

**Ministria e Punëve të Jashtme  
Këshilli i Europës  
Organizon konferencën me temë:**

***Përmirësimi i cilësisë së zbatimit të KEDNJ nëpërmjet zgjerimit  
të bashkëpunimit ndërmjet institucioneve vendase  
26-27 shtator 2007***

***Efektiviteti i mjeteve të brendshme të sistemit shqiptar në kuptimin e nenit  
13 të Konventës Europiane të të Drejtave të Njeriut***

***Prof. As. Dr. Xhezair Zaganjori  
Anëtar i Gjykatës Kushtetuese***

Neni 13 i KEDNJ parashikon se, “ Çdo person të cilit i janë shkelur të drejtat dhe liritë e njohura nga kjo Konventë, ka të drejtë të paraqesë një ankim efektiv përpara një instance kombëtare edhe atëherë kur kjo shkelje është kryer nga persona që veprojnë brenda ushtrimit të funksioneve të tyre zyrtare”.

E drejta për ankim efektiv është një e drejtë themelore e njeriut dhe nënkupton të drejtën e individit për ankim, ekzistencën e një organi të caktuar për shqyrtimin e ankimit, pranimin e pakushtëzuar të ankimit për shqyrtim, afate të arsyeshme për shqyrtimin e tij, një shqyrtim objektiv, kontroll gjyqësor, si kontroll përfundimtar ndaj ankimit si dhe mundësinë e rehabilitimit të mundshëm si pasojë e pranimit eventual të ankimit.

Shihet qartë, që neni 13 i KEDNJ synon të krijojë mekanizma kombëtarë të pavarur nga kontrolli europian, me qëllim që të jenë në gjendje të riparojnë në themel shkeljet e Konventës.

Neni 13 i Konventës, në kuadër të standartit minimum, i garanton çdo personi të drejtën për të ushtruar një ankim efektiv në instancat e brendshme para se t'i drejtohet organeve të Konventës. Në vetëvete ky nen sanksionon jo

vetëm të drejtën e individit për t'u ankuar, por dhe detyrimin e shtetit për t'i garantuar atij këtë të drejtë. Neni 13 në bashkëpunim me nenin 35 kanë për qëllim të detyrojnë shtetet palë që të jenë të parët që do të venë në vend një të drejtë të shkelur para se të investohen mjetet e ankimit të Konventës. Pra, vetë mekanizmi i mbrojtjes së Konventës ka si bazë parimin e subsidiaritetit, që do të thotë, ekzistenca e një mjeti ankimi plotësues, pasi të jenë shterrur të gjitha mjetet e brendshme të ankimit. Ky parim garantohet nga neni 1 i KEDNJ, i cili i detyron të gjitha palët nënshkruese, që nëpërmjet organeve të tyre të brendshme të garantojnë të drejtat dhe liritë themelore të njeriut. GJEDNJ ka për detyrë vetëm të kontrollojë nëse këto detyrime të shteteve anëtare janë respektuar apo jo, duke patur si bazë ligjore KEDNJ. Kurse neni 35 i saj garanton se vetëm pas shterrimit të të gjitha mjeteve juridike mund të ushtrohet ankimi individual sipas nenit 34 të po kësaj Konvente.

Ka dy arsye që mjetet e brendshme të ankimit, të përmendura në nenin 13 të KEDNJ paraqesin rëndësi:

a) së *pari*, sepse Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut merr në shqyrtim një çështje vetëm pasi të jenë shterruar të gjitha mjetet juridike të parashikuara nga legjislacioni i brendshëm i vendit konkret;

b) së *dyti*, është bërë tashmë praktikë e kësaj Gjykate që gjatë hetimit, nëse janë ezauruar mjetet e brendshme, të zhvillojë dhe një linjë konkrete të përcaktimit të detyrimit për të pasur barrën e provës gjatë procesit. Ezaurimi i mjeteve të brendshme të ankimit dhe ekzistenca e një sistemi gjyqësor efektiv europian janë esenciale për funksionimin normal të makinerisë së kontrollit nga kjo Gjykatë. Është absolutisht e nevojshme që individi të gjejë fillimisht mbrojtje nga sistemi i brendshëm juridik dhe pastaj, përjashtimisht të mund ti drejtohet GJEDNJ. Për këtë arsye, shtetet palë në Konventë nuk kanë vetëm detyrimin për të vendosur rregulla, por dhe të marin përsipër detyrime konkrete për realizimin sa më të mirë të të drejtave të individit. Kjo të çon në diskutimin se si i kuptojnë dhe i zbatojnë gjykatat kombëtare mjetet e brendshme të ankimit.

