

QËNDRUESHMËRIA E REFORMËS NË DREJTËSI NË SHQIPËRI

Autorët:

Steven Blockmans

Ardian Hackaj



Studim politikash
Mars 2021



QËNDRUESHMËRIA E REFORMËS NË DREJTËSI NË SHQIPËRI

nga

Steven Blockmans

Ardian Hackaj

QËNDRUESHMËRIA E REFORMËS NË DREJTËSI NË SHQIPËRI

Ky studim politikash është përgatitur nga z. Steven Blockmans, Drejtor për Kërkimet, pranë Qendrës për Studime të Politikave Evropiane (CEPS), Bruksel, dhe z. Ardian Hackaj, Drejtor i Kërkimit, pranë Institutit për Bashkëpunim dhe Zhvillim (CDI), Tiranë. Autorët falënderojnë znj. Fjoralba Caka për sugjerimet e saj me vlerë.

Fjalë kyçe: *Reforma në Drejtësi, Qëndrueshmëria, Shqipëria*

© Gjuha origjinale e këtij publikimi është anglishtja. Të gjitha të drejtat e rezervuara , Instituti për Bashkëpunim dhe Zhvillim. Tiranë, mars 2021.



Instituti për Bashkëpunim dhe Zhvillim

Rruga "Milto Tutulani", Nr. 6, Shkalla 8, 3 & 4, 1019, Tiranë, Shqipëri

E-mail: info@cdinstitute.eu

Faqe internet: www.cdinstitute.eu

Ky studim politikash u krye në kuadër të projektit "*Përgatitja dhe mbështetja e Shqipërisë në procesin e anëtarësimit në BE*", zbatuar nga Instituti për Bashkëpunim dhe Zhvillim (CDI), me mbështetjen e Ambasadës Hollandeze në Tiranë.

Shënim: Mendimet e shprehura në këtë studim mund të përmbajnë një kombinim transformues të materialeve në dispozicion për publikun, siç parashikohet nga ligjet në fuqi. Mendimet, konkluzionet dhe rekomandimet e autorëve janë të tyret, dhe nuk pasqyrojnë pikëpamjet e Ambasadës Hollandeze në Tiranë apo të ndonjë pale tjetër.

Tabela e përmbajtjes

Përmbledhje.....	5
Hyrje.....	6
I. Ndryshimi i qasjes: si monitorohen reformat.....	8
II. Legjitimiteti i proceseve të brendshme: çelësi për ngritjen e institucioneve të qëndrueshme.....	12
III. Kritikrat konstruktive të spikatura gjatë hulumtimit.....	14
III.1. Vizioni, vlerat dhe vullneti politik	15
III.2. Kompetencat kryesore, infrastruktura bazë, rregullat e procedurës së brendshme, burimet teknike dhe financiare	16
III.3. Qëndrueshmëria, transparencja, proceset e të nxënimit dhe forca e partnerëve	18
Përfundime.....	21
LISTA E SHTOJCAVE.....	25
SHTOJCA 1 Pyetje udhëzuese për intervistat gjysmë të strukturuar	25
SHTOJCA 2 Intervistat.....	26

LISTA E SHKURTESAVE

GJK	Gjykata Kushtetuese
KM	Këshilli i Ministrave
KE	Komisioni Evropian
GJEDNJ	Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut
DBE	Delegacioni i Bashkimit Evropian
EURALIUS	Projekti për Konsolidimin e Sistemit të Drejtësisë në Shqipëri
ILD	Inspektori i Lartë i Drejtësisë
KLGG	Këshilli i Lartë i Drejtësisë
KLGG	Këshilli i Lartë Gjyqësor
KLP	Këshilli i Lartë i Prokurorisë
ICITAP	Programi ndërkombëtar i ndihmës për trajnimin në hetimin penal
IPA	Instrumenti i Ndihmës së Para-Anëtarësimin
KED	Këshilli i Emërimeve në Drejtësi
MD	Ministria e Drejtësisë
BKH	Byroja Kombëtare e Hetimit
MRZ	Metodologjia e re e zgjerimit
OPDAT	Zyra për Zhvillimin, Ndihmën dhe Trajnimin e Prokurorive të Huaja
PAMECA	Projekti për konsolidimin e kapaciteteve për zbatimin e ligjit në Shqipëri
EJL6	Gjashtë vendet e Evropës Juglindore
SPAK	Prokuroria e Posaçme kundër Korrupsionit dhe Krimit të Organizuar
USAID	Agjencia e Shteteve të Bashkuara për Zhvillimin Ndërkombëtar

Përmbledhje

Institucionet e Drejtësisë të gjashtë vendeve të Evropës Juglindore (EJL6), pasi të jenë ngritur ose reformuar, duhet të funksionojnë në mënyrë efikase dhe të japin rezultate cilësore dhe efektive pa ndihmën e përhershme nga jashtë. Që strukturat e reja të jenë të qëndrueshme, ato duhet të qeverisen mirë. Për të qenë të qëndrueshme, duhet që këto struktura të kenë plane afatgjata, duke marrë parasysh sasinë e burimeve lokale që kanë në dispozicion, dhe të kryejnë rregullisht analizën e menaxhimit të riskut. Institucionet e reja të drejtësisë duhet të karakterizohen nga tiparet e qeverisjes së mirë si efektiviteti, efikasiteti, transparenca, llogaridhënia, parashikueshmëria, menaxhimi i mirë financiar dhe respektimi i integritetit.

Në rastin e reformës në drejtësi në Shqipëri, qeverisja e mirë e institucioneve të reja nënkupton ngritjen e strukturave organizative të përshtatshme me qëllimin, alokimin dhe shpërndarjen e buxhetit, logjistikës dhe sistemeve të nevojshme për përmbushjen me sukses të mandateve të tyre. Gjithashtu, qeverisja e mirë e institucioneve të reja ka të bëjë me garancinë që përgjegjësitë dhe detyrat të caktohen qartë, dhe që stafi të jetë i motivuar dhe të ketë kompetencat e nevojshme për të kryer detyrat e tij në shkallën më të lartë të integritetit dhe profesionalizmit.

Duke zbatuar qasjen e "hulumtimit vlerësues", ky studim identifikon dhe vlerëson karakteristikat e strukturave dhe institucioneve të reja të Shqipërisë, të cilat i përkasin thelbit pozitiv të reformës në sektorin e drejtësisë, si: vizioni, vlerat, kompetencat kryesore, infrastruktura bazë, njohuritë e ngulitura, proceset e të nxënës, arritjet organizative, asetet teknike dhe financiare dhe burimet, tendencat makro-pozitive dhe forca e partnerëve. Ky raport synon të nxisë, në mënyrë konstruktive, por kritike, ata (f)aktorë që janë shtysa për çuarjen përpara të reformës në sektorin e drejtësisë në EJL6.

Hyrje

Prej pothuajse 10 vjetësh tashmë, aspiratat e vendeve kandidate për anëtarësim në BE janë të kushtëzuara nga progresi i reformës në sektorin e drejtësisë. Për të theksuar rëndësinë e një reforme të tillë për zgjerimin, për ta bërë funksionale mbikëqyrjen e saj dhe për të forcuar besueshmërinë e procesit të para-anëtarësimit, Komisioni Evropian kërkon përmbushjen, “para së gjithash, të kushteve themelore”. Në vitin 2012, KE-ja paraqiti një qasje të re ndaj shtetit të së drejtës, e cila përqendrohet, për negociatat për anëtarësim në BE, te Kapitulli 23, Gjyqësori dhe të Drejtat Themelore, dhe te Kapitulli 24, Drejtësia, Liria dhe Siguria. Në vitin 2020, këto kapituj u grupuan në një grup të quajtur “kushtet themelore”.

Qëndrimi ndaj këtyre aspekteve themelore është kaq këmbëngulës, sa, gradualisht, progresi i matshëm i reformës në gjyqësor dhe lufta kundër korrupsionit dhe krimin të organizuar u bënë kushte të qarta për hapjen e bisedimeve për anëtarësim. Në rastin e Shqipërisë, megjithëse reformat kishin përparuar që nga muaji tetori 2014, përfundimet e Këshillit të muajit qershor 2018, i bënë këto reforma pjesë përbërëse të kushteve që BE-ja paraqiti për hapjen zyrtare të negociatave të anëtarësimit. Njëkohësisht, kushtet e reja përqendroheshin në impaktin e matshëm, ndërsa objekti i kushteve ekzistuese ishte zgjeruar duke përfshirë “kushtet themelore”, siç janë respektimi i parimeve demokratike, të drejtave të njeriut dhe shteti i së drejtës.¹

Këto shtesa të reja erdhën si rezultat i kërkesave të Shteteve Anëtare. Kjo zhvendosje u konfirmua në strategjinë e zgjerimit të vitit 2020 me rolin që ju dha Shteteve Anëtare në monitorimin, raportimin dhe dhënien e ndihmës në sektorë të përzgjedhur. Ky zhvillim ka qenë në qendër të diskutimeve në Këshillin Evropian në lidhje me hapjen e negociatave me Shqipërinë dhe Maqedoninë e Veriut.

