



UNIVERSITÀ DEL SALENTO

UNIVERSITY OF TIRANA
FACULTY OF LAW
PUBLIC LAW DEPARTMENT

DEVELOPMENTS AND NEW APPROACHES IN PUBLIC LAW
International Scientific Conference

UNIVERSITY OF TIRANA
FACULTY OF LAW
PUBLIC LAW DEPARTMENT

FLESH

DEVELOPMENTS
AND NEW APPROACHES
IN PUBLIC LAW
**International Scientific
Conference**

Proceedings Book
17 November 2017

ISBN 978-9928-131-73-7



9 789928 131737



UNIVERSITÀ DEL SALENTO

UNIVERSITY OF TIRANA
FACULTY OF LAW
PUBLIC LAW DEPARTMENT

International Scientific Conference

**“DEVELOPMENTS AND NEW
APPROACHES IN PUBLIC LAW”**

Proceedings Book

17 November 2017

Venue: Faculty of Law
University of Tirana

FLESH, Tiranë

Scientific Committee

Prof. Dr. Artan Hoxha
Prof. Asoc. Dr. Kristinka Jançe
Prof. Dr. Aurela Anastasi
Prof. Dr. Evis Alimehmeti
Prof. Dr. Ermir Dobjani
Prof. Dr. Eralda (Methasani) Çani
Prof. Asoc. Dr. Oriona Muçollari
Prof. Michele Carducci Prof. Luigi Melica
Prof. Giovanni Poggeschi
Prof. Attilio Pisanò
Dr. Entela Cukani

Organizing Committee

Dr. Adea Pirdeni MJur (Oxon)
Dr. Nadia Rusi MA
Dr. Fjorda Shqarri MA
Doc. Fjoralba Caka LL.M (USD)
Doc. Klesta Hysi MA
Msc. Artili Mandro

ISBN 978-9928-131-73-7

Tabela e lëndës

Eralda (Methasani) Çani, Ardita Shehaj

GARANTIMI I TË DREJTËS PËR T'U INFORMUAR NË VEPRIMTARINË ADMINISTRATIVE:
ANALIZË E REGJIMIT LIGJOR DHE ZBATIMIT PRAKTIK TË TIJ..... 7

Michele Carducci - Eleonora Dell'Anna

DIRITTO COSTITUZIONALE E ADRIATICO, TRA ITALIA E ALBANIA 27

Oriona Muçollari, Kristal Gjyli

HUMAN RIGHTS, THE DEFINITION AND THE UNIVERSAL PROTECTION VERSUS
REGIONAL PROTECTION 40

Erjon Muharremaj

SELF-DETERMINATION AND THE RIGHT TO SECESSION IN CONTEMPORARY
INTERNATIONAL LAW 47

Iris Petrela

RISTRUKTURIMI I SHËRBIMIT CIVIL NË SHQIPËRI – DOMOSDOSHMËRI APO
JUSTIFIKIM PËR REFORMËN E ADMINISTRATËS PUBLIKE? 59

Erajd DOBJANI

KONTRATAT ADMINISTRATIVE SHTET-INVESTITOR I HUAJ DHE NDIKIMI I TË
DREJTËS NDËRKOMBËTARE TË INVESTIMEVE..... 71

Luljeta Ikonomi LLM (Cantab)

THE FALLACY BEHIND THE SOCIO-ECONOMIC RIGHTS IN ALBANIA: ANALYSES
OF THE IMPLEMENTATION OF THE RIGHT TO HEALTH 83

Elsa Toska Dobjani

PAPAJTUESHMËRIA E USHTRIMIT TË FUNKSIONIT TË DEPUTETIT SIPAS
JURISPRUDENCËS SË GJYKATËS KUSHTETUESE TË SHQIPËRISË 94

Entela Baci (Hoxhaj)

VEPRIMI I KOMISIONIT TË VENECIAS NË SHQIPËRI: REFORMAT ZGJEDHORE.. 104

Aurela Anastasi

IMUNITETI PARLAMENTAR DHE SFIDAT E TIJ NE KUADRIN E MASAVE
ANTI-KORRUPSION 120

Armend Podvorica, Adelina Rakaj

TË DREJTAT E TË PANDEHURIT NË KUADËR TË PROCESIT PENAL, NË
PERSPEKTIVËN E SISTEMIT JURIDIK TË KOSOVËS 128

Odeta Todorushi GJYKATA KUSHTETUESE SI NJË “GJYKATË SHQIPTARE PËR TË DREJTAT E NJERIUT”	132
Adea Pirdeni MJur (Oxon) AKSESI I GJYQTARIT TË ZAKONSHËM NË GJYKATËN KUSHTETUESE : A JANË “PORTIERËT” SHUMË STRIKTË?	146
Edlira Jorgaqi MA TË DHËNA ZGJEDHORE TË HAPURA DHE ROLI I TYRE NË MENAXHIMIN E ZGJEDHJEVE	163
Entela Nikaj RËNDËSIA E NDIHMËS JURIDIKE NË REFORMIN E DREJTËSISË	172
Klodjan Skenderaj, Sokol Mengjesi CONSTITUTIONAL AMENDMENTS AND THE IMPACT ON THE CRIMINAL PROCEDURAL LEGISLATION	176
Embro Ahmetaj NDRYSHIMET NË PROCESIN E EMËRIMEVE NË GJYKATËN KUSHTETUESE DHE DISA ÇËSHTJE TË NDARJES DHE BALANCIMIT TË PUSHTETEVE	186
Florian Bjanku REGIONAL DECENTRALIZATION PRESPECTIVES IN ALBANIA.....	199
Eriona Katro, Ervin Pupe L’AUTORITA DELLA CONCORRENZA NELL’ORDINAMENTO ALBANESE	211
Kristinka Jance, Klaudia Reka MUNICIPAL COUNCIL IN MEDIEVAL ALBANIAN CITIES.....	224
Majlinda DHUKA, Lorina MISKU ZHVILLIMET NË LEGJISLACIONIN E SHËRBIMEVE PUBLIKE	232
Henris BALLIU, Ejona BARDHI INTERNATIONALIZATION OF PUBLIC PROCUREMENT LAW AND SUCH IMPACT ON NATIONAL LEGISLATION	243
Irma Baraku COMPARATIVE OVERVIEW OF EQUALITY BODIES IN EUROPE	252
Matilda Peza TRANSPARENCA DHE E DREJTA PËR INFORMIM NË ADMINISTRATËN PUBLIKE ...	261
Romina DAMINI, Mirjan MUSTAJ REFORMA NË SISTEMIN GJYQËSOR: RISITË QË SOLLËN AMENDAMENTET E FUNDIT KUSHTETUESE DHE PAKETA PËRKATËSE LIGJORE LIDHUR ME ORGANIZIMIN, PËRBËRJEN DHE FUNKSIONIMIN E KËSHILLIT TË LARTË GJYQËSOR, TË ANALIZUARA KËTO NË RAPORT ME ORGANIZIMIN, PËRBËRJEN DHE FUNKSIONIMIN E KËSHILLIT TË LARTË TË DREJTËSISË	285

Elba Arapi, Griselda Muça RËNDËSIA DHE EFIKASITETI NË GJYKIMIN ADMINISTRATIV	295
Ilir RUSI, Eneida SEMA NDALIMI I DISKRIMINIMIT DHE ROLI I KOMISIONERIT PËR MBROJTJEN NGA DISKRIMINIMI NË ZGJIDHJEN JASHTËGJYQËSORE TË MOSMARRËVESHJEVE TË PUNËS NË SHQIPËRI.....	304
Erida PEJO, Mirela BOGDANI KUADRI KUSHTETUES I PËRMBAJTJES TË SË DREJTËS SË PRONËS DHE KUFIJTË E GARANTIMIT TË SAJ	312
Kristina JANCE, Edvana TIRI, Fabian TOPOLLARI THE ROLE OF THE EUROPEAN COURT OF JUSTICE IN THE PROCESS OF EUROPEAN INTEGRATION.....	322
Eni ÇOBANI NDËRMJETËSIMI NË SISTEMIN E DREJTËSISË SË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË DHE EFEKTSHMËRIA POZITIVE E TIJ	329
Nadia RUSI ZBATIMI EKSTRATERRITORIAL I KONVENTËS EVROPIANE TË TË DREJTAVE TË NJERIUT: ANALIZË E JURISPRUDENCËS SË GJYKATËS EVROPIANE TË TË DREJTAVE TË NJERIUT	336
Alban KOÇI, Lulzim HAMITAJ EVOLIMI I TË DREJTAVE TË NJERIUT NË APLIKIMIN E SIGURISË NJERËZORE ..	348
Emanuela FURRAMANI THE RIGHT TO HEALTH CARE AS A FUNDAMENTAL RIGHT OF THE EUROPEAN UNION.....	358
Juliana Bylykbashi, Eneida Sema VENDIMI I GJYKATËS EVROPIANE TË DREJTËSISË “TEST ACHATS” DHE NDIKIMI I SAJ NË TREGUN E SIGURIMEVE	369
Artil MANDRO NDIHMA LIGJORE NË KUADËR TË INTERESIT PUBLIKPRAKTIKA E GJEDNJ	381
Xheni NDREKA THE RIGHT TO INTERNET ACCESS: A GUARANTEE FOR THE ONLINE APPLICATION OF OTHER HUMAN RIGHTS.....	389
Arif RIZA, Shanoela ZAÇE, Fjoralba DISHA MEDIATION AS AN INSTRUMENT FOR THE SETTLEMENT OF DISPUTES IN THE LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF KOSOVO.....	400
Ilirjana NANO HARTIMI I LEGJISLACIONIT NË SHQIPËRI PROBLEME TË TEKNIKËS LEGJISLATIVE.....	419

Enkeleda OLLDASHI, Erdi KUKA THE INTERPRETATION AND THE CLASSIFICATION OF THE SOURCES OF LAW: COMPARATIVE APPROACH TO LEGAL SYSTEMS	416
Engjëll LIKMETA, Katrin TRESKA MENDIMI JURIDIK NE FUSHEN E HISTORISE SE SHTETIT DHE TE SE DREJTES NE SHQIPERI.....	424
Fjorda SHQARRI LIDHJA E TRAKTATEVE DHE MARRËVESHJEVE NDËRKOMBËTARE NË SHQIPËRI DHE NDRYSHIMET E RISITË E ARDHURA NGA LIGJI NR. 43/2016 “PËR LIDHJEN E TRAKTATEVE DHE MARRËVESHJEVE NDËRKOMBËTARE”	437
Ervin PUPE, Eriona KATRO MBI STATUSIN JURIDIK TË VENDIMEVE TË KOMITETIT DISIPLINOR TË DHOMËS KOMBËTARE TË AVOKATISË: VENDIME KËTO ME NATYRË ADMINISTRATIVE APO VENDIME ME NATYRË CIVILE?.....	447
Anisa ANGJELI, Kreshnik Myftari ZHVILLIMI I SISTEMIT TATIMOR MBAS VITEVE 1990-S, SI DHE SFIDAT E KËTIJ SISTEMI NË TË ARDHMEN	459
Pranvera BEQIRAJ (MIHANI) PARLAMENTET KOMBËTARE DHE BASHKIMI EVROPIAN PAS TRAKTATIT TË LISBONËS	472
Majlinda DHUKA, Lorina MISKU PËRGATITJA PËR KAPITULLIN 22 ZHVILLIMET E KUADRIT LIGJOR DHE INSTITUCIONAL NË SHQIPËRI	485
Hysen SALIKO, Erjona BEZATLLIU CHARACTERISTICS OF CONTRACTS FOR THE BENEFIT OF THIRD PARTIES	503
Malvin KACAJ, Griselda MUHAMETAJ CONFIDENTIALITY IN THE ARBITRATION AGREEMENT	509
Ermal YZEIRAJ, Flavjo XHUVELI SPECIFIKA E AKTEVE TË AUDITMIT SI AKTE TË VEÇANTA ADMINISTRATIVE ..	516

GARANTIMI I TË DREJTËS PËR T’U INFORMUAR NË VEPRIMTARINË ADMINISTRATIVE: ANALIZË E REGJIMIT LIGJOR DHE ZBATIMIT PRAKTIK TË TIJ

Abstract

The right to be informed is one of the fundamental human rights of a constitutional character, the result of social movements and part of the administrative law.¹ There is now no doubt that a system that governs a given country is more efficient when the public is aware of issues of common interest, as well as that public information on administrative affairs is one of the premises for governance success.² Transparent governance may be controlled easier, consequently accountability, a fundamental pillar of a rule of law, is best accomplished. Not only accountability as an important aspect of trust building in governance, but also as a means of preventing or reducing the possibility of abuse of government throughout the exercise of its activity is facilitated through transparency. A government that does not abuse is a responsible government. Through transparency, the public administration is able to understand the needs and interests of the public, creating thus the background to provide needed services to citizens. Transparency helps the administration to receive the citizens’ opinion on various issues that it addresses through its activity and react when concerns or suggestions are provide from citizens. This increases rationality, prudence and effectiveness of the decision-making process; as a consequence, public confidence in administrative bodies is increased. In order for the administration to be successful, one of the indicators is how much citizens accept the administration’s actions: in this approach transparency is imperative.

Guaranteeing the right to information within the legal framework is a basic condition for creating a transparent public administration. Administrative processes, varying in nature, might be and are subject to different legal regimes in terms of transparency and public information. This article aims to provide an analysis of this legal regime in our country, highlighting practical implementations as well.

The right to information or transparency at the same time functions as a principle that also helps persons whose interests are affected by administrative decision-making not only to know what decisions are taken regarding their interests, but also to exercise

1 Balbe, ‘E Drejta Administrative dhe globalizmi’, në: Balbe, Zaganjori, & Padros, Çani (Methasani) ed.s, Çështje të së Drejtës Administrative në vështrim krahasues, botim i Agjencisë Spanjolle AECID në Shqipëri dhe Shkollës së Magjistraturës, Tiranë, 2010, fq. 43.

2 *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD, 2001. 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government 26-29 June 2007, Vienna, Austria PUBLIC ADMINISTRATION AND DEMOCRATIC GOVERNANCE: Governments Serving Citizens

legal means of protecting their interests. Thus, not only it is incumbent on anyone who works in the public administration to act in a visible, predictable and understandable way, but it is a fundamental right of everyone to know and defend their interests. Information is one of the fundamental human rights; therefore guaranteeing it means respect for dignity.

Abstrakt

E drejta për t'u informuar është një prej të drejtave themelore të njeriut me karakter kushtetues, fryt i lëvizjeve sociale dhe pjesë e së drejtës administrative. Tashmë konsiderohet pa asnjë mëdyshje se një sistem që qeveris një vend të caktuar është me efikas kur publiku është i informuar për çështjet me interes të përbashkët dhe se informimi i publikut për punët e administratës është një nga premiset për suksesin e qeverisjes. Qeverisja e bazuar në transparencë është më lehtë e kontrollueshme, si rrjedhojë, llogaridhënia, një shtyllë themelore e një shteti të së drejtës, realizohet më mirë. Jo vetëm llogaridhënia si aspekt me rëndësi i ndërtimit të besimit ndaj qeverisjes, por edhe si mjet për parandalimin apo uljen e mundësisë për abuzim të qeverisjes përgjatë ushtrimit të veprimtarisë së saj ndihmohet përmes transparencës. Një qeveri që nuk abuzon është një qeveri e përgjegjshme ndaj atyre të cilëve u shërben. Nëpërmjet transparencës, dhe mënyrave të ndryshme të realizimit të saj, administrata publike ka mundësi të kuptojë cilat janë nevojat e interesat e publikut, duke i krijuar vetes mundësinë që të ofrojë shërbimin e duhur. Me anë të mekanizmave të ndryshme të përthithjes së opinionit në kuadër të transparencës, administrata mund të marrë mendimin e qytetarëve për çështje të ndryshme që ajo adreson me anë të veprimtarisë së saj dhe të reagojë kur merr shqetësime apo sugjerime prej qytetarëve. Kështu rritet racionaliteti, maturia dhe efektiviteti në procesin vendimmarrës; si pasojë besimi i publikut tek organet administrative. Që administrata të jetë e suksesshme, qasja është që publiku të pranojë veprimet e administratës, dhe në këtë qasje transparenca është e domosdoshme.

Garantimi i kësaj të drejte në kuadrin ligjor është kusht bazë për krijimin e një administrate transparente ndaj publikut. Proceset administrative, të ndryshme për nga natyra e tyre, i nënshtrohen regjimeve të ndryshme ligjore për sa i përket transparencës dhe informimit të publikut. Kjo trajtesë synon të ofrojë një analizë të këtij regjimi ligjor në vendin tonë, duke sjellë njëkohësisht një analizë të zbatimit në praktikë të kuadrin ligjor.

E drejta e informimit apo transparenca në të njëjtën kohë funksionon si një parim që ndihmon edhe personat, interesat e të cilëve preken nga vendimmarrja administrative, jo vetëm të dinë se çfarë vendimesh merren në lidhje me interesat e tyre por edhe të mund të ushtrojnë mjetet ligjore të mbrojtjet së interesave të tyre. Së pari, është detyrë e cilitdo që punon në administratën publike të veprojë në mënyrë të dukshme, të parashikueshme dhe të kuptueshme, dhe së dyti është e drejtë themelore e gjithsecilit që të vërë në vend të drejtën e vet të pretenduar si të cenuar. Informimi është ndër të drejtat themelore të njeriut, pra respektimi i tij do të thotë respektim i dinjitetit.

1. Hyrje

E drejta për t'u informuar është një prej të drejtave themelore të njeriut me karakter kushtetues, fryt i lëvizjeve sociale dhe pjesë e së drejtës administrative. Tashmë konsiderohet pa asnjë mëdyshje se një sistem që qeveris një vend të caktuar është me efikas kur publiku është i informuar për çështjet me interes të përbashkët dhe se informimi i publikut për punët e administratës është një nga premiset për suksesin e qeverisjes. Qeverisja e bazuar në transparencë është më lehtë e kontrollueshme, si rrjedhojë, llogaridhënia, një shtyllë themelore e një shteti të së drejtës, realizohet më mirë. Jo vetëm llogaridhënia si aspekt me rëndësi i ndërtimit të besimit ndaj qeverisjes, por edhe si mjet për parandalimin apo uljen e mundësisë për abuzim të qeverisjes përgjatë ushtrimit të veprimtarisë së saj ndihmohet përmes transparencës. Një qeveri që nuk abuzon është një qeveri e përgjegjshme ndaj atyre të cilëve u shërben. Nëpërmjet transparencës, dhe mënyrave të ndryshme të realizimit të saj, administrata publike ka mundësi të kuptojë cilat janë nevojat e interesat e publikut, duke i krijuar vetes mundësinë që të ofrojë shërbimin e duhur. Me anë të mekanizmave të ndryshme të përthithjes së opinionit në kuadër të transparencës, administrata mund të marrë mendimin e qytetarëve për çështje të ndryshme që ajo adreson me anë të veprimtarisë së saj dhe të reagojë kur merr shqetësime apo sugjerime prej qytetarëve. Kështu rritet racionaliteti, maturia dhe efektiviteti në procesin vendimmarrës; si pasojë besimi i publikut tek organet administrative. Që administrata të jetë e suksesshme, qasja është që publiku të pranojë veprimet e administratës, dhe në këtë qasje transparenca është e domosdoshme. Garantimi i kësaj të drejte në kuadrin ligjor është kusht bazë për krijimin e një administrate transparente ndaj publikut. Proceset administrative, të ndryshme për nga natyra e tyre, i nënshtrohen regjimeve të ndryshme ligjore për sa i përket transparencës dhe informimit të publikut. Kjo trajtesë synon të ofrojë një analizë të këtij regjimi ligjor në vendin tonë, duke sjellë njëkohësisht një analizë të zbatimit në praktikë të kuadrit ligjor.

E drejta e informimit apo transparenca në të njëjtën kohë funksionon si një parim që ndihmon edhe personat, interesat e të cilëve preken nga vendimmarrja administrative, jo vetëm të dinë se ç'farë vendimesh merren në lidhje me interesat e tyre por edhe të mund të ushtrojnë mjetet ligjore të mbrojtjet së interesave të tyre. Së pari, është detyrë e cilitdo që punon në administratën publike të veprojë në mënyrë të dukshme, të parashikueshme dhe të kuptueshme, dhe së dyti është e drejtë themelore e gjithsecilit që të vërë në vend të drejtën e vet të pretenduar si të cenuar. Informimi është ndër të drejtat themelore të njeriut, pra respektimi i tij do të thotë respektim i dinjitetit.

2. E drejta për informim ndaj veprimtarisë administrative dhe angazhimet e vendit në nivel ndërkombëtar

Për shkak të rëndësisë që ka si për sferën private ashtu edhe për atë publike, të drejtës për informim i është kushtuar një vëmendje e posaçme në kuadrin rregullator ndërkombëtar. Në nivel ndërkombëtar, e drejta e informimit garanton për çdo njeri, pa asnjë lloj diskriminimi të drejtën themelore për të ditur dhe për të marrë informacion.

Në të gjitha dokumentet ndërkombëtare kjo e drejtë shfaqet e patjetërsueshme me kufizimet më të pakta të mundshme. Dokumentet ndërkombëtare vendosin standarde të tilla që e bëjnë të detyrueshme hartimin/miratimin e ligjeve për të drejtën e informimit duke kërkuar edhe balancën e nevojshme parashikuar në këto ligje midis të drejtës për informacion dhe të drejtës për të mbrojtur të dhënat personale ose informacionet konfidenciale, apo ato me rëndësi madhore për vendin. Një numër i konsiderueshëm konventash, marrëveshjesh, apo edhe rekomandimesh e rezolutash adresojnë këtë të drejtë.³ Në nivel ndërkombëtar gjithëpërfshirës, Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut (1948) mund të përmendet si një prej dokumenteve ndërkombëtarë themelore që adreson edhe këtë të drejtë,⁴ por duhet theksuar se si para edhe pas DUDNJ kjo e drejtë është parashikuar në një sërë aktesh të vendeve të ndryshme, apo edhe aktesh rajonale si dhe në konventa të ndryshme të Kombeve të Bashkuara. Konventa Evropiane e të Drejtave të Njeriut në nenin 10 thekson se çdo njeri ka lirinë e të shprehurit të opinionëve, përfshirë këtu zotërimin e mendimeve, marrjen dhe dhënien e informacioneve dhe ideve pa ndërhyrjen nga autoritetet shtetërore.⁵ Përveç KEDNJ, Këshilli i Evropës ka miratuar edhe një sërë rekomandimesh mbi të drejtën e informimit, një deklaratë të posaçme⁶ dhe tashmë një konventë posaçërisht për të drejtën e informimit. Ndër

3 Mund të përmendet që kjo e drejtë është garantuar shumë më herët edhe në akte që konsiderohen si shtylla themelore të së drejtës në botë. Të tilla janë Karta e të Drejtave të Anglisë (Bill of Rights) e vitit 1688 e cila theksonte të drejtën e fjalës dhe debatit apo diskutimit në Parlament, Deklarata Franceze e të Drejtave të Njeriut dhe Qytetarit e vitit 1789 (e revolucionit liberal Francez) në nenin 11 të së cilës theksohej se këmbimi i mendimeve e opinionëve është një ndër të drejtat më të çmuara për njeriun dhe mundëson që çdo qytetar të flasë, shkruajë apo botojë lirish, dhe të jetë përgjegjës për keqpërdorimin e kësaj të drejte. Po ashtu, në Amendamentin e Parë të Kushtetutës së SHBA-së thuhet se ndalohet çdo ligj i Kongresit i cili ndalon apo shkel lirinë e fjalës, apo të shtypit.

4 *Neni 19 i DUDNJ-së lexon:*

Gjithkush ka të drejtën e lirisë së mendimit dhe të shprehjes; kjo e drejtë përfshin lirinë e mendimit pa ndërhyrje, si dhe lirinë e kërkimit, marrjes dhe njoftimit të informacionit dhe ideve me çfarëdo mjetei qoftë, pa marrë parasysh kufijtë.

5 *Neni 10- Liria e shprehje, i KEDNJ, lexon:*

1. Çdo person ka të drejtën e lirisë së shprehjes. Kjo e drejtë përfshin lirinë e opinionit dhe lirinë për të marrë ose për të dhënë informacione ose mendime pa ndërhyrjen e autoriteteve publike dhe pa marrë parasysh kufijtë. Ky nen nuk i ndalon Shtetet që të vendosin një regjim autorizimesh për institucionet e radiodifuzionit, të kinemasë, ose të televizionit.

2. Ushtrimi i këtyre lirive, që përmban detyrime dhe përgjegjësi, mund t'u nënshtrohet disa formaliteteve, kushteve, kufizimeve ose sanksioneve të parashikuara nga ligji që, në një shoqëri demokratike, përbëjnë masat e nevojshme për sigurimin kombëtar, integritetin territorial ose sigurimin publik, për mbrojtjen e rendit dhe parandalimin e krimit, për ruajtjen e shëndetit ose të moralit, për mbrojtjen e dinjitetit ose të të drejtave të të tjerëve, për të ndaluar përhapjen e informatave konfidenciale ose për të garantuar autoritetin dhe paanshmërinë e pushtetit gjyqësor.

6 Në vitin 1982, KE miratoi Deklaratën e Komitetit të Ministrave mbi lirinë e shprehjes dhe informimin. Në kuadrin e parimeve të kësaj Deklarate objektivat kryesore të shteteve anëtare të KE janë:

- mungesa e censurës/kontrollit mbi pjesëmarrësit në procesin e informacionit
- ndjekja e një politike të hapur në sektorin publik, përfshirë aksesin në informacion
- ekzistenca e një shumëllojshmërie mediash të pavarura dhe autonome
- aksesin në informacion dhe zbatimin e tij në shkallë kombëtare.

Në kuadër të kësaj Deklarate, shtetet anëtarë kërkohet të intensifikojnë bashkëpunimin për të:

- mbrojtur të drejtën e cilitdo për lirinë e shprehjes dhe informimit,
- nxitur nëpërmjet arsimit ushtrimin e kësaj të drejte,

rekomandimet e miratuara nga Këshilli i Evropës, mund të përmenden:

- Rekomandimi Nr. R (81) 19 i Komitetit të Ministrave për Shtetet Anëtare mbi të drejtën për të pasur akses në informacionin e mbajtur nga autoritetet publike⁷,
- Rekomandimi Nr. R (91) 10 mbi komunikimin e të dhënave të mbajtura nga organet publike palëve të treta⁸,
- Rekomandimi Nr. R (97) 18 mbi mbrojtjen e të dhënave personale të mbajtura dhe përpunuara për qëllime statistikore⁹,
- Rekomandimi Nr. (2000)10 mbi kodet e sjelljes për personat zyrtarë¹⁰,
- Rekomandimi Nr. Rec(2000)13 për një politikë Evropiane të aksesit në arki-va¹¹,
- Rekomandimi Nr. Rec (2002)2 i Komitetit të Ministrave për Shtetet Anëtare mbi të drejtën për të pasur akses në informacionin zyrtar¹²,
- Rekomandimi Nr. (2007)7 për mirë administrimin.¹³

Tashmë, Këshilli i Evropës ka miratuar një Konventë posaçme mbi Aksesin në Dokumentet Zyrtare, e njohur si Konventa e Tromsøs, miratuar më 18.06.2009.¹⁴

Në nivelin e Bashkimit Evropian, Karta e të Drejtave Themelore të 7 dhjetorit 2000 përfshin, ndër të tjera, edhe nene që rregullojnë një qeverisje të hapur si një mekanizëm balancues pushtetesh midis institucioneve shtetërore dhe qytetareve.¹⁵ Në vijim, Parlamenti Evropian dhe Këshilli Evropian me Rregulloren (KE) nr. 1049/2001, datë 30 maj 2001, kanë miratuar rregulla specifike lidhur me qasjen e publikut në dokumentet e Parlamentit, Këshillit dhe Komisionit Evropian.¹⁶ Traktati i Lisbonës ndërkohë e ka bërë të detyrueshme Kartën e të drejtave të njeriut.¹⁷

3. Kuadri normativ në RSH

- *Kushtetuta*

Në Kushtetutën e RSH një nen i posaçëm adreson të drejtën e informimit, përfshirë posaçërisht mbi informimin për veprimtarinë e administratës publike, përkatësisht neni

-
- nxitur rrjedhën e lirë të informacionit,
 - siguar që teknologjia e re e informacionit të përdoret për të zgjeruar fushën e lirisë së shprehjes dhe informimit. Shih: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=601273&SecMode=1&DocId=675536&Usage=2>
- 7 http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec%281981%29019_EN.asp
- 8 http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/dataprotection/dataprotcompil_en.pdf
- 9 po aty.
- 10 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec%282000%2910_EN.pdf
- 11 <http://www.archives.gov.ua/Eng/Law-base/Recommendations.php/#01>
- 12 https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804c6fcc
- 13 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM>
- 14 <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/205.htm>
- 15 Traktati i Mastrihtit shprehej së një transparencë më e madhe në procesin vendimmarrës do të përforcojë natyrën demokratike të institucioneve si dhe besimin e publikut ndaj tyre.
- 16 Shih për më shumë lidhur me të drejtën për informim në të drejtën administrative të BE-së, Craig P, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Nju Jork, 2012.
- 17 Traktati i Lisbonës që ndryshon Traktatin për Bashkimin Evropian dhe Traktatin Themelues të Komunitetit Evropian (OJ C 306, 17.12.2007); hyrë në fuqi më 1 dhjetor 2009.

23.¹⁸ Kuptimi dhe rëndësia e transparencës e vendosur në Kushtetutë, mund të shihet qartë edhe në diskutimet e zhvilluara gjatë hartimit të Kushtetutës. Në to është theksuar se:

*... futja e këtij neni është më se e domosdoshme dhe padyshim do të jetë një nga elementët e rinj thelbësorë që do të sillen në këtë Kushtetutë.*¹⁹

Gjithashtu, edhe dy aspektet që lidhen me transparencën, pra e drejta e qytetarit për të marrë informacion dhe detyrimi i shteti për të dhënë informacion, janë theksuar gjatë hartimit të kushtetutës, si të rëndësishëm për kuptimin e saktë dhe të plotë të kësaj të drejte:

*Në qoftë se qytetari ka të drejtë të informohet, atëherë duhet të ekzistojë edhe detyrimi i shtetit për të informuar shtetasit. Po kështu, edhe organet kolektive që zgjedh populli duhet të jenë të hapura dhe pjesëmarrja e popullit duhet të jetë e lirë, sigurisht sipas një procedure në të cilën do të parashikohet edhe mundësia e realizimit të kësaj. Është një saktësim i formulës së përgjithshme për ta bërë më të plotë dhe më të qartë të drejtën e çdo shtetasi për të marrë informacion.*²⁰

Qëllimi i parashikimit të kësaj të drejte në Kushtetutë është, së pari, të garantojë respektimin e një të drejte që është konsideruar themelore për sistemin e organizimit politik e institucional të shtetit ligjor dhe, së dyti, ka për qëllim të formalizojë rëndësinë e së drejtës duke e ngritur atë në nivel kushtetues, që nënkupton një vlerë parësore kundrejt të drejtave të parashikuara në legjislacionin e zakonshëm. E thënë ndryshe, respektimi i kësaj të drejte është me përparësi kundrejt çdo rregulle ose të drejte tjetër të parashikuar me ligj dhe që bie ndesh me të. Ajo ka vlerë parimore dhe përbën standardin të cilit duhet t'i referohen urdhërimet e legjislacionit të zakonshëm. Përparësia e së drejtës për informim kundrejt të drejtave të tjera rrjedh prej faktit se Kushtetuta është burimi kryesor i së drejtës pozitive. Në sistemin legjislativ ajo zë vendin kryesor duke qenë niveli më i lartë i akteve me parashikime detyruese.²¹ Shqyrtimi me kujdes i përmbajtjes së dispozitës të çon në përfundimin e së drejta për informim nuk është rregulluar në mënyrë përfundimtare nga dispozita kushtetuese, gjë që është normale për parashikimet kushtetuese.²² E drejta për informim duhet të respektohet, por “në përputhje me ligjin”.

Nga shqyrtimi i dispozitës përkatëse kushtetuese, është e qartë se e drejta nuk është absolute, por është, gjithashtu është qartë se cili do të jetë kufiri i respektimit të saj. Për të siguruar, mundësi dhe mjete të barabarta për të gjithë personat, asnjë liri apo e drejtë nuk njihet si absolute. Në kuadër të parimeve të përgjithshme kushtetuese, ku-

18 Neni 23 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë lexon:

1. *E drejta e informimit është e garantuar.*

2. *Kushdo ka të drejtë, në përputhje me ligjin, të marrë informacion për veprimtarinë e organeve shtetërore, si dhe të personave që ushtrojnë funksione shtetërore.*

19 Botim i Prezencës së OSBE-së në Shqipëri, *Debati Kushtetues*, Tiranë, 2011.

20 Po aty.

21 Kujtojmë së Kushtetuta qëndron në majë të hierarkisë piramidale të parashikuar në nenin 116 të Kushtetutës.

22 Dispozitat Kushtetuese kanë karakter të përgjithshëm dhe parimor dhe shërbejnë për t'i orientuar e për të fokusuar zgjidhjen e çështjeve konkrete; përgjithësisht nuk ofrojnë vetë zgjidhje specifike.

fizimi i të drejtës për informim mund të bëhet vetëm sipas kriterëve të parashikuara në N. 17 të Kushtetutës. Kufizimi i së drejtës për informim mund të bëhet vetëm me ligj (formalo-material). Kjo nënkupton se asnjë organ tjetër, përveç, kuvendit, i cili është autoriteti i vetëm që nxjerr ligje, nuk ka të drejtë të nxjerrë rregulla që parashikojnë kufizime të kësaj të drejte. Shembuj të tillë janë ligji “Për sekretin shtetëror” dhe “Për mbrojtjen e te dhënave personale” për t’i rregulluar më konkretisht ato. Së dyti, kufizimi i së drejtës për informim mund të bëhet për të mundësuar përmbushjen e kërkesave të interesit të publik ose për të mbrojtur të drejtat e të tjerëve. Ky kusht nënkupton referimin tek interesi publik edhe për kufizimin e së drejtës, ashtu si për realizimin e tij. Nisur nga nocioni i interesit publikut, ligjvënësi duhet të vlerësojë e të gjejë ekuilibrin mes përfitimit dhe humbjes së mundshme që mund t’i shkaktohet interesit publik nga lejimi ose kufizimi i së drejtës se publikut për tu informuar. Kjo është një çështje komplekse, e cila vlerësohet rast pas rasti dhe në marrëdhënie edhe me kushtet e tjera që duhet të konsiderohen në procesin e vendimmarrjes. Ky ekuilibër është vlerësuar në rastin e legjislacionit për ruajtjen e informacioneve të klasifikuara të cilat lidhen me sigurinë kombëtare, me mbarëvajtjen e proceseve hetimore e gjyqësore e moralin publik. Gjithashtu, kufizimet nuk duhet të cenojnë thelbin e së drejtës dhe madje të mos tejkalojnë kufizimet e parashikuara nga KEDNJ.²³

E drejta e informimit shihet në dy aspekte: e drejta për t’u informuar në lidhje me veprimtarinë e organeve shtetërore si dhe informimi mbi të dhënat vetjake të personave që ushtrojnë funksione shtetërore. Kjo e drejtë duhet realizuar në përputhje me ligjin, duke mbrojtur interesat legjitime publike dhe private. Këtë të drejtë ligjvënësi ua garanton të gjithë personave pa asnjë lloj dallimi dhe pavarësisht nga seksi, raca, feja, bindjet politike apo prejardhja shoqërore, duke shmangur kështu çdo lloj diskriminimi të dënueshëm.

Ndërkaq që në paragrafin e tretë afirmohen dy parime të rëndësishme siç janë, parimi i transparencës që realizohet nëpërmjet bërjes publike të mbledhjeve të organeve të zgjedhura kolektive, si dhe parimi i bashkëpunimit të personave private me organet e administratës publike. Ky parim realizohet nëpërmjet pjesëmarrjes se këtyre personave dhe informimit të tyre në lidhje me procesin vendimmarrës të organeve të zgjedhura qendrore apo vendore, rregullim i kërkuar shprehimisht nga Kushtetuta në nenin 23. Pjesëmarrja e publikut bëhet kështu një mjet efikas për rritjen e cilësisë së vendimeve, të transparencës, të ndërjegjësimi të vetë publikut në lidhje me të drejtat dhe liritë e tij.

Në mënyrë të posaçme, Kushtetuta kërkon që mbledhjet e Kuvendit të bëhen të hapura kjo sipas nenit 79. Kështu qytetarëve u jepet mundësia të ndjekin mbledhjet e organit që përfaqëson pushtetin më të lartë. Parimi i mbledhjeve të hapura konsiderohet si një ndër parimet kryesore të funksionimit të njësisive bazë të qeverisjes vendore. Kjo u siguron qytetarëve mundësinë për t’u njohur me veprimtarinë e këshillave të komunës apo bashkisë, të zgjedhura prej tyre, duke u garantuar të drejtën e tyre për informim. Në këtë kuadër, Këshilli i Ministrave duke mos qenë një organ i zgjedhur kolektiv nuk i nënshtrohet detyrimit të mësipërm, e madje Kushtetuta, në nenin 100 të saj, parashikon shprehimisht që mbledhjet e tij bëhen të mbyllura.

Sipas nenit 15 të Kushtetutës, edhe e drejta e informimit është e padhunueshme, e pandashme dhe e patjetërsueshme, duke i siguruar kësaj të drejte në këtë mënyre një

23 Neni 17 i Kushtetutës.

mbrojtje të veçantë nga çdo lloj kufizimi të pabazuar në ligj. Kushtetuta nuk qëndron vetëm në kornizat e afirmimit, por ajo parashikon edhe detyrimin e organeve të pushtetit publik jo vetëm për të respektuar të drejtat dhe liritë e individëve, por dhe detyrimin e tyre për marrjen e masave konkrete për realizimin në praktikë të këtyre të drejtave, konkretisht të së drejtës për t'u informuar. Kushtetuta bën thjesht një rregullim të përgjithshëm të këtij momenti, por janë ligje të veçanta që trajtojnë në mënyrë më të detajuar detyrimin e autoritetit publik për realizimin në praktikë të kësaj të drejte.

Vend të rëndësishëm në Kushtetutë zënë edhe garancitë procedurale penale të individit. Pjesë e këtyre garancive është edhe neni 31/1 që sanksionon se kushdo gjatë procesit penal ka të drejtë të informohet menjëherë dhe hollësisht për akuzën që i bëhet dhe të drejtat që gëzon si pasojë e procedimit penal.

Sipas nenit 35 të Kushtetutës askush nuk mund të detyrohet, përveçse kur e kërkon ligji, të bëjë publike të dhënat që lidhen me personin e tij. Ndryshe nga interpretimet e mësipërme, ky nen do të interpretohet në favor të personave që nuk mund të detyrohen të japin informacione, pra të bëhen burime për rrjedhjen e informacionit kur këto informacione konsiderohen personale. Ky nen është i pajisur gjithashtu edhe me kufizimet e kësaj lirie të cilat duhet të jenë të përcaktuara në ligj shprehimisht. Mbledhja, përdorimi dhe bërja publike e të dhënave të personit pa pëlqimin e tij është e ndaluar, me përjashtim të rasteve që lidhen me interesa publike madhore. Kufizimet gjithashtu sipas N. 35 të Kushtetutës duhet të jenë të parashikuara në ligj.²⁴ Personit i njihet e drejta për të ndrequr ose fshirë të dhëna të pavërteta ose të paplota. Sigurisht, informacionet personale mbrohen nga Ligji Nr. 9887 'Për mbrojtjen e të dhënave personale'. Rezervimi i informacionit personal është një çështje shumë e diskutuar në vendet e zhvilluara demokratike. Kjo sepse gjithmonë problemi lind në ekuilibrin që duhet vendosur ndërmjet kufizimit me tendencë në rritje të informacionit personal dhe interesit publik madhor që mund të ketë nevojë për këtë informacion.

Një ndër objektivat që shpall Kushtetuta jonë është edhe ajo që lidhet me krijimin e një mjedisi të shëndetshëm dhe të pastër për qytetarët në Republikën e Shqipërisë. Kështu, N. 56 i Kushtetutës parashikon se 'kushdo ka të drejtë të informohet për gjendjen e mjedisit dhe mbrojtjen e tij'²⁵. Garantimi i kësaj të drejtë vlen të shihet jo vetëm si një e drejtë kushtetuese, por edhe në dritën e Konventës së Aarhusit, 25 qershor 1998, ratifikuar nga RSH. Konventa e Aarhusit më shumë se sa një Konventë për mjedisin, është një dokument i rëndësishëm që përfshihet në kuadrin e të drejtave të njeriut. Në të palët angazhohen mes të tjerash për të zhvilluar mekanizmat e duhura që informacioni mjedisor të bëhet i disponueshëm sa më shpejt që të jetë e mundur por jo më vonë se 1(një) muaj pas paraqitjes së kërkesës. Ky afat mund të shtyhet deri në dy muaj pas paraqitjes së kërkesës, vetëm në qoftë se e justifikon volumi dhe kompleksiteti i informacionit. Kjo vonesë duhet t'i informohet kërkuarit të informacionit së bashku me arsyet që justifikojnë këtë shtyrje. Gjithashtu, Konventa parashikon pjesëmarrjen e publikut në procedurat vendimmarrëse, në procesin e përgatitjes së planeve dhe programeve për mjedisin, të rregulloreve ekzekutive dhe instrumenteve të përgjithshëm ligjore dhe normative.

E drejta për t'u informuar apo transparenca është adresuar në Kushtetutë edhe në dimensione të tjera, pra jo vetëm si marrëdhënie mes qytetarit, individ apo kolektiv

24 Kjo i referohet nenit 35/3 të Kushtetutës.

25 Ky parim është afirmuar në nenin 56 të Kushtetutës.

qoftë ai, dhe administratës publike apo shtetit, por edhe si marrëdhënie mes organeve të ndryshme të shtetit. Shembull i tillë është Avokati i Popullit, një mekanizëm i rëndësishëm kushtetues për mbrojtjen e të drejtave themelore të njeriut por edhe interesave legjitime ndaj (mos)veprimeve të administratës publike, për të cilin theksohet se merr informacione nga organet që kontrollojnë dhe ato janë të detyruara të japin informacionin e kërkuar. N. 63, paragrafi 4 i Kushtetutës shprehimisht lexon:

.... 4. *Organet dhe funksionarët publikë janë të detyruar t'i paraqesin Avokatit të Popullit të gjitha dokumentet dhe informacionet e kërkuara prej tij.*²⁶

3.2. Legjislacioni

Kuadri kushtetues dhe parashikimet strategjike mbi të drejtën e informimit/transparencën të miratuara tashmë në vend janë zbërthyer në një sërë aktesh ligjore e nënligjore. Ndër to rendisim:

- Ligji nr. 44/2015 “Kodi i Procedurave Administrative”,
- Ligji nr. 119/2014 “Për të drejtën e informimit për dokumentet zyrtare”,
- Ligj Nr. 8457, dt. 11.2.1999 “Për informacionin e klasifikuar ‘sekret shtetëror’, i ndryshuar,
- Ligj nr. 9887, dt. 10.3.2008 ‘Për mbrojtjen e të dhënave personale,’ i ndryshuar,
- si dhe, një sërë ligjesh të tjera të posaçme, të cilat në tërësinë e tyre adresojnë thelbin e të drejtës për informim që është: çdokush ka të drejtë që me anën e një kërkesë formale të marrë informacion nga çdo organizëm publik, brenda një kohe të arsyeshme, pa u diskriminuar, dhe me mjete të efektshme.

4. E Drejta për informim në Kodin e Procedurave Administrative

Garantimi i të drejtës për informim kërkon domosdoshmërisht, në një kohë të së drejtës pozitive që jetojmë, përshtatjen e një legjislacioni të përshtatshëm i cili mbështetet në një vullnet pozitiv politik dhe shoqërohet nga një infrastrukturë institucionale e krijuar posaçërisht për këtë qëllim. Jo vetëm që strukturat institucionale janë të domosdoshme të krijohen, por edhe qasja ndaj kësaj çështje duhet bërë sa e posaçme aq edhe e integruar në gjithë sistemin administrativ, por edhe gjyqësor të vendit. Në këtë këndvështrim, rregullimi i të drejtës për informim në Kodin e Procedurave Administrative është një qasje e qëndrueshme dhe me aplikim të gjerë të transparencës në çdo proces administrativ.²⁷ Më 30 prill 2014, Kuvendi i Shqipërisë miratoi ligjin nr.44/2015 “Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë” (KPa ose Ligji 44/2014),²⁸ qëllimi i të cilit është të shërbejë si ligj bazë rregullator i çdo procedure administrative. Kodi i ri synon të forcojë parimet dhe standardet e administratës së mirë dhe transparencën në vendimarrjen administrative, përfshi lehtësimin e komunikimit mes administratës dhe kujtdo

26 Neni 63 i Kushtetutës.

27 Schmidt-Abmann E., *Principle of an international order of information*, at Anthony G., Auby J., Morrison J., and Zwart T., Ed.s, *Values in global administrative law.*, Hart Publishing, Oksford dhe Portland, 2011, fq. 117.

28 Botuar në Fletore Zyrtare nr. 87, datë 28.05.2015. Me hyrjen në fuqi të tij, shfuqizohet ligji nr.8485, dt. 12.05.1999 “Kodi i Procedurave Administrative të Republikës së Shqipërisë” si dhe çdo dispozitë ligjore dhe nënligjore që vjen në kundërshtim me dispozitat e ligjit 44/2015.

që hyn në marrëdhënie me të, e më së pari kujt do që merr shërbime nga ajo. Reformimi i Kodit të Procedurave Administrative ishte një nga prioritetet e qeverisë i lidhur ngushtë edhe me procesin e integritetit evropian. Raport-Progreset e Komisionit Evropian ndër vite kishin evidentuar domosdoshmërinë e kryerjes së kësaj reforme duke rekomanduar miratimin e KPA së re.²⁹ Ligji 44/2015 përbën një hap cilësor në zhvillimin e së drejtës procedurale administrative. Fryma që përcjellin disa prej parashikimeve të reja të këtij Kodi është garantimi i një mbrojtje efektive të të drejtave dhe interesave të personave duke vendosur në mënyrë proporcionale një baraspeshë të drejtë midis këtyre të drejtave dhe çështjet e interesit publik.

Kodi i ri sanksionon dhe parimet të cilat janë synuar të harmonizohen me standardet dhe praktikatat më të mira në fushën e së drejtës administrative. Risi e Ligjit 44/2015 është sanksionimi i disa parimeve të reja, të cilat ofrojnë garanci më të mira për procedurat administrative dhe kanë plotësuar parimet e deri atëherëshme. Ndër parimet e reja që sanksionohen në Kod, me rëndësi për këtë punim përfshihen:

- parimi i transparencës, neni 5 i KPA, i cili kërkon që organet publike të ushtrojnë veprimtarinë administrative në mënyrë transparente dhe në bashkëpunim të ngushtë me personat fizikë dhe juridikë të përfshirë në të, duke përfunduar aspekte të këtij parimi edhe më tej krahasuar me KPA e vitit 1999;

- parimi i mbrojtjes së të dhënave personale, neni 9, i cili përçon tek organet publike dhe nëpunësit publik detyrimin e përpunimit të ligjshëm e të drejtë të të dhënave personale, të të dhënave që lidhen me veprimtarinë tregtare ose profesionale, me të cilat njihet gjatë procedurës administrative dhe që mbrohen sipas legjislationit në fuqi për mbrojtjen e të dhënave personale, të ndërmarrë masa lidhur me mbrojtjen, ruajtjen, mospërhapjen, si dhe konfidencialitetin e tyre;

- parimi i komunikimit në gjuhën shqipe, neni 20, duke parashikuar lehtësi procedurale në rast se dokumentet nuk janë në gjuhën shqipe, apo gjuha e përdorur nga pala nuk është ajo shqipe.³⁰

Në KPA, e drejta për informim u është garantuar kategorisë së personave palë pjesëmarrëse në një procedim administrativ. Palëve u njihet e drejta për t'u konsultuar me dosjen³¹, shprehje e favorizimit të transparencës në një procedim administrativ. E drejta për t'u njoftuar si pjesë e KPA është njëkohësisht e lidhur ngushtësisht me të drejtën për të marrë pjesë në procedim dhe për të dhënë mendim, pra me parimin e bashkëpunimit të afirmuar në KPA. Palët gëzojnë të drejtën të paraqesin mendime dhe shpjegime³² gjatë gjithë procesit administrativ. Po ashtu, Neni 41 i KPA-së parashikon detyrimin e organeve të administratës publike për të njoftuar palët e interesuara për nisjen e procedimit administrativ, sikurse neni 99 i KPA parashikon detyrimin për informim të aktit përfundimtar, madje duke specifikuar mjetet ligjore mbrojtëse ndaj aktit. Ky detyrim është shprehje e respektimit të së drejtës kushtetuese të shtetasve

29 Raport Progresi i vitit 2013, faqe 8, theksonte se Kodi i Procedurave Administrative ende pritet të miratohet: Shih tekstin në: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-albania-progress-report_en.pdf.

30 Shih nenet 4 deri 21 të Ligjit 44/2015.

31 Shih Kreu III i KPA-së, Të drejtat e palëve gjatë procedurës administrative, posaçërisht neni 45 i KPA-së.

32 Neni 47 i KPA-së.

dhe respektimit të parimit të procesit të rregullt ligjor,³³ si dhe i të drejtës kushtetuese për t'u rehabilituar dhe zhdëmtuar në rast dëmtimi për shkak të një akti, veprimi ose mosveprimi të paligjshëm të organeve shtetërore.³⁴ Njoftimi i palëve synon bërjen të ditur atyre për përmbajtjen e vendimit i cili prodhon pasoja juridike mbi ta. Këto pasoja juridike mund të jenë të natyrës administrative ose civile. Duke u vënë në dijeni, palët mësojnë mbi të drejtat dhe detyrimet e tyre dhe jo vetëm kaq. Atyre njëkohësisht i krijohet mundësia të ankohen në organin përkatës në rast se pretendojnë se vendimi është i padrejtë.

E drejta për t'u dëgjuar³⁵ gjithashtu është pjesë e KPAsë. Secila palë, në një procedim administrativ, duhet të ketë mundësinë të shprehet dhe të dëgjohet para autoriteteve vendimmarrëse. Ajo ka të drejtë të paraqesë faktet sipas versionit të saj, provat dhe argumentet ligjore. Një proces i tillë ndihmon në zgjidhjen sa më të drejtë të çështjes. Ndaj respektimi i kësaj të drejte do të thotë respektim i një prej elementeve të parimit për një proces të rregullt ligjor. Seksioni 3, njoftimi dhe dëgjimi i palëve, përkatësisht nenet 87-89 të KPAsë e parashikojnë këtë.

Të gjitha këto rregullime synojnë të adresojnë të drejtën për informim në një proces administrativ të posaçëm, ndërkohë që duhet theksuar se KPA përfshin edhe parimin e transparencës, pra të administratës së hapur,³⁶ që trajtohet në vijim të këtij punimi në kuadër të Ligjit 119/2014.

Çka u analizua më sipër, ka si fushë zbatimi të gjitha organet e administratës publike, duke përfshirë këtu organet e pushtetit qendror dhe atij vendor. Jo vetëm kaq, por duhet theksuar se KPA është një ligj me shumicë të cilësuar, gjë që nënkupton se ai qëndron më lart në hierarkinë e ligjeve se ligjet e thjeshta. Kjo do të thotë se cilido organ administrativ, duhet të respektojë detyrimisht detyrimet e KPA edhe nëse ka parashikime ligjore të posaçme me ligje të posaçme që adresojnë funksionimin e tij, me përjashtim të rastit kur çështje të transparencës për procesin administrativ rregullohen ndryshe nga ndonjë ligj i posaçëm i miratuar po ashtu me shumicë të cilësuar.

5. Ilustrime nga ligje të posaçme

Në tërësi ligjet e posaçme kanë adresuar në mënyra të ndryshme çështjen e së drejtës për informim. Kështu për shembull, nëse do i referoheshim ligjit nr. 139/2015 «Për vetëqeverisjen vendore»,³⁷ një kapitull i plotë i kushtohet transparencës. Kreu VI, transparenca, konsultimi dhe pjesëmarrja qytetare, garanton për publikun transparencën e veprimtarisë së njësive vendore, duke kërkuar që çdo akt i organeve të vetëqeverisjes vendore të publikohet në faqen zyrtare të internetit të njësisë vendore dhe afishohet në vendet e caktuara nga njësia për njoftimet publike. Në referim të ligjit për të drejtën e informimit, njësitë vendore caktojnë koordinatorin e transparencës dhe miratojnë programin e transparencës, duke siguruar aktes nga të gjithë, veçanërisht nga shtresat më të varfra të komunitetit, në përputhje me dispozitat e ligjit në fuqi për të drejtën e

33 Neni 42 i Kushtetutës së Shqipërisë

34 Neni 44 i Kushtetutës së Shqipërisë

35 Shih edhe N. 93 i KPAsë.

36 Shih N. 5 të KPAsë.

37 Botuar në Fletore Zyrtare nr. 249, datë 14.01.2016.

informimit.

Po ashtu, duke u nisur nga fakti që zbatimi efektiv i të drejtës për informim të publikut realizohet nga nëpunësit civilë që ushtrojnë funksionet e tyre pranë organeve të administratës publike, legjislacioni shqiptar nuk mjaftohet vetëm me vendosjen e detyrimit për organet, por edhe për personat që kryejnë funksionet e tyre në to. Kjo bëhet në kuadër të mbrojtjes në një nivel sa më të lartë të kësaj të drejte për të shmangur moszbatimin e saj në praktikë. Kështu, Ligji Nr. 152/ 2013 ‘Për nëpunësit civil’,³⁸ neni 44, parashikon se nëpunësi civil ka detyrimin të ushtrojë detyrën e tij në shërbimin civil me transparencë dhe të sigurojë për publikun e gjerë dhe palët çdo informacion të nevojshëm, me përjashtim të rasteve të kufizimeve ligjore. Mosrespektimi i të drejtës për informim të publikut mbi veprimtarinë administrative nga nëpunësi civil konsiderohet si shkelje e detyrës të tij dhe passjell marrjen e masave disiplinore. Po ashtu, edhe ligji “Për mbrojtjen e konsumatorit” adreson me aspekte të ndryshme të drejtën e publikut për informacion. Për shembull, neni 12 i këtij ligji parashikon se të gjitha të dhënat dhe informacionet më të domosdoshme për mallin dhe shërbimin duhet të jenë në gjuhën shqipe. Më tej, Ligji nr. 9000, datë 30.01.2003 “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Ministrave” dhe Vendimi i KM nr. 584, datë 28.08.2003 ‘mbi Rregulloren e Funksionimit të Këshillit të Ministrave’ parashikojnë se një ndër aspektet procedurale të akteve normative që miratohen nga Këshilli i Ministrave është edhe konsultimi me grupet e interesit që pa dyshim bazohet në transparencën. Ndër ligjet më të fundit të miratuara mund të përmendet edhe ligji nr. 146/2014³⁹ «Për njoftimin dhe konsultimin publik», i cili parashikon se përcakton rregullat procedurale që duhen zbatuar për të garantuar transparencën dhe pjesëmarrjen e publikut në proceset politikëbërëse dhe vendimmarrëse nga organet publike dhe se synon nxitjen e transparencës, të përgjegjshmërisë dhe integritetit të autoriteteve publike.⁴⁰

6. E Drejta për të marrë informacion publik - Ligji nr. 119/2014 ‘Për të drejtën e informimit’

E drejta për të marrë informacion publik është një ndër aspektet e së drejtës për informim. Edhe pse e tillë, ajo është njohur kështu vetëm kohët e fundit. Transparenca në lidhje me dokumentet zyrtare në Evropë është konsideruar një çështje me rëndësi. Fillimisht ajo konsiderohej si një çështje e vullnetit të mirë të qeverisë apo e individëve që punonin në të. Fillimisht parimi i aksesit publik në dokumente zyrtare është miratuar në Suedi në vitin 1766 si pjesë e një akti mbi lirinë e shtypit. Më pas në kohë në vitin 1951, u miratua një rregullim i ngjashëm edhe në Finlandë, rregullim që u miratua edhe në Norvegji dhe Danimarkë në vitin 1970. Një zhvillim të ngjashëm njohu edhe në Shtetet e Bashkuara të Amerikës, me miratimin e Aktit mbi Lirinë e Informacionit në vitin 1966. Australia, Kanadaja dhe Zelanda e Re ndoqën të njëjtin shembull gjithashtu në vitet 1982-1983. Parimi hasi pak më shumë rezistencë në Mbretërinë e Bashkuar dhe Evropën kontinentale.

Fillimisht, ai u parashikua si pjesë e Kodeve të Procedurave Administrative. Vetëm

38 Fletore Zyrtare nr. 36, datë 12.01.2000.

39 Botuar në Fletore Zyrtare nr. 178, datë 24.12.2014.

40 Neni 1 i ligjit.

gjatë dy dekadave të fundit janë miratuar në Evropën kontinentale ligje të posaçme mbi lirinë e informimit, si për shembull në Hungari (1992), Portugali (1993), Irlandë (1997), Letoni (1998), Republika Çeke (1999), Mbretëri e Bashkuar (2000), Estoni (2000), Lituani (2000), Poloni (2001), Rumani (2001), Slloveni (2003), Gjermani (2005), dhe në Bashkimin Evropian (2001). Vende të tjera si Austria, Franca, Italia apo Spanja kanë përshtatur legjislacionin procedural administrativ më tej me kërkesat e transparencës.⁴¹

Në vendin tonë kjo e drejtë u garantua në nivel ligji për herë të parë në vitin 1999, me ligjin nr. 8503 datë 30.06.1999 “Për të drejtën e informimit për dokumentet zyrtare”.⁴² Në vitin 2014 ky ligj u zëvendësua⁴³ me Ligjin 119/2014 “Për të drejtën e informimit” (Ligji 119/2014).⁴⁴ Ky ligj rregullon të drejtën e njohjes me informacionin që prodhohet ose mbahet nga autoritetet publike, duke qenë kështu një kuadër rregullator që mundëson transparencën në tërësi të veprimtarisë qeverisëse, të autoriteteve publike siç ligji e adreson, ndaj publikut. Në këtë kuadër, ligji 119/2014 ofroi një rregullim edhe më të mirë të së drejtës për informim të publikut në tërësi ndaj autoriteteve publike.⁴⁵ Më së pari, ligji ofroi një kuptim të gjerë të termit ‘informacion publik’ duke konsideruar si të tillë çdo të dhënë të regjistruar në çfarëdo lloj forme dhe formati, gjatë ushtrimit të funksionit publik, pavarësisht nëse është përpiluar ose jo nga autoriteti publik.⁴⁶ Vlerësimi se një informacion është publik, nënkupton se ai nuk cenon rastet e kufizimit të dhënies së tij e për këtë shkak i bëhet i njohur publikut. Predispozita për të bërë publik informacionin, kur ai është i tillë, rrit ndjeshëm transparencën institucionale, ul numrin e kërkesave për informim, lehtëson punën e autoritetit, i cili do t’i kushtojë vëmendje dhe trajtojë me prioritet rastet e tjera të kërkimit të informacionit për arsye se mund të kërkojnë vendim të arsyetuar duke pasqyruar dhe dhënë pjesën që mund të bëhet publike veç asaj që nuk mund të jetë e tillë.

Ligji 119/2014 ka zgjeruar edhe rrethin e subjekteve që i nënshtrohen zbatimit të tij

41 Legjislacioni për lirinë e informimit, në kushtet ideale, duhet të udhëhiqet nga parimi për dhënien maksimale të informacionit. Parimi për dhënien maksimale të informacionit prezumon që i gjithi informacioni që disponohet nga organet publike duhet të jepet dhe që ky prezumim mund të shpërfilllet vetëm në rrethana shumë të kufizuara. Ky parim mishëron arsyen themelore që qëndron në themel të vetë konceptit për lirinë e informimit dhe, në kushtet ideale, duhet të përcaktohet në Kushtetutë, në mënyrë që të bëhet e qartë se e drejta për t’u informuar është një e drejtë themelore. Qëllimi parësor i legjislacionit duhet të jetë dhënia maksimale e informacionit në praktikë. Organet publike janë të detyruara të japin informacion dhe çdo pjesëtar i publikut gëzon të drejtën përkatëse për të marrë informacion. Rrjedhimisht, termit “informacion” dhe “organ publik” duhet të përcaktohen sa më gjerësisht. Ky parim është theksuar edhe nga Raportuesi Special i OKB-së për Lirinë e Mendimit dhe të Shprehjes. Shih <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf>

42 Botuar në Fletore Zyrtare Nr. 22, datë 26.7.1999.

43 Shih edhe: *Open Society Justice Initiative “Propozimet për amendimin e Ligjit për Akses në Informacion,” 6 mars, 2007.*

44 Fletore Zyrtare nr. 160, datë 17.10.2014.

45 Shih për më shumë Relacionin e Projektligjit ‘Për të drejtën e informimit’, tek: https://www.parlament.al/wp-content/uploads/2015/11/relacioni_e_drejta_e_informimit_17767_1.pdf. Parë më 7.12.2017.

46 Neni 2 - Përkufizime.

dhe që kanë detyrimin për të trajtuar kërkesat për dhënie të informacionit. Subjektet që i nënshtrohen zbatimit të këtij ligji janë: a) të gjitha organet administrativ të parashikuar në legjisllacionin në fuqi për procedurat administrative, organet ligjvënëse, gjyqësore dhe ato të prokurorisë së çdo niveli, organet e njëjësive të qeverisjes vendore të çdo niveli, organet shtetërore dhe entet publike, të krijuara me Kushtetutë ose me ligj; b) shoqëritë tregtare ku: i) shteti zotëron shumicën e aksioneve; ii) ushtrohen funksione publike, c) çdo person fizik ose juridik, të cilit i është dhënë me ligj, akt nënligjor ose çdo lloj forme tjetër, të parashikuar nga legjisllacioni në fuqi, e drejta e ushtrimit të funksioneve publike.

Ligji jo vetëm ka rregulluar çështjen e të drejtës për t'u informuar në aspektin material e procedurale, por gjithashtu ka krijuar një mekanizëm institucional për të ushtruar kompetenca të tilla që mundësojnë zbatimin e këtij ligji. Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale (KDIMDHP)⁴⁷ është ngarkuar me kompetencat për të urdhëruar autoritetet publike të vënë në dispozicion informacionin e kërkuar, duke shëruar si institucion që shqyrton ankesat për shkeljet e ligjit. Jo vetëm që KDIMDHP kryen hetime administrativ për shkeljet e pretenduara të së drejtës për informim por edhe vendos sanksione administrative ndaj autoriteteve publik në rastet e konstatimit të shkeljeve të ligjit.

- *aspekte procedurale*

E drejta për të kërkuar informacion nga një autoritet publik, sipas ligjit, i njihet çdo personi fizik ose juridik, vendas ose i huaj, si dhe personave pa shtetësi, pa qenë të detyruar të shpjegojnë motivet.⁴⁸ Ky rregull është në respektim të Kushtetutës që parashikon të drejtën për t'u informuar si një të drejtë themelore që e gëzon çdo pjesëtar i publikut.

Gjithashtu, ai detyron autoritetet publike për të përgatitur, publikuar, dhe përditësuar programin e transparencës për akses në informacione,⁴⁹ duke përcaktuar saktë kategoritë e informacionit që duhet të përmbajë programi. Pikërisht publikimi proaktiv i informacionit në faqet e internetit të autoriteteve publike krijon mundësinë e aksesit në të njëjtën kohë të një numri të papërcaktuar individësh si dhe rrit llogaridhënien e autoriteteve publike. Në programin e transparencës, i cili duhet të miratohet nga titullari i institucionit dhe duhet të jetë publik jo vetëm në faqen e internetit por edhe në ambientet e institucionit, duhet të publikohen në formate lehtësisht të kuptueshme dhe të aksesueshme, kategori të ndryshme informacioni përfshirë strukturën organizative, funksionet dhe detyrat e autoritetit publik, tekstet e plota të akteve rregulluese të fushës së veprimit të autoritetit, procedurat që duhen ndjekur për të bërë një kërkesë për informim, adresën postare dhe elektronike për depozitimin e kërkesave për informim, si dhe procedurat e ankimit të vendimit përkatës, vendndodhjen e zyrave të autoritetit publik, orarin e punës, emrin dhe kontaktet e koordinatorit për të drejtën e informimit, mekanizmat monitorues dhe të kontrollit që veprojnë mbi autoritetin publik, raportet e auditimit nga Kontrolli i Lartë i Shtetit ose subjekte të tjera, të dhëna për buxhetin dhe planin e shpenzimeve për vitin financiar në vijim dhe vitet e kaluara, informacion për procedurat e prokurimit apo procedurat konkurruese të koncesionit /partneritetit

47 Shih: <http://www.idp.al/>

48 Neni 2, Përkufizimet.

49 Neni 4, Përgatitja dhe miratimi i programeve të transparencës.

publik privat, shërbimet që autoriteti publik i jep publikut, regjistrin e kërkesave dhe përgjigjeve, informacione dhe dokumente që kërkohen shpesh, si dhe çdo informacion tjetër që gjykohet i dobishëm nga autoriteti publik. Autoriteti publik kërkohet madje të krijojë dhe arkivojë një kopje digjitale të faqes zyrtare të tij në internet, të plotësuar me informacionin që kërkohet në programin e miratuar të transparencës, si dhe për metodat, mekanizmat dhe periodicitetin e publikimit të informacioneve publike, të cilat vihen në dispozicion të publikut pa kërkesë. Aktet që përmbajnë rregulla, norma apo kufizime të të drejtave dhe lirive themelore të individit, si dhe me efekt të drejtpërdrejtë për ta bëhen publike me anë të afishimit apo postimit në faqen zyrtare të internetit, brenda 48 orëve prej miratimit të aktit nga autoritetet publike.

Afatet e parashikuara në ligj për kthim përgjigje nga ana e autoriteteve publike janë 10 ditë punë, me përjashtim të rasteve kur ligji i posaçëm parashikon ndryshe. Ky afat mund të zgjatet dhe me 5 ditë të tjera pune nëse informacioni i kërkuar është shumë voluminoz ose kur informacioni ndodhet në mjedise të ndara fizikisht nga zyra qendrore. Përveç afatit një tjetër element për vënien në dispozicion të informacionit të kërkuar është dhe tarifa.

Ligji parashikon që shërbimet e administratës publike ofrohen pa pagesë. Gjithsesi, dhënia e informacionit mund të bëhet kundrejt një tarife, të përcaktuar më parë dhe të bërë publike nga autoriteti publik në faqen e tij të internetit dhe në mjediset e pritjes së publikut. Tarifa duhet të jetë e orientuar në kosto për informacionin e kërkuar në letër ndërsa informacioni i kërkuar në rrugë elektronike jepet falas⁵⁰.

Një nga elementët më të rëndësishëm të ligjit për të drejtën e informimit është caktimi i koordinatorit, i cili shërben si një pikë kontakti midis qytetarëve dhe institucionit. Koordinatori⁵¹ ka një sërë detyrash të përcaktuara qartë si dhe sanksione përkatëse për mospërbushjen e tyre. Detyrat e koordinatorit për të drejtën e informimit mund të grupohen në a) trajtimi i kërkesave brenda afatit ligjor; b) mbajtja e regjistrit të kërkesave dhe përgjigjeve; dhe c) bashkërendon punën për kthim përgjigje. Duke pasur parasysh se koordinatori është përgjegjës për një pjesë të rëndësishme të zbatimit të Ligjit, ai/ajo i nënshtrohet edhe sanksioneve për shkelje të ligjit.

- *Pasojat e cenimit të ligjit*

Ligji parashikon në tërësi se mosrespektimi i dispozitave të ligjit passjell përgjegjësi administrative për personat përgjegjës – për titullarin, nëpunësin më të lartë civil, koordinatorin dhe për punonjësit e tjerë. Sanksionet përfshijnë gjobat e përcaktuara në pikën 2 të nenit 18 për çdo kundërvajtje të veçantë. Numri i shkeljeve të mundshme dhe ndëshkimet tregojnë se Koordinatori, si dhe titullari i autoritetit publik dhe nëpunësi më i lartë civil, duhet të jenë shumë të kujdesshëm në përmbushjen e detyrave të tyre në mënyrë që të zbatojnë detyrimet e përcaktuara nga ligji për të drejtën e informimit dhe të sigurojnë se të drejtat e qytetarëve janë garantuar. Shkeljet më të rënda që çojnë në dënimin me gjobë prej 150 000 deri në 300 000 lekë përfshijnë:

- refuzimin e dhënies së informacionit, në kundërshtim me parashikimet e këtij ligji;
- mosplotësimin e kërkesave për informacione, të regjistruara në Regjistrin e Kërkesave dhe Përgjigjeve;

50 http://www.idp.al/wp-content/uploads/2017/02/urdher_per_tarifat.pdf

51 http://www.idp.al/wp-content/uploads/2017/02/Udhezime_per_koordinatoret_per_te_drejten_e_informimit.pdf

- mosregjistrimin e kërkesës për informim, mosaktimin e një numri rendor për të dhe mosdhënien e të dhënave të kontaktit të koordinatorit për të drejtën e Informimit;
- mosdërgimin e kërkesës për informim te një autoritet tjetër publik, brenda afatit ligjor;
- mosnjoftimi i kërkuesit për vendimin për zgjatjen e afatit për plotësimin e kërkesës për informim.

- *Kufizimet e të drejtës për informim*⁵²

Ligji ka përcaktuar dhe rastet në të cilat e drejta për informim kufizohet. Një nga rastet e kufizimit të të drejtës për informim është kur kërkohet informacion për të dhënat e një individi tjetër. Në këtë rast autoriteti publik duhet të marrë masa dhe të sigurohet që të mos japë të dhënat personale të palëve të treta në një mënyrë që vjen në kundërshtim me parimet e mbrojtjes së të dhënave. Nëse personi për të cilin kërkohen të dhënat personale nuk ka dhënë pëlqimin atëherë autoriteti duhet të heqë nga informacioni të gjithë referencat për palën e tretë dhe ndonjë informacion tjetër nga i cili ajo (pala e tretë) mund të identifikohet.

E drejta për informim kufizohet kur cenon sekretin tregtar, të drejtën e autorit apo patentat.⁵³ E drejta e informimit kufizohet në rast se është e domosdoshme, proporcionale dhe nëse dhënia e informacionit shkakton një dëm të qartë dhe të rëndë ndaj interesave të mëposhtëm: a) sigurinë kombëtare, sipas përkufizimit të bërë nga legjislati për informacionin e klasifikuar; b) parandalimin, hetimin dhe ndjekjen e veprave penale; c) mbarëvajtjen e hetimit administrativ në kuadër të një procedimi disiplinor; ç) mbarëvajtjen e procedurave të inspektimit dhe auditimit të autoriteteve publike; d) formulimin e politikave monetare dhe fiskale të shtetit; dh) barazinë e palëve në një proces gjyqësor dhe mbarëvajtjen e procesit gjyqësor; e) këshillimin dhe diskutimin paraprak brenda ose midis autoriteteve publike për zhvillimin e politikave publike; ë) mbarëvajtjen e marrëdhënieve ndërkombëtare ose ndërqeveritare.

Por e drejta e informimit kufizohet edhe nëse është e domosdoshme, proporcionale, si dhe në qoftë se përhapja e informacionit do cenonte sekretin profesional të garantuar nga ligji. Gjithsesi, informacioni i kërkuar nuk refuzohet në rast se ekziston një interes publik më i lartë për dhënien e tij. Sipas ligjit 119/2014, mbizotërimi i interesit publik do të thotë se interesi publik për të përhapur informacione të caktuara është më i madh se sa dëmi që mund të ndodhë në disa interesa legjitime të njohura.

Ligji ka përcaktuar qartë dhe procedurën për vënien në lëvizje të mekanizmit mbikëqyrës në shqyrtimin e ankesave, afatet konkrete për shqyrtimin e tyre, veprime të tjera të cilat mund të nevojiten të procedohen gjatë trajtimit të ankesës, ligjet ku bazohet legjitimiteti i ankesës, llojin e aktit me të cilin shprehet ky mekanizëm, sistemin e ankimit mbi vendimmarrjen e ankesës, afatet dhe bazën ligjore, gjykatën kompetente për shqyrtimin e aktit administrativ të organit të pavarur, etj.

- *Mekanizmi i shqyrtimit të ankesave*

Mekanizmi i gjetur në këtë rast, Komisioneri, mbikëqyr dhe garanton këto të drejta të cilat paralelisht ndërthuren dhe konkurrojnë. Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale merr vendim për ankesën brenda 15

52 Shih Kreu IV, Kufizimi i së drejtës për informim, N.17.

53 Për më shumë informacion shih ResPublica, “Komentari i Ligjit 119/2014 Për të drejtën e Informimit”, Tiranë, maj 2015.

ditëve pune nga dita kur është dorëzuar ankimi. Në përfundim të shqyrtimit të ankesave, Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale vendos: a) mospranimin e ankesës kur ka kaluar afati i parashikuar në ligj ose kur ankimi nuk paraqitet në formë shkresore si dhe kur nuk tregohet emri dhe adresa e ankuesit; b) pranimin e ankesës dhe urdhërimin e autoritetit publik për të dhënë informacionin e kërkuar, në mënyrë të plotë ose të pjesshme; c) rrëzimin e ankesës, pjesërisht ose tërësisht; ç) afatin, brenda të cilit autoriteti publik duhet të zbatojë urdhrin.⁵⁴

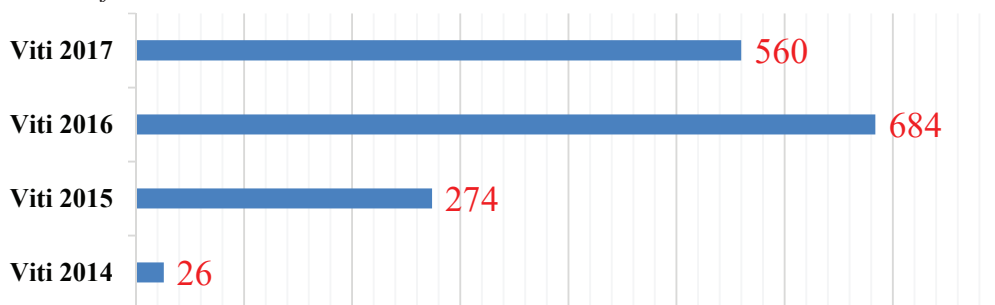
- *Afatet lidhur me ankesat*

Vendimet e Komisionerit mund të ankimohen në gjykatë si nga autoriteti publik po ashtu edhe nga ankuesi. Në rastet e vendimit për dhënie të dokumentacionit të prodhuar apo mbajtur nga autoriteti publik, ankimi mund të bëhet brenda 45 ditëve nga njoftimi i aktit, ndërsa ankimi ndaj sanksionit parashikohet në ligjin për kundërvajtjet administrative dhe është 30 ditë nga njoftimi i aktit, ndërsa ankimi në rastet kur Komisioneri nuk shprehet me vendim brenda afatit 15 ditë të parashikuar në ligjin për të drejtën e informimit, është 45 ditë. Ankimi depozitohet në gjykatën administrative ku ka vendndodhjen organi i vendimmarrjes administrative.

- *E drejta për informim në praktikë*

Duke qenë se mbikëqyrja e zbatimit të Ligjit nr. 119/2014 “Për të Drejtën e Informimit”, kryhet nëpërmjet monitorimit të elementëve të ndryshëm të ligjit si p.sh., ankesat e shqyrtuara nga Zyra e KDIMDHP, programet e transparencës së publikuara apo koordinatorët e caktuar nga autoritetet publike konstatohet se e drejta për informim ka filluar të gjejë zbatim të konsiderueshëm dhe në Shqipëri. Nga grafiku i mëposhtëm konstatohet se numri i ankesave të depozituara nga qytetarët apo organizatat jofitimprurëse është i konsiderueshëm, gjë që nënkupton edhe një rritje të ndërgjegjësimit të qytetarëve lidhur me ushtrimin e kësaj të drejte. Shih Grafiku nr. 1

Grafiku nr. 1: Ankesa në vite 2014-2017



Burimi: Raporti vjetor i vitit 2017 i Zyrës së Komisionerit⁵⁵

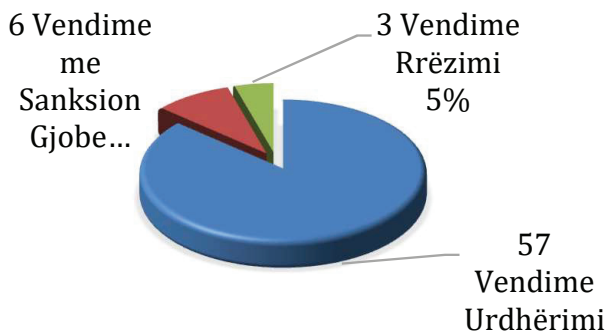
Ajo që vihet re është dhe numri dhe natyra e vendimeve të marra nga KDIMDHP. Konstatohet se për vitin 2017, Komisioneri është shprehur me 66 vendime - Shih

54 Shih Kreu VI, Kompetencat dhe procedurat për shqyrtimin e ankesave, N. 24-25.

55 Shih KMDHPDI, *Raporti Vjetor 2017*, në: http://www.idp.al/wp-content/uploads/2018/02/RAPORTI_VJETOR_2017.pdf. Parë më

Grafiku nr. 2:

Grafiku nr. 2: 66 vendime për vitin 2017



Burimi: Raporti vjetor i vitit 2017 i Zyrës së Komisionerit

KDIMDHP ka marrë vendime duke ndikuar në rritjen e transparencës në shumë sektorë. Me synim rritjen e transparencës në fushën e koncesioneve, Komisioneri është shprehur me disa vendime⁵⁶ gjatë vitit 2016 duke vënë theksin te transparenca. Nga vendimet e dhëna mund të nxirren në pah ato në fusha me rëndësi parësore për interesin publik, si ajo koncesionare apo ajo e shëndetësisë. Kështu, KDIMDHP është shprehur se kontratat koncesionare, procesverbalet e mbledhjeve për vlerësimin e propozimeve të pa kërkuara apo propozimet e pa kërkuara të paraqitura nga kompanitë që ofertojnë në një procedurë prokurimi apo koncesioni, duhet të jenë publike në përputhje me legjislacionin në fuqi.

Një vendim tjetër i cili ka ndikuar në nivelin e transparencës në sektorin e shëndetësisë është vendimi nr 59, datë 6.04.2017⁵⁷ i Komisionerit, në të cilin vihet theksi në bërjen publike të kontratave të lidhura midis Fondit të Sigurimit të Detyrueshëm dhe subjekteve për rimbursimin e barnave, listën e kompanive të cilat kanë pasur vlerën më të lartë të rimbursimit si dhe listën e barnave me shumën më të lartë në rimbursim. Të gjitha këto dokumente i janë kërkuar paraprakisht Autoritetit publik, pra Fondit të Sigurimit të Detyrueshëm por nuk janë vënë në dispozicion. Ajo që konstatohet është se pas vendimit të urdhërimit të Komisionerit i gjithë dokumentacioni i kërkuar është vënë në dispozicion të kërkuarit.

7. Përfundime

Konsideruar sa më lart, mund të thuhet që e drejta për informim ka gjetur një rregullim të gjerë në legjislacionin e vendit tone, duke u adresuar sa si e drejtë e palëve në një proces administrativ, aq edhe si e drejtë e publikut në tërësi për të ditur lidhur

56 http://www.idp.al/wp-content/uploads/2016/11/Vendim_35_min_se_transportit_dhe_infrastruktures.pdf

57 http://www.idp.al/wp-content/uploads/2017/04/Vedim_nr_59_Fondit_te_sigurimit_te_detyrushem.pdf

me veprimtarinë e autoriteteve publike. Ndërkohë që e para adreson të drejtën e palëve pjesëmarrëse në një proces administrativ, pra të një organi publik që sjell pasoja ndaj interesave të një pale të caktuar, e dyta i referohet të drejtës së publikut në tërësi, pra të kujtdo për të pasur informacion. Duke qenë se njëra është garanci procedurale që administrata publike duhet të respektojë ndaj palëve pjesëmarrëse pa dyshim edhe regjimi juridik është më i përqendruar tek një proces i posaçëm administrativ, duke sjellë kështu edhe një nivel më të lartë të kushteve procedurale për të kërkuar informacionin, ndër të cilat legjitimitimi i palës për shembull. Ndërkohë, në kuadër të qasjes së dytë, natyrshëm legjislatori ka vendosur rregulla të cilat e lehtësojnë shumë marrjen e informacionit, si për shembull ua ka garantuar atë kujtdo dhe pa pasur nevojë të shpjegojë motivet e kërkesës së këtij informacioni. Jo vetëm, por për të dyja regjimet janë garantuar mjete ligjore mbrojtëse, madje edhe përmes mekanizmave administrative të posaçëm. Të dyja këto regjime mund të thuhet se plotësojnë natyrshëm njëri-tjetrin duke mundësuar një kuadër normativ të plotë lidhur me të drejtën për informim në vendin tonë dhe instrumente të rëndësishme që më së pari orientojnë një qeverisje të hapur në vendin tonë, dhe së dyti mundësojnë edhe mbrojtje në rastet kur e drejta për informim nuk zbatohet nga ana e autoriteteve publike.

Bibliografi

- Balbe, E Drejta Administrative dhe globalizmi, në: Balbe, Zaganjori, & Padros, Çani (Methasani) ed.s, Çështje të së Drejtës Administrative në vështrim krahasues, botim i Agjencisë Spanjolle AECID në Shqipëri dhe Shkollës së Magjistraturës, Tiranë, 2010
- Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making, OECD, 2001
- Craig P, EU Administrative Law, Oxford University Press, Nju Jork, 2012
- 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government 26-29 June 2007, Vienna, Austria, Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens.
- KMDHPDI, Raporti Vjetor 2017
- Open Society Justice Initiative “Propozimet për amendimin e Ligjit për Akses në Informacion,” 6 mars, 2007.
- Prezenca e OSBE-së në Shqipëri, Debati Kushtetues, Tiranë, 2011
- Raport Progresi i vitit 2013 për republikën e Shqipërisë, Komisioni Evropian
- Relacion i Projektligjit ‘Për të drejtën e informimit’
- ResPublica, «Komentar i Ligjit 119/2014 Për të drejtën e Informimit», Tiranë, maj 2015
- Schmidt-Abmann E., Principle of an international order of information, at Anthony G., Auby J., Morrision J., and Zwart T., Ed.s, Values in global administrative law., Hart Publishing, Oksford dhe Portland, 2011

Faqe interneti

- <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=601273&SecMode=1&DocId=675536&Useage=2>
- http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec%281981%29019_EN.asp
- http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/dataprotection/dataprotcompil_en.pdf
- http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec%282000%2910_EN.pdf
- <http://www.archives.gov.ua/Eng/Law-base/Recommendations.php/#01>
- https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804c6fcc
- <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM>
- <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/205.htm>
- http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-albania-progress-report_en.pdf
- <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf>
- https://www.parlament.al/wp-content/uploads/2015/11/relacioni_e_drejtare_e_informimit_17767_1.pdf
- <http://www.idp.al/>
- http://www.idp.al/wp-content/uploads/2017/02/urdher_per_tarifat.pdf
- http://www.idp.al/wp-content/uploads/2017/02/Udhezime_per_koordinator_et_per_tedrejten_e_informimit.pdf
- http://www.idp.al/wp-content/uploads/2018/02/RAPORTI_VJETOR_2017.pdf. Parë më
- http://www.idp.al/wp-content/uploads/2016/11/Vendim_35_min_se_transportit_dhe_infrastruktures.pdf
- http://www.idp.al/wp-content/uploads/2017/04/Vendim_nr_59_Fondit_te_sigurimit_te_detyrushem.pdf

DIRITTO COSTITUZIONALE E ADRIATICO, TRA ITALIA E ALBANIA**

Sommario:

1. L'Adriatico, mare di plastica: un dato di ineffettività del diritto costituzionale? -2. Esiste convergenza costituzionale tra Italia e Albania? - 3. Il tema della giustiziabilità dei diritti sociali all'ambiente. - 4. Il ricorso a indicatori di partecipazione politica per la «impronta ecologica». - 5. Spunti conclusivi.

1. L'Adriatico, mare di plastica: un dato di ineffettività del diritto costituzionale?

In base a uno studio di DeFishGear, condotto da scienziati dei Paesi che condividono il bacino del Mare Adriatico¹, la presenza di plastica nei fondali e sulle coste degli Stati adriatici avrebbe raggiunto soglie allarmanti, che causerebbero non solo la moria di pesci e altri organismi viventi, ma soprattutto un vero e proprio «svuotamento» di aree marine, la cui biodiversità risulterebbe definitivamente scomparsa.

La principale causa di tale fenomeno devastante risiederebbe nei comportamenti individuali e collettivi di cittadini e imprese che vivono nei Paesi mediterranei, fondamentalmente inconsapevoli, ma non per questo non responsabili, delle conseguenze nefaste delle proprie condotte di vita.

Se le cose stanno realmente in questi termini, il dato certificherebbe l'inefficacia delle politiche statali ed europee a salvaguardia proprio della biodiversità rispetto agli "stili di vita" delle libertà effettivamente esercitate nel loro riconoscimento costituzionale, con la consequenziale necessità di interrogarsi su come osservare e comparare i sistemi giuridici nazionali ed europei di queste libertà effettive, rispetto a indicatori che non siano semplicemente giuridici, ossia riferiti alla interpretazione e applicazione delle previsioni normative da parte dei vari formanti dei diversi ordinamenti, ma aperti alla considerazione di impatto ecosistemico dei comportamenti e delle decisioni dei diversi soggetti di quegli ordinamenti.

Il presente lavoro vuole essere un piccolo contributo in tale direzione, provando a verificare se e come due Costituzioni, nello specifico quella italiana e quella albanese,

1 * Michele Carducci è Professore ordinario di Diritto costituzionale comparato nell'Università del Salento. Eleonora Dell'Anna è Dottore magistrale in Studi Geopolitici e Internazionali nell'Università del Salento.

** Nella unità della ipotesi di lavoro, in corso di svolgimento e completamento nelle sue ulteriori implicazioni, i primi due paragrafi del presente articolo sono stati scritti da M. Carducci; i restanti, da E. Dell'Anna.

DeFishGear, *Marine Litter Assessment in Adriatic & Ionian Sea*, 2017: www.defishgear.net.

siano comparabili fra loro assumendo come *tertium comparationis* un elemento determinante non esclusivamente giuridico, ma appunto ecosistemico.

L'ipotesi proposta identifica questo elemento nella cosiddetta «impronta ecologica», in quanto espressiva del rilievo che le condotte umane, individuali e collettive, assumono sul piano ecosistemico e della biodiversità². La «impronta ecologica», infatti, descrive il «peso» dei comportamenti umani sulla terra in termini di riproduzione di beni, risorse e servizi ecosistemici, ossia dei tre elementi costitutivi della biodiversità dell'ambiente³. La sua misurazione, di conseguenza, evidenzia un impatto ambientale specifico a forte valenza costituzionale, perché riferito agli effetti che le libertà, costituzionalmente garantite, riversano non solo su altri soggetti o poteri costituzionali, secondo logica esclusivamente giuridica, ma soprattutto sull'intero ecosistema terra.

L'importanza di questo tipo di osservazione delle libertà è ormai acquisito sia alla letteratura giuridica internazionale che agli strumenti normativi di tutela della biodiversità. Basti pensare al programma delle Nazioni Unite «*Climate Neutral Now*», che intende appunto sensibilizzare gli stili di vita individuali dei soggetti titolari di libertà costituzionali rispetto alle conseguenze ecosistemiche delle loro condotte, sia agli strumenti europei che procedono al calcolo della «impronta ecologica»⁴, sia al cosiddetto «approccio ecosistemico», inaugurato dalla Conferenza di Trondheim del 1999 e definito come metodo di governo che ha lo scopo di garantire il rispetto della dignità civile e politica delle persone che vivono i territori, attraverso la promozione di forme plurali di coinvolgimento civico delle stesse sulle decisioni a forte impatto ambientale. Tra l'altro, questo «approccio» si fonda sulla consapevolezza che la democrazia rappresentativa, come dispositivo di governo condizionato dagli interessi e dal consenso di breve periodo, sia insufficiente e addirittura incapace di affrontare costruttivamente decisioni strategiche mirate a ridurre la «impronta ecologica» delle libertà di cittadini e imprese.

Di conseguenza, la promozione di strumenti di partecipazione e coinvolgimento civico sulla materia ambientale dovrebbe favorire l'apprendimento di tale «approccio».

Per fare questo, tuttavia, bisogna avviare un percorso di monitoraggio del rapporto tra previsione ed esercizio di queste forme costituzionali di libertà e partecipazione, da un lato, e dimensioni della «impronta ecologica» delle condotte individuali e collettive, dall'altro, allo scopo di comprendere le condizioni differenziate di partenza dei singoli Paesi.

2. Esiste convergenza costituzionale tra Italia e Albania?

Come accennato, si vuole partire da questa premessa, per osservare il contesto di effettività costituzionale ecosistemica di Italia e Albania dal punto di vista delle loro somiglianze e delle conseguenze sulla «impronta ecologica».

2 M. Wackernagel, W. Rees, *L'impronta ecologica, come ridurre l'impatto dell'uomo sulla terra*, trad. it., Milano, Edizioni Ambiente, 2000, 52.

3 Cfr. G. Bologna (a cura di), *L'impronta ecologica: il nostro "peso" sulla Terra*, Roma, WWF Italia, 2000.

4 Si rinvia a M. Carducci, *Natura (diritti della)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche, VII Aggiornamento*, Torino Utet, 2017, 486 ss.

L'Albania, com'è noto, non fa parte dell'Unione europea. Tuttavia, essa ha recentemente adottato misure di diritto ambientale, di fatto ispirate alla legislazione europea⁵, quindi protese sugli standard di tutela previsti pure l'Italia. In tale prospettiva, pertanto, un suo confronto con l'Italia appare plausibile. La «propensione» per gli standard europei, però, non è sufficientemente indicativa della eventuale convergenza. Va altresì verificato, infatti, se e fino a che punto il quadro costituzionale dei due Paesi presenti elementi determinanti comuni, tali da giustificare una comparazione di «effettività ecosistemica» nei termini proposti.

Ora, nella Dichiarazione della Commissione costituzionale che ha redatto la nuova Costituzione albanese del 1998, il rappresentante della cosiddetta «Commissione di Venezia»⁶ – l'organismo di consulenza costituzionale istituito dal Consiglio d'Europa – volle concludere i lavori perentoriamente affermando che «*il progetto di Costituzione combacia pienamente con i modelli democratici europei*»⁷.

Questa forte constatazione dovrebbe assicurare circa la effettiva sussistenza non solo di un isomorfismo formale, ma soprattutto di una equivalenza contenutistico-valoriale⁸, utile a favorire il progressivo avvicinamento a pieno titolo di questo Paese nelle tradizioni costituzionali comuni dell'Europa occidentale⁹.

Il parallelismo, però, non è così scontato. E non tanto perché l'Albania «*stia più indietro*» degli altri Paesi europei, quanto perché l'equivalenza contenutistico-valoriale rischia di non risultare affatto garantita dal nuovo testo albanese. Lo si scopre già da una semplice lettura della Costituzione¹⁰. Le sue «auto-qualificazioni»¹¹ non sono «pienamente combaciabili» con i dati formali e sostanziali prodotti dal costituzionalismo europeo occidentale del Novecento, compreso quello italiano. E questa discrasia non deve essere sottovalutata, almeno nella misura in cui ad essa si guarda per comprendere non tanto *a che cosa assomigli* l'identità costituzionale dell'Albania – profilo cui evidentemente risponde, con non poca approssimazione, la richiamata dichiarazione del rappresentante della «Commissione di Venezia», in ordine al «*combaciare pienamente*»¹² – quanto piuttosto *quale identità* la Costituzione albanese

5 Tra le innovazioni legislative in materia ambientale approvate dal Parlamento albanese si ricordano: la Legge 10431/2011, sulla protezione ambientale nei termini della Direttiva 2004/35/CE28; la Legge 10440/2011, sulla valutazione di impatto ambientale, che si armonizza quasi completamente con la Direttiva 85//33/CEE29; la Legge10448/2011, sul permesso ambientale, ispirata alla Direttiva 2008/1/CE30.

6 Sulle vicende di formazione della nuova Costituzione albanese, si v. M. Ganino, *La Costituzione albanese del 1998: alla ricerca dell'Europa*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, I, 1999, 22 ss.

7 *The New Constitution of Albania and Some Major Issues of its Interpretation*, in www.cecl.gr/RigasNetwork

8 Cfr. F. Viola, *Il diritto come scelta*, in A. Plaia (a cura di), *La competizione tra ordinamenti giuridici*, Milano, Giuffrè, 2007, 169 ss.

9 Isomorfismo ed equivalenza, com'è noto, misurano oggi i rapporti interordinamentali interni alla Unione europea, secondo il canone della cosiddetta «omogeneità» (cfr. G. Delledonne, *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017).

10 Per una rappresentazione e un commento della Costituzione in Italia, si v. A. Loiodice, N. Shehu, *La Costituzione albanese*, Bari, Cacucci, 1999.

11 Sul problema delle auto-qualificazioni dei testi normativi albanesi, si v. *Central and Eastern European Legal Studies, Dimensions in Albanian Legal Studies*, London, Esperia, 2001.

12 Su come questo profilo problematico sia poi maturato ulteriormente all'interno della

contribuisca a edificare in quel Paese. La letteratura comparatistica italiana converge nel descrivere i caratteri comuni delle cosiddette «transizioni balcaniche», ma non si azzarda certo a omologare con un unico ideal-tipo costituzionale specificità storiche, politiche e istituzionali¹³, che proprio quelle «transizioni» hanno fatto riemergere¹⁴. Com'è stato correttamente argomentato da Günter Frankenberg¹⁵, la nuova Costituzione albanese appare pur sempre espressiva di quel «modello Ikea», che ha contraddistinto i mutamenti costituzionali dell'Est, con innesti, aggiunte, sottrazioni e riabilitazioni di formule e contenuti, acquisiti come «prodotti» dell'Occidente europeo, al di là delle loro vicissitudini storiche di lungo periodo. Sicuramente si è trattato di una specie di «riflesso condizionato» di quella «testificazione costituzionale guidata dall'esterno»¹⁶, che ha contrassegnato più in generale le logiche europee di *Institution Building*, permettendo a Est una duplice rottura: verso il passato interno (contraddistinto dalla funzionalizzazione dei diritti dei regimi di “socialismo reale”) e verso il passato esterno (con l'opzione occidentale per il Consiglio d'Europa, dopo la stagione dei due blocchi).

In tale prospettiva, tra l'altro, si legge tutta la vicenda dell'allargamento a Est del sistema CEDU (la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo)¹⁷, cui la Repubblica albanese aderisce con la legge 8137 del 31 luglio 1996. La transizione orientata ai diritti umani civili e politici e ai cosiddetti «parametri di Copenhagen», in base ai quali «l'appartenenza all'Unione europea richiede che il paese candidato abbia raggiunto una stabilità istituzionale che garantisca la democrazia, il principio di legalità, i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze», scandisce un percorso costituzionale deontologicamente diverso da quello conosciuto e realizzato dell'Europa occidentale del secondo Dopoguerra. Infatti, quel percorso, prima ancora di convergere sulla CEDU del 1950 e finalmente approdare a Copenhagen per l'integrazione europea, si è riconosciuto nel costituzionalismo sociale degli innovativi testi della Costituzione italiana del 1948 e di quella tedesca occidentale del 1949.

E quali originalità essenziali presentavano quei testi?

In poche parole, si è trattato delle prime Costituzioni, le prime, nella storia del costituzionalismo, a dotarsi di vere e proprie «clausole trasformativo», espresse dalla

stessa “Commissione di Venezia”, si v. G. Serra, *Il Consiglio d'Europa alla ricerca di una definizione di “Rule of Law”*. Sul rapporto della Commissione di Venezia “on the Rule of Law” del 4 aprile 2011, in *Rivista AIC*, 3, 2011 (www.associazionedeicostituzionalisti.it).

- 13 Si vedano: S. Gambino (a cura di.), *Europa e Balcani. Stati, culture, Nazioni*, Padova, Cedam, 2001; M. Calamo Specchia, M. Carli, G. Di Plinio, R. Toniatti (a cura di), *i Balcani occidentali. Le Costituzioni della transizione*, Torino, Giappichelli, 2008; J. Woelk, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, Padova, Cedam, 2008; P. Diman, *Le costituzioni economiche dei Balcani occidentali*, Padova, Cedam, 2009; L. Montanari, R. Toniatti, J. Woelk (a cura di), *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, Trento, Università di Trento, 2010.
- 14 Ne costituisce esempio riflesso la vicenda del riconoscimento internazionale del Kosovo, su cui si v. criticamente F. Rinaldi, *Alcune ragioni per non accettare il parere della Corte internazionale di giustizia sul Kosovo-Metohija*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, II, 2010, 357 ss.
- 15 G. Frankenberg, *Verfassungsgebung zwischen hobbesianischen Naturzustand und Zivilgesellschaftsrechts. Die Verfassung von Albanien*, in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 49, 2001, 443 ss.
- 16 Si v. N. Maziau, *Le Costituzioni internazionalizzate. Aspetti teorici e tentativi di classificazione*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, IV, 2002, 1412 ss.
- 17 Cfr. O. Pollicino, *Allargamento dell'Europa a Est e rapporto tra Corti costituzionali e Corti europee*, Milano, Giuffrè, 2010.

loro stessa scrittura e coniugate con una duplice proiezione della loro durata: come programmazione di un progetto sociale sul futuro, e come permanenza assiologia di valori¹⁸. In questo nuovo stadio, sono le Costituzioni stesse ad assumere una funzione «trasformativa»¹⁹, che vincola il potere politico, non per inibirlo, bensì per orientarlo²⁰, in funzione degli irrinunciabili presupposti assiologici e di finalità della società e dunque dell'economia²¹. Il «trasformativismo» costituzionale²² coinciderà allora con la concretizzazione dei contenuti normativi della Costituzione.

Questa spinta «trasformativista» ha rafforzato l'idea della Costituzione come piattaforma normativa da interpretare e realizzare, *al di là* e persino *contro* il potere politico²³, concependo i contenuti ideologici e assiologici del testo come *fondamento* di tutte le azioni di un ordinamento giuridico. Tuttavia, essa risultava ancora figlia del «privilegio elitista delle Costituzioni promulgate», com'è stato definito da Günter Frankenberg²⁴: quello appunto che riconosceva nella Costituzione la causa efficiente delle dinamiche sociali e della loro trasformazione.

Oggi, chi guarda alla dichiarazione dei diritti della CEDU, omettendo il valore trasformativo delle Costituzioni del Dopoguerra e plaudendo a un non meglio inquadrato «diritto costituzionale cosmopolitico», vede solo una faccia della stessa medaglia²⁵, ritenendo l'altra – la progettualità sociale condivisa – implicitamente

-
- 18 M. Hartwig, *La Costituzione come promessa del futuro*, trad. it., in R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro*, Napoli, Jovene, 2008, 57 ss.
- 19 Cfr. J. de Esteban, *La función transformadora en las Constituciones occidentales*, in L. Díez Picaro (a cura di), *Constitución y economía (la ordenación del sistema económico en las Constituciones occidentales)*, Madrid, CEC, 1977, pp. 151 ss. Ma il manifesto europeo di questa visione è il lavoro teorico-comparato di J.J. Gomes Canotilho, *Constituição dirigente e vinculação do legislador*, Coimbra, Coimbra ed., 1982, in cui il confronto corre sulle linee delle dottrine italiana (in particolare, V. Crisafulli e F. Modugno) e tedesca (con K. Hesse e P. Lerche). Su questa idea di Costituzione nel dibattito italiano, si v. M. Dogliani, *Interpretazioni della Costituzione*, Milano, Angeli, 1982, 65 ss.
- 20 In una sorta di congiunzione tra *rechtliches Sollen* e del *politisches Sollen*, alla base di vere e proprie imposizioni costituzionali permanenti: G. Kassimatis, *Der Bereich der Regierung*, Berlin, Duncker & Humblot, 1967, 34-47. In Italia, i contributi più significativi su questa linea sono stati quelli in tema di pianificazione e sistema costituzionale, in particolare con A. Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, ed. Comunità, 1963, 434 ss., dove si ragiona di «*modificazioni di strutture giuridiche indotte dalla pianificazione*», A. Barbera, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1968, in cui si distingue la gerarchia delle fonti in «*materiale*» e «*formale*», in funzione degli scopi sociali «*normativizzati*» in Costituzione.
- 21 Si pensi, per tutte, alla c.d. «clausola di eternità» dell'art. 79 comma 3 GG, su cui cfr. M. Dogliani, *Clausole di eternità e revisione totale nel pensiero di Peter Häberle*, in S. Gambino, G. D'Ignazio (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti* Milano, Giuffrè, 2007, pp. 197 ss.
- 22 M. Contreras, *Sobre las transformaciones constitucionales y sus limites*, in *Revista de Estudios Pol.* 16, 1980, 165 ss.
- 23 Si pensi agli strumenti di controllo di costituzionalità contro le “omissioni legislative”, impraticabili negli Stati Uniti, realizzati in via giurisprudenziale dalle Corti oppure formalizzati dagli stessi testi costituzionali (come nel caso del Portogallo o del Brasile).
- 24 G. Frankenberg, *Autorität und Integration. Zur Grammatik von Recht und Verfassung*, Frankfurt a.M., Suhrkamp, 2003, 151 ss.
- 25 Cfr., in Italia, Q. Camerlengo, *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico*, Milano, Giuffrè, 2007; ma il discorso emerge soprattutto nel dibattito internazionale occidentale sul cosiddetto “neo-costituzionalismo”, di cui si v. la buona sintesi di A. Durán Martínez, *En torno al neoconstitucionalismo*, in *Revista de Derecho Administrativo & Constitucional*, 40, 2010, 33 ss.

servente alla prima: i «valori» dell'individuo, prima ancora che la realizzazione di progetti di emancipazione sociale di tutti gli individui con le loro proiezioni sul futuro.

In tale prospettiva, possiamo leggere con maggiore consapevolezza le «auto-qualificazioni» impresse nella nuova Costituzione albanese, a partire dal *Preambolo*, che autodefinisce la nuova identità dello Stato albanese: «*determinazione di costruire uno Stato di diritto, democratico e sociale, al fine di garantire le libertà e i diritti fondamentali dell'uomo*». Questa garanzia sarebbe offerta non solo genericamente dal “diritto”, da cui servirebbero, a detta dell'art. 4, primo comma, «*la base e i limiti dell'attività statale*», ma anche, e specificamente, dalla «*osservanza alle norme che la vincolano nell'ordinamento internazionale*» (art. 5), affinché, si conclude leggendo il secondo comma dell'art. 17, le limitazioni ai diritti e alle libertà non possano «*ledere il contenuto essenziale*» e in nessun caso possono eccedere le limitazioni disposte dalle norme previste nella *CEDU*.

Ma è proprio così? Davvero il *diritto*, in generale, e la *CEDU*, in particolare, concorrerebbero alla edificazione di uno *Stato di diritto democratico e sociale*? Nel puzzle «Ikea» di questo testo, proviamo a sintetizzare indirizzi ulteriori che, oltre a rassicurarci *da che cosa* sarà garantito lo *Stato di diritto democratico e sociale* albanese, spieghino pure *come* questo potrà accadere, attraverso gli strumenti messi a disposizione di cittadini e istituzioni dal medesimo testo costituzionale. Infatti, lo *Stato di diritto democratico e sociale* coincide con la conquista storica della «costituzionalizzazione» di questi strumenti.

Su tale fronte, le sorprese non mancano. La testificazione costituzionale albanese alimenta una sovrapposizione tra principi fondamentali e diritti fondamentali, che non solo non è riscontrabile nelle Costituzioni occidentali europee (si pensi, per fare l'esempio per noi più vicino, agli articoli 3 e 5 della Costituzione italiana, e agli articoli 1 e 19 del *GG*), ma soprattutto produce un effetto di *gerarchizzazione* di alcuni di questi principi/diritti, rispetto ad altri rubricati *solo* come diritti, con conseguenti effetti differenziati appunto sulla forza deontologica del testo.

Il problema colpisce, in particolar modo, la dinamica tra diritto di proprietà e diritti sociali, a partire dai diritti del lavoro e dei lavoratori.

È quanto si riscontra dalla lettura degli articoli 11 (principio fondamentale) e 41 (sul diritto fondamentale di proprietà) in tema di garanzia della proprietà, rispetto al lavoro, relegato all'art. 49, come strumentale diritto «*di procurarsi i mezzi del proprio sostentamento con un lavoro legale...*», grazie al quale «*i lavoratori hanno il diritto alla tutela sociale sul lavoro*»: nulla è scritto sul “diritto al lavoro” come, per esempio, riconosciuto dalla Costituzione italiana in connessione con il cosiddetto *ius existentiae* dell'art. 36. Il principio fondamentale albanese è l'art. 11, per il quale «*il sistema economico della Repubblica albanese si fonda sulla proprietà privata e pubblica, nonché sull'economia di mercato e sulla libera iniziativa economica*», con, al terzo comma, le limitazioni alla libera iniziativa economica «*stabilite solo dalla legge e solo per rilevanti scopi pubblici*».

Non sembri una constatazione di formalismo testualista: le Costituzioni scritte servono ad alimentare il dibattito pubblico sulle politiche pubbliche, legittimando, attraverso le loro previsioni scritte, il dissenso rispetto alla politica di maggioranza. In altri termini, le Costituzioni scritte servono alla democrazia deliberativa. La Costituzione albanese, da questo angolo di visuale, non appare propensa alla

democrazia deliberativa²⁶. Dopo decenni di comunismo di Stato, si lascia guidare dall'individualismo metodologico del mercato, tra l'altro di più facile e immediata presa per l'avvio di investimenti esteri e di politiche di scambio, piuttosto che dalla socialità deliberativa del lavoro, di più lenta e difficile costruzione. Anche tra artt. 1 («*La Repubblica albanese è uno Stato unitario e indivisibile*») e 13 («*il governo locale si fonda sul principio del decentramento e si attua secondo i principio dell'autonomia locale*») sembra fissarsi una gerarchizzazione simile: autonomia in nome della unità...

Il rapporto costituzionale tra le fonti, baluardo irreversibile del costituzionalismo europeo del secondo Novecento, al fine di sancire i parametri di legittimità delle scelte discrezionali del legislatore e dunque delle politiche di maggioranza, per tutelare tutti i diritti, si rivela confuso: quali saranno i vincoli tra Costituzione, CEDU, trattati e norme internazionali *rispetto ai diritti*? L'art. 116 scandisce la gerarchia delle fonti, con gli accordi internazionali ratificati in posizione sovra-ordinata rispetto alle leggi. L'art. 121 sembra rafforzare il vincolo, puntualizzando che con legge si debba ratificare in ogni caso tutti gli accordi in materia di diritti e libertà dell'uomo «*come previsti dalla Costituzione*», tant'è che il successivo art. 131, sulle competenze della Corte costituzionale, inquadra le incostituzionalità come «*incompatibilità della legge con la Costituzione o gli accordi internazionali*».

3. Il tema della giustiziabilità dei diritti sociali all'ambiente

Quindi *tutti* i diritti godono della copertura della giustiziabilità costituzionale? Quel «*come previsti dalla Costituzione*», dell'art. 121, contiene la – non rassicurante – risposta. Per la Costituzione albanese, non tutti i diritti sono «giustiziabili». Paradossalmente non lo *devono essere* proprio i diritti sociali: la base del costituzionalismo europeo occidentale del Dopoguerra.

Il riscontro è nell'intero enunciato dell'art. 59, emblematicamente intitolato «*obiettivi sociali*». Merita la citazione per l'intero: «*1. Lo Stato, nell'ambito delle sue competenze costituzionali e dei mezzi che dispone, così come quando sostiene l'iniziativa e la responsabilità privata, ha per obiettivo: l'occupazione lavorativa nelle condizioni adatte per tutte le persone con capacità lavorative; la soddisfazione del bisogno di alloggio dei cittadini; il più alto standard possibile sanitario, fisico e mentale; l'istruzione e la qualificazione dei bambini e dei giovani nonché dei disoccupati, secondo le loro capacità; un ambiente sano, ecologicamente adatto per le generazioni di oggi e di quelle future; lo sfruttamento razionale dei boschi, delle acque, dei pascoli, e di altre risorse naturali in base al principio dello sviluppo sostenibile; la cura e l'assistenza degli anziani, degli orfani e degli invalidi; la promozione dello sport e delle attività ricreative; la riabilitazione sanitaria, l'educazione specializzata e l'inserimento dei disabili nella società, così come il miglioramento continuo delle loro condizioni di vita; la tutela dell'identità nazionale, culturale ed in particolar modo della lingua albanese; 2. La realizzazione di questi obiettivi sociali non può richiesta direttamente in sede giurisdizionale. La legge prestabilisce le condizioni e i modi che si possono adottare per la realizzazione di questi obiettivi*».

26 Quella democrazia deliberativa che dovrebbe essere il presupposto dell' "approccio ecosistemico", funzionale alla salvaguardia della biodiversità.

Dunque, questo «obiettivo» è *solo* dello Stato (con le sue leggi), non della società e delle espressioni di autonomia territoriale e funzionale (si pensi invece agli articoli 2, 3 e 118 della Costituzione italiana, dove i doveri di solidarietà sociale investono l'intera comunità repubblicana e non solo gli apparati organizzativi del potere). Ma c'è di più: «*La realizzazione di questi obiettivi sociali non può richiesta direttamente in sede giurisdizionale*».

La circostanza che il tema degli «*obiettivi sociali*» si declini *solo* sul fronte legislativo e non su quello giurisdizionale, vuol dire non assumerlo come risorsa deliberativa di una comunità aperta di interpreti della Costituzione; vuol dire affidarlo *solo* alla politica, senza alternative di dissenso e di giustizia che possano transitare attraverso organi «*politicamente non contaminati*», come storicamente è diventata, nell'Europa occidentale, la giustizia costituzionale delle Corti nel «dialogo» con le giurisdizioni sovranazionali²⁷.

Non si tratta di conciliare i diritti sociali con gli indirizzi politici di bilancio – secondo la logica cosiddetta della «riserva del possibile», sperimentata dagli Stati europei occidentali ed oggi fortemente condizionata dai parametri di stabilità europea dell'Euro. Si tratta di privare un Paese della possibilità di apprendimento di quei diritti attraverso l'accesso ad una pluralità di luoghi, alternativi alla politica. Appare quindi corretta la critica che vede nella Costituzione albanese «*une simple norme programmatique, qui contenet des formulations solennelles à la manière d'un programme politique*»²⁸.

Molte delle transizioni costituzionali extra-europee hanno fondato proprio su questo le loro scommesse di riscatto sociale e di sviluppo economico. Per l'Est europeo, e per l'Albania in particolare, grazie anche alla *Institution Building* della «Commissione di Venezia», l'opzione è recisa in partenza. È la stessa forza normativa della Costituzione albanese a risultrarne compromessa. Si è accennato all'art. 116, sugli accordi internazionali ratificati in posizione sovra-ordinata rispetto alle leggi, e all'art. 121, sulla specifica rilevanza degli accordi in materia di diritti e libertà dell'uomo «*come previsti in dalla Costituzione*». In questo intreccio di fonti giuridiche, quale posto occuperanno i diritti sociali, di cui l'art. 59 nega la realizzazione per via giurisdizionale? Siamo sicuri che questi diritti «*come previsti in dalla Costituzione*» siano compatibili con tutti i vincoli internazionali in materia di diritti umani? Forse con la CEDU sì, nella misura in cui quest'ultima non si fa carico della dimensione economico-sociale dei diritti²⁹; ma forse con altri strumenti internazionali, come per esempio il Patto Internazionale delle Nazioni Unite sui Diritti Economici, Sociali e Culturali entrato in vigore nel 1976, no. Quest'ultimo, infatti, nella sua Parte IV ha previsto la istituzione di un organo, il Consiglio Economico Sociale, che a sua volta ha creato, nel 1985³⁰, un Comitato indipendente, finalizzato a orientare le politiche pubbliche degli Stati in tema di diritti sociali. Tali politiche devono essere ispirate alla progressività e alla effettività, legittimata anche da strumenti giurisdizionali di realizzazione e tutela: l'esatto contrario

27 A. Sina, *L'uso della comparazione nella giustizia costituzionale albanese*, in Saggi DPCE- online, 2017/1, ISSN 2037- 6677, p.51.

28 A. Anastasi, *La nouvelle Constitution albanaise de 1998 et les droits fondamentaux*, in European Public law center, *Dimensions in albanian legal studies aspects des études juridique en Albanie*, vol. II, London, Esperia Publications Ltd, 2001, 43.

29 Ma tenendo pur sempre in considerazione che la CEDU vive attraverso un'interpretazione giudiziale, comunque aperta alla tutela dei diritti sociali.

30 ONU, Risoluzione del Consiglio Economico Sociale (ECOSOC) 1985/17.

dell'art. 59 albanese. E allora come potrà sopravvivere il limite «identitario» albanese al cospetto di un universalismo dei diritti umani che, sul fronte economico e sociale, ammette la via giurisdizionale?

La circostanza che quell'art. 59 della Costituzione albanese si riferisca anche alla dimensione ambientale ed ecologica dei diritti sociali, rende evidente la ricaduta della constatazione del «divieto» di giustiziabilità anche per le pretese ecologiche, eventualmente rivendicabili dai cittadini albanesi.

4. Il ricorso a indicatori di partecipazione politica per la «impronta ecologica»

Se ci si fermasse a questa constatazione, qualsiasi comparazione di diritto ambientale tra Italia e Albania apparirebbe «zoppa», anche di fronte all'esistenza di problemi comuni come l'inquinamento plastico dell'Adriatico e l'orientamento della «impronta ecologica» in funzione della salvaguardia della biodiversità. Quali formanti utilizzare nel confronto, una volta preso atto della impossibilità del formante giudiziale a giocare un ruolo significativo in Albania rispetto a quanto constatabile in Italia? E se è così, come valutare le formule costituzionali albanesi che si aprono agli «obiettivi» dello sviluppo sostenibile, dell'ambiente ecologicamente adatto, dello sfruttamento razionale dei servizi ecosistemici, dei diritti delle generazioni future? Come verificare l'impatto ecosistemico di queste disposizioni sul fronte della «impronta ecologica» dei cittadini albanesi?

In effetti, l'«approccio ecosistemico» privilegia la dimensione politica e civile della partecipazione come dispositivo metodologico idoneo a promuovere comportamenti e scelte, individuali e collettive, eco-compatibili. Da questo punto di vista, la Costituzione albanese, al pari di quella italiana, legittima il ricorso a forme istituzionali e sociali di mobilitazione partecipativa, sicché un confronto su questa linea di convergenza appare plausibile.

La Costituzione albanese riconosce e garantisce il diritto di associazione e di riunione, negli articoli 46 e 47. Allo stesso tempo, l'art. 48 favorisce il ricorso a petizioni verso qualsiasi potere pubblico: «*Chiunque, da solo o insieme agli altri, può rivolgere direttamente richieste, istanze od osservazioni agli organi pubblici, i quali sono obbligati a rispondere entro i termini e alle condizioni stabiliti dalla legge*», abilitando così strumenti propositivi e interrogativi più ampi rispetto al contesto italiano, coniugabili, tra l'altro, con l'utilizzo del referendum. In proposito, Natasha Shehu, proprio con riguardo alle tematiche e agli «obiettivi» ambientali, ha osservato che «*l'accesso al referendum propositivo poteva essere perseguito in maniera più decisa qualora non lo si fosse sottoposto alla mediazione del Parlamento che, ad una osservazione della realtà materiale, risulta ancora impreparato a far fronte alle istanze della società soprattutto in materia ambientale*»³¹.

Si può dunque procedere a un confronto di «impatto» di questi diritti sui livelli di «impronta ecologica» dei due Paesi. L'obiettivo è quello di verificare fino a che punto i meccanismi partecipativi, oltre a essere strumenti di acquisizione di consapevolezza e capacitazione, possano detenere un potenziale di controllo e limitazione del consumo

31 A. Loiodice, N. Shehu, *La costituzione albanese*, cit., 42.

di biodiversità da parte delle libertà costituzionali. I parametri presi in considerazione sono stati osservati nell'arco di tempo che va dal 2010 al 2013.

Gli indicatori oggetto di analisi sono stati cinque.

Il cosiddetto *PSFRAS*³² fa riferimento alla presenza di disposizioni costituzionali che garantiscono la libertà di associarsi e riunirsi. Esso misura non solo la previsione di tali libertà, ma anche il numero e la diffusione di questi meccanismi civili sul territorio di uno Stato. I valori assunti sono compresi tra 0 e 100. Più alto è il valore registrato, maggiore rilevanza presentano le due libertà nella diffusione sociale e nel loro esercizio effettivo.

La *Participation*³³ indica la presenza di disposizioni costituzionali che garantiscono forme plurime e fra loro concorrenti o alternative di partecipazione democratica, in particolare attraverso la firma di petizioni o la partecipazione a manifestazioni e dibattiti pubblici, autorizzati o meno. Tale variabile può assumere un valore compreso tra 0 e 100.

Il *Footprint* identifica la «impronta ecologica»³⁴, definita come «l'area totale di ecosistemi terrestri ed acquatici richiesta per produrre le risorse che la popolazione di una comunità consuma e per assimilare i rifiuti che la popolazione stessa produce»³⁵. La «impronta ecologica» è normalmente calcolata in ettari pro-capite. Questo significa che essa misura l'area fertile necessaria a sostenere i consumi umani. A livello planetario essa è stimata in 20 miliardi di ettari. Per essere in equilibrio, la «impronta ecologica» dell'intera umanità dovrebbe essere pari o inferiore alla biocapacità planetaria.

Pertanto, la *biocapacità*³⁶ coincide con la capacità portante dell'ecosistema ovvero con «la misura dell'area fertile disponibile per rigenerare ciò che si consuma e per assorbire l'anidride carbonica che si emette»³⁷ ed è stimata, a livello planetario, in 12 miliardi di ettari.

A questo punto, il *Deficit ecologico* è misurato dallo scarto negativo tra biocapacità e „impronta ecologica”, indicando così la situazione di emergenza nel consumo di beni, risorse e servizi ecosistemici da parte dei comportamenti umani, individuali e collettivi.

Incrociando i cinque indicatori, è possibile tracciare un confronto statico tra livelli di partecipazione politica funzionale all' „approccio ecosistemico” e condizione della „impronta ecologica” di ciascun Paese, al fine di fotografare l'incidenza dei comportamenti umani sulla biodiversità. Inoltre, il confronto tra Italia e Albania è stato esteso agli altri Paesi che si affacciano sul mare Adriatico, in ragione di quanto constatato in apertura, a proposito della distruzione della biodiversità del bacino marittimo europeo. Il database che segue deve essere letto alla luce alla scala valutativa,

32 i dati relativi al *PSFRAS* sono utilizzati da Democracy Barometer: www.democracybarometer.org/, aprile 2017.

33 i dati relativi alla *Participation* sono stati reperiti sempre dal sito www.democracybarometer.org/, aprile 2017.

34 i dati sul *Footprint* sono stati reperiti dal sito www.footprintnetwork.org/resouces/footprint-calculator, aprile 2017.


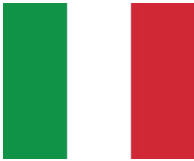




35 Centro Nuovo Modello di Sviluppo (a cura di), *L'impronta mal distribuita*, Pisa, ed proprie, 2016, 12.

36 i dati sulla biocapacità sono stati reperiti dal sito www.footprintnetwork.org/resouces/footprint-calculator, aprile 2017.

37 Centro Nuovo Modello di Sviluppo (a cura di), *L'impronta mal distribuita*, Pisa, Aprile 2016.

descritta con la seguente legenda, grazie alla quale è stato possibile associare a ciascun valore osservato, per un determinato anno e per uno specifico Paese, un colore diverso a seconda del grado di intensità.

Pessimo	Mediocre	Discreto	Sufficiente	Buono	Molto Buono	Ottimo
---------	----------	----------	-------------	-------	-------------	--------

Country		Year	Participations	PSFRA S	Footprint	Biocapacity	Deficit
Albania		2010	48	45	2,33	1,21	-1,12
		2011	48	45	2,52	1,2	-1,32
		2012	41	45	2,35	1,24	-1,11
		2013	33	45	2,29	1,23	-1,06
Italy		2010	18	48	5,41	1,09	-4,32
		2011	18	48	5,25	1,08	-4,17
		2012	21	48	4,69	1,05	-3,64
		2013	25	48	4,5	1,05	-3,45
Bosnia-Herzegovina		2010	22	24	3,11	1,66	-1,45
		2011	22	24	3,36	1,67	-1,69
		2012	22	24	3,22	1,62	-1,6
		2013	22	24	3,21	1,69	-1,52
Croatia		2010	21	12	3,82	2,75	-1,07
		2011	21	12	3,95	2,74	-1,21
		2012	21	12	3,85	2,74	-1,11
		2013	21	8	3,77	2,79	-0,98
Montenegro		2010	49	36	3,94	3,26	-0,68
		2011	49	36	3,81	3,25	-0,56
		2012	49	36	3,78	3,22	-0,56
		2013	49	36	3,64	3,14	-0,5
Slovenia		2010	4	43	5,01	2,37	-2,64
		2011	4	43	4,94	2,35	-2,59
		2012	6	43	4,78	2,33	-2,45
		2013	8	47	4,7	2,25	-2,45

Le differenze e divergenze tra Italia e Albania sono evidenti e naturalmente richiedono una spiegazione di contesto, che tenga conto anche del retaggio storico di ciascun Paese. In ogni caso, quello che appare interessante è il dato albanese sulla «impronta ecologica», il cui livello si attesta al di sotto della media mondiale, ancorché la limitata biocapacità incida sul deficit ecologico. Emerge così il paradosso di un Paese che potrebbe trovarsi in condizioni di partenza più favorevoli, rispetto all'Italia, nella promozione dell' «approccio ecosistemico» all'utilizzo dei propri strumenti costituzionali di partecipazione, tra l'altro espressi con indici interessanti di utilizzo, e tuttavia autolimita le proprie potenzialità, derubricando i diritti sociali di rilevanza ambientale a meri «obiettivi» non giustiziabili.

Il paradosso sembra confermato anche dal confronto con i dati degli altri Paesi che si affacciano sull'Adriatico. Tra i Paesi dell'area balcanica, infatti, un caso degno di nota è quello relativo al contesto montenegrino, il cui deficit ecologico risulta prossimo allo zero. In particolare, è possibile notare un livello abbastanza alto di partecipazione da parte dei cittadini. In effetti, nella Costituzione del Montenegro, in una condizione parallela a quella albanese, sono riconosciuti il diritto, in forza dell'articolo 57, «di ricorrere, individualmente o collettivamente con altri, all'autorità statale o all'organizzazione che esercita poteri pubblici e hanno diritto a ricevere una risposta al ricorso presentato», nonché i diritti di riunirsi (art. 52: «la libertà di riunione pacifica, è garantita con notifica preventiva dell'autorità competente») e di associarsi (art. 53: «la libertà di associazione politica e sindacale e di altre associazioni e azioni, senza approvazione, è garantita dalla registrazione presso l'autorità competente. Lo Stato supporta le associazioni politiche e le altre, quando esiste un interesse pubblico per farlo»). La differenza, però, risiede nel dato che in Montenegro il «diritto all'ambiente» non è semplicemente un «obiettivo» statale non giustiziabile, bensì una vera e propria situazione soggettiva costituzionalmente rilevante e tutelate, di rilevanza sia endoprocedimentale che extraprocedimentale, dato che la Costituzione, all'art. 23 secondo comma, sancisce che «Ognuno ha il diritto di ricevere informazioni tempestive e complete sullo stato dell'ambiente, influenzare il processo decisionale in merito alle questioni di importanza per l'ambiente e alla tutela giuridica di tali diritti», ereditando quella idea di «Stato ecologico», fortemente rivendicata nell'avvio della transizione costituzionale montenegrina, e poi transitata nel preambolo del testo del 2007³⁸.

5. Spunti conclusivi

Tutti gli Stati che si affacciano sull'Adriatico sono debitori ecologici, anche se è possibile distinguere Paesi, come il Montenegro, con un deficit molto basso e una Costituzione particolarmente prescrittiva in funzione degli «approcci ecosistemici» a salvaguardia della biodiversità, e Paesi come l'Italia, dove il deficit ecologico permane abbastanza alto e la Costituzione non contiene prescrizioni significative in tema di «approccio ecologico», al di là del riparto di competenze in «materia» ambientale nell'art. 117, e del fatto che il Governo italiano abbia adottato, nel 2010, la «Strategia nazionale della Biodiversità», il cui paragrafo 14 contempla per l'appunto il ricorso

38 cfr. L. Montanari, *La tutela dei diritti nelle nuove Costituzioni dei Balcani occidentali*, in M. Calamo Specchia, M. Carli, G. Di Plinio, R. Toniatti (a cura di) *i Balcani occidentali. Le Costituzioni della transizione*, cit., 187 ss....

alla democrazia partecipativa e al potenziamento del diritto di informazione previa e di consultazione, in funzione della responsabilizzazione dei comportamenti individuali e collettivi, produttivi di «impronta ecologica».

L'Albania può essere collocata in una posizione intermedia tra questi due estremi, dato che i Paesi adriatici rimanenti risultano caratterizzati da una scarsa effettività anche dei diritti di associazione o di riunione, in combinato con l'assenza di un impianto normativo robusto che tuteli l'ambiente e incentivi iniziative di sensibilizzazione e mobilitazione dei comportamenti eco-compatibili, così concorrendo a mantenere alti i livelli di «impronta ecologica» anche ben oltre la media mondiale.

Resta allora da chiedersi se le prospettive del costituzionalismo, anche in un micro contesto tendenzialmente convergente come quello adriatico, siano in grado di far fronte alle sfide della sostenibilità e dell'apprendimento dell'«approccio ecosistemico» per la salvaguardia delle biodiversità e la responsabilizzazione dei comportamenti umani, individuali e collettivi.

Rilevazioni come quelle proposte in queste pagine mirano a richiamare l'attenzione sul problema e ad aprire verso metodologie di comparazione non esclusivamente concentrate sui formanti, per discutere di effettività ecosistemica del diritto costituzionale e delle sue libertà civili e politiche.

*Prof. Asoc. Oriona Muçollari*¹
tildamia@yahoo.it

*Dr. Kristal Gjyli*²
k.gjyli@gmail.com

Law Faculty, University of Tirana, Albania.

HUMAN RIGHTS, THE DEFINITION AND THE UNIVERSAL PROTECTION VERSUS REGIONAL PROTECTION

Abstract

In this article we are going to discuss some of the theories regarding the debate between universalism and the relativism of the human rights.

The question of the “universal” or “relative” character of the rights declared in the major instruments of the human rights movements has been a source of debate and contention from the movement’s start. These understandings of the character of human rights have sometimes been cast as alternatives, as polar visions with no neutral ground between them, and sometimes as allowing for a more complex view that understands some norms as universal, some as relative to context and culture.

Notions of rights (and wrong) and moral rules based one them necessarily differ through the word because the cultures in which they take root and inhere themselves differ. This relativist position can then be understood simply to assert as an empirical matter that is linked to the diverse underlying cultures. This article will not resolve the answer of the question that we pose at the beginning but will help to formulate and clarify some boundary between universalism and relativism.

Within the discourse of human rights activism, culture as traditional evokes an evolutionary vision of change from a primitive form to something like civilization. So called traditional societies are at an earlier evolutionary stage than modern ones, which are more evolved and more civilized. Culture in this sense is not used to describe the affluent countries of the global North but the poor countries of the global South, particularly isolated and rural areas.

Key words: culture, debate, human rights, relativism, universalism.

1 Lecturer of International Human Rights Law, Faculty of Law, University of Tirana, Albania. Lecture of Legal Clinic, Gender Law, Public Service and Good Governance, Local Decentralization and Regionalism. Author of the Monograph on Local Decentralization in Albania and a text book for law students on International Human Rights.

2 Lecture of Finance Law.

Human Rights, the definition and the universal protection versus regional protection

In this article we are going to discuss some of the theories regarding the debate between universalism and the relativism of the human rights.

The question of the “universal” or “relative” character of the rights declared in the major instruments of the human rights movements has been a source of debate and contention from the movement’s start. These understandings of the character of human rights have sometimes been cast as alternatives, as polar visions with no neutral ground between them, and sometimes as allowing for a more complex view that understands some norms as universal, some as relative to context and culture.

Within the discourse of human rights activism, culture as traditional evokes an evolutionary vision of change from a primitive form to something like civilization. So called traditional societies are at an earlier evolutionary stage than modern ones, which are more evolved and more civilized. Culture in this sense is not used to describe the affluent countries of the global North but the poor countries of the global South, particularly isolated and rural areas³.

Universality informs the discourse and content of rights in the UNDHR and the basic treaties. But why should we accept that the stated norms are universal? Are arguments about their universal character accepted worldwide? Or do some parts of the world view many important provisions in the basic human rights instruments as particular to the Western liberal tradition, hence inapplicable to radically different states and cultures?

Would the same criticism be as applicable to a duty-based Universal Declaration?

The expression “human rights” is relatively new, having come into everyday life only since II World War and the founding of United Nations in 1945. It replaces the phrase “natural rights”, which fell into disfavour in part because the concept of natural law (to which is intimately linked) had become a matter of great controversy, and the latter phrase “the rights of Man”...

We should consider the following questions:

- Why does the language of rights dominate the texts of the declaration and treaties as well as, in many states, the new constitutions and even the slogans and polemics of political debate?
- Is that language superior to other possible ones?
- Does a particular substantive content necessarily attach to the language of rights? For example, do “rights” necessarily express the principles of the liberal political tradition, as with respect to non discrimination, or fair procedures, or freedom of religion or speech?⁴

Hence notions of rights (and wrong) and moral rules based one them necessarily

3 Mucollari O. *Te drejtat nderkombetare te njeriut (Intenational Human Rights)*, 2015

4 Steiner H., Alston P., Goodman R. *International Human Rights in Context, Law Politics Morals*, Third Edition

differ through the word because the cultures in which they take root and inhere themselves differ. This relativist position can then be understood simply to assert as an empirical matter that is linked to the diverse underlying cultures. This article will not resolve the answer of the question that we pose at the beginning but will help to formulate and clarify some boundary between universalism and relativism.

Human rights must be a special kind of rights. They are often contrasted with legal rights or civil rights that derive from the laws or customs of particular societies. It is commonly said that human rights are the rights one has simply because is a human being. This is, however, not satisfactory formulation. It is not clear why one has any rights simply because one is a human being. In this article we are going to discuss some of the theories regarding the debate between universalism and the relativism of the human rights.

The question of the “universal” or “relative” character of the rights declared in the major instruments of the human rights movements has been a source of debate and contention from the movement’s start. These understandings of the character of human rights have sometimes been cast as alternatives, as polar visions with no neutral ground between them, and sometimes as allowing for a more complex view that understands some norms as universal, some as relative to context and culture.⁵

The “absolute rights” (compare “universal”) as opposed to “contingent” rights” (compare “relative”), or imperialism in imposing rights (compare “universal”) as opposed to self-determination of peoples (compare “relative”). More simply the partisans of universality claim that international human rights like rights to equal protection, physical security, fair trials, free speech, freedom of religion and free association, are and must be the same everywhere. This claim applies at least to the right’s general content. Advocate of cultural relativism claim that (most, some) rights and rules about morality are encoded in and thus depend on cultural context, the term “culture” often being used in a broad and diffuse way that reaches beyond indigenous traditions and customary practices to include political and religious ideologies and institutional structures⁶.

The liberal Jeremy Bentham, one of the founders of Utilitarianism and a non believer wrote: “Rights is the child of law; from real law come real rights; but from imaginary laws, from “law of nature”, come imaginary rights...Natural rights are nonsense”. This assault upon natural law and natural rights, begun during the late 18th century, intensified during the 19th and early 20th centuries (Mill, Savigny, Maine, Austin).

In contemporary reinterpretations of the Concept of Human Rights, David Sidorsky observes: major characterization of natural rights derived from the belief that rights are properties of persons capable of exercising rational choice (when men asserted their natural rights they were expressing their autonomy as individuals. Hence the model or pattern for the exercise of natural rights became the protection of the sphere of the autonomous individual from arbitrary incursion by the state or other subjects. The listing of the rights to life, for example, did not involve a commitment to the extension or universalization of health care or safer environment but to rule of law that would

5 Steiner H., Alston P., Goodman R. International Human Rights in Context, Law Politics Morals, Third Edition, pg 517

6 Mucollari O. Te drejtat nderkombetare te njeriut (Intenational Human Rights), 2015, pg 125

restrain arbitrary acts of violence, especially those from the government's authority against individuals⁷.

Another author (Italian philosopher) Roberto Bobbio: human rights are historical rights and therefore arise from specific conditions characterized by the embattled defence of new freedom against old powers... religious freedom resulted from the religious war, civil liberties from the parliamentary struggles against absolutism, and political and social freedom from the birth grown and experience of movements representing workers landless peasants and smallholders. . .

Today we know that the so-called human rights is a limited concept when is linked to natural rights because in now days they are product of human civilization and not nature, because historical rights are changeable and susceptible to transformation and growth and the list of rights have been extended. If someone had told Locke, the champion of the rights to liberty, that all citizens should have the right to participate in politics, he would have called it madness....

Another point of view are the six different categories of charges against rights drawn from judicial opinions and from critics of the author Cass R. Sunstein⁸.

- The Rigidity of Rights. Other critics charge that rights have an absolutist character and for that reason they impoverish the political discourse. Rights do not admit of compromise, do not allow room for competing alternative considerations and for this reason they do not leave space, especially in complex cases/issues not soluble always by simple formula, to alternative solutions.

- Indeterminacy. General propositions do not decide concrete cases; and rights of course take the form of general propositions and they are said to be indeterminate and thus unhelpful. In fact standing by itself, the constitutional protection against governments tell us very little about how to handle particular problems. This is true and simple to verify especially when it comes to general rights such as equal protection, free speech. The rights must be specified in order to have concrete meaning.

- Excessive Individualism. Another objection is that rights are individualistic including selfishness and indifference to others and missing the "dimension of sociality" (rights to privacy). Critics urge that this conception of the issues involved in the so called privacy cases misses crucial aspects of the relevant problems - abortion, family living arrangements and the rights to die. Such issues do not involve simple privacy; they call up range of issues about networks of relationships, between individuals and the state, between individuals and families, between individuals and localities.

- Rights versus Responsibilities. A prominent objection is that rights tends to crowd out the issue of the responsibility. In a simple formulation: people who insist on their rights too infrequently explore what it is right to do or they become dependent on the official institutions charged with safeguarding rights, rather than doing things for themselves. People who insist that their status as victim entitles them to enforce their

7 Sidorsky D, Essay on Human Rights 1979 in Contemporary Reinterpretation of the Concept of Human Rights

8 Cass R.Sunstein, Rights and their Critics, 70 Notre Dame L.Rev. 727 (1995), at 730

legal rights may not conceive of themselves in ways that engender equality and equal citizenship.

- Confusions and misconceptions. Often critics write as if rights and responsibilities are opposed. For example, the right to freedom of speech may be owned by individuals, but it is a precondition for a highly social process, that of democratic deliberation. That right keeps open the channels of communication.

The partisans of universality claim that international human rights like rights to equal protection, free trials, free speech, freedom of religion and free association, are and must be the same everywhere. Advocates of cultural relativism claim that (most, some) rights and rules about morality are encoded in and thus depend on cultural context, the term “culture” often being used in a broad and diffuse way that reaches beyond indigenous traditions and customary practices to include political and religious ideologies and institutions structures⁹.

During the Cold War, such debates were dominantly between the Communist world and the Western democracies. The Western democracies charged the Communist world with violating many basic rights, particularly those of a civil and political character. That word replied by charging the West with violations of the more important economic and social rights and by asserting that the political and ideological structures of Communist states pointed towards a different understanding of rights. That debate died more or less together with the Soviet Union. Today the universal - relative debate takes place primarily in a North –South (or West-East) framework between developed and less developed countries, or in a religious (West –Islam) framework. It also includes non-state actors such as indigenous people.

Consider the following observations of the philosopher Richard Rorty: everything turns on who counts as a fellow human being, as a rational agent in the only relevant sense – the sense in which rational agency is synonymous with membership in our moral community.

For most white people, until very recently, most black people did not count. For most Christians, up until the seventeenth century or so, most heathens did not count. For the Nazis, Jews did not count. For most males in countries in which the average annual income is under four thousand dollars, most females still do not count¹⁰.

Ethical relativism is generally conceived as standing at the opposite pole from the absolutism, which is the position that there is a set of moral principles that are universally valid as standards of judgment. One group of the ethical relativism is the Boasian version as form of scepticism. Scepticism in ethics is the view that nothing is really either right or wrong, or that there are no moral principles with reasonable claim to legitimacy. It has been suggested that the Boasian position differs from this on one main point: Boasian relativism implies that principles of rights and wrong do have some validity, but very limited one, they are legitimate only for the members of the society in which they are found (the values of the American middle class are valid for middle class Americans, but not for the other community).

9 Prof. Asoc. Oriona Mucollari, “International Human Rights”, text book for the law students, published 2015, ISBN: 978-9928-07-323-5.

10 Steiner H., Alston P., Goodman R. International Human Rights in Context, Law Politics Morals, Third Edition pg 519

Philosophers have presented a wide range of arguments against Boasian ethical relativism. According to this argument, Boasian relativism is in essence a moral theory that gives a central place to one particular value, it contains a more or less implicit value judgment in its call for tolerance, asserting that we ought to respect others way of life.

The moral principle of tolerance that is proposed by Boasian relativism carries the obligation that one cannot be indifferent towards other ways of life – it obligates us to approve what others do. Now we can understand why ethical relativism has fallen in such hard time and not only but strange enough it has become the subject of angry criticism, much of it from the Third World, which tends to conceive anthropologists as conservative in their attitudes towards change and therefore as promoting the subservience of the under developed nations. The relativist have not recognized that the exotic cultures to which they grant equal validity are poverty stricken, powerless and oppressed¹¹.

Within the discourse of human rights activism, culture as traditional evokes an evolutionary vision of change from a primitive form to something like civilization. So called traditional societies are at an earlier evolutionary stage than modern ones, which are more evolved and more civilized. Culture in this sense is not used to describe the affluent countries of the global North but the poor countries of the global South, particularly isolated and rural areas.

Conclusion

Human rights have already managed to embody cultural presumption as a natural right, but the state still does not easily translate these rights. Human rights must become part of the common people's consciousness around the world in order to have an impact. Serious research on law and everyday social life has shown that the power of the law to shape society depends not so much on sanctioning that on planting, embedding into everyday social practices, shaping the rules that people have in their head. However, there is still a huge difference between the universal appearance of these rights and the specific situations where they are developed. In fact, we don't know a lot about how individuals in different social and cultural circumstances see themselves in the human rights view. In fact, national and international actors are often uninterested in local social practices or too busy to understand their complex content.

Human rights promote, develop the idea of individual autonomy, equality, choice, even when these ideas differ from the cultural norms of everyday life. There are some queries about the application of human rights in local areas. First, human rights norms are committed to establishing universal standards by using legal rationality, yet this prevents the adaptation of these standards to local situations. This explains why many times the conditions, the local situation are not part of, or are an irrelevant part of, global debates. Secondly, human rights ideas are easily adaptable if they are family packages, but they are more transformable if they challenge the exigencies of the assumption between power and relationships. Activists using human rights for movement, local social issues face paradoxes. Rights need to be presented in a local cultural environment

11 Hatch E, Culture and Morality: The relativity of values in Anthropology (1983), at 8

in order to persuade them, but on the other hand they must also challenge the power relations to be more effective. Thirdly, to have a local impact, human rights ideas should be framed according to local values, but to gain a wider public, international legitimacy should be framed according to international human rights principles.

Bibliography

- Prof. Asoc. Oriona Mucollari, “International Human Rights”, text book for the law students, published 2015, ISBN: 978-9928-07-323-5.
- Steiner H., Alston P., Goodman R. International Human Rights in Context, Law Politics Morals, Third Edition
- Sidorsky D, Essay on Human Rights 1979 in Contemporary Reinterpretation of the Concept of Human Rights
- Cass R.Sunstein, Rights and their Critics, 70 Notre Dame L.Rev. 727 (1995),
- Hatch E, Culture and Morality: The relativity of values in Anthropology (1983).

SELF-DETERMINATION AND THE RIGHT TO SECESSION IN CONTEMPORARY INTERNATIONAL LAW

Abstract

This presentation aims at offering a concise overview of the development of the principle of self-determination and the right to secession in contemporary international law.

The analysis begins with the recognition of the principle of self-determination in international legal acts, such as the U.N Charter; the General Assembly Resolutions 1514 (XV) and 1541 (XV) of 1960, the two major International Covenants of 1966, the Declaration on Friendly Relations of 1970, the Helsinki Declaration of 1975, the Vienna Declaration and Programme of Action of 1993, the U.N. General Assembly's Declaration on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations of 1995, etc.

The presentation will then focus on the relevant case law of domestic and international courts, in order to illustrate the analysis undertaken by them in cases related to the principle of self-determination and the right to secession.

The focus of the analysis will then be placed on comparisons of different entities that have declared their independence from the countries that have been part of. In the end, the conclusions will be reached, based on the prevailing norms of contemporary international law regarding the principle of self-determination and the right to secession.

Key words: *courts, independence, international law, secession, self-determination,*

1. The development of self-determination in international law

The principle of self-determination was firstly recognised in the U.N Charter as necessary for the development of peaceful and friendly relations among nations.¹ Article 55 of the U.N. Charter further states that the U.N. shall promote goals such as higher standards of living, full employment and human rights «*[w]ith a view to the creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples*».

With the process of decolonisation gaining pace and the greater emphasis placed on human rights, common Article 1 of the two major International Covenants of 1966

¹ Charter of the United Nations (1945), Article 1(2) and Article 55: [r]espect for the principle of equal rights and self-determination of peoples [...]"

represented a giant leap by recognising the self-determination as a right of all peoples, both a civil and political, as well as economic, social and a cultural right.²

The establishment of the self-determination as a legal principle in international law was further reinforced by the Declaration on Friendly Relations in 1970. This document is more explicit than the previous ones and extends the principle to people under “[a]lien subjugation, domination and exploitation [...]” and implicitly states that a sovereign government should represent “[t]he whole people belonging to the territory without distinction as to race, creed or colour. It states clearly that “*By virtue of the principle of equal rights and self-determination of peoples enshrined in the Charter of the United Nations, all peoples have the right freely to determine, without external interference, their political status and to pursue their economic, social and cultural development, and every State has the duty to respect this right in accordance with the provisions of the Charter.*”³

The Helsinki Declaration of 1975 goes even further, by declaring in its Principle VIII, that “*By virtue of the principle of equal rights and self-determination of peoples, all peoples always have the right, in full freedom, to determine, when and as they wish, their internal and external political status, without external interference, and to pursue as they wish their political, economic, social and cultural development.*”⁴ Such a declaration would normally be considered as applying the principle of self-determination beyond the colonial context, if it wasn’t for the strong commitment to the preservation of the territorial integrity and the existing boundaries, stipulated in the very same document, in Principles III and IV.

In 1993, the United Nations World Conference on Human Rights adopted the *Vienna Declaration and Programme of Action*, which reaffirmed Article 1 of the two above-mentioned covenants of 1966.

Although all these documents are adopted by the U.N General Assembly and the CSCE in the form of resolutions and declarations, and as ‘soft law’ have no binding force in international law, they demonstrate the prevailing *opinio juris* among the international community with regard to the principle of self-determination. Nevertheless, such a principle is not without its limitations. The exercise of the right to self-determination inadvertently clashes with the principle of the preservation of the territorial integrity of states, firmly established in international law long before the principle of self-determination and most importantly with the principle of *uti possidetis* (non-violability of borders), confirmed as a principle by the International Court of Justice in the *Frontier Dispute Case* (Burkina Faso v. Mali).⁵ Even in the text of the Declaration on Friendly Relations this limitation is expressly stated: “*Nothing in the foregoing paragraphs shall be construed as authorising or encouraging any action which would dismember*

2 International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) (1966) and International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESC) (1966), Common Article 1: “All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.”

3 General Assembly Resolution 2625 (XXV), “Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations”, October 24th, 1970, para.48 and 53.

4 “The Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe”, International Legal Materials, (I.L.M), Vol. XIV, 1975, pp. 1292.

5 Burkina Faso v. Mali, December 22nd, 1986, I.L.R, Vol. 80, pp. 445.

or impair, totally or in part, the **territorial integrity** or **political unity** of sovereign and independent states [...]”.⁶

With regard to the issue of the right to self-determination, a deep analysis was undertaken by the Canadian Supreme Court in the case “*Reference by the Governor in Council concerning Certain Questions relating to the Secession of Quebec from Canada*”, 1998.⁷ The question put forward to the Canadian Supreme Court was: “Does international law give the National Assembly, legislature or government of Quebec the right to effect the secession of Quebec from Canada unilaterally? In this regard, is there a right to self-determination under international law that would give the National Assembly, legislature or government of Quebec the right to effect the secession of Quebec from Canada unilaterally?”

After analysing in detail the current situation of the right to self-determination in international law, in its Advisory Opinion, the court stated that “A right to secession only arises under the principle of self-determination of people at international law where «a people» is governed as part of a colonial empire; where «a people» is subject to alien subjugation, domination or exploitation; and possibly where «a people» is denied any meaningful exercise of its right to self-determination within the state of which it forms a part. In other circumstances, peoples are expected to achieve **self-determination within the framework of their existing state**. A state whose government represents the whole of the people or peoples resident within its territory, on a basis of equality and without discrimination, and respects the principles of self-determination in its internal arrangements, is entitled to maintain its territorial integrity under international law and to have that territorial integrity recognized by other states.”⁸ Obviously, the people of Quebec didn’t fall in any of the three categories, so the Court answered negatively the question of their right to external determination. For the purposes of the present analysis, the court added that “In all the three situations, the people in question are entitled to external self-determination because they have been denied the ability to exert internally the right to self-determination.”⁹

2. Kosovo and Catalonia cases in international law

Certainly, the people of Catalonia do not fall under any of these three categories, since they are not governed as part of a colonial empire, they are not subject to alien subjugation, domination or exploitation, and as it will be explained below, they are not denied the meaningful exercise of their right to self-determination within Spain. On the contrary, in the case of Catalonia, they enjoy all the rights of a western, liberal democracy, guaranteed by the Constitution of Spain of 1978.

On the other hand, the case of Kosovo is quite different. Contemporary international law recognizes that the right to self-determination should be exercised by people within the framework of the existing sovereign states, preserving their territorial integrity. When this is not possible, and only in extraordinary circumstances, the right to secession may arise, as it was the case in Kosovo.

6 “Declaration on Friendly Relations”, *Supra*, note 6, para.53.

7 115 International Law Reports (ILR) 536.

8 The Supreme Court of Canada, “*Reference Re Secession of Quebec*” August 20th, 1998, I.L.M., Vol. XXXVII, 1998, pp. 1373.

9 Ibid.

Kosovo would undoubtedly fall within the third category of peoples, mentioned in the Canadian Supreme Court's judgment, *vis-à-vis* the Serbian government under Milosevic's brutal regime. In other words, the right to secession was recognized by the majority of the countries of the world for the people of Kosovo, pursuant to the principle of self-determination, because they were denied any of the basic rights to internal self-determination within the state they were forced to be part of, in 1913. Referring to the prevailing norms of international law, the Albanian people of Kosovo were denied the right to internal self-determination within Serbia. Being denied the right to internal self-determination, the Albanians of Kosovo declared their independence from Serbia on 17 February 2008.

As far as the rights of the Kosovar Albanians are concerned, they reached their peak under the 1974 Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia (SFRY), which would remain in force until the dissolution of Yugoslavia in 1991. In the very first article, although the autonomous provinces were declared constituent parts of the Socialist Republic of Serbia, they enjoyed considerable freedoms.¹⁰ They were represented directly in the federal institutions. Under the Amendment XXXVI of 1971, the collective Presidency of Yugoslavia would be comprised of two representatives from each republic and one from each autonomous province.¹¹ Furthermore, the 1974 constitution gave the autonomous provinces another very important right, the right to issue their own constitutions¹², until then a prerogative reserved only for the republics. Under the terms of the Yugoslav constitutional law, Kosovo's legal status came closest to that of a federative republic. State-like attributes were afforded to it, such as having its own national bank¹³ and the power to engage in foreign relations within the framework and the limits posed by the Federation.¹⁴

At the federal level, Kosovo had its own representatives in the Parliament, Presidency and the Constitutional Court,¹⁵ just as the socialist republics. The equality with the republics is expressed in its right to have its own constitution, parliamentary assembly and its own judiciary, including a Constitutional and a Supreme Court¹⁶ and most importantly, its Assembly had the right to vote if any changes were to be undertaken in the Federal Constitution.¹⁷

At the federative unit level, the autonomy of Kosovo was confirmed in the text of the Constitution of the Socialist Republic of Serbia.¹⁸ As a further guarantee, Article 427 of that constitution stipulated that "*Changes in the Constitution of the Republic are valid only if they receive the consent of the Autonomous Provinces*".¹⁹

10 Constitution of the Federal Socialist Republic of Yugoslavia, 1974, Article 1, in Kurtesh Saliu, "Lindja, zhvillimi, pozita dhe aspektet e autonomisë së krahines së Kosovës në Jugosllavinë Socialiste" (Creation, development, position and aspects of autonomy of the region of Kosovo in Socialist Yugoslavia), Prishtinë, 1984, pp. 179.

11 Noel Malcolm, *Supra*, note 16, pp. 327.

12 Kurtesh Saliu, *Supra*, note 20, Art. 268.

13 *Ibid*, Art. 262.

14 *Ibid*, Art. 281.

15 *Ibid*, Art. 271.

16 *Ibid*, Art. 369-370 and 375-381.

17 *Ibid*, Art. 298.

18 *Ibid*, Art.2, 3 and 291.

19 This was one of the obstacles that Milosevic faced when decided to abrogate Kosovo's autonomy.

The situation changed after Tito's death in 1980, when Yugoslavia began to crumble. During the so-called 'Kosovo Spring' in 1981, in massive protests led by the students and intellectuals, Kosovar Albanians were demanding full republican status for Kosovo, equal to that of other constituent republics of Yugoslavia. The protests were crushed with force by the Serbian police and the events led to rising passions of the Albanian and Serbian nationalism.²⁰

The rise of Milosevic to power marked the spiralling of Serbian nationalism and its pursuit of dominance over other nationalities and the creation of 'Greater Serbia'. Kosovo was very high up in Milosevic's agenda. In the beginning of 1989, the Serbian Assembly prepared amendments to the Serbian constitution that would restrict severely Kosovo's powers. Serbia would re-gain control over the protection of public order, courts and civil defence, educational and economic policy, the issuing of administrative orders and the decision on the official language.²¹

Under the terms of the 1974 Constitution, for such amendments to enter into force, the approval of the Kosovo Assembly was required.²² Amid a state of psychological terror and fear instilled by the Serbian security forces, on March 23rd, 1989, Kosovo assembly was forced to convene, under the siege of Serbian tanks and armoured vehicles. With the presence of the security police inside the building (some of them interfering in the voting process), Kosovo Assembly was compelled to pass the amendments. Even though the required two-thirds majority wasn't achieved, the amendments were considered valid.²³

After the subsequent confirmation of the amendments by the Serbian Assembly, Kosovo's autonomy ceased to exist and its status was reduced to that of a municipality. The amendments were not only in violation of the 1974 Yugoslav Constitution, but also of the Serbian Constitutional Amendment XLVII, under which the position, rights and duties of the Autonomous Provinces could not be altered by amendments of the Serbian Constitution.²⁴ To take the measures even further, in denial of economic rights of the Kosovar Albanian population, laws were passed by the Serbian Assembly that forbade the buying or selling of property by the Albanians without a special permission by the Serbian authorities. Acts of sale of property by the departing Serbs to Kosovar Albanians were retrospectively declared null and void, in order to discourage the acquiring of real estate by the Albanians and to offer incentives to the Serbs to return to Kosovo.

The Serbian Constitution of 1990 abrogated the legislative powers of the Kosovo Assembly. They were limited to the adoption of decisions and general enactments in accordance with the Serbian Constitution and the law. Serbia's Constitutional Court was given the power to invalidate the legal acts of Kosovo's institutions. Moreover, Kosovo Assembly lost the right to veto any future amendments to the Serbian Constitution.²⁵

The abolition of Kosovo's autonomy made the Albanian political leadership even more determined to pursue the path of independence, although by peaceful means.

20 For a detailed analysis of the events, see Noel Malcolm, *Supra*, note 16, pp. 334-353.

21 *Ibid*, pp. 343.

22 Kurtesh Saliu, *Supra*, note 20.

23 Noel Malcolm, *Supra*, note 16, pp. 344.

24 Carsten Stahn, *Supra*, note 30, pp. 533.

25 *Ibid*, Serbian Constitution, 1990, Art. 109, pp. 534.

The delegates of the assembly met secretly in the town of Kaçanik on September 7th, 1990, and adopted the Constitution of the ‘Republic of Kosovo’, containing provisions for the assembly and the presidency of the republic. As far as the applicability of the Serbian law was concerned, it would be valid only for as long as it didn’t contradict with the provisions of the new constitution. Exactly a year later, a referendum held by the Kosovar Albanians confirmed the sovereignty and independence of the ‘Republic of Kosovo’.²⁶

After the declaration of independence, the Kosovar Albanians engaged in the creation of parallel institutions, a government, a parliament, and the leader of the Democratic League of Kosovo (LDK in Albanian) Ibrahim Rugova²⁷ was elected as the President of the Republic.

As far as international law is concerned, the unilaterally declared ‘Republic of Kosovo’ didn’t assume all the attributes of statehood. Although it had a clearly defined territory with a permanent population living in it, its government failed to receive international recognition (with the exception of Albania), therefore it was unable to engage in relations with other states. It has to be said that as a matter of fact, a delegation of Kosovo was admitted to the London Peace Conference on the former Yugoslavia in 1992. Moreover, because of the repression by the Serb authorities, Kosovo’s government couldn’t fully exercise its powers in all the territory. It did manage though to create a parallel education system, conducted in the Albanian language in private houses offered voluntarily by members of the public. Also, it was able to maintain a parallel health service, funded by remittances sent by the Albanians living abroad.²⁸ So the extent to which the government of the ‘Republic of Kosovo’ could exercise its powers was very limited, restricting the status of the republic to that of a ‘shadow’ rather than a ‘real’ one.

The policy of peaceful resistance followed by the Kosovar Albanians left them unprepared to challenge the military might of the Yugoslav army. But the situation started to change. The collapse of several economic pyramidal schemes in Albania in 1997 led to social unrest and eventually to the collapse of the state institutions. Guns and ammunitions were looted from army barracks, which found their way across the border to Kosovo. A guerrilla group called Kosovo Liberation Army (KLA – UÇK in Albanian) was taking responsibility for several armed attacks on police stations and assassinations of Serbian officials. The Serbian reaction was the sending of military and paramilitary forces in Kosovo, which engaged in mass killings, without distinguishing between armed or civilian populations. The escalation of the conflict into fully fledged war, forced the International Contact Group²⁹ to pressure the conflicting parties into negotiations for a peaceful solution on the status of Kosovo. Negotiations were held in February 1999 at Rambouillet (outside Paris), under the umbrella of the Contact Group,

26 Ibid, pp. 347. The figures presented by the Kosovar Albanian leadership show a participation of 87% of Kosovo’s eligible voters and 99% voted for the independence of Kosovo.

27 Ibrahim Rugova, a specialist of the literary history, was the Chairman of Writers’ Association of Kosovo.

28 All the Kosovar Albanians working abroad would pay a 3% ‘income tax’ towards the Rugova government.

29 Comprised of U.S.A, U.K, France, Italy, Germany and Russia. Interestingly, these are almost the same Great Powers that decided the fate of the Balkans in the Congress of Berlin 1878, but the place of Austria-Hungary has been taken by the United States of America.

with the participation of the Serb and Albanian delegations.

The document presented for negotiations by the Contact Group, the Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo (hereinafter Rambouillet Agreement),³⁰ was the first attempt by the international community to implement self-government and autonomy in Kosovo. However, such a status would only be provisional, for a period of three years, after which “an international meeting would be convened to determine a mechanism for a final settlement for Kosovo, *on the basis of the will of people* [emphasis mine], opinions of relevant authorities, each party’s efforts regarding the implementation of the Agreement, and the Helsinki Final Act”³¹

With regard to the people of Kosovo, UNMIK would provide a transitional administration, while establishing the substantial autonomy and self-government, pending a final settlement.³² The intentional lack of clarity in the language of the Resolution 1244 as to the final legal status of Kosovo, made the task of UNMIK daunting. The engagement of the U.N in Kosovo went far beyond the peacekeeping operations that it had undertaken before, and the status and competencies of UNMIK were unprecedented in any other international territorial administration. In no previous occasion had the Security Council used Chapter VII measures to actually define the shape of the administration and the system of governance of a territorial entity. The administration was envisaged to engage in the building of democratic institutions until they were able to take over the state authority, without knowing what the status of such state would be, in contrast to the U.N administration installed in East Timor (UNTAET), where the legal status of the territory was decided beforehand by the Security Council Resolution 1272.³³ Under its terms, UNTAET assumed overall responsibility for the administration of East Timor including the administration of justice and the provision of security, whereas in Kosovo this last task was entrusted to KFOR, which is a non-U.N entity. The people of East Timor had expressed their will in the referendum of August 30th, 1999, where they voted for independence from Indonesia and the outcome of the referendum sparked the violence by the pro-Indonesian militia.³⁴ So the administration knew from the beginning the outcome of their institution-building efforts, and UNTAET ended its mission in May 2002.

During the nearly nine years of administering Kosovo, UNMIK gradually transferred its powers to the freely elected government, and the logical conclusion of its actions was an independent Kosovo, which was eventually declared on 17 February 2008.

As to the legality of Kosovo’s Declaration of Independence, the International Court of Justice (ICJ) has given an Advisory Opinion on 22 July 2010.³⁵ Relevant to the referral made above to the judgment of the Supreme Court of Canada, regarding

30 Available at: https://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/peace_agreements/kosovo_ramb.pdf

31 Ibid, Chapter 8, Art I, para.3.

32 Resolution 1244, para.11.

33 Security Council Resolution 1272, October 25th, 1999. U.N Doc. S/RES/1272 (1999).

34 In East Timor, 78.5% of the voters rejected the proposal for “special autonomy” within Indonesia, thus supporting independence. See “Letter of the U.N Secretary General to the President of the Security Council”, September 3rd, 1999, U.N Doc. S/1999/944.

35 The Advisory Opinion of the ICJ can be found at: <http://www.icj-cij.org/files/case-related/141/141-20100722-ADV-01-00-EN.pdf>

the question of the “categorization” of the Albanian people of Kosovo as holders of the right to self-determination, the ICJ emphasized that the question posed to it is fundamentally different from that forwarded to the Canadian court, which was asked whether the international law authorized the National Assembly, the legislature, or the Quebec government to declare the secession from Canada unilaterally. According to the ICJ, the difference was that while the Canadian court was asked about international law guaranteeing the right to secession, the General Assembly had asked whether Kosovo’s declaration of independence was in accordance with international law, without referring to the right to secession.

Thus, the ICJ argued that the question posed to it did not require the International Court to state if international law allowed entities within a state to secede from it. It may be that a unilateral declaration of independence does not contradict international law, but that does not necessarily mean that international law guarantees the exercise of this right. Answering the question of the General Assembly, the ICJ declared that the declaration of independence of Kosovo did not violate international law.

In the case of Kosovo, the Albanian people enjoyed the right to secede, realizing the right to external self-determination, because even the minimal right of internal self-determination was denied to them, accompanied by daily oppression and terror, including massive poisoning of children, culminating in the mass killings of the civilian population in the 1999 conflict.

Considering all the above, can parallels be drawn to the case of Catalonia? The quick answer is “No”, because Catalonia’s history has nothing in common with the repression in Kosovo. As its own Organic Act 6/2006 of the 19th July, “On the Reform of the Statute of Autonomy of Catalonia” stipulates in the preamble, it is “... *a history which the women and men of Catalonia wish to continue so as to enable the construction of a democratic and advanced society, one of wellbeing and progress, in solidarity with Spain as a whole* [emphasis mine] *and incorporated into Europe... participates in the construction of the political project of the European Union, whose values and objectives it shares.*” Any attempts at secession, would be contrary to these provisions, because an independent Catalonia would neither be in solidarity with Spain, nor incorporated into Europe, since it would have to apply as a new candidate for EU membership, and it would need the unanimous consent of all its member states, Spain included.

In the Spanish Constitution, Catalonia has the status of an “autonomous community” within Spain, with broad rights of self-government. But Spain is not a federation, and it is certainly not undergoing dissolution, as Yugoslavia did. There is nothing to equate the case of Kosovo with that of Catalonia.

Beginning with Article 137 and onwards, the legal provisions of the Spanish Constitution³⁶ guarantee the right of self-government for the management of their respective interests, for all territorial administrative units: municipalities, provinces and Autonomous Communities (Catalonia falling in the latter category, within the Kingdom of Spain, with the status of a Historic Region), thus guaranteeing them the right to be self-governed freely, and to realize their rights and freedoms. The following articles stipulate that the differences between the statutes of the different Autonomous

36 Constitution of Spain can be found at: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf

Communities may in no case imply economic or social privileges, and that the Spanish people have the same rights and obligations in any part of Spain's territory.

Furthermore, Article 148 guarantees the Autonomous Communities competences regarding the organisation of their institutions of self-government, the functions appertaining to the State Administration regarding local Corporations, town and country planning and housing, public works of benefit to the Autonomous Community, within its own territory, railways and roads whose routes lie exclusively within the territory of the Autonomous Community, transport, ports and airports which are not engaged in commercial activities, agriculture and livestock raising, woodlands and forestry, environmental protection management, planning, construction and operation of hydraulic projects, inland water fishing, the shellfish industry and aquaculture, shooting and river fishing, local fairs, promotion of the economic development of the Autonomous Community within the objectives set by national economic policy, handicrafts; museums, libraries and music conservatories of interest to the Autonomous Community, the monuments of interest, the promotion of culture, of research, the teaching of the language of the Autonomous Community, the promotion and planning of tourism within its territorial area, the promotion of sports and leisure, social assistance, health and hygiene, the supervision and protection of its buildings and facilities, coordination and other powers relating to local police forces. In general, Catalonia is self-governed freely and democratically through its own bodies, including the Legislative Assembly elected by universal suffrage in accordance with a system of proportional representation which ensures the representation of the various areas of the territory, a Governing Council with executive and administrative functions and a President elected by the Assembly from among its members and appointed by the King. The President is responsible for directing the Governing Council, which constitutes the supreme representation of the respective Community as well as the State's ordinary representation in the latter. The President and the members of the Governing Council are politically accountable to the Assembly. A High Court of Justice heads the judiciary within the territorial area of the Autonomous Community. As it can be seen, self-government in Catalonia is at the highest level, within a country based on the democratic principles and the respect for the rule of law.

Besides these constitutional guarantees, the Spanish Constitutional Court has declared the Resolution 1/XI of the Catalan Legislative Assembly of 9 November 2015 as unconstitutional and null. That resolution marked the beginning of the political process that aimed at creating an independent Catalan State in the form of a republic. In its judgment 259/2015, of 2 December 2015,³⁷ the Spanish Constitutional Court argued that this resolution was in conflict with the principles of legitimacy and democracy. Especially regarding the latter, the court emphasized that the principle of democracy is linked to two fundamental premises of the constitutional order: political pluralism and territorial pluralism.³⁸

The court stated that political pluralism is one of the higher values protected by the Spanish Constitution, the cornerstone of the system of co-existence, and a principle on

37 The judgment of the Constitutional Court of Spain on the constitutionality of the Resolution can be found at: [https://www.tribunalconstitucional.es/ResolucionesTraducidas/STC%20259%20-%202015%20%209N%20\(English\).pdf](https://www.tribunalconstitucional.es/ResolucionesTraducidas/STC%20259%20-%202015%20%209N%20(English).pdf)

38 Judgment 259/2015 of the Constitutional Court of Spain, pp.23, para.5.

which the Parliament of Catalonia based the arguments of its resolution, and that value is not restricted to the manifold expressions of pluralism protected by the Constitution. Apart from the linguistic and cultural pluralism that the Spanish Constitution protects, it is important to note the constitutional recognition of the autonomy of the nationalities and regions. The indissoluble unity of the Spanish nation goes hand in hand with the right to autonomy of the nationalities and regions. The right to autonomy is a constitutional right, recognized together with the principle of unity. The Autonomous Communities are guaranteed the right to govern themselves freely, but that freedom should be enjoyed within the constitutional framework, and in accordance with the principle of unity. As it is proclaimed in the Statute of Autonomy of Catalonia: “*Catalonia, being a nationality, exercises self-government as an Autonomous Community, in accordance with the Constitution and the present Statute, which is its basic institutional legislation*”.³⁹

Continuing its analysis, the court stated that the Constitution is not carved in stone and immune to changes, but those changes must be in accordance with the procedural framework for constitutional reform. As it is stipulated in Article 168 of the Spanish Constitution, such a constitutional reform includes the approval of the new constitutional text by two-thirds of the members of each of the houses of the Spanish parliament, followed by the approval of the Cortes Generales (joint assembly of both houses of the Spanish parliament: the Congress of Deputies and the Senate), and then submitted to be ratified by referendum. In the case of Catalonia, its parliament did not follow such a procedure when drafting the Resolution 1/XI, thus violating the constitution and the statutory provisions.

Furthermore, the Spanish constitution protects the rights of its citizens, promoting their political action on the basis that they are the holders of the right to decide their collective political future, including the right to freely express that their nationality or region should become independent from Spain, or even the right to association, to create political parties that include separation from Spain in their ideology or programme.⁴⁰

Based on all the above, since Spain is a country based on the rule of law principles and allows the development of the aspirations of the nationalities and Autonomous Communities within it, the Spanish Constitutional Court declared Resolution 1/XI, of the Parliament of Catalonia, adopted on 9 November 2015, to be unconstitutional and null.

Apart from the Resolution, the Spanish Constitutional Court declared the law on “the referendum of self-determination” (Law of Catalonia 19/2017, of 6 September 2017) itself to be unconstitutional, in the judgment of 17 October 2017.⁴¹ As far as the right to secession is concerned, it stated that this is reserved for the people under colonial domination, under foreign occupation and people that are oppressed and subjected to massive and flagrant violations of their rights. Considering that Catalonia is in a very different context, part of a democratic country, widely decentralized, which respects the rule of law and human rights, there is no such right of secession from Spain.⁴²

39 Ibid., pp.24, para.2 and 3.

40 Constitution of Spain, Articles 6, 20 and 22.

41 The judgment of the Constitutional Court of Spain on the constitutionality of the referendum can be found at: http://www.ara.cat/2017/10/17/sentencia_TC_referendum.pdf?hash=94ee118c8e94e9113dc6441683a25891a3313ac8

42 Ibid., Part G, para. 1, pp. 10

3. Conclusions

As far as international law is concerned, Kosovo and Catalonia cases are completely different and considering them as equal is at best a distorted interpretation of international law, used to cover the real reasons for this stance.

As it was noted in this analysis, people are expected to exercise the right to self-determination within the framework of their country of residence. A country such as Spain, where the government is a representative of all the people or peoples who live in its territory on the basis of equality and non-discrimination, a country which respects the principle of self-determination in its domestic affairs, enjoys the right to preserve its territorial sovereignty according to international law. But when a people is denied the most basic human rights and any exercise of the right to self-governance within the country they live, facing repression and mass expulsions, as was the case of Kosovo under Milosevic's Serbia, the right to secede from such a brutal state derives from the application of the principle of self-determination.

All the efforts had been made by the international community to resolve the Kosovo humanitarian crisis, but in vain. NATO intervention in March 1999 took place only after all international diplomatic efforts had failed to stop the barbaric acts against the people of Kosovo. Nearly a million people were expelled from their homes, many of which were destroyed by the Serbian military and paramilitary forces. The UN Security Council had passed Resolution 1199, invoking Chapter VII of the UN Charter, considering the conflict in Kosovo as a threat to international peace and security and demanding the withdrawal of the forces used for the repression of the civilians. The massacres of the civilians were reported by the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), which raised very serious humanitarian concerns.

This analysis has shown that cases of Catalonia and Kosovo stand in stark contrast. The former is a case where people are granted all the rights of self-determination, within a country based on the rule of law and that respects the human rights of its citizens. Efforts for independence by their political leadership are based mainly on economic reasons, following the economic crisis, claiming disproportionate contributions compared to other parts of Spain. All these efforts have been legally challenged before the constitutional court and declared to be unconstitutional and null. There were no tanks and paramilitary forces killing the Catalan people. Whereas in Kosovo, people were denied the most basic human rights by the repressive Serbian regime of Milosevic, forcing them to armed struggle to defend their rights, which was followed by an international supervision of nearly a decade, and then by the only viable option, independence. When the declaration of independence was legally challenged before the International Court of Justice, it was declared that it did not violate international law. Moreover, Spain is neither a federation, nor undergoing dissolution, as Yugoslavia did.

Bibliography

Books:

- Brailsford, H. N., "Macedonia, Its Races and Their Future", London, 1906.
- Cassese, Antonio, "Self-determination of People: A Legal Reappraisal", Cambridge, 1995.
- Ignatieff, Michael., "Empire Lite: Nation-building in Bosnia, Kosovo and Afghanistan", London, Vintage, 2003.
- Malcolm, Noel, "Kosovo, a short history", Papermac, 1998.
- Saliu, Kurtesh., "Lindja, zhvillimi, pozita dhe aspektet e autonomise se krahines se Kosoves ne Jugosllavine Socialiste", Prishtinë, 1984
- Schnabel, Albrecht., and Thakur, Ramesh., (eds.), "Kosovo and the challenge of humanitarian intervention", U.N University, 2000.

Articles:

- Calic, Marie-Janine., "Kosovo in the twentieth century: A historical account", U.N University, 2000.
- Hasani, Enver., "Kosovo and the Yugoslav self-determination", Institute for Peace Support and Conflict Management, Vienna, 2002.
- Koskeniemi, Martti., "National self-determination today: Problems of legal theory and practice", International and Comparative Law Quarterly, Vol. 43, 1994.
- Stahn, Carsten., "Constitution Without a State? Kosovo Under the United Nations Constitutional Framework for Self-Government", Leiden Journal of International Law, Vol. 14, 2001.
- Zaum, Dominik., "The Empty Stage: State-building without Statehood in Kosovo", review of the book "Empire Lite: Nation-building in Bosnia, Kosovo and Afghanistan", London, Vintage, 2003.

RISTRUKTURIMI I SHËRBIMIT CIVIL NË SHQIPËRI – DOMOSDOSHMËRI APO JUSTIFIKIM PËR REFORMËN E ADMINISTRATËS PUBLIKE?

Abstrakt

Në çdo shtet, veçanërisht në vendet në zhvillim apo në demokracitë në tranzicion, futja e reformave të ndjekura nga zbatimi i tyre përballen me rezistencë nga ata që preken direkt ose indirekt dhe në radhë të parë, këto reforma, kërkojnë ndryshime legjislative. Reformat që mund të konsiderohen të vlefshme për vendin në tërësi përbëhen nga aspekte pozitive dhe negative, nga këndvështrime të ndryshme. Në rastin e Shqipërisë, një vendi që synon të jetë pjesë e familjes së Bashkimit European në zgjerim, këto reforma ligjore janë pjesë e kërkesave për anëtarësim. Një nga këto është reforma e administratës publike dhe e shërbimit civil. Që nga fillimi i dekadës së fundit të shekullit XXI, legjislacioni specifik që rregullon fushën e shërbimit civil në Shqipëri është rishikuar tri herë, ndërsa ai aktual i miratuar në vitin 2013 ka pësuar disa ndryshime, të lidhura me mekanizmat për mbikëqyrjen dhe mbrojtjen e të drejtat të nëpunësve civilë. Megjithë ndryshimet thelbësore gjatë viteve, përmbajtja e këtij legjislacioni është ndërtuar mbi disa parime thelbësore të vërejtura në një shtet të qeverisur nga e drejta. Ndër to janë qëndrueshmëria, depolitizimi, efikasiteti dhe profesionalizmi i shërbimit civil. Sidoqoftë, rotacionet në politikë janë shoqëruar, ndër të tjera, nga ndryshimet në pushtetin ekzekutiv, që kanë ndikuar në strukturën e institucioneve qendrore dhe lokale, që do të thotë se shërbimi civil në Shqipëri nuk është i qëndrueshëm, gjë që vë në pikëpyetje parimet e profesionalizmit dhe efikasitetit. Ky punim synon të analizojë zhvillimet ligjore dhe strukturore në fushën e shërbimit civil në Shqipëri duke krahasuar prirjet vendase me modelet e ngjashme në vendet e tjera të BE.

Fjalët kyçe: shërbimi civil, anëtarësim në BE, ristrukturim, kuadër ligjor, reforma e administratës publike.

Abstract

In any state, especially in developing countries or democracies in transition, the introduction of reforms followed by their implementation face resistance by those directly or indirectly affected, and, in first place, require legislative changes. Reforms that might be considered valuable for the country as a whole consist of positive and

negative aspects from different view angles. In the case of Albania, a country that aspires to be part of the expanding European Union family, such legal reforms are part of membership requirements. One of these is the public administration and civil service reform. From the beginning of the last decade of the XXI century, the specific legislation regulating the civil service area in Albania has been renewed three times, while the current one enacted in 2013 has undergone some changes, associated with mechanisms for its oversight and protection of civil servants rights. Despite substantial changes over the years, the content of this legislation has been built on several essential principles observed in a state governed by rule of law. Sustainability, depolitisation, efficiency and professionalism of civil service are among them. Nevertheless, rotations in politics have been accompanied among others by changes in the executive power, in other words have affected the structure of central and local institutions, meaning that the civil service in Albania is far from being sustainable, which put under question mark the principles of professionalism and efficiency. This paper aims at analysing the legal and structural developments in the area of civil service in Albania by comparing local trends with similar patterns in the other EU countries.

Key words: civil service, EU membership, restructuring, legal framework, public administration reform.

1- Introduction

“The principles on which to base a science of administration for America must be principles which have democratic policy very much at heart”¹ is a quote from Woodrow Wilson who meant it to be a leading theory for the future of public administration in his own country, without foretelling that even at the onset of the 21st century it would be still true for other countries as well. Overall, the emergence of a new European-wide organisational model in the national civil services cannot be identified. One reason for this is the fact that it is much more difficult in the public sector to design alternative organisational models due to multiple tasks and objectives of the public sector.²

Albania is among those Balkan States that is pursuing its road of integration into the European Union (hereinafter EU) family. Its efforts for the institutionalisation of the co-operation with the EU were successfully accomplished in June **2006 when a Stabilisation Association Agreement (hereinafter SAA) was signed in Luxembourg**. This Agreement is of particular importance for Albania in order to attain the status of the candidate country. It entered into force on 1 April 2009, thus, after three years from its signature, which means that Albania should consider the acceleration of its efforts for its proper and full implementation.

The SAA agreement is based on the respect of democratic principles and of human rights, respect for the principles of the international law, rule of law, and the principles of the market economy as enshrined and proclaimed in some key international documents such as the Universal Declaration of Human Rights, European Convention

-
- 1 Richard J. Stillman II, Public administration concepts and cases, ninth edition, 2010, Wadsworth, ISBN 13:978-0-618-99301-7, Chapter 1, The search for the scope and purpose of public administration, page 1
 - 2 Christoph Demmke & Timo Moilanen, Civil Service in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service, Peter Lang GmbH, 2010, Pg.95

of Human Rights and in the Helsinki Final Act.³ Under Title VIII of the SAA “Policies of co-operation”, the Article 111 is dedicated to the public administration.⁴ This specific provision provides for the obligation of Albania to establish an effective and responsible public administration which seeks to implement the rule of law principles. Thus the bilateral co-operation between the EU and Albania is based and focused on the transparent and impartial recruitment procedures, management of human resources, career development in the public services sector both at the central and local administration levels.⁵ In fact, the signature of the SAA is only the first step for the comprehensive reform of the Albanian public administration with the sole goal of attaining the standards set forth through the principles of the European administrative space. This implies the inclusion of professional civil servants, who guarantee the independence, integrity, transparency and the implementation of the principle of service toward the public. On the other hand this obligation means that the Albanian State should strive and guarantee the rights of civil servants as stipulated in the relevant legislation, by putting in place the necessary mechanisms for the realization of such purpose. With the entry into force of the Stabilization and Association Agreement (SAA) in 2009 Albania has focused on the development and implementation of transparent and impartial procedures for recruitment, human resources management, career development in the public service, continued training, promotion of ethics in public administration as well as e-governance.⁶

Public administration reform has been continuously among the priorities of the Albanian government as a key instrument for improving the quality of services provided to citizens and businesses, and as a condition for the country’s integration processes. Matters related to the civil service system in a country cannot be discussed separately from the governmental structure as a whole, especially when referring to ministries and other State agencies. Among key considerations are the civil service’s degree of meritocracy, neutrality and autonomy of its civil servants, and its mechanisms for policy-making and coordination and for coherent programme implementation.⁷ Many countries might simply have too many ministries and multiple, unwieldy administrative structures that obstruct development and effective governance. It also might be true that civil service is becoming increasingly politicized in many countries, not only at the policy-making levels, but at the level of service delivery.⁸

3 Article 2 of the SAA, accessible at <http://www.mic.gov.al/>.

4 Article 111 of the SAA.

5 *Ibid.*

6 Article 111 of the Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Albania, of the other part, Official Journal of the European Union, L 107/167, dated 28 April 2009, accessible at [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22009A0428\(02\)&rid=1](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22009A0428(02)&rid=1) [last accessed on 25 October 2017]

7 MDGD – Civil Service Reform Paper, pg.3, accessible at <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan001183.pdf> [last accessed on 26 October 2017]

8 *Ibid.*

2- Strategic documents for the public administration and civil service reform

The Albanian government approved in September 2009 the Cross-Cutting Public Administration Reform Strategy 2009-2013⁹, which aimed at building and strengthening the overall administrative capacity in Albania, through modernization of the Albanian public administration and strengthening of the key institutions. The Cross-Cutting Public Administration Reform Strategy 2009 - 2013 focused only on the civil service, while leaving out of its scope other issues related to the control over the administration such as transparency of decision-making, or public information.

The priorities of the Public Reform Strategy 2009-2013 were also included in the European Partnership document¹⁰, in the National Strategy for Development and Integration 2007-2013, and in the National Plan of the Albanian Government for the Implementation of the Stabilization and Association Agreement.

Albania obtained the status of the Candidate State on 24 June 2014 which marks an important step forward in the European integration process, at the same time requiring, among others, a professional administration, and human and material resources to enable the implementation of national policies and objectives.

Upon conclusion of the general elections of June 2017 and summoning of the Albanian Assembly, the recently established government¹¹ of the Republic of Albania has presented its four-year-programme in front of the Albanian Assembly in order to take office. Among others, this programme encompasses a section on the rule of rule and justice area. According to it, the Government, in the following four years, among others, will focus in the “*improvement of services and performance of the civil service*”¹², “*the strengthening of the human resources in the civil service*”¹³, and “*the lack of responsibility of the public administration towards citizens will be over*”.¹⁴ Thus, the Government is aiming at a better performance of the civil service, which can be achieved through the strengthening of capacities of human resources. Nevertheless, this programme does not elaborate any longer on the topic how it will be achieved. While the third excerpt from the Government’s programme is strong statement. The Government puts a deadline to itself for fully observing one of the key principles governing the public administration and civil service in Albania that is the principle of responsiveness and accountability towards the public.

9 Council of Ministers Decision no. 1017, dated 18 September 2009, “On the approval of the Crosscutting of Public Administration Reform Strategy”

10 2008/210/EC: *Council Decision of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Albania and repealing Decision 2006/54/EC*, Official Journal L 080, 19/03/2008 pg. 0001–0017, accessible at <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:080:0001:01:EN:HTML> [last accessed on 22 October 2017]

11 As of September 2017

12 Section 1.2, “One vote for the “Albania We Want, State-Employment-Welfare”, pg. 7, Programme of the Government of Albania, accessible at <https://kryeministria.al/files/PROGRAMI.pdf> [last accessed on 12 November 2017]

13 Section 2.1, “Macroeconomic stability”, pg. 8, Programme of the Government of Albania, cited document

14 Section 3.1, Rule of law and the new justice, pg. 17, Programme of the Government of Albania, cited document

The mandate of the current Government corresponds with the completion term of the Cross-cutting Strategy for Public Administration Reform 2015-2020¹⁵. The Public Administration Reform in Albania is a widely acknowledged and ongoing process, closely related to the integration process of the country in the EU. This reform is the continuity of the priorities of the Albanian government as a key instrument for improving the quality of services to citizens and businesses, and as a condition for the country's integration processes. In this strategic document are acknowledged several shortcomings in the process of public administration reform such as “...*weak analytical capacity and high turnover of staff in ministries, along with insufficient transparency and lack of consultation in most cases with the interested parties that continue to obstruct the process of legislation drafting...*” which presents a must in the implementation phase of the current PAR Cross-Cutting Strategy, which in more concrete terms would be the improvement of the regulatory impact assessment and the implementation and monitoring of adopted legislation in the area of public administration and civil service.¹⁶

Under the previous government term, between 2013 and 2017 a specific ministry, Minister of State for Innovation and Public Administration¹⁷ was established aiming at a swift and effective implementation of the goals of the PAR Cross-cutting Strategy. Furthermore, for monitoring purposes of the implementation of the new civil service legislation a Commissioner for Supervision of the Civil Service was established. This Commissioner serves as an independent mechanism from the Government to assess whether transparent practices based on meritocracy, especially in the recruitment process to the civil service system are observed or not. Furthermore, the Commissioner supervises and eventually provides recommendations on various phases of civil service legislation implementation such as promotions, transfer and disciplinary proceedings of civil servants. This institution has been proactive and vigilant during the period surrounding the general elections of June 2017.

3- SIGMA's reports on public administration and civil service reform in Albania

In 2016 SIGMA¹⁸ published an assessment report according to which the scope of the civil service law¹⁹ in Albania is wide.²⁰ However, the 2014 amendments to the Law

15 Council of Ministers Decision no. 319, dated 15.4.2015, “Cross-Cutting Strategy for Public Administration Reform 2015-2020”

16 Progress report 2013 of the European Commission for Albania, accessible at <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201311/20131105ATT73959/20131105ATT73959EN.pdf> [last accessed on 22 October 2017] Progress Report 2014 of the European Commission for Albania, pg. 9, accessible at https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20141008-albania-progress-report_en.pdf [last accessed on 22 October 2017]

17 Progress Report 2014 of the European Commission for Albania, pg. 8, accessible at https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20141008-albania-progress-report_en.pdf [last accessed on 22 October 2017]

18 SIGMA - Support for Improvement in Governance and Management - is a joint initiative of the OECD and the European Union.

19 Law No. 152/2013 on Civil Servant, as amended Monitoring Report Albania 2016, pg.7 accessible at <http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2016-Albania.pdf> [last accessed on 20 October 2017]

20 Monitoring Report Albania 2016, pg.7 accessible at <http://www.sigmaxweb.org/publications/>

and subsequent modifications in laws or by-laws (from 2014 and 2015) have introduced a number of exceptions. The employment conditions in the excluded agencies are usually regulated by the Labour Code, and thus do not ensure professionalism to a sufficient extent. Furthermore, SIGMA noticed that “*the institutional and legal framework for a professional civil service is established. The Human Resource Management Information System (HRMIS) is not fully implemented, so the quantity and quality of data for civil service policy design and monitoring, as well as for strategic human resource management (HRM) planning, is not sufficient.*”²¹

While based on the wording of the legal framework the recruitment procedures clearly appear to be based on merit, it remains an area of concern the low number of eligible candidates who take part in the selection procedures. As a result, around 40% of announced vacancies remained unfilled.²² The legislation and the first competitions conducted in 2015 suggest that senior civil servants are recruited on merit. Nevertheless, the principal way of filling top-level vacancies – through competition, followed by obligatory, in-depth training by the Albanian School of Public Administration (ASPA) – has not started yet, and recruitments continue to take place using the exceptional procedures. The 2014 amendments to the CSL changed the procedure of performance appraisals. These amendments include shortening the assessment period to six months and introducing the possibility of dismissal within one year after two negative appraisals. The amendments also introduced the new, additional procedure of periodic knowledge evaluation which, to some extent, duplicates performance appraisals, increases the workload for civil servants and the public administration, and creates the risk of unfair dismissals.

The horizontal scope of the civil service²³ is adequately defined in the CSL.²⁴ Overall, the new CSL has a much broader horizontal scope compared to the Law of 1999. It includes the state administration (106 institutions, including the Office of Prime Minister [OPM], ministries and central institutions subordinated to the Prime Minister or ministers, including territorial branches), 19 independent institutions (administration of the Assembly, the President, courts’ and prosecutors’ administrations, as well as independent institutions, provided by the Constitution or established by the Law, which report to the Assembly) and local government units.

[Monitoring-Report-2016-Albania.pdf](#) [last accessed on 20 October 2017]

21 Monitoring Report Albania 2016, pg.7 accessible at <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2016-Albania.pdf> [last accessed on 20 October 2017]

22 *Ibid.*

23 In *The Principles of Public Administration*, the narrow **horizontal scope of public service** is applied, covering 1) ministries and administrative bodies reporting directly to the Government, Prime Minister or ministers, e.g. the civil service, strictly speaking; 2) administrations of the Parliament, the President and the Prime Minister; 3) other administrative bodies at the level of the central administration, if they are included in the scope of the public service in terms of the Law on the public/civil service, and they exercise public authority conferred by public law and are responsible for safeguarding the general interests of the state or other public bodies; and 4) independent constitutional bodies reporting directly to the Parliament. SIGMA (2014), *The Principles of Public Administration*, OECD Publishing, Paris, pg. 41-56

24 Law No. 152/2013, Articles 2 and 4

Public employees excluded from the CSL are subject to the Labour Code²⁵, relevant sector legislation if it exists (as with the education, social services and health sectors, for instance)²⁶, collective agreements and individual contracts.

According to the SIGMA Principles of Public Administration, the material scope of public service means that the Law on the public/civil service establishes all general provisions relevant to the employment relations of public servants and management of public service, such as scope and principles of the civil service; classification; recruitment and selection, including of civil servants in senior managerial positions; rights and obligations of civil servants, including the integrity system; remuneration (main principles and components of salary system); professional development, including performance appraisal, training, mobility and promotion; disciplinary procedures, including suspension of the civil service relationship; termination of employment, including demotion and redundancy; and management and central co-ordination of the civil service.²⁷

An important SIGMA principle, referred to as principle 3 of civil servants provides that “*The recruitment of public servants is based on merit and equal treatment in all its phases; the criteria for demotion and termination of public servants are explicit.*”²⁸ The CSL establishes recruitment procedures clearly based on merit, equal opportunity and open competition²⁹. It also states that appointments of civil servants contrary to such procedures are invalid³⁰. There are no uniform regulations on recruitment of public employees who are excluded from the scope of the CSL. The Annual Staffing Plan for 2016 foresees 1,121 vacancies in state administration institutions, which are part of the civil service system. The Annual Staffing Plan for 2015 in the state administration³¹ shows 1,005 vacancies were opened for competition (either external or internal) through 552 competition procedures. Only 60% of the vacancies were filled. This modest rate is caused by the insufficient quantity of candidates and the fact that many of them do not meet the selection criteria, although all the vacancies are advertised in the official web-page of the DoPA and in the National Employment Portal. Despite an encouraging ratio of eligible candidates per vacancy (11), the ratio of participation in competitions is rather low (4.4).³²

The most recent SIGMA’s report on Albania³³ noted that “...*Although the scope*

25 Law No. 7961, dated 12 July 1995 on the Labour Code

26 Among others, Law No. 10107 on Healthcare, 30 March 2009; Law No. 7952 on the Pre-university Education System, 21 June 1995; Law No. 8872 on Vocational Education and Training, 29 March 2002, amended by Law No. 10/011 of 30 October 2008 and Law No. 10434 of 23 June 2011; Law No. 8461 on Higher Education, 25 February 1999; Law No. 9355 on Social Aid and Services, 10 March 2005.

27 SIGMA (2014), *The Principles of Public Administration*, OECD Publishing, Paris, pp. 41-56

28 Monitoring Report Albania -2016, *op.cited*, pg.23

29 Law 152/2013, On Civil Servant, article 20

30 Law 152/2013, On Civil Servant, article 23, point 4

31 Council of Ministers Decision No. 169 on the Annual Recruitment Plan for Admittance in State Administration Institutions part of the Civil Service, dated 25 February 2015, amended by CoMD No. 556, dated 18 June 2015. Initially, 920 vacant positions were planned.

32 Monitoring Report Albania -2016, *op.cited*, pg.22

33 The principles of public administration, Albania, November 2017, pg. 14, accessible at <http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Albania.pdf> [last accessed 15 December 2017]

of Public Administration Reform is finalised and complete, the alignment between various PAR strategic documents and Government planning documents in terms of PAR priorities and objectives is not clearly and fully ensured. PAR is acknowledged as a priority in the key Government planning documents, but the reforms are not discussed in detail across all PAR substance areas.” and “...A comprehensive monitoring and reporting framework for most of the strategies included in the PAR framework has been established and is fully operational. However, the actual implementation rate of the reforms is low. There are weaknesses and shortcomings in the performance indicator frameworks of selected strategies, which affect the quality and effectiveness of PAR monitoring and reporting.”³⁴

4- National legislation on restructuring

The criteria for termination of service are explicitly established in primary and secondary legislation.³⁵ Amendments to the Law on civil servant broadened the grounds for dismissal to include ***closing or restructuring of public institutions***³⁶. The same amendments speed up procedures that may lead to release from the civil service, as is the case with individual performance appraisals. The amendments also include reinstatement provisions that were absent from the original CSL, increasing the safeguards of civil servants affected by unlawful dismissal. Those provisions are further supported by an internal regulation issued by the MIPA in October 2015³⁷, which sets for a database on detailed information regarding court decisions on civil servants. This database included information from all 16 line ministries under the government in office from 2013. Special commissions have been established to review the final court decisions and issue recommendations for the reinstatement of civil servants into their previous jobs, but no information is available to the public on the website of the Department of Public Administration. According to SIGMA’s report the overall turnover for the state administration is 9%.³⁸

Despite the current Civil Service Law is in force from February 2014³⁹, it has been

34 The principles of public administration, Albania, November 2017, *op.cited*, pg. 16

35 Law 152/2013, On Civil Servant, articles 63-66; CoMD No. 124, dated 17 February 2016, on the Suspension and Dismissal from the Civil Service, which repeals the provisions on suspension and dismissal of civil servants established by the CoMD No. 171, dated 26 March 2014, on the Permanent and Temporary Transfer of Civil Servants and the Suspension and Dismissal from the Civil Service.

36 Law 152/2013, On Civil Servant, article 50.6

37 Order of Minister of Innovation and Public Administration No. 5151 on the Implementation of Final Court Decisions by State Administration Institutions included in the civil service system, dated 28 October 2015.

38 According to data provided by the DoPA, there were 8 196 civil servants in the state administration at the beginning of 2015, of which 739 left during the year.

39 The Government that was created after the general elections of June 2013, decided through a Normative Act to postpone the beginning of effects of the Civil Service Law from 1 October 2013 to 1 April 2014. This Normative Act of the Government was upheld by the Assembly. The opposition complained to the Constitutional Court claiming that the Government through this Normative Act violated the division of powers between the executive and the legislative, and it was not issued under the emergency and necessity conditions as the Albanian Constitution stipulates. The Constitutional Court issued a decision on 5 February 2014 and declared that the Normative Act of the Government

further amended few months ago. The Government has prepared and submitted to the Parliament in March 2014 two sets of amendments to the Civil Service Law of 2013. The first set of amendments was prepared upon consultation with the International Monetary Fund (hereinafter IMF) suggesting that the Authority of Financial Supervision be excluded from the range of State institutions that fall under the scope of the new Civil Service Law. According, to the IMF this institutions plays an important role in the financial market in Albania and it has an important role similar to the role of the Bank of Albania which is not part of the civil service system.

The second set of amendments, approved by the Government in March 2014, consists of several changes:

The restructuring of State institutions and declaration of redundancy of civil servants. Civil servants declared redundant after a restructuring process in a civil service institution will automatically lose their position and civil servant status. Those who will be declared dismissed will not be offered another civil servant position within the State administration, but will receive from one to three months' salaries based on the individual's seniority in the civil service, and will be considered out of the civil service system. This legal solution is similar to the one provided under the Labour Code (in force from 1995) which applies to all public and private employees who are not civil servants.

Conclusions

By its very existence civil service systems are political creations. The separation between political and administrative roles and pattern of recruitment and selection is considered both an instruction norm and at the same time it is an important symbol for assessing the legitimacy of government.⁴⁰ Actors of the political level are employing a repertoire of instruments to control the civil service, which include among others the decision making power over structures of public administration and civil service.

The CSL adopted in 2013 has significantly expanded the scope of the civil service in Albania. However, a number of exceptions were introduced by the amendments to the Law in 2014 and by subsequent modifications in laws or sub-legal acts in 2015. These increased the number of authorities that apply the Labour Code (which does not ensure the merit principle to a sufficient extent) instead of the CSL. The vertical and material scope of the Law are well regulated, and there are no major shortcomings in the implementation of legal provisions in the central administration. The CoM is obliged to report to the Parliament annually on the implementation of the policy on the civil service⁴¹, but the reports focus mainly on state administration.⁴²

was unconstitutional. This decision of the Constitutional Court was published in the Official Journal on 26 February 2014, and this is the date the new Civil Service Law became effective. Nevertheless, this decision did not solve issues related to the sustainability, merit-based recruitment, or to unfair dismissals. In addition, the new CSL could not be fully implementable without the numerous sub-legal acts to be issued by the Council of Ministers as the CSL itself provided for.

40 Civil Service Systems in Western Europe, second edition, Edited Frits M. van der Meer, Esward Elgar, 2011, pg.277-278

41 Law 152/2013, On Civil Servant, Article 6.1.c.

42 SIGMA/OECD, Monitoring Report Albania - 2016, pg.13, accessible at <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2016-Albania.pdf> [last accessed on 28 October 2017]

The current civil service law aims at specifying some blurred provisions of the civil service law of 1999, such as the effects of a Civil Service Commission's decision and at differently regulating certain aspects of the civil service law of 1999 proven to be either costly for the State budgets such as one vacancy one competition procedure or subjective such as the selection of the winner of a competition procedure by the immediate superior of the future civil servant, not necessarily the first ranked in a competition procedure.

Civil service reform, like all development in the public sector and otherwise, requires a systematic approach that takes account of many different factors. Practitioners must understand the reform context in which they are working and design reforms accordingly. Regardless of the specific reforms required (e.g. human resources management policies, legal and ethical framework or institutional framework), practitioners have the ability to craft their approach to maximize their effectiveness.⁴³ Research preceding reforms is considered crucial for the success of such reforms. Albania is taken as a positive example with this regard for the reform effort made from 1999 to 2005.⁴⁴ Albania developed indicators for monitoring organizational behaviour and its determinants, which were used to produce semi-annual reports from the start of the programme. The director of the Albanian Department of Public Administration used the results to support her claim to the government that a loophole in the hiring policy was allowing non-competitive recruitment for civil service positions. In addition, because reformers recognized a particular weakness in the country for unchecked authority in the public administration, they designed recruitment procedures under the civil service law that require a tiered screening process for new hires. The result is that no single actor has significant legislative authority, either over hiring or for holding any other actor accountable. Although these are only isolated aspects of a broader reform, they contributed to what has been judged to be impressive progress in the legislative framework for the public administration in the country.⁴⁵

Many developing countries have, often with the help of the donors, sought to promote merit-based reforms along the lines of the richer countries: entrance to the service based on competitive exams, protection of civil servants from arbitrary removal, and protection of their political neutrality and policing of this service by an independent body, but these principles are not respected in practice.⁴⁶

The issue of continuous restructuring of central (and/or local) State administration is not a local phenomenon; it's a continuous matter of concern and a world wide known one. The issue of civil service efficiency vis-à-vis size is critical. Although many countries are reducing the overall size of their civil services -- often under budgetary

43 Sarah Repucci, Designing effective civil service reform lessons from past experience, Public administration and development, Public Admin. Dev.34, 207–218 (2014), pg. 2, accessible at <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/pad.1684/epdf> [last accessed on 12 November 2017]

44 *Ibid*, pg.3

45 *Ibid*, pg.3

46 Geoffrey Shepherd, Civil Service Reform in Developing Countries: Why Is It Going Badly? 11th International Anti-Corruption Conference, 25-28 May 2003, Seoul, Republic of Korea, pg.2 accessible at <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010813.pdf> [last accessed on 10 November 2017]

pressures and/or threats from donors and lenders -- their governments have not yet fully understood fundamental questions such as the number of ministries and internal cohesion and the integration of functions within each ministry. ⁴⁷Creating a ministry entails developing and legitimizing an integral entity with its own jurisdiction, interests, status and reputation to defend, promote and sustain. The more ministries there are the more institutional personalities will develop -- with a greater need to coordinate and ensure collaboration for effective policy development and implementation. Most governments have recognized this dynamic and restrict the creation of ministries, either by law or by consensus, to a reasonable number. This varies from 12 to 20 in many industrialized countries.⁴⁸

The restructuring of the Albanian public administration and civil service appears to be politically driven. Clear restructuring cycles are noted any time a major political change occurs at the high executive level (central or local). On the other hand, there is no universally accepted “desirable” rate of turnover for the public sector, except that it should be sufficiently large to prevent stagnation and sufficiently small to reflect healthy work conditions.⁴⁹

References

- The principles of public administration, Albania, November 2017, <http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Albania.pdf>
- SIGMA/OECD, Monitoring Report Albania - 2016, <http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2016-Albania.pdf>
- SIGMA/OECD, The principles of public administration, 2017 edition, http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-Overview%202017_ENG.pdf
- SIGMA/OECD, The principles of public administration, 2017 edition, full text, http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-Edition-2017_ENG.pdf
- www.qbz.gov.al
- www.parlament.al
- www.dap.gov.al
- Law no.7941, dated 29.04.1991, “On main Constitutional provisions”, abrogated by Law no.8417, dated 21.10.1998, “Constitution of the Republic of Albania”
- Law no.8095, dated 21.03.1996, “On civil service in the Republic of Albania”
- Law no.8417, dated 21.10.1998, “Constitution of the Republic of Albania”
- Law no. 49/2012, “On the Organization and Functioning of the Administrative Courts and resolution of administrative disputes
- Law no.152/2013, dated 30.05.2013, ”On the Civil Servant”

47 MDGD– Civil Service Reform Paper, pg. 14, accessible at <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan001183.pdf> [last accessed on 23 October 2017]

48 *Ibid.*

49 Monitoring Report Albania – 2016, *op.cited*, pg.26

- Decisions no. 437 and no. 437/1, dated 03.05.2000, of the Parliament of Albania on appointment of three members of the Civil Service Commission
- Council of Ministers' Decision no. 1017, dated 18.9.2009, "On the approval of the Cross-cutting Strategy for the Public Administration Reform 2009-1013", in the framework of the National Strategy on Development and Integration"
- Council of Ministers' Decision no.220, dated 13.02.2013, "On the establishment and functioning of the Albanian School of Public Administration and training of public administration employees"
- "Plan of the Government of Albania for the Approximation of Legislation and Implementation of the Stabilisation and Association Agreement" approved by the Council of Ministers through Decision no. 314, dated 13.05.2005
- Christoph Demmke & Timo Moilanen, Civil Service in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service, Peter Lang GmbH, 2010, ISBN 978-3-631-60466-3
- Civil Service Systems in Western Europe, second edition, Edited Frits M. van der Meer, Edward Elgar, 2011, ISBN 978-1-84844-243-6
- MDGD– Civil Service Reform Paper
- <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan001183.pdf>
- Geoffrey Shepherd, Civil Service Reform in Developing Countries: Why Is It Going Badly? 11th International Anti-Corruption Conference, 25-28 May 2003, Seoul, Republic of Korea
- <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010813.pdf>
- Sarah Repucci, Designing effective civil service reform lessons from past experience,
- Public administration and development, Public Admin. Dev.34, 207–218 (2014), <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/pad.1684/epdf>.

KONTRATAT ADMINISTRATIVE SHTET-INVESTITOR I HUAJ DHE NDIKIMI I TË DREJTËS NDËRKOMBËTARE TË INVESTIMEVE

Abstract

Administrative contracts are a matter of Albanian law and belong to the judicial competence of the Albanian administrative courts. In other words, contracting with the Albanian state it means being subjected to domestic administrative law, which includes both substantive and procedural law. However, this perspective of the Albanian domestic law of public contracting significantly changes when administrative contracts are executed with a party of foreign nationality. In such case, treaty rules of international investment law, both substantive and procedural, will apply to state – foreign investor administrative contracts, in such a way that will limit the power of the Albanian state under its own domestic administrative law and will provide the foreign investor with dispute settlement mechanisms outside of the Albanian state’s administrative courts (international arbitration courts). Therefore, the impact of international investment law on the Albanian domestic law of public contracting affects both the substantive and procedural law applied to administrative contracts. This paper will analyse how international investment agreements concluded by the Albanian State affect the Albanian domestic law of public contracting when providing foreign investors which are parties to administrative contracts with substantive and procedural protection.

Key words: administrative contract, international investment agreements, substantive and procedural protection, international arbitration.

Kontratrat administrative i nënshtrohen të drejtës publike shqiptare dhe çdo mosmarrëveshje në lidhje me to i nënshtrohet gjykatave administrative shqiptare. Kjo është e vërtetë për sa kohë kontratat administrative janë të lidhura midis shtetit shqiptar dhe operatorëve ekonomikë vendas (operatorë ekonomikë të themeluar në Shqipëri nga ortakë/aksionerë shqiptarë dhe që rregullohen sipas ligjeve të shtetit shqiptar). Kështu, ky rend i zbatimit të së drejtës publike shqiptare, materiale dhe procedurale, për kontratat administrative, ndryshon dhe transformohet nga momenti që kontratat administrative lidhen nga administrata publike shqiptare me operatorë ekonomikë të huaj (operatorë ekonomikë të themeluar në një vend të huaj dhe që rregullohen sipas ligjeve të shtetit të huaj ose operatorë ekonomikë të themeluar në Shqipëri nga ortakë/

1 Lecturer of Public Contracts at the Faculty of Law of the University of Tirana, Lecturer of Administrative Judicial Review at the National School of Advocacy, Individual and Independent Lawyer at Dobjani Lawyers.

akcionerë të huaj), dhe në zbatim të kontratës administrative, këto operatorë ekonomikë të huaj marrin përsipër kryerjen e një investimi në Shqipëri. Në këtë rast, kontrata administrative do të paraqesë karakter ndërkombëtar për faktin se përmban elemente ndërkombëtare, siç janë përkatësia e operatorit ekonomik palë në kontratë tek një shtet i huaj (shtetësia e huaj e operatorit ekonomik palë në kontratë), ose shkëmbimi i vlerave monetare që gjenerohen nga zbatimi i kontratës administrative ndërmjet shtetit shqiptar dhe shtetit ku është themeluar operatori ekonomik i huaj. Përgjithësisht, bëhet fjalë për ato kontrata administrative që kanë për objekt zhvillimin e një infrastrukture ose të një vepre publike që do të shfrytëzohet për përmbushjen e një shërbimi publik, nëpërmjet operatorit ekonomik të huaj (investitori i huaj) që do të sjellë ekspertizën e tij dhe financimin e tij². Kështu, do të përbëjnë njëkohësisht kontrata administrative dhe ndërkombëtare, kontratat e prokurimit të punëve publike, kontratat e koncesionit, kontratat e partneritetit publik privat, kontratat e naftës dhe të gazit natyror (marrëveshjet hidrokarbure), të lidhura midis shtetit shqiptar dhe operatorëve ekonomikë të huaj dhe që kanë për objekt realizimin e një investimi në territorin shqiptar.

Në kontratat publike që lidhen me investitorë të huaj, shtetet në përgjithësi janë të njohur për problemin e tyre për mos të mbajtur deri në fund premtimet dhe për mos t'i qendruar angazhimeve që kanë marrë në kontratat publike³. Kjo për arsye se këto kontrata administrative lidhen për kohëzgjatje mjaft të gjata, dhe për rrjedhojë, përfshijnë ndryshime të situatave dhe dinamikave sociale, juridike, politike dhe kulturore të një vendi. Kështu, për koncesionet dhe partneritetet publike private, kohëzgjatja shtrihet me dekada dhe maksimalisht deri në 35 vite⁴. Për rrjedhojë, për investitorët e huaj palë në një kontratë administrative, ekzistojnë disa rreziqe që nuk janë thjesht dhe vetëm hipoteza akademike: rreziku i ndryshimeve të qeverive ose i situatës politiko-shoqërore përgjatë të gjithë kohëzgjatjes së kontratës; rreziku i ndryshimit të ligjit të zbatueshëm në mënyrë prapavepruese nga administrata publike palë kontraktore; rreziku i shpronësimit ose shtetëzimit që mund t'i bëhet operatorit ekonomik të huaj nga administrata publike palë kontraktore; rreziku i ndryshimit të njëanshëm apo i zgjidhjes së njëanshme të kontratës administrative nga administrata publike palë kontraktore; etj. Duke marrë në konsideratë se kontratat administrative përfshijnë investime të konsiderueshme nga investitori i huaj, për këtë të fundit është jetësore dhe kapitale që të sigurohet se shteti në cilësinë e palës kontraktore do t'i qendrojë të gjithë angazhimeve të marra në momentin e lidhjes së kontratës administrative. Një nevojë e tillë për investitorët e huaj bëhet edhe më e theksuar në vende si Shqipëria ku ekonomia dhe shteti i së drejtës nuk janë nga karakteristikat më të forta dhe dalluese. Kështu, problemi qendron edhe me gjykatat shqiptare që për shkaqe të mungesës së paanësisë, aftësisë, integritetit dhe efikasitetit, nuk janë në gjendje ose nuk kanë vullnetin e nevojshëm që të detyrojnë shtetin shqiptar që të mbajë premtimet e tij të marra në kontratat publike dhe të ekzekutojë detyrimet kontraktore. Këto situata kanë nevojë për

2 Shih D. Dubois, C. Raux, "Quelle publicité pour les délégations de service public d'importance transnationale?", RFDA, 2009, fq. 938.

3 Shih F. Snyder, Y. Lu, "The Future of Transnational Law: Competing Institutions, Conflicting Narratives, and Legal Pluralism", publikuar në "The Future of Transnational Law, EU, USA, China and the BRICS", punime drejtuar nga F. Snyder, Y. Lu, Bruylant, 2015, fq. 1-22.

4 Shih Nenin 30, pika 3, të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat".

një standart mbrojtjeje të pavarur nga ligji shqiptar dhe nga gjykatat shqiptare. Këtë siguri mundohet ta ofrojë e drejta ndërkombëtare e investimeve.

1. Ndikimi i të drejtës ndërkombëtare të investimeve mbi të drejtën substanciale të zbatueshme për kontratat administrative

Marrëveshjet ndërkombëtare për mbrojtjen dhe nxitjen e investimeve përmbajnë rregulla dhe norma që sigurojnë mbrojtje substanciale të investimeve të huaja të realizuara nëpërmjet kontratave administrative në territorin shqiptar. Traktatet bilaterale të investimeve (TBI-të) do të zbatohen në të drejtën e kontratave administrative shqiptare sa herë që këto kontrata realizojnë një investim nga një investitor i huaj. Pas viteve 1990, shteti shqiptar ka nënshkruar dhe ratifikuar me dhjetra marrëveshje ndërkombëtare dypalëshe me objekt mbrojtjen dhe nxitjen e investimeve, kështu:

- Marrëveshja ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Bashkimit Ekonomik Belgo-Luksemburgas për nxitjen dhe mbrojtjen e ndërsjellë të investimeve, ratifikuar me Ligjin Nr. 8493, datë 27.5.1999 “Për ratifikimin e Marrëveshjes ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Bashkimit Ekonomik Belgo-Luksemburgas për nxitjen dhe mbrojtjen e ndërsjellë të investimeve”;

- Marrëveshja për nxitjen dhe mbrojtjen e investimeve ndërmjet Shqipërisë dhe Spanjës, nënshkruar më datë 05.06.2003 dhe ratifikuar me VKM Nr. 510, datë 18.07.2003 “Për miratimin e Marrëveshjes, ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Mbretërisë së Spanjës, për nxitjen dhe mbrojtjen e ndërsjellë të investimeve”;

- Marrëveshja për nxitjen dhe mbrojtjen e ndërsjellë të investimeve ndërmjet Shqipërisë dhe Kosovës, lidhur më datë 03.05.2016, ratifikuar me VKM Nr. 375, datë 25.05.2016 “Për miratimin e Marrëveshjes, ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe Qeverisë së Republikës së Kosovës, për nxitjen dhe mbrojtjen e investimeve”;

- Marrëveshja për nxitjen dhe mbrojtjen e ndërsjellë të investimeve ndërmjet Shqipërisë dhe Emirateve të Bashkuara Arabe, ratifikuar me VKM Nr. 949, datë 25.11.2015 “Për miratimin e marrëveshjes, ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe qeverisë së Emirateve të Bashkuara Arabe, për nxitjen dhe mbrojtjen e investimeve”;

- Marrëveshja për nxitjen dhe mbrojtjen e ndërsjellë të investimeve ndërmjet Shqipërisë dhe Azerbajxhanit, ratifikuar me VKM Nr. 233, datë 04.04.2012 “Për miratimin e marrëveshjes, ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe Qeverisë së Republikës së Azerbajxhanit, për nxitjen dhe mbrojtjen e ndërsjellë të investimeve”, etj⁵.

A. Fusha e zbatimit

Në mënyrë që e drejta ndërkombëtare e investimeve të zbatohet për kontratat administrative, duhet të karakterizohen dy kushte themelore: duhet që kontrata administrative të jetë lidhur me një bashkëkontraktues privat që të ketë cilësinë e

5 Për më shumë, shih Konferenca e Kombeve të Bashkuara mbi Tregtinë dhe Zhvillimin (UNCTAD), shih adresën web: <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA/IiasByCountry#iiaInnerMenu>.

investitorit të huaj; si dhe duhet që kontrata administrative të realizojë një investim të huaj, dhe për rrjedhojë, duke bërë që vetë kontrata administrative të cilësohet si investim i huaj.

a) Nocioni i investitorit të huaj: bashkëkontraktuesi privat si investitor i huaj

Kontrata administrative duhet të lidhet me një kontraktues privat që ka cilësinë e investitorit të huaj. Kontraktuesi privat investitor i huaj mund të jetë një person fizik ose një person juridik (përgjithësisht shoqëri tregtare). Kontraktuesi privat investitor (person fizik ose person juridik) është i huaj për faktin se mban shtetësinë e shtetit tjetër me të cilin shteti shqiptar ka lidhur një marrëveshje ndërkombëtare dypalëshe për nxitjen dhe mbrojtjen e investimeve⁶. Shtetësia e kontraktuesit privat investitor (person fizik ose person juridik) do të përcaktojë faktin nëse ai është ose jo i huaj, dhe jo origjina e burimeve financiare nga ku është financuar investimi⁷.

Përcaktimi i shtetësisë së bashkëkontraktuesëve privatë persona fizikë. – Sipas Nenit 1 të Ligjit Nr. 7764, datë 02.11.1993 “Për Investimet e Huaja”, investitorët e huaj persona fizikë, do të konsiderohen çdo person fizik që është shtetas i një vendi të huaj ose çdo person fizik që është shtetas shqiptar, por me banim të përhershëm jashtë vendit. Përcaktimi i shtetësisë së investitorit person fizik do të bëhet me paraqitjen e një dokumenti zyrtar që vërteton shtetësinë nga autoritetet kompetente të shtetit për të cilin pretendohet shtetësia. Në rastin kur investitori është shtetas shqiptar, ai mund të konsiderohet si investitor i huaj nëse provon se banimi i tij i përhershëm është në shtetin e huaj me të cilin shteti shqiptar ka lidhur një TBI. Për sa i përket marrëveshjeve ndërkombëtare për nxitjen dhe mbrojtjen e investimeve, përgjithësisht, që të gjitha, e konsiderojnë investitorin e huaj person fizik si çdo person fizik që ka shtetësinë e njërit prej shteteve palë kontraktuese në traktat⁸.

Përcaktimi i shtetësisë së bashkëkontraktuesëve privatë persona juridikë. – Në bazë të Nenit 1 të Ligjit Nr. 7764, datë 02.11.1993 “Për Investimet e Huaja”, bashkëkontraktuesit privatë investitorë të huaj persona juridikë, do të konsiderohen çdo person juridik, që është themeluar sipas ligjit të një vendi të huaj. Me qëllim përcaktimin e shtetësisë së personave juridikë, Neni 1 i Ligjit 7764, datë 02.11.1993 “Për Investimet e Huaja”, përcakton kriterin e themelimit të personit juridik. Bashkëkontraktuesi privat person juridik duhet të jetë themeluar në shtetin e huaj për të cilin pretendohet shtetësia.

6 Shih C. McLachlan, L. Shore, M. Weiniger, “*International Investment Arbitration, Substantive Principles*”, Oxford International Arbitration Series, Oxford, 2007, fq. 140-144.

7 Shih çështjen ICSID Nr. ARB/94/2, datë 29.04.1999 *Tradex Hellas S.A. k. Republika e Shqipërisë*, paragrafet 108-111, ku gjykata shprehet se “...Gjykata konkludon këtu se burimet nga ku investitori ka financuar investimin e huaj në Shqipëri nuk janë të rëndësishme për zbatimin e Ligjit të 1993 për sa kohë investimi provohet...”, paragrafi 111. Shih <https://icsid.worldbank.org/en/>.

8 Për ilustrim, shih TBI lidhur ndërmjet Shqipërisë dhe Emirateve të Bashkuara Arabe, ratifikuar me VKM Nr. 949, datë 25.11.2015 “Për miratimin e marrëveshjes, ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe qeverisë së Emirateve të Bashkuara Arabe, për nxitjen dhe mbrojtjen e investimeve”, ku në Nenin 1/1 parashikohet se “‘Investitor’ nënkupton çdo shtetas... të një Pale Kontraktuese: i) ‘Shtetas’ nënkupton persona fizikë që kanë kombësinë e një Pale Kontraktuese në përputhje me ligjin e saj të zbatueshëm;...”.

Kështu, përcaktimi i shtetësisë së investitorit person juridik do të bëhet me paraqitjen e një dokumenti nga regjistri tregtar i shtetit për të cilin pretendohet shtetësia që vërteton themelimin e shoqërisë tregtare dhe regjistrimin e saj në atë shtet. Për sa i përket TBI-ve, përveç kriterit të themelimit të personit juridik⁹, ato mund të përcaktojnë si kriter me qëllim përcaktimin e shtetësisë së personave juridikë, edhe kriterin e selisë ligjore të personit juridik, pavarësisht vendit të themelimit të tij¹⁰, ose mund ta thyejnë vëllon korporative duke përcaktuar si kriter shtetësinë e personave që zotërojnë kuotat ose aksionet e investitorit person juridik, pavarësisht se investitori person juridik është themeluar dhe/ose ka selinë në shtetin pritës të investimit¹¹.

b) Nocioni i investimit të huaj: kontrata administrative si investim i huaj

Kontrata administrative duhet të realizojë një investim të huaj. Zbatimi i TBI-ve dhe i garancive (standarteve substanciale të mbrojtjes) që ato ofrojnë kërkon detyrimisht që nëpërmjet kontratave administrative të realizohet një investim i huaj¹². Pas përcaktimit të karakterit të huaj, do të analizojmë nocionin e investimit.

Në lidhje me karakterin e huaj të investimit, kriteri që merret për bazë për të përcaktuar nëse investimi është ose jo i huaj, është shtetësia e investitorit, të cilën e analizuam më sipër. Investimi do të konsiderohet si një investim i huaj nëse është në pronësi ose në kontroll të një investitori të huaj.

Për sa i përket nocionit të investimit, kushti kryesor dhe paraprak është që investimi – edhe nëpërmjet një kontrate administrative – duhet të jetë një investim i ligjshëm në shtetin pritës të investimit. Për rrjedhojë, investimi i huaj në territorin shqiptar nëpërmjet lidhjes së një kontrate publike duhet të kryhet në respekt të ligjeve të shtetit shqiptar¹³.

- 9 Shih Nenin 1/3, gërma b) të Marrëveshjes për nxitjen dhe mbrojtjen e ndërsjelltë të investimeve ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Republikës së Sllovenisë, ratifikuar me Ligjin Nr. 8275, datë 14.01.1998 “Për ratifikimin e Marrëveshjes për nxitjen dhe mbrojtjen e ndërsjelltë të investimeve ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Republikës së Sllovenisë”.
- 10 Kështu, TBI-ja midis shtetit shqiptar dhe shtetit italian lidhur dhe nënshkruar më datë 12.09.1991 që parashikon në Nenin 1/2 se investitor është çdo person juridik që ka selinë ligjore në territorin e shteteve kontraktuese.
- 11 Kështu, TBI-ja midis shtetit shqiptar dhe shtetit zvicerian lidhur dhe nënshkruar më datë 22.09.1992 që parashikon në Nenin 1, gërma c) se investitor është çdo subjekt juridik i themeluar sipas ligjeve të secilit vend kontraktues që janë të kontrolluara, direkt ose indirekt, nga nënshtetasit e secilës palë kontraktuese ose nga personat juridikë që kanë selinë e tyre, së bashku me aktivitete reale ekonomike, në territorin e secilës palë kontraktuese. Për rrjedhojë, në bazë të kësaj dispozite konventore, një shoqëri tregtare shqiptare (Sh.p.k ose Sh.a), kuotat ose aksionet e së cilës zotërohen nga shtetas zvicerian ose nga persona juridikë zvicerianë, do të konsiderohet si një investitor i huaj.
- 12 Shih C. McLachlan, L. Shore, M. Weiniger, “*International Investment Arbitration, Substantive Principles*”, Oxford International Arbitration Series, Oxford, 2007, fq. 163-196.
- 13 Shih vendimin ICSID Nr. ARB/11/24, datë 30.03.2015, *Mamidoil Jetoil Greek Petroleum Products Societe S.A v. Republic of Albania*, ku gjykata shprehet se “Prandaj, Gjykata konstaton se ndërtimi dhe operimi i rezervuarëve të naftës nuk përputheshin me ligjin shqiptar dhe ishin të jashtëligjshme. Në këto rrethana, kërkuesi nuk ka të drejtë të mbështetet në vazhdimin e veprimtarisë së tij në rrethana të paligjshme dhe nuk mund të pretendojë shkelje të pritshmërive të ligjshme në lidhje me shfrytëzimin e jashtëligjshëm të rezervuarëve të naftës”, paragrafi 716. Mund të gjendet në: <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw4228.pdf>.

Veprimtaritë ekonomike të jashtëligjshme në shtetin pritës të investimit nuk mund të konsiderohen si investime të huaja¹⁴. Ligji shqiptar, në përcaktimin e investimit të huaj, jep një përkufizim të përgjithshëm dhe të gjerë të tij, si “*çdo lloj investimi*”, duke vazhduar në vijim me përcaktimin e grupeve të kategorive të ndryshme për investimin e huaj, ku një nga kategoritë janë kontratat. Kështu, Neni 1 i Ligjit Nr. 7764, datë 02.11.1993 “Për Investimet e Huaja”, e përkufizon nocionin e investimit të huaj si çdo lloj investimi në territorin e Republikës së Shqipërisë, të zotëruar drejtpërdrejtë ose tërthorazi nga një investitor i huaj, i cili konsiston në çdo të drejtë të njohur me kontrata. Për rrjedhojë, në kuptim të ligjit shqiptar, çdo lloj investimi i realizuar në territorin shqiptar nëpërmjet një kontrate publike nga një investitor i huaj dhe çdo e drejtë që i njihet investitorëve të huaj nga një kontratë publike do të konsiderohet si investim i huaj. Përgjithësisht, të njëjtin përkufizim të gjerë të nocionit të investimit të huaj – duke përfshirë kontratat publike – përmbajnë edhe TBI-të e lidhura dhe të ratifikuara nga shteti shqiptar. Rregulli është se kontratat administrative do të mbulohen nga mbrojtja e TBI-ve vetëm nëse në bazë të TBI-së përkatëse ato do të cilësohen si një investim i huaj. Kështu, një TBI përcakton shprehimisht si investim të huaj të drejtat për të ndërmarrë veprimtari ekonomike dhe tregtare në bazë të një kontrate, duke përfshirë kontratat koncesionare për kërkimin, realizimin dhe shfrytëzimin e burimeve natyrore, ose çdo lloj forme kontributi, në cilësinë e një kontrate që mbart vlerë ekonomike dhe të jetë e lidhur me një investim¹⁵.

B. Mbrojtja substanciale për kontratat administrative të lidhura me investitorë të huaj

Përpos mundësisë për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve nëpërmjet mekanizmit të gjykatave të arbitrazhit ndërkombëtar¹⁶, standartet substanciale të mbrojtjes më kryesore të investitorëve të huaj që lidhin kontrata administrative me shtetin shqiptar, të parashikuara në TBI-të, janë: trajtimi i drejtë dhe i barabartë; detyrimi për mbrojtje dhe siguri të plotë; mbrojtja kundër shpronësimit dhe shtetëzimit; klauzolat mbrojtëse.

a) Trajtimi i drejtë dhe i barabartë

Standarti i trajtimit të drejtë dhe të barabartë ka për qëllim të sigurojë investitorët e huaj ndaj akteve të shtetit palë kontratuese që tregojnë një neglizhim të qëllimshëm

14 Shih S.W.Schill, “*Illegal Investments in Investment Treaty Arbitration*”, The Law and Practice of International Courts and Tribunals, 11(2), 2012, fq. 281-323.

15 TBI nënshkruar më datë 05.06.2003 ndërmjet Shqipërisë dhe Spanjës, ratifikuar me VKM Nr. 510, datë 18.07.2003 “Për miratimin e Marrëveshjes, ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Mbretërisë së Spanjës, për nxitjen dhe mbrojtjen e ndërsjellë të investimeve”, parashikon në Nenin 1/2 se “*Termi “investim” nënkupton çdo lloj pasurie të investuar nga investitorë të një pale në territorin e palës tjetër; në përputhje me ligjet dhe rregullat e kësaj të fundit dhe në veçanti, por jo ekskluzivisht, si më poshtë: ...c) E drejta për kontribut monetar apo të çdo lloj forme tjetër kontributi, në cilësinë e një kontrate që mbart vlerë ekonomike dhe të jetë e lidhur me një investim; ...e) Të drejtat për të ndërmarrë veprimtari ekonomike dhe tregtare në bazë të ligjit ose në sajë të një kontrate, duke përfshirë koncesionet për kërkimin, realizimin dhe shfrytëzimin e burimeve natyrore....”*

16 Që në fakt përbën standart procedural mbrojtje (dhe jo substancial), dhe për këtë arsye, do e analizojmë në pjesën 2 më poshtë të këtij punimi.

të detyrës, një pamjaftueshmëri veprimi që bie poshtë standarteve ndërkombëtare, përfshirë keqbesimin¹⁷, ose që tregojnë vendimmarrje arbitrare¹⁸, ose që tregojnë mungesë stabiliteti dhe transparence të kornizës ligjore, irritim/zhgënjim të pritshmërive të ligjshme, ushtrim presioni të padrejtë dhe mohim të drejtësisë ndaj investitorëve të huaj¹⁹.

Ligji Nr. 7764, datë 02.11.1993 “Për Investimet e Huaja” parashikon standartin e trajtimit të drejtë dhe të barabartë në Nenin 2/2, ku shprehet se në të gjitha rastet dhe në çdo kohë investimet kanë trajtim të barabartë dhe të paanshëm²⁰. Për sa i përket traktatave ndërkombëtare mbi investimet, TBI-të përgjithësisht përmbajnë një formulë të tillë, si “*secila Palë Kontraktuese do t’i garantojë, gjatë gjithë kohës, investimeve të kryera në territorin e saj nga investitorët e Palës tjetër Kontraktuese, trajtim të drejtë dhe të barabartë*”²¹ ose “*Investimeve të investitorëve të secilës Palë Kontraktuese në territorin e Palës tjetër Kontraktuese, në çdo kohë do t’u jepet një trajtim i drejtë dhe i barabartë*”²².

Në kontratat administrative të lidhura me investitorë të huaj, jurisprudenca ndërkombëtare arbitrale mban dy qendrite që kanë një diferencë të fortë nga njëri-tjetri në raport me të drejtën substanciale që buron nga standarti i trajtimit të drejtë dhe të barabartë dhe që është respektimi i detyrimeve kontraktore kundrejt investitorit të huaj. Një qendrim i gjykatave arbitrale ndërkombëtare është se çdo shkelje materiale e detyrimeve kontraktore nga shteti përbën shkelje të standartit të trajtimit të drejtë dhe

17 Shih vendimin ICSID Nr. ARB/99/2, datë 25.06.2001, *Alex Genin, Eastern Credit Limited, Inc. and A.S. Baltoil v. Republic of Estonia*, paragrafi 367. Mund të gjendet i disponueshëm në adresën web: <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0359.pdf>.

18 Shih vendimin ICSID Nr. ARB/07/21, datë 30.07.2009, *Pantechniki S.A Contractors & Engineers v. Republic of Albania*, paragrafi 87. Mund të gjendet i disponueshëm në adresën web: http://icsidfiles.worldbank.org/icsid/ICSIDBLOBS/OnlineAwards/C113/DC1133_En.pdf.

