



Instituti
për
politikë
evropiane.
Shkup



NATIONAL
DEMOCRATIC
DEBATE



National Endowment
for Democracy
Supporting freedom around the world



FOKUS GRUPI: INSTITUCIONE DEMOKRATIKE – “SI DERI NË NJË GJYQËSOR TË PASTRUAR DHE GJYQTARË TË PAVARUR”

RAPORT NGA DISKUTIMI



Plani vjetor i punës së Institutit për politikë evropiane – EPI mbështetet nga programi Civica Mobilitas. Përmbajtja e këtij botimi është përgjegjësi e plotë e Institutit për politikë evropiane – EPI dhe në asnjë mënyrë nuk mund të konsiderohet se ai pasqyron këndvështrimet e Civika Mobilitas, Agjencisë zvicerane për zhvillim dhe bashkëpunim (SDC) apo të organizatave që e zbatojnë.

HYRJE

Instituti për Politikë Evropiane (EPI) – Shkup, më datë 09.07.2020, organizoi fokus grup me temë **Institucione demokratike – “Si deri në një gjyqësor të pastruar dhe gjyqtarë të pavarur”**¹ në të cilin morën pjesë ekspertë nga Akademia dhe organizatat qytetare. Qëllimi i fokus grupit u fokusua mbi diskutimin e gjetjeve dhe rekomandimeve të cilat rezultuan nga dy hulumtime: *“Si të stimulohet Kuvendi në ushtrimin e mbikëqyrjes mbi luftën kundër korrupsionit në institucionet publike”* dhe *“Si deri në një gjyqësor të pastruar dhe gjyqtarë të pavarur”*, të cilat dhanë rekomandime të aplikueshme për avancimin e politikave në fushat konkrete. Ky raport fokusohet në diskutimin në lidhje me gjyqësorin.²

1 Fokus grupi u organizua në kuadër të projektit, financuar nga Fondacioni Nacional për Demokraci (National Endowment for Democracy) nga SHBA.

2 Për diskutimin e fokus grupit për korrupsion, shihni: X

QASJA KONCEPTUALEE VETINGUT

Viteve të kaluara disa herë është diskutuar për një nevojë të qartë dhe të bazuar të vetingut në sistemin gjyqësor i cili konceptualisht mund të prezantohet si rizgjedhje e përgjithshme e gjyqtarëve, kontroll i detajuar i gjyqtarëve ose veting. Ka njohuri dhe bindje se në sistemin gjyqësor ka shumë dukuri të joprofesionalizmit, pandërgjegjshmërisë, korrupsionit dhe shpërdorimeve të cilët duhet të eliminohen.¹ Diskutimi përfshiu disa aspekte të vetingut, si dhe cila do të ishte qasja konceptuale më përkatëse për vendin tonë, konform përvojave komparative nga rajoni të cilave iu referua edhe Komisioni i Venecias me atë se vetingu duhet të jetë një masë e jashtëzakonshme dhe strikt e përkohshme.² Procesi i kontrollit të ushtrimit të funksionit, i njohur si veting, nuk ka një përkufizim të unifikuar në teori, i cili do të merrej si bazë për kufizimin midis rievluimit, revizionit, rimerimit ose rizgjedhjes.³ Vetingu si nocion dhe proces përgjithësisht nënkupton një masë jashtëzakonisht të rëndësishme të drejtësisë së tranzicionit, i cili shpeshherë përdoret si mbështetje dhe plotësim të proceseve të formave institucionale në shoqëri post-atoritare dhe post-konfliktuale të cilat janë në tranzicion drejt paqes së qëndrueshme dhe demokracisë.⁴ Bosnja e Hercegovina dhe Serbia e bënë rizgjedhjen e gjyqtarëve dhe prokurorëve publik, ndërsa Shqipëria bëri rievluim.

3 Gjetje nga anketa me ekspertë vendor nga fusha juridike, të publikuara në: Zhivko Andreevski, “Si deri në një gjyqësor të pastruar dhe gjyqtarë të pavarur” (Instituti për Politikë Evropiane - Shkup, 2020).

4 “Opinionimi përfundimtar për draft-ndryshimet e reviduara kushtetuese në jurisprudencën e Shqipërisë (15 janar 2016), miratuar nga ana e Komisioni i Venecias në Seancën e 106-të plenare (Venecia, 11-12 mars 2016) [Final Opinion on the revised draft constitutional amendments on the Judiciary (15 January 2016) of Albania, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016)]” (Strasburg, 14 March 2016), para. 54.

