

Tiranë, më 18.04.2021

## OPINION MBI NISMAT E MIRATUAR LIGJORE PËR NDRYSHIMET NË LEGJISLACIONIN E REFORMËS NË DREJTËSI<sup>1</sup>

Me një procedurë të përshpejtuar dhe në prag të fushatës elektorale, mazhoranca inicioi në muajin mars 8 projektligje, të cilat preknin në një masë të madhe paketën e reformës në drejtësi. Konkretisht, u bënë ndryshime në *ligjin nr.7905 datë 21.3.1995 të "Kodit të Procedurës Penale"*, në *ligjin nr.97/2016 për "Organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë"*, në *ligjin nr.8116 datë 29.3.1996 të "Kodit të Procedurës Civile"*, në *ligjin nr.7895 datë 27.1.1995 të "Kodit Penal"*, në *ligjin nr.8577 datë 10.2.2000 për "Organizimin e Gjykatës Kushtetuese"*, në *ligjin nr.98/2016 për "Organizimin e pushtetit gjyqësor"*, në *ligjin nr.95/2016 për "Organizimin dhe funksionimin e institucioneve të luftës kundër korrupsionit dhe krimit të organizuar"*, si dhe në *ligjin nr.25/2019 për "Organizimin dhe funksionimin e policisë gjyqësore"*.

Momenti i zgjedhur dhe procedura e përshpejtuar e ndjekur për kalimin e miratimit të tyre në seancë plenare, pa konsultim publik dhe pa respektuar mesataren e kohës minimale që iu është lënë nismave të tjera ligjore në praktikën parlamentare, më 23 mars parlamenti miratoi të gjitha ndryshimet.

Ndryshimet në vetvete nuk paraqisnin nisma për përmirësime ligjore, por edhe ndryshime mbi vetë ndryshimet e ndodhura vetëm pak kohë më parë. Konkretisht, u bënë amendime e ndryshime në *ligjin nr. 149/2020 "Për disa ndryshime në ligjin nr. 96/2016, "Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë"*, i ndryshuar<sup>1</sup>, i cili ishte miratuar në datën 17 dhjetor 2020 dhe pa kaluar as 3 muaj nga ndryshimi i parë i tij bëhen përsëri ndryshime në të.

Projektligjet u paraqitën në Kuvend në një moment kur në Shqipëri *de facto* kishte filluar fushata elektorale për zgjedhjet e 25 prillit 2021. Ky fakt nuk përbën momentumin më të

<sup>1</sup> Ky material është produkt i ISP në kuadër të projektit "Reforma: për një ritëm cilësor. Monitorim, sensibilizim dhe asistencë" është duke u zbatuar nga ISP me mbështetjen e programit të shtetit të së drejtës të fondacionit Shoqëria e Hapur për Shqipërinë. Pikëpamjet e shprehura janë përgjegjësi vetëm e ISP-së.

mirë që këto projektligje të shqyrtoheshin dhe të miratoheshin në Kuvend. Në praktikat tona parlamentare asnjë nga ligjet e rëndësishme, sidomos ato të reformave të mëdha, nuk janë miratuar në periudha elektorale.

Ligjet e mësipërme u miratuan mbi mungesën e konsensusit të gjerë politik pozitiv - opozitë, ndërkohë që duhet të jetë e kundërta ato duhet dhe mund të gëzojnë një mbështetje të gjerë politike. Përpara kalimit në seancë pati shumë zëra nga jeta civile që sugjeruan që shtyrjen e shqyrtimit pas konstituimit të Kuvendit të ri të dalë nga zgjedhjet në 25 prill 2021, një propozim i arsyeshëm që nuk u mor në konsideratë nga Kuvendi i Shqipërisë.

Nga ana tjetër, e gjitha paketa ligjore e reformës në drejtësi, në kushtet kur ka disa vite që zbatohet dhe ka hasur një sërë sfidash dhe vështirësish ka nevojë për një analizë më të plotë dhe më gjithëpërfshirëse, e bërë nga një Komisioni i posaçëm i Kuvendit ose grup pune brenda Komisionit të Çështjeve Ligjore dhe Kushtetuese dhe që duhet të jetë në bashkëpunim të ngushtë me të gjithë aktorët shtetërorë të përfshirë në reformë dhe organizatat jo fitimprurëse.

Teksti i ligjeve të miratuara nuk rezulton se i është nënshtruar paraprakisht një debati të gjerë profesional dhe transparent. Sipas relacioneve ato rezultojnë se janë të hartuara nga një grup pune ndërinstucional, po në asnjë rast nuk tregohet se cilët janë konsultuar, kur është bërë ky konsultim, cilat janë komentet dhe kontributet e paraqitura dhe etj. Këto janë detyrime thelbësore procedurale veçanërisht ku hartohen projektligje të një fushe të tillë. Edhe në debatin në komision dhe më pas në procedurën në seancë nuk u citua ndonjë proces konsultimi me aktorët e shoqërisë civile, si dhe u spekulua me konsultimet me faktorët ndërkombëtarë, pa dhënë detaje dhe informacione publike mbi përmbajtjen e këtyre konsultimeve.

Nga ana tjetër, amendimet e miratuara në këto ligje nuk i kanë dhënë përgjigje çështjeve thelbësore të identifikuarat si tilla në një sërë raportesh për ecurinë e reformës në drejtësi:

1. Mosmiratimi i hartës së re gjyqësore është evident. Harta e re gjyqësore mund të ndihmojë një shpërndarje me rationale të burimeve të disponueshme, por është e rëndësishme që në këtë proces të mos nënvlerësohen rreziqet e mundshme për sa i përket aksesit të individëve në gjykatë. Konsultimi i gjerë i përpjekjeve dhe produktit të hartës së re gjyqësore është i dobishëm jo vetëm për të siguruar që ka një vëmendje të gjerë për ndryshimet e propozuara nga ata që kanë gjasa për t'u prekur prej tyre, por edhe për të mundësuar që procesi i reformës të ecë përpara. Proces i draftimit dhe miratimit të hartës së re gjyqësore e ka jetike transparencën dhe gjithëpërfshirjen. Deri më tani nuk ka asnjë informacion zyrtar dhe procesi është shoqëruar nga "terri" i pashpjegueshëm, mungesa e konsultimeve dhe transparenca e kërkuar.

