyre pasi, ky shpronësim dhe kalimi i tokës më pas nga shteti te ndërtuesit pa leje, cenon rëndë të drejtën e tyre të pronësisë, si një e drejtë themelore. I gjithë procesi i legalizimit, si dhe shpronësimi i tokës për kalimin më pas te zaptuesi, është interpretuar nga Gjykata Kushtetuese dhe është konsideruar i drejtë duke e përcaktuar si një proces me “interes publik”. Nga hulumtimet, në sistemin e së drejtës së vendeve të tjera ish-komuniste, nuk ka një rast të ngjashëm me Shqipërinë, e për këtë arsye “legalizimi” është cilësuar si produkt shqiptar¹⁴⁰.

Përcaktimi i nocionit “ interes publik”, është i diskutueshëm, për sa kohë po ky kuadër ligjor, i jep të drejtë pronarit legjitim të tokës që t'i drejtohet organeve gjyqësore për të penguar procedurat për legalizimin e objektit në favor të subjektit zaptues, e ndërsa raste të praktikave gjyqësore flasim për vendime të formës së prerë të gjykatave, për lirinë e tokave në favor të pronarit legjitim dhe lirinë e tokës nga zaptuesi. Lirimi i tokës nga zaptuesi, vijon me prishjen e objektit pa leje, edhe në rastet kur zaptuesi ka kryer gjithë pagesat

¹⁴⁰ Besnik Maho, Mënyrat e Fitimit mbi pasuritë e Paluajtshme, UET-Press 2009, ku citohet “Legalizimi është Produkt shqiptar”, e në fakt në asnjë vend tjetër nuk ka kuadër ligjor që të legalizojë objektet pa leje, pavarësisht se ndërtime pa leje ekzistojnë.

financiare për llogari në ndërtimit pa leje dhe pret vetëm marrjen e titullit të pronësisë nga ZRPP-ja¹⁴¹. Jurisprudenca ofron edhe praktika të kundërta me rastin e mësipërm, duke arritur në përfundimin se sistemi i së drejtës jep produkt praktika jo uniforme, duke vënë në diskutim “interesin publik”.

Ku është “INTERESI PUBLIK” në këtë rast? A jemi para faktit të përdorimit të dy standardeve në procesin e legalizimit? A jemi para vendosjes së individëve në kushte jo të barabarta para ligjit? A janë individë pa mbështetje, pa ekonomi, të dobët etj., ata që humbasin gjyqet dhe ju prishen banesat, të cilat duhet të përfitonin si gjithë të tjerët përse kohë legalizimet janë përcaktuar “interes publik”?

Jurisprudenca ofron raste, ku humbës janë pikërisht kategoritë që theksuam më sipër. Subjektet humbës, theksojnë se në gjykata ka korrupsion dhe duhet të paguash, e duke mos paguar kanë humbur të drejtën për ta legalizuar banesën.^{142, 143} Po sa e drejtë është që legjislacioni ka lënë këtë klauzolë? Ku është interesi publik për këtë kategori? Ky moment hap një debat dhe lë vend për diskutim.

Interesi publik, do të kishte kuptim të plotë, nëse përveç kufizimeve të vendosura në ligj, do të përjashtohet e drejta e pronarit legjitim që, me vendim gjykate ai mund t’i pezullojë zaptuesit procesin e legalizimit. Në këtë rast do të kishte barazi të gjithë subjektet pritës për legalizimet, në respektim të këtij kuadri ligjor, që e cilëson legalizimin si “interes publik”.

Problem madhor mbetet dëmshpërblimi i pronarit legjitim, pasi parcela ndërtimore kalon në emër të subjektit ndërtues pa leje. Neni 15 i ligjit, i jep përparësi zhveshjes nga pronësia të pronarit legjitim, pa e shpërblyer në mënyrë të menjëhershme. Ndërsa subjektit që ka ndërtuar pa leje, i njeh, në mënyrë të menjëhershme, pronësinë mbi truallin, kundrejt një çmimi tepër simbolik¹⁴⁴.

Të dhënat dëshmojnë produktivitet të ulët të punës së ALUIZNI-t. Banka Botërore në vitin 2012 raporton se procesi i legalizimit ka

¹⁴¹ Arkiva e DMP. Referuar praktikave të Dallëndyshe Tafanit, Elbasan, viti 2012 dhe Jaze Taku, Lezhë, viti 2011. Në të dyja këto raste janë shembur banesat dhe është liruar toka bujqësore, pas ekzekutimit të vendimeve gjyqësore të formës së prerë. Të dyja rastet i përkasin familjeve me probleme të rënda social-ekonomike.

¹⁴² Referuar intervistës me prof.dr Ilo Mele, Tiranë.

¹⁴³ Referuar intervistës me znj.Dallëndyshe Tafani, Prrenjas.

¹⁴⁴ Besnik Maho, Mënyrat e Fitimit mbi pasuritë e Paluajtshme, UET-Press, 2009, f. 143-144.

ecur ngadalë, përkundër burimeve që i janë kushtuar. Edhe pse ka përfunduar afati për vetëdeklarimin e ndërtimeve pa leje, ka ende një numër të madh ndërtimesh që janë kryer pa leje dhe shpresohet si nga ndërtuesit, ashtu edhe nga organizma të tjerë (B.B) se qeveria, mund të ndërmarrë një valë të re legalizimesh. Janë 80 000 objekte të tjera pa leje, për të cilat raportohen nga Banka Botërore, e cila i sugjeron qeverisë që të rishikojë edhe një valë të re legalizimesh¹⁴⁵. Ndoshta ky orientim do të stimulonte në vijimësi ndërtimet pa leje, dhe do t’i jepte shoqërisë sonë shembullin e keq duke pranuar se: “sa herë që shkelet ligji, qeveria mbështet shkelësit e ligjit”, por nga ana tjetër, këto ndërtime cenojnë rëndë të drejtat e pronës së palëve të tjera (pronarëve legjitim) apo edhe sipërfaqe të tokave shtetërore e publike, pronë e cila i përket gjithë shoqërisë shqiptare. Shteti ligjor kërkon respektimin e ligjit dhe të drejtës nga cilido, për të vepruar deri aty sa nuk cenon të drejtat e të tjerëve. Edhe miratimi i një valë e re legalizimesh, vendos në kushte jo të barabarta subjektet të cilat do të përfitojnë nga ky kuadër ligjor, me subjektet të cilave ju shembën ndërtimet, deri para miratimit të këtij kuadri ligjor. Në këtë rast i referohemi miratimit të ligjit që i dha mundësinë ndërtuesve ilegal të vetëdeklarojnë ndërtimet e kryera pas vitit 2006.

Duhet të kujtojmë se shumë individëve të tjerë ju janë shembur banesat, pasi nuk i kishin vetëdeklaruar brenda afateve ligjore të vitit 2006 {kujto Ksamilin, e shumë zona të tjera bregdetare}, duke i vënë këto pjesë të shoqërisë në kushte jo të barabarta para ligjit. Aktualisht, edhe pse më rrallë, ndërtimet pa leje vazhdojnë dhe janë të dukshme, por për fat të keq edhe pse të denoncuara në strukturat shtetërore, nga ana tjetër vihet re një zvarritje e procedurave e në shumë raste neglizhencë totale¹⁴⁶.

Zbatimi jo i efektshëm i ligjit e detyron gjithnjë e më shumë popullatën ta vendosë në dyshim pushtetin e shtetit dhe të ligjit. Në mënyrë të debatueshme, ky është një faktor i rëndësishëm edhe në rilindjen e gjakmarrjes (Banka Botërore).¹⁴⁷

¹⁴⁵ Banka Botërore, Dokument informativ Raport nr. 62519-AL “Qeverisja në mbrojtjen e të drejtave mbi pronën e paluajtshme në Shqipëri: sfidë e vazhdueshme”, Botim i dytë, prill 2012.

¹⁴⁶ Arkiva e D.M.P, shih praktikat e vitit 2012, ankesat e shtetasve z.M.Bylyku Tiranë, E.Sovjani Tiranë, E.Çiftja Elbasan etj.

¹⁴⁷ Banka Botërore, Qeverisja në Mbrojtje të të Drejtave mbi Pronën e Paluajtshme në

Ajo çka duhet të bëjë qeveria, nuk është rishikimi i një vale të re legalizimesh, por rritja e përgjegjshmërisë për kontrollet ndaj strukturave shtetërore, në lidhje me kryerjen e veprimtarisë nga ana e tyre, për respektimin e ligjit nga kushdo. Lejimi i ndërtimeve të paligjshme në vijim, mund të rëndojë jo vetëm subjektin të cilit mund t'i zptohet toka, por edhe vetë qeverinë dhe shoqërinë, për arsytet që po vijojmë. Nëse do t'i referoheshim praktikave Gjyqësore Ndërkombëtare, në kuptim të Nenit 1 të Protokollit 1 të Konventës Europiane të të Drejtave të Njeriut, ka çështje shumë të qarta në të cilat mbrohen jo vetëm ndërtimet e ligjshme, por edhe ato të paligjshme¹⁴⁸. Në praktikën e mësipërme, duke lejuar kryerjen e plotë të ndërtimit, në rast se në ditët në vijim objekti do të shembet, prishja e objektit të ndërtuar pa leje do ta detyronte shtetin që të dëmshpërblente individin, veprime këto që rëndojnë mbi financat e taksapaguesve shqiptarë. Kjo situatë lë vend për debat e diskutim, pasi ofrohen dy modele, nga njëra anë kërkohet legalizimi i ndërtimeve pa leje dhe nga ana tjetër ndërhyhet për prishjen e objekteve pa leje, e madje në vijim të ndryshimeve në kuadrin ligjor, do të ndërhyhet edhe në rastet e objekteve me leje, por në kushtet kur leja është dhënë në kundërshtim me ligjin¹⁴⁹. Mendojmë se edhe ky moment lë vend për diskutim.

5. Praktikë administrative dhe gjyqësore

Së pari, do të ndaleshim në praktikën gjyqësore jo uniforme që ofron jurisprudencën. Organet gjyqësore arrijnë në përfundime, vendime të formës së prerë, për lirimimin e pronës nga pala ndërtuese në proces legalizimi. Ky fenomen ndeshet më shpesh në rastet kur pala ndërtuese i përket kategorisë së shtresës së dobët, e varfër e pa mbështetje. Do t'i referoheshim këtu praktikës së znj. Taze Jaku nga Blinishti Lezhës, një familje e varfër, e cila kishte ndërtuar pa leje në

Shqipëri: Sfidë e Vazhdueshme, viti 2011, f. 8.

¹⁴⁸ Besnik Maho, Fitimi i Pronësisë mbi Pasuritë e Paluajtshme, f.137 ku citohet: Oneryrildiz kundër Turqisë është paraqitur para Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut, e cila doli në konkluzionin se detyrimi i shtetit për mbrojtjen e pronësisë është një detyrim pozitiv. Rasti konkret është pjesë e praktikës gjyqësore të Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut, e përmbledhur në librin "Për një rend juridik evropian", Vëllimi I, botim i vitit 2001.

¹⁴⁹ VKM nr 9931 dhe VKM nr 932, datë 30.09.2013.

vitin 1994, me mirëbesim në tokën e një të afërmit të bashkëshortit të saj, aktualisht i sëmurë. Edhe pse i përkiste një familjeje të varfër, ajo ishte taksapaguese e rregullt e energjisë elektrike dhe këtë e vërtetonte me librezën e pagesave të faturave të energjisë elektrike nga viti 1994 deri në vitin 2012. Ajo e humbi gjyqin dhe shtëpia e saj u shemb në vitin 2012, pasi gjykata e Apelit Shkodër¹⁵⁰ vendosi lirimimin e tokës në favor të pronarit të saj. Subjekti paditës, kërkues për lirimimin e tokës, kishte përfituar tokë bujqësore 12 dy dhe sipërfaqja që zinte banesa e znj. Taze JAKU, sipërfaqe prej 150 m², nuk sillte ndonjë dëm të madh për të. Këto praktika dëshmojnë vendosjen në kushte të pambrojtura të shtresave të varfra, të cilat na bëjnë apel dhe kërkojnë rritjen e përgjegjshmërisë së strukturave shtetërore dhe atyre të vendosjes së drejtësisë (organeve gjyqësore), të politikbërësve dhe hartuesve të ligjit, për të parashikuar zgjidhjen dhe mbështetjen e rasteve të tilla.

Së dyti. Raste të kundërta me të parin. Pas vendimeve të formës së prerë të organeve gjyqësore, Zyra e Përmbaramimit nuk vepron, dhe ndërtimi pa leje, edhe pse është ndërtuar për qëllime biznesi, vazhdon të mos cenohet, pasi personi që ka ndërtuar në mënyrë të kundraligjshme mbështetet nga vetë drejtuesit e institucioneve shtetërore¹⁵¹. Mosveprimi i institucioneve kompetente, për zbatimin e vendimeve gjyqësore, është shqetësim jo vetëm për subjektet që i favorizon zbatimin i vendimit, por edhe për respektimin e së drejtës dhe funksionimit të shtetit ligjor¹⁵².

Së treti. Organet Gjyqësore japin vendime për prishjen e objekteve pa leje, pa verifikuar më parë nëse objekti që ato vendosin për t'u shembur, është apo jo në pronën e paditësit (pasiguritë për këto vendndodhje në rastet kur zona nuk është futur në sistem, por pronësia pretendohet nga pala paditëse). Në këtë rast do t'i referoheshim praktikës së znj. Tafani nga Prrenjasi, e cila ka ndërtuar pa leje dhe ka zënë një sipërfaqe 300 m² tokë bujqësore. Ajo ka paguar të gjitha detyrimet për llogari të ALUIZNI-t dhe pret të marrë Lejen e Legalizimit, por ndërkohë paditet dhe i kërkohet lirimimi i tokës nga pretenduesi, pronari

¹⁵⁰ Arkiva e DMP, referuar praktikës së Taze Jakut, një familje me probleme ekonomike, të cilës ju prish shtëpia dhe ju lirua toka bujqësore prej 300 m² pronarit, subjekt përfitues i tokës bujqësore bazuar në Ligjin 7501/1991.

¹⁵¹ Arkiva e DMP në Këshillin e Ministrave, referuar praktikës nr.4/97, datë 05.06.2008.

¹⁵² Arkiva e DMP në Këshillin e Ministrave, referuar praktikës nr. 2301-13, datë 21.05.2012.

tokës. Znj. D. TAFANI pretendon se paditësi disponon më shumë tokë bujqësore në terren nga sa atij i ka takuar sipas normës për frymë dhe njëkohësisht nuk është e përcaktuar qartë se deri ku është kufiri i tokës së paditësit, pasi zona është e pa përditësuar. Pa bërë asnjë verifikim për këto pretendime, nga organet gjyqësore është dhënë vendim për lirimin e tokës, dhe prishjen e shtëpisë. Ajo, thekson se është familje shumë e varfër dhe u ankua se gjykata duhet të merrte në konsideratë pretendimet e saj, e më pas të jepte vendim. Gjykojmë se organet gjyqësore duhet të mbajnë në konsideratë ekzistencën e KVVTP-ve, për të verifikuar AMTP-të e palës paditëse, por nga ana tjetër duhet të kërkonin edhe informacion në ZVRPP Elbasan, për të marrë informacion zyrtar mbi vendndodhjen e pasurisë (pasi është pretenduar se zona nuk është në sistem, pra nuk është kryer regjistrimi fillestar).

Së katërti. Problem aktual mbetet vonesa për kthimin e lekëve, të gjithë individëve që kanë paguar gjithë detyrimin me lekë kesh (pasi në momentet e para të aplikimit të ligjit bazë për legalizimet, pagesa nuk kryhej me letra me vlerë, për një pjesë sikurse ndodh sot.

Solla si shembull këtë praktikë, për të treguar se zvarritjet janë shumë të mëdha nga ana e institucioneve dhe shpeshherë individët nuk kanë sqarime të sakta në lidhje me të drejtat që përcakton ligji, kjo në koherencë me afatet që duhet të shoqërojnë procedurat dhe gjithë këto veprime, nga ana e institucioneve zbatuese të kuadrin ligjor. Rasti që solla më sipër, lë vend për diskutim, përse kohë nuk ka një dispozitë që të përcaktojë zgjidhjen e kësaj situate, duke ja lënë rrugës gjyqësore, e cila shpesh herë është e padëshirueshme nga qytetarët.

Një tjetër problem, në lidhje me pengesat e procedurave të legalizimit, është edhe mospërcaktimi i vijës kufizuese që ndan zonën rurale me zonën me përparësi zhvillimin e turizmit. Mospërcaktimi i vijës, pengon legalizimin e objekteve në vendet e paqarta për nga vendndodhja brenda apo jashtë kësaj vije ndarëse. Shumë nga drejtuesit e institucioneve në zonat bregdetare theksojnë se kjo vijë mungon dhe pengon në shumë raste zbatimin e ligjeve të tjera specifike, që trajtojnë çështje të pronave¹⁵³. Ky studim, synon përcjelljen e mesazhit se, nevojitet më tepër vëmendje ndaj rastet praktike për t'i dhënë vlerësimin e duhur ndikimit dhe ndërhyrjes në legjislacion, për garantimin e të drejtës së pronës.

¹⁵³ Referuar intervistave me drejtuesit e komunave Konispol, Ksamil, Lukovë etj.

Komisioni European thekson se zgjidhja e mosmarrëveshjeve mbi pronat dhe zbatimi i detyrueshëm i të drejtave mbi pronën përmes gjykatave ka qenë problematik, duke e dëmtuar reputacionin e Shqipërisë në lidhje me sundimin e ligjit dhe duke prekur perspektivat e saj në BE. Përcaktimi i rrugëve të zgjidhjes, sjell zhvillim të qëndrueshëm dhe përafrim me legjislacionin e BE-së, domosdoshmëri në kuadër të globalizimit dhe integritimit në BE.

6. Konkluzione dhe Rekomandime:

- Do të ishte me vend shpejtimi i realizimit dhe vënies në zbatim të skemës së rikthimit të vlerës financiare dhe lejimi i pagesave me bono privatizimi, për të gjithë kategorinë që është në pritje¹⁵⁴. Qeveria duhet të nxjerrë sa më parë aktet nënligjore për kthimin e lekëve individëve, që paguan kesh, faturën financiare për llogari të legalizimit të banesave të tyre. Në këtë mënyrë ju jepet mundësia e pagesës në letra me vlerë, sikurse e ka përcaktuar ligji aktual. Edhe pse ligjërisht është përcaktuar një rivendosje e së drejtës në vend për këta individë, ajo nuk po aplikohet në realitet dhe nuk është përcaktuar afat për rikthimin e vlerave financiare. Kjo e drejtë e dhënë ligjërisht, por e mohuar praktikisht për këtë kategori banorësh, kërkon zgjidhje.
- Në të njëjtën kohë i duhet dhënë mundësia gjithë individëve në pritje, për të pasur akses në dhënien e informacionit nga zyrat e ALUIZNI-t në lidhje me pengesat dhe vonesat e procesit për secilin rast. Ashtu sikurse sistemi i regjistrimit të pasurive, edhe procesi i legalizimit, mund të realizohej nëpërmjet hedhjes së të dhënave në një sistem data-baze, ku çdo kush do të kishte akses për të kontrolluar veprimet mbi aplikimin dhe ndjekjen e procesit, një rrugë kjo që mund të minimizonte në maksimum edhe korrupsionin dhe zvarritjen e procesit. Ndoshta rezultati do të jetë i prekshëm në vijim të politikave të reja, që synojnë unifikimin dhe shkrirjen e sektorëve të pronave, si ZVRPP, ALUIZNI dhe AKKP.
- Nga hartuesit e politikave dhe ligjeve, nevojitet vëmendje për të gjithë subjektet e Ligjit nr. 7501/1991, objektet e të cilave janë

¹⁵⁴ Referuar intervistës me z.Kreshnik BOZHO, drejtor i ALUIZNI-t Tiranë (dhjetor 2012).

në proces legalizimi, por ende ato nuk janë pajisur me Aktin e Marrjes së Tokës në Pronësi {AMTP}. (...kur disponon vetëm AMTP në përdorim, e jo për faj të tij, por për arsye të ditura e të pranuar nga qeveritë, për neglizhencë të ish-anëtarëve të Komisioneve të Ndarjes së Tokës). A do t'i trajtojë ALUIZNI si pronarë të tokës apo jo? Nuk ekziston një dispozitë që të përcaktojë detyrimet e njërit apo tjetrit subjekt në këtë rast, ndërtuesit dhe ALUIZNI-t, duke sjellë dhe bllokimin e procesit.

Në rastet e cenimit të pronës, është parashikuar zgjidhja e një mosmarrëveshje nëpërmjet gjykatës, por në rastet kur individi që disponon AMT Përdorim dhe nuk është trajtuar me AMT Pronësi e më pas certifikatë pronësie, praktikat gjyqësore kanë treguar se ai nuk njihet si pronar legjitim dhe nuk mund të kërkojë pezullimin e veprimeve të legalizimit mbi sipërfaqen e tokës së tij, kur një tjetër individ ka ndërtuar dhe ndjekur procedurat për legalizimin e objektit.

- Mendojmë se përveç kushtit që, ndërtimi duhet të legalizohet kur vetëdeklarimi është kryer brenda afateve ligjore, ndoshta do të ishte me vend edhe rishikimi i ecurisë së punimeve, pasi vetëdeklarimet janë kryer në shumë raste kur ndërtimet ishin në karabina, e po të tilla kanë mbetur këto ndërtime edhe pas 7 vjetësh, e ndoshta edhe pas shumë vitesh do të mbeten në këtë stad. Lejimi i të njëjtës situatë në vijim, ndikon në cilësinë e jetës së shoqërisë dhe gjendjen emocionale të saj, ku politikat qeverisëse luajnë një rol deciziv për ndryshimin e situatave të tilla¹⁵⁵. Kjo situatë mund të ketë vend për ndërhyrje dhe aplikim gjobash për të gjitha ndërtimet e lëna në mes. Nevojitet vendosja e afateve për përfundimet e ndërtimeve dhe në raste të kapërcimit të afateve, të ndërhyhet për prishjen e objekteve, edhe pse ato janë vetëdeklaruar në afatet e duhura ligjore.

Për sa kohë nuk do të përcaktohet vija ndarëse bregdetare, me numra pasurie, edhe legalizimi është një proces që duhet të konsiderohet i bllokuar, dhe lë vend për abuzime për legalizime

¹⁵⁵ Nuk mund të konsiderohet e drejtë që, këto lloj ndërtimesh të qëndrojnë si monumente shumëvjeçare në një gjendje dëshpëruese dhe aspak të kënaqshme për sytë e gjithë shoqërisë dhe zhvillimit të vendit, e ndërsa për arsye kohore të vetëdeklarimit (pse nuk është kryer vetëdeklarimi në kohën e duhur), janë prishur me qindra objekte të përfunduara krejt, e në disa raste investime luksoze dhe ndoshta në vendin e duhur për nga ana e infrastrukturës.

me selektim. Nevojitet përcaktimi i vijës kufizuese bregdetare. Përsa i përket zonave bregdetare, do të ishte më se e drejtë dhe emergjente që të përcaktohej zona ku do të kryhet legalizimi dhe kjo ndarje duhet të jetë e përcaktuar me numër pasurie, pasi aktualisht situata është e komplikuar dhe nuk ka një përcaktim të tillë. Pra, *dispozita 38/1* e përcaktuar në projektligjin e përcjellë në parlament nëpërmjet VKM-së nr.136, datë 04.01.2008 “Propozim e projektligjit “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr.9482, datë 03.04.2006 “Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje” të ndryshuar, *mund të vinte në lëvizje strukturat shtetërore për t'i dhënë zgjidhje kësaj kategorie*. Sqarimi i kësaj situatë, nevojitet pasi nuk lejon zbatimin dhe përmbushjen e detyrimeve që burojnë nga VKM nr.438/2006 dhe VKM nr.932, datë 30.09.2013.

- Të shikohet mundësia e miratimit të një dispozite, për të ndaluar prishjen e ndërtimeve selektive në zonat informale, pasi kjo bie ndesh me parimin e “interetit publik”.
- Të miratohen politika për një zgjidhje emergjente për kompensimin e ish-pronarëve të shpronësuar për llogari të legalizimit të ndërtimit nga zaptuesi, pasi kategoria e tyre deri në shpronësim, mbetet e zhveshur nga pronësia duke ju cenuar drejtpërdrejtë e drejta e pronës, pasi aktualisht janë favorizuar vetëm zaptuesit. Pa shpronësimin e kësaj kategorie, procesi i legalizimit do të konsiderohet i dështuar.

Interesi publik është nocion i diskutueshëm, për sa kohë jo të gjitha subjektet në pritje të përfundimit të procedurave për legalizimet, kanë mundësinë e finalizimit të procesit. Ky proces është i destinuar të dështojë, për sa kohë i lihet kompetenca gjyqësorit që të vendosë për fatin e objekteve pa leje, në rastet kur pronarët legjitim të tokës i drejtohen organeve gjyqësore për lirim dhe trullit nga zaptuesi, ndërtues i paligjshëm.

Në këtë mënyrë i mohon përfundimisht subjektin ndërtues të drejtën e përfitimit nga legjislacioni i legalizimeve të objekteve të ndërtuara në zona informale, duke krijuar kështu praktika administrative jo uniforme. E drejta duhet t'i përkasë të gjithëve, kur ata janë në të njëjta rrethana.

Në këtë këndvështrim dhe pas një analizë të detajuar të

legjislacionit, arrijmë në përfundim se “interesi publik” është i diskutueshëm dhe kërkohet më tepër vëmendje për garancinë dhe mbrojtjen që duhet t’i sigurohet çdo subjekti ndërtues në rrethana të njëjta.

Bibliografia:

1. Haxhi, Paskal., *Regjimi Juridik i Tokës në Shqipëri*, Albin, 1998, f. 51+6.
2. Haxhi, Paskal., Haxhi, Edvin., *E Drejta Agrare e Shqipërisë*, Botim i ripunuar, Albin, 2008.
3. Islami, Selim., Frashëri, Kristo., *Historia e Shqipërisë*, Vëllimi i parë (Botim i dytë), Universteti Shtetëror i Tiranës, Instituti i Historisë dhe i Gjuhësisë, Tiranë, 1967.
4. Benussi, Baltasar., *Sendet, Komentat i Kodit Civil, Zotnimi dhe Modifikimet e tij*, Libri III, K.C,
5. Botim i Ministrisë së Drejtësisë, Tiranë, 1931.
6. Ilia, Frano., *Kanuni i Skënderbeut, Mbledhje e Kodifikuar*, Shtëpia Botuese Edotrice la Rosa, Milot, 1993.
7. Maho, Besnik., *Mënyrat e fitimit mbi pasuritë e paluajtshme*, UET-Press 2009.
8. Gambeta, Vangjush., *Pronësia mbi tokën dhe historia e saj*, Mësonjëtorja e parë, Tiranë, 1999.
9. Kutrolli, Lirika., *Studime Juridike*, Fakulteti i Drejtësisë, Universiteti i Tiranës, vëllimi II, “Trajtimi i problematikave të shpronësimit”, 2009, f. 277-316.
10. Kodi Civil me praktikë gjyqësore, Shtëpia botuese LUARASI, Tiranë, 2003.
11. Raporte të Bankës Botërore, Raporti nr. 24189-AL; Raporti nr.62519-AL,
12. Qendra Rajonale REC në Shqipëri, “Urbanizimi i tokës bujqësore dhe ndikimi në mjedis”, Botim i përmuajshëm, nr. 105, Nëntor 2005, f. 7.
13. Intervista me drejtues të komunave, bashkive dhe institucione shtetërore, në lidhje me situatat e ndërtimeve pa leje. Intervista

me subjekte të cilat kanë ndjekur procedurat për legalizimin e objekteve të ndërtuara pa leje, subjekte të cilave ju janë shembur objektet pa leje e në proces legalizimi, pas një vendimi gjyqësor nga pronari legjitim, subjekte të cilat nuk kanë arritur t’ju lirohet pasuria-truall nga zaptuesi, edhe pse i janë drejtuar organeve gjyqësore etj.

14. Arkiva e Këshillit të Ministrave, relacionet shoqëruese, paraqitur në mbledhjen e qeverisë gjatë diskutimit të projekt-ligjeve apo miratimeve të akteve nënligjore.
15. Arkiva e Këshillit të Ministrave, referuar praktikave të qytetarëve të ndjekura nga Drejtoria e Marrëdhënies me Publikun.
16. Ligji nr.8485, datë 12.05.1999 “Kodi i Procedurave Administrative në Republikën e Shqipërisë”.
17. Ligjet nr.9304, datë 23.10.2004 “Për legalizimin dhe urbanizimin e zonave informale”.
18. Ligji nr.9482, datë 03.04.2006 “Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje”.
19. Ligji nr.8485, datë 12.05.1999 “Kodi i Procedurave Administrative në Republikën e Shqipërisë”.
20. Ligji nr.9209, datë 23.03.2004 “Për legalizimin e shtesave në ndërtime”.
21. Ligji 8312, datë 26.03.1998, “Pushtimi i tokës përbën vepër penale”.
22. Ligji nr.10 219, datë 04.02.2010 “Për disa shtesa në Ligjin nr.9482, datë 03.04.2006 “Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje, të ndryshuar” Neni 1, pika 2.
23. Ligji nr.9062, datë 08.05.2003; VKM nr.438, datë 28.06.2006; VKM nr. 931, datë 30.09.2013; VKM nr. 932, datë 30.09.2013.

I MITURI DHE SISTEMI I DREJTËSISË PENALE

Marsela DERVISHI¹⁵⁶

1. I mituri dhe statusi i tij në raport me drejtësinë penale

Të miturit janë qenie sociale, të cilët për shkak të zhvillimit të tyre fizik, psikologjik dhe intelektual gëzojnë një trajtim të diferencuar, i cili shprehet ndër të tjera edhe në raport me sistemin e drejtësisë. Në kuadër të analizës së këtij raporti, është e rëndësishme që të përcaktohen në mënyrë të qartë konceptet bazë që qëndrojnë në themel të kësaj teme dhe që përkatësisht janë, “i mitur” dhe “sistemi i drejtësisë”.

Në lidhje me termin “i mitur”, në legjislacionin shqiptar nuk gjejmë një definicion të plotë dhe gjithëpërfshirës. Në varësi të fushës juridike në të cilën përdoret ky koncept, i është dhënë edhe konotacion i ndryshëm. Në fushën penale termin “i mitur” e gjejmë në Nenin 46 të Kodit Penal (K.Penal), i cili ndër të tjera parashikon se “...masat edukuese jepen ndaj të miturve që përjashtohen nga dënimi ose që për shkak të moshës nuk kanë përgjegjësi penale...”. Pra, në kategorinë e të miturve, kjo dispozitë përfshin si të miturit mbi 14 vjeç, të cilët janë përjashtuar nga dënimi, edhe ata nën këtë moshë që nuk kanë përgjegjësi penale¹⁵⁷. Në disa dispozita të tjera të tij, K.Penal ka përdorur termin “fëmijë të mitur”¹⁵⁸, duke sjellë konfondim në

¹⁵⁶ Kandidatë për magjistratë, Viti III i Shkollës së Magjistraturës.

¹⁵⁷ Këtë koncept të fundit e gjejmë të pasqyruar edhe në dispozita të tjera të K.Penal. Për shembull në Nenin 129 të K.Penal, termi “i mitur” përdoret edhe për fëmijët nën moshën 14 vjeç. Kjo dispozitë parashikon se “Shtytja ose tërheqja e të miturve nën 14 vjeç për të kryer një krim...”.

¹⁵⁸ Shih Kodi Penal, Neni 100, 101.

dallimin midis këtyre dy termave. Nga ana tjetër, nëse i referohemi teorisë së të drejtës penale në Shqipëri, gjejmë një përcaktim më të ngushtuar të konceptit “i mitur” duke konsideruar si të tillë personat 14-18 vjeç¹⁵⁹. Në legjislacionet e posaçme të shteteve të tjera, personat nën 18 vjeç, por që kanë mbushur moshën për përgjegjësi penale quhen “të mitur” (juvenile), kurse personat që nuk kanë mbushur moshën për përgjegjësi penale quhen “fëmijë”(children)¹⁶⁰.

Në këto kushte shtrohet pyetja se: Cila kategori e personave, do të përfshihet brenda konceptit “i mitur”? Me përgjigjen e kësaj pyetje na ndihmon edhe përkufizimi i këtij termi në aktet ndërkombëtare në fushën e mbrojtjes së të drejtave të fëmijëve. Kështu nëse i referohemi Konventës “Për të drejtat e fëmijës”¹⁶¹, kjo e fundit në Nenin 1 të saj parashikon se: “Me fëmijë konsiderohet çdo qenie njerëzore nën moshën 18 vjeç, me përjashtim të rasteve kur moshë madhore arrihet më përpara, në përputhje me legjislacionin të cilit i nënshtrohet”.

Në kuadër të pozicionit hierarkik që ky instrument ndërkombëtar ka në legjislacionin e brendshëm, si dhe nevojës për harmonizimin e legjislacionit shqiptar me standardet ndërkombëtare, do të ishte e përshtatshme që koncepti “i mitur” të përfshinte çdo qenie nën moshën 18 vjeç, dhe ky fakt të pasqyrohej në nivelin e një përkufizimi ligjor. Kufijtë e moshës për përgjegjësi penale, nuk duhet dhe nuk mund të cenohen konceptin “i mitur”, si dhe garancitë e shtuara ligjore që ky i fundit gëzon për shkak të këtij statusi.

Nga ana tjetër, shtrohet edhe çështja se çfarë do të kuptohet me “sistem drejtësie”. A duhet ta kufizojmë këtë term vetëm në sistemin gjyqësor apo duhet ta shtrijmë edhe më tej? Sistemi i drejtësisë për të mitur nuk mund të konceptohet kaq i ngushtë (vetëm sistemi gjyqësor), përkundrazi ai përfshin: ligjet, politikat, udhëzuesit, normat zakonore, sistemet, profesionistët, institucionet dhe trajtim të posaçëm për fëmijët¹⁶². Të gjitha këto hallka të sistemit të drejtësisë,

¹⁵⁹ I.Elezi, S.Kaçupi, M.Haxhia, “Kommentar i Kodit Penal të Republikës së Shqipërisë”, Tiranë, 2009, f. 100.

¹⁶⁰ Enkelejda Turkeshi, Masat edukuese të parashikuara në Kodin Penal dhe zbatimi i tyre në Shqipëri, Revista shqiptare për studime ligjore, Nr.1, 2011, f. 39.

¹⁶¹ Miratuar nga Asambleja e Përgjithshme e Kombeve të Bashkuara, 20 Nëntor 1989, seria e traktateve, Volum 1577, nr.27531.

¹⁶² Manual për matjen e treguesve të drejtësisë për të miturit, Kombet e bashkuara, New York 2006, f. 61.

shtrajnë nevojën e përmirësimit dhe funksionimit në përputhje me standardet ndërkombëtare.

Në të njëjtën logjikë me sqarimin e termave të mësipërm, përcaktohet edhe statusi që të miturit mund të kenë në raport me sistemin e drejtësisë. Jo domosdoshmërisht të miturit përballen me sistemin e drejtësisë, vetëm kur ata janë autorë të një veprë penale (pavarësisht nëse kanë mbushur ose jo moshën për përgjegjësi penale). Të miturit mund të jenë edhe në statusin e viktimave, ku situata sociale apo psikologjike e tyre është edhe më e rëndë, duke kushtëzuar një angazhim edhe më të madh të hallkave përkatëse të sistemit të drejtësisë. Nga ana tjetër, të miturit mund të jenë pjesëmarrës në një veprë penale dhe si rezultat mund të kenë statusin e dëshmitarëve. Ky status i vendos përsëri këta të mitur në raporte të caktuara me sistemin e drejtësisë dhe shtron nevojën garantimit të një trajtimi sipas një standardi të caktuar.

Në themel të analizës së raportit midis sistemit të drejtësisë dhe të miturit, si dhe kërkesave në rritje në drejtim të nivelit të garancive për të miturit, qëndron mbrojtja e të drejtave të fëmijëve. Kjo mbrojtje ka karakter universal dhe sigurisht të pakushtëzuar. Kjo është arsyeja që sistemin e drejtësisë nuk mund ta analizojmë vetëm në raport me autorët e veprave penale, por me çdo të mitur që përballlet në një mënyrë apo në një tjetër me sistemin e drejtësisë.

2. Standardet ndërkombëtare mbi drejtësinë për të mitur

Drejtësia e të miturve, është një çështje majft e ndjeshme, ashtu si edhe subjektet që përfshihen në të. Për këtë arsye, edhe instrumentet ndërkombëtare në këtë fushë janë të shumta dhe në varësi të organizmave në kuadër të të cilit janë hartuar, klasifikohen në tre kategori: Instrumente të Organizatës së Kombeve të Bashkuara (OKB), Instrumente të Këshillit të Europës (KE) dhe Instrumente të Bashkimit European (BE).

Në lidhje me kategorinë e fundit të instrumenteve nuk do të ndalemi me analizë, për faktin se Shqipëria ende nuk është vend anëtar i BE. Megjithatë, evidentimi i ekzistencës së tyre nuk është i tepërt,

nëse merret parasysh fakti se vendi ynë aspirojnë të jetë vend anëtar i BE-së dhe në eventualitet, do t'i duhet të përshtatë legjislacionin e brendshëm me atë të BE-së.

2.1. Standardet në kuadër të OKB-së

OKB-ja krahas instrumenteve me karakter të përgjithshëm në fushën e të drejtave të njeriut si: Deklarata Universale për të Drejtat e Njeriut (DUDNJ) apo Pakti Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike (PNDCP), ka hartuar edhe një sërë instrumentesh, të cilat lidhen ekskluzivisht me të drejtat e fëmijëve dhe raportet e këtyre të fundit me sistemin e drejtësisë. Si të tilla instrumente përmendim: Konventa “Për të drejtat e fëmijës”¹⁶³, Rregullat standard minimum për administrimin e drejtësisë për të miturit (Rregullat e Pekinit¹⁶⁴, Rregullat e Kombeve të Bashkuara për mbrojtjen e të rinjve që u është hequr liria (Rregullat e Havanës)¹⁶⁵, Rregullat e Kombeve të bashkuara për parandalimin e kriminalitetit të të rinjve (Rregullat e Riadit)¹⁶⁶ etj.

Shqipëria është vend anëtar i OKB-së dhe në zbatim të Nenit 122/3 të Kushtetutës, të gjitha aktet e nxjerra në kuadër të këtij organizmi ndërkombëtar, konsiderohen pjesë e legjislacionit të brendshëm dhe janë të detyrueshme për zbatim në vendin tonë.

2.1.1. Konventa “Për të drejtat e fëmijës”

Një rëndësi të veçantë në mbrojtjen e të drejtave të të miturve ka Konventa “Për mbrojtjen e të drejtave të fëmijës”, e cila ndër të tjera në Nenet 37, 39 dhe 40 të saj ka parashikuar çështjet e drejtësisë së të miturve. Pavarësisht se në këto dispozita parashikohen shprehimisht standardet e drejtësisë për të miturit, duhet theksuar se këto të fundit nuk mund të interpretohen dhe zbatohen pa i parë në frymën e përgjithshme të Konventës¹⁶⁷, e cila mbështetet mbi parime të tilla si:

¹⁶³ Miratuar dhe hapur për nënshkrim, për ratifikim dhe për aderim nga Asambleja e Përgjithshme me Rezolutën e saj 44/25 të datës 20 nëntor 1989.

¹⁶⁴ Miratuar me rezolutën e Asamblesë së Përgjithshme 40/33e datës 29 nëntor 1985.

¹⁶⁵ Rregullat e OKB për Mbrojtjen e Fëmijëve të Privuar nga Liria (ndryshe njihen si Rregullat e Havanës), 1990.

¹⁶⁶ Adaptuar dhe shpallur nga Asambleja e Përgjithshme me rezolutën 45/112 ne 14 Dhjetor 1990

¹⁶⁷ Femi Sufaj, Sistemi i drejtësisë për të mitur në Shqipëri krahasuar me standardet ndërkombëtare, Revista Shqiptare për studime ligjore, Vol 1, 2011, f.68.

ai i mosdiskriminimit, mbrojtjes së interesit më të lartë të fëmijës, e drejta e shprehjes etj.¹⁶⁸.

Neni 37 i Konventës, krahas ndalimit të përgjithshëm në lidhje me heqjen e paligjshme të lirisë dhe ushtrimit të dhunës apo torturës, parashikon në mënyrë të detajuar, garancitë që duhet t'i sigurohen një të mituri, të cilit i është hequr liria në një nga rastet e parashikuara në ligj. Këto garanci shtrihen që në momentin e heqjes së lirisë fizike, gjatë periudhës së kufizimit të saj dhe deri në lirim të plotë, duke përfshirë ndër të tjera edhe asistencën juridike, të drejtën e informacionit dhe mjedise të përshtatshme, për të shmangur efektet negative.