19 Shih vendimin ICSID Nr. ARB/11/24, datë 30.03.2015, *Mamidoil Jetoil Greek Petroleum Products Societe S.A v. Republic of Albania*, paragrafi 599. Gjendet në adresën web: <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw4228.pdf>.

20 Në të drejtën ndërkombëtare të investimeve, ky standart njihet si “Fair and Equitable Treatment” ose “FET”. I paanshëm, i drejtë, i arsyeshëm, transparent, përbëjnë të gjithë terma për të përshkruar standartin FET, ose të paktën që kanë një kuptim të përafërt aq sa të kuptohet që bëhet fjalë për standartin FET. Këtë ndryshim në terminologji e gjejmë edhe në TBI të ndryshme, ku disa TBI i referohen si standarti i trajtimit të drejtë dhe të barabartë (neni 6/1 i TBI ndërmjet Shqipërisë dhe Emirateve të Bashkuara Arabe, shih VKM Nr. 949, datë 25.11.2015), disa TBI i referohen si standarti i trajtimit të drejtë dhe të paanshëm (neni 4/1 i TBI ndërmjet Shqipërisë dhe Katarit, shih VKM Nr. 123, datë 22.2.2012), disa TBI i referohen si standarti i trajtimit të drejtë dhe të arsyeshëm (neni 2/2 i TBI ndërmjet Shqipërisë dhe Malajzisë, shih VKM Nr. 75, datë 28.02.1994) dhe disa TBI i referohen si standarti i trajtimit të drejtë, të barabartë dhe transparent (neni 4/1 i TBI ndërmjet Shqipërisë dhe Kosovës, shih VKM Nr. 375, datë 25.05.2016).

21 Neni 6/1 i TBI-së ndërmjet Shqipërisë dhe Emirateve të Bashkuara Arabe, ratifikuar me VKM Nr. 949, datë 25.11.2015 “Për miratimin e marrëveshjes, ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe qeverisë së Emirateve të Bashkuara Arabe, për nxitjen dhe mbrojtjen e investimeve”.

22 Neni 2/2 i TBI-së ndërmjet Shqipërisë dhe Bosnje Hercegovinës, ratifikuar me VKM Nr. 1206, datë 27.08.2008 “Për Miratimin e marrëveshjes, ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe Qeverisë së Bosnjës e Hercegovinës, për nxitjen dhe mbrojtjen e ndërsjellë të investimeve”.

të barabartë²³. Qendrimi tjetër i gjykatave të arbitrazhit ndërkombëtar është se shkeljet kontraktore të shtetit mund të përbëjnë shkelje të standartit të trajtimit të drejtë dhe të barabartë, vetëm me kusht që shkelja kontraktore e shtetit të rezultojë nga një sjellje ose veprim që përbën në të njëjtën kohë ushtrim të fuqive dhe prerogativave publike të shtetit²⁴.

b) Detyrimi për mbrojtje dhe siguri të plotë

Shteti shqiptar që lidh një kontratë administrative me një investitor të huaj ka detyrimin që të mbrojë integritetin fizik të investitorit dhe të investimit të tij, si dhe të ofrojë siguri të plotë nga cënimet që investitorit mund t'i vijnë nga palë të treta²⁵. Ligji Nr. 7764, datë 02.11.1993 “Për Investimet e Huaja”, parashikon në Nenin 2/2 se në të gjitha rastet dhe në çdo kohë investimet e huaja në territorin shqiptar gëzojnë mbrojtje dhe siguri të plotë. TBI-të përgjithësisht përmbajnë standartin e mbrojtjes dhe të sigurisë së plotë me formulën se investimet e bëra nga investitorët e njërës palë në territorin e palës tjetër do të gëzojnë mbrojtje dhe siguri të plotë.

c) Mbrojtja kundër shpronësimit

Në bazë të ligjit për investimet e huaja dhe në bazë të TBI-ve dhe marrëveshjeve shumëpalëshe mbi investimet, kontratat administrative të lidhura ndërmjet shtetit shqiptar dhe investitorit të huaj cilësohen si investim i huaj. Për rrjedhojë, në cilësinë e investimit, kontratat administrative përfitojnë të njëjtën mbrojtje substanciale që përfiton investimi, përfshirë mbrojtjen kundër shpronësimit. Në këtë mënyrë, kontratat administrative të lidhura ndërmjet shtetit shqiptar dhe investitorëve të huaj cilësohen si investime, dhe si të tillë, mbrohen kundër shpronësimit nga ligji dhe nga traktatet mbi investimet. Të gjithë të drejtat e fituara nga investitori i huaj nëpërmjet një kontrate administrative do të përbëjnë investime dhe kështu do të përfitojnë nga mbrojtja kundër shpronësimit. Praktikisht, çdo veprim i shtetit që do të shkatërrojë ose asgjesojë të drejtat e investitorit të huaj të përcaktuara dhe të fituara nga një kontratë publike të lidhur me shtetin, do të përbëjë dhe do të jetë i barazvlefshëm me një shpronësim²⁶. Këtë arsytim – se kontrata dhe të drejtat kontraktuale përbëjnë investimin objekt shpronësimi – praktika e gjykatave të arbitrazhit ndërkombëtar e ka pranuar²⁷.

23 Vendimi ICSID Nr. ARB/01/11, datë 12.10.2005, *Noble Ventures, Inc. v. Romania*, paragrafi 182. Mund të gjendet në adresën web: <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0565.pdf>.

24 Vendimi ICSID Nr. ARB/03/29, datë 27.08.2009, *Bayindir Insaat Turizm Ticaret ve Sanayi A.Ş. v. Islamic Republic of Pakistan*, paragrafi 180. Mund të gjendet i disponueshëm në adresën web: <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0075.pdf>.

25 Shih C. McLachlan, L. Shore, M. Weiniger, “*International Investment Arbitration, Substantive Principles*”, Oxford International Arbitration Series, Oxford, 2007, fq. 247-50.

26 Shih C. McLachlan, L. Shore, M. Weiniger, “*International Investment Arbitration, Substantive Principles*”, Oxford International Arbitration Series, Oxford, 2007, fq. 265-313.

27 Shih vendimi ICSID Nr. ARB/02/8, datë 06.02.2007, *Siemens A.G. v. The Argentine Republic*, ku Gjykata e arbitrazhit ndërkombëtar ICSID, në lidhje me TBI-në e lidhur ndërmjet Gjermanisë dhe Argjentinës, shprehet se “*Argjentina ka ndërthurur argumentin për shpronësimin e të drejtave kontraktuale me ligjin e zbatueshëm për kontratën dhe pretendon se nëse një kontratë nuk është ndërkombëtarizuar përmes një klauzole stabilizimi, ajo nuk mund të jetë objekt shpronësimi. Fakti*

d) Klauzolat Mbrojtëse²⁸

Në mënyrë që të angazhohet përgjegjësia ndërkombëtare e shtetit palë kontraktore për shkelje të kontratës publike, gjykatat e arbitrazhit ndërkombëtar kanë bërë një dallim themelor midis shkeljeve kontraktore dhe shkeljeve konventore. Sipas tyre, shkeljet kontraktore, nëse nuk plotësojnë disa kushte të caktuara – një ndër to dallimi midis akteve tregtare dhe akteve të fuqisë publike²⁹ – nuk përbëjnë shkelje të traktatit ndërkombëtar, dhe për rrjedhojë, nuk angazhojnë përgjegjësinë ndërkombëtare të shtetit palë kontraktore³⁰. Kështu, shkeljet konventore (shkeljet e TBI-ve dhe të marrëveshjeve shumëpalëshe ndërkombëtare mbi investimet), të kryera përgjatë keqzbatimit të kontratës publike, janë të vetmet që mund të angazhojnë përgjegjësinë ndërkombëtare të shtetit³¹. Përgjegjësia ndërkombëtare e shtetit do të angazhohet dhe do t'i japë të drejtë dëmshpërblimi investitorit të huaj, vetëm nëse shteti palë kontraktuese, përgjatë keqzbatimit të kontratës publike, ka shkelur një ose disa nga standartet substanciale të mbrojtjes të përcaktuara në TBI-të. Për rrjedhojë, shkeljet kontraktore duhet të përbëjnë në të njëjtën kohë shkelje konventore. Këtu shfaqet rëndësia themelore e klauzolave mbrojtëse. Futja e klauzolave mbrojtëse në traktatet ndërkombëtare që rregullojnë

që Kontrata i nënshtrohet ligjit argjentinas nuk do të thotë se ajo nuk mund të shpronësohet nga perspektiva e së drejtës ndërkombëtare publike dhe sipas Traktatit. Këto dy çështje nuk kanë lidhje me njëra-tjetrën. Kontrata bën pjesë në përkufizimin e 'investimeve' sipas Traktatit dhe Neni 4 (2) i referohet shpronësimit ose shtetëzimit të investimeve. Prandaj, palët shtetërore kanë pranuar se një investim në kuptimin e Traktatit mund të shpronësohet. Nuk ka asgjë të pazakontë në këtë drejtim. Ekziston një praktikë e gjatë gjyqësore që njeh që shpronësimi nuk kufizohet në pronën e prekshme”, paragrafi 267. Mund të gjendet në adresën web: <https://www.italaw.com/documents/Siemens-Argentina-Award.pdf>.

- 28 Në të drejtën ndërkombëtare të investimeve, klauzolat mbrojtëse njihen si “umbrella clauses”/ “klauzolat çadër” ose si “observance of undertakings clauses”/ “klauzolat e respektimit të marrëveshjeve”. Për më shumë mbi klauzolat mbrojtëse, shih S. W. Schill, “Enabling Private Ordering: Function, Scope and Effect of Umbrella Clauses in International Investment Treaties”, Minnesota Journal of International Law, 18 Minn. J. Int'l L. 1 2009.
- 29 Ku vetëm aktet e fuqisë publike që shkelin kontratën mund të angazhojnë përgjegjësinë ndërkombëtare të shtetit.
- 30 Ky dallim është rimarrë edhe në TBI-të më të fundit, shih TBI ndërmjet Shqipërisë dhe Emiratet e Bashkuara Arabe, ratifikuar me VKM Nr. 949, datë 25.11.2015 “Për miratimin e marrëveshjes, ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe qeverisë së Emirateve të Bashkuara Arabe, për nxitjen dhe mbrojtjen e investimeve”, ku në Nenin 7 parashikohet se “*Secila Palë Kontraktuese ose qeverisja e saj vendore apo entet ose agjencitë e saj të caktuara mund të hartojnë me një investitor të Palës tjetër Kontraktuese, një marrëveshje investimi, e cila do të rregullojë marrëdhënien specifike ligjore që lidhet me investimin e investitorit në fjalë. Megjithatë, një shkelje e kontratës nuk do të nënkuptojë shkeljen e kësaj Marrëveshjeje*”.
- 31 Shih vendimin e anulimit (Decision on Annulment) ICSID Nr. ARB/97/3, datë 03.07.2002, *Compañia de Aguas del Aconquija S.A. and Vivendi Universal v. Argentine Republic*, ku gjykata shprehet se: “*Për sa i përket lidhjes midis shkeljes së kontratës dhe shkeljes së traktatit... Një shtet mund të shkelë një traktat pa shkelur një kontratë, dhe anasjelltas... Në përputhje me këtë parim të përgjithshëm (që është padyshim deklarues i së drejtës ndërkombëtare të përgjithshme), nëse ka pasur një shkelje të TBI-së dhe nëse ka pasur një shkelje të kontratës janë çështje të ndryshme. Secili prej këtyre pretendimeve do të përcaktohet duke iu referuar ligjit përkatës të tyre ose ligjit të zbatueshëm - në rastin e TBI-së, sipas ligjit ndërkombëtar; në rastin e Kontratës së Koncesionit, sipas ligjit të zbatueshëm për kontratën...”, paragrafet 95 dhe 96. Gjendet në adresën web: http://icsidfiles.worldbank.org/icsid/ICSIDBLOBS/OnlineAwards/C159/DC552_En.pdf.*

investimet (TBI-të) ka pikërisht për qëllim që të bëjë lidhjen e nevojshme ndërmjet shkeljeve kontraktore dhe shkeljeve konventore. Në një farë mënyre, klauzolat mbrojtëse përbëjnë lidhjen me qark të shkurtër ndërmjet shkeljes kontraktore dhe angazhimit të përgjegjësishë ndërkombëtare të shtetit.

Klauzolat mbrojtëse gjende në traktatet ndërkombëtare të investimeve. Ato parashikojnë përgjithësisht se “Çdo palë do të kujdeset për përmbushjen e çdo detyrimi të shkruar, që ka të bëjë me investimet e investitorëve të palës tjetër”³², ose “Çdo Palë do të vëzhgojë çdo detyrim që ka të bëjë me investimet e investitorëve të Palës tjetër”³³. Bëhet fjalë për një dispozitë konventore që garanton investitorët e huaj për respektimin e detyrimeve kontraktore të marra përsipër nga shteti pritës i investimit³⁴. Dy shtete në një TBI, detyrohen dhe angazhohen ndaj njëri-tjetrit se do të respektojnë të gjithë detyrimet që lindin për to nga lidhja e një kontrate administrative me një investitor të shtetit tjetër palë në traktatin ndërkombëtar³⁵. Pasoja kryesore e klauzolave mbrojtëse është se shkelja e kontratës administrative të lidhur me investitorin e huaj nga ana e shtetit do të jetë e barazvlefshme dhe do të sjellë shkeljen e traktatit ndërkombëtar. Kështu, klauzolat mbrojtëse do të angazhojnë përgjegjësinë e shtetit defektoz në zbatimin e kontratës publike në terrenin e së drejtës ndërkombëtare³⁶.

2. Ndikimi i të drejtës ndërkombëtare të investimeve mbi të drejtën procedurale të zbatueshme për kontratat administrative

Ndikimi i të drejtës ndërkombëtare të investimeve tek kontratat administrative të lidhura me investitorë të huaj nuk është vetëm në të drejtën substanciale të zbatueshme, por është edhe në të drejtën procedurale që i zbatohet kontratave administrative të lidhura me investitorë të huaj, në kuptimin e gjykatës kompetente për zgjidhjen e mosmarrëveshjes dhe ekzekutimit të vendimit detyruës për palët. Në parim, në mungesë të një marrëveshje për zgjedhjen e arbitrazhit ndërkombëtar, gjykatat kompetente për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve që burojnë nga kontratat administrative të lidhura me investitorë të huaj, janë gjykatat administrative shqiptare. Kompetenca e gjykatave administrative të shtetit shqiptar në rast konflikti gjyqësor ndërmjet investitorit të huaj dhe shtetit shqiptar që buron nga një kontratë publike e lidhur ndërmjet tyre, nuk është dhe

32 Neni 3/2 i TBI-së ndërmjet Shqipërisë dhe Spanjës, ratifikuar me VKM Nr. 510, datë 18.07.2003 “Për miratimin e marrëveshjes ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Mbretërisë së Spanjës, për nxitjen dhe mbrojtjen e ndërsjellë të investimeve”.

33 Neni 3/2 i TBI-së ndërmjet Shqipërisë dhe Ukrainës, ratifikuar me VKM Nr. 49 datë 23.01.2003 “Për miratimin e marrëveshjes, ndërmjet Qeverisë së Republikës së Shqipërisë dhe Qeverisë së Ukrainës, për nxitjen dhe mbrojtjen e ndërsjelle të investimeve”.

34 Shih S. W. Schill, “*The Multilateralization of International Investment Law*”, Cambridge University Press, 2009, fq. 84-86.

35 Klauzolat mbrojtëse nuk zbatohen vetëm për detyrimet kontraktore. Ato zbatohen për të gjithë detyrimet e marra përsipër nga shtetet ndaj investitorëve të huaj, qoftë edhe nëpërmjet ligjeve ose akteve administrative të njëanshme, siç janë licencat, lejet ose autorizimet. Shih M. C. Griton Salias, “*Do Umbrella Clauses Apply to Unilateral Undertakings?*”, publikuar në C. Binder, U. Kriebaum, A. Reinisch, S. Wittich, “*International Investment Law for the 21st Century, Essays in Honour of Christoph Schreuer*”, Oxford, 2009, fq. 490.

36 Shih K. Hobér, “*State Responsibility and Investment Arbitration*”, Journal of International Arbitration, Vol. 25, Issue 5, 2008, fq. 545-568.

nuk mund të jetë ajo që dëshirojnë investitorët e huaj. Investitorët e huaj do të pranojnë të realizojnë investimin në territorin shqiptar nëpërmjet kontratës administrative, vetëm nëse kanë siguri të mjaftueshme që kjo kontratë do të zbatohet plotësisht, në mos vullnetarisht, të paktën forcërisht, nga ana e shtetit shqiptar. Në gjendjen aktuale të gjyqësorit shqiptar, kjo siguri nuk duket se mund t'i ofrohet investitorëve të huaj nga gjykatat shqiptare. Në fakt, konsiderohet se gjykatat shqiptare, për një seri shkaqesh, siç mund të jenë mungesa e paanësisë, aftësisë, integritetit dhe efikasitetit, nuk janë në gjendje, nuk kanë forcën ose nuk kanë vullnetin e nevojshëm, që të detyrojnë shtetin shqiptar që të mbajë premtimet e tij të marra në kontratat publike që ka lidhur me investitorët e huaj dhe të ekzekutojë këto detyrime kontraktore. Në mosmarrëveshje kontraktore të tilla shtet-investitor i huaj, me kërkesë-padi kundra shtetit shqiptar me vlera në para përgjithësisht shumë të larta, investitorët e huaj do t'i frikësohen mungesës së paanësisë së gjykatave shqiptare, ndërhyrjes së shtetit në veprimtarinë gjyqësore dhe mungesës së integritetit profesional të gjyqtarëve, këtu përfshirë korrupsionin. Për paosjë, gjykatat shqiptare nuk mund t'i ofrojnë një mjet efektiv investitorëve të huaj për mbrojtjen e investimeve të tyre. Investitorët e huaj kanë nevojë për një standart mbrojtje të pavarur nga gjykatat shqiptare për investimet e tyre. Zgjidhja ka ardhur nga e drejta ndërkombëtare e investimeve që e transferon mosmarrëveshjen kontraktore shtet-investitor i huaj, në gjykatat e arbitrazhit ndërkombëtar. Ndër mekanizmat që ofron e drejta ndërkombëtare e investimeve për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve kontraktore shtet-investitor i huaj, arbitrazhi ndërkombëtar duket të jetë mënyra më e përshtatshme dhe më efektive. Me qëllim zgjidhjen e konfliktit kontraktor shtet-investitor i huaj, TBI-të i japin të drejtën investitorëve të huaj që të fillojnë procedurat e arbitrazhit ndërkombëtar kundër shtetit në mënyrë direkte, për shkelje të të drejtave substanciale që burojnë nga traktatet.

3. Konkluzion: ndërkombëtarizimi i kontratave administrative në aspektin substancial dhe procedural

Interesi dhe dobia kryesore e cilësimit të kontratave administrative si ndërkombëtare ka të bëjë me ligjin substancial dhe procedural të zbatueshëm, pasi ligji substancial dhe procedural shqiptar i zbatueshëm, në një pjesë të mirë, do të mënjanohet dhe do të plotësohet nga zbatimi i së drejtës ndërkombëtare të investimeve. E drejta ndërkombëtare e investimeve do të garantojë për operatorin ekonomik të huaj se shteti shqiptar palë në kontratën administrative nuk do përdorë fuqitë dhe kompetencat e tij administrative publike për të shkelur kontratën administrative, ose për të bërë ndërhyrje të njëanshme (ndryshim ose zgjidhje) të kontratës administrative pa kompensim financiar të arsyeshëm. Mekanizmat e mbrojtjes sigurojnë për investitorët e huaj mbrojtje më të efektshme për sa i përket ligjit substancial të zbatueshëm për kontratat publike dhe gjithashtu sigurojnë mbrojtje më të efektshme për sa i përket zgjidhjes së mosmarrëveshjeve që lindin nga zbatimi i kontratave publike nëpërmjet gjyqësorit të këtyre mosmarrëveshjeve nga gjykatat e arbitrazhit ndërkombëtar³⁷. Shkelja e parimeve dhe rregullave të së drejtës ndërkombëtare të investimeve nga shteti shqiptar në cilësinë

37 Shih C. McLachlan, L. Shore, M. Weiniger, "International Investment Arbitration, Substantive Principles", Oxford International Arbitration Series, Oxford, 2007, fq. 200-313.

e palës kontraktore do të angazhojë përgjegjësinë e shtetit shqiptar kundrejt investitorit të huaj, duke e detyruar atë që të ndalojë menjëherë veprimet cënuese për investitorin e huaj dhe të dëmshpërblejë investitorin e huaj për dëmin e shkaktuar. Për rrjedhojë, nëpërmjet këtyre mekanizmave, e drejta ndërkombëtare e investimeve ka një impakt të konsiderueshëm mbi kontratat administrative.

Nga momenti që kontrata administrative përmban elemente ndërkombëtare (si lidhja e saj me një operator ekonomik të huaj) dhe realizon një investim (në këtë rast, të huaj), e drejta ndërkombëtare e investimeve i zëvendësohet të drejtës së brendshme shqiptare në atë masë që ofron më shumë mbrojtje për investitorin e huaj. Në një farë mënyre, e drejta ndërkombëtare e investimeve ka një funksion plotësues të së drejtës vendase. E drejta ndërkombëtare e investimeve do të ketë epërsi mbi të drejtën e brendshme shqiptare dhe do të ndikojë tek kontratat administrative të lidhura me investitorët të huaj në dy aspekte themelore: në të drejtën materiale ose substanciale që i zbatohet kontratave administrative, duke rritur të drejtat substanciale dhe garancitë për investitorët e huaj; si dhe në të drejtën procedurale që i zbatohet kontratave administrative, duke i nënshtuar këto kontrata – në shumicën e rasteve – kompetencës së gjykatave të arbitrazhit ndërkombëtar. Në këtë mënyrë, në të njëjtën kohë, ndodh edhe ndërkombëtarizimi i kontratave administrative shqiptare.

Bibliografi

- D. Dubois, C. Raux, *“Quelle publicité pour les délégations de service public d’importance transnationale?”*, RFDA, 2009.
- F. Snyder, Y. Lu, *“The Future of Transnational Law: Competing Institutions, Conflicting Narratives, and Legal Pluralism”*, publikuar në *“The Future of Transnational Law, EU, USA, China and the BRICS”*, punime drejtuar nga F. Snyder, Y. Lu, Bruylant, 2015.
- C. McLachlan, L. Shore, M. Weiniger, *“International Investment Arbitration, Substantive Principles”*, Oxford International Arbitration Series, Oxford, 2007.
- S.W.Schill, *“Illegal Investments in Investment Treaty Arbitration”*, The Law and Practice of International Courts and Tribunals, 11(2), 2012.
- S. W. Schill, *“The Multilateralization of International Investment Law”*, Cambridge University Press, 2009.
- M. C. Griton Salias, *“Do Umbrella Clauses Apply to Unilateral Undertakings?”*, publikuar në C. Binder, U. Kriebaum, A. Reinisch, S. Wittich, *“International Investment Law for the 21st Century, Essays in Honour of Christoph Schreuer”*, Oxford, 2009.
- K. Hobér, *“State Responsibility and Investment Arbitration”*, Journal of International Arbitration, Vol. 25, Issue ⁵, 2008.

CHALLENGES FOR IMPLEMENTATION OF THE RIGHT TO HEALTH IN ALBANIA

SFIDAT PËR ZBATIMIN E TË DREJTËS PËR SHËNDET NË SHQIPËRI

Abstract

The Albanian Constitution envisages that all citizens enjoy the right to health care in Albania on equal basis. However, the public health facilities do not provide all the necessary treatments, in particular for specific illnesses, which forces many citizens to seek treatment abroad. Albanian government provides financial support only to few individuals in need, while more and more people resort to charities, or public calls for support to raise the necessary funds. This article examines the Albanian legislation on health to identify whether there is a legal definition of the ‘right to health’ and what are the respective obligations of the state to enable citizens to effectively enjoy their right to health, on equal footing, as stipulated by the Albanian Constitution. The analysis takes in consideration the developments regarding the socio-economic rights in general and the right to health in particular, by referring to the General Comments of the Committee on Economic Social and Cultural Rights.

The paper is underlined by the question whether the financial assistance offered by state authorities to individuals that need access to certain health care facilities is a matter of charity, or a matter of legal obligation. The article is divided in three sections. The first section underlines developments regarding the socio-economic rights in general, and the right to health in particular. The second examines the Albanian legislation on the right to health and its implementation in practice. It is followed by a section on conclusions and recommendations.

Key works: socio economic rights, progressive realisation, the right to health, core obligations,

Abstrakt

Kushtetuta Shqiptare parashikon se shtetasit gëzojnë në mënyrë të barabartë të drejtën për kujdes shtetëror nga shteti. Megjithatë, shërbimi shëndetësor publik nuk ofron të gjitha trajtimet shëndetësore të nevojshme, sidomos për sëmundje të rralla, që detyron shumë shtetas të kërkojnë trajtim mjekësor jashtë vendit. Qeveria Shqiptare mbështet financiarisht vetëm disa individë, ndërkohë që gjithmonë e më shumë qytetarët po i drejtohen shoqatave bamirëse apo bëjnë thirrje publike në rrjetet sociale apo në media për mbështetje financiare për të mbuluar shpenzimet e trajtimit. Ky artikull shqyrton legjislacionin Shqiptar në fushën e shëndetit për të identifikuar

nëse parashikon se çfarë është ‘e drejta për shëndet’ dhe nëse specifikon detyrimet e strukturave shtetërore për të mundësuar kujdes shëndetësor të barabartë për të gjithë shtetasit në përputhje me Kushtetutën. Artikulli analizon edhe zhvillimet në lidhje me konceptimin e të drejtave ekonomike sociale në përgjithësi dhe të drejtën për shëndet në vecanti, duke ju referuar Komitetit për të Drejtat Ekonomike Sociale dhe Kulturore.

Artikulli ka në themel të tij pyetjen nëse shteti ka detyrim të ofrojë mbështetje financiare për individët që kanë nevojë për trajtim mjekësor të specializuar që nuk mbulohet nga shërbimi publik, apo kjo është një çështje bamirësie dhe jo detyrimi ligjor. Artikulli përbëhet nga tre seksione kryesore. Në seksionin e parë analizohen zhvillimet ndërkombëtare në fushën e të drejtave ekonomike sociale në përgjithësi, dhe të drejtën për shëndet në vecanti. Në seksionin e dytë analizohet kuadri ligjor shqiptar në lidhje me të drejtën për shëndet dhe zbatimin e saj në praktikë. Artikulli vijon me vlerësime dhe rekomandime përmbyllëse.

***Falë kyce:** të drejta ekonomike sociale, realizimi progresiv, e drejta për shëndet, detyrime themelore*

Hyrje

Kushtetuta Shqiptare parashikon të drejtën për kujdes shëndetësor të barabartë për të gjithë shtetasit. Në përputhje me dispozitën kushtetuese, strukturat e mandatuara për shërbim mjekësor duhet të ofrojnë trajtimin e nevojshëm për të gjithë, në bazë të nevojave shëndetësore. Por, në praktikë, sidomos për sëmundje të rralla që kërkojnë trajtim specifik, shtetasit nuk kanë akses pa pagesë për kujdesin shëndetësor të nevojshëm, ose nuk kanë fare mundësi të gjejnë trajtimin e duhur në Shqipëri. Për pasojë, është rritur numri i rasteve kur shtetasit Shqiptarë kërkojnë ndihmë financiare për të mundësuar trajtimin e tyre jashtë vendit. Kërkesa të tilla për fonde (fund-raising) shpesh artikulohen nga mediat dhe rrjetet sociale. Në disa raste, Këshilli i Ministrave ka miratuar fonde në ndihmë të personave të caktuar, ndërsa në raste të izoluar kanë dhënë donacione persona privatë. Ata që preken nga nevoja për ndihmë financiare për kurim nuk janë domosdoshmërisht në kushte të varfërisë ekstreme, por kostot e kujdesit shëndetësor jashtë, pa siguracionin përkatës, tejkalojnë mundësitë financiare të familjeve me të ardhura mesatare. Në një rast, thirrja për ndihmë financiare ju drejtua stafit të Universitetit të Tiranës për të mbështetur trajtimin shëndetësor për fëmijën e mitur të një profesori të nderuar të Universitetit. Megjithëse emaili për solidaritet u dërgua nga Kancelari i një Fakulteti, në dijeninë e autores së këtij artikulli, as Fakulteti përkatës dhe as Universiteti i Tiranës nuk ofroi mbështetje institucionale, për mungesa të zërave specifikë në buxhetin e institucionit. Mbështetja nga kolegët nuk ishte e mjaftueshme.

Në reflektim të këtyre situatave, ky artikull analizon se pse, shtetasi shqiptar duhet të kërkojë ndihmë, mbështetje në rrugë private, nëse Kushtetuta, si ligji themeltar i vendit, parashikon të drejtën për kujdes shëndetësor për këdo, pa diskriminim? Çfarë do të thotë ‘e drejta për kujdes shëndetësor’ sipas Kushtetutës? Çfarë detyrimi kanë organet shtetërore për të përmbushur të drejtën kushtetuese të cdo shtetasi për kujdes shëndetësor të barabartë? Pse e drejta për kujdes shëndetësor dhe mbështetja e nevojshme për kujdesin duhet të trajtohet si çështje bamirësie dhe jo detyrim kushtetues.

Sqaroj se artikulli nuk trajton problematikat e cilësisë së kujdesit shëndetësor të ofruar nga institucionet shëndetësore në Shqipëri, nuk vlerëson as çështje të lidhura me profesionalizmin e mjekëve apo korrupsionin në institucionet që ofrojnë shërbim mjekësor. Qëllimi i tij është të përcaktojë, të identifikojë, nëse është e mundur, thelbin e dispozitës kushtetuese në lidhje me ‘të drejtën për kujdes shëndetësor’ dhe detyrimet e strukturave përkatëse që rrjedhin si rezultat i të drejtës të parashikuar nga Kushtetuta.

Analiza e dispozitës kushtetuese dhe legjislacionit shqiptar në fushëm e shëndetit merr në konsideratë zhvillimet në të drejtën ndërkombëtare të të drejtave të njeriut. Më konkretisht, i referohet punës së Komitetit për të Drejtat Ekonomike, Sociale dhe Kulturore në lidhje me përkufizimin e të drejtës për shëndet. Ndaj, artikulli fillon me një parashtrim të këtyre zhvillimeve, më pas analizohet kuadri ligjor në fushën e shëndetit, në raport me dispozitën kushtetuese. Për vetë objektivin e tij, referimit në një konferencë shkencore të organizuar nga Fakulteti i Drejtësisë, Universiteti i Tiranës, artikulli nuk synon të jetë shterues por parashtron, analizon dhe vlerëson kuadrin ligjor vendas dhe zhvillimet në të drejtën ndërkombëtare në këtë fushë.

1. Zhvillime në lidhje me të drejtat social-ekonomike: Nga realizimi progresiv në bërthamën minimale të detyrimeve

E drejta për shëndet është parashikuar për herë të parë në Paktin Ndërkombëtar për të Drejtat Social Ekonomike. Neni 12 i Paktit parashikon se:

1. Shtetet palë të këtij Pakti njohin të drejtën e secilit për të pasur gjendje sa më të mirë shëndetësore, fizike e mendore që ai është i aftë të arrijë.

2. Masat që shtetet palë të këtij Pakti do t’i marrin për të arritur realizimin e plotë të kësaj të drejte duhet t’i përfshijnë ato masa që janë të nevojshme për të siguruar:

(a) Uljen e vdekshmërisë gjatë lindjes dhe vdekshmërisë së foshnjave, si dhe zhvillimin e shëndetshëm të fëmijës;

(b) Përmirësimin e të gjitha aspekteve të higjienës së mjedisit dhe të higjienës industriale;

(c) Parandalimin, mjekimin dhe kontrollin e sëmundjeve epidemike, endemike, profesionale dhe të sëmundjeve të tjera;

(ç) Krijimin e kushteve të cilat do të siguronin shërbime mjekësore dhe ndihmë mjekësore për të gjithë në rast sëmundjeje.¹

Pra, Pakti Ndërkombëtar e specifikon të drejtën për shëndet si e drejta e kujtdo për të gëzuar standartin më të lartë shëndetësor mendor dhe fizik. Ai më pas përcakton disa nga dimensionet e të drejtës për shëndet, ku një prej tyre është mundësia e kujtdo për të pasur akses në shërbime mjekësore dhe trajtim mjekësor në raste sëmundjeje. Në këtë kuadër, sipas Paktit, organet shtetërore duhet të kenë detyrim të krijojnë kushtet për të ofruar shërbime mjekësore dhe ndihmë mjekësore ndaj cdo personi. Aksesit në shërbime mjekësore nuk trajtohet si çështje bamirësie, por si detyrim i autoriteteve përkatëse për të garantuar të drejtën e cdo individi në praktikë. Megjithatë, Pakti është interpretuar se nuk parashikon detyrim të autoriteteve për të garantuar shërbim mjekësor ndaj kujtdo që ka nevojë, në rast sëmundjeje, por që të marrë masa drejt realizimit progresiv në përmbushje të detyrimit për ofrimin e shërbimeve dhe kujdesit

¹ Referuar përkthimit zyrtar të Paktit Ndërkombëtar për të Drejtat Social Ekonomike, që mund të aksesohet në <http://www.magjistratura.edu.al/media/users/4/pakti%20per%20te%20drejtat%20ekonomike%20social%20OKB.pdf>.

mjekësor. Ky qëndrim, që është mbajtur në lidhje me të gjitha të drejtat ekonomike sociale, mbështetet në nenin 2 të Paktit, i cili parashikon se: Çdo shtet palë i këtij Pakti zotohet të veprojë, si në mënyrë të vetvetishme ashtu edhe nëpërmjet ndihmës dhe bashkëpunimit ndërkombëtar, sidomos atë ekonomik e teknik, deri në maksimumin e burimeve të veta në dispozicion, për të siguruar progresivisht ushtrimin e plotë të të drejtave të njohura në këtë Pakt me të gjitha mjetet e përshtatshme, duke përfshirë sidomos miratimin e masave legjislative.

Pra, sipas Nenit 2, një shtet mban përgjegjësi për mosrespektim të të drejtave që parashikon Pakti nëse nuk merr masa fare në përmbushje të normave, apo nëse merr masa regresive. Por, nuk mban përgjegjësi për mosrealizimin plotësisht dhe efektivisht të gjitha të drejtat për këdo. Neni 2 i PDESK shënon edhe një nga dallimet midis të drejtave ekonomike-social kulturore dhe të drejtave civile dhe politike. Këto të fundit nuk kërkojnë marrjen e masave progresive, por garantimin efektiv të të drejtave për këdo, pa dallim. Arsyeja e përfshirjes së klauzolës së ushtrimit progresiv të të drejtave është e lidhur me impaktin financiar që sjell realizimi efektiv i të drejtave ekonomike dhe sociale. Prandaj Neni 2 i referohet:

1. Përdorimit në maksimum të burimeve në një shtet.

2. Nëse nuk ka burime, shteti ka detyrimin që të kërkojë ndihmë dhe bashkëpunim ndërkombëtar për të mundësuar ushtrimin progresiv të të drejtave.

Mbështetur në sa më sipër, shtetet kanë përdorur mungesën e burimeve financiare si alibi për mos-përmbushjen e detyrimeve të parashikuara në Pakt. Megjithatë, ky qëndrim është kundërshtuar nga literatura në fushën e të drejtave ekonomike social-kulturore dhe Komiteti për të Drejtat Ekonomike Social- Kulturore. Në një artikull me shumë influencë në këtë fushë, të botuar që në vitin 1987, Alston dhe Quinn argumentojnë që mungesa e burimeve financiare nuk duhet të çënojë vetë konceptim e të drejtave social-ekonomike.² Ata gjithashtu argumentojnë se nëse një shtet ka apo jo burime financiare, kjo nuk është një çështje e vlerësimit të njëjanshëm nga shteti, por pretendimet e shtetit për mungesë të burimesh do të vlerësohen nga organet ndërkombëtare të ngritura për të vlerësuar zbatimin e Paktit. Tre vjet më vonë, Komiteti për të Drejtat Ekonomike Sociale dhe Kulturore sqaroi Natyrën e Detyrimeve të Shteteve në kuadër të Nenit 2 të Konventës, ku ndër të tjera theksoi se:

Fakti që shtetet duhet të garantojnë të drejtat në mënyrë progresive nuk duhet të keqkuptohet se priron detyrimet e parashikuara në Konventë nga vetë përmbajtja e tyre. Shprehja duhet të lexohet në përputhje me objektivin e përgjithëm, me vetë *raison d'être* të Konventës, që do të thotë të përcaktojë detyrime të qarta për Shtetet në lidhje me realizimin e plotë të të drejtave në fjalë. Cdo masë retrogresive ndaj plotësisht të të drejtave do të kërkonte një shqyrtim të kujdesshëm dhe do të duhej të justifikohet duke ju referuar të drejtave në fjalë dhe vetëm pas përdorimit në maksimum të burimeve ekzistuese.³

Pra, Komiteti është shprehur qartë se shtetet kanë detyrime specifike në lidhje me të drejtat ekonomike sociale, ku një prej detyrimeve është të mos marrin masa

2 Philip Alston & Gerard Quinn, 'The Nature and Scope of States Parties' Obligations Under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights', 9 Hum. Rts. Q. 156, 171 (1987).

3 Shih për më shumë Komentin në 3 të KDESC.

retrogressive. Komiteti gjithashtu parashtroi për herë të parë, në mënyrë inovatore, nocionin e një bërthamë minimale të cdo të drejte social-ekonomike, të cilën shtetet kanë detyrim që ta realizojnë efektivisht, pavarësisht situatës financiare. Më konkretisht, Komiteti u shpreh se:

Komiteti mban pikëpamjen se shtetet kanë një ‘detyrim minimal bërthamë’ për të garantuar plotësimin, e të paktën, të një niveli minimal esencial të cdo të drejte. Nëse Konventa do të lexohej në atë mënyrë që nuk përcakton një detyrim minimal bërthamë, do ta deprivonte Konventën nga vetë qëllimi i saj, pra nga *raison d’être*.⁴

Ky konceptim i Paktit është konsideruar si çënim i parimit të realizimit progresiv të të drejtave ekonomike sociale. Disa nga shtetet anëtare e kundërshtuan këtë qasje, me argumentin se bie ndesh me objektivat fillestare të tyre kur miratan Paktin. Pavarësisht kundërshtive, Komiteti e ka konsoliduar qëndrimin për një bërthamë detyrimesh për shtetet, që duhet ta përmbushin në raport me të drejtat specifike. Në mënyrë të vecantë, Komiteti ripërsëriti konceptim e bërthamës minimale të detyrimeve në lidhje me të drejtën për shëndet, të parashikuar nga Pakti për të drejtat social ekonomike. Komiteti gjithashtu u përpoq të identifikonte këtë bërthamë detyrimesh duke avancuar konceptim e tij mbi irrelevancën e situatës financiare të shteteve në raport me të drejtën e individit për të gëzuar të drejtën për shëndet. Sikundër përmenda më sipër, e drejta për shëndet e parashikuar nga Pakti në nenin 12, specifikon disa hapa në lidhje me realizimin e plotë të së drejtës. Komenti i Përgjithshëm nr 14 i Komitetit për të drejtën për shëndet interpreton natyrën e këtyre masave, por edhe sqaron disa dimensione të së drejtës për shëndet përtej masave të parashikuara në nenin 12 të Paktit. Sipas Komentit nr 14 të Komitetit, e drejta për shëndet është një e drejta themelore e domosdoshme për ushtrimin e të drejtave të tjera të njeriut. Kjo e drejtë është e lidhur dhe e ndërbarur me të drejta të tjera si e drejta për ushqim, strehim, punë, dinjitet njerëzor, arsim, e drejta e jetës, mos-diskriminimit, barazinë dhe ndalimin e torturës.

Komiteti ripërforcon parimin se cdo qenie njerëzore ka të drejtë për të gëzuar standardin më të lartë të arritshëm, i nevojshëm për të jetuar me dinjitet. Por, kjo nuk do të thote se drejta për shëndet, është njësoj si e drejta për të qenë të shëndetshëm. Shteti duhet të japë mundësi që individit të ketë akses për të jetuar shëndetshëm, por shteti nuk mban përgjegjësi nëse individët nuk jetojnë shëndetshëm. Autoritetet duhet të maksimizojnë lirinë e individit për të kontrolluar shëndetin dhe trupin; si edhe për të ofruar akses të barabartë në një sistem për mbrojtjen e shëndetit që ofron barazi në lidhje me mundësitë e cdo individit për të gëzuar nivelin më të lartë të shëndetit. Në lidhje me shërbimet- strukturat publike që ofrojnë trajtim mjekësor, të mira dhe shërbime në fushën e mjekësisë, Komiteti shprehet se duhet të realizohen në përputhje me parimet e: Disponueshmërisë, Aksesibilitetit, Mos-diskriminimit, Pranueshmërisë dhe Barazisë. Pra, qartazi Komenti i Përgjithshëm nr. 14 i Komitetit, argumenton se nëse një shtet ofron shërbime apo trajtim mjekësor, duhet ta realizojë këtë në kushte të mosdiskriminimit dhe barazisë. Parimi i mos-diskriminimit në raport me aksesin në shërbime dhe trajtim mjekësor është identifikuar si një nga detyrimet minimale bërthamë të shteteve. Në fakt, Komiteti sqaron dy kategori detyrimesh: një bërthamë minimale detyrimesh dhe detyrimet të krahasueshme me detyrimet bërthamë. Në këtë kuadër, Komiteti jo vetëm riafirmon konceptin e tij për detyrimet bërthamë dhe i sqaron/liston

4 Ibid.

ato, por edhe parashtron nocionin e detyrimeve të krahasueshme.⁵ Komiteti identifikon si minimum të detyrimeve bërthamë, si më poshtë:

1. Të sigurojë të drejtën për akses në facilitetet shëndetësore, të mira dhe shërbimet mjekësore në një bazë jo-diskriminues, vecanërisht për grupet vulnerable dhe të marzhinalizuara.
2. Të sigurojë akses në lidhje me ushqimin esencial, që është i përshtatshëm dhe i sigurt nga pikëpamja ushqyese për të siguruar për këdo lirinë nga uria;
3. Të sigurojë akses në nivelin bazik në lidhje me strehimin, banimin, shërbime sanitare (kanalizimin), dhe një sasi të mjaftueshme uji të sigurt dhe të pijshëm;
4. Të sigurohen ilacet esenciale, sikundër kohë pas kohe përcaktohen nga Programi i Veprimit i WHO për Ilacet Esenciale;
5. Të sigurohet një shpërndarje e barabartë i të gjitha objekteve mjekësore, të mirave dhe shërbimeve mjekësore.

Ndërsa në lidhje me detyrimet e krahasueshme, Komiteti sqaroi:

- Të sigurohet kujdesi shëndetësor riprodhues, maternal (para lindje dhe pas lindje) dhe kujdesin shëndetësor ndaj fëmijës.
- Të sigurohet imunizimi kundër sëmundjeve më të mëdha infektive që shfaqen në komunitet.
- Të merren masa që të ndalohen, trajtohen dhe kontrollohen sëmundjet epidemike dhe endemike.
- Të ofrohet mundësi arsimit dhe aksesit në lidhje me formimin që kanë të bëjnë me problemet shëndetësore kryesore në komunitet, duke përfshirë edhe metodat për të parandaluar dhe kontrolluar ato.
- Të sigurohet trajnim për personelin shëndetësor, duke përfshirë edhe edukimin në lidhje me shëndetin dhe të drejtat e njeriut.

Me interes në lidhje me këtë artikull, duke ju referuar edhe situatave më të shpeshta kur kërkohet ndihmë ndaj organeve shtetërore apo mbështetje financiare popullore, është detyrimi për të ofruar kujdes shëndetësor ndaj fëmijëve. Në mënyrë të qartë, Komenti parashkon si detyrim, që nuk duhet të afektohet nga gjendja financiare e nje shtetit, atë që ka të bëjë me shëndetin e fëmijëve. Kjo është në përputhje edhe me instrumenta të tjerë të të drejtave të njeriut, përfshirë Konventën për të Drejtat e Fëmijëve apo Konventën për të Drejtat e Migrantëve dhe Anëtarëve të Familjeve të tyre, të cilat specifikojnë detyrimin e shteteve për të ofruar akses dhe trajtim mjekësor ndaj cdo fëmije, pavarësisht statusit financiar apo migrator të familjes së fëmijës.

Përkufizimi i bërthamës minimale të detyrimeve të shteteve për të drejtat social-ekonomike ka qenë dhe vazhdon të jetë subjekt i një debati akademik konstruktiv në nivel ndërkombëtar. Për qëllime të këtij artikulli nuk do të ndalem gjatë, edhe pse është trajtuar gjerësisht në literaturën prestigjioze akademike ndërkombëtare, por do të përmend shkurtimisht qasjet kryesore. Kështu, shumë studiues argumentojnë se përkufizimi i një bërthame minimale të detyrimeve të shteteve në lidhje me të drejtën për shëndet nga Komenti numër 14, i Komitetit për të Drejtat Ekonomike Social Kulturore nuk është sërish i qartë, pasi nuk ka njësi matëse të qarta.⁶ Sipas tyre, përkundër

5 Komenti 14 i Komitetit për të Drejtat Ekonomike Sociale Kulturore. Koncepti i detyrimeve të krahasueshme nuk është parashtruar më parë nga Komiteti.

6 Për një analizë të detajuar në lidhje me debatin akademik mbi detyrimet bërthame shih për shembull: ‘Conceptualising minimum core obligations under the right to health: How should we define and implement the ‘morality of the depths’, nga L Forma, L Caraoshi, A Chapman dhe E Lamprea,

bërthamës minimale, duhet të ishin vendosur standarde- benchmarks- të qarta prej nga të përcaktoheshin detyrimet, dhe jo e anasjelltat. Të tjerë argumentojnë që Pakti nuk duhet të interpretohet fare se përcakton detyrimet bërthame, kurse një pjesë e studiuesve vlerësojnë se bërthama e detyrimeve duhet të jetë e ndryshme për shtete të ndryshme në varësi të nivelit të zhvillimit të tyre. Pyetja që ngrihet në lidhje me këtë qëndrim të fundit është- po ata që nuk kanë fare të ardhura, a kanë detyrime minimale? Argumentohet që edhe ata kanë një bërthamë minimale prej nga nuk mund të cedohet, sepse në të kundërt nuk do të kishte kuptim vetë e drejta. Ata janë të detyruar, nëse nuk kanë fare të ardhura, të kërkojnë ndihmën e komunitetit ndërkombëtar, i cili në momentin që verifikon se shtetet në fjalë nuk ka asnjë mundësi financiare për të mundësuar të drejtën për shëndet (bërthamën minimale), ka detyrimin të ofrojë asistencën financiare të nevojshme. Pra, shtetet që nuk kanë financa të mjaftueshme kanë një detyrim të vetëm në raport me të drejtën për shëndet: të kërkojnë ndihmë ndërkombëtare. Pas këtij akti, sipas Komentit të Përgjithshëm lind detyrimi i komunitetit ndërkombëtar për të ofruar asistencën e nevojshme. Kjo ka cuar në lindjen e përgjegjësisë ndërkombëtare për një të drejtë globale për shëndetin.⁷ E thënë ndryshe, asnjë shtet nuk mund të përdorë pamundësinë financiare si argument për mosmarrjen e asnjë mase në drejtim të së drejtës për shëndet, sepse ka detyrimin minimalisht të kërkojë ndihmë nga komuniteti ndërkombëtar.

2. Legjislacioni shqiptar për të drejtën për shëndet: sfidat për respektimin e bërthamës minimale të detyrimeve

Sikundër u prezantua në fillim të këtij punimi, e drejta për shëndet është parashikuar nga Kushtetuta Shqiptare. Kjo e drejtë është parashikuar në kapitullin ‘Liritë dhe të drejtat ekonomike, sociale dhe kulturore’, më konkretisht në nenin 55 të saj. Por çështje që kanë lidhje me të drejtën për shëndet janë parashikuar edhe në objektivat sociale, në mënyrë specifike në nenin 59 të saj, kur parashkohet objektivi *për standardin më të lartë shëndetësor, fizik e mendor, të mundshëm*. Si objektivi social, ky kërkon arrijtjen progresive të standardit më të lartë shëndetësor, dhe parimisht nuk kemi të bëjmë me një bërthamë minimale. Për qëllime të këtij punimi do t’i referohem vetëm nenit 55 të saj, i cili parashikon se Shtetasit gëzojnë në mënyrë të barabartë të drejtën për kujdes shëndetësor nga shteti. Dispozita kushtetuese është e qartë dhe e lidhur me mosdiskriminimin në raport me kujdesin shëndetësor. Një sërë aktesh ligjore specifikojnë më tej detajet në lidhje me aksesin në shërbimet publike shëndetësore. Kështu, Ligji për Shëndetin Publik parashikon si qëllim të tij mbrojtjen e shëndetit dhe promovimin e jetesës së shëndetshme të popullatës, përmes veprimeve të organizuara, ndikimi i të cilave shpërndahet, në mënyrë të barabartë, në të gjitha grupet e popullatës (neni 1). Ligji për Shëndetin Publik parashikon një sërë shërbimesh bazë të kujdesit shëndetësor (neni 7) të aksesueshme për të gjithë, ku disa prej tyre i korrespondojnë detyrimeve të krahasueshme të parashikuara në Komentin nr 14 të Komitetit si:

- edukimi shëndetësor;
- parandalimi i sëmundjeve, përfshirë imunizimin, depistimin;
- shëndeti riprodhues, përfshirë shëndetin e nënës, të fëmijës dhe shëndetin seksual;

International Journal of Human Rights, 2016, volume 4.

7 Global Governance of Health and the Requirements of Human Rights Gorik Ooms and Rachel Hammonds në <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1758-5899.2012.00201.x/abstract>

- trajnimet në shëndetin publik (etj).

Ligji për Shëndetin Publik parashikon se Shteti, nëpërmjet institucioneve kompetente, merr masa për garantimin e shërbimeve bazë të shëndetit publik. Ndërsa Ligji për Kujdesin Shëndetësor parashikon se drejta për kujdes shëndetësor është një e drejtë themelore e individit (neni 2). Shteti duhet të garantojë të drejta të barabarta në kujdesin shëndetësor, bazuar në parimin e mosdiskriminimit. Gjithashtu, Ligji parashikon se sistemi i kujdesit shëndetësor funksionon mbështetur në efikasitet dhe cilësinë e shërbimit duke garantuar sigurinë e pacientit dhe pa-anësinë. Pra, parimi i mosdiskriminimit përbën bazën e ofrimit të kujdesit shëndetësor. Shteti ka detyrim që të ofrojë akses të barabartë në kujdesin parësor të cdo individit, ndihmë mjekësore në raste urgjence dhe kujdes spitalor në rastet që nuk mund të trajtohen nga kujdesi parësor (nenet 9, 10, 11 të Ligjit për Kujdesin Shëndetësor).

Përfitimi i kujdesit shëndetësor falas në vend realizohet në kuadër të sigurimit të detyrueshëm, në përputhje me Ligjin për Fondin e Sigurimit të Detyrueshëm. Sipas këtij Ligji, sigurimi i detyrueshëm financon paketat e shërbimeve të sigurimit të detyrueshëm, ku përfshihen:

-vizitat, ekzaminimet dhe trajtimet mjekësore në qendrat e kujdesit shëndetësor parësor publik dhe në spitalet publike;

-vizitat, ekzaminimet dhe trajtimet mjekësore në dhënës privat të kujdesit parësor dhe spitale private;

-barnat, produktet dhe trajtimet mjekësore nga dhënës të kontraktuar shërbimesh shëndetësore.

Lista e barnave të rimbursueshme, përcaktohet në bazë të listës së barnave themelore, sipas klasifikimit të përcaktuar nga Organizata Botërore e Shëndetësisë, si dhe në mbulimin e alternativës më të lirë. Ligji përcakton disa kriteret në lidhje me përfshirjen e shërbimeve shëndetësore në paketën e sigurimit të detyrueshëm si: a) mjekësore: shkalla në të cilën shërbimi ndikon në përmirësimin e cilësisë së jetës në shmangien e përkeqësimit të mëtejshëm të shëndetit dhe në rritjen e jetëgjatësisë; b) ekonomike: raport i kostos 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.

Pra, një nga kriteret është aftësia paguese e pacientit, që do të thotë, se ata që nuk kanë mundësi duhet të ndihmohen nga shteti, për të mbuluar financiarisht shërbimin mjekësor të nevojshëm. Një tjetër parim me impakt në lidhje me përfitimin është numri i personave që kanë nevojë për një shërbim të caktuar, numri i përfituesve në raport me popullsinë. Pra parimisht fondi mbulon ato shërbime mjekësore të cilat ka të ngjarë që i shërbejnë një numri të madh të popullsisë, pra që ka lidhje me sëmundje që prekin më shumë persona, se sa më pak. Sipas Ligjit për Sigurimin e Detyrueshëm (neni 10. 4), hartimi i paketave të shërbimeve bëhet nga komisione teknike, të përbëra nga ekspertë, të cilët përfaqësojnë, në mënyrë të barabartë, ndarjen e kriterëve në mjekësore, ekonomike dhe sociale. Përbërja nominative e komisioneve teknike caktohet nga këshilli administrativ i Fondit, sipas rregullave të përcaktuara në statutin e Fondit. Këshilli administrativ i Fondit miraton projektin e paketave të propozuara nga komisionet teknike dhe ia dërgon Ministrisë të Shëndetësisë për procedim pranë Këshillit të Ministrave. Paketa e propozuar shoqërohet nga një raport financiar të Drejtorit të Përgjithshëm të Fondit për mundësitë e mbulimit financiar nga Fondi të shërbimeve të paketave të propozuara. Miratimi i paketave të shërbimeve të sigurimit të detyrueshëm,

paraqitur nga Ministri i Shëndetësisë dhe shoqëruar me raportin financiar të Drejtorit të Përgjithshëm të Fondit, bëhet me vendim të Këshillit të Ministrave (Neni 10 i Ligjit për Sigurimin e Detyrueshëm).

Sipas ligjit, nëse një shërbim nuk bën pjesë në paketat e shërbimeve të përcaktuara sipas tij, ky shërbim nuk ofrohet nga fondi i detyrueshëm shëndetësor. Nëse një shërbim bën pjesë në paketë por nuk ofrohet nga ofrues publik, apo nga ofrues që nuk kanë marrëdhënie me fondin, personat që kanë nevojë për një shërbim dhe janë të siguar, mund të rimbursohen vetëm pasi Fondi bën vlerësimin që shërbimi nuk ofrohet nga strukturat publike apo private të lidhura me Fondin. Por, kjo vetëm në lidhje me shërbime që ofrohen nga privatë në teritor dhe jo për shërbime jashtë territorit. Nuk parashikohet asgjë në lidhje me restet kur një shërbim/trajtim shëndetësor është i domosdoshëm por nuk mbulohet fare në vend.

Krahas rregullimit ligjor, Këshilli i Ministrave cdo vit, parashikon mundësinë e mbulimit për trajtim mjekësor nga Fondi i Detyrueshëm jashtë paketave të miratuara. Problematika në lidhje me këtë rregullim është se nuk parashikon se ‘çfarë kriteresh merren në konsideratë për alokimin e fondeve specifike nga fondi për kurimin e personave të vecantë? Në çfarë bazash merren vendimet dhe kujt i takon? Pse disa personave dhe jo disa të tjerëve? Kështu, në një pjesë të mirë të rasteve Këshilli i Ministrave ka miratuar fonde specifike për persona me kontribut të caktuar në shoqëri si përshembull artiste, por edhe mjaft raste kur ofrohet mbështetja për deputetë apo zyrtarë të lartë. Kështu në një rast, Këshilli i Ministrave, me propozimin e ministrit të Shëndetësisë, vendosi mbulimin e pjeshshëm të shpenzimeve të mjekimit të një politikani, ish zyrtar i lartë në masën 4 800 000 katër milionë e tetëqind mijë lekë. Pagesa do të përballohej nga Fondi i Sigurimit të Detyrueshëm të Kujdesit Shëndetësor. Në këtë situatë bëhet fjalë për trajtim mjekësor jashtë vendit. Pra, pavarësisht se Fondi nuk mbulon normalisht shpenzimet e kryera në institucionet jashtë vendit, me VKM, Fondi mund të mbulojë pagesa specifike, pas paraqitjes së faturave nga institucioni përkatës.

Mbulimi i shpenzimeve për trajtime specifike, jashtë vendit, në dy vitet fundit është parashikuar në vendimet e këshillit të ministrave në lidhje me *financimin e shërbimeve shëndetësore spitalore nga skema e detyrueshme e sigurimeve të kujdesit shëndetësor*. Kështu, në Vendimin e Këshillit të Ministrave nr 33, date 201.2016 ‘Për financimin e shërbimeve shëndetësore spitalore nga skema e detyrueshme e sigurimeve të kujdesit shëndetësor për vitin 2016’, u parashikua se një fond jo më i madh se 20 për qind e buxhetit vjetor, i planifikuar për shërbimet spitalore, mbahet nga Fondi i Sigurimit të Detyrueshëm të Kujdesit Shëndetësor për ta shpërndarë gjatë vitit, me vendim të Këshillit Administrativ të Fondit të Sigurimit të Detyrueshëm të Kujdesit Shëndetësor. Ky zë (pra 20% i buxhetit vjetor) ndër të tjera mbulon edhe shërbimet spitalore, publike e jopublike, brenda e jashtë vendit, të miratuara me vendim të Këshillit të Ministrave. Një vendim i ngjashëm u miratua në vitin 2017 (VKM nr.18/2017), por sasia që përcaktohet të mbahet nga Fondi i Sigurimit të Detyrueshëm dhe që do të merret nga fondi është 25%, pra 5% më e madhe se ajo e vitit 2016. Sipas këtyre vendimeve, do të mbështeten paketa për *shërbime të veçanta*, të ofruara nga shërbimet spitalore, publike e jopublike, brenda e jashtë vendit, të miratuara me vendim të Këshillit të Ministrave si edhe pagesat për *kujdes shëndetësor në institucione jopublike, brenda e jashtë vendit*, sipas miratimit, rast pas rasti, me vendim të Këshillit të Ministrave.

Pra, vendimet e Këshillit të Ministrave parashikojnë se një pjesë e fondit të

detyrueshëm do të përdoret për shërbime të vencanta, që nuk parashkohen nga paketat standarte të Fondit të aksesueshme për të gjithë, si edhe që trajtohen brenda dhe jashtë vendit. Por kriteri është që përfitimi do të bëhet pasi të miratohet kërkesa e qytetarit për mbështetje me një vendim të Këshillit të Ministrave. Problemi që ngrihet është në çfarë kriteresh vendos Këshilli i Ministrave. Nëse Kushtetuta vë theksin tek mos-diskriminimi në ofrimin e shërbimeve mjekësore, pse Këshilli i Ministrave miraton në mënyrë disproporcionale vendime për persona të cilët kanë lidhje me pushtetin dhe jo për qytetarë të thjeshtë? Nëse i referohemi një prej kriterëve bazë, ku duhet të mbështetet fondi i detyrueshëm, ai social, Këshilli i Ministrave duhet të miratojë paketa specifike për trajtim mjekësor për të miturit dhe personat me gjendje ekonomike jo të mirë. Në fakt pjesa më e madhe e rasteve që kanë përfituar kanë qenë perosna të lidhur me pushtetin, apo në pozita specifike në shoqëri. Të tjerët, që nuk kanë kontakte apo mundësi për të bindur Këshillin e Ministrave, praktikisht nuk përfitojnë nga fondi për ato shërbime që nuk ofrohen në vend.

Konkluzione

Kushtetuta dhe ligjet specifike në fushën e shëndetit parashikojnë se aksesimi në shërbimet dhe trajtimin mjekësor duhet të realizohet në përputhje me parimin e mos-diskriminimit. Në këtë mënyrë, është në përputhje me qasjen e Komitetit për të Drejtat Ekonomike, Sociale dhe Kulturore i cili përcakton si një nga detyrimet bërthamë të shteteve në lidhje me të drejtën për shëndet është mosdiskriminimi në lidhje me aksesin në kujdesin dhe trajtimin shëndetësor. Por, zbrëthimi i kuadrit ligjor me anë të vendimeve të Këshillit të Ministrave dhe zbatimi në praktikë i tij, cënon parimin e mos-diskriminimit, për ato shërbime që nuk mbulohen nga paketa e detyrueshme e Fondit për shëndetin. Nuk ekzistojnë rregullime të qarta në lidhje me kriteret që ndjek Këshilli i Ministrave kur përzgjedh disa kërkesa dhe jo të tjera për të ofruar mbështetje financiare për trajtim shëndetësor jashtë vendit. E drejta për shëndet dhe akses në kujdesin shëndetësor duhet ti takojë të gjithëve, edhe në ato raste kur trajtimi specifik shëndetësor nuk mbulohet nga establishmentet spitalore në vend. Nëse për shkak të kufizimeve buxhetore, është e pamundur që ti ofrohet kujt do mbështetje financiare për trajtim jashtë vendit, kur trajtimi është domosdoshmëri për shëndetin dhe nuk ofrohet në vend, minimalisht duhet të paraqiten kriteret të qarta dhe jo diskriminuese. Aktualisht, Këshilli i Ministrave ka diskriminuar në bazë të statusit social të individëve, duke ofruar mbështetje për persona me një status social të caktuar, deputetë, ish zyrtarë të lartë etj. Këshilli i Ministrave duhet të zgjerojë kategoritë e personave që përfitojnë duke i dhënë prioritet rasteve kur situatave financiare e individit e bën të pamundur mbulimin e shpenzimeve për kurim jashtë vendit nga vetë personi, dhe vecanërisht për të miturit. Është e domosdoshme që të miratohet një kuadër ligjor rregullator që të përcaktojë qartë, në mënyrë transparente kriteret që do të ndiqen për të mbështetur financiarisht trajtimet mjekësore jashtë vendit, në përputhje me të drejtën për shëndet të kujt do, dhe parimin e mos-diskriminimit.

Bibliografia

- Kushtetuta e Shtetit Shqiptar
- Pakti Ndërkombëtar për të Drejtat Ekonomike, Sociale dhe Kulturore
- Komenti 3 dhe Komenti 14 i Komitetit për të Drejtat Ekonomike Sociale dhe Kulturore.
- Ligji për Shëndetin Publik 138/2009.
- Ligji për Kujdesin Shëndetësor 10 107/2009.
- Ligji për Sigurimin e Detyrueshëm 10 883/2011
- Vendimi i Këshillit të Ministrave 33/2016“Për financimin e shërbimeve shëndetësore spitalore nga skema e detyrueshme e sigurimeve të kujdesit shëndetësor për vitin 2016’ (33/2016).
- Vendimi i Këshillit të Ministrave 18/2017‘Për Financimin e Shërbimeve shëndetësore spitalore nga skema e detyrueshme e sigurimeve të kujdesit shëndetësor për vitin 2017’.
- Gorik Ooms dhe Rachel Hammonds ‘Global Governance of Health and the Requirements of Human Rights’, e aksesueshme ne <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1758-5899.2012.00201.x/abstract>
- Philip Alston & Gerard Quinn, ‘The Nature and Scope of States Parties’ Obligations Under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights’, 9 Hum. Rts. Q. 156, 171 (1987)
- L Forman, L Caraoshi, A Chapman, E Lamprea ‘Conceptualising minimum core obligations under the right to health: How should we define and implement the ‘morality of the depths’, International Journal of Human Rights, 2016, volume 4.

PAPAJTUESHMËRIA E USHTRIMIT TË FUNKSIONIT TË DEPUTETIT SIPAS JURISPRUDENCËS SË GJYKATËS KUSHTETUESE TË SHQIPËRISË

(Konflikti i interesit, shpërdorimi i pushtetit dhe qasja antikorrupsion)

THE INCOMPATIBILITY OF THE MANDATE OF DEPUTY ACCORDING TO THE JURISPRUDENCE OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF ALBANIA

(Conflict of interest, abuse of power and anti-corruption approach)

Abstrakt

Veprimtaria e deputetit, si përfaqësues i popullit duhet të përshkohet gjatë gjithë kohës që ai ushtron këtë funksion nga përgjegjshmëria, ndershmëria dhe korrektesa. Në thelb papajtueshmëria e funksionit të deputetit përqendrohet në dy aspekte: *e para*, lidhet me ndalimin për të mbajtur dy funksione publike dhe, *e dyta*, me ndalimin për të mbajtur një funksion publik dhe një privat me karakter ekonomik (ose jo).

Ky punim do të fokusohet në shtjellimin e jurisprudencës së Gjykatës Kushtetuese (GJK) mbi papajtueshmërinë e mandatit të deputetit me detyra të tjera apo aktivitete fitimprurëse nga fondet publike. Në të do të analizohet neni 70 i Kushtetutës dhe vendimmarrja interpretuese e GJK, risitë e ligjit organik të GJK dhe debatet në vazhdimësi.

Në fund të punimit do të jepen disa konsiderata përmbyllëse mbi çfarë ka qartësuar deri tani Gjykata Kushtetuese në drejtim të detyrimeve që ka deputeti për shkak të ushtrimit të këtij funksioni kushtetues lidhur me papajtueshmërinë dhe konfliktin e interesit dhe çfarë problematikash apo debatesh vazhdojnë të mbeten të hapura në këtë drejtim.

Fjalë – kyçe: mandat, deputet, papajtueshmëri, kontroll, konflikt.

1. Që nga shtator 2010 punon këshilltare e Kryetarit pranë Gjykatës Kushtetuese. Gjithashtu, ajo është pika e kontaktit të Gjykatës me SCN - networkun informativ të gjykatave supreme të Këshillit të Europës në GJEDNJ. Gjatë 18 viteve eksperiencë profesionale është konsulente e çështjeve të drejtësisë kushtetuese dhe të drejtave të njeriut, duke punuar me opinionbërjen dhe ekspertizën në institucione të rëndësishme kushtetuese, si Avokati i Popullit dhe Gjykata Kushtetuese. Është përfshirë gjithashtu në një sërë projektesh të lidhura me gjyqësorin dhe të drejtat e njeriut, të organizuara nga institucione ndërkombëtare si OSBE dhe KE, Fondacioni Soros, etj.

2. Ky punim reflekton vetëm mendime personale të autores mbi qëndrimet apo standardet e GJK.

Strukturë: I- Disa konsiderata hyrëse mbi mandatin e deputetit; II- Neni 70 i Kushtetutës dhe vendimmarrja interpretuese e GJK, risitë e ligjit organik të GJK; III- Konflikti i interesit, interpretuar sipas rasteve konkrete dhe interpretimi i nenit 70/3 të Kushtetutës sipas Gjykatës Kushtetuese; IV- Konflikti i interesit dhe interpretimi i nenit 70/2 sipas jurisprudence së Gjykatës Kushtetuese; V- Konkluzione

Abstract

The activity of a deputy, as a representative of the people, must be traced all the time that he exercises this function by accountability, honesty and correctness. In essence, the incompatibility of the function of a deputy focuses on two aspects: the first relates to the prohibition to hold two public functions and, secondly, the prohibition to hold a public function and a private economic entity (or not).

This paper will focus on elaborating the jurisprudence of the Constitutional Court (CC) on the mandate of the deputy and incompatibility with other public duties and private activities. It will analyze article 70 of the Constitution and the interpretative decision-making of the CC, the novelties of the organic law of the CC, as well as a comparative look at this constitutional review under the Constitutional Courts of some European countries.

At the end of the paper, some concluding considerations will be made on what has been clarified so far by the Constitutional Court regarding the obligations of the members of parliament, due to the exercise of this constitutional function and what issues or debates continue to remain open in this regard.

Key- words: mandate, deputy, incompatibility, review, conflict.

I. Disa konsiderata hyrëse mbi mandatin e deputetit

Në një sistem ku sundon sovraniteti popullor dhe parimi i demokracisë indirekte qeverisja realizohet nëpërmjet vullnetit të shumicës në parlament. Parlamentarët, nëpërmjet mandatit të marrë nga zgjedhësit, ushtrojnë sovranitetin kombëtar. Mandati parlamentar, në parim, është i *përgjithshëm*, domethënë parlamentarët përfaqësojnë kombin si të tërë dhe jo një grup votuesish, gjithashtu ai është dhe *përfaqësues*, që do të thotë se deputetët nuk janë të lidhur pas ndonjë urdhri apo dëshire që vjen nga elektorati. Parlamentarët gëzojnë pavarësi të plotë përballë elektoratit por edhe ndaj grupimit politik ku ata bëjnë pjesë. Ata mund të largohen apo bashkohen sipas dëshirës dhe vullnetit të tyre. Për këtë arsye, pranohet se mandati parlamentar në një demokraci është i përvokueshëm.

Nga parimi i mandatit përfaqësues dhe të pavarur nga urdhërat dhe ndikime të tjera rrjedhin disa pasoja juridike të tilla si: mosdetyrimi i deputetit për të qenë apo mbetur pjesë e një grupi parlamentar të caktuar, mosrevokimi i mandatit nga zgjedhësit apo partia politike etj. Mandati i deputetit duhet të kuptohet së pari si një akt përfaqësimi individual që lidhet me deputetin si individ dhe më pas me partinë politike ku ai bën pjesë. Si i tillë, deputeti ushtron në pavarësi të plotë mandatin e tij duke vendosur në bazë të veprimtarisë së tij interesin e të përfaqësuarve. Këtë ai e bën duke marrë

vendime me vullnet dhe bindje të plotë, të cilat jo gjithmonë korrespondojnë me vullnetin e zgjedhësve që ai përfaqëson ose të grupimit politik ku bën pjesë.

Neni 70/1 i Kushtetutës parashikon shprehimisht se deputeti gëzon mandat të lirë. Kjo mbrojtje kushtetuese shtrihet natyrshëm edhe ndaj ushtrimit faktik të tij. Deputeti ushtron mandatin e tij të lirë nga çdo lloj ndërhyrje, në pavarësi të plotë, dhe pa i nënshtuar urdhërave apo kërkesave të ndryshme, por vetëm bindjes dhe ndërgjegjes së tij. Pavarësia e mandatit të deputetit, gjatë ushtrimit të veprimtarisë së tij, i shërben forcimit të statusit përfaqësues parlamentar duke garantuar edhe të drejtat e pakicës parlamentare brenda sistemit të vendimmarrjes me shumicë. Deputeti është i lirë të ushtrojë funksionin e tij në mënyrën më të mirë të mundshme të zgjedhur prej tij.

Nga tërësia e karakteristikave që mbart në vetvete mandati parlamentar, është e qartë se deputeti gjatë ushtrimit të detyrës së tij nuk i nënshtrohet urdhërave, ndryshe nga pjesa tjetër e punonjësve ose nëpunësve të shërbimit civil. Ai pranon në mënyrë krejtësisht të lirë mandatin e tij dhe vendos me përgjegjësinë e tij të plotë mbi mënyrën e ushtrimit të mandatit. Veprimtaria e tij si deputet duhet të përshkohet gjatë gjithë kohës që ai ushtron këtë funksion nga përgjegjshmëria, ndershmëria dhe korrektesa. Ky detyrim për deputetin fillon që në momentin e fillimit të mandatit parlamentar.

Në thelb papajtueshmëria përqendrohet në dy aspekte: *e para*, lidhet me ndalimin për të mbajtur dy funksione publike dhe, *e dyta*, me ndalimin për të mbajtur një funksion publik dhe një privat me karakter ekonomik (ose jo).

Instituti i papajtueshmërisë shfaqet, nga njëra anë, si mekanizmi që ka për qëllim mbrojtjen e pavarësisë së mandatit parlamentar dhe, nga ana tjetër, si reagimi ndaj detyrimit të parandalimit të konfliktit të interesit gjatë ushtrimit të funksioneve publike. Në mënyrë që një anëtar i Parlamentit të jetë në gjendje të kryejë detyrat e tij si përfaqësues i popullit, vetë Kushtetuta ka përcaktuar jo vetëm disa të drejta, por edhe disa detyrime për të. Qëllimi i rregullimit kushtetues të nenit 70 të Kushtetutës është të sigurojë ushtrimin e mandatit të lirë nga ana e deputetit, për të garantuar që ai do të veprojë në interes të popullit dhe jo në interesin e tij personal ose të një grupi të caktuar. Parashikimi nga kushtetutëbërësi i rasteve të papajtueshmërive që lidhen me mandatin e deputetit përbën një garanci për respektimin e parimit të ndarjes së pushteteve, pavarësisë në ushtrimin e mandatit parlamentar, si dhe evitimin e konflikteve të interesave.

Vendimet e Gjykatës kanë fuqi detyruese të përgjithshme dhe janë përfundimtare. Ato përbëjnë jurisprudencë kushtetuese dhe, për rrjedhojë, kanë efektet *e forcës së ligjit*.

Ndikimi i padiskutueshëm i vendimeve të Gjykatës Kushtetuese është i tillë që iu imponon të gjithë organeve shtetërore, duke mos përjashtuar as gjykatat, fuqinë detyruese të arsytimit të vendimit të saj. Arsyetimi që përdor Gjykata Kushtetuese në vendimet e saj ka forcën e ligjit, çka buron nga autoriteti i këtij organi për të thënë fjalën e fundit në çështjet për të cilat të tjerët tashmë janë shprehur.

Për sa më lart, do të tentohet të shtjellohet jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese (GJK) mbi papajtueshmërinë e ushtrimit të funksionit të deputetit me detyra të tjera private.

II. Neni 70 i Kushtetutës dhe vendimmarrja interpretuese e GJK, risitë e ligjit organik të GJK

Sipas nenit 70 të Kushtetutës:

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

Sipas pikës 2 të nenit 70, Kushtetuta jonë ia ka deleguar ligjeve të posaçme rastet e papajtueshmërisë, në pikën 3 të kësaj dispozite ka preferuar të vendosë ndalimin në rang kushtetues dhe ta cilësojë si të papajtueshëm me funksionin e deputetit ushtrimin e aktivitetit fitimprurës prej tij, kur të ardhurat nga ky aktivitet burojnë nga buxheti i shtetit. Ky ndalim është i shprehur qartë dhe pa ekuivok nga kushtetutëbërësi, i cili ka pasur si qëllim eliminimin e plotë të shkaqeve për ta konsideruar funksionin e deputetit si një mundësi e mirë për të shtuar burimin e të ardhurave private, nëpërmjet pozitës së favorshme që ka ai si anëtar i organit më të lartë përfaqësues.

Gjykata Kushtetuese, ka interpretuar nenin 70/4 të Kushtetutës, duke u shprehur se: *“Në rast se Kuvendi i Shqipërisë vihet në lëvizje me mocion të kryetarit të Kuvendit ose një të dhjetës së anëtarëve të tij, në kuptim të pikës 3 të nenit 70 të Kushtetutës, ai duhet të vendosë dërgimin e çështjes në Gjykatën Kushtetuese, e cila është organi i vetëm që ka kompetencën të shqyrtojë në themel çështjen dhe të vendosë mbi papajtueshmërinë e mandatit të deputetit”².*

Në rastet e shkeljes së paragrafit 3 të nenit 70, Gjykata ka theksuar se Kuvendi është i detyruar ta dërgojë çështjen në Gjykatën Kushtetuese, e cila është organi i vetëm që ka kompetencën ta shqyrtojë në themel çështjen. Në raste të tilla hapësira e vlerësimit të Kuvendit lidhet vetëm me verifikimin e kritereve juridiko-formale, duke respektuar procedurat parlamentare të parashikuara në rregulloren e këtij organi. Kushtetutëbërësi e ka ngritur në nivel kushtetues të drejtën e pakicës parlamentare (në këtë rast një e dhjeta e deputetëve) për të kërkuar vënien në lëvizje të Gjykatës Kushtetuese, si shprehje të ushtrimit të pushtetit të saj kontrollues ndaj shumicës parlamentare. Duke i dhënë asaj një mbrojtje kushtetuese kushtetutëbërësi ka evituar ndërhyrjen e shumicës në ushtrimin e kësaj të drejte, si dhe diskrecionin e shumicës në interpretimin dhe vlerësimin e saj rast pas rasti.

Megjithatë, Gjykata vlerësoi se përmbajtja e pikës 4 të nenit 70 të Kushtetutës nuk e ka zhveshur tërësisht Kuvendin nga vendimmarrja, por i ka kufizuar hapësirën e vlerësimit, duke ia njohur atë vetëm për verifikimin e kritereve juridiko-formale për iniciimin e procesit. Në të tilla raste Kuvendi, nëpërmjet Këshillit për Rregulloren, Mandatet dhe Imunitetet, verifikon nëse mocioni i paraqitur plotëson kërkesat juridiko-formale, siç janë numri i anëtarëve nënshkrues, ekzistenca e dokumentacionit dhe provave që mbështesin mocionin e paraqitur, verifikon momentin e marrjes së mandatit

2 Vendim nr. 7, datë 24.02.2016 i Gjykatës Kushtetuese.

nga deputeti, verifikon nëse mocioni plotëson kriteret kushtetuese të parashikuara në pikën 3 të nenit 70 për vënien në lëvizje të Gjykatës Kushtetuese, si dhe kujdeset për respektimin e procedurës parlamentare për votimin e mocionit në seancë plenare, në përputhje me parashikimet e Rregullores së tij.

Gjykata vlerësoi se në të tilla raste Kuvendi nuk mund të vërë në diskutim mocionin e paraqitur dhe nuk mund t'ia nënshtrojë atë debatit parlamentar, por vendimmarrja e tij si organ kolegjal është e domosdoshme me qëllim vënien në lëvizje të Gjykatës, për t'u shprehur për themelin e çështjes, për sa kohë që pa një vendim të shumicës parlamentare Gjykata nuk mund të shqyrtojë kërkesa të tilla. Vendimmarrja e Kuvendit në raste të tilla është në funksion të legjitimitetit të këtij organi, si një nga subjektet që mund të vënë në lëvizje juridiksionin kushtetues. Kuvendi në këto raste nuk mund t'i hyjë themelit të çështjes, pra vlerësimin nëse veprimet konkrete të pretenduara të kryera nga deputeti janë të papajtueshme me mandatin e tij, sepse në të kundërt do të ndërhynte në kompetencat që kushtetutëbërësi ia ka njohur vetëm Gjykatës Kushtetuese.

Sipas mendimit në pakicë në këtë vendim, norma e përcaktuar në pikën 4 të nenit 70 të Kushtetutës parashikon procedurën për iniciimin, shqyrtimin dhe vendimmarrjen për pretendimet që lidhen me shkeljen e pikës 3 të po të njëjtit nen. Pasoja që parashikon kjo dispozitë është “konstatimi i papajtueshmërisë”, që në thelb sjell shkarkimin e deputetit dhe mbarimin e mandatit sipas nenit 71/2/c të Kushtetutës. Ardhja e kësaj pasaje është e kushtëzuar nga përmbushja e katër elementeve: a) Kuvendi vihet në lëvizje për shkeljen e pikës 3 të nenit 70; b) Kuvendi vihet në lëvizje nga Kryetari i Kuvendit ose një e dhjeta e anëtarëve të tij; c) Kuvendi vendos për shkeljen e pikës 3 të nenit 70 dhe, për rrjedhojë, dërgimin e çështjes në Gjykatën Kushtetuese; ç) Gjykata Kushtetuese konstaton papajtueshmërinë. Shprehja “për çdo shkelje të paragrafit 3 të këtij neni”, e vendosur në fillim të fjalisë, nënkupton se pretendimi për shkelje duhet të jetë verifikuar dhe kjo të jetë arritur me vendim të Kuvendit. Kushtetutëbërësi ka përdorur termat “vendos”, “mocion” dhe “konstaton”, të cilat kanë domethënie të caktuar në gjuhën kushtetuese dhe në të drejtën parlamentare. Gjykata Kushtetuese konstaton papajtueshmërinë. Kuvendi nuk ka rol formal dhe nuk është i detyruar ta dërgojë në çdo rast për shqyrtim çështjen në Gjykatën Kushtetuese. Vendimi i Kuvendit, që ka verifikuar shkeljen e pikës 3 të nenit 70 të Kushtetutës nga ana e deputetit, ndaj të cilit është kërkuar procedimi, detyrimisht i dërgohet Gjykatës Kushtetuese”. Kuvendi duhet të marrë vendim fillimisht për verifikimin e shkeljes dhe më pas çështja i dërgohet Gjykatës Kushtetuese. Gjykata, si rregull, është një organ që ka funksion rishikues, si dhe bën interpretimin përfundimtar të Kushtetutës, (neni 124 i Kushtetutës). Ajo nuk bën vlerësimin fillestar të çështjes në themel, por kontrollon, në aspektin kushtetues, vendimmarrjen e institucioneve kushtetuese, pasi këto janë shprehur. Në këtë kuptim, edhe në rastin e procedurës për konstatimin e papajtueshmërisë me mandatin e deputetit, ajo rishikon vendimmarrjen e Kuvendit, sipas pikës 4 të nenit 70 të Kushtetutës, pasi Kuvendi, i cili nuk ka një rol krejtësisht formal, ka marrë vendimin t'ia dërgojë çështjen për konstatimin e papajtueshmërisë.

Gjithashtu, po sipas pakicës, sipas pikës 3 të nenit 70 të Kushtetutës, deputetët nuk mund të kryejnë asnjë veprimtari fitimprurëse që buron nga pasuria e shtetit ose e pushtetit vendor dhe as të fitojnë pasuri të këtyre. Deputeti është i detyruar të marrë masa për të respektuar këtë detyrim kushtetues dhe për të shmangur çdo marrëdhënie që do të cenonte respektimin e këtij detyrimi. Nëse ka pretendime se ai nuk e ka

përbushur këtë detyrim, pika 4 e nenit 70 të Kushtetutës parashikon një proces kontrollues, fillimisht në Kuvend dhe më pas në Gjykatën Kushtetuese. Kur Kuvendi me vendimarrjen e tij verifikon shkeljen e pikës 3 të nenit 70 dhe kjo shkelje konstatohet nga Gjykata Kushtetuese, deputetit ndaj të cilit pretendohet shkelja i hiqet mandati. Në rastin kur Kuvendi, sipas pikës 4 të nenit 70, nuk vendos se ka shkelje dhe çështja nuk i kalon Gjykatës Kushtetuese, deputeti dhe Kuvendi (shumica parlamentare) nuk shmangen nga përgjegjësia politike. Përveç përgjegjësisë politike, siç u përmend edhe më lart, deputeti, nëse vërtetohet se ai ka ndërhyrë dhe ka ndikuar në mënyrë joligjore për të përfituar nga pasuria e shtetit ose e pushtetit vendor, mund të vihet përpara përgjegjësisë penale dhe procedimi penal nuk është i ndërvarur nga fakti nëse është konstatuar papajtueshmëria apo jo nga Kuvendi dhe Gjykata Kushtetuese. Gjithashtu, kontratat dhe marrëveshjet sipas të cilave është përfituar pasuria e shtetit ose e pushtetit vendor nga ana e deputetit, në shkelje të detyrimeve ligjore dhe kushtetuese, mund të kontestohen si kontrata absolutisht të pavlefshme në gjykimin administrativ.³

Me ndryshimet e ligjit organik të Gjykatës Kushtetuese, u përcaktua se, për shqyrtimin e papajtueshmërisë në ushtrimin e funksioneve të deputetit, Gjykata Kushtetuese vihet në lëvizje me kërkesë të Kuvendit ose të një të pestës së deputetëve⁴. Kërkesa për papajtueshmëri të funksionit të deputetit mund të paraqitet në Gjykatën Kushtetuese për sa kohë vazhdon mandati i deputetit, por jo më vonë se 6 muaj para përfundimit të mandatit dhe jo më vonë se 3 muaj nga konstatimi i papajtueshmërisë. Gjykata Kushtetuese në këto raste përfundon shqyrtimin e çështjes brenda 60 ditëve nga paraqitja e kërkesës⁵.

Ndryshimet ligjore sollën risi, përse i përket afateve procedurale, të nisjes së një procesi për papajtueshmëri të mandatit të deputetit, që në ligjin organik mungonin. p.sh. kërkesa nuk mund të paraqitet më vonë se 6 muaj para përfundimit të mandatit dhe jo më vonë se 3 muaj nga konstatimi i papajtueshmërisë⁶. Ky lloj përcaktimi, ka racionalen brenda, pasi shmang abuzimet dhe presionet politike që mund të bëhen mbi një deputet të caktuar, për të cilin ka dyshime për konflikt interesi, por kjo çështje nuk i fillohet brenda 3 muajve për hetim, ashtu si dhe procedurat ligjore që nuk do të sillnin ndonjë efekt pozitiv, nëse fillonin për një deputet që është në 6 muajt e fundit të mandatit të tij, dhe për të cilin fillimi i një procesi tjetër administrativ nga Kuvendi dhe kushtetues nga Gjykata Kushtetuese, do rezultonte shumë shpejt i panevojshëm. Nga ana tjetër, ndryshimet nuk specifikuan se për cilat raste shteruese dhe specifike, Gjykata Kushtetuese do të kishte kompetencën lendore për të vendosur për çështjet e papajtueshmërisë së funksionit të deputetit.

Përpara vendimit nr.7/2016 të sipërelaboruar, Gjykata Kushtetuese ka patur jurisprudencë me nenin 70 të Kushtetutës, përkatësisht me vendimet nr.29, datë 30.06.2011 dhe nr.44, datë 07.10.2011, nga leximi i të cilave vërehet se: “[...] bazuar në

3 Mendim pakice, S.Berberi. Po në këtë pakicë, ofrohet dhe një vështrim krahasimor me këtë lloj kontrolli kushtetues sipas Gjykatave Kushtetuese të disa vendeve evropiane, e cila autorja e punimit nuk po i ripërsërit, por rregulloret e disa parlamenteve parashikojnë kontroll substancial të Parlamentit mbi rastet e papajtueshmërisë së mandatit të deputetit, dhe Gjykata Kushtetuese, realizon kontroll subsidiar, mbi vendimin parlamentar.

4 Neni 66, i ligjit ndryshohet dhe shtohet me ligjin nr.99/2016

5 *Ibid*, neni 66/a

6 Sipas nenit 66 të ligjit organik të GJK, para ndryshimeve, kërkesa për papajtueshmëri paraqitet para gjykatës në çdo kohë.

nenin 70, pika 4, të Kushtetutës, konstatimi i papajtueshmërisë me mandatin e deputetit është në kompetencën e kësaj Gjykate. Kjo normë ka përcaktuar Kuvendin si subjekt të posaçëm që vë në lëvizje këtë gjykim kushtetues, si dhe subjektet që iniciojnë procedurat parlamentare për këtë qëllim (Kryetari i Kuvendit ose një e dhjeta e anëtarëve të tij).

III. Konflikti i interesit, interpretuar sipas rasteve konkrete dhe interpretimi i nenit 70/3 të Kushtetutës sipas Gjykatës Kushtetuese

Neni 70/3 i Kushtetutës, konsideron të papajtueshme me funksionin e deputetit ushtrimin e “*veprimtarisë fitimprurëse që buron nga pasuria e shtetit ose e pushtetit vendor dhe as të fitojnë pasuri të këtyre*”.

Gjykata Kushtetuese ka patur disa raste praktike, që janë bazuar mbi objektin e kërkesës, konstatim i papajtueshmërisë së mandatit të deputetit, dhe me bazë kushtetuese dhe ligjore nenin 70/3 të Kushtetutës, nga ku janë elaboruar disa koncepte dhe i janë dhënë përgjigje disa pyetjeve kushtetuese lidhur me këto lloj gjykimesh.

Në çështjen **Beqaj**⁷, GJK, iu përgjigj fillimisht pyetjes, kur fillojnë efektet e mandatit parlamentar për deputetin, në momentin e shpalljes së tij deputet nga komisioni zgjedhor, apo në momentin që ai bën betimin në parlament?

Gjykata theksoi se detyrimi i deputetit për të marrë të gjitha masat e duhura me qëllim përfaqësimit sa më të mirë të zgjedhësve dhe ushtrimin e mandatit të tij konform detyrimeve kushtetuese dhe ligjore duhet të fillojë që në periudhën parazgjedhore (përfshi këtu edhe fushatën zgjedhore). Përgatitja për marrjen e një funksioni publik përfshin edhe plotësimin e detyrimeve morale dhe shoqërore kundrejt publikut para detyrimeve ligjore.

Gjykata vlerësoi se nuk pritet patjetër nga zgjedhësit që kandidati të heqë dorë nga çdo burim jetese para se të zgjidhet deputet, pasi një gjë e tillë bie ndesh me të drejtën e tij individuale për një jetë të denjë. Por ai duhet të marrë të gjitha masat për të shmangur çdo situatë papajtueshmërie apo konflikti interesi që mund të lindë në momentin e marrjes (fillimit) së mandatit parlamentar dhe gjatë gjithë kohës që ai vazhdon. Veprimet konkrete për këtë qëllim nevojiten të merren më së voni *deri në momentin e shpalljes së rezultatit përfundimtar të zgjedhjeve*, kohë në të cilën mundësohet siguria dhe qartësia tek deputeti për të ardhurat e tij financiare. Pavarësisht kësaj, Gjykata theksoi se, pasojat juridike të mandatit fillojnë në momentin që *kandidati shpallet deputet nga KQZ-ja*. Nga ky moment deputeti është i detyruar të plotësojë të gjitha kërkesat kushtetuese dhe ligjore që lidhen me ndalimin e kryerjes së aktiviteteve të tjera apo deklarimet lidhur me interesat e tij financiarë, siç parashikon Kushtetuta në nenin 70 të saj dhe ligjet e tjera përkatëse.

Kuptimi i papajtueshmërisë qëndron kryesisht tek parimi i ndarjes së pushteteve, por edhe tek parimi i shtetit neutral, sipas të cilit organet shtetërore ose pjesë të tyre nuk duhet të jenë të lidhur ose të varur nga interesa ekonomikë. Për papajtueshmërinë, si koncept ndalues i kryerjes së më shumë se një detyre/funksioni, nuk është e rëndësishme nëse funksionari bie në kushtet e përfitimit për shkak të detyrës ose jo ose në konflikt interesi midis detyrës së tij dhe interesave privatë. Vetëm fakti i ushtrimit të dy funksioneve/detyrave (publike-publike, publike-privatë) mjafton që ai

7 Vendimi nr.44, datë 07.10.2011 i Gjykatës Kushtetuese

të konsumojë këtë ndalim. Duke qenë se në çështjen objekt shqyrtimi shtrohej kërkesa për konstatimin e papajtueshmërisë midis një funksioni publik dhe një funksioni privat me karakter fitimprurës që buron nga pasuria e shtetit, Gjykata u ndal vetëm në trajtimin e këtij aspekti. Në lidhje me mandatin e deputetit Beqja, Gjykata vendosi papajtueshmërinë e mandatit të deputetit me argumentin se shoqëria private, ku ai ishte aksioner kishte përfituar fonde publike, edhe pse ai akoma nuk kishte bërë betimin si deputet i Kuvendit, gjatë kohës së kryerjes së detyrimeve kontraktuale.

Në çështjen **Kokëdhima**⁸, GJK u shpreh se, bazuar në nenin 70/3 të Kushtetutës, shmangia e fitimeve/të ardhurave nga buxheti i shtetit është një detyrim që buron drejtpërdrejt nga kjo dispozitë, e cila ndalon shprehimisht jo vetëm kryerjen e veprimtarisë fitimprurëse që buron nga pasuria e shtetit ose pushtetit vendor, por edhe që “*të fitohen pasuri të këtyre*”, pavarësisht mënyrës se si fitohen ato.

Në vlerësimin e Gjykatës, neni 70/3 i Kushtetutës e lidh papajtueshmërinë me funksionin e deputetit me momentin e ushtrimit të veprimtarisë konkrete fitimprurëse apo ardhjes së të ardhurave nga kjo veprimtari, e cila nuk duhet të përkojë me kohën gjatë së cilës deputeti ushtron funksionin e të zgjedhurit si përfaqësues i popullit.

Gjykata vlerësoi se pavarësisht se kontratat, objekt shqyrtimi ishin lidhur përpara momentit të shpalljes së deputetit fitues dhe se shoqëria “Abissnet” sh.a. nuk kishte marrë pjesë në asnjë procedurë prokurimi e nuk kishte lidhur asnjë kontratë tjetër me institucionet shtetërore pas datës 02.08.2013, kohë që deputeti u shpall i tillë nga KQZ, këto fakte në aspektin kushtetues nuk e përjashtonin këtë deputet *apriori* nga përgjegjësia, për sa kohë që u pranua dhe u provua në gjykim se pavarësisht momentit se kur kanë lindur apo kanë filluar marrëdhëniet juridike mes palëve, shoqëria tregtare, ku deputeti Kokëdhima ka qenë aksionar i vetëm, ka vijuar të ketë të ardhura që kanë buruar nga pasuria e shtetit edhe gjatë ushtrimit të mandatit të deputetit⁹.

IV. Konflikti i interesit dhe interpretimi i nenit 70/2 sipas jurisprudencës së Gjykatës Kushtetuese

Neni 70/2 i Kushtetutës parashikon ndalim të ushtrimit të funksioneve të tjera nga deputeti. Sipas kësaj dispozite: «Deputetët nuk mund të ushtrojnë njëkohësisht asnjë detyrë tjetër shtetërore, përveç asaj të anëtarit të Këshillit të Ministrave. *Rastet e tjera të papajtueshmërisë caktohen me ligj*».

Në çështjen **Leskaj**¹⁰, Kuvendi, në mbështetje të nenit 70/4 të Kushtetutës, ka paraqitur në Gjykatën Kushtetuese vendimin e tij nr.28/2016, raportin e Këshillit për Rregulloren, Mandatet dhe Imunitetin, si edhe kërkesën e një grupi deputetësh të Grupit Parlamentar të Partisë Demokratike, sipas të cilëve deputetja Valentina Leskaj ka ushtruar mandatin e deputetit në kundërshtim me paragrafin 2 të nenit 70 të Kushtetutës, për shkak se fëmijët e saj, në kundërshtim dhe në kushtet e konfliktit të vazhdueshëm të interesit, kanë përfituar fonde dhe pasuri publike.

8 Vendimi nr. 32 datë 03.06.2016 i Gjykatës Kushtetuese

9 Mendim pakice S.Berberi, sipas të cilit, Kuvendi, nëpërmjet vendimit 18/2016, nuk legjitimohet për vënien në lëvizje të Gjykatës me kërkesën objekt i shqyrtimit në kushtet kur nuk ka një vendimmarrje të Kuvendit mbi themeltesinë e papajtueshmërisë së mandatit të deputetit, pas GJK luan rol rishikues mbi vendimmarrjen substanciale të Kuvendit.

10 Vendim nr. 93 datë 17.05.2016 i Kolegjit të Gjykatës Kushtetuese

GJK, me vendimmarrje kolegjii pre 3 gjyqtarësh, u shpreh se bazuar në paragrafin 4 të nenit 70 të Kushtetutës dhe jurisprudencës kushtetuese, Gjykata ka juridiksion për rastet e vlerësimit të papajtueshmërisë me mandatin për shkeljet e paragrafit 3 të nenit 70, kur vetë deputeti me veprimet e tij shkel ndalimin kushtetues të parashikuar në këtë dispozitë, pra nëse kryen veprimtari fitimprurëse që buron nga pasuria e shtetit ose e pushtetit vendor, ose fiton pasuri të këtyre. Vetëm në lidhje me këtë ndalim kushtetutëbërësi ka parashikuar vënien në lëvizje të Gjykatës Kushtetuese, sipas paragrafit 4 të nenit 70, e cila në raste të tilla është organi që ka kompetencën për të shqyrtuar në themel çështjen. Për sa u takon rasteve të tjera të papajtueshmërisë sipas paragrafit 2 të nenit 70 të Kushtetutës apo ligjeve, tek të cilat ai referon, Gjykata Kushtetuese nuk ka juridiksion për shqyrtimin e tyre.

Në çështjen **Suli**¹¹, gjithashtu, Gjykata vlerësoi se konstatimi i papajtueshmërisë së mandatit të deputetit është në juridiksionin e Gjykatës Kushtetuese vetëm në rastet e parashikuara nga neni 70/3 i Kushtetutës, kurse për të gjitha rastet e tjera legjislatori ka parashikuar vetë Kuvendin si institucionin, i cili vendos për heqjen ose jo të mandatit të deputetit. Gjykata vlerësoi se në rastin konkret nuk plotësoheshin kushtet për vënien e saj në lëvizje në kuptim të përmbajtjes së nenit 70/4 të Kushtetutës dhe çështja në fjalë e paraqitur nga Kuvendi nuk hynte në juridiksionin e Gjykatës Kushtetuese, për rrjedhojë kërkesa u rrëzua.

Në këtë vendim të seancës gjyqësore, GJK u nda për arsye juridiksioni, në dy pakica. Sipas pakicës së parë, në kuptim të neneve 131 dhe 70 të Kushtetutës, Gjykata ka juridiksion për rastet e vlerësimit të papajtueshmërisë me mandatin për shkeljet e paragrafëve 2 dhe 3 të nenit 70 të Kushtetutës, për rrjedhojë ajo duhet ta shqyrtonte në themel çështjen. Sipas shkronjës “e” të nenit 131 të Kushtetutës Gjykata Kushtetuese vendos për “çështjet që lidhen me zgjedhshmërinë dhe papajtueshmërinë në ushtrimin e funksioneve të Presidentit të Republikës dhe të deputetëve, si dhe me verifikimin e zgjedhjes së tyre...”. Ndërkohë që dispozita e mësipërme është materiale, neni 70/4 i Kushtetutës është një dispozitë me karakter procedural, që ka si qëllim të përcaktojë një rregullim të ndryshëm për mënyrën e vënies në lëvizje të kësaj Gjykate në rastet e shkeljes së paragrafit 3. Kjo dispozitë procedurale në vlerësimin e pakicës nuk mund të interpretohet se përcakton nga pikëpamja materiale edhe objektin e kontrollit kushtetues, pra duke lënë jashtë rastet e papajtueshmërisë sipas paragrafit 2 të nenit 70 të Kushtetutës. Nëse do të bëhej një interpretim i ndryshëm, pra se Gjykata ka kompetencë të shqyrtojë vetëm rastet e papajtueshmërisë sipas paragrafit 3 të nenit 70, atëherë rastet e papajtueshmërisë të parashikuara në paragrafin 2 të po këtij neni do të mbeteshin jashtë kontrollit, për sa kohë që nuk ka një parashikim tjetër specifik në lidhje me to. Në rastin konkret, sipas pakicës, kushtetutëbërësi nuk ka ometuar duke mos bërë një parashikim të ndryshëm të rasteve të papajtueshmërisë sipas paragrafit 2 të nenit 70, por ka pasur si qëllim të veçojë procedurën në rastet e shkeljeve të paragrafit 3 për të mënjanuar diskrecionin e organeve të përfshira në këtë procedurë, duke përcaktuar detyrimin për dërgimin e çështjes në Gjykatën Kushtetuese *në çdo rast*¹².

Ndërsa, sipas pakicës së dytë, pa shumë dallime nga pakica e parë, por me më shumë argumente të ofruara, arsyetohet se çështjet që lidhen me papajtueshmërinë në ushtrimin e funksionit të deputetit, pavarësisht nga lloji i papajtueshmërisë, janë në

11 Vendim nr. 72, datë 07.12.2016 i Gjykatës Kushtetuese

12 Mendim pakice A. Xhoxhaj

kompetencë të Gjykatës Kushtetuese. Nëse qëllimi i kushtetutëbërësit do të ishte që kompetenca e kësaj Gjykate të kufizohej vetëm në rastet e parashikuara nga neni 70/3, organi kompetent për shqyrtimin e rasteve të tjera duhet të ishte gjithashtu i parashikuar nga Kushtetuta ose nga ligje të tjera të cilave ajo do t'ua delegonte. Përderisa nuk ekziston asnjë dispozitë tjetër kushtetuese (përveç nenit 131/e që kompetencën ia ka dhënë Gjykatës Kushtetuese) dhe/ose ligjore që t'i njohë ndonjë organi tjetër këtë kompetencë, vendimmarrja e shumicës i bie ndesh vullnetit të kushtetutëbërësit¹³.

V. Konkluzione

Nga sa më lart, konstatohet një jurisprudencë jo e konsoliduar, dhe për më tepër do të thoja e brishtë, sa i përket juridiksionit të Gjykatës Kushtetuese lidhur me shqyrtimin e papajtueshmërisë së mandatit të deputetit sipas nenit 70/2 dhe 70/3 të Kushtetutës. Harta juridike kushtetuese e juridiksionit të Gjykatës Kushtetuese mbi këtë çështje, neni 131/1, (kompetenca e Gjykatës për çështje që lidhen me papajtueshmërinë e ushtrimit të funksionit të deputetit), neni 70/2 dhe neni 70/3, kanë sjellë debate dhe mbi doktrinën *lex specialis derogat lex generalis*.

E qartë është kompetenca e Gjykatës Kushtetuese sipas nenit 70/3, pra që deputeti nuk mund të kryejë veprimtari fitimprurëse, që buron nga pasuria publike, dhe as të fitojë pasuri të këtyre. Lidhur me raste të tjera të papajtueshmërisë sipas nenit 70/2 të Kushtetutës, ku përcaktohet se *rastet e tjera të papajtueshmërisë caktohen me ligj*, qëndrimi i deritanishëm, është se këto raste mbeten jashtë juridiksionit kushtetues. Nëse ka omëtim me këto lloj gjykimi, sa i përket faktit se kujt organi i përket ky lloj gjykimi sipas nenit 70/2, Kuvendi do të duhej të bënte plotësimin e nevojshme ligjore në këtë drejtim.

Po kështu, neni 70/4 i Kushtetutës ngre akoma problematika të legjitimitimit procedural. Ndryshimet ligjore të ligjit organik të GJK, të realizuara dhe hyrë në fuqi nëntor 2016, duket sikur nuk e reflektojnë vendimmarrjen e GJK mbi interpretimin procedural të nenit 70/4 të Kushtetutës. Pra, me një teknikë më të qartë legislative, këto ndryshime nuk qartësojnë nëse, Kuvendi me vendimin formalo- juridik, duhet që gjithmonë të paraqesë kërkesën para Gjykatës Kushtetuese për shqyrtimin në themel mbi papajtueshmërinë e ushtrimit të funksionit të deputetit. Të krijohet përshtypja që përsëri Kushtetuta dhe ligji për sa kohë që nuk janë bërë ndryshime në këtë aspekt nën dritën dhe frymën e vendimit nr.7/2016 të GJK, nuk legjitimojnë detyrimisht Kuvendin, sa herë që vihet në lëvizje me mocion nga Kryetari i Kuvendit, ose një e

13 Mendim pakice G. Dizdari; V.Tusha, V. Kristo. Po sipas kësaj pakice, në qasje krahasimore, nga një vështrim i përgjithshëm me disa nga vendet europiane, por edhe më gjerë evidentohet se ekzistojnë dy modele kryesore. Në disa vende (Austria, Portugalia, Republika Çeke, Italia, Franca dhe Holanda) është në kompetencë të Gjykatës Kushtetuese shqyrtimi i papajtueshmërisë së mandatit të deputetit. Në këto vende Gjykata kontrollon papajtueshmërinë bazuar në Kushtetutë dhe ligje të veçanta. Nisur edhe nga fakti se karakteristika kryesore e normave kushtetuese është karakteri i tyre abstrakt dhe përgjithësues, rastet konkrete të papajtueshmërisë parashikohen me ligj. Ndërsa në modelin e dytë përfshihen ato vende (Spanja, Sllovenia, Luksemburgu, Kroacia, Gjermania, Moldavia dhe Rumania) në të cilat Gjykata nuk ka kompetenca për shqyrtimin e rasteve të papajtueshmërisë së mandatit të deputetit dhe organi kompetent për të vendosur mbi mandatin e deputeti zakonisht është një komision i posaçëm brenda organit legjislativ, Parlamentit. Vendi ynë ka zgjedhur t'i bashkohet grupit të parë.

dhjeta e deputetëve, të dërgojë çështjen para Gjykatës Kushtetuese, kur ka kërkesë për papajtueshmëri sipas nenit 70/3 të Kushtetutës.

Gjithashtu, debate ngrihen dhe mbi rolin interpretues përfundimtar të Gjykatës Kushtetuese sipas nenit 124 të Kushtetutës dhe funksionin rishikues të saj. Nëse do të pranohet, që vendimmarrja e Kuvendit është formale, atëherë Gjykata Kushtetuese nuk do të kishte rolin interpretues përfundimtar, por juridiksion fillestar mbi papajtueshmërinë e mandatit të deputetit.

Diskutimet mbeten të hapura edhe mbi kontrollin substancial të konfliktit të interesit, nëse duhet shtrirë edhe tek familjarët sipas kuptimit që jep ligji për konfliktin e interesave, apo vetëm mbi deputetin. Konceptet mbi “konfliktin e interesit” në kuptim kushtetues dhe në kuptim ligjor duken të ndryshme sipas jurisprudencës së Gjykatës Kushtetuese. Sipas doktrinës së «*konceptit autonom*», termat e përdorur në Kushtetutë janë koncepte autonome, dhe jo domosdoshmërisht interpretohen sipas kuptimit ligjor të tyre. Kjo gjykatë nuk e bën interpretimin e termave sipas kriterëve të ligjeve të posaçme. Ajo shikon më në thellësi se për çfarë të drejte kushtetuese bëhet fjalë, cili ka qenë qëllimi i dispozitës, marrja parasysh e dispozitës në unitet me dispozita të tjera, ndërthurja e vlerave të ndryshme kushtetuese dhe hierarkia e vlerave dhe përfundimisht si mund ta kryejë ajo vetë funksionin kryesor të saj interpretimin e Kushtetutës jo vetëm në kontekstin e një gjykimi abstrakt të normës, por edhe në kontekstin e një gjykimi konkret, ku interpretimi merr vlerën e duhur kontekstuale. Zbatimi i kësaj doktrine, lejon që termat ligjore me termat kushtetues jo gjithmonë të jenë simetrike. Megjithatë, gjyqtarët nuk kërkojnë terminologji abstrakte filozofike që nuk ka baza ligjore gjatë këtij interpretimi, por ata përpiqen t’i japin dimension e duhur, dhe gjithsesi jo krejt të kundërt me terminologjinë ligjore.

Si përfundim, tek vendimmarrja e Gjykatës Kushtetuese, gjenden disa orientime dhe udhëzime sa i përket deputetëve të cilët duhet të kenë të qartë detyrimet kushtetuese, në raport me konfliktin e interesave dhe papajtueshmërinë e funksionit të tyre. Edhe pse, nga pikpamja e juridiksionit, ashtu si dhe nga pikpamja e kompetencës lendore, ka paqartësi, gjithsesi, është e qartë që për nenin 70/3, është Gjykata Kushtetuese, organi kompetent, që do të merret me shqyrtimin e papajtueshmërisë, kur konflikti i interesit bie mbi vetë deputetin, kurse për rastet e tjera të konfliktit të interesit që bie mbi subjekte familjarë të deputetit, konflikti i interesit *mund* të shqyrtohet nga vetë Kuvendi, në mungesë të një dispozitë të posaçme në Rregulloren e Kuvendit, Kodin Zgjedhor, apo ligjin për konfliktin e interesave, se kujt i takon kjo lloj kompetence lendore. Ndërsa, në lidhje me kontrollin substancial apo formal të Kuvendit mbi kërkesën për papajtueshmëri të funksionit të deputetit si proces i natyrës administrativo-disiplinor, mbetet për t’u parë jurisprudenca dhe qëndrimi në vazhdimësi i Gjykatës Kushtetuese.

BIBLIOGRAFI:

- Kushtetuta me ndryshimet përkatëse
- Jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese, 1998-2016
- Ligji nr.8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, ndryshuar me ligjin nr.99/2016
- Vendim nr.29/2011 i Gjykatës Kushtetuese
- Vendimi nr.44, date 07.10.2011 i Gjykatës Kushtetuese
- Vendim nr. 7 datë 24.02.2016 i Gjykatës Kushtetuese
- Vendimi nr. 32 datë 03.06.2016 i Gjykatës Kushtetuese
- Vendim Kolegji nr. 93 datë 17.05.2016 i Gjykatës Kushtetuese
- Vendim nr. 72, datë 07.12.2016 i Gjykatës Kushtetuese
- Ligji nr.9367, datë 07.04.2005 “Për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e funksioneve publike”, me ndryshimet përkatëse
- Raporti i Komisionit të Venecias CDL-AD (2012) 027, datë 31.01.2013 Mbi demokracinë, kufizimet e mandateve dhe papajtueshmërinë e funksioneve politike, website: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)027rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)027rev-e)

VEPRIMI I KOMISIONIT TË VENECIAS NË SHQIPËRI: REFORMAT ZGJEDHORE

VENICE COMMISSION’S ACTION IN ALBANIA: ELECTORAL REFORMS

Abstrakt

Komisioni i Venecias, siç përcaktohet në preambulën e Statutit të tij themelues, u krijua si një instrument themelor për zhvillimin e demokracisë në Evropë dhe një nga fushat kryesore të veprimit dhe këshillimit të tij ka të bëjë me çështjet zgjedhore. Ai merret me tema të përgjithshme që lidhen me çështjet zgjedhore, por edhe me tema specifike për shtete të veçanta mbi bazën e kërkesës së tyre apo me iniciativë të vet. Rasti shqiptar përmend 5 opinione dhe 32 dokumenta të tjerë të Komisionit të Venecias të lidhura me legjislacionin dhe praktikën zgjedhore.

Ky punim synon të paraqesë ndikimin e Komisionit të Venecias, pëmes opinioneve të tij, në reformat zgjedhore në Shqipëri.

Metodologjia e përdorur në këtë punim ka të bëjë me analizën ligjore të zgjeruar të legjislacionit shqiptar mbi çështjet zgjedhore, së bashku me metodën e krahasimit me opinionet respektive të Komisionit të Venecias si organ këshillimor.

Ndër konkluzionet e punimit përmendet zhvillimi dhe përmirësimi i të drejtave dhe praktikës zgjedhore në Shqipëri përmes ndikimit të faktorit ndërkombëtar, veçanërisht vërejtjeve të Komisionit të Venecias.

Fjalët kyçe: Komisioni i Venecias, e drejta shqiptare, zgjedhje, legjislacion.

Abstract

The Venice Commission, as defined in the preamble of its founding Statute, was created as a fundamental instrument for the development of democracy in Europe. One of the primary fields of its action and counseling concerns electoral matters. It deals with general topics related to electoral issues, but it also deals with specific themes or opinions on individual countries upon request or even on its initiative. The Albanian case shows five opinions and 32 other documents of the Venice Commission related to electoral law and practice.

This paper aims at bringing the impact of the Venice Commission in the electoral reforms in Albania through its opinions.

The methodology used for the paper concerns the legal expanded analyze of the Albanian legislation on electoral matters compared to the opinions of the Venice

Commission as a consultative body.

Among the conclusions of the paper are the development and improvement of electoral rights and practice in Albania through the international factor influence, especially the observations of the Venice Commission.

Keywords: Venice Commission, Albanian law, elections, legislation.

Hyrje

*Komisioni i Venecias*¹, siç përcaktohet në preambulën e Statutit të tij themelues², u krijua ‘(...) për të ndërtuar një instrument themelor për zhvillimin e demokracisë në Evropë’. Veprimtaria e tij është e përqëndruar kryesisht në tre fusha: (i) institucionet demokratike dhe të drejtat e njeriut, (ii) drejtësia kushtetuese dhe ajo e zakonshme, (iii) zgjedhjet, referendumet dhe partitë politike³.

Komisioni i Venecias ka qenë veçanërisht aktiv në fushën e zgjedhjeve, përmes miratimit të opinioneve mbi projekt-legjislacionin zgjedhor⁴. Pjesa më e madhe e këtyre opinioneve janë produkt i bashkëpunimit të ngushtë me Zyrën për Institucionet Demokratike dhe të Drejtat e Njeriut (OSCE/ODIHR)⁵.

Fokusi i këtij punimi, siç tregohet edhe në titullin e tij, është ndikimi i Komisionit të Venecias në legjislacionin dhe reformat zgjedhore në Shqipëri. Rasti shqiptar paraqet: 5 (pesë) opinione dhe 32 (tridhjetë e dy) dokumenta të tjerë që lidhen me çështjet zgjedhore⁶.

Në këtë punim ne do të merremi kryesisht me pesë opinionet e komisionit të Venecias që lidhen me ligjet zgjedhore dhe me ndikimin e tyre në reformat e mëtejshme. Prandaj, në funksion të realizimit më të mirë të qëllimit të punimit, sugjerojmë organizimin e tij në dy pjesë të cilat do të trajtojnë respektivisht: (1) rolin që luan Komisioni i Venecias nëpërmjet veprimtarive të tij, dhe (2) ndikimin e opinioneve të Komisionit të Venecias në reformat zgjedhore në Shqipëri.

1 Shënim: *Komisioni i Venecias është emërtesa e përdorur për Komisionin Evropian për Demokraci nëpërmjet të Drejtës*. Vetë emri ‘Demokraci nëpërmjet të Drejtës’ zbulon qëllimin e tij. (Shënim i marrë nga: Gianni Buquicchio, Schnutz Rudolf Dür, *The Venice Commission’s action in Africa*, in Yazici S., Gözler K., Göztepe E., *Essays in honor of Ergun Özbudun*, Yetkin, Ankara, 2008, Vol II, fq. 165).

2 Bëhet fjalë për Statutin e Vjetër të Komisionit të Venecias: Resolution Res (90)6 On a Partial Agreement Establishing the European Commission for Democracy through Law (e miratuar nga Komiteti i Ministrave më 10 Maj 1990 në sesionin e tij të 86-të) http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_01_Statute_old [konsultuar më 9 Janar 2016].

3 Venice Commission : Council of Europe www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN (konsultuar më 9 Janar 2016).

4 Shih: Venice Commission : Council of Europe http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Elections_and_Referendums&lang=EN (konsultuar më 14 Nëntor 2017).

5 *Idem*.

6 Këto të dhëna statistikore për rastin shqiptar janë nxjerrë nga konsultimi me website zyrtar të Komisionit të Venecias, referuar nga pjesa që titullohet ‘dokumente sipas shteteve’: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=34&year=all> (konsultuar më 14 Nëntor 2017).

1. Çfarë roli luan Komisioni i Venecias përmes veprimtarive të tij?

Komisioni i Venecias është, sipas parashikimit explicit të nenit 1.1 të Statutit të tij të Rishikuar⁷, ‘*një organ këshillimor i pavarur*’. Prandaj, **roli i tij kryesor është t’u japë mendime këshilluese** shteteve anëtare të interesuara dhe organizatave/organeve ndërkombëtare në tre fushat e tij të veprimtarisë:

- (i) institucionet demokratike dhe të drejtat e njeriut,
- (ii) drejtësia kushtetuese dhe ajo e zakonshme,
- (iii) zgjedhjet, referendumet dhe partitë politike⁸.

Rolin e Komisionit të Venecias mund ta gjejmë edhe nga analiza e dispozitave të Statutit të tij të Rishikuar, dhe nga veprimet që *de facto* ka ndërmarrë përmes veprimtarive dhe ekspertizave të tij, gjurmët e të cilave gjenden edhe në një doktrinë modeste për Komisionin e Venecias⁹. Prandaj, mendojmë se ai luan role të ndryshme:

- është një organ këshillimor;
- bashkëpunon me shtetet anëtare të Këshillit të Evropës (këtu e në vijim KiE);
- krijon lidhje dhe drejton programe të përbashkëta me organe të ngjashme në rajone të tjera;
- bashkëpunon me gjykatat kushtetuese dhe ato me juridiksion të ngjashëm, si dhe përmes organizatave që përfaqësojnë këto gjykata;
- zhvillon seanca dëgjimore ose fton të marrin pjesë në punën e tij individë të kualifikuar ose organizata jo-qeveritare që mund ta ndihmojnë Komisionin në realizimin e objektivave të tij;
- ndihmon në konsolidimin dhe shpërndarjen e trashëgimisë së përbashkët kushtetuese në Evropë.

Këto role të Komisionit të Venecias shtjellohen më tej në paragrafët në vijim.

Komisioni i Venecias vihet në lëvizje dhe vepron sipas parashikimeve të neneve 3.1-3.4 të Statutit të Rishikuar, respektivisht:

(i) Ai mund të iniciojë kërkime *kryesisht* dhe, kur është e përshtatshme, mund të përgatisë studime ose projekt-udhëzime, projekt-ligje apo projekt-marrëveshje ndërkombëtare, të cilat mund të diskutohen dhe miratohen nga organet kompetente të KiE¹⁰.

(ii) Ai mund të vihet në lëvizje *me kërkesë të*:

- a. Komitetit të Ministrave,
- b. Asamblesë Parlamentare,
- c. Kongresi i Autoriteteve Lokale e Rajonale të Evropës,
- d. Sekretari i Përgjithshëm,
- e. një shtet anëtar i KiE,
- f. një organizatë ndërkombëtare ose organ pjesëmarrës në punën e Komisionit¹¹,

7 Statuti i Rishikuar i Komisionit Evropian për Demokraci nëpërmjet të Drejtës: Resolution Res (2002) 3 – Document CDL (2002) 27.

8 Njësoj si footnote nr. 3 më sipër.

9 Vërejmë që: janë rreth 60 artikuj për Komisionin e Venecias në website zyrtar të tij në linkun vijues http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_01_Articles

10 Statuti i Rishikuar: neni 3.1.

11 Idem: neni 3.2.

- g. një shtet jo-anëtar i Marrëveshjes së Zgjerimit (ky mund ta vërë në lëvizje Komisionin duke e paraqitur kërkesën përmes Komitetit të Ministrave të KiE)¹²,
 h. gjykatat kushtetuese dhe ato me juridiksion të ngjashëm¹³.

Vlen të theksojmë këtu që Komisioni i Venecias është një organ teknik që vepron nën ‘çadrën’ e organeve politike të tilla si Asambleja Parlamentare dhe Komiteti i Ministrave të KiE¹⁴. Duke qenë një organ këshillimor ndërkombëtarisht i njohur i KiE, opinionet dhe studimet e Komisionit të Venecias përdoren gjerësisht si referenca nga organizata kombëtare e ndërkombëtare, qeveritare e jo-qeveritare, në të gjithë botën¹⁵. Komisioni i Venecias nuk mund të marrë vendime politike lidhur me interpretimin e trashëgimisë kulturore Evropiane; edhe në rastet kur jep këshilla për organet politike, duhet të shmangë zgjidhjet të cilat, kur përshtaten në nivel politik ndërkombëtar, do të nënkuptonin mohimin e lirisë së zgjedhjes së shteteve në fjalë¹⁶. Gjatë viteve 2010-2017 Komisioni i Venecias është cituar në më shumë se 90 dokumente të Human Rights Watch¹⁷ (letra të hapura, raporte) si një organ këshillues autoritar dhe është thirrur në shtetet respektive për të bashkëpunuar ngushtë me ata dhe për t’i zbatuar rekomandimet e tij¹⁸.

Duke qenë një organ këshillimor, opinionet e Komisionit të Venecias nuk janë detyruese për shtetet në fjalë. Megjithatë, fakti që Komisioni vihet në lëvizje më së shumti me kërkesë të institucioneve shtetërore tregon vullnetin e tyre politik për të zbatuar opinionet e shprehura në rastin konkret. Ndër opinionet dhe dokumentet më të fundit të Komisionit të Venecias në fushën e zgjedhjeve dhe referendumeve, për shembull, përmenden:

- CDL-REF(2017)049 për projekt-ligjin kushtetues për referendumin (Armeni),
- CDL-REF(2017)045 për kuadrin ligjor që rregullon financimin e partive politike dhe fushatave elektorale (Republika e Moldavisë),
- CDL-AD(2017)024, një opinion për çështjet ligjore të ngritura nga Dekreti 2878 i 23 Majit 2017 i Presidentit të Republikës për thirrjen e zgjedhjeve për një Asamble kombëtare kushtetuese (Venezuelë)¹⁹.

Komisioni i Venecias **bashkëpunon me shtetet anëtare të KiE, ashtu edhe me shtete jo-anëtare apo organizata ndërkombëtare të interesuara** për çështjet e fushave të tij të veprimtarisë. Neni 1.1 i Statutit të Rishikuar parashikon që Komisioni i

12 Idem: neni 3.3.

13 Idem: neni 3.4.

14 Sergio Bartole, *Final remarks: the role of Venice Commission*, in *Review of Central and East European Law* (26), Martinus Nijhoff Publisher, 2000, fq. 353.

15 Venice Commission :: Council Of Europe http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_references&lang=EN (konsultuar më 6 Dhjetor 2017).

16 Sergio Bartole, *Final remarks: the role of Venice Commission*, vepër e cituar, fq. 353.

17 Për më tepër informacion, shih: Human Rights Watch https://www.hrw.org/sitesearch/%22venice%20commission%22?f%5B1%5D=ds_created%3A%5B2013-01-01T00%3A00%3A00Z%20TO%202017-12-31T00%3A00%3A00Z%5D (konsultuar më 7 Dhjetor 2017).

18 Venice Commission : Council Of Europe http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_references&lang=FR (konsultuar më 6 Dhjetor 2017).

19 Venice Commission : Council Of Europe http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?to_pic=8&year=all (konsultuar më 7 Dhjetor 2017).

Venecias në të tilla raste vepron si trupë këshillimore e pavarur dhe “*specifika e veprimit të tij do të jenë garantitë e ofruara me ligj në shërbim të demokracisë*”.

KiE publikoi në vitin 2002 Kodin e Praktikës së Mirë në Çështjet Zgjedhore. Ky dokument ishte produkt i bashkëpunimit ndërmjet një grupi pune të Komisionit të Venecias, PACE²⁰ dhe Kongresit të Autoriteteve Lokale e Rajonale në Evropë²¹. Ai përcakton parimet e trashëgimisë kulturore Evropiane dhe standarte në lidhje me fushatën zgjedhore, zhvillimin e zgjedhjeve dhe nxjerrjen e rezultateve zgjedhore.

Disa prej veprimtarive bashkëpunuese të Komisionit të Venecias kanë të bëjnë me organizimin e konferencave, seminareve, workshopeve, takimeve dhe shkëmbimit të këndvështrimeve. Për shembull, në 2014-ën në Tunizi, Komisioni i Venecias mori pjesë si këshilltar ligjor në një mision vëzhgues të zgjedhjeve parlamentare të 26 Tetorit 2014 dhe në një mision vëzhgues të zgjedhjeve presidenciale me 23 Nëntor 2014²².

Një tjetër rol i Komisionit të Venecias është parashikuar në nenin 1.3 të Statutit të Rishikuar dhe ka të bëjë me mundësinë e tij **për të krijuar lidhje me organe të ngjashme në rajone të tjera dhe për të drejtuar me ta programe të përbashkëta në fushat e tij të veprimtarisë**. Në fushën e zgjedhjeve, për shembull, siç e kemi përmendur edhe më sipër²³, shumica e opinioneve të Komisionit të Venecias janë produkt i bashkëpunimit të ngushtë me OSBE/ODIHR (rreth 130 deri tani²⁴). Ndër këto dokumenta janë disa opinione mbi legjislacionin për zgjedhjet, referendumet dhe partitë politike në Armeni, Bosnje e Hercegovinë, Bulgari, Gjeorgji, Moldavi, Maqedoni dhe Ukrainë në 2016-ën dhe 2017-ën²⁵.

Komisioni i Venecias **bashkëpunon me gjykatat kushtetuese dhe ato me juridiksion të ngjashëm, si dhe përmes organizatave që përfaqësojnë këto gjykata**²⁶. Për ta realizuar këtë funksion, Komisioni organizon shumë konferenca, të tilla si konferencat e Gjykatave Kushtetuese Evropiane, Konferenca Botërore për Drejtësinë Kushtetuese.

Sipas Statutit të Rishikuar, neni 3.4 fjalja e dytë, dhe Rregullave të Rishikuara të Procedurave të Komisionit të Venecias²⁷, neni 18.1, është krijuar një Këshill i Përbashkët për Drejtësinë Kushtetuese. Ky këshill *përbëhet nga një përfaqësues për çdo gjykatë apo organizatë gjykatash që bashkëpunon me Komisionin dhe përfaqësuesit që do të caktojë vetë Komisioni prej anëtarëve të tij*²⁸. Me kërkesë të një gjykate kushtetuese, Komisioni mund të japë edhe *amicus curiae*, si mendimi i një ‘miku’ për çështje të të drejtës ndërkombëtare dhe të krahasuar. Prandaj opinionet *amicus curiae* nuk janë

20 Shënim: PACE është shkurtimi për Asamblenë Parlamentare të KiE.

21 Sinikukka Saari, *Promoting Democracy and Human Rights in Russia*, Basees/Routledge Series on Russian and East European Studies (London: Routledge, 2010), fq. 80, <http://www.questia.com/read/126096466/promoting-democracy-and-human-rights-in-russia>.

22 Opinions And Co-operation Activities - Venice Commission, http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=03_03_NCPActivities&lang=IT (konsultuar më 7 Dhjetor 2017).

23 Vërejmë se këtu bëhet referim tek hyrja e punimit dhe tek footnote me numra 4 e 5.

24 Electoral opinions and reports – Venice Commission, http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_Opinions_and_studies&lang=EN

25 Idem.

26 Statuti i Rishikuar: neni 3, pika 4.

27 Bëhet fjalë për: CDL-AD(2014)035.

28 Rregullat e Rishikuara të Procedurave të Komisionit të Venecias, neni 18.1.

mbi kushtetutshmërinë e aktit në fjalë. Disa nga këto *amicus curiae* të Komisionit të Venecias, që kanë të bëjnë me zgjedhjet dhe referendumet, janë:

- CDL-AD(2016)024 *Amicus Curiae* për Gjykatën Kushtetuese të Bosnjë Hercegovinës mbi mënyrën e zgjedhjes në Parlamentin e Federatës së Bosnjës dhe Hercegovinës.

- CDL-AD(2009)007 *Amicus curiae* për Gjykatën Kushtetuese të Shqipërisë për pranueshmërinë e referendumit për të shfuqizuar amendamentet kushtetuese.

- CDL(2006)078 Komete mbi pajtueshmërinë e pranisë së gjyqtarëve në komisione zgjedhore me Trashëgiminë Zgjedhore Evropiane (*Amicus Curiae* i nxjerrë me kërkesë të Gjykatës Kushtetuese të Armenisë).²⁹

Komisioni i Venecias **zhvillon seanca dëgjimore ose fton të marrin pjesë në punën e tij individë të kualifikuar ose organizata jo-qeveritare** që mund ta ndihmojnë Komisionin në realizimin e objektivave të tij.

Mundësia për të zhvilluar seanca dëgjimore ose për të ftuar persona apo organizata të kualifikuara në punën e Komisionit rrjedh nga parashikimet e nenit 5.2 të Statutit të Rishikuar të Komisionit të Venecias. Për shembull, në 2012-ën në Tunizi, një delegacion i Komisionit të Venecias zhvilloi një seancë dëgjimore me Asambleen Kombëtare Kushtetuese të Tunizisë mbi avantazhet dhe disavantazhet e sistemeve të ndryshme kushtetuese.

Aspekti i pjesëmarrjes në rolin e sapopërmendur të Komisionit të Venecias, është përpunuar më tej me Kodin e Praktikës së Mirë mbi Pjesëmarrjen Qytetare në Procesin Vendimmarrës, qëllimi i të cilit është të përcaktojë në nivel evropian një set parimesh të përgjithshme, udhëzuesish, mjetesh dhe mekanizmash për përfshirjen e organizatave të shoqërisë civile në proceset e vendimmarrjes politike³⁰.

Komisioni i Venecias **ndihmon, gjithashtu, edhe në shpërndarjen dhe konsolidimin e trashëgimisë së përbashkët kushtetuese në Evropë**. Një nga dokumentet e nxjerra nga Komisioni, që i shërben këtij qëllimi, është CDL-Dem(2008)001. Ky është një *'Draft Vademecum'* i opinionëve dhe raporteve të Komisionit të Venecias që kanë të bëjnë me parashikimet kushtetuese për rishikimin e kushtetutës. Prandaj, ai shërben si një burim reference për hartuesit e kushtetutave.

2. Ndikimi i opinionëve të Komisionit të Venecias në reformat zgjedhore në Shqipëri.

Nga tërësia e dokumentave të përpunuara në Komisionin e Venecias për Shqipërinë në fushën e veprimtarisë së tij që lidhet me çështjet zgjedhore, nga të dhënat e publikuara në website zyrtar të tij, rezultojnë (i) 5 opinione dhe (ii) 32 dokumenta të tjerë që lidhen me çështjet zgjedhore³¹:

(i) 5 (pesë) opinionet kanë të bëjnë me ligjet zgjedhore të viteve 2004, 2007, 2009 dhe 2011, si dhe një *amicus curiae* për gjykatën kushtetuese në 2009-ën për pranueshmërinë e referendumit për të shfuqizuar amendamentet kushtetuese.

(ii) 32 (tridhjetë e dy) dokumentat e tjerë kanë të bëjnë me draft-opinione për

29 Venice Commission : Council Of Europe <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?topic=8&year=all>

30 Këtu bëhet referim tek: CDL-AD(2013)011 *Report on the role of extra-institutional actors in the democratic system (lobbying)*, paragrafi 36.

31 Shih footnote nr.6.

ato të përmendura më sipër, versionin në gjuhën angleze të kodeve zgjedhore, ligjeve ose projekt-ligjeve të dërguara për mendim pranë Komisionit³², si dhe prezantime të ndryshme në konferenca apo workshope të mbajtura në Shqipëri nga Komisioni i Venecias për çështjet zgjedhore.

Trajtimi në këtë çështje të punimit tonë fokusohet në 5 (pesë) opinionet e Komisionit të Venecias që lidhen me ligjet zgjedhore dhe me impaktin e tyre në reformat e mëtejshme.

Këto opinione të listuara në rend kronologjik janë:

(a) CDL-AD(2004)017 *Rekomandime të përbashkëta mbi Kodin Zgjedhor dhe administratën zgjedhore në Shqipëri* (nga Komisioni i Venecias dhe OSBE/ODIHR).

(b) CDL-AD(2007)035 *Opinion i përbashkët mbi ndryshimet në Kodin Zgjedhor të Republikës së Shqipërisë* (nga Komisioni i Venecias dhe OSBE/ODIHR).

(c) CDL-AD(2009)005 *Opinion i përbashkët mbi Kodin Zgjedhor të Republikës së Shqipërisë* (nga Komisioni i Venecias dhe OSBE/ODIHR).

(d) CDL-AD(2009)007 *Amicus curiae për Gjykatën Kushtetuese të Shqipërisë për pranueshmërinë e referendumit për të shfuqizuar amendamentet kushtetuese*.

(e) CDL-AD(2011)042 *Opinion i përbashkët mbi Kodin Zgjedhor dhe praktikën zgjedhore në Shqipëri* (nga Komisioni i Venecias dhe OSBE/ODIHR).

(a) CDL-AD(2004)017 ‘Rekomandime të përbashkëta mbi Kodin Zgjedhor dhe administratën zgjedhore në Shqipëri’ është një dokument i përbashkët i OSBE/ODIHR dhe Komisionit të Venecias për Kodin Zgjedhor të vitit 2003³³; u hartua me qëllim që të asistohen autoritetet shqiptare për të përmirësuar kuadrin ligjor për zhvillimin e zgjedhjeve demokratike në përputhje me standartet ndërkombëtare dhe, së bashku me evidentimin e çështjeve më të rëndësishme dhe më problematike, ofrohen edhe zgjidhje të mundshme³⁴. Në këtë dokument, në paragrafët 7 e 8, theksohet se Kodi Zgjedhor pasqyron shumicën e sugjerimeve të Raportit të OSBE/ODIHR për zgjedhjet e vitit 2001 në Shqipëri, por se ka akoma mangësi të cilat vijnë për shkak të mënyrës së të shkruarit të tekstit ose zbatimit të gabuar në praktikë, siç ndodhi në zgjedhjet lokale të vitit 2003; për shembull, parashikimi i disa vendimmarrjeve me shumicë të cilësuar në komisione ka bërë që të bllokohet vendimmarrja në çdo nivel komisionesh zgjedhore.

Disa prej problematikave kryesore të theksuara në paragrafët 8 dhe 9 të opinionit CDL-AD(2004)017 janë:

- dominimi i dy partive të mëdha në komisionet zgjedhore bën që ato të kenë mundësi të bllokojnë vendimmarrjet në komisionet zgjedhore të çdo niveli;
- ka dispozita antikushtetuese të cilat i japin pushtet parlamentit për të shkarkuar nga detyra një anëtar të KQZ³⁵-së;
- nuk ka dispozita për hartimin dhe azhurnimin e listës së zgjedhësve;
- dispozitat për pavlefshmërinë e zgjedhjeve janë shumë të paqarta dhe nuk merren në konsideratë zgjedhjet e raundit të dytë (balotazhit);
- ka rregullime jo të mjaftueshme për financat e partive politike dhe për zbu-

32 Kupto: Komisioni i Venecias.

33 Ligji nr. 9087, datë 19.06.2003 “Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë”.

34 Shih: CDL-AD(2004)017, paragrafët 6 e 10.

35 Shënim: KQZ është shkurtimi i përdorur këtu e në vijim për: Komisioni Qendror i Zgjedhjeve.

limin e tyre;

- ka jokoherencë në përdorimin e përkufizimeve dhe afateve në Kod³⁶, ashtu si edhe në përdorimin e terminologjisë.

Për shmangien e këtyre problematikave dhe të të tjerave të konstatuara në opinionin CDL-AD(2004)017 të Komisionit të Venecias, janë sugjeruar rekomandime, disa nga të cilat paraqiten të përmbledhura në vijim:

- Për shmangien e dominimit të komisioneve zgjedhore nga dy partitë e mëdha në paragrafin 18 listohen një varg rekomandimesh për përmirësimin e neneve ekzistuese që i referohen KQZ-së dhe komisioneve më të ulëta zgjedhore, madje këshillohet edhe që të merret në konsideratë mundësia e ndryshimit të nenit 154 të Kushtetutës për KQZ-në.

- Konstatohet si problematikë ‘mungesa e besimit tek KQZ-ja’ dhe për këtë bëhen një varg rekomandimesh specifike në paragrafin 23 të CDL-së në analizë: KQZ duhet të publikojë rregullore të shkruara për funksionimin e tij jo më vonë se 20 ditë para zgjedhjeve; të gjitha mbledhjet e KQZ-së të jenë publike; çdo vendim i marrë gjatë mbledhjeve të KQZ-së duhet të zbardhet brenda 24 orëve; gjatë gjithë periudhës zgjedhore, që nga shpallja e datës së zgjedhjeve deri në çertifikimin e rezultatit, KQZ duhet të mbledhet çdo ditë në orën 9.00 dhe të caktohen mbledhje të tjera sipas nevojës për gjatë gjithë kësaj periudhe; çdo anëtar i KQZ-së të bëjë betimin përpara Presidentit të Republikës; (...) ³⁷.

- Formula e ndarjes së mandateve është komplikuar me ndryshimet e 2003-shit, prandaj rekomandohet thjeshtimi i saj, për të cilin shprehet gatishmëria e OSBE/ODIHR dhe e Komisionit të Venecias për të asistuar autoritetet shqiptare në eventualitetin e ndryshimit të formulës për ta bërë atë më pak komplekse (paragrafi 54 i CDL-së në analizë).

- Kandidatët në lista të renditen me short dhe jo sipas alfabetit (paragrafi 81).

- Zgjedhësve t’u krijohet më shumë hapësirë lirie në përcaktimin e vlefshmërisë së votës dhe jo ‘vetëm brenda vendit të caktuar’ (paragrafi 81).

- Kodi Zgjedhor i 2003-shit nuk bën dallim mes rezultatit paraprak dhe rezultatit final, prandaj OSBE/ODIHR dhe Komisioni i Venecias sugjerojnë që, në të, të futet patjetër shpallja e rezultatit paraprak nga komisionet lokale e zonale³⁸.

- Të futen në Kod rregulla më strikte dhe më të forta për të shmangur ‘votimin familjar’ (paragrafi 97);

- Në zgjedhjet lokale për votimin për kryetarin dhe këshilltarët të ketë fletë të veçanta votimi (paragrafi 99);

- Neni 117 i Kodit Zgjedhor është shumë i paqartë dhe nuk jep se *si* dhe *cilat* ‘zgjedhje (raund zgjedhjesh)’ duhet të deklarohen të pavlefshme. Prandaj rekomandohet që të parashikohen të gjithë detajet e nevojshme për përcaktimin e pavlefshmërisë³⁹.

Në paragrafët 102 e 103 të CDL-AD(2004)017 përcaktohet se nenet 146-276 (për ankimet dhe apelimet zgjedhore) e Kodit Zgjedhor⁴⁰ përbëjnë përmirësim të

36 Kupto: Kodin Zgjedhor.

37 Për më tepër shih: CDL-AD(2004)017, paragrafi 23.

38 Idem, paragrafi 96.

39 Idem, paragrafi 100.

40 Shënim: Këto nene parashikojnë procedurat e duhura për t’u siguruar qytetarëve, kandidatëve dhe partive politike mundësinë e rivendosjes të të drejtave të tyre ligjore në rast shkeljeje të mundshme.

dukshëm krahasimisht me kuadrin ligjor të mëparshëm, megjithatë ka prapë vend për përmirësime e rregullime, për shembull afatet e ankimit të jenë më realiste (këto pastaj kanë rekomandime specifike të shprehura në paragrafët 104-110 të opinionit në analizë) ose Kodi Zgjedhor të përcaktojë dispozitat respektive që kanë përparësi ndaj Kodit të Procedurave Administrative.

Vlen të theksojmë këtu që konstatimi i problematikave dhe rekomandimi përkatës për përmirësim në kuadër të këtij opinionit të përbashkët të Komisionit të Venecias dhe OSBE/ODIHR është bërë duke cituar nenet respektive të Kodit Zgjedhor të vitit 2003 dhe rekomandimin për mënyrën e përmirësimit përkatës.

Një pjesë e rekomandimeve të bëra me CDL-AD(2004)017 u vunë në zbatim në kuadër të ndryshimeve të mëvonshme që pësoi Kodi Zgjedhor i vitit 2003, respektivisht me anë të ligjeve vijuese:

- ligji nr.9297, datë 21.10.2004;
- ligji nr.9341, datë 10.01.2005;
- ligji nr.9371, datë 14.01.2005;
- ligji nr.9676, datë 13.01.2007.

Madje, janë ndryshuar edhe nenet 109 e 154 të Kushtetutës, që çuan respektivisht në rritjen e mandatit të këshillave lokale dhe kryetarëve të njëjësive të qeverisjes vendore nga 3 (tre) në 4 (katër) vjet dhe në rritjen e numrit të anëtarëve të KQZ-së nga 7 (shtatë) në 9 (nëntë). Edhe Komisionet Zonale Zgjedhore, Komisionet Zgjedhore të Qeverisjes Vendore dhe Komisionet e Qendrave të Votimit me ndryshimet e Kodit Zgjedhor gjatë viteve 2004-2007 pësuan rritje të numrit të anëtarëve nga 7 (shtatë) në 13 (trembëdhjetë). Ndryshime të tjera ligjore të Kodit Zgjedhor të 2003-shit të realizuara gjatë viteve 2004-2007 janë dispozitat që lidhen me ankimet dhe apelimet, afatet e arsyeshme ankimore, kriteret, kohën dhe modalitetet për përcaktimin e zonave zgjedhore, mundësia e kontrollit të votuesit për bojën e veçantë përpara procesit të votimit, procedura e rinumërimit të votive, pavlefshmërinë e zgjedhjeve, etj.

(b) CDL-AD(2007)035 ‘Opinion i përbashkët mbi ndryshimet në Kodin Zgjedhor të Republikës së Shqipërisë’ është një dokument i përbashkët i OSBE/ODIHR dhe Komisionit të Venecias, i cili komenton ndryshimet që i janë bërë Kodit Zgjedhor të vitit 2003 pas rekomandimeve të përbashkëta me CDL-AD(2004)017.

Në paragrafët 7 dhe 79 të këtij opinion theksohet se autoritetet shqiptare i kanë marrë parasysh shumicën e rekomandimeve të bëra me opinionin e 2004-ës të Komisionit të Venecias⁴¹, veçanërisht dispozitat që lidhen me transparencën dhe me procedurat për ankimet dhe apelimet; megjithatë, ka akoma rekomandime të cilave nuk u është dhënë akoma drejtim, prandaj duhen konsideruar si përmirësime të nevojshme për t’iu bërë Kodit.

Pavarësisht ndryshimeve të bëra në legjislacion, në opinionin CDL-AD(2007)035 theksohet se problemi i polarizimit politik të administratës zgjedhore vazhdon të jetë⁴² dhe amendamentet e bëra Kodit nuk kanë zgjidhur problemin e sjelljes ‘politikisht’ të administratës zgjedhore⁴³, madje, në paragrafin 17 fjalia e fundit, komentohej rritja e numrit të komisionerëve në komisionet zgjedhore nga 7 në 13 si një ndryshim që ka

41 Bëhet fjalë për CDL-AD(2004)017.

42 Shih: CDL-AD(2007)035, paragrafi 8.

43 Idem: paragrafi 18.

sjellë jo vetëm kosto shtesë, por që mund të ketë sjellë gjithashtu edhe efëçencë më pak. Për më tepër, të gjitha vendimet në këto komisione duhet të firmosen nga Kryetari dhe Sekretari, *gjë që ka sjellë mundësinë e bllokimit de facto si një veto pushteti e dhënë dy partive të mëdha politike për çdo çështje të rëndësishme*⁴⁴; (...) *me këtë sistem zgjedhor është abuzuar nga partitë politike (...)*⁴⁵.

Prandaj ndryshimet e sugjeruara për të shmangur problemin e polarizimit politik të administratës zgjedhore, në opinionin në analizë në paragrafin 9 gjejmë se *këto mund të kenë impakt pozitiv që do të përcaktohet në varësi të nivelit të vullnetit politik dhe mirëbesimit në të cilin do të veprojnë partitë politike*⁴⁶, ndërsa disa nga rekomandimet që përmenden janë: *KQZ të zhvillojë kurs trajnimi të detyrueshëm për të gjithë anëtarët e administratës zgjedhore* (paragrafi 18); *anëtarët e komisioneve zgjedhore të mos shkarkohen me vendim të lirë të partive politike që i kanë emëruar, por vetëm për raste të mos-ushtrimit të detyrave të vëna nga Kodi Zgjedhor* (paragrafi 19); (...) *të merren masa që mekanizmat vendimmarrës të shmangin bllokimet që mund të jenë të motivuara nga interesa partizane* (paragrafi 28 fjalua e fundit).

Disa prej problematikave dhe rekomandimeve respektive për zgjidhje që përmenden në opinionin CDL-AD(2007)035 paraqiten në mënyrë të përmbledhur në vijim:

- Formula e ndarjes së mandateve, edhe me ndryshimet ligjore të bëra, vazhdon të jetë komplekse; ajo është vështirësuar më tepër për t'u kuptuar nga një vëzhgues e votues; madje sistemi, përmes neneve 16 e 87 të Kodit Zgjedhor të ndryshuar, lejon që një parti politike të ketë formulën e vet të ndarjes së mandatëve⁴⁷.

Për këtë në opinionin në analizë, në paragrafin 43 rekomandohet thjeshtëzimi i sistemit zgjedhor, kurse në paragrafët 47 e 52 rekomandohet që të mos bëhet rirenditja e listës së kandidatëve pas dorëzimit të saj në autoritetin zgjedhor kompetent.

- Për referendumin janë bërë 5 rekomandime në CDL-AD të vitit 2004 dhe konstatohet se nuk ka ndryshime në nenet përkatëse 118-132, prandaj në paragrafin 48 të opinionit në analizë theksohet se rekomandimet e 2004-ës janë akoma të vlefshme për t'u zbatuar.

- Neni 84 paragrafi 4 i Kodit Zgjedhor të ndryshuar u lejon partive politike ose koalicioneve që të kenë një marrëveshje përmes të cilës lista e dorëzuar e kandidatëve mund të ndryshohet përmes një formule për 'renditjen përfundimtare'⁴⁸.

Në paragrafin 50 të opinionit në analizë theksohet se nuk duhet të ketë një formulë për 'renditjen përfundimtare', pasi e tillë duhet të jetë ajo që dorëzohet në KQZ.

- Për kolegjin zgjedhor, Komisioni i Venecias dhe OSBE/ODIHR në opinionin në analizë, shprehen se neni 163 paragrafi 3 i Kodit Zgjedhor të ndryshuar i jep të drejtë katër prej partive politike që të heqin në mënyrë të fshehtë nga shorti fillestar nga një prej gjyqtarëve të zgjedhur.

Rekomandohet që të hiqet ky parashikim ligjor, pasi shihet i panevojshëm, meqenëse gjyqtari mund të përjashtohet nga gjykimi kur argumentohet me fakte kundërshtimi i paanshmërisë së tij⁴⁹.

44 Për më tepër shih paragrafin 28.

45 Idem, paragrafi 43.

46 Idem, paragrafi 9 fjalua e fundit.

47 Idem, paragrafi 42.

48 Për më tepër shih paragrafin 50.

49 Idem, paragrafi 72.

- Të rishikohet neni 163 i Kodit Zgjedhor të ndryshuar për t'u dhënë të drejtën për t'u drejtuar/ankuar KQZ-së edhe votuesve dhe subjekteve të tjera zgjedhore që mund të kenë interesë të ligjshëm⁵⁰

- Për nenin 164 paragrafi 1 i Kodit Zgjedhor të ndryshuar të qartësohet se rinovimi i Kolegjit Zgjedhor bëhet pas zgjedhjeve parlamentare dhe jo më përpara⁵¹.

Në kuadër të ndryshimeve ligjore të bëra pas opinionit të përbashkët të 2007-ës të OSBE/ODIHR dhe Komisionit të Venecias përmendim ndryshimet kushtetuese të vitit 2008 me të cilat KQZ u hoq nga parashikimet përkatëse si organ kushtetues, si dhe miratimin e kodit të ri zgjedhor të vitit 2008, ligji nr.10019, datë 29.12.2008 “*Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë*”.

(c) CDL-AD(2009)005 ‘Opinion i përbashkët mbi Kodin Zgjedhor të Republikës së Shqipërisë’ është një dokument i përbashkët i OSBE/ODIHR dhe Komisionit të Venecias, i cili komenton variantin më të fundit të Kodit Zgjedhor të vitit 2003, i ndryshuar.

Në paragrafin 3 të këtij dokumenti vlerësohen reformat më të fundit zgjedhore që kanë përmirësuar Kodin Zgjedhor dhe reflektojnë angazhimet e Shqipërisë për përmirësimin e kuadrit ligjor për zgjedhjet; ndër këto reforma të realizuara, si më të rëndësishmet në paragrafin 8 përmenden ndryshimet në krijimin dhe përbërjen e KQZ-së që nuk është më organ kushtetues dhe parashikimi i një sistemi të regjistrimit të zgjedhësve bazuar në regjistra kombëtarë të kompjuterizuar dhe të modernizuar të gjendjes civile.

Në këtë opinion të përbashkët të OSBE/ODIHR dhe Komisionit të Venecias theksohet se sipas rekomandimeve të mëparshme – do të thotë opinioneve të sipërpërmendura të 2004-ës dhe 2007-ës – dispozitat e Kodit Zgjedhor që lidhen me aksesin e medias dhe financimin e fushatave zgjedhore janë më pak efektive, prandaj këto janë fusha të cilat mund të përmirësohen në të ardhmen, së bashku me ndryshime të tjera të nevojshme të cilat listohen në paragrafin 9 dhe analizohen në mënyrë më të detajuar gjatë analizës së paraqitur në CDL-AD(2009)005.

Veçojmë këtu kërkesat për përfaqësimin ligjor në kandidatura.

Problemi: mënyra se si është hartuar neni 67 i Kodit Zgjedhor të ndryshuar krijon mundësinë që përfaqësueset femra të vihen kudo në listë, madje në fund fare⁵².

Rekomandimi i OSBE/ODIHR dhe Komisionit të Venecias: *Lidhëza ‘dhe/ose’ në nenin 67 të zëvendësohet vetëm me lidhëzen ‘dhe’*. (...). Madje rekomandohet që të rishikohet më tej për të siguruar mekanizma më eficientë për të promovuar përfaqësueset femra në parlament⁵³.

Shumica e rekomandimeve në opinionin CDL-AD(2009)05 lidhen me aksesin në media dhe financimin e fushatës zgjedhore, por vlen të theksojmë këtu që në konkluzionet përkatëse OSBE/ODIHR dhe Komisioni i Venecias shprehen se qëndrueshmëria në legjislacionin zgjedhor është më e rëndësishme, prandaj rekomandimet përkatëse sugjerohen që të realizohen në të ardhmen kur të shihen të arsyeshme në mënyrë që të përshatet kuadri ligjor zgjedhor me standartet ndërkombëtare në këtë fushë.

50 Idem, paragrafi 73.

51 Idem, paragrafi 75.

52 Për më tepër shih: CDL-AD(2009)05, paragrafi 20.

53 Idem.

(d) CDL-AD(2009)007 *Amicus curiae* për Gjykatën Kushtetuese të Shqipërisë për pranueshmërinë e referendimit për të shfuqizuar amendamentet kushtetuese gjen trajtim në këtë pjesë të punimit tonë vetëm përsa i përket faktit që problematikat e lidhura me referendimet janë çështje të përfshira në fushën e veprimtarisë së Komisionit të Venecias së bashku me zgjedhjet dhe partitë politike.

Ky *amicus curiae* është nxjerrë pas vënies në lëvizje të Komisionit të Venecias nga Gjykata jonë Kushtetuese e cila iu drejtua me dy pyetje dhe rasti në fjalë lidhet me refuzimin e bërë nga KQZ për të organizuar një referendum për abrogimin e ndryshimeve kushtetuese të miratuara nga parlamenti me 21 Prill 2008, pavarësisht se ishin mbledhur firmat për organizimin e një referendumi të tillë me iniciativë popullore.

Dy pyetjet që Gjykata Kushtetuese i drejtoi Komisionit të Venecias janë:

- A mund të bazohet në nenin 150 të Kushtetutës një kërkesë për të abroguar një ligj kushtetues ose amendim kushtetues nëpërmjet një referendumi të iniciuar nga populli?

- Parimi i shpallur në nenin 2 të Kushtetutës, sipas të cilit sovraniteti i përket popullit të Republikës së Shqipërisë, a është në përputhje me parashikimet e bëra në nenet 177 dhe 150 e 152 të Kushtetutës?

Në konkluzionet e këtij *amicus curiae*, Komisioni i Venecias shprehet se *Kushtetuta Shqiptare lejon thirrjen e referendimit për amendamentet kushtetuese vetëm sipas parashikimeve të shprehura në nenin 177 të saj për amendamentet kushtetuese, një dispozitë e cila parashikon qëllimin e mjaftueshëm për qëllimin e popullit dhe garancitë e nevojshme për pakicën parlamentare. Neni 150 nuk është i aplikueshëm për amendamentet kushtetuese.*

Disa autorë për raste të tilla në të cilat Gjykata jonë Kushtetuese i drejtohet me kërkesë Komisionit të Venecias argumentojnë se Gjykata Kushtetuese duhet të jetë një gur themeli për demokracinë, mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe sundimin e ligjit; është vetë Komisioni i Venecias i cili këmbëngul në pavarësinë institucionale, administrative dhe financiare të gjykatave kushtetuese; ajo vendos për çështje delikate dhe është në natyrën e funksionit të saj kushtetues që vendimet e saj në mjaft raste të mos pëlqehen nga qeveria, parlamenti apo opozita⁵⁴. Edhe ne mendojmë se në këtë rast, i cili sipas gjykimit tonë nuk paraqiste vështirësi të madhe në interpretim apo në hulumtimin e praktikës ndërkombëtare apo të krahasuar për të cilën investohet Komisioni i Venecias, gjykata jonë kushtetuese mund të kishte vepruar vetë pa pasur nevojë për të kërkuar mbështetje ndërkombëtare për raste të cilat, si çështja e referendimit kushtetues, tregohen pastër e qartë në rregullimet kushtetuese dhe nuk ka vend për ambiguitet.

(e) CDL-AD(2011)042 ‘Opinion i përbashkët mbi Kodin Zgjedhor dhe praktikën zgjedhore në Shqipëri’ është një dokument i përbashkët i OSBE/ODIHR dhe Komisionit të Venecias, i cili komenton Kodin Zgjedhor të vitit 2008 dhe thekson se rekomandimet e bëra me opinionet e mëparshme të përbashkëta qëndrojnë akoma dhe vihen në vëmendje të autoriteteve shqiptare por se nuk bëhen pjesë e këtij dokumenti, pasi konsiderohet e panevojshme ripërsërtja e tyre⁵⁵.

54 Shih: Florian Bjanku, Erikliida Shpori, *Ndikimi i opinionit të Komisionit të Venecias në vendimarrjen e Gjykatës Kushtetuese për ligjin nr. 133/2015 “Mbi trajtimin e pronës dhe finalizimin e procesit të kompensimit të pronave”*, botuar në *Buletini Shkencor Nr. 9-4, Viti IV-2017, Seria e Shkencave Juridike*, botim i Institutit për Kërkime Shkencore dhe Zhvillim, Ulqin, Montenegro 2017, fq. 40.

55 Për më tepër shih: CDL-AD(2011)042, paragrafi 6.

Ndër vërejtjet e bëra me këtë opinion për të cilat sugjerohen ndryshime edhe në kuadër të problematikave të vëna re gjatë vëzhgimeve dhe raporteve ndërkombëtare të zgjedhjeve të realizuara në zbatim të Kodit Zgjedhor të 2008-ës veçojmë⁵⁶:

- Të rishihen rregullat për emërimin e anëtarëve të komisioneve zgjedhore në kohën e duhur dhe të parashikohet përjashtimi i tyre vetëm për shkeljet në detyrë në kundërshtim me parashikimet e kodit.
- Të parashikohen ndryshime dhe të bëhen qartësime të mëtejshme për procedurat e numërimit të votave, veçanërisht për votimet e gabuara.
- Të rishihen dispozitat për financimin e fushatës zgjedhore.
- Të bëhen më efektive dispozitat për aksesin e medias dhe financimin e fushatës.
- Të eliminohen boshllëqet dhe ambiguitetet që lidhen për shembull me zbatimin e pragut zgjedhor, përfaqësimin gjinor apo ankimet dhe apelimet.

Theksojmë se Kodi Zgjedhor i 2008-ës është ndryshuar në vijim përkatësisht me ligjet nr. 74/2012, datë 19.7.2012 dhe nr. 31/2015, datë 2.4.2015, të cilat zbatojnë rekomandime të opinioneve të Komisionit të Venecias për sa i përket zbatimit të teknologjive të informacionit në fushën e zgjedhjeve dhe përfaqësimit gjinor. Rekomandimet për dispozitat që lidhen me financimin e fushatës zgjedhore nuk janë zbatuar akoma.

Konkluzione

- Opinioneve të Komisionit të Venecias për legjislacionin zgjedhor në Shqipëri janë hartuar si dokumente dhe rekomandime të përbashkëta me OSBE/ODIHR. Ato pasqyrojnë qëllimin e këtyre organizmave ndërkombëtarë që të asistojnë autoritetet shqiptare për të përmirësuar kuadrin ligjor për zhvillimin e zgjedhjeve demokratike në përputhje me standartet ndërkombëtare.

- Legjislacioni zgjedhor në Shqipëri është përmirësuar nga ndikimi i faktorit ndërkombëtar dhe duke zbatuar rekomandimet e dhëna me opinionet e Komisionit të Venecias, në të cilat vlerësohen reformat më të fundit zgjedhore që kanë përmirësuar Kodin Zgjedhor dhe angazhimet e Shqipërisë për përmirësimin e kuadrit ligjor për zgjedhjet.

- Rekomandimet për dispozitat që lidhen me financimin e fushatës zgjedhore dhe që përmenden në mënyrë të përsëritur në opinionet e Komisionit të Venecias për Shqipërinë nuk janë zbatuar akoma.

Literatura

- Florian Bjanku, Erikliida Shpori, *Ndikimi i opinionit të Komisionit të Venecias në vendimarrjen e Gjykatës Kushtetuese për ligjin nr. 133/2015 "Mbi trajtimin e pronës dhe finalizimin e procesit të kompensimit të pronave"*, botuar në *Buletini Shkencor Nr. 9-4, Viti IV-2017, Seria e Shkencave Juridike*, botim i Institutit për Kërkime Shkencore dhe Zhvillim, Ulqin, Montenegro 2017.

- Gianni Buquicchio, Schnutz Rudolf Dürr, *The Venice Commission's action in Africa*, in Yazici S., Gözler K., Göztepe E., *Essays in honor of Ergun Özbudun*, Yetkin, Ankara, 2008, Vol II.

- Sergio Bartole, *Final remarks: the role of Venice Commission*, in Review of

56 Idem, paragrafi 133.

Central and East European Law (26), Martinus Nijhoff Publisher, 2000.

- Sinikukka Saari, *Promoting Democracy and Human Rights in Russia*, Bases/Routledge Series on Russian and East European Studies (London: Routledge, 2010), <http://www.questia.com/read/126096466/promoting-democracy-and-human-rights-in-russia>.

- Statuti i Rishikuar i Komisionit Evropian për Demokraci nëpërmjet të Drejtës: Resolution Res (2002) 3 – Document CDL (2002) 27.

- Statuti i Vjetër i Komisionit të Venecias: Resolution Res (90)6 On a Partial Agreement Establishing the European Commission for Democracy through Law (miratuar nga Komiteti i Ministrave më 10 Maj 1990 në sesionin e tij të 86-të).

- Ligji nr.10019, datë 29.12.2008 “Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë”, ndryshuar me ligjet nr. 74/2012, datë 19.7.2012 dhe nr. 31/2015, datë 2.4.2015.

- Ligji nr. 9087, datë 19.06.2003 “Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë”.

- Ligji nr.9297, datë 21.10.2004 “Për ndryshime në ligjin nr 9087 datë 19.6.2003 “Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë””.

- Ligji nr.9341, datë 10.01.2005 “Për ndryshime në ligjin nr 9087 datë 19.6.2003 “Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë” i ndryshuar”.

- Ligji nr.9371, datë 14.01.2005 “Për ndryshime në ligjin nr 9087 datë 19.6.2003 “Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë” i ndryshuar”.

- Ligji nr.9676, datë 13.01.2007 “Për ndryshime në ligjin nr 9087 datë 19.6.2003 “Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë” i ndryshuar”.

- Venice Commission :: Council Of Europe www.venice.coe.int

- Venice Commission :: Council of Europe http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Elections_and_Referendums&lang=EN

- Venice Commission :: Council Of Europe http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_01_Articles

- Venice Commission :: Council Of Europe <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?topic=8&year=all>

- Human Rights Watch: https://www.hrw.org/sitesearch/%22venice%20commission%22?f%5B1%5D=ds_created%3A%5B2013-01-01T00%3A00%3A00Z%20TO%202017-12-31T00%3A00%3A00Z%5D

- CDL-AD(2013)011 *Report on the role of extra-institutional actors in the democratic system (lobbying)*.

- CDL-AD(2011)042 *Joint Opinion on the electoral law and the electoral practice of Albania* (by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR).

- CDL-AD(2009)007 *Amicus Curiae Brief for the Constitutional Court of Albania on the admissibility of a referendum to abrogate constitutional amendments*.

- CDL-AD(2009)005 *Joint Opinion on the electoral code of the Republic of Albania* (by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR).

- CDL-Dem(2008)001 *Draft Vademecum of Venice Commission opinions and reports concerning constitutional provisions for amending the Constitution*.

- CDL-AD(2007)035 *Joint Opinion on amendments to the electoral code of the Republic of Albania* (by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR)

- CDL-AD(2004)017 *Joint recommendations on the electoral law and the electoral administration in Albania* (by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR).

IMUNITETI PARLAMENTAR DHE SFIDAT E TIJ NE KUADRIN E MASAVE ANTIKORRUPSION²

Abstrakt

Imuniteti Parlamentar i sanksionuar në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë ndodhet sërish “i rrethuar”. Për herë të parë ndodhi në vitin 2005, kur u kërkua lënia e tij në rastin e akuzave për veprat penale që lidhen me korrupsionin. E gjithë lëvizja që filloi nga ky vit, u shoqërua me debate politike dhe një klimë mosbesimi midis forcave politike, që sidoqoftë, përfundoi me kufizimin e imunitetit në vitin 2012. Aktualisht, kanë ndodhur ndryshime të reja. Heqja e imunitetit nga procesi penal për gjyqtarët, zbatimi i dispozitave të reja të Kodit të Procedurës Penale, si dhe debatet e zhvilluara kohët e fundit përpara Kuvendit për heqjen e imunitetit të deputetëve, e kanë vënë imunitetin përsëri në krizë. Ato tregojnë se procedura për heqjen e imunitetit nga Kuvendi, edhe pse kemi një imunitet të kufizuar, kërkon rregullime të tjera ligjore veçanërisht, në Rregulloren e Kuvendit. Do të pushonim së rregulluari këtë fushë, vetëm nëse imuniteti nga procesi penal do të shfuqizohej. Realisht, përvoja e këtyre viteve ka treguar se koha që kërkon procedura për heqjen e imunitetit nga Kuvendi e bën jo efektiv procesin e kontrollit të personit ose të banesës së tij. Nuk është e qartë se deri në çfarë mase Kuvendi mund të shqyrtojë provat e paraqitura nga Prokuroria me kërkesën për heqjen e imunitetit. Cila është perspektiva e imunitetit parlamentar në kuadrin e masave kundër korrupsionit? Si duhet të përgjigjet Rregullorja e Kuvendit në kuadrin e këtyre ndryshimeve? Këto dhe të tjera çështje do të trajtohen në kumtesën me titull: “Imuniteti Parlamentar dhe sfidat e tij në kuadrin e masave kundër korrupsionit”.

Abstract

The parliamentary immunity sanctioned in the Constitution of the Republic of Albania is again «encircled» in a crisis. It happened for the first time in 2005, when it was asked to the MP's to waive the immunity in the case of criminal offenses related to corruption. The whole movement that began that year was accompanied by political debates and a mistrust between political forces, which however, ended with the limitation of immunity in 2012. Currently, new changes have taken place. The abolition of immunity from criminal process for judges, the implementation of new provisions of the Criminal Procedure Code, as well as debates recently held before the Assembly for lifting the immunity of MPs, has set the immunity back into crisis. Lessons learned

1 Pedagoge e të Drejtës Kushtetuese, Fakulteti i Drejtësisë, Universiteti i Tiranës. Anëtare e Komisionit të Venecias.

2 Kumtesë e mbajtur në Konferencën Shkencore “*Developments and new approaches in Public Law*”, organizuar nga Departamenti i së Drejtës Publike, Fakulteti i Drejtësisë, Universiteti i Tiranës dhe Universiteti i Salentos, Itali; Tiranë, më 17 Nëntor 2017

are: the procedure of the Assambly for lifting MPs' immunity, even though we have a limited immunity, requires other legal arrangements, in particular in the Rules of Procedure of Assambly. We would stop to rule this area only if immunity from the criminal process would be abolished. Realistically, the experience of these years has shown that the time required by the procedure for lifting immunity from the Assambly makes the process of controlling the person or his house, ineffective. It is not clear to what extent the Assambly can consider the evidence filed by the Prosecution to support the immunity lifting. What is the prospect of parliamentary immunity in the framework of anti-corruption measures? How should Rules of Procedure of Assambly be answered in the light of these changes? These and other issues will be addressed in the speech entitled «Parliamentary immunity and its challenges in the framework of anti-corruption measures».

1. Zhvillimi i legjislacionit kushtetues për imunitetin parlamentar.

Në një vështrim të përgjithshëm mbi legjislacionin kushtetues për imunitetin parlamentar në Shqipëri, konstatojmë se ka një histori të re të zhvillimit të këtij legjislacioni. Lëvizja e ndërmarre nga viti 2005 u kurorëzua përmes një amendamenti kushtetues që kufizoi imunitetin e deputetit nga procesi penal, në vitin 2012³. Aktualisht, dispozita për imunitetin përmban të dyja aspektet klasike të tij: mospërgjegjësinë për mendimet e shprehura dhe votat e dhëna në Kuvend, si dhe paprekshmërinë e deputetit në rastet e arrestit dhe formave të tjera të kufizimit të lirisë⁴. Por, përsëri kjo çështje ka mbetur në qendër të debatit politik.

I gjithë zhvillimi kushtetues për kufizimin e imunitetit është karakterizuar nga diskutime e debate aktive politike, por edhe nga një ngadalësi në ndryshimet legjislative. Situata e mosbesimit midis forcave politike, polarizimi politik, si dhe arsye të tjera e stepën procesin e kufizimit të imunitetit parlamentar. Kjo tendencë u shfaq edhe kur u miratua Kushtetuta e sotme e RSh në vitin 1998, e cila në dallim nga mjaft Kushtetuta të vendeve të tjera që po shkonin drejt kufizimit të imunitetit, përforcoi paprekshmërinë e deputetit. *Nga pikëpamja materiale*, dispozita kërkoi autorizimin e Kuvendit për ndjekjen penale të Deputetit në çdo rast, pa e kufizuar autorizimin vetëm për rastet e ndalimit dhe të arrestimit të tij (neni 73, § 2 i Kushtetutës); kurse *nga pikëpamja procedurale*, dispozita vendosi shprehimisht votimin e fshehtë si detyrim procedural të Kuvendit për të dhënë autorizimin për ndjekjen penale. Ndërkohë, Franca në vitin 1995 dhe Italia në vitin 1993 e kishin tejkuluar këtë debat, duke ndryshuar kushtetutat. Ato kishin vendosur heqjen e mbrojtjes së deputetit nga ndjekja penale në rastet e akuzave dhe nuk kërkonin një autorizim nga parlamenti për këtë. Edhe në Mbretërinë e Bashkuar imuniteti parlamentar kishte humbur shumë nga rëndësia e tij e mëparshme⁵. Kjo është arsyeja që na shtyn të kërkojmë një përgjigje se përse Kushtetuta jonë nuk u ndikua nga kjo përvojë, ndërkohë që kur u hartua, ajo receptoi mjaft institute të reja kushtetuese,

3 Ligji nr. 88/2012, “Për disa ndryshime në ligjin nr.8417, datë 21.10.1998 “Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar, neni 1

4 Po aty. Shih nenin 1.

5 CDL-AD(2006)005 Opinion on the Draft Decision on the limitation of parliamentary immunity and the conditions for the autorisation to initiate investigation in relation with corruption offences and abuse of duty of Albania adopted by the Venice Commission at its 66th Plenary Session (Venice, 17-18 March 2006), [http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD\(2006\)005-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD(2006)005-e.asp), paragrafi 13.

por jo për imunitetin. Duke lexuar bisedimet e Komisionit për hartimin e Kushtetutës, duket qartë tendenca për të mos lejuar përsëritjen e rasteve për heqjen e imunitetit të disa deputetëve, përpara hyrjes në fuqi të Kushtetutës, të cilat ishin kundërshtuar në Parlament si masa me karakter politik⁶.

Ideja për të kufizuar imunitetin, përmes një vendimi konsensual të Kuvendit filloi të diskutohej në vitin 2005, por nuk u pranua nga opozita e kohës, e cila e konsideroi atë një vendim antikushtetues⁷. Një përpjekje e dytë u bë në vitin 2007. Një grup deputetësh nga i gjithë spektri politik, paraqitën në Kuvend projektligjin “Për kufizimin e imunitetit të deputetëve dhe kushtet për autorizimin e ndjekjes penale”, i cili do të miratohej si një ligj organik i Kuvendit, që kërkonte një shumicë të cilësuar (3/5). Kjo nismë ishte bazuar në opinionin e Komisionit të Venecias të vitit 2006⁸, në të cilin, midis të tjerave, theksohej se, “Në çdo rast, kur janë në rrezik parimet bazë të sistemit parlamentar dispozitat e Kushtetutës duhet të interpretohen në një mënyrë që të mbrojnë qëllimin e tyre. Prandaj, nëse Kuvendi do të miratonte dispozita të përgjithshme mbi kufizimin e imunitetit parlamentar, me shumë gjasa, ato duhet të merrnin shumicën e cilësuar të parashikuar në Nenin 81, pika 2, të Kushtetutës,...”⁹. Gjithashtu, ky projekt ishte mbështetur edhe në Rezolutën (97)24, “Për njëzet parimet udhëheqëse të luftës kundër korrupsionit” e Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës. Megjithatë, edhe kjo nismë mbeti e pazbatuar.

Në vitin 2011, Kuvendi, me shumicën e votave, miratoi vendimin¹⁰ për një shtojcë në Rregulloren e Kuvendit, e cila vendoste kufizimin e imunitetit të deputetëve për fillimin e ndjekjes penale për veprat penale që lidhen me korrupsionin aktiv dhe pasiv, sipas dispozitave të Kodit Penal. Ky vendim nuk u zbatua asnjëherë dhe ngjalli debat për faktin se ai bazohej në deklarinë me shkrim të pëlqimit të vetë deputetit për kufizimin e imunitetit të tij, sipas një përvoje të mëparshme të Bundestagut Gjerman¹¹. Natyrisht, një deklarinë i tillë nuk pengohej nga Kushtetuta, por ai varej nga vullneti i deputetit¹². Kështu, u bë e qartë se ndryshimi i Kushtetutës për të kufizuar imunitetin, ishte i domosdoshëm. Kjo u realizua me amendamentin Kushtetues në vitin 2012¹³, i cili është në fuqi me një ndryshim të lehtë në vitin 2016. Ai lejon ndjekjen penale të një deputeti pa pasur nevojë për autorizimin e Kuvendit. Por, autorizimi i Kuvendit kërkohet në rastet e arrestimit ose formave të tjera të heqjes së lirisë, si dhe në rastet kur ushtrohet kontroll personal ose i banesës. Edhe nga pikëpamja procedurale ky

6 “Debati Kushtetues”, Vëllimi i parë, Tiranë, 2006, fq. 264-270

7 Shih Luan Omari & Aurela Anastasi, E drejta Kushtetuese, Tiranë, 2017, fq. 231-232

8 CDL-AD(2006)005 Opinion on the Draft Decision on the limitation of parliamentary immunity and the conditions for the authorisation to initiate investigation in relation with corruption offences and abuse of duty of Albania adopted by the Venice Commission at its 66th Plenary Session (Venice, 17-18 March 2006), [http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD\(2006\)005-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD(2006)005-e.asp)

9 Po aty, Paragrafi 35

10 Vendim i Kuvendit nr. 89, datë 24.2.2011, “Për kufizimin e imunitetit të deputetit dhe kushtet për autorizimin e ndjekjes penale”.

11 CDL-AD(2006)005 Opinion on the Draft Decision on the limitation of parliamentary immunity and the conditions for the authorisation to initiate investigation in relation with corruption offences and abuse of duty of Albania adopted by the Venice Commission at its 66th Plenary Session (Venice, 17-18 March 2006), [http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD\(2006\)005-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD(2006)005-e.asp), paragrafi 14.

12 Po aty, paragrafi 35.

13 Ligji nr. 88/2012, “Për disa ndryshime në ligjin nr.8417, datë 21.10.1998 “Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar, neni 1

amendament parashikon një procedurë më të lehtësuar, pasi votimi për dhënien e autorizimit bëhet me votim të hapur. Megjithatë, Kuvendi mund të diskutojë në seancë me dyer të mbyllura për arsye të mbrojtjes së të dhënave.

Një tjetër amendament Kushtetues është ai i vitit 2016¹⁴, që erdhi si rezultat i reformës parlamentare në sistemin e drejtësisë. Ky amendament i lejon jo vetëm Prokurorit të Përgjithshëm, por edhe Drejtuesit të Prokurorisë së Posaçme kundër Korrupsionit, të kërkojë autorizim për të marrë masën e arrestit sipas rastit. Ky amendament solli një shpërpjesëtim tek zyrtarët që gëzonin imunitet të barabartë me atë parlamentar. Kështu, gjyqtarët nuk kanë më imunitet nga ndjekja penale, me përjashtim të imunitetit që lidhet drejtpërdrejt me ushtrimin e funksionit të tyre. Madje, edhe imuniteti funksional i gjyqtarëve është i kufizuar nga Kushtetuta, që thekson se: *Gjyqtari gëzon imunitet për mendimet e shprehura dhe vendimet e marra në ushtrimin e funksioneve të tij, përveç rasteve të dhënies qëllimisht të një vendimi, si pasojë e një interesi vetjak ose keqbesimi* (neni 137). Ky amendament duket se përmbush më mirë edhe qëndrimin që ka mbajtur Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut (GJEDNJ) në lidhje me imunitetin e anëtarëve të Parlamentit. Në jurisprudencën e saj ajo ka zbatuar kriterin funksional të imunitetit, sipas të cilit instituti ligjor i imunitetit, në përgjithësi, i shërben një qëllimi të ligjshëm dhe zbatimi i tij është proporcional vetëm me këtë qëllim, që ka të bëjë me ushtrimin e funksioneve të Parlamentit. Këtij kriteri i nënshtrohet edhe përfituesi i drejtpërdrejtë i tij, deputeti si anëtar i Parlamentit¹⁵.

2. Jurisprudenca gjyqësore.

Sikur të mos mjaftonte ngadalësia politike, edhe gjykatat shqiptare e kanë përforcuar imunitetin parlamentar në vend që të ndihmonin për ta kufizuar atë. Kështu p.sh., Gjykata Kushtetuese shqiptare, një vit pasi konsideroi dispozitat e Statutit të Romës për imunitetin në përputhje me Kushtetutën, në vitin 2000 bëri hapa mbrapa kur e shtriu imunitetin mbi çdo vepër penale, edhe në ato që ndiqen me ankim të drejtpërdrejtë në gjykatë. Në këtë mënyrë ajo krijoi vetë Kushtetutë, pa ndërmarrë një analizë të thelluar të çështjes. Kështu, Gjykata nuk e shtroi fare pyetjen: a ka dashur apo jo kushtetuvënësi që të shtrijë mbrojtjen parlamentare edhe në këtë kategori veprash penale, të cilat ndiqen me ankim të drejtpërdrejtë në Gjykatë? Nëse do të ishte kështu, do ta kishte shprehur gjatë arsyesimit të vendimit. Në këtë rast, Gjykata Kushtetuese nënvizoi se heqja e imunitetit për këtë kategori veprash penale mund të kërkohej nga vetë gjyqtari¹⁶, duke e zgjeruar imunitetin parlamentar.

Edhe Gjykata e Lartë e ka forcuar papekshmërinë e deputetit. Kështu p.sh., për një rast kur deputeti që po gjykohej nga organet e drejtësisë mbi bazën e autorizimit të Kuvendit rifitoi një mandat të ri parlamentar, Kolegji penal i kësaj gjykate vendosi pushimin e gjyqimit të çështjes duke arsyetuar se, *“I pandehuri ka marrë një mandat politik, i cili i ka dhënë një status të caktuar. Element i rëndësishëm i këtij Statusi është imuniteti, i cili nuk mund të jepet i kufizuar”*¹⁷.

14 Ligj nr.76/2016, “Pwr disa shtesa dhe ndryshime nw ligjin nr.8417, datë 21.10.1998 “Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar.

15 Shih: “Parliamentary immunity in a European Context”, European Parliament, 2015, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/536461/IPOL_IDA\(2015\)536461_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/536461/IPOL_IDA(2015)536461_EN.pdf), fq. 21

16 Vendim i Gjykatës Kushtetuese, nr. 31, viti 2000.

17 Vendim nr.6, dt 14.09.2009, i Kolegjit Penal të Gjykatës së Lartë

Por edhe në një vendim të vitit 2015¹⁸, kjo gjykatë arsyeton në të njëjtat hulli për imunitetin parlamentar. Në këtë vendim ka arsyetuar “juridiksionin ekskluziv të Kuvendit”, në lidhje me shqyrtimin e çështjeve në bazë të paragrafit të parë të nenit 73 të Kushtetutës, sipas të cilit: “*Deputeti nuk mban përgjegjësi për mendimet e shprehura në Kuvend dhe votat e dhëna prej tij në ushtrim të funksionit*” (shih paragrafi 30 i vendimit). Por, nga ana tjetër, ky vendim nuk arrin të na japë koncepte të qarta mbi kufijtë që e dallojnë paragrafin e parë të nenit 73 nga paragrafi i dytë i tij mbi paprekshmërinë e deputetit. Çështja që gjykohej në këtë rast ishte cilësuar si vepër penale e goditjes për shkak të detyrës, e parashikuar nga neni 237 i Kodit Penal, pra në lidhje me paragrafin e dytë të nenit 73 të Kushtetutës, ndërkohë që në arsyetimin e shumicës vëmendja më e madhe i është kushtuar paragrafit të parë të nenit 73 të Kushtetutës.

Sa më sipër tregon qartë se sa e vështirë është të heqësh imunitetin parlamentar në Kuvendin e Shqipërisë. Kjo është demonstruar në mjaft debate si dhe në disa raste të shqyrtuara nga Kuvendi. Kështu p.sh., kërkoi mjaft kohë debati mbi zbatimin e amendamentit kushtetues të vitit 2012, nëse duhet që ai të zbatohet drejtpërdrejt, apo përmes dispozitave të Kodit të Procedurës Penale. Pati mendime të ndryshme për këtë çështje. Disa mendonin se dispozitat e Kushtetutës duhet të zbatoheshin drejtpërdrejt, ndërkohë që sipas mendimeve kundër duhet të kishte parashikime të plota në Kodin e Procedurës Penale¹⁹. Por, edhe pse Kodi i Procedurës Penale ka pësuar dy herë ndryshime në lidhje me këtë çështje, debati nuk ka përfunduar, madje, është bërë më këmbëngulës. Kështu psh., kohët e fundit po humbasim kohë me diskutimin mbi kufijtë e parashtrimit të provave nga organi i akuzës dhe shkalla e shqyrtimit të tyre nga ana e Kuvendit. Edhe parashikimet e reja ligjore në Kodin e Procedurës Penale në vitin 2017, nuk e zgjidhën këtë problem. Ai sanksionon se, “*Kërkesa për autorizim paraqitet kur plotësohen kushtet ligjore të parashikuara në këtë Kod.... Ajo shoqërohet me një relacion të arsyetuar; të shoqëruar me provat që mbështesin kërkesën e tij*” (neni 288/2 i KPrP). Marrja në shqyrtim e kërkesës, relacionit të arsyetuar dhe e provave të paraqitura prej organit të akuzës, kryhet nga Këshilli për Rregulloren, Mandatet dhe Imunitetin, i cili është organi i brendshëm i Kuvendit, i ngarkuar nga rregullorja e tij për të shqyrtuar kërkesën për heqjen e imunitetit²⁰. Aktualisht, gjithë debati është përqendruar në kompetencat e këtij të fundit për të shqyrtuar dokumentet e paraqitura nga Prokurori, si dhe mbi veprimet e vetë Prokurorit.

3. Kriteret dhe procedurat për heqjen e imunitetit parlamentar. Vështrim i Krahasuar.

Në këtë pjesë dëshirojmë të vijmë në ndihmë duke renditur dhe testuar nevojat për rregullimin e kriterëve edhe të procedurave për heqjen e imunitetit parlamentar, mbi bazën e standardeve të vendosura nga legjislatcionet e shteteve të ndryshme në Evropë²¹.

18 Shih: Vendim i Kolegjit Penal të Gjykatës së Lartë Nr.3/4, datë 10.06.2015.

19 Shih: GRECO Evaluation Report Albania, published in 27 June 2014, <https://rm.coe.int/16806c1be1> parag. 56-57.

20 Shih: Rregullore e Kuvendit të Shqipërisë, miratuar me vendimin nr. 166, datë 16.12.2004, neni 118

21 Shih: Parliamentary seminar on *Parliamentary integrity: promoting transparency and accountability measures for members of parliament*, Hosted by the Italian Parliament and jointly organized with the Parliamentary Assembly of the Council of Europe for the Parliament of Albania and, the Parliament of Bosnia and Herzegovina; Rome, 26-27 October 2017 <http://website-pace.net/documents/10643/3183395/PACEROME-Oct2017-REPORT-EN+.pdf/f7734dcf-29f0-4d61-9512->

- **Çështja e procedurave të përgjithshme që do të ndjekë Kuvendi.**

Shqipëria ka disa parashikime të dobishme, veçanërisht për kompetencën e shqyrtimit të kërkesës për autorizimin e Kuvendit nga një komision i specializuar parlamentar (Këshilli për mandatet, rregulloren dhe imunitetin), si dhe procedurat e votimit në Seancën Plenare. Pra, nga Kushtetuta dhe Rregullorja e Kuvendit duket qartë se cili organ bën shqyrtimin dhe cili prej tyre merr vendimin. Arrijmë të dallojmë në këto procedura një fazë paraprake (*pre-trial phase*) dhe një fazë për marrjen e vendimit për heqjen ose jo të imunitetit (*decision phase*).

- **Procedurat për marrjen e vendimit.**

Këto procedura janë të parashikuara drejtpërdrejt në Kushtetutë. Diskutohet në seanca të hapura, por Kuvendi mund të vendosë të diskutojë edhe në seanca të mbyllura, për arsye të mbrojtjes së të dhënave. Në çdo rast, votimi është i hapur.

Ajo që konstatojmë në nenin 119/4 të Rregullosës së Kuvendit, është se ka një mospërputhje midis Kushtetutës dhe kësaj Rregulloreje. Kjo e fundit parashikon që vendimi i Kuvendit të merret me votim të fshehtë. Ka nevojë për ndryshimin në Rregulloren e Kuvendit konkretisht, në nenin 119, pragrafi i katërt, me qëllim që ky i fundit të përputhet me ndryshimin e Kushtetutës së vitit 2012, e cila ka sanksionuar që votimi të kryhet i hapur. Natyrisht, koha që ka kaluar nga dita e hyrjes në fuqi të amendamentit Kushtetues të vitit 2012, nuk e justifikon këtë vonesë në ndryshimin e rregullosës. Sidoqoftë, e rëndësishme është që në çdo rast, të zbatohet Kushtetuta, si ligji suprem.

Problemet e shtruara nga rastet e kërkesave të fundit për heqjen e imunitetit të deputetit, lidhen veçanërisht me ruajtjen e sekretit të provave dhe të fakteve, si dhe të të dhënave personale të personave. Por, nuk ka parashikime të Rregullosës për mënyrën se si do të diskutojë dhe vendosë Këshilli përkatës i Kuvendit. Ne mendojmë se duhet të ketë parashikime të posaçme për këtë çështje. Madje, shqyrtimi që zhvillohet në Këshill, është më i gjerë dhe më i thelluar, se sa diskutimi që do të zhvillohet në seancën Plenare, e cila zhvillon diskutimin mbi bazën e Raportit të paraqitur nga ky Këshill. Për më tepër, Këshilli shkon deri në shqyrtimin provave. Prandaj është e nevojshme të ketë parashikime ligjore të posaçme në Rregulloren e Kuvendit për të rregulluar procedurat e Këshillit për mandatet, rregulloren dhe imunitetin, në përshtatje edhe me sa është sanksionuar në Kodin e Procedurës Penale të ndryshuar më 2017.

- **Çështja e procedurave që do të ndjekin Prokuroritë.**

Në këtë rast zbatohet Kodi i Procedurës Penale që ka paraparë dispozita më të detajuara me ndryshimet e vitit 2017. Problemi që shtrohet këtu është ai i raportit që krijohet midis Prokurorisë dhe Këshillit parlamentar kompetent për shqyrtimin e kërkesave për heqjen e imunitetit. Në çfarë shkalle Prokuroria do të paraqesë provat dhe faktet që shoqërojnë kërkesën? Nga ana tjetër është e paqartë se deri në çfarë shkalle do të shtrihet shqyrtimi mbi provat dhe faktet, nga ky Këshill. Kjo mbetet për t'u rregulluar më mirë nga legjislacioni përkatës, sa kohë që rastet e shqyrtuara deri tani janë paraqitur të ndryshme dhe kanë ngjallur debate të shumta. Mbetet e paqartë se si duhet të ndërtohet ky raport, po të mbajmë parasysh edhe faktin se deri tani, së bashku me shqyrtimin e provave është zhvilluar edhe debat politik, gjë që e vështirëson më tej punën e prokurorisë, e cila ka detyrë të ruajë sekretin hetimor.

- **Çështja e afatit apo periudhës gjatë të cilës vazhdon mbrojtja me imunitet/statusi i deputetit pa imunitet.**

Mendojmë se kjo çështje kërkon një rregullim ligjor. Po të mbajmë parasysh edhe vendimin e Gjykatës së Lartë të vitit 2009, i cili pushoi gjykimin me argumentin se deputeti kishte fituar një “imunitet të ri”, nxjerrim mësim se ligji duhet të rregullojë periudhën gjatë të cilës vazhdon mbrojtja me imunitet. Ndoshta, Rregullorja e Kuvendit mund të vendosë një afat për vlefshmërinë e vendimit të Kuvendit për heqjen e imunitetit. Ky afat duhet të mbajë parasysh periudhën e hetimit dhe të gjykitimit, me qëllim që të mos ketë nevojë për një rinovim të afatit.

- **Shkalla e kufizimeve që kërkojnë heqjen e imunitetit.**

Kushtetuta ka vendosur se, arresti, heqja e lirisë në forma të tjera, kontrolli personal, kontrolli i banesës, kërkojnë ndërmarrjen e procedurave të nevojshme për heqjen e imunitetit (neni 73, pika 2). Edhe në Evropë vende të ndryshme kanë përhojë të ndryshme sa i përket shkallës së kufizimeve që kërkojnë heqjen e imunitetit. Por, nga përhojë shqiptare, nënvizojmë se kërkimi i autorizimit nga Kuvendi për kontrollin e banesës dhe atij personal nuk ka asnjë efekt dhe i ka lënë këto mjete pa asnjë efektivitet, për shkak se procesi i heqjes së imunitet zgjat mjaftueshëm. Në këtë rast, duket qartë se për të ndryshuar këtë dispozitë të Kushtetutës, nevojitet amendament Kushtetues.

Konkluzion: Ndryshimi i Kushtetutës me qëllim kufizimin e imunitetit parlamentar ka qenë i domosdoshëm. Ai kurorëzoi një përpjekje të tejzgjatuar për të arritur kufizimin e imunitetit të deputetit nga procesi penal. Por, meqënëse kjo formë e imunitetit u ruajt, qoftë edhe e kufizuar, ka nevojë për një zbatim korrekt në përputhje me frymën bashkëkohore kushtetuese për këtë çështje. Zbatimi i kësaj dispozite mbetet një sfidë, veçanërisht në kushtet kur gjyqtarët nuk gëzojnë më imunitet. Heqja e imunitetit të gjyqtarëve e ka vënë përsëri në krizë imunitetin parlamentar. Ndoshta duhet që ai në të ardhmen të hiqet. Sidoqoftë, unë mendoj se paraprakisht, duhet të shohim rezultatet e punës së strukturës antikorrupsion e të prokurorisë së posaçme, e cila do të vërë në provë qëndrimin e Parlamentit në lidhje me imunitetin. Jo pa qëllim Komiteti i Këshillit të Europës për Luftën kundër Korrupsionit, GRECO, ka theksuar se “*Autoritetet inkurajohen të heqin çdo pengesë në zbatimin e nenit të rishikuar 73 të Kushtetutës për të shmangur keqinterpretimin e tij*”²².

Bibliografia

1. Studime

- “Debati Kushtetues”, Vëllimi i parë, Tiranë, 2006.
- Luan Omari & Aurela Anastasi, E drejta Kushtetuese, ribotim, Tiranë, 2017

2. Legjislacion

- Ligji nr. 88/2012, “Për disa ndryshime në ligjin nr.8417, datë 21.10.1998 «Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë», të ndryshuar, neni 1
- Ligji nr.76/2016, “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr.8417, datë

22 Shih: GRECO Evaluation Report Albania, published in 27 June 2014, <https://rm.coe.int/16806c1be1> parag. 56-57.

- 21.10.1998 «Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë», të ndryshuar.
- Rregullore e Kuvendit të Shqipërisë, miratuar me vendimin nr. 166, datë 16.12.2004, i ndryshuar
 - Kodi i Procedurës Penale i RSH, Tiranë, 2017
3. **Akte Ndërkombëtare**
- Rezoluta (97)24, “Për njëzet parimet udhëheqëse të luftës kundër korrupsionit” e Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës.
4. **Vendim i Kuvendit:**
- Vendim i Kuvendit nr. 89, datë 24.2.2011, “Për kufizimin e imunitetit të deputetit dhe kushtet për autorizimin e ndjekjes penale”.
5. **Vendime të Gjykatës Kushtetuese**
- Vendim i Gjykatës Kushtetuese, nr. 31, viti 2000.
6. **Vendime të Gjykatës së Lartë**
- Vendim nr.6, dt 14.09.2009, i Kolegjit Penal të Gjykatës së Lartë
 - Vendim i Kolegjit Penal të Gjykatës së Lartë Nr.3/4, datë 10.06.2015.
7. **Raporte dhe Website**
- CDL-AD(2006)005 Opinion on the Draft Decision on the limitation of parliamentary immunity and the conditions for the autorisation to initiate investigation in relation ëith corruption offences and abuse of duty of Albania adopted by the Venice Commission at its 66th Plenary Session (Venice, 17-18 March 2006), [http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD\(2006\)005-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD(2006)005-e.asp)
 - Parliamentary seminar on *Parliamentary integrity: promoting transparency and accountability measures for members of parliament*, Hosted by the Italian Parliament and jointly organized with the Parliamentary Assembly of the Council of Europe for the Parliament of Albania and, the Parliament of Bosnia and Herzegovina; Rome, 26-27 October 2017 <http://website-pace.net/documents/10643/3183395/PACEROME-Oct2017-REPORT-EN+.pdf/f7734dcf-29f0-4d61-9512-cb4f3b19bc1a>
 - GRECO Evaluation Report Albania, published in 27 June 2014, <https://rm.coe.int/16806c1be1>;
 - “Parliamentary imunity in a European Context”, European Parliament, 2015, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/536461/IPOL_IDA\(2015\)536461_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/536461/IPOL_IDA(2015)536461_EN.pdf);

Armend Podvorica

Professor, Faculty of Law, University of Prizren “Ukshin Hoti,” Kosovo

Email. armendi_537@hotmail.com

Adelina Rakaj

Teaching assistant, Faculty of Law,
University of Prizren “Ukshin Hoti,” Kosovo

Email. rakaj.adelina1@gmail.com

TË DREJTAT E TË PANDEHURIT NË KUADËR TË PROCESIT PENAL, NË PERSPEKTIVËN E SISTEMIT JURIDIK TË KOSOVËS

Abstrakt

Punimi “Të drejtat e të pandehurit në kuadër të procesit penal, në perspektivën e sistemit juridik të Kosovës”, ka për qëllim që të trajtojë të drejtat e të pandehurit si kategori e të drejtave të njeriut, përkatësisht si të drejta të të pandehurit në procesin penal dhe rëndësinë që ka mbrojtja e këtyre të drejtave në pozitën juridike të të pandehurit.

Në këtë punim do të trajtohet korniza ligjore që ofron Republika e Kosovës për të drejtat e të pandehurit me qëllim sigurimin e një procesi penal të drejtë dhe të paanshëm. Një dimension i posaçëm në këtë punim i kushtohet statusit që ka Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut (KEDNJ) dhe dokumentet tjera ndërkombëtare për të drejtat e njeriut në Republikën e Kosovës. Gjithashtu, do të trajtohet aspekti i ndikimit që kanë vendimet gjyqësore të Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (GJEDNJ).

Një analizë e posaçme në kuadër të punimit i kushtohet shkallës së zbatimit praktik të të drejtave të të pandehurit në kuadër të procesit penal në Republikën e Kosovës.

Fjalët kyçe: të drejtat e të pandehurit, proces penal, gjykim *i drejtë*, KEDNJ.

Hyrje

Të drejtat e të pandehurit në kuadër të procesit penal paraqesin një dimension të rëndësishëm i cili lidhet me pozitën juridike që ka i pandehuri si subjekt i procedurës penale. Natyrisht që përcaktimi taksativ i të drejtave që i përkasin të pandehurit në secilën fazë të procesit penal, paraqet avansim të pozitës së të pandehurit në procesin penal dhe gjithashtu krijon siguri juridike se të drejtat e tij do të zbatohen.

Në këtë punim me theks të veçantë do të trajtohet pozita e të pandehurit në kuadër të procesit penal sipas Kodit të Procedurës Penale të Kosovës (KPPK), duke analizuar të drejtat që përcakton ky kod dhe rëndësinë e tyre për zhvillimin e një procesi penal të drejtë dhe të paanshëm.

Një dimension tjetër në këtë punim i kushtohet statusit që kanë aktet ndërkombëtare përkritazi me të drejtat e njeriut në Republikën e Kosovës, meqenëse të njëjtat janë të obligueshme dhe në pajtim me frymën e tyre janë nxjerrë edhe aktet e brendshme. Madje, një çështje specifike në kuadër të këtij dimension i është ndikimi i vendimeve gjyqësore të Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (GJEDNJ), ku edhepse Republika e Kosovës nuk është palë aktive në këtë gjykatë, e njëjta ka marrë obligim kushtetues që interpretimi i të drejtave dhe lirive themelore të bëhet në harmoni me frymën e vendimeve të GJEDNJ.

Gjithashtu, si dimension i tretë në kuadër të këtij punimi paraqitet shkalla e zbatimit praktik të të drejtave të të pandehurit në kuadër të procesit penal në Republikën e Kosovës, duke iu referuar hapave konkret që ka ndërmarr Republika e Kosovës për të realizuar zbatimin e këtyre të drejtave.

1. Kuptimi i i të drejtave të të pandehurit në procesin penal

Procesi penal paraqet tërësinë e veprimeve procedurale të cilat ndërmerren nga organe të caktuara me ligj, me qëllim të zbardhjes së çështjes penale, vërtetimit të fajësisë apo pafajësisë dhe shqiptimit të sanksionit penal ndaj të pandehurit. Natyrisht që gjatë zhvillimit të procedurës penale, në secilën prej fazave të saj¹, i pandehuri është subjekt procedural kundër të cilit zhvillohet procedura penale. Sipas Kodit të Procedurës Penale të Kosovës (KPPK) shprehja i pandehur i referohet personit kundër të cilit zbatohet procedura penale, përkatësisht përdoret si shprehje e përgjithshme për të “pandehurin”, “akuzuarin” dhe “personin e dënuar”.² Prandaj, kur flasim për të drejtat e të pandehurit në kuadër të procesit penal, i referohemi pozitës së tij gjatë të gjitha fazave të procedurës penale, si pandehur, i akuzuar dhe i dënuar.

Në rregullimin juridik të procesit penal në vete ngërthehen dy tendenca kryesore si: tendenca për efikasitet të procedurës dhe tendenca për mbrojtjen e lirive dhe të drejtave të të pandehurit, ku si të tilla këto tendenca janë antagonistë dhe e përjashtojnë njëra tjetrën, prandaj në procesin penal bashkëkohor bëhen përpjekje që të arrihet një baraspeshim ndërmjet këtyre dy tendencave.³ Prandaj, rregullimi i pozitës së të pandehurit në kuadër të procesit penal është një çështje kyçe për të siguruar një proces të drejtë dhe të paanshëm.

Në kuptim të asaj që u tha më lartë, Republika e Kosovës ofron tri baza juridike në lidhje me përcaktimin e të drejtave të të pandehurit të cilat janë: Aktet ndërkombëtare të zbatueshme në Republikën e Kosovës dhe praktika gjyqësore e GJEDNJ, Kushtetuta e Republikës së Kosovës dhe praktika gjyqësore e Gjykatës Kushtetuese të Kosovës dhe legjislativi i aplikueshëm penal.

Sa i përket akteve të zbatueshme ndërkombëtare, Kushtetuta e Republikës së Kosovës përcakton se disa nga instrumentet (aktet) ndërkombëtare, siç janë Konventa Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe protokollet e saj (KEDNJ) dhe Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike dhe Protokollet e saj (KNDKP), të cilat garantojnë edhe të drejtat e të pandehurit janë të zbatueshme

1 Neni 68, KPPK, “Procedura penale ka katër faza të ndryshme: fazën e hetimit, fazën e ngritjes së aktakuzës dhe deklarimit, fazën e shqyrtimit gjyqësor dhe fazën e mjetit juridik”.

2 Neni 19 paragraf 1.4., KPPK, Prishtinë 2013

3 Sahiti, E., Murati, R. E drejta e procedurës penale, Prishtinë, 2013, Fq. 13

drejtpërdrejt në Republikën e Kosovës.⁴ Prandaj, nga kjo nënkuptohet se ato kanë përparësi ndaj akteve të tjera ligjore, që do të thotë se vlefshmëria e tyre në rendin juridik të Republikës së Kosovës është e drejtpërdrejt. Pra, nga parimi i zbatimit të drejtpërdrejtë të akteve ndërkombëtare, të përfshira në nenin 22 të Kushtetutës së Republikës së Kosovës, për atë sa këto akte rregullojnë të drejtat e të pandehurit, të njëjtat paraqesin edhe garanci për respektimin e këtyre të drejtave në Republikën e Kosovës.⁵

Gjithashtu, Kushtetuta e Republikës së Kosovës, konform nenit 22, përveç se i bën të zbatueshme KEDNJ dhe KEDCP, gjithashtu në Kapitullin e II të saj, në mënyrë të veçantë i garanton të drejtat e të pandehurit, ku në nenin 29 dhe nenin 30, Kushtetuta e Republikës së Kosovës garanton të drejtat e personit të arrestuar si dhe të drejtat e të akuzuarit.

Neni 30 dhe 31 i Kushtetutës së Republikës së Kosovës, përcakton të drejtat e të akuzuarit të cilat ndër të tjera janë: (1) të njoftohet menjëherë në gjuhën që kupton, për natyrën dhe shkakun e akuzës kundër saj/tij; (2) të njoftohet për të drejtat e tij/saj sipas ligjit; (3) të ketë kohë, mundësi dhe mjete të mjaftueshme për të përgatitur mbrojtjen e vet; (4) të ketë ndihmën pa pagesë të një përkthyesi, kur nuk flet ose nuk kupton gjuhën në të cilën zhvillohet gjykimi; (5) të ketë ndihmën e një mbrojtësi që e zgjedh, të komunikojë lirisht me të dhe nëse nuk ka mjete të mjaftueshme t'i sigurohet mbrojtja falas; (6) të mos shtrëngohet për të dëshmuar kundër vetvetes ose për të pranuar fajësinë e vet.

Padyshim, që Kushtetuta e Kosovës si akt më i lartë në hierarkinë e akteve juridike, paraqet një bazë të rëndësishme për sigurimin e të drejtave të të pandehurit në kuadër të procesit penal, por përveç kushtetutës, një bazë e rëndësishme e garantimit të të drejtave të pandehurit në Republikën e Kosovës është edhe Kodi i Procedurës Penale (KPPK) i cili në mënyrë direkte i përcakton të drejtat të cilat i takojnë të pandehurit në secilën fazë të procesit penal.

2. Të drejtat e të pandehurit në kuadër të procesit penal të përcaktuara në Kodin e Procedurës Penale të Kosovës

Kodi i Procedurës Penale të Kosovës (KPPK), aktual, në pajtueshmëri me Kushtetutën e Kosovës dhe me frymën e konventave ndërkombëtare, ka përcaktuar një sërë të drejtash për të pandehurin. Përcaktimi i këtyre të drejtave ka për qëllim zbatimin e parimeve procedurale penale që i pandehuri të trajtohet si subjekt procedural.⁶

Të drejtat e të pandehurit në kuadër të procesit penal të përcaktuara në KPPK janë : e drejta për gjykimi të drejtë, të paanshëm dhe në afat të arsyeshëm (neni 5), e drejta për mbrojtës (neni 11), e drejta që të njoftohet për shkaqet e akuzës, mos detyrimi për vetëfajësim dhe ndalesa kundër imponimit për pranimit të fajit (neni 10), e drejta e të pandehurit në përkthim (neni 14), e drejta në përdorimin e mjeteve juridike të goditjes.

4 Neni 22, Kushtetuta e Republikës së Kosovës, Prishtinë 2008

5 Morina, V., Korenica, F., & Doli, D., *The relationship between international law and national law in the case of Kosovo: A constitutional perspective*, 2011, fq. 294

6 Për më shumë shih parimet procedurale penale që përcakton KPPK: Prezumimi i pafajësisë së të pandehurit dhe parimi in dubio pro reo (neni 3), Ne Bis in Idem (neni 4), Barazia e palëve (neni 9), Publiciteti i shqyrtimit gjyqësor (neni 293) dhe parimi Reformatio in Peius (neni 395).

E drejta për gjykim të drejtë, të paanshëm dhe në afat të arsyeshëm (neni 5), paraqet një ndër të drejtat bazë e cila reflekton edhe në zbatimin e të drejtave të tjera që i garantohen të pandehurit në procesin penal dhe është tregues i dominimit të tendencës për mbrojtjen e lirive dhe të drejtave të të pandehurit në procesin penal.

E drejta për gjykim të drejtë dhe të paanshëm si e drejtë e të pandehurit, e përcaktuar edhe si parim i procedurës penale⁷ nënkupton të drejtën për t'u gjykuar nga një organ i përcaktuar me ligj, me një procedurë të paraparë me ligj dhe nga gjyqtarë të pavarur dhe të paanshëm. E drejta për gjykim të drejtë është parim bazë i sundimit të ligjit në një shoqëri demokratike që synon të sigurojë të drejtën për një administrim të duhur të drejtësisë.⁸

Mirëpo, shtrohet çështja se çfarë nënkupton pavarësia dhe paanshmëria e gjyqësorit dhe pse këto janë predispozita kyçe për një gjykim të drejtë.

Pavarësia e gjyqësorit sigurohet nga shteti dhe mbrohet me kushtetutë dhe gjyqësori duhet të vendosë për çështjet paanësisht, duke u bazuar në fakte dhe në pajtim me ligjin, pa asnjë kufizim, ndikim të padrejtë, nxitje, presion, kërcënim apo ndërhyrje, direkte apo indirekte, nga ndonjë drejtim apo për çfarëdo arsye.⁹ Pavarësia e gjyqësorit është thelbësore për një gjykim të drejtë, sepse nënkupton se vendimmarrësit e çështjes janë të lirë dhe të paanshëm në vendosje, bazohen vetëm në faktet dhe në ligj, pa qenë të ndikuar nga ndonjë degë e qeverisë apo dikush tjetër.¹⁰ Pavarësia e gjykatës është ngritur edhe në nivel të parimit procedural, si parim kyq për gjykim të drejtë.¹¹

Për të siguruar se a janë plotësuar kushtet për një gjyqësor të pavarur i cili duhet të jetë bazë për gjykim të drejtë, duhet të vlerësohen nëse janë përmbushur disa kushte siç janë: mënyra e emërimit dhe shkarkimit të gjyqtarëve, mandati i tyre, mbrojtja gjyqësorit nga presionet e jashtme dhe të shfaqurit e jashtëm të gjykatës si pavarur.¹²

Duke iu referuar mënyrës së emërimit dhe shkarkimit të gjyqtarëve dhe mandatit të tyre, duhet që e njëjta të jetë e rregulluar me kushtetutë dhe me ligj, për të evituar mundësitë e ndikimit të ekzekutivit në përzgjedhjen dhe shkarkimin e gjyqtarëve. Kushtetuta e Republikës së Kosovës, në nenin 104, ka përcaktuar se : gjyqtarët i emëron, riemëron dhe shkarkon Presidenti i Republikës së Kosovës, me propozimin e Këshillit Gjyqësor të Kosovës, ku Këshilli Gjyqësor është institucion plotësisht i pavarur në ushtrimin e funksioneve të tij dhe siguron që gjykatat në Kosovë të jenë të pavarura, profesionale e të paanshme [...] (neni 108).

Sa i përket çështjes së mandatit të gjyqtarëve është përcaktuar se mandati fillestar i gjyqtarëve është 3 vjeçar, derisa me rimemërim mandati është i përhershëm deri në moshën e pensionimit.¹³ Natyrisht, që përcaktimi i mandatit të përhershëm me rastin e

7 Neni 5, KPPK, Prishtinë, 2013

8 Leanza, P., & Pridal, O. a. *The right to a fair trial: Article 6 of the European Convention on Human Rights*. Alphen aan den Rijn, The Netherlands: Wolters Kluwer Law & Business: Kluwer Law International., 2014, fq. 7

9 Parimet Themelore të KB për Pavarsin e gjyqësorit, të aprovuara më 1985 nga Asambleja e Përgjithshme, Rezolutat 40/32 dhe 40/146, para. 1 dhe 4

10 AMNESTY INTERNATIONAL, FAIR TRIALS MANUAL, Amnesty International Publications, 1 Easton Street London WC1X 8DJ United Kingdom, 1998, fq. 88

11 Neni 8, KPPK, dhe Neni 3, KPP te Shqiperisë, 1995

12 Mahoney, P., *Right to a fair trial in criminal matters under article 6 E.C.H.R.*, Judicial Studies Institute Journal, Volume [4:2], 2004, fq. (116-117)

13 Neni 105, Kushtetuta e Republikës së Kosovës, Prishtinë, 2008

riemërimin të gjytarëve, krijon siguri juridike dhe ndikon që të njëjtit të mos bienin pre e presioneve politike apo edhe presioneve të tjera.

Gjithashtu, Kushtetuta e Kosovës, përcakton edhe çështjen e emërimit, shkarkimit dhe kohëzgjatjen e mandatit për prokurorët e shtetit, natyrisht si organ i akuzës dhe subjekt primar në procedurën penale.¹⁴

Padyshim që kriteret për t'u emëruar gjyqtarë i referohen përgatitjes profesionale, përvojës së punës dhe performancës, përfshirë të njohurit dhe respektimin e të drejtave të njeriut, integritetin personal etj.¹⁵ Pra, objektivisht emërimi në bazë të kriterëve profesionale dhe vlerësimit të integritetit personal do të pasqyrohet në pavarësinë e gjyqtarëve.

Për të mbrojtur pavarësinë e gjyqësorit duhet që të emëruarit për gjyqtarë të për zgjedhen në bazë të përgatitjes së tyre profesionale dhe përvojës së tyre.¹⁶

Dimensioi tjetër që lidhet me gjykimin e drejtë është edhe çështja e paanshmërisë së gjykatës. Paanshmëria e gjykatës nënkupton që gjyqtarët të mos kenë paragjykimet në rastet e paraqitura para tyre dhe njëkohësisht nuk duhet të veprojnë në atë mënyrë që të mbrojnë interesat e njëjës palë.¹⁷

Në rastin Clark kundër Mbretërisë së Bashkuar, GJEDNJ, për çështjen e paanshmërisë së gjykatës ka theksuar se :paanshmëria e gjykatës në vete shtrihon dy kërkesa: së pari gjykata duhet të jetë subjektivisht e lirë nga paragjykimet personale dhe së dyti duhet të jetë e paanshme në pikëpamje objektive dhe të ofrojë garanci për të përjashtuar çdo dyshim të ligjshëm rreth paanshmërisë së saj.¹⁸

Prandaj, nga kjo që trajtojmë del qartë se e Drejta për gjykim të drejtë dhe të paanshëm ndërthrin në vete disa të drejta si trajtimin e barabartë para gjykatave, shqyrtimin publik dhe në kohë të arsyeshme, barazinë e armëve në procesin penal, të drejtën që i pandehuri të prezumohet i pafajshëm deri në vërtetimin e fajësisë dhe të drejtën për ndihmë juridike falas.¹⁹

Së këndejmi, sipas autorëve Leanza & Pridal, një gjyqtar/e nuk mund të nxjerr një vendim të drejtë nëse vlerësohet se ka pasur një shkelje të rëndë të së drejtës për gjykim të drejtë.²⁰

Gjithashtu, krahas të drejtës për gjykim të drejtë dhe të paanshëm edhe drejta për gjykim në afat të arsyeshëm, paraqet obligimin e gjykatës që të zhvillojë procedurën pa zvarritje. Për të realizuar parimin e gjykimin në afat të arsyeshëm KPPK, në nenin 314, krahas përcaktimit të kësaj të drejte, në një nen të veçantë përcakton kohëzgjatjen e shqyrtimit gjyqësor duke përcaktuar afate ligjore prekluzive, ku “nëse shqyrtimi gjyqësor

14 Po aty, Neni 109,

15 Neni 17, Ligji nr. 05/l-094 për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit nr. 03/l-223 për Këshillin Gjyqësor të Kosovës, i ndryshuar dhe plotësuar me ligjin nr. 05/l -033 si dhe ligjin nr. 04/l-115, Data e Publikimit: 06.04.2016.

16 AMNESTY INTERNATIONAL, FAIR TRIALS MANUAL, Amnesty International Publications, 1 Easton Street London WC1X 8DJ United Kingdom, 1998, fq.91

17 Rasti Karttunen v. Finland, (387/1989), 23 October 1992, Report of the HRC, vol. II, (A/48/40), 1993, at 120, para. 7.2

18 Rasti 23695/02, CLARKE kundër Mbretërisë së Bashkuar, GJEDNJ, 2005

19 Neni 31, Kushtetuta e Republikës së Kosovës, Prishtinë, 2008

20 Leanza, P., & Pridal, O. a. *The right to a fair trial: Article 6 of the European Convention on Human Rights*. Alphen aan den Rijn, The Netherlands: Wolters Kluwer Law & Business: Kluwer Law International. 2014, fq.4

mbahet para gjyqtarit të vetëm gjykues, shqyrtimi gjyqësor duhet të përfundohet brenda 90 ditësh, përkatësisht brenda 120 ditësh nëse shqyrtimi mbahet para trupit gjykues, derisa janë numëruar në mënyrë taksative rastet kur mund të kërkohet vazhdimi i shqyrtimit gjyqësor edhe për 30 ditë, siç janë numri i shumtë i dëshmitarëve, numri jashtëzakonisht i madh i provave, dëshmitë e gjata dhe siguria e shqyrtimit gjyqësor. Edhe pse e drejta për gjykim në kohë të arsyeshme është e përcaktuar në KPPK, nga praktika gjyqësore shihet se në Republikën e Kosovës gjyqtarët janë treguar tepër të “ngathët” në kuptim të zbatimit të afateve që përcakton KPPK, për të realizuar të drejtën për një gjykim në kohë të arsyeshme.

E drejta për mbrojtës (neni 11), paraqet një të drejtë tjetër, gjithashtu shumë të rëndësishme për pozitën e të pandehurit në kuadër të procesit penal. Ofrimi i ndihmës profesionale juridike për të pandehurin paraqet garancion të rëndësishëm për mbrojtjen adekuate të të drejtave të tij dhe për realizimin e parimit të barazisë së armëve. Në përgjithësi, i akuzuari, nuk është avokat, nuk është i njohur me procedurat penale, prandaj e ka të vështirë të përballet me rregullat e ndërlikuara të ligjeve, dhe kjo në vete ngërthen frikë lidhur me pozitën e tij gjatë zhvillimit të procedurës.²¹ Madje sipas Etienne, të drejtat e të pandehurve në procedurë varen jo vetëm nga njohja gjyqësore e këtyre të drejtave, por edhe nga gatishmëria e avokatëve për t’i mbrojtur këto të drejta.²²

Në rastin Quaranta kundër Zvicrrës, GJEDNJ,ka vendosur tri standarde sa i përket të drejtës për mbrojtje të obligueshme, ku sipas këtij rasti duhet të merren parasysh tri kriteret dhe atë: serioziteti i veprës dhe lartësia e dënimit; kompleksiteti i veprës si dhe mundësitë e të akuzuarit për të siguruar përfaqësim.²³

E drejta që të njoftohet për shkaqet e akuzës, mosdetyrimi për vetëfajësim dhe ndalesa kundër imponimit për pranim të fajit (neni 10), gjithashtu paraqet një të drejtë mjaft të rëndësishme për të pandehurin. Kjo e drejtë e rëndësishme lidhet me të drejtën për liri dhe siguri, e cila përcaktohet nga KEDNJ, në nenin 5 parag. 2 ku thuhet se: “*çdo person i arrestuar, duhet të informohet me kohë për arsyet e arrestimit, në një gjuhë që e kupton në lidhje me çdo akuzë që i bëhet.*” Natyrisht që rëndësia e kësaj të drejte qëndron në të drejtën e secilit të pandehur që të njoftohet me kohë për shkaqet e arrestimit dhe të jetë në gjendje të përgatisë mbrojtjen e tij. Gjithashtu, mos detyrimi për fajësim lidhet direkt me parimin e prezumimit të pafajësisë, si parim kyç i procedurës penale, madje edhe në rastet kur kemi marrëveshje për pranimin e fajësisë, gjykata duhet të vlerësoj nëse pranimi i fajësisë është bërë në mënyrë të vullnetshme dhe në pajtim me rregullat e KPPK.

E drejta e të pandehurit në përkthim (neni 14), paraqet të drejtë të rëndësishme, ku në paragrafin 2 të këtij neni përcaktohet se: « *Personi që merr pjesë në procedurë penale i cili nuk e flet gjuhën në të cilën zhvillohet procedura, ka të drejtë të flasë gjuhën e vet dhe të jetë i informuar nëpërmjet përkthimit pa pagesë me faktet, provat dhe procedurën. Përkthimi sigurohet përmes një përkthyesi të pavarur*”. Natyrisht, që një e drejtë e tillë është edhe reflektim i standardeve të krijuara nga vendimet e

21 Kremens., K. *The protection of the accused in International Criminal Law According To The Human Law Standards*, Wroclaw Review of Law, Administration & Economics [Vol 1:2], 2011, fq. 41

22 Etienne, M., *The Declining Utility of the Right to Counsel in Federal Criminal Courts: An Empirical Study on the Diminished Role of Defense Attorney Advocacy Under the Sentencing Guidelines*. California Law Review, 92(2), 427-485. 2004, fq. 428

23 Rasti Quaranta kundër Zvicrrës, GJEDNJ, 1991

GJEDNJ, dhe lidhet edhe me zbatimin e të drejtave të tjera të të pandehurit, duke ditur se njohja e gjuhës në të cilën zhvillohet procedura është hap kyç për të kuptuar shkaqet e arrestimit dhe për të përgatitur mbrojtjen. Kështu, në rastin Brozicek kundër Italisë, GJEDNJ, theksoi “.. edhe pse është dorëzuar aktakuza, megjithatë fakti që i pandehuri nuk ka qenë me origjinë italiane dhe nuk ka pasur vendqëndrim në Itali, ka njoftuar autoritetet Italiane në një mënyrë të qartë, se për shkak të gjuhës ka vështirësi në kuptimin e komunikimit të tyre dhe ka kërkuar nga ta që ta dërgojnë dikë që flet gjuhën e tij amtare, ose të flasin në njërin nga gjuhët zyrtare të kombeve të bashkuara. Prandaj, mospërmbushja e kësaj kërkesë nga autoritetet italiane është konsideruar që i ka pamundësuar të pandehurit që të njoftohet me përmbajtjen e aktakuzës së tij dhe kjo është cilësuar si shkelje e nenit 6.3 (a) të KEDNJ.²⁴

E drejta në përdorimin e mjeteve juridike të goditjes, gjithashtu paraqet një të drejtë mjaft të rëndësishme për të pandehurin, ku është tregues i sigurisë juridike se rasti i tij do të trajtohet në më shumë se një instancë. Sipas Protokollit Nr. 7 i Konventës për mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe të Lirive Themelore (1984, neni 2), secili i pandehur që shpallet fajtor në shkallën e parë ka të drejtë të paraqesë edhe njëherë shqyrtimin e tij në një gjykatë të një shkalle tjetër.

Gjithashtu, Kushtetuta e Republikës së Kosovës (neni 29, paragrafi 4 dhe 5), garanton mjetet juridike për personin e arrestuar, në cilësinë e të pandehurit si dhe të drejtën e kompenzimit për privimin në mënyrë të padrejtë nga liria. Konteksti i garantimit të së drejtës për mjete juridike, në frymën e Kushtetutës së Republikës së Kosovës nënkupton që mjetet juridike të jenë efektive. Në rastin Mifsud kundër Francës, GJEDNJ ka dhënë përkufizimin mbi efektivitetin e mjeteve juridike dhe atë: “një mjet ankimi është efektiv nëse mund të përdoret ose për të përshpejtuar marrjen e një vendimi nga gjykatat që shqyrtojnë çështjen, ose për t’u siguruar palëve ndërgjyqëse një adresim të përshtatshëm për vonesat që kanë ndodhur tashmë.”²⁵

Padyshim, që organizimi i sistemit gjyqësor në bazë të parimit të shumë-shkallshmërisë për gjykatat e rregullta²⁶, krijon mundësinë e realizimit të së drejtës së apelimit në kushtet e parapara ligjore. Gjithashtu, edhe e drejta e incimit të rastit në Gjykatën Kushtetuese, në rastet kur pretendohet se është bërë shkelja e lirive dhe të drejtave të njeriut paraqet një mundësi më tepër për realizimin e të drejtave të të pandehurit apo thënë më mire jepet një mundësi më shumë për korrigjim të punës së gjykatave të rregullta nga ana e Gjykatës Kushtetuese të Kosovës.

Mirëpo, sa i përket të drejtës së apelimit, një mangësi e madhe në rastin e Republikës së Kosovës, paraqet fakti se e njëjta nuk është pale aktive në GJEDNJ, sepse nuk është pjesë e Këshillit të Evropës, edhe pse Republika e Kosovës ka marrë përsipër zbatimin e drejtpërdrejt të akteve ndërkombëtare (në këtë rast KEDNJ dhe KEDCP), por edhe zbatimin e praktikës së GJEDNJ.²⁷

24 Rasti Brozicek kundër Italisë, GJEDNJ, 1989, parag.12

25 Rasti nr.57220/00, Mifsud kundër Francës, GJEDNJ, 2002, p.5,

26 Shih për më shumë: Neni 8, Sistemi i gjykatave i Republikës së Kosovës përbëhet nga: Gjykatat Themelore, Gjykata e Apelit dhe Gjykata Supreme, Ligji Nr. 03/L-199 për Gjykatat, Prishtinë 2010

27 Neni 53, Kushteuta e Kosovës, 2008

3. Zbatimi praktik i të drejtave të të pandehurit në kuadër të procesit penal në Republikën e Kosovës

Padyshim që përcaktimi i të drejtave të të pandehurit me akte ndërkombëtare, kushtetutë dhe kod të procedurës penale, do të ishte e pamjaftueshme nëqoftëse organet që zhvillojnë procesin penal, përkatësisht gjykatat, nuk do t'i zbatonin këto të drejta në praktikë. Natyrisht, që zbatimi i të drejtave të të pandehurit është tregues edhe i nivelit të respektimit të lirisë dhe të drejtave të njeriut. Siç u theksua më sipër, duket qartë që Republika Kosovës, në aktet e saj të brendshme ka respektuar frymën e akteve ndërkombëtare për të drejtat e njeriut, rrjedhimisht edhe për të drejtat e të pandehurit, duke i përcaktuar taksativisht të drejtat që i takojnë, por shtrohet çështja se sa respektohen në praktikë këto të drejta.

Duke iu referuar disa rasteve të ngritura në Gjykatën Kushtetuese, kemi pretendime për shkelje të së drejtës për gjykim të drejtë dhe të paanshëm. Në një rast të tillë, Gjykata Kushtetuese e Kosovës, kishte konstatuar se Gjykatat e rregullta në Republikën e Kosovës kanë shkelur parimin e barazisë së armëve si dhe të drejtën për gjykim të drejtë, sipas nenit 31 të Kushtetutës dhe nenit 6.1 të KEDNJ, për shkak se në të gjitha instancat kanë dështuar të marrin parasysh dëshmitë dhe dëshmitarët e propozuar nga ana e parashtruesit të kërkesës.²⁸

Gjithashtu, në një raport të Avokatit të Popullit²⁹, i përpiluar sipas ankesës së disa qytetarëve, del se Prokuroria Speciale e Kosovës nuk ka arritur që të zbatojë të drejtat për të pandehurin që t'i informojë ata për ngritjen e aktakuzës, ku të njëjtit për aktakuzën ishin informuar përmes mediave. (E drejta për informimin e të akuzuarit, për ngritjen e aktakuzës është i përcaktuar në KEDNJ neni 6 si dhe në Kushtetutën e Republikës së Kosovës 2008, neni 31).

Edhe e drejta e të pandehurit për të pasur mbrojtje, edhe pse e përcaktuar formalisht paraqet sfidë në aspektin e zbatimit praktik, ku e drejta e të pandehurit për mbrojtës, si një e drejtë themelore përmbushet mjaft rrallë, përveq rasteve kur i pandehuri gjendet brenda listës së rasteve të mbrojtjes së detyruara që përcakton KPPK (neni 57, Mbrojtësi në rastet e mbrojtjes së detyruar), kjo nënkupton që KPPK bën përjashtime në obligueshmërinë e caktimit të mbrojtësit për të pandehurit.

Gjithashtu, në shumë raste është vërejtur se në seancat gjyqësore, gjyqtarët nuk i kanë informuar të pandehurit për të drejtën e tyre apo edhe nëse i kanë informuar këtë nuk e kanë bërë në mënyrë të qartë, ku një obligim i tillë i gjyqtarëve parashihet në nenin 246(1) i KPPK.³⁰

Padyshim që shkelja e të drejtës së të pandehurit për të pasur mbrojtës ndikon paraqet një shkelje të rëndë e cila ndikon në nivelin e mbrojtjes së të drejtave të tyre dhe rrjedhimisht ndikon edhe në zgjidhjen e çështjes përfundimtare.

28 Rasti nr. KI31/17, Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës, paragrafi 77

29 Raporti me rekomandime i Avokatit të Popullit të Republikës së Kosovës, Rasti Halili dhe të tjerët, nr.564/2016.

30 Shqyrtim i zbatimit të Kodit të ri të Procedurës Penale në Kosovë, OSBE, misioni në Kosovë, Qershor 2016, fq.11

Përfundime

Nga analizat e mësipërme duket qartë se Republika e Kosovës, në sistemin e saj juridik ofron një sërë të drejtash për të pandehurin në kuadër të procesit penal, qoftë përmes zbatimit të drejtpërdrejtë të akteve ndërkombëtare siç është KEDNJ, zbatimit të frymës së vendimeve të GJEDNJ, qoftë përmes inkorporimit të këtyre të drejtave në aktet e brendshme siç është Kushtetuta e Kosovës dhe KPPK.

Padyshim, që një rregullim i tillë i pozitës së të pandehurit paraqet një avansim për Sistemin Juridik të Kosovës dhe gjithashtu paraqet siguri juridike për qytetarët, përkatësisht të pandehurit se procesi penal ndaj tyre do të jetë i drejtë dhe i paanshëm.

Edhe pse, nga të dhënat e mësipërme duket se Sistemi Juridik i Republikës së Kosovës, është mjaft i avancuar aspektin e njohjes së të drejtave të të pandehurit, shqetësues mbetet fakti i zbatimit të dispozitave të KEDNJ dhe praktikës së GJEDNJ-së, nga ana e gjykatave të rregullta, për sa i përket zbatimit të të drejtave të pandehurit. Në praktikën gjyqësore të gjykatave të rregullta në Republikën e Kosovës, nuk mund të gjesh madje asnjë rast, ku gjyqtarët kanë aplikuar drejtpërdrejt dispozitat e KEDNJ apo ndonjë rast të GJEDNJ, sa i përket të drejtave të pandehurit, ku kjo rrethanë ka aktivizuar Gjykatën Kushtetuese të Republikës së Kosovës, e cila përmes aktgjykimeve përfundimtare të saj, ka kompenzuar lëshimet që kanë bërë gjykatat e rregullta në zbatimin e standardeve të KEDNJ. Ky fakt përbën një element mjaft shqetësues, duke marrë parasysh statusin kushtetues që ka KEDNJ dhe praktikën e GJEDNJ, në Republikën e Kosovës. Një faktor përcaktues në këtë aspekt del të jetë edhe pamundësia e Kosovës që të jetë palë aktive në GJEDNJ, pasi që nuk është akoma anëtare e Këshillit të Europës.

Padyshim që në të ardhmen, pasi Kosova të antarësohet në këtë mekanizëm, atëherë do të mund të vërehet niveli i zbatimit të të drejtave të pandehurit në procesin penal. Prandaj, mbetet shumë për t'u bërë në zbatimin praktik të të drejtave të të pandehurit, që Republika e Kosovës, të arrijë t'i zbatojë mjaftueshëm të drejtat e të pandehurit si dhe standardet e krijuara nga GJEDNJ.

Referencat:

Etienne, M., *The Declining Utility of the Right to Counsel in Federal Criminal Courts: An Empirical Study on the Diminished Role of Defense Attorney Advocacy Under the Sentencing Guidelines*. California Law Review, 92(2), 427-485. 2004, fq. 428

Kremens., K. *The protection of the accused in International Criminal Law According To The Human Law Standards*, Wroclaw Review of Law, Administration & Economics [Vol 1:2], 2011, fq. 41

Leanza, P., & Pridal, O. a. (2014). *The right to a fair trial: Article 6 of the European Convention on Human Rights*. Alphen aan den Rijn, The Netherlands: Wolters Kluwer Law & Business: Kluwer Law International. Pp. 7

Mahoney, P., *Right to a fair trial in criminal matters under article 6 E.C.H.R.*, 2004, Judicial Studies Institute Journal, Volume [4:2], Pp. (116-117)

Morina, V., Korenica, F., & Doli, D., *The relationship between international law*

and national law in the case of Kosovo: A constitutional perspective, 2011, fq. 294
Sahiti, E., Murati, R. E drejta e procedurës penale, Prishtinë, 2013, Fq. 13

Dokumente te tjera:

AMNESTY INTERNATIONAL (1998) FAIR TRIALS MANUAL, Amnesty International Publications, 1 Easton Street London WC1X 8DJ United Kingdom, Pp. 88

Kodi i Procedurës Penale të Kosovës (KPPK), Prishtinë 2013

Kodi i Procedurës Penale të Shqipërisë, 1995

Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut, Romë, 4.XI.1950.