Çështja e ezaurimit të mjeteve të brendshme për GJEDNJ nënkupton para së gjithash kontrollin nëse ne rastin konkret ka mjete ankimi, dhe nëse

evidentohet se ato ekzistojnë, verifikohet efektiviteti i tyre, p.sh a njihet ose mohohet e drejta për t'iu drejtuar gjykatës (e drejta e aksesit), ose a paraqiten të tilla këto mjete saqë, sipas jurisprudencës së vazhdueshme të gjykatave kombëtare, mund të konsiderohet e kotë të pritet një vendim që mund të vinte në vend të drejtën e shkelur (Doehring, Völkerrecht 2004), etj. Kështu, në çështjen Baczkowski e të tjerë kundër Polonisë (vendim i dt.3.maj 2007), GJEDNJ theksoi ndër të tjera, se për të gëzuar efektivisht lirinë e manifestimeve të garantuara nga neni 11 i Konventës, "...ka rëndësi që legjislacioni i zbatueshëm të parashikojë afate të arësyeshme kohore, brenda të cilave autoritetet shtetërore do të mund të merrnin vendimin respektiv përfundimtar..., sepse e drejta e ankimit efektiv nënkupton mundësinë e shqyrtimit të çështjes përpara datës së planifikuar për zhvillimin e manifestimit....".

Pra, është me rëndësi të theksohet, se "Autoriteti i brendshëm (ose instanca kombëtare) nuk është e nevojshme të jetë detyrimisht gjykatë. Ai mund të jetë organ administrativ (ministri ose drejtori i burgut në çështjen Sinver kundër Mbretërisë së Bashkuar), ose organ politik (një komision parlamentar në çështjen Klaes kundër RFGJ). E rëndësishme është që ky autoritet kombëtar, të jetë në përputhje me kërkesën e efektivitetit të ankimit, garantuar nga neni 13, sidomos përsa i përket fuqisë detyruese të vendimit që merr. Nga ky këndvështrim duhet theksuar, se mjetet e ankimit duhet të jenë efektive në aspektin ligjor e praktik dhe se vendimi që merret nga organi përkatës duhet të prekë themelin e çështjes apo të së drejtës së pretenduar, dhe jo vetëm formën e tij. ( Shih për këtë qëllim edhe rekomandimin Rec (2004)6 të Komitetit të Ministrave mbi përmirësimin e mjeteve të brendshme të ankimit, botuar në Fletoren Zyrtare nr.Ekstra, Korrik 2007).

Në vendet që kanë gjykatë kushtetuese ose gjykatë të lartë që shqyrton edhe ankimet individuale lidhur me të drejtat e njeriut, herë pas here ka një tension midis GJEDNJ dhe këtyre gjykatave, pasi e para në vendimet e saj kritikon të dytat kur këto nuk kanë shqyrtuar me efikasitet ankimin individual. Në rastin e vendit tonë, kërkesa individuale në Gjykatën Kushtetuese mund të paraqitet vetëm nëse individi pretendon se është cenuar në të drejtat e tij për një

proces të rregullt ligjor. Aktet që ai kundërshton mund të jenë, sipas rastit, vendime të gjykatave të zakonshme ose akte të tjera normative, duke përjashtuar ligjet. Kundërshtimi i ligjeve bëhet i mundur vetëm nëse bëhet gjatë një kontrolli incidental, pra kur çështja shqyrtohet para një gjykate të zakonshme ose, në rastet kur ankimi individual drejtohet kundër një vendimi gjyqësor, i cili është dhënë mbi bazën e një ligji antikushtetues. Ky mjet i fundit, mund të quhet risi ose përpjekje për reformë në praktikën e Gjykatës Kushtetuese.