Neni 39 i Konventës mund të konsiderohet si një “dispozitë kornizë”, e cila mbulon në terma të përgjithshëm të gjitha detyrimet që shtetet marrin përsipër në drejtim të një drejtësie sa me efektive për të miturit duke përfshirë të gjitha statutet e tyre. Kjo dispozitë parashikon se: “Shtetet palë marrin të gjitha masat e duhura për të lehtësuar riaftësimin fizik e psikologjik dhe riintegrimin në shoqëri të çdo fëmije që është viktimë e çdo forme të pakujdesisë, të shfrytëzimit ose të keqtrajtimit, të torturës ose të çdo formë tjetër të një trajtimi ose dënimi mizor, çnjerëzor e poshtërues ose konflikti të armatosur. Ky riaftësim dhe ky riintegrim duhet të bëhen në kushtet e një mjedisi që ndihmon shëndetin, personalitetin dhe dinjitetin e fëmijës”.

Zbatimi me përpikëri i kësaj dispozite në fakt kërkon krijimin e një sistemi drejtësie efektive, duke filluar që nga harmonizimi i legjislacionit të brendshëm me atë ndërkombëtar edhe deri në krijimin e mekanizmave institucionalë të përshtatshëm për dhënien e drejtësisë dhe ekzekutimit të saj. Edhe më tepër rëndësi, kësaj dispozite i jep krijimi në kuadër të Konventës të një mekanizmi monitorues për përmbushjen e standardeve të vendosura prej saj dhe pikërisht “Komiteti mbi të Drejtat e Fëmijës”.

Ndërkohë që për sa i përket Neni 40 të Konventës, kjo është një dispozitë, e cila parashikon një listë të standardeve minimum që duhet të plotësohen në rastin e një fëmije që akuzohet për një vepër penale. Kjo dispozitë duhet interpretuar në përputhje me një sërë dispozitash të tjera të Konventës dhe përkatësisht: Neni 16 (mbrojtja e privatësisë), Neni 19 (mbrojtja ndaj çdo lloji dhune), Neni 39 (përkujdesja dhe rehabilitimi i viktimave) etj.

¹⁶⁸ Konventa “Për të drejtat e fëmijës”, Neni 2, 3, 12.

2.1.2. Rregullat e Pekinit

Një listë të standardeve minimum në lidhje me drejtësinë ndaj të miturve dhe në një mënyrë më të detajuar, e gjejmë të shprehur në Rregullat e Pekinit¹⁶⁹. Ky është një instrument i cili parashikon standardet për një drejtësi të specializuar për të miturit dhe të rinjtë¹⁷⁰. Në këtë instrument parashikohen garancitë bazë procedurale të një procesi të rregullt ligjor të shprehur në respektimin e prezumimit të pafajësisë, të drejtën për një asistencë ligjore të specializuar, e drejta për të pasur një prind ose kujdestar të pranishëm, të drejtën për të apeluar vendimin në një shkallë më të lartë etj.

Në respektim të këtyre rregullave, shtetet duhet të krijojnë kushte të tilla që t'i sigurojnë të miturit një jetë të dobishme në shoqëri, një proces zhvillimi vetjak dhe edukimi sa më larg nga çdo kontakt me kriminalitetin dhe kryerjen e tij. Shteti duhet të mobilizojë të gjitha resurset njerëzore në drejtim të sigurimit të mirëqenies së të miturit, të përmirësimit të institucionet e drejtësisë, si dhe të përsosjen kompetencat e tyre në lidhje me sjelljen dhe qëndrimin ndaj të dënuarve.

Në pjesën e dytë të Rregullave të Pekinit, gjejmë të pasqyruar standardet që duhen respektuar gjatë gjithë fazave të procedimit duke shprehur qëndrime konkrete. Kështu, në radhë të parë, këto rregulla parashikojnë njoftimin e prindërve në momentin e parë që konstatojnë një vepër penale të kryer nga një i mitur. Gjithashtu parashikojnë se Gjyqtari ose zyrtari tjetër kompetent shqyrton, pa vonesë çështjen e lirim. Kontaktet mes organeve zbatuese të ligjit dhe të miturit që ka shkelur ligjin do të vendosen në atë mënyrë që të respektohet statusi ligjor i të miturit, të nxitet mirëqenia e tij/saj, dhe të shmanget dëmi ndaj tij/saj duke pasur parasysh rrethanat e ngjarjes¹⁷¹.

Në element i rëndësishëm praktik, por edhe juridik që serviret nga këto rregulla, është fakti se ato kanë krijuar një hapësirë për diskrecion të balancuar të organeve proceduese, me qëllim shmangien e procedurave formale ndaj të miturit dhe kur është e mundur me qëllim lehtësimin e natyrës diskrecionale të çështjeve të të miturve, duhen

¹⁶⁹ Rregullat standard minimum të Kombeve të Bashkuara për administrimin e drejtësisë për të miturit.

¹⁷⁰ V. Hysi, Penologjia, Tiranë, 2009, f. 104.

¹⁷¹ Rregullat standarde minimale të Kombeve të Bashkuara për administrimin e drejtësisë për të mitur, 10.2, 10.3.

bërë përpjekje për sigurimin e programeve komunitare, si për shembull mbikëqyrje dhe ruajtje e përkohshme, rikthim, dhe kompensim i viktimave. Përgjegjshmëria dhe profesionalizmi janë instrumentet më të përshtatshëm për të frenuar përdorimin e gjerë të diskrecionit. Për këtë arsye, kualifikimi dhe trajnimi profesional theksohen si mjete të rëndësishme për të siguruar një ushtrim të duhur të diskrecionit në çështjet që lidhen me të dënuarit e mitur.

Të gjitha standardet e vendosura nga ky instrument, e kanë bazën e tyre në dispozitat e Deklaratës Universale për të Drejtat e Njeriut (DUDNJ) dhe Paktit Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike (PNDCP). Megjithatë, në rregullat e Pekinit gjejmë një trajtim më të detajuar të këtyre të drejtave, duke parashikuar fshehtësinë në të gjitha shkallët të procedimit dhe në etapat e ndryshme të administrimit të drejtësisë për të mitur.

2.1.3. Rregullat e Havanës

Garancitë e shtuara në drejtimit të aplikimit të drejtësisë dhe kushteve të trajtimit nuk kufizohen vetëm te të miturit nën moshën 18 vjeç, sipas përkufizimit që KDF i ka bërë fëmijëve, por shtrihen edhe në një kategori shumë afër fëmijëve, te të rinjtë. Rregullat e Havanës lidhen me të miturit në paraburgim, duke specifikuar riintegrimin e të miturit si një objektivi, si dhe të drejtën e tij për trajtim të përshtatshëm dhe kontaktet me familjen e tij. Për këtë arsye, këto rregulla parashikojnë disa standarde minimum në lidhje me të drejtat e të rinjve të cilëve i është hequr liria, duke specifikuar si parime kryesore: heqja e lirisë duhet të jetë masa e fundit që duhet marrë dhe për një kohë sa më të shkurtër, krijimi i institucioneve të hapura të jetë prioritet, përgatitja e të miturve që u është hequr liria për lirimin e tyre dhe kthimin në komunitet dhe rëndësia e programeve edukuese, mbajtja e kontakteve me familjen, trajnimi i personelit të burgjeve etj.

2.1.4. Udhëzimet e Riadit

Udhëzimet e Riadit, kanë si qëllim kryesor parandalimin e kriminalitetit të të miturit dhe të rinjtë, duke propozuar marrjen e një sërë masash parandaluese në këtë drejtim. Parandalimi i kriminalitetit të të rinjtë është një pjesë esenciale e parandalimit të krimit në shoqëri. Kjo kërkon përpjekje nga e gjithë shoqëria për të siguruar një zhvillim të harmonizuar të adoleshentëve, me respekt

dhe përparim të personalitetit të tyre që nga moshën e re¹⁷². Në kuadër të këtyre parimeve si dhe rëndësisë që ka parandalimi i krimit në tërësi dhe te të rinjtë në veçanti, janë përcaktuar udhëzime që duhen ndjekur në drejtim të përmirësimit të marrëdhënieve sociale, duke parashikuar ndërhyrje përmirësuese në disa sektorë kryesore. Sektorë të tillë në udhëzimet e Riadit janë identifikuar: familja, mekanizmat edukues, shoqëria (komuniteti), masmedia, politika sociale, legjislati dhe administrimi i drejtësisë etj. Në kuadër të këtyre rregullave i kushtohet rëndësi mirëqenies dhe edukimit të të miturve që në fazën e hershme të fëmijërisë. Hartimi i politikave parandaluese progresive dhe mbikëqyrja e vazhdueshme e tyre duhet të jetë fokusi kryesor i çdo shteti në fushën e parandalimit të krimit të të miturit.

2.2. Instrumente në kuadër të Këshillit të Europës

Instrumentet kryesore në kuadër të këshillit të Europës janë: Konventa Europiane për të Drejtat e Njeriut (KEDNJ), dhe protokollat e saj shtesë, Karta Sociale Europiane e rishikuar¹⁷³, Konventa Europiane mbi Ushtrimin e të Drejtave të Fëmijës¹⁷⁴, Konventa Europiane për Parandalimin e Torturës, Dënimeve dhe Trajtimeve Çnjerëzore dhe Degraduese dhe protokollat shtesë¹⁷⁵, Konventa Europiane mbi Mbikëqyrjen e Personave të Dënuar ose të Liruar me Kusht¹⁷⁶ etj.

Tërësia e instrumenteve të mësipërme përbën atë paketë standardesh që kufizohen në parime të përgjithshme për krijimin e kornizës së asaj që duhet të përmbushet për ofrimin e garancive konkrete. Zbërthimi i këtyre instrumenteve në drejtim të identifikimit të masave juridike dhe praktike që duhet të merren nga shtetet, është bërë në një sërë aktesh të tjera të nivelit të rezolutave, rekomandimeve dhe udhëzimeve të Këshillit të Europës. Si të tilla akte përmendim: Rezoluta (78) 62 “Mbi delikuencën e të miturve dhe ndryshimet

¹⁷² Femi Sufaj, Sistemi i drejtësisë për të mitur në Shqipëri krahasuar me standardet ndërkombëtare, Revista Shqiptare për studime ligjore, Vol 1, 2011, f.72.

¹⁷³ Strazbourg, 3 maj 1996, www.coe.int, data e aksesimit 10.06.2012.

¹⁷⁴ Strazbourg, 25.01.1996, www.coe.al, data e aksesimit 10.06.2012.

¹⁷⁵ Miratuar dhe hapur për nënshkrim, për ratifikim dhe për aderim nga Asambleja e Përgjithshme me Rezolutën e saj 39/46 të datës 10 dhjetor 1984.

¹⁷⁶ Strasburg, më 30.11.1964, ratifikuar me ligjin nr.8724, datë 26.12.2000.

sociale”¹⁷⁷, Rekomandimi (87) 21 “Për asistencën ndaj viktimave të krimit dhe parandalimin e viktimizimit”¹⁷⁸, Rekomandimi “Për ndërhyrjen e hershme në gjendjen psiko-sociale në parandalimin e kriminalitetit”, Rekomandimi (2006) “Rregullat Europiane të Burgjeve”¹⁷⁹, Rekomandimi (2008)11 “Rregullat mbi shkelësit e mitur subjekt të sanksioneve dhe masave”¹⁸⁰, Udhëzuesi (2010) i Këshillit të Europës “Për drejtësinë miqësore për fëmijët”¹⁸¹ etj.

2.2.1. Rekomandimi 2008 (11)

Rekomandimi 2008 (11), i cili parashikon disa standarde, të cilat duhet të merren parasysh posaçërisht për të miturit në kuadër të masave dhe sanksioneve që aplikohen ndaj tyre. Sipas këtij rekomandimi, shkelësit e mitur, duhet t’i nënshtrohen masave dhe sanksioneve të parashikuara në ligj, pa cenuar integritetin e tyre fizik, psikik apo social. Krahas kësaj, parimi i proporcionalitetit dhe ai i individualizimit të masës, duhet të udhëheqë të gjithë procedurën e caktimit apo ekzekutimit të saj, duke u përqendruar në rëndësinë e shkeljes, moshën, mirëqenien fizike dhe mendore, rrethanat sociale etj., të cilat duhet të jenë të mbështetura në një raport psikologjik, psikiatrik dhe social.

Sanksionet dhe masat duhen vendosur nga gjykata, duhet të jenë të përcaktuara mirë dhe të zbatohen vetëm për periudhën më minimale të nevojshme dhe vetëm për një qëllim të ligjshëm. Kufizimi i lirisë duhet parë si mundësia e fundit e aplikimit dhe në përputhje me parimet e mësipërme. Gjatë aplikimit të masave ndaj të miturve, duhet marrë në konsideratë interesi më i lartë i fëmijës si dhe duhen angazhuar prindërit, kujdestarët dhe komuniteti në përgjithësi. Këto të fundit luajnë një rol të rëndësishëm jo vetëm në aplikimin e zbutur të masave, por edhe në efektivitetin e tyre me sa më pak pasoja të miturit.

¹⁷⁷ Adoptuar nga Komiteti i Ministrave më 29 nëntor 1987 në takimin e 296-të Ministrave Përfaqësues.

¹⁷⁸ Adoptuar nga Komiteti i Ministrave më 17 shtator 1987 në takimin e 410-të Ministrave Përfaqësues.

¹⁷⁹ Adoptuar nga Komiteti i Ministrave më 11 janar 2006 në takimin e 952-të Ministrave Përfaqësues.

¹⁸⁰ Adoptuar nga Komiteti i Ministrave më 05 nëntor 1987 në takimin e 1040-të Ministrave Përfaqësues.

¹⁸¹ Starsbourg, 15 Dhjetor 2010.

2.2.2. Udhëzuesi (2010) i Këshillit të Europës “Për drejtësinë miqësore për fëmijët”

Ky udhëzues ka si qëllim përcaktimin e standardeve që shtetet duhet të marrin parasysh për një sjellje sa më miqësore në drejtësinë për të miturit, duke u mbështetur në parimet e pranuar ndërkombëtarisht si dhe natyrën e veçantë të subjekteve që përfshihen në to. Parimet kryesore që duhet të udhëheqin drejtësinë për të mitur sipas këtij udhëzuesi janë: pjesëmarrja, interesi më i lartë i fëmijës, respekti dhe kujdesi, trajtimi i barabartë dhe zbatimi i ligjit.

Në pjesën e tretë të këtij udhëzuesi parashikohen standardet që duhet të plotësohen para dhe gjatë procedimit, duke identifikuar si të tilla:

Fëmijët, prindërit apo avokatët e tyre, duhet të informohen në mënyrë direkte në lidhje me faktin dhe të drejtat që ka fëmija, me qëllim trajtimin e tij në një mënyrë të drejtë dhe të përshtatshme.

Mbrojtja e privatësisë, duke ndaluar publikimin në media të të dhënave të identitetit apo fotove të fëmijëve, duke krijuar vende të posaçme për krijimin e tyre në institucionet e drejtësisë si dhe duke ndaluar të rriturit të nxjerrin një informacion të marrë nga një i mitur.

Mbrojtja e të miturve nga çdo dëmtim i mundshëm, duke caktuar persona të posaçëm që i marrin ata në mbrojtje.

Trajnimi i personave të posaçëm për të organizuar aktivitetet zhvilluese për të miturit në përputhje me moshën e tyre dhe për të realizuar më të mirën e mundshme për ta.

Udhëzuesi ka parashikuar me detaje rregullat që duhen ndjekur kur i mituri çohet para gjykatës apo ndodhet në polici. Në gjykatë, i mituri duhet patjetër të shoqërohet nga prindi dhe nga një avokat. Ai duhet të jetë informuar paraprakisht në një gjuhë që e kupton në lidhje me atë çfarë do të ndodhë gjatë procesit. Seanca nuk duhet të zgjasë shumë dhe vendimi duhet të jepet sa më shpejt. Edhe në polici i mituri duhet të mbahet në mjedis të veçanta nga të rriturit, duhet të njoftohen menjëherë prindërit e tij dhe nuk duhet të ndërmerret asnjë veprim pa mbërritur mbrojtësi ligjor.

Një element i rëndësishëm i këtij udhëzimi janë edhe masat që duhen marrë pas dhënies së vendimit. Sipas tyre, gjykata duhet ta njoftojë të miturin në një gjuhë që ai e kupton për vendimin dhe kur është e nevojshme t’ia shpjegojë me detaje përmbytjen e tij, t’i

shpjegojë të drejtat dhe detyrimet që i mituri ka gjatë ekzekutimit të vendimit, ta informojë në lidhje me personat me të cilët duhet të bashkëpunojë gjatë ekzekutimit të vendimit, si dhe informohen edhe prindërit në lidhje me to.

2.2.3. Udhëzuesit “Për procesin gjyqësor ku fëmijët përfshihen si viktimat dhe dëshmitarë të veprës penale”¹⁸²

Ky udhëzues, ka plotësuar standardet ndërkombëtare në lidhje me të miturit dhe sistemin e drejtësisë, duke mos u kufizuar vetëm në rastin kur të miturit janë autorë të veprave penale, por në çdo rast dhe në çdo status me të cilin ata përballen me sistemin e drejtësisë. Ky udhëzues ka si qëllim përmbushjen e objektivave në drejtimit të hartimit dhe zbatimit të legjislacionit të posaçëm, politikave, praktikave si dhe trajnimit të profesionistëve në lidhje me këtë fushë. Edhe në këtë udhëzues gjejmë të shprehur standardet që duhen ndjekur në të gjitha fazat e procesit, të udhëhequr nga parime të tilla si: interesi më i lartë i fëmijës, trajtimi me dinjitet dhe dhembshuri, mbrojtja nga diskriminimi, e drejta për t’u informuar dhe dëgjuar etj.¹⁸³

3. Sistemi i drejtësisë për të miturit në Shqipëri

Ashtu siç u theksua edhe më sipër, standardet ndërkombëtare kanë vendosur për shtetet një sërë detyrash, të cilat konsistojnë jo vetëm në harmonizimin e legjislacionit të brendshëm me atë ndërkombëtar, por edhe në hartimin e politikave, në krijimin e mekanizmave institucionalë të përshtatshëm, mundësive praktike, si dhe trajnimit të profesionistëve për realizimin e detyrave të tyre në përputhje me standardet.

3.1. Harmonizimi i legjislacionit

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë (RSH), krijon një hapësirë të madhe për mbrojtjen e të drejtave të njeriut në përgjithësi, të fëmijëve në veçanti si dhe për inkorporimin lehtësisht të së drejtës

¹⁸² Miratuar me rezolutën 2005/20 të Këshillit Ekonomik dhe Social.

¹⁸³ Manual për procesin gjyqësor ku fëmijët përfshihen si viktimat dhe dëshmitarë të veprës penale (për përdorim për profesionistët dhe politikëbërësit), Kombet e Bashkuara, New York, 2009.

ndërkombëtare¹⁸⁴. Fakti që Kushtetuta jonë ka bërë KEDNJ pjesë të saj, e lehtëson edhe më tepër këtë proces¹⁸⁵. Në këtë kuadër, Neni 54 i Kushtetutës parashikon se “Fëmijët, të rinjtë dhe gratë shtatzëna gëzojnë mbrojtje të veçantë nga shteti”. Kjo dispozitë kushtetuese i hap rrugën nevojës dhe domosdoshmërisë për t’i krijuar të miturve një mbrojtje maksimale, pavarësisht statusit në të cilin ata ndodhen.

Në legjislacionin shqiptar krahas kësaj dispozite kushtetuese, gjejmë të shpërndara një sërë dispozitash të tjera, të cilat parashikojnë një trajtim të diferencuar për të miturit. Kështu, nëse i referohemi Kodit Penal¹⁸⁶, ky i fundit parashikon një sërë dispozitash të cilat përcaktojnë moshën për përgjegjësi penale, diferencime në lidhje me llojin dhe masën e dënimit të që jepet për të miturit, përjashtimin e të miturit nga dënimi, masat edukuese që jepen ndaj tyre, si dhe një sërë alternativash të dënimit me burgim, të cilat krijojnë hapësira për rehabilitimin e të miturit jashtë institucioneve të vuajtjes së dënimit me burgim.

Gjithashtu, edhe Kodi i Procedurës Penale, në përmbajtjen e tij ka disa dispozita që parashikojnë një trajtim të diferencuar të të miturve të shprehur në: praninë e prindit apo të një kujdestari ligjor, detyrueshmërinë e një mbrojtësi, mosarrestimin në flagrancë në rastet e kundërvajtjeve penale, mospublikimin e të dhënave të të miturve dhe fotografive të të pandehurve dhe dëshmitarëve të mitur etj. Por nga ana tjetër, Neni 263 i Kodit të Procedurës Penale në lidhje me kohëzgjatjen e burgimit nuk përmban asnjë dispozitë të veçantë lidhur me të akuzuarit e mitur. Gjithashtu, Neni 230 i Kodit të Procedurës Penale vendos kriteret specifike që përjashtojnë privimin e lirisë për gratë shtatzëna dhe me fëmijë në gji (të sapolindur), të moshuarit dhe personat e vendosur në programet për abuzimin me substancat narkotike, të cilët janë akuzuar për krime, por nuk ka dispozita të ngjashme që të zbatohen për të mitur të akuzuar për krime. Kjo mund të konsiderohet si një mangësi ligjore e cila ka nevojë për plotësim.

Një sërë standardesh janë pasqyruar në nivel ligjor edhe në ligje të tjera si p.sh.: ligji “Për ekzekutimin e vendimeve penale”, ligji “Për të drejtat dhe trajtimin e të dënuarve me burgim dhe të paraburgosurve”.

¹⁸⁴ Shih Kushtetuta e RSH, Neni 122.

¹⁸⁵ Po aty, Neni 17.

¹⁸⁶ Shih Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë, Nenet 12, 51, 52, 46 dhe Kreu VII.

Këto dy ligje kanë përcaktuar rregulla të veçanta në lidhje me ekzekutimin e vendimeve penale dhe trajtimin e të dënuarve të mitur.

Kështu, ligji “Për ekzekutimin e vendimeve penale”, në Nenin 5 të tij parashikon se: “Ekzekutimi i vendimeve për të miturit dhe gratë bëhet në vende dhe mënyra të veçanta e favorizuese, të përcaktuara në këtë ligj ose me dispozita të tjera”. Në zbatim të kësaj dispozite, ligji “Për të drejtat dhe trajtimin e të dënuarve me burgim dhe të paraburgosurve”, ka parashikuar një sërë dispozitash në të cilat diferencon trajtimin e të burgosurve të mitur. Ky ligj ndërsa ka parashikuar parimin e përgjithshëm të trajtimit të personave sipas karakteristikave individuale të secilit (përfshirë edhe të miturit), ka specifikuar edhe një sërë rregullash të tjera të veçanta për të miturit. Kështu, parashikohet krijimi i institucioneve të veçanta apo seksioneve të posaçme për të miturit¹⁸⁷, sigurohen kushte për arsimim, formim profesional dhe kulturor, krijimi i një programi të posaçëm për lidhjet me familjen, regjim disiplinor më i zbutur në përputhje me moshën, të dhënat fizike dhe psikike, njoftimi i prindit para lirimimit¹⁸⁸ etj. Në drejtim të krijimit të kuadrit të plotë ligjor në fushën e drejtësisë për të miturit, duhet të përmendim edhe disa ligje në lidhje me shërbimin e provës të cilat parashikojnë krijimin e shërbimit të provës, disiplinojnë aplikimin e gjysmë-lirisë dhe vënies në provë si dhe krijimin e programit të asistencës ligjore publike¹⁸⁹.

Ajo që vihet re në trajtimin e mësipërm është fakti se, Shqipëria i ka të pasqyruara në nivel ligjesh një numër të konsiderueshëm standardesh ndërkombëtare për trajtimin e të miturve nga sistemi i drejtësisë. Megjithatë, këto dispozita janë të shpërndara në një sërë aktesh ligjore, duke mos plotësuar kushtin e ekzistencës së një pakete të përbashkët të legjislacionit për të miturit. Ky element jo vetëm që do të kishte përmbytur një nga rregullat e Pekinit, por njëkohësisht do të kishte krijuar një standard më të lartë të mbrojtjes së të drejtave të të miturve.

¹⁸⁷ Ligji “Për të drejtat dhe trajtimin e të dënuarve me burgim dhe të paraburgosurve”, Neni 17.

¹⁸⁸ Po aty, Neni 37, 40, 51, 53, 67.

¹⁸⁹ Shih Ligji nr.10024, datë 27.11.2008 “Për disa ndryshime shtesë në Ligjin nr.8331, datë 21.04.1998 “Për ekzekutimin e vendimeve penale”, Ligji nr.8331, datë 21.04.1998 “Për ekzekutimin e vendimeve penale”.

3.2. Kuadri institucional dhe zbatimi praktik i standardeve ligjore

Në kuadër të përmbyshjes së plotë të standardeve në lidhje me trajtimin e të miturve, kërkohet ndër të tjera një kuadër institucional i posaçëm i shtrirë në të gjitha hallkat e sistemit të drejtësisë, duke filluar nga institucionet e policisë dhe deri në institucionet e angazhuara në ekzekutimin e vendimeve.

3.2.1. Institucionet dhe standardet në fazën e hetimit

Përgjegjësia për hetimin e krimeve dhe kundravajtjeve i takon prokurorisë dhe policisë. Ligji i ri për Policinë e Shtetit¹⁹⁰ përcaktoi krijimin e njësive të veçanta të policisë përgjegjëse për rastet e veprave të kryera nga të miturit dhe për rastet e dhunës në familje në 12 prefektura. Në nivel kombëtar, 17 oficerë janë caktuar në këto njësi të specializuara. Megjithatë, në ende kemi nevojë për të vlerësuar objektivisht shkallën në të cilën krijimi i këtyre njësive speciale të policisë ka reduktuar format e ndryshme të dhunës. Gjithashtu, edhe mjediset e paraburgimit nuk i plotësojnë të gjitha kushtet optimale të jetesës, duke mos ju përgjigjur standardeve të kërkuara¹⁹¹. Nuk ndodh që organet hetimore të aplikojnë mënyra alternative për të shmangur dërgimin e të miturit formalisht në gjyq. Nëse i mituri ka mbushur moshën për përgjegjësi penale dhe ka kryer një vepër penale, rruga e dënimit përmes gjykatës është e pashmangshme. Ligji “Për ndërmjetësimin”¹⁹² ka sjellë një risi në drejtim të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve jashtë gjykatës, përfshi këtu edhe raste të kundërvajtjeve penale, ku autorët janë të moshës 14-21 vjeç. Njësitë e specializuara policore për të miturit mund të vendosin t’i kërkojnë të dyja palëve dhe familjes së autorit të veprës penale nëse janë dakord për ndërmjetësim. Nëse ata bien dakord, çështja i referohet ndërmjetësuesve, dhe në qoftë se marrëveshja arrihet brenda 40 ditësh, asnjë veprim i mëtejshëm nuk është i nevojshëm.

¹⁹⁰ Ligji nr. 9749, datë 04.06.2007 “Për policinë e shtetit”.

¹⁹¹ V.Hysi, Penologjia, Tiranë, 2009, f. 123.

¹⁹² Ligji nr.9090, datë 26.6.2003 “Për ndërmjetësimin në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve”.

3.2.2. Institucionet dhe standardet gjatë fazës së gjykimit

Faza e shqyrtimit gjyqësor është një nga fazat më të rëndësishme të procesit dhe garantitë që ofrohen gjatë kësaj faze janë në një farë mënyre vendimtare për “fatin” e të miturit të përfshirë në një veprimtari kriminale në drejtim të garantimit të të drejtave dhe rehabilitimit eventual të tij.

Pavarësisht përpjekjeve në drejtim të përmirësimit të vazhdueshëm të sistemit të drejtësisë për të miturit, gjatë gjykimit të çështjes, përsëri ka disa elemente të diskutueshme:

Së pari, në Shqipëri nuk ka gjykata të veçanta për gjykimin e të miturve. Funkzioni i gjykimit ushtrohet nga seksionet e posaçme pranë gjykatave së shkallës së parë. Seksione të tilla janë krijuar në 7 gjykata të rretheve¹⁹³. Ky duket një element konform standardit, por që realisht sjell probleme. Kjo sepse krijimi i seksioneve të posaçme kërkon në radhë të parë gjyqtarë të specializuar në lidhje me çështjet e të miturve. Ky element i fundit nuk garantohet nga sistemi ynë i së drejtës, pasi sipas ligjit “Për organizimin dhe funksionimin e pushtetit gjyqësor”, kryetari i gjykatës çdo dy vjet bën ndarjen e gjyqtarëve nëpër dhoma dhe seksione. Kjo do të thotë që në seksionin e të miturve mund të marrin pjesë jo vetëm gjyqtarë që janë marrë me çështje penale, por edhe ata që janë marrë me çështje civile. Në këto kushte, do të ishte më e përshtatshme që gjyqtarët që merren me çështjet e të miturve, përveçse të kenë një qëndrueshmëri në qëndrimin e tyre në seksion, t’i nënshtrohen trajnimeve të vazhdueshme në lidhje me specializimin në fushën e të miturve.

Së dyti, prania e psikologut dhe mbrojtësit në seancë gjyqësore. Në lidhje me këtë element duhet theksuar se formalisht përmbushet por thelbësisht lë shumë për të dëshiruar. Psikologët dhe avokatët, të cilët caktohen nga gjykata për të asistuar gjatë seancës një të mitur, shpesh nuk kanë nivelin e duhur profesional. Kjo jo vetëm për shkak të aftësive profesionale, por edhe për shkak se nuk tregojnë seriozitetin e duhur në përgatitjen për në seancë gjyqësore. Ky fakt krijon shpesh pasiguri tek i mituri dhe mosrealizim të efekteve të duhura për korrigjimin e sjelljes së tij. Këto mangësi vërehen edhe në rastet kur të miturit thirren si dëshmitarë në gjykim. Nëse i referohemi praktikës gjyqësore vërejmë se në vendimet gjyqësore, rrallë gjejmë të pasqyruar qëndrimin e

¹⁹³ Dekreti nr. 5351, datë 11.0.2007 dhe nr. 6218, datë 07.07.2009 “Për krijimin e seksioneve të veçanta për gjykimin e të miturve pranë gjykatave të rretheve gjyqësore”.

psikologut në lidhje me personalitetin e të pandehurit të mitur dhe masën e përshtatshme që mund të merret ndaj tij. Gjykatat mjaftohen me evidentimin në vendimet gjyqësore të faktit që gjatë gjykimit ka pasur një psikolog. Nëse hedhim një vështrim në praktikën gjyqësore, vërejmë se edhe në ato raste kur mendimi i psikologut gjen pasqyrim në vendimet gjyqësore, thëniet e tij janë fjali formale dhe fikse që përsëriten në çdo gjykim, pavarësisht se të pandehurit janë të ndryshëm. Kështu, në Vendimin 197, datë 18.02.2011 të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë, gjejmë të pasqyruar mendimin e psikologut, i cili është shprehur: “Të merret në konsideratë mosha e tij e mitur, adoleshente. Në këtë moshë, procesi identifikues është shumë i pranishëm. Vendosija në një situatë ndëshkuese siç mund të ishte ai i burgimit, do të sillte pasoja të rënda në zhvillimin e tij të mëvonshëm. Në këto raste është shumë e lehtë dhe i mituri është i predispozuar të identifikohet me figurat kriminale të pranishme në këto mjedise”. Të njëjtin mendim të psikologut, madje me fjale identike e gjejmë të shprehur edhe në një çështje tjetër të përfunduar me Vendimin nr.242, datë 25.02.2011 të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë. Vlen të theksohet se në këto procese gjyqësore kanë qenë psikologë të ndryshëm, çka të çon në përfundimin se ofrimi i shërbimit të psikologut në gjykatë konsiderohet një formalizëm i shprehur në disa fjali standarde, pa marrë parasysh veçoritë e personalitetit të personave të pandehur.

Një problematikë po kaq të madhe hasim edhe në rastet e mbrojtësve të caktuar kryesisht nga gjykata. Pavarësisht se ligji ynë procedural penal, parashikon praninë e një mbrojtësi të detyrueshëm në të gjitha veprimet procedurale ku merr pjesë i pandehuri i mitur, efektiviteti dhe arritja e qëllimit të këtij parashikimi ligjor, lë shumë për të dëshiruar. Caktimi i mbrojtësit formalisht është një detyrim që përmbushet nga gjykata, por realizimi i një mbrojtje efektive, me mbrojtës profesionistë, të përgatitur dhe të përkushtuar në mbrojtjen e të miturit, është një kriter që jo gjithmonë përmbushet në përputhje me standardet. Ky është një fenomen që jo vetëm ndikon në cenimin e së drejtës për një mbrojtje efektive, por njëkohësisht vjen në kundërshtim me standardet e drejtësisë për të mitur të cilat i japin një vlerë të shtuar drejtësisë në lidhje me kategori të caktuara subjektsh. Gjykata Europiane për të Drejtat e Njeriut, në kuadër të së drejtës për një mbrojtje efektive është shprehur se: “Një element themelor është që avokati mbrojtës duhet të caktohet brenda një kohe të mjaftueshme për të mundësuar që të

bëhet përgatitja e duhur për çështjen”.¹⁹⁴ Në një çështje tjetër, në lidhje mbrojtësin e caktuar kryesisht, GJEDNJ u shpreh se: ...Neni 6 (3) c, flet për “asistencë” dhe jo “emërim”. Përsëri, edhe thjesht emërimi nuk siguron asistencë efektive duke qenë se avokati i caktuar për qëllime të ndihmës ligjore mund ...t'i shmanget detyrimeve të tij. Nëse ata nuk vihen në dijeni mbi situatën, autoritetet ose duhet ta zëvendësojnë atë, ose ta detyrojnë të përmbushë detyrimet e tij¹⁹⁵.

Së treti në lidhje me zgjatjen e gjykimit dhe dhënien e vendimit. Në bazë të standardeve ndërkombëtare, gjykimi në lidhje me të miturit duhet të të përfundohet sa më shpejt. Në praktikë, një studim i kryer para krijimit të seksioneve të veçanta tregoi se gati një e treta e të gjitha gjykimeve janë të kryera në më pak se një muaj¹⁹⁶. Pothuajse 90 për qind ishin kryer në më pak se pesë muaj. Megjithatë në praktikën shqiptare për shkak edhe të ngarkesës së punës vërehet shpesh zvarritja e çështjeve, duke mos përjashtuar këtu edhe çështjet me të mitur. Ky është një element që prek personalitetin e të miturit, duke e mbajtur atë për një kohë të gjatë në kontakt me organe të ndryshme të drejtësisë.

Për sa i përket dhënies së vendimit, gjykata përgjithësisht nuk ndjek ndonjë metodë të veçantë të marrjes dhe arsyetimit të vendimit. Përgjithësisht nuk tregohet kujdes në lidhje me terminologjinë e thjeshtëzuar që duhet të përdoret apo nuk ndiqen hapat e leximit dhe shpjegimit të veçantë të vendimit për të miturin që nuk e kupton atë. Pasja e një avokati, kurrsesi nuk e përjashton gjykatën nga përmbushja e këtij standardi.

Ndërkohë që në lidhje me llojet e vendimeve që jepen ndaj të miturve vërehet në praktikë aplikimi gjerësisht i alternativave të dënimeve. Ky është një hap pozitiv në drejtim të ndërgjegjësimit të gjyqësorit, për rëndësinë që ka aplikimi i këtyre alternativave në rehabilitimin dhe zhvillimin e mëtejshëm të të miturve. Ajo që vërehet si mangësi në këtë fazë është se gjykata pavarësisht se aplikon një nga alternativat e dënimit me burgim, kjo e fundit nuk specifikon në mënyrë të detyruar kushtet dhe kriteret që duhet të plotësojë personi

¹⁹⁴ X dhe Y kundër Austrisë, 15 DR 160, e Drejta për një proces të rregullt ligjor, Një udhëzues për implementimin e Nenit 6 të KEDNJ të Konventës Europiane Për të Drejtët e Njeriut, Nuala Mole dhe Catharina Harby, f. 55.

¹⁹⁵ Artico kundër Italisë, 30 prill 1980, parag.33.

¹⁹⁶ The development of Juvenile Justice Systems in Eastern Europe and Central Asia”, UNICEF Regional Office for Central and Eastern Europe/ Commonwealth of Independent States, Geneva, July 2009.

ose edhe kur i plotëson nuk bën verifikim paraprak, nëse ekzistojnë mundësitë praktike që këto kushte të plotësohen.

Në një sërë vendimesh gjyqësore të cilat parashikojnë aplikimin e alternativave të dënimit me burgim, nuk arsyetohet mundësia dhe efektiviteti praktik i këtyre vendimeve. Si pjesa arsyetuese ashtu edhe dispozitivi thjesht shprehin aplikimin e njëres prej alternativave, pa specifikuar masat konkrete që duhen marrë në drejtim të rehabilitimit efektiv të të pandehurit të mitur¹⁹⁷. Kështu në Vendimin nr. 115, datë 29.0.2010, Gjykata e Rrethit Gjyqësor Tiranë, ka aplikuar alternativën “Pezullimin i ekzekutimit të vendimit dhe vënien në provë”. Kjo gjykatë në dispozitiv është shprehur “Në aplikim të Nenit 60/1/9 të K.Penal i pandehuri K.F urdhërohet që të ushtrojë një veprimtari profesionale, si dhe të mos shoqërohet me persona të caktuar kryesisht me të dënuar”. Pavarësisht se gjykata ka parashikuar një nga kushtet e provës edhe kryerjen e veprimtarisë profesionale, kjo e fundit nuk ka specifikuar llojin e veprimtarisë, apo vendin ku i mituri duhet të kryente këtë veprimtari. Një urdhërim i tillë jo vetëm që praktikisht mbetet i pazbatueshëm, por njëkohësisht krijon premisa për përfshirjen përsëri në krim,¹⁹⁸ duke reflektuar faktin se mungesa e efektivitetit praktik dhe mospërmbushja e qëllimit të alternativave të dënimit, sjell si pasojë krijimin e terrenit për përsëritje të veprave penale.

3.2.3. Kuadri institucional dhe standardet gjatë fazës së ekzekutimit të vendimit

Kur flasim për të mitur kemi parasysh si ata që kanë mbushur moshën për përgjegjësi penale, edhe ata që kanë kryer një veprë penale, por nuk e kanë mbushur këtë moshë apo përjashtohen nga përgjegjësia penale.

Në lidhje me kategorinë e parë, duhet theksuar se aplikimi i dënimit me burgim përveçse duhet parë si mundësia e fundit e

¹⁹⁷ Vendimi nr. 167, datë 14.02.2011, Vendimi nr.179, datë 08.02.2011, Vendimi nr.598, 15.04.2011 i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë.

¹⁹⁸ Vendimi nr.211, datë 29.06.2010 në të cilin Gjykata e Rrethit Gjyqësor Tiranë është shprehur se: “Lidhur me aplikimin e Nenit 63 të K.Penal Gjykata çmon se në kushtet që i pandehuri ndodhet në paraburgim për një tjetër procedim penal nuk mund të aplikohet Neni 63 i K.Penal për të, i cili parashikon detyrimin për të kryer një punë në interes publik brenda afatit kohor 6 (gjashtë) muaj, çka në rastin konkret është i vështirë të përmbushet nga i pandehuri i këtij gjykimi”.

dënimit, sjell mosplotësim të standardeve të kërkuara në lidhje me kushtet e jetesës në burg, trajtimi, arsimimi, formimi profesional etj. Kjo ndodh për disa arsye: për shkak të mosekzistencës së institucioneve të veçanta për të miturit (me përjashtim të një burgu të veçantë për të miturit të krijuar në Kavajë), për shkak të mbipopullimit nëpër burgje dhe seksionet për të miturit të ngritura pranë tyre, për shkak të mungesës së programeve të veçanta dhe të përparuara në lidhje me zhvillimin arsimor dhe profesional të tyre.

