

**REPUBLIKA E SHQIPËRISË
UNIVERSITETI I TIRANËS
FAKULTETI I DREJTËSISË**

**DISERTACION
PËR MBROJTJEN E GRADËS SHKENCORE
DOKTOR**

“AVOKATI I POPULLIT – INSTITUCION KUSHTETUES”

**PUNOI
ELSA TOSKA**

**UDHËHEQËS SHKENCOR
PROF.DR.XHEZAIR ZAGANJORI**

Tiranë, 2012

Avokati i Popullit

© E drejta e autorit: Elsa Toska (Dobjani)
Shtëpia Botuese Inter Grafika, Prill 2012.

Ky punim shkencor është formatuar sipas kërkesave të Rregullores së Rektoratit “Për Organizimin e Programeve të Studimit të Doktoratave”, miratur në Mbledhjen e Senatit Akademik të Universitetit të Tiranës me vendimin nr.20, datë 13.11.2008.

Avokati i Popullit

*Dritës së syve të mi,
Borës dhe Vesës*

Mirënjohje....

Punimin e këtij disertacioni e kam shijuar pa masë, sepse kam ndier kënaqësinë e elaborimit mbi dimensionin e një institucioni si Ombudsmani në fushën e të drejtave të njeriut, për rrjedhojë dhe rritjen profesionale në këtë drejtim, besoj e natyrshme në punime të këtij lloji për gjithkënd. Pa dyshim, një punim i tillë nuk është vetëm vepër personale e disertantes, por është fryt i kontributit të disa personave që kam kënaqësinë t'i falënderoj në mënyrë të veçantë.

Një kontribut i palodhur dhe i paçmuar i Prof.Dr. Ermir Dobjanit, aktualisht titullar i së Drejtës Administrative, Fakulteti i Drejtësisë UT, i cili gjatë gjithë punimit më ka dhënë ide mbi zhvillimin e thelluar të opinionëve, mbi nxitjen e debateve doktrinare në çështje të ndryshme të shtjelluar në disertacion. Përfitoj nga rasti ta falënderoj Prof.Dobjanin, njëkohësisht një familjar i dashur i imi, edhe për mbështetjen maksimale gjatë gjithë këtyre viteve, ku me shembullin e tij si jurist profesionist, të konkluduar me një funksion të rëndësishëm kushtetues si Avokat i Popullit për dy mandate radhazi, është bërë frymëzim për formimin tim të vazhdueshëm si juriste. *E falënderoj pa fund.*

Një falënderim i posaçëm i shkon udhëheqësit shkencor Prof.Dr. Xhezair Zaganjori, aktualisht anëtar i Gjykatës Kushtetuese, të cilit gjej rastin në fakt t'i shpreh mirënjohjen, në vazhdimësi për raportin frytdhënës si udhëheqës në mbrojtjen e temës së Masterit “E drejta për një proces të rregullt ligjor në këndvështrim të jurisprudencës së GjEDNj”, si dhe në raportet e punës, anëtar i Gjykatës Kushtetuese-këshilltare, institucionit ku unë punoj në pozicionin e këshilltares së Kryetarit.

Falënderoj gjithashtu dhe z.Erind Pirani, ish- koleg dhe aktualisht punonjës i Avokatit të Popullit për ndihmën e dhënë, me synim realizimin e këtij disertacioni sa më pranë interpretimit profesional të veprimtarisë konkrete të institucionit të Avokatit të Popullit.

Një falënderim nga zemra për z.Fehmi Abdiu, ish- anëtar i Gjykatës Kushtetuese dhe ish-Kryetar i saj për periudhën 1998-2004, z.Petrit Plloçi, z.Sokol Berberi-anëtarë të Gjykatës Kushtetuese, zj.Anila Karanxha-Kryetare e Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Lushnjë, zj.Arben Ahmeti- Gjyqtare e Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Lushnjë, zj.Elda Kalaja-Sekretare e Përgjithshme në Ministrinë e Integritit, zj.Brunilda Ramohito-inspektore pranë Avokatit të Prokurimeve, ndihma dhe kontributi teknik i të cilëve, në pjesë dhe momente të veçanta të këtij punimi, më dhanë kurajën për përfundimin me sukses të tij. Një falenderim i veçantë dhe për Z.Bashkim Dedja, Kryetar i Gjykatës Kushtetuese, i cili gjatë procesit të doktoraturës, më ka lehtësuar pjesëmarrjen në simpoziume dhe konferenca brenda dhe jashtë vendit.

