

PAVARËSIA E GJYQËSORIT SI PARAKUSHT PËR BESIMIN NË DREJTËSI

Autorja:
Iva Conevska Vangelova

Shkup, shtator, 2022

Pavarësia, cilësia dhe efikasiteti janë parametra thelbësorë të një sistemi gjyqësor efektiv. Sistemet e drejtësisë që funksionojnë mirë dhe që janë plotësisht të pavarura janë çelësi për të siguruar që drejtësia të funksionojë në të mirë të qytetarëve dhe bizneseve.¹ Sistemet gjyqësore efektive janë thelbësore për besimin e ndërsjellë dhe për përmirësimin e klimës së investimeve dhe sigurimin e qëndrueshmërisë së rritjes ekonomike afatgjatë, diçka që ne vazhdimisht e harrojmë. Pikërisht për shkak të ndikimit të tyre në ekonomi dhe investime, efikasiteti, cilësia dhe pavarësia e sistemeve të drejtësisë janë një nga prioritetet e Semestrit Evropian - cikli vjetor i koordinimit të politikave ekonomike të BE-së.²

Rekomandimet që Komisioni Evropian (KE) jep në raportin e fundit për Sundimin e Ligjit³ për të përmirësuar situatën në disa shtete anëtare të BE-së, si dhe të dhënat për perceptimet nga tabela e drejtësisë e BE-së për vitin 2022 duhet të jetë plan i mirë edhe për ne, për dejtimin në cilin po ecim, duke pasur parasysh se sistemi gjyqësor efektiv, cilësor dhe i pavarur është parakusht për zbatimin e ligjit të BE-së, garantimin e sundimit të ligjit dhe respektimin e vlerave bazë mbi të cilat mbështetet Bashkimi Evropian.

Në këtë dokument fokusi është në pavarësinë e sistemeve gjyqësore si standard evropian dhe perceptimet për pavarësinë. Para së gjithash, jepet një pasqyrë e të dhënave nga tabela e drejtësisë të BE-së për vitin 2022, në lidhje me perceptimet për pavarësinë e sistemeve gjyqësore në vendet anëtare të BE-së, pastaj një pasqyrë e perceptimeve për pavarësinë e sistemeve gjyqësore nga barometri ballkanik për vitin 2022 për vendet e Ballkanit Perëndimor dhe në fund jepet një përfundim se çfarë duhet të bëjë më tej vendi ynë në fushën e ruajtjes dhe promovimit të pavarësisë së sistemit gjyqësor.

- 1 Komisioni Evropian, "Raporti për Sundimin e Ligjit 2022", (The 2022 Rule of Law Report)", f. 2, <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_1_194062_communication_rol_en_0.pdf>.
- 2 Ec.europa.eu, "Tabela me rezultate për drejtësinë në BE - Pyetje dhe përgjigje, 2020 (EU Justice Scoreboard – Questions and Answers)", <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/qanda_20_1315>.
- 3 Komisioni Evropian, "Raporti për Sundimin e Ligjit 2022" (The 2022 Rule of Law Report)", стр. 1.



Ky dokument i shkurt është përgatitur në kuadër të projektit "Ndërtojme urë për një të ardhme të përbashkët: Sundimi i së drejtës në drejtim të aderimit në BE", i financuar nga Bashkimi Evropian. Përbajtja e këtij dokumenti është përgjegjësi e vetme e Institutit për politikë evropiane dhe assesi nuk mund të konsiderohet se i përfaqëson qëndrimet dhe pikëpamjet e Bashkimit Evropian.