Megjithëse ankimi individual në Gjykatën Kushtetuese është i kufizuar për individin shqiptar, ndryshe nga ankimi popullor klasik (amparo) ose ankimi origjinal gjerman (verfassungsbeschwerde), ai edhe në këto kushte konsiderohet nga Gjykata e Strasburgut si një mjet efektiv, i cili duhet ezauruar para se të shqyrtohet ankimi nga ajo Gjykatë. Kjo për faktin, se pas dhënies së vendimit të Gjykatës Kushtetuese, që është i formës së prerë dhe përfundimtar, mund të bëhet i mundur rishqyrtimi i çështjes nga gjykatat e zakonshme nëse vendoset shfuqizimi i tyre për shkak të mosrespektimit të parimit kushtetues për një proces të rregullt ligjor. Pra, është i mundur korrigjimi i së drejtës së shkelur nga vetë sistemi i brendshëm.

Ajo që mbetet ende e paqartë është rasti kur Gjykata arrin në përfundimin se ndodhet para një zbatimi të gabuar ose në kundërshtim me KEDNJ të ligjit. Për këtë i referohemi një prej vendimeve të kësaj Gjykate kundër Shqipërisë, konkretisht në çështjen *Qufaj kundër Shqipërisë*, ku ndër të tjera theksohet se: "...sistemi ligjor shqiptar ofron mjete juridike të brendshme, për të ankimuar një shkelje të së drejtës për një gjykim të drejtë... Gjykata (Strasburgut) vlerëson, se e drejta për proces të rregullt ligjor në Shqipëri duhej të ishte interpretuar në mënyrë që të garantonte një mjet juridik efektiv për shkeljet e pretenduara për mosrespektimin e kritereve të nenit 6 § 1 të Konventës..., Gjykata Kushtetuese ishte kompetente të shqyrtonte kërkesën e shoqërisë ankuese në lidhje me mosekzekutimin e një vendimi të formës së prerë, si pjesë të juridiksionit të saj për të siguruar të drejtën për proces të rregullt ligjor".

## **Propozime për reformë në aspektin kushtetues ose ligjor**

Është tashmë fakt, se efikasiteti që mbart në vetvete mekanizmi i mbrojtjes i krijuar nga KEDNJ ka sjellë rritjen e numrit të kërkesave në atë shkallë, sa mund të rrezikojë mbarëvajtjen e mëtejshme të GJEDNJ. Nisur nga ky shkak, u mor iniciativa dhe u hartua Protokoll i 14, i cili synon një reformë të sistemit mbrojtës të GJEDNJ që mundëson uljen e ngarkesës që ka kjo gjykatë, por natyrisht duke ruajtur në të njëjtën kohë edhe cilësinë e vendimeve që jep. Nga ky protokoll, ndër të tjera, lindin detyrime për shtetet palë që të sigurojnë një efikasitet më të madh brenda sistemit të tyre të brendshëm, në mënyrë që të mund të ulët fluksi i madh i kërkesave që i drejtohen GJEDNJ (shih rekomendimin Rec (2004)6 të Komitetit të Ministrave mbi përmirësimin e mjeteve të brendshme të ankimit – Fletore Zyrtare nr.ekstra, korrik 2007).

Meqënëse qëllimi i kësaj konference është gjetja e mënyrave për t'i bërë mjetet e brendshme që ofron legjislacioni shqiptar sa më efikase në drejtim të respektimit të të drejtave dhe lirive themelore të individit, mendoj se mund të përqëndrohemi në disa drejtime.

Duhet patur parasysh, që kuadri ligjor shqiptar ka tashmë një tërësi mjeteve të parashikuara jo vetëm në dispozitat kushtetuese, por edhe në ligjet organike (Kodin e Procedurës Penale, Kodin e Procedurës Civile, Kodin e Procedurave Administrative, etj.). Pranoj gjithashtu faktin se, nuk duhet patur frikë nga ndryshimet, qofshin ato edhe kushtetuese. Rasti i Greqisë fqinje, që në vitet e fundit, ka rishikuar disa nene të Kushtetutës, pas rekomandimeve të GJEDNJ është një eksperiencë e vlerësueshme.

