

Independence of the Judiciary and the Rule of Law Index

Madrid 3 – 5 mars 2024

Të nderuar miq e kolegë,

Është kënaqësi për mua që të ritakohemi në një event tjetër të rëndësishëm dhe të jap kontributin tim në këtë panel që ka në fokus një çështje që përbën treguesin kryesor të nivelit të demokracisë dhe të respektimit të të drejtave të njeriut.

Hyrje

Gjykata Kushtetuese e Shqipërisë, ashtu si edhe gjykatat simotra të vendeve të Evropës lindore, u themelua pas ndryshimit të sistemit të qeverisjes nga ai monist në një shtet të së drejtës, demokratik dhe social që mbron dhe garanton të drejtat dhe liritë themelore të njeriut. Kushtetuta e Shqipërisë ka gdhendur në Preambulën e saj vlerat dhe parimet e patjetërsueshme, ndërkohë që Gjykata Kushtetuese, në ushtrimin e funksionit si garante e respektimit të ligjit themelor dhe interpretuesja përfundimtare e tij, ka zhvilluar dhe elaboruar parimet, nocionet dhe standardet që qëndrojnë në bazë të parimit të shtetit të së drejtës.

Ligji për dispozitat kryesore kushtetuese i vitit 1991

Ligji për dispozitat kryesore kushtetuese, i miratuar në vitin 1991, mbi bazën e të cilit është krijuar edhe Gjykata Kushtetuese, parashikonte se “*Republika e Shqipërisë është shtet juridik dhe demokratik.*” Mbi bazën e konceptit “*shtet juridik*” Gjykata Kushtetuese është thirrur për të zgjidhur konfliktet kushtetuese që kishin të bënin me;

- lirinë e organizimit të partive politike;
- epërsinë dhe detyrueshmërinë e vendimeve të saj;
- organizimin dhe funksionimin e pushtetit gjyqësor;
- konfliktet e kompetencave mes organeve të pushtetit publik;
- rolin e avokatit në demokraci;
- të drejtën e pronës private, si një nga çështjet më të rëndësishme që kanë ndjekur periudhën e tranzicionit, por jo vetëm;
- të drejtën për një proces të rregullt ligjor.

Pavarësisht se jurisprudenca e asaj periudhe është një tregues i qartë i zhvillimeve institucionale dhe shoqërore në Shqipëri, Gjykata nuk arriti të elaboronte dhe përcaktonte në mënyrë të plotë elementet përbërës dhe treguesit që përcaktojnë nivelin matës të respektimit të parimit të shtetit të së drejtës.

Kushtetuta e vitit 1998

Kushtetuta e miratuar me referendum në vitin 1998, ka parashikuar si aspiratë të shtetit shqiptar ndërtimin e një shteti të së drejtës, demokratik dhe social, për të garantuar të drejtat dhe liritë themelore të njeriut. Po ashtu ajo ka parashikuar shtetin e së drejtës edhe si parim themelor, duke sanksionuar se **“e drejta përbën bazën dhe kufijtë e veprimtarisë së shtetit”**.

Parimi i shtetit të së drejtës në jurisprudencën kushtetuese

Gjatë tri dekadave të funksionimit të saj, Gjykata Kushtetuese ka ndikuar më së shumti në zhvillimin e demokracisë dhe drejtësisë kushtetuese, e përgjegjshme për ndikimin e veprimtarisë së saj në jetën shoqërore, ekonomike e politike të vendit, duke pasur si konsideratë parësore respektimin e parimeve themelore, të drejtave dhe lirive të garantuara nga ligji themelor.

Ajo ka theksuar se parimi i shtetit të së drejtës nënkupton **“sundimin e ligjit dhe mënjanimin e arbitraritetit, me qëllim që të arrihet respektimi dhe garantimi i dinjitetit njerëzor, drejtësisë dhe sigurisë juridike.”** Si një nga parimet më themelore në shoqërinë demokratike ai përbën një normë të pavarur kushtetuese, ndaj shkelja e tij përbën në vetvete bazë të mjaftueshme për deklarimin e një ligji si antikushtetues.