Instituti
për
politikë
evropiane
Shkup

Pavarësia gjyqësore si standard evropian

Pavarësia e gjyqësorit nuk është as qëllim në vetvete dhe as një privilegj personal i gjyqtarëve. Funkzioni kryesor i pavarësisë është të garantojë të drejtën e individit që të drejtat dhe liritë e tij/saj të përcaktohen, të mbrohen dhe të zbatohen nga një gjyqtar i pavarur dhe i paanshëm. Mund të themi se pavarësia e gjyqësorit në tërësi është kushti thelbësor i cili u mundëson gjyqtarëve të përmbushin rolin e tyre si mbrojtës të të drejtave dhe lirive të njerëzve. Nga ky aspekt, pavarësia e gjyqtarëve është një premisë e domosdoshme e sundimit të ligjit.⁴

Pavarësia e gjyqësorit mund të jetë e jashtme, e cila pasqyron marrëdhënien e gjyqësorit në tërësi (dhe të gjyqtarëve individualë) me pushtetet politike – veçanërisht qeverinë, ligjvënësin, partitë politike, qendrat ekonomike të pushtetit, etj. Aspekti tjetër i pavarësisë së gjyqësorit është pavarësia e brendshme që shprehet në marrëdhëniet e çdo gjyqtari me gjyqtarët e tjerë - kryetarin e gjykatës dhe gjyqtarët më të lartë, pra pavarësia dhe autonomia në kryerjen e funksioneve gjyqësore në raport me strukturën të cilës i përket gjyqtari.⁵

Në kontekstin e së drejtës së BE-së, pavarësia e gjyqësorit është një pjesë integrale e procesit të vendim-marrjes gjyqësore dhe është një kërkesë që rrjedh nga nenin 19 i TBE-së⁶ dhe nga e drejta për një mjet juridik efektiv përpara një gjykate ose tribunali të parashikuar në nenin 47 të Kartës së të Drejtave Themelore të BE-së.⁷

Pavarësia e gjyqësorit është gjithashtu pjesë e garancive të përcaktuara në nenin 6 – E drejta për një gjykim të drejtë të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut.⁸

Pavarësia e gjyqësorit në shtetet anëtare të BE-së përmes Tabelës për drejtësinë të BE-së për vitin 2022 (EU justice scoreboard 2022) dhe Raportit të Sundimit të Ligjit për vitin 2022

Perceptimet e pavarësisë të paraqitura në tabelën e rezultateve të drejtësisë të BE-së çdo vit janë të një rëndësie të madhe. Perceptimi gjyqësori ka një pavarësie të lartë është thelbësor për besimin që drejtësia në një shoqëri të qeverisur nga sundimi i ligjit duhet ta frymëzojë tek individët dhe të kontribuojë në një mjedis biznesi të favorshëm për rritje, pasi mungesa e perceptuar e pavarësisë mund të pengojë investimet.⁹

Të dhënat nga tabela e rezultateve të drejtësisë së BE-së 2022 (EU justice scoreboard 2022)¹⁰ dhe Raporti i Sundimit të Ligjit 2022¹¹ tregojnë se disa nga shtetet anëtare të Bashkimit Evropian (BE) ende përballen me sfida në funksionimin e sistemeve të tyre të drejtësisë.

Në këtë drejtim, nga tabela e rezultateve të drejtësisë së BE-së 2022 (EU justice scoreboard 2022)¹² mund të konkludohet se perceptimet e qytetarëve të BE-së në lidhje me pavarësinë e sistemeve të tyre gjyqësore ndryshojnë shumë. Gjegjësisht, perceptimi i pavarësisë së gjyqësorit është në rënie në më shumë se gjysmën e shteteve anëtare në krahasim me vitin 2021, megjithatë perceptimi i publikut të gjerë për pavarësinë është përmirësuar në gjysmën e shteteve anëtare që përballen me sfida specifike në krahasim me vitin 2016.

Në Finlandë, Danimarkë, Austri, Luksemburg, Holandë dhe Gjermani, niveli i pavarësisë së perceptuar mbetet veçanërisht i lartë në publikun e gjerë (mbi 75%), ndërsa në Sllovaki, Poloni dhe Kroaci, perceptimi i pavarësisë është në një nivel shumë të ulët, pra nën 30%. Arsyeya më e theksuar për perceptimin e mungesës së pavarësisë

4 Z. Guido NEPPI-MODONA, "Aspekte të ndryshme të pavarësisë së jashtme dhe të brendshme të gjyqësorit, [The Various Aspects of the External and Internal Independence of the Judiciary]", f. 2, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2012\)035-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2012)035-e)>.

