

SITUATA AKTUALE E PROGRESIT TE REFORMES NE DREJTESI DHE SFIDAT E ARDHSHME

Instituti i Studimeve Politike (ISP) me mbështetjen e fondacionit gjerman Konrad Adenauer, (KAS) ka kryer monitorimin institucional të ecurisë së reformës në drejtësi gjatë vitit 2017. Pjesë e monitorimit kanë qenë aktet e miratuara, roli i parlamentit dhe i institucioneve të drejtësisë, produktet vendimmarrëse dhe problematika të tjera specifike. Në këtë proces ISP ka qenë në komunikim institucional me Kuvendin, institucionet e reja dhe ato aktuale të sistemit të drejtësisë, me grupet e shoqërisë civile të përfshira, si dhe me ekspertë nga institucionet akademike.

ISP ka përgatitur një raport të zgjeruar, por në funksion të tryezës, prezanton vetëm disa nga elementët me rëndësi në këtë fazë të procesit të reformës dhe të pritshmërive afatshkurtra për të ardhmen. ISP falënderon Dr. Reiner Deville, ish shef i misionit Euralius në Shqipëri, i ardhur posaçërisht për këtë tryezë nga Gjermania, Prof. Artan Hoxha ekspert i lartë dhe dekan i Fakultetit Juridik në Universitetin e Tiranës, Znj. Natasha Mulaj, kryetare e Kolegjit të Apelit, si dhe përfaqësuesit politikë, akademikë dhe të shoqërisë civile e medias që iu janë përgjigjur ftesës.

VLERËSIME TË PËRGJITHSHME MBI REFORMËN

Reforma në drejtësi përbën reformën më të rëndësishme të dekadës së fundit dhe një prej reformave më të rëndësishme të tranzicionit në Shqipëri. Objekt i saj nuk janë vetëm organet e drejtësisë dhe sistemi i të drejtës, por edhe indirekt, niveli i mirëqeverisjes dhe i standardeve të demokracisë funksionale në Shqipëri.

- Procesi i nisur më 2014 kulmi me ndryshimet kushtetuese 2016 dhe ngritjen e organeve të para të sistemit të ri më 2017. Reforma u asistua intensivisht nga ekspertë ndërkombëtarë dhe u mbështet fuqishëm nga qeveritë e vendeve të Bashkimit Evropian dhe të Shteteve të Bashkuara të Amerikës. Roli ndërkombëtar në jetësimin kushtetues e ligjor të reformës në drejtësi ishte përcaktues.
- Pas fazës së shkrimit të reformës në drejtësi (ndryshimeve kushtetuese dhe hartimit & miratimit të ligjeve të reja) procesi i jetësimit praktik të reformës mbetet sfidë thelbësore. Referuar traditës tonë politike e shtetërore diferenca midis ligjeve të shkruara mirë dhe zbatimit të tyre të dobët në praktikë, ka qenë përcaktuese për nivelin e ulët të
- Brenda vendit ka një konsensus të gjerë publik se përmes suksesit të kësaj reforme do të mund të bëhen hapa domethënës përpara në drejtim të shtetit të së drejtës, demokracisë funksionale dhe integritimit evropian. Për pasojë, pritshmëritë publike janë shumë më të mëdha sesa zhvillimet reale në drejtim të saj, mbështetja publike vijon të jetë shumë më e madhe sesa potenciali i vetë sistemit të ri për ta justifikuar atë.
- Në publik ka një perceptim të gjerë se elitat politike kanë krijuar pozita të privilegjuara ligjore për vetën e tyre, - një standard të dyfishtë në raport me qytetarët e thjeshtë, dhe se, lidhja midis elitave të korruptuara politike dhe elitave të korruptuara në gjyqësor e prokurori mbetet pengesa kryesore për jetësimin e reformës në drejtësi dhe shtetit të së drejtës.

