



AVOKATI I POPULLIT

Adresa: Bulevardi: "Zhan D'Ark" Nr.2
Tiranë, Shqipëri



REPUBLIKA E SHQIPËRISË
AVOKATI I POPULLIT

Tel/Fax: +355 4 2380 300/315

E-mail: ap@avokatipopullit.gov.al

www.avokatipopullit.gov.al

Nr. 17/1

Prot.

Tiranë 22 .05 .2020

Lënda : *Kthim përgjigje kërkesës suaj*

Drejtuar : **Z. Edmond Hoxhaj**
Gazetar pranë "BIRN Albania"
e-mail: hoxha_edi@yahoo.com

I nderuar z. Hoxhaj,

Në vijim të kërkesës suaj të dërguar në adresë të koordinatorit për të drejtën e informimit të institucionit të Avokatit të Popullit (AvP), më datë 19.05.2020, ora 15:09, lidhur me qëndrimin e institucionit tonë sa i takon rastit të z.Luan Daci, ju bëjmë me dije sa më poshtë vijon.

Kërkesa që ju keni dërguar është një kërkesë për informacion publik, në përputhje me ligjin nr. 119/2014 "Për të drejtën e informimit". Ju i jeni drejtuar institucionit të Avokatit të Popullit në adresën zyrtare të koordinatorit për të drejtën e informimit, dhe jo në adresën e titullarit të institucionit, apo personit përgjegjës për marrëdhëniet me mediat. Detyrimi (kërkesa) për të dhënë "komente" nga ana e institucioneve, në formën e kërkuar nga ana juaj, nuk përbën një detyrim të parashikuar në legjislacionin për të drejtën e informimit për autoritetet publike, ku bën pjesë edhe Avokati i Popullit, dhe nuk parashikohet as në pjesën tjetër të legjislacionit që rregullon organizimin dhe funksionimin e organeve të administratës publike.

Pavarësisht sa më lart, dëshirojmë të theksojmë se institucioni i Avokatit të Popullit konsideron bashkëpunimin me aktorët e medias, si element baze të demokracisë. Pikërisht duke mbajtur në konsideratë këtë parim të rëndësishëm të punës sonë, do të donim të sillnim në vëmendjen tuaj se me ardhjen e kërkesës suaj në rrugë elektronike, në adresë të koordinatorit për të drejtën e informimit, ju jeni informuar menjëherë për marrjen e kërkesës dhe shqyrtimin e saj.

Në kërkesën tuaj drejtuar institucionit tonë, ju shtroni pyetjet e mëposhtme:

- ❖ *Duke qënë se kandidatura e z.Luan Daci i është propozuar Kuvendit nga ana e Avokatit të Popullit, a ka një qëndrim nga ana juaj se si është kryer verifikimi i këtij aplikanti, i cili ka deklaruar se ndaj tij, “nuk është marrë asnjë masë disiplinore e largimit nga puna ose ndonjë masë tjetër disiplinore, e cila është ende në fuqi, sipas legjislacionit në momentin e aplikimit”?*
- ❖ *A është konstatuar nga ana e Avokatit të Popullit se z.Luan Daci ka punuar si gjyqtar në Gjykatën e Tiranës nga viti 1994 deri në vitin 1997, kur më datë 24 dhjetor është shkarkuar për shkelje të ligjës dhe paaftësi në detyrë?*
- ❖ *Nëse po, çfarë masash janë marrë nga ana e Avokatit të Popullit?*
- ❖ *Nëse jo, cila ka qënë arsyeja që nuk është konstatuar një fakt i tillë, nderkohë që ka qënë fakt publik se z.Luan Daci ka qënë gjyqtar pranë Gjykatës së Tiranës?*

Institucioni i Avokatit të Popullit është i mendimit se një nga elementet kryesore të shoqërive demokratike është pikërisht fakti se, askujt në asnjë moment nuk mund t’i atribuohen garanci të një natyre të tillë që të pamundësojnë kontrollueshmërinë e vazhdueshme të personit. Çdo institucion duhet të kryejë veprimtarinë e tij në përputhje me parimet e veprimtarisë administrative për organet shtetërore.