Kushtetuta e Republikës së Kosovës, Prishtinë 2008

Ligjit nr. 05/l-094 për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit nr. 03/l-223 për Këshillin Gjyqësor të Kosovës, i ndryshuar dhe plotësuar me ligjin nr. 05/l -033 si dhe ligjin nr. 04/l-115, Data e Publikimit: 06.04.2016.

Parimet Themelore të KB për Pavarsin e gjyqësorit, të aprovuara më 1985 nga Asambleja e Përgjithshme, Rezolutat 40/32 dhe 40/146, para. 1 dhe 4

Raporti me rekomandime i Avokatit të Popullit të Republikës së Kosovës, Rasti Halili dhe të tjerët, nr.564/2016.

Rasti nr.57220/00, Mifsud kundër Francës, GJEDNJ, 2002, p.5,

Rasti 23695/02, CLARKE kundër Mbretërisë së Bashkuar, GJEDNJ, 2005

Rasti Brozicek kundër Italisë, GJEDNJ, 1989, parag.12

Rasti Karttunen v. Finland, (387/1989), 23 October 1992, Report of the HRC, vol. II, (A/48/40), 1993, at 120, para. 7.2

Rastin nr. KI31/17 Parashtues Shefqet Berisha, Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës.

Shqyrtim i zbatimit të Kodit të ri të Procedurës Penale në Kosovë, OSBE, misioni në Kosovë, Qershor 2016, fq.11

GJYKATA KUSHTETUESE SI NJË “GJYKATË SHQIPTARE PËR TË DREJTAT E NJERIUT”

Abstrakt

Gjykata Kushtetuese ka lindur si një domosdoshmëri jo vetëm për interpretimin përfundimtar të Kushtetutës dhe përputhshmërisë të ligjeve me të, apo për zgjidhjen e konflikteve midis vetë organeve kushtetuese, por edhe për respektimin dhe mbrojtjen e të drejtave themelore të njohura nga Kushtetuta. Megjithatë e drejta e individëve për t’iu drejtuar gjykatës ka qenë e kufizuar vetëm në kuadër të shkëlqes të së drejtës për një proces të rregullt ligjor gjatë një procesi gjyqësor. Megjithëse interpretimi i kësaj të drejte dhe të gjithë elementëve që e përbëjnë ka qenë mjaft i gjerë, gjithmonë në respektim të zhvillimit të praktikës të Gjykatës Europiane për të Drejtat e Njeriut, duket se kaq nuk ka mjaftuar për të garantuar në mënyrë efektive mbrojtjen e të drejtave. Me ndryshimet më të fundit kushtetuese veprimtaria gjyqësore do të shtrihet në trajtimin e të gjitha çështjeve të sjella për gjykim nga ana e individëve në lidhje me një pretendim për shkeljen e secilës prej të drejtave që Kushtetuta ka marrë nën mbrojtje. Duket se në terma praktikë zgjerimi i fushës të kërkimit të individit ndaj çdo akti të pushtetit publik apo vendimi gjyqësor krijon mundësi mjaft të gjera për publikun për të kërkuar drejtpërdrejt mbrojtjen dhe respektimin e të drejtave themelore. Mund të flasim tashmë për një gjykatë të mirfilltë “të të drejtave të njeriut” vendase.

Fjalët kuç: Ankimi individual, Gjykata Kushtetuese, të drejta themelore, ankim efektiv

Gjykata Kushtetuese është krijuar që në vitin 1992 si mbrojtëse dhe garantuese e kushtetueshmërisë, ku me kushtetueshmëri nënkuptohet edhe përputhshmëria me të drejtat dhe liritë themelore të njeriut të parashikuara në Kushtetutë. Duke qenë këto të drejta pjesë përbërëse e Kushtetutës kontrolli i një ligji apo akti tjetër në kompetencë të Gjykatës do të thotë pashmangshmërisht kontroll i respektimit të të drejtave që qëndrojnë në themel të sistemit ligjor.

Gjatë veprimtarisë të saj 25 vjeçare Gjykata Kushtetuese është vlerësuar si një shtyllë e rëndësishme në rritjen dhe ruajtjen e demokracisë në vend. Nëpërmjet interpretimit të parimeve të rëndësishme kushtetuese si siguria juridike, ndarja dhe balancimi i pushteteve, etj është bërë e mundur që të drejtat themelore dhe parimet që përshkojnë tekstin e Kushtetutës të kuptohen në mënyrë të zgjeruar. Duke shkuar në këtë mënyrë drejt qëllimit të kushtetutbërësve për garantimin e të drejtave themelore në një nivel më të lartë se ai i detyruar nga Konventa Europiane e të Drejtave të Njeriut. Pikërisht për këtë qëllim Gjykata është pajisur me kompetencën e trajtimit të ankimeve individuale, si e drejte e individit për të kërkuar respektimin e të drejtave të tij nga organet publike apo gjykatat e juridiksionit të zakonshëm. Pavarësisht se kjo

kompetencë nuk ka qenë pjesë e konceptit të një gjykate superiore që do të ngarkohej me ruajtjen e kushtetueshmërisë, sot pjesa më e madhe e Gjykatave Kushtetuese, apo gjykatave që ushtrojnë këto funksione, njohin mundësinë e lidhjes të drejtpërdrejtë me individin. Nëpërmjet kësaj vendimarrjeje gjykata jo vetëm i jep zgjidhje çështjes konkrete por edhe orjenton autoritetet dhe gjykatata për mënyrën e trajtimit dhe mbrojtjes të të drejtave në rastet e mëvonshme.¹

Sipas ligjit Nr. 7561, datë 29.4.1992 “Për disa ndryshime e plotësime në ligjin nr.7491, datë 29.4.1991 “Për dispozitat kryesore Kushtetuese” kjo gjykatë mund të investohej nga individët për shkeljen e secilës prej të drejtave të parashikuara në ligjin nr.7491. Ky parashikim vinte si një nga ndryshimet më të mëdha që mund të imagjinoheshin për një vend të sapo dalë nga një sistem drejtësie ku të drejtat e individit “mbyteshin” nga të drejtat e partisë dhe kolektivit. Megjithatë duket se ende sistemi i drejtësisë nga njëra anë dhe vetë publiku si përfitues i kësaj mundësie kaq të madhe, nga ana tjetër, nuk ishin gati, pasi janë shumë të pakta rastet kur janë parqitur ankime pranë kësaj gjykate nga ana e individëve. Edhe midis këtyre rasteve volumin më të madh e zënë kërkesat për shkeljen e së drejtës për një proces të rregullt ligjor.

Në nenin 24 të ligjit parashikohej se Gjykata Kushtetuese zgjidhte përfundimisht ankesat e personave të paraqitura në rrugën e kontrollit kushtetues për shkeljen e të drejtave të tyre themelore nga aktet e paligjshme. Nga hyrja në fuqi e Kushtetutës të vitit 1998 e drejta e individit për t’ju drejtuar Gjykatës u kufizua në paraqitjen e ankimeve vetëm për të ngritur pretendim për cënimin e të drejtës për një proces të rregullt ligjor. Kjo e drejtë mund të ushtrohej brenda një afati 2 vjeçar nga konstatimi i shkeljes. Por kur në bazë të ligjit individ mund t’i drejtohet një organi tjetër, proandaj ai mund të paraqiste kërkesë në Gjykatën Kushtetuese, pasi të kishte shterur të gjitha mjetet juridike për mbrojtjen e këtyre të drejtave. Në këtë rast, afati i paraqitjes së kërkesës ishte 2 vjet nga data e njoftimit të vendimit të organit përkatës shtetëror.²

Pa dyshim që ky ndryshimi sollti një ngushtim të kompetencave të Gjykatës Kushtetuese dhe mundësisë të individëve për t’ju drejtuar³ asaj. Por nga ana tjetër duket se u hap një kapitull i ri në kanalet lidhës mes Gjykatës dhe individëve duke qenë se janë pikërisht këta subjekte që filluan të bëhet gjithmonë e më shumë aktivë në vënien në lëvizje të Gjykatës. Nga kjo ka që vendimet më të shumta të vijnë si rezultat i marrjes në shqyrtim të tyre. Kjo edhe për faktin se Gjykata është kujdesur që të bëjë një interpretim gjithmonë e më të gjerë të këtij parimi/të drejte, duke njohur vazhdimisht zgjerim të përmbajtjes të së drejtës për një proces të rregullt ligjor, në përputhje me zhvillimin e praktikës të Gjykatës Europiane për të Drejtat e Njeriut.

Mundësia e individit për t’ju drejtuar Gjykatës Kushtetuese vjen në përputhje me nenin 13 të Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut ku parashikohet detyrimi i shteteve për të gjetur një zgjidhje efektive për shkeljen e pësuar. Në këtë kuptim Gjykata ka vetëm rol subsidiar pasi përgjegjësia kryesore për kontrollin dhe riparimin e një shkeljeje të mundshme, i përket gjykatave të juridiksionit të zakonshëm.⁴ Pikërisht

1 Sadushi Sokol, “Drejtesia Kushtetuese në Zhvillim”, Botimet Toena, Tiranë 2012, Fq.311.

2 Neni 30/2 i Ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, i pa ndryshuar.

3 Shih: Zaganjori Xhezair, Anastasi Aurela, Methasani (Çani) Eralda, “Shteti i së drejtës në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë”, Shtëpia Botuese Adelprint, Tiranë 2011, Fq.83.

4 Shih: Vendimi nr. 130 datë 08.11.2013 i Gjykatës Kushtetuese.

nga ky rol ka lindur nevoja për përcaktimin e detyrimit për shterimin e të gjitha mjeteve ligjore paraprakisht. Mjetet ligjore quhen të shteruara kur, në varësi të rrethanave të çështjes, rregullat procedurale nuk parashikojnë mjete të tjera ankimi.⁵

Me ndryshimet më të fundit të bëra në Kushtetutë me ligjin nr.76/2016, datë 22.7.2016, Gjykata është kompetente për të bërë gjykimin përfundimtar të ankesave të individëve kundër çdo akti të pushtetit publik ose vendimi gjyqësor që çënon të drejtat dhe liritë themelore të garantuara në Kushtetutë, pasi të jenë shteruar të gjitha mjetet juridike efektive për mbrojtjen e këtyre të drejtave, përveçse kur parashikohet ndryshe në Kushtetutë. Në këtë mënyrë krijohet përsëri mundësia për një mbrojtje më të efektshme të të drejtave themelore, duke çuar edhe më tej kuptimin e mjetit efektiv në sistemin vendas. Mund të themi se tashmë kushtet janë pjekur për një ndryshim të tillë, pasi publiku është ndërgjegjësuar për rolin e rëndësishëm të ankimit individual në Gjatën Kushtetuese, dhe Gjykata bazohet mbi praktikën e konsoliduar 25 vjeçare. Njëpërmjet analizimit dhe interpretimit të së drejtës për një proces të rregullt ligjor janë vendosur shtyllat kryesore mbi të cilat gjykata mund ta ushtrojë veprimtarinë e saj edhe në kuadër të kompetencës së re në lidhje me ankimin individual. Në fakt, ky ndryshim, dhe jo vetëm, ka qenë prej kohësh në vëmendjen e procesit të reformimit të gjykatës,⁶ duke qenë se konsiderohet si një mënyrë më e përshtatshme për mbrojtjen dhe garantimin e këtyre të drejtave.⁷ Duket se tashmë mund të flasim për një “Gjykatë Shqiptare për të Drejtat e Njeriut”.

Sipas kompetencës të re, do të konsiderohet si në përputhje me *ratione materie* për të paraqitur një ankim të ligjshëm para gjykatës, çdo kërkesë ku pretendohet shkelja e një të drejte themelore. Por kjo nuk do të thotë se shqyrtimi i këtyre ankesave është do të jetë i pakufizuar. Gjykata edhe në praktikën tashmë të konsoliduar ka vendosur një kufi mes asaj që do të konsiderohet si kompetencë e saj në zbatim të nenit 131/f të Kushtetutës dhe kompetencës të gjykatave të jurdiksionit të zakonshme në të njëjtën çështje. Në këtë kuadër, me gjithë praktikën e kufizuar të deritanishme, nga data 1 mars 1997 e në vijim, Gjykata ka ndjekur të njëjtën linjë arsyetimi duke mospranuar gjykimin e atyre çështjeve që lidhen me analizimin e veprimit konkret në kompetencë të gjykatave. “*Po kështu, kërkuesi ka pretenduar se është cenuar e drejta e barazisë përpara ligjit dhe mosdiskriminimit, e garantuar nga neni 18 i Kushtetutës, pasi ai nuk ka përfituar nga indeksimi i pensionit sipas VKM-ve përkatëse dhe as nga shtesa prej 2% për çdo vit vjetërsi mbi 15 vjet. Gjykata e Lartë, sipas tij, nuk ka respektuar nenet 11 dhe 18 të ligjit nr.8087/1996 për llogaritjen e masës së pensionit dhe nuk ka marrë parasysh raste analoge për përfitues të tjerë ushtarakë, të cilëve u është njohur rritje e pensionit. Edhe këto pretendime të kërkuetit, në vlerësimin e Gjykatës, kanë të bëjnë me interpretimin dhe zbatimin e ligjit material nga ana e gjykatave të zakonshme, çka nuk hyn në juridiksionin kushtetues. Për rrjedhojë, këto pretendime nuk mund të merren në shqyrtim nga Gjykata.*”⁸ Kjo rrjedh nga domosdoshmëria për të bërë dallimin

5 Shih: Vendimi nr. 6, datë 27.01.2017 i Gjykatës Kushtetuese.

6 Shih: Zaganjori Xhezair, “Efektiviteti i mjeteve të brendshme të sistemit shqiptar në kuptimin e nenit 13 të Konventës Europiane të të Drejtave të Njeriut”, Konferenca Ndërkombëtare Përmirësimi i cilësisë së zbatimit të KEDNJ nëpërmjet zgjerimit të bashkëpunimit ndërmjet institucioneve vendase, Tiranë, 26-27 shtator 2007.

7 Shih: “Strategjia e reformës në sistemin e drejtësisë”, Projekt 24 korrik 2015, Komisioni i Posaçëm Parlamentar për Reformën në Sistemin e Drejtësisë, Grupi i Ekspertëve të Nivelit të Lartë.

8 Shih: Vendimi nr.57 datë 25.07.2017 i Gjykatës Kushtetuese.

mes gjykimit abstrakt të të drejtave në shqyrtimin e kushtetueshmërisë të ligjeve dhe akteve të tjera dhe gjykimit konkret në rastin e shqyrtimit të ankimit individual. Për të shmangur këtë përplasje të mundshme kompetencash gjykata në kuadër të shqyrtimit të rasteve të shkeljes të së drejtës për një proces të rregullt ligjor ka bërë analizimin vetëm në aspektin e tij procedural. “Gjykata rithekson se kontrolli kushtetues ndaj vendimeve gjyqësore është i kufizuar vetëm në funksion të mbrojtjes së të drejtave kushtetuese të individit për një proces të rregullt ligjor. Problemet e interpretimit dhe të zbatimit të ligjit për zgjidhjen e çështjeve konkrete nuk përbëjnë juridiksion kushtetues nëse ato nuk shoqërohen me cënimin e këtyre të drejtave.”⁹ Pritet që ky qëndrim tashmë i konsoliduar, të pasqyrohet edhe në shqyrtimin e ankesave për shkeljen e të drejtave të tjera kushtetuese.

Një pozicion të tillë, ku Gjykata kujdeset të mos analizojë thelbin e kërkimit në çështjen konkrete, e gjejmë të shprehur vetëm në rastet e ankimeve individuale. Kur në shqyrtim janë kërkesa të sjella nga subjektet e tjera të njohura nga Kushtetuta, liria është shumë e madhe, dhe në vendim merret në analizë çdo aspekt i të drejtës që pretendohet se shkelet dhe çështja merr zgjidhje përfundimtare, pasi shqyrtimi në këtë rast është i një natyre tjetër. Në rastin e ankimit individual Gjykata Kushtetuese shfuqizon vendimin ndaj të cilit është bërë ankimi, por nuk jep zgjidhje përfundimtare në lidhje me çështjen.

Ka patur raste, kur Gjykata Kushtetuese është akuzuar për ndërhyrje në pavarësinë e gjykatave, më së shumti të Gjykatës së Lartë.¹⁰ Pikërisht për të shmangur këtë konflikt të mundshëm dhe real ekuilibri që kërkohet të mbahet prej kësaj gjykate në bërjen e qartë të dallimit të kompetencës është shumë delikat. Po i njëjti detyrim mbetet po aq i rëndësishëm, mbase edhe më tepër, edhe pas ndryshimeve më të fundit kushtetuese. Vetë natyra dhe qëllimi për të cilin është krijuar kërkon që kjo gjykatë të ketë kufizim në vendimarrjen në lidhje me kërkesat e paraqitura nga individët, gjë që bën që pozicioni i marrë në analizimin thjesht vetëm të së drejtës, pa prekur themelin e çështjes, të shmangë rrezikun e shndërrimit në një gjykatë të shkallës të katërt.

Për sa i përket afatit brenda të cilit paraqitet ankimi individual, po ashtu ndryshimet janë të rëndësishme. Sipas nenit 71/a të ligjit Nr.8577, datë 10.2.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë” ndryshuar me ligjin nr.99/2016, kërkesa paraqitet brenda afatit 4-mujor nga konstatimi i cënimit. Por mbetet i pasqaruar momenti i fillimit të këtij afati. Në po të njëjtin nen kërkohet që ankuesi më parë të ketë shteruar të gjitha mjetet juridike efektive para se t’i drejtohet Gjykatës. Kjo sjell domosdoshmërisht nevojën për sqarimin se kur do të konsiderohet fillimi i këtij afati. Në qoftë se do të pretendonim për një moment të bënim një interpretim literal të dispozitës duke parë si të vetmen mundësi fillimin e afatit në çdo rast nga konstatimi i cënimit, do të ishim përpara një afati të pa arsyeshem, që do ta bënte efektivisht të pamundur ushtrimin e së drejtës së ankimit individual, duke cënuar në thelb të drejtën për një zgjidhje efektive. Në dispozitën e shfuqizuar parashikohej se afati i paraqitjes së ankimit në rastin e detyrimit për të shteruar të gjitha mjetet juridike për mbrojtjen e të drejtave fillon nga data e njoftimit të vendimit të organit përkatës

9 Shih: Vendimi nr.2, datë 26.01.2015 i Gjykatës Kushtetuese.

10 Shih: Dedja Bashkim “Juridiksioni Kushtetues kundrejt juridiksonit të zakonshëm”, Seminar mbi “Fushëveprimin e vlerësimit të vendimeve të Gjykatës Supreme”, Prishtinë - 13 Qershor, 2013, Fq.8.

shtetëror.¹¹

Por në praktikë ky parashikim i pjesshëm duket se nuk ka sjellë vështirësi për zbatim nga ana e gjykatës, që e ka parë në çdo rast fillimin e afatit me njoftimin e vendimit të mjetit të fundit juridik në dispozicion të individit. *“Në rastin në shqyrtim, Kolegji konstaton se vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, i cili është marrë bazuar në rekursin e kërkesës, mban datën 24.12.2015, kurse kërkesa është paraqitur prej tij në Gjykatën Kushtetuese në datën 20.06.2017. Në vështrim të sa më sipër, për sa kohë kërkesa është paraqitur jashtë afatit ligjor 4-mujor, Kolegji çmon se kërkuesi nuk legjitimohet racione temporis për vënien në lëvizje të kësaj Gjykate. Për rrjedhojë, kërkesa nuk mund të kalojë për shqyrtim në seancë plenare..”*¹²

Siç shihet edhe në vendimin e cituar më sipër përfundimi i gjykimit në Gjykatën e Lartë ka ndodhur në vitin 2015, kohë kur ishte ende në fuqi dispozita që parashikonte afatin dy vjeçar për ankimin individual. Gjë që do të thotë se pritshmëria e ligjshme e kërkuësve në rastin konkret ka qenë që të mund të paraqisnin ankesën deri në vitin 201. Por kjo pritshmëri mund të çenohej nga ndryshimi i ligjit në mënyrë të menjëhershme dhe pa një rregullim të posaçëm për situata të ngjashme. Në lidhje me pritshmëritë e ligjshme Gjykata ka arsyetuar: *“Gjykata në jurisprudencën e saj ka theksuar se parimi i shtetit të së drejtës, i sanksionuar në nenin 4 të Kushtetutës, është një nga parimet themelore në shtetin dhe shoqërinë demokratike. Aspekte të këtij parimi janë edhe siguria juridike, mbrojtja e të drejtave të fituara, si dhe pritshmëritë e ligjshme. Siguria juridike presupozon, veç të tjerash, besueshmërinë e qytetarëve tek shteti dhe pandryshueshmërinë e ligjit për marrëdhëniet e rregulluara.”*¹³ Megjithatë siguria juridike dhe pritshmëritë e ligjshme si elementë përbërës të saj, nuk duhen konsideruar një e drejtë absolute, duke qenë se mund të kufizohen deri diku për shkak të veprimtarisë të shtetit që kërkon ndryshime në rastet e rregullimit dhe garantimit të të drejtave. Sipas vetë Gjykatës Kushtetuese vetëm ato të drejta, të cilat janë parashikuar si shprehimisht të pakufizueshme, nuk është e mundur të preken nga ligjvënësia.¹⁴

Për të shmangur mundësinë e këtij konfuzioni në nenin 86/3 të ligjit Nr. 99/2016 *“Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8577, datë 10.2.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”* është parashikuar hyrja në fuqi e afatit katër mujor në datë 01.03.2017. Por megjithë vëmendjen e kushtuar nevojës për krijimin e kësaj hapësire kohore në dispozicion të kategorisë të individëve si më sipër, duket se nuk ka qenë e mjaftueshme. Mjaft kërkesa të paraqitura nga individët kanë qenë objekt mospranimi për shkak të kalimit të afatit të ri ligjor.

Për sa i përket kërkesës për ezaurimin e të gjitha mjeteve të ankimit duhet të mbahet parasysh kryesisht ankimi gjyqësor ku kërkuesi duhet të jetë drejtuar fillimisht në të gjitha shkallët e gjykimit sipas kërkesave procedurale përkatëse, por gjithashtu edhe të ketë ngritur të gjitha pretendimet që më vonë do t'i ngrëjë para Gjykatës. Me ngritje të pretendimeve do të kuptohet edhe ngritja e tyre të paktën në substancë.¹⁵ Pra referuar këtij qëndrimi të konsoliduar, çdo pretendim për cënimin e të drejtave të tjera

11 Neni 30/2 i Ligjit Nr.8577, datë 10.2.2000, *“Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”*, i pandryshuar.

12 Shih Vendimi nr.212 datë 22.09.2017 i Gjykatës Kushtetuese.

13 Shih Vendimi nr.1 datë 16.01.2017 i Gjykatës Kushtetuese.

14 Shih Vendimi nr.37, datë 13.06.2012 i Gjykatës Kushtetuese.

15 Shih Vendimi nr.31, datë 25.05.2015 i Gjykatës Kushtetuese.

themelore duhet të jetë ngritur më parë si pretendim gjatë gjykimit në gjykatat që kanë për detyrë të zgjidhin çështjen në themel. Duke mbajtur parasysh se disa prej këtyre të drejtave nuk kanë një karakter të theksuar procedural, si e drejta për një proces të rregullt ligjor dhe se formulimi i kërkimeve përpara këtyre gjykatave bëhet sipas një tjetër strukture, merr rëndësi të veçantë fakti që pretendimi të jetë ngritur në substancë të kërkesave drejtuar këtyre gjykatave, pa u kufizuar nga ana formale.

Përrjashtimisht individët mund të pretendojnë shkeljen e së drejtës për një gjykim brenda një afati të arsyeshëm edhe pa mbaruar gjykimin në gjykatat e juridiksionit të zakonshëm.¹⁶ Kjo është parë e mundur pasi sistemi ligjor shqiptar nuk parashikon një mjet efektiv të veçantë që t’i mundësojë ankuesit trajtimin e çështjes së kohëzgjatjes së procedurave.¹⁷ Pra kur karakteri i vendimit të ndërmjetëm e kërkon, si përrjashtim, ai mund të konsiderohet përrfundimtar.

Kuptimi i termit “individ” mbetet po i njëjti edhe pas ndryshimeve kushtetuese. Të drejtën për të paraqitur ankim pranë Gjykatës Kushtetuese e kanë individët të cilët justifikojnë interesin e tyre të ligjshëm si subjekte të kushtëzuara.¹⁸ **Në këtë kategori do të përrfshihen edhe personat juridikë, kur të drejtat e pretenduara konsiderohen të asaj natyre që të mund të gëzohen nga ky person për shkak të natyrës të posaçme të personalitetit juridik**¹⁹ sipas parashikimit në nenin 16/2 të Kushtetutës. Për sa u përket të drejtave të tjera, personi juridik mund të jetë subjekt i tyre në atë masë dhe në atë kuptim që ato lehtësojnë gëzimin e plotë të këtyre të drejtave dhe lirive për individët.²⁰

Konkluzione

Zgjerimi i së drejtës për të paraqitur ankim individual ndaj cënimit të të gjitha të drejtave dhe lirive themelore pranë Gjykatës Kushtetuese ka qenë një ndryshim mjaft pozitiv në kuadër të reformës në sistemin e drejtësisë. Në aspektin e mekanizmit ligjor për mbrojtjen dhe garantimin e këtyre të drejtave, sipas kërkesave të nenit 13 të Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut, mund të themi se tashmë janë krijuar premisat për ta bërë Gjykatën Kushtetuese një mjet efektiv ankimi për të gjitha të drejtat e njohura nga Konventa. Megjithatë kjo mbetet të konfirmohet pasi praktika të jetë zhvilluar dhe të jetë konsoliduar pozicioni i Gjykatës në lidhje me rastet e paraqitura. Deri tani nga ana e GJEDNJ, Gjykata Kushtetuese është vlerësuar si një mjet efektiv ankimi për garantimin e të drejtës për një proces të rregullt ligjor.

Mund të thuhet pa mëdyshje se ky ndryshim do të sjellë kultivimin e një kulture të re në konceptimin e rolit të Gjykatës Kushtetuese si një “mbrojtëse” e të drejtave të secilit individ. Nëpërmejt këtyre këtyre hapave ligjore në fakt duket se roli i Gjykatës Kushtetuese po shtrihet gjithmonë e më shumë kah aksesit më të madh të individit si subjekt i autorizuar për të këkuar vetë mos cënimin e të drejtave. Një ndryshim i tillë nuk mund të konsiderohet veç se pozitiv dhe gjithashtu bën të mendohet për një shtrirje të mëtejshme të këtij roli. Gjë që kërkon pashmangshmërisht rritjen e cilësisë të ofruar

16 Shih Vendimi nr.51, datë 20.07.2015 i Gjykatës Kushtetuese.

17 “Gjonboçari etj. kundër Shqipërisë”, Vendim i GJEDNJ.

18 Shih Vendimi nr.42, datë 25.06.2015 i Gjykatës Kushtetuese.

19 Shih Vendimi nr.28, datë 22.05.2015 i Gjykatës Kushtetuese.

20 Shih Vendimi nr.03 datë 20.01.2017 i Gjykatës Kushtetuese.

nga subjektet e tjera që ju japin asistencë këtyre individëve dhe të vetë gjykatave. Por mbi të gjitha kërkon rritjen e përgjegjësisë të publikut për rolin që i është besuar.

Por ashtu siç u evidentua edhe më lart, ekziston një kufi i natyrshëm për shkak të kompetencës që bën kufizimin e mundësisë që Gjykata të shqyrtojë deri në fund dhe në çdo rast shkeljen e ndodhur. Në këto kushte mund të themi se veprimtaria e Gjykatës Kushtetuese mbetet po në të njëjtat linja si më parë, pa sjellë një ndryshim rrënjësor në garantimin e këtyre të drejtave. Një hap i madh drejt garantimit në nivelet më të larta të së drejtës për një ankim efektiv do të ishte krijimi i mundësisë për individët për t'ju drejtuar Gjykatës me anë të *actio popularis*, si një ankim ndaj ligjeve në rastin kur preken interesat e publikut të gjerë,²¹ apo ankimin e drejtpërdrejtë në gjykatë ndaj ligjeve që shkelin të drejtat themelore.²² Mundësi kjo që ka qenë e parashikuar në Ligjin Nr. 7561, datë 29.4.1992 “Për disa ndryshime e plotësime në ligjin nr.7491, datë 29.4.1991 “Për dispozitat kryesore Kushtetuese”.

Bibliografia

- Kushtetuta e Republikës të Shqipërisë
- Ligj Nr. 8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, i pa ndryshuar;
- Ligji Nr. 7561, datë 29.4.1992 “Për disa ndryshime e plotësime në ligjin nr.7491, datë 29.4.1991 “Për dispozitat kryesore Kushtetuese”;
- Ligji Nr. 99/2016 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8577, datë 10.2.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”;
- “Strategjia e reformës në sistemin e drejtësisë”, Projekt 24 korrik 2015, Komisioni i Posaçëm Parlamentar për Reformën në Sistemin e Drejtësisë, Grupi i Ekspertëve të Nivelit të Lartë;
- Sadushi Sokol, “Drejtesia Kushtetuese në Zhvillim”, Botimet Toena, Tiranë 2012;
- Zaganjori Xhezair, Anastasi Aurela, Methasani (Çani) Eralda, “Shteti i së drejtës në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë”, Shtëpia Botuese Adelprint, Tiranë 2011;
- Dedja Bashkim “Juridiksioni Kushtetues kundrejt juridiksonit të zakonshëm”, Seminar mbi “Fushëveprimin e vlerësimit të vendimeve të Gjykatës Supreme”, Prishtinë - 13 Qershor, 2013;
- Zaganjori Xhezair, “Efektiviteti i mjeteve të brendshme të sistemit shqiptar në kuptimin e nenit 13 të Konventës Europiane të të Drejtave të Njeriut”, Konferenca Ndërkombëtare Përmirësimi i cilësisë së zbatimit të KEDNJ nëpërmjet zgjerimit të bashkëpunimit ndërmjet institucioneve vendase, Tiranë, 26-27 shtator 2007;
- Vendimi nr.53, datë 13.11.1997 i Gjykatës Kushtetuese
- Vendimi nr.11, datë 21.05.1997 i Gjykatës Kushtetuese
- Vendimi nr.37, datë 13.06.2012 i Gjykatës Kushtetuese
- Vendimi nr.130 datë 08.11.2013 i Gjykatës Kushtetuese

21 Sadushi Sokol, “Drejtesia Kushtetuese në Zhvillim”, Botimet Toena, Tiranë 2012, Fq.313.

22 Shih Vendimi nr.53, datë 13.11.1997, Vendimin 11, datë 21.05.1997

- Vendimi nr.02, datë 26.01.2015 i Gjykatës Kushtetuese
- Vendimi nr.28, datë 22.05.2015 i Gjykatës Kushtetuese
- Vendimi nr.31, datë 25.05.2015 i Gjykatës Kushtetuese
- Vendimi nr.42, datë 25.06.2015 i Gjykatës Kushtetuese
- Vendimi nr.51, datë 20.07.2015 i Gjykatës Kushtetuese
- Vendimi nr.03 datë 20.01.2017 i Gjykatës Kushtetuese
- Vendimi nr.57 datë 25.07.2017 i Gjykatës Kushtetuese
- Vendimi nr.06, datë 27.01.2017 i Gjykatës Kushtetuese
- “Gjonboçari etj. kundër Shqipërisë” Vendim i GJEDN

AKSESI I GJYQTARIT TË ZAKONSHËM NË GJYKATËN KUSHTETUESE : A JANË “PORTIERËT” SHUMË STRIKTË?

Abstract

This paper discusses the standing criteria applicable to the ordinary judges, with regard to the initiation of a procedure before the Constitutional Court. Based on a theoretical, jurisprudential, and empirical perspective, it aims at analysing the application and interpretation of the standing criteria, and the threshold established by the Constitutional Court. Conclusions will be drawn based on the findings, in order to explore ways of increasing the possibilities of the ordinary courts for triggering the mechanisms of the constitutional justice.

Keywords: Constitutional Court, access, standing, preliminary rulings, courts

Hyrje

Gjykatat renditen ndër subjektet që mund të nisin një gjykim kushtetues. Sipas nenit 134 pika 1/dh) e Kushtetutës, i cili referon në nenin 145 pika 2 “*Kur gjyqtarët çmojnë se ligjet vijnë në kundërshtim me Kushtetutën, nuk i zbatojnë ato. Në këtë rast, ata pezullojnë gjykimin dhe ia dërgojnë çështjen Gjykatës Kushtetuese. Vendimet e Gjykatës Kushtetuese janë të detyrueshme për të gjitha gjykatat.*” Kjo pozitë *sui generis* e gjykatës në një gjykim para Gjykatës Kushtetuese lidhet me pozitën kushtetuese që u është njohur gjykatave nga Kushtetuta, si dhe funksionit që ato kryejnë. Në gjykimin e çështjeve që u paraqiten, gjyqtarët duhet të respektojnë hierarkinë e sistemit normativ. Në bazë të logjikës së këtij sistemi, Kushtetuta ka përparësi mbi ligjin, prandaj gjyqtarët duhet t’i japin vendimet e tyre në bazë të ligjit themeltar, përpara se t’i japin ato në bazë të ligjeve.¹ Me fjalë të tjera, “*gjyqtari duhet të respektojë së pari qëllimet e popullit e më pas ato të përfaqësuesve të tij.*”² Nëse do t’i qëndronim strikt modelit të Kelsen, është e qartë se nëse një ligj si normë e një niveli më të ulët bie në kundërshtim me Kushtetutën, e cila është një normë e një niveli më të lartë, i pari do ta humbiste vlefshmërinë e tij dhe do të konsiderohej jashtë sistemit juridik, dhe detyra e gjyqtarit

1 Kristaq Traja, Drejtësia Kushtetuese, Shtëpia Botuese “Luarasi”, Tiranë, 2000 fq. 20

2 Ch. G. Haines, *The American Doctrine of Judicial Supremacy*, op.cit. në Christian Starck dhe Albrecht Weber *Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden, 1986, fq. 30

në zbatimin e hierarkisë së normave nuk do të ishte e komplikuar. Por, siç argumenton dhe Pasquino, ky nuk është një proces i thjeshtë, ose vetëm një “*geometri normash*”.³ Për shkak të modelit të kontrollit kushtetues që zbatohet në Shqipëri, sipas Kushtetutës, gjykatat e sistemit gjyqësor i nënshtrohen Kushtetutës dhe ligjeve,⁴ dhe nuk mund të ushtrojnë kontrollin e drejtpërdrejtë kushtetues të normës juridike. Centralizimi i kontrollit kushtetues në funksionet e një organi *ad hoc* si Gjykata Kushtetuese e bën të pamundur bashkekzistencën e funksioneve të këtij institucioni me kontrollin e shpërndarë të kushtetutshmërisë.

Përveç detyrimeve që rrjedhin nga hierarkia e sistemit normativ, gjyqtarët kanë edhe detyrimin të zbatojnë në mënyrë të drejtpërdrejtë Kushtetutën. Sot funksioni i gjyqtarit nuk konsiston vetëm në interpretimin e ligjeve. Ai duhet të marrë në konsideratë tekstin kushtetues, si edhe jurisprudencën kushtetuese dhe atë të gjykatave ndërkombëtare. Kjo do të thotë se gjykatat janë të detyruara të vendosin në fokus të shqyrtimit gjyqësor aspektet kushtetuese, dhe nëse dyshojnë për papajtueshmëri, t’ia dërgojnë çështjen Gjykatës Kushtetuese. Duke qenë se aksesit i gjykatës së sistemit gjyqësor të zakonshëm në Gjykatën Kushtetuese është shprehje e këtij parimi, kjo e kthen ushtrimin e kontrollit incidental të kushtetutshmërisë në një detyrim për gjyqtarin.

Për sa i përket përhapjes së kësaj forme aksesit në sistemet juridike të vendeve të ndryshëm, pjesa më e madhe e vendeve evropiane dhe më gjerë, zbatojnë forma të aksesit të gjyqtarëve, përmes modelit të gjykimit incidental. Ato e administrojnë kontrollin konkret të kushtetutshmërisë së normës juridike nëpërmjet ndërthurjes së tij me kontrollin abstrakt.⁵ Në vendet ku kjo formë aksesit zbatohet gjerësisht, siç është rasti i Italisë, jurisprudenca kushtetuese dominohet në masë të madhe prej saj. Madje, disa studiues janë të mendimit se, duke marrë në konsideratë filtrat e pranimit të ankimeve individuale në Gjermani dhe në Spanjë, sistemi Italian i aksesit përmes rrugës incidentale dhe përvojat që njohin ankimin individual të drejtpërdrejtë, pavarësisht se nisen nga premisa të ndryshme, arrijnë në mbrojtjen e të drejtave të qytetarëve në mënyra të njëjta.⁶ Për më tepër, Gentili shprehet se ky sistem mund të jetë i vetëmjaftueshëm dhe se nuk ka nevojë që të pasurohet me ankimin individual, i cili ka avantazhe të papërcaktuar, dhe madje, paraqet dhe risqe.⁷ Në këtë rast Gentili e argumenton këtë pikëpamje me pozicionin e konsoliduar të gjykimit incidental në Itali dhe sidomos mënyrën progresive të interpretimit të tij nga Gjykata Kushtetuese e Italisë. Nëse ky model do të zbatohet si e vetmja formë e aksesit të individëve në Gjykatën Kushtetuese, nuk do të ishte pa probleme. Në një nga kritikrat që i bëhet sistemit italian të bazuar gjerësisht në gjykimin incidental është se rrugët e inicimit të kontrollit kushtetues nuk janë tërësisht efikase, kryesisht për shkak se nuk mund

3 Pasquale Pasquino, *Access to Constitutional Courts*, Washington University St. Louis Conference on Constitutional Courts, 1-3 Nëntor 2001, fq. 6

4 Neni 145 pika 1 e Kushtetutës

5 Sokol Sadushi, *Drejtësia Kushtetuese në Zhvillim, Botimet Toena, Tiranë, 2012*, fq. 150

6 Paolo Carrozza, Roberto Romboli dhe Emanuele Rossi, i *limiti all’accesso al giudizio sulle leggi e le prospettive per il loro superamento*, në *L’accesso alla giustizia costituzionale. Caratteri, limiti, prospettive di un modello*, nën kujdesin e Roberto Romboli, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, fq. 770

7 Gianluca Gentili, *Comparison of European Systems of Direct Access to Constitutional Judges: Exploring Advantages for The Italian Constitutional Court*, Italian Journal of Public Law – Vol. 4 ISSUE 1/2012, fq.199

të sigurohet një veprim i shpejtë dhe i menjëhershëm ndaj ligjeve antikushtetuese.⁸ Gjithashtu, në analizë të fundit mbetet në vlerësim të gjyqtarit të zakonshëm, nëse do të ngrejë apo jo një çështje në nivel diskursi kushtetues.

Ndryshe nga modeli i sipërpërmendur, në bazë të kornizës kushtetuese në Shqipëri *locus standi* i gjykatave nuk shihet si qëllim në vetvete. Ai plotëson kuadrin e aksesit në Gjykatën Kushtetuese dhe është komplementar në raport me format e tjera të aksesit të organeve shtetërore, formacioneve sociale dhe individit. Nga ana tjetër, nëse të gjithë subjektet e tjera do të kishin të drejtë të inicionin një gjykim kushtetues për antikushtetutshmërinë e ligjit, dhe kjo e drejtë do t'i mohohej gjykatave, atëherë do të kishte një boshllëk të konsiderueshëm në funksionimin e sistemit të drejtësisë dhe garantimin e të drejtave dhe lirive themelore gjatë një procesi gjyqësor në veçanti, si dhe në respektimin e parimit të shtetit të së drejtës në përgjithësi.

Nga sa u trajtua më sipër, modeli i inicimit të një gjykimi kushtetues nga gjykatat, në Shqipëri ka hedhur themelet e kontrollit incidental të kushtetutshmërisë, si një formë dialogu midis juridiksionit gjyqësor të zakonshëm dhe atij kushtetues. Kuadri kushtetues qartëson gjithashtu se kjo formë dialogu është e normuar nga rregullat që përcaktojnë kriteret e aksesit të gjyqtarit në Gjykatën Kushtetuese. Në vijim, studimi i legjitimitetit të këtij subjekti do të fokusohet në dy aspektet themelore të *locus standi*, përkatësisht legjitimitimin *rationae personae*, dhe atë *rationae materiae*.

1. Kriteret e legjitimitetit *rationae personae*

Sipas nenit 134 pika 1/dh) të Kushtetutës «çdo *gjykatë sipas nenit 145/2 mund t'i drejtohet Gjykatës Kushtetuese*». Ndërkohë, neni 145/2 i Kushtetutës parashikon se “*Kur gjyqtarët çmojnë se ligjet vijnë në kundërshtim me Kushtetutën, nuk i zbatojnë ato. Në këtë rast, ata pezullojnë gjykimin dhe ia dërgojnë çështjen Gjykatës Kushtetuese*.” Ndërsa neni 68 pika 1 e Ligjit Nr. 8577, datë 10.2.2000 «Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë»⁹ (në vijim LGJK) parashikon se “*Kur gjykata ose gjyqtari gjatë një procesi gjyqësor dhe në çdo kohë, kryesisht ose me kërkesë të palëve, çmon se ligji është antikushtetues dhe kur ka lidhje të drejtpërdrejtë midis ligjit dhe zgjidhjes së çështjes konkrete, nuk e zbaton atë, duke vendosur pezullimin e shqyrtimit të mëtejshëm të çështjes dhe dërgimin e materialeve të saj Gjykatës Kushtetuese, për t'u shprehur për kushtetutshmërinë e ligjit*.”. Nga këto dispozita rezulton se subjekti që mund të investojë Gjykatën Kushtetuese mund të jetë gjykata ose gjyqtari. Ky lloj diferencimi nuk mund të krijojë shkak për dykuptimësi. Në legjisacionin procedural parashikohet shprehimisht se gjykatat mund të shqyrtojnë në trupa gjykues të përbërë nga një, tre, pesë apo në rastin përjashtimor kur Gjykata e Lartë gjykon në Kolegje të Bashkuara. Nga një lexim i kësaj dispozite, ligjvënësi kushtetues i referohet të gjitha trajtave të trupave gjykues që shqyrtojnë një mosmarrëveshje midis palëve ndërgjyqëse, pavarësisht nëse përbëhen nga një ose më shumë gjyqtarë. Në këtë mënyrë, edhe gjyqtari i vetëm përbën një trupë gjyqësore dhe si i tillë, përfshihet brenda nocionit “gjykatë”. Për këtë arsye, të dy termat do të konsiderohen, për qëllime

8 Paolo Passaglia, *Sull'opportunità di Introdurre il Ricorso Diretto Individuale: Qualche Riflessione (Ed una Provocazione)*, Dipartimento di Diritto Pubbico, Ricerche, fq. 8

9 Amenduar me Ligjin 99/2016

të aksesit, të zbatueshme në mënyrë të njëjtë.

Në bazë të interpretimit literal të Kushtetutës, çdo gjykatë e gëzon prerogativën e inicimit të gjykimit kushtetues. Më konkretisht, të gjitha gjykatat e sistemit gjyqësor sipas parashikimeve të nenit 135 të Kushtetutës, konkretisht Gjykata e Lartë, gjykatat e apelit dhe gjykatat e shkallës së parë do të mund të kenë *locus standi*. Nga ky rreth nuk mund të përjashtohen gjykatat e krijuara për fusha të veçanta, përkatësisht gjykatat e shkallës së parë për krimet e rënda, gjykata e apelit për krimet e rënda, gjykata administrative e shkallës së parë dhe gjykata administrative e apelit. Gjithashtu, rrethit të gjykatave që do të përfshihen brenda termit “gjykatë” i shtohen edhe gjykatat e posaçme të krijuara me amendamentet kushtetuese për gjykimin e veprave penale të korrupsionit dhe të krimit të organizuar si dhe akuzat penale kundër Presidentit të Republikës, Kryetarit të Kuvendit, Kryeministrit, anëtarit të Këshillit të Ministrave, gjyqtarit të Gjykatës Kushtetuese dhe të Gjykatës së Lartë, Prokurorit të Përgjithshëm, Inspektorit të Lartë të Drejtësisë, Kryetarit të Bashkisë, deputetit, zëvendësministrit, anëtarit të Këshillit të Lartë Gjyqësor dhe të Këshillit të Lartë të Prokurorisë, dhe drejtuesve të institucioneve qendrore ose të pavarura të përcaktuara në Kushtetutë ose në ligj, si dhe akuzat kundër ish-funksionarëve të sipërpërmendur.¹⁰

Objekt diskutimi mund të jetë edhe se çfarë do të përfshihet në interpretimin e nocionit “gjykatë” ose “gjyqtar”. Në doktrinë gjenden alternativa për një lexim më të gjerë të nocionit «gjykatë», i cili nuk përfshin vetëm gjykatat e juridiksionit gjyqësor të zakonshëm tri-shkallësh, por edhe struktura të tjera të cilat, jo domosdoshmërisht formalisht, por materialisht, kryejnë funksione të njëjta ose të ngjashme me to. Këto struktura, për qëllime të nenit 134 pika 1 dh)¹¹ të Kushtetutës mund të konsiderohen edhe gjykatat e arbitrazhit¹², tribunalet ose të ashtuquajturat organet kuazi-gjyqësore, si dhe vetë Gjykata Kushtetuese.¹³

Krahas gjykatës, iniciativa për ngritjen e pretendimit për një ves kushtetues të

10 Neni 13 i Ligjit 76/2016 datë 22.06.2016 Për disa shtesa dhe ndryshime në Ligjin Nr. 8417, datë 21.10.1998, “Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar” i cili ka ndryshuar nenin 135 të Kushtetutës.

11 Neni 12 i Ligjit 76/2016 datë 22.06.2016

12 Shiko Vendimin e Gjykatës Kushtetuese të Italisë Nr. 376 datë 28 nëntor 2001, sipas të cilit “*Dyshimi për legjitimitetin kushtetues të ligjit që do të zbatohet nuk është i ndryshëm, në parim, nga problemet e tjera që i shtrohen në itinerarin logjik vendimmarrësit me qëllim për të marrë një vendim juridikisht korrekt. Edhe normat kushtetuese, me efektet e tyre të cilat cenohen nga norma ligjore të zakonshme dhe që bien në kundërshtim me to, janë pjesë e së drejtës që duhet të zbatohen nga arbitrat, të cilët, si çdo gjyqtar, janë të detyruar që të interpretojnë ligjet sipas Kushtetutës... Si përfundim, pra, duhet të pranohet që bazuar në jurisprudencën e cituar të kësaj Gjykate, edhe arbitrat mundet dhe duhet të ngrenë incidentalisht çështje të legjitimitetit kushtetues të normave ligjore dhe që duhet t'i zbatojnë, kur rezulton e pamundur mënjanimi i dyshimit nëpërmjet interpretimit.” Edhe Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë në Vendimin Nr. 38 datë 23.12.2003 është shprehur se “*GjEDNj e njej të drejtën për t’iu drejtuar gjykatës kur shprehet se “neni 6/1 i siguron çdokujt të drejtën të paraqesë ankesa në lidhje me të drejtat dhe detyrimet e tij civile përpara një gjykate ose arbitrazhi; në këtë mënyrë, ai ushtron “të drejtën për gjykim”, nga e cila, e drejta për t’iu drejtuar gjykatës që është e drejta për të filluar një proces përpara një gjykate për çështje civile, përbën një aspekt”**

13 LGJK Neni 71/b pika 2. “*Kur Gjykata Kushtetuese shqyrton kushtetutshmërinë e një akti dhe arrin në përfundimin se ai bazohet mbi një ligj ose akt normativ antikushtetues, gjykata vendos njëkohësisht edhe shfuqizimin e ligjit ose aktit normativ.”*

ligjit mund të vijë edhe nga palët. Në të tilla raste, gjykata që gëzon prerogativën për të dërguar çështjen para Gjykatës Kushtetuese, si në rastin e pranimit ashtu edhe rrëzimit të kërkesës së palëve, do të duhet të parashtrijë argumente të qartë për vendimin saj, madje dhe t'u japë palëve mundësi që të shprehen lidhur me këtë të fundit.

2. Kriteret e legjitimitit *rationae materiae*

Përveç përcaktimit të legjitimitit *rationae personae* të subjektit gjykatë ose gjyqtar, këto të fundit i nënshtrohen një sërë kriteresh pranimi për përmbajtjen e kërkesës, ose kriterëve *rationae materiae*. Pra, duhet të ketë një “gjykatë” por edhe një “gjykim”,¹⁴ i cili duhet të plotësojë disa kriterë në mënyrë që t'i rezistojë filtrave të vendosur nga Gjykata Kushtetuese. Siç rezulton nga vëzhgimi i jurisprudencës, këto kriterë janë përpunuar dhe mprehur me kalimin e viteve dhe janë përforcuar më tej, duke përcaktuar një varg detyrash që gjykata ose gjyqtari duhet të përmbushë, në mënyrë që të sigurohet se do të kalojë barrierën e parë seleksionuese në Gjykatën Kushtetuese.

Përgjatë këtyre viteve janë evidentuar katër kriteret, të cilët Gjykata Kushtetuese i analizon sa herë i paraqitet një gjykim incidental. Sipas saj, gjykata ose gjyqtari, i cili kërkon kontrollin e kushtetutshmërisë së ligjit përpara Gjykatës Kushtetuese, duhet të plotësojë këto katër kriterë:

- **Së pari**, gjykata ose gjyqtari duhet të përcaktojë/identifikojë ligjin që zbatohet për zgjidhjen e çështjes konkrete;
- **Së dyti**, duhet të parashtrijë arsye serioze për jokushtetutshmërinë e këtij ligji (të një ose të disa dispozitave të ligjit), duke referuar në normat ose parimet konkrete të Kushtetutës;
- **Së treti**, të ketë krijuar bindjen se gjykimi nga gjykata ose gjyqtari nuk mund të përfundojë në mënyrë të pavarur nga gjykimi në Gjykatën Kushtetuese dhe se kjo gjykatë/ky gjyqtar nuk kishte mundësi ta zgjidhte çështjen, pa iu drejtuar Gjykatës Kushtetuese;
- **Së katërti**, të vërtetojë se ka bërë të gjitha përpjekjet për ta interpretuar ligjin në përputhje me Kushtetutën.

Kriteri i parë që duhet të plotësojë gjyqtari në përpjekje për të investuar Gjykatën Kushtetuese është identifikimi i ligjit të çmuar si antikushtetues. Pra, përcaktimi i *thema decidiendum* duhet të bëhet në vendimin e pezullimit të çështjes dhe dërgimin e saj Gjykatës Kushtetuese, duke evidentuar qartë ligjin ose një dispozitë të caktuar të tij që pretendohet në kundërshtim me Kushtetutën, pasi gjykata referuese të jetë konsultuar me palët. Në jurisprudencën e saj, Gjykata Kushtetuese ka pranuar se është detyrë e gjykatës referuese dhe jo e Gjykatës Kushtetuese që të identifikojë qartë ligjin ose dispozitën konkrete që zbatohet në çështjen konkrete.¹⁵ Nëse ky kriter nuk plotësohet, atëherë kërkesa mund të dërgohet për plotësim.

Me «ligj», do të kuptohet çdo akt i natyrës normative i miratuar nga Kuvendi, me fjalë të tjera, një ligj në kuptimin formal, i cili pretendohet i papajtueshëm me

14 Antonio Ruggeri dhe Antonino Spadaro, *Lineamenti di Giustizia Costituzionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2009, fq. 183

15 Vendimi Nr. 6 datë 17.02.2012

Kushtetutën. Objekti i kërkesës në Gjykatën Kushtetuese mund të jetë çdo ligj që është në fuqi mbi të cilin bazohen pretendimet e palëve, pavarësisht nga koha e miratimit të ligjit. Megjithatë, Gjykata Kushtetuese nuk përjashton mundësinë që ligji i kontestuar si antikushtetues të jetë i shfuqizuar. Vetë Gjykata Kushtetuese në Vendimin Nr. 2 datë 31.01.2003 shprehet se *“Në nenin 132 pika 1 të Kushtetutës është parashikuar; se Gjykata Kushtetuese ka vetëm të drejtën e shfuqizimit të akteve që shqyrton. Përveç kësaj, kontrolli kushtetues i ligjeve ose akteve të tjera normative shtrihet vetëm për ato burime të të drejtës që aktualisht janë në fuqi. Megjithatë, në disa raste, këtij kontrolli i nënshtrohen edhe norma juridike të shfuqizuara, kur këto, si pjesë e të drejtës pozitive, duhet të zbatohen për rregullimin e pasojave juridike, që zgjasin në kohë dhe janë të lidhura më ekzekutimin periodik ose me afat të detyrimeve juridike civile, që rrjedhin nga marrëdhënie juridike të krijuara në kohën e ligjit të shfuqizuar.”*

Krahas ligjeve, një pyetje që shton hapësirën për debat është mundësia e ngritjes së pretendimit për antikushtetutshmërinë e vendimit unifikues, i cili interpreton një ligj. Sipas Sadushit, nuk përjashtohet që gjatë gjykimit të një çështje konkrete, gjyqtari *a quo* të vërë dyshimin edhe mbi kushtetutshmërinë e vendimit unifikues të Gjykatës së Lartë.¹⁶ Në lidhje me vendimet unifikuese Gjykata Kushtetuese është shprehur se ato nuk mund të bëhen objekt shqyrtimi në kuadër të kontrollit incidental.¹⁷ Madje, në raste të veçanta, *ratio* i saj fokusohet më shumë në vlerësimin e faktit nëse Gjykata Kushtetuese ka juridiksion për çështjen.¹⁸ Vetë Gjykata Kushtetuese artikulon argumentet për mundësinë potenciale të përfshirjes indirekte të interpretimit të vendimit unifikues në suazën e kontrollit kushtetues. Sipas saj, *“Nëse gjyqtari vlerëson se mënyra si është interpretuar dhe si zbatohet një dispozitë e caktuar në sistemin ligjor, nëpërmjet një vendimi unifikues, shkakton probleme kushtetutshmërie, ai mund t’i drejtohet Gjykatës duke kundërshtuar dispozitën përkatëse, e cila paraqitet e vesuar nga pikëpamja kushtetuese, si pasojë e interpretimit të dhënë asaj nga Gjykata e Lartë.”*¹⁹ Për këtë arsye, gjykohet se është detyrë e gjyqtarit që përmes teknikave interpretative të nxjerrë në pah se interpretimi i kryer nga një vendim unifikues, është rezultat i një dispozite e cila ka lënë shkas për antikushtetushmëri.

Në rastet e ometimit legjislativ, në parim gjyqtari nuk mund të pretendojë para Gjykatës Kushtetuese mungesën e një ligji. Në bazë të KPrC-së gjykata nuk mund të refuzojë të japë vendime për çështjet që i paraqiten për shqyrtim, me arsyetimin se ligji mungon, është i paplotë, ka kundërtënie apo është i paqartë.²⁰ Për këtë arsye, gjykata e juridiksionit të zakonshëm ka tagrin që të zgjidhë çështjen, duke u bazuar në zbatimin e drejtpërdrejtë të Kushtetutës dhe primeve procedurale.

16 Sokol Sadushi, *S. Drejtësia Kushtetuese në Zhvillim, Botimet Toena, Tiranë, 2012*, fq. 155

17 Vendim Moskalimi Nr. 57 datë 01.07.2009 i Mbledhjes së Gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese, Vendim Nr. 5 datë 05.02.2015, Vendim Moskalimi Nr. 128 datë 04.12.2012 i Kolegjit të Gjykatës Kushtetuese

18 Vendimi Nr. 6 datë 17.02.2012 Mendimi i Pakicës së gjyqtarit Berberi *“Në rast se gjendet përballë një interpretimi të konsoliduar të dispozitës në fjalë, siç është rasti i interpretimit të dhënë me vendimin unifikues, gjykata nuk mundet ta ndryshojë atë duke bërë një interpretim të ndryshëm, që e konsideron të pajtueshëm me Kushtetutën, por ajo mund të gjykojë mbi normën në kuptimin që i është dhënë nga vendimi unifikues.”*

19 Vendim Moskalimi Nr. 161 datë 26.09.2014 i Kolegjit të Gjykatës Kushtetuese

20 Neni 1 paragrafi 2 i KPrC-së

Kriteri i dytë është i lidhur në mënyrë organike me kriterin e parë. Nëse gjyqtari duhet të evidentojë qartësisht ligjin ose dispozitën ligjore të konsideruar antikushtetuese duhet të parashtrojë dhe argumentet për antikushtetutshmërinë së tij. Kështu, për qëllime ilustrimi mund të përmendet arsyetimi i Gjykatës Kushtetuese kur konstaton se “Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë nuk kanë parashtruar asnjë argument përse ato (dispozitat) janë të papajtueshme me Kushtetutën. Në këto rrethana, për sa kohë kërkuesi disponon për objektin e kërkesës, kjo Gjykatë, s’mund të shqyrtojë kërkesën tej objektit dhe shkaqeve të parashtruara në të.”²¹ Ky pohim i Gjykatës Kushtetuese qartëson se është detyrë e gjykatës referuese të përcaktojë saktësisht dispozitat dhe parimet kushtetuese që pretendohet se shkelen.

Në këtë kontekst, është vendi të trajtohet rasti kur gjyqtari çmon se një ligj nuk bie në kundërshtim me Kushtetutën, por me një marrëveshje ndërkombëtare të ratifikuar. Përgjithësisht, *ratio* e Gjykatës Kushtetuese ka konsistuar në orientimin e gjyqtarit *a quo* që të zbatojë drejtpërdrejtë nenin 122 të Kushtetutës.²² Neni 116 i Kushtetutës, nga i cili rrjedh se ligjet duhet të jenë në përputhje me marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara dhe me Kushtetutën, krijon detyrimin që të garantohet hierarkia e respektimit të marrëveshjeve ndërkombëtare të ratifikuara, përpara ligjeve. Në eventualitetin që një gjyqtar gjatë shqyrtimit të një çështje çmon se ligji bie në kundërshtim me marrëveshjen ndërkombëtare nuk mund të zbatojë drejtpërdrejtë këtë të fundit, sado e vetëzbatueshme të konsiderohet marrëveshja, duke evituar kështu zbatimin e ligjit ose duke ushtruar vetë kontrollin konvencional, pasi në bazë të nenit 145 paragrafi 1, gjykatat i nënshtrohen si Kushtetutës dhe ligjeve. I vetmi organ që në bazë të Kushtetutës ruan tagrin ekskluziv për kontrollin konvencional në kuptimin abstrakt është Gjykata Kushtetuese në bazë të nenit 131 pika a) të Kushtetutës. Për pasojë, nuk ka argumente kushtetuese të vlefshme që të pengojnë këtë Gjykatë që të shqyrtojë dhe këtë formë kontrolli konkret. Krahas sa më sipër, ky lloj kontrolli garanton edhe uniformitetin e interpretimit dhe zbatimit të marrëveshjeve ndërkombëtare nga të gjitha gjykatat.

Krahas evidentimit të bazës kushtetuese për kërkesën e tyre, gjyqtarët duhet të parashtrojnë “arsye serioze” në lidhje me shkeljen e kësaj baze kushtetuese. Pavarësisht se Gjykata Kushtetuese ka vendosur dhe më parë dhënien e argumenteve si kriter për pranimin për shqyrtim të kërkesës, ajo artikulon për herë të parë në 2010 parashtrimin e “arsyeve serioze” për antikushtetutshmërinë e ligjit.²³ Krahas ekzistencës së argumenteve, që të konsiderohen “serioze” mjaftueshëm, duhet që ato të *ngrihen në nivel kushtetues* për t’u shqyrtuar nga Gjykata Kushtetuese.²⁴ Ky nocion mbetet lehtësisht i interpretueshëm dhe i lë diskrecion Gjykatës Kushtetuese që të përcaktojë vetë nivelin e argumenteve mjaftueshëm ose jo kushtetues të parashtruar nga gjykata referuese.²⁵

21 Vendim Nr. 3 datë 20.02.2006 dhe Vendim Moskalimi Nr. 104 datë 20.11.2009 i Mbledhjes së Gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese

22 Vendimi Nr. 21 datë 29.04.2010 “Gjykata thekson se, në kuptim të rregullimeve të parashikuara në nenin 122 të Kushtetutës, interpretimi i konceptit kushtetues të vetëzbatueshmërisë së marrëveshjeve ndërkombëtare, të cilat kanë epërsi mbi ligjet e vendit që nuk pajtohen me të, është në vlerësimin e Kolegjit Penal të Gjykatës së Lartë, i cili ka në juridiksionin e vet zgjidhjen përfundimisht të çështjes konkrete.”

23 Vendim Nr. 2 datë 03.02.2010

24 Vendimet Nr. 30 datë 17.06.2010, Nr. 7 datë 27.02.2013, Nr. 39 datë 30.06.2014, Nr. 7 datë 16.02.2015

25 Nga Vendimi Nr. 30 datë 25.05.2015 citohet “Në analizë të kriterit të legjitimitit “arsye serioze

Kriteri i tretë i akordon rëndësi primare dy elementëve: lidhjes së domosdoshme që duhet të ekzistojë midis gjykimit *per quem* dhe kushtetutshmërisë së ligjit dhe bindjes së krijuar nga gjyqtari për këtë lidhje.

Në lidhje me elementin e parë, gjyqtari *a quo* duhet të motivojë kërkesën e tij duke argumentuar se ekzigjencat e respektimit të Kushtetutës në çështjen konkrete nuk mund të përmbushen nga ligji i zbatueshëm, dhe madje, janë të penguara ose të ndaluara prej tij.²⁶ Pra, ligji paraqitet si pengesë antikushtetuese ndaj dhënies së drejtësisë dhe sidomos ndaj garantimit të të drejtave të palëve ndërgjyqëse të sanksionuara nga një normë kushtetuese ose parim kushtetues.²⁷ Është kjo çështja e së drejtës që i intereson gjyqtarit dhe jo mundësia abstrakte që një ligj të jetë kushtetues.²⁸ Gjyqtari duhet të vërtetojë dhe se nuk e dërgon çështjen për gjykim vetëm për një interes thjesht “shkencor” ose për ndonjë arsye politike të përgjithshme. Interesi i gjyqtarit konsiston në faktin se menjëherë pas deklarimit të antikushtetutshmërisë vijnë efekte të drejtpërdrejta në çështjen që ai shqyrton.²⁹

Kriteri i lidhjes së drejtpërdrejtë përbën ndryshe *relevancën* e kërkesës dhe bërthamën e kësaj natyre gjykimi, pasi ekzistenca e këtij karakteri të drejtpërdrejtë dhe objektiv presupozon *interesin* që vë në lëvizje mekanizmin e kontrollit kushtetues.³⁰ Lidhja e drejtpërdrejtë e elaboruar më sipër duhet të jetë gjithashtu aktuale, dhe jo e parakohshme ose eventuale, në zgjidhjen e procesit gjyqësor *a quem*.³¹ Gjithashtu, kjo lidhje nuk duhet të ekzistojë vetëm në kohën e vendimit të pezullimit të gjykimit, por duhet të ruhet deri në kohën e miratimit të vendimit të Gjykatës Kushtetuese.³² Nëse pushohet gjykimi *a quo* për shkaqe nga më të ndryshmit, çështja në Gjykatën Kushtetuese mbetet pa objekt dhe për rrjedhojë, gjykimi para Gjykatës Kushtetuese do të duhet të pushohet.

Në lidhje me elementin e dytë, gjyqtari ose gjykata nuk duhet vetëm të vërtetojë se ka dyshime për kushtetutshmërinë e ligjeve, por se është i/e bindur për antikushtetutshmërinë dhe për rëndësinë e tyre në funksion të përfundimit të gjykimit *a quo*. Kjo qasje e fokusuar te bindja e gjykatës,³³ dhe jo thjesht te dyshimi që

për antikushtetutshmëri”, Gjykata vëren se gjykata referuese nuk argumenton mjaftueshëm në nivel kushtetues shkëlqen e të drejtave të debitorit për një fazë përmbyllëse të procesit, që nga pikëpamja e themelit për të drejtat dhe detyrimet juridiko - civile të palëve kontraktuale është përfunduar, ndërkohë që, nga ana tjetër, afati prezumohet t’i shërbejë përsheptimit të procesit gjyqësor në funksion të përfundimit të fazës së ekzekutimit të titujve ekzekutivë në fushën kredive bankare dhe institucioneve jobankare.”. Po në të njëjtën linjë argumentohet në Vendimin e Moskalimit Nr. 63 datë 22.04.2015 i Kolegjit të Gjykatës Kushtetuese

26 Në Vendimin Nr. 3 datë 20.02.2006

27 Neni 68 pika 2 i LGJK -së “Në vendimin e saj gjykata apo gjyqtari duhet të përcaktojë dispozitat e ligjit që ata çmojnë se janë të papajtueshme me normat konkrete ose parimet e tjera të Kushtetutës, të cilat ligji nuk i ka respektuar ose i ka cenuar, si dhe shkaqet për të cilat kërkohet shfuqizimi i tij.”

28 Sokol Sadushi, *Kontrolli Kushtetues*, Botimpex, Tiranë, 2004, fq. 110

29 Vendimi Nr. 3 datë 6.02.2008

30 Nga Vendimi Nr. 15 datë 17.04.2000

31 Ky argument theksohet edhe nga Gjykata Kushtetuese e Italisë në Vendimin Nr. 69 të 2010 sipas së cilit kërkesa për të shqyrtuar çështjen në formën e kontrollit incidental, i referohet vetëm momentit në të cilin është ngritur dyshimi i kushtetutshmërisë, duke theksuar dhe njëherë rëndësinë e aktualitetit të interesit për zhvillimin e gjykimit.

32 Vendim i Gjykatës Kushtetuese Federale të Gjermanisë BverfGE 14, 140, 142

33 Vendimi Nr. 12 datë 04.04.2010 “Gjykata vlerëson gjithashtu se, Gjykata e Apelit Gjirokastrë,

antikushtetutshmëria e ligjit, ushtron ndikim të drejtpërdrejtë në aksesin e gjyqtarit në Gjykatën Kushtetuese. Nëse i referohemi nenit 145 pika 2 e Kushtetutës, ky parashikon si vijon “Kur gjyqtarët çmojnë... “ Nocioni i çmimit, sipas Fjalorit të Gjuhës së Sotme Shqipe, nënkupton “*pushimin e rëndësisë, vlerës, ose karakterit të diçkaje për të dhënë një gjykim për të*”. Pra, në bazë të këtij argumenti literal, nëse gjyqtari vlerëson, pavarësisht nëse është bindur ose jo për antikushtetutshmërinë e aktit, mund të pezullojë gjykimin dhe t’ia dërgojë çështjen Gjykatës Kushtetuese. Mënyra se si Gjykata Kushtetuese e ka interpretuar nenin 145/2 të Kushtetutës përafrohet me modelin e zbatuar nga Gjykata Kushtetuese e Republikës Federale të Gjermanisë. Kjo e fundit pranon kërkesa në rrugë incidentale vetëm në rastet kur gjyqtarët janë të bindur që ligji është antikushtetues dhe se çështja në fjalë nuk mund të vendoset pa zgjidhur paraprakisht problemin kushtetues.³⁴ Sipas Gjykatës Kushtetuese Federale, gjyqtari duhet të bazohet në dyshimet e tij dhe të krijojë një bindje për kushtetutshmërinë e normës.³⁵ Në momentin e krijimit të kësaj bindje, ai nuk mund të zgjedhë nëse duhet të dërgojë ose jo çështjen në Gjykatën Kushtetuese, por është i detyruar që në zbatim të parimit të shtetit të së drejtës dhe respektimit të hierarkisë së normave, të pezullojë gjykimin dhe t’ia dërgojë çështjen Gjykatës Kushtetuese. Detyrimi i krijimit të bindjes dhe jo thjesht dyshimit për ekzistencën e lidhjes së ligjit të pretenduar antikushtetues me çështjen nën gjykim, vendos një kriter më të vështirë për t’u arrirë nga gjykatat. Në rastin e legjislacionit gjerman, ai kriter është i justifikuar pasi modeli gjerman i ankimit kushtetues (*Verfassungsbeschwerde*) është relativisht i gjerë, dhe kompenson kufizimet që i vendosen gjykatës së zakonshme.

Modeli Italian është më i thjeshtëzuar. Mjafton që gjykata të dëshmojë ekzistencën e *dyshimit* për kushtetutshmërinë e ligjit.³⁶ Kjo qasje duhet vlerësuar në përputhje me faktin se në sistemin Italian nuk njihet ankimi i drejtpërdrejtë individual në Gjykatën Kushtetuese. Në rastin e Gjykatës Kushtetuese të Kosovës, kërkohet vetëm që gjyqtari të dëshmojë se është i pasigurt në lidhje me kushtetutshmërinë e ligjit.³⁷

Në kërkim të një standardi evropian në lidhje me këtë çështje mund të bëhet referim në opinionin e Komisionit Evropian për Demokraci përmes Ligjit (Komisioni i Venecias). Sipas tij, në vende ku nuk ka akses të drejtpërdrejtë të individit në Gjykatën Kushtetuese do të ishte një barrierë shumë e lartë të vendoset si kusht për

në vendimin e saj pezullues, ka arritur të tregojë lidhjen e drejtpërdrejtë midis ligjit, objekt kundërshtimi kushtetues dhe zgjidhjes së çështjes konkrete të investuar para saj si dhe ka shprehur bindjen e gjykatës në lidhje me antikushtetutshmërinë e normës, siç parashikon standardi kushtetues i sanksionuar në nenin 145/2 të Kushtetutës.”

34 Sarah Wright Sheive, *Central and Eastern European Constitutional Courts and the antimajoritarian objection to judicial review*, Law and Policy in International Business, 26 Law & Pol’y Int’l Bus. 1201 1994-1995, Fq. 1212 dhe Christian Hillgruber dhe Christoph Goos, *Verfassungsprozessrecht*, 4. Auflage, C.F. Müller, Heidelberg, 2015, fq. 252 Neni 100 (1) i Ligjit Themelor formulon krijimin e bindjes në këtë formë “*Nëse një gjykatë konkludon se ligji mbi vlefshmërinë e të cilit varet vendimi që do të japë është i papajtueshëm me kushtetutën...*”

35 Neni 30 paragrafi 3 dhe 97 paragrafi 1 i Ligjit Themelor

36 Lorenza Carlassare, *Interlocutory Review- Abstract Review*, botuar në *The protection of fundamental rights by the constitutional court*, Collection Science and Technique of Democracy No.15, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)

37 Enver Hasani, Ivan Čukanović, *Kushtetuta e Republikës së Kosovës*, Komentari, Botimi I, botuar nga Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2013, fq. 596

gjykimin incidental bindja e gjyqtarit. Duhet që “dyshimi serioz” të konsiderohet i mjaftueshëm.³⁸ *Ratio* i Komisionit Evropian për Demokraci përmes Ligjit (Komisioni i Venecias) konsiston në ruajtjen e një balance të drejtë të formave të ndryshme të aksesit në Gjykatën Kushtetuese. Në rastin e modelit shqiptar të aksesit nuk ndodhemi përpara rastit të mungesës tërësore të aksesit të drejtpërdrejtë të individit në Gjykatën Kushtetuese. Megjithatë, aksesit i individit ka qenë i tkurrur vetëm për cenim të së drejtës për një proces të rregullt ligjor, dhe vendosja e detyrimit për “bindjen” dhe jo “dyshimin” bën ngushtimin e kësaj forme të aksesit indirekt të individit në Gjykatën Kushtetuese. Për këtë arsye, gjykohet se ky lloj interpretimi nga Gjykata Kushtetuese kufizon mundësinë e inicimit të gjykimit nga gjyqtarët e zakonshëm duke vendosur një standard të lartë pranueshmërie.

Kriteri i katërt, koniston në interpretimin pajtues, që përbën operacionin intelektual që kryen gjyqtari për të gjykuar për kuptimin e ligjit dhe pajtueshmërinë e këtij të fundit me Kushtetutën, duke u bazuar në tekstin dhe qëllimin e ligjvënësit të zakonshëm dhe ligjvënësit kushtetues. Për këtë arsye, ky proces konsiderohet *duplex interpretatio*, pasi përfshin zbërthimin e kuptimit të normave ligjore dhe atyre kushtetuese.³⁹ Gjithashtu, ky interpretim ka natyrë sistematike, pasi merr në konsideratë për qëllime interpretimi ligjin e kontestuar dhe Kushtetutën në tërësinë e tyre.

“Interpretimi pajtues” përbën një doktrinë e cila shihet si shembull i mosndërhyrjes në mënyrë të panevojshme të Gjykatës Kushtetuese, dhe nënkupton shfrytëzimin e të gjithë mekanizmave për të shmangur shfuqizimin e një ligji.⁴⁰ Ushtrimi i interpretimit pajtues është në përputhje me karakterin subsidiar të kontrollit kushtetues. Kjo do të thotë se gjykata duhet të niset nga prezumimi i një interpretimi *favor legis* dhe se shfuqizimi i ligjit është një mjet *extrema ratio*. Sauer e rithekson këtë argument duke u shprehur se “*Arsyeja e ushtrimit të interpretimit pajtues është se vullneti i ligjvënësit për arsye të vetë funksionimit të sistemit kushtetues duhet të ruhet sa më shumë që të jetë e mundur.*”⁴¹

Kjo lloj qasje kërkon që përpara se të ngrejë një dyshim mbi ligjin, gjyqtari e interpreton atë në përputhje me Kushtetutën.⁴² Në interpretim gjyqtari duhet të marrë në konsideratë edhe vendimet e Gjykatës Kushtetuese që kanë interpretuar dispozitat kushtetuese, ose kur ato lidhen me çështjen në fjalë. Sipas opinionit të Komisionit Evropian për Demokraci përmes Ligjit (Komisioni i Venecias), respekti që dëshmojnë gjykatat e zakonshme ndaj arsyetimeve të Gjykatës Kushtetuese është çelësi për të

38 Komisioni Evropian për Demokraci përmes Ligjit (Komisioni i Venecias), *Compilation of Venice Commission Opinions, Reports and Studies on Constitutional Justice*, Dokumenti i Komisionit Evropian për Demokraci përmes Ligjit (Komisioni i Venecias) CDL-PI(2015)002, fq. 34

39 Giuseppe Laneve, *L'interpretazione conforme a Costituzione: Problemi e prospettive di un sistema diffuso di applicazione costituzionale all'interno di un sindacato (che resta) accentrato*, në *La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte Costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti*, nën kujdesin e Beniamino Caravita, Jovene Editore, Napoli, 2012, fq. 9

40 Wojciech Sadurski, *Rights before Courts: A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, Springer, 2008, fq. 98

41 Oliver Sauer, *Wortlautgrenze Der Verfassungskonformen Auslegung*, Papers und Preprints der Institut Für Öffentliches Recht, Freiburg, 2006, fq. 15

42 Marco Ruotolo, *Interpretazione conforme alla Costituzione e tecniche decisorie della Corte costituzionale*, në *Studi in onore di Alessandro Pace*, 2009, fq. 7

ofruar një interpretim në përputhje me Kushtetutën. Kjo i atribuohet faktit se vetëm interpretimi i Gjykatës Kushtetuese konsiderohet kushtetues. Gjykatat e zakonshme ose organet shtetërore do të zbatojnë një ligj të caktuar në përputhje me Kushtetutën vetëm nëse bazohen në këtë interpretim.⁴³ Në lidhje me këtë çështje, Gjykata Kushtetuese ka evidentuar në disa raste jo vetëm mosmarrjen në konsideratë të vendimeve të saj gjatë interpretimit të dispozitave ligjore,⁴⁴ por edhe interpretimin e pasaktë të këtyre vendimeve.⁴⁵

Interpretimi pajtues nënkupton se gjyqtari ka eksploruar të gjithë opsionet e mundshme për interpretimin e ligjit në përputhje me Kushtetutën dhe ka arritur në konkluzionin se diçka e tillë nuk ka qenë e mundur. Sipas Gjykatës Kushtetuese të Italisë *“Ligjet nuk deklarohen si antikushtetues sepse atyre mund t’u jepet një interpretim antikushtetues, por sepse është e pamundur që t’u jepet një interpretim kushtetues.”*⁴⁶ Gjithashtu, një qasje e tillë interpretative është në përputhje me *“parimin e drejtësisë efektive dhe gjykata referuese ka për detyrë të shohë në tërësi pozitat procedurale dhe materiale të palëve dhe gjendjen e tyre pas zgjidhjes së çështjes konkrete.”*⁴⁷

Megjithatë, qasja e Gjykatës Kushtetuese në lidhje me këtë kriter, konkretisht dhënien e argumenteve për mundësinë e interpretimit konform, nuk ka qenë tërësisht e qartë. Në disa raste vetë Gjykata ofrohet që të formulojë interpretimet konforme⁴⁸ dhe në raste të tjerë përzien çështje të legjitimitetit me ato të themelit, sidomos kur shprehet

- 43 Komisionit Evropian për Demokraci përmes Ligjit (Komisioni i Venecias) Compilation of Venice Commission Opinions, Reports and Studies on Constitutional Justice, Dokumenti i Komisionit Evropian për Demokraci përmes Ligjit (Komisioni i Venecias) CDL-PI(2015)002, fq. 58
- 44 Vendim Moskalmi Nr. 52 datë 22.04.2013 i Kolegjit të Gjykatës Kushtetuese dhe Vendimi Nr. 13 datë 16.04.2013 në të cilin Gjykata Kushtetuese u shpreh se *“gjykata referuese nuk ka bërë të gjitha përpjekjet për ta interpretuar dispozitën e kundërshtuar në frymën e interpretimit të Vendimit Nr.47, datë 26.07.2012 të Gjykatës Kushtetuese”*
- 45 Vendimi Nr. 15 datë 07.04.2000 në të cilin Gjykata shprehet se *“Megjithatë, duke u nisur nga fakti se kërkuesi me argumentet që ka parashtruar lidhur me papajtueshmërinë e nenit 473 të Kodit të Procedurës Civile me Kushtetutën, ka bërë një interpretim të gabuar jo vetëm të ligjit konkret, por edhe të Vendimit Nr. 48, datë 30.07.1999 të Gjykatës Kushtetuese, çmohet e domosdoshme që të arsyetohet edhe mbi pretendimet e tjera të tij. Gjithashtu, edhe referimi i kërkuesit në Vendimin Nr. 48, datë 30.07.1999 të Gjykatës Kushtetuese, jo vetëm është i pasaktë dhe i gabuar, por njëkohësisht interpretimi që Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë kanë marrë përsipër t’i bëjnë këtij vendimi përfundimtar dhe të detyrueshëm për të gjithë, përbën edhe një tejkalim në kompetencat e këtij organi gjyqësor.”*
- 46 Giuseppe Laneve, *L’interpretazione conforme a Costituzione: Problemi e prospettive di un sistema diffuso di applicazione costituzionale all’interno di un sindacato (che resta) accentrato*, në *La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte Costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti*, nën kujdesin e Beniamino Caravita, Jovene Editore, Napoli, 2012, fq. 4
- 47 Vendim Moskalmi Nr. 129 datë 17.11.2011 i Kolegjit të Gjykatës Kushtetuese
- 48 Vendim Moskalmi Nr. 69 datë 01.04.2014 i Mbledhjes së Gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese nga ku citohet *“Gjykata referuese duhet të kishte interpretuar dispozitën në raport me dispozitat e tjera të KPC-së, të cilat garantojnë të drejtën e kontradiktoritetit të palës në mungesë nëpërmjet disa mekanizmave. Konkretisht, Mbledhja e Gjyqtarëve konstaton se pala në mungesë për shkak padijenje ose për shkak pamundësie të pjesëmarrjes mund të kërkojë përsëritjen e shqyrtimit gjyqësor, duke u paraqitur në çdo moment të procesit, derisa nuk i është dhënë fund hetimit gjyqësor (neni 187), ose mund të kërkojë riçeljen e hetimit gjyqësor për marrjen e provave të reja, (neni 304). Për më tepër, pala në mungesë mund të kërkojë përsëritje të hetimit gjyqësor tërësisht ose pjesërisht në Gjykatën e Apelit (neni 465/2).”*

se “*Sa i takon kushtit të dytë, pra pamundësisë së gjykatës referuese për të bërë një interpretim konform Kushtetutës të dispozitave që pretendohen si antikushtetuese, mbetet për t’u vlerësuar nga kjo Gjykatë në themelin e kërkesës.*”⁴⁹ Gjykohet se çështja e interpretimit konform nuk mund të analizohet gjatë shqyrtimit të themelit të çështjes, pasi është një kriter që kushtëzon pranueshmërinë e kërkesës, dhe jo themeltësinë e saj.

Së fundi, vetëm nëse është bërë interpretimi pajtues, atëherë krijohet baza e mjaftueshme për aktivizimin e mekanizmave të kontrollit kushtetues nga Gjykata Kushtetuese. Në këtë pozitë, duke testuar nëse gjykatat kanë bërë një interpretim konform *ante petitum*, Gjykata Kushtetuese kthehet nga “monopolist” në “kontrollor” të interpretimeve kushtetuese,⁵⁰ pavarësisht se interpretimi pajtues nuk cenon në asnjë mënyrë ekskluzivitetin e Gjykatës Kushtetuese, por gjithsesi krijon terrenin për një shpërndarje në mënyrë kapilare të detyrimit të zbatimit të Kushtetutës.

3. Aksesit i gjyqtarëve në Gjykatën Kushtetuese: Një vështrim mbi të dhënat empirike

Kjo mënyrë e vënies në lëvizje e Gjykatës Kushtetuese merr peshë të veçantë për shkak të subjektit kërkues. Këtë mundohet ta sqarojë Comella i cili shprehet se “*Krahasuar me institucionet e tjera publike që kanë akses në gjykimin kushtetues, gjyqtarët ndodhen në një pozitë më të favorshme për të zbuluar pasojat juridike të një ligji në raste specifike. Kjo do të thotë se nëse ata e marrin seriozisht rolin e tyre si “rojtarë indirektë” të kushtetutës, ata duhet të bëjnë sa më shumë referime në Gjykatën Kushtetuese.*”⁵¹ Gjithashtu, gjyqtarët kanë formimin e duhur dhe janë në pozicion të përshtatshëm për të iniciuar gjykime profesionale dhe mbi bazën e argumenteve të mirëartikuluara.

Megjithatë, siç vërehet edhe nga diagrama më poshtë, numri i referimeve në Gjykatën Kushtetuese nga gjyqtarët është shumë i vogël. Brenda periudhës në studim, rastet drejtuar Gjykatës Kushtetuese nga gjyqtarët e gjykatave të zakonshme variojnë nga 6 çështje deri në maksimalisht 20 raste në vit. Në raport me numrin e të gjitha çështjeve që ka shqyrtuar Gjykata Kushtetuese, ky numër nuk ka kaluar më shumë se 6% të të gjitha çështjeve brenda një viti.⁵² Ky numër është shumë i vogël, duke marrë në konsideratë numrin e madh të çështjeve që shqyrtohen çdo vit nga të gjitha gjykatat e sistemit gjyqësor të Republikës së Shqipërisë dhe mundësinë potenciale të papajtueshmërive midis ligjeve që ato interpretojnë dhe Kushtetutës.

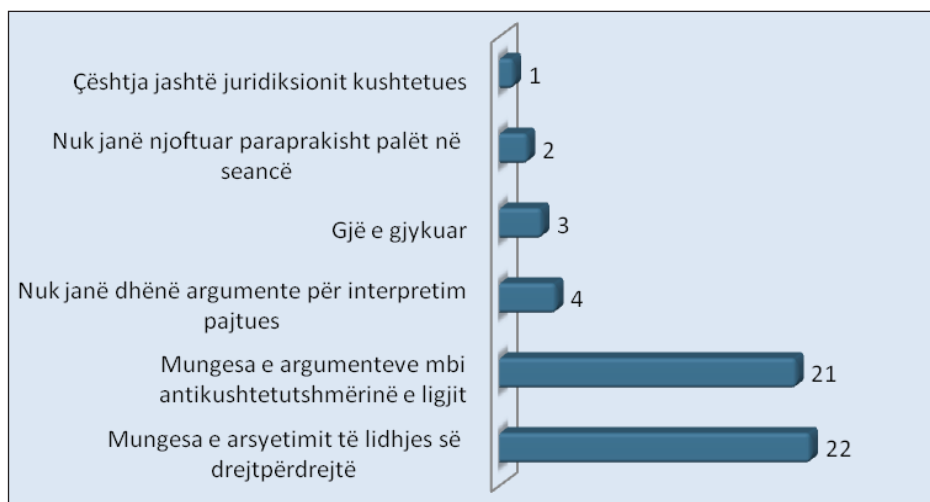
49 Vendim Nr. 31 datë 17.05.2012

50 Giuseppe Laneve, *L’interpretazione conforme a Costituzione: Problemi e prospettive di un sistema diffuso di applicazione costituzionale all’interno di un sindacato (che resta) accentrato*, në *La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte Costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti*, nën kujdesin e Beniamino Caravita, Jovene Editore, Napoli, 2012, fq. 33

51 Victor Ferreres Comella, *The European model of constitutional review of legislation: Toward decentralisation?* *International Journal of Constitutional Law* (2004) 2 (3): 461, fq. 472

52 Të dhënat për numrin e përgjithshëm të çështjeve janë marrë nga www.gjk.gov.al/vendime

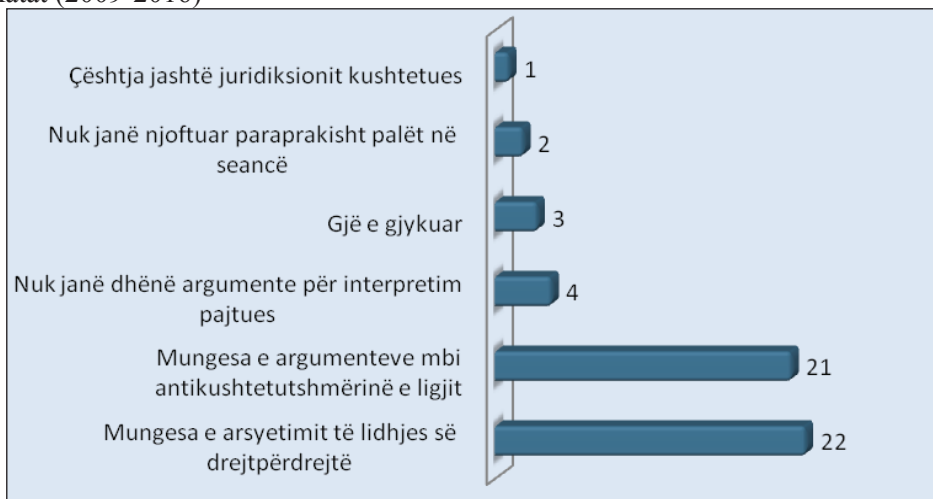
Figura 1. Numri i çështjeve të iniciuara nga gjyqtarë (2009-2016)



Pavarësisht kuadrit kushtetues dhe mundësisë që u është dhënë gjyqtarëve për të investuar Gjykatën Kushtetuese, do të jetë e vetëkuptueshme se në terrenin e një sistemi kontinental të së drejtës do të ketë një lloj hezitimi për të shfrytëzuar këtë lloj forme aksesi në Gjykatën Kushtetuese, pasi gjyqtarët nuk janë përgjithësisht të prirur të sfidojnë legjislacionin. Kjo shoqërohet edhe me mungesën e qasjes proaktive nga palët në gjykim, të cilët nuk nxisin gjyqtarin që të pezullojë gjykimin dhe t'i drejtohet Gjykatës Kushtetuese.

Përpos sa më sipër, çështjet që i parashtrohen Gjykatës Kushtetuese në një pjesë të rasteve nuk kalojnë për shqyrtim në seancë plenare pasi gjykatat kërkuese nuk arrijnë të parashtrojë argumente të mjaftueshëm për lidhjen e drejtpërdrejtë midis dy gjykimeve, nuk japin argumente për papajtueshmërinë e ligjit të kontestuar me Kushtetut[n], nuk kanë bërë interpretimin pajtues, ose dhe arsye të tjera të listuara në diagramën e mëposhtme. Vërehet qartësisht se arsyeja dominante e rrëzimit të kërkesave që në fazën paraprake të shqyrtimit të kërkesës është thelbësisht vërtetimi i lidhjes midis dy gjykimeve, atij në gjykatën e zakonshme dhe atij në Gjykatën Kushtetuese. Qartësisht, në hartimin e vendimeve të pezullimit, gjykata referuese nuk arrin të provojë mjaftueshëm se ligji i kontestuar pengon procesin e dhënies së drejtësisë para kësaj gjykate.

Figura 2 Arsyet e moskalimit në seancë plenare të çështjeve të iniciuara nga gjykatat (2009-2016)



Në këtë kontekst, vlen të theksohet se kriteret e aksesit të gjykatave në Gjykatën Kushtetuese jo vetëm që duhet të njihen, por edhe të zbatohen nga gjykatat e zakonshme. Jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese ka listuar aspektet e kryesore të zbatimit të këtyre kriterëve. Megjithatë, siç u përmend edhe më sipër, në disa raste këto kriterë ose janë kufizuese për gjykatat, ose nuk janë tërësisht të qarta. Pavarësisht kësaj, analiza e shkurtër e realizuar nga vendimet e Gjykatës Kushtetuese, dëshmon se çështja primare ku duhet të përqendrohen gjyqtarët në hartimin e vendimit që pezullon gjykimin dhe ia dërgon çështjen Gjykatës Kushtetuese, është pikërisht lidhja e drejtpërdrejtë midis dy gjykimeve.

KONKLUZIONE

Sanksionimi në Kushtetutë i së drejtës së gjyqtarit për të ngritur një çështje antikushtetutshmërie mundëson që ai jo vetëm të paraqesë shqetësimin për mungesën e koherencës së legjislacionit dhe papajtueshmërinë e tij me Kushtetutën, por të ruajë një pozicion që nuk është ai i zbatuesit burokrat të ligjit, por të një interpretuesi dhe garanti të Kushtetutës. Duke pasur parasysh këtë rol të gjyqtarit, kjo formë aksesit nuk duhet të shihet vetëm si një e drejtë, por edhe si një detyrim për gjyqtarin, në kuadër të zbatimit të drejtpërdrejtë të Kushtetutës dhe respektimit të hierarkisë së rendit normativ.

Gjykata Kushtetuese ka bërë objekt interpretimi kriteret *rationae personae* dhe *rationae materiae*, të inicimit të gjykimit kushtetues nga gjyqtarët. Shfrytëzimi i mekanizmave të kontrollit incidental në një shkallë më të gjerë, mundëson që zbatimi i Kushtetutës të garantohet për një numër më të madh rastesh. Kjo është natyra e politikës kushtetuese që duhet të shoqërojë çdo reformë në vlerësimin e shkallës së hapjes së gjykimit kushtetues. Duke qenë se gjyqtari, si njohës i ligjit është në pozitë më të favorshme për të iniciuar një gjykim kushtetues, për shkak të formimit dhe pozitës së tij, duhet që kriteret e aksesit të tij në gjykatën kushtetuese, të aplikohen në mënyrë

të tillë nga Gjykata Kushtetuese, që të mos kufizojë numrin e çështjeve që mund t'i drejtohen nga gjyqtarët.

Të dhënat e mbledhura nga jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese dëshmojnë se numri i rasteve kur gjykatat kanë iniciuar një gjykim kushtetues është shumë i vogël, në raport me numrin e përgjithshëm të çështjeve që shqyrtojnë gjykatat e gjyqësorit të zakonshëm në Shqipëri, si edhe në raport me numrin e çështjeve që mbërrijnë çdo vit në Gjykatën Kushtetuese. Një rezultat i tillë mendohet të jetë pasojë e kombinimit të një vargu faktorësh, duke përfshirë hezitimin e gjyqtarëve për të sfiduar kushtetutshmërinë e ligjeve, mungesën e një qasje proaktive nga vetë palët në gjykim për ngritjen e çështjeve me natyrë kushtetuese, si dhe tërësinë e kriterëve të aplikuara nga Gjykata Kushtetuese. Lidhur me këtë të fundit mund të konkludohet se kriteri i vendosur nga Gjykata Kushtetuese për sa i përket «bindjes» që duhet të dëshmojë gjyqtari lidhur me papajtueshmërinë e ligjit me Kushtetutën, duhet të zëvendësohet me një kriter të një standardi më të ulët, siç mund të jetë «dyshimi i argumentuar». Gjithashtu, gjatë analizës së interpretimit të kriterëve të legjitimitetit nga Gjykata Kushtetuese, nuk duhet të plexen elementë të shqyrtimit të pranueshmërisë së kërkesës me ato të gjykimit të themelit të çështjes. Vendosja e standardeve të lartë pranueshmërine, ose mosqartësimi i kriterëve të aksesit, përbën një barrierë shtesë për gjykatën e juridiksionit të zakonshëm.

Bibliografia

Carrozza, P.; Romboli R.; Rossi, E. *I limiti all'accesso al giudizio sulle leggi e le prospettive per il loro superamento*, në *L'accesso alla giustizia costituzionale. Caratteri, limiti, prospettive di un modello*, nën kujdesin e Roberto Romboli, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006

Carlassare, L. *Interlocutory Review- Abstract Review*, botuar në *The protection of fundamental rights by the constitutional court*, Collection Science and Technique of Democracy No.15, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)

Ferreres Comella, V. *The European model of constitutional review of legislation: Toward decentralisation?* International Journal of Constitutional Law (2004) 2 (3): 461

Gentili, G. *Comparison of European Systems of Direct Access to Constitutional Judges: Exploring Advantages for The Italian Constitutional Court*, Italian Journal of Public Law – Vol. 4 ISSUE 1/2012

Hasani, E. dhe **Čukanović, I.** *Kushtetuta e Republikës së Kosovës*, Komentar, Botimi I, Publikuar nga Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2013

Laneve, G. *L'interpretazione conforme a Costituzione: Problemi e prospettive di un sistema diffuso di applicazione costituzionale all'interno di un sindacato (che resta) accentrato*, në *La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti*, nën kujdesin e Beniamino Caravita, Jovene Editore, Napoli, 2012

Passaglia, P. *Sull'opportunità di Introdurre il Ricorso Diretto Individuale: Qualche Riflessione (Ed una Provocazione)*, Documenti, Università di Pisa, Dipartimento di Diritto Pubblico, Ricerche

Pasquino, P. *Access to Constitutional Courts*, Washington University St. Louis Conference on Constitutional Courts, 1-3 Nëntor 2001

Ruggeri, A. dhe Spadaro, A. *Lineamenti di Giustizia Costituzionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2009

Ruotolo, M. *Interpretazione conforme alla Costituzione e tecniche decisorie della Corte costituzionale*, në Studi in onore di Alessandro Pace, 2009

Sadurski, W. *Rights before Courts: A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, Springer, NY, 2008

Sadushi, S. *Kontrolli Kushtetues*, Botimex, Tiranë, 2004

Sadushi, S. *Drejtësia Kushtetuese në Zhvillim*, Botimet Toena, Tiranë, 2012

Sauer, O. *Wortlautgrenze Der Verfassungskonformen Auslegung*, Papers und Preprints der Institut Für Öffentliches Recht, Freiburg, 2006

Starck Ch. dhe Weber, A. *Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa*, Teilband i (Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit), Nomos Verlag, Baden-Baden, 1986

Traja, K. *Drejtësia Kushtetuese*, Shtëpia Botuese “Luarasi”, Tiranë, 2000

Wright Sheive, S. *Central and Eastern European Constitutional Courts and the antimajoritarian objection to judicial review*, Law and Policy in International Business, 26 Law & Pol’y Int’l Bus. 1201 1994-1995

Raporte

Komisioni Evropian për Demokraci përmes Ligjit (Komisioni i Venecias), *Compilation of Venice Commission Opinions, Reports and Studies on Constitutional Justice*, Dokumenti i Komisionit Evropian për Demokraci përmes Ligjit (Komisioni i Venecias) CDL-PI(2015)002

Ligje

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë

Ligj 76/2016 datë 22.06.2016 Për disa shtesa dhe ndryshime në Ligjin Nr. 8417, datë 21.10.1998, “Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar”

Ligj Nr. 8577, datë 10.2.2000 «Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë»

Kodi i Procedurës Civile i Republikës së Shqipërisë

Vendime të Gjykatës Kushtetuese

Vendim Nr. 15 datë 17.04.2000

Vendim Nr. 3 datë 20.02.2006

Vendim Nr. 3 datë 6.02.2008

Vendim Nr. 2 datë 03.02.2010

Vendim Nr. 12 datë 04.04.2010

Vendim Nr. 21 datë 29.04.2010

Vendim Nr. 30 datë 17.06. 2010

Vendim Nr. 6 datë 17.02.2012

Vendim Nr. 31 datë 17.05.2012

Vendim Nr. 7 datë 27.02.2013
Vendim Nr. 13 datë 16.04.2013
Vendim Nr. 39 datë 30.06.2014
Vendim Nr. 5 datë 05.02.2015
Vendim Nr. 7 datë 16.02.2015
Vendim Nr. 30 datë 25.05.2015

Vendime Moskalimi të Gjykatës Kushtetuese

Vendim Moskalimi Nr. 57 datë 01.07.2009 i Mbledhjes së Gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese,

Vendim Moskalimi Nr. 104 datë 20.11.2009 i Mbledhjes së Gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese

Vendim Moskalimi Nr. 129 datë 17.11.2011

Vendim Moskalimi Nr. 128 datë 04.12.2012

Vendim Moskalimi Nr. 52 datë 22.04.2013

Vendim Moskalimi Nr. 69 datë 01.04.2014 i Mbledhjes së Gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese

Vendim Moskalimi Nr. 161 datë 26.09.2014

Vendim Moskalimi Nr. 63 datë 22.04.2015

Vendime të gjykatave të tjera

Vendim i Gjykatës Kushtetuese të Italisë Nr. 376 datë 28 nëntor 2001

Vendim i Gjykatës Kushtetuese të Italisë Nr. 69, 2010

Vendim i Gjykatës Kushtetuese Federale të Gjermanisë BverfGE 14, 140, 142.

MA TË DHËNA ZGJEDHORE TË HAPURA DHE ROLI I TYRE NË MENAXHIMIN E ZGJEDHJEVE

Abstrakt

Krahas të drejtave të njeriut dhe sundimit të ligjit, demokracia është një nga tre shtyllat e trashëgimisë kushtetuese evropiane, si dhe të Këshillit të Evropës. Demokracia është e pakonceptueshme nëqoftëse zgjedhjet nuk zhvillohen në përputhje me disa parime, që garantojnë qenësinë e tyre demokratike. Në këtë proces të rëndësishëm, statistikave të zgjedhjeve, duhet të jenë të sakta dhe të hapura. Të dhënat zgjedhore të hapura, kanë një rol shumë të rëndësishëm. Qëllimi i këtij dokumenti është të shpjegojë rëndësinë e të dhënave të hapura zgjedhore, rolin e tyre në administrimin e zgjedhjeve, parimet, karakteristikat dhe mënyrën se si ato mbahen sot nga organet e administratës zgjedhore në vendin tonë. Sigurimi i të dhënave zgjedhore si të dhëna të hapura ka përfitime të shumta: i siguron shoqërisë civile, gazetarëve, qytetarëve, vëzhguesve zgjedhorë dhe qytetarëve qasje të njëjtë në të njëjtat informacione të hollësishme që më parë ishin në dispozicion vetëm për palët e zgjedhura apo të përzgjedhura, siç janë mediat e mëdha. Në këtë mënyrë, të dhënat e hapura i lejojnë të gjithë aktorët e interesuar të ndjekin dhe të kuptojnë procesin zgjedhor dhe mund të mundësojnë zgjedhje më gjithëpërfshirëse, transparente dhe të besueshme.

Fjalë kyçe: legjislacion zgjedhor, të dhëna të hapura zgjedhore, menaxhimi i zgjedhjeve, shoqëri civile, vëzhgues zgjedhorë, trupa të menaxhimit zgjedhor.

Hyrje

Të dhënat e hapura janë të dhëna që çdokush mund të hyjë, të përdorë dhe të ndajë. Ato ofrohen falas dhe pa kufizime teknike, ligjore ose kufizime të tjera mbi përpunimin dhe ndarjen. Të dhënat e hapura janë lehtësisht të arritshme, zakonisht në internet dhe mund të përdoren njësoj nga të gjithë, duke përfshirë organet qeveritare, organizatat e shoqërisë civile, akademikët, ndërmarrjet tregtare dhe qytetarët individualë. Të dhënat e hapura duhet të jenë të dukshme dhe të përpunueshme pa pasur nevojë për paketa komerciale.

Nga ana tjetër, të dhënat që mund të arrihen vetëm nga një grup i kufizuar ose individë, ose që janë të arritshme vetëm me kufizime, siç janë tarifatat, fjalëkalimet ose kërkesa për t'u regjistruar, nuk janë të dhëna të hapura.

Qëllimi i këtij punimi është të inkurajojë trupat e Menaxhimit të Zgjedhjeve

(TMZ) që të rrisin zbatimin e parimeve të të dhënave të hapura. Punimi paraqet orientime për përmirësimin e praktikës së publikimit të të dhënave drejt një qasjeje më të hapur.

I. Parimet e të dhënave të hapura¹.

Në vitin 2015, Karta Ndërkombëtare e të Dhënave të Hapura mbledhi në një proces global me pjesëmarrës shoqërinë civile, qeveritë, sektorin privat dhe organizatat multilaterale për të rënë dakord mbi një sërë normash themelore për të dhënat publike. Ata zhvilluan gjashtë parime që përmbledhin aspektet teknike, ligjore dhe sociale të të dhënave të hapura. Këto parime theksojnë se të dhënat e hapura duhet të jenë:

- 1) të hapura që nga fillimi;
- 2) në kohë dhe gjithëpërfshirëse;
- 3) të aksesueshme dhe të përdorshme;
- 4) të krahasueshme dhe të ndërveprueshme;
- 5) për përmirësimin e qeverisjes dhe angazhimit e qytetarëve; dhe
- 6) për zhvillimin gjithëpërfshirës dhe inovacionin.

I.1 Të dhëna të hapura qeveritare

Si pjesë e punës së tyre, institucionet qeveritare përpilojnë dhe prodhojnë një sasi të madhe të të dhënave. Këto të dhëna mund të jenë me vlerë të madhe për përdoruesit jashtë qeverisë, jo vetëm për zhvillimin e një kuptimi më të mirë se si vepron qeveria, por edhe për inkurajimin më shumë të pjesëmarrjes publike dhe për ndikimin dhe përmirësimin e vendimmarrjes. Qeveritë gjithashtu mbajnë të dhëna mbi asetet kryesore që mund t'u mundësojnë individëve, sipërmarrësve, akademikëve dhe kompanive të zhvillojnë shërbime dhe njohuri, duke filluar nga të dhënat gjeografike, hapësinore dhe infrastrukturore në demografike dhe të dhëna ekonomike.

Parimet e qeverisjes së hapur janë adoptuar gjithnjë në mbarë botën, falë në masë të madhe të përpjekjeve të avokimit të organizatave të shoqërisë civile në nivel kombëtar dhe global në fushat e transparencës, qeverisjes, teknologjisë qytetare dhe teknologjisë për zhvillim.

Në vitin 2011, tetë qeveri (Brazili, Indonezia, Meksika, Norvegjia, Filipinet, Afrika e Jugut, Mbretëria e Bashkuar dhe Shtetet e Bashkuara) krijuan Partneritetin për Qeveri të Hapur (OGP) dhe miratuan Deklaratën e Hapur të Qeverisë (Partneriteti i Hapur i Qeverisë 2011). Që atëherë, 66 vende të tjera kanë miratuar deklaratën, duke e çuar numrin e përgjithshëm të shteteve pjesëmarrëse në 74. Shumë nga vendet e Partneritetit për Qeveri të hapur (OGP-së) janë angazhuar në mënyrë eksplicite për të hapur të dhëna, shpesh duke filluar me krijimin e blloqeve të nevojshme teknike ndërtimore, duke përfshirë platforma të hapura të të dhënave, formatet e lexueshme, licencat dhe lejet, dhe, në disa raste, duke u fokusuar në të dhënat që duhet të publikohen dhe si të sigurohen se të dhënat janë përdorur në të vërtetë².

1 Për me gjerë shiko: <https://www.idea.int/publications/catalogue/open-data-electoral-administration>

2 Foti, J., 'Aligning Supply and Demand for Better Governance: Open Data in the Open Government Partnership', Open Government Partnership Blog, www.opengovpartnership.org/stories/aligningsupply-and-demand-better-governance-open-data-open-government

Si pjesë e iniciativës së qeverisë së hapur, shumë vende kanë krijuar infrastrukturë dhe ekspertizë teknike të hapur në nivel kombëtar dhe nganjëherë edhe atë rajonal apo lokal që mund të shfrytëzohen edhe për qëllime zgjedhore. Që nga viti 2016, një listë gjithëpërfshirëse e infrastrukturës së të dhënave me të dhëna të hapura përmbante mbi 500 portale të hapura³.

II. Të dhënat e hapura në zgjedhje⁴

Proceset demokratike siç janë zgjedhjet dhe referendimet janë të suksesshme kur elektorati mund të marrë vendime të informuara, kur ruhet besimi në proces, kur mashtrimi disincetivizohet, zbulohet dhe dënohet, kur pasiguria rreth rezultateve minimizohet dhe kur sistemi është i aktivizuar për të përmirësuar vazhdimisht. Të dhënat e hapura mund të kontribuojnë në bërjen e këtij realiteti duke mundësuar një transparencë më të madhe dhe duke ndihmuar ndërtimin e infrastrukturës së të dhënave që u mundëson aktorëve të shumtë të përfshirë në zgjedhje të kryejnë punën e tyre.

Transparenca është një kërkesë kryesore për zgjedhje të vërteta, konkurruese dhe demokratike. Është baza për besimin e publikut në procesin zgjedhor. Qëllimi përfundimtar i të dhënave të hapura në zgjedhje është rritja e integritetit dhe përgjegjësisë zgjedhore përmes zgjedhjeve më transparente. Të dhënat e hapura përmirësojnë transparencën duke u ofruar të gjithë qytetarëve qasje të pakufizuar në të dhënat elektorale, duke lejuar analiza në kohë dhe të detajuara dhe duke mos diskriminuar ndonjë individ ose grup.

Për ofruesit e të dhënave, duke përfshirë edhe Trupat e Menaxhimit Zgjedhorë (TMZ) dhe institucionet e tjera përgjegjëse për informacionin lidhur me zgjedhjet, aplikimi i parimeve të të dhënave të hapura ofron një mundësi për të demonstruar angazhimin e tyre për transparencën dhe llogaridhënien.

Të dhënat e hapura gjithashtu e shpërndajnë informacionin në mënyrë simetrike dhe në këtë mënyrë u japin fuqi më të barabartë palëve zgjedhore. Aktorë të shumfishtë janë të nevojshëm për funksionimin e zgjedhjeve, duke përfshirë edhe Trupat e Menaxhimit Zgjedhorë; partitë politike, kandidatët dhe ekipet e fushatës, shoqëria civile, vëzhguesit zgjedhorë, gazetarët; analistë, akademikë dhe grupe interesash.

Secili prej këtyre aktorëve ka nevojë për të dhëna për të qenë në gjendje të kryejnë rolin e tyre siç duhet. Prandaj mund të mendojmë për proceset zgjedhore si nevojë për infrastrukturë të dhënash: pjesë kryesore të të dhënave që aktorët kryesorë duhet të jenë në gjendje të kenë qasje dhe të përdorin për të kryer punët e tyre.

Për këto përdorues të të dhënave, të dhënat e hapura sigurojnë qasjen më të mirë të mundshme dhe më efikase për të dhënat e nevojshme për analizën e tyre. Ndër të tjera, të dhënat e hapura zgjedhore mund të⁵:

- 1) informojnë votuesit se kur, ku dhe si mund të votojnë;
- 2) u mundëson vëzhguesve të zgjedhjeve të krahasojnë rezultatet zyrtare të zgjedhjeve me vëzhgimet e tyre në qendrat e votimit;
- 3) t'u mundësojë palëve të interesuara të paraqesin rezultatet e zgjedhjeve dhe t'i krahasojnë ato me tabelën zyrtare;

3 Open Knowledge International <https://okfn.org/opendata/>

4 Për me gjerë shiko: <https://www.idea.int/publications/catalogue/open-data-electoral-administration>

5 Për me gjerë shiko: <https://www.idea.int/publications/catalogue/open-data-electoral-administration>

- 4) lejojnë palët e interesuara të ndjekin procesin e tabelimit në një kohë të afërt;
- 5) t'u mundësojnë aktorëve të interesuar të kryejnë auditime të listave të votuesve dhe të vlerësojnë cilësinë e listave të zgjedhësve;
- 6) Mundësojnë organizatat e shoqërisë civile që të planifikojnë më mirë strategjitë për të rritur sasinë e informacionit në dispozicion të qytetarëve;
- 7) tregojnë palët zgjedhore se si tërheqin kufijtë e zgjedhjeve dhe vlerësojnë arsyet prapa kësaj; dhe
- 8) ofrojnë qasje në grupe komplekse të të dhënave, të tilla si të dhënat e financave politike, për analiza efektive.

Së fundi, tashmë ekzistojnë shumë shembuj të mirë të përdorimit të suksesshëm të të dhënave të zgjedhjeve të hapura, nga Afganistani⁶, në Burkina Faso⁷ dhe nga Indonezia në Tunizi⁸ dhe Mbretëria e Bashkuar⁹.

Një nga mësimet e nxjerra nga këto raste është se hapja e të dhënave në mënyrë që cdo aktor të mund të ketë qasje, përdorim dhe ndarje, në disa raste, mund të përmirësojë funksionimin e zgjedhjeve.

III. Cilat të dhëna duhet të publikohen¹⁰

Aplikimi i parimeve të të dhënave të hapura në proceset zgjedhore kërkon që të kuptohet se cilat grupe të dhënash zgjedhore duhet të jenë të hapura.

Indeksi i të dhënave të hapura globale, ndjek vetëm një lloj të të dhënave elektorale, vetëm rezultatet e zgjedhjeve. Ndërsa të dhënat në lidhje me rezultatet zgjedhore janë qartazi treguesi i parë i hapjes së të dhënave zgjedhore, ka shumë më tepër informacion dhe të dhëna që mund të vihen në dispozicion në lidhje me procesin zgjedhor.

Një përkufizim shumë i plotë i grupeve të të dhënave që mund të konsiderohen për publikim si të dhëna të hapura zgjedhore është krijuar nga Iniciativa e Hapur e të Drejtave të Zgjedhjeve¹¹. Përkufizimi i Iniciativës së Hapur të Zgjedhjeve Zgjedhore përfshin të dhëna tabelare dhe hapësinore, si dhe të dhëna tekstuale. Me këtë përkufizim, parimet e të dhënave të hapura mund të aplikohen në të gjitha fazat e ciklit zgjedhor. Grupet e të dhënave të mbuluara janë kryesisht ato për të cilat Trupat e Menaxhimit Zgjedhor (TMZ) janë përgjegjës, por ato shkojnë edhe përtej kësaj¹²:

1. **Përcaktimi i kufijve:** dhënia e aksesit në të dhënat e popullsisë, si dhe të dhënat hapësinore për rrethet zgjedhore që rrjedhin nga të dhënat e popullsisë (tabelat e të dhënave dhe harta);

6 Për më gjerë shiko <http://afghanistanelectiondata.org/open/>

7 Scott, A., 'Case study: Burkina Faso's open elections', <http://theodi.org/casestudy-burkina-fasos-open-elections>

8 Schuller, I., 'Tunisia Open Election Data: Mourakiboun makes Tunisia election data open and accessible', <https://developmentseed.org/blog/2014/05/22/tunisia-open-election-data/>

9 Electoral Commission, Electoral Data, <http://www.electoralcommission.org.uk/our-ëork/our-research/electoral-data>, 'Investigation in respect of the Labour Party UK Parliamentary General Election campaign spending return', http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0003/216507/LabourUKPGE-Investigation-Report.pdf

10 Për më gjerë shiko: <https://www.idea.int/publications/catalogue/open-data-electoral-administration>

11 National Democratic Institute and Google, Open Election Data Initiative, <http://www.openelectiondata.net>

12 Për më gjerë shiko: <https://www.idea.int/publications/catalogue/open-data-electoral-administration>

2. **Regjistrimi i partive politike dhe kandidatëve:** lejimi i qasjes në listat e partive dhe kandidatëve që kanë aplikuar, janë regjistruar dhe janë refuzuar nga TMZ, duke përfshirë edhe informacionin e regjistrimit;

3. **Financimi i fushatës:** informacione për fondet e partive dhe kandidatëve të marra dhe të shpenzuara për fushatat e tyre, duke përfshirë kufijtë dhe rregulloret;

4. **Regjistrimi i votuesve:** statistikat për votuesit e regjistruar, duke përfshirë ndarjet sipas gjinisë, moshës dhe gjeografisë, duke përfshirë edhe informacionin rreth vetë procesit të regjistrimit;

5. **Listat e zgjedhësve:** qasje në informacione të hollësishme rreth votuesve të mundshëm, përfshirë emrat, datat e lindjes, numrin kombëtar të identifikimit, vendbanimin, vendvotimin etj;

6. **Vendvotimet:** duke përfshirë adresat, informacionin e kontaktit, numrin e zgjedhësve për çdo vendvotim;

7. **Rezultatet e zgjedhjeve:** duke përfshirë numrin e regjistruarve, votat e vlefshme dhe të pavlefshme, si dhe vota për secilën parti dhe kandidat. Të gjitha këto të dhëna duhet të jenë të disponueshme të disagreguara deri në nivelin më të ulët në të cilin numërohen votat;

8. **Kuadri ligjor:** dhënien e qasjes në të gjitha ligjet, rregulloret dhe udhëzimet që kanë të bëjnë me procesin zgjedhor (të dhënat tekstuale);

9. **Organi i menaxhimit zgjedhor:** qasje në informatat kontaktuese dhe detajet për zyrtarët në të gjitha nivelet (të dhënat tekstuale);

10. **Proceset e TMZ:** të dhëna për vendimet e TMZ, procesverbalet dhe rezolutat;

11. **Fushatat zgjedhore:** të dhëna për oraret për fushatat, rregulloret dhe kufizimet përkatëse, si dhe burimet publike për fushatat;

12. **Edukimi i votuesve:** qasja në informacione për zgjedhësit për partitë, kandidatët, regjistrimet dhe procedurat e votimit;

13. **Votimi elektronik dhe numërimi:** dhënia e detajeve në lidhje me prokurimin, saktësinë, sigurinë dhe besueshmërinë e sistemit të votimit, duke përfshirë edhe kodet burimore;

14. **Ankesat elektorale dhe zgjidhja e mosmarrëveshjeve:** informacion në lidhje me numrin dhe llojet e ankesave, palët që paraqesin ato, rezultatet e zgjidhjes së mosmarrëveshjeve, si dhe detajet për qasjen në procesin e ankesave;

15. **Siguria e zgjedhjeve:** informacion nga institucionet rregullatore, të sigurisë dhe të gjyqësorit për standardet e policisë dhe ushtrisë në procesin zgjedhor.

IV. Parimet për të udhëhequr hapjen e të dhënave zgjedhore¹³

Zhvillimi i një plani për lejimin e të dhënave të hapura zgjedhore kërkon balancimin e faktorëve të shumëfishtë, siç është nevojja për afatet kohore me nevojën për saktësi ose nevojën për granularitet me nevojën për të mbrojtur privatësinë. Kjo mund të kërkojë analizë dhe shqyrtim lidhur me llojet e ndryshme të të dhënave në fjalë.

Iniciativa e Hapura e të Dhënave Zgjedhore¹⁴ krijoi nëntë parime (Instituti Kombëtar

13 Për më gjerë shiko, <https://www.idea.int/publications/catalogue/open-data-electoral-administration>

14 National Democratic Institute and Google, Open Election Data Initiative, <http://www.openelectiondata.net/>, Latin America Data Inventory, <http://www.openelectiondata.net/en/inventory/> Open Election Data Principles, 2015(c), <<http://www.openelectiondata.net/en/guide/principles/>

Demokratik) që mund të udhëheqë hapjen e të dhënave të hapura zgjedhore dhe të mbështesë këtë proces të diskutimit. Sipas këtyre nëntë parimeve, të dhënat e hapura zgjedhore duhet të jenë:

1. në kohën e duhur: bëhen të disponueshme sa më shpejt që të jetë e nevojshme për të qenë të dobishme;
2. detajuar (grimcuar): në dispozicion në nivelin më të mirë të mundshëm ose në granularitet ose detaje dhe gjithashtu të disponueshme në nivelin primar, dmth. Nivelin në të cilin mblidhen të dhënat e burimit;
3. Të disponueshme falas në internet: lirohen pa asnjë kufizim monetar;
4. kompletuar dhe në masë: lëshohet si një grup i plotë i të dhënave pa ndonjë lëshim;
5. Analizues: i vënë në dispozicion në një format të lexueshëm të makinës që mund të analizohet shpejt dhe lehtë;
6. jo-pronësor: në dispozicion në një format mbi të cilin asnjë entitet nuk ka kontroll ekskluziv;
7. jodiskriminuese: në dispozicion të çdo individi ose institucioni për qasje anonime pa asnjë kufizim përdorimi, duke përfshirë kërkesat për aplikim ose regjistrim;
8. pa licenca: nuk duhet të ketë pengesa për ripërdorimin dhe rishpërndarjen për çfarëdo qëllimi;
9. në dispozicion të përhershme: përmes një vendi të qëndrueshëm në Internet për një periudhë të pacaktuar kohore. Në mënyrë të veçantë, të dhënat që janë në dispozicion vetëm për një periudhë të shkurtër kohe nuk janë të hapura.

V. Çfarë të dhëna zgjedhore publikon sot Komisioni Qendror i Zgjedhjeve¹⁵

Në bazë të Kodit Zgjedhor¹⁶ e konkretisht Neni 3 “Parime të përgjithshme” parashikohet se 6. Komisionet zgjedhore, të parashikuara në këtë Kod, i përbushin funksionet e tyre, në përputhje me ligjin, në mënyrë të paanshme dhe transparente. Përgjithsisht në Kod përdoret terminologji që ka lidhje me transparencën zgjedhore të natyrës “... zhvillimin e zgjedhjeve të lira, të drejta, demokratike dhe transparente...”.

Gjithashtu ka një pozicionim të rëndësishëm të ligjvënësit në raport me transparencën zgjedhore kur parashikon në nenin 22, paragrafi 7, se mbledhjet e Komisionit Qendror të Zgjedhjeve janë kurdoherë publike. Sa më sipër në një këndvështrim të përgjithshëm duke zbritur në një kontekst më të detajuar thekojmë se:

Në bazë të Kodit Zgjedhor, Komisioni Qendror i Zgjedhjeve duhet të publikojë të dhëna për rezultatet e zgjedhjeve për çdo zonë zgjedhore dhe qendër votimi, shpenzimet zgjedhore përfshi dhe ato që bëjnë partitë politike. Rezultatet jepen për çdo subjekt zgjedhor. Këto të dhëna publikohen në buletin që boton Komisioni Qendror i Zgjedhjeve për zgjedhjet dhe në faqen e internetit.

Në rezultatit e zgjedhjeve, veç të dhënave që përcakton Kodi Zgjedhor, numrin e votave dhe të mandateve (neni 2, pika 18), Komisioni Qendror i Zgjedhjeve publikon dhe të dhëna për numrin e zgjedhësve, pjesmarrjen në zgjedhje (nga viti 2015 edhe sipas gjinisë), fletë votimi të papërdorura, fletë votimi të dëmtuara, fletë votimi të

15 <http://www.cec.org.al/sq-al/>

16 <http://www.cec.org.al/sq-al/kodi-zgjedhor>

gjetura në kuti, vota të pavlefshme dhe vota të vlefshme. Këto të dhëna jepen në nivel Qendre Votimi deri në nivel kombëtar.

Gjithashtu, gjatë ditës së zgjedhjeve, çdo tre orë nga fillimi i procesit të votimit Komisioni Qendror i Zgjedhjeve jep të dhëna statistikore për pjesëmarrjen në zgjedhje dhe në mbyllje të procesit të votimit edhe pjesëmarrjen sipas gjinisë. Marrja e këtyre të dhënave bëhet në bazë të një vendimi të Komisionit Qendror të Zgjedhjeve ku përcaktohen dhe mënyra e marrjes (me telefon nga Komisionet e Qendrave të Votimit (KQV) në Komisionet Zonale të Administrimit Zgjedhor (KZAZ) dhe nëpërmjet një aplikacioni kompjuterik nga KZAZ në Komisionin Qendror të Zgjedhjeve e mandej publikimi në internet.

Gjithashtu jepen të dhëna statistikore, përfshirë dhe ato gjinore, për:

1. kandidatët për deputet, kryetar e këshilltar bashkie,
2. fituesit deputet, kryetar e këshilltar bashkie,
3. administratën zgjedhore (Komisionet e Qendrave të Votimit (KQV), Grupet e Numërimit (GN), Komisionet Zonale të Administrimit Zgjedhor (KZAZ).

Në sistemin shqiptar, të dhënat në lidhje me listat zgjedhore nuk ofrohen në kushtet e përhershmerisë që do të thotë përmes një vendi të qëndrueshëm në internet për një periudhë të pacaktuar kohore. Duke qenë se, sipas parimeve të sipërcituara të dhënat që janë në dispozicion vetëm për një periudhë të shkurtër kohe nuk janë të hapura na duhet të pranojmë që të dhënat në lidhje me listat e zgjedhësve sipas mënyrës që parashikon ligji shqiptar nuk janë të hapura.

Në lidhje me listat e zgjedhësve kërkohet një qasje në informacione të hollësishme rreth votuesve të mundshëm, përfshirë emrat, datat e lindjes, kodin e banesës numrin kombëtar të identifikimit, vendbanimin, vendvotimin etj, ndërkohë që Kodi Zgjedhor flet për kodin e banesës.

Në lidhje me qendrat e votimit, në bazë të parashikimeve të Kodit Zgjedhor (neni 62, paragrafi 10), mbi bazën e informacionit të marrë nga kryetarët e njësisë të qeverisjes vendore, Komisioni Qendror i Zgjedhjeve krijon dhe përditëson hartën e zonave të qendrave të votimit, si dhe krijon bazën e të dhënave mbi vendndodhjet e qendrave të votimit. Përfaqësuesit e partive politike të akredituara në Komisionin Qendror të Zgjedhjeve kanë të drejtë të njihen në çdo kohë me to. Sikurse vihet re, ka një kufizim në lidhje me dhënien dhe përdorimin e informacionit në lidhje me qendrat e votimit duke ofruar informacion vetëm për përfaqësuesit e partive politike të akredituara pranë Komisionit Qendror të Zgjedhjeve në cdo kohë në lidhje me to. Ndërkohë që rekomandohet që një informacion i tillë do të duhet të jetë i hapur për këdo dhe kurdoherë.

Qasja në përgjithësi e Kodit Zgjedhor shqiptar në raport me parimet ndërkombëtare të diskutuara më sipër është modeste. Modeste kryesisht në drejtim të rregullave të shkruara apo të deleguara shprehësiht naga vetë ligji në lidhje me aspektet që përmendem më sipër.

V. Konkluzione dhe rekomandime¹⁷

1. Iniciativat për të dhëna të hapura synojnë përmirësimin e integritetit zgjedhor duke rritur transparencën, duke adresuar asimetritë e informacionit dhe duke dhënë më

17 Për më gjerë shiko: <https://www.idea.int/publications/catalogue/open-data-electoral-administration>

shumë fuqi të barabartë për palët zgjedhore.

2. Të dhënat e hapura janë një mundësi për TMZ-të që të demonstrojnë një angazhim për transparencë dhe llogaridhënie.

3. Ekzistojnë disa raste studimi lidhur me ndikimin e të dhënave të hapura mbi proceset zgjedhore; megjithatë, aktualisht, të dhënat relativisht të ulëta të zgjedhjeve janë aktualisht të hapura dhe të gjithë aktorët zgjedhorë mund të bëjnë më shumë për ta korrigjuar këtë.

4. Strategjitë e të dhënave të hapura mund të bazohen në parimet dhe rekomandimet globale, por gjithashtu duhet të përshtaten me prioritetet specifike të palëve të interesuara dhe të vendit.

5. Ekzistojnë një numër rreziqesh që duhen kuptuar dhe zbutur gjatë hartimit të ndonjë strategjie të të dhënave të hapura, duke përfshirë çështje rreth privatësisë dhe keqpërdorimit të të dhënave.

6. Edhe nëse publikimi i të dhënave në bazë të të gjitha parimeve të të dhënave të hapura nuk është i mundshëm, publikimi i të dhënave në formatin më të mirë mund të lejojë potencialisht dhe në mnyrë të pandarë në të dhënat e hapura.

7. Të dhënat e hapura kërkojnë vendosjen e blloqeve ligjore dhe teknike, por është më e rëndësishme kur ajo sjell një ndryshim kulturor në TMZ.

8. Një TMZ jo domosdoshmërisht duhet të fillojë nga e para me të dhëna të hapura: nismat dhe ekspertiza mund të ekzistojnë dhe mund të arrihen përmes pjesëve të tjera të qeverisë, në shoqërinë civile lokale dhe në iniciativat globale dhe partneritetet.

9. Bashkëpunimi i ngushtë me palët përkatëse zgjedhore rrit efektivitetin e iniciativave të të dhënave të hapura, pasi rrit mundësinë që të publikohen të dhëna të dobishme dhe që këto palë të interesuara do të jenë në gjendje ta përdorin atë.

10. Të dhënat nuk janë domosdoshmërisht miqësore për jo-ekspertët. Mjetet që i bëjnë më të lehta të dhënat është angazhimi i ndërmjetësve, si gazetarë ose teknologë civilë, prania e të cilëve mund të jetë e nevojshëm për të përpunuar të dhënat për t'i bërë të kuptueshme dhe me një qasje për një audiencë më të gjerë.

11. Të dhënat e hapura janë vetëm një element që mund të shtojë besimin dhe transparencën në zgjedhje; megjithatë, të dhënat e hapura nuk mund të kompensojnë ose të zëvendësojnë mangësitë në fushat e tjera të procesit zgjedhor.

12. Duke qenë se pranë Kuvendit të Shqipërisë është ngritur Komisioni i Posacëm i Reformës Zgjedhore, natyrshëm duhet që puna e këtij komisioni të fokusohet edhe në aspektin e trajtimit të çështjeve objekt diskutimi në këtë punim.

VI.Referenca dhe faqe internet te konsultuara:

<https://www.idea.int/publications/catalogue/open-data-electoral-administration>

Foti, J., 'Aligning Supply and Demand for Better Governance: Open Data in the Open Government Partnership', Open Government Partnership Blog, www.opengovpartnership.org/stories/aligningsupply-and-demand-better-governance-open-data-open-government

Open Knowledge International <https://okfn.org/opendata/>

<http://afghanistanelectiondata.org/open/>

Scott, A., 'Case study: Burkina Faso's open elections', <http://theodi.org/casestudy-burkina-fasos-open-elections>

Schuller, I., 'Tunisia Open Election Data: Mourakiboun makes Tunisia election

data open and accessible’,

<https://developmentseed.org/blog/2014/05/22/tunisia-open-election-data/>

Electoral Commission, Electoral Data, <http://www.electoralcommission.org.uk/our-work/our-research/electoral-data>, ‘Investigation in respect of the Labour Party UK Parliamentary General Election campaign spending return’

http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0003/216507/LabourUKPGE-Investigation-Report.pdf

National Democratic Institute and Google, Open Election Data Initiative, <http://www.openelectiondata.net>

Latin America Data Inventory, <http://www.openelectiondata.net/en/inventory/>

Open Election Data Principles, <http://www.openelectiondata.net/en/guide/principles/>

<http://www.cec.org.al/sq-al/>

<http://www.cec.org.al/sq-al/kodi-zgjedhor>

RËNDËSIA E NDIHMËS JURIDIKE NË REFORMIN E DREJTËSISË

Garantimi i aksesit në drejtësi, ndikon drejtpërdrejtë në rritjen dhe forcimin e transparencës, përgjegjshmërisë, paanësisë dhe efektivitetit të sistemit të drejtësisë, në mbështetje të rolit deciziv të qytetarëve dhe të të gjithë aktorëve të tjerë të interesuar. Në kuadrin e të drejtës për një proces të rregullt ligjor, e drejta për t'iu drejtuar gjykatës, pra aksesit në gjykatë, konsiderohet si një e drejtë thelbësore që duhet t'i sigurohet çdo individ pa asnjë lloj dallimi. Nëse nuk garantohet e drejta për t'iu drejtuar gjykatës atëherë çenohet dhe e drejta për të ngritur pretendime civile, apo për të kundërshtuar akuzën para një gjykate, apo edhe për të ekzekutuar vendimet gjyqësore. Çdo person ka nevojë për akses efektiv, të barabartë në gjykatë dhe ka të drejtë t'i drejtohet gjykatës për mbrojtjen dhe zbatimin e të drejtave të tij/saj ligjore. Në më të shumtën e rasteve të gjykuara nga Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut, objekti i çështjeve kanë qenë pikërisht barrierat që institucionet i vendosin qytetarëve në aksesin e tyre për të marrë pjesë aktivisht në procese vendimmarrëse që lidhen drejtpërdrejtë me ushtrimin e të drejtave të tyre kushtetuese.

Gjykatat përfaqësojnë organet shtetërore të caktuara nga Kushtetuta dhe ligjet për t'u shërbyer shtetasve, kryesisht për zgjidhjen e mosmarëveshjeve që ato kanë me njëritjetrin apo me organet e ndryshme shtetërore, përfshirë natyrisht mosmarëveshjet në çështjet penale. Gjykatat duhet të jenë të hapura dhe të aksesueshme. Vendndodhja, struktura fizike, procedurat, si dhe gatishmëria e personelit ndikojnë në aksesueshmëri. Në përputhje me këtë, i takon gjykatës të eliminojë pengesat e panevojshme në shërbimet e tij. Këto pengesa mund të jenë gjeografike, ekonomike, dhe proceduriale. Ato mund të shkaktohen nga mangësitë në gjuhën dhe njohuritë e individëve që marrin pjesë në procedurat gjyqësore. Për më tepër, pengesat psikologjike mund të krijohen nga procedurat gjyqësore të panjohura, të paarritshme, padrejtësisht të komplikuar dhe që e bëjnë popullatën të tërhiqet. Një tjetër pengesë ekonomike, mund të jetë pajtimi i një avokati. Në qoftë se një person nuk mund të përballojë kostot e një avokati, atëherë atij duhet t'i sigurohet mundësia që të ketë akses në shërbimin gjyqësor pavarësisht nga mundësitë e tij financiare. Kostot për një palë të përfshirë në një çështje gjyqësore civile përfshijnë pagesat e avokatëve, pagesat për ekspertë, humbjet financiare që rrjedhin nga koha dhe kostot e palës përkatëse si dhe dëshmitarët e kostot e vetë gjykatës. Aksesimi kërkohet jo vetëm për ata që drejtohen nga avokati, por gjithashtu edhe për të gjithë palët në proceset gjyqësore, dëshmitarët, viktimat, dhe të afërmit e palëve në proces.

Sipas nenit 6 të KEDNJ-së çdo person ka të drejtën “për një gjykim të drejtë...” në përcaktimin e të drejtave dhe obligimeve civile apo të ndonjë akuze penale...¹. Kjo

1 Neni 6 i Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, në dispozicion në: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf.

nënkupton një shkallë e duhur e ‘barazisë së së një gjykimi të drejtë’ duhet tu mundësohet të gjithë personave para një gjykate.² Në lidhje me veprat penale, neni 6 (3) (c) thotë që gjithkush ka të drejtë ‘të mbrohet vetë ose të ndihmohet nga një mbrojtës i zgjedhur prej tij, ose në qoftë se ai nuk ka mjete të mjaftueshme për të shpërblyer mbrojtësin, t’i mundësohet ndihma juridike falas kur këtë e kërkojnë interesat e drejtësisë.. Përderisa neni 14 (3) (d) i Konventës Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike garanton një të dretë të ngjajshme në përcaktimin e akuzave penale.

Sipas nenit 31 të Kushtetutës së Rep. së Shqipërisë

“Gjatë procesit penal kushdo ka të drejtë:

ç) Të mbrohet vetë ose me ndihmën e një mbrojtësi ligjor të zgjedhur prej tij; të komunikojë lirisht dhe privatisht me të si dhe t’i sigurohet mbrojtja falas, kur nuk ka mjete të mjaftueshme”

Neni 42 i Kushtetutës: 1. “Liria, prona dhe të drejtat e njohura me Kushtetutë dhe me ligj nuk mund të çenohen pa një proces të rregullt ligjor. 2. Kushdo, për mbrojtjen e të drejtave, të lirive dhe të interesave të tij kushtetues dhe ligjorë, ose në rastin e akuzave të ngritura kundër tij, ka të drejtën e një gjykimi të drejtë dhe publik brenda një afati të arsyeshëm nga një gjykatë e pavarur dhe e paanshme e caktuar me ligj”.

Neni 49 “7”, i Kodit të Proçedurës Penale: “Kur i pandehuri nuk ka mjete të mjaftueshme, shpenzimet e bëra për mbrojtjen paguhen nga shteti”.

Neni 49 “2”, i KPrP: “Kur i pandehuri është nën moshën tetëmbëdhjetë vjeç ose me të meta fizike a psikike që e pengojnë për të realizuar vetë të drejtën e mbrojtjes, ndihma nga një mbrojtës është e detyrueshme”.

Neni 11, Ligjit nr.9109, datë 17.07.2003, “Për profesionin e avokatit në Rep.e Shqipërisë”, “Shpërblimi i avokatit për punën e kryer caktohet në një nga mënyrat e mëposhtme:

b) nga gjykata ose prokuroria, kur ai është caktuar kryesisht ose kur personi i mbrojtur ose i përfaqësuar nuk ka mundësi financiare dhe ndihma ligjore për të është falas. Masa e shpërblimit për këto raste përcaktohet me vendim të përbashkët të Ministrisë të Drejtësisë dhe Këshillit Drejtues të Dhomës Kombëtare të Avokatisë

Për të përmirësuar situatën në drejtim të aksesit në drejtësi, më 22 Dhjetor 2008, Kuvendi i Shqipërisë miratoi Ligjin nr. 10 039, datë 22.12.2008 “Për Ndhimën Juridike”. Ky ligj përcaktonte kushtet, llojin, mënyrën dhe procedurat për dhënien e ndihmës juridike nga shteti, me qëllim mbrojtjen e lirive dhe të drejtave themelore të individit, si dhe interesave të tjerë të ligjshëm të tij. Ligji e klasifikonte ndihmën juridike që do të financohej nga shteti: a) në parësore dhe b) dytësore.

a) Ndhimja juridike parësore është dhënia e informacionit për sistemin ligjor në Republikën e Shqipërisë, për aktet normative në fuqi, të drejtat dhe detyrimet e subjekteve të ligjit, mënyrat e ushtrimit të të drejtave të individit, në proceset gjyqësore dhe ato jashtëgjyqësore, si dhe dhënia e asistencës në hartimin e dokumenteve juridike apo në forma të tjera.

b) Ndhimja juridike dytësore është dhënia e shërbimeve të këshillimit, përfaqësimit apo mbrojtjes në proceset gjyqësore penale, proceset gjyqësore civile dhe administrative, si dhe të paraqitjes para organeve administrative shtetërore.

Aksesi i qytetarëve në ndihmën juridike falas është një proces i rëndësishëm për të gjithë ata individë të cilët nuk kanë mundësi financiare për të paguar një avokat privat dhe që kërkojnë të ushtrojnë të drejtat e tyre civile, politike, ekonomike, etj, nëpërmjet zbatimit të procedurave administrative, civile ose penale të parashikuara në legjislacionin e vendit tonë. Në Shqipëri ka disa organizata jo fitimprurëse që ofrojnë shërbime ligjore falas, por duke mbajtur në konsideratë, nga njera anë, përparësitë e secilës organizatë si dhe nivelin e lartë të varfërisë së popullsisë, rezulton se nevojat e përgjithshme të individëve për ndihmë juridike falas nuk mund të mbulohen vetëm nëpërmjet shërbimeve të ofruara nga këto OJF.

Aktualisht edhe pse kanë kaluar 9 vjet nga miratimi i ligjit «Për Ndhimën Juridike», vihet re se zbatimi i këtij ligji është kryer me hapa të ngadalta. Angazhimi i strukturave përgjegjëse shtetërore për zbatimin e ligjit nuk ka qenë në nivelin e duhur dhe faktorët që kanë ndikuar në ngadalësinë e këtij procesi kanë qenë kryesisht të natyrës tekniko – organizative, të tilla si mungesë koordinimi dhe bashkëpunimi, buxhet i pamjaftueshëm për të mbuluar nevojat për burimet njerëzore dhe materiale, mungesë e infrastrukturës dhe aktesh nënligjore etj.

Kjo ka sjell mosbesim të qytetarëve në sistemin e drejtësisë, si institucionet dhe organizatat e drejtësisë për të siguruar transparencë dhe përgjegjësi zbatimin e drejtësisë. Gjithashtu, konfuzion ka në aplikimin e “ndihmës juridike në fushën penale” lidhur me përgjegjësitë e Komisionit Shtetëror të Ndhimës Juridike dhe Prokurorisë dhe gjykatave në financimin e kësaj skeme; për individët në nevojë nuk parashikohet sigurimi dhe ofrimi falas i “ekspertimeve”, ekspertizave, përkthimeve, përmes koordinimit dhe bashkëpunimit ndërinstitucional me struktura që i kanë kapacitetet apo laboratorët përkatës; është konstatuar mungesë transparence e Komisionit Shtetëror për Ndhimën Juridike lidhur me financimin e rasteve të ndihmës juridike; mangësi në legjislacion për sa i përket shmangies së pengimit të aksesit në gjykata (në drejtësi) të personave që janë në vështirësi ekonomike të cilët nuk përballojnë dot shpenzimet gjyqësore, veçanërisht “shpenzimet për ekspert” apo “psikolog” (në çështjet familjare); mungesë veprimi efektiv i gjykatave për të vetëmenaxhuar fondet me përgjegjësinë e “institucionit të pavarur”. Gjithashtu, ky sistem ka rezultuar të jetë tepër problematik për shkak të përzgjedhjes pa kriter të avokatëve nga lista në çështje të caktuara nga ana e gjyqtarëve apo prokurorëve. Nga ana tjetër, Komisioni Shtetëror i Ndhimës Juridike nëpërmjet konkursit përzgjedh avokatët që do të ofrojnë ndihmë juridike në çështjet penale, civile si dhe ato administrative, me një tjetër sistem shpërblimi (mjaf më i volitshëm se ai i avokatëve (ex officio).

Të gjitha këto probleme të identikuara kërkojnë një rishikim të domosdoshëm të bazës ligjore si dhe masa për reformimin e sistemit dhe përmirësimin e akteve ligjore e nënligjore për dhënien e ndihmës juridike shtetërore dhe përcaktimin e kriterëve të qarta për financimin nga buxheti i shtetit të dhënies së ndihmës juridike qytetarëve në nevojë duke garantuar akses të shpejtë, të drejtë dhe të rregullt në drejtësi për të përmbushur kriterin e Kopenhagenit për të garantuar shtetin ligjor dhe të drejtat e njeriut në Republikën e Shqipërisë. Ndërmarrja e nismave ligjore dhe administrative me objekt sigurimin e respektimit të standardeve më të larta ndërkombëtare në fushën e të drejtave të njeriut, duke përfshirë aksesin e plotë dhe të barabartë në një drejtësi për të gjithë dhe me të gjithë, duhet të përbëjë qëllimin e punës së të gjitha institucioneve në nivel vendimmarrje dhe ligjzbatuese, si shë një sistem të ndihmës juridike të mirëorganizuar,

miradministruar, të munguar deri më sot e që ofron shërbime juridike për shtetasit në mënyrë profesionale e cilësore, me qëllim garantimin e qasjes në drejtësi dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut.

Në kuadrin e reformës në drejtësi është duke ndryshuar dhe ligji për ndihmën juridike. Qëllimi kryesor i projektligjit është që kategoritë në nevojë dhe që janë më të diskriminuara të përfitojnë nga shërbimet falas të ndihmës juridike të ofruara nga shteti. Gjithashtu një qëllim tjetër shumë i rëndësishëm që ky projektligj kërkon të arrijë është që nëpërmjet mënyrës së organizimit dhe ofrimit të shërbimit, është që ky shërbim të jetë sa më profesional dhe i specializuar në bazë të fushës në të cilët ofrohet por ajo që është shumë e rëndësishme është që të eliminohen lidhjet dhe rastet e korrupsionit midis avokatëve dhe gjyqtarëve/prokurorëve për shkak të caktimit nga këta të fundit. Ndërsa ky projektligj këtë e zgjidh nëpërmjet zgjedhjes së drejtëpërdrejtë të avokatit në listë nga përfituesi i ndihmës juridike falas. Ristrukturimi i sistemit të ndihmës juridike e transferon shqyrtimin e kërkesave për ndihmë juridike nga Komisioni Shtetëror për Ndihmë Juridike në Tiranë tek gjykatat kompetente në të gjithë territorin e Shqipërisë të cilat operojnë më pranë vendbanimit të banorëve dhe që trajtojnë çështje të ngjashme gjatë zbatimit të Nenit 158 të kodit të Procedurës Civile. Për më tepër, çështjet që vijnë në gjykim trajtohen nga gjykatat kompetente të rrethit përkatës gjyqësor në një fazë të mëvonshme kur paraqitet padia përfundimisht kështu që gjykata vihet në dijeni me elementët e çështjes në një fazë të mëparshme kur rishikon kërkesën për ndihmë juridike dhe në të njëjtën kohë kursen kohë në përgatitjen e përgjithshme të çështjes.

Konkluzione

Rëndësia e një sistemi efikas të ndihmës ligjore ndikon drejtëpërdrejtë në mbrojtjen e të drejtave themelore të njeriut, në përmirësimin e sistemit demokratik të qeverisjes, në zhvillimin më të shpejtë të shoqërisë. Ngritja e një sistem mekanizmesh efikas dhe të qëndrueshëm ndihme ligjore synon të realizoj aksesimin sa më të gjerë të sistemit të drejtësisë, si një shërbim që shteti ofron për çdo individ pavarësisht, nga gjendja e tij pasurore; Ofrimi i ndihmës ligjore për personat të cilët nuk mund të përballojnë ekonomikisht kostot e shërbimit avokator para gjykatës, përfaqëson detyrim kushtetues për shtetin shqiptar.

Prof.asoc. Dr. Klodjan Skenderaj
(University of Tirana)
klodjans@gmail.com

Prof.Dr. Sokol Mengjesi
(University of Tirana)
smengjesi@yahoo.com

CONSTITUTIONAL AMENDMENTS AND THE IMPACT ON THE CRIMINAL PROCEDURAL LEGISLATION

Abstract

The amendments in the Constitution are the cornerstone of the reform of the justice system. Constitutional amendments brought about the necessity of adopting other laws, without which amended the constitution can not be applied in practice. This is because the constitutional amendments significantly affect the rules of the criminal process in Albania, starting with the «new» jurisdiction of the Supreme Court, the creation of the Special Prosecution and the Special Courts together with their subject-matter jurisdiction. Another important aspect is the new conception that the Constitution makes the prosecutor's office where the legislator in Article 148 of the Constitution in paragraphs 2 and 3 of which stipulates that *“The Prosecutor's Office is an independent body that guarantees the progress, control of its actions and respects the internal independence of prosecutors for investigation and prosecution, according to the law”*, *“Prosecution is organized and functions near the judicial system.”* One of the most important laws adopted after the Constitution is Law no. 35/2017 dated 30.03.2017 “On some additions and amendments to Law no. 7905, dated 21.03.1995 “The Code of Criminal Procedure of the Republic of Albania”, as amended. As noted above, this law will naturally implement the amended constitution in relation to the criminal process. This paper will serve a picture of the constitutional amendments regarding the criminal process, focusing afterwards on the changes that the Code of Criminal Procedure has incurred in order to comply with the new constitutional provisions.

Keywords: Constitution; Code of Criminal Procedure; Subject-matter Jurisdiction; Special Prosecutor's Office; Special Courts; Criminal Review;

I. The Supreme Court according to constitutional amendments

With Law no. 76/2016 «On some additions and amendments to the Law no. 8417, dated 21.10.1998 «The Constitution of the Republic of Albania», as amended, amendments were made in connection with the Supreme Court of Albania. These amendments consist not only about the manner of appointing a member of the Supreme

Court and the criteria that must be met for a member of the Supreme Court, but above all, and about the competence of the Supreme Court.

Article 141 of the Constitution, in the version before the 2016 amendments, stipulated that *“1. The Supreme Court has original and review jurisdiction. It has original jurisdiction when adjudicating criminal charges against the President of the Republic, the Prime Minister, members of the Council of Ministers, deputies, judges of the High Court, and judges of the Constitutional Court”*

So before the amendments object of study, the Supreme Court has original jurisdiction against the entities cited above, words that court judge applying the rules of the Court of First Instance, judge whether the charges against specific subjects.

Even the doctrine in this regard affirmed¹ that, *“from the subject point of view, the trial at first instance is divided according to the type of offenses and the subjects that have committed them. On the basis of the criteria the criminal offenses are first tried by the district court courts, the court for serious crimes and the Supreme Court”*. In addition, the initial jurisdiction of the Supreme Court before the amendments was also implemented in Article 75 / b of the Code of Criminal Procedure, according to which *“The Supreme Court adjudicates at first instance with a panel of five judges designated by a series of offenses committed by the President of the Republic, the Deputies, the Prime Minister and the members of the Council of Ministers, the judges of the Constitutional Court and the judges of the Supreme Court, when the above are on duty in these functions at the time of trial”*.

In fact, this division of the court according to the characteristics of the subjects taken as defendant raised a lot of discussion in doctrine but also in practice, promptly asking why the special subjects should be tried by the Supreme Court as a Court of First Instance, while all other persons, if taken as defendants, were first tried at the Court of First Instance and then at the Court of Appeal up to the Supreme Court.

The lawmaker seems to have made a definitive solution, rewriting paragraph 1 of Article 141 of the Constitution, according to which *“1. The Supreme Court shall examine issues concerning the meaning and application of the law in order to ensure the unification or development of case law, in accordance with the law.”* So according to this wording, the Supreme Court «lost» the initial jurisdiction to adjudicate the charges against special subjects.

With regard to the question what will happen with the trial of the charges brought against specific subjects legislator has given answers are provided in article 148 / f which stipulates that *“1. The Special Prosecutor’s Office exercises criminal prosecution and represents accusation before the specialized courts under article 135 paragraph 2 of the Constitution as well as before the Supreme Court”*

From the reading of Article 141 of the Constitution, apart from the fact that the Supreme Court has lost its initial jurisdiction, another very important fact related to the criminal review is ascertained. Before the amendments to the Law no. 76/2016 the Supreme Court had review jurisdiction as a matter of law but also review jurisdiction due to the fact. Në këtë rast të fundit flitej për rishikimin penal të vendimeve të formës së prerë.

And the Code of Criminal Procedure in accordance with the Constitution, in Article

1 Islami H., Hoxha A., Panda I., “Criminal Procedure”, 2003 edition, reprint 205,2006,2007,2009,2012, 2014, page 162

452 (Form of Request) stipulates that “*The request for revision shall be filed personally or through the representative. It shall contain the evidence legitimating it and shall be submitted, eventually along with documents, to the secretary of the Supreme Court.*”

Thus, the request for criminal review was filed with the Supreme Court and was subjected to the recourse, its assessment at the Counseling Chamber. If counseling was found that there was no cause for revision, it decided to refuse it, and when the request was accepted, the Criminal College decided to annul the decision and send the case for retrial from another panel to the Court of First Instance that issued the decision or the court of appeal, when the application was made only against its decision.

Meanwhile, as noted above, with the amendment of Article 141 of the Constitution, the Supreme Court no longer has the power to review requests for review of final criminal judgments. Historically it can be said that in the case of criminal review, amendments to Law no. 35/2017 returned the review of the request for revision to the original version of the Criminal Procedure Code of 1995, where the criminal review was conducted at first instance.

Initially we point out that unlike the previous provisions, already in the Code of Criminal Procedure² is not allowed to review the acquittal decision. And with regard to the procedure for reviewing the request for revision, the request can be made either personally or through the representative and must contain the evidence that is justified and should be submitted, along with the documents upon which the request is based, to the Registrar of the Court of First Instance that made the decision. The request for review of the decision is examined in the counseling room, without the presence of the parties, if it is done outside the cases determined by the law the court decides its rejection. When the request is accepted, the court decides to send the case for retrial by another panel of the same court or the appeal court when the claim is made only against its decision.

In the judgment of the review, the court of first instance rules shall apply but within the limits set forth in the request for revision.

In addition to changing the procedure for reviewing the request for revision of the final criminal decision, another aspect which should not be ignored is the cause of the revision. Article 450 of the Code of Criminal Procedure (Cases of Revision) as amended by Law 35/2017 in addition to the four existing causes it provides for revision even three other cases.

Thus, pursuant to Article 450 paragraph d) of the Code of Criminal Procedure it is cited that “The revision may be requested...: d) if the ground for the revision of the final decision results from a European Court of Human Rights judgment making the re-adjudication of the case indispensable. In addition, the other two cases are provided for respectively in paragraphs dh) and e) of Article 450 of the Code of Criminal Procedure.

So, “The revision may be requested... “dh) if the extradition of a person tried in absentia is granted on the explicit condition that the case be re-tried...e) if the person is tried in absentia pursuant to article 352 of this Code and requests the case to be re-tried”

2 Article 449 of the Code of Criminal Procedure (Decisions that can be reviewed), as amended by Law no. 35/2017 stipulates that “1. *The revision of final judgments is allowed at any time in the cases and under the conditions provided for by this Code, even if the sanction has been executed or is extinguished.* 2. *The revision of the final judgment of acquittal or conviction is not allowed when it aims at aggravating the position of the convicted person.*”

It seems that the lawmaker beyond the classical review cases has provided greater guarantees to the person who requires a review of the final criminal decision, but above all has repaired the situation of reviewing the request for review at the Supreme Court³. Even in the case of the existence of an Evopian Court of Human Rights, the Code of Criminal Procedure has accepted the cause of the revision as provided for in the Code of Civil Procedure. Given the fact that the «New Code» has just entered into force and therefore, objectively, there is little chance of reflecting on judicial practice any case of revision due to the existence of the ECHR decision. However, the question that may be raised at the moment is whether any ECHR decision will constitute a cause for the criminal review of the final decision!!!

From the *prima facie* point of view of the wording of paragraph d) of the first paragraph of Article 450 of the Code of Criminal Procedure appears to be a cause for review of the decision in cases where there is a decision of the ECHR on a specific criminal case.

However, if a parallelism is made with paragraph dh) of the first paragraph of Article 450 of the Code of Criminal Procedure to the latter, in the cases of the extradition of the convicted judge in absentia, the lawmaker has foreseen that the request for review can not be refused. While paragraph d) of Article 450 above does not provide for the non-rejection of the request for revision. Finally we think is that not in any case where there is a decision of the ECHR may be a reason for a revision of a final decision but the court will consider pursuant to Article 453 (Review of the Referral) whether the ECHR decision constitutes or not a cause the revision of the final decision.

Another important aspect has to do with the review jurisdiction due to the law at the Supreme Court. As noted above Article 141 of the amended Constitution stipulates that “1. *The Supreme Court shall examine issues concerning the meaning and application of the law in order to ensure the unification or development of case law, in accordance with the law.* 2. *For the amendment of the case law, the Supreme Court shall review in the Joint Chambers specific judicial issues decided by the chambers, in accordance with the law.*”

Thus, based on this wording, it was possible to change the review jurisdiction due to the law at the highest court of the country.

If we observe article 75 / b of the Code of Criminal Procedure as amended by Law 35/2017 it stipulates that “1. *The Supreme Court adjudicates appeals for violation of law, in order to ensure the uniform interpretation, the development and the revision of the judicial practice and exercises other competences, pursuant to the provisions of this Code*”

It seems that the door to problems quickly raised on the fact of returning the Supreme Court to a court is already closed. This is because many times this court in its decisions judged the fact even though it was not before the trial of cases with initial jurisdiction.

The trial that will be done by the Supreme Court following the constitutional changes and the criminal procedural law shall exclusively have as its object the adjudication of the legality of the lower courts decisions in order to unify, develop and

3 We recall that the original version of the Code of Criminal Procedure on First Instance review at the Supreme Court came as a result of the provisions of the 1998 Constitution and more specifically of its Article 141 above.

amend the judicial practice. In other words, this court will conduct the unification of the court practice its development but also the change of judicial practice.

Based on this reasoning, logically with the amendment of Article 141 of the Constitution and of Article 75 / b of the Code of Criminal Procedure, it became necessary to amend Article 432 of the Code of Criminal Procedure⁴ in relation to the grounds of the appeal (recourse). And this provision was reworded by bringing the Supreme Court back to its constitutional and procedural rails on the type of trial it will conduct.

If we analyze the causes of the appeal (recourse) we ascertain that with amendments to the Criminal Procedure Code, we may address an appeal to the Supreme Court first in those cases where the grounds of the appeal are related to allegations of misconduct or misapplication by the lower courts of the substantive or procedural law, provided that it is of importance for the calculation or development of the judicial practice.

The reason for the failure to observe or improper application of the procedural law as a consequence of the invalidation of the decision, the absolute invalidity of the acts or the inadmissibility of the evidence shall also constitute a cause for appeal. With regard to this second cause for appeal, it turns out that the legislator wanted to sanction the cases of the invalidity of the appealed decision due to the absolute invalidity of the acts⁵ upon which the decision was based.

Also of great interest is the fact that, except for the cases of appeal to invalidity, it is envisaged that this may be a cause for appeal and cases of non-compliance with the procedural law due to the unusability of the evidence where the latter case appears to have been added to the new wording of paragraph b) of Article 432 of the Code of Criminal Procedure. Meanwhile, as the final cause of the appeal (recourse), the lawmaker has also provided cases where the appealed decision comes into conflict with the practice of the Criminal College or the Joint College of the Supreme Court. In this latter case of appeal it appears that the lawmaker requires that any Supreme Court decision should constitute a judicial practice and thus be applied by the lower courts. Consequently, the Supreme Court has the obligation that not only the unifying decisions but also the decisions of the Criminal College should resolve the issues in such a way as to constitute a practice for the lower courts.

This provision results in the fact that the Supreme Court only considers those appeals where it is founded that the reasons for appeal provided by Article 432 of the

4 Article 432 of the Code of Criminal Procedure (Appeal against decisions of the Court of Appeal) as amended by Law no. 35/2017 stipulates that: "1. *Appeal to the Supreme Court against decisions issued by the Court of Appeal may be filed for the following reasons: a) non-compliance with or improper application of substantive or procedural law, which is important for uniform interpretation or development of the judicial practice; b) non-compliance or wrong application of procedural law, having as consequence the invalidity of the decision, absolute invalidity of acts or non-usability of evidence; c) the decision subject to appeal is contrary to the practice of the Criminal Chamber or Joint Chambers of the Supreme Court.*"

5 Article 128/a of the Code of Criminal Procedure (Absolute Invalidity) stipulates that: "1. *The procedural acts shall be absolutely invalid (null and void) when the provisions concerning the following are not observed: a) requirements to be a judge in an actual case and the minimum number of judges to establish judicial panels pursuant to the provisions of this Code; b) the prosecutor's prerogative to conduct the criminal prosecution and to participate in the proceeding; c) summoning the defendant, victim or the presence of the defense lawyer when it is mandatory.* 2. *A procedural act qualified by law as absolutely invalid (null and void) cannot become valid.*"

Code of Criminal Procedure have been considered from the lower courts. On the other hand, it is noted that the decisions of the lower courts have been given importance, which in turn have the obligation to adhere to the practice of the Joint Colleges and the High Court Criminal College.

II. Prosecutor's Office in relation to constitutional amendments

The constitutional reform deeply affected even the prosecutor's office institution definitively sanctioning the independence of the prosecutor of criminal proceedings. We recall that Article 148 of the Constitution before the amendments to the Law no. 76/2016 stipulated that: "*1. The Prosecutor's Office exercises criminal prosecution and represents the accusation in court in the name of the state. The office of the prosecutor also performs other duties set by law. 2. Prosecutors are organized and operate by the judicial system as a centralized body. 3. In the exercise of their powers, the prosecutors are subject to the Constitution and the laws.*"

This previous provision sanctioned the centralization of the prosecutor's office and, as such, it was materialized in the provisions of the Code of Criminal Procedure, where more specifically, Article 24, paragraphs 4 and 5 of that law stipulated that: "*4. Orders and instructions of the highest prosecutor are mandatory for the lower prosecutor. 5. The highest prosecutor has the right to decide on the amendment or abrogation of the decisions taken by the lower prosecutor by appeal or mainly.*"

The prosecutor's office centralization brought into practice many problems and in many monitoring reports of domestic and foreign institutions it was suggested to dismiss the notion of «the highest prosecutor» against the prosecutor of the case. In many cases the decision of the prosecutor of the proceedings was abrogated by the highest prosecutor and in many cases it was abused with the right to abrogate the lower prosecutor's decision.

For all these reasons it was found appropriate to intervene in the Constitution as well as in the criminal procedural law. In constitutional amendments of 2016, Article 148 of the Constitution was amended, which currently stipulates that: "*1. The Prosecution Office exercises criminal prosecution and represents accusation in court on behalf of the state. The Prosecution Office performs other duties defined by Law. 2. The Prosecutor's Office is an independent body, which shall ensure the coordination and control of its actions as well as respects the internal independence of prosecutors to investigate and prosecute, in accordance with the Law. 3. The Prosecutor's Office is organized and functions attached to the judiciary system. 4. The Special Prosecution Office and the Special Investigation Unit for the prosecution and investigation of criminal offences of corruption, organized crime and crimes in accordance with Article 135 paragraph 2 of the Constitution shall be independent from the Prosecutor General. The Special Investigation Unit shall be subordinated to the Special Prosecution Office*"

The amendment to Article 148 of the Constitution brought about the need for amendments and provisions of the Code of Criminal Procedure regarding the functions of the prosecutor. Thus Article 24 of the Code of Criminal Procedure⁶ implemented

⁶ Article 24 of the Code of Criminal Procedure (Functions of the prosecutor) as amended by me Law no. 35/2017 stipulates that: "*1. The prosecutor exercises the criminal prosecution and represents the charge in the trial on behalf of the State, conducts and controls the preliminary investigations and*

the constitutional provision regarding the independence of the prosecutor of the proceeding. More specifically, Article 24 of the Code of Criminal Procedure, except for the provision that the prosecutor exercises criminal prosecution, conducting and controlling the preliminary investigations and the activity of the judicial police, stipulates a number of other functions of the prosecutor.

Specifically, it is provided for the right of the prosecutor to decide the non-initiation of the criminal proceeding, to request the court to terminate the indictment or the case and to request the submission of the case to court. Also, given the fact that the Code of Criminal Procedure has amended and in other parts of it, the prosecutor has been recognized the right to enter into a cooperation agreement with justice collaborators, he can conclude agreements on the conditions for guilty plea and punishment and may submit to the court a request for the adoption of a criminal order of punishment.

In this framework and in accordance with the constitutional provisions it has been proceeded with the amendment of Article 25 of the Code of Criminal Procedure (Carrying out prosecutor's functions) where its paragraph 2 stipulates that "*2. The prosecutor is independent in the exercising of his functions. Rules on the manner regarding the exercising of the prosecutor's functions are provided by the law*"

In addition, the Law no. 97/2016 «On the organization and functioning of the Prosecutor's Office in the Republic of Albania» sanctions the principle of the independence of the prosecutor. More specifically, Article 6 of the Law (Independence of Prosecutors) stipulates that "1. Prosecutors shall, in assuming their functions, act, submit requests and make decisions independently based on the principle of legality, objectivity and impartiality. 3. The law guarantees the independence and the autonomy required by prosecutors to make decisions during the assumption of their constitutional and legal functions, regardless of the unlawful internal or external influence of any of the public or private authorities."

The independence of the prosecutor as noted above will lead to the avoidance of control by the highest prosecutor, a fact which will bring about a free decision by the prosecutor, but on the other hand requires greater accountability of prosecutors in relation to their decision-making on the completion of investigations.

However, in parentheses this should not be understood that the prosecutor is not checked in relation to the decisions he takes, as the Code of Criminal Procedure provides for a control mechanism on the completion of investigations such as the case of the Pre-Trial Judge⁷. The latter is a new procedural subject entered in the code by

the judicial police activity and conducts himself every investigatory action he evaluates as necessary, takes measures for the execution of the criminal decisions, supervises their execution and exercises the functions of the judicial cooperation with the foreign authorities pursuant to the rules stipulated in this Code. 2. The prosecutor has the right not to initiate the proceeding, to dismiss the charge or the case, to request the court the dismissal of the charge or of the case, and to request that the case is sent to trial, pursuant to the provisions of this Code. 3. The Prosecutor is entitled to enter into collaboration agreements, drafted pursuant to Article 37/a, of this Code, and to the special legal provisions on the protection of witnesses and collaborators of justice. 4. The prosecutor may reach an agreement on the conditions for pleading guilty and on the sanction imposed, pursuant to Article 406/d et seq. of this Code. 5. The prosecutor may submit a request with the court for the approval of a penalty order pursuant to the provisions of this Code. 6. When the victim's criminal complaint is not required, the prosecution shall be exercised ex officio."

7 With Law no. 35/2017 regarding the pre-trial judge new provisions have been introduced in the Code

Law no. 35/2017.

As noted above in the Constitution as amended by Law no. 76/2016 is provided for the Special Prosecution Office. More specifically, Article 148 / dh of the Constitution stipulates that “*1. The Special Prosecutor’s Office exercises criminal prosecution and represents accusation before the specialized courts under article 135 paragraph 2 of the Constitution as well as before the High Court.*”

Given the urgent need in the framework of the fight against corruption, this prosecutor will have the competence as provided for by Article 135 of the Constitution to investigate the criminal offenses of corruption and organized crime, as well as criminal charges against the President of the republic, the Speaker of the Assembly, the member of the Council of Ministers, the judge of the Constitutional Court and of the Supreme Court, the Prosecutor General, the High Inspector of Justice, the Mayor, the deputy, the Deputy Minister, the member of High Judicial Council and the High Council of Prosecutors; as well as the charges against the heads of central or independent institutions defined in Constitution or law, as well as allegations against the former officials of the aforementioned.

The Code of Criminal Procedure also stipulates in Article 75 / a the competence of the Special Prosecution where the latter will investigate the crimes provided for in Articles 244, 244/a, 245, 245/1, 257, 258, 259, 259/a, 260, 312, 319, 319/a, 319/b, 319/c, 319/ç, 319/d, 319/dh and 319/e of the Criminal Code. Moreover, the Special Prosecution will investigate any criminal offenses committed by the structured criminal group, criminal organizations, terrorist organizations and armed gangs, as defined by the Criminal Code. In addition to the foregoing, Article 75 / a of the Code stipulates, like Article 135 of the Constitution, even the investigation of criminal offenses against individual subjects/entities as well as charges incurred by former officials during the exercise of their duties.

Also, the Special Prosecutor’s Office is regulated by Law no. 95/2016 «On the Organization and Functioning of Institutions to Fight Corruption and Organized Crime», which guarantees the functioning of the Special Prosecutor’s Office as a specialized prosecutor to exercise the powers provided by Article 148 / dh of the Constitution efficiently and independently from any illegal, internal or external influence.

This Prosecutor’s Office will prosecute and represent the indictment before the Court of First Instance against Corruption and Organized Crime, the Court of Appeal against Corruption and Organized Crime and the High Court. Thus, unlike the prosecutor’s offices of general jurisdiction that are structured in connection with the defense of the prosecution at the prosecutor’s offices in the courts of judicial districts, prosecutors at the courts of appeal and prosecutors at the Supreme Court, in the case of the Special Prosecutor’s Office the latter is a single institution, whose prosecutors will represent the charge at all levels of the trial. Furthermore, the Special Prosecutor’s Office will head and control investigators and services of the Judicial Police of the National Investigation Bureau.

Particularly special is the fact that Prosecutors of the Special Prosecutor’s Office will be appointed by the Superior Council of Prosecutor’s Office in accordance with the provisions of Article 148 / dh of the Constitution and the applicable legislation.

of Criminal Procedure, where the core function of this judge is the control of the prosecutor’s activity in the pre-trial investigations.

Prosecutors of the Special Prosecutor's Office in the exercise of their functions will act and make decisions independently, based on the principles of lawfulness, objectivity and impartiality.

The constitutional reform related to the prosecution institution has affected the institution of the Prosecutor General. Thus, if in the Constitution before the 2016 amendments, the Prosecutor General was appointed by the President of the Republic, with the consent of the Assembly, for a five-year term with the right of renaming.

Pursuant to Article 148 / a of the Constitution "*The Prosecutor General is appointed by three-fifths of the members of Assembly among three candidates proposed by the High Prosecutorial Council, for a sevenyear mandate, without the right to re-appointment.*"

It is noted that in relation to the powers of the Prosecutor General the paragraph b of Article 148 of the Constitution stipulates that "The Prosecutor General exercises these powers: a) *Represents accusation before the High Court and cases before the Constitutional Court, except for the case where the representation is made by the Special Prosecutor's Office;* b) *Issues written general guidance to prosecutors, with the exception of prosecutors of the Special Prosecutor's Office;* c) *Manages the Prosecution Office administration, with the exception of the administration of the Special Prosecutor's Office.;* c) *Proposes and administers the budget of the Prosecution Office, with the exception of the budget for the Special Prosecutor's Office;* d) *Reports to the Assembly on the situation of criminality;* dh) *Exercises other powers defined by law.*

Given the foregoing, we conclude that the determination of the powers of the Prosecutor General has been raised at the constitutional level, thereby bringing in a well-defined competence of the Prosecutor General.

Moreover, Law no. 97/2016 «On the Organization and Functioning of the Prosecutor's Office in the Republic of Albania» provides for the selection and appointment of the Prosecutor General, sanctioning that the Superior Council of Prosecutor's Office selects candidacies for the Prosecutor General between persons who meet the prescribed conditions in law.

An innovation of Law no. 97/2016 is the provision of the Deputy Prosecutor General, who will represent the General Prosecutor's Office, in the absence and with the authorization of the Prosecutor General. The Deputy Prosecutor General shall perform the duties necessary for the functioning of the General Prosecutor's Office, Prosecutor's Office at the Courts of General Jurisdiction and Judicial Police as well as representation of the prosecution with third parties⁸.

III. Conclusions

We think that the constitutional amendments of 2016 regarding the justice system are most significant in these 25 years of democracy in our country. The new

⁸ Article 39, paragraph 3 of Law no. 97/2016 "On the organization and functioning of the Prosecutor's Office in the Republic of Albania" stipulates that "3. *The Deputy Prosecutor General shall be elected within 30 days after the appointment of the Prosecutor General from among the ranks of prosecutors of the General Prosecutor's Office with at least 10 years of work experience as prosecutor, who have been assessed as "very good" in the last 3 assessments on the ethical and professional performance.*"

constitutional provisions deeply affected key justice institutions such as the Court and the Prosecutor's Office. The Reformation of the Supreme Court regarding the clear provision of its jurisdiction over the type of trial will bring the return of that court to the role that belongs, that of understanding and law enforcement in order to ensure the unification, development or change of the law judicial practice. With new amendments, the Supreme Court has lost the right to review the final decision by submitting the review to the First Instance Court. In the context of the emergency need in the fight against corruption, the Constitution provides for the establishment of Special Courts where criminal offenses in the area of corruption and organized crime shall be subject to trial. Also, the prosecution body has been significantly affected by last year's amendments. This is because, throughout these years, in many monitoring reports of domestic and foreign bodies, the Prosecutor's Office institution has often been labeled as a very problematic institution regarding the treatment or the way of completing the preliminary investigations or the manner of representation of the indictment in court. Therefore, the constitutional amendments affected this institution, starting with the Prosecutor General proceeding at the level of prosecutor's offices of judicial districts. An important aspect, as emphasized in this paper, is the establishment of the long-awaited institution of the Special Prosecutor's Office against Corruption and Organized Crime, an institution which in the focus of its activity will have exactly the fight against the old disease of the Albanian society, the corruption, this phenomenon subject to many debates from all. It should, however, be said that about 16 months after the entry into force of constitutional amendments implementation seems to be stalled in practice, thus causing an inexplicable slowdown of the process. Therefore, the establishment of these institutions as soon as possible is an urgent need, so that the Albanian society can return the lost faith in the justice system.

Bibliography

Law no. 7905, dated 21.03.1995 «Code of Criminal Procedure of the Republic of Albania», as amended.

Islami H., Hoxha A., Panda I., «Criminal Procedure», 2003 edition, reprint 2005,2006,2007,2009,2012, 2014

Law no. 76/2016 On some additions and amendments to Law no. 8417, dated 21.10.1998, «Constitution of the Republic of Albania», as amended.

Law no. 35/2017 «On some additions and amendments to the Code of Criminal Procedure,» as amended.

Law no. 84/2016 «On the provisional re-evaluation of judges and prosecutors in the Republic of Albania»

Law no. 96/2016 «On the Status of Judges and Prosecutors in the Republic of Albania»

Law no. 98/2016 «On the organization of judicial power in the Republic of Albania»

Law no. 115/2016 «On the governance institutions of the justice system»

Law no. 97/2016 «On the organization and functioning of the Prosecutor's Office in the Republic of Albania»

Law no. 95/2016 «On the organization and functioning of institutions for Combating Corruption and Organized Crime»

NDRYSHIMET NË PROCESIN E EMËRIMEVE NË GJYKATËN KUSHTETUESE DHE DISA ÇËSHTJE TË NDARJES DHE BALANCIMIT TË PUSHTETEVE

Abstrakt

Kuvendi i Republikës së Shqipërisë me Ligjin Nr. 76/2016, datë 22.07.2016, ka bërë disa ndërhyrje në Kushtetutë ku janë reformuar një sërë institucioneve që kanë të bëjnë me sistemin e drejtësisë. Disa institucione janë riorganizuar, disa të tjera janë suprimuar dhe janë krijuar institucione të tjera sipas gjetjeve të Grupit të Ekspertëve të Nivelit të Lartë. Një nga çështjet që ka prekur reforma, është edhe procesi i emërimeve në Gjykatën Kushtetuese. Ky ka qënë një problem ndër vite ndërmjet institucioneve të emërtesës, Presidentit të Republikës dhe Kuvendit, problem që shpesh ka sjellë edhe bllokimin e punës së Gjykatës Kushtetuese. Referuar gjetjeve të grupit të ekspertëve, me ndryshimet kushtetuese është vendosur një formulë e re emërimesh. Në dukje, procesi ka pësuar një hapje duke mos pasur vetëm dy institucione emërtesë por duke thirrur edhe aktorë të tjerë. Kështu formula e re parashikon se emërimet tashme do të bëhen nga Presidenti i Republikës, Kuvendi dhe Gjykata e Lartë pas renditjes që do të bëjë Këshilli i Emërimeve në Drejtësi. Njëkohësisht është parashikuar edhe formula e zhblokimit në rast mosmarrëveshje mes institucioneve. Parimisht procesi është hapur por njëkohësisht Këshilli i Emërimeve në Drejtësi duket se do të luajë një rolin “prijës” në këtë proces.

Fjalë Kyçe: Kushtetutë, Ndryshime Kushtetuese, Emërim, Gjykata Kushtetuese, Gjykatës, Organe të emërtesës, Proces emërimesh;

1. Zhvillimi historik i procesit të emërimeve, në vend të hyrjes²

Kushtetuta parashikonte se anëtarët e Gjykatës Kushtetuese do të zgjidhen nga Presidenti me pëlqimin e Kuvendit.³ Duke ju qasur problemit e duke bërë një vështrim

1 Ka përfunduar studimet Master në Departamentin e të Drejtës Publike, Fakulteti i Drejtësisë Universiteti i Tiranës. Aktualisht është asistent lektor në kursin e Filozofisë të së Drejtës dhe jurist në Avokaturën e Përgjithshme të Shtetit në Zyrën e Përfaqësimit në Gjykatat e Huaja dhe Arbitrazhin Ndërkombëtar.

2 Sipas E. Ahmetaj “Problemet që shfaq rotacioni në gjykatën kushtetuese dhe reforma në drejtësi”, Revista Studime Juridike Nr. 2/2015, Botim i Fakultetit të Drejtësisë Universiteti i Tiranës, Fq 146;

3 Shiko Nenin 125/1 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë i cili parashikonte se: “Gjykata

historik mbi marrëdhëniet e Presidentit dhe Kuvendit konstatojmë se ato gjithmonë kanë qënë problematike. Kështu gjatë periudhës 1998 – 2003, menjëherë pas hyrjes në fuqi të Kushtetutës, emërimet paraqiteshin në Kuvend në formën e propozimeve, të cilat pasi merrnin pëlqimin e Kuvendit dekretoheshin nga Presidenti i Republikës. Kjo praktikë, bazohej në Ligjin Organik të Gjykatës së Lartë, i cili, duke dashur të interpretonte Kushtetutën parashikonte se: “Presidenti i Republikës emëron anëtarët e Gjykatës së Lartë, pasi ka marrë pëlqimin nga Kuvendi”.⁴ Gjithsesi kjo praktikë kishte vendosur një epërsi të lehtë të Kuvendit në raport me Presidentin e Republikës, i cili megjithatë ruante diskrecionin e vet për të përzgjedhur.⁵

Më tej, gjatë periudhës 2003-2007, praktika e emërimeve ndryshoi. Presidenti përgatiste paraprakisht dekretin e emërimit dhe e çonte atë në kuvend për të marrë pëlqimin. Megjithatë, u bë zakon që dekreti i emërimit të përgatitej përgjithësisht, në konsultim paraprak me kryetarët e grupeve parlamentare. Në korrik të vitit 2004 Kuvendi i Shqipërisë vendosi mosdhënien e pëlqimit për emërimin e një anëtari të Gjykatës Kushtetuese nga Presidenti i Republikës. Në këto rrethana, ky i fundit, kërkoi pranë Gjykatës Kushtetuese, interpretimin e neneve 125/1 dhe 136/1 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.⁶

Pas kërkesës së Presidentit, Gjykata Kushtetuese pasi bën një interpretim të gjerë të normave, mban qëndrimin se, për sigurimin e parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve, procesi i rotacionit në Gjykatën Kushtetuese duhet kryer nga të dyja institucionet e emërtesës duke respektuar *parimin e luajalitetit kushtetues*.⁷ Duke mbetur përsëri tek ky vendim por edhe të tjerët që e kanë pasur atë, Gjykata Kushtetuese jep

Kushtetuese përbëhet nga 9 anëtarë, të cilët emërohen nga Presidenti i Republikës me pëlqimin e Kuvendit.” Po kështu shiko Nenin 136/1 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë i cili parashikon se: “Anëtarët e Gjykatës së Lartë emërohen nga Presidenti i Republikës me pëlqimin e Kuvendit.;

4 Shiko Ligjin Nr. 8588 Datë 15.03.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës së Lartë në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar, Botur në Fletoren Zyrtare Nr. 7/2000 Faqe 274;

5 Prof. Dr. Xhezair Zaganjori Prof. Dr. Aurela Anastasi Dr. Eralda (Methasani) Çani; “Shteti i së Drejtës në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë”, Faqe 130; Shtëpia Botuese “Adelprint” Tiranë 2011;

6 Po aty;

7 Shiko Vendimin Nr. 2 Datë 19.01.2005 të Gjykatës Kushtetues të Republikës së Shqipërisë, në të cilin parashikohet se: “Qëllimi i hartuesve të Kushtetutës ka qënë që emërimi i gjyqtarëve të mos mbetet vetëm në kompetencën e një organi, gjë që siguron në mënyrë më të përshtatshme pavarësinë dhe autoritetin e këtyre gjykatave. Për pasojë, pjesëmarrja e Kuvendit të Shqipërisë në këtë proces ka për qëllim balancimin e kompetencës së Presidentit të Republikës në emërimin e gjyqtarëve, dhe kjo vjen në harmoni edhe me parimin e ndarjes dhe balancimit ndërmjet pushteteve, të parashikuar në nenin 7 të Kushtetutës. Kjo procedurë emërimi karakterizohet – ose nga ndarja e kompetencës së zgjedhjes së gjyqtarëve midis shumë organeve ose institucioneve të shtetit; - ose, në raste të tjera, nga kooperimi i institucional i dy ose më shumë organeve në caktimin e gjyqtarëve; ose si një procedure ekskluzivisht (ose pothuajse) parlamentare për zgjedhjen e gjyqtarëve, ku hyn në lojë pluralizmi konkurrencial i partive politike që marrin pjesë dhe nevoja për kërkimin e një konsensusi midis tyre. Në rastin në shqyrtim, sistemi i emërimit i pranuar nga Kushtetuta e Shqipërisë ka në esencë kooperimin institucional të Presidentit të Republikës dhe të Kuvendit të Shqipërisë. Ky sistem emërimi, i adoptuar nga Kushtetuta, i ve subjektet që përfshihen në të, para kërkesës së respektimit të parimit të luajalitetit kushtetues, i cili shpreh, në thelb, respektin e ndërsjelltë nga secili subjekt ndaj kompetencave të tjetrit, si dhe nënkupton krijimin e një raporti bashkëpunimi midis tyre. Në rastin në shqyrtim, ky parim kërkon nga Presidenti i Republikës dhe Kuvendi i Shqipërisë, që në zgjedhjen e çdo gjyqtari të udhëhiqen nga i njëjti objektivi - për të siguruar një përbërje cilësore dhe të përshtatshme të Gjykatave.” Marrë nga: http://www.gjk.gov.al/web/Vendime_perfundimtare_100_1.php;

çelësat se si duhej kuptuar norma kushtetuese në këtë rast:

a) *Presidenti ka kompetencën e emërimit/propozimit të kandidaturave për anëtar të GJK sipas kritereve të vendosura nga neni 125/2 i Kushtetutës;*

b) *Parlamenti ka kompetencën të bëjë shqyrtim të themel të kandidaturave dhe të japë ose jo pëlqimin për to;*

c) *Presidenti dhe Kuvendi kanë detyrimin për të bashkëpunuar për të siguruar një përbërje cilësore dhe të përshtatshme të GJK;*

d) *Roli i Kuvendit në procesin e emërimit të gjyqtarëve të GJK shkon përtej kontrollit juridik të procesit gjë e cila është në përputhje të plotë me natyrën politike të këtij organi.⁸*

Këtë qëndrim Gjykata Kushtetuese ka mbajtur në vazhdimësi edhe në vendime të tjera që kanë pasur vendimin e vitit 2005.⁹ E megjithatë koha ka treguar se mosmarëveshjet kanë vazduar edhe pas vendimit të Gjykatës Kushtetuese të vitit 2005¹⁰. Janë të njohura konfliktet mes Presidentit dhe Kuvendit të vitit 2010 dhe 2011 ku në këtë të fundit konflikti arriti kulmin pasi Kuvendi me Vendimin Nr. 106 Datë 23.06.2011 vendosi mosshqyrtimin e mëtejshëm të dekreteve të Presidentit të Republikës për emërim të anëtarit të Gjykatës Kushtetuese deri në prill të vitit 2013, pasi, sipas këtij Komisioni, në këtë Gjykatë nuk ka vende vakante për t'u plotësuar. Edhe pas kësaj situatë dhe pas investimit përsëri të Gjykatës Kushtetuese, marrëveshja mes Presidentit dhe Kuvendit nuk po arrihej. E njëjta situatë është paraqitur me emërimet në Gjykatën e Lartë, ku në këtë kohë ka rrëzuar dy dekrete të Presidentit.¹¹

Duke pasur parasysh të gjithë evolucionin e kryerjes së rotacionit për gjykatat e larta, konstatojmë një konflikt mes institucioneve të emërtesës i cili ka qenë konstant qysh në rotacionet e para pas miratimit të Kushtetutës e të cilat po vazhdojnë edhe sot me të njëjtën problematikë, duke shkaktuar kështu edhe probleme të tjera në përmbushjen e detyrave dhe funksioneve kushtetuese të kësaj gjykate.

Duke pasur parasysh zhvillimin historik të konfliktit, sjelljen e organeve të emërtesës ndaj njëra tjetrës, jurisprudencën kushtetuese për këtë çështje, vlerësojmë se sistemi ka prodhuar disa problematika si vonesë në kryerjen e emërimeve, bllokim të veprimtarisë të Gjykatës Kushtetuese, konflikt të ashpër politik ndërmjet organeve të emërtesës, politizim i procesit e njëkohësisht edhe i emrave që diskutohen për të etj. Vlerësojmë se këto problematika janë pasojë e problemeve që kanë të bëjnë me sistemin nga njëra anë por gjithashtu edhe problem që vijnë prej keqaplikimit apo keqdashjes në zbatim të sistemit. Të dyja kanë lidhje me njëra tjetrën, sistemi ndikon padiskutim në mënyrën e aplikimit dhe gjithashtu mënyra e leximit dhe zbatimit të nomës dikton mbarëvajtjen e sistemit.

8 Prof. Dr. Xhezair Zaganjori, Dr. Arta Vorpsi, Ma. Denar Biba, "Parime kushtetuese dhe të drejta themelore në jurisprudencën e Gjykatës Kushtetuese", Faqe 51, Shtypur në shtypshkronjën "Adelprint", Tiranë 2012;

9 Shiko Vendimin Nr. 24 Datë 09.06.2011 të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë. Marrë nga http://www.gjk.gov.al/web/Vendime_perfundimtare_100_1.php

10 Shiko Vendimin Nr. 24 Datë 09.06.2011, Vendimin Nr. 41 Datë 19.07.2012 të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë;

11 Bëhet fjalë për Dekretin Nr. 8898 Datë 16 Janar 2015 "Për emërimin e zotit z. F.V, anëtar të Gjykatës së Lartë" dhe Dekretin Nr. 8897 Datë 16 Janar 2015 "Për emërimin e zotit z.M.K, anëtar të Gjykatës së Lartë", Marrë nga www.president.al. Përmendet këtu si shembull bllokimi i emërimeve në Gjykatën e Lartë, pasi është e njëjta procedure emërimesh si për Gjykatën Kushtetuese;

2. Formula e propozuar dhe problematja e saj

Problemet e shfaqura ndër vite në procesin e emërimeve në Gjykatën Kushtetuese janë bërë objekt kritikash nga shumë studiues të së drejtës.¹² Ndërkohë kjo problematikë ka qënë edhe në vëmendjen e Grupit të ekspertëve të Nivelit të Lartë në gjetjet që kanë bërë për sistemin e drejtësisë.¹³

Në gjetjet e Grupit të Ekspertëve të Nivelit të Lartë, rezulton se kjo ishte një pjesë problematike e sistemit dhe e çmoi të nevojshme dhënien e disa rekomandimeve për ndryshimin e formulës së emërimeve, veçanërisht për shmangien e konflikteve. Grupi i Ekspertëve, rekomandoi në përfundim se e përshtaçme do të ishte një hapje e formulës e cila do të shmange konfliktet mes institucioneve dhe do ti jepte “përfaqësim” në Gjykatën Kushtetuese pushteteve më të larta në shtet.¹⁴

Në zbatim të këtyre gjeteve u propozua formula 3+3+3 ku 3 anëtarë do ti zgjedhë Presidenti i Republikës, 3 anëtarë do ti emërojë Gjykata e Lartë dhe 3 anëtarë do ti emërojë Kuvendi. Përfundimisht kjo gjetje u përkthye në një normë kushtetuese.¹⁵ Formula në pajme të parë duket se shmang të gjitha problematikat të hasura ndër vite në procesin e emërimeve. Sipas fjalisë së dytë të Nenit 125 organet (bashkë)vendfimmarrëse në këtë proces tashmë nuk do të jenë vetëm dy (Kuvendi dhe Presidenti), por do të kemi tre institucione (Kuvendi, Presidenti dhe Gjykata e Lartë) që të treja të pandikuara nga vullneti i njëra tjetrës. Propozimi i kësaj formule, përfundimisht rëzon luajalitetin kushtetues si proces për zgjedhjen e gjyqtarëve kushtetues dhe i referohet një sistemi ku të gjitha institucionet janë të pavarura në përcaktimin e emrave që dëshirojnë të emërojnë për anëtarë të kësaj gjykatë.

Duke parë vetëm këtë parashikim dhe mos e lexuar Kushtetutën në tërësi mund të binim në pohimin se tashmë në formulën kushtetuese janë zbatuar plotësisht gjetjet e Ekspertëve të Nivelit të Lartë. Në të vërtetë gabohemi! Një dispozitë tjetër kushtetuese parashikon se si do të bëhet procedura e emërimeve dhe pikërisht në këtë proces qëndron edhe dyshimi nëse kemi të bëjmë me një proces ku institucionet e emërtesës janë sovranë në emërim apo kufizohen nga ndonjë mekanizëm tjetër kushtetues.

Vetë Neni 125 parashikon se anëtarët do të përzgjidhen ndër tre kandidatët të renditur të parët nga lista e përgatitur nga Këshilli i Emërimeve në Drejtësi (KED). Kjo

12 Shiko **Aurela Anastasi** “Çështje të marrëdhënive dhe pavarësisë institucionale gjatë procesit të emërimit të gjyqtarëve, në Republikën e Shqipërisë”, **Kristaq Traja** “Kushtetuta arritjet dhe rruga drejt një Republike të Dytë”, botuar në “Kushtetuta si instrument qëndrueshmërie dhe zhvillimi”, Botim i Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë, “Kristalina KH”, Tiranë 2013, **Sokol Sadushi** “Rëndësia që paraqet procesi i përzgjedhjes së gjyqtarëve së Gjykatës së Lartë dhe asaj Kushtetuese, si busull orientuese për praktikën gjyqësore dhe drejtësinë kushtetuese. A paraqitet i plotë kuadri ligjor në këtë drejtim? Sfidat dhe Realitetet”, Botuar në revistën “Mendimi Nr. 1/2013”, **Arta Vorpsi**, “Raporti kushtetues President – Parlament”, Botuar në “E drejta parlamentare dhe politikë ligjore,” Nr.XXIX;

13 Shiko http://reformanedrejttesi.al/sites/default/files/dokumenti_shqip.pdf;

14 Po aty;

15 Shiko Nenin 125 (ndryshuar me Ligjin Nr. 76/2016) të Kushtetutës i cili parashikon se: “1. Gjykata Kushtetuese përbëhet nga 9 anëtarë. Tre anëtarë emërohen nga Presidenti i Republikës, tre anëtarë zgjidhen nga Kuvendi dhe tre anëtarë zgjidhen nga Gjykata e Lartë. Anëtarët përzgjidhen ndërmjet kandidatëve të renditur në tri vendet e para të listës nga Këshilli i Emërimeve në Drejtësi, sipas ligjit.”

dispozitë kushtetuese plotësohet edhe nga Neni 149/d¹⁶ në të cilin rregullohet procedura e emërimeve. Sipas kësaj dispozite KED-ja do të bëjë verifikimin e kushteve dhe kualifikimet që kanë apo jo kandidatët pretendetë për anëtarë të Gjykatës Kushtetuese. Më pas KED-ja bën renditjen e kandidatëve sipas kualifikimit të tyre dhe listën përkatëse ja dërgon organit të emërtesës që mund të jetë Kuvendi, Gjykata e Lartë dhe Presidenti.

Ndërkohë për secilën prej organeve të emërtesës procedura e emërimit është rregulluar në ligjin e posaçëm për organizimin e Gjykatës Kushtetuese.¹⁷ Për të treja institucionet e emërtesës procedura është e njëjtë. Secili prej institucioneve pasi njoftohet nga Gjyqata Kushtetuese se ka një vend vakant nëpërmjet vendimit të deklarimit të mandatit të gjyqtarit. Pas kësaj institucioni i emërtesës (Kuvendi, Gjykata e Lartë dhe Presidenti), hapin shpalljen e vendeve vakante ku ftohen të aplikojnë të gjithë individët që plotësojnë kërkesat e ligjit dhe Kushtetutës. Pasi marrin aplikimet, institucionet e emërtesës ia përcjellin këto KED-së e cila bën vlerësimin e tyre sipas meritës. Më pas KED-i ia ridërgon listën organit të emërtesës sipas një renditjeje. Sipas ligjit dhe Kushtetutës, organi i emërtesës duhet të zgjedhë njërin e renditur ndër tre të parët.¹⁸

Referuar dispozitave kushtetuese por edhe atyre të ligjit, duket se jemi larg konceptit 3+3+3 të propozuar nga Grupi i Ekspertëve të Nivelit të Lartë. Qartësisht rezulton se nuk janë ato që Neni 125 i konsideron si institucione emërtesë organet që realisht bëjnë emërimet por është KED-ja. Ajo praktikisht vendos se kush mund të jetë anëtar i Gjykatës dhe kush jo. Në këtë rast KED-ja nuk është një institucion ndihmës i organit të emërtesës por vlerësues. Fjalja e tretë e Nenit 125/1, Neni 149/d dhe Nenet 7/b, 7/c dhe 7/ç të ligjit i kanë hequr institucionit të emërtesës kompetencën më të rëndësishme, vlerësimin mbi kandidaturën. *Emërim* dhe *zgjedh*¹⁹, që janë terma të përdorura nga Kushtetuta kur ngarkojnë Presidentin, Kuvendin dhe Gjykatën e Lartë

-
- 16 Shiko Nenin 149/d të Kushtetutës i cili parashikon se: “1. *Këshilli i Emërimeve në Drejtësi kryen verifikimin e kushteve ligjore dhe vlerësimin e kriterëve profesionale e morale të kandidatëve për Inspektor të Lartë të Drejtësisë, si dhe të kandidatëve për anëtarë të Gjykatës Kushtetuese. Këshilli i Emërimeve në Drejtësi shqyrton dhe rendit kandidatët sipas meritës profesionale. Rendiija e kandidatëve nuk është e detyrueshme, me përjashtim të rastit kur nuk arrihet të emërohet kandidati.*”
- 17 Shiko Ligjin Nr. 8577 Datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë” të ndryshuar;
- 18 Për më tepër shiko Nenet 7/b, 7/c, 7/ç të Ligjit Nr. 8577 Datë 10.02.2000;
- 19 Sipas fjalorit të sotëm të Gjuhës Shqipe emëroj dhe zgjedh kanë këto kuptime: *Emëroj*: 1. Caktoj dikë në një punë a në një detyrë zyrtare; kund. çemëroj. E emëruan drejtor (mësues, llogaritar). *Zgjedh*: 1. Marr a veçoj nga një grumbull, nga një grup qeniesh, sendesh etj. atë që më duket më i mirë ose më i përshtatshëm. Atë që më pëlqen më shumë. Zgjedh shokun (shokun e jetës). Zgjedh mollët (peshkat, domatet). Zgjidhi një këmishë (një lodër). Zgjidhi ngjyrën. Zgjidhi më trimat. I zgjidhi një nga një. I kanë zgjedhur me gisht. Zgjidhi më të mirat. Zgjidhi ti i pari! Farën e zgjidhën kalli për kalli. Ai nuk i zgjedh fjalët. Zgjidhi e merr!
2. Caktoj e marr atë që më pëlqen a që më duket më e përshtatshme, më e mirë, më e rëndësishme etj.; vendos për njërin ndërmjet disa gjërash, zgjidhjesh, mundësish etj. Zgjedh zanatin (punën, profesionin). Zgjedh degën e studimit. Zgjidhi një vend të qetë. Zgjedh rrugën më të vështirë (më të lehtë). Zgjidhi kohën më të mirë. Zgjidhi me kë do të jesh! Miqtë zgjidhën fushën. sport. Sot vajza e zgjedh vetë fatin e saj.
3. Caktoj dikë me anë të votimit për të kryer një detyrë shtetërore a shoqërore. E zgjidhën kryetar. E zgjidhën sekretar të organizatës. E zgjidhën në byro (në kryesi). E zgjidhën në presidium. E zgjidhën delegat. www.fjalori.shkenca.org

të emërojnë anëtarët e Gjykatës Kushtetuese dhe kuptohen si të tillë vetëm nëse këto institucione shprehin vullnetin e tyre sovran dhe të pandikuar nga ndonjë institucion tjetër. Me këtë formulë kushtetuese të aplikuar jemi larg këtij standardi dhe tashmë institucionet e emërtesës do të duhet të marrin thjesht një vendim formal emërimi sepse vlerësimin në thelb të kandidaturës e ka bërë KED-ja në momentin që bën pikëzimin e kandidatëve.

Për të qënë korrekt deri në fund me leximin e dispozitës kushtetuese do të duhet të themi se organet e emërtesës kanë një vullnet dhe vendimarrje të kufizuar. Ata janë të lirë të zgjedhin kandidaturën që ju duket më e përshtatshme, ndër tre emrat e renditur të parët nga KED-ja. Nisur nga ky fakt, tashmë nuk jemi në kushtet e formulës klasike 3+3+3 të një përfaqësimi të barabartë të disa institucioneve kushtetuese por në kushtet e një vetëadministrimi total të procesit të emërimeve nga vetë sistemi i drejtësisë.

Duke mbetur përsëri tek problematika që ka formula e re kushtetuese, në pamje të parë konstatojmë një konflikt apo paqartësi që mund të ekzistojë mes dy dispozitave kushtetuese. Bëhet fjalë për Neniet 125/1 dhe 149/d të Kushtetutës ku parashikohet se:

*... 1. Gjykata Kushtetuese përbëhet nga 9 anëtarë. Tre anëtarë emërohen nga Presidenti i Republikës, tre anëtarë zgjidhen nga Kuvendi dhe tre anëtarë zgjidhen nga Gjykata e Lartë. **Anëtarët përzgjidhen ndërmjet kandidatëve të renditur në tri vendet e para të listës nga Këshilli i Emërimeve në Drejtësi, sipas ligjit. ...***

*... Këshilli i Emërimeve në Drejtësi shqyrton dhe rendit kandidatët sipas meritës profesionale. **Renditja e kandidatëve nuk është e detyrueshme, me përjashtim të rastit kur nuk arrihet të emërohet kandidati. ...***

Në pamje të parë duket se ka një konflikt mes normave (nenit 125 dhe 149/d) pasi njëri parashikon se përzgjedhja do të bëhet nga lista e tre të parëve të renditur nga KED e ndërkohë neni 149/d parashikon se renditja nuk është e detyrueshme. Në vlerësimin tonë, renditja nuk është e detyrueshme vetëm brenda hapësirës së tre kandidatëve të listuar të parët, por nuk mund të shkojë përtej saj. Më qartë do të thoshim se organi i emërtesës nuk do të marrë në konsideratë renditjen vetëm mes tre kandidaturave të para, dmth mund të zgjedhë të listuar të parin të dytin apo të tretin. Ndërkohë në vlerësimin tonë, organi i emërtesës nuk mund të shkojë përtej numrit tre. Në të kundërt do të çenonte kompetencën kushtetuese të vlerësimit në merit të kandidaturave nga KED-ja.

3. Avantazhet dhe problemet e formulës së re

Formula e re kushtetuese e parashikuar në Nenet 125 dhe 149/d sjell një sërë risish dhe avantazhesh krahasuar me formulën e vjetër. Konstatohet fillimisht një hapje e formulës duke e bërë atë më diverse, domethënë Kushtetuta tashmë autorizon disa institucione për të bërë emërimet në Gjykatën Kushtetuese (Kuvendi, Gjykata e Lartë dhe Presidenti). Ndërkohë nga ana tjetër i jepen dhe kompetenca KED-së në vlerësimin e kandidaturave. Sipas Kushtetutës tashmë nuk do të kemi 2 institucione emërtesë (Kuvendi dhe Presidenti) por janë tre të tilla (Kuvendi, Gjykata e Lartë dhe Presidenti), nëse nuk do të flisnim edhe për KED e cila bën vlerësimin e kandidaturave por nuk ka të drejtë emërimi formalisht. Kjo në thelb i garanton pothuaj të gjitha institucioneve kushtetuese dhe institucioneve më të rëndësishme të pushtetit në shtet, përfaqësim në institucionin e Gjykatës Kushtetuese edhe pse në mënyrë të kufizuar.

Formula e re kushtetuese nuk e njeh më parimin e luajalitetit kushtetues në vendimarrje dhe konstatojmë se kjo është shtrirë në masë në konstituimin e shumë

institucioneve. Në lidhje me standardet kushtetuese kjo është një hap mbarapa sa i përket marrëdhënieve ndërinstitucionale në një shtet. Biem dakord se parimi i luajalitetit kushtetues kërkon një standard të lartë politik sjelljeje, gjë që klasa politike si mbartëse e vullnetit politik të shprehur në institucionet kushtetuese të Presidentit dhe Kuvendit, nuk e arriti ta përqafoje. Për këtë arsye u desh ndryshuar formula (jo domosdoshmërisht e përkeqësuar), për ti lënë hapësira shprehje vullneti të gjitha institucioneve të emërtesës.

Pikërisht në frymën e korigjimit të këtyre problematikave është konceptuar edhe formula e re kushtetuese dhe e detajuar nga ligji. Pikërisht kjo formulë shmang përplasjet mes institucioneve dhe rrjedhimisht edhe mosmarrëveshjet e mundshme. Në thelb procedura për të treja institucionet e emërtesës mbetet e njëjtë²⁰, megjithatë janë

20 Shiko Nenet 7/b, 7/c dhe 7/ç të Ligjit Nr. 8577 Datë 10.02.200 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese” ndryshuar me Ligjin Nr. 99/2016: **Neni 7/b: Procedura e emërimit nga Presidenti i Republikës** 1. Kryetari i Gjykatës Kushtetuese, sipas këtij ligji, njofton për vendin vakant Presidentin e Republikës, i cili, brenda 7 ditëve nga marrja e njoftimit, shpall në mjetet e informimit publik dhe në faqen zyrtare të internetit hapjen e procedurës së aplikimit. Aplikimet e kandidatëve të shoqëruara me dokumentet që vërtetojnë përmbushjen e kushteve dhe kriterëve të përcaktuara në nenin 7/a paraqiten pranë Presidentit të Republikës, i cili ia dërgon ato Këshillit të Emërimeve në Drejtësi. 2. Kryetari i Këshillit të Emërimeve në Drejtësi, brenda 5 ditëve nga dita e publikimit të listës së kandidatëve, thërret mbledhjen e Këshillit që shqyrton plotësimin e kushteve dhe të kriterëve ligjore nga kandidatët për gjyqtarë të Gjykatës Kushtetuese. Njoftimi për thirrjen e mbledhjes është publik dhe përmban datën, orën dhe vendin e zhvillimit të mbledhjes. Institucionet publike që kanë lidhje me sistemin e drejtësisë, organizata të shoqërisë civile me veprimtari në mbrojtjen e të drejtave të njeriut ose të krijuara për mbrojtjen e interesave të përdoruesve të sistemit të drejtësisë mund të paraqesin opinionet e tyre në lidhje me kandidaturat pranë Këshillit të Emërimeve në Drejtësi. 3. Këshilli i Emërimeve në Drejtësi, pas vlerësimit të kushteve dhe të kriterëve të emërimit, brenda 10 ditëve nga zhvillimi i mbledhjes harton një listë përfundimtare duke renditur kandidatët. Nëse ka më shumë se një vend vakant, Këshilli harton dy lista të veçanta, një prej të cilave është me kandidatët që vijnë nga radhët e gjyqësorit. Lista shoqërohet nga një raport me shkrim ku analizohet plotësimi i kushteve dhe kriterëve ligjore për secilin kandidat. Raporti i arsyetuar, pasi miratohet me shumicën e votave të të gjithë anëtarëve të Këshillit të Emërimeve në Drejtësi, publikohet. 4. Presidenti brenda 30 ditëve nga marrja e listës prej Këshillit të Emërimeve në Drejtësi emëron gjyqtarin e Gjykatës Kushtetuese nga kandidatët e renditur në tre vendet e para të listës. Dekreti i emërimit shpallet i shoqëruar me arsyet e përzgjedhjes së kandidatit. Nëse Presidenti nuk zgjedh gjyqtarin brenda 30 ditëve nga paraqitja e listës nga Këshilli i Emërimeve në Drejtësi, kandidati i renditur i pari në listë konsiderohet i emëruar. **Neni 7/c: Procedura e zgjedhjes nga Kuvendi**: 1. Kryetari i Gjykatës Kushtetuese, sipas këtij ligji, njofton për vendin vakant Kuvendin, i cili, brenda 7 ditëve nga marrja e njoftimit, shpall në faqen zyrtare të internetit hapjen e procedurës së aplikimit. Pranë Kuvendit paraqiten aplikimet e kandidatëve të shoqëruara me dokumentet që vërtetojnë përmbushjen e kushteve dhe kriterëve të përcaktuara në nenin 7/a të këtij ligji. 2. Kuvendi, brenda 30 ditëve nga hapja e procedurës së aplikimit, publikon listën e kandidatëve dhe ia dërgon ato Këshillit të Emërimeve në Drejtësi. 3. Brenda 5 ditëve nga dita e publikimit të listës së kandidatëve, Kryetari i Këshillit të Emërimeve në Drejtësi thërret mbledhjen e Këshillit që shqyrton plotësimin e kushteve dhe të kriterëve ligjore nga kandidatët për gjyqtarë të Gjykatës Kushtetuese. Njoftimi për thirrjen e mbledhjes është publik dhe përmban datën, orën dhe vendin e zhvillimit të mbledhjes. Dosjet e kandidatëve, me kërkesën dhe dokumentacionin përkatës, i vihen në dispozicion Këshillit të Emërimeve në Drejtësi nga Kuvendi i Shqipërisë. 4. Këshilli i Emërimeve në Drejtësi, pas vlerësimit të përmbushjes së kushteve dhe kriterëve të emërimit, brenda 10 ditëve harton një listë përfundimtare duke renditur kandidatët. Nëse ka më shumë se një vend vakant Këshilli harton dy lista të veçanta, një prej të cilave është me kandidatët që vijnë nga radhët e gjyqësorit. Lista shoqërohet nga një raport me shkrim, ku analizohet

parashikuar valvula shfryrëse në rast bllokimi për çdo institucion. Konkretisht:

a. Për procedurën e emërimit nga Presidenti i Republikës ligji parashikon se Presidenti me t'u njoftuar nga Kryetari i Gjykatës Kushtetuese për vakancën, bën shpalljen publike për profesionistët për të aplikuar. Lista e aplikantëve së bashku me dokumentet shoqëruese i paraqitet KED-së e cila sipas ligjit dhe Kushtetutës ka për detyrë të bëjë vlerësimin në merit të kandidaturave. Pas vlerësimit KED bën listimin e kandidaturave mbi bazën e pikëzimit dhe ia përcjell atë Presidentit i cili është i detyruar të zgjedhë Brenda 30 ditëve njërin nga tre kandidaturat të listuara të parat. Në rast se Presidenti nuk vepron, atëherë do të konsiderohet i emëruar kandidati i renditur i pari nga KED-ja.

b. Për procedurën e zgjedhjes nga Kuvendi ndiqet e njëjta procedurë. Ligji parashikon se Kuvendi me t'u njoftuar nga Kryetari i Gjykatës Kushtetuese për vakancën, bën shpalljen publike për profesionistët. Lista e aplikantëve së bashku me dokumentet shoqëruese i paraqitet KED-së e cila sipas ligjit dhe Kushtetutës ka për detyrë të bëjë vlerësimin në merit të kandidaturave. Pas vlerësimit KED-ja bën listimin e kandidaturave mbi bazën e pikëzimit dhe ia përcjell atë Kuvendit. Pastaj Komisioni

plotësimi i kushteve dhe kriterëve ligjore për secilin kandidat. Raporti i arsyetuar, pasi miratohet me shumicën e votave të të gjithë anëtarëve të Këshillit të Emërimeve në Drejtësi, publikohet. 5. Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, sipas renditjes, brenda një afati të arsyeshëm, organizon seancat dëgjimore me kandidatët. Institucionet publike që kanë lidhje me sistemin e drejtësisë, organizata të shoqërisë civile me veprimtari në mbrojtjen e të drejtave të njeriut ose të krijuara për mbrojtjen e interesave të përdoruesve të sistemit të drejtësisë mund të paraqesin opinionet e tyre në lidhje me kandidaturat pranë Këshillit të Emërimeve në Drejtësi. Pas këtyre seanceve, Komisioni i dërgon Kuvendit emrat e tre kandidatëve për çdo vend vakant bashkë me raportin e arsyetuar për secilin kandidat të përzgjedhur. 6. Gjyqtarët e Gjykatës Kushtetuese zgjidhen me tri të pestat e votave të të gjithë anëtarëve të Kuvendit. Nëse Kuvendi nuk zgjedh gjyqtarin brenda 30 ditëve nga paraqitja e listës nga Këshilli i Emërimeve në Drejtësi, kandidati i renditur i pari në listë konsiderohet i emëruar. 7. Nëse ka më shumë se një vend vakant njëkohësisht, të paktën një anëtar i Gjykatës Kushtetuese zgjidhet nga kandidatët me arsim juridik, me jo më pak se 15 vjet eksperiencë në profesionin e avokatit, profesorit ose lektorit të së drejtës, juristit të lartë në administratën publike.

Neni 7/ç: Procedura e zgjedhjes nga Gjykata e Lartë: 1. Kryetari i Gjykatës Kushtetuese, sipas këtij ligji, njofton për vendin vakant Kryetarin e Gjykatës së Lartë, i cili shpall në mjetet e informimit publik dhe në faqen zyrtare të internetit hapjen e procedurës së aplikimit. Kryetari i Gjykatës së Lartë pranon kandidaturat brenda 30 ditëve nga njoftimi, i bën ato publike dhe ia dërgon Këshillit të Emërimeve në Drejtësi. Institucionet publike që kanë lidhje me sistemin e drejtësisë, organizata të shoqërisë civile me veprimtari në mbrojtjen e të drejtave të njeriut ose të krijuara për mbrojtjen e interesave të përdoruesve të sistemit të drejtësisë mund të paraqesin opinionet e tyre në lidhje me kandidaturat pranë Këshillit të Emërimeve në Drejtësi 2. Këshilli i Emërimeve në Drejtësi, pas vlerësimit të kushteve dhe kriterëve të emërimit, brenda 10 ditëve rendit kandidatët dhe i paraqet Kryetarit të Gjykatës së Lartë raportin e miratuar me shumicën e të gjithë anëtarëve, bashkë me listën dhe dokumentacionin shoqërues, për çdo kandidat. Raporti i arsyetuar, pasi miratohet me shumicën e votave të të gjithë anëtarëve të Këshillit të Emërimeve në Drejtësi, publikohet. 3. Kryetari i Gjykatës së Lartë thërret mbledhjen e posaçme të gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë. Mbledhja është e vlefshme nëse marrin pjesë jo më pak se tre të katërtat e të gjithë gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë. Lista me kandidatët u bëhet e njohur më parë të gjithë pjesëmarrësve në mbledhje. 4. Për çdo vend vakant votohet për secilin nga kandidatët e renditur në tre vendet e para të listës. Kandidati që merr tri të pestat e votave të gjyqtarëve të pranishëm shpallet i zgjedhur. Nëse nuk arrihet shumica e nevojshme, kandidati i renditur i pari nga Këshilli i Emërimeve në Drejtësi konsiderohet i zgjedhur. 5. Emri i gjyqtarit të zgjedhur i njoftohet menjëherë Kryetarit të Kuvendit, Presidentit të Republikës dhe Kryetarit të Gjykatës Kushtetuese.

për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut merr në pyetje kandidatët dhe në përfundim dërgon raportin e tij në kuvend për tre kandidaturat e para. Kuvendi është i detyruar të zgjedhë Brenda 30 ditëve me shumicë prej 3/5 njërin nga tre kandidaturat të listuara të parat. Në rast se Kuvendi nuk vepron apo është në pamundësi për të arritur shumicën e duhur, do të konsiderohet i emëruar kandidati i renditur i pari nga KED-ja.

c. Për procedurën e zgjedhjes nga Gjykata e Lartë procedura ngjason. Ligji parashikon se Gjykata e Lartë me t'u njoftuar nga Kryetari i Gjykatës Kushtetuese për vakancën, bën shpalljen publike për profesionistët për të aplikuar. Lista e aplikantëve së bashku me dokumentet shoqëruese i paraqitet KED-së e cila sipas ligjit dhe Kushtetutës ka për detyrë të bëjë vlerësimin në merit të kandidaturave. Pas vlerësimit KED bën listimin e kandidaturave mbi bazën e pikëzimit dhe ja përcjell atë Kuvendit. Kryetari i Gjykatës së Lartë thëret mbledhjen e tërë trupës gjyqësore dhe që mbledhja të konsiderohet e vlefshme duhet të marrin pjesë jo më pak se 3/4 e të gjithë anëtarëve të Gjykatës së Lartë. Gjykata e Lartë është e detyruar të zgjedhë anëtarin e saj brenda 30 ditëve me shumicë prej 3/5. I nënshtrohen votimit tre kandidatët e listuar të parët. Në rast se Gjykata nuk vepron apo është në pamundësi për të arritur shumicën e duhur, do të konsiderohet i emëruar kandidati i renditur i pari nga KED-ja.

Ligji i ka hqur çdo mundësi apo pikë takimi institucioneve të emërtesës e në këtë mënyrë ka zgjedhur të shmangë konfliktin institucional mes institucioneve. Kjo ndoshta është edhe merita më e madhe e këtyre ndryshimeve sepse do të bëjë të mundur shmangien e vazhdueshme të konflikteve të kompetencave, pasi tashme të drejtën për të bërë vlerësim në themel të kandidaturave e ka KED-ja. Institucionet e emërtesës kanë për detyrë dhe hapësirë vlerësimi për të zgjedhur njërin nga tre kandidaturat e renditur të parat nga KED-ja. Duke mos pasur të drejtë për të bashkëvendosur apo edhe për të vendosur, shmanget përplasja institucionale për zgjedhjen e emrit konkret për gjyqtar kushtetues.

Nga ana tjetër, formula e re shmang vonesat dhe bllokimet në procesin e emërimitve. Në çdo dispozitë, për çdo institucion të emërtesës është vënë edhe një “valvul shkarkimi” e cila do të shmangë bllokimet e procesit në rast pamundësie për të votuar, apo pamundësisë për të arritur shumicën e duhur. Sikurse pamë për Kuvendin është parashikuar se në rast se nuk arrin shumicën prej 3/5 do të konsiderohet i emëruar kandidati i listuar i pari nga KED-ja. E njëjta gjë vlen edhe për Gjykatën e Lartë. Ndërsa për Presidentin është parashikuar se në rast se nuk e emëron kandidatin e tij Brenda 30 ditëve, do të konsiderohet i emëruar kandidati i renditur i pari nga KED-ja. Pikërisht kjo formulë shmang çdo lloj mundësie që të vonohet procesi nga organet e emërtesës. E vetmja mundësi është që procesi të vonohet dhe të kemi bllokime është rasti ku KED-ja nuk do të vepronte. Ndërkohë për të shmangur konfliktet e kompetencave mes institucioneve të emërtesës, Kushtetuta në dispozitat e saj tranzitore²¹ ka parashikuar

21 Shiko Nenin 179 të Kushtetutës i cili parashikon se: 1. Anëtarët e Gjykatës Kushtetuese vazhdojnë veprimtarinë e tyre si anëtarë të Gjykatës Kushtetuese sipas mandatit të mëparshëm. 2. Anëtar i parë për t'u zëvendësuar në Gjykatën Kushtetuese emërohet nga Presidenti i Republikës, i dyti zgjidhet nga Kuvendi dhe i treti emërohet nga Gjykata e Lartë. Kjo radhë ndiqet për të gjitha emërimet që do të bëhen pas hyrjes në fuqi të këtij ligji. 3. Me qëllim përtëritjen e rregullt të përbërjes së Gjykatës Kushtetuese, gjyqtari që do të zëvendësojë gjyqtarin, të cilit i mbaron mandati në vitin 2017, do të qëndrojë në detyrë deri në vitin 2025 dhe gjyqtari i ri, që do të zëvendësojë gjyqtarin, të cilit i mbaron mandati në vitin 2020, do të qëndrojë në detyrë deri në vitin 2028. Gjyqtarët e tjerë të Gjykatës

edhe se cilat nga institucionet ka rradhën për të bërë emërimet e para pas ndryshimeve kushtetuese.

Nëse do të flisnim për problematika të kësaj formule vlerësojmë se më së pari të shprehemi për frymën e saj. Kjo formulë kushtetuese sikurse kemi shprehur edhe më sipër, jo domosdoshmërisht e keqe, në frymën e saj, krijon një raport distant dhe mosbesues mes institucioneve. Në këtë pikë duhet të themi se sigurisht në këtë mes nuk është faji i dispozitës por pamundësia e një klase politike për të kuptuar një standard tjetër kushtetues. Në këtë moment do të duhet të themi se formula kushtetuese ka ulur standardin dhe i është përshtatur raporteve politike që kanë krijuar institucionet në shtet.

Duke qënë se ka pasur shumë mosmarrëveshje kompetencash në të shkuarën dhe duke qënë se gjithmonë është pretenduar se kush do të jetë institucioni që do të ketë rolin primar në procesin e emërimeve, kjo formulë u jep një hapësirë vlerësimi, gjithsesi të kufizuar, të gjitha institucioneve të emërtesës. Me anë të kësaj formule organet e emërtesës që janë dhe organet më të larta në shtet, nuk kanë kurrfarë marrëdhënie me njëra tjetrën. Në ndihmë të këtij argumenti do ti referohemi ndryshimeve të tjera kushtetuese të cilat një pjesë të institucioneve të reja të pushtetit gjyqësor ia lënë në dorë ti përcaktojë shorti dhe jo vullnetet sovranë të organeve kushtetuese. Shëmbull është konstituimi i KLP apo edhe i institucioneve të tjera kushtetuese. Jo domosdoshmërisht ky është një problem për mirëfunktionimin e shtetit, por besojmë se marrëdhëniet ndërinstytucionale (të shëndetshme) janë një test për kulturën demokratike të një shteti. Në frymë kjo formulë kushtetuese nuk jep mundësi apo nuk imponon bashkëpunim institucional mes organeve kushtetuese.

Formula e re nga ana tjetër zhvesh organet e emërtesës nga nga vlerësimi i kandidaturave dhe ja kalon këtë kompetencë një organi *ad hoc* si KED-ja. Ndryshimet kushtetuese u nisën me idenë për ti dhënë hapësirë përfaqësimi në Gjykatën Kushtetuese organeve të larta në shtetet dhe kjo formulë nuk e garanton këtë gjë. Realisht me këtë formulë Preidenti, Gjykata e Lartë dhe Kuvendi nuk janë të përfaqësuar dhe nuk kanë mundësi të shprehin vullnetin e tyre sovran. Siç kemi thënë më sipër këto institucione do të bëjnë thjesht një legalizim të vullnetit të KED-së, pasi ashtu siç parashikon edhe Kushtetuta ky do të jetë institucioni *vlerësues* i kandidaturave. Nëpërmjet kësaj formule, në konstituimin e Gjykatës Kushtetuese dhe këtu mund të heqim paralele me të gjitha institucionet e tjera, organet e pushtetit të drejtësisë kanë kaluar në një vetëorganizim total. KED-ja tashmë edhe pse një institucion i përkohshëm që mblidhet aq herë sa është e nevojshme dhe që ndryshon fytyrë çdo vit, ka në dorë të gjitha emërimet për Gjykatën Kushtetuese. Dyshimi në këtë pikë është në faktin në do të mund ky institucion dhe gjithë pushteti i drejtësisë të mbajë peshën e rëndë të vetëorganizimit duke u shkëputur plotësisht nga koperimi më institucionet e tjera kushtetuese? Kjo i mbetet të ardhmes për të parë se si do të funksionojë formula, megjithatë në vlerësimin tonë, ky lloj vetëorganizimi nuk pasqyron raportin e “forcave” të dhëna nga Kushtetuta dhe që natyrshëm duhet ti kenë institucionet e tjera kushtetuese.

Mbetur përsëri tek ky argument, jemi të mendimit se formula kushtetuese rëzon në thelb frymën e kushtetutës të parashikuar në Nenin 7 në lidhje me parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve. Siç kemi përmendur më sipër, pushteti gjyqësor në tërësi ka kaluar në një process të vetëadministrimit total dhe do të jenë fare të paka ndikimet

nga jashtë sistemit. E njëjta gjë konstatohet edhe me procesin e emërimeve në Gjykatën Kushtetuese. Ky do të jetë një proces i cili do të administrohet tërësisht nga KED-ja duke lënë në hije ato që kushtetuta i konsideron si institucione të emërtesës. Duke qënë se kompetencën e vlerësimit në thelb të kandidaturave tashmë e ka marrë KED-ja, vlerësojmë se kjo formulë nuk i bindet frymës së parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve.

Nga ana tjetër kemi dyshime në lidhje me procesin e vendimarrjes së KED-së, pasi vlerësojmë se shpesh procedura do të jetë në kushtet e një konflikti interesi. Sa thamë kuptohet nëse i referohemi dispozitës kushtetuese, Nenit 149/d e cila parashikon se:

“3. Këshilli i Emërimeve në Drejtësi përbëhet nga 9 anëtarë të përzgjedhur me short, nga radhët e gjyqtarëve dhe prokurorëve, ndaj të cilëve nuk është dhënë masë disiplinore. Ata ushtrojnë detyrën me mandat njëvjeçar, që fillon në datën një janar të çdo viti kalendarik. Presidenti i Republikës përzgjedh me short, midis datave 1 dhe 5 dhjetor të çdo viti kalendarik, dy gjyqtarë nga Gjykata Kushtetuese, një gjyqtar nga Gjykata e Lartë, një prokuror nga Prokuroria e Përgjithshme, dy gjyqtarë dhe dy prokurorë nga gjykatat e apelit, si dhe një gjyqtar nga gjykatat administrative. Nëse Presidenti i Republikës nuk arrin të zgjedhë anëtarët deri në datën 5 dhjetor, Kryetari i Kuvendit i zgjedh ata me short brenda datës 10 dhjetor të atij viti kalendarik. Avokati i Popullit merr pjesë si vëzhgues në procedurën e hedhjes së shortit si dhe në mbledhjet dhe veprimtarinë e Këshillit të Emërimeve në Drejtësi.

4. Kryetar i Këshillit të Emërimeve në Drejtësi është anëtari i Gjykatës së Lartë. Gjykata e Lartë krijon kushtet e punës për ushtrimin e veprimtarisë së Këshillit të Emërimeve në Drejtësi.”

Dispozita në vlerësimin tonë konfirmon dy vlerësime tona. Së pari faktin e një vetëadministrimi total të procesit nga vetë pushteti i drejtësisë, pasi të gjithë antarët e KED-së janë pjesë e sistemit të drejtësisë e ndërkohë nga ana tjetër i japin një rol dyfish anëtarit të Gjykatës së Lartë në këtë proces. Kryetari i KED-së që Kushtetuta ka autorizuar të jetë anëtari i cili do të zgjidhet nga Gjykata e Lartë, do të duhet të votojë dy herë kandidaturat. Një herë do të duhet të shprehet në cilësinë e anëtarit dhe kryetarit të KED-së e një herë në cilësinë e anëtarit të Gjykatës së Lartë. Kjo ndoshta do të çojë edhe procesin parë në dritën e një procesi të rregullt ligjor kur vjen puna të paanshmëria e vlerësuesit. Shumë kandidatë mund ta paragjykojnë procesin e emërimit nga Gjykata e Lartë sepse të paktën njëra nga votat do ta ketë shprehur qëndrimin e saj për kandidaturën. Nga ana tjetër çfarë do të ndodhë nëse gjyqtarë të Gjykatës së Lartë vendosin të aplikojnë për të qënë pjesë e Gjykatës Kushtetuese. Referuar parimeve të përgjithshme për të shmangur konfliktin e interesave do të duhet të përjashtohen nga votimi për veten e tyre, por edhe gjyqtarët e tjerë në Gjykatën e Lartë nuk do të jenë fare të paparagjykuar kur do të duhet të vlerësojnë mes kolegut të tyre dhe një individi që ka aplikuar nga jashtë. Parë procesin në këtë këndvështrim, vlerësojmë se këto do të jenë probleme të së ardhmes kur do të duhet të zbatohet formula.

4. Përfundime

Në përfundim të këtij punimi, dëshirojmë të themi se në lidhje me temën e përzgjedhur për të studiuar, konstatoam disa shmangie nga vullneti i shprehur në fillim kur nisi puna për reformën kushtetuese dhe posaçërisht reforma në sistemin e drejtësisë. Kështu ndryshe nga sa pretendohet, nuk kemi një system të pastër 3+3+3 në emërimet në

Gjykatën Kushtetuese por kemi një system të kontrolluar nga institucionet apo individë përfaqësues të institucioneve të pushtetit të drejtësisë. Në të vërtetë organet e emërtesës Presidenti, Kuvendi dhe Gjykata e Lartë kanë hapësirë vlerësimi të kufizuar kur vjen puna për të zgjedhur apo emëruar anëtarin konkret. Ata do të duhet të zgjedhin mes një liste të ngushtë prej tre anëtarësh të përgatitur paraprakisht nga KED-ja. Kjo formulë ka padiskutim prurje positive pasi në këtë mënyrë shmangen konfliktet institucionale, vonesat dhe bllokimet në procesin e emërimeve. Megjithatë kjo formulë krijon një system drejtësisë të izoluar dhe totalisht të vetëorganizuar që ngre dyshime për aftësinë dhe mundësinë vetëmenaxhuese të tij. Veç të tjerash është një sistem i cili funksionon si një qark i mbyllur, ku shpesh institucionet janë në konflikt interesi me veten dhe shembulli për këtë është KED-ja e cila do të duhet të përzgjedhë anëtarët e Gjykatës Kushtetuese dhe pjesë të saj ka dy gjykatës kushtetues e ndërkohë ka edhe 2 anëtarë nga Gjykata e Lartë kur vetë ky institucion ka kompetencë të zgjedhë 3 anëtarë në Gjykatën Kushtetuese. Së paku dy anëtarë të Gjykatës së Lartë do ta shprehin vullnetin e tyre dy herë për kandidaturat.

Bibliografia

Libra

- 1) Kristaq Traja, “Drejtësia Kushtetuese” Shtëpia Botuese Luarasi, Tiranë 2000;
- 2) Prof. Dr. Xhezair Zaganjori Prof. Dr. Aurela Anastasi Dr. Eralda (Methasani) Çani; “Shteti i së Drejtës në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë” Shtëpia Botuese “Adelprint” Tiranë 2011;
- 3) Prof. Dr. Xhezair Zaganjori, Dr. Arta Vorpsi, Ma. Denar Biba, “Parime kushtetuese dhe të drejta themelore në jurisprudencën e Gjykatës Kushtetuese” Shtypur në shtypshkronjën “Adelprint”, Tiranë 2012;
- 4) Kristaq Traja “Kushtetuta arritjet dhe rruga drejt një Republike të Dytë”, botuar në “Kushtetuta si instrument qëndrueshmërie dhe zhvillimi”, Botim i Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë, “Kristalina KH”, Tiranë 2013
- 5) Mirela Bogdani, “Qeverisja në Shtetet e Bashkuara të Amerikës” Shtypur në shtypshkronjën “GEER” 2010;
- 6) “Debati Kushtetues 1”, Botim i prezencës së “OSCE” në Shqipëri, Shtëpia botuese P.S.H 2015, Tiranë 2006;
- 7) “Debati Kushtetues 2”, Botim i prezencës së “OSCE” në Shqipëri, Shtëpia botuese P.S.H 2015, Tiranë 2006;

Artikuj

- 8) Sokol Sadushi “Rëndësia që paraqet procesi i përzgjedhjes së gjyqtarëve së Gjykatës së Lartë dhe asaj Kushtetuese, si busull orientuese për praktikën gjyqësore dhe drejtësinë kushtetuese. A paraqitet i plotë kuadri ligjor në këtë drejtim? Sfida dhe Realitete”, Botuar në revistën “Mendimi Nr. 1/2013”;
- 9) Arta Vorpsi, “Raporti kushtetues President – Parlament”, Botuar ne “E drejta parlamentare dhe politikat ligjore,” Nr.XXIX;

10) “Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri”, Publikim i komisionit të posaçëm parlamentar dhe ekspertëve të nivelit të lartë për reformën në drejtësi;

11) Strategjia e Reformës në sistemin e Drejtësisë” Publikim i komisionit të posaçëm parlamentar dhe ekspertëve të nivelit të lartë për reformën në drejtësi;

12) Embro Ahmetaj “Mosmarrëveshjet e kompetencave ndërmjet organeve kushtetuese”;

Ligje

13) Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë Miratuar me ligjin nr. 8417, datë 21.10.1998 të Kuvendit Popullor. Miratuar me referendum më 22.11.1998 Shpallur me dekretin nr. 2260, datë 28.11.1998 të Presidentit të Republikës, Rexhep Mejdani;

14) Ligji nr. 76/2016, datë 22.07.2016 “Për disa shtesa dhe ndryshime në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë;

Vendime Gjyqësore

15) Vendimi Nr. 4 datë 02.06.1995 i Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë;

16) Vendimi Nr. 57 datë 05.12.1997 i Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë;

17) Vendimi Nr. 2 datë 19.01.2005 i Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë;

18) Vendimi Nr. 24 datë 09.06.2011 i Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë;

19) Vendimi Nr. 41 datë 19.07.2012 i Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë;

Website

20) www.president.al

21) www.gjykatakushtetuese.gov.al

22) www.kuvendi.gov.al

23) www.reformanëdrejtësi.al

24) www.whitehouse.gov

25) www.supremecourt.gov

26) www.archives.gov

27) www.shtetiweb.org

Prof. asoc. Dr. Florian Bjanku
University of Shkodra "Luigi Gurakuqi"
Faculty of Law
fbjanku@unishk.edu.al

REGIONAL DECENTRALIZATION PRESPECTIVES IN ALBANIA

Abstract

The regional self-government demonstrates the legal powers and the ability of regional authorities, within the limits of the Constitution and the law, to regulate and administer public affairs under their own responsibility, in the interest of the population and in accordance with the principle of subsidiarity. During the recent years, deep reforms in the field of decentralization have taken place, including the recent administrative-territorial division. However, in the last administrative-territorial reform it seemed not appropriate to stop deeply in regional development policies, regional governance structure, regional positioning and role, or, moreover, a new division of regions according to models of EU countries.