5 Ibid., f. 2, 3.

6 Official Journal of the European Union, Traktati për Bashkimin Evropian (Treaty on European Union) (OJ C 202, 7.6.2016).

7 Official Journal of the European Union, Karta e të Drejtave Themelore të Bashkimit Evropian (Charter of Fundamental Rights of the European Union) (OJ C 202, 7.6.2016).

8 Këshilli i Evropës, Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut.

9 Komisioni Evropian, "Tabela me rezultate të drejtësisë së BE-së për vitin 2022(The EU Justice Scoreboard 2022)", <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/eu_justice_scoreboard_2022.pdf>.

10 Ibid.

11 Komisioni Evropian, "Raporti për Sundimin e Ligjit 2022", (The 2022 Rule of Law Report)", f. 1, <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_1_194062_communication_rol_en_0.pdf>.

12 Komisioni Evropian, "Tabela e rezultateve të drejtësisë së BE-së për vitin 2022(The EU Justice Scoreboard 2022)", f. 9, <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/eu_justice_scoreboard_2022.pdf>.

tek gjykatat dhe gjyqtarëve, ishte ndërhyrja apo presioni nga qeveria dhe politikanët, si dhe presioni nga interesat ekonomike apo interesa të tjera specifike. Krahasuar me vitet e mëparshme, për disa Shtete Anëtare ku pavarësia e perceptuar është shumë e ulët, këto dy arsye mbizotërojnë.¹³

Me qëllim të përmirësimit të situatës në sistemet gjyqësore, duke përfshirë përmirësimin e pavarësisë së gjyqësorit, Komisioni Evropian në Raportin e tij të fundit mbi Sundimin e Ligjit¹⁴ jep një pasqyrë të punës së bërë dhe rekomandime për përmirësimin e situatës në shtetet anëtare, mbi të gjitha, në këto pesë fusha: Këshillat gjyqësorë dhe procedurat për përzgjedhjen/avancimin e gjyqtarëve si masa kyçe mbrojtëse për pavarësinë e gjyqësorit; autonomia dhe pavarësia e prokurorive si elemente thelbësore për mirëfunksionimin e sistemit penalo-juridik; kornizat disiplinore dhe llogaridhënia për gjyqtarët dhe prokurorët; investimi në cilësinë dhe efikasitetin e drejtësisë dhe avokatët si aktorë kryesorë për sistemet gjyqësore të bazuara në sudnimin e lighjit.

Përsa i përket pavarësisë së gjyqësorit, thelbësore janë gjetjet e Raportit për Sundimin e Ligjit 2022¹⁵, të cilat i referohen Këshillave Gjyqësorë dhe procedurave për përzgjedhjen/avancimin e gjyqtarëve.

Në lidhje me Këshillat Gjyqësorë, si mbrojtës të pavarësisë së gjyqësorit, Raporti¹⁶ vuri në dukje përpjekjet legjislative për të promovuar pavarësinë e Këshillave Gjyqësorë në Luksemburg, Kroaci, Itali, Qipro, Holandë dhe Suedi. Ngjarjet rreth pavarësisë së Këshillave Gjyqësorë lënë hapësirë për shqetësim në Spanjë, Bullgari, Irlandë, Sllovaki dhe Portugali. Situata është më shqetësuese në Poloni dhe Hungari, ku problemet strukturore apo sistematike nuk janë zgjidhur.