### **a) Lidhur me kompetencat e Gjykatës Kushtetuese**

Nisur nga fakti, se kundërshtimi i një akti normativ me anë të ankimit kushtetues sipas parimit të subsidiaritetit është i lejueshëm, nëse ky akt sjell pasoja të drejtpërdrejta për individin, mendoj se mund të propozohet një zgjerim i kompetencës së Gjykatës Kushtetuese në këtë drejtim. Kështu, nëse mbi bazën

e një ligji del një akt nënligjor, atëherë rruga e zakonshme gjyqësore është e hapur dhe duhet shfrytëzuar para se të shkohet në Gjykatën Kushtetuese. Nëse gjykata e zakonshme e sheh ligjin e nxjerrë si kushtetues dhe e zbaton atë për marrjen e vendimit nga kjo gjykatë, atëherë individi ka të drejtë, nëse i ka ezauruar të gjitha mjetet ligjore, të kundërshtojë vendimin gjyqësor në Gjykatën Kushtetuese dhe gjithashtu, të pretendojë se ligji mbi bazën e të cilit është marrë vendimi gjyqësor është antikushtetues. Nëse Gjykata Kushtetuese arrin në këtë përfundim, atëherë ajo deklaron se vendimi gjyqësor ka cenuar individin në të drejtat e tij kushtetuese, vendimi shfuqizohet dhe gjykata përkatëse duhet ta rishqyrtojë çështjen. Jo vetëm kaq, por Gjykata Kushtetuese shprehet në mënyrë kritike edhe për veprimin e gjykatës së zakonshme, e cila ka qëndruar indiferente ndaj faktit që ligji cënon të drejtat themelore, gjë të cilën ajo duhet ta mbajë parasysh gjatë shqyrtimit të çështjes (në një rast të tillë mund ta inicionte ajo procedurën e kontrollit të ligjit para Gjykatës Kushtetuese).

Në këtë mënyrë, mund të zgjerohej mundësia e individit për të riparuar brenda sistemit të brendshëm të drejtën e cenuar. Nëse një praktikë e tillë nuk gjen sukses, ka dy mundësi konkrete:

1. Të ndryshojë dispozita e nenit 131/f të Kushtetutës duke rikthyer dispozitën e parashikuar para hyrjes në fuqi të Kushtetutës që parashikonte ankimin e individit edhe ndaj ligjeve që mund të cenonin të drejtat e mbrojtura nga Kushtetuta (shembulli gjerman i ankimit – Verfassungsbeschwerde, shembulli çek, shembulli kroat, etj); ose

2. të parashikohet vënia në lëvizje e Gjykatës Kushtetuese *kryesisht*, në rastet kur në një vendim konkret me palë shtetin shqiptar, GJEDNJ do të mund të arrinte në përfundimin, se një akt normativ bie ndesh me KEDNJ. Në këtë rast, në përmbushje të detyrimeve që rrjedhin nga jurisprudenca e GJEDNJ, Gjykata Kushtetuese do të mund të iniciojë një proces kontrolli konkret për shfuqizimin e aktit. Natyrisht, që një proces të tillë mund ta iniciojnë edhe subjektet e tjera të parashikuara për të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese, por mendoj, se ky proces do të ishte shumë më i ngadalshëm duke vënë në pikëpyetje efikasitetin e tij. Të mos harrojmë, se në fund të fundit, edhe nisma për të shfuqizuar një akt

nga subjektet e posaçme të nenit 134/1 lidhet ngushtësisht me vullnetin politik të maxhorancës ose minorancës në momene të caktuara. Gjykata Kushtetuese, si institucion kushtetues i konceptuar për të mbrojtur efektivisht të drejtat dhe liritë themelore të individit, do të ishte më efektive në reagim se sa një organ politik, pavarësisht detyrimeve që ka ky i fundit për të mbrojtur këto të drejta (neni 15/2 i Kushtetutës).