Parimi i transparencës, i llogaridhënies, i ligjshmërisë, i ushtrimit të ligjshëm të diskrecionit, i drejtësisë dhe i paanësisë, i objektivitetit, i përgjegjësisë, i kontrollit, etj, janë parime shumë të vlefshme, të cilat nuk vlejnë vetëm për veprimtarinë administrative, por edhe për veprimtarinë e sistemit gjyqësor. Kryerja e procesit të rivlerësimit për nga natyra e tij në vetvete duhet të bazohet në këto elementë, dhe jo vetëm për subjektet që i nënshtrohen rivlerësimit por edhe për subjektet që e kryejnë atë. Institucioni i Avokatit të Popullit vlerëson se çdo subjekt ka detyrimin që llogaridhënia e tij të vijojë. Pavarësisht se në dispozitat kushtetuese dhe ato ligjore nuk ka një procedurë të përcaktuar qartësisht, ajo duhet të krijohet për të rregulluar të gjithë vështirësinë që krijon mungesa e saj. Ne besojmë se llogaridhënia është një nga elementët thelbësorë, ndaj dhe nevojitet të krijohet një procedurë e posaçme për llogaridhënien e çdo organi, në lidhje me standardin e zbatimit të ligjit.

Për tu kthyer në rastin konkret, procedura e përzgjedhjes së anëtarëve të institucioneve të rivlerësimit kalimtar të gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë, parashikohet nga Neni C, i aneksit të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, si dhe nga nenet 6 – 11, të ligjit nr. 84/2016

“Për rivlerësimin kalimtar të gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë” (në vijim ligji nr. 84/2016). Nga analiza e dispozitave kushtetuese dhe atyre ligjore, mendojmë se procesi i përzgjedhjes së anëtarëve të institucioneve të rivlerësimit kalimtar të gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë, është një proces i një lloji të veçantë, *sui generis*, për nga vetë natyra e diskrecionit që lejohet për një vendimarrje të gjerë në Kuvend, me qëllim për të garantuar detyrimin për konsensus, siç do të shihet në argumentat në vijim.

Vetë procesi i përzgjedhjes së kandidaturëve për anëtarë të institucioneve të rivlerësimit kalimtar të gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë, ka pasur problematika jo të vogla, për shkak të paqartësive të dispozitave kushtetuese dhe atyre ligjore, si për nga përmbajtja e tyre, ashtu edhe për nga procedura e parashikuar në to, afateve shumë të shkurtra por edhe numrit të kufizuar të kandidatëve të suksesshëm.

Në kuadër të këtyre problematikave, brenda një afati 7 ditor, që është një afat tepër i shkurtër për të realizuar një punë voluminoze në kohë dhe me cilësi, është e pamundur që të hartohen akte nënligjore rregullatore, rregullore të posaçme, etj. Madje, pikërisht për të shmangur maksimalisht çdo keqkuptim apo keqinterpretim të ligjit, me dëshirën për të vendosur një lloj standardi në mënyrën se si do të kuptoheshin dhe zbatoheshin dispozitat kushtetuese dhe ato ligjore në lidhje me çështje të ndryshme, dhe për kryerjen e këtij procesi me përgjegjesi dhe objektivitet, institucioni i Avokatit të Popullit në bashkëpunim me ONM, ka miratuar edhe “Protokollin e procedurave të punës për vlerësimin se cili prej kandidatëve plotëson kriteret formale për institucionet rivlerësuese”.

Në plotësim të dispozitave kushtetuese, ligji nr. 84/2016, në 5 nene të tij, detajon në mënyrë më të hollësishme kushtet dhe kriteret e nevojshme, si dhe procedurën përkatëse për verifikim. Ajo që vërehet nga leximi tërësor i këtyre dispozitave është se: *në disa raste kriteret janë të paqarta, nuk ka një kohë të mjaftueshme në dispozicion për të kryer një vlerësim tërësor dhe në themel, vlerësimi kryhet mbi bazën e dokumentacionit të paraqitur, nuk parashikohet kompetencë për mbledhjen e informacionit nga organet që kryejnë vlerësimin, nuk parashikohet procedurë e ankimimit qoftë gjyqësor apo administrativ për kandidatët që nuk përzgjidhen, nga dispozitat nuk përdoret në asnjë rast termi “skualifikim” i kandidatëve, për mosplotësim të kriterëve të parashikuara nga ligji, dhe mbi të gjitha vetë dispozitat kushtetuese dhe ato ligjore autorizojnë mundësinë e përzgjedhjes edhe të kandidatëve nga lista e kandidatëve që nuk i plotësojnë tërësisht kriteret (lista B), mjafton që të ketë vullnet të shprehur me një numër të caktuar votash, sipas procedurës parlamentare.*