Actually, there is a large debate about region number, size, boundaries, number of inhabitants, centers, role, competencies, financial resources, etc. This paper seeks to emphasize that regionalization should not remain detached from decentralization reform and territorial division for the first level of governance. For this reason, and also because regionalization is part of governance, implications can be created in other branches of state functioning. That is why we need to understand what really meant regional decentralization and what are the models, which Albania may follow in the future.

Key words: *Decentralization, territorial-administrative reform, regionalization, subsidiarity, EU integration.*

PRESPEKTIVAT E DECENTRALIZIMIT RAJONAL NË SHQIPËRI

I- HYRJE

Qëllimi i decentralizimit rajonal është nxitja e përpjekjeve për zhvillim rajonal dhe ekonomik; integrimi i politikave sektoriale; garantimi i mbrojtjes së mjedisit dhe mundësimi i efijencës në shërbime. Bazat e ndertimit të sistemit rajonal të qeverisjes lokale janë parimet e Helsinkit, të cilat janë të pranura nga Shqipëria që prej vitit 1999, me ratifikimin e Kartës Europiane të Autonomisë Vendore. Sipas

këtyre parimeve, Autoritetet Rajonale janë: Autoritet territoriale mes qeverisjes qendrore dhe asaj vendore. “[...] *Vetëqeverisja rajonale tregon kompetencat ligjore dhe aftësinë e autoriteteve rajonale, brenda kufijve të kushtetutës dhe ligjit, për të rregulluar dhe administruar çështje publike nën përgjegjësinë e vetë, në interes të popullsisë dhe në përputhje me parimin e subsidiaritetit*”.

Që nga vitet 2000 deri më sot, politika rajonale në Shqipëri është hartuar në kontekstin e 12 qarqeve. Sa i takon zhvillimit dhe koordinimit rajonal mund të thuhet se niveli i dytë i qeverisjes vendore që është qarku, duket se nuk e ka luajtur siç duhet këtë rol. Në gjithë këto vite të decentralizimit kjo strukturë e qeverisjes vendore nuk ka patur progres të dukshëm dhe një vëmendje të veçantë. Megjithatë që prej vitit 2000, roli i qarkut, veç funksioneve të deleguara, ligjërisht ka konsistuar në realizimin e koordinimit të strategjive të zhvillimit në nivel rajonal. Një nga argumentet kryesore të kohës ishte se mungesa e kapaciteteve dhe burimeve e bënte të parakohshëm thellimin e decentralizimit në nivel qarku. Gjithsesi, konsideratat për qeverisjen në nivelin e dytë patën kulmin e tyre pikërisht në vitin 2000, dhe më pas e gjithë puna e kryer në lidhje me një nivel të ndërmjetëm territorial është fokusuar në çështje të zhvillimit rajonal. Kjo punë është realizuar nga qeveritë në bashkëpunim të ngushtë (shpesh me shtysën) me donatorët. Qasja e palëve të interesuara ndaj nivelit të dytë ishte që qartësimi i rolit të qarkut të ndodhte më vonë, i shtrirë në kohë dhe pasi të garantohej sukcesi dhe të fitohej eksperiencia e duhur me decentralizimin e qeverisjes në nivelin e parë.

Përgjatë gjithë këtyre viteve qarqet nuk kanë patur autoritetin, kompetencat dhe as mjetet e duhura për të luajtur rolin që i takon. Natyrisht që sa i takon autoritetit ndikon edhe mënyra e zgjedhjes së organeve ekzekutive dhe përfaqësuese të tij. Zgjedhja e tyre jo e drejtëpërdrejtë nga populli, siç ndodh me nivelin e parë të organizimit vendor, pamundëson protagonizmin dhe përballimin e presioneve politike që vijnë nga partitë që funksionaret në këto organe përfaqësojnë. Nga ana tjetër, kompetencat e qarkut si njësi janë shumë të reduktuara. Sa i takon mjeteve ato janë akoma më të kufizuara, pasi buxheti i tyre varet nga njësite vendore bazë që marrin pjesë në to. Madje praktika ka treguar që edhe atë përqindje të vogël të financave të tyre që ato duhet ta depozitojnë për llogari të buxhetit të qarkut shpesh bashkitë dhe komunat nuk e kanë bërë në masën e kërkuar ose ka edhe prej tyre nuk e kanë bërë fare. Kjo gjë natyrisht që shakton pamundësinë e kësaj strukture për të vepruar, pasi edhe burimet njerëzore për këtë shkak janë të cinguara.

Përgjatë këtyre 17 viteve, ka pasur mjaft diskutime në lidhje me atë çka mund të ndodhë në nivelin e dytë të qeverisjes vendore, por pa arritur në një konkluzion të caktuar. Në reformat e marra kohët e fundit në fushën e decentralizimit vendor dhe konsolidimit të qeverisjes vendore (2014-2015), si me ligjin për ndarjen administrativo-territoriale dhe ligjin organik të vetëqeverisjes vendore, qarku faktikisht është lënë një nivel i atrofizuar i qeverisjes vendore. Këto reforma u fokusuan në decentralizim në nivelin e parë të qeverisjes dhe reformë territoriale, por pa e sqaruar plotësisht rolin e qarkut. Ndarja administrativo-territoriale që u konkretizua me ligjin 115/2014 “Për ndarjen administrativo-territoriale të njësive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë”, në nivelin e qarqeve mbetet e pandryshuar me 12 të tillë. Rrethi si njësi territoriale dhe nëndarje e qarkut, është suprimuar në kushtet kur numri i bashkive u zvogëlua ndjeshëm. Në disa raste territori i bashkive të reja, përkon edhe me kufijtë e rretheve si dhe mesatarisht çdo qark përbëhet nga 5 deri në 6 bashki. Niveli i parë i

qeverisjes vendore u riorganizua me 61 njësi të qeverisjes vendore, nga 373 bashki dhe komuna që ishin më parë. Ndarja administrativo-territoriale me 61 bashki u bazua në metodologjinë e zonave funksionale. Për të krijuar 61 bashkitë e reja, janë bashkuar bashkitë dhe komunat e deriatëhershme të cilat formojnë 1 zonë funksionale në pikëpamjen e kriterëve teknike të miratuara nga Komisioni i Posaçëm Parlamentar. Ky ligj i jep eliminoi ndarjen në bashki dhe komuna ose zona urbane dhe rurale. Komunat dhe bashkitë e deriatëhershme u përthithen nga njësia e re vendore dhe konsiderohen me ligj si nëndarje të bashkisë të quajtura *njësi administrative*, të cilat ruajtën kufijtë e mëparshëm. Kjo gjë u bë me qëllim që administrimi i njësisë të reja të qeverisjes vendore, sidomos në periudhën e parë të funksionimit me sistemin e ri të ndarjes administrativo-territoriale të garantojnë vazhdimësinë e shërbimeve administrative të drejtëpërdrejta për qytetarët në zyrat ekzistuese të bashkive dhe komunave¹.

Edhe pas reformës territoriale- administrative që gjeti zbatim në zgjedhjet vendore të vitit 2015 nuk shihet ndonjë përmisim në rolin e qarkut në qeverisjen vendore, përkundrazi në vitet buxhetore 2016 dhe 2017 konstatohen akoma më shumë kufizime buxhetore për këtë strukturë që ka sjellë reduktim të ndjeshëm edhe të personelit administrativ, duke e cuar drejt një strukture formale me ndikim fare të vogël në qeverisjen vendore. Në këtë situatë duket se ka ardhur koha që ndarja territoriale-administrative e qarkut të rikonceptohet drejt rajonalizimit, duke sjellë një numër më të vogël të rajoneve, me organe të zgjedhura drejtëpërdrejtë nga populli dhe me kompetenca e mjete shumë më të mëdha në harmonizimin dhe koordinimin e politikave rajonale. Natyrisht që kjo është një reformë shume e rëndësishme dhe do të kërkonte edhe ndërhyrje në Kushtetutë.

II- QASJET NË DREJTIM TË DECENTRALIZIMIT RAJONAL

Vendimi për të mos u përballur me nivelin rajonal të qeverisjes dhe politikat e zhvillimit rajonal në momentin e përgatitjes së reformës administrative-territoriale, duket se ndodhi për shkakun se kishte shumë paqartësi, pasiguri, eksperiencia të dhe propozime diametralisht të ndryshme. Gjithashtu, ekziston një debat i gjërë për numrin, madhësinë, kufijtë, numrin e banorëve, qendrat, rolin, kompetencat, burimet financiare etj.

Megjithatë, në vitin 2013 qeveria në programin e saj i ka dedikuar një kapitull të tërë për “Rajonalizimin dhe Reformën e Qarqeve”, ku, ndër të tjera zotohet se do të ndërmarrë veprime konkrete për:

- Krijimin e rajoneve dhe rikonfigurim e qarqeve sipas modeleve evropiane të rajoneve vetëqeverisëse;
- Drejtimit të ri për politikat kombëtare dhe rajonale të zhvillimit;
- Zgjerimi i funksioneve dhe kompetencave të agjencive qeveritare në nivel rajonal;
- Rritja e burimeve financiare dhe aseteve për rajonet;
- Model të rid he më efikas i autoriteteve qendrore dhe vendore në nivel rajonal;

¹ Shih: Relacion për projektligjin “Për ndarjen administrativo-territoriale te njesive te qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë”

- Reformë e domosdoshme për përfshirjen e Shqipërisë si vend kandidat në BE;
- Mundësi që rajonet të përfitojnë ndihmë teknike dhe financim nga instrumentet e BE-së.

Në fakt, programi i qeverisë i lë të hapura mundësitë për krijimin e rajoneve me një autonomi të caktuar sipas parimeve të Kartës Evropiane; lejon dhe madje orienton që rajonet të fokusohen në çështje të zhvillimit rajonal dhe për këtë qëllim të përfitojnë jo vetëm nga burime të brendshme, por edhe nga burime të BE-së në mënyrë të drejtpërdrejtë; dhe lë hapësirë për rishikim në një masë të pacaktuar të institucioneve të dekoncentruara në nivel rajoni, përfshirë kompetencat e tyre. Megjithatë, në reformën administrative-territoriale duket se qeveria nuk e mendoi të përshtatshme që të ndalej thellësisht tek politikat e zhvillimit rajonal, strukturimin e qeverisjes rajonale, pozicionimin dhe rolin e qarkut në të apo, për më tepër, një ndarje të re rajonesh sipas modeleve të vendeve të BE-së.

Funksionimi i qarkut si nivel i dytë i qeverisjes vendore duhet rishikohet në drejtim të rolit të tij koordinues me bashkitë e reja edhe në aspektin e ndarjes administrative-territoriale të njësive të qeverisjes vendore dhe në raport me politikën e re të zhvillimit rajonal. Qarqet synohet të luajnë një rol të rëndësishëm në harmonizimin e politikave midis nivelit qendror dhe lokal të qeverisjes. Në këtë kontekst, qarqet do të miratojnë planet rajonale në fushën e zhvillimit të territorit, mjedisit, shërbimeve sociale etj. Politika kombëtare e zhvillimit rajonal do të vendosë raporte të reja midis organeve qendrore dhe të dekoncentruara në nivel rajonal me qarkun. Qarku synohet të ketë rolin e tij koordinues dhe propozues në projektet e investimeve strategjike në nivel rajonal dhe lokal. Qarku pretendohet të të vijojë të jetë një aktor i rëndësishëm për aplikimin e projekteve të financuara nga BE-ja dhe thithjen e fondeve në këtë drejtim. Fuqizimi i nivelit të parë të qeverisjes vendore natyrisht që ka zbehur rolin koordinues që ka pasur qarku përpara reformës administrative-territoriale, ku mesatarisht qarku koordinonte punën e 30 bashkive /komunave ndërsa pas reformës, mesatarisht, do të koordinojnë rreth 5 bashki ose 6 herë më pak. Në këtë kontekst, kompetencat e deleguara qarkut nga niveli i parë janë rishikuar nga pikëpamja e eficiencës dhe efikasitetit të funksioneve të deleguara nga niveli qendror apo lokal².

Problemet kryesore të strukturës territoriale dhe administrative të Shqipërisë mund të përmbliken si më poshtë.

- Madhësia e vogël e qarqeve, me kapacitet të kufizuar për programimin e zhvillimit.
- Kapaciteti i dobët fiskal i njësive vendore.
- Koordinimi i dobët horizontal midis institucioneve në nivel qendror, dhe veçanërisht midis organeve dhe institucioneve të sektorit, në mënyrë që politikat sektoriale të mos kenë një dimension rajonal
- Një përjasje e centralizuar e kombinuar me një kapacitet të pamjaftueshëm institucional në nivel lokal nëpërmjet qarkut për menaxhimin e zhvillimit
- Mungesa e mbështetjes për zhvillimin e rajoneve dhe konkurrencës rajonale.

2 Shih: “Strategjia ndërsektoriale për decentralizimin dhe qeverisjen vendore 2015–2020”; miratuar me VKM nr. 691, datë 29.7.2015; Fletorja Zyrtare Viti 2015 – Numri 147.

Rrjedhimisht, futja e një qasjeje të re në zhvillimin rajonal duke kombinuar një fokus me burimet endogjene dhe konceptet e reja të kapitalit territorial, si dhe konkurrencës rajonale është vonuar seriozisht.

III. INTEGRIMI EVROPIAN DHE NDIKIMI I BE-SË

Ka një lidhje të fortë midis procesit të integrimit evropian dhe reformave të decentralizimit rajonal. Proceset e decentralizimit rajonal kanë qenë pjesë e tranzicionit dhe reformave në Evropën Qendrore dhe Lindore. Ato kontribuojnë për përshtatjen e këtyre shteteve me ekonominë e re shoqërore dhe politike si forca të nxitura nga integrimi evropian. Megjithëse tregu i vetëm evropian është një faktor themelor për rritjen ekonomike, ende ekzistojnë dallime të mëdha ekonomike dhe shoqërore midis shteteve anëtare dhe rajoneve të tyre. Për shkak të këtyre pabarazive, BE po lufton për të përmirësuar pozicionin konkurrues të Bashkimit si një e tërë dhe raport me rajonet më të dobëta e tij në veçanti. BE menaxhon një politikë investimi rajonale me instrumentet e saj-fondet strukturore i mundësojnë të gjithë rajoneve përfitimin nga projektet. Shqipëria është aspirante për anëtare e BE dhe ka mundësi të përfitojë nga këto instrumente. Megjithatë, qasja në këto fonde kërkon një rajonalizim të vendit. Reforma e decentralizimit rajonal është pjesë e procesit të evropianizimit dhe ballafaqohet me.

Studime të kryera nga institucione të BE dhe nga autorë të njohur të çështjeve të rajonit dhe rajonalizimit, tregojnë se sa i përket qëllimit dhe rolit, rajoni si koncept nuk ka një përkufizim unik. Vende të ndryshme e përdorin këtë koncept në mënyra të ndryshme, për territore të madhësive të ndryshme, dhe e materializojnë në institucione apo marrëdhënie institucionale dhe qeverisëse të ndryshme, në varësi të nevojave përkatëse, nisur nga konteksti institucional, territorial dhe i zhvillimit. Në përgjithësi, të gjithë pranojnë se rajoni është një nivel i ndërmjetëm territorial dhe qeverisës, ku pavarësisht emërimit, në të gjejnë vend: gjeografia, kohezioni ekonomik, identiteti kulturor dhe historik, struktura administrative, identiteti popullor, mobilizimi politik territorial, etj³. Nisur nga kjo, edhe në Shqipëri, duhet të gjejmë formën tonë të rajonit dhe rajonalizimit, i cili, në përputhje me kontekstin tonë, mund të jetë i ndryshëm nga eksperiencat e vendeve të tjera sa i përket madhësisë; numrit të popullsisë; qëllimit dhe përgjegjësisë.

Rajoni paraqitet si një entitet dhe koncept dinamik dhe i ndryshueshëm edhe në vendet anëtare, kandidate dhe parakandidate të Bashkimit Evropian. Traktati i Lisbonës përfshiu respektimin për strukturat kushtetuese në Nenin 4 (2) TEU, i cili pohon: *“Bashkimi do të respektojë barazinë e shteteve anëtare para Traktateve ashtu edhe identitetin e tyre kombëtar, të pandarë në strukturat thelbësore, politike dhe kushtetuese duke përfshirë vetëqeverisjen rajonale dhe lokale”*.

Politika rajonale e Bashkimit Evropian përfshin një sere instrumentesh politike dhe financiare për të adresuar pabarazitë ekonomike dhe sociale në Komunitet (BE). Instrumente në këtë kuadër janë hartuar dhe zbatuar që në 1957, por vetëm në vitin 1986 u hodhën themelet e politikës së kohezionit. Politika e re u bazua në parime si:

3 Keating, M. 1998, *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham UK and Northampton MA USA: Edward Elgar. Burim i cituar nga: Rajonalizimi i Shqipërisë: Reforma qeverisëse, administrative dhe territoriale që i duhet Shqipërisë në nivel rajonal. Co-PLAN, Instituti për Zhvillimin e Habitatit Tiranë, Mars – Qershor 2014.

fokusimi tek rajonet më të varfëra, programimi shumë- vjecar, orientimi strategjik i investimeve dhe përfshirja e partnereve lokale dhe rajonale.

Traktati i Maastricht -it, 1992, dhe traktati i rishikuar për Komunitetin hynë në fuqi në vitin 1993, materializuan fondin e kohezionit, komitetin e rajoneve dhe prezantuan parimin e subsidiaritetit. Kjo u perkufizua si faza e konsolidimit 1994-1999. Në vitin 2004, 10 vende të reja anëtare iu shtuan BE. Me rritjen e Komunitetit u shtuan pabarazitë në të ardhura dhe punësim. PBB mesatar për fryme në shtetet e reja ishte nën 50% të mesatares së BE. Në këtë fazë të zgjerimit të BE (2000-2006) qartësisht u kuptua se kishte ardhur koha për një ndryshim në nivel paradigme në lidhje me politiken e kohezionit. Si rrjedhojë, ndryshimet kryesore të politikës së kohezionit për fazën 2007-2013 konsistojnë në: përqendrim të burimeve tek vendet dhe rajonet më të varfëra të BE; ndryshim në prioritetet me qëllim stimulimin e rritjes, punësimit dhe teknologjisë inovative. Tre objektiva janë formuluar dhe po adresohen përmes programeve përkatese në vendet anëtare dhe ato që synojnë të aksesojnë BE, përfshirë Shqipërinë⁴:

- *Konvergjencë*- në kuader të rritjes së pabarazive rajonale si rezultat i zgjerimit të Komunitetit;
- *Konkurrencë rajonale* dhe krijim i vendeve të reja të punës;
- *Bashkëpunim territorial* evropian;

Sistemi i rajonalizimit është i pranishëm në shumicën e shteteve anëtare të BE-së dhe gjendet i përfshirë në Kushtetutat e tyre. Në ushtrim të funksioneve të tyre praktika e mjaft vendeve të BE-së i njeh rajoneve një autonomi thelbësore. Përshembull në Itali (vendi nga i cili kemi huazuar mjaft nga elemente të ndërtimit të legjislacionit edhe në fushën e pushtetit vendor). Republika është e përbërë nga komunat, provincat, qytetet metropolitane, rajonet dhe nga shteti. Komunat, provincat, qytetet metropolitane dhe rajonet janë ente autonome me statutet e tyre, kompetencat dhe funksionet e tyre sipas parimeve të pëcaktuara në Kushtetutë. Pushteti legjislativ ushtrohet nga shteti dhe nga rajonet në respekt të Kushtetutës, si dhe dispozitave që rrjedhin nga rregullimet e BE dhe detyrimet e tjera ndërkombëtare. Mënyra se si ndahet pushteti legjislativ mes parlamentit dhe rajoneve është mjaft e disiplinuar dhe mund të përbëjë një referencë interesante edhe për Shqipërinë. Neni 117 i Kushtetutës italiane përcakton tre nivele të ushtrimit të pushtetit legjislativ:

1. Legjislacioni eksklusiv i shtetit (nga parlamenti)
2. Legjislacioni konkurues mes shtetit dhe rajonit
3. Legjislacioni ekskluziv i rajoneve.

1. Çështjet e rezervuara ekskluzivisht për shtetin (parlamentin), janë ato të që kanë të bëjnë me interesin e përgjithshëm kombëtar, të cilat natyrisht që duhen trajtuar në një mënyrë uniforme, në interes të të gjithë shtetasve. Këtu përfshihen: Politika e jashtme dhe marrëdhëniet ndërkombëtare; emigracioni, raporti mes shtetit dhe komuniteteve fetare; mbrojtja dhe forcat e armatosura; siguria shtetërore; armët, municionet dhe eksplozivët; monedha, mbrojtja e ekonomisë dhe tregjeve financiare; mbrojtja e konkurrencës; sistemi valutë; sistemi tatimor dhe kontabël i shtetit; mbrojtja

4 Rudina Toto: “Rajonalizimi Shqipërisë përkundëjt Reformes Territoriale”, Botim i Co-PLAN, Instituti për Zhvillimin e Habitatit, Dhjetor 2008.

e burimeve financiare. organet e shtetit dhe ligjet elektorale; referendumet shtetërore; zgjedhjet në Parlamentin Evropian; ndarja dhe organizimi territorial i shtetit dhe e enteve publike shtetërore; rendi publik dhe siguria, me përjashtim të policive administrative lokale; shtetësia, gjendja civile dhe të dhënat e shtetasve; juridiksioni dhe normat proceduriale; rregullimet civile dhe penale; drejtësia administrative; përcaktimet e niveleve themelore të mbrojtjes të të drejtave civile dhe sociale që duhet të garantohen në të gjithë territorin e shtetit; rregullimet e përgjithshme sa i takon arsimit; mbrojtja sociale; ligjet elektorale, organet qeverisëse dhe funksionet themelore të komunave; provincave dhe qyteteve metropolitane; doganave, mbrojtjes së kufijve kombëtarë dhe angazhimeve ndërkombëtare. peshat, përmasat dhe përcaktimet kohore; përcaktimet statistikore dhe informative të të dhënave nga administrata shtetërore; rajonale dhe lokale; veprat e inovacionit; mbrojtja e ambientit, ekosistemit dhe pasurisë kulturore.

2. Çështjet sipas legjisllacionit konkurues janë ato që rregullohen nga normat juridike shtetërore dhe normat juridike rajonale. Në këto raste legjisllacioni shtetëror dhe ai rajonal veprojnë në dy nivele të ndryshme. Shteti përcakton kriteret e përgjithshme, të cilat kanë të bëjnë objektivat apo parimet themelore për t'u respektuar (kornizën ligjore). Ndërsa rajonet realizojnë specifikimin e përmbajtjes së ligjit në mënyrën që mund të jetë më e përshtatshme me interesat e rajonit.

3. Çështjet që janë ekskluzivisht rajoneve janë të gjitha ato që nuk i përkasin në mënyrë ekskluzive shtetit apo atyre që janë konkuruese. Kompetencat ekskluzive të rajonit në këtë mënyrë janë të përgjithshme dhe nuk klasifikohen, por vlerësohen rast pas rasti me detyrimin që mos të përfshihen në dy kategoritë e para.

Pushteti legjisllativ i përket shtetit në çështjet ekskluzive ligjore, përveç rasteve kur i'a delegon rajoneve. Rajonit i përket pushteti për të rregulluar të gjitha çështjet e tjera që nuk i përkasin ekskluzivisht shtetit. Komunitat, provincat dhe qytetet metropolitane kanë pushtetin të nxjerrin akte për të rregulluar dhe disiplinuar organizimin në fushat në të cilat ato zhvillojnë funksionet që i përkasin. Ligjet rajonale heqin çdo pengesë që cënon barazinë gjinore në jetën sociale, kulturore dhe ekonomike dhe promovojnë barazinë mes meshkujve dhe femrave në çështjet elektorale. Ligji rajonal ratifikon marrëveshjet me rajonet e tjera për të përmisuar ushtrimin e funksioneve të tyre, si dhe krijimin e organeve të përbashkëta. Në fushën e kompetencës së tij, rajoni mund të arrijë marrëveshje me shtete dhe ente territoriale të një shteti tjetër, në rastet dhe format e përcaktuara në ligjet e shtetit. Rajoni nuk mund të vendosë tarifa për importim, eksportim apo tranzitim në mes rajoneve, si dhe të vendosë rregulla që parashikojnë pengesa të cfarëdo lloji për qarkullimin e lirë të njerëzve dhe mallrave në mes rajoneve, apo të kufizojë ushtrimin e së drejtës për të punuar në ndonjë pjesë të territorit kombëtar. Qeveria mund që të zëvendësojë organet e rajonit, qytetit metropolitan, provincës apo komunës në rastet kur ata nuk respektojnë normat e traktateve ndërkombëtare ose normativave komunitare⁵. Organet e rajonit janë: Këshilli rajonal, junta dhe presidenti i saj. Këshilli ushtron pushtetin legjisllativ atribuar rajonit dhe funksionet t tjera të parashikuara në Kushtetutë dhe në ligje. Gjithashtu, mund t'i propozojë ligje dhomës së parlamentit. Junta rajonale është një organ ekzekutiv i rajonit. Presidenti i juntës përfaqëson rajonin, drejton politikën e juntës, propozon ligje dhe akte rajonale, drejton

5 Neni 120 i Kushtetutës Italiane.

funksionet administrative të deleguara nga shteti për rajonin⁶ etj. Çdo rajon ka statutin e tij, i cili në harmoni me kushtetutën, përcakton formën e qeverisjes dhe parimet themelore të organizimit dhe funksionimit. Statuti rregullon ushtrimin e së drejtës për referendum sipas ligjeve dhe rregullave administrative të rajonit. Statuti miratohet dhe ndryshohet nga këshilli rajonal me anë të ligjit të miratuar me mazhorancë absolute të anëtarëve të tij. Qeveria mund që të vlerësojë përputhshmërinë e statuteve rajonale me Kushtetutën duke i'u drejtuar Gjykatës Kushtetuese brenda 30 ditëve nga shpallja e tyre. Statuti mund të kalojë për miratim me anë të referendumit, brenda 30 ditëve nga shpallja, nëse e kërkojnë 5% e zgjedhësve të rajonit ose ¼ e anëtarëve të këshillit rajonal. Statuti i kaluar në referendum nuk është i vlefshëm nëse nuk merr mazhorancën e votave të vlefshme. Në çdo rajon, statuti disiplinon këshillin e autonomisë lokale, i cili është një organ këshillimor në mes rajonit dhe enteve lokale⁷.

IV. RAJONALIZIMI SIPAS KLASIFIKIMIT TË BE-SË “NUTS” DHE ALTERNATIVAT PËR SHQPËRINË

Përdoruesit e statistikave kanë shprehur me kohë një nevojë në rritje për harmonizim në mënyrë që të ketë të dhëna të krahasueshme në të gjithë Bashkimin Evropian. Në mënyrë që të funksionojë tregu i brendshëm kërkojnë standarde statistikore të zbatueshme për grumbullimin, transmetimin dhe publikimin e programeve kombëtare dhe ndërkombëtare. Në këtë mënyrë mundet që të gjithë operatorët që veprojnë brenda hapësirës së tregut të përbashkët mund të sigurojnë të dhëna të krahasueshme statistikore. Në këtë kontekst, klasifikimet janë një mjet i rëndësishëm për mbledhjen, përpilimin dhe shpërndarjen e statistikave të krahasueshme.

Statistikat rajonale janë një gur themeli i sistemit statistikor evropian. Ata janë përdorur për një gamë të gjerë qëllimesh. Për shumë vite statistika rajonale evropiane ka mbledhur, përpiluar dhe shpërndarë në bazën e një klasifikimi të përbashkët rajonal, të quajtur “Nomenklatura e njësive territoriale për statistikat” të referuar si NUTS. Rregullorja (EC) Nr. 1059/2003 e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit (26 Maj 2003) në përcaktimin e klasifikimit të përbashkët për statistikat e njësive territoriale (NUTS), rregullon pikërisht këtë klasifikim rajonal në një kornizë ligjore dhe për to ka rregulla të qarta për ndryshimet e ardhshme të këtij klasifikimi. Klasifikimi i NUTS nuk duhet të përjashtojë ekzistencën e nënndarjeve dhe klasifikimeve të tjera. Qëllimi i kësaj rregulloreje është të krijojë një klasifikimi statistikor të përbashkët të njësive territoriale, për të mundësuar mbledhjen, përpilimin dhe shpërndarjen e statistikave të harmonizuara rajonale në BE.

Prandaj, të gjitha statistikat e shteteve anëtare të transmetuara në Komision, të cilat janë të ndara nga njësi territoriale, duhet të përdorin klasifikimin NUTS, aty ku është e aplikueshme. Në analizën dhe shpërndarjen e tij, Komisioni duhet përdorë klasifikimin NUTS për të gjitha statistikat e klasifikuara territoriale, aty ku është e aplikueshme. Nevojiten nivele të ndryshme për statistikat rajonale në varësi të qëllimit të këtyre statistikave në nivel kombëtar dhe nivel evropian. Është e përshtatshme që të ketë së paku tre nivele hierarkike të klasifikimit rajonal të përbërjes së NUTS. Shtetet Anëtare mund të kenë nivele të mëtejshme përbërëse të NUTS, kur ata e konsiderojnë atë është

6 Neni 121 i Kushtetutës Italiane

7 Neni 123 i Kushtetutës Italiane

e nevojshme.

Kriteret objektive për përcaktimin e rajoneve janë të nevojshme në mënyrë që të sigurohet paanshmëria kur statistikave rajonale hartohen dhe përdoren. Përdoruesit e statistikave rajonale kanë nevojë për stabilitet të nomenklatures me kalimin e kohës. Prandaj klasifikimi i NUTS duhet të jetë i qëndrueshëm dhe nuk duhet të ndryshohet shumë shpesh. Krahasueshmëria e statistikave rajonale kërkon që rajonet të jenë të një madhësie të krahasueshme në aspektin e popullsisë. Për të arritur këtë qëllim, përbërja e NUTS duhet të reflektojë më shumë strukturën rajonale homogjene në aspektin e madhësisë së popullsisë. Situata aktuale politike, administrative dhe institucionale gjithashtu duhet të respektohet në këto raste. Njësitë duhet të pasqyrojnë gjendjen ekonomike, sociale, historike, kulturore, rrethanat gjeografike ose mjedisore⁸.

Klasifikimi i NUTS është hierarkik. Ai ndan secilin territor të një Shteti anëtar në njësitë territoriale NUTS 1, secila prej të cilave është e ndarë në njësitë territoriale të nivelit NUTS 2, këto nga ana tjetër ndahen në njësitë territoriale NUTS 3. Në çdo Shtet Anëtar mund të ketë hierarki të mëtejshme në nivelet e detajeve të vendosura nga Shteti Anëtar, ku NUTS niveli 3 është i ndarë.

Njësitë administrative ekzistuese brenda Shteteve Anëtare përbëjnë kriterin e parë të përdorur për përcaktimin e territorit në këto njësi NUTS. Prandaj është e rëndësishme për Shqipërinë që t'i paraprijë një logjike të tillë në ndarjen administrative-territoriale. Për këtë qëllim, 'njësi administrative' nënkupton një zonë gjeografike me një autoritet administrativ që ka fuqinë për të marrë vendime administrative ose politike për atë zonë brenda juridiksionit dhe kuadrin institucional të Shtetit Anëtar. Me qëllim të përcaktimit të nivelit përkatës NUTS në të cilin duhet të jetë klasa e njësive administrative në një Shtet Anëtar klasifikuar, madhësia mesatare e kësaj klase të njësive administrative në Shtetin Anëtar në raport me popullsinë është në këto pragje⁹:

Niveli	Minimumi	Maksimumi
NUTS 1	3 million	7 million
NUTS 2	800 000	3 million
NUTS 3	150 000	800 000

Nëse e tërë popullsia e një shteti anëtar është nën pragun minimal për një nivel NUTS, atëherë i gjithë shteti përbën një njësi territoriale NUTS për këtë nivel. Ky mund të jetë rasti i Shqipërisë pas antarësimit në BE sa i takon klasifikimit të parë NUTS. Popullsia e një njësie territoriale do të përbëhet nga ata persona që kanë vendbanimin e zakonshëm në këtë zonë.

Në raport me kriteret NUTS të BE-së, disa studime që janë bërë në Shqipëri ofrojnë tre alternativa për ndarjen rajonale të Shqipërisë. Një alternativë është krijimi i 3 - 4 rajoneve qeverisëse në vend me polet e tyre përkatëse të zhvillimit në qendër. Disa nga parimet e ndarjes në këtë rast mund t'i referohen problematikës së zhvillimit, nivelit social – ekonomik, shkallës së aksesit e infrastrukturës, etj. Disa nga polet e mundshme

8 Rregullorja (EC) Nr. 1059/2003 e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit (26 Maj 2003) në përcaktimin e klasifikimit të përbashkët për statistikave të njësive territoriale (NUTS), neni 3.

9 Rregullorja (EC) Nr. 1059/2003 e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit (26 Maj 2003) në përcaktimin e klasifikimit të përbashkët për statistikave të njësive territoriale (NUTS), neni 3.

të zhvillimit mund të jenë¹⁰:

- Shkodër – Lezhë me impakt edhe në Podgoricë (Mali i Zi);
- Kukës – Peshkopi me impakt edhe në Dibër (Maqedoni) dhe Gjakovë – Prizren (Kosovë);
- Korcë – Pogradec me impakt edhe në Strugë-Ohër (Maqedoni);
- Gjirokastrë – Sarandë me impakt në Korfuzë dhe Janinë (Greqi);
- Vlorë – Fier – Lushnjë – Berat;
- Durrës – Krujë – Tiranë – Elbasan.

Alternativë tjetër e ngritur është edhe ajo sistemit të grumbullimit të të dhënave nga INSTAT¹¹. Kjo hipotezë është bazuar nga INSTAT, i cili për arsye rastësore ose qëllimisht praktike – shkencore e ka ndarë vendin në rajone me qëllim mbledhjen dhe krahasimin e të dhënave, duke u mbështetur tek niveli i zhvillimit ekonomik, dhe tek ngjashmëria historike – kulturore. Sipas këtij institucioni janë krijuar katër rajone:

- Rajoni veri – lindor;
- Rajoni jugor;
- Rajoni qëndror – bregdetar;
- Rajoni Durrës – Tiranë.

Ndërsa alternativa e tretë është sipas parimit të pellgjeve ujëmbledhëse¹²: Kjo hipotezë bazohet në parimin e pellgjeve ujëmbledhëse (Shqipëria ka 7 të tilla) e cila respekton lidhjen me territorin dhe burimet natyrore, si dhe mbrojtjen e ekosistemeve. Sipas kësaj skeme mund të krijohen tre rajone që përafrohen shumë me konceptin dhe orientimet e BE-së për nga numri i popullsisë, si dhe nga ndjeshmëria ambientale. Sipas kësaj skeme qeverisja rajonale (përfshi edhe prefektin) mund të organizohet sipas parimit të dekoncentrimit dhe të pellgut ujëmbledhës. Qarqet mund të organizohen thjesht sipas parimit të pellgut ujëmbledhës. Ndërsa bashkitë dhe komunat ruajnë parimin e ndarjes administrative aktuale, por lënë të hapur mundësinë e bashkimit dhe shkrirjes me vullnet nga poshtë.

Gjithësesi, nëse Shqipëria nuk arrin që të krijojë një ndarje të tillë të rajoneve bazuar në alternativat e mësipërme, Rregullorja parashikon se nëse në një Shtet Anëtar, për një nivel të caktuar të NUTS nuk ka njësi administrative të përshtatshme në përputhje me kriteret e përcaktuara, ky nivel NUTS do të jetë i përbërë nga bashkimi i një numri të përshtatshëm njësi administrative më të vogla ekzistuese¹³.

Por për të realizuar një sistem rajonal funksional dhe në përputhje me konceptet evropiane të rajonit, medoemos duhet të rishikohet pozicionimi, shtrirja dhe kompetencat e qarkut. Me krijimin e rajoneve, nëse i referohemi modelit italian, qarku mund të jetë

10 Orientime territoriale dhe të planifikimit të territorit të BE-së, botim i Co-PLAN, 2004, burim i cituar nga Oriona Muçollari “Politikat dhe instrumentat e zhvillimit lokal”.

11 Referuar metodologjisë së sistemit të monitorimit dhe data –base të informacionit, INSTAT, Instituti Kombëtar i Statistikave. Burim i cituar nga Oriona Muçollari “Politikat dhe instrumentat e zhvillimit lokal”.

12 Besnik Aliaj dhe Komiteti i Orientimit të Politikave, artikull Gazeta Shekulli, prill 2005. Burim i cituar nga Oriona Muçollari “Politikat dhe instrumentat e zhvillimit lokal”.

13 Rregullorja (EC) Nr. 1059/2003 e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit (26 Maj 2003) në përcaktimin e klasifikimit të përbashkët për statistikat e njësive territoriale (NUTS), neni 3.

niveli i ndërmjetëm mes bashkisë dhe rajonit (si rasti i provincës në Itali). Gjithsesi nuk duket se Shqipërisë i përshtatet aktualisht italian në ekzistencën e më shumë se dy niveleve të qeverisjes vendore. Pra në ekzistencën e një niveli të ndërmjetëm mes rajonit dhe bashkisë. Në organizimin e administrativo-territorial dhe të niveleve të qeverisjes vendore naryrisht që duhet të merret në konsideratë fakti që Shqipëria është një vend me një sipërfaqe dhe popullësi të vogël. Kësisoj ndarja në shumë nivele mund të mos jetë e përshtatshme. Dy nivelet e qeverisjes vendore, si ai lokal dhe rajonal, mund të përbëjnë një sistem që funksionon më me efikasitet. Në këtë mënyrë në lidhje me rregullimin e ri të niveleve të qeverisjes vendore mbasin alternativat:

1. Qarqet të zgjerohen nga pikëpamja e shtrirjes, funksioneve dhe kompetencave, si dhe të realizohet mënyra e drejtëpërdrejtë e zgjedhjes nga populli e këshillit dhe kryetarit. Qarqet në këtë mënyrë duhet të marrin karakteristikat e rajonit sipas modeleve evropiane.

2. Qarqet të mbasin në shtrirjen aktuale dhe të shërbejnë si nivel i ndërmjetëm mes bashkisë dhe rajonit. Qarqet në këtë rast përkojnë me sistemin shumë mirë me nivelin 3 të NUTS.

3. Eliminimi i qarkut si nivel i qeverisjes vendore, duke vazhduar me dy nivele bashkinë dhe rajonin. Gjithashtu për bashkitë kryesore të vendit, në kuadër edhe të decentralizimit simetrik, sidomos për Tiranën si kryeqytet, mund të trajtohen në një ligj të veçantë që mund t'i japë funksione dhe kompetenca të shtuara në krahasim me bashkitë e vogla. Siç ndodh psh. në Itali me qytetet metropolitane të cilat kanë një qeverisje vendore të diferencuar që në Kushtetutë.

V. KONKLUZIONE

Rajonalizimi nuk duhet të qëndrojë akoma i shkëputur nga reforma e decentralizimit dhe ajo e ndarjes administrative- territoriale për nivelin e parë të qeverisjes vendore. Për këtë arsye dhe sepse rajonalizimi është pjesë e qeverisjes reforma në këtë rast do të kërkojë ndërhyrje që do të manifestojnë ndryshime të rëndësishme ligjore, institucionale, elektorale, ekonomike dhe financiare.

Tek ndryshimet ligjore kërkohej që të ndryshohet: Kushtetuta; Kodi Zgjedhor; Ligji “Për ndarjen administrativo-territoriale të njesive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë” dhe ligji organik i vetëqeverisjes vendore; si dhe legjislati sektorial. Këto ndryshime të thella ligjore do të sjellin si pasojë institucione të reja mund të krijohen dhe ato ekzistuese (agjenci, borde, drejtori) të reformohen; po ashtu mund të nevojitet të rikonceptohet edhe institucioni i Prefektit në raport me njësitë e reja që krijohen.

Gjithashtu, do të nevojiten burime njerëzore shtesë për të realizuar funksionet dhe do të ketë shumë ripozicionime. Padyshim që një ndarje me rajone do të sjellë edhe ndryshime në marrëdhëniet ndërqeveritare dhe transfertat që duhet të ndryshojnë për t'iu përgjigjur formës së qeverisjes rajonale dhe po ashtu duhet të ndryshojnë në tërësi politikat fiskale, të ekualizimit dhe rishpërndarjes.

Politika ka një rol të vendimtar në të gjithë këtë sipërmarrje, pasi krijimi i rajoneve dhe rikonceptimi i qarqeve apo shkrirja fare e këtij niveli të qeverisjes vendore, sjellë si pasojë ndryshime të thella në mënyrën e llogaritjes së mandateve në zgjedhjet parlamentare. Sistemi aktual është propocional rajonal dhe kësijoj është e dukshme

ndjeshmëria që do të kenë partitë politike në këtë proces. Nëse procesi i ndarjes në rajone do të synojë që të kënaqë interesat e partive politike të caktuara për të siguruar sa më tepër mandate, kjo me siguri do të sillte një dështim të plotë të tij, pasi njësitë duhet të pasqyrojnë gjendjen ekonomike, sociale, historike, kulturore, rrethanat gjeografike ose mjedisore dhe jo atë të mbështetjes apo të preferencës për formacione të ndyshme politike.

Zbatimi efektiv i politikës rajonale nuk do të jetë i mundur në mungesë të qëndrueshmërisë dhe sinergjisë së politikave sektoriale, pra një qasje të integruar që bashkon politikat rajonale dhe sektoriale në një kuadër të koordinuar. Kjo veçanërisht i referohet politikave të lidhura (përforcuese reciprokisht) që nxisin zhvillimin rajonal dhe konkurrencën. Gjithë kjo do të kërkojë një zhvendosje radikale drejt një qasjeje të bazuar në rezultate, si dhe një angazhim të lartë nga ana e aktorëve kryesorë në të gjitha nivelet e qeverisjes. Në këtë drejtim, qeverisja efektive në shumë nivele dhe zhvillimi i integruar nuk do të jetë e mundur në qoftë se kapaciteti për angazhimin e palëve të interesuara nuk është ngritur ndjeshëm.

BIBLIOGRAFIA

“Strategjia ndërsektoriale për decentralizimin dhe qeverisjen vendore 2015–2020”; miratuar me VKM nr. 691, datë 29.7.2015; Fletorja Zyrtare Viti 2015 – Numri 147.

Keating, M. 1998, *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham UK and Northampton MA USA: Edward Elgar.

Oriona Muçollari: Politikat dhe instrumentat e zhvillimit lokal : disertacion për marrjen e gradës «Doktor», Tiranë, 2009.

Rajonalizimi i Shqipërisë: Reforma qeverisëse, administrative dhe territoriale që i duhet Shqipërisë në nivel rajonal. Co-PLAN, Instituti për Zhvillimin e Habitatit Tiranë, Mars – Qershor 2014.

Relacion për projektligjin “Për ndarjen administrativo-territoriale të njesive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë”. Ligji nr. 115/2014 “Për ndarjen administrativo-territoriale të njesive të qeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë”

Rregullorja (EC) Nr. 1059/2003 e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit (26 Maj 2003) në përcaktimin e klasifikimit të përbashkët për statistikat e njesive territoriale (NUTS).

RudinaToto: “Rajonalizimi i Shqipërisë perkundrejt Reformes Territoriale”, Botim i Co-PLAN, Instituti për Zhvillimin e Habitatit, Dhjetor 2008.

L'AUTORITÀ DELLA CONCORRENZA NELL'ORDINAMENTO ALBANESE

1. Introduzione.

Il mercato esige che le regole di concorrenza siano il più possibile certe e applicate in maniera tecnica, con criteri oggettivi. È questa la ragione per cui nel modello dei paesi europei¹ l'Autorità garante della concorrenza è da sempre immaginata come una organizzazione amministrativa che si caratterizza per la sottrazione all'indirizzo politico governativo e per un alto grado di competenza tecnica², requisiti non soltanto funzionali allo svolgimento dei compiti di garanzia e regolazione cui tali Autorità sono chiamate, ma determinanti per la realizzazione stessa delle libertà economiche garantite dall'ordinamento. L'indipendenza rispetto agli organi di indirizzo politico, infatti, dovrebbe proprio assicurare che nella valutazione tecnica e scientifica non entrino logiche o influenze esterne alle esigenze del mercato³. Nell'ottica dell'integrazione europea, inoltre la diffusione di tale modello corrisponde ad un preciso interesse, vitale per le istituzioni europee ossia "la creazione di sistemi uniformi e comuni (e dunque tecnici e certi sotto il profilo della gestione del potere) di amministrazione, in modo da facilitare i processi di avvicinamento dei sistemi giuridici e di integrazione amministrativa, e creare le basi per una rete di nuove istituzioni cui poggiare la costituzionalizzazione dell'unità europea⁴. In questo lavoro analizziamo l'autorità della concorrenza quale autorità amministrativa indipendente istituita dalla legge sulla tutela della concorrenza.

2. Autorità della concorrenza – autorità amministrativa indipendente.

In aderenza a siffatto modello, il legislatore albanese ha inteso affidare la tutela della concorrenza ad un'Autorità amministrativa indipendente appositamente istituita

1 È possibile certamente individuare, infatti, i tratti di un modello comune tra i paesi dell'Unione europea, benché il diritto comunitario non abbia imposto, almeno formalmente, un proprio modello di Autorità indipendente, Vedi F. Donati, *Le autorità indipendenti tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Dir. Un.eur.*, 2006, 27 e ss

2 M. De Benedetto, voce *Autorità indipendenti*, in S. Cassese, *Dizionario di diritto pubblico*. Più precisamente gli elementi che identificano un'Autorità indipendente possono essere così sintetizzati: 1) sottrazione dell'Autorità all'indirizzo politico del governo; 2) estraneità alla organizzazione gerarchica del potere esecutivo; 3) collegamento reticolare con organismi equivalenti sovranazionali; 4) presenza di attribuzioni funzionali non solo amministrative in senso stretto, ma anche regolative - normative e arbitrali - giurisdizionali;

3 In questo senso R. Nania, *Libertà economiche, impresa e proprietà*, citato 204.

4 M. Salerno, *Europeizzazione senza membership: mercato e regole di concorrenza nelle Costituzioni economiche balcano - occidentali*; in *Dr pubblico europeo*, n3, 2007, p.1342.

dalla legge 9121, dotata di particolari competenze specialistiche e in grado di assicurare una vigilanza rafforzata e neutrale dell'interesse generale ad una concorrenza libera e effettiva. Si rammenta che anche l'accordo di stabilizzazione ed associazione impone alle parti all'art.71 l'obbligo di conferire ad un organismo pubblico indipendente sotto il profilo operativo i poteri necessari per la completa applicazione delle disposizioni del paragrafo 1, punti i) e ii) riguardanti le fattispecie abusive pregiudizievoli al commercio tra la Comunità e l'Albania⁵, per quanto riguarda le imprese pubbliche e private e le imprese che godono di diritti speciali.

L'Autorità è un organo unico composto di due altri organi che sono la Commissione ed il Segretariato. La Commissione è un organo collegiale permanente, composto da 5 membri e munito di potere decisorio. È composta da un Presidente, un vice presidente e da tre componenti⁶. Il segretariato è diretto dal Segretario Generale, nominato dalla Commissione. Svolge funzioni amministrative, con il compito di condurre le indagini, monitorare le condizioni del mercato e della concorrenza, stendere rapporti ed eseguire ricerche per l'organo decisionale e monitorare l'implementazione delle decisioni prese dall'Autorità⁷ configurandosi quale l'organo esecutivo dell'Autorità. Non mancano nel testo della legge le regole atte ad evitare l'insorgere di possibili conflitti di interesse tra i compiti di Autorità e le altre funzioni eventualmente ricoperte dai suoi membri. Questi ultimi non possono coprire contemporaneamente incarichi politici o dirigenziali, sia in strutture pubbliche che private⁸. Inoltre regole precise sulla cessazione dell'incarico dei membri dell'autorità, anche a tutela dell'indipendenza del loro operato sono variamente presenti⁹.

L'indipendenza dell'Autorità è affermata in maniera chiara dall'articolo 18 della legge 9121 il quale aprendo la terza parte della legge, dedicata all'Autorità della concorrenza, statuisce che *“l'Autorità è un organo pubblico e indipendente nello svolgimento dei suoi compiti”*. Questa indipendenza è un prerequisito essenziale ai fini dell'applicazione del diritto antitrust il quale, da un lato, deve essere sufficientemente insensibile alle pressioni di ordine economico esercitate da determinati gruppi d'interesse (indipendenza dal potere economico) e, dall'altro, deve assumere carattere neutrale rispetto alle scelte di politica economica e/o industriale dell'esecutivo (indipendenza dal potere politico). Si vuole sottolineare che il carattere di indipendenza dell'autorità costituisce una delle più importanti novità della legge 9121. Questa scelta, oltretutto configura una scelta “obbligata” in vista degli impegni da prendere con l'UE in prospettiva di una prossima adesione, configura anche una scelta “voluta” in conseguenza della sperimentazione ad opera della legge precedente delle problematiche di un organo di tutela della concorrenza sottoposto al controllo ministeriale. Così si rammenta che tutte le istituzioni chiamate a esprimere il proprio parere sul progetto di legge hanno sostenuto

5 *“Sono incompatibili con il corretto funzionamento del presente accordo, nella misura in cui possano essere pregiudizievoli al commercio tra la Comunità e l'Albania: i) tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni di imprese e tutte le pratiche concordate tra imprese che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza; ii) lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante nell'intero territorio della Comunità o dell'Albania, o in una sua parte sostanziale”*.

6 La Commissione è stata nominata dal Parlamento con decisione n.123 del 26.2.2004.

7 Art 28 della legge 9121 del 2003.

8 Art. 22 e art.23 della legge 9121 del 2003.

9 Art. 22, comma 2 e comma 3 della legge 9121 del 2003.

senza nessuna riserva l'istituzione di un'Autorità indipendente della concorrenza quale un requisito indispensabile per l'applicazione effettiva delle regole sulla concorrenza¹⁰. L'autonomia dal potere esecutivo viene garantita innanzitutto dalle modalità di nomina dei membri della Commissione: "Tutti i componenti della Commissione vengono eletti a maggioranza dei voti dal Parlamento¹¹ per un periodo di 5 anni con possibilità di una sola rielezione". L'indipendenza dell'organo si manifesta anche dal punto di vista organizzativo e contabile. Dal punto di vista organizzativo sino alla promulgazione della legge 9584 del 17.07.2006 "Sulle retribuzioni, le ricompense e le strutture nelle istituzioni indipendenti istituite per legge" l'indipendenza poteva ritenersi più marcata in forza dell'art.24, lett.b) della legge 9121 la quale riconosceva all'Autorità la competenza ad approvare la struttura organica del Segretariato¹². Successivamente alla legge 9584 la struttura dell'Autorità viene approvata dal Parlamento¹³. Ai sensi dell'art 24 della l. 9121 la Commissione emana solo il Regolamento sul funzionamento interno dell'Autorità. Dal punto di vista contabile, l'Autorità provvede all'autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento nei limiti del fondo stanziato a tale scopo dal bilancio di Stato¹⁴. L'indipendenza riconosciuta dalla legge all'Autorità non si traduce, peraltro, in una totale mancanza di controllo sul suo operato o in un'assenza di dialogo con il potere esecutivo, legislativo o giudiziario. In questo senso occorre notare, oltre quanto detto in riferimento alla struttura dell'Autorità, innanzitutto, che essa è obbligata a presentare entro il 31 marzo di ogni anno una relazione in Parlamento in cui fa il punto sull'attività svolta nell'anno precedente e espone gli orientamenti seguiti nel prendere le proprie decisioni(art.24, lett. e). In secondo luogo, le decisioni dell'Autorità sono impugnabili dinanzi al Tribunale di primo grado di Tirana al fine di ottenerne l'annullamento (art.40)¹⁵. L'Autorità, inoltre, pubblicizza in modo continuo e puntuale la propria attività attraverso il proprio sito web

Nell'ordinamento albanese l'Autorità garante della concorrenza applica la normativa antitrust nazionale occupandosi della repressione delle intese restrittive della concorrenza, degli abusi di posizione dominante e della valutazione delle concentrazioni di dimensione nazionale che comportano la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante in modo tale da eliminare o ridurre in misura sostanziale e duratura

10 Relazione che accompagnava il progetto di legge. Archivio del Consiglio dei Ministri.

11 Un membro viene proposto dal Presidente della Repubblica, due dal Consiglio dei Ministri e due dallo stesso Parlamento. Essi devono essere cittadini albanesi, possedere una riconosciuta competenza nelle materie giuridiche ed economiche ed aver maturato in questo campo un'esperienza non inferiore ai 15 anni e non aver subito licenziamenti sul lavoro per azioni disciplinari - art.21 legge 9121/2003.

12 Come sottolineato dalla Commissione Europea il rafforzamento delle capacità amministrative è stato uno degli obiettivi dell'Autorità sia con riguardo al numero e alla struttura che alla loro formazione professionale in quanto nel 2006 questi elementi si rivelavano insufficienti nella realizzazione dei compiti affidati all'Autorità della legge 9121. Durante il 2006 il segretariato era composto di 15 persone tra le quali solo 7 si occupavano in modo diretto dei campi di implementazione della legge 9121. Nel 2007 tale struttura si allargava a 35 persone. Vedi Relazione annuale dell'Autorità per l'anno 2006 e l'anno 2007. www.caa.gov.al

13 Art.10, legge 9584 del 17.07.2006, Gazzetta ufficiale n.84 del 9.08.2006.

14 Art.3, 3 comma, del Regolamento sul funzionamento interno dell'Autorità: "L'Autorità della concorrenza redige e applica il proprio bilancio, secondo le leggi in vigore, coordinando il lavoro con il Ministero delle finanze e il parlamento".

15 Si sottolinea che il Tribunale ha sempre confermato le decisioni dell'Autorità impuginate dinanzi ad esso.

la concorrenza. L'Autorità garante esercita una funzione "quasi-judicial", avente come destinatari le imprese e lo stato¹⁶. Come una sorta di arbitro l'Autorità applica le norme antitrust solo quando i giocatori non rispettano le regole del mercato, ponendo in essere regole di ostacolo o di impedimento al corretto esplicarsi della concorrenza. Questa funzione di custode della concorrenza viene esercitata mediante l'attività di enforcement, finalizzata alla repressione e punizione delle condotte delle imprese, e l'attività di advocacy, volta alla promozione della concorrenza e all'eliminazione di regolazioni limitative della concorrenza e/o all'adozione di regolazioni pro-concorrenziali. La funzione di enforcement si concretizza principalmente nell'attività di accertamento e qualificazione di atti, fatti e comportamenti alla luce delle disposizioni della l. n. 9121/2003 e di adozione di eventuali misure sanzionatorie e ripristinatorie. Nell'esercizio dell'attività di enforcement l'Autorità non ha discrezionalità in quanto non effettua alcuna ponderazione tra interessi ulteriori rispetto a quello della concorrenza. Con il termine advocacy si intendono tutte quelle attività intraprese dall'Autorità al fine di promuovere un ambiente concorrenziale per l'attività economica delle imprese, mediante degli strumenti non obbligatori, che si realizzano principalmente tramite i rapporti con le agenzie pubbliche e tramite, e anche rendendo cosciente il pubblico dei benefici che derivano dalla concorrenza.

Con riferimento all'attività di advocacy all'Autorità sono stati attribuiti alcuni poteri, volti a sollecitare, anche nell'attività legislativa e regolamentare, un'adeguata considerazione delle esigenze della concorrenza e del mercato, che aiutano a porre nel giusto risalto il reale e unitario carattere dell'Autorità, in quanto fulcro dell'intera politica della concorrenza. L'advocacy è una funzione complementare all'enforcement, espressione significativa della missione pubblicistica di tutela oggettiva del mercato, funzione di promozione della concorrenza, particolarmente utile e rilevante nel sistema albanese nel momento di passaggio dal mercato chiuso a quello liberalizzato¹⁷. Più concretamente allo scopo di contribuire ad una più completa tutela della concorrenza sono state riconosciute all'Autorità le competenze: 1) sulla valutazione del grado di restrizione della concorrenza dagli atti normativi in vigore ex art.82, 1 comma; 2) sulla valutazione dei casi relativi alla concorrenza e alla legislazione nel campo della concorrenza a richiesta delle commissioni parlamentari; 3) sulla valutazione e la raccomandazioni di eventuali cambiamenti di atti normativi connessi all'applicazione della concorrenza dagli organi dell'amministrazione centrale e locale, dalle altre istituzioni pubbliche, le società commerciali, le organizzazioni dei consumatori, le camere di commercio e dell'industria, i gruppi d'interesse etc. (art 69, art.24, lett.f); 4) sulla valutazione delle barriere regolamentari della concorrenza, coinvolte nella regolamentazione economica ed amministrativa, collaborando a tal fine con gli enti

16 La legge sulla concorrenza definisce le regole di condotta non solo per lo stato, ma anche verso lo stato con riguardo alla tutela giuridica della concorrenza, e più concretamente con riferimento alla promozione delle politiche della concorrenza mediante la liberalizzazione, il miglioramento delle pratiche degli appalti pubblici, le promozioni delle privatizzazioni concorrenziali e il rafforzamento dello stato di diritto. Decisione del consiglio dei Ministri n.463, del 05.07.2006 "Sull'approvazione del piano nazionale per l'esecuzione dell'accordo di stabilizzazione ed associazione", punto 3.6/2.2. Gazzetta ufficiale: anno 2006, n.80. p.2307, pubblicato in 02-08-2006.

17 Nonostante la sua importanza quest'arma risulta però spuntata in quanto sia i pareri sia le segnalazioni inviate ai regolari economici non hanno natura vincolante per i loro destinatari.

regolatori dei rispettivi settori¹⁸ e provvedendo a dare le necessarie raccomandazioni ex art.70¹⁹. Risulta intuibile che l'Autorità non può certo sostituirsi al Governo e al Parlamento nel decidere quali norme (leggi, regolamenti, provvedimenti amministrativi di carattere generale) debbano regolare il funzionamento dell'economia. Tuttavia, essa ha il potere di segnalare al Governo, al Parlamento o alle amministrazioni pubbliche competenti i casi in cui provvedimenti normativi già vigenti, o in via di formazione, siano tali da introdurre restrizioni della concorrenza che non risultano giustificate in base ad esigenze di interesse generale²⁰. Ritengo che sia stato il riconoscimento che molti comportamenti anticoncorrenziali traggono origine da leggi e da regolamenti ingiustificatamente restrittivi che ha indotto il legislatore ad assegnare all'Autorità il potere di intervenire, tramite segnalazioni e pareri, al fine di suggerire modifiche

- 18 L'Autorità collabora con gli enti regolatori dei settori regolamentati. Questa collaborazione impedisce una sovrapposizione degli atti giuridici emanati da queste istituzioni evitando in questo modo le intromissioni nelle competenze proprie di ciascuna istituzione riconosciute ad esse dalla legge. I particolari modi di collaborazione sono definite nei memorandum d'intesa tra gli enti regolatori e l'Autorità. Quest'ultima quando costata delle restrizioni della concorrenza sul mercato, in conseguenza di una barriera amministrativa, non interviene con una decisione diretta che pregiudicherebbe all'autonomia delle istituzioni, ma rivolge all'ente regolatore le raccomandazioni che ritiene necessarie. Alta Autorità della concorrenza, Politica nazionale della concorrenza, p.38 e ss, www.caa.gov.al
- 19 In particolare l'Autorità dovrà valutare, con riferimento alle previsioni ex art.69 e art.70, quei progetti di atti e atti normativi in vigore ex art. 82: che prevedono delle restrizioni quantitative all'ingresso sul mercato e anche per il commercio; che riconoscono diritti esclusivi o diritti particolari in determinate zone con riguardo a determinate imprese o determinati beni; che stabiliscono i prezzi o altre condizioni di transizione, (o progetti di atti che possono aumentare le barriere all'ingresso comprese le misure di regolazione economica ed amministrativa ex artt. 69 e 70). Alta Autorità della concorrenza, Politica nazionale della concorrenza, p.34 e ss, www.caa.gov.al
- 20 Così in esecuzione dell'art.69, comma 1 e 2 della legge 9121, L'alta Autorità ha valutato l'impatto sulla concorrenza dei seguenti progetti di atti normativi e quindi ex-ante: il progetto di decisione "sull'affitto o l'enfiteusi delle proprietà delle imprese, delle società e delle istituzioni pubbliche"; sul progetto di legge "su alcuni cambiamenti e aggiunte alla legge n.8701, del 01.12.2000 "sui giochi di fortuna, i casino e gli ipodromi", preparato dal Ministero dell'economia, del commercio e dell'energetica; sul progetto di legge "sulle regole e le procedure di vendita dell'energia elettrica; sul progetto di legge "sulle trasmissioni numeriche sperimentali nella Repubblica d'Albania"; sul progetto di legge "sull'agricoltura e lo sviluppo rurale", sul progetto di decisione "su alcuni cambiamenti e aggiunte alla decisione n.463 del 05.07.2006 "Sull'approvazione del piano nazionale sull'applicazione dell'accordo di associazione e stabilizzazione" preparato dal Ministero dell'integrazione europea; sul progetto di legge "per alcune aggiunte e cambiamenti nella legge n.8518, del 30.07.1999 "sull'irrigazione e il drenaggio" preparato dal Ministero dell'alimentazione e della tutela del consumatore; sul progetto di legge "su alcune aggiunte e cambiamenti alla legge n.9362 del 24.03.2003 "sul servizio di tutela delle piante", preparato dal Ministero dell'alimentazione e della tutela del consumatore; sul progetto di legge "Sugli imprenditori e le società commerciali", preparato dal Ministero dell'economia, del commercio e dell'energetica etc. Vedi rapporto annuale per l'anno 2007, preparato dall'Alta Autorità della concorrenza, p.27. Altresì l'Autorità ha preparato un manuale sulla "valutazione delle conseguenze della legislazione sulla concorrenza", www.caa.gov.al, in esecuzione dell'art.82 della legge 9121 che statuisce che "l'Autorità valuta il grado di restrizione o limitazione della concorrenza degli atti normativi in vigore al momento dell'entrata in vigore della legge e in modo particolare dei progetti-atto ex art.69. comma 1". Questo manuale svolge un ruolo di guida per tutti gli organi dell'amministrazione pubblica i quali potranno valutare i casi nei quali dovranno chieder il parere dell'Autorità nella preparazione dei progetti di atti normativi.

normative adeguate a realizzare un ambiente regolamentare ispirato ai principi della concorrenza e del mercato. L'efficacia di tali previsioni va essenzialmente letta in connessione con l'indipendenza dell'organo chiamato ad applicare la legge. Inoltre, di un'importanza essenziale alla tutela effettiva della concorrenza sul mercato si rivela anche la promozione della cultura sulla concorrenza in Albania. All'inizio praticamente ignote ai mezzi di comunicazione di massa specializzati in problemi economici, e probabilmente più ancora agli agenti economici, suoi principali destinatari, a poco a poco le pratiche anticoncorrenziali e il diritto che le regola hanno iniziato a divulgarsi, ma molto rimane ancora da fare²¹. Ma si sa che ogni nuovo sistema è sempre accompagnato da alcune tensioni e difficoltà proprie, ma queste altro non fanno che rafforzare il ruolo della politica della concorrenza e la ragion d'essere del suo diritto.

Con riguardo invece all'attività di enforcement l'Autorità è titolare di un potere generale di indagine che può essere attivato quando determinate circostanze facciano presumere che in alcuni settori la concorrenza si impedita o ristretta. Un intervento dinanzi all'Autorità può cominciare il suo corso quando un soggetto denuncia un comportamento che ritiene vietato dalla normativa a tutela della concorrenza. Il denunciante può essere un'impresa che ritenga di essere danneggiata dal comportamento contestato, oppure una terza parte. L'Autorità può in ogni caso avviare un'indagine, diversamente a quanto prevedeva la normativa precedente, indipendentemente dall'esistenza o meno di una denuncia, se sospetta che un certo comportamento sia lesivo della concorrenza. In taluni casi ciò è avvenuto sulla base di notizie pubblicate da organi di stampa. Nel caso delle concentrazioni, è la stessa impresa che vuole realizzare l'operazione a presentare una notifica preventiva all'Autorità. In caso di omissione, a differenza della disciplina precedente, sono previste delle sanzioni amministrative il cui valore non è più così irrisorio²². Nel caso in cui si tratti di indagini generali in particolari settori dell'economia²³ il potere di denuncia viene riconosciuto anche al Parlamento e agli enti regolatori dei rispettivi settori. Il procedimento antitrust dinanzi all'Autorità assume, al pari di quello dinanzi alla Commissione europea, carattere amministrativo e

21 Se le imprese e i consumatori hanno buone conoscenze sulle regole del gioco del mercato cercheranno di evitare e/o di denunciare le pratiche anticoncorrenziali. L'Autorità al fine della promozione di tale cultura ha preso diverse iniziative: così importante si rivela la redazione e la pubblicazione della "strategia nazionale della concorrenza", del vocabolario terminologico della concorrenza, la comunicazione con le varie istituzioni, i rapporti continui con i media riguardo alla pubblicazione dei casi più importanti, il sito internet dell'Autorità, l'organizzazione dei vari convegni, le conferenze stampa, le varie interviste, le pubblicazioni, la specializzazione dei giornalisti, la collaborazione con le varie Università. Importante al fine della promozione della concorrenza si rivela anche la relazione dell'Autorità in Parlamento e la pubblicazione del Bollettino ufficiale dell'Autorità. Alta Autorità della concorrenza, Politica nazionale della concorrenza, 2006, p.38 e ss. Così ad esempio durante l'anno 2007 alcuni degli aspetti su cui si è concentrata l'attività dell'Autorità al fine della promozione della cultura della concorrenza sono: 1) l'aumento della trasparenza delle procedure seguite dall'Autorità mediante la pubblicazione delle decisioni della Commissione in tempi reali, le interviste sui monitoraggi dei mercati e sulle indagini intraprese, la partecipazioni in dibattiti pubblici su questioni riguardanti la concorrenza; 2) il ruolo attivo svolto per la conoscenza dei diversi gruppi d'interesse, imprenditori, consumatori, media, università del ruolo e dell'importanza dell'applicabilità della legge 9121 e della politica della concorrenza; 3) è stato pubblicato il primo Bollettino ufficiale dell'Autorità della concorrenza per gli anni 2004-2007. Relazione annuale 2007, pag. 31

22 Ci si riferisce in questo caso ad un confronto con la disciplina precedente.

23 Art.41 della legge 9121/2003

inquisitorio. L'Autorità cumula in sé i poteri d'indagine e di decisione circa l'esistenza di un'infrazione alle regole di concorrenza. I poteri di decisione spettano solo alla Commissione. A fronte di ciò, la disciplina del procedimento prevede norme rivolte a garantire un ampio rispetto del contraddittorio e la tutela dei diritti di difesa sulla base di un modello procedimentale di chiara matrice comunitaria. Al procedimento antitrust dinanzi all'Autorità si applicano, in linea di principio le norme di cui del codice delle procedure amministrative, per quanto compatibili con la disciplina speciale dettata dalla l.9121. Il procedimento si articola in tre fasi ben distinte: 1) la fase pre-istruttoria, in cui in cui l'Autorità si attiva su sollecitazione da parte di terzi denunciatori ovvero d'ufficio e inizia a raccogliere informazioni preliminari in base alle quali deciderà sull'opportunità o meno di aprire un'istruttoria; 2) la fase istruttoria, in cui l'Autorità, aperto il procedimento vero e proprio, compie gli atti investigativi necessari per accertare l'eventuale commissione di un illecito, decidere sull'irrogazione di sanzioni o altri provvedimenti connessi o consequenziali; 3) la fase decisoria, in cui l'Autorità adotta il provvedimento finale. Il procedimento dinanzi all'Autorità si differenzia, pertanto, da quello comunitario in cui la Commissione può esercitare i suoi poteri investigativi già prima dell'apertura formale di un procedimento, ad esempio inoltrando richieste d'informazioni o eseguendo ispezioni presso i locali delle imprese.

La separazione delle indagini in due fasi (pre-istruttoria e istruttoria) persegue l'obiettivo di alleggerire la procedura nella fase iniziale e il mantenimento del segreto delle indagini nei casi in cui vi è il rischio che le indagini vengano compromesse. In questo caso si configura una sorta di potere cautelare riconosciuto all'Autorità alla quale spetta in seguito stabilire se è opportuno, nel caso specifico, chiudere le indagini preliminari oppure avviare un'indagine più approfondita. E di tale indagine (l'istruttoria vera e propria) vi sarà invece l'obbligo di comunicazione ai soggetti i cui diritti e interessi legittimi rischiano di essere lesi dalla procedura di indagine approfondita. Sarà la Commissione ad approvare l'apertura di tali indagini ed a stabilire l'ordine in cui esse verranno compiute in base all'importanza delle conseguenze negative sulla concorrenza e anche in base alla possibilità reale di raccogliere le prove.

Nell'ordinamento albanese, come nella maggior parte dei paesi dell'Unione Europea, il meccanismo di attuazione delle norme poste a tutela della concorrenza ha una struttura binaria, pubblica e privata, caratteristica questa assai singolare e non comune a molti altri settori del diritto; da una parte, sul piano pubblicistico, opera l'Autorità garante della concorrenza, cui è istituzionalmente affidata dalla legge la funzione di autorità nazionale competente per la tutela della concorrenza e dall'altra parte, in sede civile, operano i giudici ordinari i quali su domanda dei singoli interessati, garantiscono la tutela delle loro posizioni giuridiche soggettive che siano state lese da condotte d'impresie in violazione delle norme antitrust dotate di efficacia diretta. Nonostante tale duplice tutela diversi sono i presupposti dei due binari. La tutela pubblica soddisfa un'esigenza diversa da quella concessa dal giudice ordinario, laddove quest'ultimo si pronuncia soltanto su ricorso di parte per la tutela di un interesse privato, mentre l'Autorità agisce anche di sua iniziativa per tutelare l'interesse pubblico primario di rilevanza costituzionale ovvero alla salvaguardia di un mercato concorrenziale. Nonostante la distinzione di funzioni, occorre sottolineare che lo scopo della tutela offerta dalle norme antitrust, a prescindere da quale sia l'ambito della loro applicazione

è pur sempre la concorrenza e non i concorrenti. Anche la giurisprudenza comunitaria²⁴ ed il regolamento 1/2003 hanno chiarito che il private enforcement delle norme comunitarie a tutela della concorrenza contribuisce a garantire la piena efficacia di tali norme. In particolare il regolamento CE. 1/2003 ha sottolineato che le giurisdizioni nazionali svolgono un ruolo complementare rispetto a quello delle Autorità antitrust nazionali e della stessa Commissione Europea.

3. Gli impegni imposti all'Autorità dal piano nazionale per l'esecuzione dell'accordo di associazione e stabilizzazione.

L'Autorità della concorrenza è stata parte attiva del gruppo albanese per i negoziati ufficiali sull'accordo di stabilizzazione ed associazione. Negli incontri del comitato UE - Albania svolti a Brussel e a Tirana²⁵ è stato apprezzato il lavoro svolto dall'Autorità nel quadro dell'implementazione della legge organica e della promozione delle politiche di liberalizzazione quali politiche che portano ad una concorrenza sempre più effettiva e libera sul mercato. Il funzionamento normale dell'Autorità veniva considerato dalla parte europea quale un passo in avanti verso l'adempimento degli obblighi imposti alla parte albanese dal processo di integrazione europea²⁶. Con riferimento al completamento della cornice giuridica si sottolinea che l'Autorità in ottemperanza degli obblighi derivanti ex art.84²⁷ ha provveduto già nella sua seconda decisione ad approvare il regolamento *"sull'organizzazione ed il funzionamento dell'alta Autorità della Concorrenza"*²⁸ seguita dall'approvazione del regolamento *"sull'esecuzione delle procedure riguardanti le concentrazioni tra le imprese"*²⁹ fondato sul regolamento 4064/89 CE *"relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese"*, dall'approvazione del regolamento *"sulle ammende e la riduzione dell'importo"* il quale risulta compatibile con la comunicazione 2003/C 10/13 CE *"Comunicazione relativa all'immunità dalle ammende e alla riduzione dell'importo delle ammende nei casi d'intesa tra imprese"*³⁰ e dall'approvazione del regolamento riguardante *"l'ammontare delle spese procedurali dinanzi all'Autorità"*³¹. A conferma dell'importanza che riveste la legge sulla concorrenza nel quadro dell'ASA il Consiglio dei Ministri con la decisione n. 463 del 05.07.2006 *"Sull'approvazione del piano nazionale di esecuzione dell'accordo di associazione e stabilizzazione"* impone all'Autorità due tipologie di priorità: le prime sono le priorità a breve termine le quali consistono nel perfezionamento della legislazione albanese sulla concorrenza al fine di

24 Sentenza della Corte di Giustizia del 20.09.2001, causa C- 453/99, Courage.

25 A giugno e luglio 2006. Politica nazionale della concorrenza, 2006.

26 Alta Autorità della concorrenza. Relazione annuale 2006 e gli obiettivi per l'anno 2007. Pag.20 e ss. www.caa.gov.al/

27 All'Autorità veniva fatto obbligo di emanare i quattro regolamenti di sopra.

28 Decisione n.2, del 17.03.2004, pubblicato nel Bollettino ufficiale n.1, 2004-2007, Tirane 2007

29 Decisione n.7, del 01.06.2004, pubblicato nel Bollettino ufficiale n.1, 2004-2007, Tirane 2007

30 Decisione n.9, del 01.06.2004, pubblicato nel Bollettino ufficiale n.1, 2004-2007, Tirane 2007. Sull'armonizzazione di tali atti a quelli europei di sopra vedi il testo della Decisione del consiglio dei Ministri n.463, del 05.07.2006. *"Sull'approvazione del piano nazionale per l'esecuzione dell'accordo di stabilizzazione ed associazione"*, punto 3.6/2.2. Gazzetta ufficiale: anno 2006, n.80. p.2307, pubblicato in 02-08-2006.

31 Decisione n.10 del 29.06.2004, pubblicata nel Bollettino ufficiale n.1, 2004-2007, Tirane 2007.

rendere possibile un controllo più effettivo su di essa e altresì nell'aumento delle capacità istituzionali e concretamente l'aumento del bilancio e del personale dell'Autorità. La seconda tipologia di priorità a medio termine si identifica con l'applicabilità della legge sulla concorrenza. Quindi questa decisione mira a completare la cornice giuridica e istituzionale cosciente dell'importanza che rivestono questi due requisiti per un'applicazione quanto più effettiva della legge. La seconda tipologia di priorità a medio termine mira ad un'implementazione effettiva della legge sulla concorrenza. In realtà la prima priorità ossia il perfezionamento della cornice giuridica e l'aumento delle capacità istituzionali rappresenta un requisito indispensabile e funzionale alla realizzazione della seconda priorità che risulta quindi quella primaria.

Per rendere possibile il primo ordine di priorità il piano imponeva all'Autorità l'approvazione dei seguenti atti:

1) la strategia nazionale della concorrenza la quale è stata pubblicata nell'anno 2006;

2) un regolamento di procedura completamente ravvicinato al regolamento n.1/2003 CE e al regolamento al regolamento CE n. 773/2004. L'Autorità ha approvato il progetto di regolamento "Sulle procedure investigative dell'Autorità in esecuzione della legge 9121" il quale si ravvicina sia alle disposizioni del regolamento CE del 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002 concernente "l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato" che regolamento CE n.773/2004 del 7 aprile 2004 "relativo ai procedimenti svolti dalla Commissione a norma degli articoli 81 e 82 del trattato CE";³²

3) Il regolamento sull'esecuzione del controllo delle concentrazioni tra le imprese, completamente ravvicinato al regolamento 802/2004 CE della Commissione del 7 aprile 2004 di esecuzione del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio relativo al "controllo delle concentrazioni tra imprese" e allo stesso regolamento "sul controllo delle concentrazioni tra le imprese, completamente ravvicinato al regolamento CE n. 139/2004³³. L'Autorità nell'anno 2008 ha approvato un pacchetto di atti normativi che regolano e chiariscono le procedure sul controllo delle concentrazioni. Sono inclusi in tale pacchetto: il regolamento "sull'esecuzione delle procedure di concentrazione tra le imprese", la direttiva "sulla forma della notifica della concentrazione", due tipi di formulari per le notifiche delle operazioni di concentrazione, uno semplificato e uno completo. A completamento della disciplina l'Autorità ha approvato anche ad un altro pacchetto di atti normativi nel settore delle concentrazioni. Si tratta delle direttive "sulla valutazione delle concentrazioni non orizzontali e sulla valutazione delle concentrazioni orizzontali compatibili con gli orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni orizzontali a norma del regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese e gli Orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni non orizzontali a norma del regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese"³⁴.

Sempre in ottemperanza degli obblighi imposti dall'ASA e dal piano nazionale per l'esecuzione dell'accordo di associazione e stabilizzazione, l'Autorità ha approvato anche la direttiva "sulla definizione del mercato rilevante" in linea con la comunicazione della

32 Rapporto annuale dell'Autorità 2008, pag.28.

33 Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004 (GU L 24 del 29.1.2004, pag. 1).

34 Entrambi pubblicati in GUCE C 031 del 05/02/2004

Commissione europea sulla definizione del mercato rilevante ai fini dell'applicazione del diritto comunitario in materia di concorrenza³⁵, il regolamento "sugli accordi de minimis" in linea con la Comunicazione della Commissione relativa agli accordi di importanza minore che non determinano restrizioni sensibili della concorrenza ai sensi dell'articolo 81, paragrafo 1, del Trattato che istituisce la Comunità Europea³⁶. Altri sono stati approvati altri atti quali: le direttive sugli accordi di cooperazione orizzontale e le direttive sugli accordi di cooperazione verticale che saranno in linea con la Comunicazione della Commissione — Linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 81 del trattato CE agli accordi di cooperazione orizzontale³⁷ e la Comunicazione della Commissione - Linee direttrici sulle restrizioni verticali³⁸.

Inoltre sempre con riferimento alla realizzazione delle priorità a breve termine il piano imponeva all'Autorità anche l'adempimento dei successivi impegni esecutivi:

L'aumento delle capacità istituzionali dell'Autorità. Si rammenta che lo staff dell'Autorità è aumentato a 35 persone nel 2007 e attualmente aumenta di poche persone all'anno;

la preparazione e la pubblicazione di un commentario sulla tutela della concorrenza. Sono stati pubblicati vari atti, tra cui un commentario dei termini principali nel diritto della concorrenza stato ancora preparato;

l'organizzazione della conferenza internazionale "Sulle politiche della Concorrenza e gli aiuti di stato nell'UE la quale è stata organizzata nel mese di marzo 2006;

l'organizzazione dei seminari sul diritto della concorrenza ai quali l'Autorità continua a dedicare attenzione nella sua funzione di advocacy della concorrenza;

Con riguardo invece alla seconda tipologia di priorità - l'applicazione della legge sulla concorrenza - obiettivo a medio termine il piano prevede l'emanazione dei seguenti atti tutti ravvicinati ai rispettivi atti europei:

Direttiva "relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale ravvicinata alla direttiva 2003/55/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2003 relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale in abrogazione della direttiva n. 98/30/CE"³⁹;

Direttiva sul mantenimento di un livello minimo di scorte di petrolio greggio e/o di prodotti petroliferi, completamente ravvicinata alla Direttiva 98/93/CE del Consiglio, del 14 dicembre 1998, che modifica la direttiva 68/414/CEE che stabilisce l'obbligo per gli Stati membri della CEE di mantenere un livello minimo di scorte di petrolio greggio e/o di prodotti petroliferi⁴⁰;

Regolamento sulle categorie di accordi verticali riguardanti i veicoli a motore, completamente ravvicinato al regolamento (CE) N. 1400/2002 della Commissione del 31 luglio 2002 relativo all'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, del trattato a categorie di accordi verticali e pratiche concordate nel settore automobilistico⁴¹.

Regolamento sulle competenze della persona incaricata del controllo legale dei

35 GUCE C 372 del 09/12/1997

36 GUCE C 368/13 del 22/12/2001

37 GUCE C 003 del 06/01/2001

38 GUCE C 291 del 13/10/2000

39 GUCE. L 176 del 15/07/2003

40 GUCE L 358 del 31/12/1998

41 GUCE L 203 del 01/08/2002

documenti contabili.

4. Gli emendamenti alla legge 9121 del 2003.

Il ravvicinamento della cornice legislativa albanese nel campo della concorrenza alla legislazione europea è sempre stata una priorità dell'Autorità della concorrenza. Tale ravvicinamento si rivela necessario non solo in ottemperanza degli impegni presi dall'Albania in esecuzione dell'accordo di stabilizzazione ed associazione, ma anche per l'adattamento delle disposizioni alle richieste e ai bisogni di un mercato moderno, dinamico e in costante sviluppo. Nella redazione degli atti normativi sono state consultate ed analizzate le migliori pratiche dei paesi della regione ed oltre, e sono anche stati implementati i standard imposti dalle autorità omologhe dei paesi europei e dalle autorità internazionali della concorrenza. L'autorità della concorrenza nell'esercizio delle proprie funzioni per la realizzazione di una libera ed effettiva concorrenza sul mercato agisce in base alle disposizioni della legge 9121, dell'accordo di stabilizzazione ed associazione, del piano nazionale per l'esecuzione dell'accordo di associazione e stabilizzazione, della politica nazionale della concorrenza e anche in base a tutte le disposizioni che disciplinano l'attività di un'istituzione pubblica.

Ed è in esecuzione degli artt.70 e 71 dell'ASA che l'Autorità ha intrapreso nel 2008 l'iniziativa di rivedere le disposizioni della legge 9121 del 28.07.2003 "Sulla tutela della concorrenza" allo scopo di avvicinarle in modo completo alla legislazione europea della concorrenza e a quella di paesi membri perfezionando in questo modo la base giuridica indispensabile che renderà possibile anche la redazione di una cornice completa di atti normativi in esecuzione ad essa, richiesti questi come abbiamo visto nel paragrafo precedente, dal piano nazionale per l'esecuzione dell'accordo di associazione e stabilizzazione. Tale iniziativa è stata concretizzata attraverso l'approvazione della legge n.10 317 del 16.09.2010 "su alcune aggiunte e modifiche alla legge n.9121 del 28.07.2013 sulla tutela della concorrenza".

I fini a cui si mirava con tali emendamenti erano: 1) la realizzazione di una migliore tutela ed applicabilità della legge secondo gli *Acquis Communautaire* mirando agli stessi standard di tutela degli altri paesi della regione i quali godono attualmente dello status di paese candidato all'adesione; 2) un perfezionamento della funzione di advocacy e la crescita della coscienza nei consumatori dei benefici diretti o indiretti che derivano dalla concorrenza intesa quale un "diritto ed un bene pubblico"; 3) il potenziamento e l'aumento dei meccanismi pubblici di sorveglianza; 4) il perfezionamento delle procedure legali ed amministrative; 5) il miglioramento e il cambiamento dei valori delle ammende previste dalla legge 9121 del 2003⁴².

Durante i cinque anni di applicazione della legge l'Autorità sottolinea di essersi imbattuta in un insieme di problematiche correlate all'insufficienza di comprensione delle disposizioni della legge sia da parte dei soggetti che delle istituzioni preposte all'esecuzione della legge come il non rispetto delle sue disposizioni, la limitazione e la violazione della concorrenza o di altri diritti connessi ad essa, la collaborazione tra le istituzioni e i soggetti preposti all'esecuzione e al controllo del rispetto della legge che rimaneva ad un livello insufficiente e il bisogno di migliorare e completare

42 Relazione sul progetto di legge "Su alcune aggiunte e cambiamenti nella legge 9121 del 28.03.2003 "Sulla tutela della concorrenza"". Fonte- Autorità della concorrenza albanese. Pag.2

le disposizioni sulle procedure e sulle sanzioni applicabili in casi di violazione della concorrenza⁴³.

5. Conclusioni.

In linea con le esigenze del mercato albanese e con quanto richiesto dall'ASA oggi la tutela della concorrenza è affidata ad un'Autorità amministrativa indipendente appositamente istituita dotata di particolari competenze specialistiche e in grado di assicurare una vigilanza rafforzata e neutrale dell'interesse generale ad una concorrenza libera e effettiva. L'indipendenza rispetto agli organi di indirizzo politico, infatti, dovrebbe proprio assicurare che nella valutazione tecnica e scientifica non entrino logiche o influenze esterne alle esigenze del mercato. Nell'ottica dell'integrazione europea, la diffusione di tale modello corrisponde ad un preciso interesse, vitale per le istituzioni europee ossia "la creazione di sistemi uniformi e comuni (e dunque tecnici e certi sotto il profilo della gestione del potere) di amministrazione, in modo da facilitare i processi di avvicinamento dei sistemi giuridici e di integrazione amministrativa, e creare le basi per una rete di nuove istituzioni cui poggiare la costituzionalizzazione dell'unità europea. Nel nostro lavoro abbiamo analizzato brevemente come tale istituzione non solo con riguardo all'istituzione e composizione, ma anche con riguardo al modo di operare si evolve e si muove nell'ottica dell'integrazione europea.

6. Bibliografia.

E. Katro, V. Zhezha, "E drejta e konkurrences ne Bashkimin Evropian dhe ne Shqiperi", Tirane, 2016.

F. Donati, *Le autorità indipendenti tra diritto comunitario e diritto interno*, in Dir, Un.eur, 2006, 27 e ss

L. F. Pace, *Diritto europeo della concorrenza*, Milano, Cedam, 2007.

M. De Benedetto, voce *Autorità indipendenti*, in S. Cassese, *Dizionario di diritto pubblico*.

M. Salerno, *Europeizzazione senza membership: mercato e regole di concorrenza nelle Costituzioni economiche balcano - occidentali*; in Dr pubblico europeo, n3, 2007, p.1342.

Legge n.9121 del 28.07.2003 "sulla tutela della concorrenza" su www.qpz.gov.al

Decisione del consiglio dei Ministri n.463, del 05.07.2006 "Sull'approvazione del piano nazionale per l'esecuzione dell'accordo di stabilizzazione ed associazione", punto 3.6/2.2. Gazzetta ufficiale: anno 2006, n.80. p.2307, pubblicato in 02-08-2006.

Autorità della concorrenza. Politica nazionale della concorrenza, 2006 – 2015, www.caa.gov.al

Relazione sul progetto di legge "Su alcune aggiunte e cambiamenti nella legge 9121 del 28.03.2003 "Sulla tutela della concorrenza". Fonte- Autorità della concorrenza albanese.

Decisione Autorità della concorrenza n.2, del 17,03,2004, pubblicato nel Bollettino ufficiale n.1, 2004-2007, Tirane 2007.

Decisione Autorità della concorrenza. n.7, del 01.06.2004, pubblicato nel Bollettino

43 Idem.

ufficiale n.1, 2004-2007, Tirane 2007

Decisione Autorità della concorrenza. n.9, del 01.06.2004, pubblicato nel Bollettino ufficiale n.1, 2004-2007, Tirane 2007. Sull'armonizzazione di tali atti a quelli europei di sopra vedi il testo della Decisione del consiglio dei Ministri n.463, del 05.07.2006. "Sull'approvazione del piano nazionale per l'esecuzione dell'accordo di stabilizzazione ed associazione", punto 3.6/2.2. Gazzetta ufficiale: anno 2006, n.80. p.2307, pubblicato in 02-08-2006.

Decisione Autorità della concorrenza. n.10 del 29.06.2004, pubblicata nel Bollettino ufficiale n.1, 2004-2007, Tirane 2007.

Prof.Asoc.Dr. Kristinka Jance
Departamenti i të Drejtës Publike, Fakulteti i Drejtësisë,
Universiteti i Tiranës

Msc. Klaudia Reka
Departamenti i të Drejtës Publike, Fakulteti i Drejtësisë,
Universiteti i Tiranës

MUNICIPAL COUNCIL IN MEDIEVAL ALBANIAN CITIES

Abstract

Regarding to the Middle Ages, on the basis of existing resources, Albanian historiography has reached an important conclusion: until the beginning of the XV century from an economic, social and cultural point of view, Albania proceeded at equal rates with other Balkan-Adriatic countries. That underdeveloped, outlined in later centuries, was the result of the collapses of the Ottoman conquest. One of the main evidences and indicators of this good development of our country at this time is precisely the existence of Albanian medieval cities which, due to their socio-economic and political development, stood at the same level with a number of Italian cities and the Dalmatian coastline.

The Albanian cities in the Middle Ages were organized in the form of autonomous, self-governing, self-administered, this is the main feature of their political organization. They were part of the feudal order, lived within it, but at the same time were disconnected and had an internal political and legal organization, different from other parts of the country, they were autonomous. The community, as an embryo for further development of the municipality and perhaps the municipality itself, was formed in the Byzantine period. It was precisely the privileges accorded to the cities that, at the time of the emperors, the origin of their later autonomy and the expression of the economic and political emancipation of the inner social forces of the cities.

The autonomy of cities in the Middle Ages, or the right of special administration, was expressed in several main directions: in its direct relations (municipalities) with other municipalities as a juridical person, in the existence of an institutional framework, in the creation of councils and the municipal offices that governed the inner life of the medieval commune.

This article aims and analyzes the genesis of the creation of municipal councils, their composition and functions, referring to numerous archival resources, as well as the statutes of Shkodra, as a clear testimony of medieval Albanian culture.

Keywords: Middle Ages, Municipal Council, Shkodra Statutes, Autonomous Commune.

KËSHILLI KOMUNAL NË QYTETET SHQIPTARE MESJETARE

Abstrakt

Në lidhje me mesjetën, mbi bazën e burimeve ekzistuese, historiografia shqiptare ka arritur një përfundim të rëndësishëm: deri në fillimin e shek. XV Shqipëria nga pikëpamja ekonomiko-shoqërore dhe kulturore ecte me ritme të barabarta me vendet e tjera të zonës ballkanike-adriatike. Ajo prapambetje e theksuar, që u përvijua në shekujt e mëvonshëm, ishte rrjedhojë e shatërrimeve të pushtimit osman. Një nga dëshmitë dhe treguesit kryesorë të këtij zhvillimi të mirë të vendit tonë në këtë kohë, është pikërisht ekzistenca e qyteteve mesjetare shqiptare, te cilët për shkak të zhvillimit të tyre ekonomiko-shoqëror dhe politik, qëndronin në të njëjtin nivel me një varg qytetesh italiane dhe të bregdetit dalmatin.

Qytetet shqiptare në mesjetë ishin të organizuar në formën e komunave qytetare autonome, vetëqeveriseshin, vetadministroheshin, kjo është vecoria kryesore e organizimit politik të tyre. Ata bënë pjesë në rendin feudal, jetonin brenda tij, por në të njëjtën kohë ishin të shkëputur dhe kishin një organizim të brendshëm politik dhe juridik të ndryshëm nga pjesët e tjera të vendit, ishin autonom. Komuniteti, si embrion për zhvillimin e mëtejshëm të komunës dhe mbase vetë komuna ishte formuar, që në periudhën bizantine. Ishin pikërisht privilegjet e akorduara qyteteve, që në kohën e perandorëve bizantine, origjina e autonomisë së mëvonshme të tyre dhe shprehje e emancipimit ekonomik e politik të forcave të brendshme shoqërore të qyteteve.

Autonomia e qyteteve në mesjete, ose e drejta e administrimit më vete të tyre, shprehej në disa drejtime kryesore: në marrëdhëniet e drejtëpërdrejta të saj (komunes) me komunat e tjera si person juridik, në ekzistencën e një kuadri institucional, pra në krijimin e keshillave dhe zyrave bashkiake, që drejtonin jetën e brendshme të komunës mesjetare.

Ky artikull ka si qëllim dhe analizon, gjenezën e krijimit të keshillave komunalë, përbërjen dhe funksionet e tyre, duke ju referuar krahas burimeve të shumta arkivore, edhe statuteteve të Shkodrës, si një dëshmi e qartë e kulturës mesjetare shqiptare.

Fjalë kyçe: mesjetë, keshill komunal, Statutet e Shkodrës, komunë autonome.

Organizimi i tipit komunal në pjesën e dytë të shek. XIV ishte shtrirë me siguri në të gjitha vendbanimet qytetare, të Shqipërisë veriore, edhe në ato më modestet¹, kështu bile edhe Suacuum (Shasi)², që ishte një qytet mjaft i vogël ishte organizuar si komunë.

Në formën e saj fillestare, ajo konsistonte në mbledhjen e qytetarëve të lirë (asambeja), që gëzonin të drejta politike. Fillimisht ekzistonin nëpunësi komunale vetëm në fushën juridike, pak a shumë nën formën e boni homines (njerëz të mirë, të ndershëm).

Më vonë kushtetutat qytetare, u zhvilluan më qartë nëpërmjet ndryshimeve shoqërore midis patricëve dhe popullares (popullit).

1 J. Valentini, *Lo statuto personale...*, v. c. f. 217, 226

2 A. S. V, në *"Dokumente për historinë e Shqipërisë"*, dok. 92.

Ashtu siç ndodhi me të drejtën zakonore, që përshkoi një rrugë të gjatë deri në formalizimin e saj të shkruar në statute, ashtu edhe institucionet komunale përshkuan një rrugë të gjatë dhe një rritje e lëvizjeje në drejtimin veri-jug, gjatë bregdetit adriatik lindor dhe arritën deri në afërsi të Durrësit, por jo në Shqipërinë e Jugut, me vulë bizantine. Ashtu si statutet, edhe gjeneza e këshillave dhe nëpunësive publike, e ndjenë ndikimin dalmat, italian e mbi të gjitha atë venecian. *Nga asambjeja e thjeshtë popullore u kalua në krijimin e magistraturave, të një këshilli të madh, pastaj të një të vogli, në fund të një senati*³. **Asnjë qytet shqiptar nuk e përshkoi deri në fund këtë rrugë.**

Në shek. XIV-XV u krijua një senat vetëm në Kotorr,⁴ evolucioni i të cilit ishte shumë më i shpejtë se qytetet shqiptare në aspektin ekonomik, shoqëror dhe historiko-konstitucional. Që më 1312 ishte një Këshill i madh me 72 anëtarë përkrah me Asamblenë popullore, që pushoi së ekzistuari më 1361. Sipas modelit venecian, u krijua më 1372 një senat; dhe në fillim të shekullit XV shfaqet edhe një këshill më i vogël.⁵ Krahës këshillit mbulonin një rol shumë të rëndësishëm, **gjykatësit**.

Judices (gjykatësit) dhe këshilltarët e Ulqinit⁶, **judices të Drishtit**,⁷ **zudesi të Shkodrës, apo honorabiles iurati iudices (1369) ose çudici (1372) të Antivarit**⁸, **nuk luanin vetëm rolin e gjykatësit, por ushtronin edhe pushtetin ekzekutiv dhe përfaqësonin komunitetin jashtë**. Ky nivel i zhvillimit të magistraturës u arrit nga të gjitha komunat më të mëdha të Shqipërisë së Veriut.

Deri para pak vitesh, ka qene e vështirë të rindërtoje strukturën e nëpunësive të një qyteti shqiptar, ose ishte e mundur vetëm nëpërmjet deduksionesh nga e drejta buduane. Statutet e Shkodrës na shërbejnë tani si udhëheqës shumë të mirë.

Në Shkodër, ditën e Shën Markut (25 prill), mblihdeshin nën tingujt e kabanave të Katedrales së Shën Stefanit, *populli, peshkopi dhe katër fisnikët (zentilhomeni)*.

Kjo Asamble zgjidhte **tre gjykatës, tetë këshilltarë, dhe dy mjeshtër të financave**. Cdo i zgjedhur duhej të merrte detyrën brenda *tre ditësh*. Afati i detyrës ishte *nje vit*.⁹

Bashkë me këshillin, kolegji i gjykatësve, përbënte qeverinë e qytetit, vendimet e së cilës duhej të merreshin nga shumica.

Rëndësia e gjykatësve del nga detyrat e tyre të ndryshme:

- Bashkë me këshillin merrnin pjesë në zgjedhjen e noterit dhe të kancelarit;¹⁰
- Kontrollonin rregulloret ndërtimore dhe merrnin pjesë në inspektimet e terrenit;
- Vinin në mënyrë autonome gjopa të nivelit të ulët;

3 J. Valentini, *Dell'administrazione Veneta in Albania...*, v.c., f. 881.

4 M. Shuflaj, *Qytetet dhe kështjellat e Shqipërisë...*, v.c., f. 61.

5 Po aty.

6 Po aty.

7 I. Zamputi, L. Malltezi, *Dokumente për...*, v.c., dok.nr. 427.

8 Po aty.

9 *Statutet e Shkodrës*, v.c., kreu 89.

10 Kreu 93: "Mbi zgjedhjen e noterit" : "Noteri duhet të zgjidhet nga gjykatësit, këshilltarët dhe të gjithë burrat e shquar të qytetit tonë me anë të votave. Shpallet noter ai që grumbullon më shumë vota..."

- Thërrisnin në gjykim të akuzuarit;
- Jepnin autorizimin për të prerë pemët e mbjella ilegalisht;
- Lëshonin bashkë me këshillin leje për eksportimin e llojeve ushqimore;
- Prapë bashkë me këshillin kishin komandën e rojes qytetare;¹¹
- Cdo gjykatës kishte një nga celësat e arkës, që mbante vulën e qytetit dhe dokumentet, që provonin privilegjet e fituara;
- Bashkë me këshillin ftonin ambasadorët e mbretit;¹²
- Mbanin pjesën e tyre nga taksa procesuale (sudebina);¹³
- Ishin superiorët e menjëhershëm të kancelarit;
- Ekzaminonin librat e spendedorëve (administrator financiarë) dhe të punonjësve të doganës dhe jepnin porosi zyrtarëve gjyqësorë.

Statuti përcaktonte aktivitetin e tyre në fushën juridike në këtë mënyrë:

*“Gjatë kohës që është në detyrë gjykatësi duhet t’u ofrojë shërbimet e tij të gjithë atyre që i paraqesin hallin e tyre dhe të gjykojë mbi bazën e statuteve të qytetit me ndershmëri dhe përpikmëri, pa u joshur nga miqësitë. Gjatë vitit të shërbimit si gjykatës, gjykatësi nuk duhet të marrë rolin e avokatit për askënd. Detyra e tij është të dëgjojë të dyja palët, të regjistrojë me anën e sekretarit shpjegimet e secilës palë dhe të japë vendim të drejtë sipas statuteve dhe zakoneve të qytetit”.*¹⁴

Në të njëjtën mënyrë rregullohej **ndërprerja e aktivitetit gjyqësor** duke vendosur se të dielave, “dhe gjatë Krishtlindjeve, Karnavaleve, Epifanisë, apo në festat që lidhen me Shën Marinë dhe me Ngjitjen në Qiell”, nuk mund të zhvilloheshin procese gjyqësore midis qytetarëve, si dhe ato midis qytetarëve dhe të huajve dhe ato midis të huajve.¹⁵

Gjyqtarët qytetarë nuk kryesonin vetëm magistraturën, por mbulonin edhe një detyrë ekzekutive me pushtete të plota në organizimin ushtarak, ekonominë dhe administrimin. Gjithashtu, ata merreshin edhe me zgjidhjen e çështjeve të përditshme, ashtu siç bënte afërsisht Këshilli i vogël i Kotorrit.

Këshilli i Shkodrës, kishte vetëm tetë anëtarë, dhe në krahasim me këshillat e qyteteve dalmate të shekullit të XIII, paraqitej më modest. ¹⁶*Ai nuk përbënte një institucion, që përfshinte vetëm patricët (si një grup i mbyllur dhe politikisht e ekonomisht i privilegjuar në krahasim me jo- patricët), ashtu si në Venecia dhe në shumë krahina dalmate.*

11 Kreu 86 i Statuteve të Shkodrës me emërtimin “Mbi kapedanët që varen nga gjykatësit: “Qoftë kapedanët që varen nga gjykatësit, qoftë kapedanët e rojeve të qytetit, duhet të betohen se janë të gatshëm t’i binden ditën dhe natën cdo urdhëri të Këshillit ose të gjykatësve të qytetit, e do nderi dhe interesi i qytetit tonë...”

12 Kreu 99 “Mbi mikpritjen që u ofrohet të dërguarve të mbretit” : “Kur në qytet vjen i dërguari i mbretit ose oborrtari i tij, gjykatësit bashkë me këshillin duhet t’i bëjnë nderimet e duhura duke i ofruar për të ngrënë e për të pirë...”

13 Kreu 103 “Mbi sudebinën” : “Gjykatësit e betuar të dheut tonë nuk duhet të kenë asnjë pagë vec sudebinës dhe të dhjetës së vlerës së përfuar nga cdo shitje. Sudebina nxirret nga proceset gjyqësore...”

14 Statutet e Shkodrës, kreu 97.

15 Kreu 113.

16 M. Shuffaj, *Qytetet dhe kështjellat...*, v.c., f.67.

Në Shkodër, në kohën e redaktimit të statuteve, nuk kishte ndodhur ende dukuria e përfaqësimit në këshill, vetëm mbi bazën e përkatësisë në një familje të kualifikuar, dhe duke zënë në këtë mënyrë një vend të sigurt në këshill.

Këshilltarët e Shkodrës, ndërhyjnë në shumë çështje si autoritete ekzekutive bashkë me gjykatësit. Duke qënë në numër më të shumtë (tetë, ndërsa gjyqtarët tre), mund të kenë qënë favorizuar në disa çështje, megjithatë nga statuti del qartë se detyra e gjykatësit gëzonte një mirënjohje më të madhe, dhe se gjykatëst dispononin pushtete më të gjera vendimarrëse, në krahasim me këshilltarët në çështjet, që i përkisnin ushtrisë dhe përfaqësimit të jashtëm, megjithëse rrallë mund të merrnin vendime pa aprovimin formal të të tjerëve.

Këshilli, kompetenca të vetat nuk zotëronte në asnjë fushë, ai vendoste për të gjitha çështjet së bashku me gjyqtarët¹⁷. Vetëm pak kapituj të statutit merren ekskluzivisht me këshillin. Këta rregullojnë probleme të tilla si:

- detyrimi i mbajtjes së sekretit gjatë kohës së ushtrimit të detyrës,
- ose garancia kundrejt dëmeve eventuale, që rrjedhin nga një ndërhyrje e vlefshme për komunën e një këshilltari.¹⁸

Një funksionar tjetër i rëndësishëm i komunës, dhe që bënte pjesë në këshillin e madh ishte:

Financieri, që mbulonte kontabilitetin e hyrjeve dhe daljeve, dhe duhej t'i jepte llogari këshillit dhe kolegjit të gjykatësve.¹⁹

Policia në Durrës ishte e drejtuar nga një "magister iuratus" i zgjedhur nga qytetarët. Të varur nga këta autoritete, ishin një sërë funksionarësh të tjerë, pjesërisht të zgjedhur. Me një rëndësi të vecantë ishte p.sh.:

Noteri, siç mësohet nga norma sipas së cilës, ai ishte i vetmi funksionar, që duhej të zgjidhej nga populli me gjykatësit dhe këshilltarët. Prej tij varej ***sekretari***, i cili zgjidhej nga këshilli dhe gjyqtarët dhe përgjigjej para këtyre të fundit për punën e tij.²⁰

Gjyqtarët dhe këshilli ishin autoritete ekzekutive të një komune, e cila, në gjysmën e parë të 1300 udhëhiqej ende nga një asamble popullore, e cila kishte një nga funksionet e saj edhe zgjedhjen këtyre funksionarëve. Në zgjedhjen e funksionarëve, merrnin pjesë edhe peshkopi dhe katër patricë. Pra edhe në Shkodër, si edhe në vendet fqinjë (Tivar), del në pah tendenca për mbizotërimin e patriciatit në kryerjen e këtyre

17 Statutet e Shkodrës, kreu 99: "Mbi mikpritjen që u ofrohet të dërguarve të Mbretit" : "...Nëse dikush prej bujtësve do të kërkonte dhurata, gjykatësi të mos is japë pa u marrë vesh me këshilltarët".

18 Kreu 102. "Kur një këshilltar, thotë në mbledhjen e Këshillit, fjalë që i vlej në komunë dhe për shkak të tyre pëson një dëm, Komuna është e detyruar ta dëmshperblejë."

19 Kreu 105, "Mbi financierët e komunës" : "Të gjitha të ardhurat e Komunës tonë që vijnë nga doganat duhet të mbliidhen, ruhen dhe shpenzohen ndershmërisht e pa hile ng financieri, për gjithë kohën që ky është në detyrë dhe sipas normave të parashikuara në statut. Për të gjitha të ardhurat dhe shpenzimet e bëra cdo tre muaj u duhet bërë një raport gjykatësve dhe këshilltarëve...".

20 Kreu 104, në Statutet e Shkodrës: "Mbi zgjedhjen e sekretarit" : " Sekretari duhet të zgjidhet nga gjykatësit dhe nga Këshilli. I zgjedhuri duhet të betohet mbi ungjill se do të jetë besnik dhe i bindur ndaj cdo urdhëri të gjykatësve, se gjatë gjyqit, ashtu sic thonë statutet, do të shkruajë besnikërisht në fletore të gjitha sa deklarohen nga palët..."

funksioneve.

Statuti i Shkodrës, përmban pak shtesa, prandaj dhe evoluimi i institucioneve komunale dhe nëpunësive nuk mund të ndiqet me detaje, por megjithatë mund të themi duke u nisur nga përmbajtja e shtesave, që më 1391 u arrit krijimi i një këshilli sekret, si organ i emëruar dhe që lidhet me administrimin e drejtësisë.²¹; mbase bëhet fjalë si në rastin e këshillit të vogël të Kotorrit, për ish – gjykatës apo keshilltarë.²²

Pra, ndoshta Shkodra në këtë moment, kishte filluar të shkonte gjithnjë e më shumë drejt një regjimi më aristokratik. Të njëjtin proces e kishte kaluar dhe Kotorri, ku në 1361 kemi eliminimin e asamblesë popullore, e shohim këtë fenomen edhe tek Tivari me krijimin e këshillit të vogël, organ i pushtetit patric.²³

Një vështrim i shtesave në statut, shtesa të viteve 1391-1393, d.m.th. pak para pushtimit të përkohshëm osman të qytetit (pikërisht më 1393), **dëshmon për mbijetesën e Asamblesë popullore** : «*Ne gjithë komuna e Shkodrës, të mëdhenj e të vegjël*” thuhet në dokument, dhe në një rast tjetër edhe “*Ne e gjithë komuna, bashkë me këshillin...*”.²⁴ Pra “këshilltarët sekretë”, që përmenda më sipër, nuk e kishin marrë ende në dorë, kontrollin e qeverisë qytetare, si në Tivar. ***Në këtë kuptim Shkodra duket më “demokratike”, në krahasim me Kotorrin dhe Tivarin. (për aq sa është i pranueshëm ky term për atë kohë).***

Po të kthehemi dhe t’i hedhim një vështrim jugut të Shkodrës, vëmë re në Lezhë mungesën e lajmeve mbi kushtetutën komunale, në Durrës bëhet fjalë për mbijetesën e Universitas në formën e saj fillestare të kuptuar si Asamble popullore, pa këshilla të veçantë. Njëlloj si në veri populli mblidhej vetëm rallë në forma solemne. Në Durrës evolucioni i mëtejshëm drejt një sistemi të ngjashëm me atë shqiptaro-verior dhe dalmat, u frenua dhe u pengua nga dominimi i zotërve të qytetit, që i përkiste derës së Topiajve. Për këtë arsye “Durrësi nuk qe kurrë një komunë në kuptimin e vërtetë të fjalës”.²⁵

Eliminimi gradual i asamblesë popullore nga ana e këshillit, vjen paralelisht me afirmimin e shtresave të caktuara shoqërore në komunë. Si në Venecia dhe në qytetet e Dalmacisë, ***familjet tradicionalisht të përfaqësuar në komunë, si ato të gjyqtarëve, pjesëmarrës për një kohë të gjatë në ushtrimin e pushtetit, impenjoheshin të siguronin influencën e tyre përmes izolimit të grupit të tyre dhe institucionalizimit të pozitës së tyre politike dhe shoqërore.***²⁶

Nuk ishte domosdoshmerisht kushti ekonomik, por më tepër lashtësia, prestigji dhe influenza politike e një fisi dere, familjeje), që përcaktonin përkatësinë ***në fisnikëri (aristokraci).*** Nga ana tjetër, u formua grupi i ***popullorëve (populares).***²⁷ i krijuar nga familjet më të vogla dhe me një përvojë më të pakët në proceset politike në nivelin vendimarrës.

Pas epidemive si pestja e madhe e 1348, për të përforcuar grupin aristokratik qytetar në Shkodër, kontribuan fisnikë të fshatit, që vinin nga rrethi si familja Jonima,

21 Kreu 270.

22 M. Shuflaj, *qytetet dhe kështjellat...*, v.c. f. 61.

23 *Historia e Shtetit dhe e së Drejtës...*, v.c. f.92.

24 *Statuti i Shkodrës*, kreu 271, 272.

25 A. Ducellier, *La façade maritime...*, v.c. f. 519-520.

26 J. Valentini, *Lo statuto personale...*, v.c., f. 9.

27 Po aty.

Span dhe Dukagjin. Fenomeni i mbylljes së familjeve të vjetra dhe të fuqishme, që bie në sy qartas në Venecia rreth 1300, u regjistrua edhe në Dalmaci në shek. XIV, dhe prej aty u përhap në Shqipërinë veriore e pastaj poshtë deri në Durrës; Dallimi i qytetarisë në popull (populares) dhe aristokraci, shfaqet tashmë qartë në statutin shkodran, pra para 1346. **Por nga statuti mund të arrihet në konkluzion dhe të mendohet vetëm për një pozitë avantazhi të grupeve aristokratike në asamblenë qytetare.**

Meqë fisnikët, përmenden në statut vetëm një herë, arrijmë në përfundimin se në epokën e shkrimit të tij ata nuk duhej të gëzonin ndonjë privilegj të veçantë në kushtetutën e komunës.

Në Durrës, fisnikët ishin ekonomikisht të dobët dhe politikisht vareshin nga fisi princëror i Topiajve, nga sejmenët e tyre dhe nga fisnikëria e fshatit.²⁸ Ndërsa në Shkodër, akoma më 1393 “të mëdhenj e të vegjël,” i merrnin bashkë, të paktën formalisht vendimet politike, familjet antike të Tivarit, bënë mur kundër jo – patricëve. Kontrastet midis dy shtresave u ashpërsuan në vazhdim me afirmimin e privilegjeve, që i përkisnin me të drejtë dhe me institucionalizimin e një monopoli politik të patricëve sidomos në shek.XV.²⁹ Vetëm patricët kishin një vend në këshillin e Tivarit, vetëm patricët mbulonin detyrën e rëndësishme të gjykatësit.

Në të njëjtën mënyrë “fisnikët” kërkuan të rezervonin për vete edhe në Ulqin vendet kyçe. Në qytetet e vogla pretendime të tilla për pushtet të manifestuara hapur të aristokracisë, i shtynë në opozitë dhe në kryengritje ata, që ishin përjashtuar nga vendimet politike.³⁰

Në shekullin XIV, turbullira si p.sh, konfliktet e klasave të Dalmacisë, nuk u ndeshën në qytetet shqiptare, ka mundësi vetëm për shkak të zhvillimit më të ngadalshëm.

Të tilla tensione u rritën dalngadalë në këtë periudhë edhe në Shqipërinë veriore, derisa shpërthyen nën administrimin venecian.

BIBLIOGRAFIA

1. *Historia e Shtetit dhe e së drejtës në Shqipëri*, Grup autorësh., Tiranë 2006.
2. Sh.Sinani, *Statutet e qyteteve mesjetare shqiptare*, botuar në revistën “Ekskluzive”, nr.28, Gusht 2002.
3. I. Kocollari, *Statutet e Shkodrës*, Tiranë 2002, Gazeta Mapo.
4. A.Buda, I.Zamputi, K.Bozhori, K.Pepo, K. Frashëri, *Burime të zgjedhura për Historinë e Shqipërisë*. II, Tiranë, 1962.
5. K.Biçoku, *Shfrytëzimi i masave fshatare gjatë sundimit venetikas*, Studime historike, 1975, nr.4.
6. I.Zamputi, Luan Malltezi, *Dokumente për historinë e Shqipërisë të shekullit XV*, I, Tiranë, 1987.
7. I.Zamputi, *Dokumente për historinë e Shqipërisë 1479-1506. Pjesa e dytë (1499-1506)*, Tiranë 1979.
8. I.Elezi, *Kanuni dhe qytetet mesjetare, Statutet e Shkodrës*, botuar në Revistën e

28 Duccelier, *La façade maritime...*, v.c. f. 541

29 M. Shuflaj, *Qytetet dhe kështjellat e Shqipërisë...*, v.c.f. 61

30 Pertussi, *Per la storia di Dulcigno...*, v.c., f.237.

Komitetit të Pajtimimit mbarë kombëtar, Dhjetor, 2003.

9.I. Zamputi, *Autonomitë e qyteteve shqiptare të principatës së Balshajve dhe pasojat negative të pushtimit venetikas, fundi i shek. XIV, fillimi i shek. XV*, Studime Historike, 1980, nr.3.

10. M. Shuflaj, *Serbët dhe Shqiptarët*, Tiranë, 2008.

11.M.Shuflaj, *Qytetet dhe kështjellat e Shqipërisë kryesisht në Mesjetë*, Shtëpia botuese Onufri, Tiranë 2009.

12. N. Jorga, *Brevé histoire de l'Albanie et du peuple Albanais*, Bucarest 1919.

13. A. Baldacci, *Rivista d'Albania*, Aprile 1940, XVIII.

14. A. Ducellier, *La façade maritime d'Albanie au moyen âge*. Thessaloniki, 1981.

15.J.Valentini, *Appunti sul regime degli stabilimenti veneti in Albania nel secolo XIV e XV*, Studi Veneziani, VIII, 1966.

16.*Statuti di Scutari della prima metà del secolo XIV con le addizioni fino al 1469*, Viella, Roma, 2002.

17. L.Nadin, L.Za, *Sugli antichi statuti della città di Scutari*, në *Studiuesit italianë për gjuhën, letërsinë dhe kulturën shqiptare*, Shkodër 1997.

18.O.J.Schmitt, *Un monumento dell'Albania medievale: gli statuti di Scutari*”, në *Statuti di Scutari...*, v.c., Roma 2002.

ZHVILLIMET NË LEGJISLACIONIN E SHËRBIMEVE PUBLIKE

Progresi, sfidat dhe perspektiva

Abstrakt

Shërbimet publike dhe ofrimi i tyre janë ndër shtyllat më të rëndësishme të të ashtëquajturës “qeverisje e mirë” ku së fundmi iu është kushtuar rëndësi edhe më e madhe, sidomos në kuadër të zhvillimeve të së drejtës publike, dhe legjislacionit të shërbimeve publike.

Ka arsye të ndryshme dhe të shumta për të parë zhvillimet e legjislacionit lidhur me shërbimet publike. Legjislacioni për ofrimin e shërbimeve publike (të ofruara “në sportel”) sidomos shërbimet për biznesin në 10 vitet e fundit, ka shënuar progres në legjislacion të dedikuar që rregullon ofrimin e shërbimeve administrative për regjistrimin, lejet dhe licencat e bizneseve etj. Përveç biznesit, edhe shërbimet me fokus qytetarin si përfitues të këtyre shërbimeve, sidomos përgjatë 3-4 viteve të fundit kanë qenë objekt i rregullimeve të reja ligjore, si dhe organizimi për ofrimin e tyre ka filluar të përmirësohet, kështu, qendra të integruara për ofrimin e shërbimeve për qytetarët kanë nisur të implementohen. Këto zhvillime të reja në legjislacion kanë për objekt ofrimin e shërbimeve për qytetarët, duke përfshirë institucionet qendrore dhe vendore, si dhe agjenci të tjera shërbimesh.

Impakti më i rëndësishëm i këtij kuadri ligjor është sidomos përmirësimi i performancës për ofrimin e shërbimeve për bizneset dhe qytetarët, si dhe influenca e tij në zhvillimin e vendit si i tërë. E drejta publike ka një rol të veçantë në këtë drejtim, ndaj dhe progresi i bërë në zhvillimin e legjislacionit për ofrimin e shërbimeve publike deri më tani, mësimet e nxjerra nga zbatimi i një legjislacioni të tillë apo impakti i tij, si dhe sfidat e vazhdueshme të cilat mund të influencojnë perspektivën e përmirësimeve dhe zhvillimeve të këtij legjislacioni, do të jenë fokusi i këtij punimi dhe rekomandimeve në përfundim të tij.

Legjislacioni për shërbime të tjera publike (sikurse mund të jetë uji, mbetjet, transporti etj.) do të vlerësohet shkurtimisht për zhvillime të mëtejshme gjithashtu, në perspektivën e vlerësimit të nevojës dhe fushat e përmirësimit të legjislacionit, ku konkluzionet e rekomandimet mund të gjenerojnë një qasjepër zhvillime të reja të tij.

Fjalë kyçe: *zhvillimi i legjislacionit, ofrimi i shërbimeve publike, progresi, sfidat, perspektiva*

HYRJE

Ofrimi i shërbimeve publike është një nga shtyllat e detyrimeve nga qeverisja për shtetasit e saj.

Institucionet e administratës shtetërore, sipas ligjit, kanë si pjesë të përgjegjësive të tyre, dhënien e shërbimeve për komunitetin, qytetarët dhe bizneset. Përfituesit e shërbimeve, të cilëve u lind e drejta të përfitojnë nga ofrimi i shërbimeve publike, duke paguar taksat apo thjesht duke ekzekutuar këtë të drejtë sociale, në Shqipëri konsiderohen të gjithë personat fizik dhe juridik, shqiptar apo të huaj, kur shërbimi ofrohet nga institucionet shqiptare.

Mënyrat e lëvrimit të shërbimeve publike, kanë qenë shpesh targeti i fenomeneve të tilla si rryshfetet. Ky fenomen ka qenë një trend global për vendet në zhvillim, ku thuajse 1.6 miliard njerëz¹ çdo vit paguajnë rryshfete për të përfutuar në fakt një të drejtë të tyre legjitime.

Reformat në sektorin publik, së paku në Shqipëri, për të luftuar fenomene të tilla si korrupsioni, përmes modernizimit të mënyrave të ofrimit të shërbimit apo thjeshtimit të procedurave të marrjes së tij, por edhe për të përmirësuar lëvrimin e shërbimeve (kohën, kostot etj), kanë qenë edhe më shumë në fokus kohëte fundit. Trendet globale si dhe pritshmëritë e përfituesëve, zhvillimet teknologjike, statusi ekonomik apo iniciativat inovative për një modus të ri të sektorit publik në përgjithësi, po ndikojnë vazhdimisht në mjedisin e ofrimit të shërbimeve publike.

Megjithatë sfidat mbeten të shumta, duke nisur që nga hartimi dhe përshatja e kuadrit ligjor, në ngritjen e strukturave relevante, integrimin e proceseve apo përshtatjen e trendeve të reja teknologjike dhe modeleve të ndryshme digjitale për lëvrimin efektiv të shërbimeve publike.

Strukturat shtetërore përgjegjëse për ofrimin e shërbimeve në Shqipëri janë (1) strukturat shtetërore për rregullimin e mënyrës së ofrimit të shërbimeve publike si ministri përgjegjës dhe autoriteti përgjegjës për hartimin dhe përcaktimin e modeleve të ofrimit të shërbimeve dhe (2) strukturat shtetërore për ofrimin e shërbimeve publike si ADISA², si person juridik publik, i organizuar në formën e agjencisë autonome, dhe institucione të administratës shtetërore, që, në bazë të akteve ligjore të ndryshme, janë ngarkuar për ushtrimin e funksioneve të caktuara në fushën e shërbimeve publike.

Në paraqitje të koncepteve, rregullimeve, institucionalizimit, influencave dhe përshtatjeve, parë kryesisht nga aspekti ligjor, jemi përpjekur t'a pasqyrojmë në vijim të punimit.

I. PASQYRË PËRGJITHSHME E SHËRBIMEVE PUBLIKE LEGJISLACIONI NË SHQIPËRI

Definicioni specifik i shërbimeve publike që ofrohen nga shteti/qeverisja, si dhe një ndarje e kuptueshmërisë së tyre nuk është e thjeshtë, duke qenë se shërbimet publike janë gjithëpërfshirëse, pasi ato prekin disa aspekte të shoqërisë apo qeverisjes, parë kjo në konceptin e publikes.

1 Sipas statistikave të Global Corruption Barometer (GCB)

2 Agjencia e Ofritit të Shërbimeve të Integruara – Agency for Delivering Integrated Services

Megjithatë shërbimet publike mund të referohen si shërbime të siguruara nga qeveria/shteti për njerëzit të cilët jetojnë brenda juridiksionit të këtij shteti, në mënyrë direkte (nëpërmjet sektorit publik) ose duke siguruar rregullime për të financuar sektorin privat për të siguruar ofrimin e shërbimeve publike.³

Ndërsa në legjislacionin shqiptar, me reformimet e viteve të fundit, termi “shërbim publik” përkufizohet në dy ligje të ndryshme⁴, si produkti që u ofrohet nga institucionet e administratës shtetërore, të pavarura dhe të qeverisjes vendore, brenda juridiksionit të tyre, personave fizikë dhe juridikë, në bazë të kërkesës së tyre dhe që rezulton në një përgjigje të formave të ndryshme, si certifikatë, licencë, leje, vërtetim etj., nga institucioni përgjegjës, i parashikuar në ligj⁵ dhe si shërbime me interes të përgjithshëm publik, të cilat ofrohen për komunitetin nga bashkitë, në mënyrë të vazhdueshme, me çmime të përbalueshme, sipas standardeve minimale kombëtare, të përcaktuara me ligj apo me akte të tjera normative.⁶

A krijohet një “mbivendosje” për shkak të përkufizimeve të dhëna në dy ligje të ndryshme, si në këtë rast?

Në fakt, kuptimi i nocionit shërbime publike, mbetet i njëjtë, pavarësisht përkufizimit në dy ligje të ndryshme. Në ligjin për vetëqeverisjen vendore duket se legjislatori e ka dhënë përkufizimin duke u fokusuar vetëm tek “detyrimi” që kanë njësitë e qeverisjes vendore për të ofruar shërbime ndaj komunitetit, ndërsa në ligjin për mënyrën e ofrimit të shërbimeve publike, termi është më gjithëpërfshirës, duke përfshirë edhe institucionet e administratës shtetërore, edhe institucionet e tjera të pavarura krahas njësite të qeverisjes vendore, të cilëve u lind detyrimi për ofrimin e shërbimeve publike ndaj komunitetit apo qytetarëve.

I.a. Shërbimet publike kolektive

Në kuadër të shërbimeve publike mund të bëhet një dallim mes atyre që konsiderohen si shërbime publike kolektive dhe atyre individuale.

Shërbimet kolektive, në kuptimin e tyre të përgjithshëm përfshijnë shërbimet e “prodhuara” nga qeverisja, të cilat jepen falas apo nën një çmim ekonomikisht të përbalueshëm.

Kombet e Bashkuara⁷ paraqesin një strukturë të detajuar të shërbimeve, duke bërë një klasifikim funksioneve të qeverisë. Përcaktimi i shërbimeve kolektive si i tillë, rezulton në ndarjen e grupit 98 të COFOG⁸, sistem statistikor i Kombeve të Bashkuara.

Nën këtë kuptim, shërbimet kolektive kuptohen si shërbime të përgjithshme të cilat qeveria/shteti i ofron në të njëjtën kohë për të gjithë shtetasit e saj,⁹ pavarësisht nëse paraqitet një kërkesë individuale për to, pa qenë nevoja të provohet se mund të

3 https://www.sciencedaily.com/terms/public_services.htm

4 Shiko ligji nr. nr.13/2016 “Për mënyrën e ofrimit të shërbimeve publike në Republikën e Shqipërisë” dhe ligji nr. 139/2015 “Për vetëqeverisjen vendore”

5 Pika 10, neni 4 të ligjit nr.13/2016 “Për mënyrën e ofrimit të shërbimeve publike në Republikën e Shqipërisë”

6 Pika 13, neni 2, ligji nr. 139/2015 “Për vetëqeverisjen vendore”

7 ⁱ referohemi sistemit të Kombeve të Bashkuara, si një sistem i pranuar vendet anëtare

8 Classification of the Functions of Government- Klasifikimi i Funksioneve të Qeveris

9 Të tilla shërbime mund të jenë p.sh. siguria publike, mbrojtja apo në një aspekt më sectorial mund t’u referohemi furnizimi me ujë të pishëm, trajtimi i ujrave të ndotur, transporti public etj.

përfitohen ose jo nga përfituesi i tyre (me ose pa pagesë), përkundrejtë një kërkese për t'i marre ato dhe plotësuar kushtet për këtë përfitim.

Në legjislacionin shqiptar të shërbimeve mungon një rregullim i përgjithshëm për shërbimet kolektive (parimet, standartet format e ofrimit etj.), pavarësisht llojit apo sektorit. Megjithatë ekziston kuadri ligjor sektorial për këto shërbime: pra ka rregullime ligjore për ofruesin (subjekti që ofron shërbimin) për sektor të caktuar të shërbimeve kolektive.¹⁰

I.b. Shërbimet publike individuale/administrative (në sportel)

Administrata shtetërore ka detyrimin e saj ligjor që të ofrojë shërbimin e nevojshme ndaj qytetarëve të një vendi. Ashtu sikurse çdo qytetari i lind e drejta të kërkojë ofrimin e shërbimeve përkundrejt tij.

Shërbimet individuale apo shërbimet administrative ndaj qytetarit janë shërbimet të cilat ofrohen individualisht ndaj çdo kërkuesi, mbi bazën e një kërkese formale, kryesisht të shkruar (ç'ka krahasimisht me shërbimet kolektive, është një element formal që i ndryshon prej njëri-tjetrit), si dhe mbi bazën e të të provuarit se kërkuesi apo përfituesi plotëson kushtet e marrjes së këtij shërbimi.

Vetë nocioni i ofrimit të shërbimit ndaj qytetarit nga administrata shtetërore nuk gjen rregullim ligjor, pavarësisht përdorimit të shpeshtë dhe konkretizimit të termit si një e drejtë për çdo qytetar, duke krijuar kështu një boshllëk në atë se çfarë do të duhet konkretisht të kuptohet me shërbimin ndaj qytetarit-individit.

Gjatë viteve të fundit ka pasur përmirësime të dukshme në procedurat e ofrimit të shërbimeve ndaj shtetasve/qytetarëve. Në një sërë institucionesh janë krijuar sportele të veçantë të ofrimit të shërbimit. Në disa raste të tjera janë përdorur mjete TIK¹¹ për përmirësimin e cilësisë dhe rritjen e shpejtësisë së ofrimit të shërbimeve.

Aktualisht janë krijuar disa sportele, të quajtuara sportele unike, të cilat ofrojnë shërbime në mënyrë individuale për qytetarët. Këto shërbime ofrohen pra në “sportel” dhe ai mund të jetë “fizik” dhe/ose të ofruara në formatin elektronik.

Ofrimi i shërbimeve në formatin elektronik është në fakt një mënyrë e e përdorur rishtazi në Shqipëri, me një impakt pozitiv në shoqëri, e rregulluar në bazë ligjore. Impakti pozitiv konsiston në minimizimin e procedurave burokratike, me qëllim eliminimin e rradhëve të gjata inefiçente, uljen e kërkesave dokumentare, uljen e korrupsionit, respektimin e afateve nga ana e shërbyesëve civil të administratës etj.

Të tillë shembuj të ofrimit të këtyre shërbimeve në këtë mënyrë janë p.sh. certifikatat, vërtetime, liçensime etj. të cilat gjejnë rregullime në mënyrë të detajuar. Megjithatë ende mbizotëron mënyra e fragmentuar e ofrimit të shërbimeve dhe institucionet nuk kanë struktura të përshtatura në formën e sporteleve, të mbështetura me struktura të brendshme që përpunojnë të dhënat¹²

Edhe pse rregullimi i dedikuar rezulton në ligjin nr. 13/2016 “Për mënyrën e ofrimit të shërbimeve publike në sportel në Republikën e Shqipërisë”, ende ka nevoja

10 P.sh. ligji nr. 8102, datë 28.03.1996, i ndryshuar “Për Kuadrin Rregullator të Sektorit të Furnizimit me Ujë dhe të Largimit dhe Përpunimit të Ujërave të Ndotura”

11 Teknologjia e Informacionit dhe Komunikimit, akron. TIK

12 Strategjia Ndërsektoriale e Reformës në Administratën Publike, miratuar me vendim të Këshillit të Ministrave, nr. 319, datë 15.4.2015 “Për miratimin e strategjisë ndërsektoriale për reformën në administratën publike 2015-2020”, i ndryshuar

të dukshme për përmirësime.

Legjislacioni bën klasifikimin e shërbimeve publike në Shqipëri, duke përcaktuar tre nivele hierarkie¹³:

a) Niveli i parë “Funksioni”: pasqyron ndarjen tematike, sipas llojeve të shërbimeve që paraqesin karakteristika të përbashkëta dhe përmban grupe shërbimesh;

b) Niveli i dytë “Grupi i shërbimeve”: pasqyron një nënndarje të funksionit sipas nëntematikave specifike. Shërbimet që i përkasin një grupi janë të ngjashme ndërmjet tyre dhe të dallueshme nga grupet e tjera brenda funksionit, për shkak të llojit apo qëllimit që ka grupi;

c) Niveli i tretë: “Shërbimi”, si njësi më e vogël bashkuese e klasifikimit, e cila pasqyron një shërbim publik unik, për të cilin aplikohet më vete. Shërbimi ofrohet brenda grupit të shërbimeve dhe është i dallueshëm nga shërbimet e tjera nga lloji apo qëllimi.

II. OFRIMI I SHËRBIMEVE

Shërbimet ofrohen në dy nivelet e qeverisjes vendor dhe qendror: pra të dy pushtetet luajnë rolin kryesor të ofrimit të shërbimeve për qytetarët. Ky lëvrim duhet në çdo rast të realizohet duke respektuar parimin e decentralizimit dhe suubidiaritetit për të dhënë shërbime në nivelet bazë dhe sa më afër qytetarit.

Përmirësimet në këtë drejtim zbatojnë konceptin e delegimit ose devolvimit dhe decentralizimit në procedurat për dhënien e shërbimit, duke synuar përmes riinxhinierimit të proceseve mundësimin e delegimit të kompetencave miratuese nga nivelet më të larta në ato më të ulëta, për më pak burokraci dhe shërbim të shpejtë dhe efikas.

Nga ana tjetër, parashikohet dhe decentralizimi i shërbimeve duke transferuar, rast pas rasti, dhënien apo delegimin e ofrimit të tyre te qeverisja vendore, duke pasur parasysh ndërveprimin e madh dhe pikat e kontaktit që ajo ka me popullsinë¹⁴ ndërsa ndër misionet e vetëqeverisjes vendore, renditet edhe realizimi shërbimeve në forma të përshtatshme, bazuar në nevojat e anëtarëve të bashkësisë.¹⁵

Ndërkohë njësitë e qeverisjes vendore dhe institucione të tjera të pavarura mund të lidhin marrëveshje kuadër me Këshillin e Ministrave, me qëllim bashkëpunimin për një ofrim sa më të mirë të shërbimeve publike të ofruara prej tyre ndaj personave¹⁶ apo komunitetit. Vetë institucionet e qeverisjes vendore kanë detyrimin e bashkëpunimit mes tyre, për kryerjen e funksioneve apo ofrimin e shërbimeve specifike në dobinë e përbashkët, dy ose më shumë njësi të vetëqeverisjes vendore, brenda një qarku apo

13 Ky përcaktim është bërë në pikën 3 të vendimit të Këshillit të Ministrave, Nr. 584, datë 27.7.2016 “Për standardizimin e mënyrës së klasifikimit dhe kodifikimit të shërbimeve publike dhe të hartimit të formularëve për aplikimin në shërbime”

14 Dokumentin e Politikave afatgjata për ofrimin e shërbimeve me në qendër qytetarin nga administrata shtetërore në Shqipëri, miratuar me vendim të Këshillit të Ministrave, nr.384, datë 25.5.2016 “Për miratimin e dokumentit të politikave afatgjatë për ofrimin e shërbimeve me në qendër qytetarin nga administrata shtetërore në Shqipëri”

15 Shiko pika d, neni 3, ligji nr. 139/2015 “Për vetëqeverisjen vendore”

16 Një përcaktim i tillë rregullohet në nenin 47, të ligjit nr.13/2016 “Për mënyrën e ofrimit të shërbimeve publike në Republikën e Shqipërisë”

midis qarqeve të ndryshme.¹⁷

Kanalet e aksesit në marrjen e këtyre shërbimeve janë të ndryshme. Si të tilla renditen sportelet fizike (pra ku mund të merret dokumentacioni fizikisht në sportele të ngritura enkas për ofrimin e shërbimeve komunitetit), e-shërbimet (portal elektronik për ofrimin e shërbimeve të caktuara publike, por jo gjithëpërfshirës), m-shërbimet (nga niveli i lartë i penetrimit në Shqipëri të telefonisë celulare, ka potencial të lartë përdorimi. Tek m-shërbimet përfshihen sms-të; aplikacionet në celular) etj.

Ofrimet e shërbimeve publike bëhen nga vetë operatori publik (p.sh. një njësi e administratës) ose nëpërmjet kontraktimit me një kompani e cila mund të ofrojë këtë shërbim, si dhe nëpërmjet partneritetit publik privat, për të cilat aktualisht në Shqipëri ka nevoja për përmirësim në legjislacion.

II.a. Zhvillimet

Fokusi në përmirësimin e shërbimeve publike ndaj komunitetit, ka nxitur përshtatjen e modeleve të ofrimit të shërbimeve me vendet e zhvilluara. Ka një përmirësim të dukshëm në detyrimin e administratës në ofrimin e këtyre shërbimeve edhe në Shqipëri.

Aktualisht praktikohet modeli i ofrimit të shërbimit me në qendër qytetarin, për të përmirësuar lëvizimin e shërbimeve nga administrata. Nëpërmjet këtij modeli të ofrimit të shërbimeve, bëhet e mundur rritja e aksesit përmes “qendrave/platformave të integruara të shërbimeve”, ku mundësohet ofrimi i disa lloje shërbimesh në nivel qendror dhe vendor, publik apo privat, në një sportel të vetëm, të konsideruara si sportelet me një ndalesë¹⁸, ku përfshihen sportelet e ndara pritëse për qytetarët dhe bizneset, njësitë lëvizëse për ofrimin e shërbimeve, veçanërisht në zona të thella dhe ato me dendësi të ulët, si dhe hapsirat kompjuterike me vetëshërbim. Në këtë mënyrë kemi të bëjmë me një prizëm gjithëpërfshirës dhe jo të fragmentarizuar.

Në aspektin institucional, është krijuar Agjencia e Ofritit të Shërbimeve Publike të Integruara (ADISA), si agjenci “kompetente” për reformimin e shërbimeve me në qendër qytetarin, Agjencia Kombëtare e Shoqërisë së Informacionit (AKSHI), në bashkëpunim me të gjitha institucionet e administratës të cilat kanë detyrimin e ofrimit të shërbimeve.

Në aspektin ligjor, është miratuar ligji nr. 13/2016, datë 18 shkurt 2016, “Për mënyrën e ofrimit të shërbimeve publike në sportel në Republikën e Shqipërisë”, ç’ka përbën një reformim në kuadër të zhvillimeve në këtë fushë. Krahas ligjit (dhe akteve të tjera ligjore shoqëruese të tij si vendime të Këshillit të Ministrave), për përmirësimin e ofrimit të shërbimeve publike, janë hartuar gjithashtu dokumente politike dhe marrëveshje bilaterale me organizata të caktuara për investime të mëtejshme në këtë kuadër.

II.b. Përfituesit dhe risitë në legjislacion

Shërbimet e ofruara në sportel kanë përfitues jo vetëm qytetarin (apo komunitetin) por edhe biznesin.

Biznesi: rregullimi i kuadrit institucional dhe atij ligjor mbi shërbimet publike ndaj biznesit ka nisur të zhvillohet edhe më herët. Fillimisht janë ngritur institucione të

17 Shiko neni 14, ligji nr. 139/2015 “Për vetëqeverisjen vendore”

18 Referuar si One-stop-shop

tilla si Qendra Kombëtare e Regjistrimit dhe Qendra Kombëtare e Licensimit, të cilat rregulloheshin nga legjislacionet përkatëse.

Risi në këtë drejtim është integrimi i dy institucioneve në Qendrën Kombëtare të Biznesit, si një institucion i vetëm, i cili ofron praktikisht të dyja shërbimet që ofroheshin më parë në dy institucione të ndryshme. Edhe në aspektin ligjor, nëpërmjet ligjit të miratuar në vitin 2016 “Për Qendrën Kombëtare të Biznesit”, krahas rregullime të nevojshme, u ndryshuan edhe ligjet relevante siç ishte ai për Qendrën Kombëtare të Regjistrimit dhe Qendrën Kombëtare të Liçensimit.

Vlen të theksohet se ky ligj është progresues sa i takon përmirësimit të klimës së biznesit në vend, duke konsoliduar në vazhdim shërbimet që ofroheshin më parë për biznesin, si dhe duke ndjekur modelin e vendeve të zhvilluara, të ofrimit të shërbimeve në një ambient të vetëm (pra one-stop-shop).

Po ashtu shërbimet për biznesin përfitojnë edhe shërbimet online, në erën e digjitalizimit, në përputhje me agjendën digjitale të Shqipërisë. Tendenca aktuale është lehtësimi i dokumentacioneve ‘Government to Government’ (G2G), duke krijuar akses në regjistra publik për marrjen drejtpërdrejt të të dhënave, si dhe duke siguruar aplikuesin-biznes, siç mund të jetë p.sh. rasti i ndryshimit të akteve të prokurimit publik në porces, për të lehtësuar në këtë mënyrë biznesin nga dokumentet G2G në ofertim.

Qytetari/komuniteti: reformimi i ofrimit të shërbimeve për qytetarët/komunitetit vjen pas reformimit të ofrimit të shërbimeve për biznesin. Faza e parë e reformimit konsiston në aspektin legjislativ¹⁹ dhe atë institucional me funksionimin e ADISA-s²⁰, duke avancuar kështu në ri-inxhinierizimin e 430 shërbimeve dhe reduktimin e më shumë se 125 dokumenteve. Po në këtë aspekt, mbeten 61 akte legjislative të cilat duhet të ndryshohen për një periudhë 5-vjeçare për thujtje 1,400 shërbime në sportel për 134 agjenci qendrore.

III. PËRMIRËSIME TË MUNDSHME NË LEGJISLACIONIN E SHËRBIMEVE

III.a. Modernizimi si shtysë për ndryshim

Era e globalizimit dhe e digjitalizimit ka ndikuar fort në një sërë ndryshimesh në organizimin ekonomik dhe atë publik, duke prekur thujtje të gjitha aspektet e jetesës, ku teknologjia, si një katalizator për zhvillimin e shoqërisë dhe “revolucionin” teknologjik, ka shënuar një kapitull të rëndësishëm të historisë së njerëzimit.

Teknologjia e Informacionit dhe komunikimit (TIK) është një nga faktorët kyç të zhvillimit të ekonomisë sot nëpër botë. Në Bashkimin Europian, ¼ e rritjes së prodhimit të brendshëm bruto (PBB/GDP) vjen nga TIK, ndërsa parashikohet që investimet në TIK dhe Inovacion nga viti 2020, të kontribuojnë në rritjen e produktivitetit në Bashkimin Europian me rreth 45 %.

Aktualisht një rëndësi e madhe po i kushtohet platformave teknologjike të *software*-eve për të zhvilluar dhe ofruar asete digjitale, madje për të ndërtuar sisteme më të mira financiare (tendanca e re Blockchain), në sigurimin e ofrimit të shërbimeve. Agjenci në një numër vendesh si Kanadaja, Mbretëria e Bashkuar, Brazili, Kina apo India

19 Shiko më sipër mbi miratimin e ligjit 13/2016” Për mënyrën e ofrimit të shërbimeve publike në sportel në Republikën e Shqipërisë”

20 Idem

kanë zhvilluar teste pilot të *modelit Blockchain* për ofrimin e shërbimeve të qeverisë, prokurimeve dhe zhvillimit të aplikacione individuale të bazuara në *Blockchain*, për përdorimin e brendshëm.

Të tilla aplikacione, zakonisht unike sipas karakteristikave të veçanta të shteteve apo bashkive, janë në zhvillim nëpër botë, me një përhapje të gjerë të përdorimit, si p.sh. në Emiratet e Bashkuara Arabe, ku qeveria është duke “eksploruar” një seri rastesh, përfshirë regjistrimin e biznesit, tregëtinë apo operacionet e bankës qendrore. Në Estoni, e cila është referuar shpesh si lider në teknologji dhe e-shërbime, është duke aplikuar modelin “*blockchain*” për votimin, menaxhimin e identitetit apo përkujdesin shëndetësor.²¹

Në këtë kuadër, pra të zhvillimeve të teknologjisë në vija të përgjithshme, Shqipëria ka nisur prej disa vitesh modernizimet digjitale, duke hartuar dhe miratuar dhe një sërë ligjesh të cilat rregullojnë p.sh. nënshkrimin elektronik, dokumentet elektronike apo tregëtinë elektronike. Krahas kuadrit ligjor, janë miratuar një sërë dokumentesh politikash që synojnë gjithëpërfshirjen e teknologjisë dhe digjitalizimit, mbi të gjitha për të ofruar një qeverisje efektive, transparente apo productive.

Në Shqipëri, komunikimet elektronike përbëjnë 5-6% të prodhimit të brendshëm bruto. Por duke parë ndryshimet dhe evolucionet e njëpasnjëshme në rang global, mbetet e rëndësishme përshtatja në mënyrën e ofrimit të shërbimeve, ç’ka do të passjellë edhe rritje të mëtejshme në PBB-në e vendit.

Me të tilla zhvillime të teknologjisë, e nevojshme është pikësëpari ndërhyrja në informimin dhe trajnimin e shoqërisë shqiptare për lehtësinë dhe praktikitetin e ofrimit të shërbimeve, nëpërmjet teknologjisë, edhe pse vitet e fundit ka pasur një shtim të numrit të përdoruesëve të platformave online.

Në portalin e-Albania nga rreth 50 000 përdorues në 2013, numri është rritur në rreth 95 000 në 2017, nga ku është rritur po ashtu numri i shërbimeve të ofruara në e-shërbimet nga 14 shërbime në 2013, në 518 gjatë 2017. Ndërsa vetëm përgjatë muajit nëntor 2017, numri i të regjistruarve në portal ishte 4 145, numri i përdoruesve të portalit 6 069 dhe numri i përdorimit të shërbimeve 26 205.²²

Së dyti, këto zhvillime do të sjellin nevojën e ndërhyrjes jo vetëm tek e drejta e shërbimeve, por në një kuadër më të gjerë ligjor, me fokus në përfshirjen dhe standartizimin e legjislacionit për shërbimet më infrastrukturën TIK.

III.b. Legjislacioni i Bashkimit European si shtysë për ndryshim

Në kuadër të proceseve të integritit, përafrimi i legjislacionit është një domosdoshmëri për vende kandidatë sikurse është Shqipëria. Përsa i takon ofrimit të shërbimeve, vendet anëtare të BE kanë një kuadër gjithëpërfshirës, duke rregulluar ofrimin e shërbimeve për qytetarët në TFEU, në traktatin e Lisbonës dhe një sërë direktivash dhe rregulloresh të tjera.

Në Shqipëri, zhvillimet e TIK dhe shoqërisë së informacionit kanë qenë të bazuara në modelin Evropian si në planin “eEvrope”, “i2010” etj. Ato janë gjithashtu

21 Informacion më i detjaur mund të gjendet në https://dupress.deloitte.com/dup-us-en/industry/public-sector/understanding-basics-of-blockchain-in-government.html?icid=dcom_promo_featuredus:en

22 Informacioni i siguruar nga statistikat e Drejtorisë së portalit qeveritar e-Albania, pranë Agjencisë Kombëtare të Shoqërisë së Informacionit

në përputhje me zhvillimet rajonale dhe në perspektivën e integritimit me Bashkimin Evropian. Objektivi kryesor i Axhendës Dixhitale për Evropën është krijimi i përfitimeve të qëndrueshme ekonomike dhe sociale nga zhvillimi i një tregu të vetëm dixhital të bazuar në përdorimin e internetit të shpejtë dhe ultra të shpejtë, si dhe të aplikacioneve të ndërveprueshme.²³

Bashkimi European sot disponon një rregullim të mirëfilltë ligjor sa i takon sidomos ofrimit të shërbimeve nëpërmjet teknologjisë, me prirje drejt *e-governemnt*, në atë që BE e quan “demokracia digjitale”.

Kjo do të thotë që për Shqipërinë, çelja e negociatave për integritimin në BE do të sjellë nevoja për ndryshime në vazhdim, në kornizat rregulluese dhe legjislativë edhe për ofrimin e shërbimeve, ndryshime këto të cilat janë të nevojshme për të përgatitur vendin për të pasur adaptimin e duhur dhe fleksibilitetin e nevojshëm në përshtatje me zhvillimet e njëpasnjëshme të teknologjisë.

III.c. Ekonomia e shkallës si shtysë për ndryshim

Ofrimi i shërbimeve ka një lidhje për eficientë me ekonominë e shkallës (në aspektin lokal apo rajonal). Sot ka një tendencë që shërbimet të jenë të organizuara për zona shërbimi si p.sh. sipas burimeve natyrore, si basenet ujore, flukse të mobilitetit si transporti publike, mbulimi si psh në rastin e mbetjeve etj. përballë organizimeve sipas juridiksionit territorial të ofruesit (p.sh. bashkitë).

Në këtë prizëm, **partneritete rajonale** (jo vetëm vendor-vendor por edhe qëndror-vendor), si dhe subjekte të kompetencave të përbashkëta (p.sh. bashkëfinancim etj) janë të rëndësishme në drejtim të zhvillimit të ofrimit të shërbimeve. Është neni 14 i ligjit nr 139/2015 “Për vetëqeverisjen vendore”, i cili përcakton se për ofrimin e shërbimeve specifike, dy ose më shumë njësi të vetëqeverisjes lokale, me marrëveshjeve/kontrata, mund të ushtrojnë sëbashku çdo shërbim që u është dhënë me ligj, duke lënë mundësi për krijimin e partneriteteve në ofrimin e shërbimeve.

Në praktikë dhe në legjislacion, në aspekt më të gjerë, ka një mungesë modelesh të partneritetit dhe subjekteve të kompetencave të përbashkëta, bashkëfinancimit, në ofrimin e shërbimeve, për të ndihmuar ekonominë e shkallës, shërbimet rajonale, ose organizimin mbi bazë zone shërbimi jo vetëm juridiksioni (qëndror-vendor ose territorial psh brenda një bashkie).

Rol në lëvrimin eficient të shërbimeve publike kanë **marrëveshjet e ofrimit të shërbimit**(psh duke dalluar operatorin, nga autoriteti rregullator, nga financuesi etj). Të tilla marrëveshje janë marrëveshjet e lidhura si parteritet public-privat, ndërmjet një autoriteti public dhe një subjekti privat për të ofruar një shërbim, i cili edhe pse i ofruar nga një subjekt privat, ka natyrëpublike dhe mbetet i tillë. Për qytetarin apo komunitetin përfitimi mbetet i njëjtë.

Me zhvillimet e politikave për PPP-të, marrëveshje të tilla janë në rritje, ç’ka mund të përbëjë në vazhdim një faktorë në rritje për ekonominë e shkallës. Në këtë drejtim duhet kushtuar vëmendje në rregullimet legjislativë që mund të vijnë, si pasojë e të tilla ndryshimeve.

23 Strategjia Agjenda Digjitale e Shqipërisë 2015-2020

IV. KONKLUZIONE

Në përmbledhje, disa konkluzione kryesore janë :

- integrimin i shërbimeve për biznesin dhe së fundmi po integrohen edhe shërbimet për qytetarin (qëndror, vendor etj);
- përsa i takon shërbimeve kolektive, duhet vlerësuar nevoja dhe ideja mbi një rregullim ligjor specifik, unifikues përgjatë rregullimit sektoriale për ofrimin e tyre, për analogji me reformimin me në qendër qytetarin për shërbimet sportel;
- përmirësimi i dukshëm i legjislacionit të ofrimit të shërbimeve administrative në vendin tonë, me fokus të drejtën e marrjes së shërbimit, jo vetëm për bizneset por tashmë edhe për qytetarin individualisht (krahas integrimin të shërbimeve në një format të vetëm për bizneset, aktualisht po zhvillohet modeli me në qendër qytetarin);
- nevoja për përmirësime të mëtejshme të legjislacionit në erën e digjitalizimit dhe proceseve të integrimin të vendit në Bashkimin Europian;
- përmirësime në praktikë dhe në legjislacion, lidhur me ekonominë e shkallës, organizimin e shërbimit mbi bazë zone mbulimi/zone shërbimi, shërbimet rajonale, partneritet etj.;
- tendencat e reja, të cilat janë shtysë për ndryshime legjislativ gjithashtu, duhet të konsiderohen më tej.

BIBLIOGRAFIA

Akte ligjore

Ligji nr. 139/2015 “Për vetëqeverisjen vendore”

Ligji nr. 13/2016” Për mënyrën e ofrimit të shërbimeve publike në sportel në Republikën e Shqipërisë”;

Ligji nr. 8102, datë 28.03.1996, i ndryshuar «Për Kuadrin Rregullator të Sektorit të Furnizimit me Ujë dhe të Largimit dhe Përpunimit të Ujërave të Ndotura»;

Vendimi i Këshillit të Ministrave, Nr. 584, datë 27.7.2016 “Për standardizimin e mënyrës së klasifikimit dhe kodifikimit të shërbimeve publike dhe të hartimit të formularëve për aplikimin në shërbime”.

Dokumente politikash

Strategjia Agjenda Digjitale e Shqipërisë 2015-2020;

Strategjia Ndërsëktoriale e Reformës në Administratën Publike;

Dokumentin e Politikave afatgjata për ofrimin e shërbimeve me në qendër qytetarin nga administrate shtetërore në Shqipëri.

Statistika

Global Corruption Barometer (GCB);

United Nation Statistics;

Agjencia Kombëtare e Informacionit (AKSHI).

Faqe internet

www.qbz.gov.al

www.adisa.gov.al

www.dap.gov.al

https://dupress.deloitte.com/dup-us-en/industry/public-sector/understanding-basics-of-blockchain-in-government.html?icid=dcom_promo_featured|us;en

https://www.sciencedaily.com/terms/public_services.htm

<https://www.pwc.com>

Të tjera

“The road ahead for public service delivery. Delivering on the customer promise”
botim i Public Sector Research Centre, *Price water house Coopers*

Author: Henris BALLIU
Henrisballiu@gmail.com

Co-author: Ejona BARDHI
ejona-87@hotmail.com

INTERNATIONALIZATION OF PUBLIC PROCUREMENT LAW AND SUCH IMPACT ON NATIONAL LEGISLATION

Abstract

Public procurement is continuing to evolve both conceptually and organizationally. That evolution accelerated since the 1990s as the governments at all levels came under pressure to achieve more with less. Governments around the world in rich and poor countries are facing today the challenge of budget restrictions, government cuts and public demand for tougher mechanisms of transparency in relation to public procurements. And greater concerns on efficiency and fairness.

Moreover public procurement has had to face challenges in relation to an increase in environmental concern, the need to fulfill the environmental criteria and the complexities raised under the international trade agreements. It should be taken into account that a significant share of the worlds GDP is associated with expenditure by the government. And it should be seen as the cornerstone of strategic governance. Moreover, governments have increasingly used Public Procurement as a tool for enhancing and advancing public policy objectives in order to contribute to the greater public interests.

In this article we aim to examine and analyze how international norms in public procurement are reflected in national legislation. States are often bound to implement in the domestic legal order. Thus the margin of discretion is highly narrowed. As a number of international bodies, institutions and organizations have exercised regulatory power over contracting. Such rules call for development and cooperation as well as they concur with domestic legislation. These set of rules offer the advantage of a common platform on public procurement on general principles such as good administration, efficiency and transparency. At the same time, this emerging law appears to have room for significant improvement.

In this sense economic and legal globalization caused increased challenges in public procurement.

Key words: *Public procurement, international norms, national legislation, globalization, transparency, e-procurement.*

I. PUBLIC PROCUREMENT AND GLOBALIZATION

GLOBAL RULES ON PUBLIC PROCUREMENT

Public Procurement is a subject which is constantly trying to develop into a sustainable set of legal rules which can cater for commercial and administrative reality. Where the rules are too legally rigid they fail to attend to the needs of commerce, whereas if they are loose, they may fail to have any effectiveness. Such rules have been adopted at national, federal, European Community and international level seeking to open up trade, ensure effectiveness and transparency.¹

More than forty supranational sets of rules have been established by a variety of international organizations, institutions and bodies exercising regulatory power over contracting.

Such rules and standards formulated outside a national context, primarily call upon international trade, development, cooperation, investment and money laundering. These sets of rules concur with domestic regulations to discipline the same issues. In this sense, economic and legal globalization caused increasing challenges in public procurement.

Among the supranational rules-setters, a prominent role is played by the World Trade Organization (WTO), the World Bank and the Regional Development Banks, as well as the various States bound by formal bilateral and multilateral agreements, the Organization for Economic Co-operation and Development-OECD, the United Nations, the International Centre for Settlement.

The regulatory activity of these global actors has a strong impact on national procurement systems.

Why do international organizations adopt global rules on public contracts? Which characteristics can be found in identifying these procurement regimes? And how these regimes impact on domestic legal order?

I.1 International trade rules

Public procurement has had to evolve both conceptually and organizationally in the face of budget constraints, government downsizing public demand for increased transparency as well as greater concern about efficiency.

Administrations and public authorities find increasingly convenient to negotiate contracts with foreign competitors that may offer goods and services at lower price than national ones. Technological developments (in transport systems, information and communications) and enlargement of free movement areas have significantly improved the opportunities for economic operators (including administrations).²

Globalization or “internationalization” is mainly due to the ambitious Initiative launched by the International Trade Organization in 1946: the Agreement on Government Procurement.

It aimed to remove unnecessary barriers to national market access, including

1 International Company and Commercial Law Review (2004), Public Procurement :The continuing Revolution – Sue Arrowsmith and martin Trybus

2 Public Procurement and globalization Annual Report – italy 2013 – Prof Hilde Caroli Casavola

discriminatory treatment and restrictions of competition in the awarding procedures, often allowed by domestic contract law.

Within the Organization, the United States devoted strong efforts to create a global public procurement market through the adoption of common tendering procedures.

Procurement Agreement-GPA (1994). Enforcing transparency and free trade principles, as well as best value for money, common (international) technical standards and efficiency rules, the Agreement opened up to foreign competition rich domestic procurement markets, including the European internal market.

The GPA represents a supranational trade law strategic tool under a twofold perspective. It enhances competition in public purchasing by forbidding discriminatory treatments and other restrictions in the procedure (that may prevent potential competitors from taking part) and it binds purchasing domestic authorities and administrations (central, regional or local) of countries with different legal traditions, to a minimum set of fundamental principles, rules and standards with substantial and procedural nature.

Based on the rule of national and non-discriminatory treatment (art. III), the Agreement includes procedural provisions on technical specifications, general requirements on publicity for contract opportunities, transparency, participation and openness in the procurement process.

Revision of the GPA, brought the text of the Agreement up to date, amending several provisions, enhancing the use of electronic auctions and control electronic communications, strengthening transparency rules for selective suppliers in selective tendering and improving flexibility.

All interested suppliers may submit a tender (open tendering procedure) or be invited, if qualified (to satisfy the conditions for participation). A third procurement method is exceptional and provided only for a listed number of cases: in these cases, the procuring authority contacts the potential supplier or suppliers of its choice and may negotiate the contract conditions individually (limited tendering).

The revised text of the Agreement refers to a new requirement for procuring bodies: the need to conduct procurement in a transparent and impartial manner « that avoids conflicts of interests and prevents corrupt practices » (art. IV, co. 4) and to enhance integrity as a condition of efficient and effective resources management. These new objectives are highly

Innovative.

The GPA is a plurilateral agreement, binding as such, only its signatories or State Parties on basis of « mutual reciprocity ». Each Party is bounded to the extent it has chosen in advance: mutual concessions between Parties are negotiated “at separate tables”.

Certainly a positive outcome of the GPA is, the spread up of a minimum set of principles, rules and standards (procedural and substantial) for contracts signed by administrations worldwide, with very different legal tradition and economic development. Granting basic rights and fundamental free trade principles (transparency, non-discrimination) to interested foreign suppliers, the WTO Agreement has great potential to perform as global regime.

I.2 Aid development regime

Amongst the international institutions of cooperation for development, the World Bank was one of the earliest adopting an autonomous body of procurement norms.

The Procurement Guidelines³ applied to contracts related to investment projects in countries with weak economies.

The original set of rules reflects the characteristics of the agricultural and industrial projects mostly financed and is generally adapted in coherence with national development policies and internal legal order. During the time, the Bank changed a great part of the Guidelines.

In spite of the soft-law nature, the Guidelines apply to national administrations, local agencies and private firms as binding provisions. The beneficiary State commits itself (in the Loan Agreement) to make the Guidelines be observed by domestic administrations and agencies, as condition to be financed.

Like the GPA, the World Bank's Procurement Guidelines identify competition as fundamental juridical requirement for creating a public procurement market.⁴

The Guidelines provide procedural and substantial measures on technical specifications (with preference for internationally recognized ones), transparency and publicity before and after the award decision.

The non-discrimination principle and anti-corruption measures are also crucial for granting procurement conducts related to Bank-financed projects.

Compared to the GPA, the World Bank Guidelines protection mechanisms are informal, non-judicial and less rigorous: it lacks an independent reviewing body or a central dispute settlement authority.

In order to facilitate protection against irregularities and abuses, mere domestic judicial remedies are available. In less developed countries, the latter might be ineffective for instance because of situations of widespread and high judicial level corruption. Thus, domestic judicial system may represent a complex and decisive variable factor in foreign investors' evaluation.

In this light the World Bank has launched, from 2015 through 2018, a wide program of public consultation about the revision of its own procedural and substantial procurement regulation.

The initiative underlines the increasing importance of promoting domestic reforms in the countries with economies highly dependent from the international cooperation system.

II. CORRUPTION IN PROCUREMENT AS A GLOBAL CONCERN:

II.1 The impact of OECD

The OECD, as an international economic organization at the forefront of globalization, provides a forum where governments work together to address the economic, social and environmental challenges of interdependence and globalization. The OECD formulates standards at the international level and also identifies good

3 The Guidelines for procurement under Ibrid Loans and Ida Credits date Back to 1964 and were modified in 1965,1974,1985,1994,1999,2004, 2006 and 2011 (available at www.worldbank.org)

4 Public Procurement and globalization Annual Report – italy 2013 – Prof Hilde Caroli Casavola

practices that share with countries across the world. The overall aim is to promote sustained economic growth and development.⁵

The OECD has recognized how opportunities for corruption in public procurement procedures represent a global challenge for member and non- member countries. The OECD provided statistic on the size of public procurement markets suggesting that the amounts involved are very large: the ratio of government procurement markets to gross domestic product is estimated to be over 15 per cent, and worldwide public procurement to be equivalent to 80 per cent of world merchandise and Commercial services export.

Good governance and public management have become essential part of the OECD agenda since the mid -1970s

Procurement is a key economic activity that has received increased attention. As governments are accountable for the quality of the services they provide, experience of the OECD countries offers a particular source for benchmarking the application of good governance Principle, such as efficiency, transparency, accountability and integrity.⁶

Comparative data collected by the OECD includes information on key aspects of procurement policy and practice. For example, the Budget Practices and Procedures Database include information on vital aspects of legal, procedural and institutional frameworks of the procurement system in 60 countries. In addition, the database also covers specific issues, including:

- Implementation measures, such as training, guidance and arrangements for managerial discretion
- Compliance for example the compliance with procurement regulations is audited on an ad hoc basis in 72 per cent of OECD countries.⁷

The OECD's efforts have been focused on the area and risk of corruption within the field of public procurement.

Are governments well equipped to prevent corruption?

Public procurement regulation is designed first and foremost to increase competition to obtain the best price and to ensure the quality and timely delivery of products and services supplied to public organizations. Prevention and detection of corruption are not always considered primary objectives of public procurement regulation. There is a need to reconsider the way we look at the issue of procurement. Integrity and resistance to corruption in public procurement should be considered as objectives integrated into the daily procurement process to achieve the overall aim of value of money. Improving efficiency and enhancing the arsenal of tools to promote integrity and strengthen corruption resistance in public procurement are to core policy objectives that should be pursued in tandem. This reconsideration should go beyond the national perspectives and initiate co-operation at the global level. Traditional supervisory and oversight systems used in governments, multilateral development banks and donor agencies are not necessarily adapted to detect hidden and often complex corruption cases procurement.⁸

5 Transparency and integrity in public procurement:the work of OECD – Janos Bertok

6 Transparency and integrity in public procurement:the work of OECD – Janos Berto

7 Transparency and integrity in public procurement:the work of OECD – Janos Bertok

8 Transparency and integrity in public procurement:the work of OECD – Janos Bertok

Discussion at the OECD Global Forum on Governance: “Fighting Corruption and Promoting Integrity” in PP, highlighted the importance of co-operation and input from experts from all relevant fields including procurement, competition, international development, ethics and anticorruption, public and corporate governance, etc. From a variety of countries, in order to review challenges for developing an adequate framework for promoting integrity and fighting corruption in PP. The forum, in particular:

- Contributed to highlighting the “weak links” in the process where the risk of corruption lies. Conflict of interest, informal networks collusion, political financing and information asymmetry were identified as the main risk areas that could particularly undermine the integrity of the procurement process.

- Corruption is most likely to occur in a situation where ‘agents’ enjoy discretionary power over the provision of goods or services, and a low level of accountability. Transparency could serve as an effective deterrent to corruption in PP, if it is properly defined, in particular: what type of information should be released, to whom and at what stage of the PP process

- Balanced with their imperatives, in particular competition and efficiency

- Applied in practice, in particular by making full benefit of the new information and communication Technologies..

- Typology of bribery in, which is based on the review of case material provided by parties to the OECD Convention on Bribery of Foreign Public Officials in International BUSINESS Transactions.

- Good practices approved by the public Governance Committee to foster transparency, integrity and accountability in the PP process in OECD countries

- Benchmarking and assessment tool in developing countries for by the Aid Effectiveness and donor Practices Working Party, in partnership with the World Bank.

II.2 Too what extent do we have to face the question of: CONFLICTING GLOBAL STANDARDS?’

Analyzing the different set of provisions, a relevant pattern becomes evident.

Procurement regulation at global level is mainly based on a structure of States’ consent relationships. Most of the legal instruments providing global standards has actual nature: consensual acts and voluntary rules. Thus, the relevant regimes are discretionary.

Beside consensual bounds, in several cases soft-law acts, like rules of conduct (for example, OECD recommendations, the World Bank Procurement Guidelines and the UN Procurement Manuals), also occur. These acts are formally not binding and must be expressly accepted by contractors, but the latter often depend on the connected financial support and, as a result, are bound by those measures. In some cases, States or public authorities, agencies or administrations are involved in the exercise of supranational regulatory powers and bind themselves, private and public bodies to a certain degree. In other cases, regulation comes from bilateral agreements.

Also, even if each set of rules pursues separate aspects – trade, cooperation for development, anti-corruption, environment and human right protection –, supranational procurement regimes affirm a core of common principles, including competition,

transparency, publicity for contract opportunities, fairness and impartiality of the reviewing body, guarantees of due process.

The underlying theme of regulation of public procurement is to ensure proper management of government procurement so that it reflects the principles of honesty, integrity and obtaining products and services using the best value-for-money principles or choosing the most economic and advantageous tender available.

III. MUTUAL IMPACT AND INTERACTIONS BETWEEN GLOBAL AND NATIONAL REGIMES

Public procurement is a business process within a political system. The fast and large widespread of global procurement regulations stress the fact that traditional exclusive application of national disciplines to public sector contracts is definitely passed. With the time, global procurement regimes show an increasing impact on national legal systems. These regimes offer the advantage of a common set of rules and standards based on general principles of good administration, like competition, efficiency and transparency. At the same time, this emerging law appears to have room for significant improvement.

Supranational regimes become part and have impact on national legislations by affirming and sometime introducing new public interests and policies, as foreign competition, international trade, economic cooperation for development, foreign investment protection, fighting corruption and money laundering¹⁰

In this perspective, the attraction of national systems toward the global set of principles, rules and standards maybe the starting point for a future more structured sector legal harmonization.

A second innovative aspect is that State powers lost their traditional exclusive regulatory prerogative in public procurement. Thus, national legal order is no longer the exclusive juridical order for the relevant matter.

Together considered, national and global regimes show to be not yet completely consistent neither fully integrated; these regimes rather concur in defining a new regulatory framework. Within such framework, the emerging differently originated provisions interact and interplay.¹¹

States are often bound to implement the same standards in the domestic legal order. Thus, the margins of discretion traditionally reserved to procuring administrations are highly narrowed by supranational regimes.

In this light, procurement global regulations trigger a process of harmonization of legal contents at supranational level with a revolutionary impact on national laws.

In some cases, national legislators are bound only to implement fundamental supranational procurement principles, being free to choose how to do it. An example can be found in the relevant global regimes: the execution phase almost always is excluded by the range of regulated contents. Thus, differently from awarding procedures, the discipline on procurement execution is almost exclusively domestic.

To this regard, the following problem deserves consideration: national legal

10 Public Procurement and globalization Annual Report – italy 2013 – Prof Hilde Caroli Casavola, pg 23

11 Public Procurement and globalization Annual Report – italy 2013 – Prof Hilde Caroli Casavola, pg 25

systems often make a stand at supranational regulatory ties. These hypothesis may result in quite unexpected consequences. (Korea Airoport Case)

Not only State legislators and domestic administrations, but also domestic Tribunals are bound to apply global rules and standards beside national and European law. In case of disputes, lacking a supranational judicial authority competent for settlement, it will belong in fact to these Tribunals to ensure the effectiveness of those rules and standards (as according to the Enelpower case). Thus national judges can no longer ignore global regulations.

In this light, the dominant pro-competitive approach of the emerging global procurement sphere outlines the importance and essential complexity of the contract as general institute and regulatory framework for multiple interest assessment, behind the blurring traditional public/private divide.

CONCLUSIONS

Maximizing transparency in competitive bidding and taking safeguard measures to increase integrity, exacerbating competitive bidding exemptions. To ensure fair competition processes, governments should provide clear rules and possible guidelines, choice of procurement method and exemptions from competitive tendering. Although the procurement method can be adapted to the type of procurement in question, governments should, in any case, maximize transparency in competitive tendering. Governments should consider establishing procedures to avoid potential risks while increasing transparency, guidance and control, particularly for exemptions from competitive bidding such as extreme emergencies or national security. Open tendering contributes to increased transparency during the process. However, a key challenge for governments is to ensure administrative efficiency and for these reasons the procurement method can be adapted to the type of procurement concerned. Procurements, whether or not they are competitive, can be managed in a clear and transparent framework and respond to a specific need. Public procurement systems are at the center of strategic management of public funds to promote the overall value of money as well as to prevent corruption. To reflect the needs of the government and to give a strategic look at the government or department's objectives, procurement planning is a key management tool.

BIBLIOGRAPHY

- 1) Aspekte të së drejtës së biznesit në Shqipëri – Argita Malltezi, Jonida Rystemaj, Lealba Pelinku (Mediaprint), 2013
- 2) Fighting corruption and promoting integrity in public procurement – OECD Publishing (2005),
- 3) International Company and Commercial Law Review (2004), Public Procurement :The continuing Revolution – Sue Arrowsmith and martin Trybus
- 4) OECD principles for integrity in public procurement – ISBN 978-92-64-05561-2 (OECD 2009)
- 5) Public Procurement and globalization Annual Report – italy 2013 – Prof Hilde Caroli Casavola
- 6) Strategjia ndërsektoriale kundër korrupsionit 2015-2020

7) The Guidelines for procurement under Ibrid Loans and Ida Credits date Back to 1964 and were modified in 1965,1974,1985,1994,1999,2004, 2006 and 2011 (available at www.worldbank.org)

8) The role of transparency in Preventing Corruption in Public Procurement:Issues for consideration – Janos Bertok, Fighting corruption and promoting Integrity in Public Procurement- OECD Publishing,2015

9) Transparency and integrity in public procurement:the work of OECD – Janos Bertok

COMPARATIVE OVERVIEW OF EQUALITY BODIES IN EUROPE

Abstract

The right to equality and non-discrimination is a fundamental right, which is regulated in international, constitutional and legal terms. The Albanian state has ratified international conventions and has adopted laws that guarantee the respect for those principles.

The mechanisms that protect subjects from discrimination are diverse, such as independent bodies, state institutions, and NGOs, which exercise their activity in the field of human rights. However, the establishment of national equality institutions is seen as a necessity for the effective realization of the right for equality and non-discrimination. This paper will focus to an analysis of the competencies of these institutions based on the Paris Principles.

EQUINET(Network of Equality Bodies in Europe), established in 2007, includes the member states of EU or candidate countries for European Union. Based on the structure and manner in which they exercise their activity in different countries, equality bodies exhibit a remarkable complexity and diversity. This paper aims to bring a comparative view of equality institutions, including the Commissioner for Protection from Discrimination in Albania.

This paper will realise a comparative and analytical picture of the structure, powers, functions, grounds and fields of discrimination.

Key words: equality bodies, protection from discrimination, grounds of discrimination, field of discrimination, principle of equality bodies.

Abstrakt

E drejta për barazi dhe mosdiskriminim është një e drejtë themelore, e cila rregullohet në terma ndërkombëtarë, kushtetues dhe juridikë. Shteti shqiptar ka ratifikuar konventat ndërkombëtare dhe ka miratuar ligje që garantojnë respektimin e këtyre parimeve.

Mekanizmat që mbrojnë subjektet nga diskriminimi janë të ndryshme, siç janë organet e pavarura, institucionet shtetërore dhe OJQ-të, të cilat ushtrojnë veprimtarinë e tyre në fushën e të drejtave të njeriut. Megjithatë, krijimi i institucioneve kombëtare të barazisë shihet si një domosdoshmëri për realizimin efektiv të së drejtës për barazi dhe mosdiskriminim. Ky material do të fokusohet në një analizë të kompetencave të këtyre institucioneve bazuar në Parimet e Parisit.

EQUINET (Rrjeti i Organeve të Barazisë në Evropë), i themeluar në vitin 2007, përfshin shtetet anëtare të BE ose vendet candidate për Bashkimin Evropian. Bazuar në strukturën dhe mënyrën në të cilën ata ushtrojnë veprimtarinë e tyre në vende të ndryshme, organet e barazisë shfaqin një kompleksitet dhe diversitet të jashtëzakonshëm. Ky material synon të sjellë një pamje krahasuese të institucioneve të barazisë, duke përfshirë edhe Komisionerin për Mbrojtjen nga Diskriminimi në Shqipëri.

Ky material do të realizojë një pamje krahasuese dhe analitike të strukturës, kompetencave, funksioneve, bazave dhe fushave të diskriminimit.

***Fjalët kyçe:** organet e barazisë, mbrojtja nga diskriminimi, baza e diskriminimit, fusha e diskriminimit, parimi i organeve të barazisë.*

I. Institucionet kombëtare të Barazisë dhe karakteristikat e tyre

Në shekullin e XIX, koncepti i të drejtave të njeriut njohu një ndryshim të madh, duke kaluar nga trajtimi i tyre si të drejta nga shteti (ose negative) në të drejta në shtet (ose pozitive)¹. Në këtë këndvështrim, një ndër masat më të rëndësishme që duhet të marrë shteti është krijimi dhe sigurimi i funksioneve të mekanizmave, që realizojnë dhe garantojnë mbrojtjen e të drejtave të njeriut. Kështu, Konventa Evropiane e të Drejtave të Njeriut² ka një sistemi të kontrollit të zbatimit, Gjykatën Evropiane të të Drejtave të Njeriut, e cila është përcaktuar në Konventë si organi kompetent “për të gjitha çështjet që lidhen me interpretimin dhe zbatimin e Konventës dhe të Protokolleve të saj”³.

“Në të gjitha kushtetutat e demokracive të mëdha, neni klasik që ka afirmuar parimin e barazisë ose të drejtën për barazi, pavarësisht nga revolucioni që ka njohur, ka mbetur i formuluar në stilin e deklaratave moderne”⁴. Ndërkohë, ligje specifike kanë garantuar mbrojtjen nga diskriminimi, duke parashikuar mekanizat e përshtatshëm të mbrojtjes. Në fakt, mekanizmat që mbrojnë subjektet nga diskriminimi janë të ndryshme si: institucionet e pavarura, institucionet shtetërore dhe OJF-të që ushtrojnë veprimtarinë në fushën e të drejtave të njeriut. Por, në rastet e mbrojtjes së barazisë dhe mosdiskriminimit është parë e nevojshme, për realizimin efektiv të kësaj të drejte, ngritja e institucioneve kombëtare të barazisë. “Organeve të specializuara duhet t’u jepen terma reference, të cilat janë përcaktuar qartazi në një tekst kushtetues apo ligjor”⁵. Këto institucione influencojnë dukshëm në promovimin e parimit të barazisë dhe garantojnë të drejtën për barazi dhe mosdiskriminim. “Institucionet e barazisë kanë një rol të fuqishëm dhe evident për të parashikuar masat për të luftuar diskriminimin, promovuar trajtimin e barabartë dhe monitorimin e zbatimit të legjislacionit mbi barazinë në nivel kombëtar”⁶. Studiuesit theksojnë se në vendet e Bashkimit Evropian “organet e barazisë janë ofruesit më të specializuar, më të aksesueshëm dhe më pak

1 Aurela Anastasi “E drejta kushtetuese” Cikël leksionesh, Tiranë 2003, fq.75.

2 KEDNJ u nënshkrua me 4 Nentor 1950 në Romë dhe hyri në fuqi në Shtator 1953 pas ratifikimit të dhjetë të saj nga Dukati i Luksemburgut.

3 KEDNJ, neni 32§1.

4 OMARI. L., ANASTASI. A. “E drejta kushtetuese”, ABC, Tiranë 2010, fq. 70.

5 ECRI General Policy Recommendation No.2 “On specialized bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level”, miratuar me 13 Qershor 1997, Parimi 1, 1.

6 Zarrehparvar M., “Equality bodies within the EU” - “Effective and independent structures for promoting equality”, organizuar nga Komisioneri për të Drejtat e Njeriut, Strasburg 2010.

të kushtueshëm të këshillimit, asistencës e shumë shërbimeve të tjera në fushën e diskriminimit”⁷. EQUINET, i krijuar në vitin 2007, është Rrjeti i Institucioneve të Barazisë në Europë (janë të antarësuar 46 institucione nga vendet anëtare apo që kanë statusin e vendit kandidat në BE).

Pavarësia, llogaridhënia dhe efektiviteti janë karakteristika të institucioneve të barazisë. Pavarësia e dhënë formalisht nëpërmjet ligjit është hapi i parë, por nuk është i mjaftueshëm për të siguruar efektivitetin. “Është e rëndësishme të fokusohet diskutimi dhe qasja në vlerësimin e impaktit të institucioneve të barazisë dhe punës së tyre nga roli, sfera e veprimit dhe potenciali i organeve të barazisë”⁸. Nëse institucioni i barazisë nuk mund të përfaqësojë viktimën në një proces gjyqësor apo nuk mund të nisë vetë një çështje, bazuar në legjislacionin antidiskriminim, atëherë efektiviteti i tyre mbetet i cunguar. Bashkëpunimi me aktorët e tjerë që ushtrojnë veprimtarinë e tyre në fushën e barazisë dhe antidiskriminimit është një faktor i rëndësishëm në të bërit efektiv të institucionit të barazisë. Ndërveprimi dhe komunikimi me komunitetet, që janë viktimë të diskriminimit apo rrezikojnë të bëhen të tillë, është një kusht që duhet plotësuar për të qenë efektiv.

Pavarësia e institucioneve të barazisë është një sfidë që shprehet në disa aspekte. Pavarësia strukturore është një kriter për të qenë i pavarur në ushtrimin e kompetencave. Një aspekt i debatueshëm është pozicionimi i saktë i institucioneve të barazisë. Ku qëndrojnë ato në lidhje me institucionet shtetërore dhe shoqërinë civile? Strukturat kombëtare për promovimin e barazisë janë institucione unike. Ato duhet të jenë organe statutorë të themeluara me ligj dhe njëkohësisht, të jenë të pavarura nga shteti. Ata nuk janë pjesë e shoqërisë civile për shkak të bazës së tyre statutorë dhe gjithashtu janë të pavarur nga shoqëria civile⁹. Crowley thotë: “*Ka raste kur stafi i tyre shpreh influenca politike. Gjendja juridike e këtyre institucioneve është një sfidë për pavarësinë. Si institucione të pavarura ato nuk janë as pjesë e Qeverisë dhe as pjesë e shoqërisë civile. Disa prej këtyre institucioneve nuk kanë burimet e nevojshme për të qenë efektive*”¹⁰.

Sipas një studimi për 16 institucione të barazisë nga 23 të përfshira në studim, anëtare të EQUINET-it, Qeveria Qendrore mbetet burimi i vetëm i fondeve ose siguron mbi 90% të financimit”¹¹. “*Organeve të specializuara duhet të sigurohen fonde të mjaftueshme për të kryer në mënyrë efektive funksionet dhe përgjegjësitë e tyre dhe financimi duhet t’i nënshtrohet çdo vit miratimit të parlamentit*”¹².

Mënyra se si ato janë të strukturuar dhe funksionet që ushtrojnë ato në vende të ndryshme është një reflektim i kompleksitetit dhe diversitetit të theksuar. Sipas

7 Lilla Farkas “Roli i organeve të barazisë”- Manual trajnimi “Përmirësimi i mekanizmave mbrojtës të të drejtave të

njeriut në luftën kundër diskriminimit”, Tiranë, September 2011.

8 Crowley Niall, “Processes and indicators for measuring the impact of equality bodies”, EQUINET, Bruksel, 2013, fq. 11.

9 Opinion of the Commissioner for Human Rights, “On national structures for promoting equality”, Strasburg, 2011, fq. 11.

10 Crowley N., “Equality bodies within the EU”-“Effective and independent structures for promoting equality”, organizuar nga Komisioneri për të Drejtat e Njeriut, Strasburg 2010.

11 The People for Change Foundation, “Equality Bodies: Mandates and Resources”, Bruksel, 2016, fq.10.

12 ECRI General Policy Recommendation No.2 on specialized bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level, miratuar me 13 Qershor 1997, Parimi 5.1.

Niall Crowley, një ndër ekspertët më të mirë europian në këtë fushë *“ata kanë kompetencat për të promovuar barazinë; mbështetur dhe këshilluar viktimat e sjelljeve diskriminuese; potencialin për të monitoruar zbatimin e ligjit në sektorin publik e privat; ofrojnë mbështetje për organizatat që të mundësojnë promovimin e barazisë brenda tyre; ndikojnë në formimin e kulturës së komuniteteve që promovojnë barazinë dhe antidiskriminimin”*¹³.

Sipas traditave ligjore dhe administrative të vendeve, organet e specializuara mund të marrin forma të ndryshme si: komisionet kombëtare, ombudsmenët, qendrat, duke përfshirë organet me objektiva më të gjera në fushën e të drejtave të njeriut¹⁴. Nëse analizojmë anëtarët e EQUINET-it, do të kuptojmë se ka vende që kanë më shumë se një institucion, ndërsa emrat e institucioneve janë të ndryshme (komisioneri, agjencia, bordi, ombudsmeni, komisioni).

Diversiteti shfaqet në:

- Funksione.
- Shkaqet dhe fushat në të cilat parashikohet mbrojtja.
- Strukturën, mënyrën e ngritjes dhe pozicionimin në tërësinë e institucioneve publike.
- Vendimarrjen dhe subjektet e veprimit të ligjit.

II. Diversiteti i organeve të barazisë dhe mosdiskriminimit

Një mori instrumentesh ligjore në nivel ndërkombëtar, rajonal dhe nën-rajonal parashikon një të drejtë të barazisë dhe mosdiskriminimit. Disa prej tyre kërkojnë krijimin e një strukture kombëtare për promovimin e barazisë dhe trajtimin e rasteve të diskriminimit si: Institucionet Kombëtare për të Drejtat e Njeriut (NHRI), ombudsperson ose organet e barazisë. Mandati i organeve të barazisë është më i fokusuar dhe i bazuar në Direktivat e BE- së, ndërsa mandati i NHRI-ve është më i gjerë dhe i bazuar në Parimet e Parisit¹⁵.

EQUINET eidenton tre tipe të institucioneve të barazisë¹⁶:

1. Institucionet kryesisht „të tipit gjykatë” (gati-gjyqësore) (Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi në Shqipëri, Ombudsmeni për Aftësinë e Kufizuar në Austri, Komisioni për Mbrojtjen nga Diskriminimi në Bullgari, Zyra e Komisionerit për Administratën dhe Qytetarët në Qipro, Bordi për Trajtimin e Barabartë në Danimarkë, Ombudsmeni për Barazinë dhe Mosdiskriminimin në Finlandë, Komisioni për Mbrojtjen nga Diskriminimi në ish Republikën Jugosllave të Maqedonisë (FYROM), Ombudsmeni Grek, Komisioneri për Mbrojtjen e Barazisë në Serbi).

2. Institucionet kryesisht „promovuese” (Instituti për Barazinë e Grave dhe Burrave në Belgjikë, Ombudsmeni për Aftësinë e Kufizuar në Kroaci, Mbrojtësi Publik i të Drejtave në Çeki, Instituti Danez për të Drejtat e Njeriut, Mbrojtësi i të Drejtave në

13 Crowley N., “Equality bodies within the EU” nga seminari “Effective and independent structures for promoting equality”, organizuar nga Komisioneri për të Drejtat e Njeriut, Strasburg 2010.

14 ECRI General Policy Recommendation No.2 “On specialized bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level”, miratuar me 13 Qershor 1997, Parimi 2.

15 THE PEOPLE FOR CHANGE FOUNDATION, “Equality Bodies: Mandates and Resources”, Bruksel 2016, fq.6.

16 The Bigger Picture: Equality Bodies as Part of the National Institutional Architecture for Equality, EQUINET, Bruksel 2014.

Francë, Agjencia Federale e Antidiskriminimit në Gjermani).

3. Institucionet e kombinuara “gati-gjykatë dhe promovuese” (Qendra Ndërfederale për Mundësi të Barabarta në Belgjikë, Institucioni i Ombudsmenit të Drejtave të Njeriut i Bosnje-Herzegovinës dhe Ombudspersoni për Barazinë Gjinore në Kroaci, Zyra e Komisionerit për të Drejtat e Njeriut në Hungari, Ombudsmeni i Malit të Zi, Instituti Danez për të Drejtat e Njeriut).

Sa i përket kompetencave të ushtruara nga institucionet e barazisë, ato kanë aspekte të përbashkëta por, gjithashtu, kanë ndryshime të rëndësishme.

Sigurimi i ndihmës së pavarur për viktimat e diskriminimit në ndjekjen e ankesave të tyre për diskriminim qëndron në thelbin e punës së organeve kombëtare të barazisë të vendosura sipas direktivave të BE kundër diskriminimit, janë të mandatuara dhe mbajnë përgjegjësi për të realizuar këtë detyrë¹⁷.

Mënyrat e asistencës janë të ndryshme dhe shpesh ekziston një kombinim i kompetencave në të njëjtin institucion të barazisë. Ne mund të konsiderojmë të tilla: dhënie e informacionit të përgjithshëm, ndihmën juridike, vendimet... etj. Si mund t'i klasifikojmë institucionet e barazisë bazuar në kompetencat e tyre?

- Shumica e këtyre institucioneve adresojnë ankesat administrative për diskriminim ose iniciojnë raste ex-officio. Por, ka edhe institucione që nuk mund të fillojnë çështje kryesisht, siç ndodh me Bordin për Trajtimin e Barabartë në Danimarkë¹⁸. Shumë institucione përfaqësojnë viktimën, marrin pjesë në procedurat gjyqësore ose marrin pozicionin e amicus curiae (Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi në Shqipëri, Qendra Ndërfederale për Mundësitë e Barabarta në Belgjikë dhe Ombudsmeni Kroat për Personat me Aftësi të Kufizuara, Ombudsmeni i Mosdiskriminimit në Finlandë, Mbrojtësi i të Drejtave në Francë). Ka ngjashmëri midis Ombudsmanit të Malit të Zi dhe KMD-së në Shqipëri, lidhur me përfaqësimin e viktimës në gjykatë.

- Disa institucione kanë disa kompetenca të veçanta:

- Komisioneri i barazisë gjinore dhe trajtimit të barabartë në Estoni nuk përfaqëson, por mund të jetë këshilltar i njëres nga palët në gjykatë. - Instituti Danez për të Drejtat e Njeriut mund të shqyrtojë ankesat individuale tek Bordi për Trajtimin e Barabartë dhe që prej vitit 2016 mund të bëjë një ankesë në këtë Bord për çështje madhore.

- Institucionet që mund të iniciojnë një çështje në Gjykatën Kushtetuese (Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi në Shqipëri ose Mbrojtësi Publik i të Drejtave në Çeki). Duke folur për kufizimet dhe privilegjet në të drejtat, edhe në lidhje me parimin e barazisë, nuk ka fuqi absolute të ligjëvënësve. Drejtësia kushtetuese përmes organeve të specializuara, gjykatave kushtetuese, të cilat ushtrojnë një kontroll të përqendruar, u zhvilluan në Europë në periudhën mes dy luftërave¹⁹. Në shtete të ndryshme demokratike, „Gjykata Kushtetuese ka trajtuar një vëllim të madh të punës për të arritur ekuilibrin e vlefshëm. Ajo ka ushtruar kontroll në mënyrë që të parandalojë ligjet arbitrare dhe diskriminuese ose ligjet që krijojnë privilegje të padrejta dhe të paarsyeshme”²⁰. Subjektet që mund të ankohen në Gjykatën Kushtetuese klasifikohen në dy grupe: subjektet që mund të ushtrojnë kërkesat e tyre të pakushtëzuara dhe subjektet

17 EQUINET, “Providing independent assistance to victims of discrimination”, Bruksel 2011, fq.7.

18 EQUINET, “Fighting discrimination on the ground of Race and Ethnic Origin”, Bruksel 2016, fq. 34.

19 ANASTASI. A. “E drejta kushtetuese e krahasuar- Raste nga praktika kushtetuese dhe leksione për studentët e Drejtësisë”, Tiranë 2009, pg. 35.

20 OMARI. L., ANASTASI. A. “E drejta kushtetuese”, ABC, Tiranë 2010, pg. 71.

që mund të ushtrojnë kërkesë me kusht vetëm në çështjet që lidhen me interesat e tyre”²¹. Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi në Shqipëri i përket grupit të dytë.

- Disa institucione kanë dhënë me ligj mundësinë e testimi të situatës. Në Austri, individët kanë kryer testimin e situatës, duke përdorur llogaritë e re me postë elektronike për të pyetur për shpalljet për vende pune. Kjo ka qenë shumë efektive në krijimin e dyshimeve për arsyen e refuzimit²².

Subjektet dhe vendimarrja

Shumica e institucioneve të barazisë adresojnë çështjet në lidhje me sektorin publik dhe privat (Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi në Shqipëri), por disa jo si: Avokati i Austrisë për Trajtimin e Barabartë i cili vepron vetëm në sektorin privat ose Mbrojtësi Francez i të Drejtave, që vepron vetëm në sektorin publik). Deklarata e Edinburgut, e mbajtur në Skoci në vitin 2010, shqyrton mënyrat në të cilat NHRI mund të angazhohet me biznesin dhe çështjet e të drejtave të njeriut, duke përfshirë promovimin e mbrojtjes më të madhe kundër abuzimeve të të drejtave të njeriut që lidhen me biznesin, llogaridhënie më të madhe të biznesit dhe respektim të qasjes së të drejtave të njeriut në drejtësi, krijimin e qasjeve me shumë palë të interesuara²³.

- Sa i përket vendimarrjes së institucioneve të barazisë, mund të themi se kemi:
 - Institucionet me vendim-marrje jo detyruese (të tilla si: të gjitha institucionet brenda Avokatit të Popullit ose ata me kompetenca promovuese dhe të kombinuara, por jo vetëm).

- Institucionet me vendim-marrje të detyrueshme (kryesisht institucione të tipit gati-gjyqësore si dhe Zyra e Komisionerit për Administratën dhe Qytetarët në Qipro ose Bordi për Trajtimin e Barabartë në Danimarkë). Këto vendime zakonisht i referohen sistemit të sanksioneve dhe mjeteve juridike, por edhe formave të tjera të tilla si: detyrimi për të publikuar vendimin për diskriminim ose për të kryer punë për të mirën e publikut²⁴. Një fokus i veçantë i kushtohet rolit (potencial) të trupave të barazisë në forcimin e efektivitetit dhe proporcionalitetit të regjimeve të sanksioneve”²⁵. Përjashtim: Ombudsmeni i Greqisë, Ombudsmeni për Barazi dhe Mosdiskriminim në Finlandë, marrin vendime jo detyruese).

21 Zaganjori. Xh., Anastasi A., Çani E., “Shteti i së drejtës në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë”, Tiranë 2011, pg. 164.(Decision of Constitutional Court No.17, dt.25.07.2008)

22 EQUINET, “Fighting discrimination on the ground of Race and Ethnic Origin”, Bruksel 2016, fq. 34.

23 Cituar nga International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights and Danish Institute for Human Rights, “Business and human rights-A guidebook for National human rights institutions”, 2013, fq. 21.

24 Ju mund të gjeni shembuj të tipeve të sanksioneve të parashikuara nga institucionet e barazisë në vendet e ndryshme tek: EQUINET, “Fighting discrimination on the ground of Race and Ethnic Origin”, Bruksel 2016, fq. 35.

25 Wladasch K., “Sanctions regime in discrimination cases and its effects”, EQUINET dhe Ludwig Boltzmann Institute Human Rights, Bruksel 2015, fq. 5.

Diversiteti në shkaqet e mbrojtura dhe fushat²⁶

«Statusi i këtyre organeve krijon mundësi për të promovuar barazinë dhe për të luftuar diskriminimin në lidhje me një, disa ose të gjitha shkaqet e mbuluara nga Direktivat e BE-së për Trajtimin e Barabartë»²⁷. Direktivat Evropiane nuk japin udhëzime për të përcaktuar se si organet e barazisë duhet të ushtrojnë aktivitetet e tyre. Bazuar në nenin 13 të Direktivës për Barazinë Raciale, kërkesa minimale për Shtetin Anëtar të BE-së është të ketë një ose më shumë organe për promovimin e barazisë racore dhe etnike²⁸. Sipas katër direktivave anti-diskriminuese të BE-së, organet e barazisë duhet të zbatojnë ligjin kundër diskriminimit vetëm në lidhje me racën, origjinën etnike dhe gjininë. Megjithatë, shumë vende kanë krijuar organe të barazisë, që veprojnë gjithashtu në lidhje me shkaqe të tjera të diskriminimit. Direktivat e BE-së nuk kërkojnë krijimin e një organi të barazisë me një mandat që përfshin fenë ose besimin. Kjo duhet të korrigjohet së bashku me zhvillimin dhe zbatimin e standardeve ambicioze për pavarësinë dhe efektivitetin e organeve të barazisë²⁹. Më poshtë po parashtrij një klasifikim bazuar në këtë kriter.

- Institucionet që mbulojnë një shkak të mbrojtur nga ligji (Ombudspersoni për Barazinë Gjimore në Kroaci ose Ombudsmeni për Aftësinë e Kufizuar në Austri dhe Kroaci).

- Institucionet që mbulojnë një rreth shkaqesh të mbrojtura nga ligji (mosha, aftësia e kufizuar, besimi fetar, statusi civil, orientimi seksual...etj.), me përjashtim të racës, origjinës etnike dhe gjinisë, siç përcaktohet nga Direktivat Anti-Diskriminimi të BE-së (Ombudsmeni i Kroacisë, që përjashton gjininë, paaftësinë, identitetin gjinor nga shkaqet e mbrojtura me ligj; Ombudsmeni i Mosdiskriminimit në Finlandë, që përjashton gjininë dhe identitetin gjinor si shkaqe të mbrojtura dhe përjashton të gjitha shkaqet e tjera në fushën e punësimit; Ombudsmeni Grek, që trajton diskriminimin në fushën e punësimit për të gjitha shkaqet dhe racën, gjininë dhe identitetin gjinor në të gjitha fushat si punësim, arsim, të mira dhe shërbime).

- Institucionet që mbulojnë një listë të hapur shkaqesh të mbrojtura nga ligji (Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi në Shqipëri, Ombudsmeni Grek, Komisioneri për Mbrojtjen e Barazisë në Serbi)

Diversiteti në strukturë dhe pozicionimi në tërësinë e institucioneve publike.

26 Ju mund të gjeni një analizë të detajuar mbi shkaqet e diskriminimit tek: Baraku I., Hoti P., “The concept of discrimination and other concepts related to it in the albanian legislation – comparative overview with the EU directives in the anti-discrimination field”- “4th International Conference on European Studies – Social, Economic and Political Transition of the Balkans”, Universiteti EPOKA, Tiranë, 8-9 Nëntor, 2013, fq. 239-241.

27 EQUINET, Annual Report 2009, fq. 5.

28 European Commission, “How to present a discrimination claim- Handbook on seeking remedies under the EU Non-discrimination Directives”, 2011, fq. 68.

29 EQUINET, “A growing agenda: the work of equality bodies on the ground of religion or belief”, 2015, fq. 5.

- Disa institucione të barazisë ekzistojnë si institucione të pavarura, më vete. (Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi në Shqipëri, Komisioni për Mbrojtjen nga Diskriminimi në ish Republikën Jugosllave të Maqedonisë (FYROM), Ombudsmeni Grek, Komisioneri për Mbrojtjen e Barazisë në Serbi, Bordi për Trajtimin e Barabartë në Danimarkë, Ombudsmeni Suedez për Barazinë ... etj.

- Disa institucione të tjera janë krijuar si struktura të veçanta brenda institucioneve që mbrojnë të drejtat e njeriut. (Ombudsmeni i Malit të Zi, Institucioni i Ombudsmenit të të Drejtave të Njeriut i Bosnje-Herzegovinës, Mbrojtësi të Drejtave në Francë). Kohëve të drejtat, janë ndërmarrë disa iniciativa për të bashkuar organet e barazisë me institucionet e të drejtave të njeriut ose për t'i dhënë këtyre të fundit kompetenca për t'u marrë me çështjet e diskriminimit. Niall Crowley ka analizuar në detaje dallimet midis këtyre institucioneve dhe ndikimin e një bashkimi të mundshëm të këtyre institucioneve³⁰. Problemi më i madh në këtë proces është krijimi i një balance midis funksioneve që kanë të bëjnë me mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe mbrojtjen nga diskriminimi.

- Disa institucione të tjera janë themeluar si struktura të veçanta brenda qeverive (Zyra Kombëtare kundër Diskriminimit Racor në Itali, Agjencia Federale e Antidiskriminimit në Gjermani).

- Disa organe të barazisë janë themeluar si institucione individuale (kryesisht institucione brenda Avokatit të Popullit, por jo vetëm; edhe Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi në Shqipëri ose Ombudsmeni Suedez për Barazinë, të cilat janë institucione të pavarura më vete)

- Disa organe të barazisë janë themeluar si institucione kolegjiale (Bordi për Trajtimin e Barabartë në Danimarkë, Komisioni për Mbrojtjen nga Diskriminimi në ish Republikën Jugosllave të Maqedonisë (FYROM), Instituti Danez për të Drejtat e Njeriut).

KONKLUZIONE

Organet e barazisë janë institucionet më të specializuara, më të lira dhe më të arritshme për të ndihmuar viktimat e diskriminimit.

Ndërsa ata kanë disa karakteristika të përbashkëta të tilla si pavarësia, llogaridhënia dhe efektiviteti, paraqesin një larmi realitetesh në disa aspekte të tilla si struktura, kompetencat e kështu me radhë.

Çdo ndryshim ligjor që synon krijimin ose reformimin e institucioneve kombëtare të barazisë duhet të marrë parasysh traditën demokratike të shoqërisë dhe traditën institucionale dhe administrative për të pasur një ushtrim më efektiv të funksioneve për të cilat ato krijohen.

REFERENCA

1. ANASTASI. A. “E drejta kushtetuese e krahasuar- Raste nga praktika kushtetuese dhe leksione për studentët e Drejtësisë”, Tiranë, 2009.
2. ANASTASI A., “E drejta kushtetuese”, Cikël leksionesh, Tiranë 2003.

30 Niall Crowley “Merged Mandates – Equality Bodies and National Human Rights Institutions A Growing trend”, fq. 1-3.

3. BARAKU I., HOTI P., “The concept of discrimination and other concepts related to it in the albanian legislation – comparative overview with the EU directives in the anti-discrimination field”- “4th International Conference on European Studies – Social, Economic and Political Transition of the Balkans”, Universiteti EPOKA, Tiranë, 8-9 Nëntor, 2013.

4. CROWLEY N., “Merged Mandates – Equality Bodies and National Human Rights Institutions- A Growing trend”.

5. CROWLEY N., “Processes and indicators for measuring the impact of equality bodies”, EQUINET, Bruksel 2013.

6. CROWLEY N., “Equality bodies within the EU”-“Effective and independent structures for promoting equality”, organizuar nga Komisioneri për të Drejtat e Njeriut, Strasburg 2010.

7. ECRI, General Policy Recommendation No.2 “On specialized bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level”, miratuar me 13 Qershor 1997.

8. EQUINET, “A growing agenda: the work of equality bodies on the ground of religion or belief”, Bruksel 2015.

9. EQUINET, “The Bigger Picture: Equality Bodies as Part of the National Institutional Architecture for Equality”, Bruksel 2014.

10. EQUINET, “Providing independent assistance to victims of discrimination”, Bruksel 2011.

11. EQUINET, “Fighting discrimination on the ground of Race and Ethnic Origin”, Bruksel 2016.

12. EQUINET, “Fighting discrimination on the ground of Race and Ethnic Origin”, Bruksel 2016.

13. EUROPEAN COMMISSION, “How to present a discrimination claim- Handbook on seeking remedies under the EU Non - discrimination Directives”, 2011.

14. FARKAS L., “Roli i organeve të barazisë”- Manual trajnimi “Përmirësimi i mekanizmave mbrojtës të të drejtave të njeriut në luftën kundër diskriminimit”, Tiranë, Shtator 2011.

15. INTERNATIONAL COORDINATING COMMITTEE OF NATIONAL INSTITUTIONS FOR THE PROMOTION AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND DANISH INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS, “Business and human rights-A guidebook for National human rights institutions”, 2013.

16. ZARREHPARVAR M., “Equality bodies within the EU”, Strasburg 2010.

17. OPINION OF THE COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, “On national structures for promoting equality”, Strasburg 2011.

18. THE PEOPLE FOR CHANGE FOUNDATION, “Equality Bodies: Mandates and Resources”, Bruksel 2016.

19. WLADASCH K., “Sanctions regime in discrimination cases and its effects”, EQUINET and Ludwig Boltzmann Institute Human Rights, Bruksel 2015.

20. ZAGANJORI. XH., ANASTASIA., ÇANI E., “Shteti i së drejtës në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë”, Tiranë 2011.

21. Equinet Annual Report 2009.

22. <http://www.equineteurope.org/-Equinet-Members->

“TRANSPARENCA DHE E DREJTA PËR INFORMIM NË ADMINISTRATËN PUBLIKE

RISITË SIPAS KODIT TË RI TË PROCEDURAVE ADMINISTRATIVE DHE LIGJIT NR.119/2014 “PËR TË DREJTËN DREJTËN E INFORMIMIT”

Abstrakt

Për një qeverisje të mirë dhe demokratike transparenca përbën një nga elementët thelbësorë që duhet të garantohen për të gjithë qytetarët. Transparenca nënkupton ndarjen e informacionit si edhe ushtrimin e veprimtarisë së institucioneve në mënyrë të hapur me publikun.

Aksesi i lirë ndaj informacionit luan një rol kyç në promovimin e transparencës dhe në parandalimin e korrupsionit, dhe si i tillë institucionet shtetërore duhet ta ofrojnë atë në kohë dhe në mënyrë të plotë për qytetarët, me qëllim që të garantojnë një përdorim sa më efektiv të tij. Gatishmëria në dhënien e informacionit nga institucionet e administratës publike rrit përgjegjshmërinë e tyre në shërbimin ndaj qytetarëve. Pasi një nga treguesit realë që përcakton shkallën e demokracisë dhe të modelit qeverisës të një vendi është niveli i transparencës të administratës publike përballë qytetarëve. Sistemet dhe qeverisjet që bazohen në respektimin e të drejtave të njeriut, transparencën dhe respektin ndaj kërkesave të qytetarëve, janë të paracaktuara të prodhojnë e të garantojnë siguri e stabilitet demokratik. E kundërta ndodh me sistemet dhe qeverisjet që kufizojnë liritë e qytetarëve duke injoruar zbatimin e detyrimit kushtetues për transparencë ligjore e publike në të gjithë hapat e aktivitetit të tyre¹.

Sot, me ndryshimet konstante të legjisllacionit shqiptar po synohet që administrata të funksionojë si një organizëm i hapur ndaj publikut, me qëllim garantimin e njohjes së publikut me informacionin publik, të formimit të pikëpamjeve për gjendjen e shtetit e të shoqërisë dhe përpunimi i ligjshëm i të dhënave personale duke respektuar dhe garantuar të drejtat dhe liritë themelore të njeriut, në veçanti, të drejtën për informim dhe të drejtën e ruajtjes së jetës private.

Ligji i ri Nr. 119/2014 “Për të drejtën drejtën e informimit” është i bazuar në modelet më të përparuara të vendeve evropiane dhe atyre të rajonit dhe garanton rregulla konkrete për mbrojtjen dhe shndërrimin e të drejtës së informimit në një të drejtë reale dhe lehtësisht të zbatueshme në praktikë.

Ky ligj, i cili sot është në vitin e saj të tretë të zbatimit ka sjellë mjaft risi si: krijimi i organit të Komisionerit për Mbrojtjen e të Dhënave Personale, shkurtrim të afateve të trajtimit të kërkesës, koordinatori për të drejtën e informimit, masat administrative në rast moskthimi përgjigje etj.

1 MOISIU A. “Gjyqësori dhe e drejta e informimit” në Konferencën Kombëtare “E drejta e informimit - e drejta themelore e njeriut”, Tiranë 2003

Sigurisht që ka nevojë akoma për përmirësime në aspektin praktik të së drejtës së informimit në disa drejtime si: në kuadër të rritjes së transparencës dhe trajtimit në afat i ankesave, rritjes së numrit të kontrolleve dhe hetimeve administrative, rritje e kontrollit mbi veprimtarinë e administratës publike lidhur me garantimin e të drejtave të qytetarëve dhe aksesin në informacion, por mund të themi se ky ligj ka krijuar hapësira për të siguruar një transparencë shumë të gjërë.

1. Hyrje

Shqipëria ka patur një ligj për të drejtën e informimit që prej vitit 1999². Edhe pse i konsideruar si një ligj relativisht i mirë në adoptimin e tij, pas 15 vitesh ligji u konsiderua i pamjaftueshëm dhe me mangësi për të garantuar një rregullim të kënaqshëm të së drejtës së qytetarëve për t'u informuar pasi u vunë re mangësi në përkufizimin shterues të disa nocioneve, afatet e zgjata në mënyrë të tepruar, pamjaftueshmëri të sanksioneve, roli i pamjaftueshëm mbikëqyrës i Avokatit të Popullit, etj. Për pasojë, pas një sage të rishikimit të ligjit, parlamenti miratoi në shtator 2014³ ligjin e ri për të drejtën e informimit.

Duke u bazuar në nevojën për përmirësimin e kuadrit ligjor të së drejtës për informim, e drejtë e cila sanksionohet në nenin 23, të Kushtetutës, u hartua projektligji “Për të drejtën e informimit”, i cili shfuqizoi ligjin nr.8503, datë 30.6.1999, “Për të drejtën e informimit për dokumentet zyrtare”. Vendimi për hartimin e një ligji të ri në vend të amendimit të atij ekzistues është marrë nisur nga nevoja për një reformim rrënjësor të kuadrit ligjor për të drejtën e informimit në Shqipëri, e cila nuk mund të adresohet vetëm me një ligj amendues. Duke qenë se numri i ndryshimeve ka prekur në një masë të konsiderueshme dispozitat e ligjit që ishte në fuqi, propozimi i një ligji amendues ishte në kundërshtim me rregullat e teknikës legjislative, pasi do të shkaktonte konfuzion e, rrjedhimisht, do të cenonte parimin e sigurisë juridike⁴.

Miratimi i këtij ligji të ri vjen pas një periudhe të gjatë ku si qytetarët, ashtu dhe të gjithë aktorët e tjerë, vënë në pikëpyetje transparencën e administratës dhe zbatimin të së drejtës së informimit.

Ligji ka si qëllim të përmirësojë rregullat për mbrojtjen e së drejtës për informim, që çdo qytetari të Republikës së Shqipërisë i garantohet me Kushtetutë. Duke u bazuar në nenin 17 dhe 23, të Kushtetutës, synohet që çdo qytetar të ndihet i vetëdijshëm për të drejtën e informimit, por edhe i mbrojtur, pasi kufizimet e të drejtave dhe lirive të parashikuara në Kushtetutë mund të vendosen me ligj për një interes publik ose për mbrojtjen e të drejtave të të tjerëve, duke mos cenuar thelbin e lirive dhe të drejtave e në asnjë rast nuk mund të tejkalojnë kufizimet e parashikuara në Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut.

Rishtë⁵ që sjell ky ligj “Për të drejtën e informimit” fokusohen në:

- Krijimin e një figure të re, siç është koodinatori për të drejtën e informimit, dhe parashikimin e kompetencave të tij;
- Mbrojtjen e së drejtës për informim që ka çdo qytetar, pa qenë nevoja të sqarojë

2 Ligji Nr. 8503, datë 30.6.1999 “Për të drejtën e informimit për dokumentet zyrtare”

3 Ligji Nr. 119/2014 “Për të drejtën drejtën e informimit”

4 Relacion Për Projektligjin “Për të drejtën e informimit” e Ministrisë së Drejtësisë

5 Do të trajtohen më hollësisht në vijim në pikën 4 në analizën e ligjit Nr. 119/2014

motivet;

- Rregullimin e përgatitjes dhe miratimit të programeve të transparencës;
- Rregullimin e njohjes me informacionin/dokumentin zyrtar publik;
- Parashikimin e kufizimit të së drejtës për informim;
- Parashikimin e shkeljeve dhe sanksioneve administrative;
- Rregullimin e kompetencave dhe procedurave për shqyrtimin e ankesave

Administrata publike bashkëkohore pritet të ndërtohet dhe të funksionojë në përputhje me standardin e transparencës në mënyrë që të sigurojë sundimin e ligjit, llogaridhënien e zyrtarëve publikë dhe të legjitimitetit të vendimmarrjes së organeve publike. Transparenca është konsideruar si një gur themeli i qeverisjes së mirë dhe i hapësirës administrative evropiane.

Ligji për të drejtën e informimit (Ligji nr. 119/2014) është instrumenti kryesor ligjor që garanton që administrata publike të funksionojë në mënyrë transparente dhe për rrjedhojë ka rol kyç në ndërtimin e shoqërisë me administratë publike të përgjegjshme, efikase dhe efektive e pa korrupsion. Kështu, Shqipëria bën pjesë në grupin e më shumë se 100 vendeve të botës që kanë miratuar ligjin, i cili siguron se qytetari ka të drejtën e aksesit në informacionet publike dhe se organet publike japin informacion publik në mënyrë proaktive në internet⁶.

2. Kudri ligjor për të drejtën e informimit

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara që janë pjesë e sistemit ligjor të brendshëm, ligjet, aktet normative të Këshillit të Ministrave dhe aktet nënligjore, garantojnë mbrojtje e të drejtës për transparencë dhe informim.

- **Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë**, parashikon të drejtën për informim si e drejtë dhe liri themelore e njeriut në nenin 23 parashikon shprehimisht që: *“1. E drejta e informimit është e garantuar. 2. Kushdo ka të drejtë, në përputhje me ligjin, të marrë informacion për veprimtarinë e organeve shtetërore, si dhe të personave që ushtrojnë funksione shtetërore. 3. Kujtdo i jepet mundësia të ndjekë mbledhjet e organeve të zgjedhura kolektive.”*
- Përveç nenit 23, 28 dhe 79, të drejtën për informim e gjejmë të garantuar dhe në nenin 56, në të cilin gjen mbrojtje e drejta e çdo personi *“për informim për gjendjen e mjedisit dhe mbrojtjen e tij”*⁷
- **Aktet Ndërkombëtare në fushën e të drejtës së informimit:**
 - Fryma e rregullimit ligjor të së drejtës së informimit E drejta themelore për akses në informacionin publik garantohej nga **Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut**. Më konkretisht, neni 19 thotë: *“Të gjithë kanë të drejtën e lirisë së mendimit dhe shprehjes; kjo e drejtë përfshin lirinë për të pasur mendime pa ndërhyrje dhe të kërkosh, marrësh dhe japësh informacion dhe mendime nëpërmjet çdo medie,*

6 Në më shumë se 50 vende kjo e drejtë është dhënë me Kushtetutë, duke përfshirë vende të shumta evropiane, të tilla si Shqipëria, Bullgaria, Kroacia, Republika Çeke, Estonia, Finlanda, Greqia, Hungaria, Lituania, Moldavia, Mali i Zi, Norvegjia, Poloni, Portugalia, Rumania, Serbia, Sllovakia, Sllovenia dhe Suedia. Shih faqen e internetit Right2Info, <http://www.right2info.org/constitutional-protections>

7 “Konventa e Aarhusit për të drejtën e publikut për të pasur informacion, për të marrë pjesë në vendimmarrje dhe për t’iu drejtuar gjykatës për çështjet e mjedisit”

pavarësisht kufijve.”

- **Pakti Ndërkombëtar i të Drejtave Civile dhe Politike**, neni 19 i Paktit mbron lirinë e çdo individi si vijon: *“kjo e drejtë kupton lirinë për të kërkuar, për të marrë dhe përhapur informacion dhe ide të çdo lloji pavarësisht nga kufijtë në formën me gojë, me shkrim, të shtypur ose artistike, ose me çdo mjet tjetër të zgjedhur prej tij”*.

- **Konventa Europiane për të Drejtat e Njeriut** mbron dhe garanton plotësisht të drejtën e informimit. Më konkretisht, neni 10 garanton lirinë e shprehjes si një të drejtë të domosdoshme dhe të patjetërsueshme: *“Çdokush ka të drejtën e lirisë së shprehjes. Kjo e drejtë përfshin lirinë e mendimit dhe lirinë për të marrë ose për të dhënë informacione dhe ide pa ndërhyrjen e autoriteteve publike dhe pa marrë parasysh kufijtë. Ky nen nuk i ndalon Shtetet që të kërkojnë licensimin e ndërmarrjeve të transmetimit audio, kinematografik ose televiziv.”* Në këtë kontekst, Konventa njeh lirinë për të marrë informacion pa pasur ndërhyrje nga autoritetet publike si një të drejtë themelore të njeriut, të cilën shtetet palë të Konventës duhet ta respektojnë. Gjithashtu, Gjykata Europiane për të Drejtat e Njeriut ka marrë vendime të rëndësishme që përbëjnë interpretime të detyrimeve të Konventës dhe si të tilla duhen zbatuar nga gjykatat e të gjitha shteteve palë të Konventës, sa herë të ketë raste të tilla.

- **Konventa e Këshillit të Europës mbi aksesin në dokumentat zyrtare është instrumenti** i parë detyrues, ligjor ndërkombëtar, që njeh një të drejtë të përgjithshme të aksesit në dokumentat zyrtare që zotërojnë autoritetet publike.

- **Konventa e Aarhusit për të drejtën e publikut për të pasur informacion, për të marrë pjesë në vendimmarrje dhe për t'u drejtuar gjykatës për çështjet e mjedisit**⁸

Konventa e Aarhusit paraqet një ndër mekanizmat kryesor të demokracisë në fushën e mjedisit, në vendet që e kanë ratifikuar atë që nga viti 1998. Konventa e Aarhusit, qytetarin e thjeshtë, nga një bartës detyrimesh e bën një partner aktiv në vendimmarrjen për çështjet mjedisore duke ia siguruar atij kështu: të drejtën për të qenë i informuar për

situatën mjedisore ku jeton, të drejtën jo vetëm për të marrë pjesë aktive në vendimmarrje për çështje mjedisore, por të ketë edhe të drejtën e qasjes në mbrojtjen ligjore në rast të shkeljes të së drejtës së tij për një mjedis të pastër.

- **Karta e të Drejtave Themelore e Bashkimit European** parashikon në nenin 11, pika 1 që: *“kushdo ka të drejtën e lirisë së shprehjes. Kjo e drejtë përfshin lirinë e mendimit si dhe për të marrë e dhënë informacion dhe ide pa ndërhyrje nga autoriteti publik dhe pavarësisht nga kufijtë”*.

- **Kodi i Procedurave Administrative**⁹

- **Ligji Nr. 119/2014 “Për të drejtën drejtën e informimit”**

Ligji i ri, falë ekspertizës ndërkombëtare, përfshirjes së shoqërisë civile¹⁰, si dhe procesit të gjatë të diskutimit u përshëndet si një ligj mjaft i mirë, i cili “parashikon një sërë rregullash favorizuese, që në ndryshim nga ligji i mëparshëm, i japin mundësinë e kthimit të tij në një ligj praktik e të vlefshëm.” Një trajtim i hollësishëm do të kryhet

8 Ratifikuar nga Shqipëria me Ligjin Nr.8672, datë 26.10.2000 Për ratifikimin e “Konventa e Aarhusit për të drejtën e publikut për të pasur informacion, për të marrë pjesë në vendimmarrje dhe për t’u drejtuar gjykatës për çështjet e mjedisit”

9 Ligji Nr. 44/2015 Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë

10 Fondacionin SOROS (Shoqëria e Hapur për Shqipërinë)

në vijim të këtij punimi. Ai vjen si pjesë e një pakete me disa ligje që lidhen ngushtë me njëri-tjetrin.

- **Ligji Nr. 139/2015 “Për vetëqeverisjen vendore”** parashikon detyrimin e organeve të qeverisjes vendore për transparencë në veprimtarinë e tyre dhe informimin e publikut.

Në nenin 15 Transparenca e veprimtarisë së njësisë të vetëqeverisjes vendore parashikohet shprehimisht që: *“1. Njësitë e vetëqeverisjes vendore garantojnë për publikun transparencën e veprimtarisë së tyre. 2. Çdo akt i organeve të vetëqeverisjes vendore publikohet në faqen zyrtare të internetit të njësisë vendore dhe afishohet në vendet e caktuara nga njësia për njoftimet publike. 3. Çdo njësi e vetëqeverisjes vendore është e detyruar të caktojë koordinatoren e transparencës dhe të miratojë programin e transparencës, duke siguruar akces nga të gjithë, veçanërisht nga shtresat më të varfra të komunitetit, në përputhje me dispozitat e ligjit në fuqi për të drejtën e informimit.”*

Në nenin 18 Seanca e këshillimeve me bashkësinë parashikohet shprehimisht që: *“1. Këshilli bashkiak ose këshilli i qarkut, përpara shqyrtimit dhe miratimit të akteve, zhvillon seanca këshillimi me bashkësinë, të cilat janë të detyrueshme për rastet e parashikuara në nenet 54, shkronjat “a”, “dh”, “e”, “f” dhe “k”, dhe 77, shkronjat “a”, “dh”, “e”, “f” dhe “k”, të këtij ligji. 2. Këshillimi me publikun, në çdo rast, bëhet sipas mënyrës së përcaktuar në rregulloren e këshillit, duke përdorur një nga format e nevojshme, si takimet e hapura me banorët e grupet e interesit, takime me specialistë, me institucione të interesuara dhe organizata jofitimprurëse ose nëpërmjet marrjes së nismës për organizimin e referendumeve vendore. 3. Aktet e këshillit publikohen në faqen zyrtare të internetit dhe afishohen në vende publike, të caktuara nga këshilli me akses të lirë publik, brenda territorit të njësisë vendore dhe, sipas mundësisë, këshilli cakton edhe forma të tjera të publikimit të tyre. Informimi i publikut në çdo bashki bëhet në përputhje me ligjin për të drejtën e informimit dhe rregullat e përcaktuara nga vetë këshilli përkatës për këtë qëllim.”*

- **Ligji Nr. 146/2014 “Për Njoftimin dhe Konsultimin Publik”** në nenin 2, pika 15 jep për herë të parë përkufizimin e termit transparencë si veprimtaria e hapur e një organi publik për të informuar në lidhje me aktet me interes të lartë publik, me proceset politikëbërëse dhe vendimmarrëse, që u siguron palëve të interesuara mundësinë për të marrë pjesë në këto procese”
- **Ligji nr. 8457, datë 11.02.1999, “Për informacionin e klasifikuar “Sekret Shtetëror”, i ndryshuar.** Ky ligj përcakton masat e nevojshme për klasifikimin, përdorimin, ruajtjen e informacioneve, ekspozimi i paautorizuar i të cilave mund të rrezikojë sigurinë kombëtare, të cilat quhen “Sekret Shtetëror”. Në nenin 17 të Ligjit Nr.119/2014 janë parashikuar edhe kufizimet e të drejtës së informimit në rastet e sigurisë kombëtare.
- **Ligji nr. 49/2012 “Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative”**
- **Ligj nr. 9887, datë 10.3.2008 ‘Për mbrojtjen e të dhënave personale’**
- **Një terësi ligjesh të tjera të posaçme,** të cilat në tërësinë e tyre adresojnë thelbin e të drejtës për informim që është: çdokush ka të drejtë që me anën e një kërkesë formale të marrë informacion nga çdo organizëm publik, brenda një kohe të arsyeshme, pa u diskriminuar, dhe me mjete të efektshme.

3. Kodi i Procedurave Administrative në Republikën e Shqipërisë. Ndryshimet e saj në lidhje me parimin e transparencës dhe informimit.

E drejta e informimit dhe transparenca janë elemente të pandara të sistemit qeverisës¹¹. Të cilat, në ndryshim të Kodit të vjetër të Procedurave Administrative, në Kodin e ri janë ndarë në dy parime të veçanta për ti dhënë një përkufizim sa më të qartë dhe rëndësinë e tyre si parime të rëndësishme të së drejtës administrative.

Kodi i ri synon të forcojë parimet dhe standardet e administratës së mirë dhe transparencën në vendimmarrjen administrative, përfshi lehtësimin e komunikimit mes administratës dhe kujtdo që hyn në marrëdhënie me të, e më së pari kujtdo që merr shërbime nga ajo. Reformimi i Kodit të Procedurave Administrative ishte një nga prioritetet e qeverisë i lidhur ngushtë edhe me procesin e integritetit evropian.¹²

3.1 Parimi i transparencës

Transparenca në organet e qeverisjes vendore konsiderohet e rëndësishme dhe madje ka një rregullim të posaçëm për shkak të natyrës së organeve të njëjësive të qeverisjes vendore si organe të krijuara për të funksionuar edhe më afër qytetarëve dhe interesave/nevojave të tyre¹³.

Kodi i ri i Procedurave Administrative ka sanksionuar parimin e transparencës në nenin 5 si vijon: *“Organet publike ushtrojnë veprimtarinë administrative në mënyrë transparente dhe në bashkëpunim të ngushtë me personat fizikë dhe juridikë të përfshirë në të.”*

Parimi i transparencës përmban detyrimin e administratës publike që veprimtarinë e saj të realizojë në mënyrë transparente dhe në bashkëpunim të ngushtë me personat fizikë e juridikë të përfshirë në të.

Risi e Kodit të ri është sanksionimi i disa parimeve të reja, të cilat ofrojnë garanci më të mira për procedurat administrative dhe plotësojnë gjithashtu parimet ekzistuese. Parimi i transparencës që sanksionohet detyron organet publike të ushtrojnë veprimtarinë administrative në mënyrë transparente dhe në bashkëpunim të ngushtë me personat fizikë dhe juridikë të përfshirë në të, duke përforcuar aspekte të këtij parimi edhe më tej krahasuar me KPA e vitit 1999.

Në nenin 2, pika 15 të Ligjit Nr. 146/2014 “Për Njoftimin dhe Konsultimin Publik” jep në mënyrë të qartë për herë të parë përkufizimin e termit transparence, duke e përcaktuar atë si: *“Veprimtaria e hapur e një organi publik për të informuar në lidhje me aktet me interes të lartë publik, me proceset politikëbërëse dhe vendimmarrëse, që u siguron palëve të interesuara mundësinë për të marrë pjesë në këto procese”*.

Nga sa vërehet kuptohet lidhja e ngushtë midis të drejtës së informimit dhe të transparencës.

Ligji Nr. 119/2014 “Për të drejtën e informimit”, përveç të drejtës për informim, në disa dispozita rregullon edhe parimin e transparencës, i cili ka për qëllim ndër të tjera edhe

11 DOBJANI E., “E drejta administrative. Pjesa e përgjithshme”, Tiranë 2016, fq. 83

12 Përgatitur si pjesë e kurrikulës së vitit 2016 të Shkollës Shqiptare të Administratës Publike nga: Prof. Dr. Eralda (Methasani) Çani dhe Dr. Alma (Vokopola) Faskaj Procedura Administrative: Rregullimi ligjor horizontal i procedurave administrative në Republikën e Shqipërisë.

13 CANI (Methasani) E., E Drejta për Informim

“Ky ligj ka për qëllim edhe nxitjen e integritetit, të transparencës e të përgjegjshmërisë së autoriteteve publike”¹⁴. Ky ligj i detyron organet publike të përgatisin programe transparence¹⁵ dhe ti bëjnë publike në përputhje me ligjin¹⁶. Autoriteti publik, jo më vonë se 6 muaj nga hyrja në fuqi e këtij ligji ose nga krijimi i tij, vë në zbatim një program institucional të transparencës, ku përcaktohen kategoritë e informacionit që bëhet publik pa kërkesë dhe mënyra e bërjes publike të këtij informacioni.¹⁷

Programet e transparencës përfshijnë tërësinë e informacionit dhe mënyrat e bërjes publike të tij nga ana e autoritetit publik. Programet e transparencës përfshijnë kategoritë e informacionit që bëhet publik pa kërkesë nga publiku. Programi i transparencës synon të bëjë publik pjesën dërrmuese të informacioneve që zakonisht kërkohen të aksesohen. Kjo risi e ligjit do të bëjë të mundur njohjen me informacione në kohë reale, pa bërë asnjë kërkesë dhe pa prituri gjatë, por thjesht duke u hedhur informacioni në faqen e internetit.

3.2 Parimi i informimit

Kodi i ri i Procedurave Administrative ka riformuluar parimin e informimit në krahasim me Kodin e 1999¹⁸.

Në nenin 6 sanksionohet që: “1. Çdo person ka të drejtë të kërkojë informacion publik, që ka të bëjë me veprimtarinë e organit publik, pa qenë i detyruar të shpjegojë motivet, në përputhje me legjislacionin në fuqi që rregullon të drejtën e informimit. 2. Në rastet kur informacioni i kërkuar refuzohet, organi publik merr vendim të arsyetuar me shkrim, i cili përmban edhe udhëzimet për ushtrimin e së drejtës për ankim dhe i njoftohet menjëherë palëve në proces.”

Ky është një parim ndryshe nga ai i Kodit të shfuqizuar. Në këtë të fundit, parimi i informimit parashikohej si e një e drejtë e të gjithë pjesëmarrësve në një procedurë administrative të marrin informacion dhe të njihen me dokumentet e përdorura në këtë procedurë, përveç rasteve kur me ligj janë vendosur kufizime. Kjo e drejtë mund të ushtrohej personalisht ose nëpërmjet një përfaqësuesi të autorizuar. Organi administrativ, që zhvillon procedurën administrative, është i detyruar t’u japë informacion pjesëmarrësve në procedurë edhe në lidhje me të drejtat dhe detyrimet e tyre.¹⁹

Ky formulim ka të bëjë më shumë me të drejtën e informimit të personit ose çdo pale të interesuar në procedim administrativ për të marrë informacion në lidhje me këtë procedurë²⁰. Këtë rregullim, ky ligj e bën duke e parashikuar të drejtën për informim

14 Neni 1, pika 3 e Ligjit Nr. 119/2014

15 Përkufizimi i saktë i nocionit transparencë jepet në Ligjin nr. 146/2014

16 Neni 2, pika 5 e Ligjit Nr. 119/2014 parashikon që: “Programe transparence” është tërësia e informacionit dhe mënyrat e bërjes publike të tij nga autoriteti publik,

17 Neni 4 i Ligjit Nr. 119/2014, të cilat do trajtohet hollësisht në vijim

18 Ligji Nr.8485, Datë 12.5.1999 Kodi i Procedurave Administrative

19 Neni 20 i Ligjit Nr.8485, Datë 12.5.1999 Kodi i Procedurave Administrative

20 Neni 20 ka lidhje të ngushtë me Neni 51 E drejta e palëve të interesuara për t’u informuar të Ligjit Nr.8485, Datë 12.5.1999 Kodi i Procedurave Administrative ku parashikohej: “1. Çdo person gëzon të drejtën për t’u informuar nga administrata në lidhje me zhvillimin e procedimeve për të cilat ai person është drejtpërdrejt i interesuar. 2. Në informacionin që jepet nga administrata tregohet organi administrativ që zhvillon procedimin, hapat konkrete të ndërmarrë prej tij, vendimet e

si një ndër parimet themelore, të përgjithshme mbi të cilat bazohet veprimtaria e administratës publike.