Gjykata i është referuar parimit të shtetit të së drejtës jo vetëm gjatë kontrollit të kushtetutshmërisë së ligjeve apo mosmarrëveshjeve të kompetencave, por edhe në shqyrtimin e ankimeve kushtetuese individuale, duke theksuar se:

- prej tij buron edhe e drejta e kujt do për një gjykim të drejtë përpara një gjykatë 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 dhe realisht e efektivisht.

Me zhvillimin e jurisprudencës kushtetuese janë identifikuar edhe disa prej elementeve kryesore të këtij parimi, të tilla si:

- parimi i ndarjes dhe balancimit ndërmjet pushteteve;
- miratimi i ligjeve në përputhje me Kushtetutën dhe respektimi i hierarkisë së normave;
- mbështetja e veprimtarisë së organeve ekzekutive vetëm në ligj;
- garantimi i të drejtave dhe lirive themelore të njeriut;
- vazhdimësia e jurisprudencës kushtetuese.
- parimi i sigurisë juridike, si një nga nënparimet më të rëndësishme të shtetit të së drejtës, i cili nënkupton:
 - o stabilitetin e rendit juridik;
 - o mbrojtjen e pritshmërive të ligjshme dhe moscenimin e të drejtave të fituara;
 - o saktësinë, qartësinë dhe qëndrueshmërinë e rendit juridik;
 - o detyrueshmërinë për zbatimin e vendimeve të formës së prerë;
 - o shmangia e boshllëkut ligjor;
 - o ndalimin e zbatimit të ligjit me fuqi prapavepruese, përveç ligji penal favorizues, etj.

Parimi i ndarjes dhe balancimit ndërmjet pushteteve

Parimi i ndarjes dhe balancimit ndërmjet pushteteve është trajtuar në lidhje të ngushtë me parimin e shtetit të së drejtës, me qëllim përcaktimin e rolit, pozitës, kompetencave dhe funksioneve të secilit prej tre pushteteve: ligjvënës; ekzekutiv; gjyqësor.

Tri pushtetet qendrore duhet të ushtrohen jo vetëm në mënyrë të pavarur por edhe në mënyrë të balancuar, çka arrihet nëpërmjet zgjidhjeve kushtetuese që garantojnë kontroll të ndërsjellë dhe ekuilibër të mjaftueshëm midis pushteteve, pa cenuar dhe pa ndërhyrë në kompetencat e njeri-tjetrit. Megjithëse këto pushtete janë të ndarë në aspektin e autonomisë funksionale dhe pavarësisë

në ushtrimin e detyrave të ngarkuara nga Kushtetuta, ato balancohen duke respektuar, nxitur, mbështetur dhe kontrolluar njëri-tjetrin.

Pavarësia e pushtetit gjyqësor

Gjykata i ka kushtuar vëmendje të veçantë pavarësisë së pushtetit gjyqësor si një nga shtyllat qendrore të shtetit të së drejtës për shkak të pozicionit që zë dhe rolit që luan në një shoqëri demokratike. Gjykatat kanë të drejtën ekskluzive për dhënien e drejtësisë dhe asnjë institucion tjetër shtetëror apo zyrtar publik nuk mund ta ushtrojë këtë funksion, i cili përcakton vendin e gjyqësorit në sistemin e institucioneve të pushtetit shtetëror dhe statusin e gjyqtarëve.

Në nenin 145 të Kushtetutës deklarohet se gjyqtarët janë të pavarur dhe u nënshtrohen vetëm Kushtetutës dhe ligjeve dhe në funksion të këtij rregullimi kushtetues ndalohet ndërhyrja në veprimtarinë e gjykatave dhe të gjyqtarëve.

Në vlerësimin e Gjykatës, pavarësia e gjyqësorit kuptohet si:

- ***pavarësi substanciale***, që do të thotë “liri e gjykatave për të dhënë vendime, të cilat nuk bazohen në interesat e ndonjë dege tjetër të pushtetit”;
- ***pavarësi strukturale***, që lidhet me parashikimin në Kushtetutë apo në ligj të ekzistencës së institucionit, të mënyrës së formimit të përbërjes së tij;
- ***pavarësi organizative***, që përfshin strukturimin e brendshëm administrativ të gjykatave;
- ***pavarësi financiare*** që nënkupton autonomi në hartimin e buxhetit nga vetë institucioni dhe miratimin nga legjislativi, si një zë i veçantë i buxhetit të shtetit, të fondeve të përshtatshme e të mjaftueshme për të realizuar qëllimin dhe detyrat; dhe
- ***pavarësi personale***, që kërkon emërim në bazë të kritereve objektive, imunitet, garanci ekonomike, garanci për karrierën, sistem të transferimit dhe një sistem disiplinor.