Së fundmi, falënderoj bashkëshortin, i cili më ka mbështetur me gatishmërinë në marrjen përsipër të detyrimeve familjare në rastet e largimeve të mia të shpeshta, edhe me qëllim të shfrytëzimit të bibliotekave të njohura ndërkombëtare si dhe shfrytëzimit të kohës maksimalisht për përfundimin e kësaj pune kërkimore.

PASQYRA E LËNDËS

| | |
|-------------------------|-----|
| <i>Përkushtim</i> | iii |
| <i>Mirënjohje</i> | iv |

HYRJE

| | |
|-------------------------------------|----|
| A. Objekti i kërkimit shkencor..... | 1 |
| B. Metodologjia..... | 8 |
| C. Përkufizime..... | 12 |
| D. Shkurtime..... | 16 |

I. LINDJA, STRUKTURA DHE STANDARTET MBI OMBUDSMANIN

| | |
|---|----|
| 1.1 Origjina, etimologjia, përhapja | 17 |
| 1.2 Skema strukturale mbi Ombudsmanin..... | 20 |
| 1.3 Standardet Evropiane për Ombudsmanin..... | 24 |
| 1.4 Vademecum i Komisionit të Venecias për Ombudsmanin..... | 28 |

II. STANDARTET E KONTROLLIT TË OMBUDSMANIT

| | |
|--|----|
| 2.1 Ligjshmëria | 35 |
| 2.2 Miradministrimi/mirëqeverisja..... | 35 |
| 2.3 Të drejtat e njeriut..... | 39 |

III. OMBUDSMANI DHE DREJTËSIA ADMINISTRATIVE

| | |
|--|----|
| 3.1 Dy fjalë për drejtësinë administrative..... | 41 |
| 3.2 Roli i Ombudsmanit në drejtësinë administrative..... | 43 |
| 3.3 Komente | 46 |

IV. OMBUDSMANI NË DISA NGA VENDET E EVROPËS. VËSHTRIM KRAHASUES

| | |
|---|----|
| 4.1 Ombudsmani Parlamentar në Suedi..... | 48 |
| 4.1.a. <i>Krijimi dhe organizimi</i> | |
| 4.1.b. <i>Veprimtaria</i> | |
| 4.1.c. <i>Kompetencat në lidhje me organet administrative</i> | |
| 4.1.ç. <i>Kompetencat në lidhje me legjislativin</i> | |
| 4.1.d. <i>Kompetencat në lidhje me gjyqësori.</i> | |
| 4.2. Ombudsmani në Danimarkë..... | 50 |
| 4.2.a. <i>Krijimi dhe organizimi</i> | |
| 4.2.b. <i>Veprimtaria</i> | |
| 4.2.c. <i>Kompetencat në lidhje me organet administrative</i> | |
| 4.2.ç. <i>Kompetencat në lidhje me legjislativin</i> | |
| 4.2.d. <i>Kompetencat në lidhje me gjyqësorin</i> | |
| 4.3. Avokati i Popullit në Kosovë..... | 53 |

| | |
|--|----|
| 4.3.a. Krijimi dhe organizimi | |
| 4.3.b. Veprimtaria | |
| 4.3.c. Kompetencat në lidhje me organet administrative | |
| 4.3.ç. Kompetencat në lidhje me legjislativin | |
| 4.3.d. Kompetencat në lidhje me gjyqësorin | |
| 4.4 Avokati i Popullit në Maqedoni..... | 55 |
| 4.4.a. Krijimi dhe organizimi | |
| 4.4.b. Veprimtaria | |
| 4.4.c. Kompetencat në lidhje me organet administrative | |
| 4.4.ç. Kompetencat në lidhje me legjislativin | |
| 4.4.d. Kompetencat në lidhje me gjyqësorin | |
| 4.5 Ombudsmani i të Drejtave të Njeriut në Slloveni..... | 57 |
| 4.5.a. Krijimi dhe organizimi | |
| 4.5.b. Veprimtaria | |
| 4.5.c. Kompetencat në lidhje me organet administrative | |
| 4.5.ç. Kompetencat në lidhje me legjislativin | |
| 4.5.d. Kompetencat në lidhje me gjyqësorin | |
| 4.6 Ombudsmani në Greqi..... | 58 |
| 4.6.a. Krijimi dhe organizimi | |
| 4.6.b. Veprimtaria | |
| 4.6.c. Kompetencat në lidhje me organet administrative | |
| 4.6.ç. Kompetencat në lidhje me legjislativin | |
| 4.6.d. Kompetencat në lidhje me gjyqësorin | |
| 4.7 Komisioneri për Mbrojtjen e të Drejtave Civile në Poloni..... | 60 |
| 4.7.a. Krijimi dhe organizimi | |
| 4.7.b. Kompetencat në lidhje me organet administrative | |
| 4.7.c. Kompetencat në lidhje me legjislativin | |
| 4.7.ç. Kompetencat në lidhje me gjyqësorin | |
| 4.8. Difensore Civico në Itali..... | 62 |
| 4.8.a. Krijimi dhe organizimi | |
| 4.8.b. Veprimtaria | |
| 4.8.c. Kompetencat në lidhje me organet administrative | |
| 4.8.ç. Kompetencat në lidhje me legjislativin | |
| 4.8.d. Kompetencat në lidhje me gjyqësorin | |
| 4.9 Komisioneri Parlamentar dhe i Shërbimeve Shëndetsore në Britaninë e Madhe dhe Irlandën e Veriut..... | 63 |
| 4.9.a. Krijimi dhe organizimi | |
| 4.9.b. Veprimtaria | |
| 4.9.c. Kompetencat në lidhje me organet administrative | |
| 4.9.ç. Kompetencat në lidhje me legjislativin | |
| 4.9.d. Kompetencat në lidhje me gjyqësorin | |
| 4.10 Ombudsmani European..... | 66 |
| 4.10.a. Krijimi dhe organizimi | |