VULLNETI POLITIK DHE INSTITUCIONAL

Sistemi qeverisës në Shqipëri është i atillë, sa e bën faktor thelbësor ekzistencën e konsensusit politik për reforma të mëdha, përfshirë reformën në drejtësi. I gjithë produkti i reformës në drejtësi, - legjislacioni i ri dhe zgjedhjet e reja në nivele e organe të ndryshme, - realisht kalon përmes votës në parlament, pra përmes vullnetit politik. Nëse ky vullnet mbetet pozitiv, shanset për reformë dhe rezultate konkrete janë relativisht të mëdha, nëse ky vullnet mbetet i brishtë shanset minimizohen dhe pasojat e konfliktit politik apo negociatave për konsensus janë shumëfish më të mëdha në institucionet e drejtësisë sesa në vetë sistemin politik.

- **Partitë kryesore politike**, përfshirë tri partitë kryesore në qeveri dhe në opozitë, **kanë votuar me konsensus ndryshimet kushtetuese 2016** dhe disa prej ligjeve themelore të paketës së reformës në drejtësi. Në marrëveshjen politike midis mazhorancës dhe opozitës në maj 2017 është përfshirë konsensusi i dy palëve për votimin e organeve të vetingut dhe për procese të tjera të reformës në drejtësi. Megjithatë, si në periudhën pas ndryshimeve kushtetuese 2016 ashtu edhe pas konsensusit të majit 2017, shumica dhe pakica parlamentare i janë rikthyer konfliktit politik dhe për pasojë, një numër aktesh ligjore që lidhen me plotësimin apo jetësimin e reformën në drejtësi janë votuar me sistemin e shumicës, pa konsensus politik.
- Krahas konsensusit politik jetësimi i reformës në drejtësi kërkon edhe **jetësim të qëndrueshëm të elementëve administrativë dhe proceduralë që reformës**. Procesi i rivlerësimit të gjyqtarëve dhe prokurorëve ende nuk është mbyllur dhe për më tepër ka krijuar diferenca në qëndrime lidhur me afatet e vlerësimit dhe në përgjegjësinë e institucioneve. Procesi i buxhetimit dhe i krijimit të strukturave administrative për organet e reja të reformës, sidomos ato të vetingut, u shoqërua me debate publike dhe shkurtime drastike nga organi politik vendimmarrës. Ashtu siç vonesa në vendimmarrje midis 16 qershorit dhe 16 tetorit 2017 ishte e pa sens dhe e evitueshme, ashtu edhe vendimmarrja e re ende lë debate të hapura dhe mund të ketë ndikim edhe në efektivitetin e pritshëm të punës së institucioneve të reja të vlerësimit dhe vetingut. Vendimmarrja politike ishte një sinjal kritik dhe paralajmërues për axhendat paralele dhe me shpejtësi të ndryshme që politika dhe organet e drejtësisë kanë mbi ecurinë e reformës në drejtësi.
- **Fenomeni i qëndrimeve me standarde të dyfishta publike** ndaj gjyqtarëve e prokurorëve, sidomos nga aktorët politikë, vijon të mbetet shqetësues dhe pengesë. “Kërcënimi me veting” sa herë ka vendime që nuk përputhen me pritshmëritë politike, apo fajësimi në bllok i gjyqësorit për problematika që mund të jenë përgjegjësi politike, mbeten tipare kritike dhe vënë në pikëpyetje vullnetin real politik për një reformë reale në drejtësi e shtet të së drejtës.
- **Një element tjetër me ndikim është vijimi paralel i procesit të reformës dhe ankimeve periodike që adresohen në Gjykatën Kushtetuese** nga grupe interesi apo faktorë me mbështetje politike. Ankimi në Gjykatën Kushtetuese është proces dhe e drejtë kushtetuese, por trajtimi i reformës në drejtësi si çështje procedurale mund të sjellë humbje në kohë, në cilësi dhe në gadishmërinë e aktorëve politikë e institucionalë në përkushtimin e tyre ndaj reformës në drejtësi. Zgjidhja nuk është thirrja për ndalimin e ankimeve, por mund të jetë zgjerimi i bazës konsultative në fazën e vendimmarrjes, si dhe rritja e transparencës publike në secilën fazë të procesit.