Një e drejtë, e cila është shumë e kufizuar në krahasim me Kodin e ri, e cila e ka zgjeruar shumë të drejtën e informimit:

Së pari, përsa i përket subjekteve që mund ti drejtohen një organi publik me kërkesë për informacion publik²¹ pasi tani çdo person gëzon të drejtën e njohjes me informacionin publik edhe pse nuk kanë një interes të drejtpërdrejtë, pa u detyruar të shpjegojë motivet autoritetit publik

Së dyti, llojit/ kategorisë së informacionit publik²² që mund të kërkohet nga ana e çdo subjekti. Autoriteti publik është i detyruar të japë informacion në lidhje me çdo dokument zyrtar, përveç rasteve kur me ligj parashikohet ndryshe.

E drejta e informimit, përveçse në pjesën e parimeve të përgjithshme të kreut II, në Kodin e ri të Procedurave Administrative ka edhe disa dispozita të tjera në Pjesa e Katërt Procedura Administrative, Kreu III “Të drejtat e palëve gjatë procedurës administrative”²³. Në të parashikohet që në një procedurë administrative të gjitha palët kanë të drejtë të njihen me dokumentet e dosjes së kësaj procedure, si dhe të marrin kopje të tyre. Organi publik, i përfshirë në procedurën administrative, brenda 5 ditëve nga paraqitja e kërkesës, siguron në mjediset e tij të punës kushte për mbajtjen e të dhënave, si dhe kushte për njohjen dhe marrjen e kopjeve të dokumenteve. Organi publik mund t’i bëjë dokumentet elektronike të aksesueshme nga interneti, nëse kjo nuk cenon sigurinë e të dhënave të mbrojtura sipas ligjit. Lëshimi i kopjeve të dokumenteve bëhet kundrejt një pagese, që përcaktohet në vendimin e organit publik dhe në çdo rast nuk kalon koston e riprodhimit të tyre.

4. E drejta e informimit. Ligji Nr. 119/ 2014 “Për të drejtën e informimit”.

Miratimi më 18 shtator të vitit 2014 i Ligjit nr. 119/2014 “Për të drejtën e informimit”, synoi garantimin e informacionit për publikun në ushtrimin e të drejtave dhe lirive të çdo individ në praktikë si dhe formimin e pikëpamjeve të publikut për gjendjen e shtetit dhe të shoqërisë, të nxisë integritetin, transparencën dhe përgjegjshmërinë e autoriteteve publike. Ky ligj në qëllimin e tij garanton rregulla konkrete për mbrojtjen dhe shndërrimin e të drejtës së informimit në një të drejtë reale dhe lehtësisht të zbatueshme në praktikë. Ligji synon të nxisë përforsimin e integritetit, të transparencës e të përgjegjshmërisë së autoriteteve publike dhe çdo subjekti tjetër joshtetëror që ushtron funksione publike.

Më poshtë do të trajtojmë në mënyrë të hollësishme Ligjin dhe risitë e saj.

4.1.1 Subjektet e detyruar për të dhënë informacion

Ligji Nr. 119/ 2014 “Për të drejtën e informimit” ka përcaktuar në mënyrë të qartë dhe të paevokueshme se cilat janë subjektet e detyruara për të dhënë informacion. Në

marra, si dhe çdo informacion tjetër. 3. Afati për dhënien e informacionit të parashikuar nga ky nen është 10 ditë nga dita e regjistrimit të kërkesës përkatëse.”

21 Neni 3 i Ligjit Nr. 119/2014

22 Neni 7 i Ligjit Nr. 119/2014

23 Neni 45 i Ligjit Nr. 44/2015

ligj parashikohen tre kategori kryesore të autoriteteve publike²⁴:

Kategoria e parë: përfshin çdo organ administrativ të parashikuar në legjisllacionin në fuqi për procedurat administrative, organet ligjvënëse, gjyqësore dhe ato të prokurorisë së çdo niveli, organet e njësisve të qeverisjes vendore të çdo niveli, organet shtetërore dhe entet publike të krijuara me Kushtetutë ose me ligj, si më poshtë vijon:

a. *Organet administrative* janë ata që parashikohen nga Kodi i Procedurave Administrative, të cilët janë: organet e pushtetit qendror që kryejnë funksione administrative, organet enteve publike në masën që ato kryejnë funksione administrative, organet e pushtetit vendor që kryejnë funksione administrative, organet e Forcave të Armatosura, si dhe çdo strukturë tjetër, punonjësit e së cilës gëzojnë statusin e ushtarakut, për aq kohë sa këto kryejnë funksione administrative.

b. Tek *organet ligjvënëse* përfshihet Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, me të gjitha strukturat e tij të brendshme, siç janë komisionet parlamentare, qofshin të përhershëm apo të përkohshëm.

c. Tek *organet gjyqësore* përfshihen të gjitha gjykatat e çdo niveli, siç janë gjykatat civile, penale apo administrative të shkallës së parë, të apelit, apo Gjykata e Lartë. Këtu përfshihet edhe Gjykata Kushtetuese. Përveç sistemit normal të gjykatave, në këtë kategori bëjnë pjesë edhe gjykatat e arbitrazhit.

d. *Organet e prokurorisë* janë përmendur në mënyrë të veçantë në ligj për të paktën dy arsye kryesore: *së pari*, sepse deri përpara hyrjes në fuqi të këtij ligji të ri prokuroria nuk është përfshirë shprehimisht tek organet që detyrohen të bëjnë publikë informacionet që disponojnë, duke krijuar konfuzion të zbatimit të ligjit në praktikë. Informacionet kanë qenë të aksesueshëm vetëm nga palë të interesuara për procedime të caktuara dhe vetëm në bazë të Kodit të Procedurës Penale, i cili rezervon disa dispozita të veçanta për marrjen e kopjeve të dokumentave; *së dyti*, sepse prokuroria, ndonëse bën pjesë në zinxhirin e drejtësisë, nuk është një organ që teorikisht bën pjesë në pushtetin gjyqësor.

Kategoria e dytë përfshin shoqëritë tregtare ku shteti zotëron shumicën e aksioneve; ose të cilat ushtrojnë funksione publike, të dhëna me ligj, akt nënligjor ose çdo lloj forme tjetër, të parashikuar nga legjisllacioni në fuqi p.sh ndërmarrja Albpetrol, etj.

Kategoria e tretë e autoriteteve publike përfshin edhe çdo person fizik ose juridik, të cilit i është dhënë me ligj, akt nënligjor ose çdo lloj forme tjetër, të parashikuar nga legjisllacioni në fuqi, e drejta e ushtrimit të funksioneve publike. Por, nuk duhet kuptuar që kjo kategori subjektësh është e detyruar të japë çdo informacion të kërkuar. Ligji e kufizon këtë detyrim vetëm për informacionet që lidhen me funksionet publike, ose me interesin publik, ku përfshihet edhe interesi i investitorëve apo konsumatorëve.

3.0.2 Nocioni i “Informacionit publik”.

Në “Informacionin publik” përfshihet çdo e dhënë të regjistruar në çfarëdo lloj forme dhe formati, gjatë ushtrimit të funksionit publik, pavarësisht nëse është përpiluar ose jo nga autoriteti publik. Kjo nënkupton se autoritetet janë të detyruara të japin akses në dokumentet që disponojnë në arkivat apo dosjet e tyre të punës, qofshin këto dokumente shkresorë ose audiovizualë, apo çdo lloj tjetër. Dokumentet mund të ndahen

24 Neni 2 i Ligjit Nr. 119/2014

në tre kategori:

- *Dokumente të krijuara nga vetë autoriteti*
- *Dokumente të ardhura prej një autoriteti tjetër*
- *Dokumente të ardhura prej subjekteve privatë*

Në kategorinë e parë përfshihen të gjitha dokumentat që krijohen nga vetë autoriteti, sic janë vendimet, rregulloret, udhëzimet, urdhërat, kontratat, memot, shkresat përcjellëse, dhe çdo dokument tjetër që i shërben komunikimit normal midis njësive të brendshme të strukturës së autoritetit publik.

Në kategorinë e dytë përfshihen dokumentet që kanë ardhur nga një autoritet tjetër publik, sic janë informacionet, urdhërat, raportet, vendimet dhe çdo dokument tjetër që i shërben komunikimit midis dy autoriteteve të ndryshme, pavarësisht raportit të hierarkisë midis tyre.

Në kategorinë e tretë përfshihen dokumentat që janë prodhuar dhe dorëzuar nga persona privatë. Këto dokumenta mund të jenë të prodhuara prej një autoriteti publik (p.sh. certifikata, vërtetime) ose mund të jenë të prodhuara nga vetë personi privat (p.sh. ofertë, deklaratë, etj). Zakonisht këto dokumenta janë pjesë përbërëse e dosjeve të vendimmarrjes së autoriteteve publike.

4.1.3 Subjektet që kërkojnë informacion

Neni 2 i ligjit ka përcaktuar se kërkues mund të jetë çdo person, fizik apo juridik, vendas apo i huaj, apo edhe pa shtetësi. Në këtë mënyrë nuk ka rëndësi nëse kërkuesi është individ, person juridik tregtar, person juridik jofitimprurës, vendas apo edhe shtetas i huaj, apo fare pa shtetësi, për të kërkuar aksesin në dokumenta.

4.2. E drejta e informimit dhe transparencja

4.2.1 E drejta e informimit

Koncepti i parë i trajtuar nga neni 3 i ligjit ka të bëjë me një element shumë të rëndësishëm, që personi që kërkon një informacion nuk detyrohet të shpjegojë motivet. Ky përcaktim ka qenë i pranishëm edhe në ligjin e shfuqizuar tashmë dhe nuk përbën risi.

Koncepti i dytë me rëndësi është që autoriteti publik është i detyruar të informojë kërkuesin nëse ka ose jo në zotërim informacionin e kërkuar. Ky është një element i ri në ligj, por në praktikë ka funksionuar pothuaj në të gjitha rastet që autoritetet publike janë shprehur kur nuk e kanë disponuar informacionin.

Ndryshimi vjen në disa aspekte: *së pari*, përgjigja e autoritetit nuk ka qenë e detyrueshme për t'u dhënë brenda një afati kohor të caktuar dhe ka ndodhur që kjo përgjigje është dhënë vetëm kur çështja është shtruar për zgjidhje përpara gjykatës; *së dyti*, përgjigja e autoriteteve bëhej në forma të papërshtatshme; *së treti*, nuk shoqërohej me asnjë sanksion nëse autoriteti nuk deklaronte të vërtetën.

Përfshirja e këtij detyrimi në ligj do të bëjë të mundur një përgjigje të shpejtë, në mënyrë të përshtatshme dhe nën përgjegjësinë e plotë të koordinatorit për informacionin pranë autoritetit përkatës.

Koncepti i tretë përfshin të drejtën për t'u njohur me dokumentin origjinal ose duke marrë një kopje të tij në formën ose formatin që mundëson akses të plotë në përmbajtjen e dokumentit. Ligji i mëparshëm u jepte të drejtë kërkuesve që të marrin kopje të dokumentit, por jo për të inspektuar dokumentin origjinal. E vetmja dispozitë që siguron një të drejtë të tillë ishte neni 52 i Kodit të Procedurave Administrative, por ky nen u jep të drejtë vetëm personave të interesuar, që janë palë në një procedim administrativ dhe jo personave të tjerë.

Ligji i ri siguron që kërkuesi mund të inspektojë dokumentin origjinal në vendin që ai ruhet dhe më pas mund të kërkojë edhe kopje të dokumentit nëse e sheh të arsyeshme. Kjo e drejtë nuk përjashton mundësinë për të kërkuar menjëherë marrjen e kopjes së dokumentit pa e inspektuar origjinalin. Dokumenti që jepet në formën e kopjes mund të kërkojë që të jetë i njësuar me origjinalin, me qëllim përdorimin e tij në procedura të caktuara administrative apo gjyqësore.

Koncepti i katërt lidhet me detyrimin që informacioni publik që i është dhënë një personi, nuk mund t'i refuzohet asnjë personi tjetër që e kërkon atë. Edhe kjo është risi e ligjit. Nëse një dokument është dhënë një herë, atëherë nënkuptohet që është vlerësuar se nuk ekziston asnjë pengesë për ta bërë publik atë. I vetmi përjashtim është kur informacioni përmban të dhëna personale të subjektit, situatë që mund të ndryshojë në varësi të pëlqimit të titullarit të të dhënave personale.

4.2.2 Programet e transparencës

Programet e transparencës përfshijnë tërësinë e informacionit dhe mënyrat e bërjes publike të tij nga ana e autoritetit publik. Programet e transparencës përfshijnë kategoritë e informacionit që bëhet publik pa kërkesë nga publiku. Në përputhje me programin e transparencës²⁵ së miratuar për çdo autoritet publik, këto të fundit përgatitin paraprakisht, në formate lehtësisht të kuptueshme dhe të aksesueshme, si dhe vënë në dispozicion të publikut në faqen e tyre në internet informacionet e parashikuara në nenin 7 të ligjit.

Programi i transparencës synon të bëjë publik pjesën dërrmuese të informacioneve që zakonisht kërkohen të aksesohen. Kjo risi e ligjit do të bëjë të mundur njohjen me informacione në kohë reale, pa bërë asnjë kërkesë dhe pa pritur gjatë, por thjesht me një klik në faqen e internetit.

Autoriteti publik, jo më vonë se 6 muaj nga hyrja në fuqi e këtij ligji ose nga krijimi i tij, vë në zbatim një program institucional të transparencës ku përcaktohen kategoritë e informacionit që bëhet publik pa kërkesë dhe mënyra e bërjes publike të këtij informacioni.

Në përgatitjen e projektprogramit të transparencës, autoriteti publik mban parasysh interesin më të mirë të publikut dhe sidomos: a) garantimin e njohjes maksimale me informacionin publik; b) vënien në dispozicion pa kërkesë të sa më shumë informacioneve në mënyrë që të pakësohet nevoja për kërkesa individuale për informacion.

Sipas përcaktimit të ligjit, është e pritshme që autoritetet të publikojnë sa më shumë informacione online. Këtu mund të përmendim dy momente të rëndësishëm:

- *Së pari*, pritet që të lindë nevoja që çdo kërkues të konsultohet më faqen e

25 Neni 4 i Ligjit Nr. 119/2014

internetit të autoritetit përpara se të bëjë një kërkesë për informacion. Mundësia që informacioni të gjendet në faqen e internetit pritet që të jetë e madhe.

- *Së dyti*, nëse një informacion/dokument është i publikuar online, nuk do të thotë që kërkuesi nuk ka të drejtë të marrë sërish kopje të autentifikuara të dokumentit. Në këtë rast do të nevojitet një kërkesë standarde, pavarësisht se dokumenti gjendet online.

Rishikimi i programit të transparencës duhet të bëhet të paktën një herë në 5 vjet, në varësi të natyrës së çdo autoriteti publik. Modelet e programeve të transparencës ofrohen nga Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale, i cili krijon modele për kategori të ndryshme të autoriteteve publike.

Në përputhje me programin e transparencës së miratuar për çdo autoritet publik, këto të fundit përgatitin paraprakisht, në formate lehtësisht të kuptueshme dhe të aksesueshme, si dhe vënë në dispozicion të publikut në faqen e tyre në internet kategoritë e informacionit²⁶, shumica e të cilave janë përshkruar në mënyrë të qartë në nenin 7 të Ligjit.

Në këtë mënyrë programet e transparencës janë një mjet i mirë për publikun që të aksesojë jo vetëm informacionin, por edhe vetë shërbimet publike, duke tejkaluar në mënyrë pozitive edhe synimin parësor të ligjit.

Në mënyrë të veçantë, aktet që përmbajnë rregulla, norma apo kufizime të të drejtave dhe lirive themelore të individit, si dhe ato me efekt të drejtpërdrejtë për ta, bëhen publike me anë të afishimit apo postimit në faqen zyrtare të internetit, brenda 48 orëve prej miratimit të aktit nga autoritetet publike.

4.2.3 Regjistri i kërkesave dhe përgjigjeve

Autoriteti publik krijon, mban dhe bën publik një regjistër të posaçëm, ku pasqyrohen të gjitha kërkesat për informim dhe informacionet e dhëna në përgjigje të tyre²⁷. Ky regjistër përditësohet çdo 3 muaj dhe publikohet në faqen e internetit të autoritetit publik si dhe në mjediset e pritjes së publikut e në mjediset e autoritetit publik.

Ky mjet pritet që të jetë shumë efektiv në lidhje me informimin mbi ecurinë e një kërkesë për informim, pasi:

- *Së pari*, duke aksesuar këtë regjistër online, çdo person që është i interesuar për një informacion ka gjasa që të gjejë se një person tjetër e ka kërkuar më parë dhe se përgjigja tashmë është online;

- *Së dyti*, kërkuesi mund të njihet me ecurinë e kërkesës së tij në kohë reale;

- *Së treti*, një kërkues i cili ka marrë një herë përgjigje dhe për arsye të ndryshme mund ta ketë humbur dokumentin, ai mund të shkarkojë online përsëri një kopje tjetër;

- *Së katërti*, siguron një bazë të mirë informacioni për organizata dhe studiues që përgatisin studime e raporte në lidhje me tema të ndryshme për të drejtën e informimit.

Një element i rëndësishëm është që identiteti i kërkuesve të informacionit nuk pasqyrohet në regjistër, duke mbrojtur anonimatën e tyre.

Kërkesat për informim për informacione të regjistruara në Regjistrin e Kërkesave dhe Përgjigjeve plotësohen jo më vonë se 3 ditë pune nga moment i paraqitjes së kërkesës. Ky parashikim ligjor, bën të mundur që Regjistri i Kërkesave dhe Përgjigjeve

26 Neni 7 i Ligjit Nr. 119/2014

27 Neni 8 i Ligjit Nr. 119/2014

të plotësohet në mënyrë dinamike dhe me shpejtësi, duke krijuar mjaftueshëm siguri juridike për kërkuesit.

4.2.4 Koordinatori për të drejtën e informimit

Ligji me qëllim bashkërendimin e punës për garantimin e së drejtës së informimit, detyron çdo autoritet publik të caktojë një prej nëpunësve si koordinator për të drejtën e informimit²⁸. Nga formulimi i dispozitës duket se Koordinatori është me statusin e nëpunësit civil dhe nuk mund të ushtrohet si detyrë nga një punonjës i thjeshtë, i cili është marrë në punë në bazë të dispozitave të Kodit të Punës.

Synimi i ligjvënësit është që të shmangë mundësinë që një autoritet të caktojë si koordinator për të drejtën e informimit një person i cili nuk ka statusin e duhur të funksionarit dhe nuk ka një formim të përshtatshëm për të kryer këtë detyrë delikate. Por në praktikë mund të ndodhë që në strukturën organike nuk ekziston asnjë prej emërtesave që ka status nëpunësi. Në këto raste mund të caktohet një punonjës tjetër i përshtatshëm për të kryer këtë funksion.

Duhet theksuar se detyra e koordinatorit për të drejtën e informimit është një detyrë mjaft e vështirë dhe e shoqëruar me pasoja (gjyba relativisht të rënda) nëse nuk kryhet me kujdesin maksimal. Detyrat që i ngarkohen këtij funksionari ushtrohen krahas funksioneve të tjera që ai ka pranë autoritetit publik. Ligji ka renditur një sërë kompetencash të këtij funksionari, të cilat janë si më poshtë:

a) i mundëson çdo kërkuesi të drejtën për t'u njohur me informacionin publik, sipas ligjit, duke u konsultuar me dokumentin origjinal ose duke marrë një kopje të tij;

b) Krijon, mban, publikon dhe përditëson regjistrin e kërkesave dhe përgjigjeve brenda afatit të ligjor;

c) Bashkërendon punën për plotësimin e kërkesave për informacione brenda afateve dhe sipas mënyrës së parashikuar në ligj;

ç) Regjistron kërkesat për informacion dhe cakton një numër rendor për secilën prej tyre;

d) Dërgon kërkesën për informim tek një autoritet tjetër publik brenda afateve të parashikuara në ligj, kur rezultun se autoriteti publik ku është depozituar kërkesa nuk e zotëron informacionin e kërkuar;

dh) Verifikon rastet për dhënie falas të informacionit qytetarëve, sipas parashikimit të ligjit;

e) Kryen njoftimet paraprake, si dhe komunikon me kërkuesin sipas nevojës për trajtimin e kërkesës për informacion publik.

4.3 Njohja me informacionin publik

4.3.1 Kërkesa për informim

Kërkesa për informim mund të bëhet në tre mënyra²⁹:

- me shkrim dhe dërgohet dorazi,
- me postë

28 Neni 10 i Ligjit Nr. 119/2014

29 Neni 11, pika 1 e Ligjit Nr. 117/2014

- ose me postë elektronike,

Kërkesa duhet të përmbajë saktë identitetin e kërkuarit dhe nënshkrimin e tij. Edhe në rast se kërkesa do të dërgohet me postë elektronike, ajo duhet të shoqërohet me këto të dhëna. Në mesazhin me postë elektronike është e lehtë që të përshkruhet identiteti i kërkuarit, por nënshkrimi duket se është një element i domosdoshëm. Në çdo rast, kërkesa regjistrohet në Regjistrin e Kërkesave dhe Përgjigjeve, brenda 3 ditëve pune nga data e paraqitjes së kërkesës.

Kërkesa për informim duhet të përmbajë:³⁰

- a) emrin dhe mbiemrin e kërkuarit;
- b) adresën postare ose elektronike ku kërkohet të dërgohet informacioni; (adresa postare duhet të jetë e qartë dhe e plotë. Çdo mangësi në këtë adresë mund të sjellë pasojën që informacioni të mos mbërrijë në adresën e kërkuarit dhe autoriteti shkarkohet nga përgjegjësia.)
- c) përshkrimin e informacionit që kërkohet; (Kërkesa duhet të jetë koncize, duke kërkuar një informacion sa më tepër konkret që të jetë e mundur, dhe jo me natyrë të përgjithshme.)
- ç) formatin në të cilin preferohet informacioni;
- d) çdo të dhënë që kërkuari gjykon se mund të ndihmojë në identifikimin e informacionit të kërkuar. (Të dhëna që ndihmojnë autoritetin për të realizuar në mënyrën më të mirë të mundshme informimin e kërkuarit sipas nevojave të tij specifike)

4.3.2 Kostoja e shërbimit

Parimisht shërbimet e administratës publike janë pa pagesë. Ky parim është njohur edhe në Kodin e Procedurave Administrative. Por, është e arsyeshme dhe plotësisht e kuptueshme që për të kthyer një përgjigje dhe për të vënë në dispozicion një dokument autoriteti publik do të duhet të përballohet me një kosto. Për këtë arsye, dhënia e informacionit mund të bëhet kundrejt një tarife, e cila është sa kostoja e riprodhimit të informacionit të kërkuar dhe, kur është rasti, e dërgimit të tij.

Ligji shprehet se kostoja duhet të jetë e përcaktuar më parë dhe e bërë publike nga autoriteti publik në faqen e tij të internetit dhe në mjediset e pritjes së publikut.

Kostoja e riprodhimit nuk mund të jetë më e lartë se kostoja reale e materialit mbi të cilin riprodhohet informacioni. Kostoja e dërgimit nuk mund të jetë më e lartë se kostoja mesatare e të njëjtit shërbim në treg.

Tarifat janë objekt i rishqyrtimit periodik nga Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale në bashkëpunim me Ministrinë e Financave, por në çdo rast ato do t'i përmbahen parimeve të mësipërme.

Meqenëse jo çdokush është realisht në gjendje të përballojë tarifat, sado të ulëta të jenë ato, pika 4 e nenit 13 të ligjit parashikon përjashtimin nga tarifat për kategori të caktuara kërkuarish. Qytetarët e regjistruar rregullisht në skemat e ndihmës shoqërore si dhe subjektet përfituese sipas ligjit nr.10039, datë 22.12.2008, “Për ndihmën juridike”, e përfitojnë informacionin falas. Kufizimi bëhet nga Ministri i Drejtësisë dhe Ministri i Financave me udhëzim të përbashkët.

4.3.4 Mënyrat e dhënies së informacionit

30 Neni 11, pika 4 e Ligjit Nr. 117/2014

Ligji i ri njeh të gjitha mënyrat³¹ e zakonshme të dhënies së informacionit. Kështu në fillim ligji përmend ato informacione që mund të konsultohen pa pagesë në mjediset e autoritetit publik, ose nëpërmjet portalit unik qeveritar www.e-albania.al apo, kur është rasti, nëpërmjet faqes zyrtare të autoritetit publik në internet.

Këto faqe interneti duhet të konsultohen përpara se të bëhet një kërkesë për informacion, pasi mund të shkurtojë kohë në aksesin ndaj informacionit të kërkuar. Gjithsesi, nëse informacioni gjendet i publikuar online, autoriteti publik përsëri e ka detyrimin për ta vënë atë në dispozicion të kërkuarit, nëse kërkuari nuk preferon informacionin e gjendur online.

Sipas nenit 14 të ligjit, kërkesat, që lidhen me dokumente të shkruara, trajtohen duke vënë në dispozicion të kërkuarit:

- a) një kopje të plotë në format të njëjtë me atë të përdorur nga autoriteti publik, përveç rasteve të veçanta;
- b) një kopje të plotë të informacionit nëpërmjet postës elektronike, kur informacioni gjendet në një formë të tillë ose mund të konvertohet.

Lidhur me kërkesat që lidhen me forma të tjera, informacioni jepet në mënyrën më të efektshme dhe me koston më të ulët për autoritetin publik. Kjo nuk do të thotë që autoriteti publik ka të drejtë të vendosë dhënien e dokumentit në një format tjetër nga ai i kërkuar, kur bëhet fjalë për dhënien e kopjeve të autentifikuara të dokumentave.

Megjithatë, mund të ekzistojnë rrethana të veçanta kur dhënia e dokumentit në formën e kërkuar mund të jetë praktikisht e pamundur, si për shembull, kur kërkohet të riprodhohet një hartë në format tepër të madh. Në çdo rast, vendimi i refuzimit për formën e kërkuar jepet me shkrim dhe i arsyetuar. Ky vendim, nëse do të gjykohej si i paarsyeshëm nga kërkuari, mund të ankimohet në rrugë administrative pranë Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe të Mbrojtjen e të Dhënave Personale, dhe më pas në gjykatë nëse vendimi i Komisionerit nuk bind kërkuarin.

4.3.5 Afati për marrjen e informacionit

Një nga risitë më të rëndësishme të ligjit është shkurtimi i afatit për marrjen e informacionit. Ligji i shfuqizuar parashikonte një prej 40 ditësh për kthimin e përgjigjes, ndërsa me ligjin e ri autoriteti publik trajton kërkesën për informim, duke parashtruar informacionin e kërkuar sa më shpejt që të jetë e mundur, por jo më vonë se *10 ditë pune* nga dita e dorëzimit të saj.

Siç vihet re, ligji i ri shprehet në ditë pune. Afati nis nga dita e nesërme e paraqitjes së kërkesës. Megjithatë, ligji lë hapësirë që afatet të jenë të ndryshme nëse një ligj i posacëm, në varësi të fushës ku kërkohet informacioni, parashikon afate të ndryshme. Shembull është ligji për prokurimin publik, i cili parashikon afatin prej 5 ditësh për personat që janë pjesëmarrës në një procedurë prokurimi.

Afati i parashikuar më sipër, 10 ditë pune, nuk është një afat i pandryshueshëm. Këto afate mund të zgjaten me jo më shumë se 5 ditë të tjera pune vetëm për shkaqe tepër të veçanta, të cilët janë:

- a) Nevoja për të kërkuar dhe shqyrtuar dokumente të shumta e voluminoze;
- b) Nevoja për t'i shtrirë kërkimet në zyra dhe mjedise që janë fizikisht të ndara nga zyra qendrore e autoritetit;

31 Neni 14 e Ligjit Nr. 117/2014

c) Nevoja për t'u konsultuar me autoritete të tjera publike përpara marrjes së një vendimi për plotësimin ose jo të kërkesës.

Në çdo rast, vendimi për zgjatjen e afatit i njoftohet menjëherë kërkuarit, i cili duhet të njihet se çfarë po ndodh me kërkesën e tij.

Ashtu si në ligjin e mëparshëm, edhe në ligjin e ri parashikohet se në çdo rast, mostrajtimi i kërkesës për informim brenda afateve të sipërpërmendura do të konsiderohet refuzim. Pra refuzimi mund të jetë dy llojesh:

- i *shprehur*, ku autoriteti shprehet në mënyrë të arsyetuar se e refuzon dhënien e informacionit pasi sipas tij ekziston një nga pengesat ligjore;
- *në heshtje*, në rast se autoriteti nuk përgjigjet brenda afateve.

Edhe nëse autoriteti do të përgjigjet në tejkallim të afateve, përsëri mospërgjigja në kohën e duhur mund të konsiderohet si refuzim. Por, nëse pas marrjes së informacionit kërkuar do të ushtrojë të drejtën e tij të ankimit administrativ, apo gjyqësor, mund të ndodhë që Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale të mos detyrojë autoritetin për të dhënë informacionin, pasi tashmë ky detyrim është ezauruar, pavarësisht faktit se ezaurimi është bërë me vonesë. Por, në këto raste, koordinatori përgjegjës do të gjobet dhe kërkuar ka të drejtë të kërkojë shpërblimin e dëmit të shkaktuar nga vonesa.

Një aspekt me rëndësi në ligjin e ri, ka të bëjë me zbatimin e afateve të sipërpërmendura edhe për njohjen me informacionin arkivor të çdo lloji. Në praktikë mund të ndodhë që materialet arkivore të jenë tejet voluminoze, në formate audiovizuale të paaksesueshme me anë të teknologjive normale, apo të jenë të organizuara keq, por këto nuk do të jenë shkaqe për pengimin e aksesit në këto materiale arkivore. Në mënyrë të tërthortë, ligji i ri do të ketë një efekt pozitiv në organizimin e arkivave³² dhe bërjen e tyre më të aksesueshme për publikun.

3.4 Kufizimi i të drejtës për informim.

E drejta e informimit është një e drejtë njerëzore e njohur botërisht. Megjithatë, ashtu si ndodh me çdo të drejtë tjetër, duhet të jetë e balancuar dhe e kufizuar në disa aspekte, me qëllim që të garantohet mbrojtja e të drejtave të tjera dhe të shmangen konfliktet. Në rastin e aksesit në informacion, aktet për lirinë e informimit baraspeshohen ose kufizohen me ligje për informacionin e klasifikuar dhe ligje për mbrojtjen e të dhënave personale.

3.4.1 Kufizimet

Liria e informimit nuk është e pakufizuar. Kufijtë e vërtetë të kësaj lirie janë përcaktuar në mënyrë parimore në nenin 10 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, i cili shprehet: “2. *Konventa Evropiane e të Drejtave të Njeriut në interes të sigurisë kombëtare, integritetit territorial ose sigurisë publike, për mbrojtjen e rendit dhe parandalimin e krimit, për mbrojtjen e shëndetit ose të moralit, për mbrojtjen e dinjitetit ose të të drejtave të të tjerëve, për të ndaluar përhapjen e të dhënave konfidenciale ose për të garantuar autoritetin dhe paanshmërinë e pushtetit gjyqësor.*”

Formalitetet, kushtet, kufizimet ose sanksionet janë të lejueshme në kuadër të

32 Nje projekt i tillë po bëhet pothuajse në të gjitha njësitet e qeverisjes vendore me ndihmen e Projektit STAR 2, i cili ka për qëllim dixhitalizimin e arkivave të bashkive.

kufizimit të lirisë së informimit, duke plotësuar kushtet e mëposhtme:

- *Së pari*, kufizimi duhet të bëhet me ligj. Asnjë kufizim që nuk parashikohet në ligj si i tillë nuk mund të shërbejë si shkak për kufizimin e të drejtës për informim.

- *Së dyti*, kufizimi duhet të jetë i nevojshëm në një shoqëri demokratike.

Siç përcakton neni 17 i ligjit të ri, e drejta e informimit kufizohet në një sere rastesh, të ndara për qëllime praktike nga ligji në 4 kategori:

I) Për mbrojtjen e interesave private ku përfshihen të dhënat personale, sekreti tregtar, pronesia intelektuale dhe industriale (patentat);

II) Për mbrojtjen e interesave shtetërore, ku përfshihen siguria kombëtare; për mbarëvajtjen e hetimeve penale, administrative ose proceseve gjyqësore; për mbarëvajtjen e procedurave të inspektimit dhe auditimit, formulimin e politikave monetare dhe fiskale; të këshillimeve dhe diskutimeve paraprake për zhvillimin e politikave publike, apo në kuadër të marrëdhënieve ndërkombëtare ose ndërqeveritare;

III) Për mbrojtjen e sekretit profesional;

IV) Për shkak të pamundësisë që rrjedh nga paqartësia së kërkesës;

Pra, kufizimi i të drejtës së informimit kërkon plotësimin e të tre kushteve së bashku: (1) të jetë i domosdoshëm; (2) të jetë proporcional, dhe (3) dëmton një prej katër interesave të renditur më lart. Nëse njëri nga kushtet nuk plotësohet atëherë informacioni duhet të bëhet publik. Nëse kufizimi është i domosdoshëm, por jo proporcional (jo në raport të drejtë me nevojën e diktuar) atëherë aksesimi në informacion nuk duhet të kufizohet (ose të paktën pjesërisht).

Neni 17 shprehet konkretisht se, pavarësisht nga sa parashikohet në këtë pikë, informacioni i kërkuar nuk refuzohet në rast se ekziston një interes publik më i lartë për dhënien e tij. Kjo nënkupton që arsyet e dhëna nga autoritetet për të imponuar një kufizim mbi të drejtën e informimit duhet të jenë relevante dhe të mjaftueshme dhe se kufizimi duhet të jetë në proporcion me qëllimin legjitim të ndjekur.

4.4.2. Rishikimi i klasifikimit të dokumenteve “sekret shtetëror”

Një risi me rëndësi të veçantë e ligjit të ri është se sipas nenit 17, pika 6 të ligjit, e drejta e informimit nuk refuzohet automatikisht kur informacioni i kërkuar gjendet në dokumente të klasifikuara “sekret shtetëror”³³. Në këtë rast, autoriteti publik, të cilit i është dërguar kërkesa për informim, fillon menjëherë procedure e rishikimit të klasifikimit pranë autoritetit publik që ka urdhëruar klasifikimin.

Autoriteti publik njofton menjëherë kërkuesin për fillimin e procedurës për rishikimin e klasifikimit dhe vendos shtyrjen e afatit për dhënien e informacionit brenda 30 ditëve pune. Në çdo rast, vendimi për trajtimin ose jo të kërkesës për informim merret dhe arsyetohet në bazë të kritereve të këtij neni.

Kjo dispozitë synon të paraqesë një koncept të ri, që një dokument nuk mund të mbetet sekret pa arsye, nëse ka një kërkesë për t’u bërë publik. Shembulli më tipik janë dosjet sekrete të periudhës së diktaturës, të cilat kanë kaluar periudhën e mbrojtjes ligjore dhe nuk kanë më asnjë impakt në cenimin e interesit të sigurisë kombëtare. Ky parashikim i ri ligjor mund të jetë një instrument efektiv për të aksesuar, qoftë edhe pjesërisht, këto dosje, për herë të parë pas 27 vjetësh.

33 Neni 17, pika 5 e Ligjit Nr. 119/2014

4.4.3. Aksesi i pjesshëm në informacion.

Një tjetër risi tepër e rëndësishme është që nëse kufizimi prek vetëm një pjesë të informacionit të kërkuar, pjesa tjetër nuk i refuzohet kërkuetit³⁴. Autoriteti publik tregon qartë pjesët e dokumentacionit përkatës që janë refuzuar, si dhe në bazë të cilës pikë të këtij nenit 17 është bërë ky refuzim.

Në praktikë ndodh që shumë dokumente refuzohen të publikohen vetëm për shkak të një fjale, rreshti apo paragrafi. Tashmë ligji i ri e ka shmangur mundësinë e refuzimit për të gjithë dokumentin, ose për të gjithë dosjen, duke i dhënë mundësinë autoritetit publik që të mbulojë/errësojë pjesë të caktuara, duke bërë publike pjesën tjetër të dokumentit, në përmbushje të kërkesës për informim.

Në mënyrë të përsëritur, ligji thekson se kufizimet dhe përjashtimet nga kufizimet, zbatohen njëllor edhe për njohjen me informacionin arkivor të çdo lloji, pavarësisht nga parashikimet e ligjit për arkivat.

3.5 Shkeljet dhe Sanksionet administrative

3.5.1 Kundërvajtjet administrative

Ligji i mëparshëm parashikonte mundësinë e sanksioneve për kundravajtjet administrative, por në praktikë nuk u aplikuan asnjëherë sanksione për shkak se ligji nuk kishte adresuar asnjë aspekt teknik dhe i kishte deleguar të gjitha këto zgjidhje tek aktet nënligjore që nuk u miratuan kurrë.

Ligji i ri parashikon deri në detaje çdo aspekt të nevojshëm për të bërë të mundur zbatimin e sanksioneve administrative. Kështu, mosrespektimi i dispozitave të këtij ligji passjell përgjegjësi administrative dhe përbëjnë kundravajtje administrative veprimet dhe mosveprimet e mëposhtme³⁵:

a) Refuzimi i informacionit në kundërshtim me parashikimet e këtij ligji; (vlen në rastin e refuzimit të paarsyeshëm, ose të moskthimit të përgjigjes brenda afateve ligjore.)

b) Mosvënia në zbatim e programit institucional të transparencës brenda afatit ligjor;

c) Mosrishikimi i programit institucional të transparencës brenda afatit ligjor;

ç) Mosndjekja e procedurave për rishikimin e programit institucional të transparencës;

d) Moskrijimi, mosmbajtja, mospublikimi apo mospërditësimi i Regjistrit të Kërkesave dhe Përgjigjeve brenda afatit ligjor;

dh) Mosplotësimi i kërkesave për informacione të regjistruara në Regjistrin e Kërkesave dhe Përgjigjeve brenda afatit dhe sipas mënyrës të parashikuar në ligj;

e) Mosregjistrimi i kërkesës për informim, moskontaktimi i një numri rendor për të dhe mosdhënia e të dhënave të kontaktit të koordinitorit për të drejtën e informimit;

ë) Mosdërgimi i kërkesës për informim tek një autoritet tjetër publik brenda afatit ligjor;

f) Dërgimi i kërkesës për informim tek një autoritet tjetër publik kur autoriteti që ka marrë kërkesën e ka informacionin e kërkuar;

34 Neni 17, pika 6 e Ligjit Nr. 119/2014

35 Neni 18 i Ligjit Nr. 119/2014

g) Mosnjoftimi i kërkuesit se kërkesa e tij i është dërguar një autoriteti tjetër dhe kontaktet e nevojshme i janë dërguar autoritetit tjetër;

gj) Mospërcaktimi paraprakisht i një tarife ose caktimi i tarifave abusive për riprodhimin dhe dërgimin e informacionit;

h) Mosrespektimi i ligjit, për dhënien falas të informacionit (në raste kur kjo aplikohet);

i) Refuzimi i paarsyetuar i preferencës së kërkuesit për mënyrën e dhënies së informacionit;

j) Mosnjoftimi i kërkuesit për vendimin për zgjatjen e afatit për plotësimin e kërkesës për informim;

k) Moskryerja e njoftimeve;

l) Dëmtimi ose shkatërrimi i dokumenteve zyrtare me qëllim shmangien e së drejtës për informim (mund të përbëjë gjithashtu edhe vepër penale);

ll) Moszbardhja e dokumenteve zyrtare në kundërshtim me rregullat në fuqi me qëllim pengimin e ushtrimit të së drejtës për informim (mund të përbëjë gjithashtu edhe vepër penale).

Procedurat e konstatimit, shqyrtimit, ankimit dhe ekzekutimit të kundërvajtjeve administrative rregullohen nga ligji nr.10279, datë 20.5.2010, “Për kundërvajtjet administrative”, duke plotësuar kështu kuadrin ligjor në mënyrë efektive.

4.5.2. Përgjegjësia administrative

Për të siguruar funksionimin e plotë të sanksioneve ligjore, ligji i ri përcakton qartë edhe se kujt i takon përgjegjësia administrative, pra cili është personi përgjegjës për secilën shkelje.

Sipas ligjit³⁶ personat përgjegjës ndahen në tre kategori:

- *Titullari i autoritetit publik*
- *Koordinatori për të drejtën e informimit pranë autoritetit publik*
- *Çdo nëpunës i autoritetit publik*

a. *Titullari i autoritetit publik* mban përgjegjësi ligjore - administrative për shkeljet administrative të mëposhtme:

- Mosvënien në zbatim e programit institucional të transparencës brenda afatit ligjor;

- Mosrishikimin e programit institucional të transparencës brenda afatit ligjor;

- Mosndjekjen e procedurave për rishikimin e programit institucional të transparencës;

- Mospërcaktimin paraprakisht të një tarife ose caktimi i tarifave abusive për riprodhimin dhe dërgimin e informacionit;

Titullari i autoritetit publik mund ta delegojë kompetencën e tij për ushtrimin e funksioneve të mësipërme te nëpunësi më i lartë civil i autoritetit publik. Në këtë rast, nëpunësi më i lartë civil mban përgjegjësi ligjore për shkeljet administrative të parashikuara më sipër.

b. *Koordinatori për të drejtën e informimit* ka barrën më të rëndë. Ai ka përgjegjësi

36 Neni 19 i Ligjit Nr. 119/2014

administrative, për shkeljet e mëposhtme:

- Refuzimin e informacionit në kundërshtim me parashikimet e këtij ligji;
- Moskrijimin, mosmbajtjen, mospublikimin apo mospërditësimin e Regjistrit të Kërkesave dhe Përgjigjeve brenda afatit ligjor;
- Mosplotësimin e kërkesave për informacione të regjistruara në Regjistrin e Kërkesave dhe Përgjigjeve brenda afatit dhe sipas mënyrës të parashikuar në ligj;
- Mosregjistrimin e kërkesës për informim, moskontaktimin e një numri rendor për të dhe mosdhënia e të dhënave të kontaktit të koordinatorit për të drejtën e informimit;
- Mosdërgimin e kërkesës për informim tek një autoritet tjetër public brenda afatit ligjor;
- Dërgimin e kërkesës për informim tek një autoritet tjetër publik kur autoriteti që ka marrë kërkesën e ka informacionin e kërkuar;
- Mosnjoftimin e kërkuarit se kërkesa e tij i është dërguar një autoriteti tjetër dhe kontaktet e nevojshme i janë dërguar autoritetit tjetër;
- Mosrespektimin e ligjit, për dhënien falas të informacionit;
- Refuzimin e paarsyetuar të preferencës së kërkuarit për mënyrën e dhënies së informacionit;
- Mosnjoftimin e kërkuarit për vendimin për zgjatjen e afatit për plotësimin e kërkesës për informim;
- Moskryerjen e njoftimeve paraprake;

c. Çdo nëpunës *i autoritetit publik*, në varësi të rrethanave, mund të ketë përgjegjësi për shkeljet administrative të mëposhtme:

- Dëmtimin ose shkatërrimin e dokumenteve zyrtare me qëllim shmangien e së drejtës për informim;
- Moszbardhjen e dokumenteve zyrtare në kundërshtim me rregullat në fuqi me qëllim pengimin e ushtrimit të së drejtës për informim.

4.5.3. Sanksionet administrative

Ligjvënësi është treguar mjaft i ashpër ndaj përgjegjësve për shkeljet e këtij ligji. Kështu, një pjesë e mirë e shkeljeve dënohet me gjobë nga 150.000 lekë deri në 300.000 lekë, por ka edhe shkelje më të lehta të cilat dënohen me gjobë nga 25.000 lekë deri në 50.000 lekë. Refuzimi i dhënies së informacionit dhe shkelja e aspekteve të tjerë të rëndësishëm janë përfshirë në kategorinë e shkeljeve që shoqërohen me gjobat më të rënda.

Masa e dënimit, e përcaktuar me gjobë, shlyhet me këste mujore. Komisioneri ka diskrecionin e plotë të vendosë brenda këtyre kufijve të minimumit dhe maksimumit të gjobës, duke marrë në konsideratë shumë faktorë, ndërmjet të cilëve peshën e shkeljes, përsëritjen e shkeljes nga i njëjti person përgjegjës, kërkuarin, llojin dhe rëndësinë e informacionit të refuzuar, qartësinë e dispozitës së shkelur, shkallën e fajësisë së tij, etj.

Këstet mujore të pagesës së gjobës ndahen në një masë të tillë që nëpunësit dhe familjes së tij t'i garantohet jetesa, të paktën në nivelin e pagës minimale të caktuar me vendimin e Këshillit të Ministrave³⁷.

37 Vendimin Nr. 399, datë 3.5.2017 të Këshillit të Ministrave “Për Përcaktimin e Pagës Minimale në Shkallë Vendi” e cila është 24.000 lekë

4.5.4. Ankimimi i sanksioneve administrative

Ndaj vendimeve të Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale, kundërvajtësi, mund të bëjë ankim³⁸ në gjykatë brenda 30 ditëve kalendarike nga data e marrjes së njoftimit për vënien e sanksionit administrativ. Ankimi bëhet në përputhje me ligjin nr.10279, datë 20.5.2010, “Për kundërvajtjet administrative”.

4.6 Kompetencat dhe procedurat për shqyrtimin e ankesave

4.6.1. Procedurat për shqyrtimin e ankesave

Ligji i mëparshëm, tashmë i shfuqizuar, e rregullonte të drejtën e ankimit në mënyrë të përgjithshme, vetëm duke e referuar atë të Kodi i Procedurave Administrative. Sipas ligjit të mëparshëm, ankimi bëhej tek autoriteti epror brenda 30 ditësh dhe ky i fundit merrte vendim brenda 30 ditësh.

Sipas ligjit të ri, ndaj vendimit të refuzimit, apo mosveprimit brenda afateve ligjore të autoritetit publik, si dhe për çdo të drejtë tjetër të parashikuar nga ligji, çdo person, kur çmon se i janë shkelur këto të drejta, ka të drejtë të ankohet në rrugë administrative pranë Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale. Në këtë mënyrë, Komisioneri bëhet i vetmi organ kompetent për shqyrtimin e ankimeve administrative.

Ezaurimi i ankimit administrativ është parakusht për t’iu drejtuar gjykatës. Nëse ankimi ndaj veprimit apo mosveprimit të paligjshëm të autoritetit bëhet drejtpërdrejt në gjykatë, atëherë kjo e fundit, në bazë të ligjit nr. 49/2012 do të shpallë mungesën e juridiksionit, duke e dërguar çështjen për t’u shqyrtuar nga Komisioneri.

Ankimi administrativ pranë Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale bëhet brenda 30 ditëve pune nga dita kur:

- a) ankuesi ka marrë njoftim për refuzimin e informacionit;
- b) ka kaluar afati i parashikuar në këtë ligj për dhënien e informacionit.

Ankimi bëhet gjithmonë me shkrim, i cili mund të dorëzohet dorazi, apo me anë të postës. Ankimi në rrugë elektronike nuk pranohet.

Komisioneri mund t’u kërkojë ankuesit dhe autoritetit publik, kundër të cilit është bërë ankesa, të paraqesin parashtrime me shkrim si dhe të informohet nga çdo person dhe burim tjetër³⁹.

Si rregull, Komisioneri gjykon mbi bazën e dokumentave të shkruara dhe nuk i thërret palët në seancë. Por, në raste të veçanta, kur e sheh të nevojshme, Komisioneri zhvillon një seancë dëgjimore publike me pjesëmarrjen e palëve.

Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale merr vendim për ankesën brenda 15 ditëve pune nga dita kur është dorëzuar ankimi.

Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale disponon në katër mënyra të ndryshme, duke vendosur:

- a) mospranimin e ankesës (kur nuk ka plotësuar kushtet formale)
- b) pranimin e ankesës dhe urdhërimin e autoritetit publik për të dhënë informacionin e kërkuar, në mënyrë të plotë ose të pjesshme;

38 Neni 22 i Ligjit Nr. 119/2014

39 Zbatohen parashikimet e Ligjit Nr. 44/2015 për procedimin administrativ

- c) rrëzimin e ankesës, pjesërisht ose tërësisht;
- ç) afatin, brenda të cilit autoriteti publik duhet të zbatojë urdhërin.

Në qoftë se Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale nuk merr vendim përpara mbarimit të afatit prej 15 ditësh pune, ankuesit i lind e drejta për t'iu drejtuar gjykatës. Në asnjë rast kërkesë padia në gjykatë nuk duhet paraqitur përpara mbarimit të afatit që Komisioneri ka të drejtë të marrë vendim.

4.6.2. Avokati i Popullit

Një parashikim i veçantë është rezervuar në ligj për rolin e Avokatit të Popullit⁴⁰. Përpara hyrjes në fuqi të ligjit të ri, Avokati i Popullit luante rolin e organit kujdestar për të drejtën e informimit, duke investiguar rast pas rasti sipas ankesave të kërkuësve të ndryshëm. Avokati i Popullit nuk kishte rol vendimmarrës për të detyruar autoritetet publike që të jepnin informacion dhe as të vendoste sanksione administrative. Avokati i Popullit mund të nxirrte vetëm rekomandime pa fuqi detyruese.

Aktualisht krijimi i Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale ka krijuar një organ të ri vendimmarrës me fuqi ekzekutive, i cili nuk kontraston veprimtarinë e Avokatit të Popullit në thelb.

Avokati i Popullit përsëri mund të shqyrtojë ankesa, mund të investigojë raste të veçanta, sidomos rastet kur pretendohet në mënyrë abuzive që informacioni nuk disponohet nga autoritetet. Avokati i Popullit mund të nxjerrë në vazhdim rekomandime për përmirësimin e zbatimit të të drejtës për informim, në përputhje me standardet ndërkombëtare dhe praktikat më të mira. Avokati i Popullit mund të ofrojë raporte ndihmëse në rastin e shqyrtimit të një ankimi administrativ nga Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale, sidomos në ato raste kur kërkuësi nuk është i aftë për të argumentuar vetë shkeljet.

4.6.3. Ankimi në gjykatë

Kundër vendimeve të Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale mund të ushtrohet ankimi në gjykatë. Ankimi në gjykatë mund të bëjnë secila nga palët e përfshira në proces, kërkuësi ose autoriteti publik. Gjykata kompetente për shqyrtimin e çështjes do të jetë Gjykata Administrative e Shkallës së Parë.

5. Përfundime dhe Konkluzione.

Nga sa trajtuam lart, risitë që solli ligji “Për të drejtën e informimit” janë fokusuar përgjithësisht në:

- përcaktimin e dy kategorive të informacionit që bëhet publik pa kërkesë dhe me kërkesë;
- mbrojtjen e së drejtës për informim që ka çdo individ, pa qenë nevoja të sqarojë motivet;
- rregullimin e njohjes me informacionin/dokumentin zyrtar publik;
- rregullimin e përgatitjes dhe miratimit të programeve të transparencës;
- krijimin e një figure të re, siç është koordinatori për të drejtën e informimit,

40 Neni 24, pika 7 e Ligjit Nr. 119/2014

dhe parashikimin e kompetencave të tij;

- rregullimin e kompetencave dhe procedurave për shqyrtimin e ankesave;
- parashikimin e kufizimit të së drejtës për informim;
- parashikimin e shkeljeve dhe sanksioneve administrative;
- kompetencat dhe procedurat për shqyrtimin e ankesave i janë atribuar

Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale.

Si konkluzion, përmirësimi i zbatimit të së drejtës për informim është themelor për një shoqëri më demokratike, më të hapur dhe për një qeverisje më transparente. Nga veprimtaria dhe monitorimi i Komisionerit për të Drejtën e Informimit vërehet se subjektet të cilat janë të detyruara të japin informacionin po e zbatojnë këtë ligj në mënyrë të kënaqshme. Megjithatë, rezultatet e testimit praktik të ligjit tregojnë se akoma duhet një punë e madhe në këtë drejtim, për të ndryshuar praktikat dhe sensibilizuar mentalitetin ekzistues për dhënien e informimit atyre që e kërkojnë.

Përmirësime të së drejtës së informimit duhet të jenë të fokusuar në këto drejtime: në kuadër të rritjes së transparencës dhe trajtimit në afat i ankesave, rritjes së numrit të kontrolleve dhe hetimeve administrative, rritje e kontrollit mbi veprimtarinë e administratës publike lidhur me garantimin e të drejtave të qytetarëve dhe aksesin në informacion, etj por mund të themi se ky ligj deri më sot ka krijuar hapësira për të siguruar një transparencë shumë të gjërë.

"Dituria është fuqi. Informacioni është çlirues.

*Arsimi është premisa e progresit, në çdo shoqëri, në çdo familje"*⁴¹

Bibliografia

- OMARI L., ANASTASI A., "E drejta kushtetuese, Shtëpia botuese ABC, Tiranë 2008
- ANASTASI A., "E drejta kushtetuese" Cikël leksionesh, Tiranë 2003.
- DOBJANI, E., "E Drejta Administrative. Pjesa e Përgjithshme", Shtëpia botuese Emal, Tiranë 2016
- DOBJANI E., "E drejta administrative 1" Tiranë 2007, 203.
- DOBJANI E., POLLOZHANI B., STAVILECI E., SALIHU L., E drejta administrative-aspekte krahasuese, Shkup 2010.
- DOBJANI E. "Gjyqësori dhe e drejta e informimit" në Konferencën Kombëtare "E drejta e informimit - e drejta themelore e njeriut", Tiranë 2003
- OMARI L., "Parime dhe institucione të së drejtës publike" botim i gjashtë, Tiranë 2004.
- BERBERIS., Qendra e e Studimeve Parlamentare, Transparenca dhe pjesmarrja e publikut në procesin legjislativ, Tiranë 2005
- Rekomandim i Avokatit të Popullit "Për miratimin e rregullores Tip për të drejtën e informimit
- Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë
- Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut
- Pakti Ndërkombëtar i të Drejtave Civile dhe Politike

41 Citim nga Kofi Anan

- Konventa Europiane për të Drejtat e Njeriut
- Konventa e Këshillit të Europës mbi aksesin në dokumentat zyrtare
- Konventa e Aarhusit për të drejtën e publikut për të pasur informacion, për të marrë pjesë në vendimmarrje dhe për t'u drejtuar gjykatës për çështjet e mjedisit
- Karta e të Drejtave Themelore e Bashkimit Europian
- Ligji Nr. 44/2015 Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë
- Kodi i Procedurave Administrative (1999).
- Ligji Nr. 119/2014 “Për të drejtën drejtën e informimit”
- Ligji nr. 8503 datë 30.06.1999 “Për të drejtën e informimit për dokumentat zyrtare”
- Ligji nr 8454, datë 4.2.1999 “Për Avokatin e Popullit”, i ndryshuar
- Ligji nr.8517, datë 22.07.1999 “Për mbrojtjen e të dhënave personale”
- Ligji nr. 8457 datë 11.02.1999 “Për informacionin e klasifikuar sekret shtetëror”
- Ligji Nr. 139/2015 “Për vetëqeverisjen vendore”
- Ligji Nr. 146/2014 “Për Njoftimin dhe Konsultimin Publik”
- Ligji nr. 8457, datë 11.02.1999, “Për informacionin e klasifikuar “Sekret Shtetëror”
- Ligj nr. 9887, datë 10.3.2008 ‘Për mbrojtjen e të dhënave personale’
- Ligji nr. 49/2012 “Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative”
- <http://www.idp.al>
- www.avokatipopullit.gov.al
- <https://www.parlament.al/>
- http://www.levizalbania.al/images/Testimi_i_zbatimit_t%C3%AB_ligjit_p%C3%ABr_t%C3%AB_drejt%C3%ABn_e_informimit_n%C3%AB_nivel_vendor.pdf
- http://www.idp.al/wp-content/uploads/2016/10/RAPORTI_VJETOR_2014.pdf
- http://www.idp.al/wp-content/uploads/2016/10/Raporti_Vjetor_2015.pdf
- http://www.idp.al/wp-content/uploads/2017/02/Udhezime_per_koordinatorët_per_te_drejtën_e_informimit.pdf
- http://www.academia.edu/6736396/E_Drejta_per_Informim
- <http://www.doktoratura.unitir.edu.al/wp-content/uploads/2012/09/Irma-Baraku-Fakulteti-i-Drejtësisë.pdf>
- <http://tia.al>
- http://aspa.gov.al/images/Material_KodiProceduraveAdministrative_2016.pdf
- https://www.parlament.al/wp-content/uploads/2015/11/relacioni_e_drejta_e_informimit_17767_1.pdf

MSc. Romina DAMINI
Pedagoge
Fakulteti i Drejtësisë, Universiteti i Tiranës
romina.damini@gmail.com

Mirjan MUSTAJ
Shkolla e Magjistraturës
mirjanmustafaj@gmail.com

**REFORMA NË SISTEMIN GJYQËSOR: RISITË QË SOLLËN
AMENDAMENTET E FUNDIT KUSHTETUESE DHE PAKETA
PËRKATËSE LIGJORE LIDHUR ME ORGANIZIMIN, PËRBËRJEN
DHE FUNKSIONIMIN E KËSHILLIT TË LARTË GJYQËSOR, TË
ANALIZUARA KËTO NË RAPORT ME ORGANIZIMIN, PËRBËRJEN DHE
FUNKSIONIMIN E KËSHILLIT TË LARTË TË DREJTËSISË.**

Abstract

For several months, The Reform on the Justice system has occupied a special place in the political life of our country. It is seen as a turning point in the fight against corruption in the judicial system, a phenomenon for decades, considered as an obstacle to economic development and the adherence of the Republic of Albania to the European Union. In the framework of this reform, in addition to the respective constitutional and legislative changes, the establishment of several new institutions, such as the High Council of Judicial, the High Council of Prosecutor's Office, has been sanctioned. Given the importance of these constitutional changes in building the rule of law in Albania, the reform aims to guarantee the independence, accountability, quality of composition, transparency and efficiency of decision-making of important constitutional bodies and through them the good governance and independence of judiciary and prosecution as well as the status, accountability, and impartiality of judges and prosecutors.

This paper aims to highlight the novelties of the Constitutional changes and the accompanying legal package on the functioning of the judicial system, focusing on the High Judicial Council in relation to the organization and functioning of the High Council of Justice in order to reach the objectives of creating a credible, just, independent, professional and open, and accountable justice system that enjoys public confidence, to support the country's socio-economic sustainable development and enable its integration into the European Union family.

Keywords: *reform, justice, Constitution, EU, rule of law*

Abstrakt

Prej disa muajsh, një vend të veçantë në jetën politike të vendit tonë ka zënë Reforma në Drejtësi. Kjo reformë shihet si një pikë kthese në luftën kundër korrupsionit në sistemin gjyqësor, fenomen që prej dekadash, konsideruar si pengesë në zhvillimin ekonomik dhe aderimin e Republikës së Shqipërisë në Bashkimin Europian. Në kuadër të kësaj reforme, krahas ndryshimeve përkatëse kushtetese dhe legjislative është sanksionuar edhe ngritja e disa institucioneve të reja, si: Këshilli i Lartë Gjyqësor, Këshilli i Lartë i Prokurorisë, etj. Duke patur parasysh rëndësinë që kanë këto ndryshime kushtetuese në ndërtimin e shtetit të së drejtës në Shqipëri, reforma ka për qëllim të garantojë pavarësinë, përgjegjshmërinë, cilësinë e përbërjes, transparencën dhe eficientësinë e vendimmarrjes së organeve të rëndësishme kushtetuese dhe përmes tyre mirëqeverisjen dhe pavarësinë e gjyqësorit dhe të prokurorisë, si dhe statusin, përgjegjshmërinë, llogaridhënien dhe paaanësinë e gjyqtarëve dhe prokurorëve.

Ky punim ka për qëllim të evedentojë risitë që kanë sjellë ndryshimet e reja Kushtetuese dhe paketa ligjore shoqëruese, mbi funksionimin e sistemit gjyqësor, me fokus Këshillin e Lartë Gjyqësor në raport me organizimin dhe funksionimin e Këshillit të lartë të Drejtësisë, në funksion të arritjes së objektivave për krijimin e një sistemi drejtësie të besueshëm, të drejtë, të pavarur, profesional dhe të orientuar drejt shërbimit të hapur, të përgjegjshëm dhe eficient, i cili të gëzojë besimin e publikut, të mbështesë zhvillimin e qëndrueshëm social-ekonomik të vendit dhe të mundësojë integrimin e tij në familjen europiane.

Fjalët kyçe: *reforma, drejtësia, Kushtetuta, BE, sundimi i ligjit*

Këshilli i Lartë Gjyqësor dhe raporti me Ministrin e Drejtësisë

Këshilli i Lartë Gjyqësor referuar ndryshimeve kushtetuese kompozohet nga 11 anëtarë, ku shumica absolute përbëhet nga anëtarë gjyqtarë, që nuk ushtrojnë detyrën e gjyqtarit ndërkohë që ushtrojnë mandatin e anëtarit dhe pesë anëtarët e tjerë janë jurist jogjyqtarë, me një kombinacion të tillë: dy anëtarë jogjyqtarë zgjidhen nga radhët e avokatëve, dy anëtarë nga trupa e pedagogëve të fakulteteve të drejtësisë dhe të Shkollës së Magjistraturës, si dhe një anëtar nga shoqëria civile.¹¹ Përpos parashikimit dhe sanksionimit në Kushtetutë, organizimi, kompetencat, kriteret e emërimit, si dhe procedura janë parashikuar në mënyrë të detajuar në ligjin nr. 115/2016 “Për Organet e Qeverisjes së Sistemit të Drejtësisë”²², konkretisht lidhur me procedurën, në mënyrë eksplicite nenet 7-18 sanksionojnë procedurën e zgjedhjes së anëtarëve gjyqtarë të Këshillit të Lartë Gjyqësor³³, në vijim nenet 19-35 procedura e zgjedhjes së anëtarëve të Këshillit të Lartë Gjyqësor nga Avokatia, përfshi këtu dhe parashikimet lidhur me

- 1 Në mënyrë më të detajuar shiko nenin 147 të Kushtetutës së RSH, dhe nenin 3 të ligjit nr. 115/2016 “Për Organet e Qeverisjes së Sistemit të Drejtësisë”.
- 2 Ligji i cili garanton një proces transparent, përfaqësues, gjithëpërfshirës dhe të drejtë për përzgjedhjen dhe emërimin e anëtarëve të organeve qeverisëse të gjyqësorit dhe prokurorisë, përkatësisht të Këshillit të Lartë Gjyqësor dhe Këshillit të Lartë të Prokurorisë, me qëllim garantimin e një sistemi funksional dhe të pavarur drejtësie.
- 3 Për më tepër, shih nenet 7-18 të ligjit nr. 115/2016 “Për Organet e Qeverisjes së Sistemit të Drejtësisë”.

përbërjen e Komisionit të Pavarur Ad Hoc *për verifikimin dhe vlerësimin paraprak të kandidatëve*, funksionin dhe përgjegjësitë e Komisionit të Pavarur Ad Hoc, si organ i pavarur që bën verifikimin paraprak të kushteve ligjore, vlerësimin paraprak të kriterëve profesionale e morale dhe renditjen e avokatëve që kandidojnë për të qenë anëtarë të Këshillit të Lartë Gjyqësor⁴⁴. Procedura e zgjedhjes së anëtarëve të Këshillit të Lartë Gjyqësor nga trupa e pedagogëve të Fakulteteve të Drejtësisë dhe të Shkollës së Magjistraturës gjen rregullim elaburues nga nenet 36-53 të ligjit, Kre i cili mbyllet me sanksionimin në mënyrë shteruese të Procedurës së zgjedhjes së anëtarit të Këshillit të Lartë Gjyqësor që përfaqëson shoqërinë civile.

Në vija të përgjithshme, duhet thënë që një kombinacion i tillë në përbërjen e Këshillit të Lartë Gjyqësor, duhet konsideruar si pozitiv dhe hap përpara në raport me parashikimet e ligjit nr. 8811, datë 17.5.2001 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë” ku në nenin 3 sanksionohet se, Këshilli i Lartë i Drejtësisë përbëhet nga Presidenti i Republikës, Kryetari i Gjykatës së Lartë, Ministri i Drejtësisë, 3 anëtarë të zgjedhur nga Kuvendi i Republikës së Shqipërisë dhe 9 gjyqtarë, të të gjitha niveleve, të zgjedhur nga Konferenca Gjyqësore Kombëtare⁵⁵. Fryma legjislative në ligjin “Për Organizimin dhe Funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë” të krijon përshtypjen që ka tejkalar dhe vetë qëllimin e Kushtetutës lidhur me raportin e pushtetit ekzekutiv me atë gjyqësor, e them këtë duke patur parasysh rolin që i është dhënë Ministrit të Drejtësisë nga ligji në fjalë, më konkretisht në nenin 31 ndër të tjera sanksionohet se:

1. Ministri i Drejtësisë kryen inspektimin e gjykatave të shkallës së parë dhe të gjykatave të apelit për organizimin dhe punën e shërbimeve gjyqësore, administrimin gjyqësor, si dhe realizon e vendos për procedimin disiplinor të gjyqtarëve të tyre.

2. Ministri i Drejtësisë kryen inspektime sipas programeve të posaçme tematike ose territoriale, të hartuara kryesisht ose në zbatim të detyrave të caktuara nga Këshilli i Lartë i Drejtësisë, në vijim të procesit të verifikimit të ankesave të shtetasve dhe të subjekteve juridike, si dhe sipas të dhënave, për të cilat vihet në dijeni kryesisht ose nëpërmjet Inspektoratit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë.

3. Në përfundim të inspektimit dhe në bazë të rezultateve të këtij inspektimi, Ministri i Drejtësisë propozon procedimin disiplinor të gjyqtarëve para Këshillit të Lartë të Drejtësisë dhe depoziton dokumentacionin përkatës pranë Këshillit të Lartë të Drejtësisë.

Ndërkohë që Kushtetuta parashikonte dy figura kushtetuese për drejtimin e KLD-së, Presidentin që është kryetar i KLD-së, dhe zëvendëskryetari, i cili drejton mbledhjet në mungesë të kryetarit, dhe drejton e organizon veprimtarinë e përditëshme të KLD-së, e të inspektoriatit të tij, një parashikim i tillë të lë të kuptosh që Kushtetuta jo paqëllim, nuk i ka dhënë Ministrit të Drejtësisë pushtet të veçantë, jashtë pjesëmarrjes në KLD, kjo pasi duke qenë figurë politike, potencialisht ekziston mundësia që ai të shfrytëzojë pushtetin duke cënuar pavarësinë e gjyqësorit për interesa politike të caktuara. Kjo është arsyeja që edhe në vende ku Ministrit të Drejtësisë i jepet një rol i veçantë mbi gjyqësorin, ai ka të drejtë të nisë procedimin disiplinor ndaj gjyqtarëve, *por nuk ka të drejtë të bëjë inspektime në gjykata me nënpunësit e tij*. Parim i pavarësisë për sa më

4 Po aty, nenet 19-35.

5 Për më tepër, shih nenin 3 të ligjit nr. 8811, datë 17.5.2001 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë”.

sipër duket sikur vihet në dyshim nga ligji “Për Këshillin e Lartë të Drejtësisë” ku rolin kryesor për kryerjen e inspektimeve në gjykata e kanë strukturat administrative në varësi të Ministrit të Drejtësisë, ndërsa roli i Inspektoratit të KLD-së, zbehet dhe kalon në plan të dytë.

Një problem që mund të thuhet se është tashmë i tejkaluar me parashikimet reformuese, ku raporti i Ministrit të Drejtësisë me Këshillin e Lartë Gjyqësor, sanksionohet në nenin 71 të ligjit nr. 115/2016, ku ndër të tjera parashikohet që: 1. Ministri i Drejtësisë koordinon zhvillimin dhe zbatimin e politikave shtetërore dhe të strategjisë sektoriale të sektorit të drejtësisë. Ministri i Drejtësisë është përgjegjës për përgatitjen e projektakteve ligjore në fushën e drejtësisë, për të cilat merr edhe mendimin e Këshillit të Lartë Gjyqësor. 2. Ministri i Drejtësisë mund të paraqesë ankesë tek Inspektori i Lartë i Drejtësisë për shkelje disiplinore të pretenduara të gjyqtarëve, si dhe mund të kërkojë nga Inspektori i Lartë i Drejtësisë kryerjen e inspektimeve institucionale e tematike në gjykata. 3. Ministri i Drejtësisë mund të marrë pjesë në mbledhjen e përbashkët të Këshillit të Lartë Gjyqësor dhe Këshillit të Lartë të Prokurorisë. 4. Ministri i Drejtësisë ose persona të autorizuar prej tij mund të marrin pjesë si vëzhgues në Mbledhjen e Përgjithshme të gjyqtarëve, në mbledhjen e Këshillit të Përgjithshëm të Dhomës Kombëtare të Avokatisë, të Asamblesë së Personelit Akademik dhe të Këshillit Drejtues të Shkollës së Magjistraturës, mbledhjes së posaçme të drejtuesve të institucioneve për përzgjedhjen e anëtarëve gjyqtarë të Këshillit të Lartë Gjyqësor. 5. Këshilli i Lartë Gjyqësor bashkëpunon me Ministrin e Drejtësisë për të siguruar përputhjen e planeve strategjike dhe buxhetore të sistemit gjyqësor, të miratuara nga Këshilli me politikat shtetërore dhe strategjinë sektoriale të sektorit të drejtësisë. Sakaq, lidhur me fillimin e procedimit disiplinor dhe inspektimin si “monopol” i Inspektorit të Lartë të Drejtësisë, është sanksionuar në nenin 147/d të Kushtetutës, ku parashikohet, ndër të tjera, se: 1. Inspektori i Lartë i Drejtësisë është përgjegjës për verifikimin e ankesave, hetimin me nismë të shkeljeve dhe fillimin e procedimit disiplinor ndaj gjyqtarëve dhe prokurorëve të të gjitha niveleve, anëtarëve të Këshillit të Lartë Gjyqësor, anëtarëve të Këshillit të Lartë të Prokurorisë dhe të Prokurorit të Përgjithshëm, sipas procedurës së përcaktuar me ligj. 2. Inspektori i Lartë i Drejtësisë është përgjegjës edhe për inspektimin institucional të gjykatave dhe të zyrave të prokurorisë.⁶⁶

Përveç sa më sipër, dhe aspekteve të tjera pozitive që do analizojmë në vijim të këtij punimi, mendoj se, në kuadër të reformës, duhet ishte marrë në konsideratë, edhe parashikimi i Kartës Evropiane të Gjyqtarëve⁷⁷, një akt ndërkombëtar i marrë në kuadër të Këshillit të Evropës, që kërkon nga shtetet anëtare që organet administruese dhe qeverisëse të pushtetit gjyqësor të kenë shumicë të cilësuar apo substanciale të gjyqtarëve. Në këtë pikë, qasja evropiane ka qenë e qartë dhe e konsoliduar, kujtojmë këtu që në Opinionin nr. 10 (2007) për “Këshillin Gjyqësor në shërbim të shoqërisë”, Këshilli Konsultativ i Gjyqtarëve Evropianë thekson që është e rëndësishme të formohet një organ i veçantë, siç është Këshilli Gjyqësor, duke ia besuar mbrojtjen e pavarësisë së gjyqtarëve, si një element thelbësor në një shtet ku sundon ligji dhe në këtë mënyrë duke respektuar parimin e ndarjes së pushteteve.

6 Për më tepër, shih nenin 147/d të Kushtetutës dhe nenin 71 të ligjit nr. 115/2016.

7 Kalaja, F., (2016) “Dilema Kushtetuese I”, Tiranë, Shtëpia botuese Fan Noli, fq. 57.

Për përbërjen e Këshillit Gjyqësor Opinioni, ndër të tjera, rekomandon⁸:

Për të shmangur perceptimin e vetë-interesit, vetë mbrojtjes dhe favorizimit, si dhe për të reflektuar pikëpamje të ndryshme brenda shoqërisë, Këshilli Gjyqësor duhet të ketë një përbërje të përzier *me një shumicë të konsiderueshme të gjyqtarëve*, dhe nëse disa detyra specifike duhet mbajtur rezervë për panel të gjithë gjyqtarë. Këshilli Gjyqësor gjithashtu mund të përbëhet vetëm nga gjyqtarë.

Sakaq, Magna Carta e Gjyqtarëve në paragrafin e 13 të saj, duke ndjekur standartet e mësipërme përcakton se: *“Për të siguruar pavarësinë e gjyqtarëve, secili shtet duhet të krijojë një Këshill për Gjyqësorin ose një organ tjetër, të pavarur nga pushteti legjislativ dhe ekzekutiv, të pajisur me kompetenca të gjera për të gjitha aspektet në lidhje me statusin e tyre, si dhe me organizimin, funksionimin dhe imazhin e institucioneve gjyqësore. Këshilli duhet të përbëhet vetëm nga gjyqtarë ose nga një shumicë e konsiderueshme gjyqtarësh të zgjedhur nga kolegët e tyre. Këshilli Gjyqësor duhet të jetë i përgjegjshëm për aktivitetet dhe vendimet e tij.”*

Nuk mendojmë që qasja e përqafuar në kushtetutën tonë reflekton qasjen evropiane për sa kohë që në një organ kolegjal me 11 anëtarë, vetëm gjashtë prej tyre janë gjyqtarë, pra nuk përbëjnë shumicë të cilësuar. Prandaj, në këtë aspekt, zgjedhja e adobtuar mbetet e kritikueshme.

Kancelari i Gjykatës

Vendosja e funksionit të kancelarit të gjykatës në rolin e drejtuesit administrativ të sekretarisë dhe shërbimeve të tjera ndihmëse pa dyshim është një hap pozitiv. Kryetari i gjykatës, në rradhë të parë është gjyqtar dhe jo thjesht administrator, prandaj funksioni i tij primar është dhënia e drejtësisë e jo “rregullimi i një dritareje të thyer”, megjithatë kjo nuk nënkupton se atij mund t’i mohohet e drejta dhe përgjegjësia për mbarëvajtjen e punës së administratës gjyqësore. Mirëpo para ndryshimeve ligjore të vitit 2016, kancelari dhe kryetari i degës së buxhetit në gjykatë, emëroheshin dhe shkarkoheshin nga Ministri i Drejtësisë. Ligjërisht, kryetari të gjykatës dhe trupës gjyqësore nuk u takon asnjë rol në këto vendimmarrje të rëndësishme, kjo ka shkaktuar disa herë mosmarrveshje në praktikë, midis kryetarëve të gjykatave dhe Ministrisë të Drejtësisë si dhe ka krijuar njëfar dualiteti midis kryetarëve dhe kancelarëve, çka ndikon negativisht në mbarëvajtjen e punës në gjykatë. Problem i tejkualuar tashmë nga ligji nr. 115/2016, ku ndër të tjera në nenin 90 sanksionon që: Këshilli i Lartë Gjyqësor është përgjegjës për ndjekjen e çështjeve të burimeve njerëzore në gjykata. Në veçanti Këshilli kryen detyrat e mëposhtme⁹: *c) emëron kancelarin e gjykatës dhe ndihmësit ligjorë, si dhe merr masa disiplinore ndaj tyre.*

Reforma në drejtësi, aspekte të veçanta dhe risi

Nëse i referohemi Kushtetutës së Rsh para amendamenteve të vitit 2016 dhe kuadrit ligjor relevant, përfshi ligjin “Për Organizimin dhe Funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë” dhe ligjin “Për Organizimin e Pushtetit Gjyqësor në Republikën e Shqipërisë” të vitit 2008, nuk parashikohet asnjë kriter për përzgjedhjen e anëtarëve të

8 Përmbledhje e rekomandimeve dhe konkluzioneve të Opinioni nr.10/2007 për “Këshillin Gjyqësor në shërbim të shoqërisë” i Këshillit Konsultativ të Gjyqtarëve Evropianë.

9 Për më tepër, shih nenin 90 të ligjit nr. 115/2016.

KLD që emërohen nga Kuvendi si dhe asnjë mekanizëm përgjegjshmërie për anëtarët e KLD në përgjithësi. Sakaq, ndryshimet e fundit, siç kemi analizuar dhe më sipër, përpos parashikimit Kushtetues, konkretisht nenit 147, janë elaburuar në mënyrë të detajuar nga ligji nr. 115/2016. Është e padiskutueshme që është një hap pozitiv në rritjen e cilësisë dhe performancës dhe se këto ndryshime kanë ndikim të drejtpërdrejtë mbi cilësinë e punës së KLGJ-së.

Këshilli i Lartë i Drejtësisë megjithëse është konsideruar si mbartës i garancive kushtetuese për shtetin e së drejtës dhe parimin e ndarjes së pushteteve,¹⁰ është kritikuar shpesh për pamundësinë për të ofruar garananci të plotë, në funksionimin e tij si organ i pavarur, kjo, ndër të tjera dhe për faktin se anëtarët e emëruar nga parlamenti votohen me shumicë të thjeshtë nga ky i fundit, duke krijuar mundësinë e ndikimit të papërshtatshëm të shumicës politike të momentit mbi anëtarët e zgjedhur prej saj, ndërkohë që sipas parashikimit aktual, duket se është tejkaluar ky problem, jo vetëm për faktin e kombinacionit të sanksionuar por dhe për shumicën e kërkuar nga nenet 35/2 dhe 58/2 të ligjit “Për Organet e Qeverisjes së Sistemit të Drejtësisë”¹¹.

Një tjetër aspekt problematik në funksionimin praktik të KLD-së, është evidentuar mungesa funksionimit të tij si një organ i vërtetë kolegjal pasi anëtarët e Këshillit nuk shërbejnë me kohë të plotë. Kështu, anëtarët e KLD nuk marrin pjesë aktive në përgatitjen e dosjeve dhe të projekt vendimeve. Për pasojë përfshirja e tyre në punët e Këshillit reduktohet vetëm në hedhjen e votës gjatë mbledhjes plenare të KLD, aspekt që është ndryshuar në lidhje me funksionimin e KLGJ-së, konkretisht sipas nenit 3 të ligjit “Për Organet e Qeverisjes së Sistemit të Drejtësisë” sanksionohet se, Këshilli i Lartë Gjyqësor është organ kolegjal i përbërë nga njëmbëdhjetë anëtarë, të cilët shërbejnë në detyrë me kohë të plotë. Një parashikim i tillë siguron respektimin e kolegjalitetit të KLGJ-së duke shmangur konfliktet e mundshme të interesit, si dhe garanton përgjegjshmërinë e anëtarëve në ushtrimin e funksioneve të tyre, duke përcaktuar se anëtarët i kryejnë funksionet e tyre me kohë të plotë.

Pushteti gjyqësor në një shoqëri demokratike, është një nga tre shtyllat mbi të cilat mbështeten demokracitë liberale, krahas legjislativit dhe ekzekutivit. Për të garantuar pavarësinë e këtij pushteti, kushtetutat bashkëkohore parashikojnë në dispozita të posaçme të ashtuquajturin status të gjyqtarit. Aspekte të tjera të statusit detajohen me ligje të veçanta. Në thelb statusi i gjyqtarit ka të bëjë me përvokueshmërinë, papajtueshmërinë dhe imunitetin nga procesi penal.¹² Në funksion të pavarësisë së gjyqësorit¹³ Gjykata Kushtetuese ka elaburuar në mënyrë shteruese garancitë kushtetuese për statusin e gjyqtarit. Këto lidhen kryesisht me emërimin, paprekshmërinë dhe palëvizshmërinë e tyre nga detyra pa shkaqe të përligjura, me mosndekjen e tyre penalisht pa pëlqimin e KLD-së dhe disiplinarisht pa vendim të motivuar të KLD-

10 Zaganjori Xh.; Anastasi A.; Çani (Methasani) E., (2011) “Shteti i së Drejtës në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë”, Tiranë, fq.183.

11 Problem që tashmë i përket të shkuarës, jo vetëm për shkak të shumicës së kërkuar nga nenet 35/2 dhe 58/2 të ligjit “Për Organet e Qeverisjes së Sistemit të Drejtësisë”, por dhe nga formula kombinate e sanksionuar, për zgjedhjen e anëtarëve të KLGJ-së.

12 Omari, L., Anastasi, A., (2008) “E Drejta Kushtetuese”, Tiranë, Shtëpia botuese ABC, f.363

13 Vendim i Gjykatës Kushtetuese nr. 11, datë 06.04.2010, Vendim i Gjykatës Kushtetuese nr. 5 datë 16.02.2012(. Në vlerësimin e Gjykatës, pavarësia e gjyqësorit kuptohet si “...pavarësi substanciale; pavarësi strukturale; pavarësi organizative dhe pavarësi personale).

së, si dhe me garancitë financiare.¹⁴ Garanci që janë patur parasysh nga ligjvënësi në kuadër të reformës, duke u kujdesur për statusin e gjyqtarëve e në veçanti të anëtarëve të KLGJ-së madje edhe pas përfundimit të mandatit të tyre, duke i kthyer në pozicionet e mëparshme.

Gjithashtu, është vënë re se mungesa e kompetencave për çështje që lidhen me statusin e gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë nuk garanton përgjegjshmërinë e këtyre të fundit dhe nuk shmang ndikimin politik në procesin e emërimit të tyre. Ndërkohë me ndryshimet kushtetuese¹⁵ rritet përgjegjësia e KLGJ-së për të gjitha çështjet që lidhen me statusin e gjyqtarëve, jo vetëm për vlerësimin e veprimtarisë profesionale dhe etike, ngritjen në detyrë, transferimin dhe disiplinimin e gjyqtarëve të shkallës së parë dhe të apelit, por edhe të gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë.

Reforma ngarkon me kompetenca të reja KLGJ-në, më konkretisht, për administrimin e sistemit të menaxhimit të çështjeve gjyqësore, mbajtjen e sistemit statistikor të gjyqësorit, marrëdhëniet e gjyqësorit me publikun dhe mediat, menaxhimin e administratës gjyqësore, raportimin para publikut dhe Kuvendit, administrimin e infrastrukturës fizike dhe të sigurisë, si dhe matjen e performancës së gjykatave, përgjegjësi të cilat i kishte Ministria e Drejtësisë, gjithashtu garanton përgjegjshmërinë në vetëorganizimin e KLGJ-së duke përcaktuar se Kryetari i KLGJ zgjidhet nga vetë Këshilli, nga radhët e anëtarëve jogjyqtarë.¹⁶ Procedurë e cila detajohet nga neni 59 i ligjit “Për Organet e Qeverisjes së Sistemit të Drejtësisë” ku sanksionohet se: Kryetari dhe Zëvendëskryetari i Këshillit të Lartë Gjyqësor zgjidhen në mbledhjen e parë të Këshillit nga radhët e anëtarëve jogjyqtarë me shumicën e thjeshtë të votave të anëtarëve. Ata qëndrojnë në detyrë deri në përfundim të mandatit si anëtarë të Këshillit.

E njëjta qasje, në funksion të zgjerimit të kompetencave të KLGJ-së dhe afirmimit të pavarësisë në raport me Ministrin e Drejtësisë, vihet re edhe në nenin 147/a/3 të Kushtetutës, ku sanksionohet: Ministri i Drejtësisë mund të marrë pjesë, pa të drejtë vote, në mbledhjet e Këshillit të Lartë Gjyqësor kur diskutohen çështje që lidhen me planifikimin strategjik dhe buxhetin e pushtetit gjyqësor, sakaq në të njëjtin nen, pika 1/dh) parashikohet se KLGJ propozon dhe administron buxhetin e tij dhe të gjykatave. Një qasje e tillë në lidhje me zhvillimin e politikave të sektorit buxhetor, shmang ndikimin e ekzekutivit në kontrollin e buxhetit, dhe ngarkon me përgjegjësi KLGJ-në për planifikimin strategjik për gjyqësorin dhe buxhetin gjyqësor, duke lejuar pjesëmarrjen pa të drejtë vote të Ministrisë të Drejtësisë.¹⁷

Amendimet kushtetuese dhe paketa ligjore shoqëruese në kuadër të reformës, parashikojn ngritjen e një tjetër institucioni të rëndësishëm, në funksion të garantimit të një sistemi funksional dhe të pavarur drejtësie. Këshilli i Emërimeve në Drejtësi parashikohet për herë të parë në Kushtetutë¹⁸ si organ kushtetues që kryen verifikimin e kushteve ligjore dhe vlerësimin e kriterëve profesionale e morale të kandidatëve për Inspektor të Lartë të Drejtësisë, si dhe të kandidatëve për anëtarë të Gjykatës

14 Vendim i Gjykatës Kushtetuese nr. 11 datë 27.05.2004, Vendim i Gjykatës Kushtetuese nr. 26, datë 24.07.2009.

15 Shih nenin 147/a të Kushtetutës së RSh.

16 Neni 147/9 i Kushtetutës së RSh.

17 Për më tepër shih: Nenin 95 të ligjit “Për Organet e Qeverisjes së Sistemit të Drejtësisë”.

18 Shih nenin 149/d të Kushtetutës së RSh, dhe nenin 218 e vijues të ligjit “Për Organet e Qeverisjes së Sistemit të Drejtësisë”.

Kushtetuese. KED shqyrton dhe rendit kandidatët sipas meritës profesionale. Këshilli i Emërimeve në Drejtësi mbledhet sa herë është e nevojshme. KED përbëhet nga 9 anëtarë të përzgjedhur me short, nga radhët e gjyqtarëve dhe prokurorëve, ndaj të cilëve nuk është dhënë masë disiplinore. Presidenti i Republikës përzgjedh me short, midis datave 1 dhe 5 dhjetor të çdo viti kalendarik, dy gjyqtarë nga Gjykata Kushtetuese, një gjyqtar nga Gjykata e Lartë, një prokuror nga Prokuroria e Përgjithshme, dy gjyqtarë dhe dy prokurorë nga gjykatat e apelit, si dhe një gjyqtar nga gjykatat administrative. Kryetar i KED është anëtari i Gjykatës së Lartë. Gjykata e Lartë krijon kushtet e punës për ushtrimin e veprimtarisë së KED. Organizimi dhe funksionimi i Këshillit të Emërimeve në Drejtësi rregullohet me ligj. Një kompozim i tillë, shmang korporatizimin dhe ndikimin e papërshtatshëm në emërimin e funksionarëve të drejtësisë duke parashikuar një përbërje të Këshillit të Emërimeve me short, mes gjyqtarëve dhe prokurorë të niveleve të ndryshme, dhe kujdeset për depolitizimin e procesit të emërimeve në pozicionet e larta në drejtësi, nëpërmjet dispozitave që rregullojnë funksionimin e Këshillit të Emërimeve, duke reduktuar diskrecionin e organeve politike të emërtesës dhe rrit cilësinë në përbërjen e institucioneve që drejtojnë sistemin e drejtësisë, gjithashtu garantojnë një proces transparent, gjithëpërfshirës dhe të drejtë për përzgjedhjen dhe emërimin e anëtarëve të organeve qeverisëse të gjyqësorit dhe prokurorisë, përkatësisht të Këshillit të Lartë Gjyqësor dhe Këshillit të Lartë të Prokurorisë, me qëllim garantimin e një sistemi funksional dhe të pavarur drejtësie.

Një jetër risi për t'u nënvizuar, parashikohet në nenin 83 të ligjit 115/2016, ku ligji ngarkon me përgjegjësi KLGJ-në për miratimin e rregullave të etikës gjyqësore dhe mbikëqyrjen e respektimit të tyre. Këshilli i Lartë Gjyqësor siguron mbështetjen e nevojshme me burime njerëzore dhe financiare për të mundur veprimtarinë e një Këshilltari për Etikën me mandat 5 vjeçar.

Konkluzione

Një nga aspektet mjaft të kritikuar të KLD-së ka qenë përbërja e tij, dhe mënyra e zgjedhjes së anëtarëve, përfshi këtu dhe anëtarët “për shkak të detyrës”, kombinacion që KLD është bërë shpesh objekt kritikash për pamundësinë për të ofruar garananci të plotë, në funksionimin e tij si organ i pavarur, kjo, ndër të tjera dhe për faktin se anëtarët e emëruar nga parlamenti votoheshin me shumicë të thjeshtë nga ky i fundit, duke krijuar mundësinë e ndikimit të papërshtatshëm të shumicës politike të momentit mbi anëtarët e zgjedhur prej saj, ndërkohë që sipas parashikimit aktual, duket se është tejkaluar ky problem, jo vetëm për shkak të shumicës së kërkuar nga nenet 35/2 dhe 58/2 të ligjit “Për Organet e Qeverisjes së Sistemit të Drejtësisë”, por dhe nga formula kombinate e sanksionuar, duke hequr nga anëtarësia Presidentin e Republikës së Shqipërisë, Kryetarin e Gjykatës së Lartë dhe Ministrin e Drejtësisë, dhe shtuar në përbërje anëtarë nga shoqëria civile, sfera akademike dhe profesionet e lira në raportin 6 (anëtarë gjyqtarë) me 5 (anëtarë jogjyqtarë), me qëllim rritjen e cilësinë, paanshmërinë në vendimmarrje dhe besimit e qytetarëve në administrimin e drejtësisë. Megjithatë, në referencë të Kartës Evropiane të Gjyqtarëve¹⁹, kërkohet nga shtetet anëtare që organet administruese dhe qeverisëse të pushtetit gjyqësor të kenë shumicë të cilësuar apo substanciale të gjyqtarëve. Qasja e përqafuar në kushtetutën tonë nuk reflekton qasjen evropiane për sa kohë që në një organ kolegjal me 11 anëtarë, vetëm gjashtë prej tyre janë gjyqtarë, pra nuk përbëjnë shumicë të cilësuar.

19 Kalaja, F., (2016) “Dilema Kushtetuese I”, Tiranë, Shtëpia botuese Fan Noli, fq. 57.

Për sa më sipër, analizuar në pjesën e parë të këtij punimi, reforma ndër të tjera ka shmangur mbivendosjen e evidentuar ndër vite, të përgjegjësive midis KLD-së dhe MD-së, në lidhje me inspektimet e gjykatave, shqyrtimin e ankesave kundër gjyqtarëve dhe procedimet disiplinore ndaj tyre. Tashmë, si autoriteti përgjegjës për hetimin e shkeljeve dhe për fillimin e procedurës disiplinore ndaj gjyqtarëve, është kompetent Inspektori i Lartë i Drejtësisë ndërsa Ministri i Drejtësisë ka vetëm të drejtën t'i kërkojë Inspektorit fillimin e hetimit ndaj një apo më shumë gjyqtarëve të veçantë në lidhje me akuza për shkelje disiplinore. Procedimet disiplinore të filluara nga Inspektori i Lartë i Drejtësisë ndaj gjyqtarëve shqyrtohen dhe vendosen nga KLGJ-ja. Procedimet disiplinore të filluara nga Inspektori ndaj prokurorëve shqyrtohen dhe procedimet disiplinore ndaj anëtarëve të këtyre dy këshillave (KLGJ dhe KLP) si dhe ndaj Prokurorit të Përgjithshëm shqyrtohen dhe vendosen nga Gjykata Kushtetuese. Gjithashtu, hetimi për mbledhjen e provave dhe fakteve që vërtetojnë shkeljet e rënda të Inspektorit, kryhet nga një komision hetimor parlamentar ndërkohë që vendimi merret nga Gjykata Kushtetuese²⁰.

Reforma ngarkon me kompetenca të reja KLGJ-në, më konkretisht, për administrimin e sistemit të menaxhimit të çështjeve gjyqësore, mbajtjen e sistemit statistikor të gjyqësorit, marrëdhëniet e gjyqësorit me publikun dhe mediat, menaxhimin e administratës gjyqësore, raportimin para publikut dhe Kuvendit, administrimin e infrastrukturës fizike dhe të sigurisë, si dhe matjen e performancës së gjykatave, përgjegjësi të cilat i kishte Ministria e Drejtësisë, gjithashtu garanton përgjegjshmërinë në vetëorganizimin e KLGJ-së duke përcaktuar se Kryetari i KLGJ zgjidhet nga vetë Këshilli, nga radhët e anëtarëve jogjyqtarë. Ndryshimet që duhen konsideruar pozitive në përmirësimin e sistemit gjyqësor, në mbrojtjen e pavarësisë së tij në përgjithësi dhe të gjyqtarëve individualë në veçanti, dhe në të njëjtën kohë, si një ogur shpresdhënës për të garantuar efikasitetin dhe cilësinë e drejtësisë siç përcaktohet në nenin 6 të KEDNJ-së dhe për të përforcuar besimin e publikut në sistemin e drejtësisë, çka për fat të keq është një nga aspektet më të kritikuar sot për sot në Shqipëri.

LITERATURA

Tekste

Kalaja, F., (2016) “Dilema Kushtetuese I”, Tiranë, Shtëpia botuese Fan Noli.

Omari, L., Anastasi, A., (2008) “E Drejta Kushtetuese”, Tiranë, Shtëpia botuese ABC.

Zaganjori Xh.; Anastasi A.; Çani (Methasani) E., (2011) “Shteti i së Drejtës në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë”.

Akte normative

Kushtetuta e RSh, Ligji nr. 8417, datë 21.10.1998 ndryshuar me ligjin nr. 9904, datë 21.04.2008.

Kushtetuta e RSh, Ligji nr. 8417, datë 21.10.1998 ndryshuar me ligjin nr.76/2016, datë 22.7.2016.

Ligji nr. 8811, datë 17.5.2001 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Këshillit të

20 Shih nenin 147/e/3 të Kushtetutës së Rsh.

Lartë të Drejtësisë”.

Ligji nr. 9877, datë 18.02.2008 “Për Organizimin e Pushtetit Gjyqësor në Republikën e Shqipërisë”.

Ligji nr. 96/2016, datë 06.10.2016 “Për Statusin e Gjyqtarëve dhe Prokurorëve në Republikën e Shqipërisë”.

Ligji nr. 98/2016 datë 06.10.2016 “Për Organizimin e Pushtetit Gjyqësor në Republikën e Shqipërisë”.

Ligji nr. 115/2016, datë 03.11.2016 “Për Organet e Qeverisjes së Sistemit të Drejtësisë”.

Opinion nr.10/2007 për “Këshillin Gjyqësor në shërbim të shoqërisë” i Këshillit Konsultativ të Gjyqtarëve Evropianë.

Vendime gjyqësore

Vendim i Gjykatës Kushtetuese nr. 11, datë 27.05.2004.

Vendim i Gjykatës Kushtetuese nr. 26, datë 24.07.2009.

Vendim i Gjykatës Kushtetuese nr. 11, datë 06.04.2010.

Vendim i Gjykatës Kushtetuese nr. 5, datë 16.02.2012.

RËNDËSIA DHE EFIKASITETI NË GJYKIMIN ADMINISTRATIV

Abstrakt

Gjykata Administrative është një mekanizëm i ri për sistemin tonë Gjyqësor. Kjo gjykatë është garantimi i mbrojtjes efektive të drejtave subjektive dhe interesave të ligjshëm të personave nëpërmjet një procesi të rregullt gjyqësor dhe brenda afateve të shpejta e të arsyeshme. Nëpërmjet saj synohet krijimi i kushteve të përshtatshme për një shqyrtim efektiv duke vënë në vend të drejtat e cënuara nga veprimet dhe / apo aktet administrative të nxjerra nga organet e administratës publike.

Kontrolli gjyqësor i veprimeve publike administrative nga një gjyqësor administrativ që funksionon mirë përveç pikëpamjes strikte ligjore të çështjeve individuale, është edhe një force stimuluese për modernizimin e administratës publike, duke përmirësuar cilësinë e shërbimeve të saj dhe si pasojë, rritjen e besimit të qytetarëve në efektshmërinë e institucioneve shtetërore.

E drejta për të kontrolluar ligjshmërinë e një akti administrativ është gjerësisht e hapur në mënyrë që personat, të cilët pretendojnë se u janë prekur apo cënuar të drejtat e tyre të njohura nga ligji dhe kanë interes të kundërshtojnë aktin e administratës shtetërore, tu jepet mundësia të rivendosin të drejtat e cënuara.

Ky punim synon të evidentojë avantazhet dhe efikasitetin që ka sjellë krijimi i Gjykatës Administrative si një nga risitë e sistemit tonë të drejtësië. Në këtë punim do të trajtoj disa nga problematikat që ka hasur ky mekanizëm i ri gjyqësor dhe a ja ka arritur synimit të tij kryesorë që është shpejtësia e dhënies së vendimeve gjyqësore?

Fjalë kyçe: *gjykatë administrative, efikasitet, vendime gjyqësore, institucione publike, subjekte private.*

Nevojshmëria për krijimin e gjykatave administrative

Në vëndin tonë shqyrtimi gjyqësor i akteve administrative bëhej nga sistemi gjyqësor i zakonshëm¹. Në përgjithësi, dispozitat e Kodit të Proçedurës Civile zbatoheshin edhe për gjykimet e çështjeve administrative, përveç kur në Kod parashikohej ndryshe². Mosmarrëveshjet administrative mund të paraqiteshin për shqyrtim gjyqësor, nëse:

- organi administrativ ka vepruar në cilësinë e tij si ushtrues i të drejtave sovrane/

1 Nenet 2, 5,7 Ligji Nr. 8346, date 28 Dhjetor 1998 “Mbi Organizimin e Pushtetit Gjyqësor në Republikën e Shqipërisë”

2 Neni 323 i Kodit të Proçedurës Civile, për dispozitat e veçanta shih nenet 324 deri 332.

autoritetit shtetëror;

- paditësi kërkonte anulimin ose ndryshimin e aktit administrativ, ose kundërshtonte refuzimin e organit administrativ për nxjerrjen e një akti administrativ ose mosshqyrtimin nga organi administrativ të ankesës së paditësit brenda afatit të caktuar, dhe

- paditësi argumentonte që akti administrativ është i paligjshëm dhe kjo cenon interesat dhe të drejtat e tij.

Megjithatë, para paraqitjes së çështjes në gjykatë, paditësi kërkonte vendimin e organit më të lartë administrativ, që shqyrtonte ankesën në rrugë administrative, përveç kur ligji parashikonte ankim të drejtpërdrejtë në gjykatë.³ Organi administrativ kompetent që kishte nxjerrë ose nuk kishte nxjerrë aktin administrativ kundër të cilit ishte bërë ankim duhet të vendoste mbi ankimin administrativ brenda një muaji nga paraqitja e tij. Nëse ai nuk e pranonte ankimin, ai ishte i detyruar ta transferonte ankimin tek organi epror, i cili duhet të vendoste në lidhje me ankimin brenda dy javësh. Nëse organet administrative nuk u përmbaheshin afateve, ankimuesi mund t'i drejtohej drejtpërdrejt gjykatës.⁴

Sistemi gjyqësor shqiptar përbëhet nga tre shkallë, që janë gjykatat e rrethit (aktualisht 29) si shkallë e parë, gjykatat e apelit (aktualisht 6) dhe Gjykata e Lartë si shkallë rekursi.

Shkalla e Parë

Për gjykimin e çështjeve administrative të shkallës së parë, ishin seksionet e veçanta në 17 gjykata rrethi, duke patur juridiksion të zgjeruar territorial me qëllim që të mbulonin zonat e gjykatave të tjera të rrethit.⁵

Në Gjykatën e Rrethit Tiranë çështjet administrative gjykoheshin ekskluzivisht nga një seksion administrativ që përbëhej nga tetë gjyqtarë; këta gjyqtarë duhet të gjykonin edhe çështje të tjera vetëm nëse kjo imponohet nga ngarkesa e punës. Ndërsa në Gjykatën e Rrethit Durrës çështjet administrative gjykoheshin nga një seksion administrativ i përbërë nga pesë gjyqtarë ndërkohë që gjithsej ishin njëzet e katër gjyqëtarë. Në pjesën më të madhe të gjykatave, gjyqtarët e seksioneve administrative duhet të shqyrtonin edhe çështje jo-administrative në një masë të konsiderueshme, për shkak të numrit të pakët të çështjeve administrative dhe të gjyqtarëve në gjykatat e tyre.⁶ Në disa nga gjykatat e rrethit, veçanërisht në gjykatat më të vogla, të gjitha çështjet shpërndaheshin ndërmjet të gjithë gjyqtarëve megjithë ekzistencën formale të një seksioni administrativ, me qëllim që të arrihej një shpërndarje më e barabartë e ngarkesës së punës.⁷ Çështjet administrative (si çështjet e tjera civile) gjykoheshin nga një gjyqtar i vetëm, nëse vlera nuk i kalonte 20 milion lekë, përndryshe nga një trup gjykues me tre gjyqtarë.

3 Neni 328 të Kodit të Proçedurës Civile; për hollësi procedurale brenda administratës

4 Nenet 141, 142 të Kodit të Proçedurave Administrative në lidhje me Nenin 328, paragrafi 2 i Kodit të Proçedurës Civil

5 Siç kërkohet nga Neni 320/a Kodit të Proçedurës Civile; Dekreti i Presidentit Nr. 1501, datë 29 maj 1996 "Mbi Krijimin e Seksioneve Administrative, Tregtare dhe Familjare në Gjykatat e Rrethit"

6 Informacin i marrë nga sekretaria e gjykatës së Rrethit Gjyqësor Durrës.

7 Ky informacion është marrë në kontekstin e vizitave në gjykata në të gjithë vendin, për një periudhë 3 mujore, vizita të bëra nga Misioni European i asistencës për Sistemin Shqipëtar të drejtësisë- marrë në faqen e internetit te EURALIUS www.euralius.org.al

Shkalla e Dytë

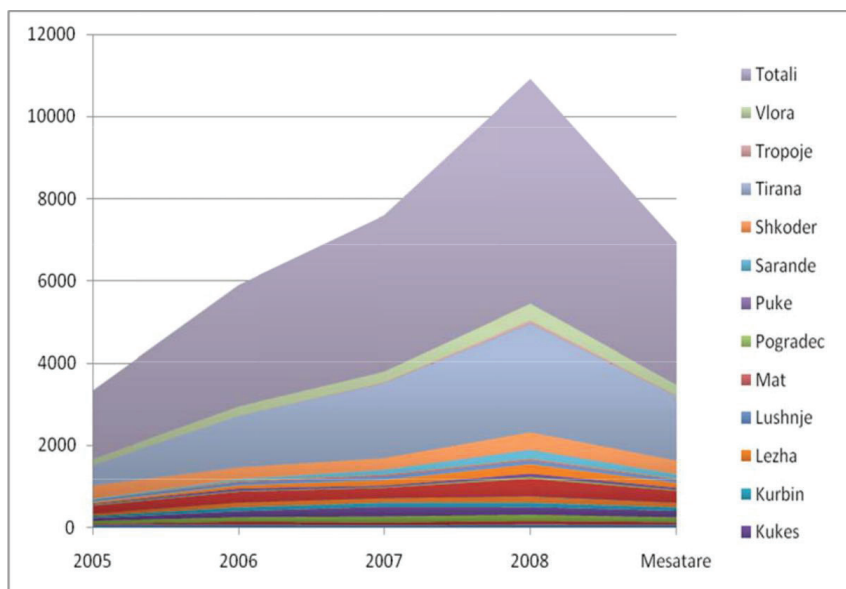
Në gjykatat e apelit, në trup gjykues duhet të marrin pjesë gjyqtarët e specializuar për çështjet administrative.⁸ Praktikisht të gjithë gjyqtarët e gjykatave të apelit që kishin ndjekur trajnime shtesë për çështjet administrative, konsideroheshin të specializuar në këtë fushë dhe marrin pjesë në gjykimin e çështjeve administrative. Çështjet gjykoreshin nga trupa gjykues me tre gjyqtarë.

Shkalla e Tretë

Në lidhje me Gjykatën e Lartë nuk ka dispozita që të kërkonin specializim. Praktikisht, çështjet administrative shqyrtoheshin nga të gjithë gjyqtarët e dhomës civile. Çështjet gjykoreshin me trup gjykues me pesë gjyqtarë. Nuk ka të dhëna mbi numrin e çështjeve administrative në Gjykatën e Lartë.

Numri i përgjithshëm i çështjeve administrative të gjykuara (depozituar për herë të parë ose kthyer nga një shkallë më e lartë) në vit ka ndryshuar brenda viteve 2005 deri 2008 nga 1668 deri 5463, domethënë, me një mesatare prej 3478.⁹

Shiko grafikun mëposhtë:



Mbingarkesa që përsuan gjykatat e zakonshme dhe nevojshmëria që këto çështje të gjykohen nga një trup e specializuar çuan në krijimin e gjykatave administrative. Krijimi i gjykatës administrative do të garantonte që çështjet që i përkasin një fushe specifike të juridiksionit do të gjykoreshin vetëm nga gjyqtarë të specializuar në këtë fushë. Duke u marrë shumë më shpesh me një gamë të kufizuar çështjesh, këta gjyqtarë do të mund të zhvillonin dhe akumulonin ekspertizën për të nxjerrë vendime me cilësi të lartë, që nuk do të kenë nevojë të ndryshohen nga shkallët më të larta, nëse kundër

8 Neni 333 Kodit të Proçedurës Civile

9 Ministria e Drejtësisë.

tyre bëhet ankim.

Një praktikë gjyqësore më e qëndrueshme bën të mundur një siguri ligjore, risjell besimin në shtetin ligjor dhe pakëson çështjet gjyqësore në të ardhmen. Gjykatat administrative mund të jenë të dëshirueshme në lidhje me arritjen e një madhësie të përshtatshme për gjykatën.

Studimet shkencore në vendet e ndryshme të Europës perëndimore¹⁰ nxorën përfundimin që efikasiteti optimal mund të arrihet nga gjykatat e një madhësie mesatare, ndërsa efikasiteti i gjykatave shumë të vogla si dhe i gjykatave shumë të mëdha çenohet nga mangësi të ndryshme për shkak të madhësisë përkatëse të vogël ose të madhe.

Kështu, në vend të pasjes së gjykatave të njësuara që janë shumë të mëdha, do të ishte më mirë të ngriheshin gjykata të veçanta, me kusht që edhe gjykatat administrative të mund të kenë natyrisht një madhësi të mjaftueshme.

Gjykatat administrative sot, krijimi i saj

E drejta për gjykim të drejtë në drejtësinë administrative sipas të drejtës ndërkombëtare rrjedh nga konventa ndërkombëtare dhe rajonale për të drejtat e njeriut, duke përfshirë Konventën Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike (KNDCP)¹¹ dhe Konventën Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Liritë Themelore (KEDNJ)¹². Thelbi i angazhimeve të OSBE-së në lidhje me drejtësinë administrative ndodhet në Dokumentin e Kopenhagenit të vitit 1990, ku Shtetet pjesëmarrëse deklaruan se “*mjetet e efektshme të zgjidhjeve ndajvendimeve administrative*” janë “*pjesë të atyre elementeve të drejtësisë të cilat janë thelbësore për shprehjen e plotë të dinjitetit të qenësishëm dhe të të drejtave të barabarta dhe të pandryshueshme të të gjithëqenieve njerëzore*”. Më tej thuhet se vendimet administrative duhet të jenë të arsyetuara dhe të justifikuar dhe duhet të bëjnë të qartë se cilat janë mundësitë për ndreqje.

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë garanton pavarësinë e pushtetit gjyqësor.¹³ Kushtetuta gjithashtu vendos që mund të krijohen me ligj gjykata me juridiksion të veçantë.¹⁴ Shqipëria prezantoi një degë të re gjyqësore me anë të Ligjit nr.49/2012 “Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative” (LGJA), i cili sanksionon krijimin e gjykatave administrative.

E drejta administrative drejton veprimtaritë e organeve administrative qeveritare, përfshirë regjistrimin civil, lëshimin e licencave të biznesit, mbrojtjen e mjedisit, shpronësimin, planifikimin urban, funksionimin e ndërmarrjeve publike dhe qasjen në informacion.

Autoritetet administrative janë përballja kryesore ndërmjet personave privatë (individë ose ligjorë), nga njëra anë dhe shtetit, nga ana tjetër dhe si të tilla ato përcaktojnë në mënyrë të efektshme të drejtat, detyrat dhe përgjegjësitë.¹⁵ Aktet administrative

10 Revista Shqiptare për Studime Ligjore, Volumi 2, 2011, fq134

11 Neni 14(1) KNDCP

12 Neni 6 KEDNJ

13 Neni 145 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, Ligj nr.8417, datë 21 tetor 1998, i ndryshuar

14 Neni 135, pika 2 e Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë parashikon: “Kuvendi mund të krijojë me ligj gjykata për fusha të veçanta, por në asnjë rast gjykata të jashtëzakonshme.”

15 Handbook for Monitoring Administrative Justice, botim i përbashkët i ODIHR and Folke Bernadotte Academy, 2013, fq.11

ndikojnë jetën e përditshme, prandaj është e rëndësishme që personat privatë të kenë të drejtë të apelojnë vendimet administrative që prekin të drejtat apo interesat e tyre.¹⁶

Ekzistenca e një sistemi të drejtësisë administrative është element thelbësor i një shoqërie që bazohet në shtetin e së drejtës. Kjo nënkupton angazhimin ndaj parimit që qeveria dhe administrata e saj duhet të veprojnë Brenda fushës së autoritetit ligjor.

Gjithashtu, nënkupton të drejtën e personave privatë për të kërkuar zgjidhje kuptimplota me anë të nisjes së proceseve administrative kurdo që të drejtat e tyre preken nga veprimet e administratës publike.¹⁷ Gjykata duhet të ketë të fuqinë për të shqyrtuar ligjshmërinë dhe/ ose përshtatshmërinë e akteve administrative dhe për të ndërmarrë masa të cilat mund të ekzekutohen brenda një periudhe kohore të arsyeshme. Në këto kushte nevojitet të arrihet ekuilibër ndërmjet interesave të ligjshëm të të gjitha palëve dhe administrimit publik eficient dhe të efektshëm.¹⁸ Një sistem i ri gjykatash administrative me tre shkallë dhe me rregulla të reja të gjykimit, parashikuar në Ligjin për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative (LGJA), u prezantua në Shqipëri në nëntor të vitit 2013. Qëllimi ishte që aktet administrative të mund të shqyrtoheshin nga një sistem kompetent dhe ipavarur gjykatash, me procedura që përputhen me standarde të gjykimit të njohura ndërkombëtarisht. Pritej që prezantimi i këtij sistemi të ri do të çonte në zhvillime pozitive si më poshtë, të cilat do të rrisnin besimin e publikut tek sistemi i drejtësisë:

- Përmirësim të cilësisë së gjykimeve në lidhje me aktet administrative
- Më pak vonesa në proceset që kanë të bëjnë me akte administrative
- Ekzekutim të përshtetshëm dhe më të efektshëm të vendimeve të gjykatës
- Garantim i të drejtës për gjykim të drejtë për qytetarët.¹⁹

Në vazhde të mbështetjes për përgatitjen e legjislacionit për krijimin e gjykatave të reja administrative, Prezenca e OSBE-së mbështeti veprimtaritë fillestare duke ju ofruar gjyqtarëve të emëruar rishtazi seminare për drejtësinë administrative. Ato botuan gjithashtu një manual për drejtësinë administrative dhe vazhdoi t'iu ofronte mbështetje këtyre gjykatave me anë të veprimtarive për rritjen e kapaciteteve të gjyqtarëve të gjykatës administrative dhe ndihmësve ligjorë të tyre përgjatë viteve 2013-2015.

Gjykatat Administrative nisën funksionimin e tyre në datë 04.11.2013 sipas Dekretit të Presidentit të Republikës nr. 8349, datë 14.10.2013. Ato përbëjnë një risi në organizimin e pushtetit gjyqësor në vendin tonë. Më parë, gjykimi administrativ zhvillohej në seksionet administrative të Gjykatave të Rretheve Gjyqësore (seksione të ngritura jo në çdo Gjykatë). Vet gjykimi administrativ konsiderohej si një nga gjykimet e posaçme të parashikuara në Kodin e Procedurës Civile (Titulli III, Kreu II, tanimë i shfuqizuar).

Risia qëndron jo vetëm në krijimin e Gjykatave Administrative por edhe në procedurën gjykimit pasi në gjykimin administrativ, organi i administratës publike ka barrën e provës për të provuar ligjshmërinë e veprimit administrativ, mosparaqitja e

16 Po aty.

17 OSCE, Copenhagen Document, 1990, paragrafët 5.10 & 5.11

18 Shih shënimin nr. 3

19 Manual për Drejtësinë Administrative, autore Xhaferllari Marsida, botuar nga Prezenca e OSBE-së në Shqipëri, Tiranë, 2014, fq.13

paditësit të njoftuar nuk përbën shkak për pushimin e gjyqimit.

Po kështu, janë vendosur rregulla të qarta në lidhje me momentin kohor të paraqitjes së provave si dhe një rëndësi e jashtëzakonshme i është dhënë veprimeve përgatitore të cilat kryhen përgjithsisht në dhomë këshillimi.

Veprimtaria e Gjykatave Administrative si në aspektin procedural, ashtu edhe në atë të organizimit bazohet në Ligjin 49/2012 “Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjyqimitin e mosmarrëveshjeve administrative” të ndryshuar. Procedura e gjyqimit administrativ plotësohet edhe me dispozita të K.Pr. Civile dhe në rast se në ligjin organik dhe në K.Pr.Civile ka rregullime të ndryshme, zbatohet Ligji 49/2012. Ndërsa veprimtaria administrative e Gjykatës dhe funksionimi i saj rregullohet edhe nga Ligji nr. 9877, datë 18.02.2008 “Për organizimin e pushtetit gjyqësor” i ndryshuar si dhe njëri aktesh nënligjore të Këshillit të Lartë të Drejtësisë dhe Ministrisë së Drejtësisë në lidhje me procedurën e shortit gjyqësor, solemnitetin në gjykim, marrëdhëniet me publikun dhe median, përdorimin e sistemit audio në regjistrimin e seancave gjyqësore etj..

Funksioni kryesor i Gjykatave Administrative është dhënia e drejtësisë në mosmarrëveshjet që lindin nga zbatimi i akteve administrative individuale, akteve nënligjore normative (kjo kompetencë i takon Gjykatës Administrative të Apelit) dhe kontratave administrative, mosmarrëveshjet që lindin për shkak të ndërhyrjes së paligjshme ose të mosveprimit të organit publik, mosmarrëveshjet e kompetencave ndërmjet organeve të ndryshme administrative, në rastet e parashikuara në ligj, mosmarrëveshjet në fushën e marrëdhënieve të punës, kur punëdhënësi është organ i administratës publike si dhe gjyqimet për shqyrtimin e kundërvajtjeve administrative që dënohen me heqje lirie deri në 30 ditë apo kërkesat për zëvendësimin e këtij dënimi.

Rezultatet nga Monitorimi i OSCE-së për një periudhë gjashtëmujore të vitit 2015

U monitoruan 159 çështje në të gjashtë gjykatat administrative të shkallës së parë. Çështjet e trajtuara më shpesh para gjykatave administrative janë mosmarrëveshjet e punës, pasuar nga mosmarrëveshjet për kthimin dhe kompensimin e pronës, tatim-taksat, detyrimet doganore dhe gjobat përkatëse, licencimi për qëllime tregtare dhe përfitimi i pensionit. Në 98% të çështjeve të vëzhguara, paditë janë bërë nga qytetarë privatë apo bizneset. Në vetëm tre raste (2%), paditësi ka qenë organ shtetëror.

Nga analiza e këtij monitorimi OSCE del në këto rezultate në lidhje me efikasitetin e gjashtë gjykatave administrative të shkallës së parë.

- **Aksesi në Gjykata si ka rezultuar në bazë të monitorimit**

Gjatë procesit të monitorimit të gjyqeve, të gjithë vëzhguesit raportuan se komunikimi i tyre me zyrat e informacionit, sekretaritë dhe kryetarët e gjykatave përkatëse ka qenë konstruktiv. Sa herë vëzhguesit iu janë drejtuar këtyre personave, iu është dhënë informacioni dhe sqarimet që kanë kërkuar. Në shumë raste, gjyqtarët vullnetarisht iu kanë dhënë sqarime dhe/ ose informacion shtesë vëzhguesve për çështjet që kishin përzgjedhur për monitorim.

- **Vendndodhja e Gjykatave**

Edhe pse janë gjashtë gjykata në mbarë vendin, vihet re se secila mbulon një zonë gjeografike relativisht të madhe dhe infrastruktura e dobët në mjaft pjesë të vendit detyron palët ndërgjygjëse që të udhëtojnë shumë orë për të marrë pjesë në seancë.

- **Oraret e seancave**

Rezultoni se orari i seancave është i ngjeshur (caktohen çdo 15-30 minuta) dhe rregullisht ka vonesa, shpesh krijohet dyndje e personave në pjesën e sallës së pritjes ku gjendet mikrofoni, me qëllim që të mos e humbasin shpalljen. Kjo gjë kontribuon në kaosin e përgjithshëm të sallës së pritjes, që mund të shmanget nëse vendndodhja e secilës seancë planifikohet paraprakisht dhe orari shpallet në mur. Në gjykatat e tjera administrative të shkallës së parë, palët shpesh prisnin në sallën e gjykatës për sekretaritë që të shpallnin seancën.

- **Aksesi fizik në gjykatë dhe lehtësirat për personat me aftësitë kufizuar**

Hyrja në gjykatat administrative të shkallës së parë në Durrës, Shkodër, Vlorë dhe Gjirokastrë është vetëm me shkallë – nuk ka ashensorë apo rampa, përjashtuar gjykatën administrative të Tiranës e cila ka vetëm rampë. Ndërkohë në Korçë situata është më e mirë, pasi mjediset e Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë janë në katin përdhës dhe e vetmja sallë gjyqi ndodhet afër hyrjes kryesore, po në këtë kat. Kjo sallë gjyqi ka hapësirë të bollshme dhe mund të akomodojë personat me nevoja të veçanta.

- **Regjistrimi i seancave**

Gjatë muajve qershor dhe korrik 2015, në të gjashta gjykatat administrative të shkallës së parë u instaluan pajisje për regjistrimin e seancave audio dhe pas kësaj gjykatat filluan të regjistrojnë seancat. Më përpara, të gjitha seancat gjyqësore regjistroheshin më shkrim nga sekretaret e gjykatës.²⁰

Pas korrikut 2015, që të gjitha seancat e mbajtura në salla gjyqi janë regjistruar audio. Megjithatë, shumë seanca vazhduan të mos regjistroheshin audio, siç raportuan vëzhguesit e gjykatave, sepse seancat mbaheshin në zyrat e gjyqtarëve, në të cilat nuk janë instaluar pajisje për regjistrimin audio.

Çështjet administrative të administruara për vitin 2015 dhe 2016 (marrë nga ZABGJ)²¹

EMERTIMI	Çështje gjithsej 2015			
	Adm.	Ankimim	%	ceshtje
	Gjithsej	adm.	ank.	perfunduar
Gjyk. adm. shk. I Durrës	2513	659	32.54	2025
Gjyk. adm. shk. I Gjirokastrë	2611	451	17.83	2530
Gjyk. adm. shk. I Korçë	1839	397	24.86	1597
Gjyk. adm. shk. I Shkoder	1956	821	67.74	1212
Gjyk. adm. shk. ITirane	15205	4294	52.42	8191
Gjyk. adm. shk. I Vlore	2482	896	52.77	1698

20 Për më shumë hollësi referoju Legal Digest of International Fair Trial Rights, OSCE/ODHIR,2012, Kapitulli IV – E Drejta për një gjykim publik, faqet 77-88 gjendet në <http://www.osce.org/odihr/94214?download=true#page=78>

21 www.zabgj.gov.al

EMERTIMI	Çeshtje gjithsej 2016			
	Adm.	Ankimim	%	ceshtje
	Gjithsej	adm.	ank.	perfunduara
Gjyk. adm. shk. I Durres	2862	536	26.48	2024
Gjyk. adm. shk. I Gjirokaster	2993	638	21.88	2916
Gjyk. adm. shk. I Korçe	2152	384	22.88	1678
Gjyk. adm. shk. I Shkoder	2067	578	54.73	1056
Gjyk. adm. shk. ITirane	12532	5083	53.73	9460
Gjyk. adm. shk. I Vlore	3320	763	34.78	2194

Nisur nga tabela e sipërcituar arrijmë në këto përfundime në lidhje me gjykimet administrative:

- Viti 2015 për gjykatën adm të Tiranës ka pasur 15205 çeshtje në gjykim nga të cilat 8191 çeshtje kanë dalë me vendime përfundimtare, nga të cilat 4294 çeshtje janë ankimuar
- Viti 2016 për gjykatën adm të Tiranës ka pasur 12532 çeshtje në gjykim nga të cilat 9460 çeshtje kanë dalë me vendime përfundimtare, nga të cilat 5083 çeshtje janë ankimuar.

Pra si rezultat numri i çeshtjeve administrative në gjykatën e Tiranës për vitin 2016 ka pësuar rënie krahasuar me vitin 2015, kjo ka sjellë një efekshmëri më të madhe të gjykatës duke përfunduar një numër më të madh çeshtjesh krahasuar me vitin paraardhës.

Rekomandime

- Duhet të rishikohet mbulimi gjeografik i secilës gjykatës të shkallës së parë dhe të shihet mundësia për ngritjen e degëve ose gjykatave “udhëtuese“ për zonat e largëta.
- Të gjitha gjykatat administrative duhet të respektojnë një nivel të njëjtë transparence dhe të lehtësojnë aksesin e publikut në gjykata, duke shpallur një variant të standardizuar të kalendarit të seancave (përfshirë edhe vendin/sallën e seancës, ku është e mundur) në stendat informuese dhe në faqen e internetit të gjykatës (nëse ka), çdo javë. Duhet të hartohet një rregullore e brendshme që të gjitha gjykatat administrative të përdorin një kalendar javor të standardizuar.
- Të gjitha gjykatat administrative duhet të caktojnë hapësirën për sportelet e informimit. Këto sportele duhet të ideohen në mënyrë të tillë që i gjithë personeli i disponueshëm të japë këshillim.
- Të shihet mundësia për të pasur më shumë salla gjyqi në secilën nga gjykatat e shkallës së parë.
- Në të gjitha sallat e gjyqit ku nuk ka akses për personat me aftësi të kufizuara duhet të bëhen përmirësime. Në rastet kur mendohet të ndryshohet vendndodhja

e gjykatave apo të zgjerohet sistemi administrativ aktual, duhet të shihet me prioritet aksesit për personat me aftësi të kufizuara në fazën e planifikimit.

- Duhet bërë përpjekje që të mbahen sa më shumë seanca në sallat e gjyqit, në mënyrë që të mund të regjistrohen audio.
- Duhet të përmirësohet bashkëpunimi me Shkollën e Magjistraturës për t'u siguruar që seancat të mos planifikohen në datat kur gjyqtarët janë në trajnim.
- Duhet të trajnohen gjyqtarët që gjykonë çështjet administrative në lidhje me zbatueshmërinë e Kodit të ri të Proçedurave Administrative si dhe Ligji “Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrveshjeve administrative”
- Të njësohet praktika në lidhje me Kërkesat për Urdhrat e Ekzekutimit të Vendimeve Përfundimtare të oraneve publike të cilat të zhvillohen pa prezencën e kërkuarit në gjykim.
- Gjykata të kontrolloj kompetencën tokësore në momentin që depozitohet kërkesa padia dhe në rast moskompetence tja dërgojë dosjen gjykatës kompetente duke njoftuar palët.
- Gjykata të jetë e kujdesshme në momentin e dhënies së Vendimit në rastet kur është para vendimeve të pa apelueshme që lidhen me sanksionet administrative që përbëjnë më pak se 20-fishin e pagës minimale mujore dhe ato për refuzimin administrativ për dhënien e detyrimit në të hollame vlerë më pak se 20-fishi i pagës minimale mujore, duke mos dhënë mundësin e ankimimit.
- Në seancat gjyqësore të respektohet solemniteti si dhe të garantohet barazia e palëve.
- Gjyqtarët duhet të ndërtojnë një dialog me dhomën lokale të avokatisë për të inkurajuar pjesëmarrjen e tyre në seancat gjyqësore.
- Të merret në konsideratë transferimi elektronik i dosjeve. Në mënyrë alternative, të rishihet funksionaliteti i sistemit fizik të transferimit me qëllim rritjen e efikasitetit të tij.

BIBLIOGRAFIA

- Ligji Nr. 8346, date 28 Dhjetor 1998 “Mbi Organizimin e Pushtetit Gjyqësor në Republikën e Shqipërisë”
- Kodit i Proçedurës Civile
- Kodi i Proçedurave Administrative
- Revista Shqiptare për Studime Ligjore, Volumi 2, 2011
- Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike
- Konventa Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Liritë Themelore
- Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë
- ODIHR and Folke Bernadotte, Academy, 2013
- OSCE, Copenhagen Document, 1990
- Manual për Drejtësinë Administrative, autore Xhaferllari Marsida
- www.zabgj.gov.al
- www.eurallius.org.al

Prof.Asoc.Dr. Ilir RUSI
Pedagog, Fakulteti i Drejtësisë UT
ilirusi@yahoo.com

Prof.Asoc.Dr. Eneida SEMA
Pedagoge, Fakulteti i Drejtësisë UT
eneidasema@yahoo.com

NDALIMI I DISKRIMINIMIT DHE ROLI I KOMISIONERIT PËR MBROJTJEN NGA DISKRIMINIMI NË ZGJIDHJEN JASHTËGJYQËSORE TË MOSMARRËVESHJEVE TË PUNËS NË SHQIPËRI

Abstrakt

Ky vlerësim synon të shqyrtojë nëse legjislacioni shqiptar dhe praktika ekzistuese që kanë të bëjnë me zgjidhjen jashtëgjyqësore të mosmarrëveshjeve të punës mundësojnë një zgjidhje efektive, efikase, gjithëpërfshirëse të këtyre mosmarrëveshjeve, në Shqipëri. Për këtë qëllim është analizuar legjislacioni ekzistues në lidhje me zgjidhjen e mosmarrëveshjeve individuale dhe kolektive të punës përmes ndërmjetësimit, pajtimit dhe arbitrazhit, institucionet / shërbimet aktuale kombëtare dhe vendore që sigurojnë ndërmjetësim, pajtim dhe arbitrim, procedurat dhe kërkesat për qasje në këto institucione si dhe është analizuar efektiviteti i mekanizmave dhe institucioneve në drejtim të plotësisht të nevojave të përdoruesve dhe realizimit të qëllimit për të cilin janë krijuar.

Ndërsa ekziston një larmi e madhe e konflikteve që mund të lindin midis punëmarrësve dhe punëdhënësve, ky vlerësim fokusohet në marrëdhëniet e punës që rregullohen nga Kodi i Punës (si në sektorin publik dhe në atë privat) dhe për rrjedhojë në ato mekanizma që parashikohen nga rregullimet e tij dhe aktet nënligjore të dala për zbatimin e tij.

Vlerësimi në përmbushje të qëllimit të tij është konceptuar kryesisht, në trajtimin e përmbajtjes së legjislacionit të punës në rastin e zgjidhjes jashtëgjyqësore të konfliktit kolektiv dhe individual të punës, mekanizmat që ai ngrë dhe procedurat e përcaktuara në ndihmë të palëve në konflikt, përfshirë këtu edhe sindikatat. Gjithashtu, analizohet roli i institucioneve publike në ndihmë të parandalimit dhe zgjidhjes së mosmarrëveshjeve të punës. Më pas analizohen gjetjet e ardhura si pasojë e metodës së kërkimit për të arritur në përfundime dhe rekomandime mbi efektivitetin e zgjidhjes alternative të mosmarrëveshjeve të punës.

Në Kushtetutë, barazia dhe mosdiskriminimi është sanksionuar, sipas të cilit:¹

1. *Të gjithë janë të barabartë përpara ligjit.*

2. *Askush nuk mund të diskriminohet padrejtësisht për shkaqe të tilla si gjinia,*

1 Neni 18 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë

raca, feja, etnia, gjuha, bindjet politike, fetare a filozofike, gjendja ekonomike, arsimore, sociale ose përkatësia prindërore.

3. *Askush nuk mund të diskriminohet për shkaqet e përmendura në paragrafin 2, nëse nuk ekziston një përlligje e arsyeshme dhe objektive.*

Ky parim nënkupton se pavarësisht karakteristikave individuale, të gjithë janë të barabartë dhe gëzojnë mbrojtje të barabartë nga ligji. Sipas këtij parimi askush nuk mund të diskriminohet për shkak të përkatësisë etnike, gjinisë, racës, prejardhjes etnike, besimit, bindjeve politike, gjendjes ekonomike, arsimore, sociale ose përkatësie prindërore, apo nuk duhet të jetë në pozitë të disfavorshme. Qëndrimi i jurisprudencës kushtetuese është se kjo dispozitë kushtetuese në thelbin e saj trajton edhe ndalimin e të gjitha diskriminimeve dhe paragjytimeve të padrejta, por para së gjithash, sanksionon një detyrim negativ, sipas të cilit shteti duhet të mos ndërhyjë, me qëllim që askush të mos diskriminohet padrejtësisht² Barazia në ligj dhe para ligjit nuk do të thotë që të ketë zgjidhje të njëllajta për individë ose kategori personash që janë në kushte objektivisht të ndryshme. Barazia para ligjit dhe në ligj presupozon barazinë e individëve që janë në kushte të barabarta, ”, si dhe “vetëm në raste përjashtimore dhe për shkaqe të arsyeshme e objektive mund të përlligjet trajtim i ndryshëm i kategorive të caktuara që përfitojnë nga kjo e drejtë”.

Në Kreun IV të Kushtetutës, përcaktohen të drejtat ekonomike, sociale dhe kulturore. Në tërësinë e të drejtave që përshkruhen dhe rregullohen nga akti themelor, përcaktohet dhe e drejta për punësim. Sipas nenit 49 të Kushtetutës:

1. *Secili ka të drejtë të fitojë mjetet e jetesës së tij me pune të ligjshme që ka zgjedhur ose pranuar vetë.*

Pra, neni 49 i Kushtetutës së RSH përshkohet nga parimi i lirisë dhe ai i barazisë dhe i sanksionon ato për sa u përket të drejtave për punësim.

Parimi i barazisë në marrëdhëniet e puëns bashkon së bashku dy nga të drejtat e rëndësishme të njeriut: e drejta për punë dhe për zgjedhjen e profesionit, nga njëra anë, dhe e drejta për të qenë të barabartë e për të mos u diskriminuar për shkak të gjinisë, racës, bindjeve fetare e politike, e të tjera.

Kodi i Punës e trajton ndalimin e diskriminimit në nenin 9 të tij duke sanksionuar se ndalohet çdo formë diskriminimi në ushtrimin e së drejtës për punësim dhe profesion. Kodi referon në legjislacionin e posaçëm për mbrojtjen nga diskriminimi, i cili do të trajtohet në vijim. Kodi i Punës me “diskriminim” kupton çdo dallim, përjashtim, kufizim ose parapëlqim, që bazohet në gjininë, racën, ngjyrën, etninë, gjuhën, identitetin gjinor, orientimin seksual, bindjet politike, fetare ose filozofike, gjendjen ekonomike, arsimore ose shoqërore, shtatzëninë, përkatësinë prindërore, përgjegjësinë prindërore, moshën, gjendjen familjare ose martesore, gjendjen civile, vendbanimin, gjendjen shëndetësore, predispozicionet gjenetike, aftësinë e kufizuar, jetesën me HIV/AIDS, bashkimin ose përkatësinë në organizata sindikale, përkatësinë në një grup të veçantë, ose në çdo shkak tjetër, që ka si qëllim ose pasojë të pengojë ose të bëjë të pamundur ushtrimin e së drejtës për punësim dhe profesion, në të njëjtën mënyrë me të tjerët.³

Përkufizimi synon të jetë sa më shterues, duke përfshirë si diskriminimin direkt ashtu

2 Vendimi i Gjykatës Kushtetuese 33/2007

3 Neni 9, pika 2 i Kodit të Punës të Republikës së Shqipërisë

edhe atë indirekt, por duke lenë të hapur mundësinë që sipas rrethanave të një çështje të caktuar të vlerësohet nëse jemi përpara shkaqeve të tjera diskriminuese të parashikuara, jo vetëm në këtë Kod por edhe në legjislacionin në fuqi për mosdiskriminim.

Konflikti i punës, i lindur në fushën e punësimit ose profesionit në thelb është një konflikt individual, pasi shkaqet e diskriminimit lidhen drejtpërdrejt me individin, apo karakteristikat e tij të veçanta, të cilat përbëjnë shkak për diskriminim. Veprimi ose mosveprimi diskriminues ndërmerret ndaj një individi të caktuar dhe pasojat e zgjidhjes së konfliktit janë individuale. Ndërsa shqetësimi seksual në marrëdhëniet e punës mund të jetë vetëm një konflikt individual.

Por, nëse diskriminimi kryhet ndaj një grupi të caktuar personash, që përbëjnë një kategori të caktuar punëmarrësish, të cilët veprojnë së bashku kundër punëdhënësit të tyre me një ankesë për eliminimin e diskriminimit, atëherë diskriminimi merr formën e një konflikti kolektiv. Një rast i diskriminimit kolektiv mund të jetë për shembull, diskriminimi mbi bazë gjinie, brenda një ndërmarrjeje, në dhënien e një shpërblimi në masë më të vogël për gratë në krahasim me burrat për të njëjtat orë pune. Një rast tjetër mund të jetë kur, në shpalljen për një vend pune, një nga kushtet që duhet të plotësojnë kandidatët është se *duhet të jenë femra me moshë deri 35 vjeç. Punëdhënësi ka diskriminuar, në mënyrë të padrejtë, të gjithë kandidatët meshkuj mbi 35 vjeç. Nëse ankesa për diskriminim do të ngrihet nga njëri prej personave që pretendon diskriminim, atëherë jemi në kushtet e një konflikti individual, por nëse ngrihet nga një grup personash, atëherë jemi para një konflikti kolektiv, pavarësisht se pasoja e zgjidhjes së konfliktit është e njëjtë, në të dy rastet.*

Diskriminimi, në thelb, lidhet me pengimin e punëmarrësit për të ushtruar të drejtat që i njej ligji apo kontrata individuale e punës, në mënyrë të barbartë me të tjerët, në kushte të njëjta. P.sh. palët në konflikt, nuk bien dakord për parashikime të caktuara në kontratën kolektive të punës, pasi i konsiderojnë ato si diskriminuese.

Edhe ligji specifik Nr.10/221, datë 04.02.2010, “Për mbrojtjen nga diskriminimi” kur trajton llojet e diskriminimit i kategorizon subjektet që mbrohen prej tij si “një person ose grup personash”. Gjithashtu, ligji legjitimon si subjekte për paraqitjen e një anese “Një person ose grup personash që pretendojnë se janë diskriminuar, ose një organizatë me interesa legjitime që pretendon diskriminim në emër të një personi apo grupi personash”. Në këtë mënyrë ligji njej trajtimin e konfliktit individual, por edhe kolektiv, që ka lindur për shkak të diskriminimit në marrëdhëniet e punës. Por, pavarësisht nga lloji i konfliktit, pra pavarësisht se cilaët janë subjektet që paraqesin ankimin (një person ose grup personash) procedura e shqyrtimit të ankesës është e njëjtë.

Brenda fushës së diskriminimit në punësim, barazia evidentohet në tre drejtime kryesore:

- *Së pari*, barazia në punësim fillon që nga momenti i krijimit apo lindjes së marrëdhënies së punës, nga kriteret përzgjedhëse, nga procedurat që ndiqen për përzgjedhje, nga përjashtimet e kategorive të caktuara nga pjesëmarrja në konkurrim, etj.
- *Së dyti*, barazia në punësim vijon me mënyrën e përmbushjes së marrëdhënieve të punës, me kushtet që krijohen, nga masa e pagës, nga përshkrimi i punës, detyrave dhe kompetencave, nga dhënia e lejeve, etj.
- *Së treti*, barazia në punësim vërehet edhe në mënyrën e mbarimit apo ndërprerjes së marrëdhënies së punës, ku vërehet se kategori të caktuara e humbasin më lehtë vendin e punës, nisur nga të njëjtat shkaqe, si për shembull

në rast të shkurtimit të vendeve të punës, të ristrukturimeve, etj.

Megjithatë sipas pikave 3 dhe 4 të nenit 9 në Kodin e Punës nuk do të konsiderohet diskriminim nëse praktika apo kriteri është objektivisht i përligjur dhe i arsyeshëm, por në vlerësimin e përligjes dhe objektivitetit duhet të përfshihet edhe vlerësimi nëse dhe mjetet të cilat kërkojnë që të përmbushet ky qëllim janë të përshtatshme dhe të nevojshme.

Në kuptim të këtij neni mund të ketë edhe diferenca në trajtim për shkak të moshës, të cilat nuk mund të konsiderohen diskriminuese nëse, janë objektivisht dhe në mënyrë të arsyeshme të justifikuar për shkak të një qëllimi legjitim, duke përfshirë edhe një politikë punësimi apo formimi të punëdhënësit. Në këto diferenca trajtimi mund të përfshihet për shembull vendosja e:

a) kushteve specifike për akses në punësimin dhe formimin profesional, punësimin dhe zënien me punë, përfshirë edhe largimin dhe kushtet e pagesës për të rinjtë, punonjësit e vjetër dhe personat me përgjegjësi të kufizuar me qëllim që të nxisin integrimin, formimin, apo të sigurojnë mbrojtjen e tyre;

b) kushteve të një moshe minimale, eksperiencia profesionale, apo ekzistenca e një pozicioni të caktuar në hierarki, për të patur akses në punësim apo për çështje të lidhura me të;

c) një moshe maksimale për rekrutim e cila është e mbështetur në kërkesa të trajnimit për pozicionin në fjalë, apo nevoja për një periudhë të arsyeshme punësimi për lindjen e të drejtës për pension.

Sipas pikës 5 të këtij neni, ndalimi i diskriminimit dhe zbatimi i parimit të trajtimit të barabartë në ushtrimin e së drejtës për punësim dhe profesion zbatohet në ushtrimin e të drejtës për punë dhe profesion lidhur me punësimin/vetëpunësimin/zënien me punë/promovimin dhe kushtet e rekrutimit, formimin profesional përfshirë dhe atë të avancuar/ritrajnimet/praktikat profesionale, punësimin/kushtet e punës/praktikat profesionale si dhe anëtarësimin apo përfshirjen në organizatat e punëmrrësve apo punëdhënësve. Parashikimet e këtij neni kanë shprehur në mënyrë eksplicite të gjitha elementët ku mund të ketë diskriminim para, gjatë dhe në përfundim të marrëdhënies juridike të punës, por duke përfshirë në përmbajtjen e tyre edhe diskriminimin për vetëpunësim, pra punën e pavarur e cila nuk është objekt rregullimi i Kodit të Punës. Në zbatim të parimit të trajtimit të barabartë të gjithë punëmarrësit dhe çdo grup punëmarrësish duhet të trajtohen me të njëjtin respekt dhe kujdes dhe duhet të respektohen edhe rrethanat e tyre të veçanta.

Punëdhënësi përligjet që të marrë masa të veçanta me karakter të përkohshëm, për të favorizuar një punëmarrës apo grupe të caktuara të tyre, me qëllim realizimin e barazisë në ushtrimin e të drejtës për punësim apo dhe formim, nëse ai gjendet në kushtet e pabarazisë për shkak të diskriminuese të përcaktuara në këtë nen (pika 7). Pika 8 e këtij neni vendos një kërkesë pozitive për punëdhënësit që të përshtasin vendin e punës për nevojat e personave me aftësi të kufizuara dhe të ofrojnë për ta “përshtatje të arsyeshme”. Punëdhënësit i kërkohet të marrë masat e arsyeshme për të lejuar personat me aftësi të kufizuara të kenë qasje në mundësi të barabarta për punësim dhe këto masa mund të jenë për shembull, instalimi i tualeteve për personat me aftësi të kufizuara, një ashensor, një ramp për të lejuar lëvizjen e tyre me karroca me rrota etj. Kjo dispozitë krijon një “trajtim të veçantë” në favor të personave me aftësi të kufizuara dhe përfshin edhe shpenzimet që punëdhënësit duhet të jenë të gatshëm për të bërë, edhe pse sipas saj, detyra e tyre është e kufizuar në mospasjen e një “barre joproporcionale” për

sa i përket kostove financiare dhe shpenzimeve të shkaktuara, krahasuar me burimet e kompanisë ose organizatës dhe mundësitë e financimit publik, por duke e konsideruar të detyrueshme në përputhje me nivelin dhe kufizimet e parashikuara në aktet nënligjore për këtë qëllim. Nëse punëdhënësi i mohon tërësisht përshtatjen e arsyeshme një punëmarrësi, pra të pavlerësuar me mundësitë apo barrën e pranueshme për të, atëherë dispozita thekson se ky mosveprim i punëdhënësit do të konsiderohet diskriminim.

Sa i përket, procedurës së ankimit Kodi i Punës, në pikën 9 të këtij neni ka referuar në procedurën që parashikon legjislacioni i posaçëm antidiskriminim, pra ligji 10221, datë 14.02.2010 “Për mbrojtjen nga diskriminimi”.

Ligji⁴ parashikon si nënndarje të tij edhe trajtimin e mbrojtjes së diskriminimit në punësim. Sipas këtij ligji ndalohet diskriminimi i personit në lidhje me të drejtën e tij për punësim. Diskriminimi përfshin çdo dallim, kufizim ose përjashtim që bazohet në shkaqet e përmendura ligjore dhe që ka lidhje me: shpalljen e vendeve të lira të punës; rekrutimin dhe përzgjedhjen e punëmarrësve; trajtimin e punëmarrësve në vendin e punës, duke përfshirë trajtimin e tyre gjatë vendosjes ose ndryshimit të kushteve të punës, shpërblimin, përfitimet dhe mjedisin e punës, trajtimin lidhur me trajnimet profesionale ose gjatë procesit disiplinor apo lidhur me pushimin nga puna ose zgjidhjen e kontratës së punës; apo anëtarësinë në sindikata dhe mundësinë për të përfituar nga lehtësitë që siguron kjo anëtarësi. Po ashtu, ndalohet çdo lloj shqetësimi, përfshirë edhe shqetësimin seksual, nga punëdhënësi përkundrejt një punëmarrësi ose një kërkuesi për punë ose midis punëmarrësve (neni 12).

Çdo punëdhënës detyrohet të zbatojë, të mbrojë e të nxisë parimin e barazisë dhe të ndalimit të çdo lloj diskriminimi.

Ky ligj përcakton mënyrën e zgjidhjes së konflikteve që lindin për shkak të diskriminimit. Në nenin 15 pika 1 përcaktohet: *“1. Çdo punëmarrës ka të drejtë të ankohet te punëdhënësi, te Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi, ose në gjykatë, nëse beson se ka pësuar diskriminim. Kjo dispozitë nuk e kufizon të drejtën e ankimit në institucione të veçanta, të ngritura pranë sektorëve të ndryshëm të punësimit.”*

Dispozita përcakton, le të themi, mundësitë e zgjidhjes parajgyqësore ose zgjidhjes në rrugë administrative të këtij konflikti. Kështu punëmarrësi, që pretendon se ka pësuar diskriminim për shkaqet e parashikuara nga Kodi i Punës ose nga ky ligj, duhet të paraqesë një ankesë, te punëdhënësi, komisioneri ose në gjykatë, me qëllim pushimin e diskriminimit, por ai jodomosdoshmërisht duhet të ndjekë këtë radhë. Mbetet në vlerësimin e ankuesit, se para cilit organ (brenda ndërmarrjes, organit administrative apo atij gjyqësor) do ta drejtojë fillimisht ankesën. Procedimi administrativ përpara komisionerit nuk është kusht për të paraqitur një kërkesëpadi dhe nuk përbën pengesë për personin e dëmtuar t’i drejtohet gjykatës.

Në rast se ankimi është paraqitur fillimisht tek punëdhënësi, ky i fundit ka detyrimin t’u përgjigjet efektivisht ankimeve të marra për shkak të diskriminimit, brenda një muaji nga marrja e tyre. Punëmarrësi ka të drejtë të marrë informacion në çdo kohë në lidhje me trajtimin e ankësës, si dhe të marrë shpjegime për vendimet e marra nga punëdhënësi, në përgjigje të ankësës së tij, menjëherë pas shqyrtimit. Në rast se punëdhënësi nuk merr masa për të hetuar dhe për të zgjidhur ankesën për diskriminim, punëmarrësi që ka bërë ankesën ka të drejtë ta ndërpresë punën, pa humbur të drejtën e pagës, për aq kohë sa është e nevojshme për t’u mbrojtur nga diskriminimi. Punëmarrësi kthen pagën

4 Ligji Nr.10 221, datë 04.02.2010, “Për mbrojtjen nga diskriminimi”

e marrë, në rast se diskriminimi i pretenduar nuk rezulton i vërtetuar me vendim të formës së prerë së gjykatës. Gjatë periudhës së shqyrtimit të ankesës, punëmarrësi ka të drejtë të vazhdojë punën sipas kushteve të kontratës.

Punëmarrësi ka të drejtë të ankohet tek Komisioneri për mbrojtjen nga diskriminimi për zgjidhjen e rastit të pretenduar si diskriminim. Kështu, ligji përcakton se nëse një person, një person ose grup personash që pretendojnë se janë diskriminuar, mund të paraqesë ankesë së bashku me provat e disponueshme para komisionerit, me shkrim ose, në raste përjashtimore, gojarisht, në mënyrë që të mund të mbahet procesverbal.⁵ Të njëjtën të drejtë për të iniciuar procedurat me karakter admisnitrativ në mbrojtjen nga diskriminimi e ka edhe një organizatë me interesa legjitime që pretendon diskriminim në emër të një personi apo grupi personash. Organizata i përfaqëson interesat e personit/grupit të personave me prokurë. Në rastin e diskriminimit në marrëdhëniet e punës, ky mund të jetë rasti kur sindikatat mund të veprojnë për të iniciuar një procedurë para Komisionerit për Mbrojtjen nga Diskriminimi. Ligji përcakton se çfarë duhet të përmbajë ankesa dhe kushtet që duhet të plotësojë ajo për t'u pranuar për shqyrtim nga Komisioneri. Ankesa duhet të ketë informacion lidhur me viktimën e diskriminimit, informacion mbi identifikimin e subjektit i cili pretendohet të ketë kryer diskriminim si dhe shpjegime dhe fakte që disponon lidhur me diskriminimin e pretenduar si dhe masat që kërkohen të merren nga Komisioneri. Personat fizikë ose juridikë, kundër të cilëve është paraqitur ankesa, njoftohen me shkrim nga komisioneri brenda 15 ditëve nga dita e marrjes së ankesës. Komisioneri nuk i ngarkon ankuesit me ndonjë tarifë për shqyrtimin e ankesës. Me marrjen e ankesës, komisioneri verifikon faktet. Për këtë qëllim, komisioneri mund t'u kërkojë ankuesit dhe personit kundër të cilit është drejtuar ankesa, të paraqesin parashtrime me shkrim brenda 30 ditëve nga dita që palët marrin njoftimin. Kur e çmon të nevojshme, komisioneri merr informacion edhe nga çdo person ose burim tjetër. Kur e sheh të përshtatshme, komisioneri zhvillon një seancë dëgjimore publike dhe fton palët dhe çdo person tjetër të interesuar. Kur e sheh të përshtatshme, Komisioneri mund të kërkojë të arrijë marrëveshje pajtimi mes ankuesit dhe personit kundër të cilit është paraqitur ankesa. Ligji e lë në vlerësimin e Komisionerit nëse është rasti për t'i orientuar palët drejt pajtimit dhe nuk trajton më tej sesi do të veprojnë ai konkretisht për të arritur marrëveshjen dhe si do të kujdeset për zbatimin e saj. Por, nga vëzhgimi i procedurës që ndjek komisioneri për shqyrtimin e ankesës, mendojmë se vlerësimi për të shkuar drejt pajtimit, duhet të vijë si rezultat i zhvillimit të seancës dëgjimore, kur palët kanë shprehur qëndrimet e tyre për çështjen, bashkë me provat përkatëse dhe komisioneri ka mundësi të njihet me faktet dhe të arrijë në një propozim pajtimi për palët.

Komisioneri shprehet me vendim, i cili u njoftohet palëve brenda 90 ditëve nga dita e marrjes së ankesës ose nëse është zhvilluar një seancë dëgjimore publike, brenda 90 ditëve nga dita e seancës. Vendimi përmban rregullimet dhe masat e duhura, duke caktuar edhe një afat për kryerjen e tyre. Ligji ka përcaktuar edhe garancitë për sigurimin e zbatimit të vendimit. Nëse Komisioneri urdhëron rregullime ose masa, personi kundër të cilit është paraqitur ankesa, raporton brenda 30 ditëve para komisionarit në lidhje me veprimet e ndërmarra për zbatimin e vendimit. Në rast se personi, kundër të cilit është paraqitur ankesa nuk e informon Komisionerin ose nuk e zbaton vendimin, komisioneri vendos masë për ndëshkimin me gjobë për personin kundër të cilit është

5 Neni 33 i ligjit Nr.10 221, datë 04.02.2010, "Për mbrojtjen nga diskriminimi"

paraqitur ankesa. Sanksioni me gjobë shfuqizohet nëse personi kundër të cilit është paraqitur ankesa, e zbaton vendimin brenda shtatë ditëve pasi është vendosur sanksioni. Kur vendos masën, Komisioneri siguron që ajo të jetë: e efektshme dhe parandaluese; dhe në përpjesëtim me gjendjen që e shkaktoi vendosjen e masës. Nëse vendoset gjobë, Komisioneri përcakton shumën e gjobës duke marrë parasysh: natyrën dhe fushën e veprimit të shkeljes dhe ndikimin mbi viktimën; dhe rrethanat personale e financiare të shkelësit, veçanërisht duke marrë në konsideratë të gjitha burimet e të ardhurave dhe nëse shkelja kryhet nga një person juridik privat, merren parasysh aktivet e bilancit dhe fitimi, si dhe pagat totale të paguara punonjësve.

Ligji përcakton edhe masat e gjobave. Si mjet të fundit, veçanërisht kur subjekti fizik ose juridik nuk i përmbahet vendimit të Komisionerit ose nuk e paguan gjobën brenda tre muajve pas afatit të caktuar nga Komisioneri dhe sanksioni nuk është kundërshtuar në gjykatë, Komisioneri mund t'u kërkojë autoriteteve kompetente heqjen apo pezullimin e lejes ose autorizimit të subjektit fizik ose juridik për ta ushtruar veprimtarinë e tij.

Duke analizuar raportet vjetore të veprimtarisë së KMD, rezulton se gjatë vitit 2016 komisioneri ka trajtuar

Gjatë vitit 2015 komisioneri ka trajtuar 55 ankesa me pretendim diskriminimin në fushën e punësimit në lidhje me procedurat e ndjekura për punësim, për shkak të bindjeve politike, gjendjes shëndetësore, përkatësisë në një grupim të veçantë, gjendjes arsimore, racës, moshës.

Gjatë vitit 2014 komisioneri ka trajtuar 59 ankesa me pretendim diskriminimin në fushën e punësimit në lidhje me sjellje diskriminuese të shfaqura gjatë transferimit apo zgjidhjes së marrëdhënieve të punës për shkaqe abuzive, për shkak të bindjeve politike, gjendjes shëndetësore, përkatësisë në një grupim të veçantë, gjendjes arsimore, racës, moshës.

Këto rezultate, të këtyre tre viteve të fundit tregojnë se individët janë ndërgjegjësuar për t'iu drejtuar institucionit të Komisionerit si mënyrë alternative për të zgjidhur konfliktet e punës me bazë diskriminimin, pavarësisht se ky institucion duhet ende të punojë në drejtim të promovimit të tij tek publiku.

Përfundime dhe rekomandime

Kodi i Punës e kufizon zgjidhjen në rrugë jashtëgjyqësore të marrëdhënieve të punës vetëm për konfliktet kolektive. Sigurisht, që parashikimi i kuadrit ligjor për zgjidhjen e konflikteve kolektive, bazuar në pavarësinë dhe vullnetin e palëve është thelbësor për ruajtjen e harmonisë në marrëdhëniet industriale të punës. Konfliktet kolektive të punës mund të përshkallëzohen deri në ndërprerje të punës ose greva, dhe në këtë kuptim zgjidhja e tyre merr rëndësi të veçantë për ruajtjen e paqes sociale. Por, edhe zgjidhja e konflikteve individuale të punës meriton rëndësinë e vet, për garantimin e të drejtave të punëmarrësve dhe zgjidhjen sa më të shpejtë të tyre, në mënyrë që të krijohet një mjedis pune miqësor për punëmarrësin, zhvillimin e kapaciteteve të tij profesionale dhe rritjen e produktivitetit në punë. Për këtë arsye, mendojmë se Kodi duhet të përmirësohet duke parashikuar mekanizma të zgjidhjes alternative të mosmarrëveshjeve edhe për konfliktet individuale. Kodi mund të zhvillojë të njëjtët mekanizma shtetërorë që përdor për konfliktet kolektive ose këtu është rasti që Kodi të

referojë procedurat e ligjit nr. 10385, datë 24.2.2011 “Për ndërmjetësimin në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve”, i ndryshuar. Por, duhet patur parasysh që ligji i cituar parashikon dhe rregullon ndërmjetësimin nga ndërmjetës privatë (me pagesë), ndërkohë që standardet ndërkombëtare të ONP kërkojnë që shteti të ngrejë mekanizma shtetërorë falas për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve, ndërsa palët janë të lira që me vullnetin e tyre t’i drejtohen edhe mekanizmit privat nëse e përballojnë koston e tij.

Ngritja e kapaciteteve të ndërmjetësive dhe anëtarëve të Zyrave të Pajtitimit, nëpërmjet trainimeve specifike është një mënyrë efektive që ata të bëhen kompetent për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve si dhe për të demonstruar besueshmërinë e procesit. Trainimet duhet të kenë si target kryesisht punonjësit e rinj të këtyre zyrave, të emëruar nga ministria përgjegjëse për punën, megjithëse ato janë të nevojshme edhe për punonjësit me përvojë, pasi ata duhet të jenë në kontakt të vazhdueshmë me të rejtat e fushës e me praktikatat e mira ndërkombëtare. Shërbimet e ndërmjetësimit dhe pajtitimit duhet të jenë të kualifikuar dhe reputacioni i tyre duhet të rritet, që aktorët socialë të besojnë se ata i mbrojnë të drejtat e tyre. Nevoja për trainime është edhe kërkesë e vetë përfaqësuesve të zyrave të ndërmjetësimit e pajtitimit.

Ndërmjetësat dhe pajtuesit e sistemit shtetëror e marrin detyrën e ndërmjetësit ose pajtuesit ex officio, për shkak se janë punonjës të DRSHKP ose drejtorive përkatëse për marrëdhëniet e punës i është ngarkuar edhe detyra e ndërmjetësit. Ndoshta numri i pkaët ei rasteve të ardhura për zgjidhje, nuk e justifikon kryerjen e detyrës vetëm si ndërmjetës ose pajtues, por përsëri mendojmë se detyra e tyre duhet të jetë e përqendruar tek kryerja e ndërmjetësimit dhe pajtitimit e sidomos e promovimit të secilit prej mekanizmave shtetërorë. Këta punonjës duhet të rekrutohen në bazë të kriterëve të qarta dhe të përcaktuara, që lidhen drejtpërdrejt me procesin e ndërmjetësimit/pajtitimit dhe performanca e tyre duhet të jetë e kontrollueshme në mënyrë periodike.

BIBLIOGRAFIA

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë
 Kodi i Punës i Republikës së Shqipërisë
 Ligji Nr.10 221, datë 04.02.2010, “Për mbrojtjen nga diskriminimi”
 Vendimi i Gjykatës Kushtetuese 33/2007

Dr. Erida PEJO

Full - time lecturer, Faculty of Law,
University of Tirana, Albania

Prof. Asoc. Dr. Mirela BOGDANI

Full - time lecturer, Faculty of Law,
University of Tirana, Albania

KUADRI KUSHTETUES I PËRMBAJTJES TË SË DREJTËS SË PRONËS DHE KUFIJTË E GARANTIMIT TË SAJ

(THE CONSTITUTIONAL FRAMEWORK OF THE PROPERTY RIGHT CONTENT AND THE LIMITS OF ITS GUARANTEE)

Abstract

The Constitution of the Republic of Albania and the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, preach and ensure that state institutions have to incorporate and consolidate the guarantee of the right of property, as an inseparable part of the fundamental human rights and condition sine qua non for the existence of the human society, creating the optimal conditions and suitable spaces for the society and all aspects of its activity, protecting both individual and collective interests within the framework of universal principles of justice and rationality of the law.

Given the importance of the right to property, as a basic indicator of social and economic development of the Albanian society, it is placed in the focus of this paper that aims to analyze the constitutional framework of the property right content and the importance of sanctioning the remedies in its defense. To guarantee and protect the right to property, an effective system has been established, raising it in the rank of a sacred and intangible right, since property is a prerequisite for individual autonomy, as well as the free initiative for building a responsible private life.

In this paper, an important place has the crucial role for the protection and safeguarding of this fundamental right exercised by the supreme constitutional institution with interpretative powers, which, within the spirit of the Constitution and the universal human rights principles stipulated in international legal acts, abrogates any abusive decision-making against the right of property. From the analysis made to the legal opinion of the constitutional panel, is clearly evidenced as well the social function of property, which can be considered as a fundamental principle, universal value and as a criterion of material justice.

Abstrakt

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë dhe Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut, predikojnë dhe sigurojnë se institucionet shtetërore duhet të konsolidojnë garantimin e të drejtës së pronës, si pjesë e pandashme e të drejtave themelore të njeriut dhe condition sine qua non për ekzistencën e shoqërisë njerëzore, duke mbrojtur si interesat individuale ashtu edhe ato kolektive brenda kornizave të parimeve universale të drejtësisë dhe racionalitetit të ligjit.

Nisur nga rendësia që paraqet e drejta e pronës, si një tregues bazik i zhvillimit social dhe ekonomik të shoqërisë shqiptare, ajo qendron në fokus të këtij punimi që synon të analizojë kuadrin kushtetues të përmbajtjes të së drejtës së pronës dhe rendësinë e sanksionimit të mjeteve juridike në mbrojtje të saj. Për të garantuar dhe mbrojtur të drejtën e pronës në mënyrë genuine është ngritur një sistem efektiv, duke e vendosur atë në rangun e një të drejte “të shenjtë” dhe “të paprekshme”, pasi prona mbi të gjitha është parakusht për autonominë individuale, si dhe iniciativën e lirë për ndërtimin e një jete private të përgjegjshme.

Një vend të rendësishëm në punim zë edhe roli vendimtar për mbrojtjen dhe garantimin maksimal të kësaj të drejte themelore, që ushtrohet nga institucioni kushtetues suprem me kompetenca interpretative, i cili brenda frymës së Kushtetutës dhe parimeve universale të të drejtave të njeriut, arrin të abrogojë çdo vendimmarrje abuzive kundër të drejtës së pronës. Nga analiza që i bëhet mendimit juridik të kësaj gjykate, qartazi evidentohet edhe funksioni social i të drejtës së pronës, i cili mund të konsiderohet si një parim thelbësor, vlerë universale dhe si një kriter drejtësie materiale.

1. Kuadri kushtetues i përmbajtjes të së drejtës së pronës

Në tekstin e Kushtetutës prona private nuk kualifikohet *expressis verbis* si një e drejtë subjektive. Por kjo nuk rezulton të jetë një mangësi apo nevojë e domosdoshme, pasi nga përmbajtja tërësore e saj gjykohet se afirmimi eksplicit i njohjes dhe garantimit të pronës është i vetëmjaftueshëm për të nënkuptuar një kualifikim të tillë. Parimi i njohjes dhe garantimit të së drejtës së pronës evidenton rëndësinë e pamohueshme të autonomisë individuale dhe funksionit social të pronës në progresin e shoqërisë dhe ruajtjen e paqes së përgjithëshme mes anëtarëve të komunitetit. Për këtë qëllim, dispozitat kushtetuese referojnë shoqërinë dhe makinerinë shtetërore në legjisllacionin civil për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve eventuale në fushën e pronësisë.

Njohja dhe garantimi që i bëhet të drejtës së pronës në tekstin kushtetues, si pjesë integrale e të drejtave të tjera subjektive, e atashon atë automatikisht me rendin plural dhe solidar, që akti juridik themeltar synon t’i imponojë *erga omnes* shtetasve. Kjo filozofi politike moderne, jo vetëm promovon parimet esenciale të shtetit të së drejtës, por garantimi i kësaj të drejte themelore në nivele të avancuara, synon konsolidimin dhe progresin e mirëqënies sociale dhe drejtësisë, pra të shtetit social, i cili e ka bazën në solidaritetin politik, ekonomik dhe social të komunitetit dhe të çdonjërit në favor të të gjithëve. Kjo dëshmohet që në preambulën e Kushtetutës së vitit 1998, kur theksohet se “*Populli shqiptar mbështetet në vlera universale, se është i vendosur për të ndërtuar një shtet të së drejtës që do të garantonte të drejtat dhe liritë themelore të njeriut, se zotohet të mbrojë dinjitetin dhe personalitetin njerëzor dhe se është thellësisht i bindur se drejtësia është një nga vlerat më të larta të njerëzimit*”. Gjykata Kushtetuese ka theksuar në vendimmarrjen e saj, se nga parimi kushtetues i shtetit të së drejtës buron

e drejta e kujtdo që pretendon se të drejtat ose liritë e tij janë cënuar, për një gjykim të drejtë përpara një gjykate të pavarur dhe të paanshme të caktuar me ligj; se kjo e drejtë nuk mund të kufizohet artificialisht dhe zbatimi i saj nuk duhet të pengohet në mënyrë të paarsyeshme; se e drejta e individit kundër veprimeve të paligjshme të individëve të tjerë ose institucioneve shtetërore nuk duhet të mbrohet vetëm formalisht, por edhe realisht e efektivisht.¹ Sikundër shprehet edhe avokati i mirënjohur shqiptar Tartari, teksa e përfshin këtë parim në vlerat e përbashkëta të një bote pluraliste, se shteti i së drejtës është jo vetëm ai në të cilin mbretëron rendi juridik, por vecanërisht shteti ku respektohet E Drejta, garantohen realisht të drejtat e subjekteve të së drejtës dhe përjashtohet cdo arbitraritet.² E Drejta në fuqi, që të mos kthehet në arbitraritet, duhet t'i referohet një koncepti drejtësie apo idesë të së drejtës thelbësore.³

Kur i referohemi të drejtave dhe lirive themelore të njeriut dhe specifikisht të drejtës së pronës, konstatohet se në përmbajtjen e tekstit kushtetues është fakti i përdorimit të dy termave të ndryshëm “njohje” dhe “garantim”, duke sanksionuar ushtrimin e saj si individualisht ashtu edhe në formacionet shoqërore ku individ i zhvillon personalitetin e tij. Në këtë kuadër, normat juridiko-kushtetuese parashikojnë se “*liria, prona, dhe të drejtat e njohura prej saj dhe nga ligji, nuk mund të çënohen pa një proces të rregullt ligjor*”⁴. Juristi i mirënjohur italian Rescigno shprehet se në fjalën “njohje” ndoshta gjenden reminishenca të konceptit të pronësisë që bazohet në *ius naturale*, sipas të cilës prona konsiderohej si një e drejtë e lindur bashkë me njeriun dhe e destinuar për të përmbushur funksione të ndryshme. Përmes saj përforcohen përgjegjësitë individuale e garantimi i sigurisë ekonomike, njëkohësisht ajo shërben në transparencën e organizimit shoqëror apo kufizimin e kompetencave respektive të anëtarëve të saj si dhe siguron mbrojtjen e dinjitetit dhe lirisë njerëzore.⁵ Por vetëm rezerva ligjore formale, nuk është e mjaftueshme pa qënë e shoqëruar edhe nga mënyra sipas të cilës ligjvënësi i zbaton dhe vë në jetë këto norma. Prandaj edhe dispozitat kushtetuese parashikojnë disa kushtegaranci për kufizimet eventuale që mund t'i bëhen të drejtave, *inter alia* sanksionojnë se në çdo rast kufizimet nuk mund të tejkalojnë parashikimet e KEDNJ-së, e cila përbën maksimumin e kufizimeve që mund t'i bëhen të drejtave dhe lirive themelore të njeriut.⁶

Një nga këto të drejta, për të cilat sot flitet kaq shumë, është dhe e drejta e pronësisë, një e drejtë natyrore dhe e lidhur me vetë natyrën njerëzore. Ajo është element i qënësishëm për një shoqëri demokratike e për një shtet të së drejtës. Humanizmi, mbi bazën e të cilit duhet të zhvillohen të gjitha regjimet politike, nuk mund të nëpërkëmbë këtë të drejtë, sepse jeta, prona dhe liria janë vlerat më të mëdha njerëzore, të cilat duhet universalisht të respektohen e të mbrohen.⁷ Për rrjedhojë, në Kushtetutën tonë, e drejta e pronësisë merr një dimension të ri dhe, siç theksohet në literaturën e sotme, “... *neni 42 e vë të drejtën e pronës ndër të drejtat themelore të njohura me Kushtetutë dhe me*

1 Gjykata Kushtetuese e Shqipërisë, vendimi nr. 17, datë 19.06.2009 dhe vendimi nr. 7, datë 12.03.2010. Shih më gjerë, Sokol Sadushi, *Drejtësia Kushtetuese në Zhvillim*, Botimet Toena, Tiranë 2012, fq. 464

2 Agim Tartari, *Shkrime Juridike*, Botimet Kumi, Tirane 2016, fq. 92

3 Po aty, fq. 138

4 Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, 1998, neni 42

5 Pietro Rescigno, *Per uno studio sulla proprietà*, në Revistën e të drejtës civile, volumni I, 1972, fq. 5-6

6 Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, 1998, neni 17

7 Agim Tartari, *Shkrime juridike e të tjera*, Albpaper, Tiranë 2008, fq. 598

ligj”.⁸

Parimi themelor që sanksionon neni 41 i Kushtetutës është garantimi dhe respektimi i të drejtës së pronës, nga ku derivojnë dy momente thelbësore, përmbajtja e saj dhe garantimi i mbrojtjes kushtetuese. Lidhur me përmbajtjen e të drejtës së pronës është e pamohueshme se në këtë nocion përfshihen të gjitha të drejtat reale, gjithashtu të gjitha të drejtat e tjera pasurore, siç mund të jenë të drejtat e kredisë.⁹ Lidhur me kuptimin e garancisë kushtetuese të së drejtës së pronës, në doktrinë lexohen qëndrime dhe pozicione të ndryshme në varësi të teorive juridike që juristët mbështesin. Përfaqësuesit e teorisë që është në favor të mbrojtjes maksimale të pronës private, duke evokuar lirinë e autonominë individuale përkundër ndërhyrjes shtetërore, preferojnë të maksimizojnë elementët garantues, nën argumentin se, esenca e të drejtës së pronës nuk mund të çenohet nga ndërhyrjet e autoriteteve publike dhe ligjvënësi nga ana e tij nuk mund të shfuqizojë *tout court* pronësinë private, apo të privojë subjektin titullar nga pushteti pronësor pa krijuar siguri paraprake për ekzistencën reale të një shpërblimi të arsyeshëm dhe të përshtatshëm. Por, përballë këtij arsytimi qëndron *argumentum a contrario*, në qendër të së cilit, juristët kritikë vendosin idenë se garantimi i pronës private lidhet ngushtësisht me përbushjen e funksionit social, prandaj dhe garantimi që ofron Kushtetuta është vetëm një garanci për ekzistencën e së drejtës, por jo për përmbajtjen që i duhet atribuar asaj, përcaktimi i të cilës është atribut i ligjvënësit të zakonshëm, që parashikon mënyrat e fitimit, të gëzimit dhe kufizimet e saj. Pra, garancia kushtetuese ka karakter formal, sepse ndonëse ajo delegon pushtetin të legjislatori, nuk vendos korniza kufizuese në vëllimin e tij. Karakteri relativ dhe jo absolut i rezervës ligjore që përmban dispozita kushtetuese, mundëson që me ligj t’i kalojë autoriteteve administrative definimi konkret i përmbajtjes së pronësisë, pra, kufizimi i të drejtave të përdorimit të sendeve dhe detyrimeve që shoqërojnë pronësinë. Prandaj, është e domosdoshme që ligji të jetë mjaftueshëm specifik në përcaktimin e kriterëve dhe kufijve të këtij pushteti të deleguar, në mënyrë që të evitohet që ajo të lihet në diskrecionin administrativ.¹⁰

Nga analiza e mësipërme del në pah raporti konkurrues ndërmjet autoritetit shtetëror dhe lirisë individuale, gjykuar kjo nga zhvendosja e natyrës individuale të pronësisë drejt atij institucional, duke e prezantuar pronën private si themelin e zhvillimit ekonomik bazuar në tregun e lirë. Kështu justifikohet fakti që garancia e pronësisë private përfshin një kompleks vlerash individuale dhe kolektive, që përcaktojnë funksionin social të saj në raport me përbushjen e interesave që meritojnë mbrojtje nga ana e rendit juridik.

8 Arben Puto, *Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut në përfaqje me Kushtetutën e Shqipërisë*, Albin, Tiranë 2002, fq. 88. Kjo do të thotë se, neni 41 i Kushtetutës nuk ka karakter deklarativ por detyruet për të gjithë dhe se të drejtat që sanksionon ky nen duhet të interpretohen në mënyrë të gjerë e jo të ngushtë. Nga një interpretim i kombinuar i nenit 1 të Protokollit Shtojcë të Konventës dhe të nenit 41 të Kushtetutës sonë, del se pronarëve shqiptarë u akordohen të drejta me të gjera se ato të njohura nga Konventa Evropiane e të Drejtave të Njeriut.

9 Madje, Gjykata Evropiane në nocionin e termit “pasuri” në kuptim të nenit 1 të Protokollit 1 të Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut, përfshin edhe klientelën e një zyre avokatore, apo disa të drejta dhe përfitime të tjera duke përfshirë në to edhe huatë që subjekti ka një shpresë të ligjshme t’i realizojë.

10 Aldo Sandulli, *Profili costituzionali della proprietà privata*, në Revistën e të drejtës dhe procedurës civile, 1972, fq. 473-479

Dispozitat juridiko-kushtetuese pasi normojnë në parim të drejtën e pronës, lenë hapësira të domosdoshme që ajo të bëhet objekt i rezervës ligjore. Por ky delegim që i bën Kushtetuta ligjit, ka provokuar interpretime që shpesh nuk gjejnë pika takimi ndërmjet tyre. Disa arsyetojnë se legjislatori është i lirë të krijojë një regjim juridik të caktuar të pronës, pa qenë e nevojshme që normat kushtetuese të parashikojnë garanci paraprake për përmbajtjen e këtyre ligjeve. Por autorë të tjerë të letërsisë juridike, pohojnë me forcë se teksti kushtetues përmban garanci të natyrës substanciale në mbrojtje të së drejtës së pronës private, të cilat lihen në gjykimin ekskluziv të panelit kushtetues dhe e mbështesin qëndrimin e tyre, në sentencën e sanksionuar shprehimisht “pronësia njihet dhe garantohej me ligj”, prej të cilës deduktojnë se pronësia duhet të ruajë komponentët konstitutiv të saj dhe se kjo e drejtë nuk mund të përcaktohet arbitrarisht prej ligjvënësit.

Parë në këndvështrim krahasimor me sistemin e Konventës Evropiane, e cila siguron një mbrojtje prioritare për të drejtën e pronës private, sistemi i Kushtetutës, edhe pse e prezanton atë si një të drejtë themelore individuale, në filozofinë e tij i jep peshë më të madhe dobisë së solidaritetit. Në përmbajtjen e dispozitës juridiko-kushtetuese garantohej përshtatja literale me qëllimin e nevojave sociale të cilat karakterizohen nga ndryshimi permanent. Garancia kushtetuese që ofrohet për të drejtën themelore të pronës është shprehje e një qëllimi të inspiruar nga parime në dukje të ndryshme nga ato që qëndrojnë në thelbin e nenit 1 të Protokollit 1 të Konventës Evropiane, i cili nuk orientohet nga i njëjti funksion social dhe ku theksohet se ndërhyrja legjitime që imponohet nga interesi publik, praktikisht nuk duhet të shkojë deri në venitjen e objektit të së drejtës së pronës. Pra, Konventa sanksionon të drejtën e pronës si një të drejtë themelore të pacënueshme. Një diferencë e tillë, nuk e ka origjinën në strategjitë e ndryshme të njohjes dhe mbrojtjes të së drejtës së pronësisë, por në premisat e ndryshme të llojit historiko-kulturor, që i kanë rrënjët në kulturën juridike evropiane mjaft heterogjene.¹¹

2. Siguria dhe garancitë kushtetuese të së drejtës së pronës

Nëse do të analizojmë sigurinë dhe garancitë kushtetuese të së drejtës së pronës në realitetin shqiptar të pas viteve '90 të shekullit të kaluar, fillimisht duhet t'i referohemi ligjit të parë të miratuar në sistemin pluralist¹², në të cilin thuhet se “Parlamenti i Republikës së Shqipërisë ka vendosur të krijojë një sistem juridik të drejtë e të ndershëm, që të përputhet plotësisht me ligjet dhe rregullat që mbrojnë të drejtat bazë njerëzore” dhe se të gjithë qytetarëve shqiptarë iu jepen “garancitë për të ushtruar të drejtat e tyre civile nëpërmjet rrugëve ligjore, si bazë e rivendosjes së një shoqërie të lirë e demokratike”. Gjithashtu, paneli kushtetues shqiptar, përmes vendimit të vitit 1994¹³ argumenton se askujt nuk mund t'i mohohet e drejta e pronës dhe se parimet kushtetuese mbi të gjitha kanë si mision mbrojtjen e pronarëve origjinalë të zhveshur padrejtësisht nga pushteti pronësor. I njëjti qëndrim është mbajtur edhe në vendimin

11 Giorgio Repetto, “*Diritti fondamentali e sovranità nello stato costituzionale chiuso. Prime osservazioni critiche sulla sentenza n. 349 del 2007 della Corte costituzionale*”, Giurisprudenza italiana, shkurt 2008, fq. 314

12 Ligji nr. 7514, datë 30.09.1991, “*Për pafajësinë, amnistinë dhe rehabilitimin e ish të dënuarve dhe të përndjekurve politikë*”

13 Gjykata Kushtetuese e Shqipërisë, vendimi nr. 9, datë 30.11.1994

e rradhës¹⁴ ku *inter alia* nënvizohet se pretendimi i blerjes me mirëbesim të pronës nuk gjen mbështetje ligjore, përderisa ishte fakt i mirënjohur se origjina e pronës shtetërore buronte nga zhveshja jolegjitime e të drejtës së pronës. Madje, mendimi i panelit kushtetues avancohet dhe përforcohet në përmbajtjen e një tjetër vendimi,¹⁵ në të cilin pohohet se logjika dhe qëllimi i legjislacionit në fushën e pronësisë gjatë pluralizmit, shkon kah mbrojtjes së interesit legjitim të pronarëve origjinalë, duke synuar rekuperimin, në kufijtë e të mundshmes, të padrejtësive në adresë të pronarëve të afektuar nga politikat totalitariste. E gjithë kjo tablo arsyetimesh juridike evidenton se, mbrojtja kushtetuese e së drejtës së pronës nuk mund të vlerësohet si një mënyrë e re fitimi pronësie, porse duhet konsideruar si korrigjim i padrejtësive¹⁶ të konstatuara, me qëllim rikthimin e ligjshmërisë dhe drejtësisë, prandaj dhe u pa me vend shfuqizimi *ipso lege* i të gjitha akteve të mëparshme ligjore në fushën e pronësisë,¹⁷ nën justifikimin ligjor se titullarët origjinalë nuk e kanë humbur për asnjë çast titullin e së drejtës së pronësisë, por vetëm posedimin e sendit¹⁸.

Një tjetër çështje e diskutueshme në doktrinë, por që ka tërhequr edhe vëmendjen e jurisprudencës kushtetuese lidhet me indikatorët identifikues të kornizave kushtetuese të *përmbajtjes në substancë* të së drejtës së pronës, të cilat nuk mund të preken nga ligjet. Thënë ndryshe, kushtëzimi i kësaj të drejte kushtetuese në favor të prioriteteve të shoqërisë apo dobishmërisë sociale, nuk mund të shkojë përtej bërthamës së përmbajtjes së pronës, duke ndryshuar diametralisht destinimin e saj. Pra, legjislacioni civil nuk mund të tejkalojë kuadrin kushtetues së saj, duke e shbërë atë, ose të ndikojë deri në atë masë sa të kthejë sendin në të papërdorshëm apo të shkaktojë humbjen tërësore të vlerës së tij të transaksionit.

Neni 41 i Kushtetutës garanton të drejtën e pronës private dhe përcakton modalitetet e fitimit të kësaj të drejte, ku përmenden shprehimisht dhurimi, trashëgimia, blerja, si dhe çdo mënyrë tjetër klasike e parashikuar nga Kodi Civil. Në përmbajtjen e dispozitës përkatëse sanksionohet se vetëm me ligj mund të bëhen shpronësime apo të vendosen kufizime në ushtrimin e pushtetit fizik dhe juridik të pronës, në respekt të rezervës kushtetuese, interesit publik, përkundër një shpërblimi të drejtë. Ajo çfarë konstatohet nga interpretimi i normave juridiko-kushtetuese është se kufizimet eventuale të ligjshme mund të jenë në dy forma. Në materien e Kushtetutës sanksionohet mundësia e shpronësimit ose kufizimit që barazohet me shpronësimin, si forma më e rëndë e kufizimit të pronës private, por duke përbushur rigorozisht disa kriteret kushtetuese. Për këtë qëllim, Kushtetuta parashikon se këto kufizime, mund të kryhen vetëm për interesa publike dhe vetëm përkundër një shpërblimi të drejtë.¹⁹ Interesi publik na shfaqet si një kategori e dallueshme nga instituti i shpronësimit apo format e tjera barazuar me të, kështu që dispozitat kushtetuese na orientojnë drejt njohjes së kompetencës ekskluzive

14 Gjykata Kushtetuese e Shqipërisë, vendimi nr. 10, datë 30.11.1994

15 Gjykata Kushtetuese e Shqipërisë, vendimi nr. 12, datë 21.03.2000

16 Fletorja Zyrtare e Republikës së Shqipërisë, nr. 20/2002, fq. 666. Gjithashtu, aty theksohet se “Shfuqizimi i akteve të sipërpërmendura, ka si efekt kthimin e palëve në gjendjen e mëparshme, duke rregulluar në masën më të mundshme, situatën e paligjshmërisë lidhur me të drejtën reale më të rëndësishme, atë të pronësisë...”

17 Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë, në vendimin unifikues nr. 24, datë 13.02.2002, në të cilin shprehen për Ligjin “Për kthimin dhe kompensimin e pronave”, të vitit 1993

18 Fletorja Zyrtare e Republikës së Shqipërisë, nr. 20/2002, fq. 667

19 Luan Omari-Aurela Anastasi, *E drejta Kushtetuese*, Shtëpia Botuese ABC, Tiranë, 2008, fq. 153-154

të autoriteteve publike apo pushtetit ligjvënës, të cilët legjitimohen në ndërhyrjen e tyre, kur kjo e fundit konsiderohet si nevojë e domosdoshme e komunitetit apo tërësisë së anëtarëve të shoqërisë.²⁰ Shpërblimi i drejtë nënkupton njëkohësisht plotësimin e disa kriterëve bazë që qëndrojnë në thelbin e tij, pra do të vlerësohet se procedura ka qenë në respekt të normave kushtetuese, kur shpërblimi të jetë i shpejtë, i përshtatshëm, efektiv dhe vlera monetare të përkohë me vlerën e pronës, thënë ndryshe, metoda e vlerësimit të kompensimit, i cili përfshin edhe humbjet që rezultojnë nga akti i shpronësimit, duhet të jetë haptazi e arsyeshme.

Pavarësisht se ligji përkatës për shpronësimet²¹ sanksionon *shpërblimin e drejtë*, duket se ky nuk është një përcaktim në terma konkretë ligjorë, porse ngelet domen i gjyqimit të strukturave shtetërore, rast pas rasti, dhe interpretohet më tepër si “një rezervë juridiksionale se sa një rezervë ligjore”²². Kjo zgjidhje, ndoshta jo fort korrekte nga ana e ligjvënësit, legjitimon eventualisht edhe një shpërblim më të vogël sesa vlera reale e tregut.²³ Lidhur me këtë aspekt të rëndësishëm të cënimit të së drejtës kushtetuese, në një nga vendimet e saj, Gjykata Kushtetuese arsyeton se qëllimi i kompensimit të parashikuar në ligjin “*Për kthimin dhe kompensimin e pronave ish-pronarëve*”²⁴ është të restaurojë brenda aftësive ekonomiko-sociale të vendit, padrejtësitë e regjimit të kaluar të kryera në dëm të pronës private. Gjithashtu, përmes analizës së saj juridike, ajo thekson se e drejta e ish-pronarëve të truallit, e vlerësuar ekonomikisht, nuk duhet të jetë “nën nivelin e kërkesës kushtetuese për një shpërblim të drejtë”.²⁵ Ndërkaq, sa i takon metodologjisë së re të vlerësimit për kompensimin e ish-pronarëve që parashikon ligji i ri “*Për trajtimin e pronës dhe përfundimin e*

20 E drejta për të shpronësuar ose për të marrë në përdorim të brendshëm për interes publik pasuritë e personave fizikë e juridikë private, i përket shtetit. Shpronësimi merret me vendim të Këshillit të Ministrave, bazuar në nenin 41 të Kushtetutës (në të cilin përcaktohet edhe masa e shpërblimit për pronarin e shpronësuar, afati dhe mënyra e pagimit) dhe rregullohet hollësisht nga ligji përkatës nr. 8561, datë 22.11.1999, ndryshuar me ligjin nr. 20/2016, datë 10.03.2016, “*Për shpronësimet dhe marrjen në përdorim të përkohshëm të pasurisë pronë private për interes publik*. Në këtë ligj janë përcaktuar qartë shkaqet e shpronësimit, gjë që garanton ekzistencën e kushtit të interesit publik në çdo rast, madje edhe kur shpronësimi kryhet me kërkesë të një subjekti privat. Ligji përcakton gjithashtu termin “shpërblim i drejtë” si detyrim për t’i siguruar të shpronësuarit vlerën e plotë të pronës së tij. Ligji ka parashikuar se, ngritja e padive ose shqyrtimi gjyqësor i një çështje civile lidhur me pasurinë pronë private që kërkohet të shpronësohet, nuk përbën shkak ligjor për të kërkuar apo vendosur nga gjykata ndërprerjen ose pezullimin e procedurave të shpronësimit sipas tij. Gjykata ose Ministria kompetente njoftojnë menjëherë njëra-tjetrën në këto raste. Edhe vetë Kushtetuta nuk ka parashikuar rezervë juridiksionale në lidhje me shpronësimin si të tillë, duke e lënë rregullimin e procedurave të tij në dorë të ligjvënësit. Natyrisht, mosrespektimi i këtyre procedurave përbën shkak ligjor për t’iu drejtuar gjykatës. Por në momentin që ato përbushen nga organet kompetente, shpronësimi nuk mund të ndërpritet.

21 Ligji nr. 8561, datë 22.11.1999, ndryshuar me ligjin nr. 20/2016, datë 10.03.2016, “*Për shpronësimet dhe marrjen në përdorim të përkohshëm të pasurisë pronë private për interes publik*”, neni 2

22 Luan Omari-Aurela Anastasi, E drejta Kushtetuese, Shtëpia Botuese ABC, Tiranë, 2008, fq. 154

23 Shih më gjerë: Gjykata Kushtetuese e Shqipërisë, vendimi nr. 30, datë 01.12.2005

24 Ligji nr. 7698, datë 15.04.1993 “*Për kthimin dhe kompensimin e pronave ish-pronarëve*”. Ky ligj ka pësuar ndryshime të vazhdueshme deri në shfuqizimin dhe zëvendësimin me Ligjin nr. 9235, datë 29.07.2004 “*Për kthimin dhe kompensimin e pronës*”; i cili gjithashtu, pas ndryshimeve të vazhdueshme, u shfuqizua dhe zëvendësua me Ligjin nr. 133/2015, datë 5.12.2015 “*Për trajtimin e pronës dhe përfundimin e procesit të kompensimit të pronave*”.

25 Shih më gjerë: Gjykata Kushtetuese e Shqipërisë, vendimi nr. 26, datë 24.04.2001

*procesit të kompensimit të pronave*²⁶, Gjykata arsyeton se “skema e re e kompensimit të adoptuar në këtë ligj, ka ndryshuar metodën e vlerësimit²⁷, e cila mund të rezultojë në një masë më të ulët kompensimi se sa parashikonte ligji i mëparshëm²⁸ dhe si e tillë mund të mos u përgjigjet pritshmërive të subjekteve që prek ligji, por që gjithësesi i plotëson kërkesat e proporcionalitetit të ndërhyrjes në të drejtën e kompensimit të pronës të parashikuara në nenin 1 të *Protokollit nr.1 të KEDNJ-së*”²⁹. Në mënyrë më specifike, konsiderohet e arsyeshme që ligji i referohet kategorizimit kadastral të pronës në kohën e shpronësimit, pa u konsideruar ky fakt si një disproporcion ekstrem midis vlerës kadastrale zyrtare të tokës dhe kompensimit të ish-pronarëve.³⁰ Ndonëse masa më e ulët e kompensimit nuk mund të cilësohet si shpronësim formal, ajo mund të cilësohet mjaft mirë si një “*ndërhyrje tjetër*”, e cila është një dispozitë gjithëpërfshirëse e parashikuar në nenin 1 të Protokollit nr.1, dhe kërkon që çdo ndërhyrje e bërë nga autoritetet publike në të drejtën e gëzimit paqësor të pasurisë, duhet të jetë e ligjshme.³¹ Në arsyetimin e saj Gjykata cmon se “parimi i sigurisë juridike nuk garanton çdo lloj pritshmërie për mosndryshim të një situate të favorshme ligjore”³². Si konsequencë, ky parim nuk mund të prevalojë në rast se paraqitet një rregullim ligjor ndryshe i një marrëdhënieje që ndikohet drejtpërsëdrejti nga një interes i rëndësishëm publik, me të gjithë elementët e tij thelbësore. Sa i takon kriterit të interesit publik, Gjykata e identifikon atë me përfundimin efektivisht të procesit të trajtimit të pronës me një kosto financiare dhe kohëzgjatje sa më të arsyeshme³³, si dhe me vendosjen e paqes së

- 26 Ligji nr. 133/2015, datë 5.12.2015, “*Për trajtimin e pronës dhe përfundimin e procesit të kompensimit të pronave*”, botuar në Fletoren Zyrtare nr. 255/viti 2015. Referuar relacionit shoqëruar të projektligjit, rezulton se ai synon të vihet në funksion të mbrojtjes dhe garantimit të të drejtave kushtetuese dhe lirive themelore të njeriut si një mënyrë për të riparuar padrejtësitë gjatë procesit të shtetëzimit të pronës private në regjimin komunist, në përputhje me parimin e sigurisë juridike dhe shtetit të së drejtës, si dhe të ushtrimit të së drejtës së shpronësimit kundrejt një shpërblymimi të drejtë dhe në balancë të plotë me interesin publik. Projektligji ka dy qëllime kryesore: a) përfundimin e procesit të trajtimit të pronës nëpërmjet njohjes dhe kompensimit të pronave subjekteve të shpronësuar nga shteti padrejtësisht nga data 29.11.1944; b) rregullimin dhe shpërblymimin e drejtë të kompensimit të pronës, si dhe ekzekutimin e vendimeve përfundimtare të kompensimit brenda afateve të përcaktuara në këtë projektligj.
- 27 Elementi kryesor i vlerësimit të kompensimit financiar është vlera e pronës sipas zërit kadastral që ajo ka pasur në kohën e shpronësimit. Legjisllacioni i mëparshëm për pronat parashikonte një skemë më të lartë kompensimi se sa ajo e parashikuar nga ligji nr.133/2015. Kështu, mund të thuhet se ligjet e mëparshme (ligjet e viteve 1993, 2004 dhe 2006) kanë krijuar pritshmëri për marrjen e kompensimeve ekuivalente me vlerën e tregut të pronës në momentin e marrjes së vendimit për kompensimin. Në këtë mënyrë krijohet një pasiguri juridike sa i përket pritshmërive në lidhje me të drejtën e kompensimit për vendimet që presin prej vitësh të ekzekutohen.
- 28 Ligji nr. 9235, datë 29.07.2004 “*Për kthimin dhe kompensimin e pronës*”.
- 29 Shih më gjerë: Gjykata Kushtetuese e Shqipërisë, vendimi nr. 1, datë 16.01.2017
- 30 Shih Opinionin e Komisionit të Venecias, miratuar në Seancën e 108-të Plenare, Venecia, 14-15 Tetor 2016
- 31 Gjykata Kushtetuese e Shqipërisë, vendimi nr. 1, datë 16.01.2017
- 32 Shih më gjerë: Gjykata Kushtetuese e Shqipërisë, vendimi nr. 1, datë 16.01.2017
- 33 Skema e vendosur në ligj, pretendon të mundësojë përmbylljen e procesit të dhënies së vendimeve për dosjet e patrajuara nga Agjensia e Kthimit dhe Kompensimit të Pronave deri më sot brenda një afati tre vjeçar; përfundimin e vlerësimit financiar të vendimeve për kompensim brenda një afati tre vjeçar; përfundimin e kompensimit financiar brenda një afati dhjetë vjeçar, duke pretenduar të jetë bazuar në një parashikim buxhetor referuar vlerësimit financiar të pronave të njohura dhe për kompensim.

përgjithshme midis kategorive të ndryshme sociale që prek kjo çështje, e cila ka mbetur e pazgjidhur prej 25 vjetësh.

Përfundime dhe sugjerime

Në përmbajtjen e tekstit kushtetues, ashtu sikurse edhe në dokumentet juridiko-ndërkombëtare për të drejtat e njeriut, nuk jepet një përkufizim i konceptit të pronësisë dhe përmbajtjes së saj, duke e lënë në kompetencën dhe vlerësimin e paneleve gjyqësore kombëtare përcaktimin se cilat të drejta përfshihen brenda konceptit të pronësisë, ndonëse ajo gëzon mbrojtje kushtetuese e ndërkombëtare. Ndoshta, përfshirja e një përkufizimi të pronësisë në materien e tyre, rrezikonte të përbente një kufizim të garancive të parashikuara lidhur me të drejtën e pronës.

Pronësia karakterizohet nga një natyrë komplekse, që përfshin brenda saj situata juridike të ndryshme nga njëra-tjetra. Prandaj, në varësi të tyre ajo analizohet si në aspektin subjektiv, ku rezulton se pronësia është e lidhur ngushtësisht me individin, ashtu edhe në kuadrin objektiv, ku konstatohet se sendet me rëndësi ekonomiko-sociale shpesh vihen nën “pushtetin” e interesit kolektiv. Duke analizuar aspektin objektiv deduktohet se ato që prevalojnë janë dinamikat që karakterizojnë pronësinë, kjo ndoshta sepse në fokus të kësaj çështjeje vendoset elementi funksional për të cilin ligjvënësi kujdeset të sanksionojë garantimin dhe mbrojtjen maksimale të tij. Nga pikëpamja ngushtësisht juridike, në nocionin e të drejtës subjektive nevojitet të përfshihet parimi i “interesit social”; ky operacion kërkon që të bëhet kapërcimi nga definicioni që vlerëson “kufijtë e ushtrimit” të së drejtës, në favor të definicionit që vë theksin në “detyrimet e ushtrimit” të së drejtës nga ana e subjektit titullar. Qëllimi i ushtrimit të pushtetit pronësor duhet kërkuar, në mënyrë konstante, në “funksionin social” që ai është në gjendje të përmbushë, si element unik dhe thelbësor në njohjen dhe mbrojtjen e tij. Funksioni social e “shbën” pronësinë si vlerë unike, duke mbajtur parasysh ndërthurjen e tij me një sërë parimesh dhe interesash kushtetuese, të cilat potencialisht janë në kontrast me përdorimin e lirë dhe autonom të pronës. Kjo na çon në rikonfigurimin e pronësisë jo më si e drejtë themelore e njeriut, por si shprehje e pushtetit ekonomiko-social, ushtrimi i të cilit i nënshtrohet vlerësimit të objektivave të mundshme që ai mund të arrijë, ku prevalon realizimi i qëllimeve të përgjithshme e të përhapura në kurriz të interesave të veçanta e private.

Bibliografia

- Literaturë (materiale, revista juridike, akte juridike, jurisprudence)*
 Arben Puto, *Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut në përfaqje me Kushtetutën e Shqipërisë*, Albin, Tiranë 2002
 Luan Omari-Aurela Anastasi, *E drejta Kushtetuese*, Shtëpia Botuese ABC, Tiranë, 2008
 Sokol Sadushi, *Drejtësia Kushtetuese në Zhvillim*, Botimet Toena, Tiranë 2012
 Agim Tartari, *Shkrime Juridike*, Botimet Kumi, Tirane 2016
 Agim Tartari, *Shkrime juridike e të tjera*, Albpaper, Tiranë 2008
 Aldo Sandulli, *Profili costituzionali della proprietà privata*, në Revistën e të drejtës dhe procedurës civile, 1972
 Pietro Rescigno, *Per uno studio sulla proprietà*, në Revistën e të drejtës civile,

volumi I, 1972

Giorgio Repetto, *“Diritti fondamentali e sovranità nello stato costituzionale chiuso. Prime osservazioni critiche sulla sentenza n. 349 del 2007 della Corte costituzionale”*, Giurisprudenza italiana, shkurt 2008

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, 1998, e ndryshuar

Konventa Evropiane e të Drejtave të Njeriut, Protokolli 1, neni 1

Vendime të Gjykatës Kushtetuese

Opinione të Komisionit të Venecias

Ligji nr. 7698, datë 15.04.1993 *“Për kthimin dhe kompensimin e pronave ish-pronarëve”*

Ligji nr. 9235, datë 29.07.2004 *“Për kthimin dhe kompensimin e pronës”*

Ligji nr. 133/2015, datë 5.12.2015 *“Për trajtimin e pronës dhe përfundimin e procesit të kompensimit të pronave”*

Ligji nr. 7514, datë 30.09.1991, *“Për pafajësinë, amnistinë dhe rehabilitimin e ish të dënuarve dhe të përndjekurve politikë”*

Ligji nr. 8561, datë 22.11.1999, ndryshuar me ligjin nr. 20/2016, date 10.03.2016 *“Për shpronësimet dhe marrjen në përdorim të përkohshëm të pasurisë pronë private për interes publik”*

Prof. Asc. Dr. Kristina JANCE
Head of Public Department Faculty of Law, University of Tirana
k.jance@yahoo.it

Edvana TIRI, PhD
Lecturer of Mediterranean University of Albania
eda_tiri@yahoo.com

MSC, Fabian TOPOLLARI
Public Department, Faculty of Law, University of Tirana
ftopollari@hotmail.com

THE ROLE OF THE EUROPEAN COURT OF JUSTICE IN THE PROCESS OF EUROPEAN INTEGRATION

ROLI I GJYKATËS EVROPIANE TË DREJTËSISË NË PROCESIN E INTEGRIMIT EVROPIAN

Abstract

This paper aims to treat the role of European Court of Justice as a central judicial institution in the European Union. The process of European Integration, which began more than fifty years ago, is still developing and expanding and the European Court of Justice is playing considerable role in the European Integration. The European Court of Justice is a unique court in many respects. It is the central dispute settlement body of the European Union an international organization that displays a mix of supranational and intergovernmental characteristics. The European Court of Justice has the important function of ensuring that European law is interpreted and applied in the same way in every member state. It sits in Luxembourg and is composed of 28 judges, one judge from each member state.

The European Court of Justice also is responsible of interpretation of the European law and determination of rights and obligations. So the European Court of Justice has had to use its creative capabilities in order to reach a satisfactory interpretation and application of the European law. The origins of European Court of Justice should be seek in Treaty of Paris, signed on 18th of April 1951, which established European Coal and Steel Community. On 1 December 2009, the official name was changed from the «Court of Justice of the European Communities» to the «European Court of Justice».

Key words: *European Court of Justice, European integration, law, role.*

Abstrakt

Ky punim trajton rolin e Gjykatës Evropiane të Drejtësisë si një institucion qendror gjyqësor në Bashkimin Evropian. Procesi i integritimit evropian, i cili filloi më shumë se pesëdhjetë vjet më parë, është ende në zhvillim dhe Gjykata Evropiane e Drejtësisë është duke luajtur një rol të rëndësishëm në procesin e Integritimit Evropian.

Gjykata Evropiane e Drejtësisë është një gjykatë unike në shumë aspekte. Ajo është organi qendror i zgjidhjeve të mosmarrëveshjeve të Bashkimit Evropian, një organizatë ndërkombëtare që shfaq një përzierje të karakteristikave mbikombëtare dhe ndërqeveritare. Gjykata Evropiane e Drejtësisë ka funksion të rëndësishëm për të siguruar se ligji evropian është interpretuar dhe zbatuar në të njëjtën mënyrë, në çdo shtet anëtar. Selia është në Luksemburg dhe përbëhet nga 28 gjyqtarë, një gjyqtar nga secili shtet anëtar.

Gjykata Evropiane e Drejtësisë është gjithashtu përgjegjëse për interpretimin e të drejtës evropiane dhe përcaktimin e të drejtave dhe detyrimeve. Pra, Gjykata Evropiane e Drejtësisë ka pasur një interpretim dhe aplikim shumë të kënaqshëm të së drejtës evropiane.

Gjykata Evropiane e Drejtësisë e ka origjinën në Traktatin e Parisit, të nënshkruar më 18 Prill 1951, traktat, i cili themeloi Komunitetin Evropian të Qymyrit dhe Celikut. Më 1 dhjetor 2009, emri zyrtar u ndryshua nga «Gjykata e Drejtësisë e Komuniteteve Evropiane» në «Gjykatën Evropiane të Drejtësisë».

Fjalë kyçe: Gjykata Evropiane e Drejtësisë, integrimi evropian, ligj, roli.

1. Gjykata Evropiane e Drejtësisë një institucion kryesor i BE-së

Gjykata Evropiane e Drejtësisë është një institucion qendror në Bashkimin Evropian. Ajo Gjykate ka për mision garantimin dhe zbatimin e ligjit, interpretimin dhe zbatimin e Traktateve. Gjykata Evropiane e Drejtësisë, është themeluar në vitin 1952 dhe ka selinë në Luksemburg. Është si një gjykatë kushtetuese, që amerikanet e quajnë me shprehjen “Supreme Court-Model”, apo modeli suprem i gjykatës. Roli i saj është shumë i rëndësishëm, sepse interpreton autentikisht gjykimet dhe vendimet e saj. Kjo Gjykate luan një rol të rëndësishëm në lidhje me mbrojtjen e të drejtave themelore të njeriut.¹

Selia e Gjykatës Evropiane të Drejtësisë ndodhet në Luksemburg dhe përbëhet nga 28 gjykatës, një nga çdo vend anëtar. Pranë kësaj gjykate punojnë edhe tetë Prokurorë të Përgjithshëm, roli i të cilëve është të paraqesin publikisht opinionet e arsyetimet e tyre të paanshme mbi çështjet gjyqësore, që trajtohen nga gjykata. Për t’u emëruar në këtë detyrë, gjykatësit dhe Prokurorët e Përgjithshëm duhet të jenë avokatë, akademikë, veçanërisht të kualifikuar ose të jenë gjykatës të Gjykatës së Lartë ose të Apelit në juridiksionet përkëse. Ata kanë mandate 6-vjeçare të ripërtëritshme.

Gjykata i ka rrënjët në Traktatin e Romës, krijueshmeria dhe baza ligjore e saj,

1 Morten Kallestrup, *European integration and European Court of Justice. Can European Court of Justice be seen as a pro-integrative institution?*, University of Copenhagen Faculty of Social Science, http://politicalscience.ku.dk/international_students/present_international_students/taking_exams/past_papers/European_integration_and_European_Court_of_Justice.pdf.

mbështeten në këtë Traktat, që përbën gurin e themelit të Bashkimit Evropian². Neni 164 i këtij Traktati sanksionon se: «Gjykata e Drejtësisë do të sigurojë që në interpretimin dhe aplikimin e Traktatit do të zbatohet ligji».

Bashkimi Evropian në formën siç e njohim në sot ka filluar të ekzistojë që pas Traktatit të Maastrichtit. Gjykata e Drejtësisë e bazuar në nenin 169 të Traktatit të Romës, deri më 1992 ka patur një aktivitet të pasur dhe mjaft përparimtar, për periudhën e parë të integritimit Evropian, përse i perket mundësisë së shteteve anëtare që t'i drejtohen kësaj Gjykate. Gjithashtu kjo gjykatë pranon ligjet e Bashkimit Evropian nga ana e shteteve kombëtare. Gjykata mund të marrë vendime paraprake për të parandaluar interpretimet e ndryshme të së drejtës evropiane nga gjykatat kombëtare. Ky nocion u fut me Traktatet themeluese dhe pa krijuar hierarki institucionalizoi bashkëpunimin mes Gjykatës së Drejtësisë dhe gjykatave kombëtare.

Përmes vendimeve paraprake një qytetar Evropian mund të kërkojë qartësime ligjore në qoftë se afektohet nga ligjet e BE-së. Gjykata Evropiane e Drejtësisë vendos se si duhet të aplikohet ligji dhe ia dërgon vendimin gjykatës kombëtare, e cila është e detyruar ta zbatojë. Gjithashtu, mund të rishikojë ligjshmerinë e një mosveprimi nga një Institucion i Komunitetit, dhe të penalizojë heshtjen ose mosveprimin.

Për të ndihmuar GjED në shqyrtimin dhe zgjidhjen e mijëra rasteve, dhe me qëllim që qytetarëve t'i ofrohet një mbrojtje e mirë juridike, në vitin 1989 u themelua "Gjykata e Shkallës së Parë". Kjo gjykatë ushtron juridiksion për mosmarrëveshjet mes Komuniteteve dhe zyrtarëve të tyre dhe personelit. Në përmbushje të detyrave të saj, Gjykata e Shkallës së Parë merret midis të tjerave, me konfliktet, që lindin në lidhje me vendimet e marra nga Komisioni dhe që u drejtohen sipërmarrjeve, që nuk kanë respektuar «lojen e lirë» të konkurrencës të garantuar nga Traktati. Krijimi i një Tregu të Përbashkët Evropian, konsiderohej si arritja e parë e madhe e procesit të integritimit evropian në levizjen e lirë të njerëzve, mallrave dhe kapitaleve, kërkohej një barazi cilesie, kushte të njëjta konkurrence dhe një pranim nga të gjithë anëtarët e Tregut të Përbashkët Evropian për mallrat, shërbimet dhe kapitalet, që shkëmbejnë vendet anëtare midis tyre.

Për të siguruar këto tri liri kryesore, në mjaft raste qytetarët evropiane i janë drejtuar GjED-së e cila ka dhënë vendime, që kanë hyrë në histori dhe kanë ndryshuar rrjedhën e ngjarjeve si dhe kanë ndikuar, që Gjykata të luajë një rol thelbësor në sistemin institucional që Traktati i Romës, dhe të tjerët traktate që erdhën pas tij arritën të krijonin.

Një problem tjetër i ekzaminuar nga Gjykata në kontekstin e kërkesave të shumta për vendime paraprake ka qenë pagesa e njëjtë për meshkuj dhe femra, meqenëse Traktati i Romës përmban një dispozitë specifike që trajton këtë problem. Në çështjen «Defrenne»³ Gjykata konsideroi, që nuk nevojitej asnjë masë e Komunitetit apo kombëtare për aplikimin e drejtpërdrejtë të kësaj dispozite, dhe ishte detyra e gjykatave kombëtare të siguronin që të gjithë qytetarët Evropiane të përfitonin nga ky parim.

Një zonjë Belge, Znj. Defrenne, një stjuardese në agjensinë kombëtare të aeroportit kishte kundërshtuar punëdhënësin e saj mbi pagën dhe përqindjen e pensionit të saj, të dyja me të ulta sesa përqindjet korresponduese për punonjësit meshkuj të shërbimit të aeroportit. Çështja shkoi në GjED, e cila vendosi që pavarësisht nga

2 Michael Bobek, *The Court of Justice of the European Union, Research Papers In Law*, 2/2014, pg.6.

3 Susanne Svensson, *European Integration and the ECJ The role of the European Court of Justice in the integration of the European Community*, Lund University Publications, 2008, pg. 8.

dispozitat e ligjit Belg sipas të cilave marrëveshje të tilla ishin te ligjshme, ajo kishte të drejtën të përfitonte të njëjtat privilegje si kolegët e saj meshkuj. Gjykata u soll si i vetmi institucion demokratik i BE-së e bazuar në pushtetin e ligjit, në mënyrë që nga njëra anë të mbrojë individet nga ushtrimi i paligjshëm i pushtetit komunitar dhe nga ana tjetër të mund të mbrohet nga ndonjë sulm i Këshillit të Ministrave ose Komisionit Evropian, i cili përbënte (dhe deri në njëfarë masë perben ende) trupin ligjvënës dhe ekzekutiv të BE-së.

Interpretimin e Traktateteve dhe normave të tjera juridike të BE, funksion tjetër i saj, Gjykata e bën me qëllim që të garantojë respektimin e ligjit brenda Bashkimit Evropian. Në këtë mënyrë e gjithë veprimtaria e institucioneve të Bashkimit dhe e shteteve anëtare të Bashkimit, mund të ushtrohet në përputhje me parimin e ligjshmërisë, apo të së drejtës.

Gjykata Evropiane e Drejtësisë, ka elementet e një Gjykate Kushtetuese, në rastet kur ajo shqyrton mosmarrëveshjet ndërmjet institucioneve të ndryshme të Bashkimit Evropian ose kur jep mendim, nëse një marrëveshje ndërkombëtare që do të nënshkruajë në të ardhmen Bashkimi Evropian, është apo jo në përputhje me të drejtën evropiane apo rendin juridik evropian. Nga ana tjetër, kjo Gjykatë paraqet elementët e një gjykate ndërkombëtare në rastet kur, ajo shqyrton paditë kundër shteteve anëtare për shkak të mospërbushjes prej tyre të detyrimeve që burojnë nga Traktatet.⁴

Në Traktatin për Bashkimin Evropian, në mënyrë të shprehur, janë përcaktuar edhe organet që e përbëjnë këtë institucion. Gjykata Evropiane e Drejtësisë, është e përbërë nga tre organe:

- a) Gjykata e Drejtësisë;
- b) Gjykata e Përgjithshme
- c) Gjykatat e specializuara, të cilat mund të krijohen me propozimin e Gjykatës së Drejtësisë nga ana e Këshillit. Deri tani, është krijuar dhe funksionon vetëm Gjykata e Shërbimit Civil.

Në sfidat e reja të BE-së ky institucion ka zënë tashmë vendin e tij, me një pozitë vazhdimisht të ndryshueshme e cila kërkon t'i adoptohet ritmeve të zhvillimit të marrëdhënieve evropiane, natyrës së tyre të re, ndryshimeve politike dhe ekonomike, zgjerimit dhe thellimit të Bashkimit Evropian.

2. Gjykata Evropiane e Drejtësisë, aktor kryesor në procesin e integritimit

Gjykata Evropiane e Drejtësisë ka patur një rol të rëndësishëm në procesin e integritimit. Studimet e para ligjore mbi rolin e Gjykatës Evropiane të Drejtësisë në procesin e integritimit datojnë që nga fillimi i viteve 70 dhe karakterizohen nga një butësi dhe qasje dashamirëse.⁵ Një literaturë e gjerë tregon në mënyrë bindëse se si GjED ka forcuar kompetencat e nivelit mbikombëtar në një shkallë, që nuk është synuar nga ligjvënësit evropian ⁶. Rrjedha e integritimit Evropian nuk nxitet vetëm nga

4 Benjamin Werner, *Why is the Court of Justice of the European Union accepted? Three mechanisms of opposition abatement* Institute for Intercultural and International Studies (InIIS), University of Bremen, 2016, pg.3.

5 Henry G. Schermers. *'The European Court of Justice: Promoter of European Integration'*, American Journal of Comparative Law, 1974, pg.444.

6 Burley, Anne-Marie/Mattli, Walter, Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration. In: *International Organization*, 47, 1993, pg. 41.

marrëveshjet politike ndermjet qeverive Evropiane por edhe nga gjyqësori evropian. Gjykata ka “ndjekur” gjithnjë e më shumë fusha të ndjeshme politike si shtetësia, ligji i punës dhe qeverisja e korporatave. Vendimet si «Viking», «Laval», «Mangold» ose «Ligji Volkswagen»⁷ e bënë Gjykatën të rëndësishme jo vetëm për publikun e gjerë, por gjithashtu shkaktuan shumë kritika si ndonjëherë më parë.

Në vitet 90’ studiuesit e integritit ligjor argumentuan, se nëse GJED-ja do të ndërhynte në çështje të rëndësishme, do prodhonte efekte politike, të cilat do të krijonin fituesit dhe humbësit. Kjo nderhyrje do të çonte në mënyrë të pashmangshme në shumë kritika, rezistencë apo madje edhe sulme ndaj pushtetit të Gjykatës dhe kështu do të ndryshonte roli i GJED-së në procesin e integritit.

Studiuesi i ligjit, Joseph Heiler parashikonte se ndikimi i të drejtës evropiane në fusha të ndjeshme politike do të rrezikonte pranimin (publik) të GJED-së dhe kështu do të shkaktonte kritika të forta, duke u pasuar nga thirrje për zvogëlimin e juridiksionit dhe një kufizim më të madh.⁸ Sot, njëzet vjet më vonë, është e qartë se kjo pritje nuk është përmbushur. Gjykata është më shume e dukshme në publik dhe vendimet e saj janë të një rëndësie shumë të madhe. Thirrjet e përgjithshme për të injoruar ose sulmuar GJED-në janë të rralla dhe përpjekjet politike për të anashkaluar ligjin jopopullor të çështjeve ose për të kufizuar pushtetin e saj, nuk ekzistojnë. Edhe pse Traktatet e BE-se i kanë dhënë një juridiksion të kufizuar GJED-së, në fusha specifike, kjo gjykate i ka përdorur boshllëqet dhe paqartësitë e Traktateve dhe gjithashtu ka zgjeruar fuqinë e saj për të promovuar integritimin evropian.

Bashkimi Evropian është një bashkëpunim rajonal midis shteteve sovrane. Një shtet kombëtar parlamentar ka pushtetin legjislativ, ekzekutiv dhe gjyqësor sipas teorisë së Montesquieu për ndarjen e pushtetit. BE ka tre rregulla të arta të ligjit për anëtarët e saj që duhet t’i respektojnë. Këto janë rregullat e efektit të drejtpërdrejtë, supremacisë dhe vendimit paraprak. Këto rregulla janë rregullat më të rëndësishme të strukturës ligjore të BE-së dhe e bëjnë Gjykatën Evropiane të Drejtësisë një nga institucionet më me ndikim të Bashkimit Evropian, pavarësisht faktit se është një institucion jo-politik.

Gjykata ka patur një rol të rëndësishëm në integritimin evropian, pavarësisht faktit se është argumentuar se integritimi i Evropës është një proces politik dhe ekonomik, i nxitur nga politikanët dhe institucionet ekonomike. Në kundërshtim me këtë teori, autorët mendojnë që BE e përdor ligjin si një promovim për procesin e integritit. Ligji është një mjet kryesor në procesin e krijimit të tregut të brendshëm, të Eurozonës, e cila është përdorur për të krijuar një sistem rregullash për të gjitha shtetet anëtare me qëllimin e krijimit të një mundësie të barabartë për qytetarët e BE-së. Gjykata Evropiane e Drejtësisë duhet të shihet si një katalizator për integritimin e BE-së.

Meqenëse Bashkimi Evropian është një bashkëpunim i ndërtuar mbi traktatet dhe sundimin e ligjit, komunikimi dhe integritimi në mes të shteteve anëtare kryhet nëpërmjet procesit të së drejtës, si për qëllimin e krijimit të ligjit të ri të Komunitetit edhe për të zbatuar rregullat e vendosura. Pjesa më e madhe e punës në BE është rigorozisht sipas rregullave dhe rregulloreve, me anë të cilave shtetet anëtare integrohen në strukturën mbikombëtare të BE-së. Institucionet e tjera dhe shtetet anëtare duhet të jenë në

7 Benjamin Werner, *Why is the Court of Justice of the European Union accepted? Three mechanisms of opposition abatement* Institute for Intercultural and International Studies (InIIS), University of Bremen, 2016, pg.5.

8 Weiler, Joseph H. H. : *A Quiet Revolution: The European Court of Justice and its Interlocutors*. In: *Comparative Political Studies*, 26(4), 1994, pg.510-534.

përputhje me rregullat e përcaktuara në traktatet e ndryshme. Ky është roli parësor i Gjykatës Evropiane të Drejtësisë.

Gjykata ka fuqinë për të siguruar që rregullat e krijuara nga shtetet anëtare, nëpërmjet Komisionit, Këshillit dhe Parlamentit, të zbatohen në mënyrën e duhur. Mënyra e duhur në këtë rast do të thotë që rregullat duhet të interpretohen në mënyrën se si traktatet synojnë të jenë, dhe duke bërë këtë, vullneti i shteteve anëtare do të respektohet dhe zbatohet.

Gjykata është një organ gjyqësor dhe vendimet e saj kanë efekte politike. Problemi me te cilin po përballlet teoria e integritimit përmes ligjit në një kontekst evropian, nuk është vetëm në respektimin e normativitetit, por edhe të identifikimit. Roli i Gjykatës është që të lidhë të gjitha sistemet e ndryshme ligjore të Komunitetit në një unitet uniform të së Drejtës të Bashkimit Evropian.

Gjykata luan rolin e një gjykate kushtetuese. Shtetet anëtare tashmë kanë rënë dakord mbi rregullat dhe Gjykata po zbaton vullnetin e tyre nëpërmjet interpretimit të saj. GjED-ja ka luajtur një rol të rëndësishëm në zhvillimin e integritimit evropian, pasi progresi në fushën e lëvizjes së lirë të mallrave i atribuohet praktikës gjyqësore të Gjykatës. Disa teoricienë të integritimit kanë zgjedhur të shohin ligjin si një variabël të varur që pasqyron dhe që nuk krijon. Këta teoricienë kanë vënë në dukje se integrimi midis shteteve është i bazuar në faktorë ekonomikë dhe jo në ligje. Për shembull, nëse shohim një nga katër liritë, lëvizjen e lirë të mallrave, është mjaft e qartë se kjo zonë ka përfituar më shumë nga interpretimi i Gjykatës sesa nga vendimet politike. Nëse e shohim praktikën gjyqësore të Gjykatës është e vështirë të konsiderohen vendimet e Gjykatës si mbrojtëse e interesave të shteteve anëtare. Në vendimet më të rëndësishme, si *Les Verts*, *Van Gend en Loos*, dhe *Cassis de Dijon*⁹, është vendosur kundër anëtarëve të fuqishëm të familjes Evropiane.

Ligji primar i Komunitetit nuk është shumë i hollesishëm. Ai përbëhet nga traktate, dispozita të cilat nuk janë gjithmonë të lehta për t'u kuptuar. Prandaj, aktorët e Komunitetit zhvilluan një katalog të dendur të ligjit sekondar: praktikën gjyqësore të Gjykatës, e cila është një manifest i veprimeve dhe ndërveprimeve ndërmjet aktorëve të ndryshëm në nivel evropian dhe ndërkombëtar: gjykatat kombëtare, avokatët, gjykatësit, lobistët, politikanët, firmat private dhe individët. Të gjithë këta aktorë bashkohen nga një faktor i përbashkët që është Gjykata.¹⁰

Në procesin e integritimit, gjykata ka ndikuar në menyrë direkte dhe indirekte. Vendimet dhe praktika gjyqësore e Gjykatës, interpretimet e saj të drejtpërdrejta të Traktatit dhe veprimet e saj të dukshme kanë patur ndikim direkt. Ndersa, ndikimi indirekt është kur vendimet e Gjykatës i kushtëzojnë të drejtat dhe detyrimet, te cilat janë interpretuar nga dispozitat e Traktatit.

Kur përmenden integritimet dhe proceset integruese të BE-së, ato janë në një kontekst strikt politik dhe ekonomik. Ajo që duhet të mbahet mend është se koncepti i ligjit dhe koncepti i politikës mund të ndahen vetëm në teori dhe nuk mund të mbahen larg në praktikë. Të argumentosh që Gjykata nuk angazhohet në procesin e politikave të BE-së është të injorosh ndërlidhjen ndërmjet politikbërjes dhe legjislacionit. Gjykata Evropiane e Drejtësisë ka luajtur një rol unik në procesin e integritimit të së drejtës ndërkombëtare. Ajo ka ndikuar që Traktati i Romës të shikohet si një kartë kushtetuese

9 Susanne Svensson, *European Integration and the ECJ The role of the European Court of Justice in the integration of the European Community*, Lund University Publications, 2008, pg. 10.

10 Idem pg. 11.

dhe bartëse e të drejtave për shtetet dhe individët. Me interpretimin e Traktatit, jurisprudenca e saj ka futur politika të reja dhe ka ndikuar për një legjislacion të ri.

Gjykata Evropiane e Drejtësisë ka patur një rol kryesor për të zhvilluar juridiksionin për të drejtat e njeriut, që rrjedh si nga “traditat e përbashkëta kushtetuese të shteteve anëtare”, ashtu edhe nga traktatet ndërkombëtare, siç janë Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut, palë të të cilave janë të gjitha shtetet anëtare të Bashkimit Evropian.¹¹

Konkluzione

Gjykata Evropiane e Drejtësisë ka luajtur një rol të rëndësishëm në lidhje me interpretimin, por edhe për evoluimin e të drejtës komunitare, madje dhe për vetë konceptin e Komunitetit. Ndërsa mendojmë për rolin e GjED-së në procesin e Integritimit evropian, vërejmë se që gjatë ekzistencës së saj Gjykata zgjeroi juridiksionin e saj në disa fusha të cilat kishin kuptim të rëndësishëm për integrimin politik. Disa studiues e perceptojnë atë si një fazë të re, e cila hyn me hapat më të lehta dhe që ka arritur qëllime të rëndësishme. Sot, Bashkimi Evropian si një aktor ndërkombëtar duhet të përballet me nevojën për të bërë një hap tjetër në integrimin e mëtejshëm. Gjykata Evropiane e Drejtësisë është një institucion pro-integrues. GjED-ja shihet si një aktor strategjik për zhvillimin e mëtejshëm të integritimit brenda Bashkimit Evropian. Ajo ka luajtur një rol udhëheqës në integrimin evropian edhe pse ka një juridiksion të kufizuar sipas Traktatit të BE dhe përballet me reagime negative nga Shtetet Anëtare.

BIBLIOGRAFIA

1. Alter, Karen, *Establishing the Supremacy of European Law*, New York: Oxford University Press, 2001.
2. Benjamin Werner, *Why is the Court of Justice of the European Union accepted? Three mechanisms of opposition abatement* Institute for Intercultural and International Studies (InIIS), University of Bremen, 2016.
3. Burley, Anne-Marie/Mattli, Walter, *Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration*. In: *International Organization*, 47, 1993.
4. Grainne de Burc, Joseph Weiler, *The European Court of Justice*. Oxford University Press, 2001.
5. Henry G. Schermers, *The European Court of Justice: Promoter of European Integration*, American Journal of Comparative Law, 1974.
6. Michael Bobek, *The Court of Justice of the European Union*, Research Papers in Law, 2/2014.
7. Susanne Svensson, *European Integration and the ECJ The role of the European Court of Justice in the integration of the European Community*, Lund University Publications, 2008.
8. Weiler, Joseph. H: *A Quiet Revolution: The European Court of Justice and its Interlocutors*. In: *Comparative Political Studies*, 26(4), 1994.

¹¹ Alter, Karen, “*Establishing the Supremacy of European Law*”, New York: Oxford University Press, 2001 p. 1-63.

NDËRMJETËSIMI NË SISTEMIN E DREJTËSISË SË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË DHE EFEKTSHMËRIA POZITIVE E TIJ

Abstrakt

Në kuptim të përgjithshëm mund të themi se konflikti përkufizohet si situatë në të cilën individët nuk pajtohen apo kanë, nevoja, interesa apo vlera të ndryshme, të cilat rezultojnë me mospajtim, mosbesim dhe tensione në mes tyre. Në situata të tilla, shpesh njerëzit mendojnë se forma më e zakonshme e zgjidhjes së konfliktit është përmes procedurës formale gjyqësore.

Megjithatë, gjykimi nuk është mjeti i vetëm i zgjidhjes efektive të kontesteve në mes palëve të ndryshme.

Forma më themelore e zgjidhjes së kontestit është ajo e negociimit, që kryesisht përfshinë diskutimet në mes të palëve të interesuara me qëllim të pajtimit të mendimeve të ndryshme, apo së paku të kuptojnë qëndrimet e ndryshme të cilat ata i kanë.

Kështu, në një kuptim të përgjithshëm, *ndërmjetësimi* mund të përkufizohet si “*negocim i kryer me ndihmën e palës së tretë*”. Me fjalë tjera, *ndërmjetësimi është një veprimtari jashtëgjyqësore që realizohet nga një person i tretë (ndërmjetësi) për zgjedhje të mosmarrëveshjeve ndërmjet subjekteve të së drejtës në pajtim me kushtet e parashikuara me ligj.*

Në Republikën e Shqipërisë, procesi i ndërmjetësimit rrëgullohet me ligjin nr.10385, datë 24.02.2011 “Për ndërmjetësimin në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve”, ligj ku i cili përcakton qëllimin, parimet dhe procedurën e ndërmjetësimit.

Tendencat e fundit tregojnë se shoqëria shqiptare po zgjedh gjithnjë e më shumë këtë mekanizëm duke shmangur kështu rrugën gjyqësore jo vetëm për shkak të kostove më të larta ekonomike dhe kohore, por edhe për shkak të rritjes së mosbesimit që qytetarët kanë ndaj tyre.

1. Vështrim i Përgjithshëm mbi Ndërmjetësimin

Dinamika e shpejt e zhvillimit ekonomik dhe ndryshimeve shoqërore, në botën bashkëkohore, si edhe në vendin tonë, në këto vitet e fundit është e karakterizuar me rritjen e numrit të madh të mosmarrëveshjeve dhe konflikteve të shumta ndër njerëzore. Pjesa më e madhe e tyre janë të determinuara nga rrjedhat impulsive të jetës të shkaktuara pas ndryshimeve të mëdha në shoqërinë bashkëkohore, sidomos nga dhjetëvjetëshi i fundit të shekullit të kaluar dhe në vazhdim. Gjithashtu interferimet që shkakton zhvillimi shoqëror i bazuar në një ekonomi tregu ku duhet domosdo të bashkëjetojnë dhe veprojnë interesa të shumta edhe private edhe publike.

Padyshim, zhvillimi i këtyre rrjedhave shoqërore, shkakton edhe mospajtime, konteste dhe konflikte në mes të palëve të ndryshme.

Në një kuptim të përgjithshëm mund të themi se *konflikti* përkufizohet si situatë në të cilën individët nuk pajtohen apo kanë nevoja, interesa apo vlera të ndryshme, të cilat rezultojnë me mospajtim, mosbesim dhe tensione në mes tyre. Më konkretisht “konflikti është fakti, ajo që ndodh dhe që nuk perceptohet njësoj nga të dyja palët. Është e kuptueshme që perceptimi varet nga shumë faktore. Të tillë janë makro dhe mikro mjedisi në të cilin ai person është rritur, edukuar, stereotipat dhe paragjykimet të caktuara, të formuara nga ajo përvojë vetjake, ose e jetës së të tjerëve, të tillë si prindërit, motrat vëllezërit, të afërmit madje ndonjëherë edhe nga ata që duken pa ndikim në një moment të caktuar, por mund të kenë dhënë ndikimin e tyre në një deformim të caktuar”¹.

Në situata të tilla konfliktuale, shpesh njerëzit mendojnë se forma më e zakonshme e zgjidhjes së konfliktit është përmes *procedurës formale gjyqësore*.

Shteti posedon me monopolin e përdorimit të forcës dhe ve në dispozicion gjykatat të cilat aplikojnë procedurat e përcaktuara me ligj për të zgjidhur konfliktet në mes të personave, si dhe siguron përmes aparatit të tij administrativ zbatueshmerinë e vendimeve të marra nga gjykatat.

Megjithatë, gjykimi nuk është mjete i vetëm i zgjidhjes efektive të konflikteve në mes palëve të ndryshme.

Forma më themelore e zgjidhjes së konfliktit është ajo negociimit, që kryesisht përfshinë diskutimet në mes të palëve të interesuara me qëllim të pajtimit të mendimeve të ndryshme, apo së paku të kuptimit të qëndrimeve të ndryshme që ata kanë.

Kështu, në një kuptim të përgjithshëm, *ndërmjetësimi* mund të përkufizohet si “*negocim i kryer me ndihmën e palës së tretë*”, apo “*një formë e ndihmës nga pala e tretë për të zgjidhur një konflikt*”. Me fjalë tjera, “*ndërmjetësimi është një veprimtari jashtëgjyqësore, në të cilën palët kërkojnë zgjidhjen e një mosmarrëveshjeje me anë të një personi të tretë asnjansës (ndërmjetësit), për të arritur një zgjidhje të pranueshme të mosmarrëveshjes dhe që nuk bie në kundërshtim me ligjin*”².

Nga kjo mund të theksojmë se ndërmjetësimi në esence, është vetëm një negociim ku përfshihet një palë e tretë e njohur me procedurën efektive të negociimit, dhe që ka për qëllim të ndihmojë personat në konflikt, të koordinojnë aktivitetet e tyre dhe të jenë sa më efektive në arritjen e marrëveshjes në mes tyre. Në këtë procedurë dhe në këtë veprimtari del në pah roli i palës së tretë përkatësisht i ndërmjetësit nga edhe kjo veprimtari emërtohet si ndërmjetësim apo veprimtari ndërmjetësimi.