Në kushtet aktuale, është e vështirë që vetë Gjykata Kushtetuese të harmonizojë me anë të interpretimit kuadrin ligjor të brendshëm me normat e Konventës. Ajo ka për detyrë shqyrtimin e ankimit individual brenda dispozitave kushtetuese që i ka njohur ligjvënësi, duke mbajtur gjithmonë parasysh parimin e vetëpërmbytjes (*judicial selfrestraint*) në raport me aktet e pushtetit publik. Kjo e bën të vështirë mundësinë, që vetë Gjykata Kushtetuese, brenda dispozitave që parashikojnë veprimtarinë e saj, të zgjerojë kuptimin e procesit të rregullt deri në atë shkallë, sa të mund t'i përgjigjet tërësisht përmbajtjes së Konventës.

Çështja e reformave për të rritur efikasitetin e mjeteve të brendshme të ankimit lidhet ngushtë me çështjen e ndërveprimit të sistemit kombëtar me atë ndërkombëtar, duke ngritur disa çështje të rëndësishme të aspektit kushtetues dhe procedural:

- *Së pari*, cilat mjete të brendshme do të konsiderohen si tërësisht efektive dhe të ezazuara para se individi t'i drejtohet GJEDNJ?

- *Së dyti*, a është e mundur që GJEDNJ të ndihmojë një gjykatë të lartë kombëtare (p.sh Gjykatën Kushtetuese ose Gjykatën e Lartë) të marrë kompetenca përtej atyre të parashikuara në kushtetutën kombëtare?

Në rastin e vendit tonë kjo mbetet për t'u parë rast pas rasti. Kështu p.sh, sipas vendimit të dhënë nga GJEDNJ në çështjen *Qufaj kundër Shqipërisë*, Gjykata Kushtetuese duhet të konsideronte si element të procesit të rregullt edhe (mos)zbatimin e vendimeve gjyqësore të formës së prerë. Gjykata Kushtetuese, në shqyrtimin paraprak të kësaj çështje, e ka konsideruar veten jokompetente për ta zgjidhur me arsyetimin, se (mos)zbatimi i vendimeve gjyqësore nuk konsiderohet si pjesë e procesit të rregullt ligjor. Nën efektin e vendimit të sipërcituar të GJEDNJ, Gjykata Kushtetuese rivlerësoi qëndrimin e saj në një rast

të mëvonshëm (çështja *Memishaj kundër Bashkisë Tiranë*) duke e vlerësuar mosekzekutimin e vendimit për kthim në punë dhe shpërblim financiar si shkelje të nenit 42 të Kushtetutës. Në këtë mënyrë GJK, duke vënë në zbatim praktikën e Strasburgut bëri më efikas mjetin e ankimit të individit duke i kursyer atij rrugën jo të lehtë drejt GJEDNJ dhe shtetit shqiptar, një vendim më të rreptë. Në këtë rast, situata paraqitej pak më e qartë se çdo të mund të ishte, nëse një individ pretendon cenimin e një të drejte që nuk mund ta kërkojë para Gjykatës Kushtetuese. Megjithë dëshirën e Gjykatës Kushtetuese dhe praktikën e Strasburgut, mendoj se mbetet në vullnetin e ligjvënësit zgjerimi ose bërja më efikase e mjeteve të ankimit kur bëhet fjalë p.sh për shtimin apo zgjerimin e kompetencave të Gjykatës Kushtetuese.

*b) padia për tejzgjatje të procesit (padi për mosveprim të gjykatave)*

Një propozim tjetër është edhe parashikimi në Kodin e Procedurës Civile të padisë për tejzgjatje të procesit gjyqësor, si një nga rastet më të shpeshta që sjell shkelje të nenit 6 të KEDNJ, por dhe të nenit 13 të saj, pasi bën joefektiv mjetet ekzistuese për rivendosjen e së drejtës së shkelur. GJEDNJ ka vendosur për herë të parë në çështjen *Kudla kundër Polonisë (vendim i 26 tetorit 2000)*, se për shkak të tejzgjatjes së procesit gjyqësor cenohet edhe neni 13 i KEDNJ, përveç nenit 6 (shqyrtimi brenda një afati të arsyeshëm). Ky vendim është pasuar edhe nga të tjerë si *Hartman kundër Republikës Çeke*, Vendim i 10 korrikut 2003, ose *Mifsud kundër Francës* vendimi i datës 11 shtator 2002. Sipas këtyre vendimeve, mjeti i brendshëm i ankimit duhet të jetë efikas dhe ai bëhet i tillë vetëm nëse mundëson nxitjen e gjykatave për të dhënë brenda një kohe sa më të shkurtër një vendim, ose të paktën të mundësojë dëmshpërblimin për tejzgjatjen e afatit të shqyrtimit gjyqësor.