5 Stojkova-Zafirovska, Lidija, Hxhi-Zafirov, Zharko, Sopronov, Martin, “Kontrolli i gjyqtarëve në demokracitë e brishta (Analiza komparative e kontrollit të gjyqtarëve në Shqipëri, Bosnjë e Hercegovinë, Serbi dhe Maqedoni)” (Qendra për Hulumtime dhe Analiza Juridike – Shkup, 2018), faqe 6

6 Proshova, Denis, “Veting në gjyqësor: Nga masa e jashtëzakonshme deri në probleme të jashtëzakonshme” (Instituti për Politikë Evropiane (EPI) – Shkup, mars 2020), faqe 2.

KAPACITETE INSTITUCIONALE PËR VETING

Ekspertët, kryesisht ranë dakordë se nevojitet kujdes jashtëzakonisht i madh dhe debat gjithëpërfshirës për procesin e vetingut. “Qasja e nxituar në masa radikale dhe të jashtëzakonshme lehtësisht mund të krijojnë probleme të atilla në praktikë, me të cilat nuk kemi kapacitete të ballafaqohemi”.⁷ Kapacitetet demokratike të një vendi maten përmes nivelit të kulturës institucionale, por edhe të asaj politike dhe nga ky aspekt pretendimet e ndryshme për veting, ashtu siç u prezantua në publikë, pa ndryshime kushtetuese të cilat janë të nevojshme për rregullimin e mandateve të përhershme të gjyqtarëve dhe të pavarësisë së gjyqësorit nuk mund të realizohet.⁸ Gjëja e vetme që mund të realizohet në këtë moment është lirimi dhe fuqizimi i kapaciteteve të institucioneve dhe zbatim të asaj që tanimë është përcaktuar në kornizën ligjore.⁹ Vetingu nuk duhet të perceptohet si një masë e pavarur, por ai duhet të vendoset në kontekst me masat e tjera reformuese në kuadër të reformave institucionale.¹⁰ Së këtejmi, vetingu nuk duhet të nënkuptohet as si zëvendësim, dhe as të bëhet në llogari të mekanizmave të rregullt të përcaktimit të përgjegjësisë, meqë atëherë do të shkaktohej dëm plotësues.¹¹ Procesi do varej nga funksionaliteti i institucioneve ekzistuese dhe nga mundësia e tyre për të dërguar informacione përkatëse dhe adekuate dhe t’i procesojnë të njëjtat, ndërsa presioni në lidhje me funksionalitetin e institucioneve duhet të vijë nga anë të ndryshme.¹² Presioni duhet të vijë nga kasta, nga organizatat qytetare, komuniteti akademik, ndërsa mediat duhet të informojnë në mënyrë përkatëse dhe konsekuente për rrjedhën e procesit.¹³ Nëse zbatohet procesi i vetingut, resurse të konsiderueshme, të cilat mund të investohen në fuqizimin e kapacitetit dhe efektivitetit të mekanizmave ekzistues të rregullt për përgjegjësinë e gjyqtarëve do të ridestinohen drejt tij, me ç’rast do të vihet në pikëpyetje qëndrueshmëria e efekteve eventuale pozitive nga i njëjti.¹⁴

7 Pjesëmarrës në fokus grupin nr. 2, përfaqësues nga komuniteti akademik, 09.07.2020. Qëndrim të ngjashëm kishte edhe: Pjesëmarrësi i fokus grupit nr. 5, përfaqësues nga OJQ, 09.07.2020

8 Pjesëmarrës në fokus grupin nr. 2, përfaqësues nga komuniteti akademik, 09.07.2020

9 Pjesëmarrës në fokus grupin nr. 2, përfaqësues nga komuniteti akademik, 09.07.2020

10 Pjesëmarrës në fokus grupin nr. 2, përfaqësues nga komuniteti akademik, 09.07.2020

11 Pjesëmarrës në fokus grupin nr. 2, përfaqësues nga komuniteti akademik, 09.07.2020

12 Pjesëmarrës në fokus grupin nr. 3, përfaqësues nga OJQ, 09.07.2020

13 Pjesëmarrës në fokus grupin nr. 3, përfaqësues nga OJQ, 09.07.2020; Pjesëmarrës në fokus grupin nr. 5, përfaqësues nga OJQ, 09.07.2020