Roli dhe rëndësia e tij gjithsesi mbetet vetëm që të lehtësojë zgjidhjen e konfliktit dhe arritjen e marrëveshjes në mes të palëve në konflikt. Autoriteti i ndërmjetësit nuk guxon të reflektojë fuqinë e imponimit për vendimin tek palët, por vetëm ushtron një formë të zgjatur të një negociimi në mes tyre, sepse të drejtën në vendimmarrje, e kanë vetëm palët në kontest, që finalizohet me aktin final të nënshkrimit të marrëveshjes. Pikërisht për këtë, ndërmjetësi duhet të jetë palë neutrale përkatësisht, person që lehtëson negociimin në mes palëve në konflikt, duke begatuar mungesën në komunikim, duke shtruar një perspektive dhe një dimension tjetër të kontestit por edhe duke pasuruar atë me ofrimin

1 Drejtësia Restauruese dhe Ndërmjetësimi në Zgjidhjen e Konflikteve Penale, *Manual Për Gjyqtar dhe Prokuror*: Botim nga UNICEF, Komisioni Evropian dhe Sida Tirane, 2007fq.44.

2 Ligji nr.10385 datë 24.02.2011 “Për ndërmjetësimin në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve”

e ideve të reja, gjithherë të fokusuar në drejtim që palët të jenë sa më afër një marrëveshje miqësore të kontestit të tyre.

Esenca, kuptimi dhe filozofia e ndërmjetësimit qëndron në faktin se mosmarrëveshjet në mes njerëzve, janë cdo here pjesë e pa ndarë e zhvillimit të jetës normale. Mosmarrëveshjet, burojnë si pasoje e keqkuptimeve. Prandaj, me rëndësi është si duhet t'i qasemi dhe ti trajtojmë ato. Çdo trajtim konstruktiv, ofron mundësinë për përparim, zgjidhje të konfliktit, dhe arritjen e marrëveshjeve në mes palëve. Në të kundërtën ato mundën që të shndërrohen në konflikt që pastaj të jetë i rrezikshëm dhe i dëmshëm për jetën normale të palëve.

Bazuar në këtë mund të konstatohet se palët, gati cdo herë janë të interesuara për arritje të marrëveshjeve. Megjithatë, për të arritur këtë, nevojitet një person që ndërmjetëson, pra ndërmjetësuesi i cili padyshim bëhet si ideator në zgjidhjen e konflikteve në mes tyre.

Katalizatori kryesor në suksesin e ndërmjetësimit si veprimtari, gjithsesi mbetet zhvillimi dhe perfeksionimi i aftësive të larta komunikuese. Aftësitë e mira të komunikimit padyshim janë mjeti më me ndikim në ndërmjetësim. Nëse ndërmjetësuesi gjatë seancës së ndërmjetësimit komunikon me profesionalizëm të lartë, vetëbesim, sinqeritet dhe ndjeshmëri, gjithsesi krijohen mundësitë shumë reale për arritjen e marrëveshjeve në mes palëve. Ndërmjetësimi nuk është asgjë tjetër por ne thelb është vetëm dialogu ose negociimi me përfshirjen e një të treti, ku përmes qëndrimeve dhe komunikimit të barabartë por të qartë u tregon palëve se marrëveshja është e tyre dhe se ata vetë janë “zot” në zgjidhjen e konfliktit në mes tyre. Ndërmjetësimi realizohet përmes disa fazave dhe me të drejtë kjo veprimtari shpesh herë përshkruhet si *“rruga e krijimit shkallë- shkallë e rendit dhe bashkëpunimit midise palëve”*³.

Prandaj, mund të konstatojmë se kur të gjitha çështjet që janë pjesë e konfliktit do të zgjidhën përmes ndërmjetësimit, krijohen gjasa shume reale se sukcesi i arritur do të rezistoj testit të kohës, duke u cilësuar si një avantazh të cilin e ka ky proces, më tepër se sa zgjidhjet gjyqësore.

2. Përcaktimi dhe definimi juridik i ndërmjetësimit në Republikën e Shqipërisë

1.1 Ligji për ndërmjetësimin në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve

Duke u bazuar ne rolin dhe rëndësinë që ka procedura e ndërmjetësimit në sistemin e drejtësisë, shumë vende sot në botën bashkëkohore, kanë aplikuar këtë formë të zgjidhjes alternative të mosmarrëveshjeve në mes palëve, jashtë procedurave gjyqësore, duke miratuar ligje që përcaktojnë dhe definojnë këtë veprimtari përmes akteve ligjore. Është një shembull i mirë në Norvegji, ku ndjekja me ndërmjetësues e çështjeve familjare është edhe e detyruar.

“Origjina e Ndërmjetësimit për zgjidhjen e konflikteve në mënyre paqësore në Shqipërië është një institut i ri juridik, ndërsa në të kaluarën është praktikuar edhe në të drejtën Zakonore shqiptare si në Kanunin e Leke Dukagjinit, Kanunin e Arbrit (Kanuni i Skënderbeut) Kanunin e Labit dhe në të drejtën Zakonore Islame” (Sheriatit). Ndonëse ka një lidhje të fortë gjenetike midis ndërmjetësimit tradicional dhe atij modern, prapë

ka mjaft karakteristika që bëjnë të mundur dallimin ndërmjet tyre. Ndër të tjera mjafton të analizohet pozicioni i palës së tretë në këtë proces. Në qoftë se në ndërmjetësimin “modern”, pronësia e procesit lidhet me palët në konflikt, çka do të thotë se palët janë “zot” i procesit dhe ndërmjetësi thjesht asiston palën që të zhvillojnë zgjidhjet e tyre, në atë tradicional ndihet roli zotërues i palës së tretë, sugjerimet e të cilit kanë autoritet të madh mbi palët. Pra, ekzistojnë dallime të dukshme në mes formës tradicionale dhe asaj moderne të veprimtarisë së ndërmjetësimit. Megjithatë, marrë në përgjithësi ndërmjetësimi sot në botën bashkëkohore, posedon më shumë përparësinë e zgjidhjes së konflikteve të ndryshme në mes të palëve, krahasuar me rrugët dhe mënyrat e tjera nga të cilat do të veçonim disa nga ato si:

- Zgjidhja arrihet shpejt dhe pa humbur shumë kohë;
- Për fillimin e procedurës së ndërmjetësimit duhet të ekzistoj vullnet i plotë palëve dhe procedura fillon në momentin kur palët pajtohen për fillimin e saj;
- Kosto e shpenzimeve procedurale është shume e vogël krahasuar me mënyrat e tjera;
- Çështja cdo here mbahet nën kontroll, ngase palët nën ndërmjetësim kanë plotësisht nën kontroll rezultatin;
- Gjatë ndërmjetësimit, palët edukohen me situatën reale dhe ligjore;
- Zhvillohet komunikim aktiv dhe shumë negociata gjatë një procesi;
- Procedura e ndërmjetësimit është e natyrës konfidenciale, pasi që deklaratat dhe të gjitha informacionet tjera lidhur me procedurën e ndërmjetësimit nuk mund të përdoren si dëshmi në ndonjë procedure tjetër, pa miratimin e palëve.

Ashtu sikurse shume vende të tjera, edhe Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, me qëllim që të krijoje mundësi sa do pak për avancimin e sistemit juridik, por edhe “me qëllim të rregullimit, organizimit, funksionimit si dhe zgjidhjes së konflikteve në mënyre sa me efektive me ndërmjetësim, si dhe duke respektuar historinë tradicionale të ndërmjetësimit në vendin tonë, *miraton ligjin nr.9090, datë 26.6.2003 “Për ndërmjetësimin në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve”, ligj ku tanimë i shfuqizuar me ligjin nr.10385, datë 24.2.2011 “Për ndërmjetësimin në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve”, aktualisht në fuqi.*

Miratimi i këtij ligji, nxit avancimin e sistemit juridik në vendin tonë, duke krijuar mundësi të mira në afirmimin e mënyrave, alternative të zgjidhjes së kontesteve në mes të subjekteve juridike edhe jashtë procedurave gjyqësore, pasi në realitetin aktual të Shqipërisë procedurat në gjykatat janë shumë të stërzgjatura, të kushtueshme, të ngarkuara dhe mjaft komplekse.

Ky ligj, i cili rregullon në përgjithësi procedurën e ndërmjetësimit, licensimin dhe ushtrimin e veprimtarisë, së ndërmjetësive, të drejtat, detyrat dhe përgjegjësit e ndërmjetësuesve në nivel të shtetit, gjithsesi shënon një hap me rëndësi në sistemin e drejtësisë së Republikës së Shqipërisë.

Pa hyrë në analizën dhe interpretimin e detajuar të këtij ligji, do të ndalem vetëm në disa çështje me rëndësi. Kështu, *Neni 11- Konflikti i interesit ku Ligji në mënyrë shumë konkrete përcakton se:*

1.Ndërmjetësi siguron që ndërmjet tij dhe palëve në një procedurë ndërmjetësimi

nuk ekziston asnjë konflikt interesash. Kur ka dyshime për pavarësinë dhe paanshmërinë e tij, ndërmjetësi heq dorë nga procedurat e ndërmjetësimi.

2. *Konsiderohet se ka konflikt interesash kur:*

- a) *ndërmjetësi ka një interes personal, të lidhur në mënyrë të drejtpërdrejtë me të apo të afërmit e tij, në çështjen për të cilën kërkohet ndërmjetësimi;*
- b) *ndërmjetësi është kujdestar apo përfaqësues i njëres prej palëve;*
- c) *ndërmjetësi vetë, bashkëshortja ose të afërmit e tij, deri në shkallën e dytë, janë në konflikt gjyqësor, në marrëdhënie kredie ose huaje me njërin prej palëve;*
- ç) *ekziston një arsye serioze dhe e mjaftueshme që tregon një situatë konflikti interesi.*

3. *Kur një personi i ofrohet mundësia për t'u zgjedhur si ndërmjetës, ai duhet të deklarojë, si dhe të vërë në dijeni palët për çdo rrethanë që mund të dëmtojë ose të shkaktojë dyshime për paanshmërinë dhe pavarësinë e tij në lidhje me rastin që ndërmjetësohet.*

4. *Ndërmjetësi, duke filluar nga koha e caktimit në këtë detyrë dhe gjatë kohës së procedurës së ndërmjetësimi, duhet t'u deklarojë pa vonesë palëve çdo rrethanë që mund të përbëjë cenim ose dyshim në paanshmërinë dhe pavarësinë e tij."*

Në vazhdimësi, në ligj përcaktohet, ngritja, pranë Ministrisë së Drejtësisë të Komisionit të Licencimit të Ndërmjetësve. Komisioni i Licencimit të Ndërmjetësve licencion subjektet e interesuara për ushtrimin e veprimtarisë së ndërmjetësimi, të cilat regjistrohen, si persona fizikë ose juridikë, në organet kompetente dhe në organet tatimore, në përputhje me aktet ligjore në fuqi. Rregulla më të hollësishme për krijimin dhe mënyrën e organizimit e të funksionimit të Komisionit të Licencimit të Ndërmjetësve përcaktohen në vendimin e Këshillit të Ministrave nr.14, datë 08.06.2011 "Për krijimin dhe mënyrën e organizimit dhe të funksionimit të Komisionit të Licencimit të ndërmjetësve". Komisioni përbëhet nga 5 (pesë) anëtarë, të zgjedhur për një afat trevjeçar, me të drejtë rizgjedhjeje vetëm një herë. Ministri i Drejtësisë cakton, me urdhër, 3 (tre) përfaqësuesit e Ministrisë së Drejtësisë në përbërje të komisionit. Dhoma Kombëtare e Ndërmjetësimi cakton 2 (dy) përfaqësues në përbërje të komisionit. Kryetari i Dhomës njofton, pa vonesë, Ministrin e Drejtësisë për emrat dhe funksionet e përfaqësuesve.

Po kështu, një vend të veçantë në këtë ligj, zë edhe përcaktimi i kushteve të kërkuara për ndërmjetësit të përfshira në *nenin 5 të ligjit si dhe rastet e heqjes së licensës së ndërmjetësit të përcaktuara në nenin 6.*

Gjithmone mbetet fakt i pamohuar se *dhënia e mundësisë palëve për të zgjidhur mosmarrëveshjet brenda ndërmjetësimi është një alternative e dobishme. Kjo kërkon jo vetëm kontributin e ndërmjetësve si të tillë, por të të gjithë komunitetit të juristëve dhe të atyre që e kuptojnë mirë se qasja te drejtësia qëndron gjithashtu tek realizimi në kohë i së drejtës, sepse "drejtësia e vonuar është drejtësi e mohuar".¹⁷*

Çështje me rëndësi nga e cila më së tepërmi varet suksesi i ndërmjetësimi, janë aftësitë komunikuese të ndërmjetësit, pa te cilat nuk mund që të paramendohet efikasiteti dhe suksesi në këtë proces. Komunikimi në mes të njerëzve cdo herë përmban mesazhe

jo verbale (mimika, lëvizje trupore etj.) por edhe mesazhe verbale të shprehura përmes fjalëve. Megjithatë në këtë dimension, shpesh ka dhe hasen edhe keq kuptime, dhe pikërisht kjo e venë në rend të parë rëndësinë që kanë aftësitë komunikuese e sidomos të ndërmjetësuesit. *Aftësitë komunikuese që kërkohen nga ndërmjetësi, i cili ndërhyrë në një situatë konflikti në mënyrë të suksesshme janë këto në vijim:*

- Qëndrim profesional;
- Aftësi të forta verbale dhe jo verbale;
- Aftësi të forta dëgjimi”.

Zbatimi dhe respektimi i këtyre parimeve gjatë një procesi të ndërmjetësimit padyshim që paraqiten edhe si indikatorët kryesor për suksesin dhe efikasitetin e ndërmjetësimit.

1.2 Efektët Pozitive të Ndërmjetësimit në Republikën e Shqipërisë

Sipas analizave dhe raporteve të marra, miratimi i Ligjit mbi Ndërmjetësimin ka dhënë efekte pozitive në realitetin e shoqërisë shqiptare. Ky ligj qytetarëve iu dha një mundësi dhe një mekanizëm të zgjidhjes së mos marrëveshjeve përmes instrumenteve jashtë gjyqësore, mundësoi uljen e numrit potencial të lëndëve nëpër gjykatat, nxiti qasjen më të madhe në drejtësi si dhe mundësinë për një sundim dhe funksionim më efikas të ligjit. Efektet dhe përfitimet e ndërmjetësimit janë:

- Eficienca, (Shumica e rasteve janë zgjidhur brenda disa seanceve)
- Qëndrueshmëria, (Ndërmjetësimi ofron zgjidhje të qëndrueshme)
- Konfidencialiteti, (Palët dhe ndërmjetësuesit ruajnë konfidencialitetin e procesit)
- Suksesi (Përqindja e rasteve të suksesshme është shumë e lartë dhe në ngritje e sipër)

Në zhvillimin, afirmimin dhe avancimin sa më të mirë të procesit të ndërmjetësimit një rol të rëndësishëm ka luajtur edhe Dhoma Kombëtare e Ndërmjetë. Fokusi i veprimtarisë së DHKN-së përqendrohet në implementimin e këtyre objektivave (të përcaktuara në nenin 7 të ligjit për ndërmjetësimin) si më poshtë :

Dhoma Kombëtare e Ndërmjetësve ka përgjegjësitë e mëposhtme:

- a) merr masat për rregullimin dhe kontrollin e ushtrimit të veprimtarisë së ndërmjetësimit në Republikën e Shqipërisë;
- b) miraton aktet që rregullojnë veprimtarinë e ndërmjetësimit, si profesion, si dhe Kodin e Etikës së Ndërmjetësit;
- c) miraton statutin e saj, ku përcaktohen edhe rregullat e hollësishme për mënyrën e organizimit e të funksionimit të Dhomës Kombëtare të Ndërmjetësve;
- ç) merr masat për themelimin e dhomave vendore të ndërmjetësimit;
- d) përcakton rregullat për tarifën e shpërblimit, për punën e ndërmjetësit dhe shpenzimet e kryera, si rezultat i veprimtarisë së ndërmjetësimit;
- dh) harton dhe siguron pjesëmarrjen në program trajnimi të ndërmjetësve;
- e) përcakton në statut detyrat dhe funksionet e organeve drejtuese të saj;
- ë) kujdeset për informimin e nevojshëm të publikut për veprimtarinë e ndërmjetësimit

në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve dhe për mundësitë e kontaktimit të ndërmjetësve.

Për realizimin e veprimtarisë së saj dhe në kuadër të cilësisë dhe efektivitetit të procesit të ndërmjetësimit, Dhoma Kombëtare e Ndërmjetësve mund të lidhë marrëveshje bashkëpunimi me Shërbimin e Provës, Shkollën e Magjistraturës, organizatat jofitimprurëse dhe organe të tjera të sistemit të drejtësisë.

3. Përfundim

Ndërmjetësimi është veprimtari dhe alternativë e rëndësishme për zgjedhjen e konflikteve në mes palëve. Megjithatë procesi i ndërmjetësimit ka qëllime shumë më të mëdha se sa thjesht vetëm nxitjen e zgjedhjeve konsensuale, ndonëse kjo përmban edhe objektiven dhe qëllimin final. Duke elaboruar procesin e ndërmjetësimit, mundemi të shohim shume avantazhe, nga të cilat do të përmendim vetëm disa nga ato:

- *Ndërmjetësimi nuk ofron vetëm një pajtim të thjeshtë të palëve. Ndërmjetësimi ka për qëllim të ndihmoj palët që të arrijnë një zgjedhje funksionale, e cila do të jetë në favorin e tyre, të përmirësoj komunikimin midis tyre, dhe të nxisë ndarjen e drejtë dhe racionale të përgjegjësive aktuale dhe në perspektive.*
- *Ndërmjetësimi u ofron palëve të përfshira në konflikt zgjedhje afatgjatë dhe përmes një afati të shkurtër kohor. Zgjedhja e konflikteve në mes palëve, përmes procesit të ndërmjetësimit, mundësohet që të zgjidhet në një afat kohor të shkurtër dhe të shpejt, duke u dalluar nga çdo procedure tjetër. Ky proces padyshim, mundëson shmangiet nga zvarritjet e gjata pranë organeve të drejtësisë, duke minimizuar dukshëm kohen dhe kostot financiare. Për çështjet e referuara nga gjykatat dhe prokuroria, procedura e ndërmjetësimit në Republikën e Kosovës zgjate deri në '90 dite.*
- *Procesi i ndërmjetësimit është proces me një kosto modeste financiare krahasuar me procedurat tjera të drejtësisë.*
- *Ndërmjetësimi mundëson që palët që kanë mosmarrëveshje të kenë pozita të barabarta. Gjatë procesit të ndërmjetësimit palët luajnë rol aktiv dhe të barabartë, duke i edukuar me ndjenjën e tolerancës dhe mirëkuptimit. Në këtë proces palët shmangin pasigurinë që shpesh përjetohet në gjykatë, si rezultat edhe i vendimeve "arbitrare" në gjykimin e tyre.*
- *Procesi i ndërmjetësimit u jep mundësi palëve, të njohin opsionet e njëra tjetrës, me transparence. Komunikimi dhe gjuha e përdorur gjate seancës së ndërmjetësimit, është e thjeshtë dhe e afërt ku palët kuptojnë dhe zhvillojnë dialogun në favor të një zgjedhje efektive dhe të dobishëm për të dy palët.*

Kontribut dhe avancim të kësaj sfare janë duke treguar, konstituimi dhe funksionimi i Dhomave Vendore për Ndërmjetësim në territorin e vendit, duke organizuar dhe koordinuar aktivitetet e tyre në harmoni me Ligjin për Ndërmjetësim si dhe duke sensibilizuar opinionin publik, për mundësitë që ofron ndërmjetësimi në zgjidhjen e konflikteve, qëndrueshmërinë, dhe përfitimet afatgjatë të palëve dhe duke krijuar impakt thelbësor në cilësinë e zhvillimit të jetës së tyre.

FALEMINDERIT!

Dr. Nadia RUSI
Lektor “Të Drejtat e Njeriut”,
Fakulteti i Drejtësisë, Universiteti i Tiranës

ZBATIMI EKSTRATERRITORIAL I KONVENTËS EVROPIANE TË TË DREJTAVE TË NJERIUT: ANALIZË E JURISPRUDENCËS SË GJYKATËS EVROPIANE TË TË DREJTAVE TË NJERIUT

Abstrakt

Cënimi i të drejtave të njeriut nga shtetet palë të Konventa Evropiane e të Drejtave të Njeriut (KEDNJ) jashtë territoreve të tyre kombëtare e ka shndërruar çështjen e zbatimit ekstraterritorial të Konventës nga një çështje abstrakte në një shqetësim gjithmonë e më të madh në nivel evropian. KEDNJ është një instrument rajonal i mbrojtjes së të drejtave të njeriut. Megjithatë, përkrahësit e universalitetit të të drejtave të njeriut mbrojnë zbatimin e zgjeruar të Konventës edhe jashtë kësaj hapësire, në rast të cënimit të të drejtave të parashikuara në KEDNJ nga shtetet palë jashtë territorit të tyre të njohur ndërkombëtarisht.

Nocioni i juridiksionit është parashikuar nga Neni 1 i KEDNJ i cili parashikon detyrimin e Palëve të Larta Kontraktuese (PLK) që t’iu sigurojnë çdokujt që ndodhet në juridiksionin e tyre të drejtat dhe liritë që parashikohen në KEDNJ. Përmes këtij neni, KEDNJ na rikthehet edhe njëherë si një tekst me natyrë abstrakte, duke qenë se në të gjithë tekstin e saj nuk mund të gjejmë asnjë përkufizim të nocionit të “juridiksionit”, gjë që shton akoma më shumë pikëpyetjet në lidhje me zbatimin korrekt të saj. Për më tepër, edhe vetë GJEDNJ në jurisprudencën e saj akoma nuk ka bërë një interpretim të qartë dhe përfundimtar të këtij nocioni. Gjatë gjithë zbatimit të KEDNJ në shtetet anëtare që nga hyrja e saj në fuqi në 1953, një nga pyetjet që ka shqetësuar gjithmonë PLK ka qenë nëse zbatimi i kësaj Konvente dhe përgjegjësia e shteteve do të gjente vend edhe në lidhje me aktet e kryera prej tyre jashtë kufijve territoriale nëse këto të fundit do të cënonin të drejtat dhe liritë themelore të parashikuara në konventë.

Përmes këtij artikulli kemi si qëllim të hedhim dritë mbi disa reflektime në lidhje me zbatimin ekstraterritorial të KEDNJ duke pasur në fokus zhvillimin kontroversial të jurisprudencës së Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut në lidhje me këtë çështje. Gjatë artikullit do t’i japim përgjigje pyetjes nëse juridiksioni ekstraterritorial i KEDNJ duhet të kuptohet si një përjashtim nga rregulli i përgjithshëm i juridiksionit territorial të PLK apo KEDNJ gjen zbatim në çdo rast në lidhje me aktet e kryera nga shtetet palë kudo ku ato sjellin pasoja (lexo : edhe jashtë hapësirës evropiane).

Në fund të punimit, nisur nga analiza doktrinale dhe jurisprudenciale, do të arrijmë të interpretojmë nocionin e juridiksionit ekstraterritorial duke ruajtur balancën midis karakterit rajonal të KEDNJ dhe aspiratave universaliste të saj.

Fjalë kyç: KEDNJ, juridiksion ekstraterritorial, GJEDNJ, pushtet faktik, cënim i të drejtave të njeriut.

Abstract

The violation of human rights by an ECHR Member State itself outside of his national territory has made a deep concern out of the principle of the extraterritorial jurisdiction of the Convention. The European Convention of Human Rights is a regional instrument that serves to the great mission of protecting human rights. Nonetheless, the supporters of the universal character of human rights sustain that this instrument should be applied in any case of their violation by a contracting party, even outside of the internationally known border of the country.

The notion of jurisdiction in applying the Convention is sanctioned in its first article, which sets the issue of the High Contracting States to insure to everyone under their jurisdiction the rights and freedoms guaranteed in the Convention. This provision emphasizes the abstract nature of this text, since nowhere in the text do we find a definition of the concept of “jurisdiction”. This makes its correct implementation even more foggy. As a matter of fact, not even the European Court of Human Rights’s case law has ever made a clear and final interpretation of this notion.

Through this article we also aim to shed light on some reflections on the extraterritorial application of the convention, taking into consideration the controvertial case law of the European Court of Human Rights regarding this topic. We will also be answering the question whether extraterritorial jurisdiction should be seen as an exception from the general rule of territorial jurisdiction or as a normal implied aspect of it. At the end of the article we will be able to interpret the notion of the extraterritorial jurisdiction, trying to save the balance between the regional character of the Convention and its universalist aspirations.

Keywords: *European Convention on Human Rights, extraterritorial jurisdiction, European Court of Human Rights, factual power, violation of human rights.*

1. Hyrje

Konventa Evropiane e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore është mekanizmi ligjor më i rëndësishëm i krijuar në kuadër të Këshillit të Evropës për mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore. Detyrimi për të siguruar gamën e të drejtave që përmban Konventa dhe përmbushja e detyrimeve të marra përsipër nga shtetet ratifikuese të Konventës e ka bazën tek Neni 1 i saj sipas të cilit “*Palët e larta Kontraktuese duhet t’i sigurojnë çdokujt që ndodhet nën juridiksionin e tyre të drejtat dhe liritë e përcaktuara në titullin e parë të kësaj Konvente*”. Nocioni më i rëndësishëm dhe më i debatuar në të njëjtën kohë brenda Nenit të parë të Konvetës është pikërisht ai i “*juridiksionit*”. Kjo për faktin se ushtrimi i juridiksionit është një kusht i domosdoshëm për një Shtet Kontraktues që të jetë në gjendje të mbajnë përgjegjësi për veprimet ose mosveprimet që i ngarkohen atij dhe që mund të përbëjnë shkelje të të drejtave të parashikuara në Konventë¹. Pra duhet të nënvizojmë që në fillim se nocioni i juridiksionit nënkupton juridiksionin e shteteve në lidhje me zbatimin e KEDNJ dhe jo juridiksionin e Gjykatës. Ajo që është e paqartë në Konventë është çështja nëse “juridiksioni” do të nënkuptojë vetëm përgjegjësinë e shteteve brenda territorit të tyre apo mund të zgjerohet dhe të

¹ Shih Ilaşcu dhe të tjerë v. Moldova dhe Russia, Aplikim nr. 48787/99, Strasburg, 8 korrik 2004, paragraf 311.

gjejë zbatim edhe në lidhje me akte apo veprime të kryera nga shtetet kontraktuese të Konventës jashtë territoreve të tyre të njohura ndërkombëtarisht.

Që në fillim hartuesit e KEDNJ kanë pasur polemika midis tyre në lidhje me shtrirjen juridike që do t'i jepnin KEDNJ në kuadër të një mbrojtjeje sa më të gjerë të të drejtave të parashikuara në të. Kështu, nëse shohim punën përgatitore të Komitetit të Asamblesë Konsultative të Këshillit të Ministrave, vemë re se drafti fillestar i këtij Neni parashikonte se Shtetet Anëtare duhet t'i sigurojnë të drejtat dhe liritë për të gjithë personat “*rezidentë brenda territorit të tyre*”. Ndërkohë që në tekstin përfundimtar fjalët “*rezidentë brenda territorit të tyre*” u zëvendësuan me togfjalëshin “*janë nën juridiksionin e tyre*”. Arsyet e këtij ndryshimi që lidhen edhe me zgjerimin e mbrojtjes së të drejtave të njeriut gjenden në *Travaux Préparatoires* të Konventës në të cilën nënvizohet se “*Drafti i Asamblesë ka zgjeruar përfitimet nga Konventa “tek të gjithë personat që janë rezidentë brenda territorit të Shteteve Kontraktuese të Konventës. Sipas Komitetit termi “rezident” duket shumë i ngushtë. Ndjehet se ka baza për të zgjeruar përfitimet e Konventës tëk të gjithë personat në territorin e Shteteve Anëtare, edhe sikur ata të mos gëzojnë statusin e rezidentit në sensin juridik të fjalës...*”²

Megjithatë, pavarësisht diskutimeve në lidhje me versionin përfundimtar të Nenit 1, asnjë përkufizim i konceptit të “juridiksionit” nuk është bërë as në Nenin 1, as në nenet e tjera të Konventës, duke theksuar edhe njëherë karakterin abstrakt që ka Konventa në lidhje me parashikimet që ajo përmban. Pikërisht mungesa e kodifikimit dhe rregullave të qarta ka çuar sipas Budzianoëskit në mosmarrveshje midis teoricienëve të së drejtës në lidhje me hapësirën e zbatimit ekstraterritorial të KEDNJ.³ Zbatimi ekstraterritorial i KEDNJ është bërë burim i një debati të gjerë midis autorëve të ndryshëm. Disa janë të mendimit se zbatimi ekstraterritorial i KEDNJ është i një natyre të përgjithshme (kupto: zbatohet në të gjitha rastet), ndërkohë që Miller e të tjerë argumentojnë se KEDNJ zbatohet jashtë hapësirës së shteteve anëtare vetëm në situata të përcaktuara në mënyrë precize. (kupto: nuk ka karakter të përgjithshëm, por përjashtues).⁴

Parimi i përgjithshëm i njohur edhe nga e drejta ndërkombëtare është se Konventa do të gjejë zbatim brenda territorit të shteteve anëtare.⁵ Pra në rrethana normale një shtet nuk mund të ushtrojë pushtetin e tij në ndonjë formë në territorin e shteteve të tjera. Konventa e Vjenës për të drejtën e Traktateve përcakton në Nenin 29 të saj se “... *Një traktat është detyrues për çdo shtet që është palë në respekt të të gjithë territorit të tij*”⁶⁷ Por, pavarësisht rregullit të përgjithshëm, edhe në nivel ndërkombëtar, Gjykata Ndërkombëtare e Drejtësisë në opinionin këshëllimor të Ndërtimit të murit në territorin

2 Shih për më tepër “Preparatory work on Article 1 of European Convention of Human Rights”, Information document prepared by the registry, Strasbourg, 31 Mars 1977, Cour (77) 9, faqe 40 në versionin online tek http://www.echr.coe.int/Documents/Library_TravPrep_Table_ENG.pdf, aksesuar më 17.10.2017

3 C., Budzianowska Dobrosława, (2012), “Some reflections on the extraterritorial application of the european convention on human rights”, *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics*, 2, issue 1, fq. 51.

4 Ibid

5 Shih për më tepër Nenin 56 të KEDNJ.

6 Shih Vienna Convention on the Law of Treaties, 23 Maj 1969 tek <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%201155/volume-1155-i-18232-english.pdf>, Neni 29.

7 Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 2004, p. 136, paragr 109.

e pushtuar të Palestinës është shprehur se “Ndërkohë që juridiksioni i një shteti është kryesisht territorial, ai mund në disa raste të ushtrohet edhe jashtë territorit kombëtar të shteteve.”

Në nivel evropian, koncepti i juridiksionit ka qënë objekt i interpretimit nga ana e GJEDNJ. Nga analiza jurisprudenciale e gjykatës do të shohim se Gjykata ka krijuar disa premisa për zbatimin ekstraterritorial të KEDNJ në disa raste: *kur një shtet anëtar i konventës ushtron kontroll efektiv në territorin e një shteti tjetër, kur autoritetet e shteteve anëtare kryejnë jashtë territorit të tyre akte që çënojnë të drejtat e mbojtura nga konventa, në rastet e ekstradimit apo dëbimit të shtetasve nga një shtet anëtar i konventës në një shtet tjetër jo anëtar apo në rastet e juridiksionit diplomatik apo konsullor.* Megjithatë, vlen të përmendim se pavarësisht përcaktimit të këtyre rasteve, GJEDNJ e ka pasur të vështirë dhënien e një interpretimi shterues/përfundimtar në lidhje me nocionin e “juridiksionit” dhe mundësinë e zbatimit ekstraterritorial të Konventës. Sipas Miller, dështimi i GJEDNJ për të ofruar një interpretim të qartë dhe të plotë të nocionit të juridiksionit jo vetëm që ka sjellur vështirësi për shtetet anëtare të konventës për të parashikuar nëse veprimet e kryera prej tyre përputhen me KEDNJ, por gjithashtu ve në rrezik edhe legjitimitetin e Gjykatës si një arbitër në këto çështje⁸. Për më tepër, siç do të argumentohet në vijim të artikullit, Gjykata, në disa raste, ka mbajtur qëndrime jo vetëm të ndryshme, por edhe kontradiktore duke thëlluar akoma më shumë paqartësinë që mbulon Neni 1 i KEDNJ⁹.

Për sa më sipër, pyetja kryesore që do të diskutohet gjatë artikullit është se çfarë kuptojmë me nocionin “juridiksion” dhe nëse Neni 1 i Konventës gjen zbatim vetëm në territorin e Shteteve Anëtare të Konventës apo mund të vendose përpara përgjegjësisë shtetet edhe në rast të cënimit prej tyre të të drejtave të mbrojtura nga konventa edhe jashtë kufijve të tyre territoriale. Në se GJEDNJ njeh zbatimin ekstraterritorial të KEDNJ, atëherë vlen të analizohet se në çfarë rrethana GJEDNJ mund të gjykojë shkeljet e mundshme të të drejtave të njeriut të kryera nga shtetet kontraktuese të Konventës jashtë territorit të tyre në përpjekje për të arritur në një interpretim më të plotë të aplikueshmërisë ekstraterritoriale të KEDNJ.

2. Qasjet kontraversiale të Gjykatës në lidhje me juridiksionin ekstraterritorial

2.1 Qasja e kufizuar e Gjykatës në lidhje me zbatimin ekstraterritorial të Konventës

Nocioni i juridiksionit është bërë objekt i interpretimit të GJEDNJ në shumë çështje. Ashtu si edhe në lidhje me Nenet e tjera të Konventës, GJEDNJ rithekson se nocioni i juridiksionit duhet të interpretohet nën dritën e rregullave të përcaktuara nga Konventa e Vjenës mbi të drejtën e Traktateve e cila në Nenin 31(1) të saj parashikon se “Një traktat do të interpretohet në mirëbesim në përputhje me kuptimin e zakonshëm që u jepet termave të traktatit në kontekstin e tyre dhe në dritën e objektit dhe qëllimit të tij.”¹⁰ Nëse i rikthehemi Travaux Preparatoires të KEDNJ shohim se aty nuk

8 Miller.S “Revisiting Extraterritorial Jurisdiction: A Territorial Justification for Extraterritorial Jurisdiction under the European Convention”, *European Journal of International Law*, Volume 20, Issue 4, 1 November 2009, Pages 1225, <https://doi.org/10.1093/ejil/chp078>

9 Bankovic dhe të tjerë VS Belgjikës dhe 16 Shteteve Anëtare të Natos VS Al-Skeini dhe të tjerë VS Mbretëria e Bashkuar.

10 Bankovic dhe të tjerë vs Belgjika dhe 16 Shtetet Anëtare të Natos,, Aplikim nr 52207/99,ECHR 2001-XII, paragr 55

parashikohet zbatimi ekstraterritorial i Konventës.¹¹ Në të gjithë punën përgatitore të KEDNJ juridiksioni parashikohet në sensin territorial, referuar edhe Nenit 56 të KEDNJ mbi zbatimin territorial sipas të cilit për çdo shtet ratifikues “...konventa gjen zbatim mbi të gjitha territoret ose mbi secilin nga territoret për marrëdhëniet ndërkombëtare të të cilave është përgjegjës.” Gjithashtu qëllimi i KEDNJ nën dritën e Nenit 1 ka qënë që të sigurojë dhe të promovojë të drejtat e njeriut brenda territoreve të Shteteve Anëtare¹².

Kufizimi territorial i aplikimit të Konventës si një rregull i përgjithshëm është argumentuar nga Gjykata në çështjen Banković dhe të tjerë kundër Belgjikës dhe 16 shteteve anëtare të Natos. Në lidhje me nocionin e “juridiksionit” Gjykata në këtë çështje fillimisht nënvizon se “koncepti i Juridiksionit në qëllim të Nenit 1 të KEDNJ duhet të konsiderohet sikur reflekton kuptimin e këtij termi në të drejtën ndërkombëtare publike, nën dritën e së cilës fjalët “brenda juridiksionit të tyre” nënkuptojnë se kompetencat juridiksionale të një shteti janë kryesisht territoriale.¹³ Ndërkohë që Gjykata pranon se e drejta ndërkombëtare nuk e përshton ushtrimin nga ana e shtetit të juridiksionin ekstra-territorial, sërisht ajo është e mendimit se kriteret bazë për ushtrimin e një juridiksioni të tillë, janë si rregull i përgjithshëm, të përcaktuara dhe të kufizuara nga të drejtat sovrane territoriale të shteteve të tjera të interesuara për një çështje të caktuar. Për këtë arsye, sipas Gjykatës, Neni 1 duhet të kuptohet sikur pasqyron pikërisht këtë nocion normalisht dhe kryesisht territorial të juridiksionit dhe se bazat/kriteret e tjera të juridiksionit kanë karakter përjashtimor dhe kërkojnë justifikime të posaçme në kuadrin e rrethanave të veçanta të çdo rasti.¹⁴ Gjithashtu, sipas Gjykatës, Neni 1 nuk ofron asnjë mbështetje në lidhje me sugjerimin se detyrimi pozitiv i shteteve për të siguruar të drejtat dhe liritë e parashikuara nga Konventa mund të ndahet dhe të përshtatet në përputhje me rrethanat e veçanta të aktit ekstraterritorial të marrë në shqyrtim.¹⁵ Për më tepër, Gjykata në këtë rast e kufizon sferën juridike (*espace juridique*) të zbatimit të Konventës në hapësirën ligjore të shteteve palë duke pranuar se Konventa është një traktat shumëpalësh që vepron kryesisht në një kuadër rajonal.

Megjithatë, duke pranuar se në rrethana përjashtimore, veprimet e Shteteve Kontraktuese të kryera ose që prodhojnë pasoja jashtë territoreve të tyre mund të përbëjnë ushtrim të “juridiksionit” në kuptimin e Nenit 1 të Konventës GJEDNJ në çështjen Banković dhe të tjerë vs Belgjika ka hedhur dritë edhe mbi disa nga këto rrethana përjashtimore. Kështu, sipas interpretimit të saj, çështja e juridiksionit ekstraterritorial të një shteti kontraktues mund të ngrihet në rastet kur shteti i paditur nëpërmjet një kontrolli efektiv të territorit përkatës dhe të banorëve të tij si rezultat i pushtimit ushtarak ose nëpërmjet pëlqimit, ftesës ose fitimit nga ana e qeverisë të atij territori, ushtron, në tërësi ose pjesërisht pushtetet publike që normalisht do të ushtroheshin nga ajo qeveri¹⁶, në rastet e ekstradimit ose dëbimit që përfshijnë rrezikun

11 C., Budzianowska Dobrosława, (2012), “Some reflections on the extraterritorial application of the european convention on human rights”, *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics*, 2, issue 1, fq. 53.

12 Banković dhe të tjerë vs Belgjika dhe 16 Shtetet Anëtare të Natos,, Aplikim nr 52207/99,ECHR 2001-XII, paragr 63

13 Ibid, paragr 59

14 Ibid, paragr 61

15 Ibid, paragr 75

16 Ibid, paragr 71.

e cenimit të të drejtave të individëve në momentin që ata largohen nga territoret e palëve kontraktuese të Konventës ose në rastet e juridiksionit diplomatik, konsullor dhe flamurit.¹⁷

2.1.1 Argumentet kritike të vendimit Bankoviç

Interpretimi i ngushtë i nocionit “juridiksion” si dhe kufizimi i sferës së veprimit të Konventës brenda territoreve të shteteve anëtare ka ngjallur diskutime në rradhët e teoricienëve të së drejtës. Sipas Budzuanowska “*përjashtimi i mundësisë së zbatimit ekstraterritorial të Konventës, kur një gjë e tillë nuk është e ndaluar nga e drejta ndërkombëtare shkon në kundërshtim me qëllimin e Konventës. Për këtë arsye, Neni 1 i Konventës nuk duhet të kuptohet si një kufizim absolut i detyrimeve të Shteteve Kontraktuese vetëm në territorin e tyre sovran*”.¹⁸ Për më tepër, sipas tij, fjalët e përdorura nga gjykata në vendimin e mësipërm “*kryesisht*” dhe “*normalisht*” nënkuptojnë se zbatimi territorial i konventës nuk është një rregull absolut, duke mos përjashtuar në këtë mënyrë zbatimin ekstraterritorial të saj.¹⁹ Nga ana tjetër, vendimi është parë si një qasje tepër e ngushtë e Gjykatës në lidhje me shtrirjen e Konventës duke e cilësuar si një hap mbrapa në jurisprudencën e saj mbi nenin 1 të KEDNJ.²⁰ Pranimi nga Gjykata se përjashtimi i parimit territorial si rezultat i ushtrimit të kontrollit efektiv vetëm në situata që ngrihen brenda *espace juridique* të Konventës dhe jo në “çdo vend të botës” nënkupton që individët në territorin e Palëve Kontraktuese të Konventës të gëzojnë të drejta ndërkohë që ata që ndodhen jashtë sferës juridike të saj (*kupto: jashtë hapësirës së Këshillit të Europës*) nuk gëzojnë të njëjtën status (nuk gëzojnë mbrojtje nga KEDNJ) edhe kur Një Palë Kontraktuese ushtron kontroll efektiv mbi territorin ku ata ndodhen.²¹ Doktrina e bashkimit të dy përjashtimeve në një të vetëm për të pranuar juridiksionin ekstraterritorial është vlerësuar po ashtu në mënyrë kritike nga doktrina.²² Kjo për faktin se tek Bankoviç, GJEDNJ aplikon një test të dyfishtë për shtetet, sipas të cilit, ushtrimi i juridiksionit territorial do të ngrihet kur një shtet ushtron në të njëjtën kohë kontroll efektiv *mbi territorin përkatës* dhe *banorët e tij*. Aplikimi i një testi të tillë për shtetet përjashton mundësinë e ngritjes së juridiksionit në rast të kontrollit efektiv vetëm mbi territorin, gjë që mund të sillte pasoja në rastet e cënimit të të drejtave të mbrojtura nga Konventa si rezultat i veprimeve ushtarake. Gjithashtu, në çështjen Bankoviç Gjykata hedh poshtë edhe testin “*shkak-pasojë*” të juridiksionit sipas të cilës kushdo që mund të cënohej nga një akt që i atribuohet një shteti palë të Konventës, kudo ku mund të ishte kryer ky akt ose ku mund të shfaqte pasojat e vetat,

17 Ibid paragr 73.

18 C., Budzianowska Dobrosława, (2012), “Some reflections on the extraterritorial application of the european convention on human rights”, *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics*, 2, issue 1, fq. 54

19 Ibid

20 Miltner, Barbara, Revisiting Extraterritoriality after Al-Skeini: The ECHR and its Lessons (October 13, 2015). *Michigan Journal of International Law*, Vol. 33, 2012; UC Davis Legal Studies Research Paper. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2673703>

21 Conall Mallory (2012). I. EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS ALSKEINI AND OTHERS V UNITED KINGDOM (APPLICATION NO 55721/07) JUDGMENT OF 7 JULY 2011. *International and Comparative Law Quarterly*, 61, fq 304 doi:10.1017/S002058931100073X

22 Lord Dyson, *The Extraterritorial Application of the ECHR: Now on a firmer footing, but is it a sound one?*, Essex University, 30 Janar 2014, fq 5.

ishte brenda juridiksionit në kuptimin e Nenit 1 të Konventës. Për më tepër qasja e GJEDNJ në këtë vendim se të drejtat e Konventës nuk mund të ndahen ose të përshtaten në lidhje me situatat e caktuara nënkupton se Palët Kontraktuese të Konventës duhet të mbeten të detyruara për të gjitha të drejtat substansive të Konventës duke aplikuar sipas Mallory-t një qasje të re të emërtuar “*të gjitha ose asnjë*”²³ që do të ishte jo pak problematike në kuadër të një mbrojtjeje sa të gjerë të të drejtave të parashikuara nga Konventa. Pra siç e shohim, Gjykata, në çështjen Bankoviç, ka qënë inkonsistente me vetë praktikën e saj duke hedhur poshtë edhe doktrinën e interpretimit të Konventës nën dritën e kushteve aktuale si “një instrument i gjallë”²⁴. Paqëndrueshmëria e Gjykatës në këtë çështje nënvizohet edhe nga Lord Rodger sipas të cilit “*në lidhje me aplikimin e juridiksionit ekstraterritorial vendimet e GJEDNJ nuk flasin me të njëjtin zë*”²⁵. Për sa më sipër mund të konkludojmë se, çështja Bankoviç, duke promovuar një qasje të ngushtë të shtrirjes së zbatueshmërisë së Konventës, është konsideruar nga doktrina si një thyerje e linjës të konsoliduar të vendimeve të gjykatës, duke u shndërruar në një hap prapa në mbështetje të arritjes së mbrojtjes efektive të të drejtave të njeriut nga Shtetet Kontraktuese të Konventës në lidhje me ushtrimin e veprimtarisë së çdo Shteti brenda ose jashtë territorit të tyre.²⁶

2.2 Doktrina e juridiksionit faktit dhe personal si kriter për zbatimin ekstraterritorial të KEDNJ

Në ndryshim nga vendimi Bankoviç, Gjykata ka elaboruar konceptin e juridiksionit ekstraterritorial të Konventës në rastin e kontrollit faktik të territorit të një pale të Lartë Kontraktuese ose në rastin e ushtrimit nga ana e shteteve anëtare të autoritetit dhe kontrollit mbi personat edhe jashtë territorit të tyre. Kështu, në çështjen Louizidou kundër Turqisë, në të cilën, ndërkohë që shqyrtonte çështjen nëse cënimi i të drejtave të mbrojtura nga Konventa në Qipron e Veriut do të ishte nën juridiksionin e shtetit turk (duke mundësuar më pas përgjegjësinë e këtij të fundit), Gjykata ka nënvizuar se “*Nocioni i juridiksionit i parashikuar në Nenin 1 të Konventës nuk kufizohet në territorin e Shteteve Kontraktuese. Përgjegjësia e një shteti mund të përfshihet për shkak të akteve që kanë si autorë organet e tyre dhe që i krijojnë pasojat jashtë territorit të tyre.*”²⁷ Në përputhje me parimet e të drejtës ndërkombëtare, Gjykata në këtë çështje thekson se “*...përgjegjësia e një Pale Kontraktuese mund gjithashtu të ngrihet kur si rezultat i një veprimi ushtarak, të ligjshëm ose jo, ky shtet ushtron kontroll efektiv në një zonë jashtë territorit të tij.*”²⁸ Detyrimi për të siguruar të drejtat dhe liritë e parashikuara nga Konventa në këtë zonë jashtë territorit buron sipas Gjykatës nga fakti i kontrollit efektiv që ushtron një shtet jashtë territorit të tij ose përmes forcave të

-
- 23 Conall Mallory (2012). I.“ European Court Of Human Rights *AlSkeini And Others V United Kingdom* (Application No 55721/07) Judgment Of 7 July 2011. *International And Comparative Law Quarterly*, 61, Fq 302 Doi:10.1017/S002058931100073x
- 24 Tek Bankovioc, Gjykata nënvizon se Neni 1 i Konventës është një përjashtim i cili nuk duhet të interpretohet sipas qasjes së pranimit të KEDNJ si një instrument i gjallë.
- 25 Shih për më tepër, House of Lords opinion tek *Al Skeini*, [2007] UKHL 26, Paragr 67.
- 26 Loucaides Loukis.G ‘Determining the ExtraTerritorial Effect of the European Convention: Facts, Jurisprudence and the Bankovic Case’, *European Human Rights Law Review*, 2006, nr.4, fq 401.
- 27 *Loizidou V. Turkey (PRELIMINARY OBJECTIONS)* - 15318/89 [1995] ECHR 10 (23 Mars 1995), paragr 62
- 28 *Ibid.*

armatosura, ose përmes një administrate lokale.²⁹ Për sa më sipër, në çështjen në fjalë Gjykata njohu përgjegjësinë e shtetit turk për veprimet e kryera prej tij në shkelje të dispozitave të Konventës, edhe pse ato veprime ishin kryer jashtë territorit të tij të njohur ndërkombëtarisht.

Të njëjtin qëndrim, GJEDNJ mban edhe në çështjen *Qipro kundër Turqisë* në të cilin rrithekson edhe njëherë se në kuptimin e Nenin 1 të KEDNJ, juridiksioni i Turqisë duhet të konsiderohet se zgjerohet në Qipron e Veriut për të siguruar gamën e plotë të të drejtave substantive të parashikuara në Konventë dhe protokollet shtesë të ratifikuara prej saj.³⁰ Për më tepër gjykata nënvizon se duke ushtruar një kontroll efektiv në Qipron e Veriut, përgjegjësia e Turqisë nuk do të kufizohet vetëm në veprimet e ushtarëve apo autoriteteve turke në Qipron e Veriut, por do të shtrihet edhe në lidhje me veprimet e administratës lokale turke.³¹ Në këtë çështje, Gjykata rithekson edhe njëherë karakterin special të konventës si një instrument i rendit publik evropian për të mbrojtur të drejtat e njeriut. Për këtë arsye, sipas saj, duke mbajtur parasysh paaftësinë e vazhdueshme të shtetit turk për të ushtruar në Qipron e Veriut detyrimet e marra përsipër me ratifikimin e Konventës, çdo përfundim tjetër (kupto: mungesën e zbatimit ekstraterritorial të Konventës për shtetin turk në pjesën veriore të Qipros) do të rezultonte në një një vakum keqardhës të sistemit të mbrojtjes së të drejtave të njeriut, duke iu hequr individëve në këto territore mundësinë për të përfituar nga të drejtat themelore të parashikuara në Konventë si dhe të drejtën e tyre për të thërritur përpara Gjykatës Palët Kontraktuese për të mbajtur përgjegjësi në lidhje me cënimet e të drejtave themelore.³²

Zgjerimi i sferës së zbatimit të KEDNJ është riafirmuar nga Gjykata edhe në çështjen *Issa dhe të tjerë kundër Turqisë* në të cilin Gjykata nënvizon se “koncepti i “juridiksionit” në kuptimin e Nenit 1 të Konventës nuk është domosdoshmërisht i kufizuar në territorin e Palëve të Larta Kontraktuese të Konventës.³³ Për më tepër, në këtë çështje, Gjykata hedh poshtë doktrinën e kufizimit territorial të Konventës me argumentin se “Neni 1 i Konventës nuk duhet të interpretohet sikur lejon një Shtet Palë të kryejë shkelje të të drejtave të Konventës, të cilat nuk mund t’i kryente në territorin e tij, në territorin e shteteve të tjera”.³⁴ Në vendimin e saj Gjykata shprehet se “Një shtet mund gjithashtu të mbajë përgjegjësi për shkeljen e të drejtave dhe lirive të parashikuara në Konventë në lidhje me personat që janë në territorin e një shteti tjetër, por që gjenden nën autoritetin dhe kontrollin e Shtetit Kontraktues përmes agjentëve të tij që veprojnë në mënyrë të ligjshme ose jo në Shtetin e dytë”. Sipas logjikës së këtij vendimi, juridiksioni nuk është kryesisht territorial: një shtet është i detyruar nga Konventa kudo ku ai vepron dhe detyrimet e tij jashtë territorit nuk ndryshojnë me ato që ai ka brenda kufijve të veta territoriale.³⁵

Po kështu, autoriteti dhe kontrolli i një shteti mbi personat jashtë territorit të tij është konsideruar nga Gjykata si një kriter tjetër që mund të ngrinte çështjen e juridiksionit

29 Ibid.

30 Case of Cyprus v. Turkey (Application no. 25781/94) Judgment Strasbourg, 10 May 2001, paragr 77

31 Ibid

32 Case of Cyprus v. Turkey (Application no. 25781/94) Judgment Strasbourg, 10 May 2001, paragr 78.

33 Issa and Others v Turkey (Application no 31821/96, EctHR 2004/b, 16 nëntor 2004, paragr 65.

34 Ibid, paragr 71.

35 Shih për më tepër Miller.S “Revisiting Extraterritorial Jurisdiction: A Territorial Justification for Extraterritorial Jurisdiction under the European Convention”, *European Journal of International Law*, Volume 20, Issue 4, 1 November 2009, Fq 1228, <https://doi.org/10.1093/ejil/chp078>

ekstraterritorial. Doktrina e juridiksionit personal e ka bazën tek jurisprudenca e Gjykatës në çështjen *Sanchez Ramirez kundër Francës*³⁶ dhe *Ocalan kundër Turqisë*³⁷. Në rastin e parë Komisioni i të drejtave të njeriut nënvizoi se aplikanti ishte marrë nën kujdestarinë e oficerëve francezë dhe ishte hequr liria në një aeroplan ushtarak francez. Sipas Komisionit, nga momenti i marrjes nga oficerët francezë, aplikanti ishte efektivisht nën autoritetin, si rrjedhim nën juridiksionin e Francës, edhe pse ky autoritet, në rrethanat e rastit në fjalë, ishte ushtruar jashtë territorit francez. Në të njëjtën linjë argumentimi, tek *Ocalan* Gjykata vëren se aplikanti u arrestua nga pjesëtarët e forcave turke të sigurisë brenda një avioni të regjistruar në Turqi në zonën ndërkombëtare të Aeroportit të Nairobit. Në lidhje me Nenin 1 ajo shprehet se “...*menjëherë pas dorëzimit të aplikantit nga zyrtarët kenianë tek ata turq, ai ishte në mënyrë efektive nën autoritetin turk dhe për këtë arsye brenda “juridiksionit” të atij shteti për qëllimet e nenit 1 të Konventës, megjithëse në këtë rast, Turqia ushtroi autoritetin e saj jashtë territorit të saj*”³⁸.

Analiza e mësipërme e jurisprudencës së Strasburgut tregon se Gjykata ka mbështetur doktrinën e kriterit hapësinor dhe atij personal si baza për zbatimin ekstraterritorial të Konventës. Në të dyja këto raste, juridiksioni i një shteti anëtar të Konventës mund të ngrihet edhe jashtë territorit të këtij në rastet kur shteti respektiv ushtron një kontroll efektiv mbi territorin, një zonë ose vend jashtë territorit të tij ose në rastet kur ky i fundit ushtron jashtë territorit të tij autoritet dhe /ose kontroll mbi personat.

3. Al Skeini dhe të tjerë kundër Mbretërisë së Bashkuar – një hap pozitiv në jurisprudencën e Gjykatës?

Vendimi i Dhomës së Madhë të GJEDNJ në çështjen Al Skeini dhe të tjerë vjen si një përgjigje e shumë viteve debat akademik në lidhje me zbatimin e Konventës Evropiane gjatë operacioneve ushtarake të Mbretërisë së Bashkuar në Irak. Në vendim trajtohet çështja nëse forcat britanike kanë detyrime sipas KEDNJ në lidhje me shtetasit irakenë kur kryejnë operacione ushtarake në Irak. Gjykata në këtë çështje e kthen edhe një herë vëmendjen tek interpretimi i nocionit të “juridiksionit” në kuptim të Nenit 1 të Konventës në përpjekje për të sqaruar disa nga parimet që kishte krijuar tek çështja Bankoviç. Vendimi i Gjykatës në këtë çështje paraqitet me mjaft rëndësi në kuadër të përpjekjeve të vazhdueshme të GJEDNJ për të ofruar një interpretim sa më të plotë të nocionit të juridiksionit të shteteve në kuptimin e Nenit 1 të Konventës. Po kështu, në interpretim të vendimit ajo hedh dritë mbi disa prej paqartësive të krijuara pas çështjes Bankoviç në lidhje me sferën juridike të zbatimit të Konventës, apo mundësinë e ndarjes/përshtatjes së e detyrimeve të marra përsipër nga shtetet anëtare me ratifikimin e Konventës në varësi të situatës.

Fillimisht duhet të theksojmë se tek Al-skeini dhe të tjerë, GJEDNJ nuk hedh poshtë gjithë praktikën e mëparshme të krijuar prej saj në çështjen Bankoviç. Në të njëjtën linjë, Gjykata rrithekson edhe njëherë tek Al Skeini se “juridiksioni” në kuptim të Nenit 1 është kryesisht territorial dhe çështja e zbatimit ekstraterritorial të Konventës mund të pranohet në disa rrethana përjashtimore të njëjta me ato të pranuar nga gjykata në

36 Ramirez Sanchez v France, Merits and Just Satisfaction, Aplikim Nr 59450/00, ECHR 2006-IX

37 Ocalan Vs Turkey, Grand Chamber, Judgement, Aplikimi nr 46221/99, 12 Maj 2005

38 Shih Ocalan Vs Turkey, Grand Chamber, Judgement, Aplikimi nr 46221/99, 12 Maj 2005, paragraf 91.

vendimin Bankoviç.³⁹ Megjithatë në antitezë me interpretimin që Gjykata ka ofruar në çështjen Bankoviç, tek Al-Skeini ajo del jashtë sferës rajonale të zbatimit të Konventës. Duke analizuar doktrinën e juridiksionit faktik të një shteti jashtë territorit në rastet e pushtimeve ushtarake, Gjykata pranon se “... Rëndësia e krijimit të juridiksionit të shtetit pushtues në këto raste, nuk nënkupton, në të kundërt, se juridiksioni sipas Nenit 1 të nuk mund të ekzistojë kurrë jashtë territorit të Shteteve Anëtare të Këshillit të Evropës.⁴⁰ Një interpretim i tillë sugjeron se doktrina e “kontrollit efektiv mbi një territor” por edhe ajo e juridiksionit personal mund të gjejnë zbatim jo vetëm brenda shteteve anëtare të KE, por në të gjithë botën. Pra juridiksioni i Pale Kontraktuese të Konventës mund të ngrihet kudo ku ai përmes veprimeve të tij cënon të drejtat e mbrojtura nga Konventa.

Po kështu, në ndryshim nga Bankoviç, Gjykata pranon tek AL-Skeini se “të drejtat e Konventës mund të ndahen dhe të përshtaten”. Një nga pyetjet që ka shqetësuar gjithmonë shtetet në rast të shtrirjes së juridiksionit të tyre jashtë territorit ka qënë pikërisht nëse Neni 1 do t’i detyronte shtetet përgjegjëse për të siguruar jashtë territorit të gjitha të drejtat substansive, përfshirë edhe protokollet shtesë, apo mund të gjendej një mënyrë për përcaktuar se cilat të drejta mund të gjenin zbatim në një situatë të caktuar. Për sa më sipër, Gjykata sqaron tek Al-Skeini se kur një Shtet, përmes agjentëve të tij, ushtron kontroll dhe autoritet mbi një individ, pra juridiksion, ai është i detyruar sipas Nenit 1 të Konventës t’i sigurojë individit të drejtat dhe liritë që janë relevante në lidhje me situatën në të cilin ndodhet ai individ⁴¹ dhe jo gjithë gamën e të drejtave siç pranonet tek Bankoviç.

Në analizë të fundit të vendimit, vlen të përmendim edhe doktrinën e juridiksionit funksional në vend të atij ekstraterritorial të elaboruar nga gjyqtari Bonello në opinionin e tij paralel. Sipas Bonello-s shtetet sigurojnë mbrojtjen e të drejtave të njeriut në 5 mënyra: së pari duke mos i cënuar (përmes agjentëve të tyre) të drejtat e njeriut, së dyti duke garantuar sisteme ligjore që parandalojnë shkeljet e të drejtave të njeriut; së treti duke hetuar dhunimet e të drejtave të njeriut; së katërti duke dënuar agjentët që kryejnë shkelje të të drejtave të njeriut si dhe së fundmi duke kompensuar viktimat e cënimit të të drejtave të njeriut. Në këtë kuptim, testi funksional do të nënkuptojë që një shtet ushtron efektivisht juridiksion sa herë që është nën përgjegjësinë dhe fuqinë e tij pëmbushja ose jo e këtyre pesë funksioneve. Më thjeshtë, një Shtet do të ushtrojë juridiksion, në përputhje me Nenin 1 të Konventës, sa herë që mbikqyrja e shkelja e ndonjërit prej këtyre funksioneve është nën autoritetin dhe kontrollin e tij.⁴²

4. Përfundime

Analiza e jurisprudencës së Gjykatës Evropiane ka pranuar se zbatimi ekstraterritorial i Konventës, nën dritën e Nenit 1 mund të pranohet sipas dy kriterëve kryesorë: së pari në rastet kur një Shtet Kontraktues ushtron kontroll efektiv mbi një territori, zonë, hapësirë tjetër jashtë territorit të tij përmes forcave të armatosura ose administratës së tij

39 Shih për më tepër paragrafët 133-136 tek *Al-Skeini and Others v. United Kingdom*, Application no. 55721/07, Council of Europe: European Court of Human Rights, 7 July 2011.

40 *Al-Skeini and Others v. United Kingdom*, Application no. 55721/07, Council of Europe: European Court of Human Rights, 7 July 2011, paragr 142

41 *Ibid*, Paragr 137.

42 Shih për më tepër Concurring opinion of Judge Bonello tek *Al-Skeini and Others v. United Kingdom*, Application no. 55721/07, Council of Europe: European Court of Human Rights, 7 July 2011

lokale dhe së dyti në rastet kur një Shtet Kontraktues ushtron autoritet dhe kontroll mbi një person jashtë territorit të tij. Inkonsistenca e Gjykatës në vite në lidhje me sqarimin e konceptit të juridiksionit ka treguar nga njëra anë vështirësinë e interpretimit të këtij nocioni, por nga ana tjetër ka shtyrë përpara praktikën e gjykatës në lidhje me zbatimin ekstraterritorial të Konventës. Duke zgjeruar juridiksionin ekstraterritorial edhe jashtë hapësirës së Shteteve Anëtare të Këshillit të Evropës, Gjykata tenton të godasë balancën midis dy qëllimeve konkurruese të Konventës: krijimit të një instrumenti rajonal të mbrojtjes së të drejtave të njeriut si dhe të një karte univerialiste për të drejtat e njeriut. Analiza e praktikës gjyqësore të gjykatës tregon se kufizimet e sferës juridike të zbatimit të Konvetës të krijuara përmes vendimit Bankoviç nuk janë më të aplikueshme dhe përgjegjësia e një shteti palë të Konventës do të ngrihet sa herë që ai cënon të drejtat e njeriut, me veprimet e tij/agentëve të tij, pavarësisht vendit ku ndodh ky cënim. Në këtë drejtim Al-Skeini dhe të tjerë shihet si një vendim me rëndësi, që shënon një hap pozitiv në lidhje me sqarimin e sferës juridike të Konventës si dhe në lidhje me pranimin e mundësisë së ndarjes dhe përshtatjes së të drejtave dhe si rrjedhim edhe të detyrimeve pozitive të shteteve në përputhje me situatat specifike në rastet kur ata veprojnë jashtë territoreve të tyre. Megjithatë, vendimi Al-Skeini, megjithë kontributin e tij në përpjekje për të sqaruar sa më saktë konceptin e juridiksionit, fatkeqësisht nuk ka mundur të eliminojë të gjitha paqartësitë që mbart ky term. Kuptimi i autoriteti dhe fuqisë pubike që mund të ushtrorë një shtet në një territor tjetër ngelet ende i paqartë duke e lënë të hapur rrugën e GJEDNJ deri në ofrimin e një interpretimi shterues të nocionit të juridiksionit.

Bibliografi

Tekste:

- Brownlie, I (2003) *Principles of Public International Law*, 6th edition- Oxford: Oxford University Press.
- Coomans, F. and Kamminga (2004) *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, M.T. Maastricht series in human rights, Intersentia
- Milanovic, M (2011) *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties: Law, Principles, and Policy*, OUP Oxford
- Wilde, R, “The extraterritorial application of international human rights law on civil and political rights”, in *Routledge Handbook of International Human Rights Law* ed. Scott Sheeran and Sir Nigel Rodley (Abingdon: Routledge, 13 Dec 2013), accessed 12, Nov 2017, Routledge Handbooks Online.

Artikuj:

- Besson.S (2012), *The extraterritoriality of the European Convention on Human Rights: Why Human Rights Depend on Jurisdiction and What Jurisdiction Amounts to*, *Leiden Journal of International Law*, 25(4), 857-884
- C., Budzianowska Dobrosłała, (2012), “Some reflections on the extraterritorial application of the european convention on human rights”, *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics*, 2, issue 1, fq. 51.
- Conall. M (2012). I. *European Court Of Human Rights Alskeini And Others V United Kingdom (Application No 55721/07) Judgment Of 7 July 2011*. *International and Comparative Law Quarterly*, 61

- Da Costa, K (2012): ‘The Spatial Reach of the European Convention on Human Rights’, ‘The Extraterritorial Application of Selected Human Rights Treaties’, pp. 93-253,
- Loucaides. L (2006) ‘Determining the ExtraTerritorial Effect of the European Convention: Facts, Jurisprudence and the Bankovic Case’, *European Human Rights Law Review*, vol.4, 391-407
- Mallory.C (2012) “Case Comment: European Court of Human Rights Al – Skeini and Other v United Kingdom (Application No 55721/07) Judgement of 7 July 2011, vol 61(1) ICLQ 301-312
- Meron, T. (1995). Extraterritoriality of Human Rights Treaties. *The American Journal of International Law*, 89(1), 78-82. doi:10.2307/2203895
- Milankovic, M (2012). “Al-Skeini and Al-Jedda in Strasbourg”. *The European Journal of International Law* 23, No. 1, 121-139
- Miltner, B (2012), Revisiting Extraterritoriality after Al-Skeini: The ECHR and its Lessons, *Michigan Journal of International Law*, Vol. 33, 693-747
- Miller, S (2010) ‘Revisiting Extraterritorial Jurisdiction: A Territorial Justification for Extraterritorial Jurisdiction under the European Convention’, *European Journal of International Law*, vol. 20 no.4 pp. 1123-1246.
- Wilde.R (2005) “The legal Space” or “Espace Juridique” of the European Convention on Human Rights: Is it relevant to Extraterritorial State Action?, *EHRLR*, vol 2, 115-124

Konventa

- Konventa për Mbrojtjen e Të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore, Romë, 1950
- Travaux Preparatoires de l’article 1er de la Convention europeenne des Droits de l’Homme, ‘Obligation to Respect Human Rights’, Cour (77)9.
- Vienna Convention on the Law of Treaties, 23 Maj 1969

Vendime Gjyqësore të Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut

- Al-Skeini and Others v. United Kingdom, Application no. 55721/07, Council of Europe: European Court of Human Rights, 7 July 2011
- Bankovic and Others v Belgium, Application no 52207/99, ECHR 2001-XII,
- Cyprus v. Turkey, Application no. 25781/94, Judgment Strasbourg, 10 May 2001
- Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia, Application no. 48787/99, Strasbourg, 8 July 2004
- Pad and Others v Turkey, Application no 60167/00, 28 June 2007
- Issa and Others v Turkey (Application no 31821/96, EctHR 2004/b, 16 nëntor 2004
- Ocalan Vs Turkey, Grand Chamber, Judgement, Application no 46221/99, 12 Maj 2005
- Ramirez Sanchez v France, Merits and Just Satisfaction, Application no 59450/00, ECHR 2006-IX

Vendime Gjykatës Ndërkombëtare të Drejtësisë

- Legal Consequences of the Construction of a Wall In the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion [2004] ICJ Rep 136

Alban KOÇI
Fakulteti i Drejtësisë,
Universiteti i Tiranës.
albankoci11@gmail.com

Lulzim HAMITAJ
Fakulteti i Drejtësisë,
Universiteti i Tiranës.
studiohamitaj@alice.it

EVOLIMI I TË DREJTAVE TË NJERIUT NË APLIKIMIN E SIGURISË NJERËZORE

Abstrakt

Siguria Njerëzore është një koncept që ka evoluar nga zhvillimi i të drejtave dhe lirive themelore të njeriut në koherencë me zhvillimin dhe emancipimin shoqëror, duke u fokusuar në rreziqet shumëdimensionale dhe komplekse të cilat kërcënojnë mbijetesën, jetëgjatësinë dhe dinjitetin e qënieve njerëzore. Në këtë punim është trajtuar nocioni i sigurisë njerëzore, rreziqet dhe pasiguritë të cilat duhen trajtuar dhe parandaluar për garantimin e të drejtave të njeriut edhe në nivel komunitar, si dhe metodat e aplikimit të këtij koncepti. Gjithashtu është trajtuar raporti i sigurisë njerëzore dhe dimensionet e saj, me sigurinë kombëtare dhe të drejtat e liritë themelore të njeriut. Siguria njerëzore nuk mund të realizohet në mungesë të mekanizmave shtetërorë dhe ndërverprimi të aktorëve të tjerë si shoqëria civile apo organizata jo-qeveritare, ndaj në zhvillim të punimit janë vlerësuar elementët thelbësorë mbi të cilët mund të krijohen projekte mbi aplikimin efektiv të sigurisë njerëzore. Analiza e pikave kyce të politikave të sigurisë njerëzore ofrojnë një bazë të qëndrueshme për të fuqizuar kapacitetet lokale dhe rajonale dhe për të promovuar një nivel më të lartë stabiliteti. Në konkludim të punimit jepen disa rekomandime për ndërtimin e projekteve që mund të aplikojnë efektivisht dhe të garantojnë sigurinë njerëzore, për çdo individ, në çdo kohë, pavarësisht vendodhjes së tij.

Fjalë kyce: të drejtat e njeriut, liritë themelore, siguria njerëzore, mbijetesë, jetëgjatësia, dinjiteti

Abstract

Human Security is a concept that has evolved from the development of human rights and fundamental freedoms in line with social development and emancipation, focusing on multidimensional and complex risks that threaten the survival, life expectancy and dignity of human beings. This paper deals with the notion of human

security, risks and uncertainties that need to be addressed and prevented to guarantee human rights at Community level, as well as the methods of applying this concept. It also addresses the human security rapport and its dimensions, national security and fundamental human rights and freedoms. Human security cannot be realized in the absence of state mechanisms and interoperability of other stakeholders such as civil society or non-governmental organizations. Therefore, while developing the paper, basic components upon which projects can be created, are assessed on the effective application of human security. Analysis of the key points of human security policies provide a foundation for strengthening local and regional capacities and promoting a higher level of stability. Conclusion of the paper gives some recommendations for building projects that can effectively apply and guarantee human security for each individual at any time regardless of where he/she is.

Keywords: *human rights, fundamental freedoms, human security, survival, life expectancy, dignity*

Hyrje

Siguria njerëzore është një plan projekt dinamik dhe praktik për të adresuar rreziqe shumë të përhapura dhe kërcënuese për shtetet dhe njerëzit. Situatat që kërcënojnë të drejtat dhe liritë themelore të njeriut ndryshojnë në varësi të shtetit, periudhës kohore, ndaj aplikimi i sigurisë njerëzore kërkon vlerësimi e pasigurive njerëzore duke pasur parasysh metoda që vënë në qendër njeriun, janë gjithëpërfshirëse, specifike për kontekstin konkret dhe parandaluese.

Në pjesën e parë të punimit, është trajtuar koncepti i sigurisë njerëzore, si një koncept relativisht i ri, i cili nënkupton një përjasje më të gjerë të garantimit dhe mbrojtjes të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut. E tillë përjasje, ndihmon për të fokusuar vëmendjen në rreziqet konkrete, aktuale dhe reale ndaj sigurisë dhe mirëqënies së individëve dhe komuniteteve.

Përveç kësaj, duke identifikuar nevojat e shoqërisë, siguria njerëzore ndikon efektivisht dhe pozitivisht në jetët e përditshme të njerëzve, të kërcënuar në mbijetesën, jetëgjatësinë dhe dinjitetin e tyre.

Në vazhdimësi është trajtuar raporti i sigurisë kombëtare, të drejtave të njeriut dhe sigurisë njerëzore, si nocione dhe përjasje të ndërthurura. Në këtë linjë, evolimi i sigurisë njerëzore passjell rezultate të menjëhershme dhe konkrete të cilat adresojnë shkaqet e rreziqeve, identifikojnë prioritetet bazuar në nevojat aktuale të shoqërisë, pikat e dobëta dhe kapacitetet e shtetit, dhe vënë në pah mospërputhje të mundshme midis politikave kombëtare, rajonale dhe ndërkombëtare. Kombinimi i këtyre elementëve ndihmon në efektivitetin e sipërmarrjeve të qeverisë dhe faktorëve të tjerë në mbështetje të sigurisë njerëzore. Gjithashtu, është trajtuar dhe ndërtimi i një plan projekti të mundshëm për të garantuar dhe aplikuar sigurinë njerëzore.

Aplikimi i sigurisë njerëzore garantohet në mënyrë të efektshme përmes faktorëve pro-aktivë dhe parandalues ndaj rreziqeve aktuale dhe të mundshme. Nëpërmjet ekzaminimit të faktit si ndërthurja e rreziqeve specifike ndaj individëve dhe komuniteteve mund të përkthehen në pasiguri në spektër më të gjerë, siguria njerëzore promovon krijimin dhe zhvillimin e mekanizmave të cilat do të perceptojnë dhe luftojnë kërcënimet ndaj të drejtave të njeriut që në shfaqjen e tyre të hershme, në mënyrë që të zvogëlohet impakti i tyre, dhe ku është e mundur të parandalohet lindja e rreziqeve të

tjera në të ardhmen.

1. C'është Siguria Njerëzore?

Nocioni i sigurisë njerëzore është relativisht i ri. Megjithëse ka pasur një numër të konsiderueshëm dokumentesh të cilat kanë hedhur dritë mbi lidhjet midis paqes, sigurisë, zhvillimit dhe mjedisit, ishte Raporti mbi Zhvillimin Njerëzor¹ i vitit 1994 nga United Nations Development Programme² i cili krijoi dhe i dha formë konceptit të sigurisë njerëzore. Në vitin 1983, Raporti i Brundtland³, ishte një arritje inovatore dhe avant-garde në përkufizimin e konceptit të zhvillimit të qëndrueshëm dhe ndërthurjes së tij me garantimin e të drejtave të njeriut dhe sigurisë njerëzore, si “zhvillim i tillë që plotëson nevojat e të tashmes pa kompromentuar mundësitë dhe aftësitë e gjeneratave të ardhshme për të plotësuar nevojat e tyre”. Komisioni Brundtland insistoi në rëndësinë për të tejkaluar kuptimin tradicional ekonomik dhe fizik mbi zhvillimin dhe varfërinë, dhe ofroi një përkufizim me qëllimin për të përfshirë aspektet sociale, mjedisore dhe politike. Gjithashtu, Komisioni theksoi se nocioni i zhvillimit lidhet me përmirësimin e situatave aktuale shoqërore, për shtetet e zhvilluara apo dhe në zhvillim. Kjo përqsaje u plotësua me publikimin e Raportit mbi Zhvillimin Njerëzor⁴, raport i cili qendëzoi njeriun dhe nevojat konkrete të tij, duke tërhequr vëmendjen nga pasuria materiale, dhe për ta zhvendosur atë në krijimin e perceptimit se zhvillimi njerëzor mishërohet në mundësitë e zgjedhjes së lirë dhe lirisë, ku “njerëzit” janë ata që përfaqësojnë dhe përkufizojnë “vlerën e vërtetë dhe qënësinë e pasurisë së një shteti”⁵.

Në dy dekadat e fundit, komuniteti ndërkombëtar ka hulumtuar mbi konceptet e sigurisë njerëzore duke drejtuar fokusin e shteteve dhe komunitetit ndërkombëtar mbi mbijetesën, jetëgjatësinë dhe dinjitetin e njeriut, si bazat për të arritur paqen, zhvillimin dhe progresin human. Ndërkohë që siguria kombëtare mbetet epiqendra e paqes dhe stabilitetit, kompleksiteti i rreziqeve të reja e të vjetra si varfëria, konfliktet e dhunshme, ndryshimet klimaterike, trafiku i qenieve humane, sëmundjet epidemike, dhe krizat ekonomike, vënë në pah mungesën e forcës për të luftuar këto rreziqe gjithnjë e më të përhapura. Për arsye se këto sfida mund të përhapen me shpejtësi brenda dhe jashtë vendit, duke pasjellë kriza edhe me të pakontrollueshme, siguria njerëzore kërkon aplikimin e një plan projekti që kombinon axhendat mbi paqen e sigurinë, zhvillimit dhe të drejtave të njeriut, në një mënyrë më eficiente, efektive dhe e orientuar në parandalimin e rreziqeve. Referuar parimeve të Kartës së Kombeve të Bashkuara⁶, siguria njerëzore nënkupton të drejtën e njerëzve për të jetuar të lirë, me dinjitet, të mbrojtur nga varfëria dhe dëshpërimi, me mundësi të barabarta për të aplikuar të gjitha të drejtat dhe liritë e njeriut, si dhe për të zhvilluar potencialin e tyre.

1 Human Development Report 1994, New Dimensions of Human Security. Available at <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/>

2 (UNDP) Programi i Zhvillimit i Kombeve të Bashkuara

3 World Commission on Environment and Development (Brundtland) Report, 1983, Our Common Future. Available at <http://www.un-documents.net/eced-ocf.htm>

4 UNDP's Human Development Reports (HDR) at <http://hdr.undp.org/en/>

5 Amartya Sen. Development As Freedom. New York: Knopf, 1999

6 United Nations Charter, firmosur në datë 26.06.1945, në San Francisko, në konkludim të Konferencës së Kombeve të Bashkuara mbi Organizimin Ndërkombëtar, dhe hyri në fuqi në datë 24.10.1945. Statuti i Gjykatës Ndërkombëtare të Drejtësisë është një pjesë integrale e Kartës së Kombeve të Bashkuara.

Në raportin përmbyllës të World Summit, 2005, në paragrafin 143 titulluar “Human Security”⁷, Shtetet pjesëmarrëse e përkufizuan nocionin e Siguria Njerëzore si “e drejta e të gjithë njerëzve për të jetuar të lirë dhe me dinjitet, të lirë nga varfëria dhe dëshpërimi” dhe gjithashtu theksuan se “të gjithë individët, në vecanti personat më vulnerabël, u garantohet dhe sigurohet liria nga frika, liria nga shtypja dhe shfrytëzimi, të barabartë mes tyre, dhe gëzojnë të njëjtat të drejta dhe liri për të zhvilluar plotësisht potencialin e tyre njerëzor”⁸.

1.1 Entitetet që punojnë në Sekretariatit e Kombeve të Bashkuara për sigurinë njerëzore.

Një ndër entitetet e para të krijuara në Kombet e Bashkuara është Fondi i Financimit për Sigurinë Njerëzore, i cili daton qysh në vitin 1999. Në vazhdimësi, janë krijuar dhe entitete të tjera, të cilat përmbushin objektiva të tilla si trajnimi i organizatave, institucioneve shtetërore dhe individëve mbi konceptin e sigurisë njerëzore, lëvrimi i fondeve për të realizuar projekte që trajtojnë në mënyrë efektive fenomenet sociale, etj. Disa nga këto entitete janë:

1. Human Security Unit (HSU)⁹. Ndër qëllimet e kësaj njësie renditen vlerësimi i rëndësisë së aplikimit dhe përforcimit të sigurisë njerëzore për të gjithë, në bashkëpunim me UN Trust Fund for Human Security¹⁰; krijimi i aktiviteteve konkrete për të përmirësuar jetën dhe jetëgjatësinë e grupeve shoqërore të cilat përballen me situata komplekse dhe multi-dimensionale që i çenojnë ata; krijimi i programeve praktike për të aplikuar sigurinë njerëzore; aplikimi i rezultateve të studimeve mbi sigurinë njerëzore përmes bashkëpunimit me qeveritë, institucionet akademike, institucionet ndërkombëtare në nivel rajonal dhe botëror; etj.

2. UN Trust Fund for Human Security (UNTFHS) – aktiviteti financiar i Fondit aplikohet për programet dhe projektet e zhvilluara nga organizatat e Kombeve të Bashkuara dhe/ose nga organizata të tjera, të cilat aplikojnë përjasjen ndaj sigurisë njerëzore në situata komplekse të pasigurisë. Prioritet u jepet shteteve, në të cilat ka një numër të më lartë të grupeve shoqërore vulnerabël dhe më të prirura për t’u përballur me kriza shoqërore që ndikojnë dhe rrezikojnë të drejtat dhe liritë themelore të njeriut. Projektet synojnë të ofrojnë përfitime konkrete ndaj komuniteteve të rrezikuara, të implementojnë plan projekte të cilat ofrojnë mbrojtjen dhe fuqizimin e grupeve shoqërore vulnerabël, të promovojnë bashkëpunimin me entet lokale, qeveritare ose jo, të vendosin fokusin në ato fusha të sigurisë njerëzore të cilat janë neglizhuar në një shoqëri të caktuar.

3. The Advisory Board on Human Security (ABHS)¹¹ – Bordi këshillon Sekretarin e Përgjithshëm të Kombeve të Bashkuara mbi rregullat dhe politikat e përgjithshme

7 Paragrafi 143, General Assembly, rezoluta 60/1, (A/RES/60/1), World Summit Outcome 2005, <http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf>

8 Përkthim i autorit

9 (HSU) Njësia për Sigurinë Njerëzore, krijuar në 2004 në Sekretariatit e Kombeve të Bashkuara.

10 (UNTFHS) Fondi i Mirëbesimit i Kombeve të Bashkuara mbi Sigurinë Njerëzore, krijuar në 1999 nga qeveria e Japonisë dhe Sekretariati i Kombeve të Bashkuara. Në vitet 1999-2006 UNTFHS është financuar vetëm nga qeveria e Japonisë. Që nga viti 2007, qeveria e Greqisë, Meksikës, Slovenisë dhe Tailandës kanë kontribuar gjithashtu në Fondin.

11 (ABHS) Bordi Këshillues mbi Sigurinë Njerëzore, është një trup i pavarur, i përbërë nga 13 ekspertë ndërkombëtarë, të shquar për njohuritë e thelluara dhe përkushtimin në çështjen e sigurisë njerëzore.

të UNTFHS, mjetet dhe metodat për të rritur ndikimin e projekteve dhe aktiviteteve të financuara nga Fondi, mënyrat për të zbërthyer konceptin e sigurisë njerëzore dhe promovuar njohjen dhe aplikimin e sigurisë njerëzore, në nivel global.

Projektet e UNTFHS kanë dhënë rezultate pozitive referuar çështjeve të sigurisë njerëzore si : mbrojtja dhe fuqizimi i refugjatëve, vendosja e paqes dhe stabilitetit në komunitete të ndikuara nga konfliktet e dhunshme, krimi urban dhe ndikimi i tij në shëndetin, arsimimin, ekonominë, sigurinë personale dhe komunitare, ulja e varfërisë dhe zhvillimi komunitar në vende të izoluar, etj.

Projektet e financuara nga UNTFHS kanë arritur një trajtim praktik të sigurisë njerëzore për të adresuar pasiguritë shumëdimensionale, promovuan perspektiva të reja në zhvillimin e ndërhyrjeve, kryesisht në probleme të cilat ishin trajtuar më parë por metodat kishin rezultuar të pamjaftueshme. Gjithashtu, aplikimi i projekte nxorri në pah shkaqet e mungesës së mbrojtjes dhe fuqizimit, dhe rezultoi në ndërmarrjen e analizimeve më të thelluara të shkaqeve dhe manifestimit të rreziqeve komplekse dhe ndikimit të tyre në mbijetesën, jetëgjatësinë dhe dinjitetin e komuniteteve lokale.

2. Raporti midis Sigurisë Kombëtare, Sigurisë Njerëzore dhe Të Drejtave të Njeriut.

Siguria njerëzore plotëson sigurinë kombëtare, forcon emancipimin njerëzor dhe amplifikon të drejtat e njeriut. Megjithatë, ngrihet pyetja se cili është raporti midis koncepteve kryesore, të aplikuara deri më sot.

Referuar sigurisë kombëtare, ajo është e përqëndruar në kërcënime të cilat i drejtohen drejtpërdrejt shtetit dhe çenojnë sovranitetin shtetëror, kryesisht në formën e sulmeve ushtarake. Ndërsa siguria njerëzore e drejton vëmendjen në një spektër më të gjerë rreziqesh të drejtuara ndaj individit dhe komuniteteve, duke u fokusuar në rrënjët e shkaqeve të pasigurive dhe zhvillon zgjidhje të problemeve, zgjidhje që kanë në qendër individin dhe janë të shtrira në kufij lokalë, gjithëpërfshirëse dhe të qëndrueshme. Si e tillë, siguria njerëzore përfshin një numër më të madh faktorësh si komunitetet lokale, organizatat ndërkombëtare dhe shoqëria civile, si dhe shteti. Megjithatë, siguria njerëzore nuk mund të zëvendësojë sigurinë kombëtare, por raporti midis tyre është simbiotik, pasi janë njësoj përforcuese të njëra-tjetrës dhe të varura nga njëra-tjetra. Pa sigurinë njerëzore, siguria kombëtare nuk mund të arrihet dhe garantohet, dhe vice versa.

Objektivit të emancipimit njerëzor të zhvillimit të barabartë, siguria njerëzore shton një dimension të rëndësishëm të zhvillimit brenda kornizave të sigurisë. Si rrjedhojë e cënimit të progresit shoqëror nga konfliktet, krizat ekonomike dhe financiare, sëmundjet e rënda, dhe fatkeqësitë natyrore, njerëzit përballen me pasiguri dhe privime të papritura. Këto situata mund të ‘zhbëjnë’ vite të tëra zhvillimi komunitar dhe individual, dhe gjithashtu mund të prodhojë kushte e mjedise në të cilat mund të lindin dhe përhapen tensione të dhunshme. Kësisoj, në ndihmë të garantimit të mirëqënies sociale, siguria njerëzore ka në qendër vlerat të lidhura me sigurinë, stabilitetin dhe qëndrueshmërinë e zhvillimit shoqëror të arritur.

Përsa i përket raportit me të drejtat e njeriut, shpesh cënime të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, kanë rezultuar në konflikte, shpërngulje të popullsisë, dhe deri në nivelin e krimeve kundër njerëzimit. Referuar këtyre situatave, siguria njerëzore nënvizon universalitetin dhe prioritetin primar të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut. Siguria njerëzore nuk bën diferencim midis të drejtave të njeriut, si civile,

politike, ekonomike, sociale, kulturore, ndaj rrjedhimisht adreson çenimet, shkeljet, dhunën dhe rreziqet në një mënyrë shumëdimensionale dhe gjithëpërfshirëse. Siguria njerëzore prezanton një plan projekt konkret për të identifikuar në mënyrë specifike të drejtat e njeriut që janë në rrezik në një situatë të caktuar pasigurie dhe për të konsideruar marrëveshje institucionale dhe qeveritare, të nevojshme për të garantuar ushtrimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut.

2.1. Rëndësia e aplikimit të Sigurisë Njerëzore.

Në vlerësimin e shprehur në raportin ‘Siguria Njerëzore Sot’, Komisioni për Sigurinë Njerëzore¹² e përkufizon konceptin si të tillë: “...mbrojtja e thelbit të jetës së të gjithë qënieve njerëzore në të gjitha mënyrat të cilat amplifikojnë liritë njerëzore dhe përmbushjen e qëllimeve jetësore. Siguria njerëzore nënkupton mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, ato liri të cilat përbëjnë esencën e jetës. Koncepti përfshin mbrojtjen e njerëzve nga rreziqe dhe situata kritike (të rënda) dhe epidemike (të shumëpërhapura). Nënkupton krijimin e sistemeve politike, sociale, ambientale, ekonomike, ushtarake dhe kulturore, të cilat sëbashku, u mundësojnë njerëzve bazat mbi të cilat mund të ndërtohet dhe ruhet mbijetesa, jetëgjatësia dhe dinjiteti.”

Rreziqe të cilat kërcënojnë jetën e njeriut kategorizohen të tilla si

1. siguria ekonomike e rrezikuar nga varfëria konsistente dhe papunësia,
2. sigurimi i ushqimit rrezikuar nga uria dhe etja,
3. siguria shëndetsore e rrezikuar nga infeksione vdekjeprurëse, ushqim i kontaminuar, kequshqyerja, fatkeqësitë natyrore, ndotja e mjedisit,
4. siguria individuale e rrezikuar nga dhuna fizike, krimi, terrorizmi, dhuna në familje, puna e të miturve,
5. siguria e komunitetit e rrezikuar nga tensionet ndër-etnike, fetare,
6. siguria politike e rrezikuar nga shtypja politike, abuzimi i të drejtave të njeriut.

Nevoja për të pasur një model të ri të sigurisë lidhet me zhvillimin e dy dinamikave. Së pari, aplikimi i sigurisë njerëzore lind si nevojë e përgjigjies ndaj kompleksitetit dhe irracionalitetit të situatave që rrezikojnë sigurinë, duke filluar që nga varfëria e thellë deri të dhuna etnike, trafikimi i qenieve njerëzore, ndryshimet klimaterike, terrorizmi ndërkombëtar dhe krizat e papritura ekonomike dhe financiare. Të tilla rreziqe priren të prekin dimensione ndërkombëtare dhe shtrihen përtej konceptit tradicional të sigurisë, e cila ka në fokus agresionin nga forcat ushtarake të huaja.

Së dyti, siguria njerëzore lind si metodë përqasjeje që përdor një shumëllojshmëri mjetesh dhe teknikash për të trajtuar të tilla rreziqe, të cilat nuk mund të reduktohen vetëm përmes mekanizmave tradicionalë. Por, në fakt, kërkohet një konsensus i ri i cili njuh dhe vlerëson ndërlidhjet midis zhvillimit shoqëror, të drejtave të njeriut dhe sigurisë kombëtare.

Aplikimi i sigurisë njerëzore përfshin si rreziqet, ashtu edhe përgjigjet në trajtimin e çenimit të të drejtave të njeriut.

3. Konceptimi i të drejtave dhe lirive të njeriut të integruara në Sigurinë Njerëzore.

Me zgjerimin e nocionit të të drejtave të njeriut, siguria njerëzore bëhet pjesë e

12 Commission on Human Security (CHS), Human Security Now, New York, 2003, http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org/humansecurity/files/chs_final_report_-_english.pdf

pandashme, kështu që shtetet dhe programet edukative nuk mund të trajtojnë vetëm një aspekt të sigurisë njerëzore, duke lënë në hije të tjerat. Megjithëse literatura mbi këtë përjasje është thuajse e plotësuar, gjithsesi nevojiten studime të thelluara të integritimit të sigurisë njerëzore me evolucionin shoqëror të qëndrueshëm, të drejtat e njeriut, të drejtat e punës, anti-korrupsionin, ndryshimet klimaterike dhe të drejtën ndërkombëtare midis të tjerash.

Shtyllat e lirive themelore të njeriut, mbi të cilat ndërtohet dhe garantohet qëndrueshmëria e sigurisë njerëzore janë 4:

1. Liria nga frika. Në këtë pikë, siguria njerëzore lidhet me situatat emergjente të cilat çenojnë jetën e njeriut, duke filluar me mbrojtjen e individëve dhe komunitetit nga fatkeqësitë natyrore apo edhe të shkaktuara nga aktivitetet e njeriut si konfliktet e dhunshme. Megjithatë, ky element i mbijetësës së njeriut nuk mund të ndahet nga forma të tjera të sigurisë, sepse konfliktet e dhunshme shpesh vijnë si pasojë e varfërisë, mungesës së kapaciteteve, diskriminimit dhe pabarazisë. Ndiheja në rastet e emergjencës, vendosja e paqes, parandalimi i konflikteve, menaxhimi dhe zgjidhja e fenomeneve problematike sociale, janë pjesë e përgjegjësisë në nivel botëror. Ndryshimi ndaj sigurisë kombëtare është sepse rreziqet vlerësohen jo në raport me shtetet por në raport me qëniet njerëzore dhe njerëzimin në tërësi. Liria nga frika nënkupton mbrojtjen e individit nga dhuna fizike, pavarësisht nëse është shkaktuar nga institucionet shtetërore, organizata jo-qeveritare, individë të dhunshëm, apo forma të tjera abuzimi.

2. Liria nga shtypja dhe shfrytëzimi. Evolimi shoqëror rrezikohet nga varfëria ekstreme dhe sistematike, dhe garantimi i kësaj lirie kërkon siguri ekonomike, shëndetsore, sigurimi i ushqimit dhe ujit të pijshëm, arsimimit, dhe jetesën në një mjedis të sigurt. Ndërsa liria nga frika lidhet me mbijetesën e njeriut, liria nga shtypja dhe shfrytëzimi lidhet me krijimin e mundësive për të arritur qëllimet dhe përmbushur dëshirat, në bazë meritokracie, por pikësëpari, krijimin e mundësive për të përmbushur nevojat bazike jetike. Siguria ekonomike përfaqëson një sistem i cili garanton të ardhura minimale për individët dhe familjet përmes një pune të ndershme dhe fitimprurëse. Politika e një sistemi publik të dizenuar rreth konceptit të sigurisë ekonomike, është një sistem që mund të ofrojë mbështetje financiare në raste të papunësisë dhe situata të tjera, në të cilat puna e ndershme nuk mund të sigurojë të ardhurat minimale për jetesë. Siguria e ushqimit është një tjetër aspekt i lirisë nga shtypja, dhe kërkon aksesin fizik dhe ekonomik në produkte ushqimore, nga të gjithë njerëzit, në çdo kohë. Referuar raporteve të Kombeve të Bashkuara, pasiguria në lidhje me ushqimin, nuk nënkupton mungesën e produkteve ushqimore, por ekzistencën e faktorëve të tjerë që pengojnë aksesin në to, si cmimet e produkteve, shpërndarja e pabarabartë, mungesa e fuqisë blerëse, dhe politika të pamjaftueshme për të siguruar këtë të drejtë¹³.

3. Liria nga diskriminimi dhe cnderimi, turpërimi. Përtej trajtimit të situatave emergjente dhe sigurimit të evolucionit shoqëror, dimensionin e tretë të sigurisë njerëzore lidhet me garantimin e ruajtjes së dinjitetit të njeriut, rrjedhimisht respektimit të rendit juridik kombëtar dhe ndërkombëtar, duke garantuar dhe promovuar cilësinë e jetës në të gjitha aspektet e saj. Në këtë dimension përfshihen elementë të respektimit të ndryshimeve dhe dallimeve midis individëve, si dallimet etnike, kulturore, gjinore,

13 Tavanti, Marco. "From Famine to Food Security: Understandings human and food security implications for Somalia and the Horn of Africa (HOA)." *Somalia Strategy Review*, Vol. 1 (June) 2012, fq. 1-8.

socio-ekonomike, etj. Respektimi dhe mbrojtja e diversitetit human, në të gjitha format e saj, biologjike, kulturore, gjuhësore, janë thelbësore për të garantuar emancipimin individual dhe shoqëror.

4. Liria nga dobësitë, cënueshmëria. Liria nga cënueshmëria, lidhet me ruajtjen e zhvillimit të qëndrueshëm social. Në këtë perspektivë, siguria njerëzore është e lidhur ngushtësisht me ndryshimet dhe sigurinë e mjedisit rrethues¹⁴. Fokusi përqëndrohet në mbrojtjen e njeriut nga fatkeqësitë natyrore në një hark kohor relevant me situatën, kryesisht përmes zbutjes së fatkeqësive që vijnë nga dora e njeriut. Në këtë përfaqje përfshihen garantimi i aksesit në ujë të pastër dhe burime të tjera jetike në vendet në zhvillim, dhe trajtimi i ndryshimeve klimaterike nga ndotja e ajrit, ngrohja globale, probleme që kërcënojnë mbijetesën e njeriut. Objektivi final është zvogëlimi i cënueshmërisë së individit dhe shoqërisë, duke rritur rezistencën, elasticitetin në përgjigje të situatave të pakontrollueshme në raste fatkeqësisht natyrore dhe ndërtimin e kapaciteteve për të krijuar mundësinë e kontrollimit të pasojave që vijnë nga aktiviteti njerëzor.

3.1. Pikat kyce të një projekti në kuadër të aplikimit të Sigurisë Njerëzore.

Duke marrë parasysh rëndësinë e zhvillimit dhe garantimit të sigurisë njerëzore, si dhe të gjithë faktorët të cilët mund të rrezikojnë mbijetesën, jetëgjatësinë dhe dinjitetin e njeriut, lind nevoja e hartimit të plan projekteve të cilat mund të aplikohen me efektivitet në përmbushje të objektivave të mbrojtjes dhe garantimit të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut.

Plan projektet për të zhvilluar dhe përfocuar sigurinë njerëzore ndërtohen mbi disa elementë thelbësore të cilët përfshijnë:

1. Orientuar ndaj nevojave të njerëzve¹⁵ – siguria njerëzore merr në konsideratë tërësinë e kushteve në të cilat mbijetesa, jetëgjatësia dhe dinjiteti i njeriut, kryesisht të grupeve shoqërore më vulnerabël, janë seriozisht të rrezikuara. Esenciale në këtë drejtim, është zhvillimi i sistemeve politike, ekonomike, ambientale dhe kulturore të cilat i mundësojnë shoqërisë lëndën bazë për të arritur paqen, zhvillimin dhe progresin human.

2. Gjithëpërfshirëse¹⁶ – duke studiuar se si një rrezik konkret mund të ndikojë negativisht në të drejtat dhe liritë universale të njeriut (liria nga frika, liria për të zgjedhur dhe ndjekur objektiva personale, mbrojtja e dinjitetit), siguria njerëzore kërkon plan projekte të cilat janë gjithëpërfshirëse, të aplikuara në disa sektorë. Të tilla plan-projekte sigurojnë koherencë dhe zhvillojnë zgjidhje të integruara, të cilat mundësojnë krijimin e mjeteve dhe teknikave efektive për të përmirësuar jetën e përditshme të gjithsecilit.

3. Kontekt specifik – duke patur parasysh se lindja dhe manifestimi i rreziqeve dhe krizave ndryshojnë në shtete të ndryshëm, dhe në periudha të ndryshme kohore, siguria

14 International Human Dimensions Programme (IHDP) at <http://www.ihdp.unu.edu> and the United Nations University's Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS) at <http://www.ehs.unu.edu/>

15 United Nations, Human Security Approach, Online Available at <http://www.un.org/humansecurity/human-security-uit/human-security-approach>

16 United Nations Trust Fund for Human Security, Human Security at the United Nations, Human Security Unit, New York, 2012, Online Available at <http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org/humansecurity/files/Human%20Security%20Brochure%20-%20English.pdf>

njerëzore prirë të përshtasë zgjidhjet e ofruara me nevojat aktuale, vulnerabilitetin dhe kapacitetet e qeverive dhe shtetasve.

4. Orientuar në parandalimin e krizave¹⁷ – duke vëzhguar rrënjët e lindjes së shkaqeve të cilat sjellin një rrezik specifik, siguria njerëzore identifikon ndryshimet strukturore dhe të mentalitetit shoqëror, ndryshime të cilat janë të rëndësishme për të zvogëluar impaktin, dhe ku është e mundur, për të parandaluar përsëritjen e të njëjtës krizë.

5. Mbrojtja dhe fuqizimi – plan-projektet që u referohen mbrotjes dhe fuqizimit të njerëzve, garanton aplikimin e zgjidhjeve të përshtatshme për rreziqë të vecanta. Mbrojtja¹⁸ nënkupton një përfaqje institucionale e cila vlerëson faktin se njerëzit përballen me rreziqe të cilat janë përtej kontrollit të tyre, si fatkeqësitë natyrore, krizat financiare dhe konfliktet. Kësisoj, mbrojtja e njerëzve duhet të realizohet në mënyrë sistematike, gjithëpërfshirëse dhe parandaluese. Shtetet luajnë rolin kryesor në këtë aspekt, megjithatë edhe organizatat ndërkombëtare apo rajonale, shoqëria civile dhe faktorë të tjerë jo-qeveritare mund të ndihmojnë. Fuqizimi i njerëzve është metodë e cila përshin strategji që u mundësojnë njerëzve të mund të ripërtërihen nga situata të vështira. Kjo përfaqje synon të zhvillojë kapacitetet dhe aftësitë individuale dhe komunitare për të ndërmarrë zgjidhje efektive dhe të veprojnë personalisht. Fuqizimi¹⁹ i njerëzve, jo vetëm që i ndihmon ata të zhvillojnë potencialin e tyre plotësisht, por gjithashtu i aftëson ata për të gjetur vetë mënyrat e ripërtëritjes individuale dhe të shoqërisë, si dhe për t'u angazhuar në garantimin e sigurisë njerëzore për vete dhe të tjerët. Duke kombinuar këto dy metoda, metodën e mbrotjes përmes proceseve institucionale: ngritjen e mekanizmave ndërgjegjësues, qeverisje e mirë, instrumenta të mbrotjes sociale, dhe metodën e fuqizimit përmes nxjerrjes në pah të roleve individuale: përkufizimi dhe implementimi i lirive dhe përgjegjësive thelbësore, siguria njerëzore përmirëson kapacitetet lokale, përforcon lidhjet sociale, dhe siguron koherencë në shpërndarjen e orientuar të burimeve dhe politikave.

Konkluzione dhe Rekomandime

Konceptimi i sigurisë njerëzore si një nevojë thelbësore, garantimi dhe krijimi i mundësive të aplikimit të saj në cdo vend, për cdo individ, në cilindo periudhë kohore, mund të arrihet përmes plotësimit të disa elementëve kryesorë si:

1. Zhvendosja e fokusit nga koncepti tradicional, i përqëndruar tek shteti, mbi sigurinë të konceptuar kryesisht në raste agresioni, tek një koncept mbi sigurinë dhe mbrotjen e individit.

2. Vlerësimi dhe analizimi i nivelit të rreziqeve që kërcënojnë jetën e cdo qenieje njerëzore, siguria njerëzore e integruar me emancipimin njerëzor

3. Promovimi i një përfaqseje të re me në qendër njeriun, për të garantuar paqen, sigurinë dhe zhvillimin, jo vetëm kombëtar, por edhe ndërkombëtar.

Në përfundim të këtij punimi, mund të ofroj disa rekomandime për ndërtimin e mekanizmave shtetërore apo në sektorë privatë, për të aplikuar sigurinë njerëzore.

17 United Nations, Designing a human security programme/project, Human Security Unit, Online Available at http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org/humansecurity/files/applying_the_human_security_approach_in_programmes_and_projects.pdf

18 Commission on Human Security (CHS), Human Security Now, New York, 2003, fq 10

19 Commission on Human Security (CHS), Human Security Now, New York, 2003, fq 10

- Identifikimi i kapaciteteve, nevojave dhe cënueshmërisë së komuniteteve, duke i shënuar pasiguritë sociale bazuar në kapacitetet konkrete dhe aktuale, me fokus në plotësimin e nevojave të domosdoshme.
- Identifikimi i rrënjëve të problemit, pasigurisë dhe ndërlidhjet me situatat aktuale në komunitet, si konfliktet e dhunshme, shpërndarja e pabarabartë e të mirave materiale, mungesa e aksesit në produkte ushqimore dhe ujë të pijshëm, etj.
- Implementimi i projekteve dhe mekanizmave të trajtimit dhe zgjidhjes së pasigurive shoqërore, në bashkëpunim me partnerët lokalë, rajonalë dhe ndërkombëtarë.
- Monitorimi i vazhdueshëm i rezultateve të metodave të aplikuara në zgjidhje të problemeve sociale dhe garantimit të sigurisë njerëzore.

Referenca

- o Amartya Sen. Development As Freedom. New York: Knopf, 1999
- o Commission on Human Security (CHS), Human Security Now, New York, 2003, http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org.humansecurity/files/chs_final_report_-_english.pdf
- o Human Development Report 1994, New Dimensions of Human Security. Available at <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/>
- o International Human Dimensions Programme (IHDP) at <http://www.ihdp.unu.edu> and the United Nations University's Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS) at <http://www.ehs.unu.edu/>
- o Paragrafi 143, General Assembly, rezoluta 60/1, (A/RES/60/1), World Summit Outcome 2005, <http://www.un.org/ëomenëatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf>
- o Tavanti, Marco. "From Famine to Food Security: Understandings human and food security implications for Somalia and the Horn of Africa (HOA)." Somalia Strategy Review, Vol. 1 (June) 2012
- o UNDP's Human Development Reports (HDR) at <http://hdr.undp.org/en/>
- o United Nations Trust Fund for Human Security, Human Security at the United Nations, Human Security Unit, New York, 2012, Online Available at <http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org.humansecurity/files/Human%20Security%20Brochure%20-%20English.pdf>
- o United Nations, Designing a human security programme/project, Human Security Unit, Online Available at http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org.humansecurity/files/applying_the_human_security_approach_in_programmes_and_projects.pdf
- o United Nations, Human Security Approach, Online Available at <http://www.un.org/humansecurity/human-security-unit/human-security-approach>
- o World Commission on Environment and Development (Brundtland) Report, 1983, Our Common Future. Available at <http://www.un-documents.net/ëced-ocf.htm>

THE RIGHT TO HEALTH CARE AS A FUNDAMENTAL RIGHT OF THE EUROPEAN UNION

Abstract

The right to health care is a fundamental and absolute right of the human being, identified as a personal right, which reflects the individual's right to physical and psychological integrity, taking into account the new concept of welfare as psycho-physical and social well-being. This principle emphasizes the human being, safeguarding his autonomy and dignity since the law considers these goods absolutely deserving of legal protection. The constitutions of different countries of the European Union consider the right to health care as fundamental and absolute.

Seen in this multidimensional vision the right to health care requires that, in assessing the well-being of the individual should be taken into account the social life, family relationships, the environment where the individual carries out the work and where lives. Therefore, health is no longer understood as the mere absence of illness, but as a state of complete well-being of the person that encompasses physical, psychological and social well-being.

Key words

Right to health care, fundamental right, physical and social well-being, human dignity.

1. Hyrje

Ky hulumtim synon të nxjerrë në pah natyrën absolute dhe themelore të së drejtës për kujdes shëndetësor në legjislacionin evropian dhe atë ndërkombëtar, duke iu referuar njëkohësisht edhe legjislacionit shqiptar dhe instrumenteve ligjorë që e garantojnë atë. E drejta për kujdes shëndetësor është një e drejtë themelore e njeriut, e klasifikuar si e drejtë ekonomiko-sociale e domosdoshme për ushtrimin e të gjitha të drejtave të tjera. Nëse i referohemi Komitetit për të Drejtat Ekonomike, Sociale dhe Kulturore, e drejta për kujdes shëndetësor përcaktohet si e drejtë që lidhet ngushtërisht me shume të drejta të tjera, të cilat përfshijnë: të drejtën për ujë të pijshëm, ushqim të sigurt dhe të përshtatshëm, kushte të sigurta dhe të shëndetshme të punës dhe mjedisore, edukim dhe informacion dhe në fund barazi gjinore.

E drejta për të gëzuar standardin më të lartë të arritshëm të shëndetit fizik dhe mendor u artikulua së pari në Kushtetutën e Organizatës Botërore të Shëndetësisë (WHO) të vitit 1946, parathënia e së cilës e përkufizon shëndetin si “*gjendje të mirëqenies së plotë fizike, mendore dhe shoqërore, jo vetëm mungesë e sëmundjes apo e dobësisë*“, në të

njëjtën kohë theksohet se “Zotërimi i gjendjes më të mirë shëndetësore që mund të arrihet është një nga të drejtat themelore të çdo qenieje njerëzore, pavarësisht nga raca, feja, pikëpamjet politike, statusi ekonomik apo shoqëror. Qeveritë kanë përgjegjësinë e shëndetit të popujve të tyre: ato duhet të marrin masat e duhura shëndetësore dhe sociale”¹.

Është detyrë e shtetit të ndërmarrë të gjitha masat e duhura dhe të nevojshme në mënyrë që të garantojë të drejtën për kujdes shëndetësor, njëkohësisht shteti ka për detyrë që të krijojë kushte të tilla për të gjithë, pa diskriminim feje, race, pikëpamje politike apo statusi social, veçanërisht kur bëhet fjale për shtresat e dobëta të shoqërisë.

2. Instrumentet ndërkombëtare për mbrojtjen e së drejtës për kujdes shëndetësor

Është e rëndësishme që në kërkimin mbi të drejtën për kujdes shëndetësor t’i referohemi fillimisht nenit 35 të Kartës Europiane të të Drejtave Themelore të Bashkimit European, në të cilin përcaktohet se: «Gjithkush ka të drejtën e kujdesit shëndetësor parandalues dhe të drejtën për të përfituar nga trajtimi mjekësor në kushtet e përcaktuara nga ligjet dhe praktikat kombëtare. Një mbrojtje e nivelit të lartë të shëndetit të njeriut do të sigurohet në përcaktimin dhe zbatimin e të gjitha politikave dhe aktiviteteve të Unionit.»² Sipas parashikimeve të këtij neni, shtetet palë nuk duhet mjaftohen me garantimin e një niveli minimal për kujdes shëndetësor, por duhet të impenjohen në garantimin e kushteve dhe standarteve më të larta për garantimin e shëndetit.

Në kuadër të Bashkimit European e drejta për kujdes shëndetësor është e garantuar si e drejtë themelore jo vetëm për shtetasit e Bashkimit European por edhe shtetasve të huaj të cilët janë të pajisur me lejë qëndrimi në një prej shteteve të Bashkimit European. Ndërsa përsa i përket të huajve që kërkojnë azil politik apo personave që gëzojnë statusin e refugjatit në një nga shtetet e Bashkimit European atyre u garantohen shërbimet shëndetësore bazë³.

Në kuadër të Bashkimit European është miratuar njëkohësisht edhe *Karta Europiane e të Drejtave të Pacientit*, e prezantuar në Bruksel, në 15 nëntor 2002, e nënshkruar nga 11 shtete të Bashimit European. Ky dokument parashikon disa standarte në trajtimin e pacientëve por i referohet gjithashtu edhe gjithë institucioneve të cilat duhet të mbrojnë apo të ndërhyjnë në garantimin e së drejtës së shëndetit. Në këtë kartë janë të parashikuara në mënyrë të përmbledhur të gjitha të drejtat themelore të parashikuara më parë nga Organizata Botërore e Shëndetësisë, Bashkimi European dhe nga Këshilli i Europës, duke parashikuar 14 nene me të drejtat e pacientëve. Këto të drejta i referohen veçanërisht parashikimit të shërbimeve të duhura parandaluese, të drejtën për kujdes shëndetësor pa diskriminim për shkak të statusit social, banimit apo llojit të sëmundjes, të drejtën për të patur akses në informacionin mbi shëndetin dhe mbi shërbimet shëndetësore, të drejtën për të patur akses në informacionet të cilat e

1 Kushtetuta e Organizatës Botërore të Shëndetësisë (WHO) 1946.

2 The principles set out in the article are based on the article 152 of the EC Treaty, now replaced by the article of the Treaty on the Functioning of the European Union, and on article 11 and 13 of the European Social Charter. The second sentence of the article takes over article 168.; *Carta dei diritti fondamentali dell’unione europea (2000/c 364/01)*

3 *Manuale di diritto europeo in materia di diritti dell’infanzia e dell’adolescenza*, Consiglio d’Europa, 2015, (në: www.echr.coe.int/Documents/Handbook_rights_child_ITA.pdf.)

bëjnë personin të marrë pjesë në vendimet që lidhen me shëndetin e tij, të drejtën mbi konfidencialitetin e informacionit, të drejtën për të patur shërbimet e duhura në një kohë të shkurtër, të drejtën për të patur akses në shërbimet shëndetësore të një niveli të lartë, të drejtën për të patur akses në trajtimet mjekësore të sigurta për shëndetin, të drejtën për të mos vuajtur si dhe për t'u demshpërblyer brënda një kohe të shkurtër, sa herë që ka pësuar një demtim fizik, psikik, moral apo psikologjik si rezultat i një pritie të gjatë apo i një gabimi mjekësor.

Këto të drejta të shpallura nga *Karta Europiane e të Drejtave të Pacientit* prezantojnë të drejtën e kujdesit shëndetësor si një të drejtë themelore të individit, sipas të cilës të gjitha shtetet anëtare duhet të afrimojnë idenë se shëndeti nuk i referohet vetëm shëndetit fizik por është një koncept që lidhet ngushtërisht edhe me shëndetin psikik dhe mirëqënien sociale të individit.

Bashkimi Europian, mbështet shtetet palë duke favorizuar bashkëpunimin midis tyre, por pavarësisht kësaj ngelet në kompetencën e shteteve të ndryshme palë të ndërmarrin masat e duhura në garantimin e së drejtës për kujdes shëndetësor, duke patur parasysh edhe karakterin e së drejtës për kujdes shëndetësor si një e drejtë e cila kërkon ndërhyrjen e shtetit për garantimin e saj në menyrë të barabartë për të gjithë personat. Megjithatë, Bashkimi Europian ka një rol të rëndësishëm në kushtet e parandalimit dhe menaxhimit të sëmundjeve, kufizimin e burimeve të rrezikut për shëndetin e njeriut dhe harmonizimin e strategjive shëndetësore ndërmjet Shteteve Anëtare. Në këtë kuadër, Bashkimi Europian ka ndërmarrë strategjinë “*Shëndeti për rritje*” nëpërmjet një plani veprimi gjashtë vjeçar 2014-2020⁴, në të cilin është koordinuar veprimtaria e disa organizmave europiane në mbrojtje të shëndetit të individëve si: Drejtoria e Përgjithshme për Shëndetin dhe Sigurinë Ushqimore (DG SANTE), Qendra Evropiane për Parandalimin dhe Kontrollin e Sëmundjeve (ECDC) dhe Agjencia Europiane të Medicinave (EMA). Objektivat kryesore të kësaj strategjie i referohen promovimit të gjëndjes së mirë shëndetësore, mbrojtjes së qytetarëve nga rreziqet që i kanosen shëndetit të tyre si dhe mbështetjes së sitsemeve dinamike të shëndetit midis shteteve palë.

Vërehet se e drejta për kujdes shëndetësor njihet dhe garantohet plotësisht si një e drejtë themelore personale⁵, e plotë dhe e pakushtëzuar⁶, e cila reflekton të

- 4 Sanità Pubblica, Parlamento Europeo (në: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.5.3.html)
- 5 P. VERONESI, *Salute e autodeterminazione: i principi costituzionali*. AA. VV., *Rifiuto di cure e direttive anticipate*, a cura di D. CARUSI, S. CASTIGNONE, G. FERRANDO, Torino, 2011, fq. 67.; M. N. GRIBAUDI, *Consenso e dissenso informati nella prestazione medica*, Giuffrè Editore, Milano, 2012, fq. 5.; F. MANTOVANI, *Aspetti penalistici*. AA. VV., *Trattamenti sanitari fra libertà e doverosità. Atti del convegno di studi, Roma 1 dicembre 1982*, Jovene Editore, Napoli, 1983, fq. 157.; P. BINETTI, *Il consenso informato*, Roma, 2010, fq. 223 s.; M. G. DI PENTIMA, *L'onere della prova nella responsabilità medica*, Giuffrè Editore, Milano, 2013, fq. 151.; P. BORSELLINO, *La responsabilità del medico nel processo del morire*. *Cass. pen.*, 2004, fq. 3024.; L. CORNACCHIA, *Profili giuridico - penali del rifiuto delle cure*. *Riv. it. med. leg.*, 2014, 2, fq. 530.; G. M. FLICK, *Dovere di vivere, diritto di morire, oppure ...? AA. VV., Le decisioni di fine vita*, a cura di M. BIANCA, Giuffrè Editore, Milano, 2011, fq. 8.; TAR Milano, Lombardia, Sez. III, 26 gennaio 2009, n. 214.; G. TOSCANO, *Informazione, consenso e responsabilità sanitaria*, Giuffrè Editore, Milano, 2006, fq. 3 s.; S. ANZILOTTI, *La posizione di garanzia del medico: uno studio giuridico, bioetico e deontologico*, Giuffrè Editore, Milano, 2013, fq. 147.
- 6 Gjykata Kushtetuese Italiane, nr. 103/1977.

drejtën e individit për integritet fizik dhe psikik⁷, duke marrë parasysh përkufizimin e ri të mirëqënies si mirëqënie psiko-fizike⁸ dhe sociale⁹. E parë në këtë vizion shumëdimensional, e drejta për kujdes shëndetësor kërkon që në vlerësimin e mirëqënies së individit të merret parasysh jeta shoqërore, marrëdhëniet familjare, mjedisi ku individit punon dhe jeton. Prandaj, shëndeti nuk nënkupton thjesht një mungesë të sëmundjes apo të paaftësisë fizike, por shihet si gjëndje e mirëqënies së plotë në të cilën përfshihen mirëqënia fizike, psikologjike dhe sociale. Sipas këtyre konsideratave, përkufizimi i mirëqënies duket të jetë duke iu afruar përkufizimit të personalitetit dhe në të njëjtën kohë gjithnjë e më shumë duke u larguar nga përkufizimi i integritetit fizik¹⁰, siç është menduar tradicionalisht.

Prandaj, është e rëndësishme të theksohet transformimi radikal i së drejtës për kujdes shëndetësor nga një e drejtë sociale, në një të drejtë personale, themelore dhe absolute të individit. Fenomeni duhet t'i atribuohet natyrisht ndryshimeve radikale të shtetit të së drejtës¹¹ në të cilin të drejtat sociale të individëve filluan të konsiderohen po aq të rëndësishme sa të gjitha të drejtat dhe liritë e tjera themelore, por njëkohësisht një rol i rëndësishëm duhet t'i atribuohet edhe evolucionit të interpretimit që doktrina dhe jurisprudenca kanë përpunuar mbi të drejtën për kujdes shëndetësor.

Transformimi i së drejtës së shëndetit theksohet në veçanti në vendimet e Gjykatës Kushtetuese Italiane ku paraqitet një koncept i ri dhe revolucionar i së drejtës për shëndet, i cili del nga leximi i kombinuar i neneve 2, 3, 13 dhe 32 të Kushtetutës italiane, sipas së cilës *“shëndeti nuk konsiderohet më objektivisht dhe statikisht si një mungesë e thjeshtë e sëmundjes, por në mënyrë subjektive dhe dinamike, si realizim i plotë i njeriut, duke respektuar idenë që çdo individ ka identitetin dhe dinjitetin e tij”*¹².

Në të njëjtën kohë në nenin 12 të *Paktit Ndërkombëtar mbi të Drejtat Ekonomike, Sociale dhe Kulturore* parashikohet që *“Shtetet Palë në këtë Konventë njohin të drejtën e çdo individit për të gëzuar kushtet më të mira shëndetësore dhe mendore që mund të arrijë. 2. Masat që Shtetet Palë të këtij Pakti do të duhet të ndërmarrin për të siguruar zbatimin e plotë të kësaj të drejte do të përfshijnë ato që nevojiten për qëllimet e mëposhtme: (a) ulja e numrit të vdekjeve dhe vdekshmërisë foshnjore, si dhe zhvillimi i shëndetshëm i fëmijëve; (b) përmirësimin e të gjitha aspekteve të higjienës mjedisore dhe industriale; c) profylaksinë, trajtimin dhe kontrollin e sëmundjeve epidemike,*

7 *“Il diritto alla salute, come diritto fondamentale della persona è un diritto che può – e deve – essere attribuito a ciascun individuo, sia esso minore o adulto, capace o incapace”* cit., M. PICCINI, *Il consenso al trattamento medico del minore*, Cedam, Padova, 2007, fq. 89.; D. RODRIGUEZ, *Il rifiuto delle cure nella prospettiva del codice di deontologia medica: Una guida per la pratica clinica?* Riv. it. med. leg., 2014, 2, fq. 571.; A. SANTOSUOSSO, *Autodeterminazione e diritto alla salute: da compagni di viaggio a difficili conviventi*, in *Notizie di Politeia*, III, 1997, fq. 37.

8 *“La tutela della salute psichica deve essere di pari grado alla tutela della salute fisica”*: Gjykata Kushtetuese Italiane, nr. 167/1999.

9 Gjykata Italiane e Kassacionit, Sez. I, Civ., 16 tetor 2007, nr. 21748.; N. POSTERARO, *Il diritto alla salute e l'autodeterminazione del paziente tra guarigione effettiva e pericoloso sviluppo della tecnologia*. Med. e morale, 2015, 3, fq. 391 s.

10 B. VIMERCATI, *Consenso informato e incapacità*, Giuffrè Editore, Milano, 2014, fq. 90.

11 *Il diritto “fondamentale” alla tutela della salute*, fq. 14, në: <http://www.giappichelli.it/stralci/3482586.pdf>.

12 F. BONACCORSI, *Rifiuto delle cure mediche e incapacità del paziente: la Cassazione e il caso Englaro. Danno e resp.*, 2008, fq. 433.; A. SANTOSSUOSO, *Evoluzione del concetto di “salute”*. AA. VV., *Dialoghi di bioetica*, (a cura di) G. BONACHI, Carocci, Roma, 2003, fq. 117.

endemike, profesionale dhe të tjera; (d) krijimin e kushteve për të ofruar shërbime mjekësore dhe kujdes mjekësor në rast sëmundjeje.”

Edhe në jurisprudencën e Gjykatës së Bashkimit Europian vërehet tendenca për të theksuar vlerën absolute dhe themelore të së drejtës për kujdes shëndetësor duke iu referuar të drejtave të parashikuara në traktatet e Bashkimit Europian. Vendimet e kësaj gjykate i janë referuar së tepërmi produkteve të industrisë kimike, barnave për përdorim njerëzor apo veterinar, produkteve fitosanitare dhe respektimit të standarteve të vendosura nga Bashkimi Europian për të siguruar shëndetin e personave brënda tregut të Bashkimit Europian¹³.

2.1. E drejta e shëndetit në jurisprudencën e Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut.

Në nivel rajonal, rol të rëndësishëm në afirmimin e së drejtës së shëndetit i takon edhe Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut, e cila edhe pse Konventa Europiane e të Drejtave të Njeriut nuk e parashikon në mënyrë eksplicite të drejtën për kujdes shëndetësor, është shprehur në shumë raste mbi të drejtën e shëndetit. Shpesh herë Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut ka zgjeruar zbatimin e Konventës Europiane të të Drejtave të Njeriut edhe për të drejtën e shëndetit, edhe pse nuk ka një referim explicit të Konventës mbi këtë të drejtë, por nëpërmjet një interpretimi të zgjeruar i është referuar nenit 2, 3 dhe 8 të Konventës, të cilët përkatësisht mbrojnë të drejtën e jetës, ndalimin e torturës apo trajtimeve çnjerëzore apo degraduese dhe respektimin e jetës familjare dhe private¹⁴, duke e garantuar kështu në mënyrë të tërthortë të drejtën e shëndetit¹⁵.

Kjo mbrojtje e tërthortë e së drejtës për kujdes shëndetësor nga ana e Gjykatës së Strasburgut ka bërë që gjykata të shprehet edhe mbi të drejta të tjera, cilat nuk janë të garantuara në mënyrë eksplicite nga Konventa. Çështjet nëpërmjet të cilave Gjykata e Strasburgut ka mbrojtur të drejtën e shëndetit janë *Oyal kudër Turqisë*¹⁶, në të cilën një fëmijë i porsalindur ishte infektur me virusin Hiv, si rezultat i një trasfuzioni gjaku dhe shteti nuk kishte ndërmarrë masat duhura parandaluese për të ndaluar infektimin. Në rastin në fjalë shteti kishte ofruar një dëmshpërblim i cili gjithsesi nuk mbulonte shpenzimet për kurat e nevojshme mjekësore, dëmshpërblim i konsideruar nga GJEDNJ si i papërshtatshëm, duke e vlerësuar këtë sjellje të shtetit turk si një shkelje të së drejtës së jetës, mbi bazën e nenit 2 të Konventës. Në një çështje tjetër në vitin 2012, *Iliya Petrov kundër Bullgarisë*, GJEDNJ i referohet sërish nenit 2, të *Konventës Europiane të të Drejtave të Njeriut*. Në këtë rast një fëmijë 11 vjeçar kishte pësuar dëmtime të shëndetit pasi kishte hyrë në një central të energjisë elektrike, i cili ndodhej në afërsi të një parku dhe nuk ishte i mbyllur apo i siguruar. Gjykata është shprehur që shfrytëzimi i energjisë elektrike përbën një aktivitet të rrezikshëm për shëndetin e personave që ndodhen në afërsi të tij dhe shteti është i detyruar të kontrollojë dhe të zbatojë në

13 CGCE, 17 shtetmbre 1998, in causa C-400/96; 11 marzo 1999, in causa C-100/96.

14 GJEDNJ, 9 qershor 1998, *McGinley and Egan v. the United Kingdom*, nr. 21825/93 dhe nr. 23414/94.

15 *Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut*, 14 nëntor 2002, *Mouisel v. France*, nr. 67263/01.; GJEDNJ, 2 nëntor 2006, *Serifis v. Greece*, nr. 27695/03.; GJEDNJ, 9 shtator 2010, *Xiros v. Greece*, nr. 1033/07.

16 *Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut*, 23 mars 2010, *Oyal k. Turqisë*, nr. 4864/05.

mënyrë rigorozë rregullat mbi sigurinë e centraleve¹⁷. Apo në rastin më të fundit në 2015, *Lopes de Sousa Fernandes kundër Portugalisë*¹⁸, ku Gjykata ka vlerësuar shkelje të nenit 2 të KEDNJ, ku sipas argumentimit të saj, shteti është i detyruar të ndërmarrë të gjitha masat e nevojshme për të mbrojtur integritetin fizik të personave në strukturat shëndetësore shtetërore duke evituar situata të gabimeve mjekësore. Në një çështje tjetër *Oneriydiz kundër Turqisë*¹⁹, ku Gjykata ka konsideruar shkelje të nenit 2 të Konventës, mosmarrjen e masave legislative dhe administrative të përshtatshme për të garantuar mbrojtje efektive të së drejtës së jetës për personat që janë të ekspozuar ndaj rreziqeve shëndetësore që lidhen me largimin e mbeturinave.

Në 13 dhjetor të 2016, Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut dënoi Belgjikën për shkelje të nenit 2, 3 dhe 8 të Konventës Europiane të të Drejtave të Njeriut pasi procedoi në ekspulsionin e anëtareve të një familje që jetonte prej vitesh në Belgjikë, pa marrë në konsideratë faktin se personi ishte në kushte shëndetësore shumë të rënda²⁰.

3. E drejta për kujdes shëndetësor në Shqipëri

E drejta për kujdes shëndetësor është një nga të drejtat themelore të individit, e parashikuar si një e drejtë sociale dhe ekonomike në Kushtetutën e Shqipërisë, në nenin 55²¹ ku parashikohet që: “*Qytetarët gëzojnë të drejta të barabarta për kujdesin shëndetësor nga shteti. Secili ka të drejtën e sigurimit shëndetësor sipas procedurës së përcaktuar me ligj.*” Në të njëjtën kohë edhe ligji “*Për kujdesin shëndetësor në Republikën e Shqipërisë*”²² e konsideron të drejtën për kujdes shëndetësor si të drejtë themelore të individit. Pavarësisht kësaj ngelet për t’u theksuar roli i rëndësishëm që i përket shtetit, pasi e drejta për kujdes shëndetësor përbën një të drejtë pozitive dhe si e tillë kërkon domosdoshmërisht ndërhyrjen e shtetit në garantimin e saj, jo vetëm në garatimin e nivelit apo kushteve minimale për kujdes shëndetësor, por i kushteve dhe standarteve më të larta të mundshme.

Në kuadër të garantimit të të drejtave të pacientit është për t’u vlerësuar miratimi i *Kartës Shqiptare të të Drejtave të Pacientit*, në 2010²³, e cila deklaroi të gjitha të drejtat e pacientit duke nisur nga e drejta për shërbimin e duhur për parandalimin e sëmundjeve, të drejtën për akses në shërbimet shëndetësore, sipas nevojave shëndetësore vetijake, të drejtën për informim, të drejtën për pëlqim dhe për pjesëmarrje aktive në vendime që lidhen me shëndetin e personit. Kjo kartë pavarësisht emërimit *Karta Shqiptare e të Drejtave të Pacientit* është një riprodhim identik i të drejtave të parashikuara më herët nga *Karta Europiane e të Drejtave të Pacientit* dhe riafirmon vlerën që iu njihet këtyre të drejtave edhe në shtetin shqiptar, edhe pse aktualisht është një nevojë dhe

17 *Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut*, 24 prill 2012, *Iliya Petrov k. Bulgarisë*, nr. 19202/03.

18 *Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut*, 15 dhjetor 2015, *Lopes de Sousa Fernandes k. Portugalisë*, nr. 56080/13.

19 *Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut*, (Dhoma e Madhe), *Oneriydiz k. Turqisë*, 30 nëntor 2004, nr. 18939/99.

20 GJEDNJ, *Paposhvili K. Belgium*, 13 dhjetor 2016, (nr. 41738/10).

21 Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, neni 55.; L. OMARI, A. ANASTASI, *E drejta kushtetuese*, Tiranë, 2010, fq. 191.

22 Ligji Nr.10 107, Datë 30.3.2009 “*Për kujdesin shëndetësor në Republikën e Shqipërisë*”.

23 *Karta Shqiptare e të Drejtave të Pacientit*, e miratuar me urdhër të ministrit të shëndetësisë nr. 657, dt. 15.02.2010, (në: http://qkcsaish.gov.al/images/sampledata/KARTA_SHOIPETARE_E_TE_DREJTAVE_TE_PACIENTIT.pdf.)

domosdoshmëri ndërhyrja e shtetit në shumë nivele në garantimin efektiv të këtyre të drejtave të cilat nuk duhet të ngelen thjesht në letër.

4. Implikimet e së drejtës së shëndetit

E drejta e shëndetit nuk duhet të konsiderohet thejsht si një e drejtë për të qenë i shëndetshëm, por në të është e përfshirë njëkohësisht edhe e drejta për të kontrolluar shëndetin dhe trupin e vetë personit, duke përfshirë këtu edhe lirinë seksuale dhe riprodhuese, të drejtën për të qenë i lirë nga tortura, nga trajtimi mjekësor dhe eksperimentimi jo konsensual²⁴.

Lidhur me temën e së drejtës për kujdes shëndetësor është e drejta për vetëvendosje në fushën mjekësore që ofron një numër aspektesh tepër interesante për hulumtimin tonë, njëra prej të cilave lidhet me njohjen e të drejtës për pëlqim të informuar në fushën mjekësore, e konsideruar një instrument ligjor, që synon gëzimin e plotë të së drejtës së shëndetit. Rrjedhimisht, e drejta për vetëvendosje përfaqëson një të drejtë themelore dhe të pacënueshme të personit e cila e ka burimin nga e drejta për kujdes shëndetësor, prandaj konsiderohet si një riafirmim kësaj të fundit. Në të gjitha shtetet e Bashkimit Europian, por edhe më gjerë, pëlqimi i informuar në fushën mjekësore konsiderohet si kusht etik dhe ligjor i trajtimit apo i ndërhyrjeve mjekësore, pa të cilin trajtimi mjekësor do të ishte i kundraligjshëm. E drejta e shëndetit, për të qenë plotësisht e garantuar duhet të përfshijë: të drejtën për pëlqimin e informuar në çdo trajtim mjekësor-kirurgjikal, të drejtën për të refuzuar trajtimin mjekësor dhe rrjedhimisht edhe të drejtën për të pezulluar trajtimin mjekësor që ka filluar, kur kjo është e mundur.

Mbi tematikën e pëlqimit apo refuzimit të informuar të trajtimit mjekësor ekzistojnë orientime të ndryshme doktrinale, duke përfshirë këtu edhe mendimin e doktrinës që konsideron të drejtën për pëlqim të informuar si një shprehje të thjeshtë të së drejtës së shëndetit, sipas të cilës realizimi i plotë i së drejtës së shëndetit, zbatohet pikërisht nëpërmjet parimit të vetëvendosjes në fushën mjekësore, dhe në veçanti nëpërmjet mekanizmave të pëlqimit të informuar dhe të refuzimit të trajtimit mjekësor²⁵, mekanizma që konsiderohen instrumenta bazë për realizimin e një mbrojtje efektive të së drejtës së shëndetit²⁶.

E drejta për kujdes shëndetësor është një e drejtë që mund të ushtrohet në mënyrë vullnetare dhe kursesi nuk mund të përbëjë një detyrim, pasi Kushtetuta njeh dhe garanton të drejtën e shëndetit dhe jo detyrimin për shëndetin, prandaj mbajtësi i së drejtës ka liri të plotë për të vendosur se si ta ushtrojë këtë të drejtë dhe veçanërisht nëse do ta ushtrojë atë²⁷. Roli i rëndësishëm në zgjedhjen e lirë të trajtimit mjekësor njihet para së gjithash në menaxhimin e shëndetit, duke konsideruar shëndet mirëqenien e

24 CESCR General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12), (<http://www.refworld.org/pdfid/4538838d0.pdf>)

25 M. DI PIRRO, *Responsabilità del medico: tutela civile, penale e profili deontologici*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli, 2013, fq. 210 s.; G. ALPA, *La responsabilità medica. Riv. it. med. leg.*, 1999, fq. 315, 325.; Gjukata e Apelit Milano, Sez. Civ. I, 19 gusht 2011, nr. 2359: “*Il diritto del paziente di rifiutare un trattamento sanitario si radica negli art. 2, 13, 32 e 19 Cost. e il principio del consenso informato rappresenta il momento di sintesi dei diritti all'autodeterminazione e alla salute*”.

26 S. ANZILOTTI, *La posizione, vep. e cit.*, fq. 253.

27 A. SANTOSUOSSO, *Autodeterminazione, vep. e cit.*, fq. 38.

plotë psiko-fizike dhe sociale²⁸, sipas përkufizimit të dhënë nga Organizata Botërore e Shëndetësisë.

E drejta e vetëvendosjes në fushën mjekësore vihet re edhe në *Kartën Shqipëtare për të Drejtat e Pacientit* e cila shprehet në nenet 3, 4 dhe 5, që i referohen përkatesisht të drejtës për informim dhe pëlqim, të drejtës për akses mbi çdo informacion që lidhet me gjëndjen shëndetësore të pacientit, për shërbimet shëndetësore që ofrohen dhe për mënyrën e përdorimit të tyre²⁹ si dhe me zgjedhjen e lirë. Njëkohësisht, ndër të drejtat e pacientit është dhe e drejta për pëlqim pas informimit, e cila nënkupton të drejtën për t'u informuar mbi trajtimin apo ndërhyrjen kirurgjikale të cilit pacienti duhet t'i nënshtrohet, duke përfshirë edhe reziqet të cilave pacienti iu kanoset si rezultat i trajtimit mjekësor, si dhe trajtimet alternative të cilave mund t'i nënshtrohet pacienti³⁰. Gjithë ky informacion duhet të jepet para se pacienti t'i nënshtrohet trajtimit, në mënyrë që bëjë një zgjedhje të lirë dhe të marrë pjesë lirisht në të gjitha vendimet që lidhen me trupin e tij. I gjithë ky proces ka për qëllim ndërgjegjësimin e pacientit në lidhje me gjëndjen e tij shëndetësore dhe zgjedhjen e lirë që duhet të bëjë ai nëpërmjet një balancimi të të gjitha benefiteve dhe rreziqeve që mund të vijnë si rezultat i trajtimit apo i ndërhyrjeve kirurgjikale.

Në të njëjtën kohë e drejta për informim dhe pëlqim është e parashikuar edhe nga neni 25 i *Kodit të Etikës dhe Deontologjisë Mjekësore* shqipëtare ku ndër të tjera i njihet pacientit e drejta për t'u informuar mbi sëmundjen, ekzaminimet dhe rezultatet e tyre duke marrë parasysh personalitetin dhe gjëndjen e tij psikike, dhe neni 28 i po të njëjtit kod, i cili parashikon detyrimin e mjekut në marrjen e pëlqimit të pacientit para çdo lloj trajtimi, ekzaminimi apo ndërhyrje, pasi ta ketë informuar në hollësi dhe pasi të jetë bindur që pacienti e ka kuptuar. Dhe jo vetëm, nëse i sëmuri që është në gjëndje të shprehë vullnetin e tij, ka refuzuar trajtimin mjekësor, mjeku duhet të pranojë vullnetin e ketij të fundit, pasi ta ketë informuar për pasojat që mund të vijnë si rezultat i refuzimit³¹. Një riafirmim ky i së drejtës për pëlqim pas informimit i shprehur më herët në nenin 5 të Konventës së Oviedos, e miratuar 1997 në kuadër të Këshillit të Europës dhe neni 3 të Kartës së të Drejtave Themelore të Bashkimit Evropian, i cili parashikon të drejtën për integritetin e personit: *“Kushdo ka të drejtën e integritetit të tij ose saj fizik dhe mendor. 2. Në fushën e mjekësisë dhe të biologjisë respektohet në veçanti: (a) pëlqimi i lirë dhe me dijeni të plotë i personit të interesuar, sipas procedurave të parashikuara me ligj (b) ndalimi i praktikave eugenike, në veçanti ato që kanë për qëllim për zgjedhjen e personave; (c) ndalimi i përdorimit të trupit të njeriut dhe pjesëve të tij përbërëse në burim përfitimi financiar; (d) ndalimi i klonimit riprodhues të qenieve njerëzore.”*

Një tjetër mekanizëm i rëndësishëm në afirmimin e pëlqimit të informuar është edhe Karta Europiane e të Drejtave të Pacientëve e prezantuar në Bruksel në 2002, e cila është një mekanizëm i rëndësishëm në mbrojtjen e të drejtave të pacientit. Ndër të tjera, nenet 3, 4 dhe 5 i referohen të drejtës së pacientit për informim, vetëvendosje

28 G. GENNARI, *La protezione dell'autonomia del disabile psichico nel compimento di atti di natura personale, con particolare riferimento al consenso informato*. *Famiglia*, 2006, fq. 733.

29 Neni 3, *Karta Shqiptare e të Drejtave të Pacientit*, cit.

30 Neni 4, po aty.

31 Par. 2, neni 28, *Kodi i Etikës dhe Deontologjisë Mjekësore*, miratuar nga Këshilli Kombëtar me vendimin nr. 9 të datës 11.11.2011.

dhe zgjedhjes së lirë të trajtimit mjekësor. Sipas nenit 3 çdo individ gëzon të drejtën e informimit mbi gjëndjen shëndetësore, shërbimet sanitare dhe mënyrën e aksesit në to, duke iu referuar këtu edhe informacioneve mbi kërkimet shkencore dhe zhvillimin teknologjik që e mundëson atë³².

Edhe jurisprudenca e *Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut* është shprehur shpesh herë në lidhje me të drejtën për pëlqim të informuar dhe rëndesinë e saj, veçanërisht në garantimin e shëndetit të individit³³.

5. Përfundime

E drejta për kujdes shëndetësor është një nga të drejtat themelore të individit e parashikuar si një e drejtë sociale dhe ekonomike, e cila përbën një të drejtë pozitive dhe si e tillë kërkon domosdoshmërisht ndërhyrjen e shtetit në garantimin e saj, jo vetëm në garantimin e nivelit minimal për kujdes shëndetësor, por i kushteve dhe standarteve më të larta të miratura, ashtu si shprehet neni 8 i *Kartës Shqipëtare të të Drejtave të Pacientit* dhe njëkohësisht edhe neni 8 i *Kartës Europiane të të Drejtave të Pacientit*.

E drejta e shëndetit nuk duhet të konsiderohet thjesht si një e drejtë për të qenë i shëndetshëm, por në të është e përfshirë njëkohësisht edhe e drejta për të kontrolluar shëndetin dhe trupin e vetë personit, duke përfshirë këtu edhe lirinë seksuale dhe riprodhuese, të drejtën për të qenë i lirë nga tortura, nga trajtimi mjekësor dhe eksperimentimi jo konsensual³⁴. Pikërisht, rrjedhojë e këtyre të drejtave është e ashtuquajtura e drejta për vetëvendosje në fushën mjekësore ose e drejta për zgjedhje të lirë e cila përfshin: të drejtën për pëlqimin e informuar në çdo trajtim mjekësor dhe të drejtën për të refuzuar trajtimin mjekësor, dhe rrjedhimisht edhe të drejtën për të pezulluar trajtimin mjekësor që ka filluar.

Në përfundim, duhet theksuar se e drejta për kujdes shëndetësor e konsideruar si e drejtë themelore në Bashkimin Europian por edhe në rang më të gjërë, në kuadër të Kombeve të Bashkuara, e cila në mënyrë që të zbatohet plotësisht ka domosdoshmëri ndërhyrjen e shtetit, në të gjitha fushat në mënyrë që të garantohet ushtrimi i së drejtës për kujdes shëndetësor nga të gjithë shtetasit, pa dallim nga raca, gjinia, përkatësia ekonomike apo sociale. Ashtu si shprehen edhe pjesa më e madhe e instrumenteve ligjorë që afirmojnë të drejtën për kujdes shëndetësor, shteti nuk duhet të mjaftohet në garantimin e kushteve minimale të shëndetit, por duhet të impenjohet në maksimum në garantimin e standarteve më të larta të miratuara dhe kjo kërkon ndërhyrjen e shumë institucioneve të nivelit qendror dhe lokal, por duhet patur parasysh që ndërhyrja e shtetit varet edhe nga mundësitë ekonomike dhe burimet financiare që ka në dispozicion një shtet për garantimin e tyre.

Në shtetin shqiptar pavarësisht shpalljes të të drejtave të pacientit, nevojitet që këto të drejta të garantohen efektivisht nga të gjitha institucionet, sepse deri tani ngelen në nivelin e deklatave të cilave iu mungon garancia efektive. Duke u bazuar edhe në statistikën dhe inspektimet e kryera nga Avokati i Popullit dhe nga konklusionet e nxjerra nga ky institucion si rezultat i inspektimeve, është vënë re mungesa e fondeve dhe investimeve në këtë fushë, përveç problematikave të tjera të lidhura me mungesën

32 Neni 3, *Karta Europiane e të Drejtave të Pacientit*, e prezantuar në Bruksel në 15 nëntor 2002.

33 CEDU, *Jehova's Witnesses of Moscoë c. Russia*, 10 giugno 2010, (C. 302/2002).

34 CESCR General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12), (<http://www.refworld.org/pdfid/4538838d0.pdf>)

e medikamenteve, neglizhencën në dhënien e shërbimeve mjekësore, të cilat bëjnë që kjo e drejtë të jetë e cënuar në shumë aspekte të saj.

6. Bibliografi

1. ALPA G., *La responsabilità medica. Riv. it. med. leg.*, 1999, fq. 315, 325
2. ANZILOTTI S., *La posizione di garanzia del medico: uno studio giuridico, bioetico e deontologico*, Giuffrè Editore, Milano, 2013.
3. BINETTI P., *Il consenso informato*, Roma, 2010.
4. BORSELLINO P., *La responsabilità del medico nel processo del morire. Cass. pen.*, 2004, fq. 3024.
5. BONACCORSI F., *Rifiuto delle cure mediche e incapacità del paziente: la Cassazione e il caso Englaro. Danno e resp.*, 2008, fq. 433.
6. CORNACCHIA L., *Profili giuridico – penali del rifiuto delle cure. Riv. it. med. leg.*, 2014, 2, fq. 530.
7. DI PENTIMA M. G., *L'onere della prova nella responsabilità medica*, Giuffrè Editore, Milano, 2013.
8. DIPIRRO M., *Responsabilità del medico: tutela civile, penale e profili deontologici*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli, 2013.
9. FLICK G. M., *Dovere di vivere, diritto di morire, oppure ...?. AA. VV., Le decisioni di fine vita*, a cura di M. BIANCA, Giuffrè Editore, Milano, 2011, fq. 8.
10. GENNARI G., *La protezione dell'autonomia del disabile psichico nel compimento di atti di natura personale, con particolare riferimento al consenso informato. Familia*, 2006, fq. 733.
11. GRIBAUDI M. N., *Consenso e dissenso informati nella prestazione medica*, Giuffrè Editore, Milano, 2012.
12. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë.
13. OMARI L., ANASTASI A., *E drejta kushtetuese*, Tiranë, 2010.
14. MANTOVANI F., *Aspetti penalistici. AA. VV., Trattamenti sanitari fra libertà e doverosità. Atti del convegno di studi, Roma 1 dicembre 1982*, Jovene Editore, Napoli, 1983, fq. 157.
15. PICCINI M., *Il consenso al trattamento medico del minore*, Cedam, Padova, 2007.
16. POSTERARO N., *Il diritto alla salute e l'autodeterminazione del paziente tra guarigione effettiva e pericoloso sviluppo della tecnologia. Med. e morale*, 2015, 3, fq. 391 s.
17. RODRIGUEZ D., *Il rifiuto delle cure nella prospettiva del codice di deontologia medica: Una guida per la pratica clinica?. Riv. it. med. leg.*, 2014, 2, fq. 571.
18. SANTOSUOSSO A., *Autodeterminazione e diritto alla salute: da compagni di viaggio a difficili conviventi. Notizie di Politeia*, III, 1997, fq. 37.
19. SANTOSSUOSO A., *Evoluzione del concetto di "salute". AA. VV., Dialoghi di bioetica*, a cura di G. BONACHI, Carocci, Roma, 2003, fq. 117.
20. VERONESI P., *Salute e autodeterminazione: i principi costituzionali. AA. VV., Rifiuto di cure e direttive anticipate*, a cura di D. CARUSI, S. CASTIGNONE, G. FERRANDO, Torino, 2011, fq. 67.
21. VIMERCATI B., *Consenso informato e incapacità*, Giuffrè Editore, Milano, 2014.
22. TOSCANO G., *Informazione, consenso e responsabilità sanitaria*, Giuffrè Editore,

- Milano, 2006.
23. Treaty on the Functioning of the European Union, 13 December 2007.
 24. *Il diritto "fondamentale" alla tutela della salute*, (në: <http://www.giappichelli.it/stralci/3482586.pdf>.)
 25. CESCR General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12), (në: <http://www.refworld.org/pdfid/4538838d0.pdf>.)
 26. Sanità Pubblica, Parlamento Europeo (në: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.5.3.html).
 27. *Karta Europiane e të Drejtave të Pacientit*, e prezantuar në Bruksel në 15 nëntor 2002.
 28. *Karta Shqiptare e të Drejtave të Pacientit*, e miratuar me urdhër të ministrit të shëndetsisë nr. 657, dt. 15.02.2010, (në: http://qkcsaish.gov.al/images/sampledata/KARTA_SHQIPETARE_E_TE_DREJTAVE_TE_PACIENTIT.pdf.)
 29. *Kodi i Etikës dhe Deontologjisë Mjekësore*, miratuar nga Këshilli Kombëtar me vendimin nr. 9 të datës 11.11.2011.
 30. *Manuale di diritto europeo in materia di diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*, Consiglio d'Europa, 2015, (në: www.echr.coe.int/Documents/Handbook_rights_child_ITA.pdf.)
 31. Ligji Nr.10 107, Datë 30.3.2009 "Për kujdesin shëndetësor në Republikën e Shqipërisë".
 32. Kushtetuta e Organizatës Botërore të Shëndetësisë (WHO) të vitit 1946.

Jurisprudencë

1. GJEDNJ, *Paposhvili K. Belgium*, 13 dhjetor 2016, (nr. 41738/10).
2. *Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut*, 15 dhjetor 2015, *Lopes de Sousa Fernandes k. Portugalisë*, nr. 56080/13.
3. *Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut*, 24 prill 2012, *Iliya Petrov k. Bulgaria* (nr. 19202/03).
4. *Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut*, 23 mars 2010, *Oyal k. Turqisë* (nr. 4864/05).
5. CEDU, *Jehova's Witnesses of Moscoë c. Russia*, 10 giugno 2010, (C. 302/2002).
6. GJEDNJ, 9 shtator 2010, *Xiros v. Greece*, nr. 1033/07.
7. TAR Milano, Lombardia, Sez. III, 26 gennaio 2009, n. 214.
8. *Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut*, (Dhoma e Madhe), *Oneryildiz k. Turqisë*, 30 nëntor 2004, nr. 18939/99.
9. GJEDNJ, 2 novembre 2006, *Serifis v. Greece*, nr. 27695/03.
10. *Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut*, 14 novembre 2002, *Mouisel k. Francws*, nr. 67263/01.
11. Gjykata Kushtetuese Italiane, nr. 103/1977.
12. Gjykata Kushtetuese Italiane, nr. 167/1999.
13. Gjykata Italiane e Kassacionit, Sez. I, Civ., 16 tetor 2007, nr. 21748.
14. Gjykata e Apelit Milano, Sez. Civ. I, 19 gusht 2011, nr. 2359.
15. CGCE, 17 settembre 1998, in causa C-400/96.
16. CGCE, 11 marzo 1999, in causa C-100/96.

Dr. Juliana Bylykbashi
Universiteti i Tiranës, Fakulteti i Drejtësisë
julibylykbashi74@gmail.com

Prof.Assoc.Dr Eneida Sema
Universiteti i Tiranës, Fakulteti i Drejtësisë
eneidasema@yahoo.com

DECISION OF EUROPEAN LAW COURT “TEST ACHATS” AND ITS IMPACT ON THE MARKET OF INSURANCES

VENDIMI I GJYKATËS EUROPIANE TË DREJTËSISË “TEST ACHATS” DHE NDIKIMI I SAJ NË TREGUN E SIGURIMEVE

Abstract

The use of gender as a factor for the calculation of insurance prime, has been for a long time an instrument used in the insurances industry, which allowed the insurance companies classify the risk freely and efficiently. In this paperwork the case study will be the European Law Court Decision “*Test Achats*”, which is capable to open significant academic debates over the interaction between equality and law on one side and commercial considerations on the other side. Gender, as a risk factor influences objectively to the risk calculation and its cover. But gender as a risk factor would continue to be considered only by insurance companies outside EU. This happened because on December 21st 2012, gender would stop effecting as a risk factor as the European Law Court defined it a discrimination factor. The essential stands mostly on public sphere related to the human rights, but of course it will influence on market of insurances. Underlining the difficulty of balancing the equality principles with market considerations, the applications of this decision ëill depend on both parties will, on industry of insurances and consumer as well.

Key words: *discrimination, risk factor, gender, equality, prime calculation*

Abstrakt

Përdorimi i gjinisë si faktor për llogaritjen e primit të sigurimit, ka qënë për një kohë të gjatë një instrument i përdorshëm në industrinë e sigurimeve, që i lejonte shoqëritë e sigurimeve të klasifikonin riskun në mënyrë të lirë dhe efikase. Në këtë punim si çështje studimi do të ndalemi tek Vendimi i Gjykatës Europiane të Drejtësisë “*Test Achats*”, vendim i cili është i aftë të ngrëjë debate të rëndësishme akademike, duke shtuar pyetje kuptimplota midis bashkëveprimit mes barazisë dhe të drejtës, nga

njëra anë dhe konsideratave komerciale nga ana tjetër. Gjinia si faktor risku ndikon në mënyrë objektive në llogaritjen e primit dhe mbulimin e riskut. Por si faktor risku dhe si pasojë diferencim në prim midis gjinive do të vazhdohej të përdoret vetëm nga kompanitë e sigurimit jashtë BE-së, kjo për faktin se GJED vendosi se që prej 21 dhjetorit 2012, gjinia nuk mund të merret më si faktor risku për shkak se përbën diskriminim. Thelbi ka të bëjë më shumë me sferën publike me të drejtat e njeriut, por nuk mund të mohohet impakti që do të ketë në tregun e sigurimeve. Duke theksuar vështirësinë në balancimin e parimit të barazisë me konsideratat e tregut, implikimet e vendimit do të merren në konsideratë nën dritën e impaktit të dëshirueshëm tek të dyja palët, industrisë së sigurimeve dhe konsumatorit në sigurime nga ana tjetër.

Fjalë kyce: diskriminim, faktor risku, gjinia, barazia, llogaritje primi

1. Hyrje

Sigurimet janë një sistem që ndihmon një person, familje ose biznes që të transferojë kostot e dëmeve (pasojat e mundshme financiare në rast se ndodh ngjarja e siguruar) tek një shoqëri sigurimi. Të siguruarit nëpërmjet transferimit të rrezikut tek shoqëria e sigurimit, shkëmbejnë mundësinë e ndodhjes së një humbjeje të madhe, me një pagesë periodike shumë më të vogël (cmimi që i siguruari, paguan për t'u siguruar). Siguruesi nga ana e tij përdor fondin e primeve të grumbulluara për të paguar dëmet që janë të mbuluara nga kontrata e sigurimit, nëse ndodh ngjarja e siguruar. Pasojat nuk do të jenë katastrofike sepse personi do të dëmshpërblehet. Në këndvështrimin e siguruesit, shoqëritë e sigurimit ekzistojnë në treg falë aftësisë për të vendosur prime të larta mjaftueshëm, sa për të mbuluar kërkesat e sigurimit dhe në të njëjtën kohë, të mbajnë një pozitë konkurruese në tregun privat, në funksion të nevojës së madhe në përlllogaritjen e saktë aktuariane¹ të rreziqeve të përfshira. Në mënyrë që siguruesi të llogarisë të tilla risqe në mënyrën më të saktë të mundshme merren parasysh një sërë faktorësh të ndryshëm, që mendohet se mund të kenë impakt në këto risqe, faktorë të cilët duhet të merren në konsideratë për t'u trajtuar nga siguruesit. Brenda kësaj premise krijohen vështirësi, që shfaqen nga tensioni që krijohet ndërmjet konsideratave financiare nga njëra anë, dhe nga ana tjetër rëndësisë që kanë të drejtat fundamentale dhe parimi i barazisë. A duhet një sigurues, gjatë kohës që vendos nëse duhet të marrë individin në sigurim, apo më tej në përcaktimin e primit të sigurimit, të ketë mundësinë të marrë në konsideratë karakteristikat personale të individit që kërkon të sigurohet? Trajtimi i kësaj pyetjeje do të jetë e diskutueshme në çështjet në vijim.

Në pjesën e parë, do të trajtojmë zhvillimet e legjislacionit lidhur me diskriminimin gjinor në llogaritjen e risqeve të sigurimit. Fokus i veçantë do t'i kushtohet implikimeve që vendimi mund t'i ketë shkaktuar industrisë së sigurimeve dhe konsumatorit në sigurime. Për më tepër, ndryshimet ngrejnë më shumë pikëpyetje në lidhje me sa larg do të duhet të ndërhyjë shteti tek rregullimi i tregut privat të sigurimeve. A është diskriminimi gjinor në biznesin e sigurimeve një problem aq i madh, sa të justifikojë ndërhyrjen e shtetit, apo është një problem me rëndësi të vogël që e bën industrinë e sigurimeve në vetvete të përcaktojë më mirë cilat klasifikime të përdoren dhe cilat

¹ Aktuari është personi i autorizuar nga AMF, i cili përdor metoda matematikore dhe statistikore për vendosjen e tarifave të sigurimeve

jo? Në pjesën e dytë, do të mundohemi të analizojmë në mënyrë kritike perceptimin e vendimit “*Test achats*” të Gjykatës Europiane të Drejtësisë. Fokus i veçantë do t’i kushtohet implikimeve që vendimi mund t’i ketë shkaktuar industrisë së sigurimeve dhe konsumatorëve. Për më tepër, mundësia që vendimi të ketë shkaktuar ngritje të sfidave të njohura nga industria e sigurimeve siç është zgjedhja e pafavorshme ose e gabuar (*adverse selection*) dhe rreziku moral (*moral hazard*) do të merren në konsideratë për t’u trajtuar. Së fundmi, mund të konkludojmë se kjo kërkesë për barazi në industrinë e sigurimeve me shumë mundësi do të vijë me një kosto, e cila do të duhet të paguhet nga konsumatorët në të gjithë Europën.

2. Zhvillimet në legjislacion lidhur me diskriminimin gjinor në llogaritjen e risqeve të sigurimit.

Sanksionimi më i rëndësishëm i Bashkimit European ndaj të drejtave themelore të individit u krye në vitin 2000 me shpalljen e Kartës të të Drejtave Themelore të Bashkimit European. Karta mori një status ligjor të barazvlefshëm me atë të Traktateve, që me reformat e Lisbonës në vitin 2009. Në nenin 6(1) të Traktatit të Bashkimit European përcaktohet se: “*Bashkimi njej të drejtat, liritë, dhe parimet që janë thënë në Kartën e të drejtave themelore[...]* e cila duhet të ketë të njëjtën të drejtë ligjore si Traktatet, duke hapur rrugën për një mbrojtje edhe më të madhe të të drejtave të individëve përbrenda Bashkimit. Parimi i mosdiskriminimit është i përfshirë në nenin 21(1) të Kartës të të drejtave themelore, ku në mënyrë eksplicite parashikohet se: “*Cdo diskriminim i bazuar në gjini, racë, ngjyrë, origjinë etnike apo sociale, karakteristika gjenetike, gjuhë, fe apo besim, politikë apo cdo lloj tjetër mendimi, të qënurit anëtar i një minoriteti kombëtar, prona, lindja, paafësia, mosha apo orientimi seksual duhet të ndalohet*”. Të drejta të mëtejshme të krijuara për të luftuar diskriminimin gjinor, mund të gjenden më specifikisht në nenin 23(1) i cili parashtron, se “*barazia mes meshkujve dhe femrave duhet të jetë e siguruar kudo, duke përfshirë këtu punësimin, punën dhe pagesën*”, por duke mos e përcaktuar saktësisht me udhëzime se si kjo mund të arrihet. Pra është e qartë që irektivat mund të luajnë një rol praktik shumë të madh kur vjen puna tek zbatimi i të drejtave themelore.

2.1 Direktiva 2004/113/EC - Direktiva gjinore

Direktiva gjinore u konkludua në vitin 2004. Qëllimi i Direktivës ishte të adresonte diskriminimin e bazuar në gjini, në lidhje me aksesin dhe përfitimin e të mirave dhe shërbimeve. Direktiva në mënyrë radikale zgjeroi kufirin e mbrojtjes ndaj diskriminimit, duke u bërë e para direktivë që adresonte diskriminimin gjinor jo më në lidhje vetëm me punësimin. Neni 1 parashikon se qëllimi i Direktivës është “të krijojë strukturën për të luftuar diskriminimin gjinor në lidhje me aksesin dhe sigurimin e të mirave dhe shërbimeve, me perspektivën për të vënë në fuqi në shtetet anëtare parimin e trajtimit të barabartë mes meshkujve dhe femrave”². Përkufizimi i “trajtimit të barabartë” përcaktohet më tej në nenin 4(1) dhe përfshin ndalimin e diskriminimit gjinor direkt dhe indirekt. Megjithatë neni 5 i Direktivës Gjinore, ka një përjashtim

2 Direktiva e Këshillit 2004/113 / EC që zbaton parimin e trajtimit të barabartë midis burrave dhe grave gasjen dhe furnizimin e mallrave dhe shërbimeve [2004] OJ L373 / 37, Neni 1.

që njihen si “faktorët aktuarianë”³, që lë nje shteg të hapur për fushën e sigurimeve. Industria e sigurimeve përfitonte nga një përjashtim nga rregulli i përgjithshëm, që sanksionohet në nenin 5(2) i të njëjtës Direktivë⁴. Kjo bëri të mundur për shtetet anëtare që të vepronin përpara datës 21 Dhjetor 2007 që të “lejonin diferenca proporcionale në primet e sigurimit dhe benefitet midis individëve ku përdorimi i gjinisë si faktor përcaktues në vlerësimin e riskut, të bazohet në të dhëna aktuariane dhe statistikore të besueshme dhe të sakta.

Ky nen i Direktivës vuri në lëvizje shoqatat e konsumatorëve për shkak të diferencimit që krijohet në fushën e sigurimit. Duke kontestuar vlefshmërinë e një dispozite belge, dhe mbështetur në derogimin që ofronte neni 5(2), Shoqata e Konsumatorit Belg Test-Achats, e paraqiti çështjen përpara Gjykatës Kushtetuese Belge, duke pretenduar se ligji belge duhet të shfuqizohet pasi është në mospërputhje me parimin e barazisë. Çështja paragjykimore e shoqatës së konsumatorëve belge *Association belge des Consommateurs Test-Achats ASBL, v Conseil des ministres*⁵, u dërgua nga Gjykata Kushtetuese Belge në GJED, duke i parashtruar pyetjen nëse, neni 5, paragrafi 2, i Direktivës 2004/113, të Komisionit Europian, që implementonte barazinë midis meshkujve dhe femrave, në aksesin në të mira dhe shërbime, është i vlefshëm.

3. Analizë e vendimit të Gjykatës Europiane të Drejtësisë dhe ndikimi i saj në tregun e sigurimeve

Në çështjen gjyqësore të ngritur nga *Association belge des Consommateurs Test-Achats ASBL, v Conseil des ministres*, Gjykata Europiane e Drejtësisë e hodhi poshtë këtë përjashtim, duke u bazuar tek mospërputhja e tij me nenin 6(2) i Traktatit të Bashkimit Europian, i cili inkorporonte Kartën e të drejtave themelore në ligjin e Bashkimit Europian. Më specifikisht, përjashtimi u vlerësua të ishte në mospërputhje me parimet e mosdiskriminimit dhe barazisë, të garantuara respektivisht në nenet 21 dhe 23 të Kartës. Kjo rezultoi në ndalimin e përdorimit të gjinisë, si një faktor risku para dhjetorit të vitit 2012. Përveç kësaj, çdo përdorim gjinie, si faktor për të llogaritur risqet e sigurueshëm është i lejueshëm për sa kohë që nuk çon drejt diferencimit në nivelin e individit, duke lejuar vazhdim të përdorimit të këtij lloji informacioni, për vlerësimin e rrezikut të brendshëm, çmimit të sigurimit, të risigurimit, dhe për qëllime marketimi dhe reklamimi. Vendimi përcaktonte gjithashtu edhe kufizime të tjera të cilat gjenden në udhëzimet e Komisionit në pjesën 2.3 të udhëzimit, ku theksohet se: vendimi hedh poshtë vetëm derogimin e direktivës gjinore dhe ndalon përdorimin e gjinisë si faktor, ku mund të krahasohen situata të meshkujve me të femrave. Prandaj, vendimi nuk ka impakt në përdorimin e faktorëve të tjerë si mosha apo paaftësia, në llogaritjen e risqeve të sigurueshëm, sepse këto nuk janë të rregulluara në kuptimin ligjor në nivelin e Bashkimit Europian. Për më shumë, në rast të një ndryshimi ligjor në të ardhmen, një

-
- 3 Qëllimi i aktuarëve në shoqëritë e sigurimit është të zhvillojë një sistem tarifimi që të gjenerojë tarifa të arsyeshme, të drejta dhe të arrijë objektivat e shoqërisë së sigurimit
 - 4 Neni 5 (2) i Direktivës së Këshillit 2004/113 / EC të datës 13 dhjetor 2004 për zbatimin e parimit të trajtimit të barabartë midis burrave dhe grave në qasjen dhe furnizimin e mallrave dhe shërbimeve është i pavlefshëm me efekt nga 21 dhjetori 2012
 - 5 Çështja gjykimore C-236/09, Association belge des Consommateurs “Test-Achats” ASBL and others v Conseil des ministres, 2012

devijim i ngjashëm do të lejohej, sepse situatat nuk do të ishin të krahasueshme.

Tanimë ligji po qëndron në një fazë tranzitore, pas ndryshimeve të reja të ardhura nga vendimi i “*Test-Achats*” që po zbatohet përgjatë gjithë Bashkimit Europian. *Prima facie*, heqja e praktikave diskriminuese në sigurime mund të duket si një politikë e përshtatshme, në këndvështrimin e jurisprudencës së Gjykatës Europiane të Drejtësisë. Në kontekstin e një shoqërie e cila ka një histori shtypjeje ndaj grupeve të veçanta, të cilat mendoheshin se ishin pjesa më e dobët e shoqërisë, në ditët e sotme po bëhen përpjekje maksimale që të minimizohen këto gabime të së shkuarës, dhe në këtë aspekt ky trend i zbatimit të politikave antidiskriminuese është përkrahur fort. Megjithatë, nën atë që është e dukshme qëndron një debat më i madh rreth faktit nëse eliminimi i rëndësisë së gjinisë në kontekstin specifik të sigurimeve është e duhur dhe e arsyeshme. Industria e sigurimeve ka ngritur shqetësime rreth ndryshimeve të reja të implementuara. Shqetësimi kryesor është se ndalimi i përdorimit të klasifikimit gjinor nuk vjen pa shpenzime dhe që me shumë mundësi do ngelet të ndahet mes konsumatorëve dhe kompanive të sigurimit. Për më tepër, ndryshimet ngrejnë më shumë pikëpyetje politike në lidhje me sa larg do të duhet të ndërhyjë shteti tek rregullimi i tregut privat të sigurimeve. *A është diskriminimi gjinor në biznesin e sigurimeve një problem aq i madh sa të justifikojë ndërhyrjen e shtetit, apo është një problem me rëndësi të vogël që e bën industrinë e sigurimeve në vetvete të përcaktojë më mirë cilat klasifikime të përdoren dhe cilat jo?* Nga analiza e faktorëve të riskut në disa kontrata sigurimi gjinia merret për bazë në llogaritjen e primit. Marrja parasysh e një faktori të tillë, vjen si rezultat i një sërë karakteristikash dhe studimesh të bëra nga një sërë organizmash ndërkombëtarë, por edhe në sajë të kërkimeve të vetë shoqërive të sigurimit. E gjithë puna e tyre mbështetet në ofrimin e shërbimit, që në momentin e lidhjes së kontratës është e pamundur t’a llogarisësh në mënyrë të saktë, kur dhe sa, do të jenë pasojat, për të cilat do të adresohet i siguruari për dëmshpërblim.

3.1 Në grup apo individualisht?

Siguruesi disponon informacion statistikor i cili bazohet në supozimin që disa grupe mbajtësish policash janë më të rrezikshëm sesa të tjerët; dhe me një llogaritje të përafërt deri në çfarë mase “anëtarësia” në grup influencon në probabilitetin e ndodhjes së ngjarjes të të siguarit. Përveç kësaj siguruesi ka nevojë të marrë informacionin që do ta ndihmonte atë: 1) Të përcaktonte se cilit grup rreziku, i përket një mbajtës i caktuar policë; 2) Të përcaktonte ata mbajtës policash që i përkasin një grupi të caktuar rreziku, si dhe tipare të tjera individuale të tyre të cilat mund të kenë lidhje me probabilitetin e ngjarjes së të siguarit.

Megjithatë problemi është që të dhënat statistikore që disponohen nga siguruesi mund të bazohen në lidhjen reciproke, por jo në lidhjen shkak pasojë. Përdorimi i të dhënave të tilla mund të imponojë diskriminim në grupe të caktuara të mbajtësve të policave. Ja përse ligji ndonjëherë ndalon klasifikimin e mbajtësve të policave mbi bazën e kriterëve të tilla të “dyshimta” si gjinia, seksi, orientimi seksual, raca dhe kombësia. Një nga analistët, Gravelle është shumë i drejtëpërdrejtë rreth të dhënave kategorizuese: “Një metodë për identifikimin e rreziqeve të mira dhe të këqija është *diskriminimi statistikor*. Disa karakteristika të individëve janë të lidhura me kategorinë e tyre të rrezikut dhe mund të përdoren për të vendosur primin. Zgjidhja e problemit të diskriminimit të mundshëm të ndarjes së rrezikut mund të jetë me mjete të kushtueshme,

si; p.sh. testimi gjenetik dhe sigurimi i jetës, të cilat ndihmojnë për të vlerësuar nivelin e rrezikut individual të mbajtësit të veçantë të policës.

Së dyti, bërja e studimit për çdo person të siguruar në mënyrë individuale nuk është prioritet kryesor i shoqërive të sigurimit. Kështu më mirë janë drejtuar drejt vlerësimeve eksperimentale të grupeve orientuese. Parimisht, është më e lehtë të bësh vlerësime eksperimentale në grup, sesa vlerësime individuale për përcaktimin e riskut të siguruar. Duke u bazuar në këto vlerësime për vite me radhë shoqëritë e sigurimeve në Europë⁶ kanë marrë dhe gjininë si kriter në vlerësimin e riskut. Po cilat janë disa nga karakteristikat dalluese midis meshkujve dhe femrave, që cojnë në llogaritjen e primeve të ndryshme?

Duhet theksuar se këto përlllogaritje nuk bazohen në kërkime shkencore të mirëfillta, por thjesht në statistika. Megjithatë statistikat mbeten një mjet i pazëvendësueshëm në llogaritjen e primit për tregun e sigurimeve, pasi shoqëria e sigurimit nuk mund të përcaktojë vetë se sa do të jetë jetëgjatësia e një personi të caktuar. Në bazë të statistikave të botuara nga Departamenti i Sigurise Publike në Minesota të SHBA-së, meshkujt në moshën 15-19 vjecare janë të predispozuar të kryejnë aksidente 1.6 herë më shumë sesa femrat e të njëjtës moshë. Si rrjedhojë shoqëritë e sigurimit u llogarisin një prim më të lartë, sesa gjinisë tjetër.

Po ashtu, në bazë të statistikave marrë nga Agjencia Federale Gjermane për statistikat, diferenca midis jetëgjatësisë së meshkujve dhe femrave është me 5 vite në favor të këtyre të fundit. Ky diferencim në jetëgjatësi, sjell edhe diferencim në prim. Për këtë arsye femrat paguajnë më pak sesa meshkujt, në sigurimin e jetës me afat. Për më tepër disa sëmundje si kanceri në prostat për meshkujt, apo kanceri në gjoks për femrat, janë dukshëmrisht specifike për një gjini, gjë që sjell në sigurimin e shëndetit marrjen parasysh të gjinisë si faktor risku. Zhvillimi i mjekësisë ligjore në Austri dhe Gjermani, ka treguar se reagimi i meshkujve dhe femrave nga sëmundje të njëjta është i ndryshëm, dhe si rezultat kanë nevojë për trajtime të ndryshme. Kjo sigurisht ka impakt edhe në koston e sigurimit të shëndetit. Pra sa paraqitëm më sipër, gjinia si faktor ndikon në mënyrë objektive në llogaritjen e primit dhe mbulimin e riskut. Por si faktor risku dhe si pasojë diferencim në prim midis gjinive, do të vazhdoj të përdoret vetëm nga kompanitë e sigurimit jashtë BE-së kjo për faktin se GJED vendosi se që prej 21 dhjetorit 2012, gjinia nuk mund të merret më si faktor risku për shkak së përbën diskriminim. Thelbi ka të bëjë më shumë me sferën publike me të drejtat e njeriut, por nuk mund të mohohet impakti që do të ketë në tregun e sigurimeve.

4. Implikimet e vendimit “*Test-Achats*”

4.1 Perceptimi i përgjithshëm

Përderisa pasiguria në shumë mënyra është një karakteristikë fundamentale e sigurimit, është argumentuar se në klasifikimet e risqeve që bëjnë kompanitë e sigurimit, barazia nuk është aq fundamentale, por më shumë shihet se vepron në mënyrë të kundërt me këtë pasiguri. Por sidoqoftë për administrimin e suksesshëm

6 Raporti i Oxera-s ‘The use of gender in insurance pricing: analysing the impact of a potential ban on the use of gender as a rating factor’ (2010) ABI Research Paper No. 24, 90 <http://www.oxera.com/Oxera/media/Oxera/The-use-of-gender-in-insurance-pricing.pdf?2> gusht 2013.

të një biznesi sigurimesh kjo do të thotë gjithçka. Ndërkohë që është një faktor vital për verifikimin e saktë të rentabilitetit të këtij biznesi, është gjithashtu e rëndësishme për konkureshmërinë me kompanitë e tjera të sigurimit, që çmimet të vendosen në përputhje me humbjet e pritura, duke marrë parasysh shpenzimet dhe përfitimet për të ruajtur balancën, ndërmjet administrimit të rentabilitetit të biznesit dhe duke siguruar tërheqjen për klientët potencialë. Kështu që gjetja dhe përdorimi i klasifikimeve të duhura është një faktor shumë i rëndësishëm për administrimin efikas të një biznesi sigurimesh. Sidoqoftë vlerësimi se cilët faktorë janë të dëshirueshëm dhe cilët jo, është një detyrë e vështirë. A është gjinia një faktor i dëshirueshëm ?

Ka diferenca të konsiderueshme në risqet e aksidenteve ndërmjet meshkujve dhe femrave, në risqet e sëmundshmërisë dhe vdekshmërisë... kostot që duheshin për të mbuluar produktet e siguruar nga këto risqe ndryshonin ndërmjet meshkujve dhe femrave, duke përfshirë sigurimin e automjetit, sigurimin shëndetësor privat, sigurimin e jetës dhe pagesat e rregullta të pensioneve Përveç kësaj, gjinia është një karakteristikë lehtësisht e evidentueshme, e cila në shumicën e rasteve do të kërkojë gjetjen e burimeve të limituara që do të kontribuojnë në mbajtjen në minimum të kostove administrative. Kësisoj, zërat që shfaqen nga industria e sigurimit, duket se ankohen se, gjinia krijon një faktor kaq të dëshirueshëm klasifikimi, ku çdo ndalim në përdorimin e të cilit në klasifikimin e riskut mund të rezultonte në pasoja të ndryshme.

Duke deklaruar se diferencimi në fjalë ekziston vetëm aty ku gjinia është me të vërtetë një faktor, raporti Oxera-s duket qartë që është i bazuar në premisën që klasifikimi i sigurimeve është një shkencë, ku faktorët që janë relevante dhe jo relevante për klasifikime të tilla janë lehtësisht të zbulueshëm. Kjo premisë me padysim mund të vihet në pikëpyetje. Impresionet e marra nga industria e sigurimeve, *konsistojnë në atë që, përdorimi i gjinisë është konsideruar se në të dhënat statistikore tregon një diferencë reale në riskun që paraqesin burrat dhe gratë në lidhje me produkte të ndryshme të siguruar*. Sidoqoftë është argumentuar në mënyrë alternative se origjina e rëndësisë së vendosjes së gjinisë në kontekstin e sigurimeve mendohet të jenë norma detyruese sociale dhe kulturore. Në mënyrë që të vlerësohet nëse tendenca aktuariane e përdorimit të gjinisë si një faktor për klasifikimin e riskut paraqet një përfaqësim të saktë të riskut apo ajo është thjesht një mit, është e nevojshme për të parë në një kontekst më të thelluar mënyrën se si dhe pse klasifikime të tilla janë bërë.

4.2 Pasojat për individët e siguruar

Shqetësime të mëtejshme janë pranuar dhe deklaruar brënda industrisë së sigurimeve në lidhje më vështirësitë praktike të heqjes së gjinisë si një faktor risku. Sugjerohet që me këtë shfuqizim, ku zhduket një faktor, i cili ka një lidhje të rëndësishme dhe që vlerëson në mënyrë të saktë dhe të barabartë riskun, të zëvendësohet nga faktorë të tjerë. Zbulimi i këtyre faktorëve të rinj mund të jetë një proces mjaft i kushtueshëm. Përveç kësaj, dhjetori i vitit 2012, si një afat përfundimtar tranzicioni ishte shumë i shkurtër, duke e lënë industrinë e sigurimeve me pak kohë për të gjetur faktorët e rinj. Ndërsa një ide tjetër ishte se kaq shumë faktorë të rinj mund të ishin më shumë të bezdisshëm për konsumatorët sesa faktori gjinor, shqetësimi kryesor lidhet me mundësinë se faktorët e rinj kanë gjasa të jenë shumë më pak të saktë sesa paraardhësit e tyre. Ndërsa kompanitë e sigurimit mund të zgjedhin që për këtë pasaktësi të bëjnë përfshirjen e një difference të riskut nëpërmjet rritjes së primit, imponon kufizimet mbi produktet, orienton objektivisht marketingun drejt gjinisë me një nivel më të ulët risku ose ndalon

promovimin e shërbimeve së bashku. Tanimë është e qartë se në sytë e kompanive të sigurimit ndalimi i përdorimit të gjinisë si një factor risku duke ndjekur vendimin «*Test-Achats*, janë në gjëndje të bien dakort për cilësinë e shërbimeve të ofruara nga kompanitë e sigurimit.

4.3 Pasojat për tregun si një i tërë

Siç shqetësimet e kompanive të sigurimit dhe konsumatorëve individualë, nuk ishin të mjaftueshme, dilema se një ndryshim në kërkesën e përgjithshme të tregut, do të çonte në një impakt akoma më të madh mbi të gjithë industrinë e ngritur të sigurimeve. Këto duket të jenë shqetësime të cilat lidhen me tri koncepte të mirënjohura në sigurime : zgjedhja e pafavorshme, rreziku moral dhe mundësia për të konkuruar në treg.

4.3.1 Zgjedhja e pafavorshme

Në një rast sigurimi mbajtësi i policës ka një informacion më të mirë rreth rrezikut të cilin do të sigurojë dhe siguruesi vështirë se mund të monitorojë sjelljen post-kontraktore të mbajtësit të policës. Për shkak të asimetrisë në informacion, ka mundësi për dy gabime: problemi i përzgjedhjes të pafavorshme dhe problemi i rrezikut moral.

4.3.2. Përzgjedhje e pafavorshme

Nëse mbajtësi i policës ka njohuri më të mira për këtë nivel rreziku, sesa siguruesi është më e vështirë për këtë të fundit të vlerësojë nivelin e rrezikut (të lartë apo të ulët) të një mbajtësi të veçantë. Siguruesi duhet të përcaktojë primin diku midis primit për mbajtësit e policave me rrezik të lartë dhe mbajtësve të policave me rrezik të ulët. Si rrjedhim mbajtësit e policave me rrezik të lartë do të paguajnë më pak dhe ata me rrezik të ulët do të paguajnë më shumë nga ç' duhet të ishte, nëse nuk do të kishte asimetri në informacion rreth nivelit të rreziqeve. Për shkak të rritjes së primeve të sigurimit, mbajtësit e policave me rrezik të ulët do të vendosin të mos blejnë fare sigurime; ata do të largohen nga tregu. Ky fenomen quhet *përzgjedhje e pafavorshme*.⁷

Problem i përzgjedhjes së pafavorshme mund të përbëjë një rrezik të vërtetë për tregun e sigurimeve. Meqë ideja e një biznesi sigurimesh për siguruesin bazohet në identifikimin dhe grumbullimin e rreziqeve të pavarura, të sjella nga tipa të ndryshëm mbajtësish policash, tërheqja e mbajtësve të policave me rrezik të ulët, do të rezultonte në rezerva të sigurimeve të bazuara vetëm në rreziqe të sjella nga mbajtës të policave me rrezik të lartë. Atëherë probabiliteti i ngjarjes së siguruar është mjaftueshëm i lartë, siguruesi duhet të mbajë rezerva, të cilat janë “të barabarta ose ndoshta i tejkalojnë rezervat që individët duhet të mbajnë nëse janë të pasiguar”. Siguruesi mund të mos ia dalë të paguajë të gjitha pretendimet për sigurime dhe të humbasë aftësinë shlyese të detyrimeve. Është pretenduar se siguruesit privatë e transferojnë riskun në një mënyrë më efçente në një fushë të një pasigurie simetrike në të cilën i siguruari dhe siguruesi, janë në mënyrë të barabartë në padijeni të propabiliteteve në ngjarjet në të ardhmen⁸. Megjithatë vendimi i *Test Achats*, krijon një situatë artificiale në të cilën

7 G. A. Akerlof ishte një prej të parëve që analizoi problemin e përzgjedhjes së pafavorshme dhe pranisë së saj në tregun e sigurimeve.

8 S Chandler, “Visualizing adverse selection: an economic approach to the laë of insurance underëriting” (2002) 8 Conn Ins L J 435, 436.

siguruesit janë të detyruar të shpërfillin seksin si një faktor në llogaritjen e primit të sigurimit, konsumatorët përsëri mund të jenë të vetëdijshëm që kjo është faktike, edhe pse jo më një realitet ligjor. Si rrjedhim gjinia me një shkallë më të lartë risku mund të jetë e vetëdijshme se ato janë në fakt përfshirë në nivelin e lartë të riskut, në fund të shkallëzimit dhe marrin avantazh nga kjo duke u mbisiguruar (shton sigurimin, nëpërmjet primin)⁹.

Në të njëjtën mënyrë edhe gjinia me një nivel të ulët risku mund të zgjedhin të jenë të detyruar ose me siguri që të rishpërndajnë nevojën e tyre për sigurim nën dritën e primeve më të ulta, që potencialisht do t'i shkaktonte atyre një nënsigurim (një sigurim jo të mjaftueshëm në rilevancë me objektin që sigurohet)¹⁰. Këto mbi dhe nën sigurime mund të ndodhin nga ana e konsumatorëve duke bërë një zgjedhje potencialisht më të dëmshme, në rast se duan të blejnë sigurimin në tërësi apo jo, ose për konsumatorët të cilët zgjedhin të bëjnë një sigurim gjithëpërfshirës ose jo në varësi të vlerësimit të riskut të tyre¹¹. Në rast tjetër, balanca e riskut të jashtëzakonshëm (pool risk) do të ndryshojë, për pasojat e së cilit siguruesi domosdoshmërisht duhet të kompesojë¹².

4.3.3 Rreziku moral (moral hazard)

Për shkak të informacionit asimetrik, siguruesi nuk mund të monitorojë siç duhet sjelljen e mbajtësit të policës, kështu që stimujt e mbajtësit të policës për një sjellje më pak të kujdesshme dhe më të kushtueshme do të rriten. Fenomeni i përshkruar më sipër quhet *rrezik moral* në literaturën ekonomike. Duhet thënë se disa literatura ligjore kanë një kuptim të ndryshëm të rrezikut moral: rreziku moral është karakteristika negative e mbajtësit të policës e lidhur me të shkuarën e tij (historiku i padive të sigurimit, sanksionet penale etj.) por jo me sjelljen e tij post-kontraktore (sjellje pas lidhjes së kontratës). Në këtë çështje, kuptimi i rrezikut moral lidhet me përkufizimin e tij ekonomik. Kostoja sociale e rrezikut moral mund të shihet si mosefiçencë e shpërndarjes shoqëruar me subvencion sigurimi, sepse mbajtësi i policës nuk përmbush kostot e plota aktuariale të lidhura me përdorimin e tepruar të sigurimit. Por rreziku moral mund të ketë pasoja më të gjëra në gjithë tregun e sigurimeve, si p.sh., rritjen e primit dhe akoma më shumë në refuzimin e siguruesve për të siguruar tipe të caktuara të sigurimit. Raporti i Oxera i cili është kryer në emër të Shoqatës së Siguruesve Britanikë ka pretenduar se rëndësia e zgjedhjes së pafavorshme është e kufizuar si rezultat i ndalimit gjinor¹³ dhe me siguri i dyshimtë për variabilitetin e madh ndërmjet produkteve të ndryshme, të siguruara, si përshembull sigurim automjeti, sigurim shëndeti dhe sigurim jete¹⁴. Megjithatë tarifa e

9 Oxera ‘The use of gender in insurance pricing: analysing the impact of a potential ban on the use of gender as a rating factor’ (2010) ABI Research Paper No. 24, 51 <http://www.oxera.com/Oxera/media/Oxera/The-use-of-gender-in-insurance-pricing.pdf> gusht 2013.

10 *ibid.*

11 Oxera ‘The use of gender in insurance pricing: analysing the impact of a potential ban on the use of gender as a rating factor’ (2010) ABI Research Paper No. 24, 52 <http://www.oxera.com/Oxera/media/Oxera/The-use-of-gender-in-insurance-pricing.pdf> gusht 2013.

12 P Siegelman, “Adverse Selection in Insurance Markets: An Exaggerated Threat” (2004) 113 Yale LJ 1223, 1224.

13 Oxera ‘The use of gender in insurance pricing: analysing the impact of a potential ban on the use of gender as a rating factor’ (2010) ABI Research Paper No. 24, 52 <http://www.oxera.com/Oxera/media/Oxera/The-use-of-gender-in-insurance-pricing.pdf?ext=.pdf> accessed 2 August 2013.

14 Shih për më shumë, A Cohen and P Siegelman, “Testing for adverse selection in insurance markets”

uniseksit mund të çojë në përshkallëzimin e rreziqeve të rrezikut moral (moral hazard) në kuadër të gjinisë me risk më të lartë.

Konkluzione

Gjykata Europiane e Drejtësisë shpalli nenin 5(2) të Direktivës të pavlefshëm, duke përforcuar kështu fuqinë e Gjykatës dhe rëndësinë praktike të Kartës, si instrumenti kryesor në luftën kundër diskriminimit brenda Bashkimit European. Por ky vendim nga ana tjetër, do të ketë padyshim impakt në tregun e sigurimeve. Industria e sigurimeve duke aplikuar tabelat e vdekshmërisë unisex, çmimet e produkteve të sigurimit mund ose do të rriten, jo vetëm për grupin e mëparshëm të avancuar, por edhe për ata që paraqesin rrezikun më të vogël. Sipas industrisë, kjo ndodh sepse «nëse normat e primit nuk marrin parasysh faktorët e njohur të rrezikut, njerëzit në kategori me rrezik të lartë, mund të blejnë më shumë sigurime, ndërsa ata në kategori me rrezik më të ulët, mund të blejnë më pak ose aspak. Ky fenomen i vetë përzgjedhjes krijon një rrezik moral për siguresit, prandaj përgjigja e industrisë së sigurimeve do të jetë shtimi i ‘primit të pasigurisë’ në normat që ata ngarkojnë. Për më tepër, siguresit janë të shqetësuar për koston shtesë, që vjen nga mjetet më të sofistikuara dhe më të shtrenjta për menaxhimin e rrezikut që duhet të zbatohen, dhe mund të frikësohen nga shpenzimet e mundshme shtesë të shitjeve dhe marketingut. Megjithatë, të tjerë mendojnë se për shkak se të gjitha kompanitë e sigurimeve në të gjithë segmentet e biznesit, janë të detyruar të ofrojnë premtime dhe përfitime unisex, rreziku i zgjedhjes së rrezikut të pafavorshëm është i ulët. *Së dyti*, nëse nuk do të lejohet marrja parasysh e gjinisë si faktor risku, atëherë kompanitë e sigurimit do t’u japin më shumë peshë faktorëve të tjerë sjelljes dhe rrethanave personale të të siguruarve. Kështu kompanitë e sigurimit do të kërkonin më shumë të dhëna personale, të cilat do të përbënin objekt mbrojtjeje nga ligjet e kësaj fushe, duke ngritur për diskutim, probleme të tjera, si çënimi i ligjeve për mbrojtjen e të dhënave personale apo diskriminimin indirekt. *Së treti*, ky Vendim i Gjykatës mund të përbëjë ndërhyrje në mënyrën sesi shoqëritë e sigurimit menaxhojnë riskun. Ato do të drejtohen drejt gjetjes së metodave të tjera të matjes së riskut duke rritur shumë kostot administrative, kosto që do të faturohen te konsumatori. *Së katërti*, personat të cilët në bazë të statistikave kanë nivel më të lartë risku mund të blejnë më shumë polica sigurimi me cmim më të ulët, ndërsa ata më pak të siguruarit do të “stepen” drejt marrjes së sigurimit. Këto ndryshime mund të ndikojnë në mosfunksionimin e duhur të tregut të sigurimeve. Të gjitha impaktet e paraqitura janë një mundësi. Për të pasur një pasqyrim sa më të saktë të realitetit duhet parë ecuria në vitet në vazhdim në tregun e sigurimit.

Duhet të jemi të kujdesshëm për të nxjerrë konkluzione nga Vendimi *Test-Achats*, për sa i përket faktorëve të tjerë të diferencimit (si p.sh. mosha), ose për përjashtimet ose anashkalimet e krahasueshme në instrumente të tjera ligjore të BE-së. Krahasueshmëria e situatave të ndryshme duhet të vlerësohet në lidhje me «të gjitha elementet që i karakterizojnë ato». Këto elemente duhet në veçanti të përcaktohen dhe të vlerësohen në dritën e objektit dhe qëllimit të aktit të Bashkimit Evropian që e bën dallimin në fjalë. Situatat nuk janë kurrë identike në të gjitha aspektet dhe «vlerësimi i krahasueshmërisë, ndryshimit apo justifikimit» duhet të lidhet me karakteristikat që janë relevante për

përcaktimin e natyrës apo kushteve të trajtimit në fjalë. Diskriminimi i paligjshëm, ndodh kur kriteret që nuk janë relevante mbështeten në anashkalimin e atyre që janë relevante. Gjithmonë do të jetë e nevojshme të përcaktohet së pari cilat kritere janë relevante për zgjedhjen e trajtimit dhe cilat nuk janë. Për të përcaktuar se çfarë parimi i barazisë kërkon në çdo rast, është me rëndësi vendimtare të kujtojmë vlerat që bazojnë barazinë, të cilën Avokati i Përgjithshëm Poirares Maduro e identifikon, si dinjitet njerëzor dhe autonomi personale. Njohja e vlerës së barabartë të çdo qenieje njerëzore nënkupton që ne duhet të jemi të “verbër” ndaj konsideratave të seksit ose ndonjë prej arsyeve të dyshimta të renditura në Nenin 19 të Traktatit të Bashkimit Europian, kur ne vendosim një barrë për dikë ose privojmë dikë që ka një përfitim. Arsyetja pse siguruesit ende kundërshtojnë me forcë instrumentet ligjore që mbështesin atë konceptim, është se ato janë krejtësisht të ndryshme. Ky ndryshim mund të ndiqet në dallimin midis një koncepti individualist të të drejtave të njeriut, të barazisë nga njëra anë, dhe konceptit të grupit të barazisë të mbështetur nga siguruesit. Megjithatë, ata argumentojnë se dy qasjet mund të pajtohen nëse instrumenti ligjor që ndalon diskriminimin, mundëson siguruesit të justifikojnë trajtimin e pabarabartë në baza objektive dhe të arsyeshme. Çështja kryesore pra mbetet identifikimi i bazave të tilla. Në lidhje me këtë, mund të jetë e vërtetë që ekziston një korelacion statistikisht i rëndësishëm ndërmjet gjinisë dhe, për shembull, jetëgjatësisë, dhe në këtë aspekt, siguruesit në të kaluarën qenë në të vërtetë të justifikuar, duke u mbështetur në këtë bazë për të llogaritur tarifat dhe primet e diferencuara. Sidoqoftë, ku dhe kur, bëhen të disponueshme kërkime të reja, që ngrenë pyetje lidhur me këtë çështje dhe paraqesin një marrëdhënie më të sofistikuar shkakore, që merr parasysh një sërë faktorësh, duhet të rishikohet arsyetimi i diferencimit gjinor në kontratat e sigurimit. Nëse, në dritën e dëshmimeve të reja shkencore, duket se dallimet gjinore në primet dhe tarifat e sigurimit, nuk mund të justifikohen në baza racionale, në baza aktuariale, ato duhet të rivlerësohen në bazë të ndalimit të diskriminimit.

Bibliografia

Literatura

- Raporti Oxera ‘The use of gender in insurance pricing: analysing the impact of a potential ban on the use of gender as a rating factor’ (2010) ABI Research Paper No. 24
- N Reich, ‘Non-Discrimination and the Many Faces of Private Law in the Union – Some Thoughts After the Test-Achats Judgment’ [2011]
- Komisioni Europian “Guidelines on the application of Council Directive 2004/113/EC to insurance, in the light of the judgment of the Court of Justice of the European Union in Case C-236/09”, (Test-Achats)
- F Temming, ‘Case Note - Judgment of the European Court of Justice (Grand Chamber) of 1 March 2010: ECJ finally paves the way for unisex premiums and benefits in insurance and related financial service contracts (2012)
- P Watson, ‘Equality, fundamental rights and the limits of legislative discretion: comment on Test-Achats’ (2011)
- W Wils, ‘Insurance Classifications in the EC: Regulatory Outlook’ (1994)

- B Kuschke, ‘Association belge des Consommateurs Test-Achats ASBL, Vann van Vugt, Charles Basselier v Conseil des ministres Case C-236/09 ECJ: Gender Equality in Insurance’ [2012] D J 624, 629
- D Cutler and R Zeckhauser, ‘Adverse Selection in Health Insurance’ in A Garber (ed), *Frontiers in Health Policy Research Volume i* (The MIT Press, Massachusetts, 1998).
- P Siegelman, ‘Adverse Selection in Insurance Markets: An Exaggerated Threat’ (2004) 113 Yale
- T Baker, ‘On the Genealogy of Moral Hazard’ (1997)
- J Cornides, ‘Three case studies on “anti-discrimination”’ (2012)
- D Hellman, ‘Is Actuarially Fair Insurance Pricing Actually Fair?: A Case Study in Insuring Battered Women’ (1997)
- E Schanze, ‘Injustice by Generalization: Notes on the *Test-Achats* Decision of the European Court of Justice’ (2013)

Legjislacioni

- Direktiva gjinore 2004/113/EC
- Direktiva e Këshillit 2000/43 / KE e 29 qershorit 2000 për zbatimin e parimit të trajtimit të barabartë të personave të pavarur pavarësisht nga origjina racore ose etnike [2000] OJ
- Versioni i Konsoliduar i Traktatit të Bashkimit Evropian [2010] OJ C83 /
- Karta e të Drejtave Themelore të Bashkimit Evropian [2010] OJ C83 / 02,
- Akti i Barazisë 2010 (Ndryshim) Rregulloret 2012, SI 2012/299

Jurisprudenca

- Cështja gjykimore C-236/09 *Association belge des Consommateurs Test-Achats ASBL and others v Conseil des ministres*;
- Cështja C-152/91 *Neath v Hugh Steeper Ltd* [1995] ICR 158, [1993] ECR I-6935 ;
- Cështja C-200/91 *Coloroll Pension Trustees Ltd v Russell* [1995] ICR 179, [1994] ECR I-4389,

NDIHMA LIGJORE NË KUADËR TË INTERESIT PUBLIKPRAKTIKA E GJEDNJ

Rëndësia e ndihmës ligjore falas. Kufizimet dhe vështirësitë.

Ndihma juridike në garantimin e aksesit në drejtësi është një çështje praktike që flet për vështirësi dhe pamundësi. Programet e ndihmës ligjore falas nuk zotërojnë dhe nuk kanë as të njëjtin profil publik nëse e krahasojmë me kategori si ndihma ekonomike, shërbimet sociale, shërbimet shëndetësore apo edhe ato të fushës së arsimit. Mungesa e mbështetjes nga ana e shtetit dhe fokusi i cinguar i vëmendjes së publikut për ndihmën juridike ka qenë dhe ka mbetur edhe sot një “krizë e heshtur”.

Shumica e njerëzve me të ardhura të pamjaftueshme përjetojnë një apo më shumë probleme serioze ligjore, të cilat e bëjnë jetën e tyre të përditshme edhe më të vështirë. Këto probleme juridike zakonisht ekzistojnë në një kontekst problemesh të tjera sociale të lidhura si: vulnerabiliteti ekonomik, zhvillimi mendor, shëndeti fizik, siguria e jetës, diskriminimi dhe barrierat e integritit. Nga ana tjetër përjetimi i jetës me probleme juridike nga njerëzit me të ardhura të pakta, shkakton si rrjedhojë të drejtpërdrejtë përjashtimin social.

Nevoja e të bërit të drejtësisë të aksesueshme për të gjithë ka qenë dhe mbetet një trend i cili ka përshkuar edhe sistemet më të avancuara ligjore. Parimi i aksesit sot reflektohet në Kushtetutën e këtyre vendeve dhe aspirojnë për një barazi përpara ligjit reale sesa formale¹. Një zhvillim real i këtij parimi gjendet edhe nëpër vende të cilat nuk kanë miratuar kushtetuta të reja si psh. SHBA². Parimi i mirënjohur i procesit të rregullt si edhe i barazisë janë interpretuar sërish nga Gjykata Supreme Amerikane me qëllim implementimin e zgjidhjeve efektive me qëllim garantimin e një barazie reale edhe për palën me mundësi të kufizuara ekonomike. Është e qartë përpjekja për të shmangur praktika thjesht iluzive në garantimin e procesit të rregullt. Profesori amerikan i jurisprudencës Berent Smith e quan këtë një “revolucion të mirfilltë zhvillimesh ligjore”³. Në SHBA kjo lëvizje është më e dukshme në fushën e procedimit penal, në të cilën individit i rrezikohet liria, sesa në sferën private (civile) ku probleme të aspektit social-ekonomik janë mjaft të spikatura. Në rastin e Mbretërisë së Bashkuar⁴, vend i cili nuk ka një kushtetutë të shkruar, garantimi i një aksesit efektiv është bërë nëpërmjet zhvillimeve ligjore, duke ndryshuar në mënyrë radikale koncepte ligjore apo edhe institucione përfshirë në administrimin e sistemit të drejtësisë. Shprehja negative “*drejtësia është e aksesueshme për të gjithë si Hoteli Ritz*”, nuk mund të thuhet se vlen

1 Një rast tipik është Kushtetuta Italiane (1948) neni 3 “të gjithë janë të barabartë përpara ligjit... Askush nuk mund të diskriminohet...”

2 “The Juridical Process in Comparative Perspective” fq 239-250, Mauro Cappelletti.

3 Berent Smith “Summary of the Discussions”fq 75.

4 Shih “The American Journal of Comparative Law” 1998 vol.46 fq 28.

më në rastin e M.B. megjithë zhvillimet e dukshme në fushën e aksesit në drejtësi përsëri problemet tipike vazhdojnë të ekzistojnë deri në atë që quhet ‘përjashtim social’.

Skemat më të mira të ndihmës juridike sot në botë janë bazuar pikërisht në nivelet më të përparuara të kërkimeve për nevojat ligjore të segmenteve vulnerabël, për përparësitë e llojit të çështjeve në grupe të tilla dhe rezultatet e tyre përdoren nga strukturat ekzekutive në planifikim, zhvillim dhe menazhim të këtyre skemave e programeve. Përvoja në botë dhe në vendet europiane me demokraci të përparuar, qartazi thekson se programet e ndihmës juridike duhet detyrimisht të jenë “*të orientuara drejt nevojave ligjore dhe sociale të shtresave të varfëra të popullsisë*”. Në kushtet që politikatat moderne të ndihmës juridike janë bërë përherë e më tepër me natyrë kërkimore si rrjedhim edhe klasa politike do të orientohet dhe bazohet në këto probleme juridike të shtresave me të varfëra. Shërbimet profesionale të ndihmës juridike udhëheqin sot formimin dhe zhvillimin e politikave dhe programeve sociale në të gjitha vendet. Në këto juridiksione theksimi i qëllimeve për kohezion social dhe rritjen e barazisë sociale është një rigjenerim modern edhe i politikave të ndihmës juridike falas.

Mendojme se konkluzionet e gjithpranuara të ofrimit të ndihmes juridike në rang ndërkombëtar duhet të zbatohet edhe në realitetin shqiptar, sepse edhe në vendin tonë problemet juridike të njerëzve në nevojë po ashtu janë të shumta dhe askush nuk mund të përshtatet me to pa ndihmën juridike të ofruar, të financuar nga shteti dhe nga burime të tjera jo qeveritare. Në Shqipëri ndihma juridike, në stadin e zhvillimit që ka mbështetet maksimalisht nga eksperiencia e OJF-ve që e kanë ofruar këtë shërbim falas sidomos gjatë viteve të tranzicionit që ka kaluar vendi ynë.

Ndihma juridike një e drejtë themelore e KEDNJ dhe praktika e Gjykatës së Strasburgut.

Ndihma juridike ndihmon drejtpërdrejt shtetasit në nevojë të realizojnë efektivisht të drejtat e tyre të njohura nga Kushtetuta dhe ligjet. Ky është parimi që ndjek ndihma ligjore në veprimtarinë e të gjithë aktorëve që operojnë në këtë skemë. Megjithatë koncepti i ndihmës ligjore përbën edhe një detyrim ndërkombëtar në baze të proceseve integruese europiane por edhe me gjerë. Aksesi në drejtësi sikurse edhe parimi i procesit të rregullt janë thelbi i shtetit të së drejtës dhe si të tilla përmbahen në ‘*katalogun e lirive dhe të drejtave të njeriut*’⁵ në Kushtetutë. Ndonëse jurisprudence e Strasburgut mbulon një rang shumë të gjerë çështjesh, ajo përsëri ka kufizimet e veta sepse bazohet në aplikimet individuale dhe që prekin problematika subjektive⁶.

Neni 6 i Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut garanton të drejtën për një proces të rregullt ligjor në çështjet civile dhe në çështjet penale. Nga Gjykata, në çështje të ndryshme, kjo është interpretuar si garantimi i ‘armëve të barabarta’ ndërmjet shtetit dhe individit. Më së shumti në këtë kategori kanë rënë rastet e procesit të rregullt penal, sepse në praktikë neni 6 i KEDNJ është përdorur për të mbrojtur të pandehurit nga akuzat e një veprë penale. Kur individit përballet me një akuzë penale e drejta për asistencë ligjore taksativisht përmendet në nenin 6.3 shkronja ‘c’. E drejta e një përfaqësuesi në fushën civile ka lindur më vonë. Ky zgjerim i jurisprudence së gjykatës ka lindur nga raste në të cilat parimi i armëve të barabarta ishte thjesht një fiktivitet në rastet civile. Lindi në këtë mënyrë nevoja për asistencë falas edhe në raste subjektive në

5 Shih “E drejta kushtetuese” L.Omari, A.Anastasi, 2008.

6 Shih “Raport mbi ndihmën juridike në shqipëri” TLAS, Civil Rights Defender, 2012.

thelb, pra edhe raste kur pala ishte iniciuesja procesit, dhe si rregull duhet të paguante kostot. Neni 6.3 gërma ‘c’ kërkon që ndihma juridike të jetë efektive.

Megjithëse neni 6.3.c e KEDNJ garanton ndihmë ligjore në çështjet e procedimit penal, dispozita nuk shprehet për dhënien e ndihmës ligjore në rastet civile apo administrative. Megjithatë, duke filluar me rastin e 1979 *Airey v Ireland*⁷, GJEDNJ gjykoi se garantimi i një procesi të rregullt në përputhje me nenin 6.1 të Konventës, mund të përfshijë edhe ndihmën ligjore falas në një rast edhe pse ai në thelb është privat. Rasti konkret përfshinte procedurat e vecimit martesor, të cilat gjykata i cilësojë të vështira në përmbushje nga një palë e cila edhe sikur të kishte njohuri bazike juridike do ta kishte të pamundur përmbushjen e së drejtës. Në këtë rast Gjykata u shpreh se ‘...edhe pse aplikantes nuk ju mohua aksesit në gjykatë....procedurat ligjore ishin aq të komplikuar sa që mund të thuhet se palës ju mohua e drejta për një proces të rregullt...’. E ndodhur në rrethana të tilla gjykata e cilësojë se do të ishte me vend në këtë rast pajisja e palës me një profesionist të fushës. Gjykata gjithashtu ka hedhur poshtë pretendimet se ndihma ligjore në fushën civile do ta conte interpretimin e KEDNJ në fushën e të drejtave sociale dhe se neni 6.3.c i Konventës duhet të interpretohet vetëm në fushën penale. Në jurisprudencën e saj GJEDNJ është shprehur se ‘...megjithë mungesën e një klauzole të ngjashme në çështjet civile’, neni 6.1 mundet në disa raste të detyrojë shtetin të pajisi palët me një ndihmë ligjor, për arsye të armëve jo fiktive (të barabarta) në një proces, kur ky i fundit ofron procedura të ngatërruara apo kur shtetet e kanë vendosur sit ë detyruar në ligjin e tyre te brendshëm.

Në çështjen *Kreuz v Poland*⁸ Gjykata u shpreh se detyrimi për të siguruar kostot gjyqësore është një kërkesë e legjitimuar brenda aksesit në gjyqësor, por në rastin konkret sigurimi i padisë në vlerë monetare ishte e barabartë me pagesën e një viti pune. Konflikti kishte në thelb një dëm të pretenduar ndaj një autoriteti publik. Gjithashtu gjykata polake nuk u bazua në asnjë provë për të cilësuar si të pranueshme dhe të arsyeshme sasinë monetare për të garantuar të drejtën e padisë. Në këtë rast gjykata e vendit thjesht përdori një hamendësim për aftësinë paguese të aplikantit, duke u mjaftuar me faktin se ai zotëronte një aktivitet tregëtar. GJEDNJ në këtë vendim u shpreh se ekziston një mosbalancim i interesit publik (të shtetit), për të mbledhur taksa gjyqësore nga njëra anë me kufizimin e të drejtës së aksesit në gjykatë nga pala aplikante.

Një çështje shumë e rëndësishme në krijimin e jurisprudencës për garantimin e nenit 6 KEDNJ në çështjet civile është rasti *Steel and Morris v United Kingdom*⁹ i cili lidhet me dëmin ndaj imazhit (shpifje). Në këtë rast Gjykata u shpreh se ‘... duhet analizuar rëndësia e të drejtës e cila kontestohet me kompleksitetin e çështjes dhe mundësinë e palës për të përfaqësuar shqetësimin e saj.... Kufizime nga ana e shteteve anëtare në legjisllacionin e brendshëm mund të bëhen nëse nuk cënohet ky raport...’. Gjykata thekson gjithashtu se ‘...shtetet nuk janë të detyruara të garantojnë një barazi të plotë të armëve ndërmjet personit të asistuar dhe palës kundërshtare, për sa kohë secila palë ka mundësi faktike dhe reale për të sjellë çështjen dhe pretendimet e saja përpara gjykatës’. Duke bërë një krahasim me rastin *Airey v Irlandës* çështja e mësipërme ndryshon pasi ‘procedurat...’ sic thotë Gjykata ‘...nuk kishin të bënin me

7 Airey v. Ireland No. 6289\73

8 KREUZ v. POLAND, no. 28249\95, ECHR.

9 CASE OF STEEL AND MORRIS v. THE UNITED KINGDOM (*Application no. 68416c01*)

sferën personale si e drejta familjare apo relatat brenda familjes'. Sipas Gjykatës duhet të egzistojë një dallim thelbësor në rastin kur pala kërkon të mbrojë dinjitetin e sajë apo një të drejtë të sferës personale në të cilën mund të jenë të përfshirë edhe të mitur (familjare). Në rastin *Steel and Morris v United Kingdom* duke mbajtur në konsideratë sa më sipër Gjykata u shpreh se nuk kemi cënim të nenit 6.1 të KEDNJ.

Sipas nenit 47 të kartës të së drejtave themelore europiane: "...ndihma ligjore u duhet dhënë çdokujt i cili ndodhet në pamundësi mjetesh për ta garantuar atë, për aq sa kjo ndihmë domosdoshmërisht garanton një akses efektiv në drejtësi"¹⁰. Mohimi i një ndihme të tillë do të përbente një shkelje në të drejtën themelore të aksesit në drejtësi. Në këtë mënyrë do të prisheshin ekuilibrat brenda të ashtuquajturit proces i rregullt dhe për pasojë do të çonte në pabarazi armësh, e cila në vetvehte do të krijonte një disavantazh të dukshëm për cilindo që do të gjendej përball organeve të drejtësisë. Në jurisprudencën e saj edhe GJEDNJ ka theksuar se "shtetet duhet të bëjnë përpjekjet e nevojshme në mënyrë që çdokujt i cili ndodhet në pamundësi ti garantuar aksesit sipas nenit 6 i KEDNJ"¹¹. Në çështjen *Miloslav Orzechovski v Poland*, aplikanti, kishte provuar përpara gjykatës së faktit se ishte në pamundësi materjale për të paguar shpenzimet gjyqësore dhe ishte përjashtuar nga shpenzimet dhe taksat gjyqësore. Megjithatë në momentin që çështja e tij shkoj përpara Gjykatës së Kasacionit, kjo e fundit nuk e pranoi kërkesën e aplikantit për ndihmë ligjore falas, edhe pse ai kishte arritur të provonte këtë përpara dy shkallëve më të ulëta të gjyqësorit. Gjithashtu refuzimi për të marrë në shqyrtim çështjen e aplikantit dhe për ta pajisur atë me një përfaqësues falas nuk u argumentua nga Gjykata e Kasacionit. GJEDNJ në këtë rast u shpreh se "...refuzimi i Gjykatës së Kasacionit për të ndjekur çështjen e aplikantit si edhe për ta pajisur atë me një përfaqësues ligjor falas, bie ndesh me vet thelbin e aksesit në drejtësi..." Bazuar në arsyetimin e saj për faktin se kërkuesi ishte i varfër (duke kualifikuar kështu për heqjen dorë nga taksat gjyqësore) dhe se gjykata kombëtare nuk e kishte arsyetuar refuzimin e saj¹². Edhe pse në pamje të parë duket sikur ndihma ligjore falas në procedurat civile nuk ekziston, kjo duke e lidhur me natyrën private të interesit që palët në të përfaqësojnë, do të ketë raste kur kjo ndihmë duhet dhënë pasi në të kundërt kompromenton aksesin në drejtësi si një të drejtë themelore. Megjithatë, jurisprudenca e Strasburgut ka pranuar se disa kufizime në dhënien e ndihmës ligjore duhet të ekzistojnë, me qëllimin e përdorimit në mënyrë legjitime dhe proporcionale të fondeve publike. Së pari aksesit në drejtësi duhet të garantohet me ndihmë ligjore duke vërejtur gjëndjen financiare reale të palëve në proces. Dhe së dyti, pranohet se zgjidhja e një çështjeje me sukses varet nga mundësia e palëve për ta paraqitur atë pranë gjykatës¹³.

Direktiva mbi ndihmën ligjore e BE.

Direktiva e cila synon dhënien e ndihmës ligjore ka në thelb përmirsimin e aksesit në drejtësi brenda vendeve të BE. Direktiva përforcon parimin sipas së cilit individët të cilët ndodhen në pamundësi materjale për të garantuar me mjetet e tyre aksesin në

10 Shih "CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION" (2000\C 364\01) neni 47.3

11 Shih GJEDNJ, *Miroslav Orzechovski v. Poland*, No. 13526\07, 13 January 2009, paragraph 20

12 Po aty paragrafi 21,22.

13 Shih ECtHR, *Airey v. Ireland* (n. 16), or ECtHR, *Munro v. the United Kingdom*, No. 10594\83, 14 July 1987.

drejtësi, edhe pse për një interes privat, nuk mund të shmangen nga garantimi i një procesi të rregullt. Në të përcaktohen shërbimet që duhet të sigurohen për ndihmë juridike që konsiderohen të përshtatshme të tilla si qasja në këshilla paragjyqësore, asistencë ligjore dhe përfaqësimi në gjykatë, dhe përjashtimi ose ndihma me koston e procedurave, duke përfshirë kostot e lidhura me natyrën ndërkufitare të rastit. Direktiva 2002\8\EC e BE është adoptuar me qëllim vendosjen e disa standarteve minimale, me qëllim sigurimin në një nivel të përshtatshëm të ndihmës ligjore brenda komunitetit¹⁴.

Marrëveshja mbi ndihmën ligjore e Këshillit të Europës.

Marrëveshja europiane për transferimin e aplikimit për ndihmë ligjore u adopua nga Këshilli në 1977¹⁵. Të gjitha shtetet e BE, përveç Gjermanisë, e kanë ratifikuar atë. Marrëveshja parashikon procedurat në rastin kur një individ është rezident në një nga shtetet e BE, miratuese të marrëveshjes. Nëse aplikanti ka nevojë të aplikojë për ndihmë ligjore në një nga vendet e BE, ai ose ajo duhet të paraqesi një kërkesë në vendin në të cilin është aktualisht rezident. Shteti në të cilin u paraqit aplikimi për ndihmë ligjore, do ta transferojë aplikimin sipas marrëveshjes për ndihmë ligjore, përveç rasteve në të cilat konstatohet se ky aplikim nuk është bërë në mirbesim.

Ndihma ligjore në rastet e problemeve të shëndetit mendor.

Në rastin *Nenov v. Bullgarisë*, aplikanti, i cili vuante nga probleme të shëndetit mendor, ishte i përfshirë në një çështje civile. Edhe pse aplikanti, në mënyrë të përsëritur, u shpreh se kishte të ardhura të pamjaftueshme për të përballuar shpenzimet dhe se i nuk mund të përfaqësonte veten pasi nuk i kuptonte procedurat ligjore, kërkesa e tij për ndihmë ligjore u refuzua. Arsyetimi i gjykatave të brendshme ishte se ndihma ligjore nuk nënkuptonte asistencë juridike në çështjet civile por vetëm në ato penale. Aplikanti e humbi çështjen në gjykatat e brendshme dhe ju drejtua GJEDNJ. Kjo e fundit duke vënë re rëndësinë e çështjes për aplikantin, kompleksitetin e saj si dhe faktin që aplikanti vuante nga probleme të shëndetit mendor, GJEDNJ u shpreh se në këtë rast ishte çënuar barazia e armëve dhe si pasojë neni 6.1, e drejta për një proces të rregullt gjyqësor.

Legjislacioni shqiptar lidhur me ndihmën juridike falas.

Me miratimin e ligjit për ndihmën juridike, aksesit në drejtësi për kategoritë në nevojë pritej të ndryshonte rrënjësisht, pasi në vetvehte ligji parashikonte përgjegjësi konkrete të agjensive shtetërore dhe publike në implementimin e standarteve të avancuara të ndihmës juridike. Konkretisht ligji parashikon ngritjen e një organi të posacëm, i cili ngarkohet me përgjegjësi në skemën e funksionimit të ndihmës juridike. Komisioni Shtetëror për Ndihmën Juridike (KSHNJ), është një organ kolegial me përfaqsi nga subjekte të cilat luajnë rol të rëndësishëm në funksionimin e ndihmës juridike, përkatësisht Ministria e Drejtësisë, Ministria e Financave, Dhoma Kombëtare e Avokatisë, Këshilli i Lartë i Drejtësisë, dhe një përfaqësues nga organizatat jofitimprurëse, që veprojnë në këtë fushë.

14 Për më shumë shih http://ec.europa.eu/civiljustice/legal_aid/legal_aid_ec_en.htm and also the e-justice portal, available at: <https://e-justice.europa.eu/home>.

15 Per me shume shih www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/092.htm.

Në qershor të 2011¹⁶, KSHNJ ka miratuar aktet nënligjore¹⁷ të domosdoshme për zbatimin e ligjit. Ndonëse fillimi i funksione të vet këtij organi u vonua, si pasojë edhe e vështirësive teknike psh. Vonesa e botimit të akteve nënligjore në fletoren zyrtare, viti 2012 e gjeti KSHNJ në mundësi të plotë për të përmbushur detyrat e caktuara nga ligji. Gjatë punës së saj KSHNJ ka lidhur edhe disa memorandum mirkuptimi me Komisionerin për Mbrojtjen nga Diskriminimi, me Komisionin Shtetëror të Ndhmës Juridike të Kosovës dhe me Avokatin e Popullit. Këto memorandime në fokus përmbajnë mbrojtjen efektive të të drejtave të njeriut, nëpërmjet ndihmës ligjore falas. Qëllimi parësor i këtyre memorandumëve është koordinimi më i mirë i strukturave shtetërore që në fund të fundit do ta ofrojnë ndihmën juridike, kryesisht parësore, por edhe atë dytësore me qëllim rritjen e efektivitetit dhe menaxhimit sasior dhe cilësor. Me gjithë përmirësimet në plotësimin e kuadrit juridik të ndihmës ligjore, ekzistojnë shqetësime për përputhshmërinë e ofrimit të këtij sistemi në raport me standartet e Këshillit të Evropës¹⁸. Rekomandimet e Komisionerit të të Drejtave të Njeriut në Këshillin e Evropës për Shqipërinë rendisin një sërë problematikash që vihen re në sistemin shqiptar të ndihmës juridike. Këto rekomandime synojnë në thelb të përmirsojnë sistemin kombëtar të ndihmës juridike në përputhje me standartet e Këshillit të Evropës më qëllim ndihmën e kundrejt personave që janë në një situatë të tillë ekonomike ose sociale të vështirë të gëzojnë të drejtat e tyre.

Përfituesit e ndihmës juridike.

Sipas ligjit “Për ndihmën Juridike falas” të drejtën për të përfiturar këtë ndihmë, para gjatë ose pas procesit gjyqësor, e kanë personat të cilët:

- a. Kërkojnë të mbrohen me avokat në procesin penal, për shkak të pamundësive financiare;
- b. Kanë nevojë për ndihmë juridike në çështjet civile ose administrative por kanë pamjaftueshmëri mjjetesh financiare;
- c. Të miturit, për të cilët mbrojtja në procedimin penal dhe në gjykim është e detyrueshme.

Ligji kërkon të rregullojë në mënyrë sa më të plotë ndihmën juridike në të gjitha fushat e së drejtës, megjithatë duke qënë se ndihma juridike në fushën penale është mbështetur edhe më përpara nga shteti, ndryshimet në këtë fushë nuk kanë qenë të dukshme. Skema e funksionimit të ndihmës juridike në fushën penale ka qenë “e zgjidhur”. Bazuar në ligjin procedural penal¹⁹, cdo person ndaj të cilit ngrihet një akuzë penale i ka mundësitë reale për të pasur një avokat në procesin penal të hetimeve

16 Shih “Raport mbi ndihmën juridike në Shqipëri” raport i TLAS, CRD 2012, fq 10.

17 Aktet nënligjore janë: nr1 dt. 25.06.2011, “Për përparsitë në çështjet që ofrohet ndihma juridike për 2011,2012”; vendimi nr.2, dt. 25.06.2011 “për rregullat e caktimit të avokatëve, zyrave të avokatisë dhe OJF që do të ofrojnë ndihmën juridike”; vendimi nr 3 “Për miratimin e formularit të kërkesës për përfitimin e ndihmës juridike dhe dokumentet që duhet ti bashkangjiten formularit tip të kërkesës”; vendimi nr.4 “për përcaktimin e masës së shpërbimit të avokatëve që do të ofrojnë ndihmë juridike parësore dhe dytësore”; vendimi nr. 5 “Për kriteret e vlerësimit dhe standartet e kontrollit të cilësisë në ofrimin e ndihmës juridike”.

18 Konkretisht letra e Komisionerit të të drejtave të Njeriut të KE, Muinznieks drejtuar Ministrit të Drejtësisë; shih www.coe.int/t/commissioner/Alb.

19 Neni 49.1 i Kodit të Procedurës Penale.

paraprake apo edhe në gjyq, nëse paraqet një kërkesë formale prokurorit apo gjykatës²⁰.

Pengesa ekonomike që kufizojnë aksesin në gjykatë.

GJEDNJ²¹ ka përcaktuar qëndrimin e saj lidhur me taksat gjyqësore si element i rëndësishëm i aksesit në gjykatë, duke argumentuar se qëllimi legjitim i mbledhjes së taksave gjyqësore është mbrojtja e sistemit ligjor. Por nga ana tjetër, ajo ka vlerësuar se është barrë e tepërt dhe mund të kufizojë aksesin në gjykatë, kur këto tarifa janë dy herë më të larta se paga minimale mujore²². E drejta për tju drejtuar gjykatës nuk do të ishte materjalisht e mundur nëse shteti nëpërmjet vënies së taksave apo shpenzimeve të tjera të ndërmjetme detyruese për një process gjyqësor, bëhet pengesë për aksesin në gjykatë të një grupi të konsiderueshëm individësh. Kodi i Procedurave Civile përcakton detyrime për gjykatën, që të pranojë hapjen e një çështjeje me kushtin e parapagimit të taksës gjyqësore, mënyrën si veprohet kur ndryshon madhësia e taksës, si dhe të drejtën e gjykatës për të përjashtuar nga pagimi i saj. Ligjbërësi duhet të respektojë parimin e barazisë, të proporcionalitetit, në mënyrën e hartimit të këtyre detyrimeve, për të krijuar kushte sa më të favorshme për rritjen e aksesit në gjykatë.

Konkluzione përfundimtare.

Duke u bazuar edhe në raportin e TLAS²³ mbi analizën e sistemit të ndihmës ligjore në vendin tonë, mund të përmendim një sërë problematikash formale dhe materjale, të cilat ndikojnë negativisht në zbatimin e kësaj skeme. Konstatohet se mungon informacioni për ekzistencën\vendndodhjen e KSHNJ, për përmbajtjen e ligjit dhe të akteve nenligjore, për kategoritë përfituese të ndihmës juridike, procedurën e aplikimit dhe të plotësimit të dokumentacionit, të cilat vazhdojnë të kufizojnë dukshëm aksesin në ndihmë juridike. KSHNJ ende nuk ka një faqe efektive në internet ku të publikojë informacionet e nevojshme për të interesuarit e shumtë si edhe vet ofruesit e ndihmës juridike. Një tjetër pengesë përbën praktika aktuale e mosfunksionimit të sistemit të ndihmës juridike, veçanërisht për qytetarët që banojnë jashtë Tiranës. E vetmja mundësi kontaktimi me KSHNJ është kontakti i drejtpërdrejtë me stafin e saj brenda mjediseve të Ministrisë së Drejtësisë, në zyrën e pritjes së popullit, gjë e cila mund të bëhet rrallë dhe vëç nga një kategori e vogël nevojtarësh. Një zgjidhje efektive do të ishte kontaktimi i një avokati në çdo qark me qëllim ofrimin e ndihmës parësore dhe përgatitjen e kërkesave për ndihmë juridike dhe dërgimin e tyre pranë KSHNJ.

Mendojmë se nevojat e qytetarëve duhet të analizohen dhe studiohen me qëllim që të japin një pasqyrë reale dhe të thellë të problemeve ligjore që janë parësore për qytetarët. Shtrirja dhe llojshmëria e prioritetëve të çështjeve ligjore individuale të ligjshme për përfitimin e ndihmës juridike duhet rishikuar periodikisht, në mënyrë që të shmangen paqartësitë apo arbitraritetet e mundshme.

20 Shih edhe Vendimin Unifikues penal nr.2 dt.20.06.2013

21 Shih KREUZ v. POLAND, no. 28249/95, ECHR.

22 Rregullimi ligjor i taksave në RSH i referohet Kodit të Procedurave Civile si dhe ligjit nr.9975, dt. 28.07.2008 “Për taksat Kombëtare”.

23 “Raport mbi ndihmën juridike në Shqipëri” raport i TLAS, CRD 2012. Fq 20-29.

BIBLIOGRAFIA

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë dhe KEDNJ

Kodi i Procedurës Civile

Kodi i Procedurës Penale

Ligji nr 10039, dt. 22.12.2008 “Për Ndhmën Juridike”

Vendimi nr1 i KSHNJdt. 25.06.2011, “Për përparsitë në çështjet që ofrohet ndihma juridike për 2011,2012”;

vendimi nr.2 i KSHNJ, dt. 25.06.2011 “për rregullat e caktimit të avokatëve, zyrave të avokatisë dhe OJF që do të ofrojnë ndihmën juridike”;

vendimi nr 3 i KSHNJ, dt.25.06.2011 “Për miratimin e formularit të kërkesës për përfitim të ndihmës juridike dhe dokumentet që duhet ti bashkangjiten formularit tip të kërkesës”;

vendimi nr.4 i KSHNJ, dt.25.06.2011 “për përcaktimin e masës së shpërblimit të avokatëve që do të ofrojnë ndihmë juridike parësore dhe dytësore”;

vendimi nr. 5 i KSHNJ, dt.25.06.2011 “Për kriteret e vlerësimit dhe standartet e kontrollit të cilësisë në ofrimin e ndihmës juridike”.

Ligji nr.9109 dt. 17.07.2003 “Për Profesionin e Avokatit në RSH”

Ligji nr.9975, dt. 28.07.2008 “Për taksat Kombëtare”.

Gjykata Europiane për të Drejtat e Njeriut, Airey v Irlandës

Gjykata Europiane për të Drejtat e Njeriut, R.D v Polonisë

Gjykata Europiane për të Drejtat e Njeriut, Kreuz v Polonisë

Gjykata Europiane për të Drejtat e Njeriut, Nenov v. Bullgarisë

Gjykata Europiane për të Drejtat e Njeriut Munro v. Mbreterise se Bashkuar

Gjykata Europiane për të Drejtat e Njeriut, Miroslav Orzechovski v. Polonise

Gjykata Europiane për të Drejtat e Njeriut, STEEL AND MORRIS v. Mbreterise se Bashkuar

Gjykata Europiane për të Drejtat e Njeriut, X v Hollandes

“Raport mbi ndihmën juridike në Shqipëri” raport i TLAS, CRD 2012.

“The Juridical Process in Comparative Perspective” Mauro Cappelletti

“Summary of the Discussions” Berent Smith

“The American Journal of Comparative Law” 1998 vol.46

www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/092.htm

http://www.ec.europa.eu/civiljustice/legal_aid/legal_aid_ec_en.htm and also the e-Justice portal, available at: https://e-justice.europa.eu/home.

THE RIGHT TO INTERNET ACCESS: A GUARANTEE FOR THE ONLINE APPLICATION OF OTHER HUMAN RIGHTS

I. Abstract

Given that, the European Convention of Human Rights applies both offline and online, Internet access constitutes a guarantee regarding the extension of human rights' scope online, as well. However, taking into consideration the increasing phenomenon of Internet accessing, this application is also associated with the increasing risk of breaching these rights. Therefore, the paper aims to present the case-law trends of the European Court of Human Rights, as well as at a comparative approach, the mechanisms used by Council of Europe's member states with respect to online protection of human rights. Moreover, bearing in mind that Internet has become a tool for citizens to actively participate in building a democratic society, the paper also aims to give some recommendations related to positive measures that member states of Council of Europe can take to better address the right to access Internet.

Key words: *Internet, freedom of expression, enabler, blocking, filtering, removal, encryption*

II. The right to Internet access, a brief history through international and regional attempts

The Internet has become an irreplaceable tool and an enabler of seeking, giving and receiving information and ideas, as well creating and sharing personal and non-personal experiences. The Internet has already reached over 3 billion users,¹ and according to the same source of information, this trend will continue to increase. The number of devices connected to IP networks will be three times as high as the global population in 2020.² Facing this social reality, international and regional instruments have tried extensive efforts to recognize the right to Internet access as part of the human rights envisaged by the European Convention of Human Rights (ECHR), or at least as a guarantee for application of these rights.

With regard to efforts at the international level, in 2003, the United Nations

1 "A policy framework for enabling Internet access", Internet Society, April 2017, pg.1

2 "Internet society perspectives on Internet content blocking: An overview", Internet society, March 2017, pg. 5

Organization on World Summit on Information society was held for the first time. This Summit adopted a Principle Declaration which stated “*the common desire and commitment of participants to build a people-centered, inclusive and development-oriented Information Society (...)*”.³ The same commitments were reaffirmed in the second phase of the Summit held in Tunis in 2005.