PROBLEMATIKA JURIDIKE DHE ADMINISTRATIVE

Jetësimi me sukses i reformës në drejtësi kërkon edhe lexim të njëtrajtshëm të përgjegjësave që burojnë për institucionet e përfshira, si dhe produkt sa më profesional të së gjithë procesit. Gjatë kësaj periudhe janë konstatuar disa zhvillime, të cilat meritojnë vëmendje dhe reflektim.

- Pas marrëveshjes politike maj 2017 parlamenti zhvilloi mbledhje të jashtëzakonshme për të mundësuar votimin në qershor të kandidatëve të zgjedhur në **institucionet e rivlerësimit**. Votimi u bë në bllok, dhe indirekt përmes një konsensusi paraprak midis palëve politike. Në përbërje të listës së anëtarëve të zgjedhur për Komisionerë në Komisionin e Pavarur të Kualifikimit apo të Kolegjit të Posaçëm të Apelit gjenden prurje cilësore, individë me CV profesionale dhe me integritet, ashtu edhe raste të prurjeve me të dhëna modeste, dhe në ndonjë rast edhe prurje në kundërshtim me kriteret kushtetuese të kandidimit dhe të zgjedhjes.
- Instituti i Studimeve Politike i ka adresuar më 11 gusht 2017 IMO (Misionit Ndërkombëtar të Monitorimit), Kuvendit të Shqipërisë dhe institucioneve të tjera të përfshira direkt apo indirekt, një rast **konkret të papajtueshmërisë së zgjedhjes me kriteret kushtetuese**. I vetmi institucion që iu përgjigj shqetësimit ishte IMO/OMN, përmes të cilës sqarohet se përzgjedhje dhe emërimi është bërë nga Kuvendi dhe se Misioni ka ofruar të dhënat e veta në përputhje me detyrimin kushtetues.
- Procesi nga miratimi i reformës në drejtësi dhe deri në zgjedhjen e organeve të reja përmes kriterëve të vetingut, deri tani **ka rezultuar i vonuar dhe problematik në disa elementë të tij**. Për shembull, nga 17 anëtarë të Gjykatës së Lartë aktualisht janë në funksion vetëm 9 prej tyre, për shkak të mbarimit të mandatit, dorëheqjeve dhe pamundësisë së plotësisht të vendeve vakant në prirje të procesit të vetingut. Në Gjykatën Kushtetuese gjithashtu ka pasur largim të 2 anëtarëve nga 9 anëtarë gjithsej. Strukturat me pritshtëri të lartë dhe mjaft të rëndësishme, siç janë **SPAK dhe BKH** ende nuk janë ngritur, në pritje të jetësisht të fazës së vetingut.
- Nga raportimet e drejtuesve kryesorë të gjykatave dhe të Prokurorisë, **gjendja aktuale në sistem është inaktive, pritëse**. Pritshmëritë për veting të thellë të të gjithë sistemit dhe deklaratimet kritike adresuar një pjesë të madhe të gjyqtarëve dhe prokurorëve kanë dhënë efektet e tyre në rënien e efektivitetit të punës, në ikjen nga gjykimi i çështjeve të rëndësishme, në krijimin e një numri të madh të çështjeve stok ende të pagjykuara, si dhe në elementë të tjerë, me ndikime direkt apo indirekte në dhënien ose mohimin e së drejtës.
- Nga deklaratimet e drejtuesve kryesorë në sektorët e prokurorisë, gjyqësor apo të ekzekutivit, janë konstatuar **kundërshti në lidhje me bazën e re ligjore të miratuar dhe tashmë në fuqi, si dhe mungesë e njohjes së integruar të legjislacionit të ri**. Ndryshimet ligjore të kryera dhe ato që ende janë në proces, meritojnë të njihen dhe të përveçohen tërësisht dhe me të njëjtën gjuhë nga të gjithë aktorët e përfshirë në dhënien e drejtësisë. Ky duhet të ishte një proces normal, por duke e përkthyer në raste specifike të kundërshtime në interesa dhe në synime, - merr trajta komplekse dhe mund të jetë burim i konflikteve institucionale në të ardhmen. Për më tepër, kur mosmarrëveshjet në interpretim vijnë nga nivelet e larta drejtuese në Prokurori, Gjykata apo institucione të ekzekutivit, ato bëhen shumëfish më prezentë në rastin e qytetarëve të thjeshtë, të nëpunësve në nivelet e administratës apo të elementëve të tjerë pa akses në nivelet vendimmarrëse.