14 Pjesëmarrës në fokus grupin nr. 2, përfaqësues nga komuniteti akademik, 09.07.2020

Në përputhje me Raportin e Pribe nga viti 2017,¹⁵ shpërdorimet në sistemin gjyqësor nuk janë karakteristike e përgjithshme, por ato vijnë nga një numër i vogël gjyqtarësh në pozicione të fuqishme.¹⁶ “Duhet të ndërpresim të kërkojmë zgjidhje ligjore për problemet të cilat janë prodhuar në praktikë.”¹⁷ Perceptimi i krijuar gabimisht për gjyqësorin është i arsyeshëm. As Këshilli Gjyqësor, dhe as Këshilli i Prokurorëve Publikë, përkatësisht kasta në përgjithësi nuk e mbron pavarësinë individuale të gjyqtarit/gjyqtares ose prokurorit/prokurores.¹⁸ Fillimisht duhet të ketë një reflektim të këtillë nga shoqatat profesionale, por njëkohësisht duhet të ketë një praktikë krementale të rasteve kundër gjyqtarëve e cila do të krijohet gradualisht.¹⁹ Në thelbin e vet vetingu është një masë me karakter administrativ e cila ka për qëllim ta kënaq drejtësinë administrative dhe e njëjta nuk ka karakter retributiv në kuptimin e përcaktimit të përgjegjësisë penale.²⁰ Prandaj, vetingu duhet të perceptohet shumë më shumë përmes prizmit të veprimit preventiv përmes parandalimit ose reduktimit të mundësive që gjyqtarët e komprometuar të vazhdojnë me shpërdorimet edhe krahas ndryshimit të regjimit, me ç’rast do të kontribuohet në kthimin e kredibilitetit të gjyqësorit.²¹ Në këtë drejtim, vetingu mund të ndikoj vetëm mbi fitimin, përkatësisht ruajtjen e funksionit gjyqtar dhe paraqet një bajpasim të pjesshëm të “hendekut të pandëshkueshmërisë” në të cilin është pak e besueshme se të gjithë gjyqtarët për të cilët ekzistojnë indicie të caktuara do t’i nënshtrohen përgjegjësisë penale.²² Nëse nuk përcaktohet përgjegjësi penale aty ku ekzistojnë indicie të qarta se është bërë krim, do të ndodhë rrënim akoma më serioz i besimit ndaj gjyqësorit meqë vetingu gjithsesi se do t’i nxjerrë në sipërfaqe të gjitha “të palarat” kolokfiale të cilat ekzistojnë dhe të cilat në masë të madhe nuk janë dëshmuar. Kjo ka të bëjë me gjyqësorin, ndërsa gjyqtarët individual nuk do të kenë mënyrë se si ta mbrojnë vetveten dhe t’i kundërvihen sulmeve të këtilla.²³ “Si rezultat i vetingut do të ekzistojnë etiketime ndërsa në diskursin politik do të dominojnë temat për atë se gjyqtari ose gjyqtarja e kujt është objekt i vetingut, kur është zgjedhur gjyqtarja ose gjyqtari, kush është në pushtet në atë periudhë dhe çdoherë do të ekzistojnë spekulime dhe pretendime të këtilla, me të cilat do të merremi një kohë të gjatë nga vetingu dhe plotësisht do ta zhvendosim fokusin nga çështjet thelbësore mbi të cilat duhet të fokusohemi.”²⁴ Prandaj, gjyqtarët minoritar me ndikim politik, para së gjithash duhet t’i nënshtrohen rregullave dhe procedimit efektiv, profesional dhe etik, eventualisht edhe procedurave disiplinore, ndërsa kur janë të aksesshme provat, të dëshmohet edhe përgjegjësia penale, ata të jenë edhe përgjegjës për sjelljen e tyre të keqe.²⁵ Me Ligjin e ri për Këshillin Gjyqësor është përcaktuar mundësia të rishikohet puna e gjyqtarit me çdo ankesë nga qytetarët. Ankesat esenciale, duhet të jenë njëfarë pikë referimi që të rishikohet puna e gjyqtarëve. Duhet t’i qaset kontrollit individual të çdo gjyqtari, por me pjesëmarrje të tij aktive.²⁶

15 „Ish Republika Jugosllave e Maqedonisë: Vlerësimi dhe rekomandimet e grupit të lartë të ekspertëve për çështje sistimore të sundimit të së drejtës, 2017 [The Former Yugoslav Republic of Macedonia: Assessment and Recommendations of the Senior Experts’ Group on Systemic Rule of Law Issues 2017]’ (Bruksel, 14 shtator 2017).