Për rrjedhojë, instrumentet e dialogut politik, kushtëzimit dhe asistencës së para-anëtarësimit u përshtatën për të arritur me sukses reformën në sektorin e drejtësisë, me qëllim hapjen e rrugës për konvergjencë më të shpejtë në fusha të tjera, si forcimi i institucioneve demokratike, reforma në administratën publike dhe qeverisja ekonomike. Por është **ritmi i ngadaltë i reformës në drejtësi, i cili ndikoi në progresin e këtyre fushave të tjera, si dhe procesi i zgjerimit të BE-së më së shumti, që krijuan një paradoks (Catch22):** stimujt e para-anëtarësimit, të nevojshëm për të përfunduar reformën në sektorin e drejtësisë, nuk u ofruan për shkak të mungesës së progresit në reformën e gjyqësorit.² Për rrjedhojë, hapja zyrtare e negociatave të anëtarësimit u shty. Pyetja është si ti ndalojmë efektet e kësaj rënieje tatëpjetë, dhe çfarë mësimesh duhet të nxjerrim për raste të ngjashme.

Gjerësia dhe thellësia e reformës në sektorin e drejtësisë në Shqipëri përfaqëson një rast unik për të kuptuar, vlerësuar dhe përshtatur rëndësinë sistematike të proceseve të reformës të nxitur nga anëtarësimi në BE në 6 vendet e EJT-së. Përzgjedhja e projektit, nevoja për

¹ Këmbëngulja tek kushtet: Tabela e Këshillit të BE-së për gjurmimit e arritjeve për Shqipërinë <https://cdinstitute.eu/2020/04/21/frontloading-conditionality-the-eu-council-track-record-table-for-albania/>

² Raporti i rregullt i Komisionit të tetorit 2020 vëren se 35% e 98 milion euro të disponueshme për zbatimin e strategjisë së drejtësisë vijnë nga donatorë ndërkombëtarë, veçanërisht BE.

përfshirjen e shoqërisë dhe mbështetje për ndryshimin e sistemit, rëndësia e planifikimit gjithëpërfshirës dhe afatgjatë së bashku me burimet e disponueshme dhe vlera e përzgjedhjes së partnerëve të reformës për të kryer ndryshime të tilla, kushtëzojnë suksesin e përgjithshëm të një tranzicioni të tillë në përputhje me vlerat dhe standardet e BE-së.

I. Ndryshimi i qasjes: si monitorohen reformat

Nga kërkimet e kryera në kuadër të nismës ALBE³, problemet fillestare të hasura gjatë procesit të reformës në drejtësi në Shqipërisë, u ndanë në kategoritë e mëposhtme:

Së pari, nuk është marrë mjaftueshëm parasysh **vullneti politik** i elitave politike vendase, gjatë projektimit të përgjithshëm të procesit të reformës në gjyqësor. Shumica e bllokimeve të hasura gjatë fazës së krijimit të institucioneve dhe strukturave të reja erdhën si pasojë e përplasjeve politike. Vetëm kur u bë e qartë se partnerët ndërkombëtarë nuk do të lejonin asnjë devijim nga kursi i caktuar, elitat politike shqiptare folën njëzëri për reformën (siç u pa edhe nga votimi 140 vota në favor dhe 0 kundër ndryshimeve kushtetuese që lejuan vazhdimësinë e reformës në drejtësi).

Së dyti, nuk janë parashikuar skenarë për rastin më të keq, si masa zbutëse dhe plane B ose C. Ndaj, u miratuan shumë **zgjdhje dhe kompromise "ad-hoc"** për të kapërcyer bllokimet gjatë fazës së ngritjes së institucioneve, zgjidhje që ndikuan në qëndrueshmërinë afatgjatë të të gjithë sistemit.

Së treti, projekti fillestar i reformës, arkitektura e saj e përgjithshme dhe burimet u bazuan në shtatë shtylla: rivlerësimi i funksionimit të Gjykatës Kushtetuese; pushteti gjyqësor; rivlerësimi i së drejtës civile dhe penale; krijimi i strukturave kundër korrupsionit; rivlerësimi i edukimit dhe trajnimit ligjor; rregullimet financiare për reformën e sektorit të drejtësisë; dhe profesionet e pavarura ligjore. Megjithatë, gjatë zbatimit, **vëmendja e reformave u zhvendos** pothuajse tërësisht në procesin e rivlerësimit kalimtar. Kur rivlerësimi kalimtar nisi të japë rezultatet e tij, në vitin 2018, shumë zyrtarë të drejtësisë dhanë dorëheqjen ose u shkarkuan (kryesisht për shkak të pasurive të pajustificuara). Për shkak të disa arsyeve, ndër të tjera, vonesa në procesin e rivlerësimit dhe mungesa e kandidatëve të kualifikuar, vendi mbeti pa institucione plotësisht funksionale (një gjendje, e cila për Gjykatën Kushtetuese dhe Gjykatën e Lartë, vazhdoi deri në vitin 2020). Për më tepër, shumë nga kandidatët zëvendësues të sugjeruar u kundërshtuan fuqishëm nga opozita, si dhe nga përfaqësues të shoqërisë civile, gjë që cenoi legjitimitetin demokratik të strukturave të reja.

Së katërti, vonesa dhjetë mujore në parlament për të rritur buxhetin e nevojshëm për strukturat e reja ndikoi në ciklin e funksionimit të përgjithshëm të organizmave të sapokrijuara. I krijuar për të garantuar "pastërtinë e institucioneve të reja, "mekanizmi i nxitjes pasuese" (i cili kërkon mbyllje të plotë dhe përfundimtare të një hapi përpara se të kalohet tek hapi pasardhës) krijoi **vonesa** gjatë gjithë fazës së ngritjes së institucioneve.

Së pesti, vëmendja e tepruar tek faza e rivlerësimit kalimtar, vonesat në ngritjen e strukturave dhe institucioneve të reja, ndërhyrja e vazhdueshme e politikës dhe pritshmëria e lartë e opinionit publik për "kapjen e peshkut të madh", shpërqendruan vëmendjen dhe burimet nga faza e operacionalizimit. Pasi përfundoi faza ligjore e themelimit, strukturat e reja të drejtësisë u përballën me pengesa teknike dhe administrative që i penguan të

³ALBE është një nismë e zbatuar nga CDI dhe e mbështetur nga Ambasada Hollandeze në Tiranë. Nisma përqendrohet në ndërlidhjen mes zgjerimit dhe reformave. Kërkimet e mëparshme përfshijnë: (i) [Zgjerimi i BE-së EJL6 dhe reformat në vend: Reforma në drejtësi në Shqipëri si një rast studimor](#); (ii) [Këmbëngulja tek kushtet: Tabela e Këshillit të BE-së për gjurmimin e arritjeve për Shqipërinë](#); dhe (iii) [Reformat në vendet kandidatë të BE-së dhe metodologjia e re e zgjerimit: Kërkimi i një plani udhërrëfyës](#).

shfrytëzonin burimet financiare dhe njerëzore të nevojshme për të nisur funksionimin, me **rregulla procedurale** jo të plota, si dhe varësi të madhe nga ndihma e huaj. Kjo ndikoi në efektshmërinë e tyre dhe, nëse nuk korrigjohet, në planin afatgjatë, mund të ndikojë edhe në qëndrueshmërinë e tyre.⁴

Këto sfida fillestare me të cilat u përball procesi i reformës në drejtësi⁵ në Shqipëri, patën një ndikim negativ të drejtpërdrejtë në dinamikën e procesit të para-anëtarësimit të vendit. Kontrolli i BE-së për pajtueshmërinë me “kushtet themelore” pasqyroi rregullisht zhvendosjen nga kontrolli i thjeshtë i Komisionit që konsistonte në “shënjimimin e kutizave në listë”, me fokus tek ngritja e institucioneve të reja, te qëndrimi këmbëngulës i Shteteve Anëtare për legjitimitetin demokratik të strukturave të reja.⁶ Kështu që ndërsa Komisioni raportonte sukseset e fazës së themelimit institucional, Shtetet Anëtare evidentonin në Këshill (Evropian) manovrat politike të partive politike shqiptare të akuzuara për përpjekjet e vazhdueshme për të kontrolluar ngritjen e institucioneve të reja të reformës në drejtësi.