Institucionet e vuajtjes së dënimit për të miturit, jo vetëm që duhet të jenë të veçanta, por duhet të kenë një infrastrukturë të tillë që t'i shërbejë rehabilitimit të plotë të të dënuarit të mitur, me qëllim zhvillimin psikologjik dhe intelektual të tij, duke shmangur mendimin se dënimi është vetëm ndëshkim. Në çështjen *Güveç vs Turqisë*¹⁹⁹ aplikanti, në veçanti, pretendonte se burgimi i tij me të rriturit dhe gjykimi të tij nga Gjykata e Sigurimit të Shtetit (gjykata) dhe jo nga një gjykatë për të miturit, ishte shkelje e Nenit 3 të Konventës. Gjykata vërejt se qeveria, përtej argumentit se privimi i lirisë së aplikantit ishte justifikuar për shkak të veprës penale për të cilën ai akuzohej, nuk argumentoi se metodat alternative ishin të parat që ishin marrë në konsideratë dhe se burgimi i tij ishte përdorur vetëm si një masë e fundit, në përputhje me detyrimet e tyre sipas të drejtës së brendshme dhe një numër konventash ndërkombëtare.

Nga inspektive e shumta që janë bërë nëpër burgje, të organizuara nga Avokati i Popullit apo edhe Komiteti Shqiptar i Helsinkit, ka rezultuar se trajtimi individual në përgjithësi dhe i të miturve në veçanti nuk është në nivelin e duhur. Programet dhe aktivitetet edukative apo sportive janë të rralla. GJEDNJ ka mbajtur qëndrimin se arsimimi i të miturve të dënuar me burgim, është një masë e detyrueshme për institucionet dhe jo fakultative. Në çështjen *D.G. vs Irlandës*²⁰⁰, GJEDNJ gjeti shkelje të Nenit 5 § 1 (d), ku një i ri u mbajt për një muaj në një institucion penal ku çdo veprimtari arsimor dhe rekreativ ishte tërësisht opsionale dhe vullnetare.

Nga ana tjetër aplikimi i alternativave të dënimit me burgim është një hap përpara dhe sidomos me krijimin e shërbimit të provës si një institucion që vepron në bazë të një ligji të veçantë dhe mbikëqyr

¹⁹⁹ *Güveç vs. Turkey*, aplikimi no. 70337/01, vendimi i dt. 20/01/2009.

²⁰⁰ *D.G. kunder Irlandës*, datë 16.05.2002.

në mënyrë institucionale ekzekutimin e alternativave të dënimit me burgim. Shërbimi i provës si një organ i centralizuar në varësi të ministrit të Drejtësisë, ka krijuar zyrat vendore të cilat e shtrijnë mbikëqyrjen e tyre në disa rrethe administrative²⁰¹. Krijimi i shërbimit të provës ka qenë një hap pozitiv në drejtim të përmbushjes së standardeve. Të dhënat statistikore tregojnë se aplikimi i alternativave me burgim është në progresion ritës, ashtu si edhe ritmi i ngarkesës dhe aktivizimit të shërbimit të provës²⁰².

Për sa i përket kategorisë së dytë, ligji parashikon marrjen e masave edukuese. Masat edukuese jepen për personat të cilët nuk kanë mbushur moshën për përgjegjësi penale si dhe për ata të cilët edhe pse kanë mbushur moshën për përgjegjësi penale, përjashtohen nga dënimi.²⁰³ Kjo është një kategori shumë e rëndësishme e të miturve (sidomos atyre që nuk kanë mbushur moshën për përgjegjësi penale), që shtron nevojën e përpunimit të një sërë masave institucionale por jo vetëm, me qëllim materializimin e efektivitetit të tyre. UNICEF, ka vlerësuar se, në mbështetje të reformës në sistemin e drejtësisë për të mitur, do të ishte e përshtatshme që së paku të përfshiheshin disa veprimtari për të miturit nën moshën për përgjegjësi penale, me synimin kryesor parandalimin e kriminalitetit të të miturve të përfshira në veprimtari të ndaluara. Ky organizëm e vendos theksin në masa të tilla si: shërbime në bazë të komunitetit si këshillimi dhe ndërmjetësime që nuk sjellin kufizime të lirisë²⁰⁴. Vende të ndryshme aplikojnë masa të ndryshme për të miturit, të cilët përfshihen në një veprimtari kriminale dhe nuk kanë mbushur moshën për përgjegjësi penale. Si të tilla masa mund të përmendim: lënia në kujdesin e prindërve, pjesëmarrja në konferenca apo aktivitete të ndryshme, krijimi i institucioneve të edukimit, qendra të trajtimit social etj.²⁰⁵

Nëse e zhvendosim situatën në Shqipëri, atëherë mund të themi se pavarësisht se formalisht në e kemi të rregulluar me ligj marrjen

²⁰¹ Manual për aplikimin e alternativave të dënimit me burgim, prezenca e OSBE në Tiranë, 2010, f.83.

²⁰² Po aty, f. 93-94.

²⁰³ Shih Kodi penal i Republikës së Shqipërisë, Neni 46, 52.

²⁰⁴ UNICEF, Regional Office For CEE/CIS, Evolution of UNICEF's Contribution to Juvenile System Reform, Final Evolution, Report, March 2007, f.35.

²⁰⁵ Defence for Children, Intentional from Legislation to action? - Trends in Juvenile Justice System across 15 countries, Geneve 2007, f.27.

e masave edukuese, duke identifikuar edhe kategorinë e subjekteve ndaj të cilët mund të merren masa edukuese, si të tilla kemi vetëm vendosjen në një institucion edukimi. Në lidhje me këtë parashikim ligjor ndodhemi para dy problematikave:

Së pari, nuk ekzistojnë masa edukuese alternative, si p.sh. angazhimi prindëror apo ai i komunitetit në forma të ndryshme edukuese dhe rehabilituese, ngritja e qendrave të posaçme sociale etj.

Së dyti, përballemi edhe me mungesën e institucioneve të posaçme të edukimit, duke bërë që të zhvleftësohet parashikimi ligjor në lidhje me masat edukuese duke i dhënë këtyre të fundit një natyrë më tepër ndëshkuese se sa rehabilituese. Në këtë drejtim, nevojat e shumta mund të përmbushen nga ndërmjetësimi ose programet jo-rezidenciale të cilat shtrojnë domosdoshmerinë e krijimit të këtyre mekanizmave në sistemin e drejtësisë.²⁰⁶

Nga sa më sipër, konkludohet se pavarësisht faktit që legjislatiioni ynë e njeh mundësinë e aplikimit të masave edukuese si dhe vendosjen e fëmijëve në institucione edukimi, gjykata e ka të vështirë të aplikojë një dispozitë të tillë, pasi praktikisht nuk ekzistojnë institucione të tilla edukimi²⁰⁷. Në këto kushte jo rrallë herë ndeshemi me vendime gjyqësore që nuk sjellin asnjë efekt në drejtim të rehabilitimit të të miturit të përgjatur nga dënimi, pasi në dispozitivin e dënimit nuk specifikohen institucioni konkret ku do të vendoset fëmija apo masa të tjera konkrete të shprehura nëpërmjet detyrave apo angazhimeve në aktivitetet të ndryshme të fëmijës për një periudhë të caktuar.

Pavarësisht sa më sipër, është fakt që në Shqipëri kriminaliteti të të miturit ka ardhur duke u rritur²⁰⁸. Të ndodhur në këto kushte, shtohet nevoja që krahas përmbushjes së standardeve, t'i kushtohet më tepër rëndësi përpunimit të masave parandaluese sociale, ekonomike dhe kulturore, të cilat duhet të zbatohen veçanërisht për të miturit. Këtu mund të përfshijmë programe për trajnimin e prindërve mbi edukimin e fëmijëve të tyre, programe shkollore për të forcuar bashkëpunimin ndërmjet fëmijëve, mësuesve, prindërve, policisë, punonjësve socialë

²⁰⁶ Shëndeti Mendor dhe të Drejtat e Njeriut, Botim i përmuajshëm i QSHRT (Qendra e shqiptare e rehabilitimit të traumës dhe torturës), Vol.9/2010, nr.2, f.37.

²⁰⁷ Hysi V., Penologjia, Tiranë, 2009, f.103.

²⁰⁸ Assessment of Juvenile Justice Reform Achievements in Albania, UNICEF Regional Office for Central and Eastern Europe/ Common wealth of Independent States, Geneva, July 2009.

apo psikologëve, si dhe programe të tjera ndërgjegjësuere apo në media. Në Shqipëri është bërë progres në lidhje me masat parandaluese. Kështu, p.sh. është miratuar ligji kundër dhunës në familje²⁰⁹, po zbatohen strategji të ndryshme, të tilla si: strategjia për reduktimin e varfërisë, kundër trafikimit të qenieve njerëzore, për barazinë gjinore, për zhvillimin e zonave rurale etj.²¹⁰. Megjithatë, treguesit e kriminalitetit në Shqipëri, shtrojnë nevojën për marrjen e masave të mëtejshme parandaluese si një nevojshmëri për situatën aktuale praktike.

4. Përfundime dhe rekomandime

I mituri (çdo person nën 18 vjeç) përballlet me sistemin e drejtësisë në pozita të ndryshme si i pandehur, viktimë, dëshmitar etj. Në këtë drejtim reflektimi i sistemit të drejtësisë si një sistem institucionesh, politikash, strategjish, praktikash, udhëzimesh etj., duhet të synojë mbrojtjen e të miturve në secilin prej këtyre statuseve. Pavarësisht se në nivel ndërkombëtar dhe kombëtar janë vendosur një sërë standardesh në këtë drejtim, implementimi dhe zbatimi i tyre nuk është në nivelin e duhur. Qëllimi i tyre është që të krijojnë një teren të përshtatshëm për përmirësimin e sistemit të drejtësisë për të mitur, në drejtim të parandalimit të kriminit dhe garantimit të një trajtimi që i shërben rehabilitimit dhe riintegritimit të tyre social, duke parashikuar masa konkrete që shtetet duhet të marrin në nivel ligjor dhe institucional. Rëndësi i kushtohet angazhimit të gjerë social në parandalimin e kriminalitetit duke përfshirë në këtë proces familjen, shkollën medien, organizmat sociale etj. Po ashtu një rëndësi e madhe i kushtohet edhe fazës së integritimit, duke shmangur sa më shumë të jetë e mundur izolimin e të miturve dhe duke i vendosur këta të fundit në programe aktive integruere.

Sistemi i drejtësisë në Shqipëri ka përparuar në drejtim të përafrimit të legjislatiionit me standardet ndërkombëtare. Megjithatë, ende nuk kemi një paketë ligjore në lidhje me drejtësinë për të mitur. Nga ana tjetër veprimi dhe koordinimi institucional në këtë fushë le shumë për të dëshiruar.

²⁰⁹ Ligji nr.9669, datë 18.12.2006 "Për masat ndaj dhunës në marrëdhëniet familjare".

²¹⁰ Shëndeti Mendor dhe të Drejtat e Njeriut, Botim i përmuajshëm i QSHRT (Qendra e shqiptare e rehabilitimit të traumës dhe torturës), Vol.9/2010, nr.2, f.43.

Në Shqipëri nuk ka gjykata të veçanta për të miturit, të cilat operojnë me gjyqtarë të specializuar në këtë fushë. Gjatë gjykimit, vërehen një sërë shkeljesh të cilat shprehen në radhë të parë në mungesën e një mbrojtje efektive si dhe të asistencës efektive të psikologut. Po ashtu, arsyetimi i vendimeve, gjuha e përdorur, komunikimi me të miturin etj., kanë nevojë për përmirësime. Dhënia e dënimeve alternative dhe krijimi i shërbimit të provës, është një hap përmirësues, megjithatë efektiviteti i këtyre dënimeve nuk është në nivelin e duhur, për sa kohë që kemi një numër të madh përsëritësish në krim.

Në fazën e ekzekutimit përballemi me mungesën e institucioneve të veçanta për ekzekutimin e dënimit për të miturit, apo institucione të posaçme edukuese. Në institucionet e vuajtjes së dënimit me burgim, mungojnë kushtet e duhura dhe trajtimi individual për të miturit. Arsimi dhe përgatitja profesionale janë në nivelin e marrjes së njohurive bazë, duke kufizuar mundësinë e riintegrit të plotë dhe lehtësisht të të miturve dhe të rinjve pasi këta të fundit lirohen.

Në këto kushte është e rekomandueshme ndërmarrja e disa hapave të rëndësishëm në drejtim të parandalimit të kriminalitetit të të miturit dhe trajtimit të tyre në përputhje me standardet ndërkombëtare, duke pasur si qëllim rehabilitimin dhe integrimin në shoqëri me të drejta të plota. Krijimi i gjykatave të posaçme dhe specializimi i gjyqtarëve për të miturit, i shërben më së miri respektimit të parimit të interesit më të lartë të fëmijës dhe një drejtësi efektive. Gjithashtu, masa duhen marrë edhe në drejtim të përcaktimit të listave specifike të avokatëve dhe psikologëve që mund të marrin pjesë në një proces penal, në të cilin përfshihet një i mitur. Përzgjedhja e këtyre profesionistëve duhet të bëhet mbi baza objektive dhe nëse është e nevojshme të realizohen provime përzgjedhës.

Bibliografia

Literaturë

1. Hysi, V., Kriminologjia, Tiranë, 2005.
2. Hysi, V., Penologjia, Tiranë, 2009.
3. Elezi, I., Kaçupi, S., Haxhia, M., Komentari i Kodit Penal të Republikës së Shqipërisë, Tiranë, 2009.
4. Turkeshi, Enkelejda., Masat edukuese të parashikuara në Kodin Penal dhe zbatimi i tyre në Shqipëri, Revista shqiptare për

studime ligjore, Nr.1, 2011.

5. Sufaj, Femi., Sistemi i drejtësisë për të mitur në Shqipëri krahasuar me standardet ndërkombëtare, Revista Shqiptare për studime ligjore, Nr.1, 2011.
6. Manual për procesin gjyqësor ku fëmijët përfshihen si viktima dhe dëshmitarë të veprës penale (për përdorim për profesionistët dhe politikëbërësit), Kombet e Bashkuara, New York, 2009.
7. Manual për matjen e treguesve të drejtësisë për të miturit, Kombet e bashkuara, New York, 2006.
8. Shëndeti Mendor dhe të Drejtat e Njeriut, Botim i përmuajshëm i QSHRT (Qendra e shqiptare e rehabilitimit të traumës dhe torturës), Vol.9/2010, nr.2.
9. Manual për aplikimin e alternativave të dënimit me burgim, prezenca e OSBE në Tiranë, 2010.
10. The development of Juvenile Justice Systems in Eastern Europe and Central Asia”, UNICEF Regional Office for Central and Eastern Europe/ Commonwealth of Independent States, Geneva, July 2009.
11. UNICEF, Regional Office For CEE/CIS, Evolution of UNICEF's Contribution to Juvenile System Reform, Final Evolution, Report, March 2007.
12. Defence for Children, Intentional from Legislation to action?- Trends i Juvenile Justice System accros 15 countries, Geneve 2007.

Legjislacion

1. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë
2. Rregullat standard minimum për administrimin e drejtësisë për të miturit (Rregullat e Pekinit), Miratuar me rezolutën e Asamblesë së Përgjithshme 40/33 e datës 29 nëntor 1985.
3. Rregullat e Kombeve të Bashkuara për mbrojtjen e të rinjve që u është hequr liria (Rregullat e Havanës) 1990.
4. Rregullat e Kombeve të bashkuara për parandalimin e kriminalitetit të të rinjve (Rregullat e Riadit) Adaptuar dhe shpallur nga Asambleja e Përgjithshme me rezolutën 45/112 në 14 dhjetor 1990.
5. Rekomandimi (2008)11 “Rregullat mbi shkelësit e mitur subjekt të sanksioneve dhe masave” Adoptuar nga Komiteti i Ministrave më 5 nëntor 1987 në takimin e 1040-të Ministrave Përfaqësues.
6. Udhëzuesi (2010) i Këshillit të Europës “Për drejtësinë miqësore

- për fëmijët” Starsbourg, 15 dhjetor 2010.
7. Udhëzuesit “Për procesin gjyqësor ku fëmijët përfshihen si viktima dhe dëshmitarë të veprës penale”, Miratuar me rezolutën 2005/20 të Këshillit Ekonomik dhe Social.
 8. Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë.
 9. Kodi i Procedurës Penale të Republikës së Shqipërisë.
 10. Ligji “Për të drejtat dhe trajtimin e të dënuarve me burgim dhe të paraburgosurve”.
 11. Ligji nr.10024, datë 27.11.2008 “Për disa ndryshime shtesë në Ligjin nr.8331, datë 21.04.1998 “Për ekzekutimin e vendimeve penale”.
 12. Ligji nr.8331, datë 21.04.1998 “Për ekzekutimin e vendimeve penale”.
 13. Ligj nr.9090, datë 26.6.2003 “Për ndërmjetësimin në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve”.
 14. Dekreti Nr. 5351, datë 11.0.2007 dhe Nr. 6218, datë 07.07.2009 “Për krijimin e seksioneve të veçanta për gjykimin e të miturve pranë gjykatave të rretheve gjyqësore”.

Jurisprudencë

1. Güveç vs. Turkey, aplikimi no. 70337/01, 20 Janar 2009.
2. D.G. kundër Irlandës, 16 maj 2002.
3. Artico kundër Italisë, 30 prill 1980.
4. Vendimi nr. 115, datë 29.0.2010 i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë.
5. Vendimi nr. 211, datë 29.06.2010 i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë.
6. Vendimi nr. 167, datë 14.02.2011 i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë.
7. Vendimi nr. 179, datë 08.02.2011 i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë.
8. Vendimi nr. 598, datë 15.04.2011 i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë.
9. Vendimi nr.197, datë 18.02.2011 i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë
10. Vendimi nr. 242, datë 25.02.2011 i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë.

ZHVILLIMI I LEGJISLACIONIT NË MBËSHTETJE TË REFORMIMIT TË FINANÇIMIT TË SHËRBIMIT SHËNDETËSOR SPITALOR

Laureta MANO, Doktorante,
Instituti i Sigurimeve të Kujdesit Shëndetësor
Tiranë

Hyrje

Financimi dhe kërkimi i mjeteve e teknikave në shërbimin spitalor përbën gjithmonë një sfidë, jo vetëm në rastin e Shqipërisë, por edhe në sistemet shëndetësore të vendeve të tjera Europiane. Sistemi financiarisht i qëndrueshëm dhe aksesit universal ndaj shërbimeve shëndetësore spitalore për mbarë popullatën janë jetike për zhvillimin ekonomiko-shoqëror të vendit²¹¹. Aksesit në kujdesin shëndetësor spitalor për të gjithë qytetarët është një nga parimet thelbësore të kërkesave të sigurisë dhe mbrojtjes sociale, që buron nga Kushtetuta.

Aktualisht shërbimi shëndetësor spitalor në Shqipëri financohet në bazë të buxhetit historik, metodë e cila nuk inkurajon ofruesit dhe nuk jep shërbime cilësore në vend. Mbi këtë arsye politika e financimit të spitaleve ka nevojë të ndryshohet në mënyre të tillë, që të përmirësohen rezultatet, duke çuar në shërbime me kosto më të ulët dhe cilësi të lartë.

²¹¹ 1. Stefan Grezd, Regulated competition in social health insurance, International Social Security Review, Vol.59/2006.

Qëllimi i këtij studimi

Reformimi i mënyrës së financimit të spitaleve publike është një nga proceset që aktualisht është bërë pjesë e një debati të gjerë publik, duke qenë se për rezultatet e tij janë të interesuar të gjitha shtresat e popullatës. Në këtë punim kemi marrë përsipër të analizojmë legjislacionin mbi të cilin realizohet sot financimi i spitaleve dhe të identifikojmë ato ndërhyrje ligjore që do të mbështesin nevojën për ndryshimin e metodave të financimit të spitaleve, gjithmonë me qëllim rritjen e aksesit të popullatës dhe gëzimin e barabartë të kësaj të drejte.

Për të realizuar këtë qëllim, kemi identifikuar dhe analizuar aktet ligjore e nënligjore që rregullojnë financimin e spitaleve, në fokusin e mundësive dhe kufizimeve që ato paraqesin për të lejuar përdorimin e formave të ndryshme të financimit. Në përfundim të kësaj analize kërkojmë të dalim me disa konkluzione dhe rekomandime për ndryshime të nevojshme që do të mundësojnë reformimin e financimit të shërbimit spitalor publik.

Analiza e situatës aktuale

Duke filluar nga viti 2009, financimi i shërbimit spitalor, është kryer nëpërmjet procesit të kontraktimit të këtyre të fundit me sigurimet shëndetësore. Nëpërmjet Institutit të Sigurimeve të Kujdesit Shëndetësor, shkurt ISKSH, i cili është organi përgjegjës për administrimin e skemës së sigurimeve shëndetësore, financohet buxheti për 39 spitale nga të cilët 38 prej tyre veprojnë nëpërmjet degëve të thesarit dhe vetëm spitali rajonal i Durrësit i merr fondet direkt nga ISKSH dhe i administron ato në llogaritë bankare në emër të vet në bankat e nivelit të dytë. Nga 39 spitale, 4 prej tyre janë spitale universitare, 11 spitale rajonale (Tirana nuk ka spital rajonal) dhe 23 spitale në nivel bashkiak²¹².

Ky proces, u iniciua me një ndryshim në Ligjin nr. 7870, datë 13.10.1994 “Për Sigurimet Shëndetësore në Republikën e Shqipërisë”, si dhe nga Vendimi i Këshillit të Ministrave Nr. 1661, datë 29.12.2009,

²¹² Steve Keen, Reforming hospital payment in Albania, World Bank Report, Tirana, 2012.

në të cilin përcaktoheshin mënyrat dhe elementet e kontraktimit, e veçanërisht mënyra e pagesës së punonjësve të spitaleve.

Ligji nr. 7870, datë 13.10.1994 “Për Sigurimet Shëndetësore në Republikën e Shqipërisë” rregullonte tri momente të rëndësishme:

1. Përfshirjen në skemën e sigurimit të detyrueshëm, të shërbimit spitalor (Neni 4,2,c);
2. Autorizonte Këshillin e Ministrave të miratonte shërbimet që do të mbulohehin nga skema (Neni 4, 2,c);
3. Përcaktonte mjetin ligjor me të cilin do të realizohej financimi që do të ishte kontrata që spitalet do të lidhnin me sigurimet shëndetësore (Neni 26).

Në kohën që u ndërмор ky hap i rëndësishëm siç ishte përfshirja e spitaleve në skemën e sigurimeve shëndetësore, veprimtaria e spitaleve rregullohej në bazë të Ligjit nr. Nr.9106, datë 17.7.2003 “Për shërbimin spitalor në Republikën e Shqipërisë”, ligj i cili është në fuqi edhe sot.

Megjithëse ligji i spitaleve, terminologji e përdorur në praktikën e përditshme, daton në vitin 2003, ai është vlerësuar gjithmonë si një akt i realizuar mirë dhe me shumë largpamësi, pasi që në këtë periudhë ka krijuar terrenin për mundësi të ndryshme të financimit të spitaleve dhe sidomos sepse vendosi disa elemente që synonin shndërrimin e spitaleve në njësi shërbimi autonome.

Themi se ky ligj kishte krijuar terrenin për mbulimin e shërbimeve spitalore nga skema e sigurimeve shëndetësore sepse parashikon që:

- Spitalet publike financohen nga institucionet e sigurimeve shëndetësore (Neni 24).
- Spitalet publike dhe jopublike mund të shesin shërbimin e tyre në institucionet e sigurimeve shëndetësore të Republikës së Shqipërisë dhe të shteteve të huaja (Neni 26).
- Përkthuan format e financimit të veprimtarisë së spitaleve publike (Neni 28).
- Detyrimin për të raportuar, në fund të vitit financiar, te Ministria e Shëndetësisë, institucionet e sigurimeve shëndetësore dhe te çdo institucion tjetër, që ka kontribuar me fonde për zhvillimin e veprimtarisë së tyre (Neni 30).

Në këtë ligj qartësohet ideja se format e financimit të spitaleve publike janë:

- a) pagesa me buxhetin;
- b) pagesa për banorë;
- c) pagesa për shërbim;
- ç) pagesa për rast;
- d) pagesa për grupe diagnozash të njëjta.

Gjithashtu, ligji parashikon se spitalet e zhvillojnë veprimtarinë e tyre financiare, në përputhje me ligjet dhe aktet nënligjore në fuqi për institucionet me buxhet të pavarur. Në vetvete një etiketim i tillë deri në këtë kohë përdorej vetëm për disa institucione, të cilat kishin burime alternative financimi dhe jo vetëm buxhetin e shtetit. Pra, në këtë kuptim, ligji përgatiste një terren të përshtatshëm dhe i hapte rrugën përdorimit të një tjetër metode financimi²¹³.

Nga ana tjetër, ligji i spitaleve parashikon mënyrën e drejtimit të spitaleve me organe kolegiale të definuara me detaje dhe që kanë kompetenca të gjëra në funksion të administrimit të përgjithshëm.

Kështu organet Drejtuese të autoritetit spitalor të qarkut janë:

1. Këshilli Administrativ;
2. Drejtoria;
3. Këshilli Mjekësor.

Po të shohësh përbërjen e këshillit administrativ konstaton se në të marrin pjesë anëtarë nga këshilli i qarkut, nga këshilli bashkiak, nga prefektura që përfaqësojnë interesat e pushtetit vendor, si dhe një grup përfaqësuesish nga profesionistët e institucioneve shëndetësore, si nga urdhri i mjekut në qark, spitali, sigurimet shëndetësore përfshi edhe kryeinfermierin e përgjithshëm të qarkut.

Lidhur me funksionet e Këshillit Administrativ mund të themi se ato shtrihen si në vendimmarrjen në kuadër të politikave shëndetësore spitalore në qark e deri në propozimin e projektbuxhetit, ndarjen dhe destinacionin e tij si dhe kompetenca lidhur me emërimet e drejtorëve

²¹³ Alan Fairbank, Note on Healthcare Financing Options for the Government of Albania, World Bank, ADPL, 2007.

të spitaleve të qarkut.

Në radhën e dytë të hierarkisë së organeve drejtuese vjen Drejtoria e autoritetit spitalor të qarkut. Drejtoria e autoritetit spitalor të qarkut përbëhet:

- a- Drejtori ekzekutiv;
- b- Zëvendësdrejtori teknik;
- c- Zëvendësdrejtori ekonomik;
- d- Kryeinfermieri i përgjithshëm.

Në këndvështrimin e funksioneve konstatohet se funksionet ekzekutive janë të përqendruara te drejtorit ekzekutiv, i cili mes të tjerash, ka kompetenca si përfaqësues i drejtorisë në marrëdhëniet me të tretët dhe me punonjësit e spitalit, ndjek realizimin, treguesit tekniko-ekonomikë të spitalit, drejton punën për hartimin e projektbuxhetit ekonomik dhe financiar dhe e paraqet për miratim në këshillin administrativ buxhetin e zberthyer për çdo spital, shërbim, report dhe kontrollon punën e përgjigjet për realizimin e buxhetit.

Pjesë e drejtorisë së autoritetit spitalor të qarkut është edhe komisioni mjekësor, i cili është organ këshillimi teknik i drejtorisë dhe përbëhet nga drejtorët e spitaleve që funksionojnë brenda autoritetit spitalor të qarkut dhe shefat e shërbimeve apo përfaqësues të tyre të zgjedhur nga vetë shërbimet.

Komisioni mjekësor kryesohet nga kryetari i zgjedhur me votim të fshehtë në bazë të kriterëve të vendosura nga Ministri i Shëndetësisë. Komisioni mjekësor i propozon drejtorisë së autoritetit spitalor të qarkut kryesisht rregulla që lidhen me aspektin teknik të organizimit, të cilësisë apo të furnizimit të shërbimeve shëndetësore që jep spitali.

Në përfundim të këtij vështrimi konstatohet se ky ligj i krijon hapësirat ligjore që spitali të ketë burime të ndryshme financimi, por edhe metoda të ndryshme pagesash. Gjithashtu, vendosja në ligj e organeve drejtuese dhe kompetencat e parashikuara për to të japin idenë se krijojnë autonominë e nevojshme që spitali të operojë si njësi autonome vetëvepruese. Problemi lidhur me këtë ligj qëndron në faktin se ai u miratua shumë herët dhe nuk pati klimën e nevojshme që të bëhej realitet. Pavarësisht inovacionit të koncepteve vetëfinancuese dhe autonomisë, ai nuk gjeti realisht zbatim. Në asnjë rast nuk u konstatua krijimi dhe funksionimi i bordeve dhe nuk pati asnjë nismë

për të ndryshuar mënyrën e financimit të spitaleve pavarësisht nga mundësia që parashikonte ligji.

Ligji i spitaleve rregullon aktivitetin e spitaleve rajonale dhe bashkiake, ndërsa rregullimi i drejtimit të Qendrave Spitalore Universitare bëhet me Ligjin nr. 9741, datë 21.5.2007 “Për arsimin e lartë në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar. Sipas këtij ligji në Qendrën Spitalore universitare (QSU), Bordi është organi më i lartë drejtues, që kryesohet nga ministri i Shëndetësisë ose zëvendësministri i deleguar prej tij dhe ka në përbërje katër anëtarë:

- a- Rektorin e institucionit të arsimit të lartë;
- b- Dekanin e Fakultetit të Mjekësisë;
- c- Kryetarin e Këshillit të Profesorëve të Fakultetit të Mjekësisë;
- ç- Drejtorin e Përgjithshëm të Institutit të Sigurimeve të Kujdesit Shëndetësor (ISKSH).

Bordi miraton politikat dhe strategjinë e zhvillimit, si dhe harton programet tekniko- financiare të veprimtarisë së qendrës, në përputhje me politikat qeverisëse për shëndetësinë, arsimin e lartë e kërkimin shkencor, si dhe planin e zhvillimit strategjik të universitetit e të fakulteteve të fushës së shëndetit. Funksionet kryesore të bordit janë ato që lidhen me përzgjedhjen e kandidatëve për Drejtor të Përgjithshëm të Qendrës Spitalore Universitare, i cili emërohet nga Kryeministri, si dhe të përzgjedhjes së nëndrejtorëve të përgjithshëm dhe përgjegjësve të shërbimit. Në aspektin e drejtimit financiar Bordi miraton planin e projektbuxhetit, strukturën dhe organikën e Qendrës Spitalore Universitare, miraton raportin e veprimtarisë, të veprimtarisë financiare dhe bilancin si dhe miraton statutin dhe rregulloret e funksionimit të saj.

Drejtorja e Përgjithshme e Qendrës Spitalore Universitare është organi i vetëm ekzekutiv, që, nën mbikëqyrjen e bordit, drejton dhe organizon veprimtarinë mjekësore, financiare, administrative dhe teknike të kësaj qendre, ndërsa Drejtori i Përgjithshëm është autoriteti drejtues i Qendrës Spitalore Universitare.

Pavarësisht nga rëndësia e tyre e dyfishtë edhe si spitale terciare edhe si qendra universitare të formimit të mjekëve të rinj, edhe këto

institucione nuk kanë nivelin e duhur²¹⁴ të autonomisë institucionale dhe financiare për të përballuar metoda të ndryshme financimi. Pavarësisht se Bordi i tyre është efektiv, mungojnë kompetencat për një vetëvendosje lidhur me përdorimin e mjeteve monetare, sepse edhe për këto institucione buxheti vjen i përcaktuar paraprakisht nga Këshilli i Ministrave.

Me futjen e spitaleve në skemën e sigurimeve shëndetësore, duke filluar nga viti 2010 e në vitet që pasuan, në ligjin vjetor të buxhetit të shtetit, në Nenin 5, i cili specifikon buxhetin e sigurimeve shëndetësore, u vendos një paragraf sipas të cilit parashikohej që buxheti i spitaleve do të detajohej nga Këshilli i Ministrave me vendim të veçantë.

Kështu, në vijim të akteve që analizojmë është Vendimi i Këshillit të Ministrave nr. 140, datë 17.2.2010 “Për financimin e shërbimeve shëndetësore spitalore nga skema e detyrueshme e sigurimeve shëndetësore”, i ndryshuar. Kjo VKM ka dalë në mbështetje të ligjeve të mësipërme dhe shfuqizoi VKM nr. 1661, datë 29.12.2009.

Ky Vendim rregullon në mënyrë të detajuar çështjet e financimit të spitaleve dhe të kontraktimit e konkretisht:

Përcakton si mënyrë të financimit të spitaleve financimin me buxhet historik.

Deri në hartimin e kostove të shërbimeve, ISKSH-ja të financojë shërbimet e kontraktuara, mbështetur në buxhetin historik (Pika 18, paragrafi I.).

Përcakton strukturën e buxhetit të spitaleve Buxheti i kontraktuar i spitalit ka këto zëra shpenzimesh:

- a) Paga dhe shpenzime të tjera, lidhur me pagën e personelit;
- b) Kontribute për sigurime shëndetësore e shoqërore të personelit;
- c) Mallra e shërbime të tjera (Pika 18, paragrafi II).

Rregullon në mënyrë të detajuar dhe të ngurtë buxhetin total të çdo spitali sipas strukturës së zërave të shpenzimeve nëpërmjet një tabele shtojce që i bashkëngjitet Vendimit.

²¹⁴ Prof Aurela Anastasi, Dr. Eralda Çani; Analizë e kornizës ligjore e kushtetuese të organeve të administratës publike në Shqipëri, tetor 2008.

Përcakton në mënyrë fikse numrin e përgjithshëm të punonjësve të çdo spitali.

Kufizon mundësinë e rishpërndarjes së buxhetit vetëm në këto drejtime:

- Rishpërndarja nga “Shpenzime për mallra e shërbime” te “Pagat dhe sigurime” mund të bëhet vetëm brenda një kufiri prej 2%;
- Rishpërndarja nga “Paga e sigurime” te “Shpenzimet për mallra e shërbime” është e mundur vetëm brenda një kufiri prej 5 %.

Vendimi përcakton kornizën e kontratave që ISKSH lidh me spitalet, për financimin e shërbimeve shëndetësore, të ofruara prej tyre.

Në kontratën dypalëshe, ndër të tjera, duhet të përcaktohen:

- a) shërbimet e parashikuara për çdo spital;
- b) mënyrat e mbajtjes së të dhënave dhe të raportimit;
- c) mënyrat e pagesës së spitalit;
- ç) treguesit e cilësisë dhe të performancës;
- d) mënyrat e ushtrimit të kontrollit nga ISKSH-ja;
- dh) sistemi i referimit dhe mënyra e identifikimit të të siguruarve;
- e) mënyrat e zgjidhjes së mosmarrëveshjeve

Nisur nga përkufizimi i kontratës administrative²¹⁵ e cila krijon, ndryshon ose revokon një marrëdhënie juridike në sferën e së drejtës publike, themi se kontratat e lidhura nga ISKSH mund të konsiderohen si kontrata administrative. Këtë e thekson dhe më tepër fakti se gjithmonë si njëra palë e kontratës paraqitet një organ i administratës (ISKSH ose strukturat e saj lokale të autorizuara), ndërsa nga ana tjetër kemi institucione shëndetësore publike (spitali). Këto kontrata kënaqin kërkesën e ligjshmërisë dhe të shkakut të ligjshëm pasi autorizohen dhe kanë mbështetjen në ligj. Gjithashtu, këto kontrata mund të ndryshohen ose të prishen në mënyrë të njëanshme nga administrata vetëm kur vlerësohet ekzistenca e një interesi publik

²¹⁵ Kodi i Procedurave Administrative, Neni 6.

që bën të domosdoshëm ndryshimin²¹⁶. Gjithmonë në këto raste kërkohet mirëkuptimi i palëve dhe në rast se nuk ka mirëkuptim, vendimi përfundimtar do të merret nga gjykata.

Megjithatë, ky rregullim nuk referon zhvillimin e metodave të pagesës së spitalit, por reduktohet në përcaktimin e anës formale të kalimit të fondeve, datat, procedurat.

Spitalet janë subjekte autonome, prokurimet e barnave kryhen nga vetë spitalet rajonale. Nga fundi i vitit 2010 e në vazhdim në zbatim të udhëzimeve të ISKSH-së, spitalet llogaritin dhe raportojnë në ISKSH²¹⁷:

- shpenzimet faktike (vetëm me fondet e ISKSH) në total;
- shpenzimet të detajuara për çdo shërbim,;
- shpenzimet mesatare për rast në shërbimet me shtretër;
- shpenzimet për ditë/pacient në shërbimet me shtretër;
- shpenzimet e plota për shërbimet pa shtretër (laborator, imazheri etj.);
- ditë qëndrimet mesatare të pacientëve në spitale sipas shërbimeve;
- nivelin e shfrytëzimit të shtratit.

Spitalet sot financohen me buxhet historik, pra buxheti jepet i ndarë në tre zëra kryesorë të shpenzimeve:

- Paga e shpërblime të tjera personeli (600)
- Kontribute të sigurimeve shoqërore e shëndetësore që paguhen nga punëdhënësi, 16.7% mbi pagat bruto (601).
- Mallra e shërbime (602). Me këto fonde spitali ble barna e materiale mjekësore, paguan faturat e energjisë elektrike, të ujit, telefonisë, ushqimit, pastrimit, karburant e shpenzime të tjera transporti, mirëmbajtjen e aktivëve të trupëzuara, udhëtime e dieta, qiramarrje ambientesh, aparatura apo mjete transporti etj.).

Me fondet e vëna në dispozicion spitali duhet të mbulojë të gjitha nevojat vjetore, ose të likuidojë të gjitha shpenzimet që kryen, ose të

²¹⁶ Sokol Sadushi. E drejta administrative, Vol. 2.

²¹⁷ Jens Holst, Infosure Evaluation, Health Policy Consultancy on Albanian Health Insurance, Berlin, 2008.

blejë aq shërbime sa fonde ka në dispozicion²¹⁸.

Në fund, por jo si më pak të rëndësishmin, kemi lënë analizën e Ligjit nr.10383, datë 24.02.2011 “Për Sigurimin e Detyrueshëm të Kujdesit Shëndetësor në RSH”. Ligji në mënyrë të posaçme rregullon mënyrën se si do të kryhen pagesat ndaj dhënësve të shërbimit, pra edhe të spitaleve (Neni 30).

Ligji parashikon se organi kom petent për përcaktimin e formave të pagesës është Këshilli Administrativ i Fondit të Sigurimit të Detyrueshëm të Kujdesit Shëndetësor.

Kriteret e vetme që duhet të përmbushin format e pagesave janë:

- Të garantojnë aksesin e popullatës ndaj shërbimeve;
- Të garantojnë koston e efektivitetit të shërbimeve;
- Të garantojnë rritjen e cilësisë së tyre.

Në mënyrë që të mund të paguhen nga Fondi shërbimet shëndetësore që ofrohen nga dhënësit e shërbimit, përfshirë edhe spitalet, është e domosdoshme që:

- a. Së pari, shërbimet shëndetësore të jenë të përfshira në të ashtuquajturat paketa të shërbimeve shëndetësore.
- b. Së dyti dhënësit e shërbimit të kenë kontrata me Fondin e sigurimit të detyrueshëm shëndetësor.

A. Paketat e shërbimeve

Paketat e shërbimeve shëndetësore janë paketa standarde të përfitimit të shërbimeve shëndetësore, të cilat përfshijnë shërbime shëndetësore të kujdesit shëndetësor parësor, të kujdesit spitalor, barna të rimbursueshme dhe për përdorim spitalor dhe materialet e konsumit mjekësor. Elementet përbërëse të paketave janë të shoqëruara me koston e tyre në të holla.

Shërbimet shëndetësore që përfshihen në paketa duhet të vlerësohen paraprakisht në bazë të disa kriterëve që i përcakton ligji e që janë kriterë:

- a) *mjekësore*: shkalla në të cilën shërbimi ndikon në përmirësimin e cilësisë së jetës në shmangien e përkeqësimit

²¹⁸ Zyhrada Kongoli, Kuadri rregullues i autonomisë spitalore në Shqipëri, USAID raport, 2012.

- të mëtejshëm të shëndetit dhe në rritjen e jetëgjatësisë;
 - b) *ekonomike*: raporti i koston së efektivitetit të shërbimit dhe disponueshmëria e burimeve financiare të Fondit;
 - c) *sociale*: aftësia paguese e pacientit, disponueshmëria e shërbimeve dhe numri i përfituesve në raport me popullsinë.
- Procedura për hartimin dhe miratimin e paketave të shërbimit dhe të kostove të tyre ndjek këtë rrugë:

Komisionet teknike - projekt / paketat - Këshilli Administrativ – miratohen P/paketat

- Drejtori i **Përgjithshëm - Raporti Financiar - Ministri i Shëndetësisë**
- p /paketat + Raporti Financiar - **Këshilli i Ministrave - Paketat e shërbimeve**

Komisionet teknike të hartimit të paketave përbëhen nga ekspertë që përfaqësojnë interesat mjekësore, ekonomike dhe sociale, përbërja nominative e tyre caktohet nga Këshilli Administrativ i Fondit.