Ligji nuk është detajuar me ndonjë akt nënligjor, dhe as nuk ka parashikuar mundësinë e nxjerrjes së ndonjë rregullore, apo akti tjetër, në lidhje me këtë çështje. Garancitë për të përzgjedhur kandidatët sipas meritës, janë konsideruar të plotësuar duke mos parashikuar procedura administrative strikte dhe as vendimmarrje administrative të formëzuar në vendime individuale, por duke ia nënshtruar verifikimin e kandidaturave 3 strukturave të ndryshme, si Presidenti i Republikës, dhe në rast të mos realizimit prej tij të kësaj kompetence, Avokatit të Popullit, Operacionit Ndërkombëtar të Monitorimit (ONM), e më pas Kuvendit të Republikës së Shqipërisë. Proceset kanë qënë të pavarura dhe të pakushtëzuara nga njëri-tjetri. Mendojmë se kjo procedurë në dispozitat kushtetuese dhe ato ligjore është parashikuar e tillë, pikërisht në frymën e rekomandimeve edhe të faktorit ndërkombëtar, për të krijuar garanci në një proces të paanshëm dhe të bazuar tërësisht në transparencë.

Për më tepër, procesi i përzgjedhjes së kandidaturave për anëtarë të organeve të rivlerësimit të gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë, ka qënë i monitoruar jo vetëm nga faktori ndërkombëtar, por edhe nga faktori lokal, përfshirë organizatat e shoqërisë civile dhe median.

Procesi parashikohej të ishte nën monitorimin e Operacionit Ndërkombëtar të Monitorimit, i cili do të kishte akses të plotë në dokumentacion dhe do të jepte një vlerësim me shkrim lidhur me listat e kandidatëve që do të propozoheshin nga Presidenti i Republikës (dhe në mungesë të ushtrimit të kësaj kompetence nga ana e tij, eventualisht nga Avokati i Popullit). Komisioni i Operacionit Ndërkombëtar të Monitorimit, i përbërë nga tre anëtarë do të paraqiste vlerësimin e arsyetuar lidhur me kualifikimin dhe përzgjedhjen e kandidatëve. Pra, lista B përfshin kandidatët aplikues për pozicionet e anëtarëve të institucioneve të rivlerësimit, që në gjykimin, apo vlerësimin paraprak, të organeve verifikuese të përcaktuara nga ligji (Presidenti ose në mungesë të tij AvP, ose ONM) nuk plotësonin mbi bazë dokumentash të paraqitura nga ana e tyre, të gjitha kriteret ligjore për zgjedhjen e anëtarëve të institucioneve të rivlerësimit. Në këto kushte, lista B, nuk është një listë me persona të skualifikuar në kuptim të ligjit.

Kriteret formale ligjore për zgjedhjen e anëtarëve të institucioneve të rivlerësimit nuk kanë qënë skualifikuese, për këtë fazë të procesit, pasi në asnjë dispozitë nuk përmendet një procedurë për vendim skualifikimi, dhe as procedurë ankimi, pasi efektivisht vet kandidatët nuk kanë se çfarë të ankimojnë, për sa kohë që në dispozitat kushtetuese dhe ato ligjore, më tepër peshë i është dhënë procedurës së përzgjedhjes së kandidatëve në Kuvend, nëpërmjet mekanizmave të natyrës “*check and balance*”, se sa procedurës së verifikimit paraprak të dokumentacionit të paraqitur nga ana e