- **Faza kalimtare e transformimit të organeve qeverisëse dhe të kontrollit të drejtësisë, në përputhje me reformën e re, ka krijuar konfuzion në afate, mandat dhe përgjegjësi.** Debatet midis MD dhe KLD apo institucioneve të tjera, janë dëshmi e kësaj gjendjeve tranzicioni, gjatë të cilës mund të jenë krijuar problematika me ndikim edhe në nivelin e dhënies së drejtësisë dhe në funksionimin e sistemit.

BESIMI DHE TRANSPARENCA PUBLIKE

Pretendimi dominues kritik në perceptimin e organeve të mëparshme të drejtësisë ka qenë niveli i korrupsionit dhe i mungesës së transparencës mbi punën, të ardhurat dhe karrierën e tyre. Ky element meriton vlerësim maksimal për fazën e re të ngritjes së organeve të reja në sistemin e drejtësisë dhe në gjithë procesin e vlerësimit dhe rivlerësimit.

- Në kundërshtim me këtë parim demokratik dhe nevojë organike për rritjen e besimit organizatat e shoqërisë civile kanë ndeshur me vështirësi të mëdha dhe shpesh në pamundësi të transparencës publike nga institucionet përgjegjëse në sistem, sidomos nga Prokuroria, Këshilli i Lartë i Drejtësisë, si dhe institucionet e tjera të përfshira, siç janë inspektoratet e të dhënave dhe të kontrollit, etj.
- Mungesa e transparencës është ndikuar edhe nga elementë të tjerë teknikë, - p.sh, ende asnjë prej institucioneve të reja të sistemit të drejtësisë nuk ka një sistem online me të dhëna mbi aktivitetin dhe vendimmarrjen e tyre, procesi i zgjedhjeve nga parlamenti ishte gjithashtu i shpejtë dhe pa elementët bazë të transparencës, si dhe në tërësi, publiku dhe media, ashtu si aktorët e tjerë të interesuar, kanë në dispozicion akses minimal për transparencë në secilën prej institucioneve të përfshira apo faza të procesit.
- Referuar edhe ekspertizës ndërkombëtare, ende publiku nuk ka të dhëna përfundimtare dhe cilësore mbi ekspertët, aktivitetin dhe adresën e tyre.
- Publiku ka gjithashtu keqkuptime dhe mungesë informacioni cilësor mbi reformën në drejtësi, institucionet dhe mekanizmat e funksionimit të tyre në të ardhmen.

INTERESI I KUFIZUAR PËR KANDIDIM PËR ORGANET E REJA

Një nga elementët thelbësorë të reformës ishte nxitja e konkurrencës mbi bazën e aftësive profesionale dhe prurjeve të reja cilësore. Në disa faza të ecurisë së procesit, interesi ka qenë në kontrast të thellë, - **interesi i madh nga vetë gjyqtarët dhe juristë për pjesëmarrje në sistem, si dhe interesi minimal nga aktorë të tjerë brenda sistemit ose jashtë tij.**

- Këto ditë Kuvendi dhe Avokati i Popullit njoftuan për të katërtën herë hapjen e thirrjes për shprehjes së interesit, për një vend vakant në Këshillin e Lartë të Prokurorisë nga radhët e anëtarëve të organizatave të shoqërisë civile. Gjithashtu njoftime të njëjta përsëritëse pati edhe për thirrjet adresuar universiteteve dhe institucioneve të tjera, sipas kategorizimit në legjislacion. Në tërësi nga institucionet akademike dhe shoqëria civile mungoi interesi për kandidim efektiv, duke u kufizuar në lista me minimum emrash dhe kandidatësh.
- **Interesi i kufizuar për kandidim për organet e reja** mund të ketë disa shpjegime, por në thelbin e tij, e dobëson pritshmërinë dhe nevojën jetike që prurjet në këto organe të jenë sa më cilësore, më profesionale dhe më përfaqësuese.