Mbi bazën e këtyre parimeve të evidentuara dhe elaboruara në praktikën e saj, Gjykata ka shqyrtuar jo pak çështje që kanë pasur në objekt të tyre cenimin e pavarësisë së pushtetit gjyqësor me akte ligjore të miratuara nga pushteti ligjvënës, siç janë ato për: transferimin e gjyqtarëve; provimin e gjyqtarëve; pastërtinë e figurës; pagën e nëpunësve të gjykatave; pagën e gjyqtarëve dhe prokurorëve; rregullat e organizimit dhe kompetencat e Konferencës Gjyqësore dhe të Këshillit të

Lartë Gjyqësor; lejet e gjyqtarëve; kompetencat e kancelarëve; administratën e pushtetit gjyqësor; mjetet e transportit; kriteret e përzgjedhjes dhe emërimit të gjyqtarit të Gjykatës së Lartë etj.

Përveç sa më sipër, respektimi i këtij parimi është një kusht i nevojshëm edhe për mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, për sa kohë neni 42 i Kushtetutës, që sanksionon të drejtën për proces të rregullt parashikon të drejtën e kujtdo për një gjykim të drejtë dhe publik brenda një afati të arsyeshëm nga një gjykatë e pavarur dhe e paanshme e caktuar me ligj. Në këtë kuptim, kjo pavarësi nuk është një privilegj, por një nga detyrat themelore të gjyqtarëve dhe të gjykatës, që rrjedh nga e drejta e individit për të pasur një arbitër: **të pavarur dhe të paanshëm në një konflikt, të garantuar nga Kushtetuta.**

Ndërsa **paanshmëria** i referohet qëndrimit të gjyqtarit në lidhje me çështjen dhe me palët pjesëmarrëse në gjykim, **pavarësia**, e cila duhet të bazohet në ekzistencën e disa kushteve dhe të garancive objektive, nënkupton jo vetëm një qëndrim të caktuar ndaj ushtrimit të funksionit gjyqësor, por dhe një pozitë ose marrëdhënie në raport me të tjerët, veçanërisht me pushtetin ekzekutiv.

Me qëllim që të përcaktohet nëse një organ është “i pavarur” duhet marrë në konsideratë, ndër të tjera, mënyra e emërimit të anëtarëve të tij si dhe kohëzgjatja e funksionit të tyre. Garancia e kohëzgjatjes dhe paprekshmërisë së mandatit e mbron gjyqtarin nga ndikimet e forcave politike që mund të vijnë në pushtet. Vetëm një gjykatë e pavarur, të cilës i garantohet paprekshmëria e mandatit të anëtarëve të saj, mund të konsiderohet si një gjykatë që administron drejtësinë kushtetuese, në përputhje me parimet kushtetuese.

Reforma në Drejtësi

Pavarësisht këtyre parimeve të gdhendura në Kushtetutë dhe të elaboruara nga Gjykata Kushtetuese, në Shqipëri në praktikë nuk po arrihej të sigurohej pavarësia e pushtetit gjyqësor dhe kjo për disa shkaqe:

- formula kushtetuese për zgjedhjen e gjyqtarëve dhe përbërja e organizimit të organeve të vetëqeverisjes së pushtetit gjyqësor;
- niveli i korrupsionit në vend, i evidentuar përmes mekanizmave matës të tij.

Kjo situatë kërkoi ndërhyrjen e kushtetutëbërësit me masa urgjente dhe radikale ndaj në vitin 2016 u ndërmorën ndryshimet kushtetuese dhe ligjore, që njihen si paketa e reformës në drejtësi. Synimi i tyre ishte garantimi i shtetit të së drejtës, pavarësia e sistemit të drejtësisë dhe rikthimi i besimit të publikut te institucionet e këtij sistemi.