Kjo vëmendje e dyfishtë, përqendruar te themelimi ligjor i strukturave të reja dhe legjitimiteti demokratik i institucioneve të reja të sektorit të drejtësisë, u pasqyrua përfundimisht në Metodologjinë e Re të Zgjerimit (MRZ) të vitit 2020, si dhe në vendimin e mëvonshëm të Këshillit Evropian për hapjen e negociatave me Shqipërinë. Përqendrimi i vëmendjes tek kushtet themelore dhe roli në rritje i Shteteve Anëtare në monitorimin e reformave në vend, në përgatitjen e raporteve të rregullta për vendin dhe në dhënien e ndihmës për sektorët e përzgjedhur,⁷ janë tashmë pjesë e MRZ-së.

Megjithatë, MRZ-ja nuk përmban as piketa dhe as një metodologji gjithëpërfshirëse e cila të unifikojë monitorimin e legjitimitetit demokratik të institucioneve të 6 vendeve të EJK-së me kontrollin e rezultateve të tyre. Strategjia mbështetet në një qasje për zgjidhjen e problemeve. Si e tillë, zbatimi i saj me sukses varet nëse kemi kuptuar plotësisht shkaqet rrënjësore të sfidave me të cilat përballen 6 vendet e EJK-së, nga identifikimi i mënyrës së duhur për t'i trajtuar ato, bërja bashkë e aleatëve të nevojshëm në vend dhe shfrytëzimi i

⁴ Një pasqyrë gjithëpërfshirëse e arsyeve që shkaktojnë vonesa në ngritjen dhe fazën fillestare të funksionimit të institucioneve të reja të drejtësisë paraqitet në “Raportin studimor për monitorimin e procesit të rivlerësimit kalimtar të gjyqtarëve dhe prokurorëve për periudhën janar 2017 - qershor 2018”, nga E. Skëndaj, F. Caka dhe M. Bodgani, AHC botim i vitit 2019, në: <http://www.ahc.org.al/wp-content/uploads/2018/11/Study-report-on-monitoring-of-the-vetting-process-for-Judges-and-prosecutors-for-the-period-of-Jan17-Jun18.pdf>

⁵ Për një vështrim gjithëpërfshirës të sfidave kryesore me të cilat përballen institucionet e reja të drejtësisë, shiko: “Zgjerimi i BE-së në EJK dhe reforma në vend: Reforma në drejtësi në Shqipëri si një rast studimor”, nga A. Hackaj, IBZH 2020, në: <https://cdinstitute.eu/wp-content/uploads/2020/09/EU-Enlargement-in-Balkans-and-Justice-Reform-in-Albania-1.pdf>

⁶ Ankesat e Shteteve Anëtare kishin më shumë të bënin me kapjen e institucioneve të reja demokratike, përfaqësimin ose përgjegjshmërinë e tyre sesa me rezultatet e tyre. Konkretisht, ndërsa Komisioni po miratonte rezultatet e kuadrit të reformuar institucional, Shtetet Anëtare vinin në pikëpyetje legjitimitetin e tyre demokratik, siç përkthehet nga kushtet e Parlamentit Gjerman. Për një analizë të zhvendosjes së kushtëzimit nga ana e shteteve anëtare drejt legjitimitetit demokratik dhe shtetit të së drejtës, shiko: <https://cdinstitute.eu/wp-content/uploads/2020/04/FRONTLOADING-CONDITIONALITY-THE-EU-COUNCIL-TRACK-RECORD-TABLEFOR-ALBANIA.pdf>

⁷ MRZ-ja bëri gjithashtu të detyrueshëm një plan udhëzues për Kapitullin mbi shtetin e së drejtës dhe institucionet, duke zgjeruar objektin e veprimit shumë më shumë se reforma në vazhdim në administratën publike. Duke vendosur që grupi i “aspekteve themelore” të hapet i pari dhe të mbyllet i fundit, Komisioni theksoi rëndësinë sistematike që ka për BE-në legjitimiteti demokratik i institucioneve të EJK-së.

instrumenteve dhe burimeve për të siguruar që zgjidhja dhe institucionet e reja të jenë të qëndrueshme. Plani udhëzues për kapitujt e shtetit të së drejtës, i barazvlefshëm me planet e mëparshme të veprimit, do të duhet të trajtojë nevojën për monitorim realist dhe efikas të ecurisë së rezultateve të reformës dhe të legjitimitetit demokratik të institucioneve të 6 vendeve të EJL-së.

MRZ-ja është e shkëputur nga themelet historike, kulturore dhe social-ekonomike të 6 vendeve individuale të EJL-së, pasi nuk identifikon siç duhet nevojat afatshkurtra dhe afatgjata vendase, burimet dhe (f)aktorët kufizues. Gjithashtu, MRZ-ja nuk i vlerëson aq sa duhet "pikat e forta të strukturave vendore". Dhe ndoshta, ç'është më interesante, strategjia thjesht e supozon angazhimin e patundur të elitave aktuale politike të 6 vendeve të EJL-së ndaj vlerave evropiane dhe anëtarësimit të plotë në BE si një konstante të pandryshueshme.

Parë nga ky këndvështrim, konsiderojmë se përvoja e Shqipërisë me reformën në sektorin e drejtësisë ka vlerë të madhe të shtuar nëse përdoret për të krijuar një tërësi njohurish koherente që do të ndihmojnë për të planifikuar, zbatuar, monitoruar më mirë dhe për të ruajtur një dinamikë të qëndrueshme të reformave institucionale në 6 vendet e EJL-së.

Identifikimi i (f)aktorëve të suksesit dhe përdorimi i pikave të forta thelbësore të strukturave të reformës, të tilla si konteksti lokal dhe shembujt e mirëqeverisjes, mund të përmirësojnë efikasitetin dhe efektivitetin e proceseve të reformave vendore dhe qëndrueshmërinë e përgjithshme të institucioneve të reja. Për më tepër, mësimet e marra mund të pasqyrohen përfundimisht në politikën e përgjithshme të BE-së për zgjerimin.

Duke mos e hedhur poshtë plotësisht "qasjen e MRZ-së për zgjidhjen e problemeve", besojmë se metoda e "hulumtimit vlerësues" mund të përdoret për të identifikuar dhe vlerësuar karakteristikat e strukturave dhe institucioneve të reja, të cilat janë edhe pikat thelbësore të reformës në sektorin e drejtësisë. Në fund të fundit, qëllimi i përgjithshëm i këtij studimi është të nxjerrë mësimet si të maksimizohen (f)aktorët e suksesit të cilët bëjnë të mundur që mekanizmat e mirëqeverisjes në sektorin e drejtësisë të jenë të qëndrueshme. Siç shpjegohet në pikën 2 të këtij raporti, theksi është tek "legjitimiteti i proceseve të brendshme".

Në të kundërt, miratimi vetëm i një qasjeje për zgjidhjen e problemeve do të nënkuptonte izolimin e reformës në gjyqësor nga konteksti social-ekonomik i një vendi, dhënien e përparësisë marrjes së rezultateve afatshkurtra pa marrë shumë parasysh mundësitë që lejon konteksti lokal, origjina, sasia dhe disponueshmëria afatgjatë e burimeve të shfrytëzuara, disponueshmëria e inputit lokal, karakteristikat e qeverisjes së procesit të reformës, qëndrueshmëria e rezultateve dhe papërkulshmëria e institucioneve të krijuara rishtazi.

Analiza jonë bazohet kryesisht në një përshtatje të metodës kërkimore të zhvilluar nga David Cooperrider, Profesor i Sipërmarrjes Sociale në Universitetin Case Western.⁸ Metodologjia e tij e menaxhimit të ndryshimit përqendrohet në shfrytëzimin e "pikave të forta pozitive" të

⁸Shiko, p.sh., David Cooperrider, Diane Whitney dhe Jacqueline Stavros (2008), *Udhëzues i hulumtimit vlerësues: Për liderët e ndryshimit* (botimi dytë). Brunswick: Crown Custom Publishing.

një organizate për të hartuar dhe riprojektuar sistemet brenda organizatës për të pasur një të ardhme më efikase dhe më të qëndrueshme.

Për "hulumtimin vlerësues" të qëndrueshmërisë së reformave në sektorin e drejtësisë në Shqipëri, në vend që të mbështeteshim në perceptimin e publikut, u bazuam në një sërë intervistash gjysmë të strukturuar dhe në një seminar me aktorët kryesorë, të mbajtur në fund të vitit 2020. Me anë të pyetjeve rreth rezultateve dhe arritjeve kryesore të harmonizimit të sistemit shqiptar të drejtësisë me standardet evropiane (shiko shtojcën 1), mund të identifikohen zgjedhjet afirmuese dhe (f)aktorët e suksesit për të kaluarën, të tashmen dhe të ardhmen e procesit të reformës në gjyqësor. Gjetjet kryesore paraqiten në pjesën e tretë të këtij raporti.