kandidatëve. Pra, pesha më e madhe e gjithë procesit i është lënë diskrecionit dhe vullnetit parlamentar dhe atij politik. Çdo veprim, apo hap, i parashikuar në procedurën ligjore ka qënë i tillë që zgjedhjen e anëtarëve të institucioneve të rivlerësimit, t'ja lërë si zgjidhje konsensusit politik. Kriteret formale ligjore për zgjedhjen e anëtarëve të institucioneve të rivlerësimit të përcaktuara nga dispozitat ligjore, veçanërisht ato të parashikuara në pikën 2, të nenit 6, të ligjit nr. 84/2016, kanë qënë me natyrë orientuese. Këto kritere që do të kiheshin në konsideratë, për fazën paraprake të procesit të zhvilluar nga ana e Avokatit të Popullit nuk kanë qënë kritere shteruese me detyrim skualifikimi, të kandidatëve aplikues për pozicionet e anëtarëve të institucioneve të rivlerësimit. Avokati i Popullit nuk ka patur kompetencën e skualifikimit të këtyre kandidatëve, për shkak të mosplotësimit të kritereve formale ligjore. Në përputhje me ligjin, Avokati i Popullit ka kryer një verifikim paraprak të plotësimit të këtyre kritereve mbi bazën e dokumentacionit të paraqitur nga ana e vet kandidatëve, si dhe ka bërë listimin e tyre, në dy lista (lista A dhe lista B), të cilat nuk janë përfundimtare për procesin e zgjedhjes së anëtarëve të institucioneve të rivlerësimit. ONM, bazuar në këto lista si dhe në dokumentacionin përkatës të paraqitur nga vet kandidatët, në përputhje me ligjin, ka përgatitur vlerësime të arsyetuara dhe më pas i ka dërguar rekomandimet përkatëse Avokatit të Popullit, i cili ia ka përcjellë automatikisht ato Kuvendit të Shqipërisë.

Pra, është kryer verifikimi paraprak, dhe listimi i kandidatëve mbi bazën e kuptimit se, listat A dhe B nuk janë lista përfundimtare për procesin, pasi ato përbëjnë një rradhitje nominale të kandidatëve mbi bazën e plotësimit, ose jo, të kritereve përkatëse formale ligjore, por jo pasqyrimin e një vendimmarrje për kualifikimin apo skualifikimin e kandidatëve. Vlerësimi paraprak dhe listimi i kandidatëve i kryer nga ana e AvP nuk është përfundimtar dhe as detyrues, për Kuvendin.

Lista e rekomandimeve të ONM mund të përbënte shkak për spostim të emrave të kandidatëve nga një listë në tjetrën, nga ana e komisionit parlamentar “*ad-hoc*” për verifikimin e kandidatëve, të krijuar nga Kuvendi, mbi bazën e parashikimeve të nenit 8, të ligjit nr. 84/2016. Mendojmë se pikërisht ky element procedural i parashikuar për lejimin e kalimit të një personi nga lista A në listën B, apo e anasjellta, është tregues i diskrecionit që ka pasur Kuvendi në këtë proces. Ky diskrecion është zhvilluar më tej në parashikimet e kryera në nenet 9 dhe 10, të ligjit nr. 84/2016.

Në lidhje me kuptimin dhe aplikueshmërinë, apo interpretimin e kritereve të veçanta ligjore, nuk ka pasur ndonjë komentari apo ndonjë shpjegim

nëpërmjet ndonjë akti nënligjor normativ, për të qartësuar paraprakisht secilin kandidat, dhe kjo gjë mund të ketë sjellë probleme në mënyrën e aplikimit të tyre. Konkretisht, neni C, pika 5, e aneksit të Kushtetutës parashikon kriteret që duhet të plotësojnë anëtarët e Komisionit dhe Gjyqtarët e Kolegjit të Apelimit. Kushtetuta në vetvete, nuk parashikon mundësinë që ligji të përcaktojë kritere të tjera specifike, në lidhje me kushtet e kandidimit. Në ligjin nr. 84/2016 janë shtuar kritere, pa autorizim të shprehur të Kushtetutës, për këtë qëllim. Kushtetuta, në pikën 5, të nenit C, të aneksit të saj, përcakton 4 kritere formale ligjore që duhet të plotësojnë anëtarët e Komisionit dhe Gjyqtarët e Kolegjit të Apelimit, ndërsa ligji nr. 84/2016, përcakton 11 kritere formale ligjore (pika 1, gërmat “a-dh”, të nenit 6, të ligjit nr. 84/2016”).