Kur bëhet fjalë për përzgjedhjen/avancimin e gjyqtarëve, Raporti¹⁷ vuri në dukje përmirësime në procedurat e përzgjedhjes në Irlandë, Kroaci, Republikën Çeke, Qipro dhe Holandë. Malta, Greqia dhe Austria kanë ndërmarrë hapa për të përmirësuar këto procedura, megjithatë sfidat mbeten, veçanërisht në lidhje me avancimin në gjykatat më të larta dhe përzgjedhjen e kryetarëve të gjykatave. Procedurat për avancimin e gjyqtarëve në gjykatat më të larta mbeten një sfidë kryesore për pavarësinë e gjyqësorit në Letoni, Lituani, Poloni, Hungari dhe Bullgari.

Perceptimet e pavarësisë së gjyqësorit në vendet e Ballkanit Perëndimor – Barometri Ballkanik 2022

Sipas perceptimit të qytetarëve të anketuar në vendet e Ballkanit Perëndimor, sistemet gjyqësore mbeten më pak të pavarura nga ndikimi politik: mesatarisht, dy të tretat (66%) e tyre nuk pajtohen me pretendimin se janë të pavarur nga ndikimi politik, ndërsa vetëm 29% pajtohen se janë të pavarur.¹⁸

Sipas vendeve, në Maqedoninë e Veriut dhe Shqipëri perceptimet për pavarësinë e gjyqësorit nga ndikimi politik janë në nivelin më të ulët, krahasuar me vendet e tjera të Ballkanit Perëndimor. Domethënë, besimi është më i larti në Kosovë, pra 56% besojnë se gjyqësori është i pavarur. Nga ana tjetër, në Shqipëri dhe Maqedoninë e Veriut, 78% besojnë se gjyqësori nuk është i pavarur nga ndikimi politik. Për sa i përket këtyre perceptimeve, Maqedonia e Veriut shënoi një rënie nga viti i kaluar, ku mosbesimi u rrit me 3%. Në Mal të Zi, mosbesimi ndaj pavarësisë së gjyqësorit nga ndikimi politik është 70%, ndërsa në Serbi është 60%.¹⁹

13 Ibid.

14 Komisioni Evropian, "Raporti për Sundimin e Ligjit 2022", (The 2022 Rule of Law Report)", f. 1, <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_1_194062_communication_ro_l_en_0.pdf>.

15 Ibid.

16 Ibid.

17 Ibid.

18 "Barometri Ballkanik 2022 (Balkan Barometer), Raport Analitik i Opinioneve Publike (Public Opinion Analytical Report)", <file:///C:/Users/Iva%20Conevska/Downloads/Balkan%20Barometer%202022%20-%20PO%20(1).pdf>.

19 Ibid.

Deri ku është vendi ynë në përmbushjen e standardeve evropiane për pavarësinë e gjyqësorit dhe çka më tutje?

Sa i përket progresit të reformave në drejtësi për Republikën e Maqedonisë së Veriut në vitin 2016²⁰, sipas raportit të Komisionit Evropian, kemi pasur një sbrapsje në proceset reformuese. Kjo situatë është përmirësuar me miratimin e Strategjisë së Reformës në Sektorin e Drejtësisë 2017-2022 me një Plan Veprimi, si dhe me përpjekjet për përmirësimin e kuadrit ligjor në fushën e pavarësisë së gjyqësorit, mbi të gjitha përpjekjet në hartimin dhe miratimin e ligjit të ri për këshillat gjyqësorë dhe ndryshimet në Ligjin për gjykatat nga viti 2019 që adresojnë rekomandimet e bëra nga Komisioni i Venecias. Pra, në raportet e Komisionit Evropian për vendin tonë për vitet 2018²¹, 2019²² dhe 2020²³, proceset reformuese në fushën e drejtësisë tregojnë progres të mirë. Megjithatë, në raportin vjetor për vitin 2021²⁴, Komisioni Evropian u tregua më i rezervuar dhe i vlerësoi proceset e reformës në gjyqësor si “progres të mirë”.