Raporti përfundon me një përshkrim paraprak të (f)aktorëve që kushtëzojnë qëndrueshmërinë e institucioneve dhe strukturave të drejtësisë të krijuara rishtazi dhe të mënyrave se si mund të kontribuojë BE-ja për t'i mbështetur ato në mënyrë të qëndrueshme. Më tej mund të kryhen studime si mund të përsëriten gjetkë këto rekomandime dhe/ose të pasqyrohen në metodologjinë e zgjerimit dhe në përdorimin e instrumenteve të financimit të BE-së.

II. Legjitimiteti i proceseve të brendshme: çelësi për ngritjen e institucioneve të qëndrueshme

Pas punës së Vivien Schmidt, Profesor Jean Monnet pranë Universitetit të Bostonit, studimi i "legjitimitetit të proceseve të brendshme" përqendrohet në atë që ndodh brenda "kutisë së zezë" së qeverisjes, në hapësirën mes kontributit të dhënë politik (*input*) dhe rezultatit që ka arritur politika (*output*).⁹ Tiparet kryesore të strukturave dhe proceseve të qeverisjes përfshijnë, ndër të tjera, efektivitetin, efikasitetin, transparencën, llogaridhënien, parashikueshmërinë, menaxhimin e shëndoshë financiar, luftën kundër korrupsionit, etj.¹⁰ Këto tipare të legjitimitetit të proceseve të brendshme do t'i përdorim në hulumtimin tonë vlerësues të reformës në sektorin e drejtësisë në Shqipëri.

Legjitimiteti i proceseve të brendshme ka për qëllim qëndrueshmërinë e reformave institucionale. Kjo është e rëndësishme për shkak të afateve të gjata kohore të proceseve të reformës dhe specifikave që do të përthithen nga kuadri i brendshëm. Si e tillë, analiza jonë prek:

- Parandalimin e entropisë institucionale, p.sh. kur kostoja e burimeve hyrëse (*input*) është më e lartë se kostoja (ose vlera financiare) e produktit përfundimtar;
- Nëse kontributet hyrëse (*input*) thelbësore, si burimet financiare dhe njerëzore, janë në dispozicion dhe të aksesueshme, gjatë gjithë kohëzgjatjes së procesit;
- Një (keq)renditje të sistemit të vlerave vendase me arkitekturën e zgjedhur institucionale (më së shumti e kushtëzuar nga partikularizmi kundrejt universalizmit);
- Përfitim të përgjithshëm për qytetarin kur politikëbërësit zhvendosin kapitalin politik dhe burimet e mundshme nga shëndetësia, çështjet sociale ose arsimi të reforma në fushën e drejtësisë (ose koncepti i përmirësimit të Paretos¹¹); dhe
- Shumën e çdo dëmi kolateral të mundshëm të bërë gjatë procesit të reformës (si bllokimi institucional).

Cilësia e proceseve të brendshme ndikon drejtpërdrejt në qëndrueshmërinë institucionale, pra në aftësinë e strukturave të qeverisjes për t'u bërë ballë goditjeve që shkaktohen nga korrupsioni dhe paaftësia, ndër të tjera. Cilësia e keqe e proceseve të brendshme, që konsistojnë në praktika qeverisëse shtypëse, të paaftha, të korruptuara ose të njëanshme, minon rregullisht perceptimin publik për legjitimitetin e qeverisjes së institucioneve, pavarësisht shkallës së legjitimitetit të burimeve hyrëse (*input*) apo efektshmërisë së rezultateve të marra (*output*). Procese të brendshme të cinguara ose jo efektive shpesh u humbasin legjitimitetin, si burimeve hyrëse (*input*), ashtu edhe rezultateve të marra (*output*).

Për të mësuar rreth cilësive të proceseve të brendshme të mekanizmave të qeverisjes, që karakterizohen nga efektiviteti, llogaridhënia, transparenca, përfshirja e tyre dhe të qenit të

⁹ Vivien A. Schmidt (2013), "Rishikim i demokracisë dhe legjitimitetit në Bashkimin Evropian: *kontributi input, rezultatet output dhe proceset e brendshme*", Studime Politike, Vol. 61, 2–22.

¹⁰ Shiko gjithashtu Tanja A. Boerzel et al. (2008), "Mirëqeverisja në Bashkimin Evropian", dokument pune i Berlinit për Integrimin Evropian Nr. 7, Freie Universitaet Berlin.

¹¹ Një situatë quhet "Përmirësim i Paretos" kur pas një ndryshimi të nxitur disa fitojnë dhe asnjë nuk humbet.

hapura për ndërmjetësimin e interesave, intervistat me zyrtarët e institucioneve të reja të reformës në drejtësi (shiko shtojcën 2), mbuluan elementet e mëposhtme:

- *Burimet njerëzore dhe teknike*, përfshirë hapësirën e zyrave, numrin dhe aftësinë e stafit mbështetës; disponueshmërinë e sistemeve informatike, manualeve, etj.
- *Mbështetjen buxhetore dhe logjistike* për ngritjen institucionale;
- *Procedurat operative standarde*, d.m.th. statusin e projektimit, miratimit dhe zbatimit të tyre brenda strukturës dhe institucioneve të reja, si dhe procedurat e qarta dhe efikase për komunikimin dhe koordinimin ndërinstytucional mes strukturave të përfshira.

Qëllimi ishte arritja e një panorame të përmbledhur të kapacitetit administrativ të ngritur gjatë procesit të reformës. Më pas organizuam një tryezë të rrumbullakët me aktorët kryesorë për të vlerësuar dhe konsoliduar gjetjet tona fillestare (*shiko shtojcën 3*).

III. Kritikat konstruktive të spikatura gjatë hulumtimit

Përdorimi i qasjes së “zgjdhjes së problemeve” u aplikua gjatë fazës së planifikimit të reformës në drejtësi, për të trajtuar fenomenet e “kapjes” dhe të paaftësisë së institucioneve. Kjo metodë ndihmoi në trajtimin e deficitit demokratik të institucioneve të reja të drejtësisë, ose të legjitimitetit të *input*-it të tyre.

Gjyqtarë, avokatë, akademikë, madje dhe politikanë shqiptarë të rangut të lartë, pranuan se një nga rezultatet e paplanifikuara të reformës në sektorin e drejtësisë ishte paraliza e gjykatave më të larta të vendit për afro dy vjet.¹² Kjo paralizë i hapi derën formave të reja të abuzimit ligjor dhe korrupsionit.¹³

Gjatë intervistave dhe seminareve u ndanë shumë kritika, të tilla si: mungesa e saktësisë tek disa nga ligjet e reformës; mungesa e një periudhe adaptimi; vonesat e shkaktuara në nisjen e reformës për shkak të qëndrimeve “moskokëçarëse”, si nga qeveria, ashtu edhe nga parlamenti, për të vendosur në dispozicion burimet e nevojshme financiare dhe infrastrukturore; ndërhyrja e pretenduar e politikës në emërimin e kandidatëve në strukturat e rivlerësimit kalimtar dhe në institucionet e reja të drejtësisë; pamjaftueshmëria e grupit të kandidatëve që mund të plotësonin vendet e mbetura bosh prej atyre që dhanë dorëheqjen ose që u përjashtuan nga procesi i rivlerësimit kalimtar, etj.

Gjetjet e mësipërme janë të mirëdokumentuara dhe rezultojnë nga qasja për zgjidhjen e problemeve, e aplikuar për identifikimin e pikave kryesore të bllokimit dhe sfidave që ndikojnë në procesin e reformës në sektorin e drejtësisë. Kritikat ndaj saj përqendrohen kryesisht tek problemet e hasura gjatë fazës së hartimit dhe ngritjes së strukturave të reja të drejtësisë.

Institucionet dhe strukturat e reja të drejtësisë, pas krijimit, u përballën me një sërë sfidash të reja që lidhen me funksionimin e tyre. Përpara se të fillonin me procedimin penal të korrupsionit ose me nisjen e procedurave gjyqësore, zyrtarët e rinj duhej të merreshin, pikë së pari, me çështje si disponueshmëria e stafit të kualifikuar, burimet logjistike, ekzistenca e procedurave operative dhe mbështetja financiare. Objektivat reale të këtyre organizatave të reja u bënë efikasiteti, llogaridhënia, transparenca dhe gjithëpërfshirja. Mbijetesa e tyre varej nga legjitimiteti i qeverisjes së tyre dhe suksesi i tyre në kapërcimin e këtyre sfidave të shumfishta të proceseve të brendshme.

Gjatë vitit të parë të funksionimit të institucioneve të reja të drejtësisë, u identifikuan praktika të mira që nuk ishin planifikuar fillimisht, por që u zbatuan nga zyrtarët e zgjedhur rishtazi për të kapërcyer sfidat e tyre të përditshme. Në këtë kontekst, vlerësimi i burimeve dhe praktikave endogjene është vendimtar për të siguruar qëndrueshmërinë e strukturave të reja të ngritura, pas përfundimit të mbështetjes dhe mbrojtjes nga partnerët e huaj.