Formula të reja kushtetuese u miratuan si për përbërjen e organeve të vetëqeverisjes së gjyqtarëve dhe prokurorëve, ashtu edhe për procedurën e përzgjedhjes dhe emërimit të gjyqtarëve, me synimin për të larguar procesin sa më larg nga politika dhe për të siguruar një proces transparent, të bazuar vetëm mbi meritën e kandidatëve.

Kushtetuta lejoi edhe **rivlerësimin kalimtar të të gjithë gjyqtarëve dhe prokurorëve**, përfshirë gjyqtarët e Gjykatës Kushtetuese, i cili përfshinte kontrollin e pasurisë, të figurës dhe të aftësive profesionale.

Duhet pranuar se pasojat e këtij procesi nuk ishin të lehta dhe sollën mungesa të magjistratëve në sistem, çka solli vonesa edhe në drejtim të gjykimit në çështjeve gjyqësore, ndërkohë që vetë Gjykata Kushtetuese u vu në pamundësi të merrte vendime për shkak të mungesës së kuorumit të vendimmarrjes. Veçanërisht situata e mosfunksionimit të kësaj Gjykate linte hapësirë për institucionet që të merrnin më lehtë vendime që mund të vinin në kundërshtim me parashikimet kushtetuese dhe jurisprudencën e saj, situatë që, edhe pse e paparashikuar, ishte një rrezik për demokracinë.

Sigurisht që sot që flasim organet e sistemit të drejtësisë janë tërësisht funksionale por koha tregoi se ajo ishte një test për forcimin e shtetit të së drejtës në vendin tonë.

Rule of Law Index

Duke iu referuar indeksit të World Justice Project për vitin 2023, shteti i së drejtës në Shqipëri vlerësohet me 0,48 pikë dhe rankohet në vendin e 91 nga 140 shtete të matura në botë, duke u vënë re një ulje e saj me 2 vende nga indeksi i mëparshëm. Si indikatorë të këtij indeksi janë veç të tjerash, kufizimi i pushtetit publik nga gjyqësori; *measures whether legislative bodies have the*

*independence and the ability in practice to exercise effective checks on and oversight of the government.*¹

Pavarësisht se nuk më takon mua si përfaqësuese e Gjykatës Kushtetuese të analizoj këto rezultate të indeksit, qoftë në drejtim të shkaqeve që kanë çuar në uljen e kësaj renditje apo në drejtim të masave të nevojshme, vlerësoj të theksoj se edhe pse nuk bëjnë pjesë në ato standarde matëse kushtetuese të cilat i verifikon dhe analizon Gjykata Kushtetuese kur vlerëson respektimin shtetit të së drejtës nga organet e pushtetit publik, këto të dhëna shfaqin rëndësi për sa i përket mënyrës në të cilën zhvillimi i vendit tonë perceptohet. Këto të dhëna u japin mundësinë të gjithë aktorëve politikë, përfaqësuesve të pushteteve të shtetit, individëve dhe çdo aktori tjetër të jetës shoqërore, ekonomike e politike që të kuptojnë dhe vlerësojnë rëndësinë e forcimit të shtetit të së drejtës dhe të sundimit të ligjit, si busulla që duhet të orientojë veprimtarinë e organeve të pushtetit publik.

Në drejtim të garantimit të parimit të shtetit të drejtës Gjykata Kushtetuese është një element kyç për sa kohë që kontrolli kushtetues është një nga këto mekanizmat që ndihmojnë në arritjen e këtij qëllimi.

Zonja dhe zotërimi,

Shteti i së drejtës është një nga parimet themelore mbi të cilin ndërtohet dhe mbështetet demokracia dhe respektimi i të drejtave dhe lirive themelore të njeriut. Ai është gur themeli i drejtësisë, duke ofruar mundësi që mbështesin paqen sociale, qeverisjen dhe respektimin e të drejtave themelore. Megjithatë ai është gjithnjë në evoluim për sa kohë që pushteti publik dhe përballë tij, individët dhe shoqëria civile, ndërveprojnë dhe bëhen nxitës për zhvillimin e dimensioneve të tij.

¹ <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/downloads/WJPIndex2023.pdf>