Moreover, the UN Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, has emphasized since 2001 that Internet and other information technologies must be viewed as means to guarantee the freedom of expression and the right to access information⁴, while in 2004 recommends the member states’ governments to reinvigorate, their action regarding, among other, Internet governance⁵, and, furthermore, in 2007, he recognizes that Internet governance and its boundaries have also revived the debate between the extent of the right to access to information and the right to privacy.⁶ In the 2011 report, the right to access Internet had a significant development, because, unlike any other medium, it was explicitly recognized as an enabler of seeking, receiving and imparting information and ideas of all kinds instantaneously and inexpensively across national borders.⁷ These ongoing developments culminated with the 2016 UN Resolution, which condemned the countries that intentionally disrupted citizens’ Internet access⁸ and reaffirmed that “*the same rights people have offline must also be protected online*”⁹. Despite the fact that this Resolution is non-binding, it is very important, because concludes a long process, which was accompanied with many controversies regarding the online recognition of human rights.

In respect of the right to Internet access, the main regional instrument is the ECHR, despite the fact that the right to Internet access is not a classical Convention right, but it was latter articulated, particularly by the European Court of Human Right’s (ECtHR) case law, as a mean that safeguards the online application of other human rights provided by the Convention. The ECtHR, interpreting the Convention pursuant to the doctrine of a “living instrument”, managed to adapt the Convention wording to technological developments and new social reality created on the Internet.

3 Article 1, “Declaration of Principles”, WSIS-03/GENEVA/DOC/4-E, World Summit on the Information Society, Geneva, 12 December 2003

4 Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Mr. Abid Hussain, Commission on Human Rights, Fifty-seventh session, Item 11 (c) of the provisional agenda, United Nations Economic and Social Council, 13 February 2001, para. 61. See also the subsequent Reports of 2002 and 2003.

5 Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Mr. Ambeyi Ligabo, Commission on Human Rights, Sixty-first session, Item 11 (c) of the provisional agenda, United Nations Economic and Social Council, 17 December 2004, p. 2, para. 4

6 *Ibid.*, General Assembly, Fourth regular agenda, Item 2 of the provisional agenda, Human Rights Council, 2 January 2007, p. 5, para. 10

7 Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Mr. Frank La Rue, Human Rights Council, Seventeenth session Agenda item 3, United Nations General Assembly, 16 May 2011, p. 19, para. 67

8 *Ibid.*, pg.3

9 *Ibid.*

III. The ECtHR's case law trends regarding the right to Internet access, as an enabler tool of online application of other human rights

As mentioned above, the right to Internet access in a society that is developing continuously, is related to enjoying the benefits of a number of other rights of the Convention. In this section of the paper, the interaction of Internet access with the other Articles of the ECHR will be examined.

In this respect, the ECtHR has interpreted Article 10 of the ECHR (freedom of expression) as it provides the right to seek, receive and impart opinions and ideas, but in its recent case law, the ECtHR has interpreted more broadly this Article, including the right to access Internet even for persons who are serving a prison sentence. Thus, in *Jankovskis v. Lithuania*, ECtHR stated that “Internet access has increasingly been understood as a right, and calls have been made to develop effective policies to achieve universal access to the Internet and to overcome the “digital divide. The Court considers that these developments reflect the important role the Internet plays in people’s everyday lives, in particular since certain information is exclusively available on Internet. Indeed, as has already been established in this case, the AIKOS website provides comprehensive information about learning possibilities in Lithuania. In this connection it is also noteworthy that the Lithuanian authorities did not even consider a possibility of granting the applicant limited or controlled Internet access to this particular website administered by a State institution, which could have hardly posed a security risk”.¹⁰

Therefore, in the present case, the State’s failure to provide Internet access in prison, preventing the applicant from receiving education-related information, constituted a breach of applicant’s freedom of expression. Given the above consideration, this decision is important not only because it indicates how the right to Internet access is related with freedom of expression, but it also indicates how this right is related with another Convention right, namely the right to education.

Furthermore, in the case *Kadla v. Estonia*, the ECtHR stated that “Article 10 cannot be interpreted as imposing a general obligation to provide access to the Internet, or to specific Internet sites, for prisoners. However, it finds that in the circumstances of the case, since access to certain sites containing legal information is granted under Estonian law, the restriction of access to other sites that also contain legal information constitutes an interference with the right to receive information.”¹¹

In addition to the above-mentioned discrimination practice of accessing one Internet site to the other, the ECtHR has found as a violation of Article 10 of ECHR even the practice of blocking the access to Google or YouTube sites.

Specifically, in the cases of *Cengiz and Others v. Turkey*¹², and *Yıldırım v. Turkey*¹³, in preventing the applicants from accessing certain sites pursuant to a court decision followed by an administrative order, the applicants’ access, respectively, in YouTube and all Google sites were blocked. Given that in Turkey the URL filtering technology

10 Case of *Jankovskis v. Lithuania*, no. 21575/08, 17.01.2017 (judgment), § 62

11 Case of *Kadla v. Estonia*, no. 17429/10, 19.01.2016 (judgment), § 45

12 See case of *Cengiz and Others v. Turkey*, nos. 48226/10 and 14027/11, 01.03.2016 (judgment)

13 See case of *Ahmet Yıldırım v. Turkey*, no. 3111/10, 18.12.2012 (judgment)

for foreign-based websites is not available, these general blocking of access were necessary to implement the domestic court decision. However, the ECtHR stated that “*The authorities should have taken into consideration, among other aspects, the fact that such a measure, by rendering large quantities of information inaccessible, was bound to substantially restrict the rights of Internet users and to have a significant collateral effect.*”¹⁴ For this reason the ECtHR found a violation of Article 10 of the Convention.

In spite of the foregoing case-law, the application of freedom of expression whether online or offline is not absolute. Although it serves to make information of general interests available to public, there are always questions about balancing it with Article 8 of the Convention (right to respect for private and family life). If the limit of the online application of freedom of expression is exceeded, it constitutes a violation of other human rights, which falls within the ambit of Article 8 of the Convention. Thus, in this regard, the right to Internet access also enables the application of Article 8 of the Convention, which during Internet navigation is subjected to the following violations.

Hate speech constitutes one of the most severe forms of violation of Article 8, because in some cases, the comments or statements that constitute hate speech negate the fundamental values of the Convention. The case of *Belkacem v. Belgium*, best illustrates this issue, because the applicant was the leader and spokesperson of the “Sharia4Belgium” organization, which was dissolved in 2012, for incitement to discrimination, hatred and violence on account of remarks he made in YouTube videos concerning non-Muslim groups and Sharia.¹⁵ In the present case, the Court considered that the applicant had attempted to deflect Article 10 (freedom of expression) of the Convention from its real purpose by using his right to freedom of expression for ends which were manifestly contrary to the spirit of the Convention. Accordingly, the Court held that, in accordance with Article 17 (prohibition of abuse of rights) of the Convention, the applicant could not claim the protection of Article 10.¹⁶ In another case, despite the fact that the speech in question did not negate the fundamental values of the Convention, the Court has followed the same reasoning, stating that “... *there has been no violation of Article 10 of the Convention, because the extreme nature of comments posted by users enjoys no protection from freedom of speech and because the applicant took insufficient measures to remove without delay the comments and to ensure a realistic prospect of the authors of such comments being held liable.*”¹⁷

Regardless the different amount of severity of the previous hate speeches, the ECtHR, in both cases found that the applicants cannot benefit from the application of Article 10 of the ECHR, striking a fair balance between Article 8 and 10 of the Convention. Moreover, in case of *Delfi v. Estonia*, the Court admitted the concept of indirect responsibility, by finding guilty an Internet portal in regard to the online comments posted by its users, which constituted hate speech.

Article 8 of the Convention is also violated in cases of personal data protection, even when these data are accessed by third parties online. In this context, the Court has

14 Case of *Cengiz and Others v. Turkey* nos. 48226/10 and 14027/11, 01.03.2016 (judgment), § 64 and *Yıldırım v. Turkey*, no. 3111/10, 18.12.2012 (judgment), § 66

15 Press release, European Court of Human Rights, ECHR 253 (2017), 20.07.2017, pg. 1

16 Factsheet-hate speech, European Court of Human Rights, July 2017, pg. 4

17 Case of *Delfi v. Estonia*, no. 64569/09, 16.10.2015 (judgment), § 162

extended this protection even in the context of a labor-law dispute, stating in the case of *Barbulescu v. Romania* that monitoring employees' electronic communications and accessing their contents constitute a breach of employee privacy right.¹⁸

In addition, under Article 8, the protection of vulnerable individuals, especially of minors, is very important, as they are much more exposed while accessing the Internet. Taking into account the high risk that Internet poses to juveniles, states should take an active role, because they have a positive obligations to protect minors from Internet abuse. Indeed, practices such as blocking access to the Internet, which were considered to constitute violations of human rights, when it comes to juveniles are needed to protect their rights.

In the Internet context, the Court has recently taken into consideration the impact that data accessible on line can have on children,¹⁹ and in the case of *Perrin v. United Kingdom*, it found that a criminal conviction for pornographic and scatological photographs on the Internet, accessible free of charge on a preview page (without any age checks) and likely to be found by young people was justified by the need to protect morals and the rights of others.²⁰ In the present case, the state is at fault if it does not protect or seek to protect young people, a vulnerable category, in its legislation. According to the Court, "*The fact that there may be other measures available to protect against the harm does not render it disproportionate for a Government to resort to criminal prosecution, particularly when those other measures have not been shown to be more effective.*"²¹

Even in the case of *K.U v. Finland*, arises the state's responsibility to take positive measures to protect minors from pedophiles using the Internet. The case concerns a twelve-year-old boy who was the victim of an unknown individual who placed a sexual advertisement about him on an Internet dating site. His father had not been able to bring proceedings against anyone, because the legislation in Finland at the time did not allow police or the courts to require Internet service providers to identify the person who had posted the advertisement. The Court, after reiterating the principle that certain conduct called for criminal sanctions, found that the State had failed to fulfil its positive obligation to protect the child's right to respect his private life, as the protection of the child from physical and mental harm had not taken precedence over the requirement of confidentiality.²²

Both these cases and also other cases related to vulnerable individuals are connected to the online application of Article 8 of the Convention and raise questions about the responsibility of states to guarantee the online application of human rights by fulfilling their positive obligations.

Furthermore, Internet access, also enables the application of Article 1 of Protocol no. 1 of the Convention, consequently it enables the application of the property right in respect of intellectual property and copyright. While accessing Internet, certain practices or actions, such as file sharing, Internet posting, or website blocking, may

18 See *Barbulescu v. Romania*, no. 61496/08, 05.09.2017, (judgment)

19 Internet: case-law of the European Court of Human Rights, ECtHR, June 2017, pg. 47, and case of *Mouvement raëlien suisse v. Switzerland* [GC], no. 16354/06, 13.07.2012 (judgment), § 72)

20 Internet: case-law of the European Court of Human Rights, ECtHR, June 2017, pg. 25

21 *Ibid.*, pg. 48

22 *Ibid.*, pg. 47-48

constitute a violation of Article 1 of Protocol no. 1.

With this regard, in the case of *Neij and Sunde Kolmisoppi v. Sweden* the ECtHR found the practice of file-sharing in breach with Article 1 of Protocol 1 of the ECHR. The case concerned the conviction of the operators of an Internet site that allowed its users to share files in violation of copyright. The operators' application to ECtHR was rejected in order of protection of rights of others and prevention of crime within the meaning within the Article 10/2 of the ECHR. Furthermore, the applicants had not taken any action to remove the files despite having been urged to do so.²³

The case of *Ashby Donald and Others v. France*, relates to Internet posts that are in breach with Article 1 of Protocol no. 1 of the ECHR. The case concerned the criminal conviction of photographers for having posted photographs of fashion shows on the Internet without the authorization of the rights' holders. The Court found no violation of Article 10. Posting photographs on the Internet for commercial purposes without the authorization of the rights' holders - the fashion houses whose creations appeared in the offending photographs - is an infringement of the lawful protection of copyright.

In a more recent case of *Akdeniz v. Turkey* (dec.) (no. 20877/10, 11 March 2014)²⁴, regarding a complaint lodged by a regular user of Internet sites specializing in the dissemination of music ("*myspace.com*" and "*last.fm*"), the Court found no violation when the authorities blocked the two websites, because they were disseminating musical works in violation of copyright.

As can be inferred from the above cases, the ECtHR while assessing whether there has been a violation of Article 10 of the Convention has to strike a fair balance between this right and the intellectual property rights. In the above cases, the Court has put copyright before freedom of expression and even the blocking practice is considered in compliance with the Convention.

In addition to the above rights, access to the Internet enables us to enjoy other digital rights, such as the following. Pursuant to freedom of assembly, association and participation (Article 11 of the ECHR), everyone has the right to use any website, application, or other service to associate and also enjoys the right to protest peacefully online. Everyone enjoys also the freedom to use available online tools to participate in local, national and global public policy debates, legislative initiatives and public scrutiny of decision-making processes, including the right to sign petitions and to participate in policy making relating to how the Internet is governed.²⁵

Education and literacy is another digital human right, pursuant to which everyone has the right to have online access to education and to cultural, scientific, scholarly and other content in official languages. Everyone should be able to freely access publicly funded research and cultural works in the public domain on the Internet, where available.²⁶

23 *Ibid.*, pg. 39

24 *Ibid.*, pg. 39 and 45

25 "Guide to human rights for internet users", Recommendation CM/Rec (2014)6 and explanatory memorandum, Committee of Ministers to member States, Adopted by the Committee of Ministers on 16 April 2014 at the 1197th meeting of the Ministers' Deputies, pg.4

26 *Ibid.*, pg.5

IV. Operations used by Member States on protecting human rights online

The rights examined above, but also other human rights, are protected under certain practices or specific actions, such as filtering, blocking, removal, encryption, etc. In this section of the paper, some of these operations applied by Member States on protecting human rights online, and as well their interaction with the protected rights, will be examined.

The filtering operation is a suitable mechanism in cases of online hate speech or protection of minors on the internet. For instance, in the above-mentioned case of *Delfi v. Estonia*, the filtering mechanism would have provided the required protection in compliance with ECHR's principle; to the contrary, *Delfi* had chosen another mechanism, such as the disclaimer, whereby *Delfi* itself was not liable for the content of the comments published by third parties. However, the ECtHR "... found that the applicant company itself was to be considered the publisher of the comments, and it could not avoid responsibility by publishing a disclaimer stating that it was not liable for the content of the comments."²⁷ Hence, in the present case, comments filtering, through certain algorithms, based on the origins of vulgar words, or those that constitute hate speech, would be an appropriate solution. Subsequently, these filtered comments may not be published on the site at all, or automatically removed.

The filtering operation is also fundamental when it comes to the online protection of children, given that, while accessing the Internet, they are on continuous risk from online pornography, pedophilia, and other sexual exploitation or abuse, cyber bullying or risk to be targeted by radical groups.

Currently, the most well-known filtering mechanism used to prevent children from accessing websites that have inappropriate content regarding to their age, or websites that may put them at risk of different forms of abuse is the age verification systems. This system is mainly based on asking the user about his age and if the age is permissible, the user can continue to access the content of the site. However, the system has shown that it is not very efficient, as it can be easily manipulated by setting a different age from the real one. For this reason, the Internet Watch Foundation has urged Facebook, twitter and other social media to be "*aware of the extent to which their services are accessed by younger children, thanks to age verification processes that are at best flimsy.*"²⁸ Hence, they must "*pay greater attention to factoring this into the services provided, the content allowed and the access to both.*"²⁹ Despite the filtering measures adopted or that social media may adopt in the future to protect children from online abuse, there is a need for co-operation between parents, schools and interest groups. If each actor does his part, this problem will be addressed much better.

Another measure for the protection of human rights on the Internet is the operation of blocking certain websites. This measure is considered to be extreme and is mainly

27 Case of *Delfi v. Estonia*, no. 64569/09, 16.10.2015 (judgment), § 26

28 "Resources to end internet child abuse 'may be woefully insufficient'", Internet Watch Foundation, published in "*The Guardian*" <https://www.theguardian.com/society/2014/mar/19/child-sex-abuse-online-insufficient-efforts>, (accessed on 11 October 2017)

29 *Ibid.*

applied in cases of severe violation of freedom of expression, such as child pornography material. With regard to child pornography, there is a broad consensus among member states of the Council of Europe that the most appropriate measure to be applied is the measure of blocking certain websites, rather than filtering or merely removing materials. Nevertheless, referred to a recent comparative study,³⁰ there are considerable differences in the way in which such measures are implemented by member states.

In certain countries examined, such as Spain and Cyprus, it is the court which takes the responsibility for ordering the blocking of online child pornography material. In some jurisdictions, such as Portugal, a hybrid system has been put in place: an independent administrative authority has been given the job of implementing temporary blocking measures before judicial authorization is then sought from the courts.³¹

In other countries, including Belgium and Italy, the Public Prosecutor or judge of enquiry (*juge d'instruction*) plays an important role in the adoption of blocking or takedown measures. In Italy, the Prosecutor must authorize the list of illegal content before blocking or takedown can proceed, whereas in Belgium, it is the prerogative of the Public Prosecutor or *juge d'instruction* to order blocking or takedown measures in the context of the relevant enquiry into the illegal content.³²

Other jurisdictions have implemented administrative blocking by a State authority: this is the case in the Russian Federation, Turkey and also in Albania, where the State Internet Surveillance Authority may order such measures. France has adopted a hybrid system where the police department competent in the field of the internet may adopt blocking or removal measures for content relating to criminal offences concerning child pornography, under the supervision of an independent administrative authority in charge of guaranteeing freedom on the internet.³³

In other jurisdictions, such as Finland, certain internet intermediaries have a particular responsibility, even in the absence of a court order, to act upon their knowledge and to take action in relation to content that is obviously illegal, including child pornography.³⁴

Even issues that deals with terrorism or national security are considered severe violation of ECHR, consequently member states operates with the blocking mechanism,³⁵ despite the diverse implementation of this mechanism among them.

As we mentioned previously, regardless of the fact that blocking operation constitute an extreme measure from the point of view of human rights, in such cases, it is completely in accordance with Convention provisions and ECtHR's case-law. Children abuse, terrorism or national security fall within the scope of Article 10/2 of the ECHR, which means that under specific condition, they may be subject to such restriction or penalties that are necessary in a democratic society.

The removal operation applies when the filtering or blocking operations have failed to prevent the dissemination of illegal material on the Internet. Therefore, as

30 "Comparative study on blocking, filtering and take-down of illegal internet content", Council of Europe, Lausanne, 20 December 2015, pg. 14

31 *Ibid.*

32 *Ibid.*

33 *Ibid.*

34 *Ibid.*

35 See *ibid.* for more information

soon as this material is identified, it is removed from the website where it is published. This mechanism applies in cases connected to intellectual property right, for instance, Spain's Intellectual Property Act provides for the removal of content which infringes intellectual property right³⁶; it also applies on cases connected to protection of reputation and personal data, for instance, Russia and Turkey have implemented data protection and privacy rules specifically adapted to the removal of online data.³⁷ However, removal operation is almost always accompanied with filtering or blocking operations and it serves specifically as a subsidiary measure.

The last operation which is used generally to protect personal data is encryption. It is used to protect data sent from all types of devices across all sort of networks and the information that is being exchanged every time a person uses an ATM, conduct a purchase from a smartphone, makes a call from the mobile phone, or presses a key fob to unlock a car.³⁸ Referred to these considerations, the encryption technology enables the widespread application of Article 10 of the Convention among individuals which for certain reasons must necessarily communicate in anonymity. It also contributes in online protection of private communications, which follows in scope of Article 8 of the Convention. Furthermore, it facilitates the security improvement for financial transactions.

V. Conclusions and recommendations

At the present time, the right to Internet access is widely recognized by ECtHR's case-law as an enabler of online application of other human rights provided by the Convention. These rights are guaranteed under specific operations, such as filtering, blocking, removal, encryption, which in certain cases, also constitute techniques that violate human rights. There is a broad consensus among member states of the Council of Europe with regard to the most appropriate techniques to be used in cases of serious violation of ECHR, whereas in other cases, member states implement different techniques.

In this respect, in order to better address the right to access Internet and serve the ECHR's aim of promoting and guaranteeing other human rights online, it is necessary for member states to have an active role and take some measures. Therefore, taking into account that access to the Internet enables the applications of other human rights, member states should facilitate the internet connection, as much as possible, to all citizens, so that even they can enjoy without any discrimination their digital rights. Relating to the positive measures of states, it is recommend that the issue of child abuse on Internet may be best addressed by using specific operations, such as filtering, blocking and removal; but, on the other hand, when states decide to use such operations, especially in cases that do not constitute severe violation of Convention rights, they should strike a fair balance between rights to questions, and, in addition, use the techniques that best satisfies the proportionality test.

Moreover, to protect children from online abuse, there is a need for co-operation

36 "Comparative study on blocking, filtering and take-down of illegal internet content", Council of Europe, Lausanne, 20 December 2015, pg. 15

37 *Ibid*, pg. 16

38 "Encryption, An Internet society public policy briefing", Internet society, 03.06.2016, pg.1

between parents, schools and interest groups. For this reason, it is recommend that member states should develop effective policy that requires schools to strengthen their measures to protect children from online abuse and also, to teach children risks arising from Internet access and how they may safeguard themselves. In addition, parents and civil society should do their part by increasing awareness and knowledge on the issue, and using tools that limits or surveys the children’s access to the internet.

Last, we recommend that member states, bearing in mind that Internet has become a tool for citizens to actively participate in building and strengthening democratic society, should improve their legal framework in compliance with Council of Europe’s recommendation regarding access to the Internet, and apply the ECtHR’s consolidated case-law in assessing several issues pertaining to Internet.

Bibliography

1. “A policy framework for enabling Internet access”, Internet Society, April 2017
2. Comparative study on blocking, filtering and take-down of illegal internet content”, Council of Europe, Lausanne, 20 December 2015
3. “Encryption, An Internet society public policy briefing”, Internet society, 03.06.2016
4. “Internet society perspectives on Internet content blocking: An overview”, Internet society, March 2017
5. “Declaration of Principles”, WSIS-03/GENEVA/DOC/4-E, World Summit on the Information Society, Geneva, 12 December 2003
6. Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Mr. Abid Hussain, Commission on Human Rights, Fifty-seventh session, Item 11 (c) of the provisional agenda, United Nations Economic and Social Council, 13 February 2001, para. 61. See also the subsequent Reports of 2002 and 2003
7. Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Mr. Ambeyi Ligabo, Commission on Human Rights, Sixty-first session, Item 11 (c) of the provisional agenda, United Nations Economic and Social Council, 17 December 2004
8. Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Mr. Ambeyi Ligabo General Assembly, Fourth regular agenda, Item 2 of the provisional agenda, Human Rights Council, 2 January 2007
9. Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Mr. Frank La Rue, Human Rights Council, Seventeenth session Agenda item 3, United Nations General Assembly, 16 May 2011
10. Press release, European Court of Human Rights, ECHR 253 (2017), 20.07.2017
11. Factsheet-hate speech, European Court of Human Rights, July 2017
12. Internet: case-law of the European Court of Human Rights, ECtHR, June 2017
13. “Guide to human rights for internet users”, Recommendation CM/Rec (2014)6 and explanatory memorandum, Committee of Ministers to member States, Adopted by the Committee of Ministers on 16 April 2014 at the 1197th meeting

- of the Ministers' Deputies
14. "Resources to end internet child abuse 'may be woefully insufficient'", Internet Watch Foundation, published in "*The Guardian*"
 15. European Convention on Human Rights
 16. Case of *Jankovskis v. Lithuania*, no. 21575/08, 17.01.2017 (judgment)
 17. Case of *Kadla v. Estonia*, no. 17429/10, 19.01.2016 (judgment)
 18. Case of *Cengiz and Others v. Turkey*, nos. 48226/10 and 14027/11, 01.03.2016 (judgment)
 19. Case of *Ahmet Yildirim v. Turkey*, no. 3111/10, 18.12.2012 (judgment)
 20. Case of *Delfi v. Estonia*, no. 64569/09, 16.10.2015 (judgment)
 21. Case of *Barbulescu v. Romania*, no. 61496/08, 05.09.2017, (judgment)
 22. Case of *Mouvement raëlien suisse v. Switzerland* [GC], no. 16354/06, 13.07.2012 (judgment)
 23. <https://www.theguardian.com/society/2014/mar/19/child-sex-abuse-online-insufficient-efforts>
 24. <https://www.coe.int/en/web/portal/council-of-europe-and-internet>
 25. <https://www.internetsociety.org/>
 26. <https://www.cfr.org/backgrounder/what-internet-governance>

*Prof. Asoc. Dr. Arif Riza,
Shanoela Zaçe, Fjoralba Disha*

MEDIATION AS AN INSTRUMENT FOR THE SETTLEMENT OF DISPUTES IN THE LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF KOSOVO

Abstract

Mediation consider to be one of the most flexible alternative form to settle the dispute outside of the court process. Through mediation, the parties with their own will, requiresto settle their dispute by assisting of a third neutral party (mediation), according to the limits determined by law framework. Moreover the mediation as a flexible mechanism, it provides the great opportunity that the conflict between law subjects to be settle in very short period of time, lower cost, more flexibility regarding the begining and the end of this process,as well as avoiding the rigorous and often bureaucratic formalities which arerequired by state's judicial system. Furthermore the mediation process it establishes friendly relations and softens the contradictions by offering alternatives that satisfy both parties.

In Republic of Kosovo this proocess as an important mechanism, despite all the advantages that offers, it is not well known by citisens and other subject of law, as a result of unacting state institutions in establishing the appropriate mechanisms to be develop. For this reason, this paper it presents an overview about the features of mediation in the country mentioned above.

This paper it treats and analyse the legal framework regarding the field of mediation, by using the metodology of comperative approach with European Union legislation. As result of a deep analysis, the conclusions it gives the recommnedation on what need to be fulfilled in the scientific gap regarding the topic above.

Keywords:Mediation, Direktive, European Union, judicial sistem, alternative dispute resolution.

Abstrakt

Ndërmjetësimi konsiderohet një nga format alternative të zgjidhjeve të mosmarrëveshjeve jashtë procesit gjyqësor. Me anë të ndërmjetësimit palët me vullnetin e tyre të plotë kërkojnë zgjidhjen e kontestit ndërmjet tyre me ndihmën e një personi të tretë asnjans (ndërmjetësinë), nën kufijtë e lejuara nga ligji. Ndërmjetësimi ofron mundësi që konfliktet ndërmjet subjekteve të së drejtës të zgjidhen me anë të një mekanizëm të shpejtë, kosto më të ulët, fleksibilitet në lidhje me hyrjen dhe daljen nga ky proces, dhe po ashtu mënjanimin e formaliteteve rigorozë dhe shpesh burokratike të cilat i ofron sistemi gjyqësor. Procesi i Ndërmjetësimit vendos raporte miqësore dhe zbut kontradiktat duke ofruar zgjidhje që kënaqin të dyja palët.

Por pavarësisht nga të gjitha përparësitë që ofron ky proces, shumë pak njerëz kanë njohuri në lidhje me të, dhe pak është bërë nga ana e institucioneve shtetërore për ngritjen e mekanizmave të duhura që e zhvillojnë atë. Për këtë arsye ky punim na paraqet një tablo të përgjithshme në lidhje me karakteristikat e ndërmjetësimit në Kosovë. Po ashtu në këtë punim është trajtuar kuadri ligjor i cili e mbulon fushën e ndërmjetësimit, i parë ky në aspekt krahasues me legjislacionin e Bashkimit Evropian. Si përfundim janë hedhur disa ide se çfarë mund të ndryshojmë për përmasimin e situatës në të ardhme.

Hyrje, Definicioni Dhe Karakteristikat

Dëshira për t' i zgjidhur paqësisht mosmarrëveshjet ka qenë një fenomen i kahershëm shqiptar, i cili është ndikuar së tepërmi nga e drejta zakonore. Ndërmjetësimi (pajtimi) ka qenë i njohur kudo në trojet shqiptare, dhe përmban vlera të veçanta të trashëgimisë sonë Kombëtare. Vlera këto që janë përcjell brez pas brezi duke u evoluar dhe transformuar në një formë tjetër, tashmë në mënyrë institucionale. Në legjislacionin e Shqipërisë, Kosovës dhe Maqedonisë ekziston një kuadër ligjor i cili parashikon mundësin e zgjidhjes së konflikteve me anë të procedurës së ndërmjetësimit.

Ndërmjetësimi përbën një nga format kryesore të zgjidhjes alternative të mosmarrëveshjeve, bashkë me institutin e Arbitrazhit dhe Negocimit. Ajo është një mundësi ligjore e cili u mundëson palëve në një proces të vendosin vet në lidhje me mënyrën e zgjidhjes së kontestit midis tyre. Një mundësi kjo që prek dhe ndikon pozitivisht në vendosjen e marrëdhënieve paqësore midis palëve në konflikt, dhe po ashtu ul numrin e kërkesave të cilat i drejtohen gjykatave tona të stërngarkuara.¹

Në doktrinën juridike njihen disa definicione në lidhje me institutin e ndërmjetësimit, por përgjithësisht ekziston një përkufizimi i cili e definon ndërmjetësimin “Si një zgjidhje ligjore e mosmarrëveshjeve jashtë procesit gjyqësor, e bazuar tërësisht në vullneti i lirë të palëve, me ndihmën një personi të tretë të pavarur (ndërmjetësinë), i cili gëzon integritet moral dhe profesional dhe nuk ka lidhje me kontestin në fjalë”.

Pothuajse të njëjtin definicion jep edhe legjislacioni i Kosovës, ku parasheh se “Ndërmjetësimi është veprimtari jashtëgjyqësore, që realizohet nga një person i tretë (ndërmjetësi), për zgjidhje të mosmarrëveshjeve ndërmjet subjekteve të së drejtës në pajtim me kushtet e parashikuara në këtë ligj”.² Në të njëjtën linjë është edhe legjislacioni i Shqipërisë i cili parashikon se “Ndërmjetësimi është veprimtari jashtëgjyqësore, në të cilën palët kërkojnë zgjidhjen e një mosmarrëveshjeje me anë të një personi të tretë asnjans (ndërmjetësit), për të arritur një zgjidhje të pranueshme të mosmarrëveshjes dhe që nuk bie në kundërshtim me ligjin”.³ Legjislacioni i Bashkimit Evropian e rregullon çështjen e ndërmjetësimit me anë të një direktive të nxjerr në vitin 2008⁴, e

1 Shih me shume, komentari i Ligjit, “Për ndërmjetësimin në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve”, nr. 10 385, datë 24.2.2011, Tiranë 2012, fq. 4.

2 Shih Neni 2 i ligjit të Kosovës nr. 03/I-057, “Për Ndërmjetësim”, i miratuar më 18 shtator 2008.

3 Shih neni 1, pika 1 i ligjit të Republikës së Shqipërisë “Për ndërmjetësimin në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve”, nr. 10 385, datë 24.2.2011.

4 Ky është dokumenti i parë zyrtar i Bashkimit Evropian, në lidhje me Ndërmjetësimin, i cili përmban një rregullim në çështjet civile dhe tregtare.

cila i detyron të gjitha shtetet anëtare (përjashtim bën Danimarka) ta implementojnë në legjislationin e tyre të brendshme këtë direktivë jo më vonë se 20.05.2011⁵. Direktiva 2008/52/EC e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit, “Mbi disa aspekte të ndërmjetësimit në çështjet civile dhe tregtare” rregullon vetëm çështjet ndërkuftare në fushën civile dhe tregtare,⁶ por gjithashtu ju jep mundësi shteteve anëtare që ti zbatojnë dispozitat e kësaj direktive edhe në proceset e tyre të brendshme. Edhe direktiva e Bashkimit Evropian e jep përkufizimin në lidhje me institutin e Ndërmjetësimit. Sipas saj “Ndërmjetësimi do të thotë një proces i strukturuar, ku dy ose më shumë palë të cilat kanë një kontest midis tyre, në mënyrë vullnetare vendosin që ta zgjidhin atë me anë të një ndërmjetësi”⁷.

Avantazhet dhe disavantazhet e Ndërmjetësimit

Ndërmjetësimi konsiderohet si një nga mënyrat alternative të zgjidhjeve të mosmarrëveshjeve jashtë procesit gjyqësor, ju ofron palëve më shume hapësira dhe mundësi më të mëdha për të dalë të kënaqura nga një proces kontestimor. Por shumë pak kanë informacion në lidhje me përparësitë që ofron ky proces në krahasim me metodat e tjera, gjë që çon në ndrydhje të palëve për t’u drejtuar ndërmjetësimit. Direktiva e Bashkimit Evropian në lidhje me informimin e qytetarëve i detyron Shtetet Anëtare që të bëjnë përpjekje me mjetet që ato i quajnë të përshtatshme (në mënyrë të veçantë me internet) në lidhje me mundësinë që publiku i gjerë të ketë akses të lehtë tek ndërmjetësuesit apo shoqatat të cilat ofrojnë shërbime ndërmjetësimi.⁸

Një nga avantazhet e Ndërmjetësimit lidhjet me faktin se kjo procedurë ndihmon në vendosjen e raporteve miqësore ndërmjet palëve, duke zbutur tensionin që ka çuar deri tek konflikti. Vendimi i marrë gjatë procedurës së ndërmjetësimit me shumë gjasa do t’u konvenoj të dyja palëve, dhe do të vendos një lloj baraspeshe në lidhje me interesat e tyre. Një mundësi e tillë është pothuajse e pamundur në rastin kur çështja do të zgjidhej përmes procesit gjyqësor⁹. Në përgjithësi palët të cilat dalin nga një proces gjyqësor vendosin një raport armiqësor që i shoqëron edhe në të ardhmen.

Përparësi shumë evidente në rastin e Ndërmjetësimit ka të bëjë me fleksibilitetin në lidhje me gjithë sistemin e ngritjes dhe funksionimit të tij. Kjo shprehet me faktin që palët janë të lira që në çdo kohë t’i drejtohen Ndërmjetësimit, si në rastin kur nuk kanë nisur një proces gjyqësor ashtu edhe nëse janë në zhvillim e sipër të një procesi të tillë. Kjo qartë shihet në ligjin e Kosovës për ndërmjetësimin i cili

5 Ekzistojnë disa akte ligjore të BE-së si Rregulloret, direktivat, vendimet (rekomandimet dhe opinionet nuk janë të detyrueshme. Direktivat konsiderohen si tërësia e rregullave të përgjithshme të cilat duhet të transferohen në ligjin kombëtar nga secili vend anëtar. I takon çdo shteti anëtar (në mënyrë subjektive) të vendos në lidhje me mënyrën e transformimit të direktivës, pasi kushtëzimi i vetëm konsiston në arritjen e një rezultati konkret.

6 sipas nenit 2 të kësaj direktive një mosmarrëveshje ndërkuftare do të konsiderohet ajo ku të paktën njëra nga palët është me vendbanim ose është rezidente e përhershëm në një shtet anëtar në datën kur: (A) Palët bien dakord për të përdorur ndërmjetësimin pasi mosmarrëveshja ka lindur; (B) Ndërmjetësimi është urdhëruar nga një gjykatë; (C) Një detyrim për të përdorur ndërmjetësimin lind sipas ligjit kombëtar; ose (D) Për qëllimet e Nenit 5 një ftesë është bërë palëve.

7 Neni 2, i Direktivës 2008/52/EC e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit, “Mbi disa aspekte të ndërmjetësimit në çështjet civile dhe tregtare”

8 Neni 9 i Direktivës 2008/52/EC e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit, “Mbi disa aspekte të ndërmjetësimit në çështjet civile dhe tregtare”.

9 Felix Steffek, *Mediation in the European Union*, Cambridge, June 2016, fq 2

parashikon se palët janë të lira t'i drejtohen Ndërmjetësimit në çdo fazë të zhvillimit të procedurës në gjykatën kompetente.¹⁰ Gjithashtu ndërmjetësimi mund të zbatohet edhe pasi është dhënë vendimi i formës së prerë.¹¹ Po ashtu palët janë të lira që në çdo moment ta ndërpresin dhe përfundojnë procedurën e ndërmjetësimit. Sipas ligjit Procedura e ndërmjetësimit përfundon me: arritjen e marrëveshjes në mes të palëve; tërheqjen e cilësdo palë, në çfarëdo kohe gjatë zhvillimit të procedurës, duke deklaruar se nuk ka interes për vazhdimin e procedurës së ndërmjetësimit; konfirmim të ndërmjetësuesit, pas konsultimit me palët kur vlerësohet se vazhdimi i procedurës nuk është i arsyeshëm; kalimin e afatit ligjor për arritjen e marrëveshjes. Fleksibiliteti gjithashtu shihet në mënyrën e marrjes së provave, grumbullimin dhe përdorimin e tyre ndryshe nga procedurat gjyqësore të cilat janë të mbushura nga rregulla komplekse dhe formalitet të ngurta që pamundësojnë qasje fleksibile në sistem.

Kohëzgjatja e një procedure gjyqësore nga shkalla e parë e deri në fazën e ekzekutimit të detyrueshëm të tij kërkon muaj e në shumë raste edhe vite të cilat i zvarrisin palët të ndikuara edhe nga numri i madh i dosjeve të cilat i drejtohen çdo ditë gjykatave tona, sidomos në Kosovë ku numri i kërkesave të pashqyrtuar është tepër i madh. Në këto kushte zgjidhja e kontestit me anë të procedurës së ndërmjetësimit mbetet një mundësi e artë. Sipas nenit 13 të ligjit të ndërmjetësimit të Kosovës, procedura e ndërmjetësimit zgjat maksimalisht 90 ditë, duke u diktuar gjithashtu edhe nga parimi i parashikuar shprehimisht se procedura e ndërmjetësimit është urgjente.¹² Direktiva e Bashkimit Evropian nuk vendos kufizim kohor brenda të cilit duhet të zhvillohet procedura e Ndërmjetësimit por u lë hapësirë shteteve anëtare që në mënyrë subjektive ta përcaktojnë në legjislacionin e tyre.

Ndërmjetësimi sjell një shkallë më të madhe kontrolli dhe parashikueshmëri në lidhje me rezultatin. Palët që participojnë në një procedurë ndërmjetësimi kanë më shumë mundësi kontroll mbi rezultatin e mosmarrëveshjes së tyre. Fitimet dhe humbjet janë më të parashikueshme në një zgjidhje të ndërmjetësuar se sa do të jenë nëse një rast zgjidhet me anë të arbitrazhit apo rrugëve gjyqësore.

Një zgjidhje e cila është marrë në pajtim të vullnetit të dy palëve të konfliktit, ka shume mundësi që të zbatohet po në mënyrë vullnetare nga ana e tyre, ndryshe nga vendimi i nxjerr nga një procedurë arbitrazhi apo procesi gjyqësor i cili u imponohet palëve.

Së fundi mund të themi se procedura e ndërmjetësimit ofron përparësi në lidhje me kostot që duhet të marrin përsipër palët. Sipas ligjit të Kosovës shpenzimet procedurale do të paguhet në mënyrë proporcionale nga të dyja palët, përveç në rastin kur ato janë marrë vesh ndryshe.¹³

Por pavarësisht gjithçkaje që përmendëm më sipër Ndërmjetësimi shpesh nuk është mënyra ideale për të zgjidhur një çështje. Ndërmjetësimi zakonisht nuk ka rregulla formale dhe rigorozë të cilat i detyrojnë palët në dhënien e dëshmime për zbardhjen e

10 Shih neni 1, pika 1.3 i ligjit të Kosovës nr. 03/l-057, "Për Ndërmjetësim", i miratuar më 18 shtator 2008.

11 Shih më shumë, komentari i Ligjit, "Për ndërmjetësimin në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve", nr. 10 385, datë 24.2.2011, Tiranë 2012, fq14

12 Ligji i Republikës së Shqipërisë nuk përcakton një afat kohorë brenda të cilit duhet të zhvillohet procedura e ndërmjetësimit.

13 Shih neni 16, i ligjit të Kosovës nr. 03/l-057, "Për Ndërmjetësim", i miratuar më 18 shtator 2008.

së vërtetës.

Ndërmjetësimi nuk është i zbatuar në të gjitha fushat e jetës, ligjet kombëtare dhe ato të Bashkimit Evropian përmbajnë kufizime se cilat çështje mund të zgjidhen me anë të ndërmjetësimi.

Së fundi, ndërmjetësimi mund të mos jetë gjithmonë i suksesshëm dhe i sigurt, palët mund të mos arrijnë një marrëveshje. Në këto raste, ato do të duhet të kalojnë nëpër procesin e shtrenjtë gjyqësor pasi kanë humbur kohën dhe paratë e tyre në ndërmjetësim.

Parimet kryesore ku mbështetet ndërmjetësimi

Në ligjin e Kosovës janë shprehur në mënyrë të qartë parimet kryesore në të cilat mbështetet i tërë procesi i ndërmjetësimi, duke e nisur me prarimi e shprehjes së vullnetit, pasi siç e përmendëm edhe më sipër në lidhje me definicionin e ndërmjetësimi, është shprehje e lirë e vullnetit të të dyja palëve momenti i konstituimit të procesit të ndërmjetësimi. Në nenin 9, pika 1 të ligji shprehimisht parashihet se procedura e ndërmjetësimi fillon kur palët pajtohen për fillimin e procedurës.¹⁴ Nuk mund të kuptohet procesi i ndërmjetësimi pa përputhjen e të dyja palëve, dhe në këtë kontekst edhe arritja e marrëveshjes, ndërprerja e saj apo edhe ndalja ngrihen mbi këtë parim¹⁵.

Parim tepër i rëndësishëm për të gjithë procesin e ndërmjetësimi është barazia e palëve. Palët në ndërmjetësim janë të barabarta në të gjithë rrjedhën e procesit, si nga ana e mjeteve të përdorura për të mbështetur qëndrimet e tyre, po ashtu edhe për të vendos për çdo hallkë të ndërmjetësimi.

Në nenin 5 të ligjit të Kosovës është proklamuar parimi i paanshmërisë, në lidhje me ndërmjetësuesin, i cili duhet të jetë plotësisht i pavarur dhe i paanshëm nga çdo lloj ndikimi gjatë gjithë zhvillimit të procedurës. Po ashtu ndërmjetësuesi duhet t'i trajtoj në mënyrë të barabartë palët në procedurë¹⁶, t'i ndihmojë ato, dhe të jetë i përkushtuar për lidhjen e marrëveshjes.¹⁷ Ky parim është parë si i domosdoshëm edhe nga direktiva e Bashkimit Evropian. Direktiva u vendos detyrime shtetet anëtare të inkurajojë trajnimin e ndërmjetësve në mënyrë që të sigurohet se ndërmjetësimi do të kryhet në mënyrë efektive dhe të paanshme në lidhje me palët. por përsëri, direktiva nuk specifikon se si ky “inkurajim” duhet saktësisht të bëhet por jep mundësi që kjo të parashikohet në mënyrë subjektive nga Shtet Anëtar¹⁸.

Shtetet Anëtare duhet të inkurajojnë, me çfarëdo lloji mjeti të cilat ata i konsiderojnë të përshtatshme, zhvillimin dhe respektimin e procedurës, kodet etike të sjelljes nga ana e ndërmjetësuesve dhe organizatave që ofrojnë shërbime të ndërmjetësimi, si dhe

14 Ndërsa neni 9, pika 2 parasheh se “Nëse njëra palë i kërkon palës tjetër që të ndjekë procedurën e ndërmjetësimi dhe kjo e fundit nuk i përgjigjet ftesës në afat prej pesëmbëdhjetë (15) ditëve nga data e pranimit të saj, konsiderohet si mospranim për fillimin e procedurës së ndërmjetësimi”.

15 Sipas legjisllacionit të Shqipërisë në nenin 3, pika 3 e tij, palët janë të lira a) të zgjedhin ndërmjetësimin, si mundësi për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve të përcaktuara në këtë ligj; b) të përcaktojnë kushtet, procedurën, si dhe afatet për aq sa ato janë të lejueshme; c) të heqin dorë, në çdo kohë, nga zgjidhja e mosmarrëveshjes me ndërmjetësim.

16 Shih nenin 11 pika 2 e ligjit të Kosovës nr. 03/I-057, “Për Ndërmjetësim”, i miratuar më 18 shtator 2008

17 Shih nenin 12, pika 2 e ligjit të Kosovës.

18 Shih nenin 4, pika 1 dhe 2 e Direktivës 2008/52/EC e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit, “Mbi disa aspekte të ndërmjetësimi në çështjet civile dhe tregtare”.

mekanizmat e tjerë të kontrollit efektiv të cilësisë në lidhje me vizionin e shërbimeve të ndërmjetësimit.

Pra me pak fjalë ndryshe nga ligji i Kosovës i cili në kreun e tij të katër bën përcaktimin e cilësive të një ndërmjetësi, direktiva e Bashkimit Evropian nuk e përfshin këtë çështje. Por këtë mundësi e ofron “Kodi Evropian i Sjelljes për Ndërmjetësit”, i cili paraqet parimet dhe kriteret kryesore në lidhje me ndërmjetësin¹⁹.

Fshehtësia apo konfidencialiteti janë po ashtu parime tepër të rëndësishme të shprehura si një garanci dhe përparësi të procesit të ndërmjetësimit. Ligji i Kosovës parashikon se e gjithë procedura e ndërmjetësimit është konfidenciale, çdo deklaratë apo informacion i dhënë gjatë ndërmjetësimit nuk mund të përdoret në ndonjë proces tjetër pa pëlqimin e të dyja palëve. Të gjitha palët, duke përfshirë edhe ndërmjetësuesin janë të obliguara ta ruajnë fshehtësinë e procedurës së ndërmjetësimit.²⁰ Dhe vetëm pas përfundimit të ndërmjetësimit, palët në përputhje me vullnetin e tyre dhe legjislacionin në fuqi mund ta bëjnë publikimin e marrëveshjes së arritur.

Direktiva parashikon se duke pasur parasysh se ndërmjetësimi ka për qëllim që të zhvillohet në mënyrë sa më të fshehtë, Shtetet Anëtare duhet të sigurojnë konfidencialitetin e gjithë procesit (përveç nëse palët pajtohen ndryshe), ku as ndërmjetësuesit e as ata që janë përfshirë në administrimin e procesit të ndërmjetësimit (përkthyes, avokatit ligjor, ekspertë, etj), nuk duhet të japin dëshmi mbi të dhënat e marra në procedurën e ndërmjetësimit në ndonjë proces tjetër gjyqësor apo arbitrazhi²¹. Kjo dispozitë e përgjithshme përmban përjashtime në rastet kur: (i) kjo është e nevojshme duke marrë në konsideratë politikën publike të Shtetit Anëtar në fjalë, në mënyrë të veçantë kur kërkohet për të siguruar mbrojtjen e interesave më të larta të fëmijëve, ose për të parandaluar një dëm të integritetit fizik ose psikologjik të një personi; (ii) kur zbulimi i përmbajtjes së marrëveshjes rezulton të jetë i nevojshme për zbatimin e kësaj marrëveshje.²² Këto përjashtime nuk janë paraparë në ligjin e Kosovës, por ndoshta

19 Ky kod i mirësjelljes përcakton një numër parimesh me anë të së cilave ndërmjetësit individuale mund të vendosin angazhohen vullnetarisht, nën përgjegjësinë e tyre. Ky kod mund të përdoret nga ndërmjetësit e përfshirë në të gjitha llojet e ndërmjetësimit të fushës civile dhe tregtare. Organizatat që ofrojnë shërbime të ndërmjetësimit mund të bëjë një angazhim të tillë duke ju kërkuar ndërmjetësve që veprojnë nën ombrellën e organizatës së tyre të respektojnë kodin i sjelljes. Organizatat mund të vënë në dispozicion informacione mbi masat, të tilla si trajnim, vlerësim dhe monitorim.
http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_code_conduct_en.pdf

20 Shih neni 6 pika 1,2,3 e ligjit të Kosovës nr. 03/l-057, “Për Ndërmjetësim”, i miratuar më 18 shtator 2008.

21 Neni 7, pika 1 e Direktivës 2008/52/EC e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit, “Mbi disa aspekte të ndërmjetësimit në çështjet civile dhe tregtare”.

22 Pothuajse të njëjtat kufizime i gjejmë edhe tek ligji i Shqipërisë i cili është në harmoni me këtë Direktivë, ku në nenin 19 parashihet se : 1. Përveçse kur palët kanë rënë dakord ndryshe, tërësia e të dhënave dhe e rrethanave për procedurat e ndërmjetësimit duhet të mbeten konfidenciale. 2. Pavarësisht nga rregulli i ruajtjes së konfidencialitetit, bëhen publike të dhënat dhe përmbajtja e marrëveshjes së arritur në rastet kur:

a) është e nevojshme për shkaqe të cenimit të interesave themelorë të shtetit dhe/apo interesit publik;

b) është e nevojshme për parandalimin apo ndalimin e dhunës fizike apo psikologjike ndaj çdo personi, veçanërisht ndaj fëmijëve apo personave me aftësi të kufizuara;

c) është e nevojshme për parandalimin apo ndalimin e keqtrajtimit, të dhunës fizike apo psikike të personave me aftësi të kufizuara;

ç) nëpërmjet bërjes publike të të dhënave dhe/apo marrëveshjes së ndërmjetësimit sigurohet zbatimi i kësaj marrëveshjeje.

mund të parashikohen me vonë në ndonjë amendament të tij.

Direktiva i fton Shtetet Anëtare, se pa marrë parasysh atë çka u tha më sipër të miratojnë masa të ashpra për të mbrojtur konfidencialitetin e ndërmjetësimit²³.

Parimi i fundit i shprehur në ligj është shpejtësia apo urgjenca që e karakterizon procedurën e ndërmjetësimit, procedurë e cila nuk duhet të zgjas më shumë se 90 ditë.

Fushëveprimi i procedurës së ndërmjetësimit

Ndërmjetësimi nuk mund të zbatohet në të gjitha fushat e jetës, disa çështje mbulohen në mënyrë ekskluzive nga gjykata.²⁴ Sipas ligjit të Kosovës fushëveprimi i ndërmjetësimit shtrihet vetëm për ato konteste ku palët mund të disponojnë lirshëm me vullnetin e tyre, që përsëri edhe në lidhje me to ka kufizime. Disa ekspertë të marrëdhënieve familjare nuk besoj se ndërmjetësimi është i përshtatshme në rastet ku ka pasur dhunë në familje. Ata mendojnë se ndërmjetësimi në të tilla raste paraqet një mënyrë tjetër e dhunuesi për ta dëmtuar viktimën. Varësisht nga natyra e lëndimeve të viktimës dhe gjendjes emocionale, ajo mund të mos jetë në gjendje të pohojë qëndrimin e saj në lidhje me çështjen.²⁵ Direktiva e Bashkimit Evropian shtrihet në të gjitha çështje civile dhe tregtare përveç atyre kontesteve ku palët nuk mund të disponojnë lirshëm me vullnetin e tyre sipas legjislacionit të brendshëm të shtetit përkatës (pra është në të njëjtën vijë me ligjin e Kosovës).²⁶ Por ndërsa legjislacioni i Kosovës mbulon çështje administrative, Direktiva e kufizon veprimtarinë e saj në këto çështje dhe gjithashtu ato të cilat kanë të bëjnë me të hyrat doganore dhe kontestet të cilat ngarkojnë me përgjegjësi shtetin si subjekt i të drejtës publike, për shembull në rastin e kontesteve nga marrëdhënia e punës, ku punëdhënësi është subjekt publik, këto konteste nuk mund të zgjidhen me anë të ndërmjetësimit.

Procedura e ndërmjetësimit

Sipas ligjit të Kosovës procedura e ndërmjetësimit fillon në momentin kur palët pajtohen për fillimin e saj. Në rastin kur njëra nga palët e fton palën tjetër në procedurën e Ndërmjetësimit, dhe kjo nuk i përgjigjet brenda afatit prej 15 ditësh, do të konsiderohet si refuzim për të ndjekur procedurën e ndërmjetësimit. Pa marrë parasysh faktin nëse palët kanë nisur një proces gjyqësor dhe në cilën fazë ndodhet ai ato me vullnet të plotë mund t'i drejtohen ndërmjetësimit. Edhe gjyqtarët në rastin kur e shohin të nevojshme mund t'u propozojnë palëve dhe t'i orientojnë drejtë Ndërmjetësimit. Në këtë linjë është edhe direktiva e Bashkimit Evropian e cila parashikon se Gjykata mund t'i ftojë palët të përdorin ndërmjetësimin për të zgjidhur mosmarrëveshjen e tyre ose për të marrë informacione mbi procesin e ndërmjetësimit. Direktiva i jep mundësi çdo shteti anëtarë ta bëjë ndërmjetësimin të detyrueshëm, apo të marri masa sanksionuse për

23 Neni 7, pika 2 e Direktivës 2008/52/EC e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit, “Mbi disa aspekte të ndërmjetësimit në çështjet civile dhe tregtare”.

24 Këtë qëndrim e ka edhe ligji i Kosovës i cili në nenin 1, pika 1.2 parashikon se “1.2 Me këtë ligj caktohen rregullat e procedurës së ndërmjetësimit në marrëdhëniet kontestuese në raportet juridikopasurore të subjekteve të së drejtës, tregtare, familjare, të punës, raporte të tjera civile, administrative dhe penale, në të cilat palët lirish mund të disponojnë vullnetin e tyre të lirë, në rast se me ligj të veçantë nuk është paraparë përgjegjësia ekskluzive e gjykatës apo e një organi tjetër kompetent”.

25 <http://adr.findlaw.com/mediation/what-are-the-disadvantages-of-mediation.html>

26 Neni 1, pika 2 e Direktivës 2008/52/EC e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit, “Mbi disa aspekte të ndërmjetësimit në çështjet civile dhe tregtare”.

gjykatën në rastin kur nuk I fton palët ta zgjidhin kontestin me anë të ndërmjetësimit²⁷.

Sipas nenit 10 të ligjit të Kosovës procedura e ndërmjetësimit zhvillohet nga një ndërmjetësues i vetëm, përveç në rastet kur palët pajtohen të kenë më shumë se një ndërmjetësues. Ndërmjetësi është pala e tretë, neutrale e autorizuar të ndërmjetësojë në mes dy palëve me qëllim të zgjedhjes së mosmarrëveshjeve, në pajtim me parimet e ndërmjetësimit. Ndërmjetësuesi duhet në pajtim me palët dhe pasi është nënshkruar marrëveshja për fillimin e procedurës të përcaktojë vendin, datën dhe orën se kur do të mbahet procedura. Ai duhet t'i njoftoj palët në lidhje me qëllimin e ndërmjetësimit, procedurën që do të ndiqet dhe rolin e tyre në këtë procedurë. Mundet që ndërmjetësuesi të zhvillojë takime të veçuara me secilën palë në rastin kur e sheh të nevojshme një gjë të tillë.²⁸

Arritja e marrëveshjes

Ligji i Kosovës parashikon se arritja e marrëveshjes së ndërmjetësimit varet drejtpërdrejtë nga vullneti i lirë i palëve, duke paraparë gjithashtu se ndërmjetësuesi mund të propozoj mundësi për zgjidhjen e mosmarrëveshjes, por jo edhe vet zgjidhjen, pra nga kjo kuptohet se zgjidhja e mosmarrëveshjes është në diskrecion të plotë të palëve. Pasi palët kanë arritur një marrëveshje në procedurën e ndërmjetësimit, ndërmjetësuesi është i detyruar të përpilojë marrëveshjen me shkrim, të cilën duhet ta nënshkruajnë palët dhe ndërmjetësuesi. Kjo marrëveshje ka fuqinë e dokumentit përfundimtar dhe është e detyrueshëm për palët. Në rast se dosja e lëndës gjendet në gjykatë, marrëveshja e arritur me shkrim duhet ti dërgohet gjykatës, e cila pas aprovimit, e ka fuqinë e titullit ekzekutiv.²⁹

Në lidhje me zbatueshmërinë e marrëveshjeve që dalin nga ndërmjetësimit direktiva e Bashkimit Evropian I detyron shtetet anëtare të sigurojnë në rastin kur jepet pëlqimi I palëve për të kërkuar që përmbajtja e një marrëveshje të shkruar që rezulton nga ndërmjetësimi të bëhet e zbatueshëm, përveç në rastin kur përmbajtja e kësaj marrëveshje është në kundërshtim me ligjin e Shtetit Anëtar ku kërkesa është bërë ose ligji i atij Shteti Anëtar nuk parashikon zbatueshmërinë e saj.³⁰

Përfundimi i procedurës

Mund të ndodh që palët edhe pse e kanë ndjekur procedurën e ndërmjetësimit mos të pajtohen në arritjen e ndonjë marrëveshje midis tyre, apo njëra nga palët të tërhiqet në mënyrë të njëanshme duke deklaruar se nuk ka interes për vazhdimin e procedurës së ndërmjetësimit, apo edhe vet ndërmjetësuesi pasi është konsultuar me palët vlerëson vazhdimi i këtij procesi është i panevojshëm. Gjithashtu procedura e ndërmjetësimit mund të përfundoj edhe në rastet kur ka kaluar afati ligjor prej 90 ditësh, ose në raste më të mira kur palët arrijnë një marrëveshje.³¹

27 Neni 5 i Direktivës 2008/52/EC e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit, “Mbi disa aspekte të ndërmjetësimit në çështjet civile dhe tregtare”

28 Neni 11, pika 1 e ligjit të Kosovës nr. 03/I-057, “Për Ndërmjetësim”, i miratuar më 18 shtator 2008.

29 Po aty, neni 12.

30 Neni 6 i i Direktivës 2008/52/EC e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit, “Mbi disa aspekte të ndërmjetësimit në çështjet civile dhe tregtare”

31 Neni 14. 1 e ligjit të Kosovës nr. 03/I-057, “Për Ndërmjetësim”, i miratuar më 18 shtator 2008.

Konkluzionet

Ndërmjetësimi është një mënyrë efikase, e shpejtë e cila mbart kosto të ultë në krahasim me mjetet e tjera të zgjidhjeve të mosmarrëveshjes. Ajo përmban avantazhe dhe përparësi të shumta duke dhënë mundësin e vendosjes së një klime miqësore ndërmjet palëve të cilat kanë mosmarrëveshje. Por pavarësisht kësaj ndërmjetësimi është shumë pak i zbatueshëm jo vetëm në Kosovë apo rajon por edhe në vendet të cilat janë anëtare të Bashkimit Evropian. Kjo gjë shihet mjaft qartë nga fakti se dokumenti i parë zyrtar i Bashkimit Evropian, në lidhje me Ndërmjetësimin është nxjerr në vitin 2008. Për këtë arsye direktiva e Bashkimit të Evropian i detyron shtetet anëtare që të ngrenë mekanizma efektive të cilat do të ndihmonin në informimin e qytetarëve në lidhje me këtë proces. Gjithashtu direktiva u vendos detyrime shtetet anëtare të inkurajojë trajnimin e ndërmjetësve në mënyrë që të sigurohet se ndërmjetësimi do të kryhet në mënyrë efektive dhe të paanshme duke dhënë kështu siguri shtesë për palët.

Shteti i Kosovës duhet të bëjë implementimin e legjislacionit të Bashkimit Evropian, ai gjithashtu duhet të krijoj një qasje më të lehtë të qytetarëve në këtë proces.

Duhet të obligohen gjykatat me anë të sanksionit në rastin kur nuk i informojnë palët në lidhje me të drejtën për t'i zgjidhur me anë të ndërmjetësimit kontestet e tyre.

Gjithashtu mundet që në fushëveprimtarinë e kontesteve të zgjidhura nga ndërmjetësimi të përfshihen edhe fusha të tjera që ligji aktual nuk i përfshijnë.

Shihet si e nevojshme se ndërmjetësimi si një nga mënyrat alternative të zgjidhjeve të mosmarrëveshjeve duhet të futet në kurrikulat e teksteve shkollore dhe universitare, në mënyrë që të rritet vetëdijësimi dhe interesimi për këtë proces.

Duke marrë parasysh faktin se ajo çka ju intereson më shumë palëve në një kontest është zbatueshmëria në praktikë e marrëveshjes së nxjerr nga ndërmjetësimi, shteti i Kosovës duhet të gjejë mekanizma që këto marrëveshje të bëhen të ekzekutueshme .

Mendojmë që në të ardhme si në vendet e Bashkimit Evropian, ashtu edhe në Kosovë, Shqipëri, Maqedoni do të rritet numri i mosmarrëveshjeve të cilat do të zgjidhen me anë të ndërmjetësimit, Duke u bërë ndërmjetësimi një mënyrë tepër efektive dhe e thjeshtë në lidhje me zgjidhjen e mosmarrëveshjeve.

Bibliografia

1. Ligji i Kosovës nr. 03/l-057, "Për Ndërmjetësim", i miratuar më 18 shtator 2008.
2. Ligji i Republikës së Shqipërisë "Për ndërmjetësimin në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve", nr. 10 385, datë 24.2.2011.
3. Komentari i Ligjit, "Për ndërmjetësimin në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve", nr. 10 385, datë 24.2.2011, Tiranë 2012.
4. Direktiva 2008/52/EC e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit, "Mbi disa aspekte të ndërmjetësimit në çështjet civile dhe tregtare".
5. Felix Steffek, Mediation in the European Union, Cambridge, June 2016.
6. Kodi Evropian i Sjelljes për Ndërmjetësimin,
7. http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_code_conduct_en.pdf
8. <http://adr.findlaw.com/mediation/what-are-the-disadvantages-of-mediation.html>.

HARTIMI I LEGJISLACIONIT NË SHQIPËRI
PROBLEME TË TEKNIKËS LEGJISLATIVE
DRAFTING OF LEGISLATION IN ALBANIA
PROBLEMS OF LEGISLATIVE TECHNIQUES

Abstrakt

Procesi i hartimit të legjislacionit i përgjigjet dinamikave të zhvillimit politik, shoqëror, ekonomik e kulturor të një vendi. Vitet e fundit këto dinamika kanë diktuar edhe një ritëm të shtuar në hartimin e akteve ligjore dhe nënligjore në Shqipëri. Aq sa ndryshimet në legjislacion janë të nevojshme e herë herë të domosdoshme, po aq edhe rreziku i problematikave që shfaqen në këtë proces është rritur. Në kushtet e një prodhimit të madhe të normave juridike, duhet të hartohen dhe zbatohen rregulla edhe për teknikat dhe gjuhën e teksteve legjislative. Shkrimi i mirë dhe korrekt i teksteve legjislative nuk është qëllim në vetvete; ai është i lidhur ngushtësisht me cilësinë e legjislacionit. Shpesh problemet e teknikës legjislative keqinterpretohen si çështje të gjuhës së shkruar në kuptimin gramatikor apo të harmonizimit të fjalorit të përdorur. Por problematikat më të mëdha shfaqen në përdorimin e saktë të gjuhës ligjore, në mungesën e analizave përkatëse para ndërmarrjes së ndryshimeve në legjislacion si dhe në mungesën e disa parimeve të gjithëpranuara për hartimin e teksteve legjislative. Pasoja më e rëndë e këtyre akteve problematike është transmetimi te përdoruesi i paqartësive në kuptimin e ligjit deri në zbatim jo të saktë apo moszbatim të tij vetëm për këtë shkak. Pikërisht disa problematika të vërejtura gjatë studimit të një sërë aktesh, disa pyetje që shtrohen gjatë hartimit të legjislacionit, do të jenë në fokus të këtij punimi i cili shoqërohet edhe me përfundimet dhe rekomandimet përkatëse.

Fjalë kyçe: Legjislacion, Teknikë legjislative, fjalor, gramatikë, interpretim,

Abstract

The process of drafting legislation responds to the dynamics of a country's political, social, economic and cultural development. In recent years these dynamics have dictated an increased pace in the drafting of legal acts and regulations in Albania. As changes in legislation are necessary and sometimes indispensable, the likelihood of the problems emerging in this process has increased. In the conditions of a large

production of legal norms, rules about the techniques and language of legislative texts should be drafted and implemented. Good and correct writing of legislative texts is not a target itself; it is closely related to the quality of the legislation. Often the problems of the legislative technique are misinterpreted as a matter of grammatical language or harmonization of the vocabulary used. But the biggest problems arise in the correct use of the legal language, in the lack of proper analysis before making changes to legislation and in the absence of some of the accepted principles for drafting legislative texts. The most serious consequence of these problematic acts is the transmission of the user of the uncertainties in understanding the law, leading into its improper implementation or its non-implementation only for that reason. Some issues noted during the study of a number of acts, some questions raised during drafting of the legislation, will be the focus of this paper, which is accompanied by the relevant conclusions and recommendations.

Keywords: Legislation, Legislative Techniques, Dictionary, Grammar, Interpretation

I. Hyrje

Hartimi i teksteve me karakter normativ nuk është ekskluzivitet i një personi apo një organi të vetëm. Të gjithë institucionet publike hartojnë të tilla tekste sipas kompetencës dhe juridiksionit të tyre dhe është tashmë fakt që numri i teksteve normative është gjithmonë e në rritje. Në këtë proces janë të përfshirë një numër relativisht i madh hartuesish juristë apo jo juristë, të cilët duhet të kenë njohuri të thella lidhur me lëndën objekt rregullimi në aktin konkret juridik. Nga ana tjetër çdokush që merret me hartimin e teksteve me karakter normativ hyn në një proces krijimi, i cili në mënyrë të pashmangshme shoqërohet edhe me shprehjen e individualizmit të secilit shkruar apo hartues, reflektuar kjo edhe në stilin dhe gjuhën e përdorur në tekst. Por shkrimi i teksteve normative është i pakrahueshëm me çdo lloj shkrimi apo krijimi tjetër që ka autorësi personale dhe për rrjedhojë edhe “përgjegjësi” personale. Një shkrim letrar i secilës gjini mund të pëlqehet ose jo nga lexuesi dhe “pasoja” bien vetëm mbi autorin, «i dënuar» të mos lexohet apo të “kryqëzohet” nga kritika. Një shkrim me karakter shkencor ka të tjera kritere formale dhe përmbajtësore për t’u vlerësuar. Edhe në këtë rast përgjegjësia mbi çka është shkruar bie tërësisht mbi autorin, i cili veç të tjerash, duhet t’i përmbahet rregullave të së drejtës së autorit dhe të vlerësojë pasojat e mundshme në rast shkeljeje të tyre.

Shkrimi i një teksti me karakter normativ, pavarësisht kush është përfshirë në hartimin e tij, ka autorësinë e organit shtetëror që e nxjerr dhe prodhon pasoja shumë më të gjera mbi një numër relativisht të madh subjektsh të së drejtës. Prandaj përgjegjësia në hartimin e akteve ligjore është institucionale. Synimi kryesor i hartuesit të aktit është që, kuptimi i tij të arrijë tek përdoruesi, sikundër hartuesi ka dashur ta përçojë mesazhin.

Mesazhi legjislativ është i plotë dhe ka të njëjtin kuptim atëherë kur destinuesi (subjekti të cilit i drejtohet mesazhi) e kupton atë po në të njëjtën mënyrë (në kuptimin e dëshiruar) si transmentuesi.¹

1 Berberi, Sokol; Parime dhe rregulla për hartimin e akteve legjislative, Teknika legjislative; Botimet Morava, f. 15

Duke u nisur nga ky qëllim kryesor i ligjvënësit (nënkupto i çdo organi që harton dhe miraton akte juridike), në procesin e hartimit të teksteve me karakter normativ duhet të zbatohen rregulla të cilat të kapërcejnë karakteristikat individuale të secilit hartues dhe të përbëjnë një standard minimal për t'u zbatuar nga të gjithë.

II. Siguria juridike

Gjatë vlerësimit të nevojës për ndërhyrje legislative, është e domosdoshme të mbahet në konsideratë dhe të respektohet parimi i sigurisë juridike. Sipas këtij parimi normat juridike duhet të jenë të qarta dhe të qëndrueshme, si dhe marrëdhëniet juridike duhet të jenë deri diku të parashikueshme. Ato nuk duhet të ndryshohen në mënyrë tepër të shpeshtë duke i vënë të drejtat e fituara nga këto marrëdhënie në rrezik.

Legjislacioni i hartuar keq pakëson sigurinë ligjore dhe stabilitetin ligjor, që janë parakushte thelbësore për çuarjen përpara çdo reforme dhe që mund të prekë cilësinë e jetës së qytetarit shqiptar. Përveç kësaj, legjislacioni i hartuar keq mund të mos e arrijë objektivin e tij, ose mund ta arrijë atë me kosto të lartë, ose mund të çojë në një proces të kushtueshëm gjyqësor si rrjedhojë e paqartësive në tekst. Në përgjithësi, legjislacioni i hartuar keq është gjithashtu më i vështirë për t'u zbatuar pavarësisht dëshirës së mirë.²

Për më tepër zbatimi i dobët i legjislacionit mund të zvogëlojë pranimin e tij nga ana e qytetarëve. Çka është më e rëndësishme, nëse boshllëku ligjor i krijuar nga prishja e sistemit të mëparshëm përkon me zbatimin e pamjaftueshëm të normave të reja ligjore, njerëzit, gjykatat dhe administrata publike mund të çorientohen, duke dëmtuar kështu sundimin e së drejtës.

Doktrina e së drejtës kushtetuese ka pranuar se siguria juridike është ndër elementët thelbësore të shtetit të së drejtës. Kjo siguri presupozon veç të tjerave besueshmërinë e qytetarëve tek shteti dhe pandryshueshmërinë e ligjit për marrëdhëniet e rregulluara.³ Besueshmëria ka të bëjë me faktin se qytetari nuk duhet të shqetësohet vazhdimisht për ndryshueshmërinë dhe pasojat negative të akteve normative që cenojnë dhe përkeqësojnë një gjendje të vendosur me akte të mëparshme. *“Nuk do të kishim të bënim me një rast të garantimit të besueshmërisë në sistemin e normave juridike nëse siguria lidhur me një situatë të caktuar juridike nuk mund të justifikohet dhe nuk mund të mbrohet materialisht”*.⁴

Në diskutimet së fundmi mes profesionistëve juristë, vihet re një lloj kritike në raport me ndryshimet e shumta ligjore edhe në kuadër të reformës në drejtësi, duke i konsideruar këto ndryshime (një pjesë të tyre) si të pamenduara mirë, të hartuara në kushtet e urgjencës dhe të mungesës së analizave paraprake për të vlerësuar drejt ndërhyrjen legislative. Pikërisht për të shmangur efektet negative të një ndërhyrjeje legislative, nevojitet vlerësimi paraprak, *“ex-ante”* i cili duhet bërë para ndërmarrjes së një ndërhyrjeje të tillë, me qëllim përcaktimin e efekteve që do të sjellë hartimi apo ndryshimi i një ligji.

Shembuj tipikë për ndryshime të shumta e të shpeshta janë Kodi penal i RSH i cili, nga vitin 1995 kur është miratuar, është ndryshuar me 20 ligje për shtesa dhe

2 Manual i hartimit të ligjeve, një udhërrëfyes për procesin legjislativ në Shqipëri; Shtëpia botuese & Shtypshkronja Pegi, Tiranë 2010; f.8,9

3 Vendimi nr 26/2005 i Gjykatës Kushtetuese

4 Klaus Stern, Dus Staatsrecht des Bundes Republik Deutschland Band i - 834

ndryshime dhe me 8 vendime të Gjykatës Kushtetuese. Ky Kod njih edhe rekorde të tilla ndërhyrjesh si 3 ndryshime brenda vitit 2003 dhe 3 ndryshime brenda vitit 2017.

Një shembull tjetër tipik është edhe Kodi i Procedurës Penale të RSH i cili është ndryshuar me 16 ligje për shtesa dhe ndryshime si dhe me 4 vendime të Gjykatës Kushtetuese.

III. Problematikat

Dy dukuri negative që evidentohen nga studiuesit janë “inflacioni legjislativ” dhe “ndotja legjislative”.⁵

E para i referohet sasisë në rritje të ligjeve, pra numrit të tyre dhe nga ana tjetër gjatësisë së teksteve normative edhe kjo në rritje.

Shtimi i prodhimit të ligjeve dhe akteve nënligjore pasqyrohet në statistikën e mëposhtme lidhur me numrin dhe volumin e fletoreve zyrtare ndër vite, duke patur parasysh faktin që në fletoren zyrtare botohen edhe akte të tjera veç ligjeve dhe vendimeve të Këshillit të Ministrave

- Në vitin 2000 janë publikuar 50 fletore zyrtare me numër fundor faqesh 2244
- Në vitin 2008 janë publikuar 218 fletore zyrtare dhe 8 fletore ekstra, me numër fundor faqesh 11 751
- Në vitin 2016 janë botuar 277 fletore zyrtare dhe 1 ekstra me numër fundor faqesh prej 27 839.⁶

Sa i përket “ndotjes legjislative”, kjo dukuri lidhet me ndryshimet e shpeshta dhe të metat apo gabimet që vijnë si pasojë e tyre dhe që çojnë në një situatë pasigurie për sistemin legjislativ.

Rast studimor 1: Ndryshimet e ligjit nr. 9220, datë 15.4.2004 “Për shërbimin publik të varrimit»

Ligji nr. 9220, “Për shërbimin publik të varrimit” është miratuar në datë 15.4.2004 dhe për 10 vjet nuk kishte pësuar ndryshime. Në vitin 2014 Ministria e Zhvillimit Urban dhe Turizmit propozon në Këshillin e Ministrave ndryshime në këtë ligj. Pas miratimit të projektligjit në Këshillin e Ministrave dhe respektimit të procedurave parlamentare, miratohet në Kuvend ligji nr. 80/2014 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin **Për shërbimin publik të varrimit**”. Në këto kushte, propozimi për të bërë shtesa dhe ndryshime mund të konsiderohet mëse i nevojshëm për të pasqyruar evolucionin e proceseve që lidhen me këtë lloj shërbimi. Por nëse i referohemi konkretisht shtesave dhe ndryshimeve dhe nëse shqyrtojmë me detaje ndryshimet e miratuara nëpërmjet ligjit 80/2014, si nga pikëpamja sasiore edhe nga ajo përmbajtësore do të vërejmë disa problematika dhe do të shtrojmë disa çështje për diskutim si më poshtë:

a. Ligji i vitit 2004 kishte 33 nene. Ligji ndryshues ka ka 29 nene. Duke hequr nenin e fundit që përcakton hyrjen në fuqi, mbeten 28 nene ndryshues. Ligji prek së paku 20 nene të ligjit të vitit 2004 nëpërmjet shtesave, ndryshimeve dhe shfuqizimeve të dispozitave aktuale. Pra ligji i ri ndërhyr në përmbajtjen e më shumë se 60% të të dispozitave të ligjit ekzistues.

b. Ligji ndryshues ndryshon titullin e ligjit të vjetër. Ky ndryshim sjell probleme

5 Berberi, Sokol; Vep.cituar f.47

6 Burimi: Qendra e Botimeve Zyrtare; www.qbz.gov.al

me referimin në të ardhmen në këtë ligj. Praktika tregon që në rastet e ndryshimeve të ligjeve (kur nuk ndryshohet titulli) referimi në të ardhmen është: Ligj (*titulli i ligjit*) **nr** (*numri i ligjit*)/viti (*i miratimit*), **i ndryshuar**. Në rastet kur ndryshimet përfshijnë titullin, ligji referohet më titullin e ri. Pra kemi dy standarde të ndryshme.

c. Ligji i ri ndryshon objektin e ligjit ekzistues nga “*shërbimi publik i varrimit*” në “*shërbimi i varrimit*”. Ndryshimi në objekt është gjithashtu i qenësishëm për një ligj, pasi përcakton marrëdhënien shoqërore apo shërbimin që duhet të rregullohet me ligj.

d. Neni 3 i projektligjit propozon riformulimin e nenit 2 të ligjit në fuqi rendit përkufizimet. Nga 13 përkufizime sipas ligjit të vjetër, shtohen edhe 12 të tjera, në total 25 përkufizime. Nga ana tjetër përkufizimet e vjetra ripërkufizohen, pra ndryshohen Ky numër përkufizimesh, në fakt konceptesh të reja, reflektohet në vëllimin e madh të shtesave në ligj.

Problematikat e vërejtura dhe që reflektohen në ndryshimet e këtij ligji lidhen së pari me mungesën e parimeve të mirëpërcaktuara lidhur me masën e duhur për të justifikuar shtesa dhe ndryshime në një ligj, përkundër nevojës për të hartuar një ligj të ri. Nëse ndryshohen më tepër se gjysma e dispozitave të një ligji, a mund të themi se jemi para shtesave dhe ndryshimeve?

Nga ana tjetër, ndryshimi i titullit, objektit, qëllimit dhe përkufizimeve të një ligji, në thelb shënon momentin për të hartuar një ligj të ri dhe jo për të bërë ndryshime. Këto elementë të përmendur më sipër, janë elementë identitarë të një akti ligjor. Ndryshimet e tyre e zhveshin ligjin nga identiteti i tij dhe i japin një identitet tjetër.

Rast studimor 2: Ndryshimet e ligjit “antimafia”

Një situatë e ngjashme paraqitet edhe me ligjin “antimafia”. Miratuar më 2009 me titullin “Për parandalimin dhe goditjen e krimit të organizuar dhe trafikimit nëpërmjet masave parandaluese kundër pasurisë”, ky ligj ka pësuar disa ndryshime:

a. Nëpërmjet ligjit Nr. 24/2014, ndryshon titulli i ligjit duke shtuar edhe fjalën “korrupsionin” përveç krimit të organizuar dhe trafikimit.

b. Në vitin 2017, nëpërmjet ligjit 70/2017, ndryshon përsëri titulli i ligjit duke shtuar, përveç trafikimit, krimit të organizuar dhe korrupsionit edhe fjalën “krime të tjera”

c. Nqs në titull kemi shtesa të fjalëve, në fakt kjo materializohet në ndryshime të qenësishme në përmbajtje, pasi titulli tregon në mënyrë të përmbledhur objektin e ligjit. Ndryshimi i objektit të ligjit, siç u tha më sipër prek identitetin e tij, pasi në analizë të fundit dëshmon për një marrëdhënie të re që rregullohet nga ligji.

Ndryshimet në mënyrë të përsëritur të titullit të këtij ligji, përveç të tjerash dëshmojnë edhe paqartësi të ligjvënësit dhe mungesë të parashikueshmërisë, si një nga karakteristikat themelore të një ligji. Një ndërhyrje legislative nuk mund të bëhet e justifikuar apo e diktuar nga një problematikë e momentit, por duhet të jetë e studiuar dhe të paraprihet siç u theksua më sipër nga një vlerësim paraprak i efektivitetit të saj. Pikërisht vlerësimi paraprak ndihmon edhe në identifikimin e mjeteve dhe metodave që duhen përdorur për të kryer ndërhyrjen.

Problematika të teknikës legislative të akteve të propozuara nga subjekte të ndryshme.

Kushtetuta Republikës së Shqipërisë në nenin 81, pika 1 parashikon subjektet të

cilat mund të ushtrojnë të drejtën e iniciativës ligjvënëse. Sipas këtij neni “*të drejtën për të propozuar ligje e ka Këshilli i Ministrave, çdo deputet dhe 20 mijë zgjedhës*”⁷

Në fushën e veprimtarisë normative, qeveria përpunon projektligje për çështje të ndryshme dhe ia paraqet Kuvendit. Gjithashtu shpreh mendimin e vet për projektligje të paraqitura me nismën e deputetëve për projektligje që përmbajnëfaturë financiare.⁸ Iniciativa qeveritare zë vendin kryesor në vëllimin e ligjeve që miraton Kuvendi. Ky nuk është fenomen vetëm shqiptar. Në përgjithësi në republikat parlamentare, është qeveria ajo që “furnizon” parlamentin me projektligje. Në Shqipëri iniciativa ligjvënëse qeveritare zë rreth 90% të ligjeve të miratuara nga Kuvendi. Sa i përket iniciativës ligjvënëse qeveritare, përveç Kushtetutës, rregullimet e tjera burojnë nga ligji nr. 9000 datë 30.01.2003 “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Ministrave”, ligji nr. 8678, datë 14.5.2001 “Për organizimin dhe funksionimin e Ministrisë së Drejtësisë”, i ndryshuar dhe Vendimi i Këshillit të Ministrave nr. 584, datë 28.08.2003 “Për miratimin e Rregullores së Këshillit të Ministrave”, i ndryshuar.

Sipas ligjit nr.8678, datë 14.5.2001 konkretisht nenit 6 të tij: Ministria e drejtësisë veç të tjerash “*Përgatit dhe ndjek zbatimin e metodologjise së unifikuar shqiptare për procesin ligjvënës, hartimin e akteve normative dhe terminologjinë juridike*”.⁹

Është e vërtetë që Ministria e Drejtësisë, si pjesë e pushtetit ekzekutiv, nuk mund të imponojë rregulla për pushtetet e tjera, vecanërisht për legjislativin që është organi i vetëm ligjvënës në Shqipëri, por nga ana tjetër duhet patur parasysh që, siç u theksua më sipër, mbi 90 % e ligjeve të miratuara nga Kuvendi janë iniciativë e Këshillit të Ministrave. Por, pavarësisht kësaj, kjo metodologji mungon.

Nga ana tjetër, iniciativa e deputetit apo e 20 mijë zgjedhësve mbeten të parregulluara në legjislationin shqiptar. Është e vërtetë që ka dispozita kushtetuese që afirmojnë të drejtën e iniciativës ligjvënëse për këto subjekte si dhe dispozita të rregullores së Kuvendit për procedurën e shqyrtimit të projektligjeve jo qeveritare, por gjithsesi mbetet ende për të përcaktuar në mënyrë të detajuar disa rregulla, të cilat, për iniciativat e Këshillit të Ministrave janë të parashikuara në Ligjin nr. 9000 “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Ministrave” apo në VKM nr. 584, datë 28.08.2003 “Për miratimin e Rregullores së Këshillit të Ministrave”. Por, edhe pse iniciativa ligjvënëse e Këshillit të Ministrave mbetet më e rregulluara nga këndvështrimi i formës, përmbajtjes, procedurës dhe afateve, përsëri janë vërejtur në vite disa problematika. P.sh rregullorja e Këshillit të Ministrave, miratuar në vitin 2004, parashikonte të gjitha elementet e nje relacioni të nje projektakti që paraqitet për shqyrtim e miratim në KM (përfshi këtu edhe projektligjet), por për rreth 10 vjet relacionet e ardhura në Këshillin e Ministrave nuk i përmbaheshin një formati. Kështu, në një relacion disa herë edhe voluminoz, një studiues i aktit i interesuar vetëm për një element p.sh. pajtueshmërinë me Kushtetutën dhe marrëveshjet ndërkombëtare, do të duhet të kërkonte nëpër rreshta dhe shpesh nuk do ta gjente të pasqyruar atë që kërkonte. Në vitin 2014, pra pas 10 vjetësh hartohet një format i relacionit, i cili i përmban të gjithë elementët e përcaktuar në rregulloren e Këshillit të Ministrave në formë rubrikash të detyrueshme për t’u plotësuar sipas një renditje të caktuar.

7 Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë

8 Omari, Luan & Anastasi, Aurela; E drejta kushtetuese, Shtëpia botuese “Dajti 2000”, Tiranë 2017, f. 305

9 Ligj nr.8678, datë 14.5.2001“Për organizimin dhe funksionimin e Ministrisë së Drejtësisë”

IV. Përfundime dhe rekomandime

Problematikat e hartimit të teksteve me karakter normativ në Shqipëri janë të shumta dhe të natyrave të ndryshme. Në të prezantim u paraqitën disa prej tyre, por ky shqetësim meriton një studim më të gjerë e më të thelluar.

Në Shqipëri ka gjuda për hartimin e legjislacionit (Manuali për hartimin e ligjeve në Shqipëri mbështetur nga Misioni Euralius). Edhe në Kosovë ekziston një manual i tillë i hartuar me asistencën e USAID. Por vlerësoj që një manual i hartuar nën autoritetin e Kuvendit, edhe pse jo detyrues, do të ishte një referim më i saktë për hartimin e legjislacionit.

Nga ana tjetër vlerësoj që ka mundësi për hartimin e akteve normative për të rregulluar disa aspekte të teknikës legjislative. Rregullimi me ligj të veçantë i iniciativës ligjvënëse të deputetëve dhe 20 mijë zgjedhësve do të ishte një plotësim i kuadrit ligjor ekzistues.

Ministria e Drejtësisë nga ana e vet, në funksion të përmbushjes së detyrimeve që burojnë nga ligji bazë i saj, duhet të përgatisë metodologjinë për procesin ligjvënës, hartimin e akteve normative dhe terminologjinë juridike, duke disiplinuar kështu, të paktën iniciativën ligjvënëse qeveritare.

V. Bibliografia

1. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë
2. Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë
3. Kodi i Procedurës Penale i Republikës së Shqipërisë
4. Ligj nr.8678, datë 14.5.2001 “Për organizimin dhe funksionimin e Ministrisë së Drejtësisë”
5. Ligj nr. 9000 datë 30.01.2003 “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Ministrave”,
6. Ligj nr. 9220, datë 15.4.2004 “Për shërbimin e varrimit”, i ndryshuar
7. Ligj nr. 10 192, datë 3.12.2009 “Për parandalimin dhe goditjen e krimit të organizuar, trafikimit, korrupsionit dhe krimeve të tjera nëpërmjet masave parandaluese kundër pasurisë”, i ndryshuar
8. Vendim i Këshillit të Ministrave nr. 584, datë 28.08.2003 “Për miratimin e Rregullores së Këshillit të Ministrave”, i ndryshuar.
9. Vendim nr 26/2005 i Gjykatës Kushtetuese
10. Berberi, Sokol; Parime dhe rregulla për hartimin e akteve legjislative, Teknika legjislative; Botimet Morava
11. Omari, Luan & Anastasi, Aurela; E drejta kushtetuese, Shtëpia botuese «Dajti 2000», Tiranë 2017
12. Manual i hartimit të ligjeve, një udhërrëfyes për procesin legjislativ në Shqipëri; Shtëpia botuese & Shtypshkronja Pegi, Tiranë 2010
13. Klaus Stern, Dus Staatsrecht des Bundes Republik Deutschland Band i

Prof.Asoc.Dr. Enkeleda OLLDASHI

Lecturer at Tirana University,

Faculty of Law,

Public Department

Phd.c. Erdi KUKA

THE INTERPRETATION AND THE CLASSIFICATION OF THE SOURCES OF LAW: COMPARATIVE APPROACH TO LEGAL SYSTEMS

Abstract

The continental system has developed a system based on the systematic approach of laws, a procedure known as the dogmatic approach (*de legelata*). It has created an inner system of laws based on general codified norms and principles. This system applies the principle of equality of justice based on written laws, maintaining consistency and coherency.

Within the common law system two categories of primary sources have developed as a result of historical development: those acts produced by the legislative branch i.e. Legislation including statutes, regulations, by-laws and orders-in-council; case law decisions of courts and administrative tribunals - these decision are considered as legal guidance for cases of a similar nature.

This paper will analyse the interpretation of the law: interpretation defines what is being discussed regarding the rule of law and the facts. To have legal arguments we need reasons for reasons that give an excuse for the position that has been taken. The law cannot function without logic; logic is the basis of decision-making. The methods widely used by judges in both systems (that of continental and common law) are through their ability to interpret them to reach a logical conclusion. Throughout time, judges have developed certain interpretative rules of a non-binding nature.

Key words: *common law system, continental system, interpretation, reasoning process, rule of law,*

Introduction

Sources of law means the origin from which rules of human conduct come into existence and acquire legal force of binding characters. It also refers to the sovereign or the state from which the law derives its force or validity. Several factors of law have contributed to the development of law, regarded as the sources of law.

Sources of law may be classified into formal and non-formal sources, commonly known as material and non-material sources of law. A further classification of material

sources is conducted, divided into legal¹ and historical sources². Examples of legal sources constitute case law- having its source in precedents; and customary law- having its source in customs. As to historical sources one refers to juristic and academic experts' writings; literary works; and custom. Formal sources are the sources from which the law derives its force and validity. This type is available in an articulated textual formulation embodied in an authoritative legal document.

Sources of law are also classified into primary and secondary sources. Primary legal resources are the products of official bodies with the authority to make law. Only those acts passed through the branch that has authority to make laws are considered as primary sources. The meaning of primary sources changes from one legal system to the other depending on its historical development. This also depends in the context of domestic and international level of law making authorities. Legislation or otherwise known as statutory law is the most common source of law deriving by the sovereign authority that makes laws, i.e. Parliament.³

The law is described as a system of practical reasoning, justifying the decision-making process in a particular course of action. Through reason i mean reflecting the ability to make a rational and calculated decision. During the process of application and conclusion the judge is obliged through his/her constitutional role to provide legal arguments - legal arguments require actions of both interpretation and justification. Interpretation defines what is being argued about, regarding the rules of law and of fact. The need for an argument arises from the fact that the parties have to reach a consensus. To have legal argumentation we need grounds in reasons which provide a justification for the position being taken.

There are two ways which judges conduct legal argumentation through logical reasoning. The first one is known as inductive reasoning which is acquired through particular experiences to general truths. It is based on an assumption that our particular experience is of general application. However, it is an inconclusive process. There might be a situation where an alternative exists which does not make the conclusion certain. This process is mostly seen through the common law system. The continental system applies mostly the second form, deductive reasoning. It starts with the general knowledge, i.e. law which predicts a specific observation. This process entails a degree of certainty- if the general knowledge is correctly constructed then the conclusion is true. However, as a process it does not provide room for reaching certain outcomes in situations where the law is not drafted clearly.

In both systems, judges should use both of these forms of reasoning to reach a reasoned conclusion. As a way of practical reasoning the judge sees relevant material factual similarity between an earlier case and the present one, and subsequently identifies the rule of law in the earlier case. He then concludes by applying that rule to the present case, a stage described as deductive reasoning.

1 Legal sources are those which are specifically recognized as such by law which in turns provides authority with acquired rights recognized in court.

2 Historical sources are those sources lacking formal recognition by law, thereby lacking authority.

3 It is that source of law which consists in the declaration of legal rules enforceable by a competent authority which receives its sovereignty from the people.

Sources of Law in the Common Law System

Within the common law system, one observes the following primary sources of law divided into two categories: those acts produced by the legislative branch (Parliament consisting of two houses, that of House of Lords and House of Commons) i.e. Legislation including statutes, regulations, by-laws and orders-in-council; and case law decisions of courts and administrative tribunals. These two categories of primary sources have developed as a result of historical development. The common law system is largely based on unwritten principles supported by oral arguments in courts. In those instances where the legislation was not clear or there was a lack of legislation in a particular area, the common law judges preferred to intervene by interpreting the existing law as applying in the case at hand, or at times, even creating new principles in the public's interest and policy.

Thus, the first commonly produced primary source is that of legislation passed by parliament in terms known as Acts of Parliaments or statutes. The length of statutes per parliament session depends on various elements such as the need for legislation, social and economic changes and so on. Sometimes it is necessary for Parliament to delegate power to the government or governmental Minister, or Major known as Delegated or subordinate legislation. Sometimes a specific Act will need to be filled in with the necessary detail, or it is too complex for Parliament to deal with; or even as is the case of States that divide specific territories for administration of councils (also known as local authorities), where individuals can govern themselves on daily administration. For this reason, a specific person or body has the power granted by Parliament to make certain Regulations, Rules and Orders. Laws that are made by local authorities are known as by-laws, applying only to a specific geographical area.

In parallel, primary sources are considered the case law decisions, known as judge made law. Any court decisions issued by the supreme court of court of appeals become binding upon lower courts. These decision are considered binding authority and act as legal guidance for cases of a similar nature, a process called the doctrine of precedent. Precedent is an already decided decision which furnishes the basis for later cases involving similar facts and issues. As a result, any evidence produced as the following is considered a primary source of law: statutes, text of legislative bills, court decisions; contracts, wills, and other legal documents, and a statement of the law itself from a governmental entity, such as legislature, executive agency, President or Governor.

In contrast, secondary sources of Law are background sources. Unlike primary sources, they do not have the power to affect legal rights, and are referred to instead for their instructive value and for the references they provide to relevant primary sources of law. Secondary legal resources are materials text that comment, analyze or scrutinize existing, new legislation or case law. There is a range of materials in this category including: law reviews, legal news, legal books written by academics and experts in the field, legal and scientific Articles, encyclopedias, dictionaries, and so on.

Sources of law in civil law system and in Albania

The continental system has developed a system based on the systematic approach of laws, a procedure known as the dogmatic approach. It has created an inner system of laws based on general codified norms and principles. This system applies the principle

of equality of justice based on written laws, maintaining consistency and coherency. The system is based on the principle that 'There is no punishment without 'prior written law'.

The primary sources deriving from the Albanian constitutional law are those legal acts in force of general importance. They appear in written form and express the will of constitutional bodies. Their aim is to regulate the legal relations arising in the field of constitutional law.⁴ These sources appear in the form of: constitutional acts; constitutional law; constitutional amendments;⁵ regulations of the constitutional bodies (acts); and Decisions of the Constitutional Court (considered as formal sources).

Material or informal sources can also appear in the form of written acts of international character that produce legal effects in the domestic law of a country if adopted by the internal legal system such as: ratified international treaties that produce legal effects become primary sources.⁶

In accordance with Article 116 of the Albanian Constitution Law, the legal system recognizes the following formal sources of law that are effective in the entire territory of the Republic of Albania: (1) The constitution, ratified international agreements, laws (organic/qualified and simple), normative acts of the Council of Ministers; (2) Acts that are issued by the organs of local government are effective only within the territorial jurisdiction of these organs; (3) Normative acts of ministers and directors of other central institutions are effective within the sphere of their jurisdiction in the entire territory of the Republic of Albania.

According to the Article 4 of the Albanian Constitution Law, the Constitution is the highest law in the Republic of Albania. Its provisions are directly applicable, except when the Constitution provides otherwise. The Republic of Albania applies international law that is binding upon it (Article 5 of Constitution Law).

In the context of the provisions of the Constitution of Albania, law is defined as an 'Act passed by the legislature (Parliament) and assented to/promulgated by the President of Albania'.⁷The President of the Republic promulgates an approved law within 20 days from its submission (Article 84 (1) of Constitution Law).According to the Article 81 of Constitution Law, all members of the Assembly, by three-fifths of votes are approved: the laws for the organization and operation of the institutions contemplated by the Constitution; the law on citizenship; the law on general and local elections; the law on referenda; the codes; the law on the state of emergency; e. the law on the status of public functionaries; the law on amnesty; the law on administrative divisions of the Republic. A law enters into force with the passage of not less than 15 days after its publication in the Official Journal (Article 84 (3) of Constitution Law). An Act, may prescribe how certain activities are carried out and how certain others are to be carried out in specified way. Defined widely the law is a 'general norm mandating or guiding conduct or action in a given type of situation'.⁸Pursuant to Article 84 (4) of Constitution Law, in cases of extraordinary measures, as well as in cases of necessity and emergency, when the Assembly decides with a majority of all its members and the President of the Republic gives his consent, a law enters into force

4 AnastasiAurela, The Constitution Law (textbook), Tirane, 2004,p.11

5 See article 177 of Albanian Constitutional Law.

6 Anastasi,AurelaThe constitution Law (textbook), Tirane, 2004,p.13

7 Articles 81-85 of Albania Constitutional Law.

8 W. Twining and D. Miers, How to Do things with Rules, 4th Edition, 1999, Butterworths, p.123.

immediately, but only after it is made known publicly. The law shall be published in the first number of the Official Journal. According to the Article 101 of Constitution Law, in cases of necessity and emergency, the Council of Ministers may issue, under its own responsibility, normative acts having the force of law for taking temporary measures. These normative acts are immediately submitted to the Assembly, which is convened within 5 days if it is not in session. These acts lose force retroactively if they are not approved by the Assembly within 45 days.

In those circumstances where the legislative branch, i.e. Parliament is not in a condition nor has the necessary time to issue specific laws which generally apply to a specific geographical area or population, it can delegate its sovereignty to a person (minister), government body, and/or local authority. These institutions or bodies are better equipped to regulate the needs of a specific area and group of population. Through an express Parliamentary Act, authority to regulate conduct, behavior, and administer specific matters or geographical area is delegated to specific bodies. This process is commonly known as delegated or subordinate legislation. The regulations, rules and decisions issued by these authorities, referred as by-laws, are equally considered authoritative sources of law. Once issued through the specified procedure they are binding upon those addressed. Other examples of delegated legislature are observed within the judiciary branch of power. Certain delegated legislative powers are also possessed by the judicature.⁹ The superior court has the power of making rules for the regulation of their own procedure.¹⁰

Types of legislation (normative acts issued and approved by the respective institutions): (a) Laws are proposed by the Council of Ministers, approved by Parliament of the Republic of Albania and proclaimed by the President of the Republic; (b) Parliamentary decisions are issued by Parliament; (c) Decrees are issued by the President of the Republic; (d) Normative acts, decisions, instructions, regulations and orders are issued by the Council of Ministers; (e) Instructions, regulations and orders are issued by each Ministry; and Court Decisions are issued by the Constitutional Court and the Supreme Court.

According to Article 5 of the Albanian Constitution, Albania applies international law that is binding upon it. This is emphasized by other Articles of the Albanian Constitution, such as Article 116(b) of the Constitution on the hierarchical list of legal acts in Albania, where the international agreements ratified by law have higher legal force than laws or administrative acts that apply over the territory of Albania, or Article 122(1) on the supremacy of the international agreements or Article 123 on the supremacy and direct effect of acts from international organizations, which clearly shows that Albania has a monist system of international law.¹¹

The International Agreements according to the Albanian Constitution may be international agreements that due to their specific object should go through the ratification procedure, or other agreements that despite the object are ratified by Parliament. Thus, there are a category of agreements such as: 1. agreements that involve human rights, peace, military issues, political issues and territory which if are ratified by Parliament

9 Article 141 (2) of Albania Constitutional Law: For the unification or amendment of judicial practice, the High Court has the right to select particular judicial cases for review in the joint colleges.

10 Articles 14 & 17 of the Law no. 8588, date. 15.03.2000.

11 Anastasi, Aurela. "Internacionalizimi i së Drejtës Kushtetuese. Klauzolat Kushtetuese të Integritimit të Shqipërisë." Polis.No. 4. (2007): 19.

are part of the internal legal system and certainly after it is published in the Official Journal (these kinds of the International Agreements have the supremacy over the domestic law¹²),¹³ 2. agreements which the Parliament has ratified by the majority of all its members and are published in the Official Journal.¹⁴

The international agreements that are ratified by the Parliament are made part of the Albanian legal system and are published in the Albanian Official journal. These international agreements are binding and the judges of the Albania juridical system (judges of the constitutional court, judges of the instances and appeal courts) has to respect the supremacy of international agreements over the domestic laws has long has there are in conflict with them.¹⁵

In accordance to the Albanian Constitutional Law, a part of international agreement that are ratified and have binding legal effects, there are also international agreements that are not ratified by the Parliament, but that can be signed by the Prime Minister, who only has the duty to notify the Parliament whenever the Council of Ministers has signed those international agreement.¹⁶

Constitution of the Republic of Albania is silent with regard to the definition of the international agreements that are considered as (non) self-executing or directly applicable; it could be deduced that these kinds of agreements do not require the act of the states to enact the law; it will be for the courts to decide case by case whether an international agreements is directly applicable or not.¹⁷

According to Article 123 of the Albanian Constitution, stipulates the right of the Republic of Albanian to transfer and delegate competences to international organizations the state powers for specifics issues to different international organizations on the basis of international agreements.¹⁸ Albanian Constitution acknowledges to the norms issued by international organization both the supremacy and the direct applicability in the domestic legal order. However, it sets two conditions for that. First, the agreement for the participation of the Republic of Albania in the international organization must be ratified by the Parliament, and second, the ratified agreement must provide explicitly for the direct applicability of the norms adopted within the organization.¹⁹

On the other hand, non-formal sources of law are legally significant materials, which have not received an authoritative or at least articulated formulations and embodiment in a formalized legal document. It consists of the following: customs or customary law, legal principles and standards, moral convictions and social trends.

Custom is the most important non-formal source of law. Custom can be described as the established patterns of behavior that can be objectively verified within a particular social setting. Usage, or rather the spontaneous evolution by the popular mind of rules of existence and general acceptance of which is proved by their customary observance, is no doubt the oldest form of law making.

12 Article 116 of Albania Constitutional Law

13 Article 121 (1) of the Albanian Constitutional Law

14 Article 121 (2) of the Albanian Constitutional Law

15 Article 122 (1) of the Albanian Constitutional Law

16 Article 121 (3) of the Albanian Constitutional Law

17 EvisAlimehmeti&FjoralbaCaka, The Relationship between International and Domestic Law in Albanian Legal System, International Constitutional Law, Torino, 2014.

18 Ibid.

19 Ibid.

Conclusion

Apart from the logical reasoning, the continental system mostly uses the method of empirical reasoning, which is reasoning by facts. We know that legal rules are expressed in general terms. It is for the court to decide that the facts of the particular case fit the general rule. It is then for the lawyer to construct a legal argument that the particular facts should be applied in such a way as to fit the particular rule in favour of the client. This is where the reasoning process applies. This process, although seems simple and straightforward, may create certain inconsistencies in interpretation. It allows for the interpretation to be individualised to the facts at hand without considering the consequences of such interpretation in light of its message sent to general public.

This brings us to the next most commonly used method of reasoning, that of consequential reasoning. This method justifies a court decision by balancing different interests at stake. The court may decide to take a particular action by following a particular legal argumentation because doing otherwise may swamp the courts with claims or it may not be in the public's interest. These interests make the judge pause for a moment before giving his decision and ask himself 'what is the best policy for the law to adopt?', not just for the applicant for the public at large.

These methods are widely used by judges in both systems (that of continental and common law) through their skill of interpretation into arriving into a logical conclusion. These are skills used in the profession to allow consistency and predictability when applying the law as laid out by Parliament, using authoritative language, at times an 'imperfect tool'.²⁰

The common law system has developed three soft rules of interpretation: literal²¹, golden²²-purposive approach and mischief rule²³. These rules are similarly observed in the continental system with approaches known as: a) grammatical/literal; b) systematically interpretation and; c) historical interpretation.

The rule of interpretation mostly used in the common law system is that of the mischief rule. At times, the language used by Parliament in a provision of a statute is that poor that any possible meaning of the provision would still not produce the desired outcome in accordance with the statute's purpose and Parliament's intention. At this moment, the judge interprets the provision as saying something different from what it actually reads. As a consequence, the judge is putting his/her meaning of the law going far from what Parliament actually writes in the chosen language. One can safely say that the judge just created his own law, as he/she changed the meaning of the specific provision. This rule is acceptable in the common law system where judges make laws, however, cannot be used in the continental system where the role of judges is limited to applying legislation literally.

To assist judges in best interpreting statutory provisions the common law system, it invites judges to refer to the official daily reports of Parliament proceedings and meetings, an official journal known as Hansard.²⁴ This procedure may only be used if

20 Emily Finch, Stefan Fafinski, *Legal Skills*, 3rd edition, Oxford, p.75.

21 *R v Harris* (1836) 7 C & P 446; *Whitely v Chappel* (1868) LR 4 QB 147; **Fisher v Bell [1961] 1 QB 394**

22 *Adler v George* [1964] 2 QB 7

23 *Corkery v Carpenter* [1951] 1 KB 102; **DPP v Bull** [1995] QB 88.

24 Rule established in the case of *Peppervs Hart*[1993] AC 593

the following conditions are met: 1) Legislation is ambiguous or obscure, or leads to an absurdity, 2) the material relied upon consist of one or more statements by a Minister, and 3) the statements relied upon are clear. A referral to Hansard should assist the judge to clearly understand Parliaments intention at the time it enacted the specific legislation.

This approach is not so developed in the continental system, in this system we have:

A) The literal/grammatical interpretation works on the principle of parliamentary sovereignty. Judges apply the words of legislation literally, i.e. word for word as provided in its dictionary meaning. Although this approach at first glance seems preferable and sensitive, certain problems are noticed. Dictionaries provide more than one meaning to a specific word. It is for the judges to choose the applicable most suitable meaning. This may have the awkward result where the judge by choosing a meaning interprets the law based on his/her own beliefs of what Parliament must have intended. This means that the literal interpretation changes from one judge to another depending on facts of particular case. The result may be reaching inconsistent decisions on situations where there is factual similarity.

B) The systematically interpretation- here the judges must be mindful of the purpose and logic of legislation as set out by Parliament.²⁵ This is the most modern approach of interpretation. Judges may look at the law as a whole in those circumstances where the words of law produce more than one meaning. If one of those meanings leads to an 'absurdity or inconvenience' to the overall interpretation of the, then the judge should choose the other meaning that might not be grammatically correct, but seems to be the most appropriate. Judges should try as much as possible to stay within the literal wording of law, as this rule does not give him/her a creative role. All the judges are required to do, is fill the gap and apply the law in its overall context. Here the judges may also make use of the historical interpretation, a norm interpreted based on the background of enactment. The main focus of the judges is to give effect to purpose of the law and Parliament's intention at the time of its enactment.

Bibliography

1. A. Anastasi, *The Constitution Law* (textbook), Tirane, 2004
2. A. Anastasi, *Internacionalizimi i së Drejtës Kushtetuese. Klauzolat Kushtetuese të Integritit të Shqipërisë*. Polis. No. 4. (2007)
3. E. Finch, S. Fafinski, *Legal Skills*, 3rd edition, Oxford
4. E. Alimehmeti&F. Caka, *The Relationship between International and Domestic Law in Albanian Legal System*, *International Constitutional Law*, Torino, 2014.
5. Karl Riesenhuber, *English Common law versus German Systemdenken?*, *Internal versus external approaches*, *Utrecht Law Review*, Volume 7, Issue 1 (January) 2011
6. W. Twining and D. Miers, *How to Do things with Rules*, 4th Edition, 1999, Butterworths
7. *Case of Peppervs Hart* [1993] AC 59
8. **Case of DPP v Bull** [1995] QB 88
9. **Case Fisher v Bell** [1961] 1 QB 394

25 Karl Riesenhuber, *English Common law versus German systemdenken*, *Internal versus external approaches*, *Utrecht Law Review*, Volume 7, Issue 1 (January) 2011, 118.

Prof. Asoc. Engjëll LIKMETA

Lektor, Departamenti i së Drejtës Penale,
Fakulteti i Drejtësisë, Universiteti i Tiranës.

E-mail : engjell.likmeta@fdut.edu.al

Doktorante Katrin TRESKA

Drejtorja e Përgjithshme e Kodifikimit,
Ministria e Drejtësisë. Lektore me kohë të pjesshme,
Departamenti i së Drejtës Civile, Fakulteti i Drejtësisë,
Universiteti i Tiranës. E-mail: trkatrin@hotmail.com

MENDIMI JURIDIK NE FUSHEN E HISTORISE SE SHTETIT DHE TE SE DREJTES NE SHQIPERI

Abstrakt

Në këtë artikull do t' i kushtohet një kujdes i veçantë zhvillimit të mendimit juridik në fushën e historisë së shtetit dhe të së drejtës në Republikën e Shqipërisë.

Autorët mendojnë të ndërtojnë trajtesën shkencore me objektivitet duke u bazuar në disa etapa të rëndësishme të zhvillimit të shtetit shqiptar. Fillimisht, do të ndalemi në një vështrim të mendimit juridik në fushën e historisë së shtetit dhe të së drejtës shqiptare në momentet para dhe pas shpalljes së pavarësisë së shtetit shqiptar, para dhe pas luftës së dytë botërore, si dhe gjatë periudhës bashkëkohore.

Autorët synojnë të realizojë nëpërmjet kësaj trajtese, së pari, njohjen e traditës dhe kulturës juridike të popullit shqiptar dhe vlerësimin e saj në sesione shkencore ndërkombëtare dhe për më tepër të shquajë kontributin e dhënë në vite të profesoratit të Fakultetit të Drejtësisë të Universitetit të Tiranës në zhvillimin e mendimit juridik në lëmin e historisë së shtetit dhe së drejtës në Shqipëri.

Duke qenë se Konferenca Shkencore Ndërkombëtare me temë : “Zhvillime dhe risi në të drejtën publike”, organizohet nga Departamenti i të Drejtës Publike i Universitetit të Tiranës në bashkëpunim me Universitetin “La Sapienza” Romë, në kuadër të 60 vjetorit të Fakultetit të Drejtësisë, autorët shpresojnë se tematika e përzgjedhur prej tyre do të konsiderohet një vlerë e shtuar në literaturën juridike shqiptare.

Fjalë Kyçe: Mendim; Shtet; Histori; Juridik; E drejtë.

1. Hyrje

Natyrisht, ideja për të trajtuar një tematikë në rrafshin e historisë së shtetit dhe të së drejtës shqiptare lindi gjatë marrjes dhe leximit të thirrjes së bërë publike nga kolegët e Departamentit të së Drejtës Publike të Fakultetit tonë të Drejtësisë për të organizuar një sesion shkencor ndërkombëtar me rastin e 60 vjetorit të krijimit të Universitetit

të Tiranës. Si rrjedhojë e këtij “ngacimimi” tek autorët u zgjua ndjenja e mirënjohjes dhe respektit për profesorët e parë të Universitetit të Tiranës dhe veçanërisht për ata të Fakultetit të Drejtësisë që me gjithë pengesat dhe vështirësitë e kohës ia dolën të hidhnin baza të shëndosha të një shkence të së drejtës, ashtu sikurse kolegët e tyre ballkanas dhe evropian.

Njëkohësisht, autorët synojnë të realizojnë me anë të kësaj trajtесе disa prej aspekteve të zhvillimit të mendimit juridik shqiptar në një fushë të caktuar të së drejtës ashtu sikurse është ajo e historisë së shtetit dhe të së drejtës. Dhe, për më tepër, të tregojmë në këtë takim shkencor ndihmën e shquar të dhënë ndër vite të profesoratit të nderuar të Fakultetit të Drejtësisë të Universitetit tonë të Tiranës në pasurimin e literaturës juridike shqiptare në përgjithësi dhe në mënyrë të veçantë në zhvillimin e mendimit juridik në lëmin e historisë së shtetit dhe së drejtës në Shqipëri.

2. Mendimi juridik shqiptar në fushën e historisë së shtetit dhe të së drejtës gjatë viteve 1912-1944.

Mendimi juridik në tërësinë e tij, si dhe ai në lëmin e historisë së shtetit dhe të së drejtës ka patur luhatjet e tij gjatë viteve.

Mendimi juridik shqiptar e ka zanafillën e tij pikërisht në të drejtën pozitive të shtetit tonë. Ai është sanksionuar për të parën herë në Kuvendin Kombëtar të Vlorës të vitit 1912. Në këtë Kuvend, i veçantë për nga vlerat që mbart dhe si shprehje e vullnetit për vetëqeverisje, ndër të tjera, deklarohet që: “...Shqipëria të bëhet që sot më vete e lirë e mosvarme në një qeveri të përkohshme”¹.

Mendimi juridik në vitet e para të pas shpalljes së pavarësisë qëndronte tejet larg pritshmërive dhe kërkesave të kohës. Mjafton këtu të risjellim në kujtesën tonë juridike faktin që termat juridikë në Shqipëri janë krijuar për herë të parë gjatë Luftës së Parë Botërore nga një komision austriak².

Mendimi juridik shqiptar ka hedhur hapat e tij të parë në momentet kyçe të historisë shtet-formuese të shtetit shqiptar. Sipas profesor Ismet Elezit, mendimi juridik në kuptimin e tij të plotë është shfaqur pas viteve 1920, duke filluar me Kongresin e Lushnjës më për t’u zhvilluar pasuruar më tej gjatë Monarkisë të viteve 1928-1939³.

Ndonëse në vitet 1920-1930 u shënuan disa arritje në veprimtarinë shkencore në fusha të ndryshme të jetës në vend si në arsim, shkencat filologjike, historike, apo studimet etnofolkloristike, përsëri, ende në këtë periudhë mendimi juridik ishte në fillimet e tij dhe nuk kishte as kushtet më të domosdoshme për zhvillim⁴.

Duhet theksuar se, nuk kanë munguar përpjekjet e studiuesve të ndryshëm të së drejtës për të pasqyruar mendimin juridik në fusha të caktuara. Kështu, në lëmin e së drejtës zakonore, gjatë këtyre viteve kemi një sërë studimesh me baza të mirëfillta shkencore të inicuar kryesisht nga përfaqësuesit e shquar të besimit katolik në Shqipëri.

Në leksionin “E drejta e Kanunit shqiptar dhe e drejta romake”, të z.Koliqi mbajtur në Romë në vitin 1942 pranë Institutit Mbretëror të Studimeve Romake trajtohet

1 Elezi, I., *Mendimi juridik shqiptar*, shtëpia botuese “albin”, Tiranë, 2002, f. 33.

2 Po aty, f. 34.

3 Elezi, I., *Mendimi juridik shqiptar*, shtëpia botuese “albin”, Tiranë, 2002, f. 34-36.

4 Akademia e Shkencave e Shqipërisë, *Historia e Popullit Shqiptar*, vëllimi i tretë, Botimet “Toena”, Tiranë, 2007, f. 412.

jurisprudenca e normave kanunore shqiptare⁵.

Punimi i Atë Bernardin Palaj me titull : “Mbi kanunin e maleve” është i strukturuar në pesë elemente në të cilat vendin kryesor e zë familja, mikëpritja si dhe pozita e roli i gruas në shoqëri shqiptare të kohës⁶.

Mendime paraprake dhe të përgjithshme mbi Kanunin e Lekë Dukagjinit është një tjetër përmbledhje e studimeve të bëra në lëmin e të drejtës zakonore shqiptare në vitet 1941-1942 në revistat “Drin”, “Rivista d’Albania” si dhe “Criminalia”⁷ nga At Zef Valentini.

Normat e së drejtës zakonore dhe organizmi shoqëror i shqiptarëve kanë qenë objekt studimi i studiuesve të ndryshëm evropianë. Në pasurimin e mendimit juridik në këtë fushë një ndihmë të madhe kanë dhënë studiuesit italianë z.Castelletti⁸ dhe z.Villari⁹, respektivisht në vitet 1933 dhe 1940 të cilët kanë trajtuar me një interes të veçantë jurisprudencën shqiptare dhe organizmin politik të vendit tonë gjatë veprimit të së drejtës zakonore shqiptare.

3. Mendimi juridik në fushën e historisë së shtetit dhe të së drejtës në Shqipërinë e pas luftës së dytë botërore (1945-1990).

Organizimi dhe ndërtimi politik i shoqërisë shqiptare gjatë periudhës së sundimit të normave kanunore në Shqipëri ka marrë vëmendjen e merituar në librat “E drejta e komunitetit në traditën juridike shqiptare” të vitit 1956 dhe “Ligji i maleve shqiptare 1880-1932” të vitit 1969 (botuar jashtë Shqipërisë) të albanologut të shquar z.Valentini që ka parë dritën e botimeve në vendin tonë vetëm në dekadën e fundit¹⁰.

Literatura juridike shqiptare jo gjithnjë i ka paraprirë ndërtimit të shtetit dhe të së drejtës në vendin tonë. Parë në këtë kuptim, ajo jo në çdo herë ka përmbushur misionin e saj e shtyrë kjo edhe nga disa faktorë. Në dallim nga mendësia jonë, literatura juridike dhe mendimi juridik në vendet e europës perëndimore është kuptuar më së shumti si një qeverisje dhe sundim i ligjit dhe jo i njeriut¹¹. Megjithatë, ndonëse mendimi juridik shqiptar në vitet 1945-1990 është përshkruar nga ideologjia sunduese e kohës, ajo komuniste, në lëmin e historisë së shtetit dhe të së drejtës nuk duhen harruar pa u vlerësuar përpjekjet pozitive të studiuesve të shkencës të së drejtës. Kështu, një rol të rëndësishëm në këtë aspekt kanë zënë profesorët e shquar të të Fakultetit të Drejtësisë zotërinjtë: Ismet Elezi, Zejnulla Ballanca, Luan Omari, Aleks Luarasi, Ksenofon Krisafi, Koço Nova, Arta Mandro, Xhezair Zaganjori, e shumë, shumë të tjerë.

Është pikërisht ndihma dhe kontributi i çmuar i shumë prej këtyre profesorëve dhe juristëve të shquar të së drejtës që ka ndikuar në ngritjen, zhvillimin dhe pasurimin

5 Valentini, Z., *Studime dhe tekste juridike*, botim i parë, shtëpia botuese “Plejad”, Tiranë, 2009, f. 173-203.

6 Po aty, f. 203-237.

7 Po aty, f. 265.

8 Castelleti, G., “Normat zakonore dhe jeta shoqërore në malësitë shqiptare sipas kanunit të Lekë Dukagjinit”, Tiranë : Ombra GVG, 2012. Castelleti, G., *Canonicus Iura Statuta, Consuetudini e vita sociale nelle montagne albanese secondo il Kanun i Lekë Dukagjinit*, Studi albanesi, Nr.3-4, Romë 1933.

9 Villari, S., *Consuetudini giuridiche dell’Albania : (il Kanun di Lekë Dukagjin)*, Roma : Società Editrice del Libro Italiano, 1940.

10 Valentini, Z., *Studime dhe tekste juridike*, botim i parë, shtëpia botuese “Plejad”, Tiranë, 2009, f. 139-172.

11 Zaganjori, Xh., *Demokracia dhe shteti i së drejtës*, shtëpia botuese “Luarasi”, Tiranë, 2002, f. 72.

e mëtejshëm të mendimit juridik shqiptar në fushën e historisë së shtetit dhe të së drejtës duke shënuar kështu një sukses të madh me botimin e veprës së Historisë së Shtetit dhe të së Drejtës¹² (e cila vjen e pasuruar edhe pas viteve 1990) në vendin tonë. Në thelbin e saj, kjo vepër trajton aspekte të historisë së shtetit dhe të së drejtës shqiptare që nga lashtësia. Më gjerësisht, në punim trajtohen organizimi shoqëror e shtetëror, institucionet politike dhe juridike, shteti dhe e drejta skllavopronare në Iliri, në Epir si dhe në kolonitë helene të ndodhura në Iliri¹³. Një vend të rëndësishëm në studim i është kushtuar edhe institucioneve politike shqiptare gjatë shekujtve të pesë dhe dymbëdhjetë¹⁴.

Në pjesën e dytë të librit të Historisë së shtetit dhe të së drejtës, më konkretisht në dispencën e dytë është treguar krijimi dhe zhvillimi i institucioneve politike juridike gjatë mesjetës në Shqipëri¹⁵. Krahas organizimit shtetëror dhe të drejtës zakonore e asaj të qyteteve në principatat feudale shqiptare të shekullit XII – XV, studiuesit e së drejtës janë marrë edhe me krijimin e shtetit të pavarur shqiptar nën udhëheqjen e heroit tonë kombëtar Gjergj Kastriot Skënderbeut¹⁶.

Libri i Historisë së Shtetit dhe të së Drejtës paraqet një peshë specifike në formimin e studentëve të së drejtës në vendin tonë për vite me rradhë. Në këtë studim sasior aq edhe cilësor gërshetohen mendimet dhe problematikat e ngritura nga studiuesit e së drejtës në këtë fushë të së drejtës.

Mendimi juridik në lëmin e historisë së shtetit dhe të së drejtës është pasuruar me punimet e paraqitura nga profesor Krisafi lidhur me organizimin dhe të drejtën antike iliro-shqiptare.

Diskutimi është ideuar mbi formacionet e para shtetërore ilire, lindjen dhe zhvillimin historik të shtetit ilir, organizimin shoqëror dhe shtetëror të tij, si dhe të drejtën ilire si një e drejtë e tipit skllavopronar¹⁷.

Periudha e shekujve V-XII, ashtëquajtuar ndryshe periudha bizantine në Shqipëri, në lëmin e historisë së shtetit dhe të së drejtës në Shqipëri vjen e trajtuar me një nivel të lartë profesionalizmi nga Profesor Zejnullah Ballanca në studimin e tij doktorat të vitit 1982¹⁸.

Studimi i profesor Ballancës “Çështje të historisë së shtetit dhe të së drejtës në Shqipëri gjatë periudhës së sundimit bizantin” i pasqyruar në revistën “Drejtësia Popullore” reflekton rëndësinë që ka studimi i disa momenteve të rëndësishme gjatë shekujve të mesjetës për zhvillimin e shtetit dhe së drejtës në Shqipëri¹⁹. Ndër të tjera,

12 Universiteti i Tiranës, Fakulteti i Shkencave Politike dhe Juridike, *Historia e shtetit dhe e së drejtës në Shqipëri*, pjesa e parë, dispenca e parë dhe e dytë, Tiranë, 1986.

13 Po aty, f. 5-73.

14 Po aty, f. 74-154.

15 Po aty, f. 3-68.

16 Po aty, f. 69-131.

17 Krisafi, K., “Shteti dhe e drejta në Iliri”, *Revista “Drejtësia Popullore”*, organ i Ministrisë së Drejtësisë, Gjykatës së Lartë, dhe Prokurorisë së Përgjithshme, Nr. 1, viti 1979, Tiranë, f. 85-100.

18 Ballanca, Z., *Historia e shtetit dhe e të drejtës në tokat shqiptare gjatë shekujve V-XII*, Desertacion për mbrojtjen e gradës shkencore “Doktor”, Fakulteti i Shkencave Politike-Juridike, Tiranë, 1982, f. 1-171.

19 Ballanca, Z., “Çështje të historisë së shtetit dhe të së drejtës në Shqipëri gjatë periudhës së sundimit bizantin”, *Revista “Drejtësia Popullore”*, organ i Ministrisë së Drejtësisë, Gjykatës së Lartë, dhe Prokurorisë së Përgjithshme, Nr. 1, viti 1982, Tiranë, f. 70-81.

ndër arsyt kryesore të përmendura nga profesori i nderuar, z.Ballanca është fakti që të huaj dhe sundimi bizantin nuk kanë arritur kurrësesi të ndërpresin procesin e zhvillimit të së drejtës dhe shtetit shqiptar por thjesht të ngadalësojnë atë²⁰. E parë në këtë kuptim, merr rëndësi të madhe studimi dhe trajtimi i kësaj periudhe historike si një pjesë integrale e pandarë e historisë së shtetit dhe së drejtës së shtetit tonë²¹. Gjithashtu, Profesor Ballanca thekson rëndësinë historike të njohjes të drejtës zakonore shqiptare si një monument historik i kombit shqiptar që nëpërmjet karakterit kombëtar që ka në vetvete përbën në thelb një shprehje autentike dhe origjinale të kulturës juridike të popullit tonë²².

E drejta në shtetin e Skënderbeut krahas punimit doktoral të z. Luarasi²³ është trajtuar prej tij me shumë dëshirë edhe në revista shkencore të kohës²⁴.

Formacionet e para shtetformuese shqiptare si Principata e Arbërit dhe e drejta shqiptare dhe institutet juridike shqiptare gjatë shekujve të mesjetës (XII-XV) përbëjnë shtratin kryesor të studimeve të profesor Luarasit²⁵.

E drejta që karakterizonte shtetin shqiptar gjatë kësaj periudhe kohe është parë si një e drejtë e rendit feudal. Ajo është konsideruar si një e drejtë privilegj, që sanksiononte pabarazinë e shtresave shoqërore si dhe institutet kryesore të saj me natyrë penale apo civile²⁶. Kjo e drejtë pasqyrore nivelin e zhvillimit ekonomik dhe shoqëror të Shqipërisë së kësaj kohe. Gjithashtu, autori ka theksuar në punim rëndësinë që kanë njohja e përmbajtjes së të drejtës zakonore shqiptare gjatë drejtimit të shtetit shqiptar nga heroi ynë kombëtar Skënderbeu dhe zhvillimi i saj për historinë e shtetit dhe të së drejtës në Shqipëri²⁷.

Mendimi juridik shqiptar në fushën e historisë së shtetit dhe të së drejtës falë ndihmës së vyer të profesor Luarasit ka njohur një stad tjetër zhvillimi, duke hedhur dritë mbi nivelin e lartë të zhvillimit politik dhe juridik të shtetit shqiptar që ekzistonte gjatë periudhës së mesjetës²⁸.

Parimet dhe institutet kryesore të organizimit dhe administrimit të jetës shoqërore në trevat ku shtrinte veprimin e tij Kanuni i Lekë Dukagjinit janë analizuar me hollësi nga z. Nova²⁹. Në këtë punim, autori vë theksin në rregullimin nga normat e Kanunit

20 Ballanca, Z., *Historia e shtetit dhe e të drejtës në tokat shqiptare gjatë shekujve V-XII*, Desertacion për mbrojtjen e gradës shkencore “Doktor”, Fakulteti i Shkencave Politike-Juridike, Tiranë, 1982, f. 2.

21 Ballanca, Z., “Çështje të historisë së shtetit dhe të së drejtës në Shqipëri gjatë periudhës së sundimit bizantin”, *Revista “Drejtësia Popullore”*, organ i Ministrisë së Drejtësisë, Gjykatës së Lartë, dhe Prokurorisë së Përgjithshme, Nr. 1, viti 1982, Tiranë, f. 70-81.

22 Po aty, f. 79.

23 Luarasi, A., *Shteti dhe e drejta shqiptare para dhe gjatë epokës së Skënderbeut*, Desertacion për mbrojtjen e gradës shkencore “Doktor”, Fakulteti i Shkencave Politike-Juridike, Tiranë, 1981.

24 Luarasi, A., “E drejta në shtetin e Skënderbeut”, *Revista “Drejtësia Popullore”*, organ i Ministrisë së Drejtësisë, Gjykatës së Lartë, dhe Prokurorisë së Përgjithshme, Nr. 3, viti 1982, Tiranë, f. 72-88.

25 Luarasi, A., *Shteti dhe e drejta shqiptare para dhe gjatë epokës së Skënderbeut*, Desertacion për mbrojtjen e gradës shkencore “Doktor”, Fakulteti i Shkencave Politike-Juridike, Tiranë, 1981, f.1-36.

26 Luarasi, A., “E drejta në shtetin e Skënderbeut”, *Revista “Drejtësia Popullore”*, organ i Ministrisë së Drejtësisë, Gjykatës së Lartë, dhe Prokurorisë së Përgjithshme, Nr. 3, viti 1982, Tiranë, f. 73.

27 Po aty, f. 84.

28 Luarasi, A., *Shteti dhe e drejta shqiptare para dhe gjatë epokës së Skënderbeut*, Desertacion për mbrojtjen e gradës shkencore “Doktor”, Fakulteti i Shkencave Politike-Juridike, Tiranë, 1981, f. 215.

29 Nova, K., “Organizimi shoqëror sipas Kanunit të Lekë Dukagjinit”, *Revista “Drejtësia Popullore”*, organ i Ministrisë së Drejtësisë, Gjykatës së Lartë, dhe Prokurorisë së Përgjithshme, Nr. 1, viti 1990,

të Lekës të jetës së banorëve të zonave malore të Shqipërisë së Veriut³⁰. Njëkohësisht, ai është kujdesur të evidentojë kuvendet popullore si forma dhe organe të hershme të vetë qeverisjes vendore shqiptare që kanë kontribuar jo pak në ndërtimin dhe ruajtjen e traditës ligjore shtet-formuese të shqiptarëve³¹.

E drejta zakonore shqiptare ka qenë objek studimi i shumë hulumtuesve në fushën e shkencave humane. Në optikën e tyre ka qenë edhe institutet specifike të së kësaj të drejte. Kështu, instituti i parablerjes është trajtuar gjerësisht në një punim prej z.Hoxha në revistën *Drejtësia Popullore*³².

Autori vlerëson institutin e parablerjes si një institut i hershëm i së drejtës zakonore shqiptare, preardhja e të cilit buronte herët në lashtësi³³. Synimi i tij ishte ruajtja e paprekshmërisë së pronës së individit dhe komunitetit nga ndërhyrjet nga aktorë të jashtëm të cilët provohej se nuk kishin lidhje qoftë fisnore apo territoriale me pronën që do të shitej³⁴.

Autori ka shtjelluar me hollësi edhe raportin midis institutit të parablerjes së parashikuar në të drejtën zakonore shqiptare dhe institutit romak të *Emphyteusis*. Në vështrim të të dhënave të paraqitura prej tij dëshkohet origjinaliteti i këtij instituti të ndërlikuar që ashtu sikurse edhe vete e drejta zakonore shqiptare kultivonte solidaritetin shoqëror të anëtarëve të bashkësisë³⁵.

Një punim tjetër është mjaft vlera është edhe “E drejta zakonore penale e shqiptarëve” e Profesor Elezit. Në këtë punim trajtohen burimet kryesore të së drejtës zakonore shqiptare, tiparet autentike të kësaj të drejte, kuptimi i veprave penale dhe llojet e tyre sipas së drejtës zakonore shqiptare etj³⁶.

Çastet karakteristike të lindjes dhe zhvillimit të së drejtës shqiptare dhe instituti i vëllazërisë si një institut i së drejtës familjare shqiptare marrin rëndësinë e tyre juridike në studimin e kryer nga docenti z.Meksi me rastin e 500 vjetorit të vdekjes së Skëndërbeut. Me këtë ligjëratë është pasuruar mendimi juridik shqiptar në lëmin e historisë së shtetit dhe të së drejtës. Ajo është fokusuar në një ndër elementet e veçantë të së drejtës shqiptare- pikërisht në të drejtën dokësore - në normat kanunore shqiptare të Skëndërbeut dhe të Lekë Dukagjinit³⁷.

Organizimi shoqëror dhe juridik si dhe studimi i instituteve kryesore të së drejtës që vepronin në Shqipëri gjatë sundimit turk kanë zgjuar interesin e profesor Meksit³⁸. Autori me anë të nismës personale ka ndërmarrë përpjekje studimore që janë dhe duhen

Tiranë, f. 64-77.

30 Po aty.

31 Po aty.

32 Hoxha, I., “Parablerja në të drejtën zakonore shqiptare”, *Revista “Drejtësia Popullore”*, organ i Ministrisë së Drejtësisë, Gjykatës së Lartë, dhe Prokurorisë së Përgjithshme, Nr. 2, viti 1990, Tiranë, f. 74-88.

33 Po aty.

34 Po aty.

35 Po aty.

36 Elezi, I., *E drejta zakonore penale e shqiptarëve*, shtëpia botuese “8 Nëntori”, Tiranë, 1983.

37 Meksi, V., “Kanuni i Skëndërbeut dhe Kanuni i Lekë Dukagjinit-monumente historike me vlerë të së drejtës shqiptare”, *Revista “Drejtësia Popullore”*, organ i Ministrisë së Drejtësisë, Gjykatës së Lartë, dhe Prokurorisë së Përgjithshme, Nr. 4, viti 1967, Tiranë, f. 52-59.

38 Meksi, V., “Disa institute të së drejtës dokësore dhe rëndësia e tyre për popullin shqiptar”, *Revista “Drejtësia Popullore”*, organ i Ministrisë së Drejtësisë, Gjykatës së Lartë, dhe Prokurorisë së Përgjithshme, Nr. 3, viti 1965, Tiranë, f. 66-73.

konsideruar si një vlerë e shtuar në mendimin juridik shqiptar në suazën e historisë së shtetit dhe të së drejtës. Me anë të këtyre studimeve nxirret në pah rëndësia jetike që ka luajtur në vendin tonë e drejta zakonore shqiptare gjatë këtij pushtimi. Kjo për shkak se, e drejta zakonore që vepronte në vend, në atë kohë, ka përmbushur me sukses detyrën themelore të ruajtjes së kulturës juridike dhe organizimit politik të popullit shqiptar në zonat shqipfolëse ku ajo shtrinte kufijtë e veprimit të saj³⁹. Kështu, sipas Profesor Meksit të gjitha marrëdhëniet shoqërore dhe shtetërore⁴⁰ si: mosmarrëveshjet me karakter juridiko-civil dhe dëmtimet/cenimet që drejtoheshin ndaj marrëdhënieve të mbrojtura posaçërisht nga ligji penal rregulloheshin dhe mbroheshin vetëm mbi bazën e normave kanunore me natyrë civile, tregtare, familjare si dhe penale të Kanunit të Lek Dukagjinit⁴¹.

Profesor Meksi në punën e tij kërkimore shkencore është ndalur edhe në pasurimin e doktrinës sonë të historisë së shtetit dhe të së drejtës me disa elemente të qënësishëm që konsistojnë në vetë-qeverisjen vendore sipas normave të së drejtës zakonore shqiptare, përdorimin e gjuhës shqipe gjatë ushtrimit të lirisë së besimit si dhe administrimit e organizimit politik të shqiptarëve në kohën e sundimit turk në zonat autonome shqiptare⁴².

Në studim del në pah e drejta zakonore shqiptare si një shtyllë solide për garantimin dhe sigurimin e të drejtave të banorëve të krahinave autonome shqiptare⁴³.

Një studim me mjaft interes për zhvillimin dhe pasurimin e mendimit juridik shqiptar është punimi doktoral “Organizimi shtetëror dhe e drejta në pashëllëqet kryesore shqiptare” i profesoreshë Arta Mandro⁴⁴. Në tërësinë e tij, punimi afirmon me argumente juridike ekzistencën dhe vijëmsinë e një shteti shqiptar brenda Perandorisë të madhe Osmane.

Kështu, nisur nga ndenjat e larta të atdhedashurisë janë vlerësuar të trajtohen disa problematika të hasura gjatë analizës së aspekteve juridike të pashëllëqeve shqiptare. Në këtë drejtim, autorja ka synuar të plotësojë zbrastësinë që ekzistonte në literaturën dhe mendimin juridik shqiptar për këtë periudhë kohore⁴⁵.

Punimi hedh dritë mbi mënyrën e organizimit shoqëror mes shqiptarëve. Më konkretisht, ai tregonte sesi funksiononte në pikëpamje të organizimit shtetëror pashëllëku i Shkodrës dhe Janinës si dhe cilët ishin kufijtë territorial dhe organet vendore të tyre, organet e larta të pushtetit dhe administrimit të pashëllëkut, apo ato

39 Meksi, V., “Çështje të historisë së shtetit dhe të së drejtës gjatë pushtimit turk”, *Revista “Drejtësia Popullore”*, organ i Ministrisë së Drejtësisë, Gjykatës së Lartë, dhe Prokurorisë së Përgjithshme, Nr. 1, viti 1965, Tiranë, f. 55.

40 Meksi, V., “Disa institute të së drejtës dokësore dhe rëndësia e tyre për popullin shqiptar”, *Revista “Drejtësia Popullore”*, organ i Ministrisë së Drejtësisë, Gjykatës së Lartë, dhe Prokurorisë së Përgjithshme, Nr. 3, viti 1965, Tiranë, f. 66.

41 Meksi, V., “Çështje të historisë së shtetit dhe të së drejtës gjatë pushtimit turk”, *Revista “Drejtësia Popullore”*, organ i Ministrisë së Drejtësisë, Gjykatës së Lartë, dhe Prokurorisë së Përgjithshme, Nr. 1, viti 1965, Tiranë, f. 59.

42 Meksi, V., “Privilegjet, imunitetet dhe detyrimet e krahinave autonome shqiptare gjatë pushtimit turk”, *Revista “Drejtësia Popullore”*, organ i Ministrisë së Drejtësisë, Gjykatës së Lartë, dhe Prokurorisë së Përgjithshme, Nr. 6, viti 1965, Tiranë, f. 66-72.

43 Po aty.

44 Mandro, A., “Organizimi shtetëror dhe e drejta në pashëllëqet kryesore shqiptare”, Desertacion për mbrojtjen e gradës shkencore “Doktor”, Fakulteti i Drejtësisë, Tiranë, 1992.

45 Po aty, f. 1-2.

ushtarake etj.⁴⁶

Organet e drejtësisë në pashëllëqet e Shkodrës dhe Janinës ishin dhe funksionin në mënyrë analoge me ato të Perandorisë Osmane, me dallimin e vetëm se në këto pashëllëqe organi më i lartë gjyqësor nuk ishte më Sulltani por Veziri Bushatlli apo Ali Pasha⁴⁷. Këta të fundit, ishin në të njëjtën kohë edhe përfaqësues e mbajtës të tri pushteteve kryesore (legjislativ, ekzekutiv dhe gjyqësor).

Duhet theksuar që në krye të herës që e drejta e zbatuar në të dy pashëllëqet shqiptare ishte e larmishme. Ajo përbëhej nga e drejta osmane, pozitive, zakonore, si dhe ajo e krishterë (kanonike). Sipas profesoreshës të nderuar znj. Mandro ekzistonin një sërë institutesh të së drejtës pozitive qoftë në lëmin e së drejtës penale, familjare, apo në aspektin juridiko - civil siç ishin: përfaqësimi dhe kontratat (e dhurimit, shitjes, huasë etj.)⁴⁸.

Organizimi politik dhe e drejta e qyteteve mesjetare shqiptare është një tematikë e përzgjedhur për t'u lëvruar në fillim të viteve 1980 me kujdesin e duhur nga profesor Luarasi⁴⁹. Në krye të herës në këtë studim dallohen shtresat e klasat përbërëse të shoqërisë shqiptare përgjatë mesjetës⁵⁰. Në pikëpamje të organizimit shtetëror autori ndalon në të drejtën dhe administrimin e qyteteve dhe komunave shqiptare të mesjetës⁵¹. Në vështrim të të dhënave shkencore historike dhe juridike tregohet se cilat ishin organet e administrimit të qytetit, cili ishte përbërja dhe ku konsistonin funksionet e tyre, cili ishte roli dhe pozita e qeveritarit, gjykatësit, noterit, apo si dhe nga cilët ushtroheshin funksionet kryesore ushtarake në qytetet shqiptare të mesjetës?⁵²

Në vendin tonë, mendimi juridik në fushën e historisë së shtetit dhe të së drejtës është zhvilluar edhe falë punës shkencore të profesor Luarasi mbi institucionet politike dhe juridike të krijuara në Shqipërinë e mesjetës. Në përfundim, studimi tregon originalitetin dhe kulturën e hershme juridike dhe politike të shqiptarëve⁵³.

Një studim mjaft interesant në kuadër të historisë së shtetit dhe të së drejtës në lidhje me disa aspekte shtet-formuese të shqiptarëve dhe veçanërisht me organizimin politik dhe ushtarak të tyre pak para shpalljes së pavarësisë së Shqipërisë është ai realizuar nga zotërinjtë Gjata dhe Prendushi në vitin 1979⁵⁴. Autorët janë ndalur në rëndësinë historike që ka lajtur Lidhja Shqiptare e Prizrenit si një institut – garant i të drejtave të patjetërsueshme dhe të ligjshme të popullit shqiptar, duke përcaktuar në të njëjtën kohë edhe drejtimet kryesore të politikës shtetërore shqiptare⁵⁵.

Në punimin e tij të vitit 1969 z. Hysi, pavarësisht politizimit të tejskajshëm dhe

46 Po aty, f. 1-217.

47 Po aty, f. 85, f.134-135.

48 Po aty, f. 85, f. 205-217.

49 Luarasi, A., "Qytetet shqiptare në mesjetë dhe organizimi i tyre politik", *Revista "Drejtësia Popullore"*, organ i Ministrisë së Drejtësisë, Gjykatës së Lartë, dhe Prokurorisë së Përgjithshme, Nr. 2, viti 1980, Tiranë, f. 111-129.

50 Po aty, f. 111-113.

51 Po aty, f. 111-129.

52 Po aty, f. 111-121.

53 Po aty, f.129.

54 Gjata, R., & Prendushi, M., "Dokumentet kryesore dhe akte normative të Lidhjes Shqiptare të Prizrenit", *Revista "Drejtësia Popullore"*, organ i Ministrisë së Drejtësisë, Gjykatës së Lartë, dhe Prokurorisë së Përgjithshme, Nr. 2, viti 1979, Tiranë, f. 71-95.

55 Po aty.

notave të theksuara në favor të idelogjisë sunduese të kohës, është munduar të paraqesë vlerën historike, karakterin, rëndësinë politike e juridike që kanë Këshillat Nacional Çlirimtare në zhvillimin e historisë së shtetit dhe të së drejtës të vendit tonë⁵⁶.

Raporti i ekzistencës midis të drejtës të shkruar dhe asaj të pashkruar në Shqipëri është trajtuar nga profesor Omari në një prej shkrimeve të tij të shumtë në lëmin e historisë dhe teorisë së shtetit. Sipas tij, e drejta zakonore shqiptare kishte një karakter polistadial pasi në të ishin pasqyruar dhe ndërthurur norma që u përkisnin periudhave të ndryshme historike⁵⁷. Për më tepër, autori nëpërmjet një vështrimi analitik historiko-juridik vlerëson si një monument historik të trashëgimisë sonë juridike rolin dhe pozitën e së drejtës zakonore shqiptare deri në mirëfunksionimin e të drejtës pozitive shqiptare.

4. Mendimi juridik bashkëkohor në fushën e historisë së shtetit dhe të së drejtës (1991-2017).

Padyshim, që mendimi juridik shqiptar në lidhje me historinë e shtetit dhe të së drejtës gjatë periudhës bashkëkohore ka shfaqur veçantitë e tij. Natyrisht, që gjatë kësaj kohe për mendimin juridik shqiptar me vlera jashtëzakonisht të mëdha janë zbulimet e Statuteve të Shkodrës nga albanologia znj. Lucia Nadin⁵⁸. Statutet e Shkodrës janë pa më të voglën mëdyshje një pasuri kombëtare që do të ndikojnë pozitivisht në afirmimin e vlerave, traditës dhe mendimit juridik në Shqipëri⁵⁹. Statutet e gjysmës së parë të shekullit XIV janë tekse legislative autentike që shprehin jo vetëm nivelin e traditës juridike të qyteteve shqiptare por dhe përmbushnin nevojat jetike të qytetit të Shkodrës⁶⁰. Kështu, Statutet si një kushtetutë e vërtetë e qytetit të Shkodrës sanksiononin dispozita të plota në lidhje me sistemin gjyqësor dhe atë të drejtësisë që operonte në qytet, organet administrative si dhe për rregullimin e funksioneve ushtarake⁶¹.

Në vazhden e Statuteve të Shkodrës, mendimit juridik shqiptar ka njohur një impuls të ri nga trajtesa shkencore e profesoreshë Jançes me temë : “Aspekte të qyteteve shqiptare në mesjetë dhe Statutet e Shkodrës si monumente të vërteta të Shqipërisë mesjetare. (Në këndvështrimin e historisë së shtetit dhe së drejtës, vështrim krahasues)”⁶².

Studiuesja është munduar të shfaqë një panoramë të zhvillimit të jetës së qyteteve shqiptare në mesjetë. Ajo është ndalur në aspekte të rëndësishme të organizimit të jetës politike dhe juridike të këtyre qyteteve⁶³.

56 Hysi, G., “Mbi karakterin dhe rëndësinë politike-juridike të këshillave Nacional –Çlirimtare”, *Revista “Drejtësia Popullore”*, organ i Ministrisë së Drejtësisë, Gjykatës së Lartë, dhe Prokurorisë së Përgjithshme, Nr. 6, viti 1969, Tiranë, f. 25.

57 Omari, L., “E drejta zakonore dhe e drejta zyrtare në Shqipëri”, *Revista “Drejtësia Popullore”*, organ i Ministrisë së Drejtësisë, Gjykatës së Lartë, dhe Prokurorisë së Përgjithshme, Nr. 3, viti 1990, Tiranë, f. 63-68.

58 Nadin L., “*Statutet e Shkodrës*”, “Onufri”, Botim i dytë, Universiteti “Wisdom”, Tiranë, 2010, f. 1-411.

59 Po aty.

60 Po aty.

61 Po aty, f. 56.

62 Jançe, K. *Aspekte të qyteteve shqiptare në mesjetë dhe Statutet e Shkodrës si monumente të vërteta të Shqipërisë mesjetare. (Në këndvështrimin e historisë së shtetit dhe së drejtës, vështrim krahasues)*, Desertacion për mbrojtjen e gradës shkencore “Doktor”, Departamenti i së Drejtës Publike, Fakulteti i Drejtësisë, Tiranë, 2011.

63 Zaka, K., “Qytetet shqiptare në shekullin XII-XV si dëshmi e qartë e zhvillimit dhe kulturës mesjetare

Punimi është i organizuar në gjashtë krerë /kapituj kryesorë. Në këtë drejtim dallohen aspektet e zhvillimit ekonomik-shoqëror, politik të qyteteve shqiptare në mesjetë⁶⁴. Qytetet shqiptare në mesjetë ishin të organizuar në pikëpamje politike në formën e komunave qytetare autonome⁶⁵.

Autorja është fokusuar edhe në të drejtën e këtyre qyteteve si një element i qënësishëm i të drejtës së vetëqeverisjes në Shqipërinë mesjetare⁶⁶.

Profesoreshë Jançe çmon rëndësinë juridike të normave statutore si burim kryesor i të drejtës së qyteteve shqiptare gjatë mesjetës. Me shumë të drejtë në tërësinë e tyre aktet statutore të qyteteve shqiptare dhe jo vetëm Statutet e Shkodrës vijjnë të cilësuar si përmendore të heshtura të traditës etno-zakonore shqiptare⁶⁷. Në fakt, Statutet e Shkodrës hedhin dritë të plotë në lidhje me aspektet e historisë së shtetit dhe të së drejtës shqiptare në qytetet mesjetare të Shqipërisë.

Studimit të normave penale në Statutet e Shkodrës, si një e drejtë e shkruar shqiptare në mesjetë, i është kushtuar një vëmendje e merituar⁶⁸. Statutet e Shkodrës konsiderohen një burim i rëndësishëm të dhënash për mënyrën se si mbroheshin marrëdhëniet shoqërore në atë kohë nga normat penale⁶⁹. Përmes tyre mbrohej posaçërisht jeta, shëndeti i personit, mbrohej në mënyrë të posaçme gruaja, si dhe punonjësit e sistemit të drejtësisë të asaj kohe, gjë që tregon për vendin dhe rëndësinë e posaçme që kishte zhvillimi i gjyqimit⁷⁰. Ajo që të bie në sy në Statutet e Shkodrës është mënyra e detajuar e parashikimeve që bën secila dispozitë statutore. Statutet kujdesen jo vetëm për ndëshkimin e një veprimi të caktuar, por përcaktojnë në mënyrë të hollësishme sipas rastit anën objektive (mënyrën e kryerjes së veprimit të ndaluar prej Statutit), apo në raste të veçanta duke specifikuar dhe subjektin pasiv, dhe duke mbrojtur në mënyrë të posaçme subjekte të caktuara⁷¹.

Padyshim që një kontribut shumë të madh në ngritjen e nivelit të mendimit juridik në lëmin e historisë së shtetit dhe të së drejtës në vendin tonë ka dhënë Profesor Elezi me një sërë botimesh si: “E drejta zakonore e Labërisë”, “Zhvillimi historik i legjislacionit penal në Shqipëri”, “Kanuni i Labërisë”, si dhe “Mendimi juridik shqiptar”. Profesi që në botimin e parë të revistës shkencore të Fakultetit të Drejtësisë të Universitetit të Tiranës (2001) duke shqyrtuar funksionet e së drejtës tonë zakonore ka arritur në përfundimin se: “*e drejta zakonore shqiptare ka shërbyer si një kushtetutë siu generis për rregullimin e marrëdhënieve shoqërore dhe juridike në sfera të ndryshme të jetës së*

shqiptare” (Në këndëvështrimin e historisë së shtetit dhe së drejtës), revista shkencore juridike “Studime Juridike”, Tiranë, Numër 2, 2009, f. 91-120.

64 Jançe, K. *Aspekte të qyteteve shqiptare në mesjetë dhe Statutet e Shkodrës si monumente të vërteta të Shqipërisë mesjetare. (Në këndëvështrimin e historisë së shtetit dhe së drejtës, vështrim krahasues)*, Desertacion për mbrojtjen e gradës shkencore “Doktor”, Departamenti i së Drejtës Publike, Fakulteti i Drejtësisë, Tiranë, 2011, f. 8-60.

65 Po aty, f. 189.

66 Po aty, f. 93-121.

67 Po aty.

68 Likmeta, E., & Treska, K., “Një ndalesë në Statut. Normat penale në Statutet e Shkodrës”, Universiteti i Shkodrës, Buletin Shkencor, Seria e shkencave ekonomike-juridike, Nr.8, viti 2014, Shkodër, f. 117-130.

69 Po aty.

70 Po aty.

71 Po aty.

*shqiptarëve duke dëshmuar për nivelin e lartë të kulturës së tyre*⁷².

Një ndihmë të madhe në zhvillimin e mendimit juridik kanë dhënë dhe një sërë autorësh të tjerë të cilët kanë arritur të përmbledhin dhe të kodifikojnë të drejtën e pashkruar shqiptare, atë zakonore si : Dom Frano Ilia me “Kanuni i Skënderbeut”, Haxhi Goci me “Kanuni i Krahinës së Bendës”, Shefqet Hoxha “Kanuni i Lumës”, si dhe Xhafer Martini me “Kanuni i Dibrës”, etj.

Profesoreshë Anastasi ka theksuar rëndësinë dhe karakterin thellësisht kombëtar të akteve të Kanunit të Zhurisë si një ndër aktet e para të së drejtës pozitive shqiptare⁷³.

Mendimit juridik në lëmin e historisë së shtetit dhe të së drejtës i është kushtuar një vëmendje e madhe edhe nga vet autorët që kanë proceduar me botime të studimeve në revista shkencore kombëtare si dhe ndërkombëtare etj.

5. Përfundimet

Ekzistenca e mendimi juridik që ka përshkruar kombin shqiptar gjatë shekujve në zhvillimin e tij është një tregues i kënaqshëm dhe dëshmon mbi të gjitha personalitetin unik dhe veçantitë shkencore të së drejtës tradicionale shqiptare⁷⁴.

Kuvendi Kombëtar i Vlorës i vitit 1912, ndër të tjera, ka shërbyer si një qelizë embrionale për krijimin e mendimit juridik shqiptar dhe jo vetëm të atij në lëmin e historisë së shtetit dhe të së drejtës.

Mendimi juridik shqiptar në vitet e para të shtetit të pavarur shqiptar është pasuruar së tepërmi nga puna e palodhur e përfaqësuesve të nderuar të besimit Katolik shqiptar duke arritur pikun me “Kanunin e Lekë Dukagjinit” të Atë Shtejfën Gjeçovit.

Në vitet 1945-1990, pavarësisht ideologjizimit dhe indoktrinimit të kohës, mendimi juridik në lëmin e historisë së shtetit dhe të së drejtës njohu një zhvillim të madh. Në të shumtën e tij, ky mendim është shprehur dhe paraqitur me anë të trajtesave shkencore të referuara në konferenca shkencore brenda dhe jashtë vendit, në tekset universitare, në revistat shkencore kombëtare/ndërkombëtare apo studimet me rastin e mbrojtjes së titujve shkencorë pranë Fakultetit të Drejtësisë në Universitetin e Tiranës. Shtojmë këtu që, mendimi juridik i kësaj periudhe, në dallim nga ai sot, ishte i sintetizuar, sistematizuar si dhe i programuar në përputhje të plotë me etapat që njohu vet zhvillimi i shtetit shqiptar nga lashtësia në ditët e sotme. Në këtë kuadër, si studiues të shkencës të së drejtës është detyrë e jona parësore që në studimet e ardhshme të mos harrojmë të lëvrojmë elemente të kësaj fushe, që, në analizë të fundit, veprojnë në rritjen e nivelit të kulturës juridike shqiptare dhe për më tepër të vetëdijes dhe ndërgjegjes tonë kombëtare.

Së fundmi, shprehim bindjen se, një punim i tillë nuk ngërthen të gjitha elementet përbërëse të mendimit juridik në këtë fushë të së drejtës, por, shpresojmë që në tërësinë e saj, trajtesa do të shërbejë si një katalizator për ndërrmarrjen e nismave shkencore në pasurimin e mëtejshëm të mendimit dhe doktrinës juridike shqiptare në drejtim të lëmit të historisë së shtetit dhe të së drejtës.

72 Elezi, I., “Vështrim historiko-juridik për veprën e SH.K.Gjeçovit - Kanuni i Lekë Dukagjinit”, revista shkencore juridike “Studime Juridike”, Tiranë, Numër 1, 2001, f. 9-20.

73 Anastasi, A., “Dita e drejtësisë dhe Kanuni i Zhurisë”, revista shkencore juridike “Studime Juridike”, Tiranë, Numër 1, 2001, f. 71-81.

74 Valentini, Z., *Studime dhe tekste juridike*, botim i parë, shtëpia botuese “Plejad”, Tiranë, 2009, f. 19.

Bibliografia

- Akademia e Shkencave e Shqipërisë, *Historia e Popullit Shqiptar*, vëllimi i tretë, Botimet “Toena”, Tiranë, 2007.
- Anastasi, A., “Dita e drejtësisë dhe Kanuni i Zhurisë”, revista shkencore juridike “Studime Juridike”, Tiranë, Numër 1, 2001.
- Ballanca, Z., *Historia e shtetit dhe e të drejtës në tokat shqiptare gjatë shekujve V-XII*, Desertacion për mbrojtjen e gradës shkencore “Doktor”, Fakulteti i Shkencave Politike-Juridike, Tiranë, 1982.
- Ballanca, Z., “Çështje të historisë së shtetit dhe të së drejtës në Shqipëri gjatë periudhës së sundimit bizantin”, *Revista “Drejtësia Popullore”*, organ i Ministrisë së Drejtësisë, Gjykatës së Lartë, dhe Prokurorisë së Përgjithshme, Nr. 1, viti 1982, Tiranë.
- Castelleti, G., “Normat zakonore dhe jeta shoqërore në malësitë shqiptare sipas Kanunit të Lek Dukagjinit”, Tiranë, “Ombra GVG”, 2012.
- Elezi, I., *E drejta zakonore penale e shqiptarëve*, shtëpia botuese “8 Nëntori”, Tiranë, 1983.
- Elezi, I., Vështrim historiko-juridik për veprën e SH.K.Gjeçovit “Kanuni i Lekë Dukagjinit”, *revista shkencore juridike “Studime Juridike”*, Fakulteti i Drejtësisë, Universiteti i Tiranës, Numër 1, 2001, Tiranë.
- Gjata, R., & Prendushi, M., “Dokumentet kryesore dhe akte normative të Lidhjes Shqiptare të Prizrenit”, *Revista “Drejtësia Popullore”*, organ i Ministrisë së Drejtësisë, Gjykatës së Lartë, dhe Prokurorisë së Përgjithshme, Nr. 2, viti 1979, Tiranë.
- Hysi, G., “Mbi karakterin dhe rëndësinë politike-juridike të këshillave Nacional –Çlirimtare”, *Revista “Drejtësia Popullore”*, organ i Ministrisë së Drejtësisë, Gjykatës së Lartë, dhe Prokurorisë së Përgjithshme, Nr. 6, viti 1969, Tiranë.
- Hoxha, I., “Parablerja në të drejtën zakonore shqiptare”, *Revista “Drejtësia Popullore”*, organ i Ministrisë së Drejtësisë, Gjykatës së Lartë, dhe Prokurorisë së Përgjithshme, Nr. 2, viti 1990, Tiranë.
- Krisafi, K., Shteti dhe e drejta në Iliri, *Revista “Drejtësia Popullore”*, organ i Ministrisë së Drejtësisë, Gjykatës së Lartë, dhe Prokurorisë së Përgjithshme, Nr. 1, viti 1979, Tiranë.
- Jançe, K. *Aspekte të qyteteve shqiptare në mesjetë dhe Statutet e Shkodrës si monumete të vërteta të Shqipërisë mesjetare. (Në këndvështrimin e historisë së shtetit dhe së drejtës, vështrim krahasues)*, Desertacion për mbrojtjen e gradës shkencore “Doktor”, Departamenti i së Drejtës Publike, Fakulteti i Drejtësisë, Tiranë, 2011.
- Likmeta, E., & Treska, K., “Një ndalesë në Statut. Normat penale në Statutet e Shkodrës”, Universiteti i Shkodrës, Buletin Shkencor, Seria e shkencave ekonomike-juridike, Nr.8, viti 2014, Shkodër.
- Luarasi, A., “Qytetet shqiptare në mesjetë dhe organizimi i tyre politik”, *Revista “Drejtësia Popullore”*, organ i Ministrisë së Drejtësisë, Gjykatës së Lartë, dhe Prokurorisë së Përgjithshme, Nr. 2, viti 1980, Tiranë.

- Luarasi, A., *Shteti dhe e drejta shqiptare para dhe gjatë epokës së Skënderbeut*, Desertacion për mbrojtjen e gradës shkencore “Doktor”, Fakulteti i Shkencave Politike-Juridike, Tiranë, 1981.
- Luarasi, A., “E drejta në shtetin e Skënderbeut”, *Revista “Drejtësia Popullore”*, organ i Ministrisë së Drejtësisë, Gjykatës së Lartë, dhe Prokurorisë së Përgjithshme, Nr. 3, viti 1982, Tiranë.
- Mandro, A., “Organizimi shtetëror dhe e drejta në pashëllëqet kryesore shqiptare”, Desertacion për mbrojtjen e gradës shkencore “Doktor”, Fakulteti i Drejtësisë, Tiranë, 1992.
- Meksi, V., “Çështje të historisë së shtetit dhe të së drejtës gjatë pushtimit turk”, *Revista “Drejtësia Popullore”*, organ i Ministrisë së Drejtësisë, Gjykatës së Lartë, dhe Prokurorisë së Përgjithshme, Nr. 1, viti 1965.
- Meksi, V., “Disa institute të së drejtës dokësore dhe rëndësia e tyre për popullin shqiptar”, *Revista “Drejtësia Popullore”*, organ i Ministrisë së Drejtësisë, Gjykatës së Lartë, dhe Prokurorisë së Përgjithshme, Nr. 3, viti 1965,
- Meksi, V., “Privilegjet, imunitetet dhe detyrimet e krahinave autonome shqiptare gjatë pushtimit turk”, *Revista “Drejtësia Popullore”*, organ i Ministrisë së Drejtësisë, Gjykatës së Lartë, dhe Prokurorisë së Përgjithshme, Nr. 6, viti 1965, Tiranë.
- Meksi, V., “Kanuni i Skënderbeut dhe Kanuni i Lekë Dukagjnit-monumente historike me vlerë të së drejtës shqiptare”, *Revista “Drejtësia Popullore”*, organ i Ministrisë së Drejtësisë, Gjykatës së Lartë, dhe Prokurorisë së Përgjithshme, Nr. 4, viti 1967, Tiranë.
- Nadin L., “*Statutet e Shkodrës*”, “Onufri”, Botim i dytë, Universiteti “Wisdom”, Tiranë, 2010
- Nova, K., “Organizimi shoqëror sipas Kanunit të Lekë Dukagjinit”, *Revista “Drejtësia Popullore”*, organ i Ministrisë së Drejtësisë, Gjykatës së Lartë, dhe Prokurorisë së Përgjithshme, Nr. 1, viti 1990, Tiranë.
- Omari, L., “E drejta zakonore dhe e drejta zyrtare në Shqipëri”, *Revista “Drejtësia Popullore”*, organ i Ministrisë së Drejtësisë, Gjykatës së Lartë, dhe Prokurorisë së Përgjithshme, Nr. 3, viti 1990, Tiranë.
- Valentini, Z., *Studime dhe tekse juridike*, botim i parë, shtëpia botuese “Plejad”, Tiranë, 2009.
- Villari, S., *Consuetudini giuridiche dell’Albania : (il Kanun di Lek Dukagjin)*, Roma : Società Editrice del Libro Italiano, 1940.
- Zaganjori, Xh., *Demokracia dhe shteti i së drejtës*, shtëpia botuese «Luarasi», Tiranë, 2002, f. 72.
- Zaka, K., Qytetet shqiptare në shekullin XII-XV si dëshmi e qartë e zhvillimit dhe kulturës mesjetare shqiptare” (Në këndvështrimin e historisë së shtetit dhe së drejtës), revista shkencore juridike “Studime Juridike”, Tiranë, Numër 2, 2009.
- Universiteti i Tiranës, Fakulteti i Shkencave Politike dhe Juridike *Historia e shtetit dhe e së drejtës në Shqipëri*, pjesa e parë, dispenca e parë dhe e dytë Tiranë, 1986.

LIDHJA E TRAKTATEVE DHE MARRËVESHJEVE NDËRKOMBËTARE NË SHQIPËRI DHE NDRYSHIMET E RISITË E ARDHURA NGA LIGJI NR. 43/2016 “PËR LIDHJEN E TRAKTATEVE DHE MARRËVESHJEVE NDËRKOMBËTARE”

Abstrakt

Traktatet dhe marrëveshjet ndërkombëtare janë aktet më të rëndësishme mbi bazën e të cilave shtetet lidhin marrëdhënie midis tyre dhe krijojnë të drejta e detyrime në planin ndërkombëtar. Lidhja e traktateve dhe institute të tjera të lidhura me të, janë të parashikuara nga Konventa e Vjenës 1969 “Për të drejtën e Traktateve” mbi bazën e të cilës janë hartuar edhe aktet e brendshme ligjore të shteteve anëtare.

Ky punim synon të analizojë nga këndvështrimi i një metodologjie cilësore të mbështetur në kërkimin në literaturë dhe legjislacion, risitë e fundit në procedurën e lidhjes së traktateve të sjella nga ndryshimet ligjore në vendin tonë. Punimi do të mbështetet në analizën krahasimore të rregullimeve të bëra nga Ligji Nr. 43/2016 “Për lidhjen e traktateve dhe marrëveshjeve ndërkombëtare» me parashikimet e mëparshme në këtë drejtim.

Ligji Nr. 43/2016 “Për lidhjen e traktateve dhe marrëveshjeve ndërkombëtare” ka korrigjuar disa problematikat e shfaqura nga praktika e mëparshme në procedurën e lidhjes së traktateve dhe plotësimin e vakumeve ligjore të krijuara nga ligji i mëparshëm, megjithatë ka akoma çështje të cilat nuk gjejnë trajtimin e duhur në këtë akt.

Fjalë kyçe : traktat, lidhje e traktatit, ndryshime ligjore

I. Lidhja e traktateve dhe legjislacioni shqiptar

Lidhja e traktateve ka një procedurë të caktuar e cila duhet ndjekur nga shtetet ose organizatat që kërkojnë të hyjnë në një marrëdhënie ndërkombëtare. Procedura e lidhjes së traktateve ka një rëndësi të veçantë sepse nga kjo procedurë formëzohet vetë traktati me të gjitha elementet e tij. Gjatë kësaj procedure secila prej palëve ka mundësi të japi mendimin e saj dhe të përcaktohen kushtet e modalitetet mbi bazën e të cilave do të funksionojë dhe zbatohet traktati në të ardhmen.

Në këtë drejtim të gjitha palët që do të jenë pjese një traktati në të ardhmen do të duhet të tregohen shumë të kujdesshme si në drejtim të vullnetit të shprehur ashtu edhe në aspektet materiale dhe procedurale të traktatit, në mënyrë që të përjashtojnë çdo rrezik të mundshëm të pavlefshmërisë së mëvonshme të tij.

Lidhja e traktateve është një proces i cili mund të kuptohet se përfshin si aspektin ndërkombëtar ashtu edhe atë të legjislacionit të brendshëm. Nuk ka dyshim se procesi i lidhjes së një traktati ka karakter ndërkombëtar dhe këtë e dëshmon më së miri përcaktimi që bën Konventa e Vjenës 1969 “Për lidhjen e traktateve midis shteteve” ku përcakton se për lidhjen duhet të përmbushen tre fazat kryesore të cilat janë : a) zhvillimi i bisedimeve; b) shprehja e pëlqimit për të qenë i lidhur me traktatin dhe c) hyrja në fuqi.

Megjithatë të gjitha përgatitjet paraprake, mënyra e pajisjes me plotfuqi për zhvillimin e bisedimeve, organet kompetente për lidhjen e traktateve, për rezervat në traktate apo denoncimin e tyre, si edhe përfshirjen e tyre në të drejtën e brendshme, janë prerogative e legjislacionit kombëtar të çdo shteti dhe mbeten në diskrecionin e tij. Me fjalë të tjera e drejta ndërkombëtare dhe konventat në fjalë përcaktojnë mënyrën e lidhjes së traktatit, por mbeten krejtësisht indiferente ndaj proceseve kombëtare përpara fillimit të bisedimeve apo mënyrës së përshtatjes së marrëveshjeve në secilin rend juridik duke e bërë të nevojshme disiplinimin e këtij procesi me ligje të brendshme.

Në vendin tonë kjo çështje rregullohej me Ligjin Nr. 8371, datë 9.7.1998 “Për lidhjen e traktateve dhe marrëveshjeve ndërkombëtare”, i cili në fakt ishte i vjetruar për zhvillimet juridike e politike që nga momenti i hyrjes së tij në fuqi e në vazhdim. Kjo për arsye se ligji në fjalë është miratuar përpara hyrjes në fuqi të Kushtetutës së vitit 1998, e cila ka të parashikuar një kapitull të veçantë mbi marrëveshjet ndërkombëtare. Kështu ky ligj në një pjesë të dispozitave të tij nuk reflekton rregullimet e bëra nga kjo Kushtetutë, si do duhej të ishte për sa kohë që do të zbatohen njëkohësisht, por reflekton më së shumti parashikimet e Ligjit për Dispozitat Kryesore Kushtetuese.

Nga ana tjetër mendoj se ligji i cili rregullon procedurën e lidhjes së traktateve e marrëveshjeve ndërkombëtare nga shteti jonë, duhet patjetër të jetë i mbështetur mbi Konventën e Vjenës 1969, “Për të drejtën e traktateve”, 1969, aderuar me ligjin nr. 8696, datë 23.11.2000 dhe të jetë në përputhje si me strukturën edhe me rregullimet e bëra prej saj.

Një subjekt shumë i rëndësishëm në lidhjen e traktateve ndërkombëtare janë organizatat ndërkombëtare, procedura të cilat parashikohen nga Konventën e Vjenës “Për të drejtën e traktateve ndërmjet shteteve dhe organizatave ndërkombëtare ose ndërmjet organizatave ndërkombëtare”, 1986, e cila ka zbaton *mutatis mutandis* dispozitat e Konventës së vitit 1969, me ndryshime vetëm për specifikat që karakterizojnë organizatat ndërkombëtare. Shteti ynë ka aderuar në këtë Konventë me ligjin nr. 18/2014, datë 27.2.2014, por në ligjin e mëparshëm mungonin parashikimet e nevojshme për lidhjen e traktateve sipas kësaj konvente.

Në këto kushte, kur ndryshimi i ligjit ishte i nevojshëm u miratua Ligji Nr. 43/2016 “Për marrëveshjet ndërkombëtare në Republikën e Shqipërisë”.

II. Ndryshimet dhe risitë e Ligjit Nr. 43/2016 “Për marrëveshjet ndërkombëtare në Republikën e Shqipërisë”.

Ligji Nr. 43/2016 solli një sërë ndryshimesh në procesin e lidhjes së traktateve, duke u përpjekur të korrigjojë problematikat e shfaqura në praktikën e mëparshme. Kështu, ky ligj ka një paraqitje e cila i përafrohet në organizim strukturës së Konventës së Vjenës 1969, duke i ndarë në kre më vete një sërë institutesh të së drejtës së traktateve që nga faza përgatitore për lidhjen e marrëveshjes, lidhjen e saj, rezervat, denoncimin

e zbatimin e traktatit, si edhe ka bërë një përshtatje edhe për lidhjen e traktateve me organizatat ndërkombëtare.

Në nenin 2 përcaktohet objekti i ligjit dhe parashikohet se *“Ky ligj zbatohet për të gjitha marrëveshjet ndërkombëtare dypalëshe dhe shumëpalëshe, të lidhura në formë të shkruar, sipas së drejtës ndërkombëtare publike, pavarësisht nga emërtimi i tyre, ndërmjet institucioneve shtetërore të Republikës së Shqipërisë dhe institucioneve të shteteve të tjera ose organizatave ndërkombëtare.”*¹. Mendoj se do të ishte më e përshtatshme që në këtë dispozitë të përmendej shteti shqiptar si palë në marrëveshje pasi vetë institucionet veprojnë në lidhjen e marrëveshjeve pikërisht duke përfaqësuar shtetin si subjekt.

Në fazën paraprake, pra përpara se të nisin bisedimet është bërë një ndryshim i rëndësishëm duke u përfshirë si hallkë e cila jep mendime edhe Ministria e Integritimit Europian dhe Ministria e Financave, e cila siguron që për marrëveshje të rëndësishme të cilat lidhen me integritimin e shtetit tonë do të merret një mendim i specializuar dhe nga ana tjetër do të mbahen parasysh të gjitha kostot financiare që mund të sjelli marrëveshja.

Ky ligj ruan ndarjen e mëparshme të marrëveshjeve në marrëveshje me karakter ndërshtetërore ku si palë del shteti shqiptar dhe marrëveshjet me karakter ndërqeveritar ku palë është qeveria shqiptare, ndërkohë që për marrëveshjet ndërinstitucionale, ndryshe nga ligji i mëparshëm ka parashikuar një dispozitë më vete duke qenë se që në përkufizimin e termave shprehet se janë marrëveshje me karakter teknik². Në nenin 5 ku parashikohet kjo ndarje flitet për *“subjektet e marrëveshjeve ndërkombëtare”*, ndërkohë po t’i referohemi kuptimit të traktatit sipas Konventës së Vjenës 1969 ajo parashikon se *«traktat» nënkupton një marrëveshje ndërkombëtare të përfunduar midis Shteteve në formë shkresore dhe të udhëhequr nga e drejta ndërkombëtare, i cili, pavarësisht nga emërtimi i tij i veçantë, është i materializuar në një dokument të vetëm apo dy ose më shumë dokumente që lidhen me njëri-tjetrin*,³ nga ku kuptojmë që subjekte të marrëveshjeve ndërkombëtare mund të jenë vetëm subjektet që kanë personalitet juridik ndërkombëtar e që kanë aftësinë për të lidhur traktate, konkretisht shtetet dhe organizatat ndërkombëtare.

Ndërkohë organet shtetërore të cilat sipas të drejtës së brendshme kanë kompetencën e lidhjes së traktateve nuk mund të quhen subjekt në kuptim të procesit të lidhjes së traktatit. Megjithatë titulli i këtij neni nuk prek përmbajtjen e tij ku shpjegohen se cilët janë këto organe që mund të lidhin marrëveshje ndërkombëtare si presidenti i republikës, kryetari i Këshillit të Ministrave.

Kjo ndarje i qëndron edhe parashikimeve që bën kushtetuta për kompetencat e këtyre organeve në nenin 92/ë dhe 86/1 për presidentin dhe neni 100 për Këshillin e Ministrave. Sipas Gjykatës Kushtetuese *“Këshillit të Ministrave neni 100/1 i kushtetutës i jep të drejtën të përcaktojë drejtimet kryesore të politikës shtetërore,*

1 Ligji Nr. 43/2016 “Për marrëveshjet ndërkombëtare në Republikën e Shqipërisë”, neni 2

2 Ligji Nr. 43/2016 “Për marrëveshjet ndërkombëtare në Republikën e Shqipërisë”, neni 3,pika d) “Marrëveshje ndërinstitucionale” është marrëveshja me karakter teknik, e lidhur në emër të dhe në bazë të kompetencave të ministrive, institucioneve qendrore dhe vendore, si dhe të enteve publike të Republikës së Shqipërisë me institucionet përkatëse të shteteve të huaja ose organizatave ndërkombëtare.”

3 I njëjti parashikim gjendet edhe në Konventën e Vjenës 1986, por aty si subjekte me aftësinë për të lidhur traktate përmenden edhe organizatat ndërkombëtare.

përfshirë këtu edhe politikën e jashtme dhe marrëdhëniet ndërkombëtare të krijuara nëpërmjet traktateve, por për marrëveshjet me karakter politik, vullneti shtetëror duhet të shprehet nga presidenti i Republikës, ndërsa për marrëveshjet me karakter ekonomik vullneti shtetëror mund të shprehet nga qeveria.”⁴

III. Zhvillimi i bisedimeve dhe çështja e pajisjes me plotfuqi

Faza e parë e lidhjes së traktatit është zhvillimi i bisedimeve, megjithatë duhet të kemi parasysh që lidhja e një traktati karakterizohet nga një procedurë që zhvillohet në kanalet diplomatike përpara se të nisnin bisedimet mes shteteve e organizatave. Zakonisht janë diplomatët e shteteve ose organizatave që duan të lidhin traktatet, që kontaktojnë me njëri-tjetrin dhe bëjnë propozimet e projekt-marrëveshjeve të ardhshme. Në këtë fazë përcaktohen edhe personat të cilët do të përfaqësojnë shtetin në zhvillimin e bisedimeve dhe pajisen me plotfuqi.

Sipas Konventës së Vjenës, plotfuqia është një dokument i lëshuar nga organi kompetent shtetëror që autorizon një ose disa persona për të përfaqësuar shtetin në negociimin e nënshkrimit e një traktati ndërkombëtar, për të shprehur konsensusin që një shtet të jetë pjesë e një traktati si edhe të përmbushë çdo veprim tjetër që lidhet me traktatin⁵. Me veprime të tjera këtu nënkuptohet se bëhet fjalë për ato raste kur shteti palë në këtë traktat kërkon pavlefshmërinë, pushimin ose pezullimin e veprimit të traktatit apo tërheqjen prej tij.⁶

Konventa e Vjenës për të drejtën e traktateve 1969, parashikon se një person konsiderohet si përfaqësues i një shteti për qëllim të miratimit ose sigurimit të tekstit të një traktati, ose për qëllimin e shprehjes së pëlqimit të shtetit për të qenë i lidhur nga një traktat, në qoftë se ai paraqet plotfuqinë ose është bërë e qartë nga praktika e shteteve të interesuara, ose nga rrethana të tjera, se ato e konsiderojnë atë si përfaqësuesin e tyre për këtë qëllim dhe si të pajisur me plotfuqi.⁷

Megjithatë Konventa parashikon se pajisja me plotfuqi nuk është e nevojshme për Kryetarët e shteteve, kryetarët e qeverisë, ministrat e punëve të jashtme, drejtuesit e misionëve diplomatike, me qëllimin e miratimit të tekstit të një traktati midis shtetit akreditues dhe shtetit tek i cili ato janë akredituar, ose përfaqësuesit e akredituar prej shteteve në një konferencë ose organizatë ndërkombëtare ose në ndonjë prej organeve të tyre, me qëllimin e miratimit të tekstit të një traktati në atë konferencë, organizatë ose organ.⁸

Lidhur me organet e përmendura nga neni 7/2 i Konventës Vjenës, duhet të kemi parasysh që pavarësisht se të tre këto kategori përmenden si persona të cilët nuk kanë nevojë për plotfuqi, secili prej tyre nuk mund të kryejë bisedime apo veprime të tjera që lidhen me traktatet ndërkombëtare, nëse kjo, sipas akteve të brendshme është kompetencë ekskluzive e një organi tjetër.

Organet kompetente shtetërore që ishin të afta të shprehin pëlqimin ose mospëlqimin për të qenë të lidhur me detyrimet e një traktati ndërkombëtar ishin të parashikuara në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë dhe në Ligjin Nr. 8371, dt 9.07.1998 “Për

4 Xh. Zaganjori, Jurisprudencë dhe praktikë ndërkombëtare, fq.50, Shkolla e Magjistraturës,

5 A. Aust, Modern treaty law and practice fq 76, Cambridge University Press, 2ed, 2007

6 Konventa e Vjenës “Për të drejtën e traktateve mes shteteve” 1969, neni 65

7 Konventa e Vjenës Për të Drejtën e Traktateve, 1969, neni 7

8 Po aty,

lidhjen e Traktateve dhe marrëveshjeve ndërkombëtare”. Në nenin 3 të këtij ligji parashikohet se: *“Të drejtën për të lidhur traktate dhe marrëveshje ndërkombëtare, dypalëshe ose shumëpalëshe, e kanë Presidenti i Republikës dhe Këshilli i Ministrave, sipas normave kushtetuese ne fuqi. Ministritë, institucionet qendrore dhe organet e pushtetit lokal kanë të drejtë të lidhin marrëveshje me karakter shkencor, kulturor, arsimor; teknik etj. brenda kuadrit të fushës apo juridiksionit të tyre, duke marrë me parë mendimin e Ministrisë së Punëve të Jashtme”,* ndërsa neni 4 i këtij ligji flet për *“të drejtën e këtyre organeve për të lëshuar plotfuqi në ato raste kur nuk kanë mundësi të marrin pjesë drejtpërdrejt në bisedimin, nënshkrimin, aderimin apo denoncimin e një traktati ndërkombëtar”*. Ndërsa në nenin 24 të këtij Ligji parashikohet se *“Plotfuqitë për përfaqësuesit e shtetit, që ngarkohen të zhvillojnë bisedime dhe të nënshkruajnë traktate ose marrëveshje, përgatiten nga Ministria e Punëve të Jashtme. Të gjitha plotfuqitë hartohen në gjuhën shqipe dhe atyre mund t’u bashkëngjitet kopja e vërtetuar, e përkthyer në një gjuhë të huaj.”*

Ligji 43/2016 duke u përpjekur ndoshta të rregullojë një problematikë të krijuar që me marrëveshjen mes Shqipërisë dhe Greqisë *“Për delimitimin e zonave të tyre përkatëse, të shelfit kontinental dhe të zonave të tjera që u përkasin në bazë të së drejtës ndërkombëtare”* të marrë në shqyrtim edhe nga Gjykata Kushtetuese me vendimin 15/10, ka bërë ndryshime lidhur me procesin e pajisjes me plotfuqi. Konkretisht në nenin 3 jepen përkufizimet e termave të përdorur nga ligji dhe pika f) sqaron se *““Plotfuqi” është dokumenti që lëshohet nga autoriteti kompetent i Republikës së Shqipërisë, që autorizon një ose disa zyrtarë të përfaqësojnë shtetin apo Qeverinë në zhvillimin e negociatave, parafimin dhe nënshkrimin e një marrëveshjeje ndërkombëtare.”* dhe në pikën b) të po këtij neni parashikon se *“Autorizim për lëshimin e plotfuqisë/kredencialeve” është autorizimi që Presidenti i Republikës ose Kryeministri i jep Ministrit të Punëve të Jashtme për lëshimin e plotfuqisë/kredencialeve, nënshkrimin marrëveshjeve ndërkombëtare ose pjesëmarrjen në konferenca ndërkombëtare.* Koncepti i parashikuar në pikën f) dhe parashikimi i pikës b) duket se nuk janë një linjë për arsye se koncepti i autorizimit për të lëshuar plotfuqi duket sikur mbivendoset me vetë konceptin e plotfuqisë.

Plotfuqia duke qenë një akt formal sigurisht që ka një përmbajtje të caktuar. Konventa e Vjenës nuk parashikon ndonjë formë specifike, megjithatë plotfuqia duhet të ketë së paku emrin e personit të autorizuar për të zhvilluar bisedimet e për të nënshkruar traktatin dhe autoritetin kompetent shtetëror që e ka kompetencën që të lëshojë plotfuqinë⁹. Gjithashtu teksti i plotfuqisë duhet të përmbajë titullin e traktatit, datën dhe vulën shtetërore, ndërsa nuk është i nevojshëm të vendoset edhe vendi i nënshkrimit.

Gjithsesi duhet të theksojmë që plotfuqia ka gjithmonë karakter konkret dhe vlejné gjithmonë për një rast të veçantë¹⁰ (përveç plotfuqisë së përgjithshme) dhe bisedimet duhet të zhvillohen gjithmonë brenda kufijve të vendosura nga organi kompetent. Ky argument është trajtuar edhe nga Gjykata Kushtetuese shqiptare në vendimin e lartpërmendur, ku ajo shpjegon se *“Qëllimi i plotfuqisë është dhënia e autorizimit nga organi kompetent, për të biseduar me palën tjetër çështjet që përcaktohen shprehimisht në objektin e plotfuqisë. Negocimi dhe lidhja e marrëveshjes duhen bërë brenda*

9 UN, Treaty handbook,

10 A.Puto, E drejta ndërkombëtare publike, fq.366, Shtëpia Botuese Albin, 2013

*kufijve të përcaktuar në plotfuqi, duke respektuar parimin e shtetit të së drejtës.*¹¹ Vetë argumenti i Gjykatës qëndron tek fakti që është organi kompetent që pajis me plotfuqi dhe po ky organ parashikon edhe kufijtë e plotfuqisë, ndërkohë që për Ministrin e Jashtëm mbetet kompetenca e përgatitjes së plotfuqisë dhe kundërfirmimi i saj.

Duket sikur ky nen ka përmbysur parashikimet e mëparshme duke i dhënë Ministrin të drejtën e lëshimit të plotfuqisë ndërsa organeve kompetente vetëm nënshkrimin e saj. Ky parashikim nuk shkon në të njëjtën linjë edhe me vetë parashikimet kushtetuese të përmendura më lart për kompetencat e Presidentit të Republikës (neni 92/ë) dhe të Këshillit të Ministrave, si edhe me vetë Konventën e Vjenës e cilat parashikon se *“fuqi të plota” nënkupton një dokument që rrjedh nga një autoritet kompetent i një Shteti dhe që emëron një ose disa persona të cilët përfaqësojnë Shtetin në zhvillimin e bisedimeve, miratimin ose sigurimin e tekstit të një traktati, për të shprehur pëlqimin e një Shteti për të qenë i lidhur nga një traktat, ose për të përfunduar çdo akt tjetër që lidhet me një traktat;*” dhe thekson edhe një herë se plotfuqia lidhet drejtpërdrejtë me vullnetin e organit që sipas të drejtës së brendshme e ka kompetencën e lidhjes së traktatit dhe lëshohet direkt prej tij, pavarësisht procesit të përgatitjes së saj, pasi është ky organ i cili do të përcaktojë kushtet në të cilat personi i autorizuar prej tij mund të negociojë marrëveshjen, sepse në momentin e nënshkrimit shprehet qëndrimi i organit që përfaqësohet dhe jo qëndrimi i organit që përgatit plotfuqinë.

Në të njëjtën ide me parashikimet e nenit 3 pika b) shkon edhe neni 6 pika sipas të cilit plotfuqitë lëshohen nga Ministri i Jashtëm me autorizimin e organit kompetent *“Autoritetet kompetente për lëshimin e plotfuqive janë si më poshtë: a) kur marrëveshja ndërkombëtare që negociohet dhe/ose nënshkruhet është në emër të Republikës së Shqipërisë, plotfuqia lëshohet nga Ministri i Punëve të Jashtme, pas autorizimit të dhënë nga Presidenti i Republikës; b) kur marrëveshja ndërkombëtare që negociohet dhe/ose nënshkruhet është në emër të Këshillit të Ministrave, plotfuqia lëshohet nga Ministri i Punëve të Jashtme, pas autorizimit të dhënë nga Kryeministri; c) në rastet e përmendura në shkronjat “a” dhe “b”, të kësaj pike, kërkesa për lëshimin e plotfuqisë i drejtohet autoritetit kompetent për lëshimin e autorizimit nga institucioni që ka iniciativën për lidhjen e marrëveshjes, të shoqëruar nga teksti i projekt-marrëveshjes dhe një relacion shpjegues.”*, duke e kaluar të drejtën e pajisjes me plotfuqi nga këto organe tek Ministri i Jashtëm.

Kjo çështje, sado që në pamje të parë mund të duket si problematikë me karakter më së shumti teknik, në fakt nuk është e tillë sepse mund të sjellë të njëjtat probleme të negociimit të marrëveshjeve jashtë tagrave të dhëna nga autoriteti kompetent, si në praktikën e mëparshme. Nga ana tjetër në nenin 5 të ligjit parashikohen organet me kompetencën për të lidhur traktate¹², por kur përcaktohen personat që autorizon

11 Vendimi 15, dt 15.4.2010, GJK, “Për delimitimin e zonave ujore me Greqinë”

12 Ligji 43/2016, neni 5 *“Marrëveshjet ndërkombëtare mund të lidhen në emër të Republikës së Shqipërisë ose në emër të Këshillit të Ministrave. 2. Marrëveshjet ndërkombëtare në emër të Republikës së Shqipërisë mund të nënshkruhen nga Presidenti i Republikës ose nga Kryeministri, anëtarët e Këshillit të Ministrave apo çdo zyrtar i lartë, në çdo rast me autorizim nga Presidenti i Republikës. 3. Marrëveshjet ndërkombëtare në emër të Këshillit të Ministrave mund të nënshkruhen nga Kryeministri ose nga anëtarët e Këshillit të Ministrave apo çdo zyrtar i lartë, në çdo rast me autorizim nga Kryeministri. 4. Një marrëveshje ndërkombëtare, që lidhet në emër të Republikës së Shqipërisë ose Këshillit të Ministrave, mund të nënshkruhet nga Ministri i Punëve të Jashtme ose ambasadori i misionit diplomatik me shtetin ku është akredituar”*.

Presidenti për të lidhur marrëveshje, nuk e përmend shprehimisht Ministrin e Jashtëm dhe pavarësisht faktit që përfshihet të anëtarët e Këshillit të Ministrave, po ta lidhim këtë parashikim me nenin 6 pika 5 “Në përputhje me parashikimin e nenit 5, të këtij ligji, përjashtohen nga pajisja me plotfuqi për nënshkrimin e marrëveshjeve ndërkombëtare Presidenti, Kryeministri, Ministri i Punëve të Jashtme, ambasadori i misionit diplomatik me shtetin ose organizatën ndërkombëtare ku është akredituar.” Mendoj se mund të krijohen keqkuptimi në kompetencat për të zhvilluar bisedime pa plotfuqi, prandaj do të duhej që neni 6 pika 5 të përcaktonte që përjashtimi nga pajisja me plotfuqi i referohet vetëm marrëveshjeve që secili nga këto organe ka në kompetencë të lidhi.

Një risi e këtij ligji është edhe parashikimi i zhvillimit të bisedimeve në distancë, i cili është përshtatur me ndryshimet dhe lehtësirat që teknologjia iu ofron palëve për të negociuar marrëveshjet nga zyrat e tyre, pa qenë e nevojshme të shtohen kostot financiar dhe të kursehet koha e punës së tyre.

IV. Ndryshimet dhe risitë lidhur me mënyrat e shprehjes së pëlqimit.

Në drejtim të shprehjes së pëlqimit për të qenë të lidhur nga një marrëveshje ndërkombëtare ligji i ri sjell disa ndryshime në drejtim të nënshkrimit dhe ratifikimit të marrëveshjeve. Lidhur me nënshkrimin ligji parashikon detyrueshmërinë e marrjes së miratimit në parim të tekstit të marrëveshjes përpara se ajo të nënshkruhet nga të plotfuqishmit e shtetit tonë, gjë që bën të mundur kontrollin paraprak nga Këshilli i Ministrave të marrëveshjes dhe të detyrimeve me të cilat ajo e lidh saktësisht shtetin tonë.

Po ashtu shpjegohet koncepti i parafimit që krijon mundësinë e miratimit të tekstit të traktatit duke vendosur vetëm inicialet e të plotfuqishmëve ndërsa palët do t'i kthehen në një moment të mëvonshëm për ta nënshkruar. Ndërkohë nuk ka përcaktime në ligj për nënshkrimin “*ad referendum*” i cili i krijon mundësinë shtetit për të zgjidhur problemet e brendshme legislative që mund të shkaktojnë lidhja e marrëveshjes.

Nëse një shtet e ka nënshkruar një marrëveshje ndërkombëtare dhe më pas për arsye të brendshme nuk është gati të vazhdojë procedurat për hyrjen në fuqi, mund ta ndreqi këtë situatë dukë shënuar fjalët “*ad referendum*” pas nënshkrimit për të sqaruar që konfirmimi do të bëhet në një kohë të mëvonshme nga shteti. Në një rast të tillë nëse nënshkrimi konfirmohet më vonë kjo duhet të bëhet në formë të shkruar nga shteti apo organizata.¹³

Nënshkrimi *ad referendum* dhe siglimi mund të ngatërrohen si koncepte me njëra-tjetrën, por ato kanë disa ndryshime të rëndësishme që i dallojnë. Nënshkrimi *ad referendum*, ashtu sikurse e përmendëm më lart bëhet pasi është nënshkruar traktati dhe nuk mund të ketë asnjëherë efektin e nënshkrimit përveçse kur palët e konfirmojnë më pas me shkrim këtë gjë, ndërsa siglimi bëhet përpara nënshkrimit dhe sipas KV mund të ketë efektin e nënshkrimit nëse kështu e vendosin shtetet ose organizatat kontraktuese.

Në përputhje konventën e Vjenës ligji zgjeron edhe gamën e marrëveshjeve që mund të lidhen me shkëmbimin e notave mes institucioneve shqiptare dhe atyre të shteteve të tjera, duke mos përfshirë në këtë formë të shprehjes së pëlqimit vetëm marrëveshjet me karakter teknik.

13 Bradely A. Curtis, Treaty signature, fq. 7, Duncan B. Hollis (ed.), **The Oxford Guide To Treaties**. Oxford University Press, 2012.

Lidhur me mënyrat e shprehjes së pëlqimit nga ana e shtetit tonë një rëndësi e veçantë i është kushtuar ratifikimit dhe organeve kompetente për ratifikim në Republikën e Shqipërisë. Ligji i mëparshëm tek organet me këtë kompetencë parashikonte edhe Presidentin e Republikës, duke iu referuar kompetencave që Ligji për Dispozitat Kryesore përcaktonte për presidentin.¹⁴

Ndërkohë në Ligjin 43/2016 në nenin 17 përcaktohet se “*Ratifikimi është akti, me anë të të cilit Republika e Shqipërisë shpreh pëlqimin për të qenë e lidhur nga një marrëveshje ndërkombëtare e nënshkruar më parë prej saj. 2. Ministria kompetente i paraqet për shqyrtim Këshillit të Ministrave, brenda 30 ditëve pune nga data e nënshkrimit të marrëveshjes, propozimin për ratifikimin e marrëveshjes, të shoqëruar nga dokumentet e mëposhtme: a) projektligji për ratifikim; b) projektvendimi për propozimin e projektligjit; c) vendimi i miratimit në parim; ç) tekstet e marrëveshjes së nënshkruar në gjuhën shqipe dhe angleze ose përkthimi i certifikuar, në mungesë të nënshkrimit në gjuhën shqipe; d) relacioni shpjegues, sipas parashikimeve të pikës 4, të nenit 8, të këtij ligji; dh) mendimi i Ministrisë së Punëve të Jashtme dhe i Ministrisë së Drejtësisë për përmbajtjen e projektligjit. 3. Ratifikimi i marrëveshjeve ndërkombëtare bëhet nga Kuvendi. Projektligji, i shoqëruar me dokumentet e parashikuara në pikën 2, të këtij neni, pas miratimit nga Këshilli i Ministrave, i kalon për ratifikim Kuvendit.”*, duke zgjidhur përfundimisht çështjen e organeve që e kanë kompetencën e ratifikimit në Republikën e Shqipërisë deh nga ana tjetër duke qenë në përputhje me parashikimet e nenit 121 të Kushtetutës së Vitit 1998, e cila përcakton me hollësi se cilat janë marrëveshjet ndërkombëtare që ratifikohen me ligj “*Ratifikimi dhe denoncimi i marrëveshjeve ndërkombëtare nga Republika e Shqipërisë bëhet me ligj në rastet kur ato kanë të bëjnë me: a) territorin, paqen, aleancat, çështjet politike dhe ushtarake; b) të drejtat dhe liritë e njeriut, si edhe detyrimet e shtetasve, siç parashikohen në Kushtetutë; 56 57 c) anëtarësimin e Republikës së Shqipërisë në organizatat ndërkombëtare; ç) marrjen përsipër të detyrimeve financiare nga Republika e Shqipërisë; d) miratimin, ndryshimin, plotësimin ose shfuqizimin e ligjeve. 2. Kuvendi, me shumicën e të gjithë anëtarëve, mund të ratifikojë edhe marrëveshje të tjera ndërkombëtare që nuk parashikohen në paragrafin 1 të këtij neni. 3. Kryeministri e njofton Kuvendin sa herë që Këshilli i Ministrave nënshkruan një marrëveshje ndërkombëtare që nuk ratifikohet me ligj. 4. Parimet dhe procedurat për ratifikimin dhe denoncimin e marrëveshjeve ndërkombëtare parashikohen me ligj.”*

Përveç mundësisë së ratifikimit me ligj nga Kuvendi, në nenin 123 të Kushtetutës parashikohet mundësia që Kuvendi të vendosë me ligj që ratifikimi mund të bëhet edhe me referendum¹⁵, por as në Kushtetutë dhe as në ligjin në fjalë nuk ka specifikime apo

14 “*Kuvendi Popullor, me dekret të Presidentit të Republikës ose me vendim të Këshillit të Ministrave, ne përputhje me ligjin kushtetues. Presidenti i Republikës ratifikon, vendos aderimin dhe denoncon traktatet që nuk i shqyrton Kuvendi Popullor, sipas përcaktimit të bëre nga ligji kushtetues. Këshilli i Ministrave miraton dhe denoncon marrëveshjet që nuk i nënshtrohen ratifikimit, por që përmbajnë klauzolën e miratimit. Këshilli i Ministrave jep miratimin për denoncimin nga ministrinë dhe institucionet e tjera të marrëveshjeve të nënshkruara ne emër të tij. Presidenti i Republikës nënshkruan instrumentet e ratifikimit, të aderimit ose të denoncimit dhe ministri i Punëve të Jashtme i kunderfirmon ato.”*

15 Neni 123 i Kushtetutës “*1. Republika e Shqipërisë, në bazë të marrëveshjeve ndërkombëtare, u delegon organizatave ndërkombëtare kompetenca shtetërore për çështje të caktuara. 2. Ligji me të cilin ratifikohet një marrëveshje ndërkombëtare, siç parashikohet në paragrafin 1 të këtij neni,*

parashikime të tjera se në cilat raste, mbi bazën e cilave kritere apo se cilat organe mund t'i propozojnë, që Kuvendi të miratojë një ligj të tillë.

V. Hyrja në fuqi e traktateve dhe rregullimi që bën Kushtetuta dhe Ligji 43/2016 për këtë çështje

Si fazë e tretë e lidhjes së një traktati ndërkombëtar është hyrja në fuqi e traktatit. Hyrja në fuqi është një nga momentet më të rëndësishëm për një traktat, pasi ky është momenti kur fillon të krijojë efekte juridike për palët dhe i lidh reciprokisht me të drejta dhe detyrime. Çështja e hyrjes në fuqi e një traktati mund të trajtohet në disa plane : momenti se kur një traktat konsiderohet me fuqi juridike në të drejtën ndërkombëtare dhe kjo lidhet zakonisht me mbushjen e një numri të caktuar të instrumenteve të ratifikimit, momenti i dytë është ai kur palët e konsiderojnë një traktat në fuqi midis tyre dhe momenti i fundit është ai kur një traktat hyn në fuqi në të drejtën e brendshme të shteteve.

Lidhur me momentin e dytë mund të themi se shkëmbimi apo dorëzimi i instrumentit të ratifikimit kanë një vlerë të madhe në këtë drejtim. Kështu, mund të ketë traktate të cilat parashikojnë se hyrja në fuqi do të lidhet me shkëmbimin e instrumenteve të ratifikimit në një vend të caktuar, zakonisht këto janë traktate dypalëshe dhe nëse bisedimet janë zhvilluar në kryeqytetin e njëres palë, shkëmbimi bëhet në kryeqytetin e palës tjetër.

Sigurisht që bëhet fjalë për hyrjen në fuqi të traktateve për shtetet të cilat kanë shprehur pëlqimin për të qenë të lidhura nga traktati, por jo për implementim e aplikimin konkretisht të traktatit në legjislacionin e tyre të brendshëm, pasi kjo është kompetencë e çdo shteti për ta përcaktuar në legjislacionin e tij.

Në nenin 122 të kushtetutës sonë parashikohet se një marrëveshjeve ndërkombëtare bëhet pjesë e rendit juridik të brendshëm pas botimit në fletoren zyrtare. Pra, në parim, që marrëveshja të ketë fuqi juridike dhe të jetë e zbatueshme, duhet që ajo të botohet në fletoren zyrtare. Në këtë nen nuk ka të përcaktuar se sa kohë pas botimit në fletoren zyrtare do të hyjë në fuqi traktati ndërkombëtar, por po ta shohim lidhur me nenin 117/1 dhe 117/3, për ato që i nënshtrohen ratifikimit më ligj nga kuvendi dihet se ky afat kohor është 15 ditë. Ndërsa në Ligjin Nr. 8371, datë 9.7.1998 “Për lidhjen e traktateve dhe marrëveshjeve ndërkombëtare” parashikohej se “*Traktatet ose marrëveshjet hyjnë në fuqi, sipas rastit, ditën e nënshkrimit të tyre ose në një datë të caktuar që përmendet shprehimisht në tekst, pas miratimit ose pas ratifikimit të tyre, në përputhje me normat ligjore në fuqi.*”

Po kështu, neni 117/3 i Kushtetutës parashikon se “*marrëveshjet ndërkombëtare që ratifikohen me ligj, shpallen dhe botohen sipas procedurave që parashikohen për ligjet. Shpallja dhe botimi i marrëveshjeve të tjera ndërkombëtare bëhet sipas ligjit.*” Mendojmë se termi “marrëveshje të tjera” i referohet në mënyrë të veçantë marrëveshjeve ndërqeveritare dhe ndërinstucionale dhe pavarësisht se nuk përmendet se sipas cilit ligj, duke arsyetuar mendojmë se bëhet fjalë për ligjin që rregullon lidhjen e marrëveshjeve ndërkombëtare dhe ligje të tjera që rregullojnë institucionet e veçanta që kanë aftësi të lidhin marrëveshje të tilla dhe mënyrën e hyrjes në fuqi të akteve të tyre.

miratohet me shumicën e të gjithë anëtarëve të Kuvendit. 3. Kuvendi mund të vendosë që ratifikimi i një marrëveshjeje të tillë të bëhet me referendum.”

Ligji 43/2016 ka bërë një rregullim të ri lidhur me çështjen e publikimit të marrëveshjeve ndërkombëtare në nenin 33 sipas të cilit parashikon se “1. Ligji i ratifikimit/ aderimit/pranimimit/miratimit/denoncimit ose vendimi i miratimit pas nënshkrimit të një marrëveshjeje ndërkombëtare, së bashku me tekstin e marrëveshjes në gjuhën shqipe dhe në gjuhën tjetër të huaj të nënshkruar, botohen në Fletoren Zyrtare. 2. Me qëllim publikimit e marrëveshjeve ndërkombëtare, sipas aktit të miratimit, Kuvendi dhe Këshilli i Ministrave i përcjellin Qendrës së Botimeve Zyrtare një kopje të printuar dhe një kopje elektronike në gjuhën shqipe dhe në gjuhën tjetër të huaj të nënshkruar ose kopje të përkthimit në gjuhën shqipe, të certifikuar, kur marrëveshja nuk është nënshkruar në gjuhën shqipe. 3. Ministria e Punëve të Jashtme i përcjell për botim Qendrës së Botimeve Zyrtare njoftimet për hyrjen në fuqi, pezullimin, denoncimin dhe shfuqizimin e marrëveshjes ndërkombëtare.”. Do të ishte me e saktë sikur kjo dispozitë të bashkonte e një akt të vetëm të gjitha dispozitat kushtetuese e ligjore në këtë drejtim dhe në këtë kuptim më së paku të referonte tek neni 122 i Kushtetutës, i cili shpreh momentin se kur marrëveshja bëhet pjesë e rendit juridik të brendshëm, duke sqaruar edhe çështjen e vetëzbatueshmërisë së tyre.

VI. Konkluzione

Ligji 43/2016 ka sjellë ndryshime të dukshme lidhur me procesin e lidhjes së traktateve ndërkombëtare duke e përshtatur këtë proces me parashikimet e Kushtetutës aktuale dhe Konventat e Vjenës 1969 dhe 1986.

Ky ligj ka ndryshuar edhe mënyrën e pajisjes më plotfuqi duke parashikuar që organet e kompetencën për të lidhur traktate të autorizojnë Ministrin e Jashtëm dhe ky i fundit të pajisi personat që do të zhvillojnë bisedimet me plotfuqi, ndryshim i cili për vetë kuptimin që ka plotfuqia dhe roli që luan në lidhjen e marrëveshjes nuk na duket i saktë.

Në ndryshimet lidhur me mënyrat e shprehjes së pëlqimit për të qenë i lidhur me një traktat ndërkombëtar është zgjeruar kategoria e marrëveshjeve që mund të lidhen me shkëmbim notash deh po ashtu ka gjetur vetëm një trajtim i saktë dhe në përputhje me Kushtetutën për procesin e ratifikimit të marrëveshjeve ndërkombëtare.

VII. Bibliografia

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, 1998, e ndryshuar
Ligji Nr. 43/2016 “Për marrëveshjet ndërkombëtare në Republikën e Shqipërisë”
Ligji Nr. 8371, datë 9.7.1998 “Për lidhjen e traktateve dhe marrëveshjeve ndërkombëtare”

Konventa e Vjenës “Për të drejtën e traktateve mes shteteve” 1969
Xh. Zaganjori, Jurisprudencë dhe praktikë ndërkombëtare, Shkolla e Magjistraturës,
A. Puto, E drejta ndërkombëtare publike, Shtëpia Botuese Albin, 2013
A. Aust, Modern treaty law and practice, Cambridge University Press, 2ed, 2007
Bradely A. Curtis, Treaty signature, Duncan B. Hollis (ed.), **The Oxford Guide To Treaties**. Oxford University Press, 2012.

UN, Treaty handbook

Vendimi 15, dt 15.4.2010, GJK, “Për delimitimin e zonave ujore me Greqinë”

Prof.Asoc. Ervin PUPE

Prof.Dr. Eriona KATRO

MBI STATUSIN JURIDIK TË VENDIMEVE TË KOMITETIT DISIPLINOR TË DHOMËS KOMBËTARE TË AVOKATISË: VENDIME KËTO ME NATYRË ADMINISTRATIVE APO VENDIME ME NATYRË CIVILE?

1. Parathënie

Ndryshe nga shtete e tjera europiane, në Shqipëri profesioni i avokatit dhe organizimi i avokatëve janë tipare të reja për Shqipërinë dhe shoqërinë shqiptare. Në raport me shtetet europiane, për shkaqe të ndryshëm si shtetformimi i vonë në kohë, përpjekje të vona për përrthithjen dhe zbatimin e parimeve të shtetit të së drejtës apo ndarjes së pushteteve, zhvillim të vonë e pakët të marrëdhënieve ekonomiko shoqërore, ndikimit të politikës autoritariste prej 50 vitesh në Shqipëri gjë që solli edhe dëmtimin e vlerave morale të shoqërisë shqiptare, etj., avokacia shqiptare dhe organizmi i avokatëve, është për mendimin tonë, ende në fazën e konturimit të saj, konturim ky që prek aspekte tërregullimit legjislativ, organizimit, zbatimit praktik, etj., por mbi të gjitha të të kuptuarit të profesionit të nderuar e human të“avokatit“.

Në vendet europiane me traditë në avokati, profesioni i avokatit është një profesion qëjo vehtëm karakterizohet dhe bazohet në disa tipare morale siç janë dinjiteti, të qenit i ndërgjegjshëm, pavarësia, nderi, humanizmi, delikatesa etj., por edhe kuptohet edhe trajtohet si i tillë, ndërkohë që, dyshojmë se avokati të përceptohet edhe nga shoqëri si i tillë në Shqipëri.

Duam të theksojmë se një ndër tiparet më të spikatura të avokatit, është humanizmi. Pra përtej një mënyrë të vepruari si profesionist, për avokatin është e rëndësishme njëmënyrë e të qenit njeri së pari. Ashtu siç e thotë edhe një avokat i shquar në Francë, av. Andre Damien, i cili kur vjen fjala për tëpërmendur këtë karakteristikë të profesionit të avokatit shprehet se : « Avokati është si « një prift », ai ka një mision jo një zanat... *e si të gjithë priftëtinjtë e tjerë, ai ka të gërshetuar në brendësinë e tij vokacionin dhe shpirtin e shërbimit »*¹.

Duke iu kthyer avokatisë dhe organizimit të avokatëve në Shqipëri, konstatojmë se nga njëra anë avokatët në një kohë shumë të shkurtër përpiqen të arrihet një nivel europian të avokatisë dhe organizimit të tyre përmes legjislationit, integritit, mbështetjes me ekspertë, ndërkohë që nga ana tjetër, duke qenë se kjo punë për të arritur këtë standart nuk ka ardhur në mënyrë origjinale, graduale, mbi bazë tradite të konsoliduar, etj., passjell lindjen e probleme të cilat kërkojnë edhe zgjidhje.

1 Jean-Jacques Taisne, ‘la deontologie de l’avocat », 8-edition, Dalloz, 2013, faqe 6-13

Një nga këto probleme të cilat hasen sot në organizimin e avokatëve, por që është bërë pjesë e debatit përtej komunitetit të avokatëve, është edhe tema për të cilën do të flasim në këtë punim të shkurtër, pra ajo e natyrës juridike të vendimeve të Komitetit Disiplinor të Dhomës Kombëtare të Avokatëve, përgjigjia e së cilës ka si kusht edhe përgjigjen në lidhje me vetë natyrën juridike si person juridik të vetë Dhomës Kombëtare të Avokatisë.

Çështia e mësipërme është kthyer në një çështie debati në komunitetin e avokatëve, sidomos pas hyrjes në fuqi të ligjit 49/2012, dhe gjithashtu pas ndryshimeve të fundit që pësoi Ligji nr 9109 datë 17.07.2003 (i ndryshuar) “Për profesionin e Avokatit” me Ligjin nr 91/2012, datë 27.9.2012². Ndryshimet në fjalë konsistojnë qoftë në rregullimin e procedurës disiplinore ndaj avokatëve, krijimin e Komitetit Disiplinor dhe masat disiplinore që merreshin ndaj avokatëve nga njëra anë dhe nga ana tjetër ndryshimet që kishin të bënin me ndarjen qartë të kompetencave lëndore të gjykatave civile nga ato administrative dhe krijimin e gjykatave kompetente lëndore për secilën nga këto mosmarrëveshje.

Me ndryshimet ligjore si më sipër, u krijua një paqartësi në lidhje me gjykatën kompetente që do të shqyrtonte ankimet ndaj vendimeve të Komisionit Disiplinor të Dhomës Kombëtare të Avokatisë, ligjin e zbatueshëm, shkakun e ligjshëm, palët ndërgjyqëse, etj. Pra, nëse vendimi i masës disiplinore do të konsiderohej si akt administrativ apo si një veprim që cënon një të drejtë të ligjshme në planin civil, që Dhoma Kombëtare e avokatisë, është një person juridik privat apo një person juridik që ushtron kompetenca të natyrës publike, që palë ndërgjyqëse përballë avokatit ndaj të cilit është marrë masë, do të jetë Dhoma Kombëtare e Avokatisë, apo Komitetit Disiplinor i DHKA ?

Për çështie si këto, gjykatat në kohë të ndryshme, kanë mbajtur qëndrime të ndryshme dhe nuk ka një qëndrim të konsoliduar. Kjo ka sjellë edhe një situatë debati në komunitetin e avokatëve dhe më gjerë. Debati në lidhje me çështiet në fjalë merr rëndësi sidomos në kohët e sotme, ku për shkak të reformës legjislative në drejtësi, ligji i avokatëve është objekt rishikimi duke krijuar mundësinë e propozimeve konkrete në vete draftin e ndryshimeve që po diskutohen.

2. Mbi fillesat e profesionit të avokatit dhe organizimit të avokatëve në Europë

Pa u zgjatur për çështje që i takojnë historisë e që tashmë njihen, por me qëllimin e mirë për të përgatitur terrenin në lidhje me debatin që duam të ngremë, nuk mund ta evitojmë prezantimin shumë të shkurtër të avokatisë si profesion, për kohën kur « avokatët » shfaqen për herë të parë në jetën shoqërore si shumë më pas në kohë, për avokatinë si një profesion i mirëfilltë.

Në Athinën e Lashtë, « avokatë » konsideroheshin « oratorët », të cilët, ndër të tjera, mund të jepnin edhe këshilla ligjore një miku si dhe të prezantonin një çështie përpara gjykatës, pa kërkuar shpërblim për shërbimin e ofruar³. Ligji i Solonit në Greqinë e

2 Shih përmbajtjen e Ligjit nr 91/2012, datë 27.9.2012 “Për disa ndryshime në ligjin nr 9109 datë 17.07.2003 ‘‘Për Profesionin e Avokatit në Shqipëri’’ - botuar në FZ nr.135

3 Shih për më tepër “Vademekum për avokatët -këshilla dhe akte për procesin civil”, Botuar nga OSBE për Shqipërinë, 2014, f.13.

Lashtë, i jepte mundesinë cilitdo qytetari të Athinës për t'u mbrojtur vehtëai përpara gjykatës. Çelësi i suksesit për të fituar një çështje, ishte të qënit elekuent, ndërkohë që elekuenca ishte një cilesi natyrore personale të cilën e kishin të spikatur « oratorët » politikë. Kjo sillte që njëqytetar athinas i akuzuar dhe që do t'i duhej të mbrohej përpara një gjykate, t'ia besonte mbrojtjen e tij një oratori politik. Kështu që, oratorët e medhenj politikë të kohës ishin « avokatë », në një kohë kur edhe avokatia nuk ekzistonte akoma si profesion në Greqinë e Lashtë⁴.

Kjo situatë që egzistonte në Greqinë e Lashtë në lidhje me profilin e avokatit, u spostua edhe në Romën e Lashtë, ku oratorët politikë ofronin shërbime falas për qytetarët romakë ndaj të cilëve rëndonin akuza. Në Romën e shekullit të parë para Krishtit, me termin « advocatus » indentifikohej personi i cili kishte për profesion redaktimin me shkrim të padive në favor të një paditësi/ankuesi⁵.

Në katër shekujt e parë pas Krishtit, në territorin romak, avokata si profesion njih një etapë zhvillimi, kjo jo vetëm përsa i përket përgatitjes profesionale në studimin e së drejtës, por edhe përsa i përket konturimit të saj si profesion. Konkretisht, në këtë kohë trupa e avokatëve përbehej nga a) stazhierët, b) oratorët (causidicus ose patronus) dhe c) këshilltarët të cilët shkruanin aktet të cilat i paraqiteshin gjykatësve (prudens)⁶.

Pas rënies së Romës, në kohën kur kontinenti evropian u fut në periudhën e mesjetës, profesioni i avokatit, si shumë profesione me natyrë humane, e humbi përkohësisht rolin e tij në jetën shoqërore. Do të duhej të kalonte kjo periudhë, që në Europë profesioni i avokatit të rivinte sërish në vëmendjen e shoqërisë, dhe të fitonte dinjitetin e tij⁷.

Periudha e Rilindjes në Europë, krijoi kushtet jo vetëm për t'i ofruar profesionit të avokatit dinjitetin e munguar, por edhe për ta sjellë atë në nivel të organizuar, ku avokatët kishin krijuar gjithashtu edhe strukturat e një profesioni të organizuar. Është pikërisht në këtë periudhë që profesioni i avokatit bën një haptë madh në krijimin e akteve të brendëshme të detyrueshme për profesionin, si kodet e deontologjisë e etikës profesionale si dhe në krijimin e instrumenteve që do të mbikqyrnin punën e avokatit⁸.

3. Fillesat e profesionit të avokatit dhe organizimeve të avokatëve, në shtetin shqipëtar.

Më lart preken disa momente historike të lindjes dhe zhvillimit të profesionit të avokatit në Europë. Europa, shoqëria europiane, njih shumë herët në kohë jo vetëm lindjen por edhe organizimin e perfeksionimin e profesionit të avokatit. Ndërkohë që në shtetet europiane ishte konsoliduar, organizuar e institucionalizuar avokata, shoqëria shqipëtare dhe shqipëtarët ishin të pushtuar dhe luftonin për autonomi e pavarësi shtetërore.

Shqipëria dhe shoqëria shqipëtare fillesat e para të njohjes zyrtare të profesionit të avokatit dhe organizimit zyrtar të avokatëve i ka shumë të vona në kohë në raport me

4 B. SUR, P.O. SUR "Une historire des Avocats en France", Dalloz, deuxième édition, 2014, f 3

5 Idem, f. 4-5.

6 Bidem

7 "Vademekum për avokatët -këshilla dhe akte për procesin civil", Botuar nga OSBE për Shqipërinë, 2014, f.14-15.

8 Shih, B. SUR, P.O. SUR "Une historire des Avocats en France", Dalloz, deuxième édition, 2014, faqe 39-63

shtetet e tjera europiane. Një akt normativ i shtetit të pavarur shqipëtar që i referohet profesionit të avokatëve dhe pranon indirekt egzistencën e këtij profesioni, është ai i titulluar “Ligje për avokatë”, i cili hyri në fuqi më 30.12.1922. Më pas në kohe, nën ndikimin e frymës moderne perëndimore, shteti shqipëtar nën autoritetin e Mbretit Zog I, lejoi më 15 qershor 1931 hyrjen në fuqi të një akti të ri ligjor, me referencë perëndimore, të titulluar “Ligja e Avokatëve”, akt ky i cili sillte një vizion të ri të sistemit avokator në Shqipëri⁹.

Sikur te mos mjaftonte, tradita tepër e shkurtër në fushën e avokatisë të shoqërisë shqipëtare në raport me shtetet europiane, një ”goditje“ e fortë profesionit të avokatit në Shqipëri do t’i vinte gjatë periudhës komuniste, ku profesionit të avokatit fillimisht do t’i cënohej rëndë “pavarësia“ duke u vënë nën varësinë e pushtetit (egzekutiv dhe legjislativ) popullor, përmes Dekretit nr. 217, datë 20.11.1946 “Mbi avokatët”. Më pas, pushteti (egzekutiv dhe legjislativ) popullor përmes akteve normative respektive¹⁰ do të merrte pak nga pak terrenin e veprimit të profesionit të avokatit, deri sa së fundimi vendosi ta konsiderojë atë jo të nevojshëm dhe përfundimisht ta suprimojë profesionin e avokatit dhe ta zëvendësojë atë me të ashtuquajturat “zyra të ndihmës juridike”¹¹. Pra, duke filluar nga viti 1967 e deri në vitin 1990, profesioni i avokatit dhe avokati në përgjithësi, u suprimua me ligj, në Shqipëri.

4. Avokata dhe organizimi i avokatëve në Shqipërinë e periudhës post komuniste.

Jo më kot, menduam ta ndajmë kohën e periudhës moniste nga ajo e rivendosjes së demokracisë në Shqipëri në vitet 1990, sepse nga ky moment fillon ringritja, pas një periudhe të gjatë suprimimi e profesionit të avokatit dhe e organizimit të avokatëve, punë kjo që vjen deri në kohën që flasim.

Nuk ka qenë e lehtë, rinjohja e profesionit të avokatit dhe organizimi i avokatëve pas periudhës së gjatë të suprimimit të këtij profesioni gjatë sundimit të shtetit totalitar në Shqipëri. Mungesa e traditës dhe eksperimentimi i një rruge të re, solli edhe një seri kuadri ligjor jo të stabilizuar në rregullimin e këtij profesioni¹², çka pasqyrore paqartësinë por edhe mungesën e eksperiencës së shoqërisë shqipëtare në lidhje me rregullimin e profesionit të avokatit, një periudhë të gjatë në vitin 1990.

Ligji nr.9109, datë 17.07.2003 “Për profesionin e avokatit në Republikën e Shqipërisë“ i cili është ende në fuqi si ligji specifik që rregullon profesionin e avokatit në Republikën e Shqipërisë, ka pësuar ndryshime thelbësore. Konkretisht, me qëllimin

9 Burim i cituar nga prezantimi me titull « Inisuttu i avokatit-rolu i tij për një proces gjyqësor të drejtë dhe të paanshëm », mbajtur nga Dr. Juliana LATIFI me rastin e konferencës : Roli i Institutit të Avokatisë në Administrimin e Drejtësisë – RSHSL, Konferenca Vjetore 2008, faqe 3-4

10 I referohem, Dekret-Ligji nr. 1143, datë 11.09.1950; Dekreti nr. 1601, datë 8.01.1953 “Mbi avokatinë” ndryshuar me ligjin nr. 3350, datë 03.10.1961, Dekreti nr. 4277, datë 20.06.1967 “Mbi avokatinë”

11 Idem.

12 Shënim: Njohja dhe rregullimi i profesionit të avokatit njohu një seri ligjesh pas viteve 1990, konkretisht : Ligji nr. 7382, datë 8.05.1990 “Për avokatinë në Republikën Popullore Socialiste të Shqipërisë ; Ligji nr. 7541, datë 18.12.1991 “Për avokatinë në Republikën e Shqipërisë” ; Ligji nr. 7827, datë 31.05.1994 “Për avokatinë në Republikën e Shqipërisë” ; Ligji nr. 9109, datë 17.07.2003 “Për profesionin e avokatit në Republikën e Shqipërisë” dhe ky i fundit me një seri ndryshimesh deri në ditët e sotme.

e zbatimit të rregullave etike të avokatëve, në shtator të vitit 2012, ligji në fjalë pësoi ndryshime duke parashikuar struktura të reja disiplinore dhe një procedurë tërësisht të re të procedimit disiplinor për shkeljen e rregullave të etikës si dhe cilësisë së shërbimit nga ana e avokatëve.

Vëmë në vëmendje se parashikimi i strukturave brenda Dhomës Kombëtare të Avokatisë si, ajo e Komisionerit të Ankimeve dhe Komitetit Disiplinor, ishte i domosdoshëm për të zbatuar Kodin Etik të Avokatëve i cili ishte miratuar në nëntor të vitit 2005¹³, por qënë praktikë nuk po njihte zbatim. Kodi i Etikës, sanksionoidisa parime të rëndësishme profesionale e morale të profesionit të avokatit, të cilat në përmbledhjen e tyre, e sanksionin më fort për profesionin e avokatit, misionin e lartë të kontributit në dhënie të drejtësisë, e për pasojë edhe në kontributin e tij në garantimin e shtetit të së drejtës¹⁴.

Është fakt që, në kuadër të Reformës në Drejtësi, avokatia nuk ka kaluar jashtë vëmendjes, pasi ekspertët e fushës, kombëtare e ndërkombëtare po punojnë për të përgatitur një ligj të ri për profesionin e avokatit. Ligji aktual ka çështie të cilat janë të paqarta e që duhen plotësuar e saktësuar, ka çështie që janë jashtë kërkesave të kohës e duhen suprimuar si dhe ka çështie të reja që duhen trajtuar e integruar në një ligj të ri¹⁵.

5. Profesionin e avokatit dhe natyra e shërbimit të tij sipas ligjit aktual shqiptar

Egzistenca e profesionit të avokatit është kërkesë e shoqërisë së kohës dhe e standartit të ligjit evropian. Individët i drejtohen avokatit për të marrë asistencën e nevojshme profesionale ligjore, që ka të bëjë, me mbledhjen e fakteve, provave; përzgjedhjen dhe seleksionimin e tyre; hartimin e kërkesës, kërkesë-padisë, me bazën dhe shkaku të nevojshëm ligjor; paraqitjen dhe mbrojtjen përpara gjykatës të kërkesës, kërkesë-padisë; si dhe veprime të tjera të nevojshme procedurale, etj.¹⁶.

Po kështu, egzistenca e avokatit dhe shërbimit të tij është edhe një kërkesë e vehtë ligjit. E drejta për një proces të drejtë dhe të rregullt, si një e drejtë themelore e individit, e sanksionuar në Kushtetutën e R.SH¹⁷. Po referuar përmbajtjes së Kushtetutës së Shqipërisë, për personin që i privohet liria ka të drejtën e komunikimit me një avokat¹⁸, kjo në kuadrin e garancive kushtetuese themelore të të drejtave dhe lirive të individit.

13 Kodi Etik i Avokatit u miratua me vendimin nr. 31, datë 12 Nëntor 2005 nga Këshilli i Përgjithshëm i Dhomës Kombëtare të Avokatëve në zbatim të Statutit të Dhomës Kombëtare të Avokatisë i miratuar ky i fundit në 10 Prill 2005 nga Këshilli i Përgjithshëm i Dhomës Kombëtare të Avokatisë.

14 I referohem si përmbaje Kodit Etik të Avokatit i cili edhe ky ka pësuar ndryshime në kuadër të përshtatjes së përmbajtjes së tij duke u përshtatur me përmbajtjen e Kartës së parimeve themelore të avokatit evropian miratuar nga CCBE, në Bruksel në 24 nëntor 2006 si dhe dokumnetit tjetër, Kodi i deontologjisë të avokatëve evropian, miratuar në 28 tetor 1988 dhe ndryshuar së fundmi në Porto në 19 maj 2006.

15 Informacioni është marrë pranë Dhomës Kombëtare të Avokatisë, Sekretarit të Përgjithshëm të DH.K.A z. Edmond Konini.

16 Dr. Juliana LATIFI, « Insitutti i avokatit-rolin e tij për një proces gjyqësor të drejtë dhe të paanshëm », mbajtur me rastin e konferencës : Roli i Institutit të Avokatisë në Administrimin e Drejtësisë – RSHSL, Konferenca Vjetore 2008 si dhe shiko neni 2 i Ligji nr.9109, datë 17.07.2003 “Për profesionin e avokatit në Republikën e Shqipërisë“ (i ndryshuar)

17 Shih nenin 31 i Kushtetutës së Shqipërisë (i ndryshuar)

18 Idem, neni 28

Në Konventën Evropiane të të Drejtave të Njeriut, sanksionohet se “*çdo person ka të drejtë për një proces të rregullt gjyqësor dhe publik brenda një periudhe kohë të arsyeshme para një gjykate të pavarur dhe të paanshme të krijuar me ligj*”¹⁹.

Në entitet, kërkesa e standartit të kërkuar nga normat juridike të sipërcituara mund të respektohen vetëm kur të drejtat e individit garantojnë nga një shërbim i specializuar, pra ai i avokatit. Për më tepër, vehtë Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut, në disa vendime të saj shprehet se, *thelbi i një “gjykimi të rregullt” kërkon që: “një palë në gjykim të ketë mundësi reale për t’ju drejtuar gjykatës dhe një mundësi të barabartë për të paraqitur çështjen e vetë. Kjo përfshin të drejtën për t’u përfaqësuar nga një avokat i aftë që mund të merret me çështjet e ndërlikuara ligjore*”²⁰.

Përsa më lartë, pozicioni i avokatit dhe shërbimit që ai ofron janë jo vetëm kusht për garantimin e të drejtave të individit, por njëkohësisht, duke garantuar të drejtat e individit, garantojnë edhe parimet mbi të cilat bazohet shteti i së drejtës. Kjo i jep profesionit të avokatit dhe shërbimit që ai ofron një kuptim më të madh nga ai i thjeshtë, i përfaqësimit të interesave të një individi apo të një profesioni privat, pasi përtej këtij funksioni qëndron ai i natyrës publike të këtij profesioni, që konsiston në ruajtjen dhe konsolidimin e shtetit të së drejtës përmes kontribuimit në dhënien e drejtësisë.

6. Dhoma Kombëtare e Avokatisë dhe roli i saj në kontrollin e ushtrimit të profesionit të avokatit.

Dhoma Kombëtare e Avokatëve është personi juridik i krijuar me ligj, dhe misioni e qëllimi i saj të caktuara po me ligj, konsistojnë në rregullimin dhe kontrollin e ushtrimit të profesionit të avokatit në Republikën e Shqipërisë²¹.

Vetë Dhoma Kombëtare e Avokatisë, në kuadër të përmbushjes së misionit të saj ka miratuar një Kod të Etikës Profesionale²². Më pas me ndryshimet që ka pësuar ligji²³ në gjirin e Dhomës Kombëtare të Avokatisë është krijuar dhe vepron një organ ri, Komiteti Disiplinor i DH.K.A, i cili shqyrton dhe vendos mbi ankesat ndaj avokatëve, dhe kur është rasti merr edhe masat disiplinore përkatëse, masa këto që konsistojnë nga këshillimi e deri edhe tek heqja përfundimtare të të drejtës së ushtrimit të profesionit të avokatit²⁴.

Procedimi disiplinor i avokatëve, lidhet me « shkeljen » e bërënga ana e avokatit në detyrë, të normave që rregullojnë ushtrimin etiko-profesional të profesionit të avokatit. Shkeljet janë të shumta, por të përmbledhura ato konsistojnë kryesisht në dy kategori të përcaktuara në ligj²⁵, (a) “Sjelljet joprofesionale të avokatit” dhe (b) “Shërbimet e papërshtatshme profesionale”.

Vendimi i marrë nga Komiteti Disiplinor ndaj avokatit, bazuar në ligjin organik të

19 Neni 6§1 i Konventës Europiane të të Drejtave të Njeriut

20 Burim i cituar nga Dr. Juliana LATIFI, « Insituti i avokatit-rolit të tij për një proces gjyqësor të drejtë dhe të paanshëm », mbajtur me rastin e konferencës : Roli i Institutit të Avokatisë në Administrimin e Drejtësisë – RSHSL, Konferenca Vjetore 2008

21 Neni 17, pika 1 dhe 2 i Ligjit Nr.9109, datë 17.7.2003 (i ndryshuar)

22 Miratuar me vendimin nr. 31, datë 12 Nëntor 2005 nga Këshilli i Përgjithshëm i Dhomës Kombëtare të Avokatëve

23 Ligji nr. 91/2012, datë 27.9.2012 që ndryshoi ligjin Nr.9109, datë 17.7.2003 (i ndryshuar)

24 Neni 45 i Ligjit Nr.9109, datë 17.7.2003 (i ndryshuar)

25 Neni 37 i Ligjit Nr.9109, datë 17.7.2003 (i ndryshuar)

avokatëve, mund të ankimohet nga avokati ndaj të cilit është marrë masa disiplinore. Ky i fundit, sipas ligjit specifik mund t'i drejtohet gjykatës kompetente, e cila, referuar ligjit për profesionin e avokatit, është percaktuar si gjykata për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve administrative²⁶. Referuar po tënjejtit ligj specifik, thuhet se gjykata administrative është gjykata që shqyrton ankesat ndaj vendimeve të Komiteti Disiplinor të DH.K.A²⁷.

Deri këtu, duket së çështia është e qartë dhe problemi i kompetencës është i zgjidhur me ligj. Por në fakt, çështia është më e thellë, pasi kështu siç e parashikon ligji organik i avokatëve, vendimi në fjalë është vërtetë një akt administrativ, por a është Dhoma Kombëtare e Avokatisë një organ publik? Pra e thenë më qartë, pasi në ligj nuk sqarohet, çfarë natyre ka Dhoma Kombëtare e Avokatisë, a është ajo një person juridik privat apo është një person juridik publik? Cila është natyra e marrëdhënies që krijohet për shkak të ushtrimit të autoritetit kontrollues nga ana e Dhomës Kombëtare të Avokatisë ndaj avokatëve, në ushtrimin e misionit rregullues e kontrollues të Dhomës të dhënë me ligj? Po Komiteti Disiplinor, që e jep vendimin a ka ky personalitet juridik, a është ky njëperson juridik publik, dhe si i tillë a ka legjitimitetsi palë në proces?