¹² Shiko p.sh., Endri Myckaj (2020), “Rishikimi kalimtar në gjyqësor: një mjet politike kyç për të luftuar korrupsionin në Shqipëri”, Qendra e Burimeve Kundër Korrupsionit U4, 11 nëntor.

¹³ Shiko p.sh., Gjergj Vurmo (2020), “Ligjet e përshtatura me situatën e Ballkanit Perëndimor: Kapja e shtetit e veshur me maskë”, *Vështrim i Politikave të CEPS*, Nr. 12, 11 maj.

Metoda e "hulumtimit vlerësues" që ne kemi aplikuar synon të identifikojë dhe vlerësojë karakteristikat e strukturave dhe institucioneve të reja, që janë edhe pikat e forta thelbësore e pozitive të reformës.

Nëpërmjet këtij studimi, do të përpiqemi të kuptojmë se çfarë funksionoi gjatë vitit të parë të funksionimit të tyre, si i trajtuan problemet që hasën, cili është vizioni i tyre për të ardhmen dhe cilat do të jenë hapat e tyre të ardhshëm. Këto karakteristika janë grupuar si vijon: (i) vizioni, vlerat dhe vullneti politik; (ii) kompetencat kryesore, infrastruktura bazë, njohuritë e ngulitura, burimet teknike dhe financiare; dhe (iii) qëndrueshmëria, proceset e të nxënimit dhe forca e partnerëve.

III.1. Vizioni, vlerat dhe vullneti politik

Vizioni, vlerat dhe vullneti politik janë kushtet *sine qua non* që çdo proces reforme të materializohet. Në rastin e Shqipërisë, këto kushte erdhën si rezultat i kombinimit të aktorëve të brendshëm dhe të jashtëm. Faktori tërheqës i anëtarësimit në BE dhe faktori shtytës i bashkësisë ndërkombëtare (kryesisht delegacioni i BE-së dhe ambasada e SHBA-së në Tiranë) u bënë katalizatorë dhe kanalizuan forcat politike dhe shoqërore shqiptare për të mbështetur dhe për t'u përfshirë në një reformë ambicioze në sektorin e drejtësisë.

Gjithë procesi u udhëhoq nga një vizion i qartë strategjik, i mbështetur në kushtetutën shqiptare të ndryshuar dhe vlerat evropiane. Duke iu përgjigjur zhgënjimeve të qytetarëve shqiptarë, reforma përfitoi nga pritshmëria që ata kishin për luftën ndaj korrupsionit, për të rritur qasjen e tyre në drejtësi, për të siguruar ndarjen e pushteteve, pavarësinë dhe paanshmërinë e gjyqësorit, për të nxitur profesionalizmin dhe rritur efektshmërinë dhe përgjegjshmërinë e përgjithshme të gjyqësorit. Reforma u paraqit si një hap i parë absolutisht i nevojshëm për t'u afruar më pranë anëtarësimit të plotë në BE dhe për të dëshmuar se Shqipëria i përket një komuniteti vlerash evropiane. Si e tillë, votimi tejet i zhbiruar i Kuvendit në 2016, me 140 vota në favor dhe 0 kundër reformës në drejtësi, krijoi një ndryshim historik të paradigmës shqiptare. Roli vendimtar që luajtën mbështetja pa rezerva e aleatëve, SHBA dhe BE, pasqyrohet në mënyrë të përkryer nga fjala e urtë "*atje ku ka vullnet ka një mënyrë*".

Roli i vullnetit politik të elitave vendase (ose mungesa e tij) shfaqet në krijimin dhe funksionimin e Këshillit të Emërimeve në Drejtësi (KED)¹⁴. Kaosi fillestar (pa akte nënligjore, pa procedura të hollësishme administrative në lidhje me rekrutimin e anëtarëve të Gjykatës Kushtetuese, pa staf mbështetës dhe pa hapësirë të mjaftueshme zyre)¹⁵ u përkeqësua nga ndërhyrja e madhe e politikës. Ky "vullnet politik negativ", duke i shtuar këtu paaftësinë e planifikuesve për të marrë parasysh siç duhet faktorët vendas kufizues, bënë të dukshëm dy defekte: (i) planifikimi i krijimit të KED-së nuk ishte optimal pasi nuk konsideronte

¹⁴ Një Këshill i Përkohshëm për Emërimet në Drejtësi parashikohej të ngrihej në rast se nuk do të ishte e mundur të krijohen KED-ja reale. Megjithatë, për shkak të mungesës së vullnetit politik dhe mosarritjes për të rivlerësuar shumë kandidatë, KED-ja e përkohshme nuk nisi funksionimin siç duhet deri në vitin 2018.

¹⁵ Raporti vjetor i KED-së 2019.

mundësinë e fenomenit të “kapjes”; (ii) as legjitimiteti i proceseve të tij të brendshme nuk u trajtua, siç dëshmohet nga mangësitë në funksionimin e tij.

Megjithatë, pas një fillimi të trazuar, shumë pjesë të enigmës u zbuluan. Ndër arritjet më të rëndësishme, mund të përmendim sa më poshtë:

- Këshilli i Lartë Gjyqësor (KLGJ) miratoi për herë të parë një plan veprimi strategjik dhe në një vit arriti të realizojë 70% të masave të planifikuara. Këshilli arriti të zhvillojë takime të rregullta dhe periodike, pavarësisht kufizimeve nga COVID-19. KLGJ-ja u përqendrua gjithashtu në “krijimin e një kulture të drejtësisë, gjykitimit dhe organizimit të mirë, si detyra të institucioneve të reja të drejtësisë”, si dhe në krijimin e besimit të publikut.
- Pavarësisht kufizimeve dhe kufijve që hasi Këshilli i Lartë i Prokurorisë (KLP), pas një vonese dy-vjeçare në krijimin e tij, Këshilli tregoi se di të udhëheqë (referuar këtu mbi 500 vendime të marra qysh nga krijimi i tij) dhe se është i vendosur të përmirësojë proceset e punës. Si praktika të mira mund të përmendim dhënien përparësi të vendimeve me ndikim (referuar zgjedhjes së Prokurorit të Përgjithshëm); marrjen e iniciativës (referuar nisjes së hetimit të masave disiplinore ndaj prokurorëve, pavarësisht se Inspektori i Lartë i Drejtësisë nuk është themeluar); dhe koordinimi i mirë ndër-institucional me KLGJ-në, Gjykatën e Posaçme dhe Prokurorinë e Posaçme kundër Korrupsionit dhe Krimit të Organizuar (SPAK).
- Megjithëse SPAK ishte nën presion të madh për të ndërmarrë në mënyrë urgjente hetimet kundër krimit të organizuar dhe korrupsionit, si dhe për t'ia komunikuar ato publikut, teksa duhej të hartonte dhe miratonte rregullat e veta të funksionimit, ai eci gradualisht drejt një qasjeje më strategjike. Standardet, proceset e brendshme dhe treguesit kryesorë të performancës janë duke u hartuar duke pasur si qëllim efikasitetin dhe qëndrueshmërinë.

III.2. Kompetencat kryesore, infrastruktura bazë, rregullat e procedurës së brendshme, burimet teknike dhe financiare

Institucionet e reformës në drejtësi të sapo krijuara ja nisën nga puna me shpejtësi. Pavarësisht se nuk pati një periudhë fillestare adaptimi, të metat e projektimit u trajtuan gjatë vitit të parë të funksionimit të tyre. Pas krijimit të tyre, hendeku u plotësua me ligje të reja. U miratuan aktet nënligjore përkatëse, si dhe rregullat e brendshme të procedurës për institucionet e reja. E gjitha ishte si të rregullosh një makinë teksa është duke ecur.¹⁶

Zbatimi nga lart-poshtë rezultoi të ishte efektiv, por nxori në pah nevojën për të ndërmarrë veprime paraprake shoqëruese nga poshtë-lart, si për shembull në edukimin e avokatëve dhe rekrutimin e gjyqtarëve të rinj, të stafit të gjykatës dhe prokurorëve për të siguruar vazhdimësinë e operimit të institucioneve dhe parandalimin e vonesave në zbatimin e procesit të reformës.

¹⁶ Citim nga tryeza e rumbullakët “Të bëjmë të qëndrueshme institucionet e reja të reformës së drejtësisë”, organizuar nga IBZH, me përfaqësues të institucioneve të reja të drejtësisë, në kuadër të projektit ALBE, Tiranë, 24 nëntor 2020.