B. Kontraktimi me Fondin

Në lidhje me procesin e kontraktimit, Këshilli Administrativ miraton procedurat për lidhjen e kontratave, kriteret për lidhjen e tyre dhe për pagesat. Kjo vjen sepse në funksion të një shërbimi sa më të mirë e cilësor, kontratat lidhen kundrejt verifikimit të përmbushjes së disa kushteve paraprake nga dhënësit e shërbimit. Këto kriterë kërkojnë më së shpeshti, arritjen e disa standardeve të caktuar nga ana spitalore.

Kontrata lidhet me dhënësit publikë të shërbimit shëndetësor dhe merr përsipër të mbulojë të gjitha shërbimet e përfshira në paketën e shërbimeve, si edhe me dhënësit privatë të shërbimit shëndetësor dhe mbulon ato shërbime dhe në atë masë që nuk është e mundur të mbulohen nga sistemi publik.

Për të kryer pagesën ligji prezanton një dokument/procedurë të veçantë, e cila është - kërkesa për pagesë. Ky dokument bazë i parashikuar nga ligji për të rregulluar financimin është i verifikueshëm, ndërsa procedura për paraqitjen e kërkesës për pagesë dhe verifikimi i tyre përcaktohen në akte të brendshme të Fondit (rregullore).

Modelet e pagesave

Në mënyrë të shkurtuar po japim disa nga format më të mundshme të pagesave të paketave të shërbimeve spitalore²¹⁹.

Pagesa me buxhetim global

Sipas kësaj mënyre financimi, përcaktohet buxheti i institucionit në total, duke i lejuar këtij të fundit përdorimin sipas nevojave në zërat përkatëse të buxhetit. Kjo mënyrë financimi kërkon që institucioni të ketë autonominë e nevojshme për të ndarë vetë buxhetin si dhe menaxhues të aftë për përdorimin me efektivitet të buxhetit të dhënë.

Buxhetet globale janë përzjerje e pagesave fikse përpara se të bëhen shpenzimet për shërbime të caktuara gjatë një periudhe kohe (p.sh. 1 vit).

Kjo mënyrë financimi e spitaleve paraqet avantazhe si për spitalin ashtu edhe për Fondin e sigurimeve në rolin e financuesit. Kështu, kjo metodë kombinon thjeshtësinë administrative me disa stimuj për rritje të rezultateve që duhet të arrihen, paraqet nevojat më të vogla për informacion të detajuar, administrimi i saj është më i lehtë e më i lirë, nuk ka kufizime në zërat ose artikujt që do të nevojiten, sanksionon decentralizim dhe autonomi lokale për shpenzimet në kujdesin shëndetësor.

Si disavantazhe të kësaj mënyre financimi pranohet fakti që nuk ofron aq stimuj të fortë për rezultatet, siç bëjnë disa sisteme të pagesave që bazohen në rezultatet që duhen arritur. Gjithashtu, nëse njësia e shërbimit është e vogël, buxhetet globale mund të dëmtojnë sigurimin për shëndetin, të nevojshëm për të mbrojtur të sëmurët.

Pagesa për shërbim

Në këtë mënyrë financimi, spitali si dhënë shërbimi financohet vetëm për atë sasi shërbimesh shëndetësore që ka dhënë, kryer ndaj pacientëve. Në këto raste pagesash konstatohet se specifikimi ose përlllogaritja e procedurave kirurgjike dhe shërbimeve paraklinike

²¹⁹ Steve Keen, Reforming hospital payment in Albania, World Bank Report, Tirana, 2012.

janë më të drejtpërdrejta, të cilat mund të përmirësojnë aksesin e të sëmurit. Stimuli për të realizuar më shumë procedura, mund të ketë një efekt të kundërt në cilësinë dhe shpenzimet e përgjithshme. Ka një stimul për të përmirësuar eficiencën, kur kostot kalojnë përqindjen e rimbursimit, por nuk stimulon kur përqindja kalon kostot.

Pagesa për ditë qëndrimi në spital

Kjo metodë financimi lidhet me pagesat për numrin e përgjithshëm të pacientëve të shtruar/qëndruar në spital në një njësi të caktuar kohe.

Edhe sipas kësaj mënyre specifikimi ose përlllogaritja e procedurave kirurgjike dhe shërbimeve paraklinike janë më të drejtpërdrejta, të cilat mund të përmirësojnë aksesin e të sëmurit. Stimul për të realizuara më shumë shtrime në spital, por mund të ketë një efekt të kundërt në cilësinë dhe shpenzimet e përgjithshme. Ka stimul për të përmirësuar eficiencën e punës në spital, kur kostot kalojnë vlerën e financimit për ditëqëndrim, por nuk stimulon kur vlera e financimit kalon kostot.

Pagesa për rast

Është përdorur për të ofruar

- një paketë specifike të shërbimeve të kujdesit;
- për një kategori të caktuar të popullsisë;
- për një pagesë të caktuar për person;
- për një periudhë të caktuar kohe.

Pagesat për frymë përdoren gjerësisht në shërbimin parësor.

Në vijim të analizave financiare, opinioni i përgjithshëm mes specialistëve dhe ekspertëve të fushës është që ndryshimi i financimit të bëhet me metoda prospektive, duke filluar me kalimin nga buxheti historik në buxhetin global, ndoshta e kombinuar me financimet për rastet e daljes nga spitali, në masën e caktuar nga Këshilli Administrativ i Fondit²²⁰.

²²⁰ Steve Keen, Reforming hospital payment in Albania, World Bank Report, Tirana, 2012.

Konkluzione

Cila do të jetë baza ligjore e ndryshimit të metodave të financimit dhe çfarë do ndryshuar?

Në përfundim të këtij punimi mund të themi se baza ligjore ku duhet të mbështetet ky ndryshim do të jenë:

- Ligji nr. 10383, datë 24.02.2011 "Për Sigurimin e Detyrueshëm të Kujdesit Shëndetësor në RSH", i ndryshuar
- Ligji nr. 9106, datë 17.07.2003 "Për shërbimin spitalor në Republikën e Shqipërisë".
- Në ligjin vjetor për buxhetin duhet të ndërhyhet duke e shfuqizuar atë pjesë të Nenit 5, që përcakton Këshillin e Ministrave si organ që miraton dhe detajon buxhetin e spitaleve dhe që i detyron ata të përdorin llogari thesari, duke mos i lejuar spitalet të mbartin buxhetin e pa tërhequr. Përcaktimi i deritanishëm, fshin çdo gjurmë autonomie dhe i bën spitalet krejtësisht të ngurtë; i vë në pamundësi totale për të përfituar pagesa dhe për të menaxhuar paratë.
- VKM nr. 140, datë 17.02.2010 "Për financimin e shërbimeve shëndetësore spitalore nga skema e detyrueshme e sigurimeve shëndetësore", i ndryshuar duhet të shfuqizohet.
- Në statutin e ISKSH duhet të parashikohet:
 1. që buxheti i spitaleve duhet të përgatitet/ negociohet me Fondin e sigurimit shëndetësor. Financimi i tij do të bëhet mujor për pjesën fikse dhe 3 mujor për pjesën e indikatorëve.
 2. Nivelet e pagat e punonjësve të spitaleve duhet të përcaktohen nga KA i Fondit të sigurimit shëndetësor.
- Duhet të parashikohen ndryshime në aktet nënligjore (Statut, Rregullore) të funksionimit të Spitaleve me synim forcimin e autonomisë në të drejtën për të marrë vendime, për të menaxhuar paratë dhe për të lidhur kontrata me të tretët. Po ashtu ndërhyrje duhet të bëhen për të nxitur

vënien në zbatim të kompetencave të parashikuara lidhur me rolin e Këshillit Administrativ të Spitalit si dhe të Drejtorit Ekzekutiv:

1. Spitalet duhet të kenë llogari bankare të vetën në banka të nivelit të dytë, e jo të veprojnë nëpërmjet degëve të thesarit.
2. Spitalit duhet t'i lihet në llogarinë e vet, pjesa e buxhetit të tërhequr, por e papërdorur gjatë vitit buxhetor.
3. Spitalet duhet të llogarisin të përgatisin protokollet dhe të llogaritin kostot nën monitorimin e Fondit të sigurimit shëndetësor.
4. Pranë spitaleve duhet të krijohet një organ ndihmës në funksion të Drejtorit të Përgjithshëm të Autoritetit Spitalor, Komiteti i Menaxhimit të Buxhetit.

Baza ligjore e analizuar:

1. Ligji nr. 7870, datë 13.10.1994 "Për sigurimet shëndetësore në Republikën e Shqipërisë", i ndryshuar.
2. Ligji nr. nr.9106, datë 17.07.2003 "Për shërbimin spitalor në Republikën e Shqipërisë".
3. Ligji nr.10383, datë 24.02.2011 "Për Sigurimin e Detyrueshëm të Kujdesit Shëndetësor në RSH".
4. Vendimi i Këshillit të Ministrave nr. 140, datë 17.02.2010 "Për financimin e shërbimeve shëndetësore spitalore nga skema e detyrueshme e sigurimeve shëndetësore", i ndryshuar.
5. Ligjin nr. 9741, datë 21.05.2007 "Për arsimin e lartë në Republikën e Shqipërisë", i ndryshuar

PROKURORI SI SUBJEKT NË PROCESIN PENAL

Doktorante Mirela SHAMETI
Email:muskajmirela@yahoo.com
Universiteti "Justiniani I"

1. Vështrim historik

Në Kodin e Procedurës Penale të Republikës së Shqipërisë, Prokurori është parashikuar si një subjekt i domosdoshëm në procesin penal, si në fazën e hetimeve paraprake ashtu edhe në fazën e gjyqimit të një çështje penale.

E parë në këndvështrimin historik, Prokuroria është trajtuar ose si pjesë e pushtetit gjyqësor ose si një organ që funksionin pranë pushtetit gjyqësor, duke pësuar ndryshime në varësi të rrethanave dhe kushteve politike, shoqërore dhe ekonomike të vendit.

Pas shpalljes së shtetit të pavarur shqiptar nga Kuvendi i Vlorës, më 28 Nëntor 1912, qeveria e përkohshme mori vendimin "Për organizimin e ri të drejtësisë", më 10 maj 1913. Me këtë vendim fillon edhe etapa e organizimit të drejtësisë dhe të Prokurorisë në shtetin e pavarur shqiptar²²¹.

Në "Statutin Organik i Shqipërisë", të vitit 1914, në kapitullin X, "Drejtësia" parashikohej që: Prokurori dhe zëvendësi i tij e zhvillojnë veprimtarinë publike në të gjithë sferën e juridiksionit të gjykatës, të organizuara në: - këshillin e pleqve, - gjykatësit paqtues, - gjykatat e shkallës së parë dhe - gjykatat e apelit. Prokurorët, gjithashtu, kujdeseshin për zbatimin e vendimeve të gjykatës dhe mbikëqyrnin

²²¹ Historia e Prokurorisë Shqiptare, artikull, w.w.w.Wikipedia.com.

veprimtarinë e policisë gjyqësore²²².

Në Statutin e Zgjeruar të Lushnjës, të datës 14.12.1922, që mundet të quhet si e para Kushtetutë e Shqipërisë, në pjesën e pushtetit gjyqësor përfshihej edhe Prokuroria, si dhe garantohej pavarësia e Gjykatave²²³.

Në Statutin Themeltar të Mbretërisë Shqiptare të datës 01.12.1928, Prokuroria përfshihej te "Pushteti Gjyqësor" dhe është garantuar në këtë kohë pavarësia e Prokurorisë njësoj si ajo e Gjykatës²²⁴.

Në Kushtetutën e vitit 1946 Prokuroria trajtohet në kapitullin "Gjykatat dhe Prokuroria" duke u përcaktuar si organ i Kuvendit Popullor. Pavarësia e prokurorëve në ushtrimin e funksioneve sanksionohet në Nenin 90 të saj, në të cilin parashikohet: "Të gjithë prokurorët publikë janë të pavarur kundrejt organeve lokale dhe varen vetëm prej Prokurorit të Përgjithshëm". Në këtë Kushtetutë parashikohej se; "Prokuroria është një organ i Kuvendit Popullor që ka për mision të kontrollojë zbatimin e përpiktë të ligjës prej ministrave dhe organeve të tjera administrative si dhe prej nëpunësve publikë dhe prej gjithë shtetasve"²²⁵.

Në Kushtetutën e vitit 1976 "Prokuroria" trajtohet në një kapitull të veçantë, pas Gjykatës dhe Hetuesisë dhe nuk bëhet përcaktimi i raporteve të saj me pushtetin gjyqësor apo pushtetin ekzekutiv. Në Nenin 106 të Kushtetutës së vitit 1976 si funksion kryesor i Prokurorisë parashikohet: "Kontrolli i zbatimit të përpiktë dhe të njëjlojtë të ligjeve nga gjykatat, organet e hetimit, ndërmarrjet, dhe institucionet." Me Kushtetutën e vitit 1976 prokurorisë iu hoq funksioni i ndjekjes penale, i cili iu ngarkua organit të hetuesisë²²⁶.

Në këtë kohë Prokurorit iu njoh vetëm e drejta e protestës kundër akteve procedural të hetuesisë, protestë e cila kryhej po në organin e hetuesisë, e cila kishte të drejtën për ta pranuar ose jo protestën e Prokurorit. Ndryshimet demokratike të viteve '90 sollën ndryshime edhe në fushën e organizimit të organeve të drejtësisë.

²²² Historia e Prokurorisë Shqiptare, artikull. w.w.w.Wikipedia.com.

²²³ F.Abdju, Prokuroria midis pavarësisë kushtetuese e varësisë reale, Revista "Jeta Juridike", mars 2011.

²²⁴ F.Abdju, Prokuroria midis pavarësisë kushtetuese e varësisë reale, Revista "Jeta Juridike", mars 2011.

²²⁵ Neni 88 i Kushtetutës së Republikës Popullore të Shqipërisë e vitit 1946.

²²⁶ Historia e Prokurorisë Shqiptare, artikull. w.w.w.Wikipedia.com.

Në bazë të ndryshimeve që iu bënë Ligjit nr.6298, datë 27.03.1981 “Për Prokurorinë” me Ligjin nr.7538, datë 17.12.1991, Prokurorit përveç kontrollit të zbatimit të ligjeve, iu caktua funksioni i ndjekjes penale, i mbrojtjes së akuzës në gjyq, si dhe njëkohësisht u sanksionua parimi se Prokuroria është e pavarur në ushtrimin e funksioneve të saj, se vepron vetëm në bazë të ligjit²²⁷.

Ndërkohë, në dispozitat kushtetuese të vitit 1992 u sanksionua se Prokuroria është e organizuar dhe funksionon brenda pushtetit gjyqësor si organ unik dhe i centralizuar. Për emërimin, lëvizjen dhe përgjegjësinë disiplinore të Prokurorëve vendoste Këshilli i Lartë i Drejtësisë²²⁸. U sanksionua gjithashtu se Prokuroria është autoriteti që ushtronte ndjekjen penale në hetim dhe në gjyq, se Prokurorët kanë imunitet, Prokuroria nuk varet dhe nuk mund të kontrollohet nga Ministria e Drejtësisë, se është e organizuar në mënyrë autonome dhe Prokurori gëzon statusin e gjyqtarit²²⁹.

Kushtetuta Republikës së Shqipërisë e vitit 1998 e trajton Prokurorinë në Nenin 148 dhe 149 të saj²³⁰. Prokuroria në bazë të këtyre dispozitave nuk përfshihet brenda pushtetit gjyqësor apo pushtetit ekzekutiv, por funksionon si një organ hierarkik, i centralizuar, që funksionon si i tillë pranë pushtetit gjyqësor, që ka ekskluzivitetin e ushtrimit të ndjekjes penale dhe që përfaqëson akuzën në emër të shtetit në procesin gjyqësor.

2. Pozicioni i Prokurorisë në raport me institucionet e tjera kushtetuese

Lidhur me pozicionin juridiko kushtetues të Institucionit të Prokurorisë, që në debatet e zhvilluara në kohën e hartimit të Kushtetutës së vitit 1998, por edhe në vazhdim, ka pasur mendime

²²⁷ F.Abdju, Prokuroria midis pavarësisë kushtetuese e varësisë reale, Revista “Jeta Juridike”, Mars 2011.

²²⁸ H.Islami, I.Panda, A.Hoxha, Komentari i Procedurës Penale, Botimet Morava, Tiranë, 2003.

²²⁹ Historia e Prokurorisë Shqiptare, artikull. www.wikipedia.com.

²³⁰ Neni 148 i Kushtetutës; “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”.

nga më të ndryshme. Në ligjet kushtetuese në Shqipëri Prokuroria ose ka qenë e përfshirë brenda pushtetit gjyqësor ose e lidhur ngushtë me këtë pushtet. Kështu që, ka qenë i pranishëm mendimi që Prokuroria të përfshihej brenda pushtetit gjyqësor si pjesë e këtij pushteti. Një organizim në mënyrë të tillë do të mund të krijonte më shumë garanci për Prokurorët, për mënyrën e emërimit, të promovimit, të statusit të tyre, duke i bërë ata sa më të pavarur nga pushteti ekzekutiv në vendimmarrjet e tyre, me qëllim për të zbatuar Kushtetutën dhe ligjet. Përkundër këtij mendimi ekziston edhe qëndrimi tjetër se, për shkak se veprimtaria e Prokurorisë kundër kriminalitetit është e lidhur ngushtësisht me veprimtarinë e pushtetit ekzekutiv dhe se lufta kundër kriminalitetit domosdoshmërisht kërkon një angazhim të përbashkët dhe të njëkohshëm të tyre, një Prokurori nën strukturën administrative të Ministrisë së Drejtësisë apo Kryeministrit, mund të ishte me efektive në realizimin e detyrave të saj²³¹. Në këtë kontekst duhet të mbahet në konsideratë edhe fakti se Prokuroria nuk është thjesht dhe vetëm një subjekt i procedimit penal dhe që kryen vetëm veprime procedurale, por që është e përfshirë edhe në veprimtari jo procedurale penale²³². Si të tilla përmendim rolin e Prokurorit të Përgjithshëm në miratimin e përgjimeve telefonike të karakterit parandalues që kryen Policia e Shtetit, Shërbimi Informativ i Shtetit, Shërbimi i Kontrollit të Brendshëm, Shërbimi Informativ Ushtarak, rolin e Prokurorit të Përgjithshëm në miratimin e procedurave të ushtrimit të veprimtarisë operative nga këto struktura, apo në lidhje me veprimtari të tjera të parashikuara me ligj²³³.

Kushtetuta e parashikon Prokurorinë si një organ kushtetues me funksion të pavarur, pa e përfshirë atë konkretisht në ndonjërin nga pushtetet, pasi vetë Kushtetuta rregullon në vija të përgjithshme

²³¹ Në Nenin 54/1 të Kushtetutës është parashikuar që; “Çdo vit, jo më vonë se data 31 mars, ministri i Drejtësisë, në emër të Këshillit të Ministrave, i përcjell Prokurorit të Përgjithshëm rekomandimet që duhet të mbahen parasysh për vitin në vazhdim në luftën kundër kriminalitetit”.

²³² Në Nenin 5 të Ligjit nr.8737, datë 12.02.2001 “Për organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar, është parashikuar që; “Prokuroria organizon dhe/ose bashkëpunon me institucione shtetërore, si dhe me subjekte të tjera publike e private për veprimtari për edukimin e shoqërisë, me synimin njohjen e ligjit dhe parandalimin e kriminalitetit”.

²³³ Në Nenin 148 të Kushtetutës është parashikuar që; “Prokuroria ushtron ndjekjen penale, si dhe përfaqëson akuzën në gjyq në emër të shtetit. Prokuroria kryen edhe detyra të tjera të caktuara me ligj”.

funksionin dhe organizimin e Prokurorisë në një pjesë të veçantë të saj, por edhe thekson se në ushtrimin e kompetencave të tyre, Prokurorët u nënshtrohen Kushtetutës dhe ligjeve. Ky sanksionim e bën Prokurorinë një organ të ngjashëm me Gjykatat, por jo të njëjtë me to. Nga ana tjetër, Prokuroria vepron si një organ i centralizuar, me në krye Prokurorin e Përgjithshëm, tipar ky që e bën të ngjashme me pushtetin ekzekutiv në mënyrën e organizimit dhe të funksionimi, edhe pse nuk do të thotë se Prokuroria përbën një organ ekzekutiv²³⁴.

Pra, edhe pse Prokuroria ka karakteristika të përbashkëta qoftë me pushtetin gjyqësor ashtu edhe me pushtetin ekzekutiv, nuk përfshihet në ndonjërin prej tyre dhe nuk është organ gjyqësor apo ekzekutiv.

Kushtetuta në Nenet 148 dhe 149 të saj ka njohur Prokurorinë si një organ të centralizuar që iu bindet Kushtetutës dhe ligjeve. Në këtë mënyrë, duke përcaktuar garancitë për funksionimin e Prokurorisë, Kushtetuta e ka shkëputur Prokurorinë nga pushtetet e tjera, ka afirmuar se ushtrimi i ndjekjes penale, ngritja e akuzës dhe përfaqësimi i saj në emër të shtetit në gjyq është një funksion ekskluziv i Prokurorisë.

Në doktrinën juridike, Prokuroria cilësohet se është një organ i një lloji të veçantë, sui generis, e vetmja në llojin e vet. Ky pozicion shpjegohet me natyrën e funksioneve të Prokurorisë, të cilat e vendosin atë në raporte të caktuara, si me organet e administratës shtetërore ashtu edhe me Gjykatën²³⁵.

Gjykata Kushtetuese e Shqipërisë në vendimin Sollaku kundër komisionit hetimor të Kuvendit ka marrë në vlerësim pozitën kushtetuese të organit të Prokurorisë si dhe ka bërë një analizë të mirëfilltë të kësaj pozite. Në këtë vendim Gjykata Kushtetuese ka arsyetuar se; "...organi i prokurorisë ka disa veçori, të cilat janë përcaktuar në Kushtetutë dhe në ligj, të cilat e vendosin këtë organ në një pozitë të dallueshme nga pushtetet e tjera, dhe veçanërisht si: a) organi i vetëm në vend që ushtron ndjekjen penale; b) organ që përfaqëson akuzën në gjyq në emër të shtetit, që disponon mbi çështjet që ndodhen në gjykim dhe i lirë në kërkimet për llojin dhe masën e dënimit ndaj personave që i rezultojnë fajtorë; c) organ me

²³⁴ Xh.Zaganjori, A.Anastasi, E.Cani, Shteti i së drejtës në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë. Artikull.

²³⁵ H.Islami, I.Panda, A.Hoxha, Komentari i Procedurës Penale, Botimet Morava, Tiranë, 2003.

pavarësi të plotë në ushtrimin e funksioneve, duke iu nënshtuar vetëm Kushtetutës dhe ligjeve, gjë që do të thotë që fillimi i procedimit penal, vënia para përgjegjësive penale, pushimi, pezullimi i çështjeve dhe dërgimi në gjyq, janë attribute të prokurorisë; d) organ i centralizuar, që vepron sipas rregullit, që urdhrat dhe udhëzimet e prokurorit më të lartë janë të detyrueshme për prokurorët më të ulët, ndërsa ligjshmëria e vendimeve dhe e veprimeve si dhe rregullshmëria dhe plotësia e hetimeve të kryera nga prokurorët më të ulët kontrollohen vetëm nga prokurori më i lartë ... me përjashtim të rasteve kur ligji procedural ia njeht gjykatës një të drejtë të tillë. Vlerësohet, gjithashtu, se Prokurori i Përgjithshëm si drejtues i organit të Prokurorisë, në kuptimin kushtetues, nuk ka përgjegjësi politike para Kuvendit. Një zgjidhje e tillë kushtetuese, ka për qëllim krijimin e një organi Prokurorie që bazohet në profesionalizëm. Prokurori i Përgjithshëm është drejtues profesional e jo politik i Prokurorisë, karakteristika këto, që sigurojnë pavarësinë profesionale të këtij organi"²³⁶.

Në raport me pushtetin legjislativ, gjatë ushtrimit të veprimtarisë së tij Prokurori i Përgjithshëm ka detyrimin kushtetues që të raportojë në Kuvend për gjendjen e kriminalitetit²³⁷. Edhe në Nenin 53 të Ligjit nr.8737, datë 12.02.2001 "Për organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë në Republikën e Shqipërisë", të ndryshuar, është parashikuar që Prokurori i Përgjithshëm raporton në Kuvend ose në komisionet parlamentare të paktën një herë në gjashtë muaj ose sa herë që kërkohet prej tyre. Raportimi përmban të dhëna dhe shpjegime për numrin, llojet, intensitetin dhe format e kriminalitetit, si dhe drejtimet dhe përparësitë në luftën ndaj kriminalitetit. Në të njëjtën dispozitë ligjore është parashikuar se nuk lejohet njoftimi për çështje konkrete, me përjashtim të çështjeve të dërguara me vendim të Kuvendit.

Në raportet e Prokurorisë së Përgjithshme me Kuvendin, një pikë e diskutueshme kanë qenë komisionet hetimore e ngritura kontrollin e veprimtarisë së Prokurorit të Përgjithshëm. Në kuptim të Nenit 148 të Kushtetutës, organi i Prokurorisë ka të drejtën ekskluzive për të ushtruar ndjekjen penale, të fillojë, të pushojë çështjen në fazën e hetimit, apo që të dërgojë çështjen për gjykim. Në jurisprudencën

²³⁶ Vendimi nr.26 datë 04.12.2006 i Gjykatës Kushtetuese.

²³⁷ Neni 149/4 i Kushtetutës.

e saj Gjykata Kushtetuese ka mbajtur qëndrimin se, Kuvendi apo komisionet hetimore nuk kanë tagrin e rishikimit të vendimit të marrë nga Prokuroria dhe nuk mundet që ta shtrëngojë këtë të fundit të ndryshojë vendimet e saj²³⁸.

Në vitin 2006 Kuvendi i Shqipërisë ngriti një komision hetimor për nisjen e procedurës së shkarkimit të Prokurorit të Përgjithshëm²³⁹. Në objektin e punës së këtij komisioni hetimor ishte detajuar dhe parashikuar kontrolli i ligjshmërisë së vendimeve konkrete të lidhura me veprimtarinë e Prokurorisë, për fillimin e çështjeve penale, vendimet e pushimit apo të pezullimit të çështjeve penale. Prokurori i Përgjithshëm në këtë kohë iu drejtua me kërkesë Gjykatës Kushtetuese për shfuqizimin e vendimit të Kuvendit për ngritjen e komisionit hetimor, duke pretenduar se Kuvendi kishte krijuar një konflikt kompetencash me Prokurorinë, pasi me vendimin në fjalë kishte marrë atributet që iu përkasin Prokurorisë dhe Gjykatave.

Në këtë çështje Gjykata Kushtetuese vuri në dukje se; “...e drejta për të ushtruar hetim parlamentar nuk mund të jetë e pakufizuar. Kufizimi i saj lidhet me detyrimin që objekti i hetimit, të respektojë parimet kushtetuese, si parimi i ndarjes së pushteteve, i prezumimit të pafajësisë etj. Pavarësia e gjykatave nuk pengon qëndrimet kritike të qytetarëve apo deputetëve, por vlerësimi i tyre nëpërmjet raporteve të komisioneve hetimore parlamentare, vjen në kundërshtim me parimet kushtetuese. Kuvendi i Shqipërisë nuk ka kompetencë të kontrollojë dhe të vlerësojë vendimet e prokurorëve në çështjet konkrete për mosfillimin e procedimit penal, për pezullimin e hetimeve, për pushimin e çështjeve penale, për marrjen e masave të sigurimit, si dhe të vendimeve e veprimeve të tjera që lidhen me ushtrimin e ndjekjes penale dhe përfaqësimin e akuzës në gjyq. duke përfshirë në objektin e hetimit një numër çështjesh që nuk hyjnë në sferën kontrolluese të tij, organi ligjvënës ka cenuar kompetencat e organit të Prokurorisë dhe, për rrjedhojë, ka krijuar një mosmarrëveshje kompetencash..... Gjykata ka konsideruar konfliktin e kompetencave rrjedhojë e ndërhyrjes së pushtetit ligjvënës në kompetencat kushtetuese e ligjore të organit të Prokurorisë”²⁴⁰.

²³⁸ Vendimi nr.26 datë 04.12.2006 i Gjykatës Kushtetuese.

²³⁹ Vendim nr.31, datë 02.05.2006 i Kuvendit të Shqipërisë.

²⁴⁰ Vendimi nr.26 datë 04.12.2006 i Gjykatës Kushtetuese.

Në raport me pushtetin ekzekutiv, në respektim të detyrimeve të saj ligjore²⁴¹, Prokurori i Përgjithshëm merr nga Ministri i Drejtësisë, në emër të Këshillit të Ministrave, për çdo vit rekomandimet që duhet të mbahen në konsideratë për luftën kundër kriminalitetit, rekomandime të cilat iu bëhen të njohura më pas Prokurorive të të gjitha shkallëve. Po kështu, Ministria e Drejtësisë ka kompetencën që të ushtrojë kontrole lidhur me ligjshmërinë e veprimtarisë së Prokurorëve dhe për rezultatin e kontrollit vë në dijeni Prokurorin e Përgjithshëm dhe Presidentin e Republikës.

3. Organizimi i Prokurorisë dhe aspekte procedurale të funksionimit të saj

Aspektet e organizimit dhe funksionimit të Prokurorisë janë përcaktuar fillimisht nga vetë Kushtetuta, e cila në Nenin 148 dhe 149 të saj ka parashikuar që; Prokuroria ushtron ndjekjen penale, përfaqëson akuzën në gjyq, si dhe kryen detyra të tjera të caktuara me ligj. Po kështu, është parashikuar që Prokurori i Përgjithshëm emërohet nga Presidenti i Republikës, me pëlqimin e Kuvendit, me një mandat pesëvjeçar, me të drejtë riemërimi, ndërsa Prokurorët e tjerë emërohen dhe shkarkohen nga Presidenti i Republikës me propozim të Prokurorit të Përgjithshëm.

Në ligjin organik të organizimit dhe funksionimit të Prokurorisë²⁴², Prokuroria është parashikuar të jetë një strukturë e centralizuar dhe hierarkike, nën drejtimin e Prokurorit të Përgjithshëm, ku përfshihen Zyra e Prokurorit të Përgjithshëm, Këshilli i Prokurorisë dhe Prokuroritë pranë sistemit gjyqësor.

Si organe të Prokurorisë përfshihen Prokuroria e Përgjithshme e Republikës, e cila ushtron ndjekjen penale për çështjet penale për të cilat Gjykata e Lartë ka juridiksion fillestar, përfaqëson akuzën në gjykimet që zhvillohen në Gjykatën e Lartë, si dhe njëkohësisht në respektim të parimit të centralizimit dhe hierarkisë ushtron kompetenca kontrolluese për Prokuroritë e shkallëve më të ulëta.

²⁴¹ Nenet 54 dhe 56 të Ligjit nr.8737, datë 12.02.2001 “Për organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar.

²⁴² Neni 3 i Ligjit nr.8737, datë 12.02.2001 “Për organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë në Republikën e Shqipërisë”.

Në shkallë hierarkike më të ulët përfshihen Prokuroria pranë Gjykatës së Apelit për Krime të Rënda, si dhe Prokuroritë që funksionojnë pranë Gjykatave të Apelit, që janë gjashtë të tilla. Në vijim në shkallën më të ulët hierarkike janë Prokuroria pranë Gjykatës së Shkallës së Parë për Krime të Rënda, si dhe Prokuroritë që ushtrojnë funksioni e tyre pranë çdo Gjykate të Shkallës së Parë²⁴³.

Prokurorët pranë Gjykatave të Shkallës së Parë janë Prokurorë të nivelit të parë në Prokurori, Prokurorët e Prokurorive pranë Gjykatave të Apelit, në gjykimet e çështjeve të apeluara, janë Prokurorë më të lartë se Prokurorët e Prokurorive pranë Gjykatave të Shkallës së Parë, ndërsa Prokurorët e Prokurorisë së Përgjithshme janë më të lartë se Prokurorët e Prokurorive pranë Gjykatave të Apelit dhe se Prokurorët pranë Gjykatave të Shkallës së Parë.

Përveç këtij organizimi hierarkik të Prokurorisë, sipas shkallëve të pushtetit gjyqësor, hierarkia në Prokurori ekziston edhe brenda një Prokurorie. Prokuroria e Përgjithshme drejtohet nga Prokurori i Përgjithshëm, Prokuroritë e Apeleve si dhe Prokuroritë pranë Gjykatave të Shkallës së Parë drejtohen nga Drejtuesit e këtyre Prokurorive. Drejtuesi i çdo Prokurorie në raport me Prokurorët e tjerë brenda një Prokurorie është Prokuror më i lartë në shkallë hierarkike.

Hierarkia në Prokurori nuk lidhet thjesht dhe vetëm me mënyrën e organizimit dhe të funksionimit të çdo strukture të Prokurorisë, por lidhet edhe me aspektet procedurale të ushtrimit të funksioneve nga ana e Prokurorit²⁴⁴. Këto aspekte procedurale lidhen me të drejtën që ka Prokurori më i lartë për të ndryshuar apo për të shfuqizuar vendimet e marra nga Prokurorët më të ulët, si dhe sanksionimin se urdhrat dhe udhëzimet e Prokurorit më të lartë janë të detyrueshme për tu zbatuar nga Prokurori më i ulët.

Në praktikën gjyqësore të Gjykatës së Lartë²⁴⁵ është diskutuar fakti se çfarë duhet të kuptohet me Prokuror më të lartë dhe nëse të

²⁴³ Nenet 3/a dhe 3/b të Ligjit nr.8737, datë 12.02.2001 "Për organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë në Republikën e Shqipërisë".

²⁴⁴ Neni 24/4 i K.Pr.Penale; "Urdhrat dhe udhëzimet e Prokurorit më të lartë janë të detyrueshme për Prokurorin më të ulët". Neni 24/5 i K.Pr.Penale; "Prokurori më i lartë ka të drejtë të vendosë ndryshimin ose shfuqizimin e vendimeve të marra nga Prokurori më i ulët me ankim ose kryesisht".

²⁴⁵ Vendimi Unifikues me nr.4 datë 14.10.2002 i Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë.

drejtën e shfuqizimit të vendimeve e ka Prokurori i Përgjithshëm apo çdo Prokuror pranë Prokurorisë së Përgjithshme.

Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë kanë mbajtur qëndrimin se; "...duke pasur parasysh se Prokuroria është organ i centralizuar, në Prokuroritë pranë Gjykatave të Shkallës së Parë, Prokuror më i lartë është Prokurori i Rrethit. Prokurori pranë Gjykatës së Apelit është Prokuror më i lartë në raport me atë pranë Gjykatës së Rrethit Gjyqësor vetëm për sa i përket gjykimin të çështjeve. Jo pa qëllim ligjvënës Prokurorinë e ka organizuar pranë Gjykatave duke përcaktuar edhe funksionet e tyre. Me fjalë të tjera, Prokurori pranë Gjykatës së Apelit është Prokuror më i lartë në kuptim të pozitës dhe qëndrimin që mban lidhur me gjykimin e çështjeve penale në raport me atë që ka mbajtur Prokuroria pranë Gjykatës së Rrethit Gjyqësor. Nga ana tjetër kjo nuk i jep atij kompetenca apo autoritetin më të lartë gjatë fazës së hetimit paraprak dhe gjatë gjykimin të çështjeve në Gjykatën e Rrethit Gjyqësor. Prokuror më i lartë edhe në rastet e shfuqizimit apo ndryshimit të vendimeve të pushimit të çështjeve penale (jo për rastet kur Prokurori i Rrethit realizon këtë funksion) është Prokurori i Përgjithshëm. Prokurorët e tjerë, pra edhe ata pranë Prokurorisë së Përgjithshme, mundet të marrin vendime për ndryshimin apo shfuqizimin e vendimit të pushimit të çështjes penale vetëm me autorizim të posaçëm të Prokurorit të Përgjithshëm. Nëse ato vendime merren apo janë marrë pa një autorizim të tillë, nuk mund të sjellin asnjë pasojë pasi janë marrë në kundërshtim me ligjin....."²⁴⁶.

Në këtë vendim Gjykata e Lartë ka mbajtur qëndrimin se lidhur me çështjet penale në fazën e hetimit paraprak, Prokuror më i lartë në raport me Prokurorin pranë Prokurorisë së Rrethit Gjyqësor, duke përfshirë edhe Drejtuesin e saj, është Prokurori i Përgjithshëm dhe jo çdo Prokuror në Prokurorinë e Përgjithshme. Megjithatë, ligji organik i Prokurorisë²⁴⁷ i ka njohur Prokurorit të Përgjithshëm të drejtën që t'ju delegojë Drejtorëve, përgjegjësve të sektorëve apo Prokurorëve të Prokurorisë së Përgjithshme, disa nga kompetencat e tij, duke përfshirë edhe kompetencën që të ndryshojë apo shfuqizojë vendimet e marra nga Prokurorët më të ulët.

²⁴⁶ Vendimi Unifikues me nr.4 datë 14.10.2002 i Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë.

²⁴⁷ Neni 8, paragrafi (2), germa (l) e Ligjit nr.8737, datë 12.02.2001 "Për organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë në Republikën e Shqipërisë".

Respektimi i shkallës hierarkike në Prokurori nuk ka thjesht dhe vetëm rëndësi lidhur me mënyrën e organizimit dhe funksionimit të Prokurorisë, por lidhet drejtpërsëdrejti me vlefshmërinë e akteve të marra gjatë hetimeve paraprake gjatë hetimit të çështjeve penale të caktuara. Në praktikën gjyqësore nuk mungojnë rastet kur mosrespektimi i rregullave të mësipërm lidhur me shfuqizimin e vendimeve të marra nga Prokurorët, kanë sjellë si pasojë pavlefshmërinë absolute të akteve të hetimit paraprak dhe si rrjedhim edhe të vendimit gjyqësor të Gjykatave²⁴⁸.

Kjo pasi, në respektim të Nenit 128/b të K.Pr.Penale, mosrespektimi i dispozitave që kanë të bëjnë me të drejtën e Prokurorit për ushtrimin e ndjekjes penale dhe pjesëmarrjen e tij në procedim, pasjellin pavlefshmërinë absolute të akteve dhe të veprimeve hetimore.

Centralizimi dhe organizimi hierarkik i Prokurorisë gjen zbatim gjatë gjithë fazës së hetimeve paraprake. Në respektim të këtyre cilësive të organit të Prokurorisë, në Nenin 25/2 të Kodit të Procedurës Penale është sanksionuar se Prokurori më i lartë ka të drejtë që të ushtrojë kompetencat e Prokurorit më të ulët. Kështu, Drejtuesi i Prokurorisë ka plotësisht kompetencën që të ushtrojë çdo kompetencë që ka Prokurori që ushtron funksionin në atë Prokurori. Këto kompetenca mundet që të ushtrohen edhe nga Prokurori më i lartë që ndodhet në një Prokurori tjetër, nëse një gjë e tillë çmohet e nevojshme nga

²⁴⁸ Në vendimin nr.282, datë 15.03.2007 të Kolegjit Penal të Gjykatës së Lartë është arsyetuar se; "...Vendimi i Gjykatës së Apelit Vlorë dhe i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Lushnjë duhet të prishen për shkelje të dispozitave ligjore që kanë të bëjnë me të drejtën e Prokurorit për ushtrimin e ndjekjes penale. Sikurse u përmend, nuk është marrë vendim nga Prokurori për shfuqizimin e vendimit të pushimit të procedimit penal në ngarkim të G.H dhe për pasojë ndaj tij nuk mundet të vazhdonte procedimi, por Gjykatat nuk e kanë vlerësuar këtë moment procedural shumë të rëndësishëm dhe kanë vendosur dënimin e një personi, çështja penale në ngarkim të të cilit ishte pushuar me vendim të Prokurorit. Në Gjykatën e Apelit mbrojtës e ka paraqitur këtë pretendim duke kërkuar që të mos vazhdonte gjykimi i çështjes përderisa nuk ishte shfuqizuar vendimi i pushimit, por ky pretendim nuk ishte marrë parasysh përveç të tjerash edhe me arsyetimin se, të gjitha vendimet e marra në fazën e hetimeve paraprake, pavarësisht nga mendimi i Prokurorit të çështjes, duhet të miratohen nga titullari i Prokurorisë, në të kundërt ai s'ka asnjë efekt, ndaj edhe në rastin në shqyrtim, deri sa vendimi nuk është miratuar nga titullari, hetimet kanë vazhduar dhe kanë përfunduar duke u sjellë për gjykim të pandehurit, arsyetim ky i pabazuar në ndonjë dispozitë të K.Pr.Penale. Në bazë të Nenit 24 të K.Pr.Penale, Prokurori ushtron ndjekjen penale, bën hetime, kontrollon hetimet paraprake, ka të drejtë të mos fillojë ose të pushojë procedimin penal dhe nuk bën fjalë për titullarin e Prokurorisë.....".