Nuk është e thënë që ky efikasitet të rrjedhë doemos nga çdo mjet ankimi, por nga tërësia e mjeteve të ankimit të rrjedhë garancia që kërkon neni 13 i KEDNJ. Një rregullim për dëmshpërblim do të konsiderohej i mjaftueshëm, sipas praktikës së GJEDNJ, nëse masa e tij do t'i përgjigjej pasojave negative që i



kanë ardhur individit nga tejzgjatja e procesit. Në dëme materiale apo jomateriale, ajo që është më e rëndësishme, konkludon në faktin që ky dëmshpërblim, të jetë i mundur të përfitohet edhe gjatë kohës që procesi vazhdon ende.

Ky mjet ankimi, pra padia për tejzgjatje procesi, ose për mosveprim të organeve gjyqësore, mund të jetë një zgjidhje procedurale preventive. Me anë të këtij ankimi pala e interesuar vihet në mundësinë për të ndikuar drejtpërdrejt në një përshpejtim të procesit. Është e qartë që në disa raste, tejzgjatja e procesit gjyqësor ka shkaqe objektive. Në një rast të tillë kjo padi mund të bëhet shkak për evidentimin e arsyeve konkrete dhe mbase, edhe për eliminimin e tyre nga organet kompetente. Si i tillë ky mjet duhet parë si parandalues, duke i dhënë të kuptojë gjykatave, se në rast të tejzgjatjes pa shkak të procesit, individit ka një mjet efikas që do t'i vijë në ndihmë.

(*Shënim:* ky mjet është futur si risi nga ligjvënësi gjerman nisur nga vendimet e GJEDNJ të sipërpërmendura. Nuk është konsideruar e nevosjhme ekzistenca e një vendimi konkret kundër shtetit gjerman).

### *c) Çështja e rihapjes së proceseve gjyqësore*

Një nga çështjet që shtrohet për diskutim edhe në materialin e përgatitur nga grupi i punës për reformën në GJEDNJ është mundësia e rihapjes së proceseve gjyqësore, nëse aktet mbi të cilat janë dhënë vendimet e formës së prerë janë shfuqizuar si të papajtueshme me KEDNJ nga Gjykata Kushtetuese apo e Lartë. Natyrisht që ky është një propozim i guximshëm dhe mjaft problematik. Kjo për shkak, se bën të diskutueshëm përsëri vendimet e formës së prerë të dhëna nga gjykatat kombëtare. Nga ana tjetër, lind problemi i sigurisë juridike si element i shtetit të së drejtës për çështje të konsideruara si të zgjidhura një herë e mirë. Megjithatë, mundet që për raste specifiku të caktuara dhe mbi bazën e kriterëve të parashikuara (p.sh afatet) jo vetëm nga legjislati i brendshëm, por edhe praktika e mëtejshme e GJEDNJ të mundësohet rishqyrtimi

i çështjeve që janë zgjidhur mbi bazën e një ligji të konsideruar nga GJEDNJ si i papajtueshëm me Konventën.

Së fundi, mendoj se është me rëndësi të theksohet, se sipas rekomandimeve të vetë Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut, është më se e nevojshme, që ashtu si për çdo shtet palë në Konventë, bazuar kryesisht në vendimmarrjen e kësaj Gjykate, edhe në vendin tonë të analizohet e vlerësohet me kujdes efektiviteti i mjeteve të ankimit dhe mbi këtë bazë, të bëhen ndryshimet e nevojshme të strukturave të përgjithshme në legjislacion, dhe në praktikë. Një gjë e tillë do të ndihmonte dukshëm në eliminimin apo shmangien e rasteve të përsëritura në praktikën e vendit tonë (shih sërish Rekomandimin Res (2004)6 të Komitetit të Ministrave mbi përmirësimin e mjeteve të brendshme të ankimit, botuar në Fletoren Zyrtare nr.Ekstra, korrik 2007).

Xhezair Zaganjori

Tiranë, 26.09.2007