Më poshtë paraqesim disa konstatime të tjera të rëndësishme:

- Të gjitha institucionet e reja të drejtësisë, njëkohësisht, duhet të administrojnë procesin e përcaktimit të rregullave të tyre të brendshme të organizimit, duke drejtuar administratën e tyre të brendshme, si dhe duke ushtruar funksionet e tyre kushtetuese dhe ligjore.
- Ngritja dhe funksionimi i SPAK dhe Byrosë Kombëtare e Hetimit (BKH) ishte një proces i komplikuar dhe i mbi-rregulluar. Gjatë këtyre operacioneve, drejtorët e rinj ishin pothuajse avokatë që provuan se janë mjaft të përkushtuar dhe të qëndrueshëm për të kapërcyer sfidën e administrimit, pavarësisht se nuk ishin të trajnuar apo përgatitur siç duhet për këto detyra (*'juris non calculat'*).
- Procedurat dhe rregullat e emërimit dhe rekrutimit janë të mbi-rregulluara dhe komplekse. Ndonjëherë procesi i rekrutimit për stafin administrativ (p.sh. shoferin) zgjat gjashtë muaj ose më shumë. Stafi mbështetës në disa struktura të sapokrijuara është transferuar nga strukturat e vjetra. Prandaj nuk u pastruan dhe as nuk u trajnuan siç duhet për të qenë menjëherë operativ dhe efikas në strukturat e reja.
- Burimet logjistike dhe infrastrukturore për ngritjen dhe funksionimin fillestar të strukturave të reja (p.sh. hapësirat e punës, mbështetja me TI, sistemet e arkivimit, etj.) u vendosën në dispozicion, por me vonesë. Megjithatë, këto aspekte tashmë janë të rregulluara me ligj dhe janë nën përgjegjësinë e institucioneve të sapokrijuara të Drejtësisë. Kjo siguron pavarësinë e tyre, i ndihmon ata të përmbushin kërkesat e buxhetit dhe rekrutimit në afat si dhe i mbron nga ndërhyrjet politike.
- Vizioni dhe angazhimi i zyrtarëve të rinj është transmetuar në nivelet më të ulëta të organizatës siç tregohet nga përkushtimi i tyre dhe etika e punës, pavarësisht kufizimeve prej COVID-19. Për të përballuar mbingarkesën në punë dhe stafin në numër të vogël, personelit ekzistues iu desh të përballonte një ngarkesë pune shumë më të lartë nga sa ishte parashikuar fillimisht. Për sa i përket lehtësive logjistike (veçanërisht për SPAK), megjithëse të akomoduar përkohësisht në hapësira zyre të improvizuara e të vogla, stafi vazhdoi të kryejë detyrat e veta.

Aftësia për të funksionuar, paçka se ende në fazën e krijimit, është një nga mësimet kryesore të asaj periudhe. Faktori kryesor që e shpjegon këtë është figura profesionale dhe morale e kryezyrtarëve të rinj. Kemi identifikuar raste kur, në mungesë të stafit mbështetës, drejtuesi i institucionit ka menaxhuar personalisht përzgjedhjen dhe rekrutimin e burimeve njerëzore, ka mbikëqyrur punimet në infrastrukturën e zyrave të reja ose në blerjen e pajisjeve, ose është marrë me aktivitetet e komunikimit me palë të treta.

Brenda një viti nga themelimi i saj, KLGJ-ja arriti me sukses të bëjë funksionale Gjykatën e Lartë dhe procesin e emërimit të gjyqtarëve në Gjykatën e Posaçme kundër Korrupsionit, të përmirësuar sistemin e administrimit të gjykatave, si dhe të bëjë përparim në kuadrin rregullator për vlerësimin e karrierës së gjyqtarëve, etj. Këshilli arriti të zhvillojë takime ditore dhe periodike pavarësisht pandemisë. Megjithatë, gjykatat po përballen me kufizime për sa i përket funksionimit të tyre: ngarkesa e punës së tyre është rritur me 25%, ndërsa ka humbje me 15% për shkak të procesit të rivlerësimit kalimtar. Është miratuar një skemë e përkohshme e "gjyqtarëve provizorë" për të ndarë barrën dhe për të trajtuar raste urgjente (veçanërisht të fushës së të drejtës penale).

Brenda 11 muajve të parë nga themelimi i tij, paçka kufizimeve të mëdha logjistike dhe në burime njerëzore, SPAK nisi hetimet e para të çështjeve. Zgjodhi drejtuesin e Byrosë Kombëtare të Hetimeve (BKH) dhe nisi procesin e zgjedhjes së kandidatëve për BKH-në. SPAK nuk ka pasur probleme me buxhetin, sepse Qeveria miratoi buxhetin për vitin 2020 përpara krijimit të tij dhe përmbushi të gjitha kërkesat për vitin 2021. Për më tepër, SPAK-ut i lejohet të marrë financime nga palë të treta (mori 1 milion euro nga SHBA-të si dhe priste më shumë financime në kuadër të ligjit të antimafias).

Në pritje të arritjes së kuorumit (i cili u arrit vetëm në fillim të vitit 2021), Gjykata Kushtetuese (GJK) nisi të marrë vendime për (mos)pranimin e çështjeve. Në lidhje me çështjet logjistike dhe administrative, ajo ka sinjalizuar kufizime në infrastrukturën e godinës ku ndodhet, pasi ka vetëm një sallë gjyqi.

Inspektori i Lartë i Drejtësisë (ILD) përbën një rast studimor me vlerë, ku kreu i institucionit mbulon boshllëqet e planifikimit. Gjatë intervistave rezultoi se drejtuesi i ILD-së, në ditët e para të krijimit, ka hartuar dhe rregulluar personalisht procedurat dhe detyrimet administrative e financiare të institucionit të ri (deri tek ngritja e infrastrukturës për lidhjen me internet dhe kryerjen e pagesës së faturave të shërbimeve publike). Pas 10 muajve që institucioni ishte në funksionim, u ndërmor një vlerësim gjithëpërfshirës i mjedisit të punës, i cili çoi në formulimin e propozimeve praktike ligjore dhe procedurale që synojnë përmirësimin e funksionimit të ILD-së (pra rishikimi i kriterëve të rekrutimit për inspektorët ligjorë, çështjet financiare dhe marrëdhëniet ndërqeveritare).

Ndërsa kompetencat vendimmarrëse po kalojnë nga politikanët e zgjedhur (për fazën e projektimit dhe ngritjes) tek nëpunës civilë të përzgjedhur pasi kanë kaluar vetingun (për fazën e operimit), ndikimi i vullnetit politik u ushtruar nga ekzekutivi dhe legjislativi pritet të zbehet. Krerët e pavarur të zgjedhur rishtazi të strukturave të drejtësisë duket se e kanë përballuar tronditjen fillestare dhe po veprojnë ngadalë, por me siguri.

III.3. Qëndrueshmëria, transparenca, proceset e të nxënimit dhe forca e partnerëve

Reforma solli ndryshime të rëndësishme, duke pastruar sistemin gjyqësor nga një numër i lartë zyrtarësh që nuk justifikonin pasurinë e tyre. Megjithatë, vonesat në rekrutim dhe numri i vogël i kandidatëve të përshtatshëm çuan në rritjen e numrit të çështjeve të mbartura.

Teksa reforma në sektorin e drejtësisë po përfitonte mbështetje të gjerë shoqërore, vonesat, grindjet politike dhe numri i madh i çështjeve të mbartura zbehën disi shkëlqimin e saj fillestar. As pritshmëritë jo-realiste për të kapur sa më shpejt "peshkun e madh" nuk ishin në favor të saj. Megjithatë, dy zhvillime kontribuan në ngritjen e imazhit të institucioneve të reja. E para është transparenca. Pothuajse të gjitha strukturat i kushtuan vëmendje të madhe komunikimit me publikun. Publikimi në internet i procedimeve është bërë rregull. Së dyti, rezultatet e para filluan të shfaqen gradualisht. Megjithëse asnjë peshk i madh nuk ka dalë ende në breg, një numër i vogël rezultatesh janë bërë të dukshme. Këtu përfshihet Gjykata Kushtetuese funksionale dhe ngritja e padive të para nga SPAK. Andaj debati publik është zhvendosur nga vonesat në krijimin dhe mungesën e rezultateve, në cilësinë e punës së strukturave të reja. Rritja e transparencës në funksionimin e brendshëm dhe prodhimi i

rezultateve kanë kontribuar në mbajtjen e pandryshuar të pritshmërive mbizotëruese pozitive nga institucionet e reformës në drejtësi.¹⁷

Mbështetja nga partnerët ndërkombëtarë (Delegacioni i BE, USAID, projektet mbështetëse si Euralius, ICITAP, OPDAT dhe PAMECA) dëshmuar se ishin vendimtarë në këtë fazë. BE-ja alokoi 133.8 milion euro për shtetin e së drejtës dhe të drejtat themelore gjatë periudhës 2014-2020,¹⁸ nga të cilat rreth 42 milion euro ishin drejtpërdrejt për reformën në drejtësi, ndërsa donatorë të ndryshëm dypalësh gjithashtu alokuan shuma të konsiderueshme. Për më tepër, duhet të theksohet se pas momenteve të para, ekzekutivi dhe legjislativi shqiptar e kanë pranuar faturën financiare të kësaj përpjekje. Së fundi, shoqëria civile, megjithëse me pak burime financiare, ka qenë një aleate e pakrahasueshme në mbështetje të reformave në drejtësi duke ofruar njohuritë kritike, monitorimin dhe mbështetjen e saj.