Në raste të tjera të ngjashme (siç është rasti i kritereve të përcaktuara për përzgjedhjen e anëtarëve të Këshillit të Emërimeve në Drejtësi, neni 149/d, i Kushtetutës), ky zgjerim i lejuar kriteresh ligjore është aplikuar, ndërkohë që në këtë rast kjo mundësi nuk parashikohet shprehimisht nga Kushtetuta. Në çdo rast, është e qartë se kriteret formale ligjore që duhet të përmbushin kandidatët aplikues për pozicionet e anëtarëve të institucioneve të rivlerësimit, janë ato të përcaktuara në pikën 5, të nenit C, të aneksit të Kushtetutës. Me ligjin nr. 84/2016, parashikohen kritere formale ligjore më të hollësishme që duhet të plotësohen nga ana e këtyre kandidatëve, të cilat në disa raste janë në shtesë dhe tejkallim të kritereve të përcaktuara për këtë qëllim shprehimisht nga Kushtetuta.

Kriteri i parashikuar në pikën “dh”, të nenit 6, të ligjit nr. 84/2016, është një kriter ligjor dhe kushtetues, që në përmbajtjen e tij nuk është i qartë. Ai nuk përcakton nëse fakti i marrjes së masës së largimit nga puna, ka apo jo ndonjë afat në kohë¹. Ne mendojmë se edhe termi i përdorur në këtë dispozitë të ligjit, “*e cila është ende në fuqi*”, i referohet kuptimit të një mase disiplinore të ndryshme nga ai, i masës së largimit nga puna. Ky arsyetim bazohet në faktin se, masa e largimit nga puna është një masë disiplinore e rëndë dhe masa më ekstreme madje. Thënë kjo, nëse në institucionin tonë do të ishte deklaruar ky fakt, kandidati me shumë mundësi,² nuk do të duhet të ishte vendosur në listën A.

Fakti që nga lista B e Presidentit (apo AvP, në mungesë të ushtrimit të kësaj kompetence nga Presidenti), mund të kalonin kandidatë në listën A, dhe e kundërta, nga lista A, komisionet parlamentare “Ad hoc” të Kuvendit, mund

¹ Nëse i referohemi për analogji edhe legjislacionit që rregullon marrëdhëniet e punës për nëpunësit civilë në administratën publike, masa disiplinore e largimit nga shërbimi civil shuhet pas 7 vitesh.

² Më lejoni të bëj këtë deklaratë, pasi në kohën e kryerjes së kesaj procedure institucioni i Avokatit të Popullit është drejtuar nga një Avokat Populli tjetër, dhe si një insitucion monokratik ai mund të kishte potencialisht një interpretim tjetër.

të çonin në listën B disa kandidatë, bazuar edhe në listën e rekomandimeve të paraqitur nga ONM në këtë fazë të procesit, mendojmë që e qartëson vullnetin e kushtetutëbërësve dhe legjislatorit se, plotësimi i kriterëve kushtetuese e sigurisht më pak ligjore nuk ishte absolutisht i domosdoshëm për përzgjedhjen e kandidatëve dhe se, ekzistonte mundësia e përzgjedhjes, duke pasur një numër të caktuar votash, edhe e një kandidati tjetër të listës B.