16 Pjesëmarrës në fokus grupin nr. 2, përfaqësues nga komuniteti akademik, 09.07.2020

17 Pjesëmarrës në fokus grupin nr. 3, përfaqësues nga OJQ, 09.07.2020

18 Pjesëmarrës në fokus grupin nr. 2, përfaqësues nga komuniteti akademik, 09.07.2020; Pjesëmarrës në fokus grupin nr. 3, përfaqësues nga OJQ, 09.07.2020; Pjesëmarrës në fokus grupin nr. 5, përfaqësues nga OJQ, 09.07.2020

19 Pjesëmarrës në fokus grupin nr. 3, përfaqësues nga OJQ, 09.07.2020

20 Pjesëmarrës në fokus grupin nr. 2, përfaqësues nga komuniteti akademik, 09.07.2020

21 Pjesëmarrës në fokus grupin nr. 2, përfaqësues nga komuniteti akademik, 09.07.2020

22 Pjesëmarrës në fokus grupin nr. 2, përfaqësues nga komuniteti akademik, 09.07.2020

23 Pjesëmarrës në fokus grupin nr. 2, përfaqësues nga komuniteti akademik, 09.07.2020

24 Pjesëmarrës në fokus grupin nr. 2, përfaqësues nga komuniteti akademik, 09.07.2020

25 „Ish Republika Jugosllave e Maqedonisë: Vlerësimi dhe rekomandimet e grupit të lartë të ekspertëve për çështje sistimore të sundimit të së drejtës, 2017 [The Former Yugoslav Republic of Macedonia: Assessment and Recommendations of the Senior Experts’ Group on Systemic Rule of Law Issues 2017]’ (Bruksel, 14 shtator 2017), para. 27, 28, 29

26 Pjesëmarrës në fokus grupin nr. 4, përfaqësues nga pushteti gjyqësor, 09.07.2020

DYSHIMET KRYESORE DHE KONKLZIONI

Dyshimi kryesor midis ekspertëve të cilët morën pjesë në diskutim ka të bëjë me atë se cila do të jetë qasja më adekuate për realizimin e reformës në jurisprudencë dhe cili autoritet /institucion/ do të ishte kompetent për zbatimin e të njëjtës, duke u nisur nga supozimi se procesi i vetingut do të realizohet. Sipas një pjese të ekspertëve, do të ishte më përkatëse të zbatohet evaluimi (kontrolli) sesa rizgjedhja me qëllim që të konstatohen abuzuesit e vërtetë, pa u ristrukturuar e gjithë organizata e gjyqësorit, ndërsa procesi të filloj nga Këshilli Gjyqësor dhe Gjykata Supreme si hallka më të dobëta të gjyqësorit.²⁷ Në përputhje me këtë, duhet të inkorporohen kritere mbi të cilat do të bëhet vetingu ose evaluimi.²⁸ Sa i përket asaj se cili autoritet në mënyrë adekuate mund ta realizoj vetingun, mbetet fakti se në përputhje me legjislacionin, Këshilli Gjyqësor është kompetent për kontrollin e punës së gjyqtarëve. Megjithatë, qëndron pezull pyetja se sa ky autoritet në mënyrë efikase do ta kryej punën. Monitorimi ekzistues i organizatave qytetare, kasta juridike dhe mediat në masë të konsiderueshme mund ta përmirësojnë punën e këtij autoriteti ose të ndonjë autoriteti tjetër të formuar për nevojat e procesit të vetingut.²⁹

Zbatimi i vetingut të plotë ose total për të gjithë gjyqtarët dhe prokurorët është një rrezik real për bllokimin e sistemit të jurisprudencës për një periudhë më të gjatë, ashtu siç kohë më parë ndodhi në Shqipëri, ndërsa mund të vihet në pikëpyetje edhe pavarësia e sistemit të jurisprudencës dhe efikasi i arritur në gjyqësor.³⁰ Për zbatimin e vetingut nevojitet vullneti i sinqertë politikë dhe koncepti i bazuar mbi opinionet e komuniteteve relevante akademike dhe të ekspertëve të tjerë, si dhe përvoja komparative e vendeve me kontekst të ngjashëm me tonin.³¹

27 Pjesëmarrës në fokus grupin nr. 1, përfaqësues nga OJQ, 09.07.2020; Pjesëmarrës në fokus grupin nr. 4, përfaqësues nga pushteti gjyqësor, 09.07.2020; Pjesëmarrës në fokus grupin nr. 5, përfaqësues nga OJQ, 09.07.2020; Pjesëmarrës në fokus grupin nr. 6, përfaqësues nga OJQ, 09.07.2020

28 Pjesëmarrës në fokus grupin nr. 6, përfaqësues nga OJQ, 09.07.2020

29 Pjesëmarrës në fokus grupin nr. 6, përfaqësues nga OJQ, 09.07.2020

30 Pjesëmarrës në fokus grupin nr. 2, përfaqësues nga komuniteti akademik, 09.07.2020

31 Pjesëmarrës në fokus grupin nr. 1, përfaqësues nga OJQ, 09.07.2020; Pjesëmarrës në fokus grupin nr. 4, përfaqësues nga pushteti gjyqësor, 09.07.2020.