4.10.b.Veprimtaria

4.10.c.GJED/Ombudsmeni kundër Frenk Lambert

4.11 Në vend të konkluzioneve.....72

V. VEPRIMTARIA E INSTITUCIONIT TË AVOKATIT TË POPULLIT

5.1 Fillesat e Institucionit të Avokatit të Popullit.....76

5.1.1 Avokati i Popullit si Institucion Mbrojtës i të Drejtave të Njeriut

5.1.2 Avokati i Popullit si Njësi kundër Parandalimit të Torturës

5.2 Baza kushtetuese dhe ligjore e Avokatit të Popullit81

A. *Ratione materiae*

B. *Ratione personae*

C. *Ratione loci*

D. *Ratione temporis*

5.2.1 Parimet e funksionimit101

5.2.2 Statusi i Avokatit të Popullit.....104

5.2.3 Shqyrtimi i ankesë/kërkesave/njoftimeve.....110

5.2.4 Përfundimi i hetimeve.....115

5.2.5 Rekomandimet.....116

5.2.5.a. *A mund të konsiderohen rekomandimet akte administrative?*

5.2.5.b. *Natyra juridike e rekomandimeve*

5.2.5.c. *Disa konkluzione paraprake*

5.2.6 Bashkëpunimi me Organizatat jo-fitimprurëse.....125

5.2.6.a. *Format e bashkëpunimit*

5.2.6.b. *Rëndësia e bashkëpunimit*

5.2.6.c. *Disa komente*

5.2.7 Organizimi i zyrës.....128

5.2.8 Marrëdhënia me autoritetet publike.....130

5.2.9 Marrëdhënia me institucionet e tjera kushtetuese.....134

5.2.9.a. *Marrëdhënia me Kuvendin*

5.2.9.b. *Marrëdhënia me Gjykatën Kushtetuese*

5.2.9.c. *Marrëdhënia me Prokurorinë*

5.2.9.ç. *Marrëdhënia me Presidentin*

5.2.9.d. *Marrëdhënia me Kryeministrin*

5.2.9.dh. *Marrëdhënia me Gjyqësorin*

5.2.9.dh.1. *Avokati i Popullit si amicus curiae*

5.2.9.dh.2. *Disa komente*

5.2.10 Avokati i Popullit dhe Konventa Evropiane e të Drejtave të Njeriut.....160

5.2.10.a. *A është Ombudsmeni mjet ankimi efektiv?*

5.2.10.b. *Ombudsmeni dhe doktrina e hapësirës së vlerësimit*

5.2.10.c. *A është e domosdoshme të ezaurohet Ombudsmeni si mjet ankimi?*

5.2.10.ç. *A mundet Ombudsmeni të drejtohet GjEDNj, si përfaqësues i kërkesve?*

5.2.10.d. *Ombudsmeni në zbatimin e KEDNj në nivel kombëtar*

5.2.10.dh. *Avokati i Popullit dhe KEDNj*

VI. KONTRIBUTI I AVOKATIT TË POPULLIT NË ANËTARËSIMIN NË BASHKIMIN EVROPIAN

| | |
|--|-----|
| 6.1 Avokati i Popullit si kontribues në përfaqsimin e legjislacionit shqiptar..... | 170 |
| 6.2 Avokati i Popullit si kontribues në reformimin e administratës publike..... | 173 |
| 6.3 Disa komente..... | 174 |