Prokurori i Përgjithshëm²⁴⁹. Në këtë rast Prokurori i Përgjithshëm mundet të urdhërojë që Prokurori më i lartë të ushtrojë detyrat e një Prokurori më të ulët, si dhe mund të komandojë Prokurorin më të lartë që ushtrojë detyrat e një Prokurori më të ulët. Komandimi mundet të kryhet për një afat deri në katër muaj brenda një viti, por që mundet të zgjatet edhe në tetë muaj në vit, ose mundet të kryhet vetëm për hetimin apo gjykimin e një çështje të caktuar për aq kohë sa është e nevojshme për përfundimin e hetimeve apo të gjykimin të çështjes penale në fjalë.

Në dallim me fazën e hetimeve paraprake, gjatë fazës së gjykimin, Prokurori ushtron funksionin e tij duke përfaqësuar dhe duke mbrojtur akuzën në emër të shtetit në gjyq, në pavarësi të plotë²⁵⁰. Në këtë kuptim, duke iu referuar përmbajtjes së Nenit 25/3 të K.Pr. Penale, në seancë gjyqësore, Prokurori për të ushtruar funksionin e tij si pjesëmarrës në gjykim, për qëndrimet e mbajtura në seancë gjyqësore nuk është e nevojshme që të marrë miratimin e Prokurorit më të lartë apo që Prokurori më i lartë të ketë mundësinë që të shfuqizojë qëndrimet e mbajtura nga Prokurori i seancës. Në dispozitat procedurale penale që i referohen fazës së gjykimin të çështjes, nga Neni 333 deri në Nenin 378 të K.Pr.Penale, dispozita të cilat rregullojnë procedurën e gjykimin të çështjes, është parashikuar si palë në gjykim thjesht Prokurori i seancës, i cili përfaqëson Prokurorinë, dhe në asnjë moment nuk është parashikuar kryerja e ndonjë veprimi procedural nga Drejtuesi i Prokurorisë, apo nga ndonjë Prokuror tjetër më i lartë.

Megjithatë, kjo nuk duhet kuptuar si një shmangie nga parimi i organizimit hierarkik dhe të centralizuar i Prokurorisë, pasi Kodi i Procedurës Penale ka parashikuar mjetet e nevojshme procedurale për

²⁴⁹ Në Nenin 16 të Ligjit nr.8737, datë 12.02.2001 "Për organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë në Republikën e Shqipërisë", është parashikuar që; "Me urdhër të Prokurorit të Përgjithshëm, Prokurori më i lartë zhvillon hetime dhe përfaqëson akuzën si Prokuror i shkallëve më të ulëta". Në Nenin 25 të Ligjit nr.8737, datë 12.02.2001 "Për organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë në Republikën e Shqipërisë", është parashikuar që; "Prokurori i Përgjithshëm mund të komandojë Prokurorë nga Prokuroritë ku punojnë në Prokurori të tjera: Jo më shumë se katër muaj në vit, në rastet kur një Prokurori nuk funksionon normalisht, për shkak të pamjaftueshmërisë së numrit të Prokurorëve edhe të mbingarkesës së tyre... Jo më shumë se kohëzgjatja e përfundimit të një procedimi penal të veçantë, kur paraqitet nevoja e kryerjes së hetimeve paraprake apo e gjykimin të tij".

²⁵⁰ Neni 25/3 i K.Pr.Penale; "Në seancë gjyqësore Prokurori ushtron funksionin e tij në pavarësi të plotë".

të kontrolluar në rrugë hierarkike mënyrën e ushtrimit të funksioneve nga ana e Prokurorit të seancës gjyqësore, nga Prokurorët më të lartë²⁵¹. Kështu, pavarësisht nga qëndrimi apo nga mendimi i Prokurorit të seancës gjatë gjykimit, në bazë të Nenit 408/1 të K.Pr.Penale, edhe pse nuk ka marrë pjesë në gjykimin e çështjes, Drejtuesi i Prokurorisë ka mundësinë që në rastet e parashikuara në ligj të bëjë ankim në Gjykatën e Apelit kundër vendimit të Gjykatës së Shkallës së Parë. Po kështu, mundet të bëjë rekurs në Gjykatën e Lartë edhe Drejtuesi i Prokurorisë së Apelit, pavarësisht qëndrimit që mund të ketë mbajtur në seancën gjyqësore në Gjykatën e Apelit Prokurori i seancës pranë kësaj gjykate.

Nga ana tjetër, Drejtuesi i Prokurorisë së Apelit pavarësisht mendimit të Prokurorit të seancës apo mendimit të Drejtuesit të Prokurorisë mundet që të bëjë ankim në Gjykatën e Apelit kundër vendimeve gjyqësore të Gjykatës së Shkallës së Parë, pasi lidhur me fazën e gjykimit të çështjes Prokurori pranë Gjykatës së Apelit është Prokuror më i lartë se Drejtuesi i Prokurorisë pranë Gjykatës së Shkallës së Parë dhe se Prokurori i seancës²⁵².

Më anë të këtyre mundësive procedurale që kanë Prokurorët më të lartë për të ushtruar ankim kundër vendimit gjyqësor, pavarësisht se Prokurori i seancës ushtron funksionin e tij në pavarësi të plotë, krijohet mundësia e kontrollimit nga Prokurorët më të lartë të mënyrës së ushtrimit të funksionit nga Prokurori i seancës gjyqësore.

Përveç këtyre mjeteve procedurale, në udhëzime të miratuara nga Prokurori i Përgjithshëm, janë parashikuar edhe rregulla të detyrueshme për tu zbatuar gjatë fazës së gjykimit nga ana e Prokurorit të seancës.

Në këtë mënyrë, lidhur me kërkesat për caktimin e masave të sigurimit, lidhur me qëndrimet e Prokurorit për kërkesa të të pandehurit të paraqitura para Gjykatës si kërkesa për zëvendësim apo revokim mase sigurimi, ndryshime të akuzës nga Prokurori gjatë fazës së gjykimit, lidhur me qëndrimin e mbajtur nga Prokurori i seancës

²⁵¹ Në Nenin 408/1 të K.Pr.Penale është parashikuar që: "Prokurori i Rrethit dhe Prokurori pranë Gjykatës së Apelit mund të bëjnë ankim në rastet e caktuara nga ligji, pavarësisht nga kërkesa që ka bërë në seancë përfaqësuesi i Prokurorisë. Prokurori pranë Gjykatës së Apelit mund të bëjë ankim pavarësisht nga ankimi ose mendimi i Prokurorit të Rrethit".

²⁵² Vendimi Unifikues me nr.4, datë 14.10.2002 i Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë.

në diskutimin përfundimtar gjatë fazës së gjykimit për fajësinë si dhe për llojin dhe masën e dënimit që do të kërkojë të caktohet nga Gjykata për të pandehurin, Prokurori i seancës duhet që të diskutojë paraprakisht me Drejtuesin e Prokurorisë qëndrimin që do të mbajë në seancë gjyqësore dhe vetëm më pas mundet që të parashtrijë qëndrimin e tij në seancë gjyqësore.

Madje disa raste²⁵³, kopja e parashtrimit me shkrim e cila paraqitet nga Prokurori i seancës në Gjykatë dhe që qëndron në fashikullin e Prokurorit, duhet që të nënshkruhet përveç se nga Prokurori i seancës edhe nga Drejtuesi i Prokurorisë, në mënyrë që të provohet fakti se Prokurori i seancës ka diskutuar me Drejtuesin e Prokurorisë qëndrimin e tij në seancë gjyqësore.

Në pamje të parë kjo duket se përbën një cenim të pavarësisë së Prokurorit të seancës, për mënyrën e ushtrimit të funksioneve të tij në seancë gjyqësore, pavarësi kjo e sanksionuar nga Neni 25/3 të K.Pr. Penale.

Por, një mënyrë e tillë e organizimit të punës në Prokurori, lidhur me fazën e gjykimit të çështjes, ka si qëllim parandalimin e pasojave të dëmshme që mundet të vijnë lidhur me një çështje penale të caktuar, pasoja këto që mundet të vijnë nga qëndrime të gabuara, të mundshme të Prokurorëve të seancës.

Për shkak të funksionit të tij si përfaqësues i akuzës në emër të shtetit në gjyq, Prokurori i seancës ka një rol të rëndësishëm në fazën e gjykimit të çështjes, pasi gjithë suksesi apo dështimi i veprimtarisë së Prokurorisë të kryer gjatë fazës së hetimeve paraprake lidhur me një çështje penale të caktuar, përveç se varet nga vendimi që do të marrë Gjykata në përfundim të gjykimit, varet edhe në një masë jo të vogël edhe nga qëndrimi i Prokurorit në seancë gjyqësore. Duke mbajtur parasysh faktin se Gjykata në sistemin tonë procedural penal aktual, ka një rol kryesisht pasiv, dhe si e tillë e kufizuar nga një sërë veprimesh procedurale, disa veprime të caktuara që i përkasin Prokurorit të seancës, nëse mund të kryhen në mënyrë të gabuar, mundet të krijojnë pasoja të dëmshme në ecurinë e mëtejshme të gjykimit të çështjes.

Kështu, nëse Prokurori i seancës gjatë fazës së gjykimit të çështjes

²⁵³ Përmendim këtu "Diskutimin Përfundimtar" që paraqitet me shkrim nga Prokurori i seancës në përfundim të çdo gjykimi, konform përmbajtjes së Nenit 378 të K.Pr.Penale.

në mënyrë të gabuar, do të ndryshonte cilësimin juridik të veprës penale, nga një vepër penale më e rëndë në një vepër penale më të lehtë, ndërkohë që i pandehuri është duke u gjykuar nën masën e sigurimit “arrest në burg”, kjo do të mund të sillte si pasojë që Gjykata të zëvendësonte masën e sigurimit për të pandehurin, duke u liruar nga masa e sigurimit arrest në burg, ndërkohë që mundet të jetë një person me rrezikshmëri të lartë shoqërore. Po kështu, nëse Prokurori gjatë fazës së gjykimit do të hiqte dorë nga akuzat e ngritura apo do të bënte ndryshimin e cilësimit të tyre juridik, kjo mundet të sillte pasoja në vendimin përfundimtar që mundet të japë Gjykata në drejtim të fajësisë së të pandehurit, duke pasur parasysh këtu faktin që Gjykata në vendimin përfundimtar nuk mundet të ngrëjë një akuzë të re dhe nuk mund të dënojë të pandehurin për një fakt për të cilin nuk është akuzuar nga Prokurori.

Duke u kontrolluar paraprakisht qëndrimi i Prokurorit të seancës, krijohet mundësia që të shmangen situata të dëmshme si ato të përmendura më sipër. Por, mundet të ndodhë që Prokurori i seancës ka mendim të ndryshëm nga Drejtuesi i Prokurorisë lidhur me një çështje të caktuar, lind pyetja a duhet që Prokurori i seancës të zbatojë urdhrin e Drejtuesit lidhur me qëndrimin që do të mbajë në seancë gjyqësore? Nuk jemi këtu para rastit kur Prokurori i seancës domosdoshmërisht duhet që t'i nënshtrohet urdhrin të Prokurorit më të lartë për qëndrimin që do të mbajë në seancë, pasi në seancë Prokurori i ushtron funksionet në pavarësi të plotë. Prokurori më i lartë në një rast të tillë ka dy mundësi, ose do të bëjë ankim kundër vendimit përfundimtar të Gjykatës, ose nëse nga qëndrimi i Prokurorit të seancës çmon se mund të krijohen pasoja të dëmshme për ecurinë e gjykimit të çështjes, mundet të zëvendësojë Prokurorin e seancës, nëse janë rastet e parashikuara në ligj që e justifikojnë një veprim të tillë ose mundet që të marrë pjesë vetë në seancë gjyqësore. Megjithatë, raste të tilla në praktikën gjyqësore janë të rralla.

Një aspekt tjetër i Prokurorit si subjekt i procedimit penal, që e ngjason këtë subjekt me pushtetin gjyqësor, është vendimmarrja e Prokurorit gjatë fazës së hetimeve paraprake. Në këtë aspekt, Prokurori përveçse ushtron ndjekjen penale, bën hetime, kontrollon hetimet paraprake dhe ngrë akuzë në Gjykatë, ka kompetencën që në rastet e parashikuara në ligj të vendosë që të mosfillojë një çështje penale, ka të drejtë që të vendosë pushimin e një çështje penale, si dhe ka në

kompetencë që të vendosë të dërgojë një çështje të caktuar për gjyq²⁵⁴.

Nëse do të bënim një krahasim me Kodin e Procedurës Penale në Itali, do të vihej re se këto kompetenca, për të vendosur pushimin e çështjes apo për dërgimin e saj në Gjykatë për gjykim, nuk janë kompetencë e Prokurorit por janë kompetencë e Gjykatës.

Kodi i Procedurës Penale nëpërmjet këtyre kompetencave, nëpërmjet mundësisë së Prokurorit për të vendosur lidhur me mosfillimin, pushimin e çështjes apo dërgimin në gjyq të çështjes, i ka lejuar Prokurorit të drejtën që të marrë vendime përfundimtare lidhur me fatin juridik të një çështje penale të caktuar, i ka lejuar të drejtën që nëpërmjet këtyre vendimeve Prokurori të japë drejtësi, atribut ky që i përket në fakt organeve gjyqësore.

Në debatet juridike shpesh herë është vënë në diskutim kjo kompetencë e Prokurorit për të marrë vendime përfundimtare për çështjet penale, duke dhe sugjeruar kryerjen e ndryshimeve përkatëse ligjore, por pavarësisht, që nga miratimi i Kodit aktual të Procedurës Penale dhe në vazhdim kjo kompetencë e Prokurorit ka mbetur e pandryshuar. Edhe në Kodet e mëparshme vendime të tilla nuk janë marrë nga organet gjyqësore, por nga organet e ndjekjes penale.

Megjithatë, vendimmarrja e Prokurorit për të vendosur lidhur me mosfillimin procedimit penal apo pushimin e procedimit penal, i nënshtrohet kontrollit të organeve gjyqësore, pasi palët e interesuara kundër vendimit të Prokurorit në këtë rast mundet që të bëjnë ankim në Gjykatën e Rrethit Gjyqësor kundër vendimit të Prokurorit duke kërkuar sipas rastit, fillimin apo për vazhdimin e hetimeve²⁵⁵.

Duket se këto mjete procedurale, që bëjnë të mundur ushtrimin

²⁵⁴ Neni 24/2 i K.Pr.Penale; “Prokurori ka të drejtë të mos fillojë ose të pushojë procedimin penal në rastet e parashikuara në ligj”. Neni 290/1 i K.Pr.Penale; “Procedimi penal nuk mundet të fillojë dhe, në qoftë se ka filluar, duhet të pushojë në çdo gjendje të procedimit, kur;”. Neni 327/2 i K.Pr.Penale; “Prokurori, pasi shqyrton aktet dhe sigurohet që i pandehuri ose mbrojtësi është njohur me to vendos sipas rastit, pushimin e çështjes ose dërgimin e saj në Gjykatë”. Neni 328/1 i K.Pr.Penale; “Në çdo fazë të procedimit, Prokurori vendos pushimin e akuzës ose të çështjes kur;”.

²⁵⁵ Neni 291/2 i K.Pr.Penale; “Vendimi (i mosfillimit) u njoftohet menjëherë atyre që kanë bërë kallëzim apo ankim, të cilët mund ta kundërshtojnë atë në Gjykatë, brenda pesë ditëve nga njoftimi i vendimit”. Neni 329/1 i K.Pr.Penale; “Kundër vendimit të pushimit të akuzës ose të çështjes mund të bëjnë ankim në Gjykatën e Rrethit, i dëmtuari dhe i pandehuri”.

e kontrollit gjyqësor ndaj vendimeve të Prokurorit, justifikojnë mjaftueshëm kompetencën e Prokurorit për të vendosur lidhur me mosfillimin apo pushimin e një procedimi penal, si dhe për ti dhënë Prokurorit kompetenca që në fakt iu përkasin organeve gjyqësore.

Konkluzione

1. Në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, në ligjin organik për organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë, si dhe në Kodin e Procedurës Penale, Prokuroria është parashikuar si një nga subjektet e domosdoshëm të procesit penal, si në fazën e hetimeve paraprake ashtu edhe në fazën e zhvillimit të gjykimit të çështjes.
2. Prokuroria është parashikuar që të funksionojë si një organ hierarkik, i centralizuar, një organ i një llojit të veçantë, *sui generis*, e vetmja në llojin e vet, e cila ushtron ndjekjen penale, përfaqëson akuzën në emër të shtetit në gjyq, si dhe kryen detyra të tjera të parashikuara në ligj.
3. Kushtetuta e parashikon Prokurorinë si një organ kushtetues me funksion të pavarur, pa e përfshirë atë konkretisht në ndonjërin nga pushtetet, pasi vetë Kushtetuta rregullon në vija të përgjithshme funksionin dhe organizimin e Prokurorisë në një pjesë të veçantë të saj, por edhe thekson se në ushtrimin e kompetencave të tyre, Prokurorët u nënshtrohen Kushtetutës dhe ligjeve. Ky sanksionim e bën Prokurorinë një organ të ngjashëm me Gjykatat, por jo të njëjtë me to. Nga ana tjetër Prokuroria vepron si një organ i centralizuar, me në krye Prokurorin e Përgjithshëm, tipar ky që e bën të ngjashme me pushtetin ekzekutiv në mënyrën e organizimit dhe të funksionimi, edhe pse nuk do të thotë se Prokuroria përbën një organ ekzekutiv.
4. Kontrolli i bazueshmërisë në ligj të veprimtarisë së Prokurorit, megjithëse kjo veprimtari mundet që t'ju nënshtrohet edhe kontrollit nga Kuvendi apo nga Ministria e Drejtësisë, bazueshmëria në ligj e vendimeve të Prokurorëve lidhur me çështje të vecanta, vlerësimi dhe shfuqizimi i tyre përbën atribut

të vetë Prokurorisë ose të organeve gjyqësore të caktuara me ligj, siç janë Gjykatat.

5. Në fazën e hetimeve paraprake Prokuroria funksionon mbi bazën e parimit të hierarkisë, sipas të cilit urdhrat dhe udhëzimet e Prokurorit më të lartë janë të detyrueshme për Prokurorët më të ulët, si dhe Prokurorit më të lartë i njihet e drejta që të ndryshojë apo të shfuqizojë vendimet e Prokurorëve më të ulët.
6. Ndërsa në fazën e gjykimit të çështjes Prokurori i seancës ushtron funksionet e tij në pavarësi të plotë. Kjo, nuk do të thotë se veprimet e Prokurorit të seancës janë të pakontrolluara, dhe për këtë shkak është parashikuar mundësia për të bërë ankim kundër vendimit gjyqësor nga Drejtuesi i Prokurorisë apo nga Prokurori i Apelit.
7. Përveç hapave pozitive të legjislacionit si dhe të jurisprudencës së Gjykatës Kushtetuese në drejtim të pavarësisë së organit të Prokurorisë, në garancitë kushtetuese dhe atyre ligjore për Prokurorët, mendojmë se ka vend për përmirësime të mëtejshme, të cilat po i evidentojmë si më poshtë;
8. Për sa kohë në jurisprudencën e Gjykatës Kushtetuese është mbajtur qëndrimi se Kuvendi nuk ka të drejtë të kontrollojë Prokurorinë në lidhje me vendimet e mosfillimit të çështjes penale, të pushimit të çështjes, të kualifikimit dhe cilësimit ligjor të veprave penale, si dhe të vendimeve të tjera të marra në zbatim të ligjit, mendoj se duhen riparë dispozitat ligjore që i japin të drejtë Ministrisë së Drejtësisë për të ushtruar kontrole në Prokurori lidhur me këto vendimmarrje. Kjo pasi me të njëjtin arsyetim si edhe për Kuvendin, edhe Ministria e Drejtësisë nuk mund të vlerësojë bazueshmërinë në ligj të vendimeve të Prokurorisë, të lidhura me çështje penale të veçanta.
9. Duke pasur në konsideratë traditën ligjore të mëparshme lidhur me raportin e Prokurorisë me Institucionet e tjera kushtetuese, në veçanti me pushtetin gjyqësor, duke pasur në konsideratë kushtet historike dhe shoqërore në Shqipëri, me qëllim për të garantuar një pavarësi sa më reale të Prokurorëve në ushtrimin e ndjekjes

penale dhe në përfaqësimin e akuzës në emër të shtetit në gjyq, do të ishte me vend që në procedurën e emërimit të Prokurorëve të veçantë, në promovimin e tyre, si dhe në procedurën për shqyrtimin e përgjegjësisë së tyre disiplinore, Këshilli i Prokurorisë të përfshihej jo thjesht si një organ këshillimor, por si një organ përcaktues në marrjen e këtyre vendimeve.

Bibliografia

1. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë e miratuar në vitin 1998.
2. Kodi i Procedurës Penale të Republikës së Shqipërisë i vitit 1995.
3. Ligji nr.8737, datë 12.02.2001 “Për organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar.
4. Manuele Breve, Diritto Procesuale Penale, Giuffrè, Milano.
5. Islami, H., Panda, I., Hoxha, A., Procedura Penale, Komentar,
6. Zaganjori, Xh., Anastasi, A., Cani, E., Shteti i së drejtës në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë. Artikull.
7. Abdiu, F., Prokuroria midis pavarësisë kushtetuese e varësisë reale, revista “Jeta Juridike”, mars 2011.
8. Historia e Prokurorisë Shqiptare, artikull, www.wikipedia.com.
9. Trenova, G., Interpretime Gjyqësore të Kodit të Procedurës Penale, Botimet Dita 2000.
10. Vendimi nr.26, datë 04.12.2006 i Gjykatës Kushtetuese.
11. Vendim nr.31, datë 02.05.2006 i Kuvendit të Shqipërisë.
12. Vendimi Unifikues me nr.4, datë 14.10.2002 i Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë.
13. Vendimi nr.282, datë 15.03.2007 të Kolegjit Penal të Gjykatës së Lartë.

PREZUMIMI I PAFAJËSISË – PARIM I RËNDËSISHËM KUSHTETUES

Ma. Kreshnik MYFTARI²⁵⁶ - E-mail:kreshnikmyftari@hotmail.com

Ma. Sevada GUÇO - E-mail: seviguco@yahoo.com

1. Vështrim i shkurtër historik

Doktrina dhe jurisprudenca bashkëkohore afirmojnë qartazi tashmë se një nga elementet thelbësore të procesit të rregullt ligjor është edhe parimi i prezumimit të pafajësisë. I njohur për herë të parë në Francë, si një parim me karakter demokratik që drejtohej kundër arbitraritetit dhe që krijonte garanci për mbrojtjen reale të të pandehurit nga akuzat e pabazuara në prova dhe ligj, ky parim gjendet i sanksionuar në sistemet ligjore të shteteve demokratike.

Prezumimi i pafajësisë është shpallur për herë të parë në Deklaratën e të Drejtave të Njeriut dhe Qytetarit²⁵⁷ të vitit 1789, në fillim të Revolucionit Francez. Ky parim është në fakt një instrument ligjor në favor të të akuzuarit, i krijuar nga kardinali dhe juristi francez Jean Lemoine²⁵⁸, në fund të shekullit XVIII, duke u bazuar në përfundimin që shumica e njerëzve nuk janë kriminelë.

Sigurimi i kësaj mbrojtjeje ligjore nënkupton një grup prej tre rregullash të lidhura me njëra-tjetrën që udhëheqin procedurën e gjykimeve penale, si më poshtë:

Duke marrë parasysh faktet e rastit konkret - nëse krimi në fjalë

²⁵⁶ Pedagog pranë Departamentit të së Drejtës Penale, Fakulteti i Drejtësisë, Universiteti i Tiranës.

²⁵⁷ “Deklarata e të Drejtave të Njeriut dhe Qytetarit”, miratuar më 26.08.1789, Neni 9.

²⁵⁸ en.wikipedia.org/wiki/Presumption_of_innocence.

është kryer dhe nëse i pandehuri ka qenë personi që ka kryer krimin - shteti ka gjithë barrën e provës.

Duke marrë parasysh faktet e rastit konkret, i pandehuri nuk ka barrën e provës. I pandehuri nuk është i detyruar të dëshmojë, të thërrasë dëshmitarë ose të paraqesë çfarëdolloj prove tjetër, dhe nëse i pandehuri zgjedh të mos dëshmojë ose të mos paraqesë prova, ky vendim nuk mund të përdoret kundër tij.

Juria ose gjyqtari nuk duhet të nxjerrë përfundime negative nga fakti se i pandehuri ka qenë i akuzuar për një krim dhe është i pranishëm në gjykatë. Ata duhet të vendosin lidhur me çështjen vetëm mbi provat e paraqitura gjatë gjykimit.

Kjo detyrë e organeve të akuzës konsiderohej si "fija e artë" në të drejtën procedurale penale.

Zbatimi i prezumimit të pafajësisë është një e drejtë ligjore e të akuzuarit në procesin penal. Thelbi i këtij parimi qëndron në faktin që barra e provës i përket organeve të ndjekjes penale, të cilat duhet të mbledhin dhe të paraqesin prova të mjaftueshme dhe bindëse për të provuar se fakti është i vërtetë dhe se i akuzuari është fajtor përtej dyshimit të arsyeshëm. Pra, në këtë rast i akuzuari nuk e ka detyrimin e barrës së provës. Nëse dyshimi vazhdon të mbetet, i akuzuari duhet të lirohet.

Prezumimi i pafajësisë, si një parim i lashtë i ligjit penal, është në fakt një term i gabuar. Në jurisprudencën amerikane, prezumimi i pafajësisë së të pandehurit mund të përshkruhet më mirë si një supozim i pafajësisë që parapëlqehet në rastin e mungesës së provave të kundërta, që do të thotë se nuk kërkohet që të nxirren konkluzione të detyrueshme në favor të të pandehurit.

Qëllimi i prezumimit të pafajësisë është që të mbrojë të drejtat vetjake, të sigurojë të drejtën kushtetuese të të akuzuarit për t'u mbrojtur, si dhe të mbrojë personat e pafajshëm nga përgjegjësitë dhe dënimi penal i paligjshëm dhe i pabazë. Ashtu si çdo prezumim tjetër, prezumimi i pafajësisë mund të mos pranohet, por vetëm në mënyrën e përcaktuar në ligjin procedural dhe vetëm me ndihmën e provave që janë relevante për rastin dhe të pranura nga ligji. Gjykata mund të vendosë kufizime ndaj personit deri në momentin kur prokuroria të ketë mundësi të paraqesë fakte për të provuar akuzën. Nëse akuza nuk provohet në kohë ose në qoftë se organet e ndjekjes penale dështojnë në çdo mënyrë për ta provuar atë, atëherë prezumimi i pafajësisë merr përparësi.

2. Kuptimi dhe përmbajtja e prezumimit të pafajësisë

Parimi i prezumimit të pafajësisë, përbën një të drejtë themelore për një proces të rregullt gjyqësor në demokracitë moderne, monarkitë kushtetuese dhe republikat, të cilat e kanë përfshirë në mënyrë të qartë atë në kushtetutë dhe në kodet e tyre ligjore. Madje ky parim ka marrë dimensione ndërkombëtare duke u përfshirë edhe në kartat e të drejtave të njeriut me karakter ndërshtetëror. Parimi i prezumimit të pafajësisë është fiksuar në Deklaratën Universale të të Drejtave të Njeriut, miratuar nga Asambleja e Përgjithshme e Kombeve të Bashkuara në 10 dhjetor 1948, si dhe në Konventën Ndërkombëtare mbi të Drejtat Civile dhe Politike (KNDCP), të miratuar në vitin 1966²⁵⁹, e cila është ratifikuar nga Republika e Shqipërisë në datën 04.09.1991.

Kështu, Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut citon se:

"Çdo person i akuzuar për një vepër penale ka të drejtë të konsiderohet i pafajshëm deri sa të vërtetohet fajësia në bazë të ligjit dhe në një proces publik gjatë të cilit ai ka pasur të gjitha garancitë e nevojshme për të siguruar mbrojtjen e tij".²⁶⁰

Konventa për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore, e cila është e detyrueshme për të gjithë shtetet anëtare të Këshillit të Europës, përcakton se: "Çdo person i akuzuar për një vepër penale prezumohet i pafajshëm deri sa të vërtetohet fajësia në bazë të ligjit"²⁶¹. Ky pohim është i rikonfirmuar fjalë për fjalë në nenin 48 të Kartës së të Drejtave Themelore të Bashkimit Europian.

Prezumimi i pafajësisë paraqitet si një parashikim shprehimisht kushtetues, që në të njëjtën kohë është edhe një nga elementët përbërës të procesit të rregullt ligjor. Ky parim është vendosur në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë në Kreun II me titull "Liritë dhe të drejtat vetjake"²⁶², pra në krye të gjithë kategorive të tjera të të drejtave. E parë

²⁵⁹ "Konventa Ndërkombëtare mbi të Drejtat Civile dhe Politike", miratuar në vitin 1966, Neni 14/2.

²⁶⁰ "Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut", miratuar në 10.12.1948 nga Asambleja e Përgjithshme e OKB- së, Neni 11.

²⁶¹ "Konventa për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore", hyrë në fuqi në vitin 1953, Neni 6/2.

²⁶² Ligji nr. 8417, datë 21.10.1998 "Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë", i ndryshuar, Neni 30.

në këtë aspekt, e drejta e individit për të mos u quajtur fajtor pa një vendim gjyqësor të formës së prerë, do të konsiderohet si një e drejtë e pacenueshme, duke sjellë edhe detyrimin e organeve të pushtetit publik që të marrin masa për garantimin dhe realizimin e saj.

Madje parimi i prezumimit të pafajësisë përbën një nga parimet që Kushtetuta ka përcaktuar shprehimisht se nuk mund të kufizohen as në kushtet e gjendjes së luftës apo gjendjes së jashtëzakonshme.²⁶³

Megjithatë është pranuar se ky parim mund të cenohet jo vetëm në procedimet gjyqësore nga gjyqtarë apo gjykata, por edhe në procedimet administrative nga autoritetet publike.

Në nenin 4 të Kodit të Procedurës Penale, prezumimi i pafajësisë formulohet kështu:

“I pandehuri prezumohet i pafajshëm gjersa nuk vërtetohet fajësia e tij me vendim gjyqësor të formës së prerë. Çdo dyshim për akuzën çmohet në favor të të pandehurit”.

Parimi i prezumimit të pafajësisë u pranua dhe në Kodin e Procedurës Penale të vitit 1953, neni 12 i të cilit përcaktonte se: “I pandehuri konsiderohet i pafajshëm gjersa nuk provohet fajësia”. Por ky parim, kaq i rëndësishëm për zhvillimin e një procesi të rregullt penal, u hoq nga Kodi i vitit 1979, me arsyetimin se është një parim borgjez dhe i papranueshëm për drejtësinë socialiste. Ai u rivendos përsëri me ligjin nr. 7536, dt. 17.12.1991 “Për disa ndryshime në Kodin e Procedurës Penale”²⁶⁴.

Thelbi i këtij parimi konsiston në ekzistencën e provave që vërtetojnë akuzën dhe jo mungesa e provave për të vërtetuar pafajësinë nga ana e të pandehurit. Në bazë të këtij parimi nuk mund të shërbejë si provë fajësie refuzimi i të pandehurit për t’i dhënë shpjegime gjykatës ose fakti se i pandehuri nuk paraqet prova për vërtetimin e pafajësisë. Ky parim e çliron të pandehurin nga barra për të provuar pafajësinë e tij, i jep të drejtën që të mos i përgjigjet akuzës dhe të mos mbajë përgjegjësi për deklaratimet që bën, të kërkojë nga organi procedues marrjen e provave që e shfajësojnë dhe të mbrohet në çdo mënyrë të përshtatshme që lejohet me ligj. Mosrespektimi qoftë edhe i njërit prej këtyre aspekteve të parimit të prezumimit të pafajësisë përbën

²⁶³ Ligji nr. 8417, datë 21.10.1998 “Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë”, i ndryshuar, Neni 175/1.

²⁶⁴ H. Islami, A. Hoxha, I. Panda, “Komentari i Procedurës Penale”, 2003.

cënim të së drejtës së personit për një proces të rregullt gjyqësor.

Në të njëjtën kohë nga parimi i prezumimit të pafajësisë vjen edhe rregulli i interpretimit të dyshimeve në favor të të pandehurit (in dubio pro reo).

Edhe radha e marrjes së provave, në një shqyrtim gjyqësor, lidhet pikërisht me prezumimin e pafajësisë. Në fillim merren provat e paraqitura nga prokurori ose i dëmtuari akuzues, të cilët kanë barrën e provës së fajësisë, dhe më tej provat, të cilat i kërkon i pandehuri dhe i padituri civil, me anë të të cilave kundërshton fajësinë.

3. Parimi i prezumimit të pafajësisë, jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese Shqiptare dhe Gjykatës Europiane për të Drejtat e Njeriut

Gjykata Kushtetuese e ka interpretuar prezumimin e pafajësisë në kuptimin që gjykatat e zakonshme nuk duhet ta fillojnë procesin me bindjen se i pandehuri ka kryer krimin për të cilin akuzohet, se barra e provës i takon palës akuzuese, se çdo dyshim duhet të shkojë në favor të të pandehurit dhe se gjykata duhet ta mbështesë vendimin në prova direkte dhe indirekte që duhet të provohen nga akuzat.²⁶⁵

Të njëjtin qëndrim ka mbajtur edhe Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut (GJEDNJ)²⁶⁶.

Pavarësisht kërkesës për gjetjen e provave përtej një dyshimi të arsyeshëm, prezumimi i pafajësisë është kryesisht simbolik. Realiteti është se asnjë i pandehur nuk mund të shkojë në gjyq, me përjashtim të rastit kur dikush beson se i akuzuari është fajtor për ndonjë krim. Prezumimi i pafajësisë nuk do të thotë se gjykata beson se personi në fjalë është i pafajshëm, përkundrazi gjykata beson se personi është fajtor për shkak se një palë përgjegjëse ka paraqitur një kërkesë me qëllim që gjykata të mund të bëjë lidhjen mes provave dhe kërkesës duke i dhënë rëndësi prezumimit të pafajësisë. Megjithatë trajtimi që i bëhet të pandehurit deri në përfundim të gjykimit dhe dhënies së

²⁶⁵ Vendimet e Gjykatës Kushtetuese Shqiptare nr. 9, datë 28.04.2004 dhe nr. 19, datë 18.09.2008.

²⁶⁶ Vendimet e GJEDNJ, Minelli kundër Zvicrës, 25 mars 1983; Murray kundër Mbretërisë së Bashkuar, 8 shkurt 1996; Telfner kundër Austrisë, 20 qershor 2001.

vendimit të formës së prerë është i njëjtë me atë të një personi të lirë, edhe kur është i paraburgosur.²⁶⁷

Ekzistojnë mendime se nuk është e drejtë që të pandehurit t'i njihen kaq shumë të drejta, me arsyetimin se shoqëria nuk duhet t'u japë të drejta kriminelëve që me sjelljet e tyre i kanë sjellë dëme komunitetit. Por, ky është një mendim që nuk mund të përkrahet pasi në favor të të pandehurit është sanksionuar parimi i prezumimit të pafajësisë, i cili shërben si garanci dhe ofron një mbrojtje të sigurt të lirisë personale (Habeas Corpus). Duke qenë se personi nuk mund të quhet fajtor derisa të jetë provuar fajësia me një vendim gjyqësor të formës së prerë, ai do të ruajë cilësinë e të pandehurit deri në përfundim të procedimit, çka do të thotë se ai do të gëzojë garancitë kushtetuese që sigurojnë mbrojtjen reale të të pandehurit në procesin penal²⁶⁸. Nuk është e rastit që 4 nga 10 amendamentet e para të Kushtetutës Amerikane i kushtohen trajtimit të të drejtave të të pandehurit apo fakti që ky parim gjën sanksionimin e tij në Konventën Europiane për të Drejtat e Njeriut.

Disa ligje, të quajtura zakonisht dispozitat e përgjegjësisë së kundërt²⁶⁹, e zhvendosin barrën e provës tek të akuzuarit ose aplikojnë një prezumim të faktit që vepron kundër të akuzuarit. Sipas ligjit ndërkombëtar të të drejtave të njeriut, një dispozitë reverse onus jo domosdoshmërisht shkel prezumimin e pafajësisë, me kusht që ligji të mos jetë i paarsyeshëm në rrethanat përkatëse të faktit dhe të mbrojtje të drejtat e të akuzuarit. Aplikimi i një dispozite të tillë mund të justifikohet nëse natyra e veprës e bën shumë të vështirë vërtetimin e çdo elementi nga prokuroria, ose në qoftë se është qartësisht më praktike për të akuzuarit që të provojnë një fakt se sa për organet e ndjekjes penale.

Ndryshe qëndron problemi në procedimet e zhvilluara për zbulimin e krimit të organizuar, ku është lejuar dhe ligjësuar ndërrimi i barrës së provës si një pushtet diskrecional që mbahet nga gjykata dhe që zakonisht mund të ushtrohet në ato raste kur organi i prokurorisë ka bërë prezente disa prova që të bëjnë të dyshosh se pasuritë që iu

²⁶⁷ Ligji nr. 7905, datë 21.03.1995 “Kodi i Procedurës Penale i Republikës së Shqipërisë”, i ndryshuar, Neni 344.

²⁶⁸ Ligji nr. 8417, datë 21.10.1998 “Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë”, i ndryshuar, Neni 31.

²⁶⁹ Dispozita të quajtura ndryshe reverse onus në të drejtën penale angleze, kanadeze etj.

përkasin personave të dyshuar, mund të kenë origjinë kriminale ose që personi i dyshuar të mos i ketë fituar këto pasuri në mënyrë të ligjshme.²⁷⁰ Për këtë arsye, ndërrimi i barrës së provës, përdorimi i kriterëve civile të të provuarit të origjinës së paligjshme të pasurisë është gjetur nga shumë shtete si një zgjidhje efikase dhe e suksesshme në luftën kundër kriminalitetit në përgjithësi dhe krimit të organizuar në veçanti. Megjithatë është pranuar nga Gjykata e Strasburgut se edhe në këto raste nuk do të ishte i lejueshëm një ndërrim total dhe i plotë i barrës së provës²⁷¹.

Sipas nenit 4 të KNDCP-së, vendet mund të marrin masa duke mos përmbushur disa nga detyrimet e tyre sipas Konventës, përfshirë të drejtën e prezumimit të pafajësisë “në rastin e një emergjence publike, e cila është shpallur zyrtarisht dhe kërcënon jetën e kombit” dhe vetëm “në masën e kërkuar nga ekzgjencat e situatës, me kusht që të mos jenë në kundërshtim me detyrimet e tjera sipas së drejtës ndërkombëtare dhe të mos konsiderohen si diskriminim në bazë të racës, ngjyrës, seksit, gjuhës, fesë ose origjinës sociale.”

Pra edhe pse në praktikën ndërkombëtare mund të pranohen raste specifike të kufizimit të parimit të prezumimit të pafajësisë, duhet të jetë e qartë se këto kufizime duhet të jenë të përkohshme dhe për raste përjashtimore.

Një çështje e rëndësishme është shqyrtimi i parimit të prezumimit të pafajësisë jashtë kontekstit të procesit penal, pasi mbrojtja kushtetuese duhet të realizohet në rastin e të gjitha konflikteve që janë vendimtare për pozicionin juridik të një personi, qoftë ai edhe funksion publik, duke e parë detyrën e funksionarit publik në këndvështrimin e garancive që ia siguron Kushtetuta dhe jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese.

Edhe Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut e ka interpretuar këtë parim dhe e ka shtrirë tej procesit penal, duke i dhënë një rëndësi të veçantë garantimit të të drejtave të parashikuara në Konventë në mënyrë praktike dhe efektive.

Nga jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese është nënvijëzuar rëndësia e respektimit të prezumimit të pafajësisë në kuadrin e procedurave

²⁷⁰ Ligji nr. 9284, datë 30.09.2004 “Për parandalimin dhe goditjen e krimit të organizuar”, Neni 13.

²⁷¹ Vendim i GJEDNJ Salabiaku kundër Francës, datë 7 tetor 1988.

të shkarkimit të funksionarëve të lartë publikë (p.sh. Prokurorit të Përgjithshëm)²⁷², të shkarkimit nga detyra të organeve të qeverisjes vendore²⁷³, apo të procedimeve disiplinore të kryera nga KLD²⁷⁴.