Teksa duhet të merren me problemet e fillimit, institucionet e krijuara rishtazi janë të ndërgjegjshme se duhet të vazhdojnë me detyrimet e tyre të reformës, e ndërkohë duhet të kenë parasysh detyrimet që rrjedhin nga Konventa Evropiane e të Drejtave të Njeriut, në veçanti neni 6 i KEDNJ-së, i cili parashikon të drejtën për një proces të rregullt dhe kryerjen e seancave publike brenda një afati të arsyeshëm.

Në lidhje me qëndrueshmërinë dhe kapitalizimin, është me rëndësi të përmenden vërejtjet e mëposhtme:

- Për zbatimin e vazhdueshëm të reformave në fushën e drejtësisë, nuk është vetëm e nevojshme të sigurohet buxhet i mjaftueshëm, por është gjithashtu e nevojshme që ky buxhet të hartohet nga vetë institucionet, sipas nevojave të tyre në aspektin e p.sh. menaxhimit të çështjeve, trajnimit dhe edukimit, auditimeve të brendshme dhe rishikimit të rolit dhe funksionimit të institucioneve. Ndërsa buxheti i tyre funksional për vitin e parë u hartua nga aktorë të jashtëm (politikanë dhe konsulentë të jashtëm), për vitet pasuese ishin vetë institucionet që hartuan buxhetin e tyre duke iu përgjigjur nevojave të tyre aktuale dhe afatgjata.
- Pas kapërcimit të pengesave të fazës së krijimit, institucionet e reja po ndërtojnë procedurat e tyre si dhe krijojnë marrëdhënie ndërinstucionale. Për shembull, KLGJ-ja punon me supozimin se qëndrueshmëria dhe pavarësia e institucioneve të drejtësisë nuk është thjesht logjistika, rritja e kapaciteteve dhe hartimi i rregullave, por kërkon një *esprit de corps* dhe kulturë të drejtësisë.
- Në kohë rekord, ILD-ja hartoi dhe miratoi rregullat e integritetit të pajtueshme për gjyqësorin.
- Pavarësisht të gjitha këtyre kufizimeve dhe kufijve, KLP-ja tregoi se kishte udhëheqje dhe ishte e qëndrueshme. Tre nga praktikat më të mira të evidentuara në veprimtarinë e saj janë: (i) caktimi i çështjeve me përparësi (zgjedhja e Prokurorit të Përgjithshëm), (ii) ndërmarrja e nismës (njsja e hetimit të masave disiplinore ndaj

¹⁷ Perceptimi total pozitiv i SPAK mbetet brenda kufirit të gabimit statistikore, duke u zhvendosur nga 88,7% në 2019 në 86,4% në 2020, për gjykatat mbetet praktikisht i pandryshuar, nga 91,81% në 91,2%. Shiko grafikun 68 dhe 69 të "Barometrit të Sigurisë në Shqipëri – Anketa Kombëtare 2020", nga CSDG.

¹⁸ Ndhima financiare për Shqipërinë në kuadër të IPA II, Komisioni i BE-së, Drejtoria për Zgjerimin, marrë nga: https://ec.europa.eu/neighborhood-enlargement/instruments/funding-by-country/albania_en

prokurorëve, pavarësisht se Inspektori i Lartë i Drejtësisë nuk ishte ngritur), dhe (iii) koordinimi i mirë (nisja e hetimit të masave disiplinore ndaj prokurorëve, pavarësisht se institucioni i Inspektorit të Lartë të Drejtësisë nuk ishte themeluar).

Përfundime

Disa kritikë kanë akuzuar reformën e sektorit të drejtësisë në Shqipëri për koston e saj të lartë dhe cenueshmërinë si pasojë e ndërhyrjeve politike, për zvogëlimin ndjeshëm të numrit të gjyqtarëve dhe prokurorëve, duke e lënë vendin për vite pa funksionimin e Gjykatës Kushtetuese dhe Gjykatës së Lartë, dhe për shumëfishimin e çështjeve të mbartura të gjykatave më të ulëta, teksa po dështonin të kapnin peshkun e madh të korruptuar. Këto zëra kritikë kanë njëfarë të drejte. Për një proces të përkryer reforme në drejtësi të kësaj thellësie dhe rëndësie, gjatë planifikimit duhet të ishin parashikuar skenarët më të keq, pesha e vullnetit politik të elitave vendase duhet të ishte marrë në konsideratë siç duhej, kontigjenti i kufizuar i kandidatëve të përshtatshëm për gjyqtarë dhe prokurorë duhet të ishte llogaritur, specialistët e zhvillimit organizativ duhej të ishin anëtarë të ekipit të planifikimit të reformave, si dhe pritshmëritë e publikut duhet të ishin menaxhuar më mirë.

Por pas një fillimi të vështirë, Shqipëria është vendi i parë nga 6 vendet e EJK-së që ka ristrukturuar me sukses komponentët kryesorë të sistemit të saj gjyqësor.

i) Çfarë funksionoi?

Në nivelin politik:

- aktorët kryesorë, të brendshëm dhe të jashtëm, punuan së bashku për të bërë tok vullnetin politik të nevojshëm për të kaluar ndryshimet kushtetuese;
- procesi i rivlerësimit po pastron sistemin gjyqësor nga elementet e korruptuar;
- strukturat e reja janë ngritur dhe, pavarësisht se nuk kanë kapacitet të plotë, po funksionojnë.

Në nivelin organizativ:

- profili i drejtuesve të strukturave të reja të drejtësisë ka qenë kyç për zhvillimin e mëtejshëm. Vlerat, vizioni, angazhimi dhe përshtatshmëria e tyre kanë qenë vendimtare për përfundimin e fazës së ngritjes së institucioneve të reja dhe nisjen e funksionimit të tyre të rregullt;
- mbështetja dhe "mbrojtja" ndërkombëtare kanë qenë të nevojshme për të "izoluar" strukturat e reja kundër forcave keqdashëse gjatë ngritjes dhe hapave të parë të funksionimit;
- transparenca me median dhe me publikun e gjerë ka qenë fillimisht e kushtueshme, por pritjet të shpërblehet në terma afatmesme dhe afatgjatë, edhe pse ka kontribuar tashmë në edukimin publik.

ii) Cilat mund të jenë hapat e mëtejshëm?

Kushti kryesor dhe vendimtar është ruajtja e pavarësisë së strukturave (të reformës) nga interesat politike e interesa të tjera. Pasi të jenë krijuar mekanizmat që sigurojnë legjitimitetin e proceseve të tyre të brendshme, fokusi duhet të zhvendoset tek rritja e efikasitetit të proceseve dhe cilësisë së vëllimit të produkteve të dorëzueshme.

Fakti që tanimë ato janë funksionale, institucionet e reja janë të afta të përgatisin buxhetin e tyre dhe rregullat e veta të procedurave dhe të punësojnë personelin e tyre. Ky është një hap shumë i rëndësishëm drejt qëndrueshmërisë së tyre. Me konsolidimin e strukturave të tyre organizative, duhet të krijohen dhe të plotësohen pozicione administrative të specializuara, me qëllim pasurimin e profileve nga ligjore që ishin fillimisht në të punësuar të rinj me profil financiar, burimesh njerëzore dhe menaxheriale. Ndiqja e jashtme teknike duhet të përfshijë mbështetje për menaxhimin e përgjithshëm të institucioneve të reja të drejtësisë.

Komunikimi i dedikuar dhe edukimi më i mirë i popullsisë së përgjithshme është i nevojshëm për atë që duhet të presin dhe si t'i qasen institucioneve të reja të drejtësisë. Një menaxhim i tillë i pritshmërive do të kontribuonte gjithashtu në rritjen e cilësisë së ankesave individuale të regjistruara pranë gjykatave të ndryshme.¹⁹ Në këtë kontekst është thelbësore që aleancat e institucioneve të reja të drejtësisë me OSHC-të dhe partnerët e BE-së/SHBA-së të zhvillohen më tej.

iii) *Rekomandimet duhet të ripërsëriten dhe/ose të pasqyrohen në metodologjinë e zgjerimit dhe /ose lëvrimin e ndihmës së BE-së.*

Për sa i takon vizionit, vlerave dhe vullnetit politik, faza e projektimit duhet të përdoret për:

- i) hartimin e planit të masave zbutëse për ndërhyrjet e pashmangshme nga ana e politikanëve;
- ii) planifikimin e skenarëve të ndryshëm dhe parashikimin e "rrjetash sigurie" në rast ndërprerjesh. Të ngrihen kapacitete për të pasur qëndrueshmëri dhe jo vetëm efikasitet;
- iii) planifikimin e të gjitha ligjeve dhe akteve nënligjore, duke i rezistuar rregullimit të tepruar. Të shmangen rastet kur ligjet miratohen në parlament, por aktet nënligjore përkatëse lihen për tu hartuar dhe miratuar më pas me vendim të Këshillit të Ministrave (gjë që ul transparencën dhe lë hapësirë për kapje); dhe
- iv) planifikimin dhe investimin në kulturën e brendshme (*esprit de corps*) dhe *modus operandi* të secilit institucion të drejtësisë. Kjo kërkon, ndër të tjerash, udhëheqje nga ana e drejtuesve, një shkëmbim të mirë të informacionit, trajnim të vazhdueshëm dhe ngritjen e kapaciteteve.