Sa i përket pavarësisë së gjyqësorit, një hap i madh përpara është bërë me miratimin e Strategjisë së Reformës në Sektorin e Drejtësisë 2017-2022 me Planin e Veprimit²⁵, në të cilin pavarësia dhe paanshmëria ishin një nga synimet strategjike, si dhe me miratimi i Ligjit të ri për Këshillin Gjyqësor²⁶ dhe ndryshimet në Ligjin për Gjykatat të vitit 2019²⁷, të cilat janë në përputhje me opinionet e Komisionit të Venecias.²⁸

Ligji i ri për Këshillin Gjyqësor²⁹ synon të përmirësojë transparencën e Këshillit, vendos përgjegjësinë disiplinore të anëtarëve të Këshillit, vendos kritere cilësore, krahas atyre sasiore, për vlerësimin e gjyqtarëve. Me miratimin e ligjit të ri, Këshilli Gjyqësor filloi hartimin e akteve nënligjore për përmirësimin e sistemit të vlerësimit të gjyqtarëve në përputhje me Ligjin për Këshillin Gjyqësor. Me qëllim të zbatimit të Ligjit për Këshillin Gjyqësor, Këshilli Gjyqësor miratoi Rregulloren e Punës së Këshillit Gjyqësor, rregullat për përzgjedhjen e gjyqtarëve nga radhët e Akademisë së Gjyqtarëve dhe Prokurorëve Publikë duke specifikuar procedurën e përzgjedhjes dhe rregullat për përzgjedhjen e gjyqtarëve në gjykatat më të larta. Me qëllim të vlerësimit objektiv dhe të paanshëm të gjyqtarëve, Këshilli Gjyqësor miratoi Metodologjinë për vlerësimin cilësor të gjyqtarëve dhe Metodologjinë për vlerësimin e kryetarëve të gjykatave. Në këtë drejtim është përgatitur edhe Metodologjia me tregues për kompleksitetin e lëndëve dhe vlerësimin e gjyqtarëve. U miratuan gjithashtu rregulla për formimin e komisioneve në Këshillin Gjyqësor dhe rregulla për formimin e komisioneve nga gjykata më e lartë, të cilat gjithashtu do të luajnë një rol të rëndësishëm në procesin e vlerësimit sipas metodologjisë së re.³⁰

Në fushën e pavarësisë financiare të gjyqësorit, masat në Strategji, të cilat parashikojnë rritje të buxhetit të gjyqësorit, nuk po përmbushen. Ligji për buxhetin e gjyqësorit, për sa i përket shpërndarjes së PBB-së për gjyqësorin, nuk zbatohet prej vitesh.³¹ Një ligj i ri për buxhetin e gjykatave është gjithashtu

20 Komisioni Evropian, “Komunikimi mbi Politikën e Zgjerimit të BE-së i vitit 2016”, (2016 Communication on EU Enlargement Policy), <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20161109_strategy_paper_en.pdf>.

21 Komisioni Evropian, “Dokument punues i stafit të Komisionit - Raporti i Republikës të Maqedonisë për 2018 (Commission Staff Working Document – The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2018 Report”, Strasburg, 17 prill 2018, <<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-report.pdf>>.

22 Komisioni Evropian, Dokumenti Punues i Stafit të Komisionit – Raporti i Maqedonisë së Veriut për 2019 (Commission Staff Working Document – North Macedonia 2019 Report), Bruksel, 29 maj 2019, <<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-north-macedonia-report.pdf>>.

23 Komisioni Evropian, Dokumenti Punues i Stafit të Komisionit – Raport për Maqedoninë e Veriut për 2020 (Commission Staff Working Document – North Macedonia 2020 Report), Bruksel, 6 tetor 2020, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north_macedonia_report_2020.pdf> .

24 Komisioni Evropian, Dokumenti Punues i Stafit të Komisionit – Raport për Maqedoninë e Veriut për 2021 (Commission Staff Working Document – North Macedonia 2021 Report), Strasburg 19 tetor 2021, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/north-macedonia-report-2021_en> .