Veçanërisht i rëndësishëm është zbatimi i këtij parimi në proceset hetimore të kryera nga Komisionet Hetimore të Kuvendit për shkarkimin e funksionarëve kushtetues. Në këto raste komisionet parlamentare zhvillojnë procedura quasi gjyqësore dhe respektojnë parimet e procesit të rregullt ligjor për aq sa ua lejon mundësia e shqyrtimit për të marrë një vendim, i cili është me karakter politiko-administrativ dhe jo gjyqësor.

Duke shqyrtuar këtë çështje, Gjykata Kushtetuese, ka përsëritur qëndrimin e saj në raportin midis Prokurorit të Përgjithshëm dhe Kuvendit duke ritheksuar faktin se "... e drejta për të ushtruar hetim parlamentar nuk mund të jetë e pakufizuar. Kufizimi i saj lidhet me detyrimin që objekti i hetimit, të respektojë parimet kushtetuese, si parimi i ndarjes së pushteteve, i prezumimit të pafajësisë etj."²⁷⁵

Për këtë arsye komisionet hetimore duhet të garantojnë plotësisht këtë parim, duke mos e trajtuar a priori personin e vënë nën akuzë si fajtor. Jurisprudenca kushtetuese ka konkluduar se ky parim shkelet në qoftë se vendimmarrësit prononcohen rreth fajit, pa ia provuar këtë fillimisht të akuzuarit në përputhje me ligjin dhe sidomos, pa i mundësuar ushtrimin e të drejtës së mbrojtjes. Gjithashtu, kërkesa që organi procedues i bën të akuzuarit për të dhënë shpjegime në mungesë të provave të drejtpërdrejta, nënkupton zhvendosjen e barrës së provës nga akuzat e mbrojtja, duke shkelur në këtë mënyrë parimin e prezumimit të pafajësisë.

Konkluzione dhe sugjerime

Edhe pse sistemi akuzator, si një nga sistemet procedurale, është ai që garanton më së miri parimin e prezumimit të pafajësisë, të barazisë së palëve, vlerësimit të provës në debatin gjyqësor, duke përcaktuar saktë pozicionet e subjekteve në procesin penal, parimi

²⁷² Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Shqiptare nr. 21, datë 01.10.2008.

²⁷³ Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Shqiptare nr. 22, datë 07.10.2008.

²⁷⁴ Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Shqiptare nr. 16, datë 27.04.2007.

²⁷⁵ Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Shqiptare nr. 26, datë 04.12.2006.

i prezumimit të pafajësisë, është i rëndësishëm në të gjitha llojet e sistemeve procedurale penale me karakter demokratik.

Parimi i prezumimit të pafajësisë nuk duhet parë i lidhur ngushtësisht me kontekstin e procedimit penal. Karakteri i veçantë i këtij parimi, ndër më demokratikët, përsa i përket ligjit dhe të drejtës, është detyrimi i zbatimit të tij në të gjitha proceset, edhe në ato të tipit quasi gjyqësor, si komisionet hetimore, procedimet e shkarkimit nga detyra të organeve të qeverisjes vendore, apo të procedimeve disiplinore të kryera nga Këshilli i Lartë i Drejtësisë.

Pavarësisht lehtësisë në përcaktimin teorik të kuptimit të prezumimit të pafajësisë në kuadrin e procesit të rregullt ligjor, rëndësi të veçantë merr respektimi në praktikë i këtij parimi me gjithë kompleksitetin e tij, si në procedimin penal edhe në atë administrativ, duke përbërë kështu garanci për mbrojtjen e lirive dhe të drejtave themelore të personit.

E drejta e individit për të mos u quajtur fajtor pa një vendim gjyqësor të formës së prerë konsiderohet si një e drejtë e pacenueshme, duke sjellë edhe detyrimin e organeve të pushtetit publik që të marrin masa për garantimin dhe realizimin e saj. Megjithatë, si nga jurisprudenca shqiptare dhe ajo europiane, është pranuar se ky parim mund të cenohet jo vetëm në procedimet gjyqësore nga gjyqtarë apo gjykata, por edhe në procedimet administrative nga autoritetet publike. Në këto raste duhet pasur parasysh se kufizimi i parimit të prezumimit të pafajësisë duhet të jetë i përkohshëm dhe vetëm në rrethana përjashtimore.

Bibliografi

1. Ligji nr. 8417, datë 21.10.1998 "Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë", i ndryshuar;
2. Ligji nr. 7905, datë 21.03.1995 "Kodi i Procedurës Penale i Republikës së Shqipërisë", i ndryshuar;
3. Ligji nr. 9284, datë 30.09.2004 "Për parandalimin dhe goditjen e krimin të organizuar";
4. "Deklarata e të Drejtave të Njeriut dhe Qytetarit", miratuar në

- datën 26.08.1948;
5. "Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut", miratuar në datën 10.12.1948 nga Asambleja e Përgjithshme e OKB-së;
 6. Konventa për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore", hyrë në fuqi në vitin 1953;
 7. "Konventa Ndërkombëtare mbi të Drejtat Civile dhe Politike", miratuar në vitin 1966;
 8. "Komentari i Procedurës Penale", H. Islami, A. Hoxha, I. Panda, botim i vitit 2003;
 9. L. Omari, A. Anastasi, "E drejta kushtetuese", botim i vitit 2010;
 10. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Shqiptare nr. 18, datë 14.05.2003;
 11. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Shqiptare nr. 9, datë 28.04.2004;
 12. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Shqiptare nr. 26, datë 04.12.2006;
 13. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Shqiptare nr. 16, datë 27.04.2007;
 14. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Shqiptare nr. 4, datë 26.02.2008;
 15. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Shqiptare nr. 19, datë 18.09.2008;
 16. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Shqiptare nr. 21, datë 01.10.2008;
 17. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Shqiptare nr. 22, datë 07.10.2008;
 18. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Shqiptare nr. 16, datë 27.04.2009;
 19. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Shqiptare nr. 23, datë 23.07.2009;
 20. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Shqiptare nr. 30, datë 26.11.2009;
 21. Vendimi i GJEDNJ Minelli kundër Zvicrës, 25.03.1983;
 22. Vendimi i GJEDNJ Salabiaku kundër Francës, datë 07.10.1988;
 23. Vendimi i GJEDNJ Murray kundër Mbretërisë së Bashkuar, 08.02.1996;
 24. Vendimi i GJEDNJ Telfner kundër Austrisë, 20.06.2001;
 25. en.wikipedia.org/wiki/Presumption_of_innocence.

NJË KËNDVËSHTRIM MBI TË DREJTËN KOMPARATIVE

PhD Candidate Blerton Sinani²⁷⁶
Faculty of Law
South East European University

1. Vrojtme hyrëse

Nga vrojtmet hyrëse nuk mund të përjashtohen, së paku, dy fjalë për të drejtën. E vështruar si fenomen shoqëror specifik normativ e drejta është "tërësi e normave juridike që rregullojnë jetën publike në një shtet të caktuar dhe që karakterizohen nga ekzistenca e sanksioneve të shtetit që siguron zbatimin e tyre"²⁷⁷. Shprehur në mënyrën më të thjeshtë të mundshme, e drejta "është tërësi e normave juridike të sanksionuara nga shteti"²⁷⁸. Ajo që duhet të kihet parasysh kur përmendet e drejta, është vështrimi i saj i dyanshëm, sepse, në fakt, e drejta edhe paraqitet ose shfaqet si monedha me dy anët e saj, si rend juridik dhe si sistem juridik. Në këtë kuadër, është mëse e nevojshme që të dallohet "rendi juridik" nga "sistemi juridik" dhe të kuptohet domethënia e veçantë e këtyre dy shprehjeve për shumëkë, në dukje të parë, të njëjta ose të ngjashme.

"Rendi juridik" ka të bëjë me "unitetin e normave juridike dhe sjelljen faktike të individëve sipas atyre normave, në shtetin dhe në

²⁷⁶ Asistent mësimdhënës në Fakultetin Juridik pranë Universitetit të Evropës Juglindore në Tetovë – www.seeu.edu.mk

²⁷⁷ Luan Omari, Parime dhe institucione të së drejtës publike, Tiranë, 2006, f. 168.

²⁷⁸ Radomir Lukic, Uvod u pravo, Beograd, 1975, f. 199.

shoqërinë e caktuar dhe në momentin e dhënë kohor²⁷⁹. Ndërsa, “sistemi juridik” ka një kuptim tjetër. Sistemi juridik është, në të vërtetë, “renditja dhe përmbledhja e sistematizuar, e të gjithë normave të përgjithshme juridike brenda kornizave të rendit juridik të një shteti të caktuar, sipas objektit dhe përmbajtjes së marrëdhënieve shoqërore që ato rregullojnë, kështu që, të gjithë ato së bashku formojnë një tërësi juridike unike, logjike dhe jokontradiktore²⁸⁰”.

Marrëdhëniet shoqërore të gjithëmbarshme janë të karakterit të ndryshëm, prandaj çdonjëra nga degët e veçanta të së drejtës përfaqëson një tërësi normash juridike, me të cilat rregullohen marrëdhënie shoqërore të një karakteri të caktuar ndërsa, që, të gjithë degët e së drejtës bashkërisht, ndërtojnë sistemin juridik të një shteti të caktuar²⁸¹. Kjo do të thotë se sistemi juridik në një shtet të caktuar konstituohet nga një spektër i degëve të së drejtës, të cilat me ndihmën e normave të veta juridike rregullojnë fusha të veçanta të caktuara të marrëdhënieve (raporteve) shoqërore. Në lidhje me këtë, duhet të theksohet se të gjithë degët e së drejtës kanë si “emërues të përbashkët” normat juridike si përbërës të përmbajtjes së brendshme të tyre që sigurojnë dhe bëjnë të mundur rregullimin e marrëdhënieve dhe të çështjeve të caktuara shoqërore në sistemin juridik të një shteti të caktuar. Nga ana tjetër, degët e së drejtës dallohen midis tyre nga karakteri i marrëdhënieve shoqërore që ato rregullojnë. Me këtë rast lind natyrshëm pyetja: “A është e drejta komparative një degë e së drejtës ose është vetëm një disiplinë shkencore juridike”?

Vështruar objektivisht, e drejta komparative²⁸² nuk është një degë e së drejtës, por ajo përfaqëson në vetvete një disiplinë

²⁷⁹ Shih më gjerë: Berislav Perić, *Struktura prava*, Zagreb, 1974, f. 1 – 2; Radomir Lukić, *Uvod u pravo*, Beograd, 1975, f. 199 – 200.

²⁸⁰ Shih më gjerë: Berislav Perić, *Drzhava i pravni sustav*, Zagreb, 1990, fq. 181 – 190; Radomir Lukić, *Uvod u pravo*, Beograd, 1975, f. 394 – 398.

²⁸¹ Esat Stavileci, *Hyrje në shkencat administrative*, Prishtinë, 1997, f. 41.

²⁸² Termi “E drejta komparative” u përgjigjet termave: *Droit comparé* (fr.), *Comparative law* (ang.), *Diritto comparato* (it.), *Derecho comparado* (spa.), *Sporedbeno pravo* (maq.), *Poredbeno pravo* (kro.), ndërsa është interesante të theksohet se vetëm në gjuhën gjermane emërtohet *Rechtsvergleichung* – Krahasimi juridik dhe jo e drejta komparative. Në gjuhën shqipe për të treguar të drejtën komparative si sinonime përdoren edhe këto: “E drejta krahasimore”, “E drejta krahasimtare”, “E drejta krahasuese” dhe “E drejta e krahasuar”.

shkencore juridike. Ky qëndrim mbështetet dhe shpjegohet shkencërisht me një fakt shumë domethënës dhe një argument të fuqishëm se e drejta komparative nuk përmban në vetvete norma juridike, dhe për pasojë, nuk ka për objekt rregullimi normativo-juridik kurrfarë marrëdhëniesh dhe çështjesh shoqërore²⁸³. Së këtejmi, “e drejta komparative, në kuptimin më të përgjithësuar të saj është, “krahasimi kritik i sistemeve të ndryshme juridike të shteteve të botës” (“Comparative law is the critical comparison of the different legal systems of the world”).

Thuhet se e drejta komparative, në kuptimin më të përgjithshëm të saj është, “krahasimi kritik i sistemeve të ndryshme juridike të shteteve të botës”, sepse “krahasimi kritik” është një koncept thelbësor i të drejtës komparative²⁸⁴. Në lidhje me këtë, shprehim qëndrimin autorial se “krahasimi kritik” mund të kualifikohet si vështrim i gjithanshëm dhe gjithëpërfshirës dhe vlerësim i vëmendshëm (i kujdesshëm) dhe i matur i juristit-komparativist gjatë procesit të krahasimit të instituteve juridike ose sistemeve juridike të së paku dy ose më tepër shteteve konkrete, duke ardhur deri në konkluzione konsistente shkencore lidhur me “tiparet thelbësore të përbashkëta të tyre”, nga njëra anë, dhe “tiparet e veçanta dalluese të tyre”, nga ana tjetër.

Nga pikëpamja gjeografike, krahasimi si një aktivitet kreativ intelektual, përkatësisht si proces, mund të aplikohet në të drejtat e ndryshme sipas përkatësisë territoriale. Pra, krahasimi mund të ketë për objekt të drejtat e ndryshme që mund të ekzistojnë edhe në gjirin e një shteti, (rasti tipik i shteteve federative, p.sh., SHBA) ose edhe të drejtat e shteteve të ndryshme²⁸⁵.

Në kushtet dhe rrethanat bashkëkohore, si refleksi i prirjeve të theksuara zhvillimore e dinamike të proceseve integruese evropiane dhe veri-atlantike e globalizuese, gjithnjë e më shumë shprehet nevoja për krijimin e së drejtës pozitive kombëtare me vlera sa konsistente aq edhe kompatible me legjislacionin e shteteve të Evropës Perëndimore. Në përputhje me këtë, ka

²⁸³ Shih: *Harold Cooke Gutteridge*, *Comparative Law*, Cambridge At The University Press, 1946, f. 1 – 2.

²⁸⁴ Konrad Zweigert & Hein Kötz, *An introduction to Comparative Law*, Oxford, 1998, f. 2.

²⁸⁵ Altin Shegani, *E dehta penale e krahasuar*, Tiranë, 2002, f. 11.

rezultuar konkluzioni i drejtë se procesi i krahasimit si një aspekt më kompleks i të drejtës komparative mund dhe duhet t'i shoqërojë sidomos sistemet juridike të shteteve që ndodhen në periudhën e tranzicionit, përkatësisht sistemet juridike të shteteve aspirante që pretendojnë të integrohen në Bashkimin Evropian (ndër të cilat Republika e Maqedonisë, Republika e Shqipërisë, si dhe Republika e Kosovës)²⁸⁶. Kjo nënkupton se shtetet e këtilla para se t'i nxjerrin ligjet, si rregull, mund dhe duhet që ato t'i krahasojnë si me legjislacionet e shteteve fqinje të rajonit, ashtu dhe me legjislacionet e huaja të shteteve të Evropës Perëndimore, që karakterizohen me sisteme juridike të qëndrueshme dhe demokraci parlamentare të zhvilluar dhe të konsoliduar, me qëllim që të sigurojnë “zgjidhje juridike” për “çështjet” dhe “problemet lokale”, sikurse edhe të frymëzohen të kryejnë reforma në ndonjë fushë të caktuar të legjislacionit kombëtar në përputhje me arritjet dhe zgjidhjet juridike pragmatike dhe progresive të shteteve të Evropës oksidentale. Kështu, do të kultivohet e drejta komparative.

2. Përkufizimi i nocionit të së drejtës komparative

Në doktrinën juridiko-komparative ekzistojnë disa përpjekje për të përkufizuar nocionin e të drejtës komparative nga autorë të ndryshëm. Kështu, për shembull, autorët gjerman Zwegert dhe Kotz, shprehen se me termin “e drejta komparative” nënkuptohet një punë intelektuale që ka si objekt të drejtën dhe krahasimin si proces të tij²⁸⁷. Sipas Leksikonit Juridik të Zagrebit, e drejta komparative është disiplinë shkencore juridike, e cila studion ngjashmëritë dhe dallimet midis degëve juridike ose sistemeve juridike të dy ose më shumë shteteve²⁸⁸. Autori, Watson pohon se, e drejta komparative, si disiplinë shkencore juridike, është studimi i raporteve, në radhë të parë, i të gjithë raporteve historike, midis

²⁸⁶ E drejta pozitive interne e çdo shteti aspirant që pretendon për t'u integruar në Bashkimin Evropian, pra edhe e Republikës së Maqedonisë, pritet, nëse jo të unifikohet, atëherë të aproksimohet (përafrohet) me të drejtën e BE-së, duke i nxjerrë ligjet e veta në harmoni me rregullativën juridike të BE-së”.

²⁸⁷ Konrad Zwegert & Hein Kötz, *An introduction to Comparative Law*, Oxford, 1998, f. 2.

²⁸⁸ Pravni Leksikon, Zagreb, 2007, f. 1127.

sistemeve juridike ose mes normave juridike të më shumë se një sistemi juridik²⁸⁹. Është me interes të shpërfaqet mendimi i autorit Peter de Cruz, i cili shprehet se, kur flitet për të drejtën komparative duhet të nxirret në pah fakti se ajo del nga më shumë disiplina, por është eklektike në selektimin e vetë. E drejta komparative e pranohet lidhjen e rëndësishme midis të drejtës, historisë dhe kulturës dhe funksionon në bazë të asaj që çdo sistem juridik është miksturë specifike e frymës së popullit, dhe vepër apo produkt i disa ngjarjeve historike që ndërthuren dhe janë në ndikim reciprok, gjë që shpie deri te krijimi i karakterit dhe mjedisit kombëtar të veçantë²⁹⁰. Sipas profesorit të njohur Radomir Llukiq, e drejta komparative merret me studimin e njëkohshëm të së paku dy të drejtave të posaçme nacionale, qoftë në tërësinë e tyre, qoftë të ndonjë pjese të tyre²⁹¹.

Sidoqoftë, në doktrinën juridiko-komparative prevalon konceptimi se shprehja “E drejta komparative” në literaturën juridiko-komparative rëndom përdoret në dy kuptime: e para, si disiplinë e veçantë shkencore juridike dhe, e dyta, si disiplinë e veçantë mësimore akademike.

E para, si disiplinë e veçantë shkencore juridike, e drejta komparative përfshin tërësinë e njohurive shkencore që i referohen nocioneve themelore të së drejtës komparative, por edhe metodës komparativo-juridike si dhe sistemeve më të mëdha juridike²⁹² të botës bashkëkohore.

E dyta, si disiplinë e veçantë mësimore akademike, e drejta komparative përfshin tërësinë e njësive tematike mësimore të caktuara që mësohen nga studentët e drejtësisë gjatë studimeve të tyre akademike universitare.

²⁸⁹ Alan Watson, *Comparative Law: Law, Reality and Society*, Vandepas Publishing, 2007.

²⁹⁰ Peter De Cruz, *Comparative Law in a Changing World*, Routledge-Cavendish, 2007.

²⁹¹ Radomir Llukiq, *Metodologija prava*, Beograd, 1979, f. 152.

²⁹² Sistemet më të mëdha juridike nënkuptojnë një tërësi sistemesh juridike nacionale të shumë shteteve që formësojnë një familje juridike konkrete. Sistemi i madh juridik mund të jetë vetëm ai sistem juridik, i cili e ka tejkaluar hapësirën e origjinës së vetë dhe që ka ushtruar një influencë të madhe mbi sistemet juridike të mbarë botës. – cituar sipas Dragoljub Popoviç, *Uvod u uporedno pravo*, Beograd, 2008, f. 51.

E drejta komparative ka të bëjë me të drejtën e huaj, pra me sistemin juridik të shtetit të huaj (foreign legal system). Megjithëse njohja e së drejtës së huaj është hapi fillestar dhe parakusht i domosdoshëm për çdo studim juridiko-komparativ dhe njëherazi përfaqëson substratin (themelin) mbi të cilin është etabluar e drejta komparative²⁹³. Mirëpo, ajo që do të duhej të kihej parasysh është se “vetë studimi i të drejtës së huaj nuk mund të jetë e drejtë komparative”. Për të drejtën komparative mund të flitet vetëm atëherë “kur ka refleksione (pasqyrime) krahasuese specifike për çështjen juridike të caktuar të cilës i kushtohet puna e bërë”. Prandaj, “përvoja ka treguar se kjo bëhet më mirë kur autori parashtron pikat thelbësore të së drejtës së huaj, veç e veç për çdo vend dhe pastaj e përdor këtë material si një bazë për krahasimin kritik”, duke nxjerrë konkluzionet lidhur me politikën e përshtatshme për të drejtën që do të miratohet e që mund të përfshijë një rishqyrtim të vetë sistemit juridik të tij²⁹⁴.

E drejta komparative, siç praktikohet sot, ka dy rëndësi praktike, ka dy rrënjë të dallueshme: një, “e drejta komparative legjislativë”, “kur të drejtat e huaja eksplorojnë në procesin e hartimit të të drejtave të reja nacionale”, dhe dy, “e drejta komparative teorike ose shkencore” “kur krahasimi i sistemeve të ndryshme juridike ndërmerret thjesht për të përmirësuar dhe zgjeruar horizontin e njohurive tona profesionale juridike²⁹⁵, me rëndësi të veçantë është e dyta. Kjo shpjegohet me idenë se studimi i të drejtave të huaja është kryesisht rezultat i zhvillimit të marrëdhënieve ndërkombëtare që krijojnë parakushte si për forcimin e lidhjeve midis shtetasve të shteteve të ndryshme, ashtu dhe për bashkëpunimin e atyre shteteve, në shërbim të shkëmbimeve ndërkombëtare²⁹⁶. Në fakt, shkak për këtë duhet “të gjendet” në shtimin e kontakteve ekonomike e tregtare të shtetasve të një shteti të caktuar me të huaj që prej tyre kërkojnë, më së paku, të kenë njohuri të përgjithshme të ligjeve të huaja.

Sot, e drejta e krahasuar ka bërë të mundur një komunikim ndërkombëtar opinionesh e doktrinash, kushtetutash e ligjesh etj.

²⁹³ Natasha Shehu, E drejta e krahasuar publike, Tiranë, 2004, f. 27.

²⁹⁴ Konrad Zweigert & Hein Kötz, An introduction to Comparative Law, Oxford, 1998, f. 6.

²⁹⁵ Po aty, f. 51.

²⁹⁶ Michel Fromont, Sistemet e huaja më të mëdha të të drejtës, Tiranë, 2009, f. 19.

Kështu, ajo është zhvilluar si shkencë, madje është ndarë në disa disiplina shkencore, sipas degëve të së drejtës, sikurse janë e drejta kushtetuese komparative, e drejta administrative komparative, e drejta penale komparative, e drejta civile komparative etj. Së këtejmi, fjala vjen, e drejta kushtetuese komparative është disiplinë autonome shkencore juridiko-politike, që merret me studimin e të drejtave kushtetuese interne të shteteve të ndryshme, dhe studentët e drejtësisë i njofton me përmbajtjet e qenësishme juridiko-politike të sistemeve kushtetuese të shteteve të caktuara të cilat kanë të drejtën kushtetuese të zhvilluar dhe progresive, siç janë: Franca, Spanja, Gjermania, Zvicra, Italia, Anglia, SHBA-ja etj. Për më tepër, interesi për të drejtën kushtetuese të krahasuar ka ardhur duke u rritur vazhdimisht, veçanërisht në dekadat e fundit. Kjo ka ndodhur për shkak të zhvillimeve që ka njohur kjo fushë dhe përhapjes që kanë pasur kushtetutat e reja në kuadër të tranzicionit për demokracinë kushtetuese, në pjesë të ndryshme të botës, si, në Evropën Lindore, në Afrikë dhe në Amerikën Latine. Ky interes i dedikohet gjithashtu, edhe internacionalizimit të të drejtave kushtetuese, duke filluar që pas Luftës së Dytë Botërore. Me zgjerimin e internacionalizimit të të Drejtave të Njeriut, u hartuan mjaft karta rajonale për mbrojtjen e tyre. Të tilla ishin Konventa Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut, si dhe ekuivalentet e saj për Afrikën dhe kontinentin amerikan²⁹⁷.

Kohët e fundit, kontaktet midis gjyqtarëve nga vende të ndryshme janë rritur ndjeshëm dhe vendimet gjyqësore të huaja janë bërë transparente e mjaft të lexueshme, duke i publikuar ato përmes Teknologjisë Informativë Elektronike – Internetit. Ndërkohë, studimet komparative që lidhen me shqyrtimin dhe zgjidhjen gjyqësore të çështjeve të caktuara kontestimore juridike, duhet të shoqërohen me qasjen analitiko-juridike, por dhe të tregojnë gjithmonë një interes në vendosjen e lidhjeve kauzale (shkak-pasojë) dhe të mbajë parasysh nevojën për të zbuluar ngjashmëritë. Për komparativistët është shumë e rëndësishme kjo analizë sepse mund të ofrojnë interpretime të normave juridike me analogji, por edhe për gjykatat kur bëjnë interpretime krahasimore kur u referohen

²⁹⁷ Shih më gjerë: Aurela Anastasi, E drejta kushtetuese e krahasuar, Tiranë, 2009, f. 7 – 23.

vendimeve të gjykatave ndërkombëtare ose të vendeve të tjera demokratike me rastin e marrjes së vendimeve gjyqësore për zgjidhjen e ndonjë çështjeje kontestimore juridike, apo vendosjen e ndonjë rasti të veçantë. Për më tepër, jurisprudenca e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut në Strasburg po zë një vend gjithmonë e më të rëndësishëm. Referimet në vendimet e saj po vijnë duke u shtuar si në parashtrimet dhe mendimet juridike të avokatëve, por gjithnjë e më shumë në vendimet e gjykatave të tjera²⁹⁸. Kështu, fjala vjen, Gjykata e Tiranës në vendimin e pafajësisë për ish-Komandantin e Gardës Ndreja Prendin dhe gardistin Agim Lllupon të akuzuar për vrasje në rrethana cilësuese në ngjarjet protestuese të 21 janarit 2011, thekson se “gjatë hetimeve nuk është provuar që dy të pandehurit kanë realizuar këtë vepër penale me dashje, por kanë qenë në zbatim të ligjit për të mbrojtur godinën e institucionit të Kryeministrit si objekt me vlerë dhe rëndësi të veçantë shtetërore dhe zyrtarëve të lartë shtetëror që ndodheshin brenda saj mesditën e 21 janarit 2011. Sipas gjykatës, në asnjë rast Prendi e Llupo nuk kanë qenë në vendngjarje si persona civilë dhe të motivuar nga shkaqe personale, por për shkak të detyrës zyrtare të ngarkuar nga ligji, si drejtues dhe përfaqësues të Gardës së Republikës. Për më tepër, edhe vendimi i marrë ishte bazuar në një vendim të mëparshëm të Gjykatës së Strasburgut për një rast të ngjashëm në Itali, përkatësisht është bazuar në Vendimin e Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut datë 25 gusht 2009 Ankimi nr. 23458/02 – Giuliani e Gaggio kundër Italisë²⁹⁹. Gjykata, në vendimin e saj, deklaroi se ky vendim është i detyrueshëm të zbatohet nga gjykatat shqiptare. Për sa i përket vlerës detyruese të këtij Vendimi dhe Jurisprudencës së Gjykatës së Strasburgut, gjykata sqaron se bazuar në nenet 17 dhe 116/1a të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, dispozitat e Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut dhe Jurisprudenca e Gjykatës së Strasburgut, janë të detyrueshme të zbatohen nga gjykatat shqiptare.

²⁹⁸ Shih: The use of comparative law by courts: XIVth International Congress of Comparative Law, Athens, The Hague; Boston: Kluwer Law International, 1999.

²⁹⁹ European Court of Human Rights, CASE OF GIULIANI AND GAGGIO versus ITALY; (Application no. 23458/02); <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-104098> – në këtë link është i përmbajtur versioni autentik dhe en bloc i Vendimit të Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut datë 25 gusht 2009 Ankimi nr. 23458/02 – Giuliani e Gaggio kundër Italisë.

Por, për të kuptuar më mirë se për çfarë bën fjalë vendimi i Gjykatës së Strasburgut paraqitet një përmbledhje të historisë dhe arsytimit të gjykatës.

Në korrik të vitit 2001 në Xhenova të Italisë një protestues u vra nga një karabinier gjatë takimit të G8. Tre karabinierë ishin bllokuar në xhipin e tij dhe ishin bërë preh e sulmit të demonstruesve të armatosur me gurë, shkopinj dhe shula hekuri, të cilët godisnin me forcë makinën. Një prej karabinierëve, sipas gjykatës i mbledhur kruspull në pjesën e pasme të xhipit, i plagosur, pre e panikut, duke u mbrojtur nga njëra anë me një mburojë (sipas deklaramit të demonstruesit Predonzani), duke u bërë demonstruesve që të iknin, “se përndryshe do t’i vriste”, Mario Placanica nxori Berettën e tij 9 mm, e drejtoi drejt xhamit të pasmë të mjetit të thyer copash dhe shtiu dy herë. Plumbi i parë kapi protestuesin Carlo Giuliani-n në fytyrë, poshtë syrit të majtë dhe e plagosi rëndë. Carlo Giuliani u plagos përtoke pranë rrotës së pasme të majtë të mjetit. Pak më pas, Filippo Cavataio drejtuesi i mjetit, arriti të rinisej, e për t’u çliruar, eci me marshin indietro, duke kaluar kështu mbi trupin e Carlo Giuliani-t. Futi marshin e parë dhe kaloi për herë të dytë mbi trupin e Carlo Giuliani-t, duke u larguar. Sipas Gjykatës karabinierët ishin efektivisht të ekspozuar ndaj një rreziku imediat dhe serioz për humbjen e jetës, apo për marrjen e plagëve të rënda. Aq më pak, ata mund të mendonin të justifikuar, që ta merrnin në sy këtë rrezik. Për këtë, Gjykata kujton se përdorimi i forcës nga ana e agjentëve të shtetit, për arritjen e njërit prej objektivave të shpallur në paragrafin 2 të Nenit 2 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, mund të justifikohet në raport me këtë dispozitë, nëse bazohet në një bindje të sinqertë, nisur nga motive të mira, e vlefshme në kohën e ngjarjes, por që më pas del e gabuar. Të pohosh të kundërtën, do të thotë t’i ngarkosh shtetit dhe agjentëve të tij të ngarkuar me zbatimin e ligjit, një detyrë joreale, që do të rrezikonte të ushtrohej, duke i kushtuar jetën atyre dhe të tjerëve. Sa më lart, Gjykata pohon, se nuk është vërtetuar, që autoritetet italiane, nuk i janë përmbajtur detyrimit, për mbrojtjen e jetës së Carlo Giuliani-t. Gjykata deklaroi, unanimisht, se nuk ka pasur shkelje të Nenit 2 të Konventës në planin material, për sa i përket përdorimit të tepruar të forcës. Më datë 25 gusht 2009 Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut në Strasburg ka shpallur të

pafajshëm karabinierin Mario Placanica.³⁰⁰³⁰¹

3. Origjina dhe zhvillimi historik i të drejtës komparative

Duhet të theksohet se e drejta komparative ka një histori relativisht të shkurtër.

Vështuar historikisht, fillet (shkëndijat) e para të së drejtës komparative hasen qysh në Greqinë antike. Në botën antike greke shumë dijetarë ishin të interesuar për të drejtat e huaja. I tillë është qëndrimi i Likurgut në Spartë dhe i Solonit në Athinë, të cilët bënë “ekskursion”, pra udhëtonin në vendet e Mesdheut për të njohur më nga afër legjislacionin e këtyre vendeve para se të nxirrnin ligje në vendet e tyre. Në veprën e tij “Ligjet”, Platoni bën një krahasim të të drejtave të poliseve (qyteteve-shtete) greke; ai jo vetëm që i deskripton ato, por edhe i ekzaminon dhe analizon përkundrejt “kushtetutës ideale” që ai konstruktonte duke u bazuar në to. Para se të shkruante veprën e tij “Politika”, Aristoteli gjithashtu shqyrtoi kushtetutat e jo më pak se 153 poliseve (qyteteve-shtete), megjithëse vetëm një

³⁰⁰ Shih: <http://www.tiranaobserver.al/2013/02/08/21-janari-4-te-vrare-0-te-denuar/>

³⁰¹ Në vendimin për shpalljen të pafajshëm të ish-Komandantit të Gardës së Republikës, Ndrea Prendi, dhe ish-gardistit Agim Llupo, Gjykata e Tiranës, seksioni i Krimeve të Rënda, u mbështet dhe në një vendim të mëparshëm të Gjykatës së Strasburgut për një rast të ngjashëm në Itali. Gjykata, pafajësinë e të pandehurve e bazoi edhe në vendimin e Gjykatës Europiane për të Drejtat e Njeriut në Strasburg, ku është deklaruar i pafajshëm një efektiv policie, i cili kishte vrarë shtetasin Carlo Giuliani gjatë një proteste të dhunshme kundër takimit të G8 në Xhenova në 2001 në Itali. Bazuar në këtë precedent, trupa e gjyqtarëve të Gjykatës së Tiranës që gjykoi në themel aktakuzën për 21 janarin dëshmoi pavarësinë dhe integritetin e saj si një institucion bazë i dhënies së drejtësisë shtetërore në Republikën e Shqipërisë. Kjo edhe për faktin se precedenti gjyqësor në rendin juridik të Republikës së Shqipërisë, gëzon rank kushtetues. Ka një sërë dispozitash kushtetuese që përcaktojnë zbatimin e së drejtës ndërkombëtare të detyrueshme dhe mbi të gjitha përparësinë e normës ndërkombëtare ndaj ligjit. Pa asnjë mëdyshje, treshja e gjyqtarëve që vendosi shpalljen të pafajshëm të ish-Komandantit të Gardës së Republikës, Ndrea Prendi, dhe ish-gardistit Agim Llupo, dëshmoi se njeh mirë doktrinën e precedentit gjyqësor në kontinentin evropian, nga e cila nuk ka bërë përjashtim as sistemi i së drejtës në Shqipëri. Rasti i “21 janarit” është i ngjashëm me rastin e Xhenovas, në Itali, të zhvilluar në vitin 2001, ku si pasojë e përplasjes me karabinierët dhe demonstruesve antiglobalistë u vra njëri prej tyre. Procesi u mbyll me shpalljen të pafajshëm të karabinierit nën akuzë jo vetëm nga drejtësia italiane, por edhe Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut në Strasburg.

pjesë kushtuar Athinës ka arritur deri te ne³⁰². Kjo punë mund të konsiderohet si një spekulim filozofik duke u mbështetur tek e drejta komparative. Ndërkaq, Perandoria Romake nuk ofron shembuj që të jenë bërë orvatje për të drejtën komparative³⁰³. Juristët romakë, asnjë të drejtë (madje edhe të drejtën e zhvilluar greke) nuk e kanë konsideruar dhe pranuar si të barabartë me të drejtën romake. Kjo do të thotë se juristët romakë i kanë mohuar dhe nënçmuar të drejtat e popujve të tjerë që më së miri shihet, në veprën e Ciceronit: “De oratove”. Ciceroni, duke e krahasuar të drejtën romake me ligjet e Likurgut, Drakonit dhe Solonit thotë: “Incredible est quomodo sit omne ius civile praeter hoc nostrum inconditum as poene rediculum” – E pabesueshme është se çdo e drejtë civile, përveç të drejtës sonë, sa

Një precedent ky që legjitimon tërësisht vendimin e Gjykatës së Tiranës në rastin e gjykimit të 21 janarit. Kjo edhe për faktin se ekzistenca dhe aplikimi i precedentit gjyqësor (si burim i së drejtës) në rendin juridik të Republikës së Shqipërisë, nënkupton detyrimin e gjykatave më të ulëta ndaj precedentit (në rastin konkret vendimi i Gjykatës Europiane e të Drejtave të Njeriut në Strasburg për pafajësinë efektive të policisë, i cili kishte vrarë shtetasin Carlo Giuliani gjatë një proteste të dhunshme kundër takimit të G8 në Xhenova në 2001-in). Gjatë procesit gjyqësor ndaj ish funksionarëve të lartë të gardës së Republikës së Shqipërisë avokati Gjokutaj ka përfurcuar analogjinë mes dy rasteve, duke theksuar se ngjarja në Shqipëri ishte edhe më e rëndë nga pikëpamja e vendi ku ajo u zhvillua. Ndërkohë, trupi gjyqësor është mbështetur fort në faktin se vendimet e Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut në Strasburg luajnë rolin e precedentit detyrues për gjykatat më të ulëta në zgjidhjen e çështjeve analoge. Kjo përket në forcimin e pavarësisë së pushtetit gjyqësor, barazinë e individit përpara ligjit (precedentit), sigurinë juridike dhe eliminimin e çdo forme të ndërhyrjeve ndaj pushtetit gjyqësor si dhe rritje të profesionalizmit të gjyqtarëve, elementë këto bazikë për shtetin e së drejtës. Sistemi juridik në Republikën e Shqipërisë, duke qenë pjesë e formacionit të së drejtës së Europës kontinentale, e cila karakterizohet nga kodifikimi i së drejtës dhe gjyqtari si zbulues e deklarues i saj, tradicionalisht i ka kushtuar një vend modest jurisprudencës në hierarkinë e burimeve të së drejtës. Tashmë, është fakt se roli i jurisprudencës në përgjithësi dhe i precedentit në veçanti, është rritur aq shumë, sa mund të thuhet ka hezitim dhe me argumente shkencorë se, është koha dhe epoka e precedentëve. Kjo u provua më së miri edhe në këtë rast ku vendimi i dhënë nga gjyqtari Besnik Hoxha, për shpalljen të pafajshëm të ish-Komandantit të Gardës së Republikës, Ndrea Prendi dhe ish-gardistit Agim Llupo është sinjal i qartë i mosndikimit të drejtësisë nga politika e kriminalizuar. – cituar sipas Halil Rama, Precedenti gjyqësor, si burim i së drejtës; <http://www.gazetarepublika.al/?p=42709>

³⁰² Aristotel, Aristotelov Ustav Atenski, Zagreb, 1948.

³⁰³ Harold Cooke Gutteridge, Comparative Law, Cambridge At The University Press, 1946, fq. 11 – 22; Konrad Zweigert & Hein Kötz, An introduction to Comparative Law, Oxford, 1998, f. 49.

është joharmonike aq është edhe qesharake³⁰⁴. Në të vërtetë, Ciceroni i përshkroi të gjithë të drejtat jo-romane si “konfuzë dhe mjaft absurde”. Referencat rastësore të normave të huaja juridike janë thjesht dhe vetëm “shpjegime historike” apo “zbavitje teorike”³⁰⁵. Superioriteti ekonomik dhe politik i shtetit dhe i sistemit juridik romak ndaj shteteve dhe sistemeve juridike të tjera me siguri ka qenë arsye për një qëndrim të tillë të juristëve romak, për të mos treguar fare interesim për të drejtat e huaja. Kontribut të çmuar në zhvillimin dhe avansimin e të drejtës komparative kanë dhënë filozofët Bejkoni dhe Laibnici. Në esenë e tij “De dignitate et augmentis scientiarum” (1623) Bejkoni theksonte se juristi duhet ta çlirojë veten “nga ai egoizëm dhe narcizëm juridik”, nga ajo lidhje me sistemin juridik nacional të tij para se ai të vlerësojë rëndësinë e vërtetë: objekt i gjykimit (e drejta nacionale) nuk mund të jetë standard i gjykimit (the object of judgement – national law cannot be the standard of judgement). Ky perceptim, që është tani po aq i vlefshëm sa ka qenë gjithnjë, justifikon të gjitha eksplorimet (kërkimet) e gjera dhe intensive krahasuese. Nga ana e tij, Laibnic e vrojton të drejtën komparative nga prizmi i historisë universale: plan i tij për një “Theatrum Legale” përfshinte një portretizim krahasimtar të të drejtave të të gjithë popujve, vendeve dhe kohëve³⁰⁶.