Pavarësisht faktit që ligji organik Nr.9109, datë 17.7.2003 « Për profesionin e avokatit në Republikën e Shqipërisë » (i ndryshuar)e ka cituar shprehimisht gjykatën kompetente për gjykimin e ankimeve ndaj masave disiplinore ndaj avokatëve, ky ligj së pari është ligj i miratuar me shumicë të thjeshtë dhe ndryshimet e fundit datojnë në fundin e vitit 2012, ndërkohë që ligji 49/2012 është një ligj i miratuar me shumicë të cilësuar dhe ligji 44/2015 Kodi i Procedurave Administrative, përveçse ka hyrë në fuqi më pas, është edhe një ligj i miratuar me shumicë të cilesuar²⁸. Pyetje që lind është ajo nëse a ka përputhje ndërmjet këtyre ligjeve në lidhje me natyrën juridike të vendimeve të Komitetit Disiplinor dhe profilit juridik të Dhomës Kombëtare të Avokatisë, pasi në të kundërt ligjet me shumicë të cilësuar do të duhet të prevalojnë?

6.1 Natyra juridike e Dhomës Kombëtare të Avokatëve

Pyetjet e ngritura më lartë janë aktuale dhe marrin shumë vlerë praktike sidomos pas hyrjes në fuqi të Ligjit 49/2012 « Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative » pasi dhënia e përgjigjeve këtyre çështieve, do të orientojë drejtë natyrën e mosmarrëveshjes përsa i përket lëndës dhe gjykatën kompetente.

Komiteti disiplinor pranë Dhomës Kombëtare të Avokatëve gjatë këtij 4 vjeçari, ka prodhuar shumë vendime, një pjesë e mirë e të cilave kanë rezultuar me masa ndaj avokatëve, deri edhe në heqjen e liçensës së ushtrimit të profesionit.

Disa prej avokatëve, gjykojnë se Dhoma Kombëtare e Avokatëve është një person juridik privat dhe jo organ i administratës publike dhe për avokatin i cili ushton një aktivitet privat, masa e marrë ndaj tij nga organet e Dhomës Kombëtare të Avokatëve në kuadër të ushtrimit të raportit vullnetar për shkak të anëtarësisë, nuk është gjë tjetër veçse njëveprimtari e ligjshme, me natyrë civile, ku gjykata kompetente në lëndë duhet të jetë ajo civile dhe objekt kërkimi pak a shumë është « Rivendosja e së drejtës së profesionit të avokatit të cënuar padrejtësisht nga Dhoma Kombëtare e Avokatisëpërmes

26 Shih nenin 42 pika 7 të Ligjit Nr.9109, datë 17.7.2003 (i ndryshuar)

27 Neni 43 pika 1 e Ligjit Nr.9109, datë 17.7.2003 (i ndryshuar)

28 Shih Neni 81 i Kushtetutës së Shqipërisë (i ndryshuar)

vendimit të Komitetit Disiplinor» duke edhe bazuar këtë kërkim në Kodin e Procedurës Civile²⁹!!!

Siç e kemi përmendur edhe më lartë, referuar ligjit organik të avokatëve, Dhoma Kombëtare e Avokatisë, është person juridik i krijuar me ligj të veçantë. Në qoftëse i referohemi Kodit Civil³⁰, personat juridik janë privatë dhe publik, ku në të parët bëjnë pjesë shoqëritë, shoqatat, fondacionet dhe entet e tjera me karakter privat, ndërsa në të dytat bëjnë pjesë institucionet e ndërmarrjet shtetërore që financohen nga buxheti i shtetit si dhe entet e tjera publike të njohura nga ligji si person juridik.

Dhoma Kombëtare e Avokatisë, si produkt i ligjit Nr.9109, datë 17.7.2003 « Për profesionin e avokatit në Republikën e Shqipërisë » (i ndryshuar), është rregjistruar si person juridik në Gjykatën e Rrethit Gjyqësor Tiranë, me Vendimin nr. 1 datë 08.05.2005, ku ndër të tjera aktet themeluese të paraqitura përpara gjykatës kanë qenë edhe Statuti dhe Akti i Themelimit të Dhomës Kombëtare të Avokatëve³¹. Pra, përse i përket formës së fitimit të personalitetit juridik, Dhoma Kombëtare e Avokatëve e ka fituar atë si një person juridik jo shtetëror. Po në vijim të asaj më sipër, vetë ligji organik i avokatëve shprehet se Dhoma Kombëtare e Avokatisë është person juridik që ushtron veprimtarinë e saj të pavarur nga shteti³².

Përse më sipër lind natyrshëm pyetja nëse është Dhoma Kombëtare e Avokatisë një person juridik privat? Për momnetin le ta konsiderojmë hipotetikiisht Dhomën si person juridik privat dhe ta ballafaqojmë me kerkesat e ligjit.

Referuar misionit apo qëllimit të veprimtarisë së Dhomës Kombëtare të Avokatisë të përcaktuar shprehimisht në ligjin organik të profesionit të avokatit, ligji thotë se, Dhoma Kombëtare e Avokatisë përgjigjet për rregullimin dhe kontrollin e ushtrimit e profesionit të avokatit në Republikën e Shqipërisë³³. Pra e thënë me fjalë të tjera, Dhoma Kombëtare e Avokatisë, si person juridik privat (hipotetikiisht), nuk ushtron aktivitet fitim prurës, duke e përjashtuar atë nga tëqenit shoqëri tregëtare³⁴ apo shoqëri e thjeshtë³⁵. Po a mund të jetë Dhoma Kombëtare e Avokatisë nje shoqatë, fondacion apo një ent privat (OJF)?

Në aspektin normativ, Kodi Civil i Shqipërisë përcakton mënyrën e krijimit të një shoqate e cila si nje person juridik, krijohet me vullnet të lirë të dy ose më shumë personave... »³⁶. Ndërsa fondacioni është person juridik pa anëtarësi... **që krijohen me akt noterial (të njëanshëm) apo me testament** ³⁷. Në mënyrë më specifike, mbi rregullimin juridik të shoqatave dhe fondacioneve flet ligji nr Nr.8788, datë 7.5.2001 "Për organizatat jo fitim prurëse" Ky ligj i ka përfshirë shoqatat dhe fondacionet të inkuadruar në konceptin e OJF-ve, duke mos trajtuar këtu konceptin e entit privat. OJF-të, përfshijnë shoqatat, fondacionet dhe qendrat veprimtaria e të cilave zhvillohet në mënyrë të pavarur e të pandikuar nga shteti³⁸. Pa lënë mënjane, Kushtetuta shqipëtare

29 Neni 32 gërma a) e Kodit të Procedurës Civile të Republikës së Shqipërisë (i ndryshuar)

30 Neni 24-26 i Kodit Civil të Republikës së Shqipërisë (i ndryshuar)

31 I referohem Vendimit nr.1 datë 08.05.2005 të Gjykatës se Rrethit Gjyqësor Tiranë

32 Neni 17 pika 1) e Ligjit Nr.9109, datë 17.7.2003 (i ndryshuar)

33 Neni 17 pika 2) e Ligjit Nr.9109, datë 17.7.2003 (i ndryshuar)

34 Neni 2 e vijues i ligjit Nr.9901, datë 14.4.2008 Për Tregëtarët dhe Shoqëritë Tregëtare (i ndryshuar)

35 Neni 1074 § 1 i Kodit Civil

36 Neni 39 i Kodit Civil (i ndryshuar)

37 Neni 54, 55 i Kodit Civil të Republikës së Shqipërisë (i ndryshuar)

38 Neni 2 pika 3 e Ligjit Nr.8788, datë 7.5.2001 "Për organizatat jo fitim prurëse",

në kapitullin e lirive dhe të drejtave politike, jep një përkufizim më të gjerëtë personave juridikë që krijohen me vullnet të individëve, duke përmendur në krah të termit shoqata, atë të organizatave³⁹.

Lidhur me trajtimin teorik të konceptit shoqatë, po t'i referohemi Galganos ky i fundit jep disa karakteristika të demarkacionit të saj nga forma të tjera të organizimit të personit juridik privatë. Konkretisht ai i përkufizon shoqatat si formacione shoqërore apo organizim kolektiv, të cilat themelohen apo kanë në bazë themelit të tyre një « marrëdhënie kontraktore », ku aderimi i anatarëve nënkuptohet si pjesmarrje në kontratë,... si dhe shoqatat konceptohen si organizime kolektive me strukturë të hapur ndaj aderimeve të reja⁴⁰. Galgano vë në vëmendje se shoqata duke qenë marrëdhënie kontraktore, pra shfaqje vullneti, vetë anëtarët e saj përcaktojnë lirisht objektivat e saj, mjafton që të mos vijnë në kundërshtim me ligjin. Ai citon se duke qenë bashkim vullnetar, në shoqata garantohet qëndrimi i anëtarëve të shoqates, ndërsa përjashtimisht dhe vetëm në prezencë të një motivi të rëndësishëm ai përjashtohet nga shoqata, por duke i lenë mundesinë të kundërshtojë vendimin përpara gjykatës. Për Galganon, shoqata, si çdo kontratë mbaron ashtu siç fillon, me vullnetin e anëtarëve, ose në kushtet përjashtimore të percaktuara në ligj⁴¹. Ndërsa në rastin e fondacionit, akti i themelimit është një akt i njanshëm i themeluesit që në vetvete është njëakt disponimi pasurie si dhe një akt organizimi i brendshëm. Fondacionet krijohen edhe me testament, dhe qëllimi apo misioni i tyre duhet të jetë një shërbim publik ndryshe nga shoqatat që qëllimi ishte më i gjerë⁴².

Jurisprudenca shqipëtare rezulton që në një qëndrim të zakonshëm/jo unifikues të saj, të jetë shprehur në lidhje me profilin/statusin juridik të Dhomës Kombëtare të Avokatisë, si një person juridik privat apo publik. Kështu, Gjykata e Lartë, në lidhje me këtë çështje ka përjashtuar çdo mundësi që Dhoma të jetë një person juridik privat, duke u shprehur se : *“Dhoma Kombëtare e Avokatisë nuk është një person juridik privat...”*⁴³. Edhe Gjykata Kushtetuese është shprehur në lidhje me profilin juridik të Dhomës Kombëtare të Avokatisë. Gjykata Kushtetuese citon se : *«... Neni 46 i Kushtetutës, ashtu si edhe neni II i KEDNJ-së, sanksionon të drejtën e organizimit kolektiv të individëve për çfarëdo qëllimi të ligjshëm, çka nënkupton se çdo person mund të bashkohet me të tjerë, me vullnet të lirë dhe pa ndërhyrjen e shtetit, për të arritur një qëllim të përbashkët të caktuar. Organizimet që hyjnë në fushën e veprimit të këtyre dispozitave karakterizohen nga “karakterit vullnetar”, gjë që nënkupton se një individ nuk mund të detyrohet të bëjë pjesë në shoqata. Por, Gjykata Kushtetuese thekson se jo të gjitha organizatat janë shoqata në kuptimin e dispozitave të mësipërme. Në kontekstin industrial ose profesional, liria e organizimit vullnetar në shoqata zbatohet vetëm për organizatat e të drejtës private. Shoqatat profesionale dhe të tjera që përcaktohen nga Shteti dhe qeverisen nga e drejta publike, në parim, dalin jashtë fushës së veprimit të kësaj dispozite, pasi këto organizma janë pjesë e kuadrit*

39 Neni 46 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë (i ndrshuar)

40 Galgano Francesco, “E drejta Private” Luarasi, Botimi i III, përkthyer nga Alban BRATI, faqe 728-730

41 Galgano Francesco, “E drejta Private” Luarasi, Botimi i III, përkthyer nga Alban BRATI, faqe 746 e vijues.

42 Galgano Francesco, “E drejta Private” Luarasi, Botimi i III, përkthyer nga Alban BRATI, faqe. 764-765

43 Vendim i Kolegjit civil të Gjykatës së Lartë, nr 2047 date 29.04.2015

*rregullues dhe veprojnë në interesin publik për të siguruar ruajtjen e standardeve profesionale.*⁴⁴Gjykata Kushtetuese në vendimin e saj, ka përjashtuar mundësinë e kategorizimit të Dhomës Kombëtare të Avokatisë si një person juridik provat. Ndërsa duke ju referuar profesionit të avokatit, si një profesion që ndikon drejtpërsëdrejti në garantimin e shtetit të të drejtës, i njuh Dhomës Kombëtare të Avokatisë, në kontrollin e vokatisë, ushtrim të funksioneve publike. Konkretisht, lidhur me këtë çështje Gjykata Kushtetuese shprehet se “... në një shoqëri demokratike, shërbimi i avokatisë luan një rol të rëndësishëm për të garantuar shtetin e së drejtës si dhe për të siguruar një mbrojtje efiçente të të drejtave të njeriut... në parim, ligjvënësit i lejohet të rregullojë profesionin e avokatit për interes publik... Në këto kushte, Gjykata Kushtetuese thekson, se **Dhoma Kombëtare e Avokatisë, si organizim i avokatëve ka statusin ligjor të një subjekti të të drejtës publike**, i themeluar nga ligjvënësi me qëllim që të përmbushë një funksion publik, kontrollin e ushtrimit të profesionit të avokatit dhe mbrojtjen e autonomisë së këtij profesioni ». ⁴⁵

6.2 Natyra juridike e masave administrative të marra nga Dhoma Kombëtare në ushtrim të funksioneve të dhëna me ligj.

Referuar qëndrimit të Gjykatës Kushtetuese në lidhje me statusin juridik të Dhomës Kombëtare të Avokatisë si një person juridik që ushtron funksion publik, duke e lidhur këtë funksion publik konkretisht me kontrollin e ushtrimit të profesionit të avokatit, është e llogjikshme se edhe vullneti i shprehur me rastin e ushtrimit të këtij funksioni, është një akt administrativ. Për ëasojë, vendimi i Komisionit Disiplinor që rezulton me masë disiplinore ndaj avokatit, është një akt administrativ, individual, i cili kundërshtohet gjyqësisht nga avokati sikundër kundërshtohet një akt individual i zakonshëm.

Referuar në ligjin nr 49/2012 përcaktohet se akti administrativ Individual është çdo vullnet i shprehur nga organi publik në ushtrim të funksionit të tij publik. Në vijim po i njëjti kuadër normativ shpjegon se, në nocionin e organit publik do të pranohet edhe çdo person fizik ose juridik, të cilit i është dhënë me ligj, akt nënligjor ose çdo formë tjetër, të parashikuar nga legjislacioni në fuqi, e drejta e ushtrimit të funksioneve publike »⁴⁶

Në Kodin e ri të Procedurave Administrative, në nenin 2 të tij, parashikohet se fusha e zbatimit të këtij kodi shtrihet edhe ndaj personave juridik privatë që ushtrojnë funksione vetë-rregulluese në fushën e profesioneve të rregullura, të krijuara me ligj...⁴⁷

Referuar nenit 2 pika 2 2 të ligjit 49/2012, kuptojmë se njëperson juridik (organ publik) të cilit i është njohur me ligj e drejta për të ushtruar funksione publike, mund të ushtrojë funksionin e tij publik edhe nëpërmjet akteve administrative individuale⁴⁸.

Duke ju kthyer jurisprudencës së zakonshme të Gjykatës së Lartë, kjo e fundit shprehet se “... marrëdhënia juridike për shkak të së cilës ka lindur konflikti (kundërshtimi i vendimit për masën e marrë), ka në themel probleme që kanë të bëjnë me marrëdhënien juridike administrative...”, në vlerësimin e gjykatës vendimi

44 Vendim nr 7 date 12.03.20110 i Gjykatës Kushtetuese

45 Idem

46 Neni 2 pika 2, 6 e ligjit 49/2012 « Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe gjykimin e mosmarreveshjeve administrative »

47 Shih neni 2 pika 2 gërma a) e Ligjit nr 44/2015 Kodi i Procedurave Administrative

48 Burim i cituar në Vendim i Kolegjit civil të Gjykatës së Lartë, nr 2047 datë 29.04.2015

i Komitetit Disiplinor është një akt administrativ individual i nxjerrë nga subjekti i së drejtës publike... nga interpretimi i ligjit organik (Për profesionin e avokatit)... Dhoma Kombëtare e Avokatëve përgjigjet për rregullimin dhe kontrollin e ushtrimit të profesionit të avokatit në Republikën e Shqipërisë që lidhet drejtëpërsëdrejti me natyrën e funksioneve publike që i janë caktuar Dhomës së Avokatëve me ligj⁴⁹.

Ligji nr 49/2012 në nenin 7 të tij, i cili flet për kompetencën lëndore të Gjykatës Administrative, thuhet shprehimisht se “ gjykata administrative janë kometente për a) mosmarrëveshjet që lindin nga aktet administrative individuale... të nxjerrja gjatë ushtrimit të veprimtarisë administrative të organit publik “. Gjykatata Administrative është gjykata kompetente për të gjykuar mosmarrëveshje që lindin nga aktet administrative individuale⁵⁰.

Atëherë, duke ju kthyer edhe njëherë Ligjit nr 9109 datë 17.07.2003 “Për Profesionin e Avokatit “ (i ndryshuar), neni 43 i cili përcakton Gjykatën administrative si gjykata që do të shqyrtojë ankesat e avokatëve ndaj masave disiplinore, është një përcaktim i drejtë dhe që vjen në harmoni me të gjithë zinxhirin normativ dhe me trajtimin teorik të problemit.

7. Konkluzione

Avokata si profesion duhet të kuptohet që përtej aktivitetit tregtar si çdo profesion, kushtëzohet nga parime të rëndësishme morale, ku dominon ai i humanizmit. Në themelin e shtetit të së drejtës dhe triumfit të drejtësisë, avokata luan rol dominant, çka i jep profesionit të avokatit një profil profesioni me interes të madh publik.

Dhoma Kombëtare e Avokatisë është struktura e posaçme me ligj që merret me organizimin dhe kontrollin e avokatëve. Ajo pavarësisht se gëzon pavarësi buxhetore, përta i përket misionit të saj, ajo paraqet karakteristikat e një strukture të një rëndësie publike. Në aspektin e kontrollit, Dhoma ka organet e saj, siç është Komisioni Disiplinor i cili mund të ndërmerre masa administrative ndaj avokatëve, nëse këta të fundit kishin shkelur Kodin e Etikës apo kishin shkelje profesionale.

Dhoma Kombëtare e Avokatisë është një organizëm, përsôn juridik me funksione publike, e për pasojë edhe produkti i saj, masat disiplinore, janë produkt i shfaqjes së vullnetit publik. Ato do të konsiderohen si akte administrative individuale.

Profili juridik i Dhoma Kombëtare të Avokatisë, është i mangët në ligj e për pasojë ai duhet të plotësohet në ndryshimet që po punohen në lidhje me ligjin egzistues.

Është i saktë qëndrimi që ka mbajtur Gjykata e Lartë, se konflikti me objekt kundërshtimin e masave disiplinore, është një konflikt administrativ, dhe gjykata kompetente në aspektin lëndor është Gjykata Administrative.

8. Burime referenciale. Vepra Shkrime Shkencore

- Jean-Jacques Taisne, “la deontologie de l’avocat », 8-edition, Dalloz, 2013.
- B. SUR, P.O. SUR “Une historire des Avocats en France”, Dalloz, deuxième édition, 2014.
- Galgano Francesco, “E drejta Private” Luarasi, Botimi i III, përkthyer nga

49 Vendimi Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë, nr 2047 datë 29.05.2015

50 Neni 7 i Ligjit 49/2012 « Për Organizimin dhe Funkzionimin e Gjykatave Administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative »

Alban BRATI

- “Vademekum për avokatët -këshilla dhe akte për procesin civil”, Botuar nga OSBE për Shqipërinë. 2014
- Dr. Juliana LATIFI « Insitutti i avokatit-rolit i tij për një proces gjyqësor të drejtë dhe të paanshëm », mbajtur me rastin e konferencës : Roli i Institutit të Avokatisë në Administrimin e Drejtësisë – RSHSL, Konferenca Vjetore 2008.

Akte normative

- Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë (e ndryshuar)
- Konventa Europiane e të Drejtave të Njeriut
- Kodi i Procedurës Civile të Republikës së Shqipërisë (i ndryshuar)
- Ligji 49/2012 «Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative »
- Ligji nr 44/2015 Kodi i Procedurave Administrative të Republikës së Shqipërisë
- Dekret-Ligji nr.1143, datë 11.09.1950
- Dekreti nr. 1601, datë 08.01.1953 “Mbi avokatinë” ndryshuar me Ligjin nr. 3350, datë 03.10.1961
- Dekreti nr. 4277, datë 20.06.1967 “Mbi avokatinë”
- Ligji nr. 7382, datë 08.05.1990 “ Për avokatinë në Republikën Popullore Socialiste të Shqipërisë”
- Ligji nr. 7541, datë 18.12.1991 “ Për avokatinë në Republikën e Shqipërisë”
- Ligji nr. 7827, datë 31.05.1994 “ Për avokatinë në Republikën e Shqipërisë”
- Ligji nr. 91/2012, datë 27.09.2012 “ Për disa ndryshime në ligjin nr. 9109, datë 17.07.2003 “Për Profesionin e Avokatit në Shqipëri”
- Ligji nr. 9901, datë 14.04.2008 “ Për Tregtarët dhe Shoqëritë Tregtare” (i ndryshuar)
- Ligji nr. 8788, datë 07.05.2001 “ Për Organizatat Jo Fitimprurëse”
- Karta e parimeve themelore të avokatit europian miratuar nga CCBE, në Bruksel në 24 Nëntor 2006
- Kodi i Dentologjisë të Avokatëve europian, miratuar në 28 Tetor 1988 dhe ndryshuar së fundmi në Porto në 19 Maj 2006
- Vendimi nr.31, datë 12 Nëntor 2005 i Këshillit të Përgjithshëm për miratimin e Kodit Etik të Avokatit
- Vendimi i datës 10 Prill 2005 i Këshillit të Përgjithshëm i Dhomës Kombëtare të Avokatisë për miratimin e Statutit të Dhomës Kombëtare të Avokatisë

Jurisprudencë

- Vendimi nr.1, datë 08.05.2005 të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë
- Vendimi i Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë, nr 2047 datë 29.04.2015
- Vendimi nr.7 datë 12.03.2010 i Gjykatës Kushtetuese.

Anisa ANGJELI
Email: anisaangjeli@gmail.com

Kreshnik Myftari
Email: Kreshnik_myftari@hotmail.com

ZHVILLIMI I SISTEMIT TATIMOR MBAS VITEVE 1990-S, SI DHE SFIDAT E KËTIJ SISTEMI NË TË ARDHMEN

Abstract

The evolution of the Albanian fiscal system after the 1990-s and the challenges we are facing today.

The **fiscal system** in Albania has faced many changes after pluralism and free market was established. This paper proposes to give a clear picture of institutional fiscal legislation as well as the challenges that are closely linked with regard also to the future **harmonization of law**. In recent proposal, the government has put forward an expansion of value added tax in order to include small business. International Monetary fund has expressed concerns about it, arguing that **expanding the value added tax** toward small businesses will raise the administrative costs. Further matter to be taken into account is the institutional reform of the fiscal branch of the government. A proposal has put forward by the government to merge the fiscal system with customs. More over in proposal to raise property tax is expected. These proposal is aiming to raise the budget. However, concerns have been expressed as to the impact as that such reform might have in everyday citizens income. The truth is that all the recent challenges toward the system are to make sure the **formalization of the economy**.

We should take into account that the complexity and the different feature of fiscal system has a high impact on the citizens and businesses. It can be clearly stated that no system around the world is perfect. However, the stability of the system the efficiency of the fiscal administration and the relevant transparency of the mechanism will ensure a good governments of a much debated **public finances**.

Key words: fiscal system, harmonization of law, expanding the value added tax, formalization of the economy, public finances.

Abstrakt

Tema: “Zhvillimi i sistemit tatimor mbas viteve 1990-s, si dhe sfidat e këtij sistemi në të ardhmen”.

Sistemi fiskal në vendin tonë është përballur me shumë sfida e ndryshme sidomos mbas implementimit të pluralizmit dhe lirisë ekonomik në vend. Ky punim synon të japë një panoramë të përgjithshme në lidhje me zhvillimet e sistemit tonë tatimor në këto vite dhe harmonizimin e këtij sistemi me normat ndërkombëtare. Një nisëm e re e qeverisë sonë është të përfshijë në paketën fiskale të vitit 2018, përfshirjen e biznesit

të vogël në skemën e pagimit të TVSH. Ndërkohë, Fondi Monetar Ndërkombëtar është i mendimit se vendosja e TVSH mbi biznesin e vogël do të sjellë rritje të kostove administrative.

Sistemi ynë fiskal në këto vitet e fundit është përballur me shumë zhvillime e sfida të vazhdueshme. Në këtë punim duam të japim një panoramë të përgjithshme të zhvillimit të sistemit tatimor këto vite të gjata të tranzicionit ekonomik dhe të analizojmë situatën dhe zhvillimet e këtij sistemi në të ardhmen. Fill mbas viteve 90⁷, me rrenjosjen e sistemit pluralist, përqasjen me sistemin e lirise ekonomike dhe tregun konkurrues, vendi ynë u përball me shumë sfida të rëndësishme përsa i përket financave publike të vendit. Shumë ligje të reja duhej të miratoheshin që do të rregullonin jo vetëm aktivitetin ekonomik dhe financiar të shtetit por që do të preknin pa diskutim dhe jetën e të gjithë qytetarëve në vend.

Në periudhën 1992-1996, u miratuan këto ligje:

1. Ligji mbi fitimin i miratuar në janar 1992¹, përmirësuar në mars 1993, në të cilin u implementua për herë të parë sistemi proporcional i vjeljes së tatimeve, që teorikisht dhe praktikisht njihet se synon përkrahjen, nxitjen dhe zhvillimin e veprimtarisë së lirë ekonomike dhe private. Gjithashtu ky ligj shpalli dhe barazinë përpara tatimit, të personave fizik apo juridikë, shqiptar apo të huaj.

2. Ligji për tatimin mbi qarkullimin si tatim i tërthortë njëfazor, që u zbatua për produktin e gatshëm që hidhej në qarkullim të lirë civil brenda vendit. Ky ligj i paraprinte TVSH (tatimit mbi vlerën shtuar).

3. Ligji Për Buxhetin, u miratua në vitin 1992, që ndryshoi në koncept mënyrën e vjetër të hartimit, zbatimit dhe klasifikimit buxhetor, duke patur për bazë shndërrimet thelbësore që po ndodhnin në ekonomi.²

4. Ligji Për Investimet e Huaja, miratuar në nëntor të vitit 1993, i cili trajtonte në mënyrë të barabartë investitorët të huaj dhe vendas.³

Krahas efekteve pozitive që patën këto masa në zhvillimin ekonomik të vendit, sigurimin e stabilitetit makroekonomik dhe fuqizimin e sipërmarrjes së lirë, nuk mund të mos përmendim edhe faktin se iniciativa të tilla filluan të ktheheshin gjithnjë e më shumë në një mjet të efektshëm për luftën kundër shmangieve nga detyrimet tatimore dhe evazionit fiskal. Nga ana tjetër, nevojat për investime dhe shpenzime buxhetore bënë të domosdoshme mbledhjen e më shumë të ardhurave tatimore në buxhet, të ardhura që mund të siguroheshin duke ruajtur dhe zgjeruar iniciativat dhe politikat e disiplinën fiskale.

Në lidhje me investimet e huaja, Nevoja për thithjen e investimeve të huaja në vend, u karakterizua nga tarifa përgjithësisht të nivelit mesatar dhe të ulët, si dhe nga lehtësira dhe përjashtime fiskale me qëllim stimulimin e veprimtarive prodhu

Periudha 1995-2000- konsolidimi i legjislacionit fiskal

Në vitin 1995, Drejtoria e Tatimeve, mori një status tjetër, atë të Drejtorisë së

1 Shih ligjin nr. 7677, datë 03.03.1993 *Për Tatimin mbi të Ardhurat në RSH*, botuar në FZ. Nr. 3, Fq. 3

2 Shih dekretin, Nr.266, datë:22.07.1992, *Për buxhetin e Shtetit*, Flet.Zyrtarenr6, Fq. 6

3 Ligj, Nr.7594, Date: 04.08.1992, *Për investimet e huaja*, bot. Flet.Zyrtare Nr.4, Fq. 4.

Përgjithëshme të Tatimeve si autoritet i vetëm fiskal, jashtë strukturës organizative të Ministrisë së Financave, por gjithmonë në vartësinë e Ministrit të Financave.

U punua ndjeshëm, në hartimin e legjislacionit dhe përgatitjen e infrastrukturës për zbatimin e Tatimit mbi Vlerën e Shtuar TVSH⁴, e cila si forma kryesore e tatimeve indirekte do të zëvendësonte tatimin mbi qarkullimin. Hyrja në fuqi në gjashtëmuorin e dytë të vitit 1995 të këtij ligji, u shoqërua në atë periudhë, por dhe në vitet në vazhdim me rritjen e dukshme të të ardhurave tatimore indirekte⁵, si dhe me përmirësime të dukshme në fushën e administrimit, duke përfshirë përpunimin e informatizuar të deklaratave dhe të vlerësimeve tatimore.

Sistemi i TVSH, për kohën ishte hartuar në mënyrë të admirueshme, duke përfshirë një bazë të gjerë, të thjeshtë për tu zbatuar dhe administruar, si dhe duke përmbytur vetëm një shkallë 20%, dhe një prag regjistrimi të arsyeshme, tipike për vendet në zhvillim, për të lehtësuar administrimin e tatimit. Përrjashtimet e pakta që ai përmban, ishin të zakonshme edhe për shumë vende të tjera.

Proçesi i reformimit të sistemit tatimor shqiptar i filluar me TVSH, vazhdoi më tej edhe me reformimin e tatimeve direkte. Kështu që, mbas vitit 1997, u bë një punë e madhe për përgatitjen e një legjislacioni modern dhe bashkëkohor. Puna filloi me miratimin e ligjit “Për tatimin mbi biznesin e vogël”, në mars 1998⁶, qëllimi i të cilit ishte thjeshtëzimi i mëtejshëm i procedurave të llogaritjes, të kontrollit dhe pagesës së tatimit mbi biznesin e vogël. Një masë e tillë kishte synim lehtësimin e këtij biznesi të madh në numër, nga procedurat e rënduara burokratike të administratës shtetërore, duke u dhënë tatimpaguesve të vegjël një frymëmarrje më të madhe.

Më pas u punua për modernizimin e llojeve të tjera të tatimeve direkte si të atyre mbi të ardhurat e individëve ashtu dhe të tatimit korporativ. Ky synim u realizua me miratimin në dhjetor të 1998 të ligjit “Për tatimin mbi të ardhurat”⁷, cili integronte në një ligj të vetëm të ardhurat personale të individëve me ato të fitimit korporativ, si dhe tatimin e thjeshtuar mbi fitimin e biznesit të vogël. Ky ligj gjithashtu përmbante kushte dhe parime të panjohura më parë, por të aplikuara gjerësisht nga administratat tatimore të vendeve të zhvilluara. Në vija të përgjithëshme tatimi mbi fitimin është i krahasueshëm me tatimin korporativ që aplikohet në të gjithë vendet e tjera, me përjashtim të faktit se ai përcaktohet nga xhiroja dhe jo nga statusi juridik i kompanisë. Për sa i përket tatimit mbi të ardhurat e individëve, ky ligj sanksiononte formën progresive të tatimit mbi të ardhurat. Sipas kësaj forme tatimore, sa më të larta të ishin të ardhurat e individëve aq më i lartë ishte dhe detyrimi që ai paguante për operatorin publik. Ajo që vlen të theksohet në këtë pjesë është fakti që, edhe pse bëhet fjalë për thujtse dy dekada më parë, arsytimi i cili përshkroi ndërtimin e këtij sistemi tatimor është mjaft aktual edhe në ditët e sotme, por për këtë do të kemi mundësi të flasim në vijim të këtij punimi.

Tabela nr.9: Të ardhurat nga paga sipas ligjit të vitit 1998, ka qenë si më poshtë:

4 Ligji nr 7928 datë 27. 04.1995, *Për tatimin mbi Vlerën e Shtuar në R.SH*, i ndryshuar.

5 Kujtojmë këtu se të ardhurat e vjelura nëpërmjet tatimit mbi vlerën e shtuar përbëjnë edhe sot një ndërr të hyrat më të rëndësishme në buxhetin e shtetit.

6 Ligji nr. 8435 datë 28.12.1998 *Për taksat në RSH*, botuar në FZ. Nr 31, Fq.31

7 Shih ligjin nr 8438 datë 28.12.1998. *Për Tatimin mbi të Ardhurat në Republikën e Shqipërisë*, i ndryshuar.

E ardhura e tatueshme në muaj	TAP (Tatimi mbi të ardhurat Persoale)	Përqidja tatimore
0	0-14 000	+ 1% të shumës mbi 0 lekë
14 000	14 000- 40 000	+ 5% të shumës mbi 14 000 lekë
40 000	14 400- 90 000	+ 10% të shumës mbi 40 000 lekë
90 000	64 400- 200 000	+ 15% të shumës mbi 90 000 lekë
200 000	22 0940- më tepër	+ 20% të shumës mbi 200 000 lekë

Mund të themi se implementimi i ligjit të tatimit mbi të ardhurat, së bashku me tatimin mbi vlerën e shtuar, përbëjnë arritjet më të spikatura në fushën e legjislacionit fiskal dhe administrimit tatimor në 10 vjeçarin e parë të sistemit të ri demokratik në vend.

Këto ligje duke mos pasur shumë përjashtime dhe shpenzime të zbritshme, kanë kufizuar hapësirat për shmangie tatimore, duke krijuar njëkohësisht terrenin e përshtatshëm për një konkurrencë të ndershme midis bizneseve. Nga ana tjetër, duke u konceptuar në këtë mënyrë, u krijuan kushte për një administrim edhe më të mirë nga ana e organeve të ngarkuara me ligj për vjeljen e tyre.

Cikli për modernizimin e mëtejshëm të legjislacionit tatimor shqiptar vazhdoi me miratimin në dhjetor të 1999, të ligjit “Për Procedurat Tatimore në Republikën e Shqipërisë”⁸, i cili me klauzolat që përmban, ka sanksionuar në mënyrë të saktë dhe të qartë të drejtat dhe detyrimet si të administratës tatimore, ashtu dhe të tatimpaguesve, duke përshkruar në të njëjtën kohë të gjitha parimet bazë të organizimit dhe funksionimit të hallkave që përbëjnë sistemin tatimor.

Drejt këtij zhvillimi, jo më pak të rëndësishme janë ndryshimet e bëra në fushën e Akcizave⁹, duke hartuar në dhjetor të vitit 2002, një ligj të ri, i cili nëpërmjet nivelit të unifikuar të tarifave të parashikuara për prodhimin e vendit dhe atyre të importit, plotësoi një ndër kushtet kryesore të vendit tonë, për anëtarësim në Organizatën Botërore të Tregtisë¹⁰.

Në lidhje me doganat, zhvillimet ekonomike në vitet që pasuan, si dhe aspiratat për aderimin në Bashkimin Europian nënvijëzuan si të domosdoshme edhe përshtatjen dhe harmonizimin e legjislacionit doganor shqiptar me atë komunitar në këtë drejtim. Për këtë arsye, praktikat e zbatuara nga administrata doganore konsiderohen si të një rëndësie të veçantë, pas hyrjes në fuqi të Kodit të ri Doganor, hartuar me asistencën e BE-së¹¹.

Natyrisht këto nuk mund të jenë ligjet më perfekte, por ato vunë themelet e ngritjes së një sistemi fiskal koherent, modern, të thjeshtë për tu zbatuar dhe në përshtatje me nevojat dhe ekzistencat e shoqërisë në kushtet e ekzistencës së një tregu të lirë, në themel të të cilit qëndronte parimi i iniciativës së lirë ekonomike. Më tej përpjekjet u

8 Ligji nr.8560, datë 22.12.1999 *Për Procedurat tatimore në Republikën e Shqipërisë*, të ndryshuar, shfuqizuar me ligjin nr 9920, datë 19.05.2008.

9 Ligji Nr. 8976, datë 12.12.2002 *Per akcizat ne Republiken e Shqiperise*, i ndryshuar.

10 Shqipëria është anëtare e Organizatës Botërore të Tregëtisë që nga viti 2000, ndërkohë Marrveshje të Tregëtisë së Lirë janë nënshkruar me shumë vende.

11 Ligji nr. 3449 datë 27.01.1999 si dhe VKM nr. 205 datë 13.03.1999, *Për dispozitat zbatuese të Kodit Doganor*.

përqëndruan në modernizimin e administratës tatimore dhe përmirësimin e procedurave të deklarimit, mbledhjes, kontrollit dhe administrimit tatimor.

Një rëndësi të veçantë iu kushtua punës për edukimin e tatimpaguesve, rritjes së frymës së bashkëpunimit me ta, duke i konsideruar jo si kundërshtarë por si partner. Natyrisht të gjitha këto ndryshime u ngritën mbi bazën e disa parimeve themelore që siguronin në rradhë të parë, parimin e iniciativës së lirë ekonomike. Ekzistenca e një sistemi të raporteve ekonomike të bazuar në parimin e iniciativës së lirë ekonomike që e lejon shtetin të vendosë taksa dhe tatime mbi të gjitha përfitimet e prejardhura nga përdorimi i faktorëve prodhues (paga, interesat, përfitime, etj.) është një ndër elementët thelbësor të aktivitetit fiskal.

Parimi bazë mbi të cilën u mbështet politika fiskale në këtë periudhë ishte parimi teorik i universalitetit të tatimeve¹², sipas së cilës çdo subjekt që realizon të ardhura nga veprimtaria ekonomike duhet të kontribuojë në të ardhurat e buxhetit të shtetit, për përmbushjen e funksioneve me karakter të përgjithshëm të tij. Kjo marrdhënie do të garantohej nga parimi i paanësisë horizontale dhe vertikale në mënyrë që të gjithë tatimpaguesit të trajtohen njësoj nga ligji dhe në të njëjtën kohë të jenë të barabartë përpara tij.

Parim tjetër është ai i ndërtimit të një sistemi fiskal neutral, me qëllim që nga njëra anë t'i hapej rrugë iniciativës së lirë private, zhvillimit të prodhimit, biznesit dhe të investimeve; si dhe nga ana tjetër të reduktohej defiçiti buxhetor¹³. Parimi i neutralitetit, i quajtur ndryshe parimi i efikasitetit, është një parim i pranuar sot gjerësisht në botë.

Paanësia e organeve tatimore, është një tjetër aspekt i rëndësishëm i sistemit fiskal. Sipas parimeve të përgjithshme të së drejtës fiskale, administrata tatimore duhet të jetë sa më profesionale dhe e paanshme gjatë ushtrimit të veprimtarisë së saj, duke e mbështetur punën e saj vetëm në ligj. Sistemi tatimor duhet të ishte i thjeshtë për tu administruar, në mënyrë që të kishte kosto të ulët qoftë dretëpërdrejtë për administratorët, qoftë tërthorazi për kontribuesit duke pakësuar mundësinë e evazionit fiskal.

Sistemi tatimor duhet të karakterizohej nga parimi i efikasitetit në rishpërndarjen e të ardhurave dhe shërbimeve sociale në vend, në të njëjtën kohë ai duhet të ngrihej duke u bazuar në nevojat dhe eksigjencat e kohës, sipas parametrave të zhvillimit ekonomik të vendit¹⁴.

Qartësia në hartimin e legjislacioni tatimor është një element mjaft i rëndësishëm, në mënyrë të tillë që ky i fundit të ishte sa më i thjeshtë për t'u kuptuar. Kjo jo vetëm për faktin se i drejtohet një numri të gjerë individësh, të cilët jo të gjithë mund të kenë njohuri të posaçme ligjore, por edhe të sigurojë zbatimin e tij në mënyrë të drejtë, pa krijuar hapsira për keqinterpretimin e tij. Zgjedhja e sistemit të administrimit të tatimeve duhet të bëhet në mënyrë të tillë që të eliminonte mundësinë e shmangies nga pagesa e tatimeve apo evazionit fiskal. Së fundi, por jo nga rëndësia, me miratimin e Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë në vitin 1998, u sanksionuan edhe dy parime të rëndësishme të së drejtës financiare. Këto parime, të njohura në doktrinë si parimet kushtetuese të tatimeve, përbëjnë shtyllat e sistemit fiskal në të gjitha vendet e botës.

12 Luja R., *Assessment and Recovery of tax incentives in the EC and in the ETO*. Intersentia 2003. Fq.11

13 David R., *On the Principles of Political Economy and Taxation*, (1817), Publikuar nga Shtëpia Botuese John Murray, Londër.

14 Rawls J., *A Theory of Justice*. Harward University Press 2009. Fq. 69.

Parimi i iniciativës së lirë ekonomike apo lirisë së tregut¹⁵si dhe ai i ligjshmërisë¹⁶ përmbyllin të gjithë kuadrin parimor kushtetues të sistemit fiskal shqiptar.

Vitet 2000-2007

Këto vite mund të konsiderohen si të vakta për sa i përket ndryshimeve radikale në paketën fiskale, por mbahen mend si vite që shënuan disa ndryshime të domosdoshme nisur nga nevojat praktike. Gjatë viteve 2000 e në vazhdim u punua për hartimin e disa ndryshimeve ligjore me efekt mbi investimet e huaja dhe kryesisht të sferës prodhuese. Këtij qëllimi i shërbyen hartimi i ndryshimeve dhe miratimi i paketës fiskale në fund të viteve 2000, paketë e cila përmbante ndryshime të rëndësishme në drejtim të nxitjes së investimeve. Ndër ndryshimet më të rëndësishme mund të përmendim uljen e normës së tatimit mbi fitimin nga 30% në 25%. Zbatimin e sistemit të pagesës së shtyrë për importimin e makinerive dhe pajisjeve të prodhimit e ndërtimit, përjashtimi i tyre nga TVSH-ja në import, e afatit të rimbursimit të TVSH-së, nga gjashtë në një muaj. Ulja e dënimeve administrative nga 5 në dyfishin e shkeljes së kryer dhe një sërë ndryshimesh të tjera më pak të rëndësishme të prezantuara nëpërmjet kësaj pakete¹⁷.

Ndërkohë në vitet që pasuan u morën masa për uljen e mëtejshme të tarifave tatimore. Kështu tarifa e tatimit korporativ u ul nga 25% në 23% në vitin 2005. Dhe në vijim nga 23% në 20% në vitin 2006. Ndërkaq ky tatim u bë 10% me hyrjen në fuqi të taksës së sheshtë më 2008¹⁸. Tatimi i thjeshtuar mbi fitimin e biznesit të vogël u ul nga 4% në 3 % në vitin 2005 dhe nga 3% në 1.5% në vitin 2006, nivel i cili qëndroi i pandryshueshëm deri në vitin 2008¹⁹ kur u abrogua ky tatim. Duhet pranuar se në periudhën shtator 2005- qershor 2007²⁰, politika fiskale nuk pati ndonjë ndryshim të madh. Me ndryshimet dhe uljen e tarifave tatimore të kryera në periudhën 2000-2007, Shqipëria nuk mund të konsiderohej si një vend me tarifa të larta dhe barrë të madhe fiskale mbi investimet, krahasuar me vendet e tjera të rajonit dhe të Europës. Duke krahasuar të dhënat e Shqipërisë me ato të vendeve të tjera në rajon rezulton se tarifatatimore si të tatimeve direkte ashtu edhe të atyre indirekte në vendit tonë kanë qenë gjithmonë më të ulëta. Sipas një raporti të OECD-së, raporti i të ardhurave nga taksat me GDP-në është ndër më të ulëtat. Në vendet e OECD-së ajo konsiderohet rreth 36-38%, ndërkohë në vende të veçanta të saj është më i lartë, si Poloni 41-43%,

15 Neni 11 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë thekson: 1. Sistemi ekonomik i Republikës së Shqipërisë bazohet në pronën private e publike, si dhe në ekonominë e tregut dhe në lirinë e veprimtarisë ekonomike. 2. Prona private dhe publike mbrohen njëjllë me ligj. 3. Kufizime të lirisë së veprimtarisë ekonomike mund të vendosen vetëm me ligj dhe vetëm për arsye të rëndësishme publike.

16 Neni 155 i Kushtetutës: “Taksat, tatimet dhe detyrimet financiare kombëtare e vendore, lehtësimi ose përjashtimi prej tyre i kategorive të caktuara të paguesve, si dhe mënyra e mbledhjes së tyre caktohen me ligj. Në këto raste ligjit nuk mund t’i jepet fuqi prapavepruese”.

17 Paketa fiskale e vitit 2000, Tetor 1999. www.minfin.gov.al

18 Shih, ligjin nr. 8438 datë 28.12.1998 për “Tatimin mbi të ardhurat në RSH”, ndryshuar me ligj nr. 9766 datë 09.07.2007, botuar në fletoren zyrtare Nr. 90 datë 21.07.2007.

19 Këto nene u shfuqizuan me ligjin nr 9716, datë 16.04.2007, botuar në fletoren zyrtare Nr. 54 datë 12.05.2006.

20 Lera N., financuar nga Bashkimi Europian. *Krijimi i FPR-ve nëpërmjet zbatimit të Parimeve të Qeverisjes së Mirë Rëndësia e partneritetit për sistemin tatimor.* Kukesi, Dibra, Gjirokastra Seminare 2005-2006. Për më tepër shih. <http://www.sbfalbania.org>

Hungari 39-41%, apo çeki 40-41%. Ndërsa në vendin tonë ky tregues ka variuar nga 18.7% në vitin 1993, 15.3% në vitin 1996, 16.2% në vitin 2000 dhe rreth 22-24%²¹ në vitet e fundit. Rritja e barrës fiskale në vitet e fundit ka ardhur si rezultat i rritjes së nivelit të administrimit të tatimeve e taksave nëpërmjet modernizimit të administratës tatimore, informatizimit të mëtejshëm të tatimeve dhe informacionit, përmirësimit të marrëdhënieve me tatimpaguesit, ofrimit të shërbimeve dhe edukimit të tatimpaguesve.

Periudha 2007-2013

Periudha mes viteve 2007-2013, karakterizohet nga ndryshime të vullshme fal një pune mjaft të madhe që çoi drejt zhvillimit të legjislacionit në çdo sektor të jetës së individit. Kjo periudhë përkon me hyrjen në fuqi të Marrëveshjes së Stabilizim Asociimit në prill të vitit 2009²², me detyrimin për të përmbushur kriteret e Kopenhagenit të vitit 1993²³, me heqjen e vizave Shengen për kalimin e lirë të kufijve brenda vendeve të Bashkimit Europian më 15 dhjetor 2010²⁴. Një zhvillim i tillë social dhe politik patjetër do të pasqyrohej edhe nën dryshimet adeguate dhe në legjislacionin përkatës ku një synim i qartë u shtrua “përafrimi i legjislacionit” në çdo fushë, e në veçanti paketa fiskale me atë të “*acquis communautaire*”. Kërkohej një reformim i shpejtë dhe i domosdoshëm i paketës fiskale në vend dhe jo vetëm. Kjo për faktin se vetë BE-ja fillimisht ka lindur si një bashkim ekonomik dhe financiar mes shteteve anëtare, duke kaluar më pas gradualisht në një bashkim politik të tipit “*sui generis*” për vetë faktin se çdo shtet anëtar cedon pjesë të sovranitetit të tij në të mirë të komunitetit.

Fillimisht puna filloi me ndryshimet në administratën tatimore, u forcua roli dhe kompetencat e saj, u rrit cilësisht kualifikimi i stafit administrativ, u rrit paanësia e administratës si rrjedhojë e zbatimit korrekt të ligjit si dhe u nxit reformimi informativ i të gjitha strukturave të administratës në të gjitha nivelet. Si pasojë, u vendos mënyra on-line e pagimit të tatimit më qershor të vitit 2010²⁵. Të gjithë serverat e drejtorive rajonale të tatimeve u lidhën automatikisht me serverat e Drejtorisë së Përgjithëshme të Tatimeve, kështu që u minimizuan rastet abuzive edhe nga ana e administratës. Gjatë kësaj kohe u bë i mundur plotësimi i deklaratave tatimore on-line si dhe derdhja e tatimeve.

Vizioni i administratës tatimore shqiptare, me mbështetjen e pandërprerë të

-
- 21 Harding M., Përmbledhjen e OECD-së *Taxation of dividend, interest and capital gain income*, nën kujdesin e fq.50, botimi nr 19, 2013.
 - 22 Shih marrëveshjen e MSA-së, kjo marrëveshje u çel më datën: 7 qershor 2001 deri më prill të vitit 2009. Kjo marrëveshje kishte për synim iniciimin e negociatave për anëtarësim e Shqipërisë pranë BE-së, dhe për këtë duhej një harmonizim ligjesh, lirish dhe të drejtash me ato të BE-së.
 - 23 Kriteret e Kopenhagenit (qershor 1993)- Të gjithë vendeve të Europës Qëndore dhe Lindore, mund të anëtarësoheshin pranë BE-së, nëq plotësonin kushtet e mëposhtme që mund ti përmbledhim në tre shtylla: 1. Një kuadër stabil institucional mbi bazën e një rendi demokratik dhe garantimi i të drejtave të njeriut dhe pakicave. 2. Një ekonomi tregu funksionale. 3. Aftësi për të marrë përsipër gjithë kuadrin ligjor të BE-së, dhe për të pranuar objektivat e BE-së.
 - 24 Sipas kësaj marrëveshje shtetasit Shqiptar të pajisur me pashaportë biometrike të vlefshme mund të udhëtojnë pa vizë në drejtim të 27 shteteve anëtare të BE-së përfshirë këtu Zvicrën, Norvegjinë dhe Islandën.
 - 25 Përmes vendimit nr 55, datë 3.2.2010 për “Deklarimin e detyrueshëm të deklaratave tatimore dhe dokumenteve të tjera, vetë, nëpërmjet formës elektronike”, u bë i mundur pagesat e tatimeve on-line, pranë faqes zyrtare të Drejtorisë së Përgjithëshme të Tatimeve në rubrikën eshërbime.

legjislatorit dhe ekzekutivit, po ecte në rrugën e një organizate që vepron me standardet e administratave tatimore cilësore ndërkombëtare, që konsiston në:

- një agjensi të ofrimit të shërbimit tatimor, që zhvillon vetëdijen tatimore në shoqëri, promovon përmbushjen vullnetare të pagesës së tatimeve dhe taksave, duke synuar në uljen e barrës administrative për tatimpaguesit dhe thjeshtësimin e administrimit tatimor.
- një autoritet që mbledh dhe kontrollon në mënyrë të drejtë dhe për rrjedhojë zbaton ligjin për të luftuar ekonominë informale dhe evazionin, si dhe për t'i prerë rrugën shmangieve tatimore.
- një organizatë të besueshme dhe të respektuar nga shoqëria, në ruajtje dhe përshtatje e strukturës dhe vlerave të saj organizative, duke i'u përshtatur me fleksibilitet ndryshimeve ekonomike dhe sociale, duke përdorur mjetet dhe metodat më të avancuara të teknologjisë dhe duke bashkëpunuar me shoqatat e biznesit dhe të shoqërisë civile, autoritetet tatimore të shteteve të tjera dhe me organizatat ndërkombëtare, në funksion të aftësisë dhe përtëritjes së administratës dhe ruajtjes së misionit strategjik²⁶.

Këto masa u shoqëruan edhe me një sërë ndryshimesh në legjislacionin në fuqi. Ndryshimet më radikale në këtë periudhë i bëri ligji “Për Tatimin mbi të Ardhurat në Shqipëri”, i cili hyri në fuqi më 1 janar të vitit 2008²⁷. Në rradhë të parë me anë të këtij ligji u kalua nga forma progresive e vjeljes së barrës tatimore në sistemin e taksës së sheshtë për të gjitha kategoritë e tatimit, pra si të tatimit mbi të ardhurat e individëve ashtu dhe tatim fitimit. Së dyti, u vendos një bazë e vetme për mbledhjen e detyrimit tatimor për të gjithë tatimpaguesit në masën 10%. Së treti, u shfuqizuan nenet e tatimit të thjeshtuar mbi biznesin e vogël. Së katërti, u bënë disa ndryshime në nenet e para që përmbajnë përkufizime, të cilat u adaptuan me parimet e OECD-së të ratifikuara nga Republika e Shqipërisë, si person juridik, shoqëri tregtare, persona të lidhur, seli qëndrore etj. Së pesti, u bënë disa ndryshime në lidhje me të ardhurat e përjashtuara nga tatimi, si të ardhurat e përfituara si rezultat i kompensimit financiar, për ish-pronarët dhe ish të dënuarit politikë²⁸, dhe së fundi, u përjashtuan nga tatimi mbi të ardhurat personale, kontributet e bëra nga punëdhënësi për sigurimin e jetës dhe të shëndetit të punëmarrësve²⁹.

Mund të themi se qeveria e kohës pati vizionin që të ndryshonte formën e grumbullimit të tatimeve duke çliruar ekonominë dhe duke i dhënë frymëmarrje biznesit. Kjo pasi, mbas viteve 90' duke mos pasur një përvojë tonën në lidhje me zgjedhjen e formës së barrës tatimore, fillimisht u mbështetëm në asistencën e vazhdueshme dhe mjaft të domosdoshme të ekspertëve perëndimorë, të cilët e pajisën leadershipin shqiptar me përvojën më të vyer Europiane. Kështu nga dëshira e madhe për t'u bërë sa me shpejt dhe me çdo kusht pjesë e Europës së dëshiruar, adaptuam qysh në fillim sistemin progresiv të tatimeve. Por ekonomia shqiptare ishte e brishtë po përballë për herë të parë më sistemin kapitalist dhe rregullat e lojës ishin ende të

26 Raport i Drejtorisë së Përgjithshme të tatimeve: *Administrimi tatimor 2008-2012*. www.tatime.gov.al

27 Ligji nr 9943, datë 26.06. 2008, *Për Tatimin mbi të Ardhurat në Republikën e Shqipërisë*, i ndryshuar.

28 Ndryshuar me Ligj nr.10072, dt. 9.2.2009, FI. Z. nr. 20, datë 04.03.2009

29 Ndryshuar me Ligj nr. 10364, dt. 16.12.2010 FI.Z, Nr. 179, dhjetor 2010.

paqarta. Për rreth 50 vjet ishim mësuar me një kulturë të mungesës së pronës private dhe mungesës së taksave dhe tatimeve. Është e vështirë të çrrënjosësh një mentalitet 50 vjeçar, ti detyrosh njerëzit të paguajnë taksa dhe tatime pasi shteti nuk mbahet më me punë vullnetare, me kulturë bujqësore, me idenë Marksiste³⁰ se do prodhojmë aq sa nevoja ka vendi. Ishte momenti që ekonomia shqiptare të hapej drejt tregjeve botërore, fakt i cili kishte anët positive dhe negative të tij. Ndër aspektet e tij negative, përmendim faktin se gjatë kësaj periudhe në Shqipëri zuri vend informaliteti.

Burokracia e tejzgjatur për tu regjistruar si një biznes, sipas ligjit të kohës për shoqëritë tregtare, parashikonte si kusht për të filluar veprimtarinë e tij detyrimin që, subjekti tregëtar, në rradhë të parë duhej të regjistrohej pranë gjykatës së rrethit në mënyrë që të miratonte formën ligjore të shoqërisë dhe të bëhej njëkohësisht edhe miratimi i statutit të saj në mënyrë që të gëzonte statusin e personit juridik. Më pas ky person juridik, duhej të merrte licencën e ushtrimit të aktivitetit financiar pranë drejtorisë përkatëse të tatimeve. Shto këtu edhe procedurat e gjata të vlerësimit dhe pagimit të detyrimit tatimor. Fakti që ligji i parë “Për Procedurat Tatimore në Republikën e Shqipërisë” hyri në fuqi më dhjetor të vitit 1999³¹, do të thotë se edhe për rastet e ankimit njerëzit ishin ende të paqartë me rregullat e lojës. Shumica e transaksioneve financiare gjatë atyre viteve bëheshin në “cash”, sepse dhe tregu bankar ishte në fillesat e tij.

Tatimi progresiv me disa shkallë për pagimin e tatimit mbi të ardhurat personale dhe fitimit që ishte 30%, ishin mjaft të larta veçanërisht për investitorin vendas i cili sapo kishte filluar aktivitetin e tij financiar dhe kishte nevojë për zgjerimin e aktivitetit të tij ekonomik, për këto arsye kërkonte më tepër lehtësira fiskale. Shumica e të punësuarve në tregun privat punonin në të zezë, dhe nuk paguanin jo vetëm tatime dhe taksa por dhe sigurime të detyrueshme shoqërore dhe shëndetsore. Të gjithë këto fenomene shumë negative ishin bashkëudhëtar të rrugëtimit të vendit tonë drejt sistemit të lirë kapitalist. Shumica e vendeve që dolën nga ish-bloku komunist, kishin adaptuar taksën e sheshtë si Rusia, Ukraina, Letonia, Estonia, Lituania, Rumania, Bullgaria, Maqedonia, Sllovenia etj. Të cilët duke patur dhe asistencën e specialistëve të fushës arritën që të thithnin më shumë investitor të huaj dhe të kishin një rimëkëmbje graduale të ekonomisë.

Prandaj vendimi i politikës shqiptare për adaptimin e taksës së sheshtë, i dha frymë të gjithë ekonomisë në tërësi. Fenomene të tilla si informaliteti dhe evazioni fiskal filluan gradualisht t’ia linin vendin zbatimit korrekt të ligjit nga të gjithë aktorët tatimpagues. U forcua roli dhe kompetencat e administratës tatimore, paanësia e saj. Në të njëjtën kohë, u eliminuan vendosja e tatimeve të supozuara si më pare dhe u rrit ndërgjegjësimi nga ana e tatimpaguesve për pagimin e tatimeve dhe taksave, sepse filloi të rrënohej fryma e zbatimit të ligjit tatimor. Me anë të vendimit nr 781, të Këshillit të Ministrave datë 14.11.2007, u bë e detyrueshëm për të gjitha subjekte tatimore, pajisja me kasa fiskale dhe lëshimi i kuponit tatimor përkatës³². Në këtë mënyrë u bë e

30 Shih. Librin e Marks, Karl, Engels Frederich, *The Communist Manifesto*, Echo library, fq 5, ISBN 978-1-40685174-8.

31 Shih ligjin nr 22.12.1999, *Për Procedurat Tatimore në Republikën e Shqipërisë*.

32 VKM, nr 781, datë 14.11.2007. “Për karakteristikat teknike e funksionale të pajisjeve fiskale, sistemit të integruar të kompjuterizuar për transferimet periodike, automatike, të deklarimeve financiare, sistemit të komunikimit, për procedurën e dokumentacionin për miratimin e tyre dhe kriteret për

mundur që administrata tatimore të kontrollonte realisht xhiron vjetore të subjekteve kryesisht për kontrollin më të mirë të subjekteve të biznesit të vogël, tatimi i të cilëve bëhej i supozuar nga deklaratimet e vetë subjektit. Në këtë mënyrë u shmang lëshimi i dëftesave të thjeshta tatimore. Themelimi i Qendrës Kombëtare të Regjistrimit (QKR-së), eliminoi të gjitha burokracitë e deriatëhershme të regjistrimit të bizneseve duke e bërë mjaft të lehtë hyrjen dhe daljen e tyre nga tregu konkurrues.³³

Ligji “Për Proçedurat Tatimore në RSH” i detyronte të gjithë shtetasit që të gjitha transaksionet financiare mbi 300 000 mijë lekë duhet të kryhen nëpërmjet bankës dhe jo më cash³⁴. Gjë që parandalon fenomene të tilla si pastrimi i parave, evazionin fiskal sepse me anë të bankës vërtetohen jo vetëm transaksionet financiare të subjektit por edhe xhiroja që ai ka realizuar, pra indirekt edhe fitimi i tij. Ulja e nivelit të tatimeve shoqërohet gjithnjë dhe me rritje të nivelit të investimeve të huaja në vend. Madje qeveria e kohës nxori një vendim Shqipëria një euro, për të gjithë investitorët e huaj që dëshironin të investonin të ardhurat e tyre në vendin tonë. Ky është njëkohësisht tregues i përkrahjes dhe nxitjes së investimeve të huaja, qofshin këto direkte apo indirekte.

Në fund të kësaj periudhe, më mars të vitit 2013, qeveria e kohës bëri një ndryshim në ligjin mbi të ardhurat personale duke ndryshuar tatimin e vjelur nga pagat e punëmarrësve, dhe duke e strukturuar atë me dy shkallë³⁵. Këto shkallë shprehen si më poshtë³⁶:

Tabela nr. 10: Të ardhurat nga paga sipas Paketës Fiskale 2013

Të ardhurat e tatueshme (në muaj)	Përqidja tatimore
0 – 30 000 lekë	0 %
30 000 lekë e sipër	10% të shumës mbi 30 000 lekë

Pra, mund të them se klima ekonomike në këtë periudhë, si rezultat i ndryshimeve në paketën fiskale të vitit 2007 ishte e kënaqshme, kjo pasi, paketa fiskalekontriboi në formalizimin e bizneseve, rritjen e efijencës së organeve të administratës tatimore, zvogëlimin e proçedurave të regjistrimit dhe çregjistrimit, ofrimin e lehtësirave të pagimit të tatimit on-line etj

4.1.5. Periudha 2014 e në vazhdim

Reformat që janë ndërmarrë këto vitet e fundit, në mënyrë të veçantë pas nënshkrimit të marrëveshjes së stabilizim asociimit, kanë patur në themel të tyre përafrimin e legjislacionit të vendit tonë me atë të “*acquis communautaire*”. Në këtë frymë, duke ndjekur modelin dhe direktivat e Bashkimit Europian, në dhjetor të vitit 2013 parlamenti miratoi paketën e re fislale³⁷.

pajisjen me autorizim të shoqërive të autorizuara për ofrimin e pajisjeve fiskale”.

33 Ligji nr. 9723, datë 3.5.2007, *Për Qendrën Kombëtare të Regjistrimit*, i ndryshuar.

34 Ligji nr 9920, datë 19.05.2008, *Për Proçedurat tatimore në Republikën e Shqipërisë*, Neni 59, paragrafi i I “Pagesa me para në dorë”, i ndryshuar

35 Tabela nr 1 e Ligjit Nr. 107/2013, *Për Tatimin mbi të Ardhurat në RSH*, date 28.3.2013, botuar ne Fl.Z. 53, date 15 prill 2013.

36 Shih, ligjin nr. 8438 datë 28.12.1998, *Për Tatimin mbi të Ardhurat në RSH*, i ndryshuar me Ligj Nr. 177/2013, datë 28.12.2013, botuar në Fletoren Zyrtare Nr. 203, datë 30.12.2013.

37 Ndryshuar me Ligjin Nr. 32/2014, datë 3.4.2014, botuar në Fletoren Zyrtare Nr. 57, datë 24 prill 2014

E veçanta e kësaj pakete është se nëpërmjet saj u ndryshua modeli i barrës tatimore duke kaluar nga sistemi i taksimit të sheshtë, në taksimin progresiv të tatimit mbi të ardhurat nga paga. Ndërkohë të ardhurat nga format e tjera mbetën të pandryshuara, përsëri në nivelin 10%. Në tabelën e mëposhtme tregohet raporti ndërmjet të ardhurave të tatuashme (në muaj/lek) dhe përqindjes tatimore të aplikueshme për çdo kategori.

Tabela nr. 11: Të ardhurat nga paga sipas Paketës Fiskale 2015

Të ardhurat e taueshme (në muaj/ lekë)	Përqindja tatimore
0- 30 000 lekë	0 %
30 000 – 130 000 lekë	13 % të shumës mbi 30 000 mijë lekë
130 000 e më sipër	130.000 lekë + 23% të shumës mbi 130 000 mijë lekë

Ndër ndryshimet më të rëndësishme që soli kjo paketë fiskale, përveç kalimit të të ardhurave nga paga nga sistemi i taksimit të sheshtë në taksimin progresiv, sipas tabelës së mësipërme, ndërkohë tatimi mbi të ardhurat personale nga format e tjera të të ardhurave mbeti përsëri në nivelin 10%, mund të përmendim edhe tatimin mbi fitimin, i cili kaloi në nivelin prej 15%³⁸, si dhe u vendos tatimi i thjeshtuar mbi fitimin për biznesin e vogël që realizon një xhiro vjetore më të ulët se 8 mln lekë në vit³⁹.

Ndërkohë edhe paketa fiskale për vitin e ardhshëm 2018, pritet të sjellë ndryshime të reja të cilat do të ndikojnë pa diskutim në jetën e tatimpaguesve. Një ndër këto ndryshime është dhe përfshirja e biznesit të vogël në skemën e pagimit të TVSH. Cfarë do të kuptojmë me këtë nisëm dhe cilat do të jenë efektet e saj në sistemin tonë ekonomik dhe fiskal.

Së pari, duhet të theksojmë se kjo nisëm do të sjellë një sërë ndryshimesh për sa i përket legjislacionit fiskal në vend, barrës fiskale të tatimpaguesve si dhe rolit administrimit të sistemit tatimor në tërësi. Vendosja e tatimit mbi vlerën e shtuar tek biznesi i vogël do të sjellë një rritje të madhe taksash për qytetarët, e cila shkon në rreth 150 milionë dollarë në vit. Sipas të dhënave zyrtare nga Drejtoria e Përgjithshme e Tatimeve, aktualisht Shqipëria ka rreth 80 mijë biznese të vogla, me xhiro nën 5 milionë lekë në vit. Këto ndërmarrje aktualisht janë të përjashtuara nga TVSH, por nga 1 janari i vitit të ardhshëm do të paguajnë taksën ashtu si bizneset e tjera.

Por cili është efekti financiar i kësaj lëvizje?

Përfshirja në skemën e TVSH-së nënkupton se biznesi i vogël do të paguajë 20 për qind taksë mbi marzhin bruto, që ai realizon. Ky i fundit është diferenca mes çmimit me të cilin biznesi shet mallin me çmimin me të cilin ai e blen atë. Pra, e thënë ndryshe marzhi bruto përfshin brenda pagat, shpenzimet për qeranë, pagesën e taksave dhe fitimin neto të biznesit. Rrjedhimisht niveli prej 1 milionë lekësh në muaj është thuhet minimal për të përballuar këto shpenzime.

Nëse për 80 mijë biznese, të cilat nga 1 janari do të përfshihen në TVSH, llogaritet një marzh mesatar bruto prej 1 milionë lekë në vit, atëherë baza që do të taksohet me 20

38 Shih ligjin nr. 8438 datë 28.12.1998, *Për Tatimin mbi të Ardhurat në Republikën e Shqipërisë*, neni 28.

39 Shih nenet e ligjit nr. 9632 datë 30.10.2006. *Për taksat vendore në republikën e Shqipërisë*

për qind është 80 miliardë lekë ose 730 milionë dollarë në vit. Kjo do të thotë se përmes kësaj lëvizje qeveria po rrit taksat me 146 milionë dollarë në vit, pra 730 mln dollarë x 20%. Përtej pretendimeve të qeverisë se vendosja e TVSH-së mbi biznesin e vogël nuk do të sjellë kosto shtesë, të dhënat zyrtare tregojnë se kjo është një nga rritjet më të larta të taksave, që është bërë në një vit të vetëm, e ngjashme me ato të viteve 2014-2015.

Por kush do ta paguajë këtë barrë?

Tatimi mbi Vlerën e Shtuar është një taksë, e cila ngarkohet në çmimin e mallit. Ai që e paguan atë është gjithmonë qytetari, kur ble në treg. Kjo do të thotë se nga 1 Janari i vitit të ardhshëm, qytetarët do të paguajnë 150 milionë dollarë taksa shtesë nga xhepat e tyre, pavarësisht se qeveria deklaron se nuk do të ketë kosto shtesë.

FMN⁴⁰ mendon se shtrirja e TVSH-së mbi biznesin e vogël mund të krijojë probleme me administrimin, duke rritur kostot për Tatimet dhe duke mos sjellë të ardhurat që pretendohen për buxhetin e shtetit. Përfshirja e 80 mijë bizneseve të vogla në TVSH nënkupton se administrata fiskale do të duhet të përpunojë rreth 100 mijë deklarata shtesë TVSH-je të paktën një herë në tre muaj. Paralelisht, inspektorët e Tatimeve do të duhet të kontrollojnë me mijëra kërkesa për rimbursim nga biznesi i vogël, çka mund të vështirësojë më shumë punën e administratës. Skeptizicimi i FMN për futjen e biznesit të vogël në skemën e TVSH-së është i hershëm, pasi kjo nuk është hera e parë që në Shqipëri diskutohet një nisim e tillë. Por sa herë që qeveritë kanë tentuar ta vënë në jetë atë janë përballur me kundërshtimin e Fondit. Madje, ky është një qëndrim që FMN nuk e mban vetëm në Shqipëri, por edhe në ekonomitë e tjera. Në dokumentat zyrtare të publikuara nga Departamenti i çështjeve fiskale të FMN rekomandohet që pragu i TVSH-së të mos jetë asnjëherë zero, por biznesi i vogël të mbetet i përjashtuar deri në një kufi xhiroje.

Një ndryshim tjetër që pritet të ndodhë në vitin 2018, është dhe heqja e taksave për hotelet me 4 dhe 5 yje. Përsëri edhe për këtë nisim FMN dhe përfaqësuesit e saj janë të mendimit se kjo nisim nuk është e qartë se si përfitimet nga taksat për hotelet do të kthehen në përfitime për Shqipërinë, teksa vendi ka probleme me infrastrukturën dhe të drejtën e pronësisë. Përfaqësuesi i FMN-së ka përsëritur thirrjen për të pasur kujdes me projektet e Partneritetit Publik Privat, që ato të zgjidhen sipas një analize të qartë kosto-përfitime dhe të raportohen sipas standardeve ndërkombëtare, në mënyrë që të shmanget borxhi i fshehur. Në veçanti, ndryshimet në kufirin e TVSH-së dhe trajtimi preferencial për sektorin e hoteleve duket se e minojnë barazinë e sistemit të taksave.

Ne jemi dakord që ka një nevojë për të rritur investimet publike, por duhet të marrim në konsideratë se problemet me zbatimin dhe jo financim kanë kufizuar shpenzimet për investime gjatë viteve të fundit. Si rrjedhojë, qeveria duhet të investojë në kapacitetin e saj për të përzgjedhur, për të planifikuar dhe për të zbatuar investimet, ndërkohë që siguron që të gjitha projektet e investimeve, përfshirë PPP-të, janë subjekt i të njëjtave standarde.

Përfaqësuesit e FMN, e kanë këshilluar qeverinë fuqimisht kundër uljes së kufirit të TVSH-së nga niveli aktual. Ndërmarrjet e vogla përbëjnë gjysmën e të gjithë bizneseve, por sjellin vetëm 2% të transaksioneve të taksueshme. Zgjerimi i sistemit të TVSH-së do të jetë një barrë shumë e rëndë për burimet e departamentit të taksave. Informaliteti dhe evazioni i taksave mund të rritet dhe efica e administratës së taksave ka të ngjarë të bjerë. Sipërmarrjet e vogla do të mund të përballen gjithashtu me një barrë të shtuar

40 FMN(International monetary found)- recomandation 2018.

të kërkesave për raportime. Ndryshimet e vazhdueshme të politikës së taksave duhet të shmangen, pasi ato komplikojnë administrimin e taksave dhe mund të bëjnë konfuz taksapaguesit. Si rrjedhojë, ne rekomandojmë që të mbahet kufiri i TVSH-së në nivelet aktuale, ndërkohë që administrata i përqendron përpjekjet te taksapaguesit e mëdhenj.

Për sa i përket, masave që shteti ynë ka ndërmarrë mbas nënshkrimit të Marrëveshjes së Stabilizim Asociimit (MSA-së), masat që do të ndërmerrren në këtë kuadër në fushën e tatimeve kanë të bëjnë kryesisht me rritjen e performancës së administratës tatimore, një edukim më masiv (duke përdorur të gjitha format apo mjetet e komunikimit) për të forcuar impaktin social të tatimeve tek qytetarët. Përf forcimin e shkëmbimit të informacionit (jo vetëm brenda administratës tatimore të vendit, por dhe të vendit tonë me shtetet e tjera), mes shteteve për eliminimin e evazionit fiskal dhe fshehjes së të ardhurave. Rritja dhe forcimi i partneritetit shtet-individ për të realizuar një qëllim të rëndësishëm të ekonomisë realizimin e të ardhurave dhe kryerjen e shpenzimeve publike.

Së fundmi mund të themi se asnjë sistem fiskal nuk është perfekt. Por qëndrueshmëria dhe stabiliteti i këtij sistemi, efikasiteti në zbatimin dhe administrimin e sistemit dhe transparenca e këtij sistemi e bëjnë atë një sistem pothuaj të përkryer dhe mjaft efikas në praktikë. Vetëm kështu sistemi ynë tatimor do të përafrohet me sistemet më bashkëkohore dhe legjislativi ynë do të ishte i zbatueshëm dhe efikas.

PARLAMENTET KOMBËTARE DHE BASHKIMI EVROPIAN PAS TRAKTATIT TË LISBONËS

Abstract

With the Treaty of Lisbon, which entered into force in December 2009, for the first time in the history of European integration, national parliaments were mentioned in the text of the European Treaties.

This article will analyze the changes introduced in the Lisbon Treaty and in its Protocols, Protocol no. 1 «On the role of national parliaments in the EU» and Protocol No. 2 «On the application of the principle of subsidiarity and proportionality», which aim to guarantee broader participation of national parliaments in EU affairs.

In order to describe and assess the position of national parliament in the post Lisbon age, the issues that are specifically analyzed include: Treaty provisions on national parliaments for the good functioning of the Union, those with regard to the Early Warning System for better application of the subsidiarity principle and the new role of national parliaments in the process of EU decision making.

Finally, the role of the Parliament of the Republic of Albania in the process of the European Integration is analyzed, with regard to structural and procedural changes for better connection with the process of the accession to EU as well as the challenges raised by it.

Keywords: *The Lisbon Treaty, national parliament, Early Warning System, decision-making.*

Abstrakt

Me Traktatin e Lisbonës, i cili hyri në fuqi në Dhjetor të vitit 2009, për herë të parë në historinë e Integritimit Evropian, parlamentet kombëtare u përmendën në tekstin e Traktateve Evropiane.

Ky punim do të analizojë ndryshimet e paraqitura në Traktatin e Lisbonës dhe në Protokollet e tij, Protokollin nr. 1 «Për rolin e parlamenteve kombëtare në BE» dhe Protokollin nr. 2 «Për zbatimin e parimit të subsidiaritetit dhe proporcionalitetit», të cilat synojnë të garantojnë pjesëmartjen më të gjerë të parlamenteve kombëtare në çështjet e BE-së.

Për të përshkruar dhe vlerësuar pozitën e parlamentit kombëtar pas Lisbonës, çështjet që janë analizuar në mënyrë specifike përfshijnë: dispozitat e Traktatit mbi parlamentet kombëtare për mirëfunksionimin e Bashkimit, ato në lidhje me Sistemin e

Paralajmërimin të Hershëm për zbatim më të mirë të parimit të subsidiaritetit dhe rolin e ri të parlamenteve kombëtare në procesin e vendimmarrjes në BE.

Në pjesën e fundit do të trajtohet roli i Parlamentit të Republikës së Shqipërisë në procesin e integritimit evropian, në lidhje me ndryshimet strukturore dhe procedurale për një lidhje më të mirë me procesin e anëtarësimit në BE, si dhe sfidat e ngritura prej tij.

Fjalët kyçe: *Traktati i Lisbonës, parlamenti kombëtar, Sistemi i paralajmërimit të hershëm, vendimmarrja.*

1. Hyrje

Për një kohë të gjatë, procesi i integritimit Evropian është karakterizuar nga mbizotërimi i pushtetit ekzekutiv kombëtar, pra të qeverive të Shteteve Anëtare në Bashkimin Evropian (BE).¹

Në Traktatet themeluese të Komuniteteve Evropiane dhe më pas BE-së, arkitektët evropianë dhe hartuesit e këtyre Traktateve, nuk i kushtuan vëmendje pozitës së parlamenteve kombëtare.² Për këtë arsye, pjesëmarrja e parlamenteve kombëtare në çështjet e BE-së gjatë kësaj periudhe ka qenë objekt rregullimi vetëm i kushtetutave kombëtare dhe akteve të tjera ligjore e administrative të Shteteve Anëtare.

Për herë të parë, parlamentet kombëtare u përmendën në një Deklaratë me karakter jodetyrues bashkangjitur Traktatit të Maastrichtit, e më pas në një Protokoll bashkangjitur Traktatit të Amsterdimit. Megjithatë, ishte Traktati i Lisbonës ai i cili u njeh parlamenteve kombëtare një pozitë dhe rol më të rëndësishëm në Traktatet evropiane.

2. Parlamentet Kombëtare në Traktatin e Lisbonës

Traktati i Lisbonës, i cili hyri në fuqi në Dhjetor të vitit 2009, përfshiu një numër të rëndësishëm ndryshimesh të cilat synojnë të përmirësojnë pjesëmarrjen e parlamenteve kombëtare në çështjet e Bashkimit. Për herë të parë në historinë e integritimit evropian, parlamentet kombëtare do të përmenden në tekstin e Traktateve evropiane.

Dispozitat e Traktatit të Lisbonës janë, me ndryshime të vogla, një përsëritje e dispozitave të Traktatit Kushtetues, i rrëzuar me referendum popullor në Francë dhe Hollandë në vitin 2005. Traktati i Lisbonës riformuloi dispozitat mbi parlamentet kombëtare të përfshira në Traktatin Kushtetues duke i bërë ato më të dukshme përmes “kodifikimit” në nenin 12 të Traktatit të Bashkimit Evropian (në vijim TBE). Pjesa më e madhe e të drejtave parlamentare në arkitekturën e re kushtetuese të Bashkimit janë të përmbledhura në nenin 12 të TBE, i cili parashikon që parlamentet kombëtare “kontribuojnë në mënyrë aktive për funksionimin e mirë të Bashkimit”.

Të drejtat dhe funksionet e parlamenteve kombëtare në nenin 12 të TBE janë si vijon:

- 1 Fromage, D. “National Parliaments fighting back? Institutional engineering as a successful means to become *actie actors* in EU affairs”, Perspective on Federalism, Vol.8, Issue 3, 2016, fq 70
- 2 Krekerberg, A. “The Reticent Acknowledgement of National Parliaments in the European Treaties: A documentation”, in National Parliaments on their Ways to Europe. Losers or Latecomers? Maurer, A. and Wessels, W eds. (2001) “National Parliaments on their Ways to Europe. Losers or Latecomers?” Nomos Verlag, fq. 477.

- e drejta për t'u informuar;
- kontrolli i respektimit të parimit të subsidiaritetit;
- pjesëmarrja për vlerësimin e politikave të Bashkimit në kuadër të zonës së lirisë, sigurisë dhe drejtësisë;
- përfshirja në monitorimin politik të Europolit;
- pjesëmarrja në vlerësimin e veprimtarisë së Eurojust;
- pjesëmarrja në procedurën e rishikimit të traktatit;
- e drejta për t'u informuar mbi kërkesat për anëtarësimet e reja në Bashkim;
- pjesëmarrja në bashkëpunimin ndërparlamentar.

Ushtrimi i këtyre të drejtave dhe funksioneve plotësohet nga dispozita të tjera të Traktatit dhe më në detaje nga dy Protokollat: Protokollin nr. 1 “Për rolin e Parlamenteve Kombëtare në Bashkimin Evropian” dhe Protokollin nr. 2 “Për zbatimin e parimeve të subsidiaritetit dhe proporcionalitetit”.

Edhe pse simbolike,³ përfshirja e nenit 12 të TBE është e rëndësishme pasi ajo njeh një rol formal të parlamenteve kombëtare në çështjet e BE-së.⁴

Përfshirjen e nenit 12 në TBE, Ficher e vlerëson një risi të jashtëzakonshme,⁵ si në raport me Traktatin Kushtetues ashtu edhe me rregullimet ligjore parardhëse mbi rolin e parlamenteve kombëtare në arkitekturën institucionale të Bashkimit.⁶ Në lidhje me Traktatin Kushtetues, risia është kryesisht formale, duke qenë se TL rigrupon në një dispozitë të vetme që përmban një listë të të drejtave konkrete që parlamentet kombëtare do të kenë, të cilat më parë ishin të shpërnadara në dispozita të ndryshme të Traktatit Kushtetues.⁷ Nga pikëpamja substancive, neni 12 i TBE është pika përfundimtare e një evolucioni të gjatë mbi rregullimin ligjor të vendit të parlamenteve kombëtare në të drejtën e BE-së.⁸

Në këtë linjë, edhe Cygan, e sheh nenin 12 si një shkëputje nga Traktatet paraardhëse sepse ai garanton një njohje kushtetuese të parlamenteve kombëtare dhe të kredencialeve të tyre demokratike, si edhe tregon që parlamentet kombëtare janë të lidhur konstitucionalisht me integrimin evropian. Megjithatë edhe pse iu referohet atyre dhe u jep prerogativa të caktuara, Traktati nuk i përcakton parlamentet kombëtare dhe as u referohet atyre në një kontekst institucional të BE-së.⁹

3. Kompetencat e parlamenteve kombëtare në Traktatin e Lisbonës

Traktati i Lisbonës i garanton parlamenteve kombëtare një sërë të drejtash, të cilat u mundësojnë atyre të përfshihen në mbikqyrjen e përgjithshme në çështjet e Bashkimit dhe deri tek e drejta për të marrë pjesë në procesin legjislativ të Bashkimit për të garantuar respektimin e zbatimit të parimit të subsidiaritetit sipas përcaktimeve në Protokollin nr. 2.

3 Josef Blanke, H., Mangiameli, S. “The treaty on the European Union – a Commentary”, fq 468

4 Jancic, D. “National Parliaments and European Constitutionalism: Accountability beyond Borders” fq. 99

5 Josef Blanke, H., Mangiameli, S. “The treaty on the European Union – a Commentary”, fq 468

6 *Po aty*, fq 469

7 *Po aty*

8 *Po aty*, fq 469

9 Cygan, A. “Accountability, Parliamentarism and Transparency in the EU” fq. 68

Disa nga këto të drejta u janë dhënë individualisht secilës dhomë të parlamenteve kombëtare, (siç është ajo e informimit, ajo që mundëson dergimin e një akti përpara Gjykatës së Drejtësisë së BE-së) apo secilit parlament kombëtar duke e kushtëzuar me një miratim të të dyja dhomave në rastin e parlamenteve kombëtare dydhomëshe (pushteti i vetos në klauzolën “passarelle”).

Të drejtat e tjera duhet të ushtrohen në “grup dhomash parlamentare” me kushtin që të arrijnë një prag të caktuar votash. Ky është rasti i kontrollit të zbatimit të parimit të subsidiaritetit në bazë të mekanizmit të përcaktuar në Protokollin nr.2¹⁰

3.1 Mbikqyrja e përgjithshme e çështjeve të BE-së

Mbikqyrja e përgjithshme e çështjeve të BE-së nuk është një funksion i ri i dhënë parlamenteve kombëtare me Traktatin e Lisbonës. Edhe pse e përfshirë formalisht në këtë traktat, në të vërtetë diskutimet mbi ratifikimin e Traktateve të reja, zgjerimi dhe buxheti i BE-së kanë qenë rregullisht pjesë e angazhimeve të parlamenteve kombëtare në çështjet e politikave dhe integritimit evropian.¹¹

Por, në dallim me procedurën para Lisbonës, roli i parlamenteve kombëtare me parashikimet e reja në nenin 48 dhe 49 të TBE-së është më eksplicit, më i formalizuar dhe më i zgjeruar.

Kështu, versionet para Traktatit të Lisbonës të neneve 48 dhe 49 të TBE i referoheshin ratifikimit të Traktateve të reja nga Shtetet Anëtare në përputhje me parashikimet e tyre kushtetuese, një kompetencë e cila në të vërtetë ushtrohej nga parlamentet kombëtare.¹² Por me ratifikimin, parlamentet kombëtare merrnin pjesë në këtë procedurë vetëm në etapën përfundimtare të saj dhe nuk mund bënin gjë tjetër vecse të votonin apo të refuzonin Traktatin e paraqitur për ratifikim.

Ndërkohë me përcaktimet e reja në nenin 48 të TBE mbi procedurën e zakonshme të rishikimit të Traktateve, parlamentet kombëtare njihen specifiku si institucionet që duhen të “njoftohen” nga Këshilli mbi propozimet për rishikimin e Traktateve.

Po ashtu, edhe paragrafi 3 i nenit 48 të TBE përbën një risi me parashikimin e përfshirjes së drejtëpërdrejtë të parlamenteve kombëtare në fazën e Konventës së thirrur nga Këshilli Evropian. Konventa shqyrton propozimet për shtesat dhe ndryshimet dhe miraton me konsensus një rekomandim që i drejtohet një Konferencë të përfaqësuesve të qeverive të Shteteve Anëtare. Nga krahasimi i përmbajtjes së paragrafit 3 dhe 4 të nenit 48, parlamentet kombëtare megjithëse mund të paraqesin propozime në fazën e Konventës, vendimmarrja e saj ka thjesht natyrë rekomanduese dhe nuk krijon asnjë detyrim për Këshillin, sepse është Konferenca e përfaqësuesve të qeverive të Shteteve Anëtare ajo që bën adoptimin përfundimtar të ndryshimeve.

Si rrjedhojë, parlamentet kombëtare rrezikohen të menjahohen nga procesi i rishikimit të Traktateve.¹³

10 Lupo, N. “National and Regional Parliaments in the EU decision-making process, after the Treaty of Lisbon and the Euro-crisis”, Perspectives on Federalism, Vol. 5, issue 2, fq. 7

11 Cygan, A. “Accountability, Parliamentaryism and Transparency in the EU” fq. 68

12 Përjashtim janë ato shtete të cilat ratifikimin e bëjnë me referendum, i cili anashkalon vendimmarrjen parlamentare, si në rastin e Francës.

13 Cygan, A.. “Accountability, Parliamentaryism and Transparency in the EU” fq. 69

3.2 Parlamentet kombëtare dhe rregullat e votimit në Këshillin e Ministrave të BE-së: kontrolli i klauzolës *passarelle*

Me traktatin e Lisbonës, është rritur numri i fushave ku do të zbatohet vendimmarrja me shumicë të cilësuar. Në paragrafin 3 të nenit 16 TBE përcaktohet se Këshilli i Ministrave të BE-së (Këshilli) do të veprojë me shumicë të cilësuar me përjashtim të rasteve kur Traktatet parashikojnë ndryshe.

Kalimi në votimin me shumicë të cilësuar në më tepër fusha, sërish, si edhe në traktatet paraardhëse, shtron çështjen e cënimit të sovranitetit për shkak të dorëzimit të vetos kombëtare e cila karakterizon unanimitetin¹⁴ si edhe mundësinë e kufizimit të mëtejshëm të pushtetit të parlamenteve kombëtare për shkak se kontrolli i tyre mbi ministrat e qeverive kombëtare në kuadër të vendimmarrjes së tyre në Këshill mund të zvogëlohet.

Traktati i Lisbonës përfshin një klauzolë “*passarelle*” që mundëson ndryshimin e rregullave të votimit në Këshill. Kjo parashikohet në nenin 48, paragrafi 7 i TBE, i cili përcakton se : “*Kur Traktati për Funkcionimin e Bashkimit Evropian ose Titulli V i këtij Traktati parashikon që Këshilli duhet të veprojë unanimisht në një fushë a rast të caktuar, Këshilli Evropian mund të miratojë një vendim që e autorizon Këshillin të veprojë me shumicë të cilësuar në fushën apo rastin në fjalë. Ky paragraf nuk zbatohet për vendimet me rrjedhoja ushtarake ose për vendimet në fushën e mbrojtjes*”.

Kur merr një vendim të tillë, Këshilli Evropian vepron me unanimitet pasi ka marrë edhe pëlqimin e Parlamentit Evropian i cili duhet të japë miratimin me shumicën e anëtarëve. Po ashtu, çdo vendim i tillë i Këshillit Evropian duhet t’i njoftohet parlamenteve kombëtare. Nëse një nga parlamentet kombëtare e kundërshton këtë brenda një periudhe prej 6 muajsh nga data e njoftimit, vendimi i Këshillit Evropian nuk mund të zbatohet.¹⁵

3.3 Parlamentet kombëtare dhe parimi i subsidiaritetit

Traktati i Lisbonës, përveç njohjes së rolit të përgjithshëm institucional të parlamenteve kombëtare për funksionimin e mirë të Bashkimit, u njeh atyre të drejtën për të vepruar si gardianë të parimit të subsidiaritetit.

Protokolli Nr.2, të cilit i referohet neni 12 i TBE, krijon mekanizmin e paralajmërimit të hershëm, një mekanizëm kontrolli *ex ante* për të përforcuar shqyrtimin e subsidiaritetit.

Për të ushtruar këtë kompetencë, parlamentet kombëtare duhet të informohen mbi projektaktet legjislativ nga institucionet e BE-së. Protokolli nr.1 sanksionon se: “*Një periudhë tetë javore duhet të kalojë nga paraqitja e projektaktit legjislativ tek parlamentet kombëtare, në gjuhët zyrtare të Bashkimit, deri më datën e përfshirjes së tij në rendin e ditës paraprak të Këshillit për miratim, ose për miratimin e një qëndrimi sipas një procedure legjislativë.*”

Procedura e mekanizmit të paralajmërimit të hershëm përcaktohet në nenet 6 dhe 7 të Protokollit nr. 2.

Neni 6 përcakton se çdo parlament kombëtar apo dhomë e një parlamenti kombëtar, brenda tetë javëve nga data e dërgimit të një projektakti legjislativ mund të paraqesin

14 Përgjigja më e përshtatshme ndaj kësaj është që unanimiteti e bën vendimmarrjen shumë të vështirë në një BE të zgjeruar.

15 Paragrafi 7.1 dhe 7.2, neni 48 TBE

një opinion të arsyetuar ku të shprehet pse projekti në fjalë nuk përputhet me parimin e subsidiaritetit.

Në paragrafin 2 të nenit 7 është sanksionuar procedura e «kartës së verdhë». Procedura e «kartës së verdhë» detyron rishikimin e projektaktit legjislativ nëse numri i opinioneve të arsyetuara që e konsiderojnë atë të papëruethshëm me subsidiaritetin, është të paktën një e treta e totalit të votave ose një e katërta në rastin e një projektligji të paraqitur në fushën e lirisë, sigurisë dhe drejtësisë. Më pas, institucioni i BE-së nga i cili është iniciuar drafti, mund të mbajë, ndryshojë ose tërheqë atë, por duhet të japë arsytet për vendimin e tij.

Procedura e «kartës së verdhë» ishte përfshirë edhe në Traktatin Kushtetues, por me një afat prej gjashtë javësh për të kundërshtuar aktin. Gjithashtu, Protokollin nr.2 parashikon edhe një mekanizëm të ri, i njohur si procedura e «kartës portokalli», i cili nuk ishte i përfshirë në Traktatin Kushtetues.

Procedura e «kartës portokalli» zbatohet vetëm për procedurën e zakonshme legjislativë dhe nëse propozimi ka origjinën nga Komisioni. Sipas kësaj procedure, nëse numri i opinioneve të arsyetuara që konsiderojnë papajtueshmëri të projektaktit me parimin e subsidiaritetit, përfaqëson të paktën shumicën e thjeshtë të votave të caktuara për parlamentet kombëtare, Komisioni duhet të rishikojë propozimin dhe mund ta mbajë, ndryshojë ose tërheqë atë.

Nëse Komisioni Evropian vendos të mbajë propozimin, ai duhet të justifikojë vendimin e tij, dhe Këshilli dhe Parlamenti Evropian mund ta refuzojnë atë dhe opinionet e tjera të arsyetuara para përfundimit të leximit të parë nëse e gjejnë të papajtueshme me parimin e subsidiaritetit.

Pra, vendimi përfundimtar nëse një propozim i Komisionit shkel apo jo parimin e subsidiaritetit merret nga Parlamenti Evropian dhe Këshilli, dhe jo nga parlamentet kombëtare.

3.3.1 Zbatimi në praktikë i parimit të subsidiaritetit

Mekanizmi i paralajmërimit të hershëm përfaqëson një model të ri të përfshirjes parlamentare në marrëdhëniet nderkombëtare.¹⁶ Ai është vlerësuar si një mundësi e re për të përfshirë parlamentet kombëtare në procesin legjislativ të BE-së, i cili siç u shpjegua më lart, sigurohet nga mekanizmat e “kartës së verdhë” dhe “kartës portokalli” të sanksionuara në Protokollin nr.2 të Traktatit të Lisbonës.

Sipas Paskalev, rëndësia e mekanizmit shkon shumë përtej qëllimit të tij për të zbatuar parimin e subsidiaritetit. Rëndësia e tij e vërtetë do të jetë së pari në angazhimin e parlamenteve në debatet mbi çështjet thelbësore Evropiane, dhe së dyti në nxitjen e bashkëpunimit midis parlamenteve të shteteve të ndryshme anëtare.¹⁷

Megjithatë impakti i këtij sistemi mund të mbetet i kufizuar për disa arsye:

Kompetenca e parlamenteve kombëtare për kontrollin e zbatimit të parimit të subsidiaritetit është thjesht një kompetencë me natyrë “parandaluese” dhe nuk përfshin të drejtën për hartim të legjislacionit.¹⁸ Parlamentet janë në gjendje vetëm të shprehin

16 Ian cooper, “A virtual third chamber for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon”, 2011 fq 2

17 Paskalev, V. “Network for a european demoi-cracy: are the national parliaments up to the job?” fq. 1

18 Bellamy, R. Kröger, S. “Representation and Democracy in the EU: Does One Come at the Expense of the other?” fq. 71

një pikëpamje kundërshtuese, por ato nuk mund të propozojnë legjislacion të ri në axhendën e BE-së.

Për më tepër, parlamentet kombëtare mund ta kundërshtojnë legjislacionin vetëm në bazë të subsidiaritetit. Megjithatë, vetëm një pjesë e vogël e propozimeve legjislative shtrajnë çështje të vërteta të subsidiaritetit.

Sipas përcaktimeve në Traktatin e Lisbonës, dispozitat e tij do të jenë efektive nëse parlamentet kombëtare forcojnë bashkëpunimin midis tyre dhe përmbushin numrin e nevojshëm të votave të kërkuara për kundërshtimin e një projektakti legjislativ. Po ashtu, atyre u duhet të ndërhyjnë shumë herët në proces, përpara adoptimit të projektaktit në Këshill. Në këtë aspekt, edhe pse afati për të paraqitur një opinion të arsyetuar është zgjatur nga gjashtë javë në Traktatin e Amsterdimit në tetë javë në Traktatin e Lisbonës, sërish afati mund të jetë i pamjaftueshëm.

Megjithatë, pavarësisht vështirësive në zbatimin në praktikë, deri më tani parlamentet kombëtare kanë aplikuar tri herë mekanizmin e “kartës së verdhë”.

Në maj të vitit 2012, 12 dhoma parlamentare paraqitën një kundërshtim mbi një propozim të Komisionit, i njohur si Monti II, i cili shihej gjërësisht si dëmtues i interesave të punëmarrësve Evropian duke pretenduar se kufizonte të drejtën e tyre të grevës. Komisionit iu kërkua që të rishikonte këtë propozim. I gjendur përballë këtij kundërshtimi, në shtator të 2012 Komisioni e anuloi propozimin. Në këtë rast, për herë të parë parlamentet kombëtare, në grup, ndërhyjnë në procesin legjislativ të BE-së duke ndikuar në rezultatin e tij.¹⁹

Në vitin 2013, një “kartë e verdhë” e dytë u aplikua në lidhje me propozimin e Komisionit për një rregullore që themelonte Zyrën Evropiane të Prokurorit Publik. Një analizë e thellë e opinioneve tregoi se parlamentet kombëtare ishin të motivuara nga një larmi pikëpamjesh. Disa prej tyre e kundërshtuan propozimin mbi bazën e subsidiaritetit. Të tjerët ishin në favor të Prokurorit Publik, por të shqetësuar nga kontrolli i Komisionit mbi të - që do të thotë se parimi i subsidiaritetit ishte më i përshtatshëm në rastin e tyre. Gjithashtu, edhe disa parlamente përdorën subsidiaritetin si bazë pasi propozimi nuk ishte mjaftueshëm ambicioz në pikëpamjen e tyre. Megjithatë Komisioni vendosi të linte propozimin të pandryshuar, sinjali i dërguar nga parlamentet kombëtare ka gjasa të nxiste aktorë të BE-së që të pranonin ndryshime të rëndësishme gjatë procedurës së mëvonshme legjislative. Ende pas katër vitesh dosja është ende e bllokuar.²⁰

Në Maj të vitit 2016, 14 dhoma parlamentare kombëtare të 12 Shteteve Anëtarë, kryesisht të Evropës Qëndrore dhe Lindore, aplikuan një “kartë të verdhë” të tretë, me anë të së cilës kundërshtonin një propozim të Komisionit për *Posted Workers Directive*. Edhe mbi këtë çështje, Komisioni nuk e ndryshoi propozimin dhe procesi legjislativ është ende në process.

4. Roli i parlamentit kombëtar në procesin e integritimit Evropian

Procesi i anëtarësimit të një shteti në BE është kryesisht detyrë e pushtetit ekzekutiv, pra e qeverisë, e cila gëzon kompetencën e negociatave me BE-në.

19 Bellamy, R. Kröger, S. “Representation and Democracy in the EU: Does One Come at the Expense of the other?” fq. 56

20 Rozenberg, O. “The Role of National Parliaments in the EU after Lisbon: Potentialities and Challenges” fq. 27

Megjithatë, kjo nuk nënkupton që roli i Parlamentit në këtë proces do të jetë i papërfillshëm. Duke mbajtur në konsideratë rëndësinë e parimit të *ndarjes dhe balancimit të pushteteve*²¹, si dhe rolin parësor të ligjvënësimit në zbatimin e këtij parimi - për të kontrolluar ekzekutivin - mund të thuhet se detyra kryesore e parlamentit në këtë kontekst është të ushtrojë mbikëqyrjen mbi procesin e anëtarësimit në BE, duke garantuar legjitimitetin demokratik si edhe kontrollin ligjor e politik të këtij procesi.

Kështu, Parlamenti i Sllovenisë ishte i përfshirë gjerësisht në proces, duke miratuar draftet e çdo pozicioni negociues dhe duke marrë kështu “autorësinë” e procesit të negociatave. Ky nuk ishte rasti i Parlamentit të Maltës, i cili lejoi qeverinë të kryejë të gjitha aktivitetet gjatë negociatave dhe vetëm ratifikoi marrëveshjen e pranimit në fund.²²

Disa vende të tjera u përpoqën të forcojnë rolin mbikëqyrës të Parlamentit gjatë negociatave. Një shembull është Hungaria, e cila krijoi një ekip të posaçëm të konsulentëve ekspertë për t’i dhënë Qeverisë sugjerime për zhvillimin e negociatave.²³

Një mënyrë tjetër për të forcuar mbikëqyrjen e procesit të negociatave është të përfshijë një gamë të gjerë të palëve të interesuara në diskutim për çështje të rëndësishme brenda procesit të pranimit. Një shembull është Komiteti i Specializuar për Çështjet Evropiane të Parlamentit të Estonisë, i cili herë pas here mori karakterin e një forumi të hapur, duke bashkuar përfaqësuesit e shoqërisë civile, ekzekutivit dhe legjislaturës dhe palëve të tjera të interesuara.²⁴

Detyra e parlamentit për mbikëqyrjen e qeverisë përcaktohet nga akti më i lartë juridik i shtetit, Kushtetuta. Megjithatë, nga praktika e shteteve të tjera në rrugën e anëtarësimit në BE, marrëdhënia mes qeverisë dhe parlamentit gjatë negociatave dhe rolet e tyre përkatëse në këtë proces mund të përcaktohen më saktësisht edhe nga marrëveshje dhe akte të veçanta, siç ishte rasti në Kroaci, Parlamenti i së cilës miratoi një seri dokumentesh që rregullojnë këtë çështje.²⁵ Po ashtu, edhe në Shqipëri është miratuar një ligj i posaçëm me objekt përcaktimin e marrëdhënieve midis Kuvendit dhe Këshillit të Ministrave në procesin e integritimit evropian të vendit.

4.1 Roli i Kuvendit të Republikës së Shqipërisë në procesin e integritimit Evropian

Kompetencat e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë (Kuvendi) në procesin e anëtarësimit të saj në Bashkimin Evropian përfshijnë kontrollin ligjor dhe politik mbi procesin e integritimit. Baza ligjore e veprimtarisë së Kuvendit në raport me procesin e integritimit Evropian është Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, Rregullorja e Kuvendit, dhe Ligji nr. 15/2015, datë 5.03.2015 “Për rolin e Kuvendit në procesin e integritimit të Republikës së Shqipërisë në Bashkimin Evropian” (Ligji nr. 15/2015).

Për këtë qëllim, me hyrjen në fuqi të Marrëveshjes së Stabilizim Asociimit (MSA), struktura të përbashkëta Shqipëri – BE, përgjegjëse për integritimin evropian janë ngritur në nivel ekzekutiv dhe në nivel parlamentar.

21 Neni 7 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, 1998

22 *Po aty*

23 *Po aty*

24 *Po aty*

25 Marović, J., Sošić, M. “Parliament of Montenegro and the process of European integration: Just watching or taking part?” fq 9

Në nivel ekzekutiv veprojnë Këshilli i Stabilizim Asociimit²⁶ dhe Komiteti i Stabilizim Asociimit (së bashku me nënkomitetet e Stabilizim Asociimit).

Në nivel parlamentar, në bazë të MSA-së do të veprojë Komiteti Parlamentar për Stabilizim Asociimin, i përbërë nga deputetë të Kuvendit dhe Parlamentit Evropian. Ky Komitet shërben si një forum ku zhvillohet dialogu politik në nivel të Parlamentit Evropian dhe Kuvendit, me fokus të vecantë Marrëveshjen e Stabilizim Asociimit.

Gjithashtu, dy struktura të rëndësishme parlamentare përgjegjëse për integrimin evropian janë Komisioni për Integrimin Evropian dhe Këshilli Kombëtar i Integritimit Evropian.

Komisioni për Integrimin Evropian është krijuar në vitin 2002 si një komision ad hoc²⁷ dhe në vitin 2004, me miratimin e Rregullores së re të Kuvendit, mori statusin e komisionit të përhershëm parlamentar.²⁸ Baza ligjore e veprimtarisë së tij është Rregullorja e Kuvendit dhe Ligji nr.15/2015, datë 05.03.2015 “Për rolin e Kuvendit në procesin e integritimit të Republikës së Shqipërisë në Bashkimin Evropian”. Në bazë të ketyre akteve, Komisioni për Integrimin Evropian është organ i përhershëm i Kuvendit, që ka në fushën e përgjegjësive së tij çështjet e integritimit evropian, përafrimin e legjislacionit shqiptar me legjislacionin e BE-së, monitorimin e zbatimit të angazhimeve që rrjedhin nga Marrëveshja e Stabilizim-Asociimit, si dhe të asistencës financiare të Bashkimit Evropian për Shqipërinë.²⁹

Gjithashtu, në mënyrë të përmbledhur referuar Rregullores së Kuvendit dhe Ligjit nr. 15/2015, Komisioni për Integrimin Evropian ushtron këto funksione kryesore:

1. Funksionin legjislativ

Një nga çështjet kryesore që shtrohet në kuadër të pranimit të një Shteti të ri Anëtar në BE është përafrimi dhe harmonizimi i legjislacionit të atij shteti me *acquis* e BE-së. Përmbushja e këtij angazhimi duke përshtatur *acquis communautaire* në rendin juridik kombëtar nënkuptonte që vendet candidate duhet të siguronin pajtueshmëri të plotë të legjislacionit kombëtar me *acquis* nga momenti i pranimit të tyre në BE. Pajtueshmëria e plotë u kërkua jo vetëm në lidhje me legjislacionin dytësor të Komunitetit Evropian (KE), por edhe në lidhje me të drejtën primare të KE, parimet e përcaktuara nga Gjykata Evropiane e Drejtësisë³⁰ në jurisprudencën e saj, marrëveshjet ndërkombëtare të lidhura nga KE dhe parimet e përgjithshme të së drejtës komunitare.³¹ Ky është një parakusht ligjor i anëtarësimit në BE i miratuar në vitin 1993 në samitin e Kopenhagenit të Këshillit Evropian, i njohur ndryshe si kriteri *acquis i Kopenhagenit*.³² Samiti i Madridit i Këshillit Evropian e përforcoi më tej këtë kriter të pranimit duke shtuar kërkesën për zbatimin efektiv të *acquis communautaire* nëpërmjet strukturave të përshtatshme administrative dhe gjyqësore.

Që në fazën e parë të mbërritjes në Kuvend, “*Projektligjet duhet të jenë të hartuara në formën e një akti normativ dhe të jenë të shoqëruara me një relacion, i cili duhet të*

26 Përbërja shih nenin 117.1 të MSA

27 Vendimi i Kuvendit nr.37, datë 16.05.2002

28 Vendimi i Kuvendit nr. 117, datë 26.01.2004

29 Neni 10 i Ligjit, neni 19 i Rregullores së Kuvendit

30 Me Traktatin e Lisbonës, riemërtohet Gjykata e Drejtësisë e BE-së

31 Takacs, T. “Participation in EU Decision Making: Implications for the Hungarian Political Institutions”, fq 63

32 Dy kriteret e tjera të Kopenhagenit përfshijnë kriteret politike dhe ekonomike

përmbajë...harmonizimin me legjislacionin e Bashkimit Evropian...’’³³ dhe po ashtu, “Projektligjet e paraqitura nga Këshilli i Ministrave shoqërohen me tabelën që analizon shkallën e përputhshmërisë me të drejtën e Bashkimit Evropian, në përputhje me kriteret e parashikuara nga legjislacioni në fuqi për instrumentet e përafrimit të legjislacionit vendas me atë të Bashkimit Evropian. Organet e Kuvendit, kur konstatojnë mangësi në këtë dokumentacion, i kthejnë Këshillit të Ministrave projektligjin, i cili brenda 15 ditëve duhet të ridërgohet në Kuvend i plotësuar.³⁴

Në këtë kuadër, krahas qeverisë e cila ka detyrimin për propozimin e nismave ligjore, edhe Kuvendi si organ ligjvënës luan një rol shumë të rëndësishëm në procesin e përafrimit të legjislacionit.

2. Funksionin kontrollues

Ky funksion ushtrohet në raport me pushtetin ekzekutiv dhe Komisioni ushron këto kompetenca të rëndësishme:

- monitoron Këshillin e Ministrave/ministrinë përgjegjëse për çështjet e integritimit për zbatimin e detyrimeve që rrjedhin nga procesi i anëtarësimit në BE; nxit ministrinë përgjegjëse për çështjet e integritimit evropian, që të hartojë dhe të përditësojë planin kombëtar për integrimin evropian, si dhe monitoron zbatimin e tij; monitoron kuadrin e përgjithshëm të bisedimeve për anëtarësim,³⁵

- Ministri përgjegjës për integrimin evropian paraqet në fund të çdo 3-mujori në Komisionin për Integrimin Evropian një raport të hollësishëm mbi: a) listën e përditësuar të projektligjeve të lidhura me çështjet e integritimit evropian, të cilat do t’i kalojnë për shqyrtim Kuvendit për periudhën vijuese; b) ecurinë e procesit të bisedimeve për anëtarësim; c) raportimet e paraqitura pranë strukturave të Komisionit Evropian apo strukturave të përbashkëta, qëndrimet mbi çështjet e diskutuara, si dhe konkluzionet dhe rekomandimet e arritura nga këto takime.³⁶

Një aspekt përforcues i funksionit të tij kontrollues ndaj ekzekutivit gjendet në formulën e përberjes së këtij Komisioni. Sipas një tradite tashmë të konsoliduar parlamentare, kryetari i Komisionit për Integrimin Evropian i përket opozitës parlamentare. Kjo është një praktikë e mirë, po të kemi parasysh rolin e tij kontrollues ndaj qeverisë.³⁷ Po ashtu, kryetari i Komisionit do të kryesojë edhe Këshillin Kombëtar të Integritimit Evropian.

3. Bashkëpunimi ndërparlamentar

Bashkërendon punën me Komitetin Parlamentar për Stabilizim-Asocimin për të mbajtur marrëdhënie bashkëpunimi me strukturat e Parlamentit Evropian dhe me parlamentet e vendeve anëtare të BE-së

Sipas Rregullores së Kuvendit, raporti i Komisionit për Integrimin Evropian është i detyrueshëm për t’u shqyrtuar nga komisioni përgjegjës para miratimit në tërësi të projektligjit.

Kuadri rregullator i lartpërmendur sanksionon një model të centralizuar të

33 Në bazë të nenit 68, pika 2 e Rregullores së Kuvendit

34 Neni 17 i Ligjit nr.15/2015

35 Neni 14 i Ligjit nr. 15/2015

36 Neni 19 i Ligjit nr 15/2015

37 Aktualisht Komisioni për Integrimin Evropian përbëhet nga 16 anëtarë.

shqyrtimit të çështjeve të BE-së në Kuvendin e Shqipërisë, në të cilin Komisioni për Integrimin Evropian luan rol thelbësor në procesin e përafrimit të legjislacionit shqiptar me *acquis* të BE-së në nivel parlamentar dhe në kontrollin e veprimtarisë së qeverisë në çështjet e Integritimit Evropian.³⁸

Organi tjetër i rëndësishëm është Këshilli Kombëtar i Integritimit Evropian i ngritur pranë Kuvendit më 8 maj të 2015 dhe veprimtaria e tij rregullohet në bazë të Ligjit “Për rolin e Kuvendit në procesin e integritimit të Republikës së Shqipërisë në Bashkimin Evropian” dhe “Rregullorja e Këshillit Kombëtar për Integrimin Evropian”.

Themelimi i tij si struktura më e lartë këshillimore kombëtare për integrimin evropian, që ngrihet pranë Kuvendit, ka si qëllim nxitjen dhe garantimin e bashkëpunimit gjithëpërfshirës ndërmjet forcave politike, institucioneve publike dhe shoqërisë civile, si dhe siguron rritjen e transparencës në vendimmarrjen për çështjet e integritimit.

Përbërja e Këshillit është gjithëpërfshirëse më përfaqësues nga parlamenti, qeveria, institucionet e pavarur, shoqëria civile, bota akademike, etj. Në përbërje të tij janë anëtarët e përhershëm, të cilët gëzojnë të drejtën e votës dhe ato që marrin pjesë, me statusin e të ftuarit të përhershëm, por pa të drejtë vote.³⁹ Ky model i Këshillit si një strukturë e specializuar pranë Kuvendit, është një model i ngashëm me atë të vendeve të tjera të rajonit, si psh Kroacia, Maqedonia, etj.

Kompetencat dhe përgjegjësitë e Këshillit Kombëtar të Integritimit Evropian janë të përcaktuara gjërësisht në nenin 7 të Ligjit dhe ndër të tjera përfshijnë: bashkëpunimin midis forcave politike, institucioneve shtetërore dhe të pavarura dhe shoqërisë civile, diskutim të vazhdueshëm për politikën e integritimit evropian, të zbatuara nga institucionet shtetërore, me shoqërinë civile dhe me aktorë të tjerë të interesuar; monitorimi i zbatimit të detyrimeve për hapjen e negociatave me Bashkimin Evropian; analizë e kuadrit ekzistues normativ dhe praktikë, në lidhje me procesin e integritimit evropian, për çështjet që merr në shqyrtim; etj.⁴⁰ Pranë Këshillit Kombëtar të Integritimit Evropian funksionon sekretariati teknik, që kryen funksione administrative dhe ndihmëse.⁴¹

Që nga viti 2014, Shqipëria ka statusin e vendit kandidat për në BE. Për këtë arsye, strukturat parlamentare përgjegjëse për integrimin si Komisioni Parlamentar për Integrimin Evropian, Komiteti Parlamentar për Stabilizim Asociimin dhe Këshilli Kombëtar i Integritimit Evropian janë ngritur në funksion të detyrimeve që burojnë për procesin e integritimit Evropian dhe udhëheqjen në etapën e radhës, atë të hapjes së negociatave me BE-në.

Në momentin e anëtarësimit të plotë të Shqipërisë në BE, roli i Kuvendit për pjesëmarrjen në çështjet e BE-së do të kalojë nga ai i mbikqyrjes së procesit të anëtarësimit në atë të kontrollit të qeverisë në vendimmarrjen e BE-së. Po ashtu, në bazë të dispozitave të reja të Traktatit të Lisbonës mbi rolin e parlamenteve kombëtare për të ushtruar kontrollin e zbatimit të parimit të subsidiaritetit, do të duhet të krijohen edhe kapacitetet administrative për shqyrtimin e legjislacionit të BE-së.

Në rastin e Shqipërisë, reformat për të krijuar strukturat administrative të përshatshme do të jenë një sfidë më vete, pas hapjes eventuale të negociatave.

Sic tregon edhe eksperiencia e vendeve të anëtarësuara në BE në 2004, 2007 dhe

38 www.parlament.al

39 Shih nenin 6 të Ligjit

40 Neni 7 i Ligjit

41 Neni 8 i Ligjit

së fundmi Kroacia në vitin 2013 struktura të reja ndihmëse në formën e komiteteve të specializuara do të duhet të caktohen për të ndihmuar Komisionin Parlamentar për Integrimin Evropian në shqyrtimin e çështjeve të BE-së.

Në vlerësimin tim, funksioni legjislativ dhe kontrollues i lartëpërmendur i këtij Komisioni, krijon një traditë të rëndësishme parlamentare e cila do t'i shërbejë hapave të mëtejshëm të procesit të integritimit.

BIBLIOGRAFIA

1. Fromage, D. “*National Parliaments fighting back? Institutional engineering as a successful means to become active actors in EU affairs*”, Perspective on Federalism, Vol.8, Issue 3, 2016, Krekerberg, A. “*The Reticent Acknowledgement of National Parliaments in the European Treaties: A documentation*”, në Maurer, A. and Wessels, W “*National Parliaments on their Ways to Europe. Losers or Latecomers?*” eds. (2001).
2. Josef Blanke, H., Mangiameli, S. “*The treaty on the European Union – a Commentary*”, 2013
3. Jancic, D. “*National Parliaments and European Constitutionalism: Accountability beyond Borders*”, 2011
4. Lupo, N. “*National and Regional Parliaments in the EU decision-making process, after the Treaty of Lisbon and the Euro-crisis*”, Perspectives on Federalism, Vol. 5, issue 2, 2013
5. Korhonen, K. (2011) “*Guardians Of Subsidiarity, National Parliaments Strive To Control EU Decision-Making*” FIIA BRIEFING PAPER 84, www.fiaa.fi
6. Cooper, I. “*A virtual third chamber for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon*”, 2011
7. Paskalev, V. “*Network for a european demoi-cracy: are the national parliaments up to the job?*”, 2011
8. Bellamy, R. Kröger, S. “*Representation and Democracy in the EU: Does One Come at the Expense of the other?*”, 2016
9. Rozenberg, O. «*The Role of National Parliaments in the EU after Lisbon: Potentialities and Challenges*», 2017
10. Marović, J., Sošić, M. “*Parliament of Montenegro and the process of European integration: Just watching or taking part?*”, Institut Alternativa, 2011
11. Takacs, T. “*Participation in EU Decision Making: Implications for the Hungarian Political Institutions*”, 2009
12. Beqiraj (Mihani), P. “*The Principle of Subsidiarity in the Treaty of Lisbon, a New Role for National Parliaments?*”, Academic Journal of Interdisciplinary Studies MCSER Publishing, Rome-Italy, Vol 5 No 3 S1, 2016
13. Beqiraj (Mihani), P. “*The Evolution of the Role of the National Parliaments in the Treaties of the European Union?*”, 2016

Dokumente:

1. Traktati i Lisbonës, 2009 eur-lex.europa.eu
2. Protokolli nr. 1 “Për rolin e Parlamenteve Kombëtare në Bashkimin Evropian” bashkëngjitur Traktatit të Lisbonës, 2009 eur-lex.europa.eu
3. Protokolli nr.2 “Për zbatimin e parimeve të subsidiaritetit dhe proporcionalitetit”, bashkëngjitur Traktatit të Lisbonës, 2009 eur-lex.europa.eu
4. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, 1998
5. Marrëveshja e Stabilizim Asociimit, miratuar me Ligjin nr. 9590, datë 27.7.2006 për ratifikimin e “Marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Komuniteteve Europiane e Shteteve të tyre Anëtare”.
6. Ligji nr. 15/2015, datë 5.03.2015 “Për rolin e Kuvendit në procesin e integritimit të Republikës së Shqipërisë në Bashkimin Evropian”
7. Rregullorja e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë, miratuar me vendimin nr. 166, datë 16.12.2004.

PËRGATITJA PËR KAPITULLIN 22

ZHVILLIMET E KUADRIT LIGJOR DHE INSTITUCIONAL NË SHQIPËRI

Abstrakt

Shqipëria ka progresuar në rrugën e saj drejt integritit europian, duke siguruar statusin e vendit kandidat dhe aktualisht është duke pritur hapjen e negociatave. Vendet e tjera, veçanërisht ato të rajonit të Ballkanit Perëndimor, kanë progresuar po ashtu.

Janë disa fusha, kapitujë për të cilat përgatitja për negociata do të kërkojë “një punë” të vazhdueshme, duke përfshirë përafrimin e legjislacionit me atë të Bashkimit Europian, si dhe zhvillimin dhe përmirësimin e legjislacionit të brendshëm.

Kapitulli 22 i *Acquis Communautaire* (Politikat Rajonale dhe Koordinimi i Instrumenteve Strukturore) do të jetë një nga fushat, ndër më interesantet kur bëhet fjalë për politikën e kohezionit, i cila renditet ndër politikën më të rëndësishme të Bashkimit Europian dhe fondet strukturore relevante.

Puna para-përgatitore, “ekzaminimi” i situatave aktuale, eksperiencia e vendeve të ngjashme me situatën e vendit tonë, janë një qasje e mirë për të identifikuar zhvillimin e iniciativave të nevojshme legjislatvie.

Nga ana tjetër, integrimi në BE nuk është thjesht një çështje e institucioneve publike: është një objektivi edhe më i gjerë, edhe social, ndaj autorë e studiues duhet të luajnë një rol të rëndësishëm në kontributin e përgatitjeve të vendit; veçanërisht profesorë dhe ekspertë të ligjit të cilët mund të influencojnë në mënyrë cilësore në një mendësi të tillë të zhvillimeve ligjore.

Gjetjet dhe rekomandimet lidhur me kuadrin ligjor të nevojshme për kapitullin 22 në përgatitjen për negociata, nga një vështrim krahasues me eksperiencën e vendeve të rajonit, opinioni i studiuesve dhe kontributi i tyre mund të shërbejë si “drejtues” në analizën e legjislacionit aktual të Shqipërisë në këtë fushë, si dhe për të identifikuar boshllëqet dhe se cila është rruga kryesore në këtë drejtim, për anëtarësimin në BE.

Në punim do të paraqitet zhvillimi i kuadrit ligjor në kuadër të kapitullit 22, nevojat në vazhdim, si dhe një “udhërrëfyes” për përmirësimet e nevojshme, në kontekstin afatshkurtër dhe afat-mesëm.

Fjalë kyçe: *integrimi në BE; përgatitja për negociata; kuadri ligjor për kapitullin 22; zhvillimi i kuadrit ligjor në politikën zhvillimore; rekomadime dhe konkluzione*

HYRJE

Në një rrugëtim të nisur tashmë prej mëse 26 vitesh, Shqipëria, gjendet sot në momente kyçe të procesit të integritimit në familjen e Bashkimit Europian. Kjo rrugë e gjatë tranzitore për vendin, shënoi një kthesë të rëndësishme në 27 qershor 2014, ku Shqipëria merr statusin e vendit kandidat, pas 9 viteve angazhimi¹, duke iu nënshtruar kështu sfidave të reja, me objektiv madhor aktual hapjen e negociatave me BE-në. Nëpërmjet MSA-s është bërë i mundur mundësimi dhe zhvillimi i bashkëpunimit ndërmjet Shqipërisë dhe BE-së në fusha të ndryshme.

Nën kushtet e Marrëveshjes së Stabilizim Asociimit, si një marrëveshje e cila krijon një asociim që përmban të drejta dhe detyrime të ndërsjellta, veprime të përbashkëta dhe procedura të posaçme² **për palët, Shqipërisë** i duhet të përgatitet në një sërë fushash të ndryshme për të qënë “e gatshme” për Bashkimin Europian.

Krahas fushave “klasike” të bazave politike, ekonomike apo sociale, në Bashkimin Europian vazhdon t’i kushtohet një vëmendje e veçantë atyre që njihen si “politikat e kohezionit”, duke e kuptuar këtë të fundit si një “metodë” për t’u qasur ndaj qeverisjes territoriale, e cila e vë theksin në rëndësinë e një vendi apo territori të caktuar në proceset e vendim-marrjes, si dhe në kalimin nga “qeveria” në “qeverisje” e madje shpesh në qeverisjen me disa nivele. Politika e kohezionit në vetvete konsiston në politikën që qëndron pas qindra projekteve në të gjithë Europën, të cilat financohen nga Fondi për Zhvillimin e Rajoneve, Fondi Social Europian dhe Fondet e Kohezionit. Ideja kryesore është që politikat e kohezionit të promovojnë – sikurse definohet në Aktin e Vetëm Europian (European Single Act) të miratuar në 1986³- uljen e pabarazive ndërmjet rajoneve të ndryshme, si dhe zhvillimin e rajoneve që konsiderohen më pak të zhvilluar. Ndërsa në Traktatin e Lisbonës, zhvillohen aspekte të tjera lidhur me kohezionin, duke iu referuar “kohezionit ekonomik, social dhe territorial”.⁴

Në politikat e Bashkimit Europian, zhvillimi rajonal nuk është një koncept i ri. Qasja drejt zhvillimit rajonal ka progresuar dhe është transformuar nga një politikë e përdorur nga shtetet për subvencione, në një politikë e cila sot synon nxitjen e rajoneve për të prodhuar zhvillim, duke përdorur burimet natyrore të zonave të caktuara dhe duke nxitur kështu konkurrencën ndërmjet zonave të ndryshme, drejt zhvillimit ekonomik.

Përshtatja e dimensionit territorial, si një dimension që po fiton gjithnjë e më shumë hapsira në formulimin dhe implementimin e politikave europiane, ka ndikuar politikat e zhvillimit rajonal dhe ato të kohezionit, si reflektimi direkt i qasjes territoriale në hartimin e politikave, jo vetëm në Bashkimin Europian por sidomos në vendet candidate të cilat përgatiten për anëtarësim, sikurse është Shqipëria.

Eksperiencia e qeverisë shqiptare me politikat e zhvillimit, duke u fokusuar tek ai rajonal, ka nisur rreth 10 vite më parë dhe aktualisht është duke arritur “kulmin e saj”, pasi ka një kuptim dhe një qasje pozitive në politikat e brendshme rajonale.

Megjithatë, duke qënë një reform e tërë dhe një periudhë jo shumë e gjatë kjo

1 12 Qershor 2006 – nënshkrimi i Marrëveshjes së Stabilizim Asociimit mes Shqipërisë dhe Bashkimit Europian

2 Neni 217 TFBE

3 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0027>

4 Nenet 130-134, Traktati i Lisbonës

gjatë së cilës i është kushtuar vëmendja e nevojshme zhvillimit rajonal, ka ende një sërë instrumentesh, politikash apo mekanizmash të cilat duhet të rregullohen për të ofruar këtë qasje zhvillimore.

Në këtë punim jemi përpjekur të analizojmë kuadrin ligjor dhe institucional, si pjesë e përgatitjes së Shqipërisë për hapjen e negociatave, nëpërmjet fazave paraprake të screening, përqëndruar në politikat e zhvillimit rajonal, si një koncept të ri, jo të zhvilluar mjaftueshëm, duke u fokusuar në rregullimet e nevojshme që duhen qasur nga vendi dhe duke krijuar kështu kornizat e nevojshme të përgatitjes së instrumenteve, mekanizmave, politikave etj. finale për anëtarësimin në Bashkimit Europian.

Ky punim fokusohet në kapitullin 22 të Acquis communautaire⁵ i cili konsiston në politikat rajonale dhe koordinimin e instrumenteve strukturore, gjendjen aktuale të Shqipërisë me fokus legjislacionin, hapat e mëtejshëm që duhen ndërmarrë në këtë kuadër, si dhe paralelizimi i vlerësimit të përmbushjes së kriterëve për këtë kapitull me vendet e rajonit

I. KAPITULLI 22. POLITIKAT RAJONALE DHE KOORDINIMI I FONDEVE STRUKTURE

Nga 35 kapitujë të veçantë të cilat duhet të negociohen dhe punohet veçanërisht për t'u përshtatur legjislacioni me acquis të BE, zë vend Kapitulli 22 për "Politikat Rajonale dhe koordinimin e instrumenteve strukturore".

Ky Kapitull përqëndrohet në politikën për zhvillimin rajonal, kuadrin dhe zbatimin e rregulloreve që përcatojnë rregullat për të hartuar dhe zbatuar Programet nën Fondet Strukturore dhe të Investimeve, të cilat miratohen nga çdo vend me Komisionin por zbatohen prej tij, përmes krijimit të strukturave për menaxhimin dhe zbatimin e fondeve strukturore.

Politika rajonale/zhvillimi rajonal është term gjithëpërfshirës dhe i gjerë. Ky term nënkupton zhvillimin e rajoneve më pak të zhvilluara, zhdukjen e pabarazive rajonale duke mbështetur zhvillimin ekonomik dhe hartimin e politikave zhvilluese.

I.a. Politikat rajonale të Bashkimit Europian

Baza ligjore për politikat e veta rajonale, Bashkimi Europian e rregullon në nenet 174 dhe 175⁶ të Traktatit të Bashkimit Europian. Në këto nene përcaktohen objektivat

5 Acquis communautaire, acquies e BE-së (Eu Acquis): tërësia e të drejtave dhe detyrimeve të përbashkëta që i bashkon të gjitha shtetet anëtare të BE-së. Acquis është në evoluim të vazhdueshëm dhe përmbledh:

- Përmbajtjen, parimet dhe qëllimet politike të traktateve;
 - Legjislacionin e miratuar në zbatim të traktateve dhe praktikës gjyqësore të Gjykatës së Drejtësisë të Bashkimit Europian;
 - Deklaratat dhe rezolutat e miratuara nga BE;
 - Masat në lidhje me Politikën e Përbashkët të Jashtme dhe të Sigurisë;
 - Masat në lidhje me Drejtësinë dhe Punët e Brendshme.
- Marrëveshjet Ndërkombëtare të përfunduara nga Komuniteti dhe marrëveshjet e realizuara nga Shtetet Anëtare ndërmjet njëra-tjetrës në fushën e veprimtarive të Bashkimit Europian.

Vendeve që aspirojnë të bëhen Anëtare të BE-së, iu duhet ta tranpozojnë Acquis në legjislacionin e tyre kombëtar dhe t'i zbatojnë në çastin e hyrjes në BE. Ajo është e ndarë në 35 kapitujë të veçantë, për fusha të ndryshme.

6 Neni 174 (ish neni 158 TEC). Neni 175. Versioni i Konsoliduar i Traktatit të Bashkimit Europian (TEU)

për promovimin e kohezionit ekonomik, social dhe atij territorial duke synuar uljen deri në zhdukjen e pabarazive në baza territoriale, si dhe dhënien e përparësisë në territoret më pak të zhvilluara, nëpërmjet shfrytëzimit të burimeve të këtyre territoreve.

Pra kjo qasje targeton rajonet dhe qytetet në Bashkimin Europian, duke u mbështetur në krijimin e vendeve të punës; nxitjen dhe rritjen e konkureshmërisë së biznesit; rritjen ekonomike dhe qëndrueshmërinë ekonomike, duke synuar e uljen pabarazive të zhvillimit; përmirësimin e cilësisë së jetës së qytetarëve/komunitetit etj.

Qasja aktuale europiane në politikat e zhvillimit dhe kohezionit konsiderohet të jetë një qasje e integruar (pra një qasje ndër-sektoriale, gjithëpërfshirëse) dhe territoriale (pra duke i kushtuar vëmendje dimensionit territorial për të gjitha politikat territoriale).

Nga ana tjetër, praktika europiane mbi zhvillimin rajonal është mjaft fleksibël, duke lejuar përdorimin e mjeteve të ndryshme të investimit, mjaft që këto të fundit të jenë në të njëjtën linjë me nevojat specifike të çdo vendi, rajoni apo zone të caktuar. Kjo do të thotë që politikat e çdo vendi nuk janë të detyruara të zbatojnë apo të ngrenë instrumente të “udhëzuara” për të siguruar zhvillimin rajonal.

Kryesisht, referuar praktikave të Bashkimit Europian, politikat rajonale orientohen drejt qeverisjes në shumë nivele, ç’ka do të thotë bashkëpunimi i vazhdueshëm ndërmjet nivele të ndryshme të qeverisë, sikurse është niveli lokal dhe ai qendror (por në disa raste dhe ai rajonal), si dhe drejt partneriteteve ndërmjet aktorëve shtetëror dhe atyre privat.

Komiteti i Rajoneve në Bashkimin Europian: përfaqësimi i pushtetit lokal

Për të siguruar rolin kyç të rajoneve dhe qyteteve në implementimin e politikave rajonale të Bashkimit Europian, që prej vitit 1994 është ngritur Komiteti Europian i Rajoneve, me një numër prej 353 anëtarëve⁷, të përzgjedhur mbi baza lokale dhe rajonale.

Ky Komitet përfaqëson qytetet dhe rajonet. Ai gjithashtu përfshihet në hartimin e legjislacionit përsa i takon politikave rajonale, duke luajtur rolin e një trupe këshilluese për Bashkimin Europian.⁸

Ajo ç’ka është më e rëndësishme është fakti që ky Komitet luan rolin parësor në promovimin e pushtetit lokal dhe përfshirjen e tij në çështje dhe problematika të bllokut europian.

I.b. Objektivat kryesore të politikës rajonale

Nga analiza përgjatë punimit, vërejmë se politikat rajonale në përgjithësi dhe zhvillimi rajonal veçanërisht, kanë si objektiva kryesor zhvillimin e qëndrueshëm dhe të ekuilibruar socio-ekonomik, si dhe kohezionin territorial.

Objektivi kryesor mund të zbërthehet në nën-objektiva, po aq primare për politikën

dhe Traktatit të Funkcionimit të Bashkimit Europian, 2016. Mund të gjendet në http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_2016.202.01.0001.01.ENG&toc=OJ:C:2016:202:TOC

7 Dr. Aida Bushati (Gugu), material prezantues mbi “BE dhe Shqipëria. Sfidat e integritimit Europian të Shqipërisë”. Materiali mund të gjendet në <http://aien.al/>

8 http://cor.europa.eu/en/welcome/Documents/Update%204%20June%2015/MOOC_Role_of_regions_in_EU_affairs.pdf

rajonale sikurse janë zhdukja e pabarazive dhe dallimeve të pafavorshme të rajoneve në një vend, duke u mbështetur në karakteristikat dhe veçoritë e rajoneve të vendit; zhvillimi i potencialeve zhvillimore të çdo rajoni të vendit, nëpërmjet menaxhimit të politikave kombëtare të zhvillimit dhe kohezionit, si dhe synimi i krijimit të partneriteteve bashkëpunuese në nivel horizontal dhe vertikal, përmes pushtetit qendror dhe atij vendor, si një nevojë që i shtrohet zhvillimit rajonal.

Objektivat e mësipërm orientohen drejt krijimit të vendeve të reja të punës, nxitjen e kërkim zhvillimit, fokusimit në politikat e nevojshme për ndryshimet klimatike, zhvillimin e edukimit, uljen e varfërisë dhe nxitjen e përfshirjes sociale.

I.c. Financimi i Politikës Rajonale

Fondet Strukturore dhe të Investimeve (ESI)

Aktualisht politikat rajonale në Bashkimin European përbëjnë pjesë në kuadrin e politikave zhvillimore të Bashkimit European. Politikat zhvillimore për 6 vite, në intervalin prej 2014-2020, kanë një buxhet prej 1.082 trilion Euro. Ky buxhet është i shpërndarë në 7 shtyllat e politikave zhvillimore të Bashkimit European, në portofolet përkatës, konkretisht⁹:

- 149.6 miliardë Euro për Fondin European për Bujqësinë dhe Zhvillimin Rural (EAFRD);
- 8.0 miliardë Euro për Fondin European Marinat dhe Peshkimin (EMFF);
- 75.6 miliardë Euro për Fondin e Kohezionit (CF);
- 120.5 miliardë Euro për Fondin Social European;
- 276.8 miliardë Euro për Fondin European të Zhvillimit Rajonal (ERDF);
- 7.7 miliardë Euro për Iniciativa për Punësimin e të Rinjve (YEI);
- 443.8 miliardë Euro për Kërkimin dhe Politika të tjera të Bashkimit European.¹⁰

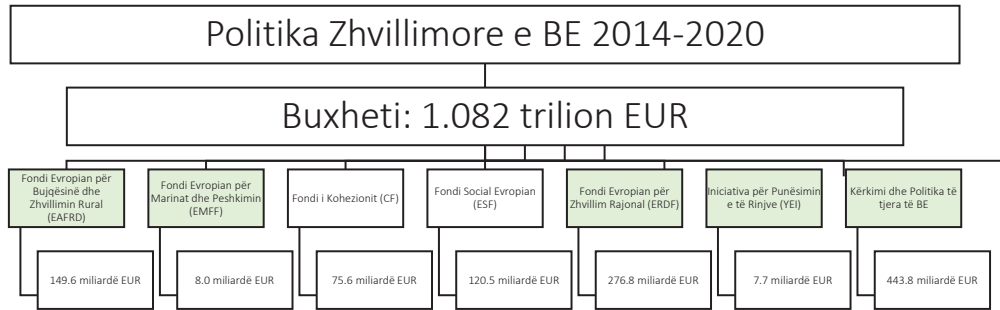
Politikat zhvillimore dukshëm përbëjnë politikat kryesore të investimeve në Bashkimin European. Fondi i atribuar për Zhvillimin Rajonal zë peshën e dytë më të madhe të këtij buxheti, duke pasqyruar në këtë mënyrë rëndësinë parësore që ka veçanërisht kjo politikë në Bashkimin European.

Për vende të tilla si Rumania, Bullgaria, Sllovakia, Reoublika Çeke etj., anëtarësimi në BE ka shënuar një ndër ngjarjet më të rëndësishme të historisë së këtyre vendeve, duke mundësuar rritje ekonomike dhe zhvillim. Prodhimi i përgjithshëm bruto (PPB/GDP) ka pësuar një rritje të dukshme pas anëtarësimit. P.sh. në rastin e Bullgarisë¹¹, GDP për frymë për kryeqytetin Sofien, pësoi një rritje nga 4.700 dollarë amerikan (USD) gjatë vitit 1995, në 24.500 USD gjatë 2010. I njëjti impakt rezultoi edhe në Rumani, ku po ashtu në kryeqytetin Bukuresht u pa një 5-fishim i GDP-së për frymë nga 6.900 USD në 1995 në 28.500 USD në 2010. Këto ndryshime drastike të aspektit ekonomik, mund të konsiderohen të kenë lidhje edhe me ndihmesën që përftohet si pasojë e së drejtës së aksesimit në fondet strukturore të Bashkimit European.

9 Studimi “Zhvillimi Rural. Modeli i BE dhe potencialet e Shqipërisë” realizuar nga departamenti i Zhvillimit dhe Ndihmës së Huaj në Kryeministri, nëntor 2017

10 Paraqitja skematike në vijim të këtij punimi, referuar si “Skema 1: shtyllat e politikave zhvillimore të Bashkimit European”. Këto fonde janë të atribuara për një një periudhë të caktuar, 2015-2020

11 Studimi “Promoting Regional Development in Albania”, përgatitur nga Institute for Public and Private Policies (IP3), prill 2017, fq. 21



Skema 1: Shtyllat e politikave zhvillimore të Bashkimit Evropian¹²

Çfarë përfiton Shqipëria?

Në çdo rast, fondet për sa më sipër, janë fonde të cilat përfitohen vetëm nga vendet anëtare të Bashkimit Evropian. Kjo do të thotë që vende të cilat nuk janë anëtare (sikurse është rasti i Shqipërisë e cila gëzon vetëm statusin e vendit kandidat), nuk arrijnë të përfitojnë nga këto fonde deri në momentin e anëtarësimit. Ky është rasti i fondeve strukturore, pra të cilat përfitohen në momentin që një vend bëhet pjesë e Bashkimit Evropian.

Në rastin e Shqipërisë dhe rasteve të tjera relevante, përfitohet nga fondet që jepen nëpërmjet instrumenteve të para-aderimit (IPA). Aktualisht operon IPA 2, prej vitit 2014 me afat deri në vitin 2020, nga e cila përfitohet asistencë në fusha të ndryshme prioritare, të dakordësuara mes Bashkimit Evropian dhe vendit kandidat (Shqipërisë në këtë rast) nëpërmjet përmbushjes së kriteve specifike. Fushat prioritare të dakordësuara mes palëve, pasqyrohen në atë që quhet Dokumenti strategjik indikativ (nga ang. *Indicative Strategy Country Paper*¹³).

Konsiderohet IPA 2, pasi pason IPA 1 (2007-2013), e cila përbëhej nga 5 komponentë¹⁴ për fusha të ndryshme, nga të cilat Shqipëria arriti të përfitojë në vetëm dy prej tyre, pasi për të përfutur të 5-të komponentët nevojitej statusi i vendit kandidat.¹⁵

Megjithatë, vendet candidate aksesojnë fonde që “pasqyrojnë” fondet strukturore (si në komponentët III dhe IV të IPA 1), duke krijuar një para-përgatitje për aderimin.

Në kushtet e vendit kandidat dhe me IPA-t aktuale (pra IPA 2, për vitet 2014 - 2020) nuk ka komponentë që mund t'i “dedikohet” veçanërisht zhvillimit rajonal apo politikave të kohezionit, apo ndonjë fushe tjetër veçanërisht.

Në dokumentin strategjik për Shqipërinë të vitit 2014, asistencë financiare adreson 5 fusha kryesore¹⁶ si: a) reformat për përgatitjen për anëtarësim, lidhur edhe me ngritjen

12 Referuar studimit “Zhvillimi Rural. Modeli i BE dhe potencialet e Shqipërisë” realizuar nga departamenti i Zhvillimit dhe Ndihmës së Huaj në Kryeministri, nëntor 2017

13 Lexo për më tepër në “Indicative Strategy Paper for Albania (2014-2020), adopted on 18/08/2014”. Mund të gjendet në https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20140919-csp-albania.pdf

14 5 komponentët të IPA 1 konsistojnë në asistencë teknike për ngritjen e kapaciteteve institucionale; bashkëpunimin ndërkufitar; zhvillimi i burimeve njerëzore; politikave zhvillimore rajonale dhe zhvillimi rural me fokus bujqësinë.

15 Status të cilin Shqipëria e fiton në 2014

16 Indicative Strategy Paper for Albania (2014-2020), adopted on 18/08/2014, fq. 3

e kapaciteteve institucionale; b) zhvillimin socio-ekonomik dhe rajonal; c) zhvillimin e burimeve njerëzore, punësimin, politikat sociale, edukimin, si dhe promovimin e barazisë gjinore; d) bujqësinë dhe zhvillimin rural dhe e) bashkëpunimi rajonal dhe territorial.

Në një interpretim të ngushtë, të “fushave të dakordësuara” për Shqipërinë, mund të lënë hapësira për të kanalizuar asistencë që mund të fokusohen në politikat zhvillimore, vecanërisht ato të zhvillimit rajonal.

Fondet IPA mund të shërbejnë gjithashtu si një “trampolinë” për përgatitjen e mekanizmave të nevojshëm institucional dhe ligjor për ngritjen e kapaciteteve për menaxhimin në rastin e përfitimit të fondeve strukturore, pas aderimit.

II. DETYRIMET E SHQIPËRISË NËN MARRËRREVESHJEN E STABILIZIM ASOCIIMIT PËR KAPITULLIN 22 DHE ZHVILLIMIN RAJONAL

Anëtarësimi i Shqipërisë në Bashkimin Europian, ç’ka sot është objektivi kryesor kombëtar, i ka themelet në marrëveshjen e nënshkruar mes Shqipërisë dhe BE-së, e cila është tashmë në fuqi prej vitit 2009. Nënshkrimi i kësaj marrëveshjeje ka sjellë lindjen e një sërë detyrimesh për Shqipërinë, të cilat duhet të përmbushen për të arritur objektivin e anëtarësimit. Detyrimi i përshtatjes dhe implementimit të legjislacionit/acquis të BE-së, e njohur si *acquis communautaire*¹⁷

Neni 110 i MSA, përcakton shprehimisht se palët do të duhet të përpiqen të forcojnë bashkëpunimin në zhvillimin rajonal dhe lokal, me qëllim që të kontribuojnë në zhvillimin ekonomik dhe reduktimin e pabarazive rajonale. Më tej në këtë nen, përcaktohet se kujdes i veçantë do t’i kushtohet bashkëpunimit ndër-kufitar, trans-kombëtar dhe inter-rajonale. Bashkëpunimi merr në konsideratë fushat prioritare që lidhem me *acquis* e Komunitetit në fushën e Zhvillimit Rajonal

Pra sipas interpretimit të këtij neni, Shqipërisë, që me nënshkrimin e kësaj marrëveshjeje në vitin 2009, i ka lindur detyrimi i zhvillimit të mëtejshëm të bashkëpunimit me Komunitetin Europian dhe forcimit të këtij bashkëpunimi për të mundësuar uljen e pabarazive ekonomike në vend, në baza rajonale, si dhe zhvillimin ekonomik. Vëmendje e veçantë krahas zhvillimit të rajoneve të vendit, sipas detyrimit të kësaj marrëveshjeje, Shqipëria do të duhet t’i kushtojë sidomos bashkëpunimeve me vendet e rajonit.

Për këtë arsye edhe politikat e vendit mund të jenë të orientuara drejt zhvillimit rajonal, duke rregulluar më tej këtë kuadër, sidomos atë ligjore. Ka përpjekje për të vënë në jetë politika të zhvillimit rajonal, për të përmbushur kështu detyrimin që rrjedh nga nënshkrimi i MSA-së.

II.a. Karakteristikat e kapitullit 22

Për secilin nga 35 kapitujtë e *Acquis*, do të duhet të negociohet, për të parë nëse vendi kandidat për t’u anëtarësuar në Bashkimin Europian i ka përmbushur detyrimet, për secilin prej tyre. Kryesisht, ajo ç’ka kërkohet, në vija të thjeshta, është përafrimi i kuadrit rregullues të Bashkimit Europian, në tërësinë e normave juridike rregulluese të

17 Shiko më sipër, referenca mbi *Acquis communautaire*, *acquis* e BE

vendit: pra transpozimi i legjislacionit të Bashkimit European në të drejtën e brendshme. Dhe kjo është e domosdoshme për 35 fusha të ndryshme të përcaktuara për vendet që aspirojnë aktualisht të bëhen pjesë e Bashkimit European, në mënyrë që të krijohen bazat dhe përgatitja për të qënë vend anëtar i Bashkimit European.

Acquis nën këtë kapitull konsiston më së shumti në një kuadër dhe implementimin e rregulloreve të cilat nuk kërkojnë transpozimin në legjislacionin kombëtar. Ato përcaktojnë rregullat për hartimin, aprovimin dhe implementimin/zbatimin e fondeve strukturore dhe programet e fondeve të kohezionit duke reflektuar organizimin territorial të çdo vendi. Këto programe negociohen dhe dakordësohen me Komisionin por implementimi i tyre është përgjegjësi e shtetit. Shtetet anëtare duhet të respektojnë legjislacionin e BE-së në përgjithësi p.sh. në fushën e prokurimit publik, konkurueshmërisë dhe mjedisit, kur përzgjedhin projektet që do të zbatohen. Shtetet anëtare duhet të kenë një kuadër të ngritur dhe kapacitete administrative adekuate për të siguruar programimin, implementimin, monitormimin dhe vlerësimin në një mënyrë të shëndoshë dhe me kosto të efektshme nga pikëpamja e menaxhimit dhe kontrollit financiar.

Ajo ç'ka kërkohet është kuadri i brendshëm rregullues dhe zbatues, i cili do të duhet të jetë “i ngritur” për të mundësuar implementimin e fondeve strukturore, në rastin e anëtarësimit. Do të thotë që Bashkimi European, në këtë rast, nuk ka kushtëzuar shtetet, duke orientuar në ngritjen e mekanizmave referues apo në kushtëzimin e legjislacionit. Vendi, nën vullnetin dhe konceptimin e saj, do të duhet të zhvillojë sipas nevojave, këto element, mjaft që të jenë adaptë për përthithjen e fondeve, në të ardhmen. Aktualisht ky ushtrim, është duke u realizuar nëpërmjet fondeve IPA.

Pavarësisht lehtësimit në dukje, pasi nuk do të ketë nevojën e transpozimit të legjislacionit, në diferencë nga kapitujtë e tjerë, ky diferencim ka shfaqur në praktikë paqartësi relative për Shqipërinë (apo vendet e tjera kandidate), në mënyrën e hartimit të kuadrit rregullues dhe legjislacionit të nevojshëm nën këtë kapitull. Në vijim analizohet aspekti institucional dhe kuadri ligjor i Shqipërisë, në përmbushje të kërkesave që lindin nga detyrimet e vendit kandidat.

III. PËRGATITJA E SHQIPËRISË NËN KAPITULLIN 22

LEGJISLACIONI DHE HAPAT PËR NEGOCIATA

III.a. Negociatat dhe përgatitja për to

Sikurse u sipërpërmend, për secilin prej 35 kapitujve duhet të negociohet mes vendit kandidat dhe Bashkimit European, për aspekte të caktuara. Në Shqipëri, ashtu sikurse funksionon edhe në vendet e tjera kandidate (kryesisht vendet e rajonit të Ballkanit Perëndimor, që gëzojnë po ashtu statusin e vendit kandidat) ekzistojnë një sërë rregullimesh për procesin e negociatave, ku janë të ngritura komitete dhe nën-komitete për fusha të ndryshme, të cilët realizojnë takime të vazhdueshme me përfaqësi të Bashkimit European, për të nisur me hapjen e negociatave për kapitujë të veçantë.

Fillimisht negociohet me ato kapitujë që konsiderohen më të “rëndësishëm për çeljen e negociatave”, pasi në një mënyrë ose në një tjetër, vendi kandidat i ka krijuar

bazat dhe mekanizmat ligjor dhe institucional (sikurse janë p.sh. kapitujtë 23 dhe 24¹⁸). Në çdo rast vlerësohet përpuethshmëria me *acquis*, si dhe transpozohen direktivat në legjislacionin vendas. Shqipëria pritet të nisë çeljen e negociatave.

“Screening” dhe “Pre-screening”

Hapi i parë në nisjen e negociatave për një kapitull të *Acquis* është *screening*. Për kapitujtë të caktuar Komisioni bazohet kryesisht në pyetësorë që bën për çdo vend për kapitujtë të caktuar. “Screening” në vetvete përbën shqyrtimin analitik të legjislacionit për çdo kapitull. Shqyrtohet përputhshmëria e legjislacionit të shtetit kandidat me legjislacionin e BE. Negociohen kushtet dhe afatet e përshtatjes me legjislacionin dhe praktikën e Bashkimit Evropian. Hapja e bisedimeve realizohet nën “*position paper*” që përgatitet për çdo kapitull të caktuar.

Raporti *screening* duhet të vlerësojë shkallën e lidhjes dhe të kapacitetit të implementimit të strukturave ekzistuese dhe të ardhshme, të lidhura me politikat rajonale për zhvillimin rajonal, si dhe politikën e kohezionit dhe fondeve strukturore.

“*Pre-screening*” është procesi paraprak i vlerësimit, përpara procedurës së “*screening*”. Vlerësohen 6 komponentë si (a)kuadri ligjor, (b) kuadri institucional, (c) kapacitetet administrative, (d) programimi, (e) monitorimi dhe vlerësimi dhe (f) kontrolli dhe menaxhimi financiar.

Në vazhdim do të analizohet vlerësim mbi kuadrin ekzistues ligjor dhe atë institucional, duke përfshirë nevojën për të ngritur dhe ri-rregulluar strukturat në nivel rajonal dhe kombëtar, si dhe potencialet për konsolidimin e burimeve njerëzore, në strukturat ekzistuese.

Në rastin e kuadrit ligjor dhe atij institucional, procesi i *screening* dhe *pre-screening*, vlerësojnë nëse janë realizuar, sipas rastit:

(a) Kuadri ligjor:

Vlerësohet programimi financiar afatmesëm (disa-vjeçar); fleksibiliteti i buxhetit dhe mundësia për bashkë-financim me BE (niveli kombëtar dhe rajonal/lokal); legjislacioni në përgjithësi lidhur me përzgjedhjen dhe implementimin e projekteve si: i) prokurimi publik ii) konkurrenca (ndihma shtëtorë) dhe mjedisi iii) barazi gjinore dhe mosdiskriminim.

(b) Kuadri institucional:

Vlerësohen strukturat në nivel qendror dhe rajonal/vendor; sistemet e implementimi të programeve/projekteve; mekanizmat efektiv për kordinimin ndër-ministror; konsultimi dhe partneriteti i gjerë.

Vende të rajonit, krahasimisht të ngjashme me Shqipërinë, candidate për t’u anëtarësuar në BE (Serbi, Mali i Zi), kanë realizuar fazën e *screening* për hapjen e negociatave për kapitullin 22.

Në mungesë të një “*screening report*” për Shqipërinë nga ku mund të identifikohen plotësimi ose jo i kërkesave të kapitullit 22 dhe/ose nevojat për përmirësime në sistemin e brendshëm, kemi përdorur për analogji metodën krahasimore me eksperiencën e

18 Shiko https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis_en, kapitulli 23 “Drejhtësia dhe të drejtat themelore” dhe kapitulli 24 “Drejhtësia, Liria dhe Siguria”

vendeve të rajonit të cilat kanë bërë *(pre) screening*, duke paraqitur në këtë mënyrë mendime mbi sfidat dhe drejtimet ku duhet punuar në përgatitje edhe për Shqipërinë.

III.b. Raste studimore: Mali i Zi¹⁹

1. Kuadri ligjor

- Në raportin screening të vitit 2012 rezulton se kuadri ligjor për kapitullin 22 është në të njëjtën linjë me politikat e BE dhe ekziston legjislacioni relevant për implementimin e politikave të kohezionit të BE si politikat e konkureshmërisë, prokurimi publik dhe transporti;

- Legjislacioni mjedisor definohet në një shkallë të gjerë në ligjin për Vlerësimin e Impaktit Mjedisor (EIA); politikat e transportit përafrohen pjesërisht me *acquis* etj.;

- Programimi buxhetor shumëvjeçar nuk ishte i rregulluar në momentin e raportit, ndërsa rregullohej vetëm planifikimi vjetor nëpërmjet ligjit të buxhetit të shtetit;

- Vlerësohen përshtatjet e nevojshme ligjore për të siguruar kapacitetet e bashkë-financimit, kombëtare dhe lokale, si përgatitje për përthithjen e fondeve strukturore;

- Kuadri ligjor për kontrollin financiar rregullohet nga ligji për Sistemin e Kontrollit të Brendshëm Financiar Publik, si dhe nga akti për Ngritjen e Auditit të Brendshëm Publik;

- Nëpërmjet një marrëveshje të nënshkruar me Komisionin Europian, vendi përcaktohet si një rajon i vetëm statistikor (sipas përcaktimeve të nomenklaturës së statistikave të njësive territoriale të BE – NUTS-);

- Ka miratuar ligjin për Zhvillimin Rajonal, duke caktuar edhe ministrinë përgjegjëse për këtë fushë.

Pra kuadri ligjor që verifikohet dhe vlerësohet në kontekstin e kapitullit 22, në rastin e Malit të Zi konsiston në: *planifikimin buxhetor afat-mesëm; konkureshmërinë dhe prokurimet; vlerësimet në mjedis; kontrolli financiar; zhvillimi rajonal, partneritetet, si dhe mundësitë ligjore dhe faktitke për bashkë-financim; miratimi i fushës së përgjegjësisë nën një institucion (ministra kompetente).*

2. Kuadri Institucional

- Të ngritura strukturat për menaxhimin dhe implementimin e IPA-ve (instrumentet e asistencës para-aderimit), si dhe janë akredituar, ndërsa pritej akredimi i strukturave për komponentët 3 & 4 gjatë hartimit të raporti (IPA – 5 komponentë);

- Kjo dmth që prej 2012 Mali i Zi kishte filluar procedurat për të përfituar nga komponentët 3 (zhvillimi rajonal) dhe 4 (zhvillimi i burimeve njerëzore) të IPA-s;

- Strukturat kyçe në menaxhimin e instrumenteve IPA rezulton e ngritur parparakisht dhe këtë rol e luan Oficeri Kompetent për Akreditimin (CAO);

- Funksionon Koordinatori Kombëtar i IPA-s (NIPAC²⁰);

- Funksionon Koordinatori Strategjik, si përgjegjës për komponentët 3 dhe 4 të IPA-s, përgatitjen e Kuadrit Strategjik dhe koordinimin e programeve dhe strategjive sektoriale;

19 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/serbia/screening-reports/screening_report_ch_22_montenegro.pdf

20 NIPAC akr. për National IPA Coordinator (nga ang. Koordinatori Kombëtar i IPA-ve)

- Trupa përgjegjëse për bashkëpunimin ndër-kufitar²¹, si aspekt kryesor i zhvillimit rajonal ndër-kufitar është e ngritur dhe funksionon pranë Ministrisë së Integritit dhe Punëve të Jashtme;
- Njësia qendrore e financimit dhe kontraktimit²² gjendet nën ministrinë e Financave;
- Për çdo komponent të IPA-s (2-4) janë zhvilluar strukturat relevante operuese (Operating Structures);
- Koordinimi i këtyre strukturave implementuese realizohet nëpërmjet konsultimeve të rregullta, takimet koordinuese dhe aktivitetet monitoruese, ndërsa sigurohet koordinimi ndër-institucional në nivel kombëtar dhe nën-kombëtar (lokal ose rajonal).

Në kuadrin institucional verifikohen dhe vlerësohen: *strukturat për menaxhimin dhe implementimin e IPA-ve; Koordinatori Kombëtar i IPA-s dhe ai Strategjik; trupa përgjegjëse për bashkë-punimin ndër-kufitar; njësia qendrore e financimit dhe kontraktimit; mekanizmi koordinues i strukturave implementuese; ngritja e ministries kompetente.*

Serbia²³

1. Kuadri ligjor

- Në raportin e screening të vitit 2014 rezultojnë se kuadri ligjor për kapitullin 22, për rastin e Serbisë është pjesërisht i përafuar me politikën e Bashkimit Europian;
- Legjislacioni mjedisor përkatohet gjerësisht nga ligje mbi mbrojtjen mjedisore, vlerësimin e Impaktit Mjedisor (EIA), si dhe vlerësimin strategjik mjedisor, të cilat janë pjesërisht në përputhje me *acquis*;
- Përsa i përket ndihmës shtetërore, në nivel horizontal, legjislacioni rezultojnë pjesërisht i përafuar me *acquis*, ndërsa janë harmonizuar plotësisht rregullat për përfitimin e ndihmës *de minimis*;
- Në fushën e prokurimit publik ka po ashtu një përafrim të pjesshëm me legjislacionin e BE-së, ndërsa pritej harmonizimi i plotë brenda vitit 2017;
- Përsa i përket anti-diskriminimit dhe barazisë gjinore, po ashtu ka një përafrim të pjesshëm me legjislacionin e BE-së;
- Përpjekje pirten në përmbushjen e kushteve lidhur me kuadrin strategjik, në fushën e inovacionit dhe kërkimit, për Teknologjitë e Komunikimit dhe në mbështetje të Ndërmarrjeve Mikro, të Vogla dhe të Mesme (SME);
- Përmirësime priten po ashtu në administratën publike për ngritjen e kapaciteteve për implementimin e politikave;
- Programimi shumë-vjeçar sigurohet nga Serbia në planifikimin kombëtar vetëm për investimet në projekte kapitale;
- Bashkë-financimi kombëtar i asistencës së BE sigurohet me baza vjetore, ndërsa alokimi i fondeve për bashkë-financim të projekteve të BE-së nuk mund të përdoret për qëllime të tjera, ndërsa përsa i përket bashkë-financimit në nivel lokal apo rajonal, autoritetet e këtyre niveleve mund të bashkë-financojnë projekte të BE-së,

21 CBC Body akr. nga ang.

22 CFCU akr. nga ang.

23 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/serbia/screening-reports/screening_report_ch_22_serbia.pdf

të cilët mund të sigurojnë të ardhura nga burime të ndryshme;

- Kuadri ligjor për kontrollin financiar është esencialisht i rregulluar nga ligji për sistemin e buxhetit dhe akte nënligjore relevante
- Organizimi territorial i Serbisë rregullohet nga ligji i posaçëm për zhvillimin rajonal, sipas nomenklaturës së rajoneve statistikore të BE-së (nivelet NUTS).

Në rastin e kuadrit ligjor të Serbisë, vlerësohen dhe verifikohet përpuetshmëria dhe harmonizimi me rregullat dhe politikatat e BE-së *legjislacioni mjedisor; ai për ndihmën shtetërore, prokurimet, anti-diskriminimi dhe barazia gjinore të cilat rezultojnë të afruara pjesërisht me të përafuara; vlerësohet kuadri në fushën e teknologjisë dhe inovacionit për komunikimin dhe për SME-të; përmirësimet në administratëm publike të pritshme; bashkëfinancimi i rregulluar me akte ligjore, si dhe kuadri ligjor për kontrollin financiar dhe organizimi territorial i vendit në përputhje me politikatat e BE-së.*

2. Kuadri institucional

- Janë ngritur strukturat implementuese dhe ato të menaxhimit për instrumenetet e para-aderimit (IPA), me aprovimin e KE, ku për menaxhimin e modaliteteve të IPA-s 2013 funksiononte Sistemi i Implementimit të Decentralizuar (DIS);

- Programet e bashkëpunimit ndërkuftar me vendet anëtare të BE vazhdojnë të zbatohen nën menaxhimin e përbashkët;

- Ashtu sikurse edhe në rastin e Malit të Zi, funksionojnë strukturat e NIPAC, NAO, CAO, si edhe Fondi Kombëtar si struktura që operojnë për IPA-t;

- Gjithashtu është ngritur dhe funksionon Agjencia për Audtimin e Fondeve të BE-së;

- Trupa koordinuese do të jetë Zyra Serbe e Integritimit European (SEIO), e cila luan rolin e sekretariatit teknik për NIPAC, e cila gjithashtu pritet të luajë rolin e Autoritetit Menaxhues në varësi të numrit të programeve operacionale;

- Roli i autoritetit certifikues luhet nga ministria përgjegjëse për financat;

- Kërkesat për koordinimin sektorial nën IPA 2 sigurohen nëpërmjet Grupeve Sektoriale të Punës, si mekanizma kyç për formulimin e prioritetëve kombëtare nën asistencën e BE-së, me pjesëmarrjen e aktorëve kryesor të sektorëve përkatës, përfshirë edhe donatorët e huaj;

- Koordinimi ndër-institucional ndërmjet nivele të ndryshme të administratës, në nivel lokal, rajonal dhe kombëtar, sigurohet nga Sekretariati i Republikës për Politikat Publike, mandati i të cilit lidhet dirkete me ngritjen dhe koordinimin e planifikimit strategjik dhe përgatitjen e politikave prioritare publike.

Në kuadrin institucional, sikurse në rastin e Serbisë, verifikohen dhe vlerësohen: *strukturat për menaxhimin dhe implementimin e IPA-ve; Koordinatorit Kombëtar i IPA-s dhe ai Strategjik; trupa përgjegjëse për bashkë-punimin ndërkuftar; njësia qendrore e financimit dhe kontraktimit; mekanizmi koordinues i strukturave implementuese; autoriteti menaxhues si dhe autoritetit kompetent për menaxhimin e fondeve të BE-së. Po ashtu vlerësohet edhe trupa përgjegjëse për planifikimin strategjik dhe përgatitjen e politikave publike.*

III.c. Rasti i Shqipërisë

Në Shqipëri, aktualisht, ende nuk ka një bazë ligjore apo kuadër rregullues të dedikuar për zhvillimin rajonal. Instrumentet dhe mekanizmat ekzistues nuk janë të përgatitura mjaftueshëm për të ngritur dhe zbatuar politikatat adekuat për zhvillimin dhe kohezionin.

Mekanizma të ngritur rishtazi, kanë sjellë ndryshime, megjithatë shihet nevoja e forcimit dhe vazhdimësisë së tyre, të pandikuar nga fenomenet politike. Një mekanizëm, i përshtatur për zbatimin e politikave për zhvillimin rajonal u pa Fondi për Zhvillimin Rajonal.

Sipas përcaktimeve të shprehura, u konsiderua “shndërrimi” i Fondit për Zhvillimin Rajonal (FZHR) jo më vetëm si ndihmë financiare për Njësitë e Qeverisjes Vendore, por si instrument për të promovuar zhvillimin e potencialeve ekonomike dhe si një mekanizëm që gjeneron rritje, si dhe për të rritur konkurrenshmërinë e ekonomisë në mesin e ekonomive rajonale. Qëllimi mbetet që Shqipëria të përgatitet nëpërmjet reformimit të mekanizmit ekzistues, dhe të jetë në një linjë me politikatat e zhvillimit rajonal të BE-së, në mënyrë që të përthithim fonde strukturore. Kjo përjasje e re e FZHR-së synon të shtrijë zhvillimin në një rreze më të gjerë dhe ta shohë Shqipërinë si një e tërë, jo të fragmentuara në njësi të vogla në konkurrencë mes tyre. Gjithashtu, ofron mundësi për zhvillim partneritetesh ndërkuftare dhe bashkëfinancim për projekte. Rregullimi ligjor i fondit rezulton në Ligjin vjetor të Buxhetit të Shtetit, në një aneks të dedikuar.

Në të njëjtën linjë, janë ngritur dhe operojnë aktualisht 4 agjenci, në 4 rajone zhvillimi, mbi bazën e Vendimit të Këshillit të Ministrave 961/2015 “Për ngritjen, organizimin dhe funksionimin e Agjencisë Kombëtare për Zhvillimin Rajonal, Agjencisë së Zhvillimit Ekonomik Rajonal dhe Agjencive të Zhvillimit Rajonal”. Po ashtu ekzistojnë dokumente të ndryshme politikash, mirëpo mungon një bazë ligjore që të arrijtë të krijojë norma të forta juridike mbi zhvillimin rajonal

1. Kuadri ligjor

- Aktualisht ka një sërë ligjesh që qasin zhvillim rajonal, por janë të natyrës sektoriale;

- Ligje të tilla si ligji nr. 107/2014 “Mbi zhvillimin dhe planifikimin territorial”, ligji nr. 139/2015 “Mbi vetëqeverisjen vendore”, Vendim i Këshillit të Ministrave 961/2015 “Për ngritjen, organizimin dhe funksionimin e Agjencisë Kombëtare për Zhvillimin Rajonal, Agjencisë së Zhvillimit Ekonomik Rajonal dhe Agjencive të Zhvillimit Rajonal” të cilat nuk kanë qëllim politikatat rajonale si koncepte zhvillimore kohezive dhe territoriale;

- Funksionojnë instrumenta të ndryshëm për të promovuar zhvillimin e potencialeve ekonomike dhe mekanizëm për të gjeneruar rritje për konkurrenshmërinë e ekonomisë (fonde të ndryshme konkureshmerie, punësimi, sociale, Fondi për Zhvillimin e Rajoneve²⁴, i cili si mekanizëm gjen dhe rregullim ligjor në ligjin vjetor “Për buxhetin e shtetit”, në aneks të veçantë, etj).

- Ka rregullime nën-ligjore të veçanta për mekanizmat, por për t’iu përshtatur idesë së Kornizës Strategjike Kombëtare që kërkohet nën rregulloret e kapitullit 22, këto akte në-ligjore duhet të harmonizohen nën një ligj gjithëpërfshirës;

24 Shiko më sipër mbi Fondin për Zhvillimin e Rajoneve, akr. FZHR

- Ka progresuar përafrimi i legjislacionit në fushën e mjedisit dhe transportit, ndërsa janë miratuar së fundmi ndryshime në përshtatje me rregulloret e BE për prokurimin publik²⁵;

- Rregullohet planifikimi buxhetor afat-mesëm (një planifikim 3-vjeçar), si dhe planifikimi vjetor sipas ligjit “Për buxhetin”. Planifikimi 3-vjeçar mund të jetë relevant për rastin e politikave rajonale, por në programimin e politikës mund të vlerësohet nevoja për një periudhë më të gjatë (p.sh. politika mund të jetë e planifikuar deri në 7 vjet ndërsa planifikimi financiar 3 vjet);

- Menaxhimi financiar dhe kontrolli janë të rregulluara nëpërmjet ligjit nr.10 296, datë 8.7.2010 “Për menaxhimin financiar dhe kontrollin” dhe ka progres për përgatitjet për akreditim;

- Nëpërmjet VKM nr. 961/2015, janë ngritur struktura të cilat mund të jenë të gatshme të përthithin fonde strukturore: fakti që ngritja e tyre nuk derviohet nga një ligj por nga një VKM, i bën të “brishtë” në aspektin juridik;

- Ka një koncept ndarjeje rajonale të vendit, në kuptimin e zhvillimit, nën VKM nr. 961/2015, në 4 rajone por jo të pranuar nga strukturat e Bashkimit Europian për ndarjet rajonale. Nën konceptin e ndarjes statistikore sipas NUTS, pra sistemi i BE, është miratuar vendimi i Këshillit të Ministrave nr.1037, datë 15.12.2010 “Për zbatimin e nomenklaturës “Shqipëria në 3 (tri) rajone NUTS II”, sipas nomenklaturës së njësive territoriale për statistikat (NUTS)1”

- Mungon një ligj gjithëpërfshirës për Zhvillimin dhe politikën e kohezionit rajonal, ç’ka duhet të përbëjë bazën për zhvillimin e mëtejshëm rajonal. Aktualisht ka një përpjekje dhe vullnet pozitiv për të miratuar këtë ligj;

- Krahas bazës ligjore, ekzistojnë një sër dokumente politikash sikurse janë Plani Kombëtar për Integrimin Europian (PKIE) në një shtirje kohore prej 5 vitesh, Strategjia Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim (SKZHI), si dhe programet e qeverisë, dokumente të cilat analizohen të jenë në përputhje edhe me detyrimet që rrjedhin nga MSA;

Në konkluzion të kuadrit ligjor, krahasimisht me vendet e rajonit, si më sipër me gjithë kuadrin e sipër-përmendur, duhet theksuar se Shqipëria *nuk ka një vlerësim të nevojës së akteve ligjore të nevojshme nën Kapitullin 22; planifikimi i buxhetit rregullohet me ligj të veçantë; ligjet në fushën e mjedisit, prokurimeve, transportit etj., janë miratuar të ndryshuara në përputhje me direktivat e BE-së; legjislacioni për ndihmën shtetërore, sikurse në rastin e Serbisë, rezulton i përafruar me ndihmën shtetërore; ekzistojnë mundësitë faktike për bashkëfinancim; mungon një ligj i dedikuar për politikën e zhvillimit rajonal dhe ngritja e një institucioni/trupe pergjegjëse për politikën e zhvillimit.*

2. Kuadri Institucional

- Aktualisht janë të ngritura strukturat për menaxhimin e fondeve IPA, të cilat mund të menaxhojnë në të ardhmen fondet strukturore;

25 Ndryshur së fundmi me ligjin nr. 47/2017 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 9643, datë 20.11.2006, “Për prokurimin publik” me synimin përafrimin pjesërisht me Direktivën 89/665/KEE, datë 21 dhjetor 1989, për koordinimin e ligjeve, rregullave dhe dispozitave administrative në lidhje me aplikimin e procedurave të ankimimit për dhënien e kontratave publike të furnizimit dhe të punëve publike, CELEX:31989L0665, ndryshuar me Direktivën 2007/66/KE.

- Krahasimisht e ngjashme me rastin e Malit të Zi, strukturat kyçe janë Koordinatori Kombëtar i IPA-s (NIPAC) i cili ashtu sikurse në rastin e Malit të Zi është i ngritur pranë ministrisë përgjegjëse për integrimin evropian²⁶;

- Njësia qendrore e financimit dhe kontraktimit (CFCU), po ashtu funksionon nën ministrinë përgjegjëse për financat²⁷, ashtu sikurse Oficeri Kombëtar Autorizues (NAO);

- Është e ngritur dhe funksionon Agjencia për Auditimin e Fondeve të BE²⁸;

- Nuk ka një Koordinator Strategjik (përgjegjës për komponentët 3 dhe 4, përgatitjen e kuadrit Strategjik dhe koordinimin e programeve dhe strategjive sektoriale) të përcaktuar shprehimisht si i tillë përmes legjislacionit. Megjithatë Komiteti për Zhvillimin e Rajoneve, si një organ kolegjal luan krahasimisht rol të njëjtë.

- Roli i trupës përgjegjëse të dedikuar për bashkëpunimin ndër-kufitar luhet nga ministria përgjegjëse për punët e jashtme, ndërsa institucione të ndryshme janë aktive në përojektet e bashkëpunimit ndër-kufitar si ministritë e tjera të linjës, Fondi Shqiptar i Zhvillimit²⁹, bashkë me ngritjen faktike të Agjencisë Kombëtare për Zhvillimin Rajonal³⁰.

- Janë ngritur mekanizma sektorial për menaxhimin e integruar të politikave (të tillë janë Grupet e Menaxhimit të Integruar të politikave - GMIP³¹), si dhe grupet sektoriale të punës (nën mekanizmat IPA);

- Koordinimi ndër-institucional në nivelin kombëtar (në kuptimin horizontal) arrihet përmes Komitetit të Planifikimit Strategjik, si organ kolegjal, ndërsa koordinimi nën-kombëtar (në kuptimin vertikal lokal dhe rajonal) përmes:

a) Komitetit për Zhvillimin e Rajoneve³²;

b) Bordet e partneritetit për zhvillim në 4 rajonet e zhvillimit³³;

c) Këshilli konsultativ qendror-vendor³⁴;

- Si nevojë për zhvillimin rajonal, të një rëndësie të veçantë janë bashkë-punimet ndër-kufitare (me vendet fqinje). Për këtë jaë hedhur bazat e përpjekjeve për programet e bashkëpunimit për zhvillimin rajonal ndër-kufitar me Kosovën dhe Maqedoninë, të cilat aktualisht vijnë në proces;

- Programimi dhe bashkëpunimi ndër-kufitar nuk ka një strukturë të dedikuar, megjithëse funksionon si mekanizëm me rregullime nën-ligjore. Por aktualisht po punohet për rregullime dhe përmirësime ligjore në këtë drejtim ;

- Korniza Strategjike Kombëtare, sigurohet gjithashtu me një mekanizëm institucional i cili gjën rregullim në akte nënligjore;

- Mekanizmi për Paketën Unike të Projekteve Kombëtare, funksionon

26 Aktualisht ministria për Europën dhe Punët e Jashtme

27 Aktualisht ministria e Financave dhe Ekonomisë

28 Aktualisht për miratim projekt-ligji për organizimin dhe funksionimin e Agjencisë

29 Shiko për më tepër ligjin nr.10130, dat 11.5.2009, “Për Fondin Shqiptar të Zhvillimit”, i ndryshuar

30 Shiko VKM nr.961/2015 “Për ngritjen, organizimin dhe funksionimin e Agjencisë Kombëtare për Zhvillimin Rajonal, Agjencisë së Zhvillimit Ekonomik Rajonal dhe Agjencive të Zhvillimit Rajonal”;

31 IPMG akr. nga ang. Integrated Policy Management Groups - si instrumente që operojnë në strukturat e nivelit qendro për menaxhimin e politikave në një kuptim të integruar të këtyre politikave, bazuar në praktikën e vendeve të Bashkimit Evropian

32 Shiko Aneksi 3, ligji vjetor “Për Buxhetin”

33 Shiko VKM nr.961/2015 “Për ngritjen, organizimin dhe funksionimin e Agjencisë Kombëtare për Zhvillimin Rajonal, Agjencisë së Zhvillimit Ekonomik Rajonal dhe Agjencive të Zhvillimit Rajonal”;

34 Shiko ligji nr. 139/2015 “Mbi vetëqeverisjen vendore”;

aktualisht nëpërmjet koordinimit të procesit nga Komiteti i Planifikimit Strategjik³⁵. Ky mekanizëm, së bashku me mekanizmin e Sistemit të Planifikimit të Integruar³⁶, prej vitit 2015 operon si mekanizëm kryesor për drejtimet strategjike (projektet) në përthithjen e fondeve, në kuadër edhe të ciklit të programimit buxhetor afat-mesë Krahas funksionimit në praktikë ka nevojë për rregullime nënligjor të posaçme;

- Lidhur me qasjen sektoriale, programet sektoriale kombëtare si instrumente koordinimi dhe partneriteti, janë aktualisht në proces, por për funksionimin e përshtatshëm të tyre ka nevojë për rregullime të tjera nën-ligjor të posaçme. Progres ka sjellë veçanërisht Programi i Reformës Ekonomike³⁷;

- Programi operacional i FZHR, i cili funksionon nga 2015³⁸, ngrihet mbi bazë ligjore mbi se si ky program, si një instrument drejtues për zhvillimin rajonal, hartohet;

- Ndërsa ekziston dhe funksionon programi opercaional, bazuar mbi FZHR, në nivel kombëtar, ka një përpjekje për të hartuar dhe miratuar Programe Operacionale të veçanta për secilën nga 4 rajonet e zhvillimit të vendit³⁹;

Në kuadrin institucional krahasimisht me vendet e rajonit *strukturat për menaxhimin dhe implementimin e IPA-ve janë të ngritura; Koordinatori Kombëtar i IPA-s funksionon nëpërmjet minsitrisë përgjegjëse për ccështjet e integritit dhe ai Strategjik po ashtu; trupa përgjegjëse për bashkë-punimin ndërkuftar është një rol që luhet nga ministria përgjegjëse për punët e jashtme, ndërsa ka tentativë për të ngritur një institucion të dedikuar për bashkëpunimin ndër-kuftar; njësia qendrore e financimit dhe kontraktimit, është po ashtu e ngritur dhe funksionale; mekanizmi koordinues i strukturave implementuese është po ashtu e ngritur ndërsa mungon një ministri/trup kompetente për politikat e zhvillimit rajonal.*

IV. KONKLUZIONE

Në përfundim të punimit, është e rëndësishme të theksojmë se vendi, në përpjekjet për t'u bërë vend anëtar i Bashkimit European, është në proces vijues e reformues, nën nevojën për t'u integruar BE. Ndaj dhe politikat, qasjet dhe reformat në tërësi janë “nën proces” deri në arritjen e përgatitjes dhe “gatishmërisë” për BE-në.

Politikat për zhvillimin rajonal veçanërisht dhe koncepti në tërësi, nuk përbëjnë përjashtim, por kërkojnë një fokus të veçantë për nga rëndësia që vetë politikat e Bashkimit European i kanë dedikuar kësaj qasjeje.

Në konkluzionet tona vërejmë se:

(1) *Në Bashkimin European vazhdon t'i kushtohet një vëmendje e veçantë atyre që konsiderohen “politikat e kohezionit”, në kuadër të kohezionit territorial, duke e kuptuar këtë të fundit si një “metodë” për t'u qasur ndaj qeversijes territoriale;*

(2) *Fondi i atribuar për Zhvillimin Rajonal zë peshën e dytë më të madhe të buxhetit për politikat rajonale në BE, duke pasqyruar në këtë mënyrë rëndësinë parësore që ka*

35 Urdhër i Kryeministrit nr. 18, dt. 22.1.2015 “Për Krijimin e Komitetit Ndërmintor të planifikimit Strategjik” i ndryshuar

36 IPS akr. nga ang. Integrated Planning System, shiko VKM nr. 692, datë 10.11.2005 “Për miratimin e strategjisë së ripunuar “Konsolidimi i një sistemi planifikimi të integruar”

37 Shiko VKM, Nr.49, Date: 25.01.2017 “Për miratimin e Programit të Reformave Ekonomike (ERP) 2017–2019”

38 Lexo më sipër mbi Fondin e Zhvillimit të Rajoneve

39 Lexo më sipër mbi VKM nr. 961/2015

veçanërisht kjo politikë në Bashkimin Europian;

(3) Neni 110 i MSA mes Shqipërisë dhe BE detyron palët të përpiqen të forcojnë bashkëpunimin në zhvillimin rajonal dhe lokal, me qëllim që të kontribuojnë në zhvillimin ekonomik dhe reduktimin e pabarazive rajonale;

(4) Nga 35 kapituj të Acquis, kapitulli 22, i cili përkon dhe me detyrimet për zhvillimin rajonal dhe politikat e kohezionit, shfaqet interesant pasi nuk kërkon transpozimin e drejtpërdrejt të rregulloreve të BE-së, duke e lënë nën përgjegjësinë e vetë shtetit rregullimin ligjor e institucional;

(5) Aktualisht në Shqipëri, politikat rajonale në përgjithësi dhe zhvillimi rajonal veçanërisht mbeten një proces reformues, i nisur dhe me progress gjatë viteve të fundit;

(6) Për hapjen e negociatave të këtij kapitulli (22) krahasimisht dhe në ndryshim me vendet e rajonit, Shqipëria gjendet para nevojës së procesit pre-screening e më tej screening për të identifikuar përmirësimet në kuadrin legjislativ, institucional etj.;

(7) Kuadri ligjor aktual ka nevojë për disa përmirësime, megjithëse ka progres të dukshëm, por kryesisht ligjet kanë një qasje sektoriale;

(8) Është bërë progres me përgatitje legjislative dhe të kapaciteteve të sistemit, si dhe nisja e reformës së zhvillimit rajonal;

(9) VKM paraprake e miratuar për rajone të zhvillimit dhe mekanizma të menaxhimit të zhvillimit rajonal, partneritetin, duhet të pasohet, ashtu sikurse në paraktikën e vendeve të tjera, me një ligj të posaçëm për zhvillimin rajonal dhe kohezionin;

(10)

Mund të përmiresohet legjislacioni në programim, si dhe në lidhje me sistemin e koordinimit, partneritet, dhe implementimit, nisur nga progresi praktik.

BIBLIOGRAFIA

Akte Ligjore

- Traktati i Bashkimit Europian;
- Traktati për Funkcionimin e Bashkimit Europian
- Rregullore e BE “1303/2013 1 Për rregulla të përbashkëta mbi Fondin Europian për Zhvillimin Rajonal, Fondin Social Europian, Fondin Europian Bujqësor dhe për Zhvillimin Rural dhe Fondin Evropian të Detarisë dhe Peshkimit, si dhe përcaktimin e dispozitave të përgjithshme për Fondin Europian të Zhvillimit Rajonal, Fondin Social Europian, Fondin e Kohezionit dhe Fondin Europian të Detarisë dhe Peshkimit;
- Direktiva 89/665/KEE, datë 21 dhjetor 1989, “Për koordinimin e ligjeve, rregullave dhe dispozitave administrative në lidhje me aplikimin e procedurave të ankimimit për dhënien e kontratave publike të furnizimit dhe të punëve publike, CELEX:31989L0665;
- Rregullore (KE) nr.1059/2003 e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit, datë 26 maj 2003, për krijimin e një klasifikimi të përbashkët të njësive territoriale për statistikat (NUTS), (Gazeta Zyrtare L 154, 21.6.2003), e ndryshuar me rregulloren (KE) nr.105/2007, datë 1 shkurt 2007, për ndryshimin në shtojcat e rregullores nr.1059/2003 (KE), për krijimin e një klasifikimi të përbashkët të njësive territoriale për statistikat (NUTS), (Gazeta Zyrtare L 39, 10.2.2007);
- Ligji nr. 9590, datë 27.7.2006 “Për ratifikimin e “Marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Komuniteteve Europiane e shteteve të tyre anëtare”;

- Ligji vjetor i buxhetit;
- Ligji nr. 107/2014 “Mbi zhvillimin dhe planifikimin territorial”;
- Ligji nr. 139/2015 “Mbi vetëqeverisjen vendore”;
- Ligji nr. 47/2017 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 9643, datë 20.11.2006, “Për prokurimin public”
- Ligji nr.10296, datë 8.7.2010 “Për menaxhimin financiar dhe kontrollin”
- Ligji nr.10130, dat 11.5.2009, «Për Fondin Shqiptar të Zhvillimit», i ndryshuar
- VKM 961/2015 “Për ngritjen, organizimin dhe funksionimin e Agjencisë Kombëtare për Zhvillimin Rajonal, Agjencisë së Zhvillimit Ekonomik Rajonal dhe Agjencive të Zhvillimit Rajonal”;
- VKM Nr.1037, datë 15.12.2010 “Për zbatimin e nomenklaturës “Shqipëria në 3 (tri) rajone nuts II”, sipas nomenklaturës së njësive territoriale për statistikat (NUTS)1, TË Bashkimi Europian;
- VKM nr. 692, datë 10.11.2005 “Për miratimin e strategjisë së ripunuar “Konsolidimi i një sistemi planifikimi të integruar”;
- VKM, Nr.49, Date: 25.01.2017 “Për miratimin e Programit të Reformave Ekonomike (ERP) 2017–2019;
- Urdhër i Kryeministrit nr. 18, dt. 22.1.2015 “Për Krijimin e Komitetit Ndërminstor të planifikimit Strategjik” i ndryshuar

Studime

- “Dokumenti Strategjik Indikativ/Indicative Strategy Paper for Albania” (2014-2020) Dokument i Komisionit European Gusht 2014;
- “Screening Report- Montenegro, Chapter 22- Regional policy and coordination of Structural Instruments”; Botim i Komisionit European, Nëntor – Dhjetor 2012
- “Screening Report-Serbia, Chapter 22- Regional policy and coordination of Structural Instruments”; Botim i Komisionit European, Tetor 2014 –Janar 2015
- “Assistance to Regional Development Policy Reform in Albania” Studim i Departamentit të Zhvillimit dhe Ndhmës së Huaj, pranë Këshillit të Ministrave Dhjetor 2015;
- “Zhvillimi Rural. Modeli i BE dhe potencialet e Shqipërisë” Studim i Departamentit të Zhvillimit dhe Ndhmës së Huaj pranë Këshillit të Ministrave Nëntor 2017;
- “BE dhe Shqipëria. Sfidat e integritimit European të Shqipërisë” Dr. Aida Bushati (Gugu) Tetor 2017;
- “Promoting Regional Development in Albania” Studim i Institute for Public and Private Policies (IP3) Prill 2015.

Faqe internet

www.qbz.gov.al
<http://ec.europa.eu>
<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement>
<http://www.europarl.europa.eu>
<http://cor.europa.eu>
<http://eur-lex.europa.eu>
<http://aien.al/>

CHARACTERISTICS OF CONTRACTS FOR THE BENEFIT OF THIRD PARTIES

Abstract

A contract can affect a third party. However, the doctrine of privity means that, as a general rule, a contract cannot confer rights or impose obligations arising under it on any person except the parties to it. This paper deals with the theoretical and practical analysis of the contract for the benefit of a third person by which the benefit obtained from the obligation passes to the third non contractual party. Due to the particular features of this contract, it is important to examine it in detail in order to highlight the special legal nature of the contract for the benefit of the third party as a legal transaction, the elements of the contract, the characteristics, its historical development etc. Also, this paper presents a concept of the specific status of the third party. The author supports the view that the third party (the beneficiary) is an independent contractor who has specific duties and obligations as well as rights and benefits, which is an argument based on the modern theory of interdependence of legal rights and obligations.

Keywords: *third party, contract, beneficiary, rights, obligations.*

Historical development of the contract for the benefit of a third person

Roman law

Although the contract figure in favor of a third person was created and is present in all modern legal systems of civil law, on the other hand, as a general rule, Roman law did not accept that contracting parties might lead the obligation to the other party to a third party to the right of the party to claim the contract of work obligation. There were examples where the responsibility for mismanagement of the student was present or the one who was forced to build or donate a fund and that later he made a similar conclusion to the others by offering services as the original promoter¹. Beyond what have just highlighted Roman law, at least in a purely practical but bypassed approach to third parties to accept the use of specific legal mechanisms that provide us with abundant news resources, For example, the provision of a clause requiring punishment (*stipulatio poenae*) in the case when the promisor did not perform the service may decide in favor of the third.

According to Justinian's Institutes it is impossible to stipulate in favour of a third party: *alteri stipulari nemo potest*. This rule implies that such a contract has no effect. From other texts in the Corpus Iuris Civilis it appears that this principle not only applied

¹ H. Honsell. Die Haftung für Gutachten und Auskunft unter besonderer Berücksichtigung von Drittinteressen. – V. Beuthien (Hrsg.). Festschrift für Dieter Medicus Zum 70. Geburtstag. Köln, Berlin, Bonn, München: Heymanns 1999, p. 211.

to the verbal contract of stipulation, but also to other contracts, pacts and clauses in favour of an absent beneficiary. At the same time, the Institutes acknowledges two exceptions:

1. The stipulation in favour of a third party is valid in the case where the stipulator has a monetary interest in the performance for the third party.
2. The second exception exists in the fact that adding a penalty clause renders the stipulatio alteri valid.

In both cases only the stipulator can invoke the contract and the third party does not acquire a right. These two principal rules are based on an even more fundamental rule of the Roman law of contracts, namely that a contract creates a personal bond between parties, comparable to the privity of contract which from the nineteenth century until recently was the prevailing principle of English common law. In the Corpus Iuris a few exceptional cases can be found where the third party has the right to enforce the performance stipulated in his favour.

The codifications of civil law

In the nineteenth century it was accepted in legal doctrine present in legal doctrine that one can stipulate for a third party and that this third party can enforce what was stipulated in his favour. This happened for two important factors:

- the French Civil Code of 1804,
- and the German Historical School.

However, with the progress of the nineteenth century these two requirements were seen as undesirable in view of the increasing social importance of life assurances.

The Industrial Revolution had dramatically changed the sources of income of a major part of the population and hence the means to look after the well-being of surviving relatives. The latter was no longer secured by family property.

“Common Law”

According to the customary traditional law of the Common Law, the contract for the benefit of a third person was not known by linking with the doctrine of the contract, which expresses the rights obligations and facilities obtained from it towards the contracting parties. However, a number of changes and exclusions to the contract for the benefit of a third person are late in the “Common Law” countries, and recent legal changes are underway in this regard. According to English legislation, the third-party beneficiary is defined as a person who is not party to a contract but has legal rights to enforce the contract or to participate in the proceeds that because of the contract was made for the benefit of the party third. An example of a concrete case to illustrate what was said the following: *“A person signs a contract with a car company to buy a nephew a gift car for his graduation, after which the company after a delay in payment refuses to proceed with the sale of the item. So, the grandson at this moment is entitled to file a lawsuit for breach of contract for the benefit of a third person by the company.”*

A contract concluded between the two parties is a contract for the benefit of a third party, when the latter has no retrieve as parties to the classical contractual obligations where the parties have rights and obligations. A contract for the benefit of a third person is a life insurance contract intended to benefit a living person. For real estate,

the concept of this contract constantly comes as an attempt by the injured individuals to claim that they are beneficiaries of the contract for the benefit of third parties, as a third party, between property owners, observers, assessors or distributors and this is why the third beneficiary gets the right to file a lawsuit for breach of contract.

Provision by Albanian Civil Code

The Civil Code of 1981, in a series of provisions, has regulated this relationship. Exceptionally, the contract may also have consequences for third parties who are not party to it. This is only the case foreseen in the law. In these contracts, the third person acquires rights in his favor, does not participate as a party neither at the time of the conclusion of the contract nor later in its implementation.

The civil code provides for this contract only as a definition in Article 694, from the content of which the main features of this contract arise, whereas in concrete cases of daily life are provided in the provisions of special contracts of the Civil Code. A contract for the benefit of a third person is valid when the person who links has interest in it. A person who has accepted the promise in favor of the third person or the latter has the right to request the performance of the contract, unless there is another agreement. The contract cannot be broken or changed after the moment the third person has stated that he or she agrees to benefit from its affiliation, unless the proposer has reserved this right. In the event of a revocation of the contract award or refusal of the third person to benefit from it, the obligation remains in the benefit of the proposer, unless it is otherwise contrary to the will of the parties or the nature of the contract². From the understanding of the contract to the benefit of a third person it appears that the third person or the third party benefiting is the purpose of the contract concluded between the two parties that realize it, who decide that through the contract between them to profit intentionally the third party.

The third party beneficiary in the contract law is a person who may have the right to sue in a contract despite being not an initial party to that contract. This right arises when the third party is the intended beneficiary for the purpose of the contract, as opposed to a random beneficiary. Depending on the circumstances in which the third party participates in the contractual relationship, it is entitled to sue the person charged with rights or even the person charged with obligations under the contract. Article 1113 of the Civil Code gives the meaning of the insurance contract, which provides: “*With the insurance contract, one party (the insurer), if the event foreseen in the contract is verified, is obliged: a) in the case of insurance of the property to reimburse the other party or a third person for the benefit of which the contract is concluded, the damage suffered within the limits of the amount provided for in the contract; b) in the case of providing the person to pay to the other party or to a third person for the benefit of which the contract is concluded, the amount of the security provided for in the contract. The insured is obliged to pay the premium (insurance price) fixed in the contract. The insurer may be a public or a private person.*”

From the wording of this provision we conclude that the lawmaker has defined the meaning as a contract for the insurance of the property of a natural or legal person, as well as the contract of life and health insurance of a natural person.

2 Art. 694 of the Albanian Civil Code

Characteristics of contract for the benefit of a third person.

If we would summarize the general contractual characteristics for the benefit of the third person we would distinguish:

1. The third person should be a foreigner in the contract, ie not to participate neither as a party nor as a representative of any of the parties that have concluded the contract.

2. With the conclusion of a contract for the benefit of a third party, the parties should have intended for the third person to exercise an independent right of access to the debtor. It does not matter that the third person has the ability to act because he does not participate in the contract and does not show his will, but the third party only gains rights from the contract. So even a minor, although lacking the ability to act, has the ability to gain the right under the contract in his favor.

3. The third party benefiting from the contract is not obliged to accept the right to award the contract. Thus, the right conferred upon him by the parties that conclude the contract does not automatically pass to the third person, because the latter may also renounce it. The Recipient acquires, on the basis of the contract, a direct and independent right from the moment of the conclusion of the contract, but this right becomes final from the moment the third party expresses the consent to the acceptance of the right³.

In this regard, our legislation stipulates that the third party to whom the contract is awarded shall acquire the rights indicated in the contract from the moment it has notified one of the parties that it agrees to benefit from these rights. It is worth mentioning that in cases when the third person has renounced the right recognized in the contract, the obligation does not end when the right of research passes to the creditor, which in this case requires fulfillment for the benefit of himself if such a thing does not contradict the purpose of the contract. No legal form is required for the grant of a third party consent or for waiver of his right⁴.

4. Before the moment the third person has stated that he will exercise the right to benefit from the contract, the creditor has the right to cancel the contract or to make any changes that may affect, reduce or limit the right of a third person.

If the beneficiary states that he agrees to benefit from the agreement made, the contract concluded in his favor may not be revoked unless the proposer of the contract has reserved this right expressly in the contract in his favor⁵.

5. A third person who benefits a right from this contract has the right to ask the proposer or debtor to exercise the right unless there is an opposite agreement. A legal problem is raised in this case if the debtor has the right to make to the third person all the rejections arising from the contract or not. Such is, for example, the rejection that until the creditor has failed to fulfill his obligation in a bilateral contract he also as a debtor may not fulfill his obligation to a third person. I think that the debtor has the right of such a proxy when the contract is a two-way contract, but if the debtor has any objections against the creditor, objections which do not derive from the contract, he can not address it to the third person.

3 M. Tutulani-Semini, "E drejta e detyrimeve dhe e kontratave, Real Stamp, Tirana 2006, p. 66.

4 Art. 672, Albanian Civil Code.

5 Subparagraf 3, Art. 694 of Albanian Civil Code.

6. The third person only benefits from the contract and has not obligations.

7. In order to become a true legal form and to be considered related, the third person should be a foreigner in the contract, thus not having participated either as a party or as a representative of any of the parties that have entered into the contract.

8. By entering into a contract for the benefit of a third party, the parties should have intended for the third person to exercise an independent right of access to the debtor. It does not matter that the third person has the ability to act because he does not participate in the contract and does not show his will, but only gains rights from the contract⁶.

The beneficiary's legal status

Beneficiary is not a contracting party to a contract concluded for the benefit of a third person. Therefore, he can not influence the legal fate of that contract, but can only realize the benefit of this contract to him. Because of this situation, the legal contract fate for the benefit of the third person is in the hands of the parties to that contract, first of all and foremost in the hands of the stipulent (third party), when it comes to the benefit itself. Thus, the third party benefit can be revoked or amended until the third person declares that he accepts what is contracted for his benefit. If the contract for the benefit of a third person does not foresee the conditions in which a third person may revoke the benefit of a third person, then he can always do so with unilateral declaration of will⁷. After that declaration of acceptance, the beneficiary can no longer revoke the unilateral declaration of his will.

Albanian legislation and the foreign law generally do not contain provisions to explicitly or explicitly express, to whom should the beneficiary inform that he or she accepts the benefit or the right. For this reason, the beneficiary may give his or her own statement as a pompous and promising person, and if the statement is given to one party then that party must inform the other contracting party. Also, in Albanian legislation there is no provision as to the form of the beneficiary's declaration of contract award for the benefit of the third person. Therefore, for this contract, the provisions on the form of contracts can be applied analogously, according to which this statement is not formal because no other law is foreseen. If no other way has been found or if, by the circumstances of the case, there is no other benefit contract for the benefit of the third person, it produces legal effects among the living. This implies that the beneficiary can accept the benefit and that the promising party is obliged to execute the contractual obligation for the benefit of the third through the life of the beneficiary person. But, on the other hand, the law allows the contract for the benefit of a third person to produce legal effects on a third person, as well as after the death of a beneficiary.

6 M. Tutulani-Semini, "E drejta e detyrimeve dhe e kontratave, Real Stamp, Tirana 2006, p. 68.

7 Clearinghouse Review. "Use Contract Law To Enforce Third-Party Beneficiary Claims Against Vendors And Agencies", 2008, pg 42.

Conclusions

The contract may also have legal consequences for third parties who are not party to it. This is only the case foreseen in the law. In these contracts, the third person who earns the right in his favor does not participate as a party neither at the moment of the conclusion of the contract nor later in its implementation.

The civil code provides for this contract only as a definition in Article 694, from the content of which the main features of this contract arise, whereas in concrete cases of daily life are provided in the provisions of special contracts of the Civil Code.

A person who has accepted the promise in favor of the third person or the latter has the right to request the performance of the contract, unless there is another agreement.

In the event of a revocation of the contract award or refusal of the third person to benefit from it, the obligation remains in the benefit of the proposer, unless it is otherwise contrary to the will of the parties or the nature of the contract.

The third party, the beneficiary in the contract law is a person who may have the right to sue in a contract despite being not an initial party to that contract. This right arises when the third party is the intended beneficiary for the purpose of the contract, as opposed to a random beneficiary.

The contract forms for the benefit of a third person date back to Roman law, continuing with the Anglo-saxon system of law and beyond.

As examples of a third-person benefit contract, as foreseen by Albanian legislation, we can mention the property and life insurance contract.

Bibliography

Civil Code of the Republic of Albania

Clearinghouse Review. "Use Contract Law To Enforce Third-Party Beneficiary Claims Against Vendors And Agencies", 2008.

H. Honsell. Die Haftung für Gutachten und Auskunft unter besonderer Berücksichtigung von Drittinteressen. – V. Beuthien (Hrsg.). Fest-schrift für Dieter Medicus Zum 70. Geburtstag. Köln, Berlin, Bonn, München: Heymanns 1999, p. 211.

M. Tutulani-Semini, "E drejta e detyrimeve dhe e kontratave, Real Stamp, Tirana 2006.

CONFIDENTIALITY IN THE ARBITRATION AGREEMENT

Abstract

Confidentiality is considered to be one of the essential features of arbitration. Historically, the arbitration procedure and arbitration decisions are considered to be completely confidential. By the early 1980s, the issue of confidentiality in this process was out of every debate, quietly accepting the advantage of this element. During the review of the UNCITRAL Arbitration Rules, the need for a high degree of transparency in arbitration appeared. Since then, the debate has been conducted in the context of confidentiality or non-arbitration, given that the process of public recognition of arbitrary decisions by the court constitutes a disguise from the element of confidentiality. This paper takes a look at the assumption of confidentiality in arbitration, in an international and national legal framework, and will explore the ways in which evidence law has protected the confidentiality.

Keywords: *arbitration, confidentiality, international law, Albania, development.*

Introduction

The IBA Guidelines for Drafting International Arbitration Provisions¹, adopted in 2010 in paragraphs 60-65 expressly suggest that parties, if they are concerned about confidentiality, should include this issue in their arbitration agreement. How often do we see arbitration clauses dealing with confidentiality matters? Some countries and arbitration institutions incorporate the provisions of confidentiality into their national laws.

The UNCITRAL model law includes a clear rule on the inadmissibility of the evidence obtained by violating the confidentiality of the arbitration procedure: *«Disclosure of information (...) is not ordered by the arbitral tribunal, court or other competent governmental authority and if such information is provided as evidence (...), that evidence shall be deemed inadmissible. However, such information may be disclosed or accepted as evidence as required by law or for the purpose of implementing or enforcing the agreement.»*

However, jurisprudence offers different solutions. In 1990, several decisions of

¹ Paulsson, J. dhe Rawding, N., "Problems with confidentiality, International Arbitration", 1995, 3, 315-319

various courts rejected the idea that arbitration is by itself confidential. Arbitration is not clearly defined, but may be confidential if the parties expressly wish (expressly, in an ad hoc procedure or by reference to a set of rules containing a provision on confidentiality). In countries such as France, Germany or Switzerland, arbitration has been considered as an efficient method of ‘private’ dispute settlement, because it is not only the privacy of hearings but also the documents that are respected.

A major influence on the dispute over confidentiality in arbitration brought the decision of the Appellate Court of Australia in the Esso / BHP case against Plomann, in which most of its members objected to the English perspective formulated until such time as there was a confidentiality, regardless of the exceptions to the case. In its reasoning, the court imposes the obligation to preserve confidentiality, but also states that this principle is more sensitive to international than national arbitration².

Unlike Australian jurisprudence, in the United Kingdom, the court ruled that the arbitrary nature of the arbitral arises the obligation to voluntarily not dissolve the public or use for other purposes the arbitration documents³.

Below is mentioned another legal act that specifies confidentiality in the arbitration process. This important act is the Regulation of the International Court of Arbitration, where in its Article 1 it is determined the confidentiality of the work of this court and the restriction of access to prosecution of court hearings. Cases where there are exceptions to this general rule are those that are allowed to follow closely these sessions with the prior consent of the President of the Court and are only given to designated persons who are required to preserve confidentiality.

The Albanian legislation provides for arbitration, as an integral part of the Code of Civil Procedures. Furthermore, it is considered as part of the judicial system, using the same procedures. In contrast with this system, the arbitration shall be treated free of these formalities. It must be evaluated as the creation of a single legislation of internal and international arbitration, as the Albanian legislation there is a genuine law for international arbitration. Also, the Albanian legislation categorically excludes the use of arbitration for non-contractual matters.

Albanian legal framework on Arbitration

During the Communism in Albania, the institution of arbitration was created as an exclusive state feature, which would provide mechanisms for resolving disputes between state enterprises, with a high level of political and administrative control over vessels created to resolve such disputes. As the origin of this institution shall be considered the Decree No. 443, 1947 «On Resolving Property Disputes by Arbitration state». It was the first organic law for the functioning and operation of arbitration. Throughout the activity of the communist system, the arbitration institution has undergone numerous legislative changes: Decree nr.1872 dated the 07.05.1954 «On state arbitration»; Decree nr.5009 dated the 10.11.1972 «On state arbitration»; Official Journal 1972, no.6, page 75; Decree No.6927, dated the 14.11.1984 “On amendments to the Decree No.5009 “On state arbitration”, Official Journal 1984, no.3, page 45⁴.

2 Esso/BHP vs Plomann (1995)

3 Dolling-Baker v Merrett [1990] 1 W.L.R. 1205 (21 March 1990)

4 Spahiu, A., (2013), “Alternative Dispute Resolution and the Albanian Legal Reality”, Mediterranean Journal of Social Sciences., Vol 4 No 10 October 2013, page 5.

Arbitration as a concept has not been specified in the Civil Code of Procedure of the Republic of Albania in 1982, after it was provided with a separate law, the Law No. 7424 dated the 14.11.1990 «On state arbitration»⁵. Another important element in this period would be the actual elimination of confidentiality, as one of the fundamental principles of arbitration. Arbitration state at this period by way of proceeding does not affirm democratic principles and private nature of arbitration, as numerous international legislation assess confidentiality as an indivisible part of the process.

After the 90's, economic and political changes would require a reorganization of the institution of arbitration. Even nowadays, the Albanian legislation does not have a specific law on arbitration, but it is included in the Civil Code of Procedure, where Chapter 1 provides the general provisions, Chapter II the formation of the arbitration tribunal, Chapter III the arbitration proceedings, Chapter IV the court decision on arbitration, and Chapter V the appeal against the decision of the arbitral tribunal. There are no definitions on commercial arbitration, or defining when the relationship will be called international. The Albanian legislation provides definitions of the arbitral proceedings and the court of arbitration, which provides that arbitration, may be composed of a single judge or panel⁶. The arbitration agreements are provided in Articles 403 and 404 of the Civil Procedure Code.

The Albanian lawmakers at this moment have not consumed all the key concepts in stages of the arbitration proceedings. Here is mentioned: «*the conditions and procedures of appointment, exclusion, removal, replacement and termination of the mandate of the arbitrators*». Arbitral awards are final, and they shall be given by majority against the opinion of arbitrators, who shall be submitted in writing. They should also include all the content of their final decision with all its elements. Important movement on international arbitration in the Republic of Albania is the accession to the Convention of New York «*On the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards*»⁷ and the Geneva Convention⁸.

How confident are the arbitration procedures?

This is a very controversial and difficult issue. On the one hand, and mostly in intellectual property disputes, the secrecy of certain documents is sometimes of decisive importance. Unless there is a specific provision for that purpose within the arbitration clause or on the basis of an arbitration agreement, it will be almost impossible for a dispute to arise. However, within the arbitration clause it will be possible and appropriate that such confidential documents and information (which will need to be carefully defined) become fully known to the arbitrators (but not to the other party) or will disclosed and made available to a third neutral party, such as an expert, or audit firm, and then issues a certificate, a report or an assessment to the arbitral tribunal.

Proposals may be proposed for inclusion in the arbitration clause or in an arbitration agreement:

5 Law nr 7424, dated 14.11.1990 “On state arbitration”, article 11/a

6 Art. 404, Albanian Civil Code of Procedure.

7 Law no.8688 dated 09.11.2000 “On accession of the Republic of Albania in the “Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards”.

8 Law no.8687, dated 9.11.2000 “On accession of the Republic of Albania in the “European Convention on International Commercial Arbitration”.

1. A witness summoned by a party shall not be considered a third party. To the extent that a witness has been granted access to evidence obtained in arbitration in order to prepare his testimony, the party shall be responsible for maintaining the same degree of confidentiality as is required.

2. As long as they refer to the evidence, the written submissions of the parties shall not be disclosed.

3. An arbitrator, when issuing an order for production of documentary or other evidence, may make such an order provided that the other party does not reveal any of the evidence (or its details) to third parties. which serves as an arbitrator or an expert appointed by an arbitral tribunal, thereby assuming in its own name *mutatis mutandis* to respect the established confidentiality rules, etc⁹.

Despite these, we can rarely see such detailed confidentiality arrangements and most of the Arbitration Rules do not cover all the above-mentioned aspects of the secrecy of the procedure. In the analysis of confidentiality in arbitration, it can be said that the position of witnesses and experts is an important place. In cases when the expert is summoned by one party to substantiate its allegations, it is decided that he or she carries the obligation to respect the confidentiality of the proceedings, not only for the party he or she has called, but also for the other party. Arbitration as an alternative way of resolving disputes is highly effective and based on what has been discussing in this paper, It can be said that it is largely confidential, despite the different legal tendencies in different countries, and the exclusion from this general principle is made only with the consent of the parties, as well as with the court's authorization to publish the documentation due to another judicial lawsuit.

Simply incorporating the rules of an arbitral institution is not likely to resolve uncertainties about confidentiality. Institutional rules commonly provide that the arbitrators shall maintain the confidentiality of the proceedings.¹⁰ However, few prohibit disclosure by the parties. For example, Article 25(4) of the Arbitration Rules of the United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL) provides that hearings shall be held “in camera.”¹¹ The rules of the ICC exclude from hearings “persons not involved in the proceedings” and permit the arbitral tribunal to “take measures for protecting trade secrets or confidential information.”¹²

Some arbitral institutions provide greater protection. Consistent with English law, the rules of LCIA Arbitration International recognize that the parties undertake as a general principle to keep confidential all awards in their arbitration, together with all materials in the proceedings created for the purpose of the arbitration, and all other documents produced by another party in the proceedings not otherwise in the public domain save and to the extent that disclosure may be required of a party by legal duty,

9 “Art.8: 1. The Chamber of Arbitration, the parties, the Arbitral Tribunal and the expert witnesses shall keep the proceedings and the arbitral award confidential, except in the case it has to be used to protect one’s rights. 2. For purposes of research, the Chamber of Arbitration may publish the arbitral award in anonymous format, unless, during the proceedings, any of the parties objects to publication”.

10 http://www.adr.org/index2.1.jsp?JSPssid=13777&JSPsrc=upload\LIVESITE\Rules_Procedures\National_International\...\focusArea\international\AAA175-1000.htm

11 United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL), Arbitration Rules, art. 25(4) (adopted 15 December 1976), <http://www.uncitral.org/en-index.htm>

12 International Chamber of Commerce (ICC), Rules of Arbitration, art. 21.3, <http://www.iccwbo.org/court/english/arbitration/rules.asp>

to protect or pursue a legal right or to enforce or challenge an award in bona fide legal proceedings before a state court or other judicial authority. In addition, the arbitration rules of the World Intellectual Property Organization (WIPO) have quite rigorous confidentiality protections, reflecting the focus of WIPO proceedings on intellectual property and trade secrets.

Application or not to apply the principle of confidentiality to Arbitration

This article has so far addressed the applicability and importance of implementing the principle of confidentiality in Arbitration, but despite the legal provisions of different states, there are also states which have denied the implementation of this principle. Sweden was one of the countries which denied any implied duty of confidentiality.

In *Esso Australia* the High Court of Australia held that arbitration is private but it declined to find a duty of confidentiality attached to documents and information obtained during the course of an arbitration. However the High Court did hold that a duty of confidentiality arose in two circumstances. The first was where the parties had made express provision for confidentiality. Secondly the High Court held that confidentiality attached to documents which are produced by a party compulsorily pursuant to a direction of the arbitrator. But this limited obligation was itself subject to a number of exceptions including the public's legitimate interest in obtaining information about the affairs of public authorities.

In the United States, the handful of district court decisions reject any implied duty of confidentiality. In the leading case, *United States v. Panhandle E. Corp.*,¹³ the federal government sought to have Panhandle, a U.S. company, produce documents from an International Chamber of Commerce (ICC) arbitration between Panhandle's subsidiary and the Algerian state oil company. Panhandle sought to block discovery, arguing that arbitration is confidential in nature and that disclosure would frustrate the parties' expectations. The court held that there is no inherent duty of confidentiality unless the parties contract for it, and that the ICC Rules place no obligation of confidentiality on arbitrating parties.

On contrary, English law holds that arbitral parties are subject to an implied duty of confidentiality, a position made particularly significant by London's role as a situs of many international arbitrations. In the leading case of *Ali Shipping Corp. v. Shipyard Trogir*¹⁴, the court held that such an obligation is implied in every arbitration agreement as "*an essential corollary of the privacy of arbitration proceedings.*" That obligation applies not only to the outcome, but to all "pleadings, written submissions, and the proofs of witnesses as well as transcripts and notes of the evidence given in the arbitration."¹⁵ French law appears to provide even more stringent protection for the confidentiality of arbitral proceedings and awards.

The current position of Canadian courts is not entirely inconsistent with an implied obligation of confidentiality in arbitration. The Canadian jurisprudence illustrates that any confidentiality attached to arbitration documents does not rise to the level of a

13 118 F.R.D. 346 (D. Del. 1988).

14 ALI SHIPPING CORPORATION v. SHIPYARD TROGIR [1998] 1 Lloyd's Rep. 643

15 Mustill, M. & Boyd, S. the law and practice of commercial arbitration in England 303-04 (2d ed. 1989)

privilege. If arbitration documents are relevant to subsequent litigation between the same parties or with third parties they must be disclosed. Whether or not the documents will be subject to a confidentiality and sealing order by the court ultimately depends on the facts of the case and whether there is an important commercial interest in maintaining confidentiality. Nevertheless, no Canadian court has ruled in favour of an implied obligation of confidentiality in arbitration, and the trend appears to lean the other way. Parties would therefore be unwise to rely on an implied duty to protect documents they do not want made public.

Conclusions

According to the view prevailing in Europe, arbitral proceedings are subject to a strict confidentiality.

Confidentiality is a very important topic to arbitration. Parties rarely welcome the publicity that comes with court proceedings. This is particularly the case on sensitive or high profile projects or where serious allegations of poor performance are being made.

An advantage of arbitration is that it is a private process and can be a confidential one. When drafting arbitration agreements, it is good practice to include an express provision for confidentiality to ensure that this is the case. Notwithstanding this, a party wishing to enforce an award would have to go through the public court system, where confidentiality could be lost.

This paper has addressed the applicability and importance of implementing the principle of confidentiality in Arbitration, but despite the legal provisions of different states, there are also states which have denied the implementation of this principle.

The Albanian state, as one of the countries with a fragile democracy, pledges to implement the principles of democracy. Applying these principles makes it possible to achieve its objective of political and economic interests, based on free trade.

The Albanian ordinary courts, guided by a vicious complexity, take the time to direct more cases of ordinary courts to undergo arbitration proceedings. This is to change once and for all the exclusivity of state court in cases where there is the possibility to refer them for a review of the arbitration process.

The legislative reflections will lead to an excellent arbitration process. Numerous practices, a great faith and a light can be highlighted on what the arbitration contains in itself.

Literature

Albanian Civil Code of Procedure

ALI SHIPPING CORPORATION v. SHIPYARD TROGIR [1998] 1 Lloyd's Rep. 643

Dolling-Baker v Merrett [1990] 1 W.L.R. 1205 (21 March 1990)

Esso/BHP vs Plomann (1995)

International Chamber of Commerce (ICC), Rules of Arbitration

Law no.8688 dated 09.11.2000 «On accession of the Republic of Albania in the «Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards».

Law no.8687, dated 9.11.2000 «On accession of the Republic of Albania in the «European Convention on International Commercial Arbitration».

Law nr 7424, dated 14.11.1990 “ On state arbitration”.

Mustill, M. & Boyd, S. the law and practice of commercial arbitration in England 303-04 (2d ed. 1989)

Paulsson, J. dhe Rawding, N., «Problems with confidentiality, International Arbitration», 1995, 315-319.

Spahiu, A., (2013), “Alternative Dispute Resolution and the Albanian Legal Reality”, Mediterranean Journal of Social Sciences., Vol 4 No 10 October 2013.

United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL), Arbitration Rules, (adopted 15 December 1976).

118 F.R.D. 346 (D. Del. 1988).

http://www.adr.org/index2.1.jsp?JSPssid=13777&JSPsrc=upload\LIVESITE\Rules_Procedures\National_International\...\focusArea\international\AAA175-1000.htm.

<http://www.uncitral.org/en-index.htm>.

<http://www.iccwbo.org/court/english/arbitration/rules.asp>.

Ermal YZEIRAJ
Kontrolli i Lartë i Shtetit
eyzeiraj@klsh.org.al

Flavjo XHUVELI
Kontrolli i Lartë i Shtetit
fxhuveli@klsh.org.al

SPECIFIKA E AKTEVE TË AUDITIMIT SI AKTE TË VEÇANTA ADMINISTRATIVE

Abstrakt

Kontrolli i Lartë i Shtetit është institucioni i vetëm Kushtetues i mandatar për kryerjen e auditimit të jashtëm publik në Republikën e Shqipërisë. Veprimtaria e këtij institucioni rregullohet nëpërmjet ligjit të tij organik nr. 154/2014 “Për organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit” si dhe Standartet Ndërkombëtare të Auditimit INTOSAI. Gjatë procesit auditues KLSH prodhon një sërë aktesh si: njoftimi për fillimin e auditimit, programi i auditimit, akt konstatimet, akt verifikimet, procesverbalet, raportet përfundimtare të auditimit si dhe Vendimet e Kryetarit të KLSH-së në lidhje me to.

Ndryshe nga aktet e tjera të institucioneve publike, aktet e procesit të auditimit nuk janë akte të mirëfillta administrative pasi atyre u mungon pjesa urdhëruese e dispozitivit. Raporti Përfundimtar i Auditimit si akti final i gjithë procesit të auditimit nuk përmban asnjë urdhër të detyrueshëm për zbatim nga subjekti i audituar por vetëm rekomandime për të cilat subjekti i auditimit mund të shprehë dakortësinë apo mosdakortësinë e tij.

Për rrjedhojë, në kushtet e mungesës së akteve të mirëfillta administrative, vihet në diskutim juridiksioni i Gjykatës Administrative në shqyrtimin e kërkesë padive me objekt aktet e procesit të auditimit të KLSH-së.

Fjalët kyçe KLSH, Gjykata Administrative, aktet e procesit të auditimit, akti administrativ.

Akti administrativ dhe elementët e formës së tij

Referuar nenit 3 të Ligjit nr. 44/2015 “Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë”, në të jepet përkufizimi i termave: “akt administrativ”, “procedurë administrative”, “veprim administrativ”, “veprim tjetër administrativ”, “veprimtari administrative”, etj.

Kështu si “akt administrativ individual” konsiderohet “çdo shprehje e vullnetit të organit publik kundrejt një apo më shumë subjektsh, *i cili krijon, ndryshon ose shuan një marrëdhënie juridike konkrete*”, ndërsa si “veprim tjetër administrativ”

konsiderohet “çdo formë e njëanshme e veprimtarisë së organit publik në ushtrimin e funksioneve të tij publike, që nuk plotëson kriteret për të qenë akt administrativ dhe që sjell pasoja juridike për të drejtat subjektive dhe interesat legjitime”.

Nga ana tjetër referuar përcaktimeve të bëra në nenin 99 të Ligjit nr. 44/2015 “Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë”, në të evidentohen elementët e formës së një akti administrativ (të shkruar në letër ose elektronik) ku ndër të tjera parashikohet që akti administrativ duhet të përmbajë tre elementë:

- a) pjesa hyrëse
 - emri i organit publik që nxjerr aktin
 - palët të cilave u drejtohet akti
 - data e miratimit
 - baza ligjore
- b) pjesa arsyetuese
- c) dispozitivi
 - pjesa urdhëruese që tregon çfarë është vendosur
 - koha e hyrjes në fuqi të aktit
 - e drejta e ankimit (organi ku mund të paraqitet ankimi, mjetet e ankimit, afati ankimit dhe mënyra e përlogaritjes së tij)

Veçoritë e akteve të procesit të auditimit

Në shqyrtim të procesit të auditimit si dhe akteve që prodhohen gjatë këtij procesi evidentohet fakti që asnjëri prej këtyre akteve nuk mund të cilësohet si një akt i mirëfilltë administrativ dhe vetë procesi i auditimit nuk mund të cilësohet si një proces i mirëfilltë administrativ.

Procedura e auditimit është një procedurë e cila rregullohet ekskluzivisht nga Ligji nr. 154/2014 “Për organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit”, Rregulloret e KLSH-së, Manualët e Auditimit, si dhe ISSAI-et (standartet ndërkombëtare të auditimit, të cilave iu referohet edhe ligji organik i KLSH-së). Më konkretisht procedura e auditimit kalon nëpër këto faza:

1. Njoftimi i subjektit

Dokumenti që KLSH prodhon në këtë fazë titullohet “Njoftimi për fillim auditimi” dhe i drejtohet titullarit të subjektit të auditimit duke i kërkuar vënien në dispozicion të audituesve të të gjithë dokumentacionit të kërkuar nga ana e tyre si dhe krijimin për ta të ambienteve të përshtatshme të punës.

2. Auditimi në terren

Dokumentet që KLSH prodhon në këtë fazë janë “programi i auditimit”, si dhe “akt-konstatimet / akt-verifikimet / proces-verbalet”.

Programi i auditimit i drejtohet grupit të auditimit dhe jo subjektit të auditimit. Në këtë dokument nuk përcaktohet asnjë detyrë apo detyrim për subjektin e auditimit.

Akt-konstatimet/akt-verifikimet/proces-verbalet, i drejtohen për dijeni (informim) subjektit të auditimit dhe në to pasqyrohet thjesht mendimi dhe konkluzionet e audituesve.

Në këtë fazë subjekti i auditimit ka detyrimin e dhënies së dokumentacionit të kërkuar dhe të drejtën e dhënies së observacioneve.

3. Projekt Raporti i Auditimit

Në këtë fazë grupi i auditimit është tërhequr nga auditimi në terren dhe punon për hartimin e dokumentit “Projekt Raport Auditimi” i cili i përcillet me postë subjektit të auditimit duke i dhënë atij të drejtën e paraqitjes së observacioneve (të dyta) brenda 30 ditëve nga data e protokollimit të këtij dokumenti në subjektin e auditimit. Në këtë fazë subjekti i auditimit ka të drejtën (jo detyrimin) e paraqitjes së observacioneve dhe detyrimin e njoftimit të të gjitha palëve dhe personave të përmendur në Projekt Raportin e Auditimit.

4. Raporti Përfundimtar i Auditimit

Në këtë fazë grupi i auditimit shqyrton observacionet e paraqitura nga subjekti i auditimit dhe i reflekton ato në Raportin Përfundimtar të Auditimit duke konkluduar edhe në lidhje me rekomandimet që do ti përcillen subjektit të auditimit. Në këtë fazë subjekti i auditimit nuk ka asnjë të drejtë dhe asnjë detyrim ndërsa grupi i auditimit ka detyrimin e trajtimit të observacioneve dhe reflektimit të tyre në Raportin Përfundimtar të Auditimit.

5. Kontrolli i Cilësisë

Në këtë fazë dosja e auditimit kontrollohet nga: Kryeaudituesi i Departamentit, Drejtori i Departamentit, Departamenti Juridik dhe Kontrollit të Zbatimit të Standardeve, Drejtori i Përgjithshëm. Në këtë fazë subjekti i auditimit nuk ka asnjë të drejtë dhe asnjë detyrim.

6. Vendimi i Evadimit

Në këtë fazë Kryetari i KLSH vendos për evadimin (miratimin) e Raportit Përfundimtar të Auditimit duke u njohur dhe me mendimin e strukturave të sipërcituara të kontrollit të cilësisë. Në Vendimin e Kryetarit të KLSH-së parashikohen rekomandimet që do ti përcillen subjektit të auditimit apo institucioneve të tjera eprorë. Në këtë fazë subjekti i auditimit nuk ka asnjë të drejtë dhe asnjë detyrim.

7. Ndjekja e ecurisë së rekomandimeve

Në këtë fazë KLSH merr nga subjektet informacion në lidhje me (i) rekomandimet e papranuara dhe (ii) rekomandimet e pranuar. Në lidhje me rekomandimet e pranuar KLSH kërkon informacion në lidhje me ecurinë e zbatimit të tyre (pra në çfarë faze ato janë aktualisht). Përqindja e zbatimit të rekomandimeve të KLSH-së raportohet në Kuvendin e Shqipërisë. Në këtë fazë subjekti i auditimit nuk ka detyrim që të zbatojë rekomandimet e KLSH-së por ka vetëm detyrim që të informojë brenda një afati të caktuar se çfarë ka vendosur në lidhje me to.

Në shqyrtim të procedurës së mësipërme të auditimit si dhe akteve të prodhuara gjatë këtij procesi, evidentohet fakti që Raporti Përfundimtar i Auditimit si akti final i procesit të auditimit nuk krijon asnjë pasojë juridike ndaj subjektit të auditimit pasi ai i drejtohet atij me rekomandime të cilat subjekti i auditimit është i lirë që ti zbatojë ose jo. Për rrjedhojë Raporti Përfundimtar i Auditimit nuk mund të konsiderohet si një akt i mirëfilltë administrativ pasi atij i mungon pjesa urdhëruese e diapozitivit dhe nuk krijon asnjë pasojë juridike karshi subjektit të auditimit.

Aktet e tjera të procesit të auditimit, të krijuara para Raportit Përfundimtar të Auditimit konsiderohen si veprime procedurale gjatë procedurës administrative.

Juridiksioni i Gjykatës Administrative

Referuar nenit 7 të Ligjit nr. 49/2012 “Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”, i ndryshuar, në të përcaktohet që Gjykatat Administrative janë kompetente (ndër të tjera) për shqyrtimin e mosmarrëveshjeve që lindin nga aktet administrative individuale të nxjerra gjatë veprimtarisë administrative nga organi publik.

Në kushtet kur aktet e procesit të auditimit nuk mund të konsiderohen si akte të mirëfillta administrative (pra akte administrative individuale) atëherë Gjykata Administrative nuk ka asnjë juridiksion në shqyrtimin e kërkesë padive me objekt aktet e procesit të auditimit. I vetmi ankim që mund të paraqitet në këtë rast është ai drejtuar vetë organit të KLSH-së në formën e një kërkesë për rishqyrtimin e akteve të procesit të auditimit.

Nga ana tjetër vetë neni 130 i Ligjit nr. 44/2015 “Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë”, parashikon që veprimet procedurale të organit publik (në rastin e procesit të auditimit konsiderohen të gjitha aktet e nxjerra deri në hartimin e Raportit Përfundimtar të Auditimit) mund të ankimohen vetëm në rast se ankimi ndaj këtyre akteve parashikohet shprehimisht në ligj. Për rrjedhojë për aq kohë sa në ligjin organik të KLSH-së nuk parashikohet asgjë në lidhje me ankimin e subjekteve ndaj këtyre akteve, referuar nenit 130 të Kodit të Procedurës Administrative ndaj këtyre akteve nuk mund të bëhet asnjë ankim në gjykatë.

Konkluzione

Sa më sipër, arrihet në konkluzionin që ndaj akteve të procesit të auditimit dhe vecanarisht ndaj Raporteve Përfundimtare të Auditimit nuk mund të ngrihet asnjë kërkesë padi në Gjykatën Administrative pasi këto akte nuk janë akte të mirëfillta administrative dhe Gjykata Administrative nuk ka asnjë juridiksion në shqyrtimin e mosmarrëveshjeve që mund të lindin në lidhje me këto akte.

Në të njëjtin konkluzion kanë arritur edhe një sërë Gjykatash në vendimet e mëposhtme:

- Vendimi nr. 1170, datë 11.02.2013, Gjykata e Rrethit Gjyqësor, Tiranë.
- Vendimi nr. 10976, datë 04.11.2013, Gjykata e Rrethit Gjyqësor, Tiranë.
- Vendimi nr. 1423, datë 04.04.2014, Gjykata e Rrethit Gjyqësor, Tiranë.
- Vendimi nr. 3207, datë 21.07.2014, Gjykata e Apelit, Tiranë.
- Vendimi nr. 1242, datë 09.09.2014, Gjykata Administrative e Shkallës së Parë, Vlorë.
- Vendimi nr. 172, datë 23.01.2015, Gjykata Administrative e Shkallës së Parë, Tiranë.
- Vendimi nr. 501, datë 06.02.2015, Gjykata Administrative e Shkallës së Parë, Tiranë.
- Vendimi nr. 6165, datë 03.12.2015, Gjykata Administrative e Shkallës së Parë, Tiranë.

Bibliografia

- Kodi i Procedurës Administrative
- Ligji nr. 154/2014 “Për organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit”
- Vendimi nr. 1170, datë 11.02.2013, Gjykata e Rrethit Gjyqësor, Tiranë.
- Vendimi nr. 10976, datë 04.11.2013, Gjykata e Rrethit Gjyqësor, Tiranë.
- Vendimi nr. 1423, datë 04.04.2014, Gjykata e Rrethit Gjyqësor, Tiranë.
- Vendimi nr. 3207, datë 21.07.2014, Gjykata e Apelit, Tiranë.
- Vendimi nr. 1242, datë 09.09.2014, Gjykata Administrative e Shkallës së Parë, Vlorë.
- Vendimi nr. 172, datë 23.01.2015, Gjykata Administrative e Shkallës së Parë, Tiranë.
- Vendimi nr. 501, datë 06.02.2015, Gjykata Administrative e Shkallës së Parë, Tiranë.
- Vendimi nr. 6165, datë 03.12.2015, Gjykata Administrative e Shkallës së Parë, Tiranë.

CIP Katalogimi në botim BK Tiranë

Universiteti i Tiranës. Fakulteti i Drejtësisë

Developments and new approaches in public law :

International scientific conference : Tirana, 17 November

2017 : proceedings book / Universiteti i Tiranës.

Fakulteti i Drejtësisë. – Tiranë : Flish, 2018

522 f. ; 24x16 cm.

Bibliogr.

ISBN 978-9928-131-73-7

1.E drejta publike 2.Konferenca

342 (062)