25 Ministria e Drejtësisë, Strategjia për reformën e sektorit të drejtësisë për periudhën 2017-2022 me Plan Veprimi, https://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/Strategjia%20i%20akciski%20plan_MK-web.pdf .

26 Ligji për Këshillin Gjyqësor të Republikës së Maqedonisë së Veriut, “Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë së Veriut”, nr. 102/2019.

27 Ligji për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit për gjykata, “Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë së Veriut”, nr. 96/2019.

28 Riçard Baret dhe të tjerë, “Opinion mbi projekt-amendamentet e ligjit për gjykatat, i miratuar nga Komisioni i Venecias në seancën e tij plenare të 117-të”, (Opinion on the Draft Amendments to the Law on Courts, Adopted by the Venice Commission at Its 117th Plenary Session), opinion nr. 944/2018, Strasburg, 17 dhjetor 2018, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)033-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)033-e)> .

29 Ligji për Këshillin Gjyqësor të Republikës së Maqedonisë së Veriut, “Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë së Veriut”, nr. 102/2019.

30 Këshilli Gjyqësor i Republikës së Maqedonisë së Veriut, “Fjalimi i Kryetares të Këshillit Gjyqësor në konferencën “Avancimi i reformave – Rikthimi i besimit te qytetarët” (29 mars 2022), <shorturl.at/aHY35> .

31 Elena Georgievska dhe të tjerë, “Zbatimi i Strategjisë për Reformën e Sektorit të Drejtësisë (2018-2022) në 2021: Raport në hije”, Shoqata Maqedonase e Juristëve të Rinj, Shkup, 2022, <http://blueprint.org.mk/wp-content/uploads/2022/04/MZMP-Godisen-izvestaj-FINALNO-ZA-WEB.pdf> .

në proces hartimi.³² Përveç angazhimeve për rritjen e pagave të gjyqtarëve,³³ ende nuk janë rritur pagat e gjyqtarëve.

Përkundër të gjitha përpjekjeve të bëra për të promovuar pavarësinë e gjyqësorit në përputhje me standardet evropiane, ne e kuptojmë se besimi i qytetarëve në gjyqësorin maqedonas është në nivel të ulët. Besimi është diçka që ndërtohet në afat të gjatë dhe kërkon angazhim nga të gjithë aktorët kryesorë.

Duke qenë se jemi në proces të zhvillimit të një strategjie të re për drejtësinë, duhet bërë një përmëdhje të asaj që është punuar, çfarë duhet bërë më tej në fushën e pavarësisë së gjyqësorit dhe kjo të përfshihet në strategjinë e re. Është e nevojshme të shikohen rekomandimet të cilat u jipen shteteve anëtare në Raportin për Sundimin e Ligjit të BE-së në këtë seksion, si dhe rekomandimet e Komisionit Evropian të dhëna për vendin tonë.

Gjithashtu, në periudhën e ardhshme do të jetë e nevojshme të ndiqen aktet nënligjore për zgjedhjen e gjyqtarëve, zgjedhjen e gjyqtarëve në gjykatat më të larta dhe zbatimin e metodologjive të vlerësimit, si nga organizatat e shoqërisë civile, ashtu edhe vetë zbatimi i këtyre akteve nënligjore dhe sipas Strategjisë së re të Drejtësisë, sepse këto të dhëna do të jenë vendimtare në procesin e anëtarësimit në BE. Së fundi, nevojiten përpjekje shtesë nga shteti për të promovuar pavarësinë financiare të gjyqësorit.

32 ENER, "Propozim Ligji për Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit për Buxhetin e Gjykatës", 10 maj 2021, <https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=67287> .

33 Qeveria miratoi pakon e ndryshimeve ligjore për paga më të larta në sistemin e drejtësisë dhe prokurorisë, uebfaqja zyrtare e Qeverisë së Republikës së Maqedonisë së Veriut, 25 maj 2022, <<https://vlada.mk/node/28948>> .