E drejta komparative është disiplinë relativisht e re shkencore juridike. Në formën e saj bashkëkohore, që njihet sot shfaqet nga fillimi i shekullit XX. Juristët eminentë francezë, Eduar Lamber dhe Rejmond Salej, kanë qenë propozuesit dhe organizatorët e Kongresit të parë Ndërkombëtar për të drejtën komparative të mbajtur në Paris në vitin 1900, si një nga shumë manifestimet në kuadër të Ekspozitës së madhe Mondiale. Zhvillimet e këtij kongresi hodhën bazat për zhvillimin e një shkence tepër të re, siç ishte e drejta e krahasuar. Ndërkohë, në këtë kongres shkencëtarët e shquar Lamber dhe Salej ekspozuan dhe afirmuan idetë dhe vizionet e tyre, që të gjithë shtetet aktualisht ekzistuese në botë të bëjnë përpjekje maksimale dhe të zhvillojnë strategji afatgjata në planin e harmonizimit dhe unifikimit të konceptit përbajtjesor të normave juridike dhe instituteve juridike

në kuadër të sistemeve juridike interne të tyre, duke pasur si intencë ultimative (qëllim të fundit) që në perspektivë të krijohet “një sistem juridik unik në mbarë botën”, përkatësisht mund dhe duhet të krijohet “një e drejtë e vetme dhe e përbashkët e njerëzisë në mbarë rruzullin tokësor”, pra, “një e drejtë botërore”; “ius commune universale”; “droit commun de l’humanite”; “common law of mankind”. E drejta botërore duhet të krijohet jo sot, ndoshta as nesër, por ajo duhet të krijohet, dhe e drejta komparative duhet ta krijojë atë³⁰⁷. Një përfundim që do të mund të nxirrej në lidhje me këtë, i drejtë, logjik dhe i qëndrueshëm, është se esenca e idesë të protagonistëve kryesorë Lamber dhe Salej konsiston në faktin që të pranohet dhe aplikohet një qasje juridike unike dhe universale brenda për brenda suazave të sistemeve juridike të ndryshme të shteteve të botës, në mënyrë që normat juridike, parimet juridike, nocionet (konceptet) juridike, kategoritë juridike apo institutet juridike të kenë kuptim (domethënie) të njëjtë nga aspekti juridik (unitary sense of justice) në sistemet juridike të të gjitha shteteve të botës. Mirëpo, megjithatë, sado që ambiciet dhe pretendimet janë të mëdha të “ideatorëve” të lartëpërmendur që të krijohet një e drejtë e vetme aplikative uniforme në planin ndërkombëtar, e cila mund dhe duhet të vlejë për të gjithë shtetet, për të gjithë popujt dhe për të gjithë njerëzinë, realisht, akoma nuk janë arritur ato, mbase edhe janë të porealizueshme në praktikë. Rrjedhimisht, “projekti i tyre ideor mund të kualifikohet dhe të trajtohet si tejet futurist, përkatësisht utopik, dhe si i tillë, mund të shtjellohet vetëm në rrafshin teoriko-akademik”.

Sidoqoftë, procesi dinamik i kooperacionit ndërkombëtar në gjysmën e dytë të shekullit XX, i cili zhvillohet paralelisht me progresin intensiv shkencor e teknologjik dhe ndryshimet në jetën politike, ekonomike dhe kulturore në shumicën e shteteve dhe të shoqërive të tyre, integrimi i shteteve evropiane në Bashkimin Evropian, zhvillimi i shkencës juridike mbi të drejtën e Bashkimit Europian dhe ideja mbi rendin juridik evropian, kanë rezultuar me përfshirjen e të drejtës komparative në programet studimore akademike në shumë universitete të Europës dhe të SHBA³⁰⁸. Ndryshe, interdependenca

³⁰⁴ Asllan Bilalli & Hajredin Kuçi, E drejta ndërkombëtare private, Tetovë, 2008, f. 23.

³⁰⁵ Konrad Zweigert & Hein Kötz, An introduction to Comparative Law, Oxford, 1998, f. 49.

³⁰⁶ Konrad Zweigert & Hein Kötz, vepra e njëjtë, e cituar, f. 50.

³⁰⁷ Konrad Zweigert & Hein Kötz, An introduction to Comparative Law, Oxford, 1998, fq. 3; Budimir Koshutić, Uvod u velike pravne sisteme danashnjice, Beograd, 2002, f. 13.

³⁰⁸ Pravni Leksikon, Zagreb, 2007, f. 1128.

(ndërvarësia) globale gjithnjë e më e madhe e shteteve në përmasa planetare ka ndikuar në studimin e sistemeve të ndryshme juridike, madje edhe e drejta pozitive interne nuk mund të kuptohet, nëse ajo shqyrtohet ekskluzivisht brenda kornizave nacionale³⁰⁹. Kjo sikur e vërteton tezën se, e drejta komparative i kundërvihet dhe e lufton provincializmin, pozitivizmin, dogmatizmin dhe nacionalizmin e ngushtë të observacionit të fenomeneve juridike brenda kufijve shtetërorë dhe kështu inkurajon ligjvënësin të zhvillojë një sens përgjegjësie për reformimin dhe përmirësimin e të drejtës kombëtare³¹⁰. Veç kësaj, e drejta komparative e bën më modest juristin e një vendi, lidhur me standardet e drejtësisë së vendit të tij, dhe për pasojë e relativizon një lloj shovinizmi që çdo jurist lokal (vendas) e mban në vete. Për më tepër, në botën bashkëkohore është shumë vështirë të mendohet miratimi i ligjeve në çdo sferë juridike pa mbështetje edhe në të drejtën komparative³¹¹. Kështu, fjala vjen, të drejtës komparative i kushtohet rëndësi e madhe nga ana e shteteve, veçanërisht me rastin e përgatitjes dhe nxjerrjes së ligjeve penale ose ndryshimeve dhe plotësimeve të ligjeve penale, krahas rrethanave shoqërore e ekonomike të pranishme, shfrytëzohen edhe përvojat juridike të huaja që të mund të nxirren “leksione” nga ato, sikundër edhe merren parasysh zgjidhjet normative ekzistuese në të drejtat penale të shteteve të tjera, sidomos të shteteve të Evropës Perëndimore të Gjermanisë, Zvicrës, Italisë, Francës, madje dhe të Shteteve të Bashkuara të Amerikës dhe të Anglisë, duke receiptuar (marrë) të gjitha zgjidhjet juridike të vlefshme dhe progresive të të drejtave penale të shteteve përkatëse që mund të jenë në funksion të mbrojtjes më efikase të vlerave më vitale të njeriut, të kombit dhe të shtetit, siç janë: jeta dhe dinjiteti i njeriut, liritë dhe të drejtat themelore individuale e kolektive, integriteti territorial, siguria e shtetit etj³¹². Gjithashtu, gjatë procesit të draftimit të Kushtetutës së Republikës së Maqedonisë, që është miratuar më 17 nëntor të vitit 1991 nga ana e Kuvendit të Republikës së Maqedonisë, janë konsultuar dhe janë marrë si pikë-referenciale zgjidhjet juridike

³⁰⁹ Natasha Shehu, E drejta e krahasuar publike, Tiranë, 2004, f. 15.

³¹⁰ Shih: Konrad Zweigert & Hein Kötz, An introduction to Comparative Law, Oxford, 1998, f. 15, 23.

³¹¹ Dragoljub Popović, Uvod u uporedno pravo, Beograd, 2008, f. 21.

³¹² Ismet Salihu, E drejta penale, Prishtinë, 2003, f. 55.

që e drejta kushtetuese komparative u jep çështjeve dhe problemeve nga fusha e materies juridiko-kushtetuese përgjithësisht.

Nuk ka asnjë dyshim se e drejta komparative sikur shtron nevojën që legjislatorët e shteteve të Europës kontinentale, t'i hartojnë aktet ligjore mbi bazën e standardeve universale juridiko ndërkombëtare dhe të Bashkimit Evropian, përkatësisht nën dritën e së drejtës komparative. Ç'është e vërteta, e drejta komparative aludon dhe insiston në faktin që ligjvënësi modern gjithnjë e më tepër duhet t'i konsultojë apo t'iu referohet sistematikisht dhe t'i marrë në konsideratë zgjidhjet normative që i ofron e drejta komparative në një perspektivë më të gjerë ndërkombëtare, pra, zgjidhjet juridike që i japin sistemet e ndryshme juridike të shteteve të tjera lidhur me ndonjë çështje juridike të veçantë që paraqet objekt interesimi, shqyrtimi dhe rregullimi nga ana e ligjvënësit të një shteti të caktuar. Në këtë drejtim, ligjvënësi duke i analizuar dhe vlerësuar në mënyrë sinkronike e kritike-konstruktive dhe racionale të gjithë zgjidhjet e mundshme juridike, më në fund dhe përfundimisht, të përzgjedhë atë zgjidhje juridike që është më e përshtatshme dhe më optimale, d.m.th., që korrespondon më mirë me rrethanat dhe kushtet konkrete socio-ekonomike dhe politike të shoqërisë së tij, përkatësisht të vendit të tij.

4. Objekti dhe metodat e të drejtës komparative

Çdo disiplinë shkencore juridike përmban dy elemente të ndërlidhura midis tyre në mënyrë dialektike: objektin dhe metodën. Në këtë drejtim, objekti dhe metoda janë *conditio sine qua non* (kusht i domosdoshëm) për konstituimin dhe ekzistencën e një dege të së drejtës, përkatësisht për konstituimin dhe ekzistencën e një discipline shkencore juridike. Për më tepër, në shkencën juridike të zhvilluar një objekt mund të studiohet nga aspekte të veçanta dhe duke përdorur metoda të ndryshme. Por, edhe aspekti i një objekti është objekt në qoftë se të studiuarit e tij është oportun (i arsyeshëm) nga pikëpamje metodologjike dhe në qoftë se zbulon esencën më të plotë dhe më të gjithanshme, të vërtetën mbi objektin³¹³. Së këtejmi,

³¹³ Jovan Gjorgjeviq, Ustavno pravo, Beograd, 1982, f. 20.

e drejta komparative si një disiplinë specifike shkencore juridike, në radhë të parë dhe kryesisht, ka për objekt të studimit, sistemet juridike të së paku dy ose më shumë shteteve të caktuara në aspektin juridiko-komparativ. Është me shumë interes dhe rëndësi të vihet në dukje fakti se në të drejtën komparative në pikëpamje të objektit të saj të studimit, mbizotëron një tipar i rëndësishëm, ai i volumit (vëllimit) ndërkombëtar³¹⁴. Kjo lejon mundësinë të kuptohet se objekti i të drejtës komparative nga pikëpamja e studimit të sistemeve juridike nuk është i kufizuar në aspektin e shtrirjes kohore dhe hapësirore, d.m.th., ajo i studion, i kundron dhe i trajton të gjithë sistemet juridike aktualisht ekzistuese në mbarë botën.

Metoda e një discipline shkencore juridike është rruga apo mënyra e hulumtimit që ajo e zbaton që ta studiojë dhe ta njohë objektin e vet. Ndryshe, metoda i përfshin veprimet dhe mjetet me ndihmën e të cilave studiohet objekti i një discipline shkencore juridike³¹⁵. Metoda dhe objekti janë në lidhje të ngushtë dhe në varësi reciproke me njëri-tjetrin. Kjo nënkupton se “metoda duhet të jetë konform me objektin e studimit, ndonëse objekti e determinon metodën duke e absorbuar në vetvete, ndërsa metoda duket vetëm si shprehje e jashtme e objektit në vetëdijen e atij i cili e zbaton atë”.

Shumica dërmuese, ose pjesa më e madhe e disiplinave shkencore juridike i shfrytëzojnë disa metoda shkencore të përgjithshme të hulumtimit. I tillë është rasti edhe me të drejtën komparative. Pra, e drejta komparative nuk disponon ndonjë metodë autonome dhe ekskluzive me të cilën do të identifikohet vetëm ajo. Në këtë rast, duhet të theksohet se, metodat e të drejtës komparative, janë të kushtëzuara nga qasja studimore e fenomeneve juridike, përkatësisht nga objekti i të drejtës komparative.

E drejta komparative si disiplinë shkencore juridike, në studimin e objektit të vet, në radhë të parë dhe kryesisht, zbaton: një, metodën komparativo-juridike, dy, metodën dogmatike-juridike, dhe tre, metodën historiko-juridike.

Një, metodën komparativo-juridike e drejta komparative e zbaton, sepse gjatë studimit dhe hulumtimit të fenomeneve juridike

interesohet ekskluzivisht vetëm për dimensionin komparativo-juridik të tyre. Në fakt, e drejta komparative metodën komparativo-juridike e aplikon me rastin e studimit dhe shqyrtimit të fenomeneve të ndryshme juridike (normave juridike, instituteve juridike, sistemeve juridike) në përmasa komparativo-juridike. Në përputhje me këtë, metoda komparativo-juridike nuk është tjetër, veçse një metodë shkencore që shërben për studimin dhe njohjen e të drejtave kombëtare apo të brendshme të shteteve të tjera. Pikërisht për këtë arsye, në disa raste flitet për studime krahasimtare të sistemeve juridike (p.sh., studimi i të drejtës franceze dhe i të drejtës gjermane), sesa për të drejtë komparative. Ndryshe, metoda komparativo-juridike në të drejtën, është e përshtatshme për observimin e tërësishëm dhe të plotë të normave juridike, si dhe të formave të zgjidhjeve të çështjeve juridike identike apo analoge në raste dhe në vende, si dhe në kohë të ndryshme. Për më tepër, tendenca e harmonizimit të sistemeve juridike nacionale të ndryshme në shkallë evropiane, për të arritur të një sistem juridik i përbashkët dhe unik paneuropian bën imanente (të domosdoshme) zhvillimin dhe kultivimin e metodës komparativo-juridike si metodë aplikative shkencore³¹⁶. Kjo lejon mundësinë të kuptohet se, metoda komparativo-juridike me aktualitet të mprehtë veçanërisht vjen në shprehje në kushtet dhe rrethanat e zhvillimit të procesit të harmonizimit të sistemeve juridike të shteteve evropiane, duke përfshirë edhe sistemin juridik pozitiv të Republikës së Maqedonisë konform kërkesave dhe nevojave të Unionit Europian. Ç’është e vërteta, që të mund të vijë deri te unifikimi më koherent/kompakt i shteteve evropiane në një organizatë shtetërore komplekse (të përbërë) të “tipit federativ”, para së gjithash, do të duhet të shmangen divergjencat juridike esenciale midis sistemeve juridike të shteteve evropiane, në mënyrë që ato sisteme juridike mes tyre të jenë sa aproksimative aq edhe analoge, duke shfrytëzuar metodën komparativo-juridike. Megjithëse, sot në Europë shtetet kanë prirje t’i përafrojnë të drejtat e tyre pa dashur t’i bashkojnë ato në një të drejtë të vetme.

³¹⁴ Altin Shegani, E dehta penale e krahasuar, Tiranë, 2002, f. 13.

³¹⁵ Radomir Lukić, Uvod u pravo, Beograd, 1975, f. 12.

³¹⁶ Peter De Cruz, Comparative Law in a Changing World, Routledge-Cavendish, 2007.

Së fundmi, është e rekomandueshme që “të gjithë pedagogët e së drejtës” të zotërojnë “metodën komparativo-juridike me qëllim që të zgjerojnë horizontin e dijeve dhe njohurive profesionale-shkencore”. Roskoe Paund, qysh në vitin e largët 1934, kishte sugjeruar “që pedagogu i së drejtës i së ardhmes duhet të mbështesë veten në të drejtën komparative, me qëllimin e vetëm që ai të bëhet i aftë të kuptojë dhe të përballojë më mirë problematikën që lidhet me lëndën e vet ...”³¹⁷.

Dy, metoda dogmatike-juridike konsiston në zbulimin, deskriptimin, analizimin dhe njohjen e saktë të përmbajtjes së normave juridike dhe instituteve juridike nëpërmjet zbatimit të metodave tradicionale juridike të interpretimit, veçanërisht interpretimit gjuhësor, logjik, historik, sistematik dhe teleologjik³¹⁸.

Tre, metodën historiko-juridike e drejta komparative e përdor, në sensin e kërkimit për të zbuluar origjinat e hershme të zhvillimit të traditave juridike dhe për të studiuar evoluimin kohor të sistemeve juridike që nga Antikiteti deri në ditët tona³¹⁹. Me fjalë të tjera, metodat historiko-juridike, i hyjnë në shërbim të drejtës komparative, për shkak se nëpërmjet saj tubon njohuri rreth sistemeve juridike që kanë lindur dhe janë zhvilluar në një kuadër historik dhe në një formacion shoqëror-ekonomik të caktuar.

5. Parimi i funksionalitetit si parim bazë i së drejtës komparative

Çdo krahasim që bëhet në të drejtën komparative ka si busull (udhërrëfyes) “parimin e funksionalitetit” (principle of functionality), si parim bazë metodologjik i të drejtës komparative³²⁰.

Parimi i funksionalitetit tregon se krahasimi mund të bëhet vetëm ndërmjet instituteve juridike komparabile³²¹, pra, mes atyre instituteve

juridike që janë të barabarta nga ana funksionale, që përmbushin të njëjtat detyra dhe kanë të njëjtat funksione³²².

Sipas autorit Ernest Rabelparimi i funksionalitetit përbëhet nga dy elemente bosht: një, “funksioni” dhe dy, “konteksti”.

Një, Funksioni do të thotë se institutet juridike të sistemeve të ndryshme juridike nacionale mund të krahasohen vetëm në qoftë se ato kryejnë të njëjtën detyrë, në qoftë se ato i shërbejnë të njëjtit funksion. Kështu, ngjan (duket) bizar, paradoksal dhe tejet absurde, sikundër është edhe “jashtë sensit të çdo logjike juridike” të krahasohen dy institute heterogjene (të ndryshme) juridike që kryejnë funksione të ndryshme në aspektin juridik, si p.sh., martesë dhe adoptimi. Kjo më së miri ilustron nëpërmjet aksiomës angleze “incomparables can not be compared”, ose “only comparables can be compared”, që do të thotë “të pakrahasueshmet nuk mund të krahasohen”, ose “vetëm të krahasueshmet mund të krahasohen” për motive të punës studimore e kërkimore-shkencore, mbase edhe praktike-empirike. Ndërsa, është krejtësisht e natyrshme dhe normale nga “aspekti i logjikës juridike” të krahasohet instituti identik juridik, si p.sh., martesë³²³ midis dy ose më shumë sistemeve juridike konkrete të shteteve të caktuara (p.sh., midis Shqipërisë dhe Holandës), duke vënë në dukje si tiparet e qenësishme të përbashkëta, ashtu dhe tiparet e veçanta dalluese ndërmjet tyre.

Dy, Konteksti do të thotë se gjatë procesit të krahasimit të institutit juridik të caktuar duhet të kihen parasysh kushtet dhe rrethanat e gjithëmbarshme socio-ekonomike, kulturore, etnopsikologjike, tradicionale, religjioze, racore, historike e gjeografike që kanë kushtëzuar dhe ndikuar në përmbajtjen e një instituti të dhënë juridik.

³¹⁷ Konrad Zweigert & Hein Kötz, An introduction to Comparative Law, Oxford, 1998, f. 24.

³¹⁸ Radomir Lluqi, Metodologjia prava, Beograd, 1979, f. 109 – 113.

³¹⁹ Altin Shegani, E dejta penale e krahasuar, Tiranë, 2002, f. 15.

³²⁰ Konrad Zweigert & Hein Kötz, vepra e njëjtë, e cituar, f. 34.

³²¹ Termi “komparabile” – do të thotë të krahasueshme, që mund të krahasohen.

³²² Natasha Shehu, E drejta e krahasuar publike, Tiranë, 2004, f.16.

³²³ Martesa zakonisht përkufizohet si bashkësi e vazhdueshme jetese e burrit dhe e gruas, e rregulluar me ligj. – Cituar sipas Gani Oruçi, E drejta familjare, Prishtinë, 1994, fq. 7. Ndërkaq, Ligji për familjen të Republikës së Maqedonisë, në nenin 15 (“Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë”, nr. 80/1992), shprehet: “Martesë mund të lidhin dy persona të gjinive të kundërta me deklaramin e lirë të vullnetit para organit kompetent shtetëror, në mënyrën e përcaktuar me këtë ligj”.

6. Mikrokrasimi dhe makrokrasimi

Juristët që merren me të drejtën komparative quhen jurist-komparativist (comparative lawyers). Me fjalë të tjera, juristët-komparativist janë shkencëtarët që i studiojnë dhe i hulumtojnë fenomenet e ndryshme juridike në planin krahasimor. Juristët-komparativistë janë të destinuar dhe të inklinuar t'i analizojnë dhe t'i krahasojnë dukuritë juridike, përkatësisht normat juridike, institutet juridike sikundër edhe sistemet juridike të shteteve të ndryshme, qoftë për synime hulumtuuese-shkencore juridike, qoftë për synime praktike-empirike.

Kur juristët-komparativistë në suaza më të ngushta (vëllim më të vogël) i krahasojnë normat juridike ose institutet juridike të sistemeve juridike interne të ndryshme, atëherë kemi të bëjmë me mikrokrasim (microcomparison)³²⁴. Kësisoj, lidhur me mikrokrasimin prezantohet një shembull konkret: në qoftë se bëhet krahasimi paralel i martesës si institut juridik specifik midis sistemit juridik kontinental evropian dhe sistemit juridik religjioz (islamik), do të vërehet se ekziston dallimi i dukshëm ndërmjet tyre. Kjo sepse instituti juridik i tillë për nga emërtimi (juridik), sado që është identik edhe në sistemin juridik kontinental evropian, edhe në sistemin juridik religjioz islamik, megjithatë ato ndryshojnë në esencë, pra kanë kuptim dhe përmbajtje juridike heterogjene (të ndryshme) në sistemet juridike të shteteve të ndryshme. Në lidhje me këtë, përderisa në sistemin juridik kontinental evropian për martesën vlen dhe zbatohet parimi juridik i monogamisë, që do të thotë lidhje martesore e një burri vetëm me një grua, në sistemin juridik religjioz islamik lidhur me martesën vlen dhe aplikohet parimi juridik i poligamisë, që do të thotë lidhje martesore e një burri me disa gra njëkohësisht.

Kur juristët-komparativistë në suaza më të gjëra (vëllim më të madh) e krahasojnë kryesisht frymën dhe stilin e sistemeve të ndryshme juridike interne, atëherë kemi të bëjmë me makrokrasim (macrocomparison)³²⁵. Kështu, lidhur me makrokrasimin paraqitet një shembull konkret: në qoftë se vështrohet në planin komparativo-

³²⁴ Konrad Zweigert & Hein Kötz, An introduction to Comparative Law, Oxford, 1998, f. 5.

³²⁵ Po aty, f. 4.

juridik sistemi juridik kontinental evropian dhe sistemi juridik anglo-sankson (anglo-amerikan), do të vërehet se ekzistojnë diferenca të ndryshme mes tyre.

Sistemi juridik kontinental evropian kryesisht bazohet në të drejtën e shkruar dhe të kodifikuar, i cili originën e ka nga e drejta romake. Së këtëjmi, në sistemin juridik kontinental evropian kryesisht përmbledhen të drejtat e shteteve të Europës dhe shteteve të Amerikës Latine. Këto të drejta, të influencuara jashtëzakonisht nga mësimdhënia universitare e të drejtës romake që në Mesjetë, më pas nga shkolla e të drejtës natyrore dhe, më vonë, nga kodifikimi, karakterizohen nga përdorimi i koncepteve juridike abstrakte dhe nga formulimi i normave juridike të përgjithshme, përparësia e burimeve juridike të shkruara dhe ndarja e normave juridiko-materiale nga normat juridiko-formale (procedurale)³²⁶. Mënyra kryesore e rezonimit apo arsytimit juridik të juristëve të Europës kontinentale është silogjizmi (deduksioni), proces i cili konsiston në nxjerrjen e një norme juridike të veçantë (konkrete, individuale) nga një normë juridike abstrakte e përgjithshme që ekzistonte më parë (arsyetim juridik deduktiv). Në lidhje me këtë, vlen të theksohet maksima juridike latine: *“Jus dicere, non jus dare”*, që do të thotë se gjyqtari nuk e krijon të drejtën, por vetëm e interpreton dhe e zbaton atë në rastet *partikulare në praktikë*³²⁷.

Nga ana tjetër, sistemi juridik anglo-sakson/anglo-amerikan³²⁸ paraqitet si rezultat i zgjerimit, konsolidimit dhe centralizimit të pushtetit të fuqishëm monarkik dhe njëherësh të veprimtarisë dhe punës së gjykatave monarkike, të cilat kanë qenë tërësisht të varura dhe të ndërlidhura për pushtetin monarkik dhe që kanë funksionuar në bazë të sistemit të së drejtës së përgjithshme – Common Law, e cila

³²⁶ Shih më gjerë: John Henry Marryman, The Civil Law Tradition An Introduction to the Legal Systems of Western Europe and Latin America, *Stanford University Press*, 2007, f. 1 – 67; H. Patrick Glenn, Legal Traditions of the World Sustainable Diversity in Law, Oxford University Press, USA, 2007.

³²⁷ Shih më gjerë: John G. Svolos, Continental law and Anglo-American law: a treatise on comparative law, Athens, Greece: Rhodis Brothers, 1956.

³²⁸ Ndërsa termi “sistemi juridik anglo-sankson” “predominon” në “literaturën juridike angleze”, termi “sistemi juridik anglo-amerikan” “mbizotëron” në “literaturën juridike amerikane”. Me këtë rast, vlen të nxirret në pah fakti se zhargoni apo terminologjia juridike anglo-amerikane është shumë e vështirë për t'u përkthyer në një gjuhë tjetër.

ka qenë e zbatueshme në gjithë territorin e Anglisë. Bëhet fjalë për një sistem juridik shumë original, meqë është zhvilluar në mënyrë spontane, graduale dhe autonome pa ndonjë influencë nga e drejta romake dhe Europa kontinentale, së pari në Angli e më vonë është përhapur edhe në vendet e tjera, të cilat e kanë si mjet komunikimi gjuhën angleze³²⁹. Së këtejmi, juristët anglezë me krenari të veçantë e nënvizojnë individualitetin e *vetëqenies* historike kombëtare dhe trashëgiminë e të drejtës së vetë nacionale autentike dhe autoktone. Sot, pothuajse 1/3 nga popullsia në rruzullin tokësor jeton sipas parimeve juridike, bazamenti i të cilave është krijuar në kuadër të së drejtës anglo-saksone³³⁰. Sistemi juridik anglo-sankson përmbledh kryesisht të drejtën e Britanisë së Madhe, Irlandës, SHBA, Kanadasë, Australisë dhe Zelandës së Re. Fillimisht e drejta zakonore apo dokësore e quajtur Common Law (e drejtë e përgjithshme) ka shërbyer për gjykime të çështjeve gjyqësore, kështu që çështjet e gjykuara juridike me Common Law, rrjedhimisht janë shndërruar në Case Law, që, në thelb, paraqesin shembëllesë të praktikës gjyqësore, që më vonë i detyrojnë gjykatat t'i zbatojnë me analogji në rastet e ngjashme të praktikës së veprimtarisë dhe punës gjyqësore. Pra, Common Law, e paraqet bazamentin embrional të burimit juridik, duke u aplikuar nëpërmjet Case Law e përpunuar në rastet specifike³³¹. Në përputhje me këtë, nuk ka asnjë dyshim se e drejta anglo-saksone është një e drejtë jurisprudenciale (gjyqësore), pra e përpunuar dhe e krijuar prej gjykatave, përkatësisht gjyqtarëve me vendimet e tyre gjatë shekujve të shkuar, karakterizohet nga përdorimi i koncepteve juridike më pak abstrakte, nga përparësia e rregullave kazuistike (që trajtojnë raste të veçanta) dhe nga ndërthurja e normave juridiko-materiale me normat juridiko-formale (procedurale)³³². Vendimi gjyqësor i mëparshëm argumentet e të cilit shfrytëzohen që të vendoset rasti i ri quhet precedent gjyqësor, ndërsa e drejta e krijuar në bazë të

³²⁹ Shih më gjerë: R. C. Van Caenegem, *The Birth of the English Common Law*, Cambridge University Press, 1988, fq. 1 – 28; Theodore F.T. Plucknett, *Concise History Of The Common Law, USA*, 2010; Arthur R. Hogue, *Origins Of The Common Law, USA*, 1986.

³³⁰ Shih më gjerë: Dimitar Bajalxhiev, *Voved vo pravoto (kniga II)*, Shkup, 1999, f. 430 – 437.

³³¹ Bajram Pollozhani, *Krijimi i së drejtës dhe roli i teknikës juridike*, Shkup, 2003, f. 43.

³³² Shih: Arta Mandro, *E drejta romake*, 2007, Tiranë, f. 62 – 63

precedentëve gjyqësorë quhet e drejta e precedentore (Case Law) ose e drejta jurisprudenciale/gjyqësore (Judge-made case law)³³³. Për pasojë, qasja juridiko-induktive ndaj së drejtës reflektohet edhe në rrafshin e doktrinës juridike anglo-amerikane, ku e drejta përkufizohet si një tërësi rregullash që i krijojnë dhe i vendosin gjykatat³³⁴. Përveç kësaj, ekziston edhe një e drejtë ligjore (*Statutory law/Statute law*) si një tërësi rregullash juridike që i krijon dhe i vendos parlamenti si organ legjislativ shtetëror për të rregulluar marrëdhënie me përmbajtje të ndryshme tematike shoqërore, ekonomike e politike, përkatësisht për të rregulluar jetën publike brenda kufijve të sistemit juridik. Mënyra kryesore e rezonimit apo arsytimit juridik të juristëve anglo-amerikanë është racionalo-pragmatike, më saktësisht analogjia, proces i cili konsiston në zbatimin e një rregulle juridike konkrete ekzistuese në rastet e përafërta me rastet kur ajo është zbatuar tashmë (arsyetim juridik induktiv). Në lidhje me këtë, vlen të theksohet maksima juridike anglo-amerikane: “*Judges follow previously decided cases where the facts are of sufficient similarity*”, që do të thotë se gjyqtari i ndjek rastet preliminare (e mëparshme) të vendosura kur faktet kanë ngjashmëri të konsiderueshme³³⁵.

³³³ Shih: Peter Collin, *Dictionary of Law*, London, 2004, f. 41, 55; H Patrick Glenn, *On Common Laws*, Oxford University Press, 2007.

³³⁴ Shih: H.L.A. Hart, *The Concept of Law*, Oxford/GB, 2013.

³³⁵ E drejta e precedentore pikënisje e ka parimin juridik që mban emërtimin stare decisis – që përkthyer ad litteram do të thotë kujdes nga aktgjykimi, i cili origjinën e ka nga maksima juridike latine: “Stare decisis et non quieta movere”; “To stand by decisions and not disturb the undisturbed” – që do të thotë “t’u përmbahesh vendimeve të marra tashmë dhe të mos i deformosh çështjet e gjykuara”. Pra, gjyqtari është i obliguar të interesohet dhe të kujdeset se në një rast që shtrohet për shqyrtim gjyqësor para tij a ekziston ndonjë vendim gjyqësor (precedent gjyqësor) dhe nëse ekziston duhet të konsiderohet i detyrueshëm për gjyqtarët e të njëjtit rank ose të një ranku më të ulët. Kjo siguron dhe bën të mundur qëndrueshmërinë, konsekuencën dhe parashikueshmërinë nga pikëpamja e zbatimit të së drejtës në praktikë. Në këtë kontekst, gjyqtarët në sistemin juridik anglo-sankson, nuk janë vetëm “makinë aplikative ose goja që prononcon/shqipton fjalët e normave juridike, por, përkundrazi, ato janë edhe kreatorë të tyre, ngase i zhvillojnë ato me anë të marrjes së vendimeve gjyqësore, duke u dhënë epilog juridik rasteve partikulare në praktikë që palët i shtrojnë para tyre. Së këtejmi, gjyqtarët e gjykatave të Anglisë, e ndjekin zhvillimin e praktikës në vendosjen e rasteve konkrete, kështu që, me rastin e marrjes së vendimit gjyqësor mbi një rast të veçantë, gjyqtarët i përfillin ato, madje edhe thirren në rastet preliminare (e mëshërshme) analoge tashmë të gjykuara, pra i marrin në konsideratë vendimet gjyqësore të mëparshme në të gjitha rastet analoge të ardhshme kur të shtrohen për shqyrtim gjyqësor, gjë e cila ka çuar në krijimin e praktikës gjyqësore identike në zgjidhjen e rasteve të ngjashme nga ana e organeve

7. Funkcionet e së drejtës komparative

Sikurse çdo disiplinë shkencore juridike, ashtu edhe e drejta komparative ka funksionet (qëllimet) saj, të cilat do të mund të përmbledheshin dhe sistemoheshin në disa më kryesore³³⁶. Në këtë rast, do të jepet një shpjegim i përkorë për secilin veç e veç nga këto funksione kryesore të mëposhtme:

E para, njohuri – intenca fundamentale e studimit të së drejtës komparative në fakultetet juridike të universiteteve të ndryshme të botës, në radhë të parë dhe kryesisht, reduktohet në faktin që studentët e drejtësisë të pajisen me një kulturë universale juridike dhe të fitojnë një minimum të domosdoshëm të njohurive elementare teoriko-juridike në fushën e sistemeve juridike që u përkasin familjeve të ndryshme juridike.

E dyta, si ndihmë për legjislatorin – legjislatorët, në mbarë botën “kanë parë se në shumë çështje ligjet e mira nuk mund të dalin pa ndihmën e të drejtës komparative”, prandaj ato receptojnë (huazojnë) zgjidhje juridike nga legjislacionet e shteteve të tjera dhe bëjnë “transplantimin” e tyre në legjislacionin nacional³³⁷. Mirëpo, me

gjyqësore shtetërore të Anglisë. Praktika gjyqësore nënkupton mënyrën në të cilën një normë juridike zbatohet në më shumë raste apo situata analoge. Në lidhje me praktikën gjyqësore, në të drejtën romake ka ekzistuar maksima juridike: “Cursus curiae est lex curiae” – praktika gjyqësore është ligj për gjykatën. Vendimi gjyqësor me të cilin është vendosur në praktikë një rast konkret, konsiderohet i detyrueshëm për të gjitha rastet e ardhshme analoge të cilat zgjidhen në mënyrë identike. Kjo do të thotë se një vendim gjyqësor si akt juridik i veçantë, apo konkret e individual shndërrohet në normë të përgjithshme juridike si rezultat i përsëritjeve të shpeshta të rasteve analoge në praktikën gjyqësore dhe ajo quhet precedent gjyqësor, ndërsa vetë sistemi juridik, sistem i të drejtës precedentore. Në kuptimin më të përgjithshëm, precedenti gjyqësor nënkupton rastin e veçantë që është zgjidhur më parë nga gjykata, e që më pas mund të ndiqet nga gjykatat në situatat e mëvonshme analoge si pikë – referenciale për të justifikuar raste të tjera analoge në rrethana të caktuara. Shprehur në mënyrën më të thjeshtë të mundshme, precedenti është zgjidhje e njëhershme e një rasti konkret në praktikë nga ana e gjykatës, e cila shërben si model për zgjidhjen e mëvonshme të rasteve analoge në praktikë nga ana e gjykatave. – shih: Paul Brand, *The Making of the Common Law*, London: Hambleton Press, 1992; H Patrick Glenn, *On Common Laws*, Oxford University Press, 2007.

³³⁶ Shih: Konrad Zweigert & Hein Kötz, *An introduction to Comparative Law*, Oxford, 1998, f. 15 – 31.

³³⁷ Shih: Alan Watson, *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, University of Georgia Press, 1974.

të drejtë tërhiqet vërejtja për faktin se duhet treguar kujdes i madh me rastin e “akceptimit të një zgjidhje të huaj juridike”, sepse, sipas, dy autorëve gjerman Zweigert & Kötz, “kurdoherë që propozohet të akceptohet” një zgjidhje e huaj juridike, që thuhet se është më “superiore”, duhet të bëhen dy pyetje:

e para, “nëse ajo ka provuar se ka qenë e kënaqshme në vendin e saj të origjinës”, dhe,

e dyta, “nëse do të funksionojë në vendin ku është akceptuar”. Ndryshe, mund të dalë, jo rrallë, “që një zgjidhje juridike e provuar në një vend tjetër mund të mos pranohet në asnjë mënyrë pa u modifikuar dhe përshtatur kushteve dhe rrethanave konkrete të mjedisit shoqëror të caktuar.

Tre, arsimimi/edukimi juridik – është konsideruar me “shumë interes” funksioni i rëndësishëm i të drejtës komparative, për arsimimin (edukimin) juridik, duke pasur parasysh faktin se “në edukimin juridik, si dhe në shkencën juridike në përgjithësi, është shumë kufizuese të studiosh vetëm një të drejtë nacionale”. E drejta komparative u ofron studentëve të drejtësisë “një dimension krejt të ri, që ata të mund të mësojnë dhe të fitojnë shprehje t’i respektojnë kulturat juridike të posaçme të popujve të tjerë, mandej “të kuptojë të tijën më mirë”, të zhvillojë standardet kritike që mund të çojnë në përmirësimin, zhvillimin dhe përkryerjen (përsosjen) e kulturës juridike të vendit të tij” dhe, natyrisht, “të mësojë se si kushtëzohen normat juridike nga faktorët socialë dhe se çfarë formash të ndryshme mund të marrin ato”. Me një fjalë, vetëm prej atij “që mëson të respektojë kulturat juridike të popujve të tjerë”, mund të pritët që “do të kuptojë të tijën më mirë”.

E katërta, unifikimi (njësimi) – nuk ka asnjë dyshim, se e drejta komparative synon përherë të influencojë në sensin unifikues mbi legjislacionet nacionale, përkatësisht mbi sistemet juridike të shteteve të ndryshme. Ndryshe, e drejta komparative kontribuon sistematikisht në procesin e unifikimit (njësimit) të së drejtës, mbi të gjitha dhe para së gjithash, në fushën e marrëdhënieve juridiko-private, ndonëse në “kuantume dhe proporcione” të kufizuara.

Unifikimi i së drejtës bëhet në plan të dyfishtë: një, si unifikim në planin intern (nacional) (që bëhet me kode nga ana e secilit shtet

veç e veç) dhe dy, si unifikim në planin ndërkombëtar (që bëhet me traktate/marrëveshje ndërkombëtare midis një numri shtetesh në konferencat diplomatike ndërkombëtare).

Unifikimi i së drejtës në planin nacional paraqet përmbledhje të sistemuar të normave juridike në një tërësi (zakonisht kod, si p.sh., Kodi Elektoral i Republikës së Maqedonisë i vitit 2006, Kodi Civil i Republikës së Shqipërisë i vitit 1994, *Uniform Commercial Code (UCC)* – Kodi i Njësuar i Tregtisë i SHBA i vitit 1952 etj.) nga ana e ligjvënësit të një shteti të caktuar, në bazë të disa parimeve juridike.

Unifikimi i së drejtës në planin ndërkombëtar paraqet përmbledhje të sistemuar të normave juridike në një tërësi (zakonisht traktat/konventë ndërkombëtare, si p.sh., Konventa e Vjenës mbi të Drejtën e Traktateve, e vitit 1969, Konventa Europiane për mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe lirive themelore, e vitit 1950 etj.) nga ana e ndonjë organizate ndërkombëtare të shteteve, në bazë të disa parimeve juridike.

Unifikimi i së drejtës në planin ndërkombëtar realizohet, si rregull, nëpërmjet traktateve ndërkombëtare³³⁸ multilaterale (shumëpalëshe), miratimi i të cilëve bëhet në konferenca diplomatike ndërkombëtare³³⁹. Kësisoj, deri te unifikimi mund të vijë nëse në

³³⁸ Traktatet (marrëveshjet) ndërkombëtare janë akte juridike, me anë të së cilave subjektet e së drejtës ndërkombëtare (shtetet, organizatat ndërkombëtare), marrin të drejta dhe detyrime reciproke për rregullimin e marrëdhënieve midis tyre, qoftë të natyrës juridiko-publike, ose të natyrës juridiko-private. – cituar sipas Juraj Andassy, *Megjunarodno pravo*, Zagreb, 1984, f. 18. Ndryshe, traktati ndërkombëtar konsiston në akordimin e vullnetit të dy ose më shumë subjekteve të së drejtës ndërkombëtare me qëllim, që, të arrihet efekt juridik i caktuar sipas së drejtës ndërkombëtare, duke krijuar raportin e të drejtave dhe detyrimeve midis palëve të saja. – cituar sipas Vladimir Gjuro – Degan, *Megjunarodno Pravo*, Zagreb, 2011, f. 113.