VII. AVOKATI I POPULLIT DHE MEKANIZMA TË NGJASHËM NË REPUBLIKËN E SHQIPËRISË

| | |
|---|-----|
| 7.1 Komisioneri për Mbrojtjen e të Dhënave Personale..... | 176 |
| 7.1.a Krijimi dhe organizimi | |
| 7.1.b Veprimtaria | |
| 7.1.c Hetimi administrativ | |
| 7.1.ç Disa aspekte krahasuese | |
| 7.2 Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi..... | 179 |
| 7.2.a Krijimi dhe organizimi | |
| 7.2.b Veprimtaria | |
| 7.2.c Hetimi administrativ | |
| 7.2.ç Disa aspekte krahasuese | |
| 7.3 Avokati i Prokurimeve..... | 181 |
| 7.3.a Krijimi dhe organizimi | |
| 7.3.b Veprimtaria | |
| 7.3.c Hetimi administrativ | |
| 7.3.ç Disa aspekte krahasuese | |
| 7.4 Konkluzione paraprake | 183 |

VIII. AVOKATI I POPULLIT- VLERË E SHTUAR.....186

IX. PËRFUNDIME.....190

X . REKOMANDIME LEGJISLATIVE.....194

XI. BIBLIOGRAFIA.....200

HYRJE

A. Objekti i kërimit shkencor

Kushtetutat moderne janë më mikpritëse ndaj akteve ndërkombëtare. Megjithatë pavarësisht parashikimit formal të importimit të mbrojtjes së të drejtave të njeriut nëpërmjet akteve ndërkombëtare, në praktikë situata është më e komplikuar. Kjo varet nga kultura politike, juridike, e të tjerë faktorë të një vendi të caktuar. Këta faktorë shpjegojnë diferencat në nivelin e mbrojtjes së të drejtave të njeriut në vende të ndryshme edhe pse juridikisht kanë ratifikuar të njëjtat konventa dhe akte ndërkombëtare dhe i kanë bërë pjesë të legjislacionit të brendshëm. Thënë kjo mund të kuptohet dhe koncepti variabël i administratës “miqësore” ndaj Ombudsmanit si mjet kontrolli ndaj veprimtarisë së saj.

Krijimi i Ombudsmanit si institucion është një zgjedhje që reflekton shkallën e njohurive mes marrëdhënies “mbrojtje e të drejtave të njeriut dhe mjeteve *extra* gjyqësore të kontrollit”. Në mungesë të një kulture politike dhe administrative të zhvilluar, mbrojtja e të drejtave themelore të njeriut has vështirësi, prandaj dhe ekzistenca e Ombudsmanëve është dizenuar për mbulimin e defiçencave dhe pamjaftueshmërisë së funksionimit të sistemit të drejtësisë. Për më tepër, parashikimi kushtetues i këtij institucioni si i pavarur, është përcaktues mbi procesin evolutiv të konsolidimit të demokracisë dhe realizimit substancial të shtetit të së drejtës. Për shkak të rolit të pamohueshëm që i është njohur në të gjithë botën në fushën e mbrojtjes së të drejtave të njeriut, ky institucion në ditët e sotme mund të gjendet pothuajse në të gjitha rendet ligjore.

Kujtdo, në një moment të caktuar i duhet të përballet me administratën publike dhe të kërkojë/presë shërbime cilësore prej saj të realizuara me efikasitet, brenda një kohe të arsyeshme, me objektivizëm dhe paanshmëri. Ashtu si kujtdo i ka ndodhur apo mund t'i ndodhë që shërbimin e kërkuar të mos e marrë sipas *pritshmërisë së tij të ligjshme*. Brenda këtij kuadrati, ku supozimet dhe pritshmëritë e ligjshme të individit nuk përputhen me situatën faktike, ku standardin ndërkombëtar të kërkuar nga gjendja aktuale e raportit individ - shtet i ndan “një det i tërë”, Avokati i Popullit në Republikën e Shqipërisë si mëshirim i institucionit të njohur ndërkombëtarisht si “Ombudsman”, ka për detyrë shqyrtimin e ankesave ndaj veprimeve të paligjshme ose të parregullta të administratës publike gjatë veprimtarisë së saj në dhënien e shërbimeve publike.

Pse Avokatin e Popullit?