PRITSHMËRIA PUBLIKE DHE SFIDAT AFATSHKURTRA

Suksesi i jetësimit të reformës në drejtësi është kriter thelbësor për ecurinë e procesit të integritetit të Shqipërisë. **Fokusi në reformë mbetet fokusi kryesor, testi kryesor për elitën politike** dhe sprovë kryesore për organet e reja të drejtësisë. Pritshmëritë e mëdha ndaj reformës në drejtësi nuk lidhen vetëm me sensin pozitiv, - nevojës për një sistem gjyqësor efektiv dhe të besueshëm, por edhe me vizione maksimale, - ndikimin e saj në rritjen e standardeve të demokracisë funksionale dhe shtetit të së drejtës në Shqipëri.

- Perceptimi se niveli i lartë i korrupsionit dhe krimit do të marrin zgjidhje të shpejtë përmes reformës në drejtësi, ka brenda tij **anën reale dhe idealiste**. Sistemi i ri i drejtësisë mund të ketë katalizator për reforma dhe garanci për shtetin e së drejtës, por ai nuk mund të ushtrojë funksionet e pushteteve të tjera, sidomos të pushteteve përfaqësuese. **Diferenca midis pritshmërive të mëdha dhe në kohë të shkurtër me potencialet reale për rezultate në një kohë më të gjatë sesa ndjesia publike, meriton vlerësim maksimal dhe një axhendë të qëndrueshme dhe gjithëpërfshirëse.**
- Gjatë muajve të ardhshëm do të duhet të nisë procesi i **vlerësimit për kandidatët / anëtarët në funksione ose aspirantë për institucionet e reja të drejtësisë**, përfshirë Gjykatën Kushtetuese, Gjykatën e Lartë dhe nivelet e tjera të gjyqësorit dhe të prokurorisë. Ky proces do të jetë afatgjatë dhe periodik, gjithsesi faza e parë e jetësimit të tij do të ketë vëmendje maksimale publike dhe standardet e tij do të ndikojnë në ecurinë e ardhshme të procesit.
- **Ngritja e strukturave të SPAK dhe BKH** pritet të hapin një kapitull të ri në gjendjen kritike me nivelin e lartë të korrupsionit dhe krimin e organizuar. Ngritja e funksionimi i tyre duhet të ruhen nga ndërhyrjet e jashtme (nga institucione të tjera që mund të jenë objekt hetimi prej tyre), si dhe duhet të japin sprovë reale të një ndryshimi cilësor në standardet e mirëqeverisjes.
- **Institucionet e vetingut do të mbeten në fokus të debatit për reformën në drejtësi**, në aftësinë e tyre për të përmbushur në kohë dhe me cilësi kërkesat e Kushtetutës dhe të ligjit, si dhe për të vendosur standarde të reja vlerësimi në sistem. Aktiviteti i tyre do të kërkojë detyrimisht rishikim të organikës dhe buxhetit, për tu mundësuar realisht kryerjen në kohë dhe me cilësi të përgjegjësive të tyre, sidomos në fazat e vlerësimit financiar dhe juridik të kandidatëve.
- Një numër **ligjesh të tjera plotësuese ose organike**, që kanë në fokus si statusin e gjyqtarëve dhe qeverisjen gjyqësore deri edhe rolin e Presidentit të Republikës, do të jenë pjesë e axhendës së ardhshme parlamentare. Përçes nevojës për konsensus politik, ligje të tilla kërkojnë edhe transparencë maksimale, cilësi në standarde dhe ekspertizë të vazhdueshme ndërkombëtare.
- Megjithatë është një proces shqiptar dhe në interes shqiptar, jetësimi i reformës në drejtësi do të **kërkojë angazhim të njëjtë maksimal nga ana e partnerëve ndërkombëtarë**, kryesisht SHBA dhe BE. Fusha e veprimit të tyre është sa politike (ndikimi pozitiv për konsensus politik dhe vullnet real për jetësimin e reformës), aq edhe teknike (ekspertizë me burime njerëzore, propozime, asistencë ligjore, etj).