³³⁹ Varësisht nga numri i palëve që i kanë nënshkruar, traktatet mund të jenë dypalëshe (bilaterale) dhe shumëpalëshe (multilaterale). Miratimi i traktateve ndërkombëtare bilaterale (dypalëshe), por edhe kur janë disa palë, bëhet me nënshkrimin formal të dokumenteve nga përfaqësuesit zyrtar të autorizuar të shteteve përkatëse. Ndërkaq, miratimi i traktateve ndërkombëtare multilaterale (shumëpalëshe) bëhet në konferenca diplomatike ndërkombëtare, si rregull, me shumicë prej dy të tretave (2/3) të votave të përfaqësuesve të subjekteve juridike ndërkombëtare, përveç nëse shtetet merrren vesh ndryshe (neni 9, paragrafi 2 i Konventës së Vjenës mbi të Drejtën e Traktateve e vitit 1969). – cituar sipas Vesna Crnić-Grotić, *Pravo Megjunarodnih Ugovora*, Rijeka, 2002, fq. 311.

traktatet ndërkombëtare multilaterale që i lidhin mes vetes shtetet miratojnë qëndrime unanime lidhur me kuptimin (domethënie) përmbajtësore të normave juridike ose instituteve juridike të caktuara, me të cilat rregullohen marrëdhëniet juridike konkrete. Në këtë mënyrë, normat juridike uniforme të përmbajtura në traktatet ndërkombëtare multilaterale me aktin e ratifikimit të tyre me ligj nga Parlamenti i secilit shtet kontraktual veç e veç bëhen pjesë integrale (përbërëse) të rendit juridik intern të atyre shteteve kontraktuale, me çka arrihet unifikimi i së drejtës në fushat respektive juridike, dhe për pasojë, detyrohen që t'i aplikojnë në praktikë³⁴⁰. Në lidhje me këtë, duhet theksuar se në të gjithë konferencat ndërkombëtare diplomatike që janë mbajtur e deri më sot, nuk është arritur të bëhet unifikimi i plotë i së drejtës në planin ndërkombëtar, por është arritur të bëhet unifikimi parcial, pra fragmentar (i pjesshëm) i së drejtës, në fusha konkrete të caktuara të marrëdhënieve juridike. Shembull ilustrativ është unifikimi i dispozitave juridike në fushën e marrëdhënieve juridiko – private me element të huaj nga çështjet statusore, e drejta e autorit, pronësia industriale, nga lëmia e së drejtës kambiale dhe çekore etj.³⁴¹. (Konventa mbi zgjidhjen e konfliktit të ligjeve në çështjet e martesës, e vitit 1902 në Hagë, Konventa mbi kujdestarinë ndaj personave të mitur, e vitit 1902 në Hagë); (Konventa mbi mbrojtjen e të drejtës së autorit, e vitit 1886 në Bern); (Konventa mbi mbrojtjen e pronësisë industriale, e vitit 1883 në Paris); (Konventat e Gjenevës mbi çekun dhe kambialin, e vitit 1930 dhe 1931).

Vështruar nga perspektiva zhvillimore, e drejta në planin global planetar në përgjithësi shoqërohet me “tendenca konvergjente” dhe jo me “tendenca divergjente”. Prandaj, gjithnjë e më tepër përkrahet qëndrimi që një e “drejtë botërore” duhet të jetë e drejtë e të gjithë shteteve në botë dhe jo vetëm e shteteve të Europës, ose të Amerikës³⁴². Në këtë drejtim, ndihmesë të madhe në unifikimin e së drejtës ofrojnë organizatat dhe asociacionet ndërkombëtare të caktuara, siç

³⁴⁰ *Pravna Enciklopedija 2*, Beograd, 1989, f. 1772 – 1773.

³⁴¹ Natko Katičić, *Megjunarodno privatno pravo*, Zagreb, 1976, f. 25. – Cituar sipas Asllan Bilalli, Marrëdhëniet juridiko-private me element të huaj dhe mënyrat e rregullimit të tyre, *Revista shkencore për çështje shoqërore dhe juridike “E drejta”*, nr. 1/2005, f. 66.

³⁴² Tibor Varadi, *Megjunarodno privatno pravo*, Novi Sad, 2001, fq. 36. – Cituar sipas Asllan Bilalli, Marrëdhëniet juridiko-private me element të huaj dhe mënyrat e rregullimit të tyre, *Revista shkencore për çështje shoqërore dhe juridike “E drejta”*, nr. 1/2005, f. 66.

janë: p.sh., Akademia për të Drejtën Ndërkombëtare, Komisioni i OKB-së për të Drejtën Ndërkombëtare Tregtare (UNICITRAL), Instituti Ndërkombëtar për Unifikimin e të Drejtës Private në Romë (UNIDROIT), Konferenca e Hagës mbi të Drejtën Ndërkombëtare Private, Organizata Botërore për Pronësinë Intelektuale³⁴³. Kështu, fjala vjen, Konferenca e Hagës mbi të drejtën ndërkombëtare private, ka si mision kryesor të saj, unifikimin progresiv të dispozitave të së drejtës ndërkombëtare private. Veprimtaria e Konferencës konsiston në përgatitjen e teksteve të konventave multilaterale të dedikuara për nënshkrim dhe ratifikim nga ana e shteteve-anëtare të saj. Në këtë kontekst, vlen të theksohet se deri më sot janë miratuar 34 konventa: Konventa e zgjidhjes së kolizionit mes të drejtës së shtetësisë dhe të drejtës së vendbanimit, e vitit 1955; Konventa mbi njohjen e subjektivitetit juridik të ndërmarrjeve të huaja, shoqatave dhe institucioneve, e vitit 1956 etj.³⁴⁴. Ose, Komisioni i OKB-së për të drejtën ndërkombëtare tregtare (UNICITRAL) është themeluar 17.XII.1966 me qëllim të avancimit, harmonizimit dhe unifikimit progresiv të dispozitave të së drejtës ndërkombëtare tregtare, duke pasur parasysh interesat e të gjithë popujve dhe shteteve në përgjithësi dhe popujve dhe shteteve në zhvillim në veçanti. Arritja e tij më e madhe deri tani është Konventa mbi Kontratën për Shitblerjen Ndërkombëtare të Mallrave (Convention on Contracts for the International Sale of Goods – CISG) e lidhur në Vjenë në vitin 1980³⁴⁵.

8. Nocioni familja juridike dhe klasifikimi i sistemeve juridike në familjen juridike

Shumëllojshmëria e të drejtave ka qenë po aq e madhe sa dhe ajo e gjuhëve, kulturave dhe shoqërive. Në botën kontemporane, të bazuar mbi sovranitetin e shteteve, ka të paktën po aq sisteme juridike

³⁴³ Pravna Enciklopedija 2, Beograd, 1989, f. 1764.

³⁴⁴ Shih më gjerë: Asllan Bilalli & Hajredin Kuçi, E drejta ndërkombëtare private, Tetovë, f. 75 – 82.

³⁴⁵ Pravna Enciklopedija 2, Beograd, 1989, fq. 1764 ; Konrad Zweigert & Hein Kötz, An introduction to Comparative Law, Oxford, 1998, f. 26.

sa ka edhe shtete³⁴⁶. Së këtejmi, “panorama e sistemeve juridike të botës” përfshin pluralitetin (shumësinë) e sistemeve juridike interne nëpërmjet të cilëve, veç e veç, në secilin prej tyre është integruar aktiviteti dhe resurset e gjithëmbarshme të shtetit përkatës, siç janë: shkencë juridike, ndërgjegjja juridike³⁴⁷, kultura juridike, tradita juridike³⁴⁸, e kështu me radhë.

Sintagma “familja juridike” përdoret thjesht si metaforë, pra në kuptimin figurativ, për qëllime shpjeguese. Në fakt, togfjalëshi “familja juridike” përdoret për të treguar tipat (llojet) e sistemeve juridike, në përputhje me karakteristikat juridike themelore të përbashkëta që ekzistojnë midis shumicës së sistemeve juridike interne, dhe në sajë të kësaj, bëhet grupimi dhe klasifikimi i sistemeve juridike interne në familje juridike. Ndërlidhja e sistemeve juridike nacionale në familje juridike më të mëdha është rezultat i zhvillimit konkret-historik dhe logjik përgjithësisht dhe i shkencës juridike, në mënyrë të veçantë. Prandaj, ka shumë të vërtetë në thënien se “shkencë juridike nuk njih kufij, ajo është një urë lidhëse midis shteteve”. Kësisoj, duke i falënderuar shkencës juridike, institute juridike të shumta të sistemeve juridike të periudhës kohore të kaluar janë transmetuar gjatë historisë si trashëgimi për brezat e rinj dhe për rregullimet shtetërore juridiko-politike në etapat kohore që kanë pasuar. Në këtë kontekst, veçanërisht është karakteristik shembulli me të drejtën romake. Impakti i të drejtës romake në sistemet juridike të mëvonshme, dhe natyrisht në sistemet juridike moderne evropiane është i madh dhe i ndryshëm. Kështu, edhe sot, në shtete të ndryshme me rregullim të ndryshëm shoqëror dhe politik, ekzistojnë institute juridike të numërta që janë shfaqur qysh në kohën e të drejtës romake të cilat, të plotësuara, të pasuruara dhe të zgjeruara në pikëpamje përmbajtësore, janë akoma

³⁴⁶ Michel Fromont, Sistemet e huaja më të mëdha të të drejtës, Tiranë, 2009, f. 7.

³⁴⁷ Ndërgjegjja juridike është tërësia e pikëpamjeve dhe e përfytyrimeve të njerëzve që shprehin qëndrimin e tyre ndaj së drejtës dhe rendit juridik. – Cituar sipas Luan Omari, Parime dhe institucione të së drejtës publike, Tiranë, 2006, f. 181.

³⁴⁸ Tradita juridike është ndër ata përbërës të kulturës juridike të cilët mund të ndihmojnë që “të krijohet përfytyrimi” për “sjelljet juridike” dhe për “jetën juridike” në mjedisin e caktuar shoqëror në të cilin veprohet në praktikë. – Cituar sipas Esat Stavileci, Ligjërata të autorizuara, Shënime për lëndën “Të menduarit dhe të shkruarit juridik”, f. 8.

të pranishme në çdo sistem juridik bashkëkohor, madje edhe kanë rol të pazëvendësueshëm³⁴⁹.

Sipas specialistit të mirënjohur të së drejtës komparative, Constinesco objektivi primar i shkencës së të drejtës komparative është që të bëjë klasifikimin sistematik/koherent të sistemeve juridike të botës në disa familje të mëdha juridike. Klasifikimi i sistemeve juridike ka për objekt të mbledhë të drejtat, të cilat kanë mjaft pika të përbashkëta për të ndërkomunikuar midis tyre³⁵⁰. Lajtmotivi i klasifikimit (grupimit) të sistemeve juridike nacionale në familje juridike është i nevojshëm për të rregulluar dhe sistemuar masën e madhe të sistemeve juridike nacionale në një rend të kuptueshëm logjik, por edhe për të kuptuar më mirë tipologjinë e sistemeve juridike nacionale.

Komparativist të shumtë kanë bërë përpjekje për t'i klasifikuar sistemet juridike nacionale në familje juridike, me ç'rast janë nisur nga kritere të ndryshme. Prandaj, varësisht nga kriteret që u kanë shërbyer si pikëmbështetjeje, në doktrinën juridiko-komparative janë paraqitur edhe klasifikime teorike të shumëllojshme. Kështu, për shembull, autorët gjermanë Zweigert & Kotz, pohojnë se kriteret që kontribuojnë dhe që janë determinativ dhe decisiv për të identifikuar familjet e sistemeve juridike ose për të klasifikuar dhe vendosur sistemet juridike në familje juridike janë: e para, zhvillimi historik, e dyta, mënyra mbizotëruese dhe karakteristike e të rezonuarit (menduarit) në çështjet juridike, e treta, institutet juridike, e katërta, tipat (llojet) e burimeve juridike dhe e pesta, ideologjia. Në përputhje me këtë, autorët Zweigert & Kotz ofrojnë klasifikimin (grupimin) e sistemeve juridike në tetë (8) familje juridike: një, familja juridike romane; dy, familja juridike gjermanike; tre, familja juridike nordike; katër, familja juridike anglo-saksone; pesë, familja juridike socialiste; gjashtë, sistemet juridike të Lindjes së Largme; shtatë, sistemet juridike islamike dhe, tetë, e drejta hindu³⁵¹.

³⁴⁹ Dimitar Bajalxhiev, *Voved vo pravoto* (kniga II), Shkup, 1999, f. 413.

³⁵⁰ Michel Fromont, *Sistemet e huaja më të mëdha të të drejtës*, Tiranë, 2009, f. 10.

³⁵¹ Konrad Zweigert & Hein Kötz, *An introduction to Comparative Law*, Oxford, 1998, f. 68 – 73.

Autori Rene David, gjatë klasifikimit të sistemeve juridike në familje juridike, i merr për bazë dy kritere: një, ideologjinë (produkt i strukturës sociale, ekonomike, politike, filozofike dhe religjioze) dhe dy, teknikën juridike³⁵² (kualitetin përmbajtësor të burimeve themelore të së drejtës). Në përputhje me këtë, autori Rene David³⁵³ afirmon qëndrimin se në përmasa globale planetare ka tre sisteme juridike të mëdha: një, sistemi juridik romano-gjermanik (kontinental evropian) (Civil Law Legal System), dy, sistemi juridik i së drejtës së përgjithshme (anglo-amerikan) (Common Law Legal System), tre, sistemet juridike religjioze (fetare) (Religious Legal Systems)³⁵⁴, dhe, katër, sistemet juridike mikse (hibride ose të përziera) (Mix / Hybrid Legal Systems).

Sistemi juridik romano-gjermanik (Europës Kontinentale) përfshin vende (Franca, Belgjika, Luksemburgu, Holanda, Italia, Portugalia, Spanja, Gjermania, Austria, Zvicra etj.) në të cilat e drejta dhe shkenca juridike “u formuan mbi bazën e të drejtës romake”. Ky sistem juridik lindi në kontinentin evropian dhe u emërtua si “romano-gjermanik”, sepse u përpunua nga studiues latino – gjermanë³⁵⁵.

³⁵² Në kuptimin më të përgjithshëm, teknika juridike është tërësi njohurish, procedurash dhe rregullash nëpërmjet të të cilave arrihet deri te vendimet e rregullta (e drejta) në krijimin dhe në zbatimin e së drejtës. – cituar sipas Dushko Vrban, *Uvod u drzhavu i pravo*, Zagreb, 1998, f. 80. Për më tepër, shprehja “teknika juridike” ose “nomoteknika”, rrjedh nga gjuha e lashtë greke dhe përbëhet nga dy fjale: një, nomos = ligj, dhe dy, tehne = zhdërvjelltësi. Së këtejmi, teknika juridike ose nomoteknika njihet si metodologji, por edhe si shkencë mbi përpilimin ose hartimin e dispozitave juridike. Në të vërtetë, teknika juridike paraqet disiplinën shkencore aplikative juridike, e cila studion mënyrën sipas së cilës realizohet vet esenca/thelbi i së drejtës me anë të krijimit të akteve normative juridike. Teknika juridike, përfshin në vetë tri funksione themelore: së pari, të krijojë të drejtën me anë të akteve normative në formën juridike të caktuar; së dyti, të përkufizojë të drejtën me anë të sistematizimit normativ dhe të tregojë se çfarë është e drejta e krijuar, dhe; së treti, të sigurojë dhe mundësojë që e drejta e krijuar të aplikohet në marrëdhëniet konkrete juridike në realitetin shoqëror/praktikë. – cituar sipas Mihajlo Vuković, *Gjuro Vuković, Izrada pravhih propisa* (Nomoteknika), Zagreb, 1981, fq. 9.

³⁵³ Autori francez Rene David, është themelvënës ose kreator ideor i teorisë së sistemeve juridike (the founder of the theory of legal systems).

³⁵⁴ Konrad Zweigert & Hein Kötz, *vepra e njëjtë*, e cituar, f. 64 – 65.

³⁵⁵ John Henry Merryman, *The Civil Law Tradition An Introduction to the Legal Systems of Western Europe and Latin America*, Stanford University Press, 2007, f. 1 – 67; H. Patrick Glenn, *Legal Traditions of the World Sustainable Diversity in Law*, Oxford University Press, USA, 2007; Mary Ann Glendon, *Comparative Legal Traditions*, West

Sistemi juridik anglo-sakson (anglo-amerikan) përfshin të drejtën e Anglisë dhe të vendeve që kanë “pranuar modelin e së drejtës angleze”. Sfera e zbatimit të së drejtës angleze kufizohet në Angli dhe në Uells, ndërsa vendet e tjera ku zbatohet e drejta e përgjithshme janë Shtetet e Bashkuara të Amerikës dhe Kanadaja madje, pjesërisht, edhe India³⁵⁶.

Sistemet juridike religjioze (fetare) (si p.sh., e drejta islamike, e drejta kanonike, e drejta hindu, e drejta hebraike dhe e drejta konfuciane) nuk përbëjnë një “sistem juridik më vete”, sepse janë të pavarura nga njëri-tjetri. Ndër këto sisteme juridike më i rëndësishmi është sistemi juridik mysliman (sheriati). E drejta islamike myslimane nuk është e drejtë e ndonjë “shteti mysliman (islamik) të veçantë”. Ajo njësor, si e drejta kanonike e krishterë ose judaizmi, konsiderohet si e “drejtë e bashkësisë së besimtarëve”. Ajo, më tepër se sa e drejtë, “është një tërësi normash, që ndiqen nga anëtarët e komunitetit fetar islam dhe që sundohen nga një doktrinë fetare-islami, objekt i të cilave janë marrëdhëniet midis njerëzve të bazuara në fenë”³⁵⁷.

Sistemet juridike mikse (hibride ose të përziera) janë ato sisteme juridike që kanë një strukturë dualiste: burojnë nga më shumë se një traditë juridike (familje juridike). Kështu, p.sh., në sistemin juridik të Kuebekut, e drejta private (ius privatum) rrjedh pjesërisht nga tradita juridike kontinentale evropiane dhe pjesërisht nga tradita juridike anglo-saksone. Shembull tjetër është sistemi juridik i Egjiptit, në të cilin e drejta private buron pjesërisht nga tradita juridike kontinentale evropiane dhe pjesërisht nga tradita juridike religjioze myslimane. Si përfundim mund të nxirret se, sistemet juridike mikse (hibride) janë ato sisteme juridike të cilat në natyrën e vet përmbajtësore karakterizohen me “kryqëzimin” e veçorive kryesisht të dy traditave të mëdha juridike (two major legal traditions): një, traditës juridike kontinentale evropiane dhe, dy, traditës juridike anglo-amerikane³⁵⁸.

Publishing Co., 2008.

³⁵⁶ H Patrick Glenn, *On Common Laws*, Oxford University Press, 2007.

³⁵⁷ Shih më gjerë: Fikret Karačić, Enes Karić, *Šerijatsko pravo u savremenim društva*, Sarajevo, 1998 ; Ejup Sahiti, *Disa njohuri themelore për të drejtën e sheriatis*, Revista E drejta, nr.2/1985, Prishtinë, f. 159 – 175.

³⁵⁸ *Mary Ann Glendon*, Paolo G. Carozza and Colin B. Picker, *Comparative Legal*

Kjo do të thotë se brenda për brenda kornizave të një sistemi juridik unik konkret të një shteti të caktuar “dy traditat e mëdha juridike: tradita juridike kontinentale evropiane dhe tradita juridike anglo-saksone koekzistojnë duke u ndërthurur dhe ndikuar mbi njëra-tjetrën në mënyrë të ndërsjellë”. Së këtejmi, shtete me sisteme juridike mikse (hibride) janë: Kuebeku, Luiziana, Egjipti, Skocia, Afrika Jugore, Porto Riko etj.³⁵⁹.

Kurdoherë që shtrohet çështja e kualifikimit të sistemeve juridike në familje juridike duhet mbajtur parasysh dy çështje kyçe: e para, fusha e së drejtës që merret parasysh, dhe e dyta, periudha e kohës për të cilën flitet³⁶⁰.

E para, fusha e së drejtës që merret parasysh, konsiston në faktin se në varësi nga fakti se për cilën fushë të së drejtës kemi të bëjmë, një fushë e caktuar e së drejtës të një sistemi juridik mund të vendoset në një familje juridike të caktuar, për qëllimet e asaj fushe konkrete të së drejtës, dhe për qëllimet e një fushe tjetër konkrete të së drejtës mund të vendoset në një familje tjetër juridike. Kështu, p.sh., vendet arabe pa dyshim se i përkasin familjes juridike islamike për sa i përket të drejtës familjare dhe të drejtës trashëgimore, ndërsa sa i takon të drejtës ekonomike i përkasin të drejtës franceze si rezultat i influencës së mendimit juridik të Francës si fuqi koloniale në rastin e shumicës së vendeve arabe, ose India bën pjesë në familjen juridike hindu për sa i përket të drejtës familjare dhe të drejtës trashëgimore, por e drejta ekonomike e saj i përket të drejtës anglo-saksone si rezultat i ndikimit të opinionit juridik të Anglisë si fuqi koloniale në rastin e Indisë.

E dyta, periudha e kohës për të cilën flitet është, shumë domethënëse dhe e vlefshme në teorinë e familjeve juridike. Në këtë drejtim, duhet të nënvizohet se ndarja e botës juridike në familjen juridike dhe përfshirja e një sistemi juridik nacional në një familje juridike të caktuar, “nuk është vendosur dhe dhënë njëherë e

Traditions: Text, Materials and Cases on Western Law (American Casebooks), 2007.

³⁵⁹ Reinhard Zimmermann, Daniel P. Visser, Kenneth G. C. Reid, *Mixed Legal Systems in Comparative Perspective*, Oxford University Press, 2004.

³⁶⁰ Konrad Zweigert & Hein Kötz, *An introduction to Comparative Law*, Oxford, 1998, f. 72 – 73.

përgjithmonë”. Kjo lejon mundësinë të kuptohet se, një sistem juridik i caktuar mund të evoluojë, mund të ndryshojë lehtë nga zhvillimet e ndryshme historike, pra, mund të transformohet nga një familje juridike në një familje tjetër juridike. Kështu, fjala vjen, po qe se shqyrtohet sistemi juridik i Maqedonisë si njësi konstitutive federale e ish-RSFJ-së në periudhën kohore 1974 – 1990 del përfundimi i thjeshtë dhe i qartë se “sistemi juridik i Maqedonisë gjatë asaj periudhe kohore i ka takuar familjes juridike socialiste³⁶¹, ndërsa nga viti 1991 (me konstituimin e Republikës së Maqedonisë si shtet sovran dhe i pavarur, dhe me miratimin e Kushtetutës të Republikës së Maqedonisë më 17 Nëntor të vitit 1991 nga Kuvendi i Republikës së Maqedonisë) e këtej sistemi juridik pozitiv intern i Republikës së Maqedonisë pa asnjë ekuivok se i përket familjes juridike të Europës kontinentale”.

³⁶¹ Edhe pse e drejta socialiste nuk është më sistem i madh juridik nuk do të thotë që është e vdekur, ngaqë vështruar nga perspektiva aktuale përveç që është aplikative në Kinë, ajo ekziston në nuanca të ndryshme në Vietnam, në Kubë dhe në disa shtete të tjera aziatike dhe afrikane. – cituar sipas Budimir Koshutiç, Uvod u velike pravne sisteme danashnjice, Beograd, 2002, f. 13.

ABSTRACT

Prof. Dr. Aurela ANASTASI	Historical view on the constitution as foundation of social and political coexistence	217
Dr. Erlir PUTO	“Validity and applicability Issues of the Albanian administrative act in contradiction with the EU law.	218
MND. Jurida DIMROÇI	The community legal framework on the information society. Innovations of electronic sales contract	219
MA. Ela PODGORICA	Consequences, as an element of objective side of the criminal act	221
MA. Artan KOLNIKAJ	The nature of Administrative Acts	223
PhD, MA Lirika KUTROLLI dhe Prof. Dr. Paskal HAXHI	“Legalization and public interest in view of the albanian legislation, public interest notion of “controversial”.	224
Marsela DERVISHI	Minors and the System of Criminal Justice	225
Doktorante Laureta MANO	The development of legislation in support of reforming the hospital health service funding	226
Doktorante Mirela SHAMETI	The prosecutor as a subject in the criminal process	227
Ma. Kreshnik MYFTARI, Ma. Sevada GUÇO	The principle of innocent as an important constitutional principle	229
PhD Candidate Blerton SINANI	An overview over the komperative right	231

HISTORICAL VIEW ON THE CONSTITUTION AS FOUNDATION OF SOCIAL AND POLITICAL COEXISTENCE

**(On the occasion of the 15th anniversary of the current
Constitution)**

Prof. Dr. Aurela ANASTASI (Akademike e Asociuar)

Looking at the constitution in its historical evolution, is the best method to provide analytical arguments to prove the hypothesis that the “Constitution is the foundation of social and political coexistence”. However, at the same time, skepticism can also be felt, because in the past 20 years, there has been a few or no research in this area. Studies on monist state period constitutions have also been missed. In fact, this period is very important to be studied as the closest period of time, which would be more appropriate to view counterweight and influences on constitutional developments today. Therefore, looking historically Albanian Constitution, the purpose of this submission is to argue that, as the Constitution can become the foundation of social and political coexistence and therefore an instrument of stability and development of society. In this way we will give some conclusions about the need for the development of the science of history of constitutional law, which provide us lessons on improving the constitutions and constitutionalism in the future. However, this analysis is a reflection on some factors and not exhausts the analyses of all factors.

“VALIDITY AND APPLICABILITY ISSUES OF THE ALBANIAN ADMINISTRATIVE ACT IN CONTRADICTION WITH THE EU LAW.

Dr. Erlir PUTO, Pedagog në Fakultetin e Drejtësisë,
Universiteti i Tiranës.

The direct effect of European Union law will expand its influence on the validity discipline of the administrative act produced in contrast with the communities law. When the invalidity of an administrative act is discussed, as in contrast with EU Law, there is an interaction between internal and EU Law. This happens in the situation when European rules contribute on the discipline of the administrative act substance, meanwhile the administrative proceedings and the division of powers are provided by the internal law.

The administrative act is problematic on its legality. Referring to the famous decisions of the EU Court of Justice, regarding the laws, they are inapplicable. Meanwhile the administrative act is subject to the invalidity regime provided by the Administrative Procedures Code.

So the substantial difference between administrative acts in contrast with EU Law, and internal laws in contrast with EU Law is the following. Administrative acts are subject to the internal discipline of invalidity and can be considered invalid by the courts. At the other hand, internal laws in contrast with EU Law, are inapplicable and not invalid producing different practical effects.

THE COMMUNITY LEGAL FRAMEWORK ON THE INFORMATION SOCIETY. INNOVATIONS OF ELECTRONIC SALES CONTRACT.

MND. JURIDA DIMROÇI¹

Faculty of Law, University of Tirana

E-mail: dimrocijuri@yahoo.com

Electronic Commerce Directive (ECD) is the main legislative instrument dealing with information society services. After its adoption in 2000, the Directive has been complemented by other EU legal acts, covering aspects such as the protection of personal data and customer's issues.

Consumers and businesses face legal and practical obstacles, when they seek to operate online. These barriers include discrimination based on place of residence, difficulties in obtaining capital, problems in the registration of domain names or internet access; territorial limitations to intellectual property rights, etc. While e-commerce offers a wide range of services and numerous facilities, its development still face serious obstacles, because the internet is still perceived as a danger zone, generating possible dispute, which can not be solved easily because of virtual nature. The risk is related to a general lack of information on existing remedies, fast and effective.

Information and Communication Technologies (ICT) has an important role on the improvement of governance. Through ICT, we provide electronic government (e-government), which is an

¹ PhD Student, Civil Law Department, Faculty of Law, University of Tirana.

instrument for more effective, more efficient and more transparent governance. Today, the main benefit of e-government technological systems consists in the construction of an open-information society, offering a wide variety of on-line public services.

Nowadays, during the information society times, great development of contractual relations led to the recognition of new contracts and the evolution of existing ones; for example, the paper sales contract to the electronics sales contract, operating through electronic commerce. This issue will be the focus of this paper.

Keywords: e-commerce, e-business, policies and regulations on e-commerce, information society, sales contract.

CONSEQUENCES, AS AN ELEMENT OF OBJECTIVE SIDE OF THE CRIMINAL ACT

Ela PODGORICA, MA

In criminal law doctrine of Albanian democracy, to understand the consequences of the offense changes that occur from illegal act or omission of the person and to touch or affect legal relations specially protected by the criminal legislation. This understanding of the consequence of crime represents a major approximation with the European sense of consequence of crime.

Consequences that comes or which may come from the commission of the offense, has found treatment very broad and comprehensive. This is because of the importance that it represents as theoretical point of view, to distinction criminal figure in material and formal figures of crime in general, as well as from practical point of view. Action, does not matter if you do not produce any effect on social relations protected by criminal law.

The importance of studying the effect, from practical point of view, is: first, the fact that, starting from its distinguish between phases of activity through which passes offenses (category of criminal offenses committed intentionally), in particular, between stage and performing complete attempt to work. Secondly, implied by the fact that starting from its presence or not (consequence), in some cases, to conclude whether the acts or omissions of a person constitute a criminal offense or not. Thirdly, stands in the fact that when it is required as a constituent element of the objective side of the criminal act, consequences serves as one of the basic elements of the offense described under one or other specific provision of the Special Part of

the Criminal Code, or their constituent paragraphs. Fourth, there are few cases, depending on their consequence (which has come or may come from the commission of the offense), the nature, scale and size, determine the degree of social danger of the crime, this factor that affect the type and extent of punishment to be charged against the person who committed the offense.

THE NATURE OF ADMINISTRATIVE ACTS

Artan KOLNIKAJ

MA, avokat

With the entry into force of Law no. 8485 , dated 12.05.1999” Administrative Procedure Code of the Republic of Albania “,in sections, 7, 149 and 150, was intended for the first time the meaning and principles of administrative act with discretionary nature, as a special type of administrative act. The presentation in law of this sort of act, although with small diffusion of the use of legal protection against it, has opened a really big window to clear out not only a nature discretionary administrative act, but the power of governing itself that the administration owns through its use. We would have been pressed even further by daring to say that kinds of discretionary administrative act allows the use of executive power i higher doses than coercive administrative acts .Just as other researchers have also identified»... The meaning of discretion in our doctrine of administrative rights is not treated ... “.I would add that much more than the meaning of the administrative act because even the discretionary nature of his administrative act is not treated. That’s why depth study should not delay getting the most out of our researchers , so that the public administration to be clear that the use of such acts has its limits .Further more the review should be done more in the way of his judicial control.

Keywords: Law, Code of Administrative Procedure, administrative act discretionary nature, court, administrative body, administrative action, other administrative action, legal limits.

“LEGALIZATION AND PUBLIC INTEREST IN VIEW OF THE ALBANIAN LEGISLATION, PUBLIC INTEREST NOTION OF “CONTROVERSIAL”.

PHD. Lirika KULLOLLI & Prof. Dr. Paskal HAXHI

Year 1991 brought democracy along with many positive changes, but also with some phenomena, such as mass migration, which was associated with the occupation of land and construction of houses without any study. Policies governing the legalization procedures guided in a fixed procedure, legal. In these conditions, the government took the initiative in 2004 to legalize the buildings but this law by failing to fulfill the objectives set, was repealed by Law no.9482, dated 3.4.2006 “ On legalization, urbanization and integration of illegal construction “ (in following many changes under the law). Adoption of the law, meets one of the most important tasks of the government program, aimed at resolving a socio- economic problem, quite sharp in our country and taking a series of measures to combat the informal economy as a whole and extralegality.

The study focused on the legal analysis and analysis of administrative and judicial practices in comparative perspective and criticize and legal aspects of the law. The whole process of legalization, and the expropriation of land for later transfer to citizen occupant, is interpreted by the Constitutional Court and is considered fair defined as a process of “ public interest “. Jurisprudence provides practice contrary to the above case, concluding that the justice system is not uniform practice as a product. Often the “public interest” is put into question and the injured parties who benefit from the law, are the most indefensible and economically weaker. In this approach required more attention and protection to guarantee that every subject should be provided under the same builder . Required revision of certain provisions in the law under which questioned “the public interest “.

MINORS AND THE SYSTEM OF CRIMINAL JUSTICE

Marsela DERVISHI²

Përballja e të miturit me sistemin e drejtësisë në përgjithësi dhe asaj penale në veçanti, është një çështje e cila ka gjetur trajtim në konferenca me karakter ndërkombëtar dhe kombëtar, duke reflektuar rëndësinë e saj, si dhe nevojën për marrjen e masave konkrete. Të miturit dhe të rinjtë përbëjnë një kategori shoqërore të rëndësishme. Edukimi, shqillimi, punësimi, parandalimi i përfshirjes së tyre në krime etj., janë elemente që tregojnë në një farë mënyre edhe perspektivën e një shoqërie. Në këtë drejtim, pavarësisht se parandalimi i kriminalitetit të të miturit, është elementi kryesor që duhet të marrë në konsideratë çdo shtet, përpunimi i masave riintegruese dhe rehabilituese në rastet kur ndodhet para faktit të kryer, përbën një tjetër kërkesë të kohës.

Standardet e një drejtësie vepruese me efekte parandaluese dhe rehabilituese, janë përpunuar dhe pasqyruar në një sërë aktesh ndërkombëtare, por njëkohësisht kanë filluar të pasqyrohen edhe në legjislacionin e brendshëm. Megjithatë, hartimi i ligjeve bashkëkohore është vetëm një hap në drejtim të përjasjes së standardeve. Ajo që përbën sfidën e vërtetë për çdo shtet është zbatimi praktik i tyre. Në Shqipëri, pavarësisht përpjekjeve, ka ende punë për t’u bërë në drejtim të sistemit të drejtësisë dhe përballjes së të miturve me të. Në këto kushte, në këtë punim do të trajtohet raporti i të miturit me sistemin e drejtësisë penale, e parë kjo nën dritën e standardeve ndërkombëtare dhe reflektimin e tyre në sistemin shqiptar.

² Kandidate për magistratë, Viti III i Shkollës së Magistraturës.

THE DEVELOPMENT OF LEGISLATION IN SUPPORT OF REFORMING THE HOSPITAL HEALTH SERVICE FUNDING

Laureta MANO, Doktorante,
Instituti i Sigurimeve të Kujdesit Shëndetësor
Tiranë

The search for tools and techniques in the hospital service funding is always a challenge, not only in Albania, but also in the health systems of other European countries. A financially sustainable system and universal access to health services for the entire hospital population are vital for socio-economic development of the country. Access to health care for all citizens hospital is one of the essential principles of safety and social protection requirements, which stems from the Constitution.

Currently hospital health service in Albania is financed under historical budget method which does not encourage providers and does not offer quality services in the country. For this reason, hospital funding policy needs to be changed in such a way to improve outcomes, leading to services with low cost and high quality.

In this work we have undertaken to analyze the legislation which is implemented today funding hospitals and to identify those legal interventions that will support the need for changing the methods of financing hospitals, always with the aim of increasing the access of the population and equal enjoyment of this right.

To realize this purpose, we have identified and analyzed legal acts regulating the financing of hospitals, focusing on the opportunities and constraints they pose to allow the use of different forms of financing. At the conclusion of this analysis, we have come up with some conclusions and recommendations for necessary changes that will enable the reform of public hospital service funding.

THE PROSECUTOR AS A SUBJECT IN THE CRIMINAL PROCESS

Ph.D Mirela SHAMETI
Criminal Law Department, "JUSTINIANI I PARE" University
E-mail: muskajmirela@yahoo.com

Prosecution office is established by the Constitution as the body that exercises penal prosecution and represents the State as a centralized body and that prosecutors in the exercise of their powers are subject to the Constitution and laws. The Constitution provides that the Prosecution is a body that operates in the judicial system, but that is not included within the system itself, nor any other power, regardless of subject Prosecution activity and control of the Ministry of Justice and reports to Parliament through the Attorney General.

Similarly, the Code of Criminal Procedure, the Prosecutor Office is determined to be an essential subject in the criminal process, as in the preliminary investigations as well is in the trial phase. The Attorney General, besides exercising prosecution, representing the prosecution in the trial, has also the authority to decide, cease or dismiss a criminal proceeding, if the conditions are provided by the law, powers that in fact according to their nature belong to the judiciary.

In this paper we will make a brief historical description of the Prosecutors Office regarding the organization, a description of the constitutional position of the Prosecutor, the Prosecutor's relations with other constitutional institutions, a description of the internal organization of the Prosecution, the method of exercising the functions of Prosecutors from the preliminary investigation stage to the trial phase of criminal issues. In this context shall not fail to

be present the judicial practices related to the positions held by the Constitutional Court and the Supreme Court regarding these aspects.

At the conclusion part, through this study, we aim to give help, though modest, in the sense as the right qualities to the prosecution and its role in the criminal process, in a fair way to the provisions of Criminal Procedure Code regarding the Prosecution, in cases you may encounter in judicial practice. We also intended to give relevant recommendations.

Key words: Law, Prosecutors Office, Judicial Investigation

THE PRINCIPLE OF INNOCENT AS AN IMPORTANT CONSTITUTIONAL PRINCIPLE

Ma. Kreshnik MYFTARI - E-mail: kreshnikmyftari@hotmail.com

Ma. Sevada GUÇO - E-mail: seviguco@yahoo.com

It's been twenty years since the changes made to the Code of Criminal Procedure, by Law no. 7536, date 17.12.1991 "On some amendments to the Code of Criminal Procedure". This law eventually restored a very important and democratic principle, such as the presumption of innocence, missing in the criminal procedural law for about twelve years.

Constitutional guarantees of a due process of law are numerous, including the right to be defended by a counselor, the right to know the charges, the right to be judged within a reasonable timeline etc. The presumption of innocence principle occupies an extremely important place in the catalog of these constitutional guarantees, because of the role it plays in protecting individual rights, constitutional rights of the accused to be properly defended, also the protection of innocents from illegal and unfounded criminal responsibility and punishment.

Included explicitly in constitutions and legal codes of all democratic legal systems, whether monarchies or republics, this principle has taken international dimensions by being involved even in the human rights cards of an interstate character. For the first time, the presumption of innocence principle has been fixed in the text of the Universal Declaration of Human Rights.

One of the most important aspects of the principle of presumption of innocence is its application outside the context of criminal proceedings, as the constitutional protection should be guaranteed

regarding all the conflicts that are crucial to the legal position of a person, even if it is a public function, considering a public official duty in the terms of the guarantees that the Constitution provides and in the light of the jurisprudence of the Constitutional Court. The approach of the European Court of Human Rights regarding this principle is the same. The Court has interpreted the presumption of innocence and has stretched it beyond the criminal process, giving special importance to promoting the rights under the Convention in a practical and effective way.

This article analyzes the presumption of innocence principle as a constitutional guarantee for a person subject to criminal judicial proceedings, but also outside the context of criminal proceedings, as well as its usefulness in guaranteeing the fundamental rights and freedoms. Special attention in this article is also paid to the approach of the Albanian Constitutional Court's jurisprudence and the approach of the European Court of Human Rights' jurisprudence, concluding with some recommendations regarding the application in practice of the principle.

Keywords: definition, meaning, content, restriction, burden of proof, the Constitutional Court, the ECHR, criminal proceedings, administrative proceedings.

AN OVERVIEW OVER THE KOMPERATIVE RIGHT

PhD Candidate Blerton SINANI³

Faculty of Law

South East European University

Notwithstanding the fact that comparative law for several decades has been the subject of ardent academic discussion and scientific scrutiny, there still is some ambiguity as regards its principal designation in contemporary juridical sciences: what is comparative law *per se* - a scientific method, a pure science or an educational discipline? This problem has been exciting comparatists since the very birth of comparative law at the dawn of the 20th century.

Intensive processes of international cooperation in the second half of the 20th century occurring alongside scientific and technological progress and changes in the political, economic and cultural life of societies, the integration of European countries in the European Union, the development of a science of European law and of the idea of a new European legal order, making comparative law an indispensable component of academic curricula of many law schools and universities in Europe and the USA, attention to the theoretical problems of comparative law – all contributed to the reevaluation of the designation of comparative law as an independent scientific and educational discipline. In this connection, according to the well-known German comparatists K. Zweigert and H. Kötz “comparative law as a special legal – scientific discipline represents the critical comparison of the different legal systems of the world”.

³ Asistent mësimdhënës në Fakultetin Juridik pranë Universitetit të Evropës Juglindore në Tetovë – www.seeu.edu.mk

Among adherents of this theory are comparatists such as Rabel, Saley, Watson, Constantinesco and others.

Irrespective of how we perceive comparative law - as a method or as an autonomous direction in legal research – today it has become a reality, it has acquired a solid standing and won universal application in other legal sciences. Comparative law is a relatively young science in the system of jurisprudence. It has not yet been sufficiently investigated and there are many unanswered questions as regards its theoretical and methodological basis. Attempts to find answers to the question “What is comparative law ?” have received a great range of answers. It is most probable that comparative law will remain a stumbling block for legal scholarship for generations to come.