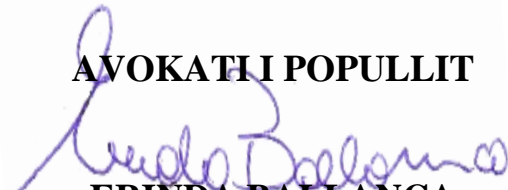
Avokati i Popullit nuk prezumohet të jetë në dijeni të fakteve mbi karrierën profesionale të çdo individi që paraqet një kërkesë për të bërë një aplikim të caktuar, qofshin këto edhe publike. Qoftë, Institucioni i Presidentit të Republikës si ushtrues parësor i kësaj kompetence, ashtu edhe Avokati i Popullit, si institucion alternativ për të zgjidhur situatën e ndonjë mosveprimi të mundshëm, nuk kanë pasur të drejtën për të kryer hetim individual administrativ të thelluar, dhe as të drejtë për të mbledhur informacion në mënyrë akvite nga institucionet e treta. Ligji përcaktonte qartë se, vlerësimi bëhej mbi bazën e dokumentave të paraqitura nga kandidatët aplikues, brenda një afati kohor të përcaktuar edhe ky në Kushtetutë, e që ishte 45 ditë nga hyrja në fuqi e aneksit të Kushtetutes. (shiko nenin “g”, të aneksit të Kushtetutës). Sot kuptojmë qartësisht se do të kishte qënë e udhës që procesi i kualifikimit të kishte qënë i strukturuar më mirë, me kompetenca verifikuese të thelluara edhe nga ana e Presidentit (ose e Avokatit të Popullit), duke mundësuar për ta edhe kapacitete njerëzore dhe financiare, për të garantuar zhvillimin e procedurave të një procesi të patëmetë. Sigurisht që një proces i tillë do të kërkonte një afat kohor shumë më të gjatë (të ngjashëm me atë të përcaktuar për kandidatët për anëtarë të Gjykatës së Lartë dhe/ose Gjykatës Kushtetuese), që do ta kishte shtyrë procesin në kohë. Mbi bazën e dokumentacionit që Avokati i Popullit ka pasur në dispozicion në momentin që ka kryer vlerësimin, vidojmë të mendojmë se janë plotësuar kriteret kualifikuese të përcaktuara në Kushtetutë, (dhe kjo është në fuqi edhe me aktet e reja të dala), pavarësisht se vlerësojmë që integriteti i individëve është tepër i rëndësishëm në kryerjen e një detyre, veçanërisht kur bëhet fjalë për detyra të natyrës, si ajo e anëtarëve të organeve të parashikuara shprehimisht në kushtetutë.

Në lidhje me pyetjen se, cilat kanë qënë veprimet e Avokatit të Popullit, pasi ka ardhur në dijeni të këtij fakti, ju bëjmë me dije se kemi verifikuar procedurën dhe dokumentacionin përkatës, kemi bërë vlerësimin e situatës, dhe kemi verifikuar legjislacionin për të parë nëse kishim ndonjë mundësi për ta ngritur këtë çështje në ndonjë instancë konkrete, për të vënë në dijeni organet përzgjedhëse në lidhje me faktin. Nga procesverbalet e seancës së

komisionit parlamentar “ad hoc” për verifikimin e kandidatëve,³ ka rezultuar se ky fakt është verifikuar gjatë intervistës së kryer me kandidatin në vijim të procedurës përzgjedhëse, dhe se vendimarrja e komisionit për ta kaluar në listën për votim është kryer duke e pasur informacionin e nevojshëm. Në këto kushte është e qartë se, kjo mangësi nuk kishte sjellë asnjë pasojë duke qënë se dijenia e faktit është realizuar në një moment të dytë kohor, nga organet vlerësuese me kompetenca vendimmarrëse në proces. Ne nuk kemi dijeni nëse kandidati ka qënë në listën B të rekomandimeve të ONM, pasi nuk kemi dijeni për përmbajtjen e këtyre listave.

Në lidhje me çështjen e mungesës së parashikimeve konkrete në ligj për të realizuar procesin e rivlerësimit, duke ushtruar përgjegjësitë shtetërore në respekt të parimeve të llogaridhënies, integritetit dhe transparencës, si një bazë e domosdoshme për të krijuar një sistem gjyqësor të pavarur dhe profesional (neni C, pika 2, e Aneksit të Kushtetutës), kemi përfshirë për herë të parë në Raportin Vjetor të veprimtarisë së Avokatit të Popullit për vitin 2019, një kapitull për gjetjet tona në lidhje me procesin e rivlerësimit kalimtar të gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë. Ky raport është depozituar nga ana jonë, pranë Kuvendit të Republikës së Shqipërisë, në 30 Prill, të vitit 2020⁴.

Duke besuar në bashkëpunim konstruktiv edhe në vijim,

AVOKATI I POPULLIT

ERINDA BALLANCA

³ <https://www.parlament.al/Files/Procesverbale/Procesverbal-dat---02.06.2017.pdf>

⁴ <https://www.parlament.al/Files/Kerkese/20200518140405Raporti%20Vjetor%202019%20-%20Avokati%20i%20Popullit%20-Final.pdf>