Për sa i përket kompetencave kryesore, infrastrukturës bazë, rregullave të procedurës së brendshme, burimeve teknike dhe financiare, gjatë ngritjes së strukturave të reja duhet:

¹⁹ Për shembull, për të përmirësuar qasjen e qytetarëve (dhe ngarkesën e punës) në Gjykatën Kushtetuese, mund të hartohen formularë standardë aplikimi, të ngjashëm me ato të përdorura nga Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut. Kjo do ta bënte më të lehtë që qytetarët të paraqesin një çështje, pavarësisht mungesës së njohurive ligjore. Një instrument tjetër do të ishte forcimi i kapaciteteve të shoqatës së avokatëve për paraqitjen e kërkesave pranë GJK-së ose gjykatave të tjera.

- i) të ekzaminohen me kujdes burimet financiare dhe njerëzore në dispozicion, dhe sistemi i ardhshëm të projektohet në përputhje me rrethanat;
- ii) të parashikohet një periudhë fillestare adaptimi;
- iii) të sigurohet fleksibilitet për rekrutimin e zëvendësuesve të përkohshme dhe stafit administrativ; si dhe
- iv) të krijohet një grup treguesish kryesorë për institucionet për të matur performancën e tyre dhe të krijohen mekanizma të brendshëm monitorimi. Çdo asistencë e jashtme të plotësohet me ekspertizë për zhvillimin e menaxhimit.

Për sa i takon qëndrueshmërisë, transparencës, proceseve të të nxënimit dhe forcës së partnerëve:

- i) mekanizmat e legjitimitetit të proceseve të brendshme duhet të bëhen më të qartë duke përsosur efikasitetin, transparencën, llogaridhënien, parashikueshmërinë, menaxhimin e mirë financiar, luftën kundër korrupsionit;
- ii) të përmirësohet qasja e qytetarëve në gjykata duke hartuar formularë standard aplikimi, për ta bërë më të lehtë paraqitjen e një çështje, pavarësisht mungesës së njohurive ligjore. Të forcohen gjithashtu kapacitetet e shoqatës së avokatëve për paraqitjen e kërkesave pranë Gjykatës Kushtetuese;
- iii) të krijohen kanale dhe metoda të reja komunikimi me organizatat e shoqërisë civile dhe publikun e gjerë, me qëllim shpërndarjen e informacionit në lidhje me reformën e sektorit të drejtësisë dhe detyrat dhe përgjegjësitë e institucioneve (të reja) të drejtësisë. Është e nevojshme të hartohen paketa informacioni për ta bërë më të lehtë që qytetarët të ndjekin dhe të kuptojnë; si dhe
- iv) të krijohen mekanizma të jashtëm me përfshirjen e përfaqësuesve të shoqërisë civile, akademikëve, shoqatës së avokatëve, etj., për monitorimin e planeve strategjike të veprimit të institucioneve të reja të drejtësisë.

* * *

Administrimi i reformave të thella që përfshijnë ngritjen e institucioneve të reja kyçe kërkon kohë, aq më shumë kur këto reforma janë pjesë e transformimit demokratik të vendeve si EJK6. Ndërsa qasja e "zgjidhjes së problemeve" është e nevojshme për të identifikuar se ku qëndron problemi dhe çfarë duhet të rregullohet, metoda e "hulumtimit vlerësues" është përshtatur për të përdorur më mirë burimet endogjene të një vendi, duke u ngritur mbi pikat e forta thelbësore e pozitive të strukturave (të reformës) dhe duke përdorur pikat e forta lokale dhe aspiratat e popullsisë në vlerat evropiane.

Aplikimi i kësaj metode në të gjithë sistemin gjyqësor të një vendi është një propozim që kërkon shumë burime. Kjo metodë është shumë me vlerë për disa nga pikat e përzgjedhura për politikëbërësit dhe reformatorët e sistemit. Treguesit e performancës duhet të përfshijnë gjithashtu qëndrueshmërinë përmbi efikasitetin. Që strukturat e reja të lulëzojnë, mjedisi i përshtatshëm, pozitiv, mbështetës dhe i hapur, duhet të marrë parasysh burimet endogjene që janë në dispozicion.

Në përfundim, pas vitit të parë të funksionimit të institucioneve të reformuara të drejtësisë shqiptare, të metat e projektimit të fazës së planifikimit pak a shumë u kapërcyen. Vullneti politik u rrit gjatë fazës së ngritjes, kryesisht për shkak të rivlerësimit jashtëzakonisht të rreptë të personelit të rekrutuar rishtazi, të monitorimit të ngushtë nga shoqëria civile, të mbështetjes nga partnerët ndërkombëtarë dhe, ç'është më e rëndësishmja, etikës së punës të injektuar tek institucionet e reja. Megjithëse u përballën me sfida të mëdha, qeverisja e tyre duket se po bëhet gradualisht e qartë. Burimet njerëzore, financat, rregullat e brendshme dhe çështjet logjistike duket se janë në rrugën e duhur. Mbrojtja e tyre nga ndërhyrjet politike dhe përmirësimi i qeverisjes së tyre, mbeten sfidat e ardhshme.

LISTA E SHTOJCAVE

SHTOJCA 1 Pyetje udhëzuese për intervistat gjysmë të strukturuar

Të përgjithshme

- Çfarë funksionoi mirë në procesin e reformës në sektorin e drejtësisë? Çfarë makrotendencash pozitive mund të dallojmë?

Partnerët e reformës

- Cili kombinim i aktorëve vendas (dhe të jashtëm) është çelësi për të siguruar sukses? Si e plotësojnë dhe përforcojnë njëri-tjetrin këto palë interesi? Çfarë vlerash duhet të përfaqësojnë?
- Si duhet të përfshihen kolegjet zgjedhore kryesore politike dhe të flasin njëzëri për të krijuar kampione të reformës?

Projektimi

- Cilat pikat të forta përfshin vizioni i reformës në drejtësi dhe formulimi i saj?
- Cilat janë përfitimet e një qasjeje nga lart-poshtë dhe nga poshtë-lart për reformën?
- A ka kuptim të parashikohet një plan B? Nëse po, cilat janë variablat që mund të lehtësojnë kompromisin pa humbur asgjë nga qëllimi i përgjithshëm?
- A ka alternativa ndaj metodologjisë kaskadë dhe sistemit të nxitjes pasuese (për të kaluar në hapin tjetër, duhet të mbyllet hapi paraardhës)? A përmirësojnë këto metoda alternative efikasitetin dhe qëndrueshmërinë e reformës? A e zvogëlojnë ato varësinë nga ndihma e jashtme?

Zbatimi

- Në cilën infrastrukturë dhe njohuri bazë mund të mbështeten?
- Cilat procese mësimore u zbatuan për të udhëhequr procesin e reformës?
- A u fiksuan/mbajtën mend arritjet organizative dhe nëse po, si?
- Cilat burime aktive teknike dhe financiare ishin thelbësore në ndjekjen e procesit të zbatimit?

SHTOJCA 2 Të intervistuarit

- Z. Arben KRAJA, drejtues i SPAK
- Znj. Naureda LLAGAMI, Kryetare e KLGJ-së
- Z. Gent IBRAHIMI, Kryetar i KLP-së
- Znj. Marsida XHAFERLLARI, Anëtare e Gjykatës Kushtetuese
- Znj. Adea PIRDENI, Zëvendësministre e Drejtësisë
- Znj. Rudina HAJDARI, Kryetare e Komisionit Parlamentar për Integrimin në BE



QËNDRUESHMËRIA E REFORMËS NË DREJTËSI NË SHQIPËRI

© Instituti për Bashkëpunim dhe Zhvillim. Të gjitha të drejtat e rezervuara.
Tiranë, mars 2021

Instituti për Bashkëpunim dhe Zhvillim
Rruga "Milto Tutulani", Nr. 6, Shkalla 8, 3 & 4, 1019 Tiranë, Shqipëri
Email: info@cdinstitute.eu
Faqe ueb: www.cdinstitute.eu