2. Komisioni i Venecias, në opinionin e tij nr. 978/2020, të datës 19 qershor 2020 ka konkluduar se: *"Nëse vlerësohet e nevojshme për të shmangur bllokimet në raste të qarta*

*abuzimi, mund të miratohet një dispozitë me formulim më të qartë në nivel kushtetues....*

*Lidhur me procedurën e bërjes së betimit:*

- Nëse shihet si nevojë për të shmangur bllokimin në raste të qarta abuzimi, dispozitat e miratuara së fundi, por që ende nuk kanë hyrë në fuqi, për mekanizmin automatik të bërjes së betimit duhen zëvendësuar me një dispozitë të formuluar më qartë, e cila duhet miratuar në nivel kushtetues.*
- Komisioni i Venecias është i mendimit se modeli kushtetues i miratuar në vitin 2016 është shumë kompleks dhe, në kuadrin afatgjatë, rekomandon thjeshtimin e tij, së pari duke hequr rregullin e radhës. Kuota me tri organe emërtese mund të ruhet duke ia caktuar automatikisht përtëritjen e mandatit të njëjtit autoritet që ka emëruar gjyqtarin në largim. Së dyti, vitet fikse të fillimit dhe përfundimit të mandateve nëntëvjeçare duhen hequr. Gjyqtarët kushtetues duhet të gëzojnë gjithmonë mandat nëntëvjeçar, edhe nëse zgjidhen me vonesë apo marrin një mandat të përfunduar para kohe. Ky ndryshim nuk duhet të krijojë probleme, pasi të jetë shfuqizuar radha. Ky ndryshim do ta bëjë më tërheqës pozicionin e gjyqtarit kushtetues për kandidatët e kualifikuar e, po ashtu, edhe më kuptimplotë.”*

Së pari, qartësisht Komisioni i Venecias sugjeron një ndërhyrje në Kushtetute për të rregulluar ngërçin në marrëdhëniet institucionale për zbatimin e reformës në drejtësi dhe më gjerë.

Së dyti, zbatimi i deritanishëm i reformës në drejtësi, sidomos për sa i përket plotësimit të vakancave në Gjykatën Kushtetuese – dhe në Gjykatën e Lartë - i ka vënë autoritetet kushtetuese përpara një vështirësie (në shumë raste një kandidaturë për një vend), e cila është mungesa e vullnetit për të aplikuar për poste me mandat të shkurtër ose shumë të shkurtër kohor të qëndrimit në detyrë.

3. Gjykata e Posaçme Kundër Korrupsionit dhe Krimin të Organizuar gjithashtu ka vështirësi thelbësore në funksionimin e saj. Këshilli i Lartë Gjyqësorë ka hapur 6 herë garën për gjyqtarë në Gjykatën e Posaçme, por interesi i magistratëve ka qenë shumë i ulët.

4. Procesi i emërimit dhe/ose ngritjes në detyrë të gjyqtarëve, është proces me shumë vonesa. Është e evidente në procesin e plotësimit të vendeve në Gjykatën e Lartë dhe në Gjykatën Kushtetuese mungesa e kandidatëve të kualifikuar dhe/ose të interesuar. Vihet re një hezitim nga ana e gjyqtarëve dhe juristëve, pavarësisht nëse e kanë kaluar vetingut ose jo, për të aplikuar në këto pozicione. Nuk është kryer asnjë studim që të përcaktojë faktorët nxitës dhe pengues që përkatësisht inkurajojnë dhe shkurajojnë gjyqtarët/juristët e shquar të kandidojnë për ngritje në detyrë në rrethanat aktuale dhe të ardhshme.

5. Ekziston rreziku që të përfshihemi në rrethin e një drejtësie transitore edhe për sa i përket parimeve të organizimit dhe funksionimit të saj. Është gjetur rruga më e lehtë e

ndryshimit të përbërjes së trupave gjyqësore në Gjykatën e Apelit dhe në Gjykatën e Lartë, apo ulje e numrit të kuorumit të nevojshëm të mbledhjes së gjyqtarëve. Këto formulime godasin parimet tradicionale të shqyrtimit gjyqësor kolektiv në gjykatën e apelit me trup gjykues nga tre gjyqtarë. I njëjti parim është i vlefshëm edhe në rastet e kuorumeve të nevojshme të trupave gjyqësore për kompetencën vendimmarrëse të tyre.

Edhe pas kalimit të këtyre ligjeve, disa institucione si dhe Komisioni i Ligjeve në Kuvend, shprehu përsëri idenë e ndërhyrjeve të reja ligjore në ligje të tjera specifike dhe organike të reformës në drejtësi, për të zgjidhur me ligj problematikat e krijuara sidomos në çështjen e kriterëve të karrierës dhe të rekrutimit. Kjo është një shenjë negative dhe një tregues kritik, se megjithëse reforma në drejtësi është konsideruar prioritet shtetëror, parlamenti ka nxituar në cdo rast të miratojë ligje që rezultojnë se janë të pazbatueshme në tërësinë e tyre, si dhe në vazhdimësi, të ndryshojë ligjet e miratuara të reformës, në funksion të nevojave ditore dhe afatshkurtra të institucioneve të drejtësisë.