Arsyet kanë qenë sa personale aq dhe profesionale. Fillimet e mia si juriste i kam pasur pranë Institucionit të Avokatit të Popullit në vitin 2000, periudhë që koinçidoi me të njëjtin vit të krijimit dhe të organizimit të këtij institucioni. Megjithatë, përveç njohjes së mirë të këtij institucioni, mendoj si parakusht i një punimi me vlera edhe praktike, kjo përzgjedhje ka qenë dhe rezultat i interesit tim të vazhdueshëm mbi fushën e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut. Ky punim është një ndërthurje e aspektit teorik si baza kushtetuese dhe ligjore e veprimtarisë së institucionit të Avokatit të Popullit dhe aspektit praktik, ankesat e shumta të cilat janë shqyrtuar nga ky institucion për periudhën 2000-2011, të marra në konsideratë për nxjerrjen e konkluzioneve përkatëse. Për më tepër, gjatë punimit të kësaj teme gjithmonë e më

shumë krijoja bindjen se ishte i nevojshëm edhe në rrafshin e një punimi akademik doktrinal, i munguar në tregun e sotëm.

Çfarë merr përsipër ky punim shkencor të studiojë?

Ky punim merr përsipër t'i përgjigjet disa pyetjeve të rëndësishme si:

A është mjaftueshëm i pavarur Avokati i Popullit sipas parashikimeve të sotme kushtetuese dhe ligjore?

A ka mekanizmat e duhur ligjorë ky institucion për të zhvilluar veprimtarinë hetimore ashtu si duhet?

A përbëjnë rekomandimet e këtij institucioni akte administrative apo kanë një natyrë të veçantë kushtetuese? Sa efektive janë ato?

A ekzistojnë raportet e duhura mes tij dhe institucioneve të tjera, si Kuvendi, Gjykata Kushtetuese, gjykatat e zakonshme, Kryeministri apo Presidenti?

A mund të luajë një rol më të rëndësishëm Avokati i Popullit në proceset gjyqësore për mbrojtjen e të drejtave të njeriut?

A mund të jetë më efektiv se sa është aktualisht, duke i forcuar pozitat kushtetuese dhe ligjore?

A mund të konsiderohet Avokati i Popullit si krahu shtesë i Kuvendit, një mekanizëm balancues i pushteteve, në këndvështrim të parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve?

*A mund t'i faturohet një rol më i madh Avokatit të Popullit edhe në përfaqsimin e legjislacionit shqiptar me *acqui communautaire*, pra në reformat ligjore, por edhe ato administrative?*

Çfarë vlerash i ka sjellë procesit të demokratizimit në Shqipëri, Avokati i Popullit?

Të gjitha këto çështje të trajtuara tentojnë të japin një vështrim juridik të këtij institucioni së pari krahasimor në rrafshin ndërkombëtar dhe atë kombëtar, por duke mos lënë pa prekur dhe procese apo momente me konotacione politike, për aq sa mund të jenë të prekshme. P.sh. është trajtuar zgjedhja e Avokatit të Popullit aktual në Dhjetor 2011 sipas një procedure, e cila i ka dhënë procesit të përzgjedhjes nuanca politike. Punimi ka tentuar të reflektojë mendime juridike personale, të cilat janë reagim ndaj mënyrës se si perceptohet e zbatohet legjislacioni nga AP apo dhe mënyrës si interpretohet ai në nivel teorik. Janë mbajtur qëndrime pse jo edhe kritike ndaj praktikës së punës së Avokatit të Popullit aty ku është hasur praktikë e mangët. P.sh., në përfaqësimin në gjyq, në rolin e një *amicus curia*, AP vazhdon të jetë në faza foshnjore, kur në fakt mund ta kishte konsoliduar këtë instrument, apo kur ka tentuar të listojë organet në juridiksionin e tij, ka përfshirë administratën e Presidentit dhe jo Presidentin si organ jashtë tre pushteteve klasike, i cili kryen edhe veprimtari administrative nëpërmjet nxjerrjes së dekreteve të një natyre administrative. Gjithashtu ky punim ka ofruar një informacion të hollësishëm mbi ndikimin e Avokatit të Popullit në mbrojtjen e të drejtave të njeriut, mbi drejtësinë administrative, si dhe kontributet e tij në procesin e anëtarësimit të vendit në BE. Ky punim nuk lë pa prekur gjithashtu dhe zhvillime të së drejtës evropiane administrative si disiplinë bashkëkohore, me debate doktrinale të vullshme edhe për shkak të profilit të Ombusmanit si institucion mbikombëtar.

Disertacioni përmban tetë kapituj, konkluzionet përfundimtare dhe rekomandimet legjislative, për sa vijon:

I. LINDJA E INSTITUCIONIT TË OMBUDSMANIT, PËRHAPJA PREZANTIME STRUKTURALE

Në kapitullin e parë është bërë një trajtim historik i krijimit të institucionit të Ombudsmanit. Në formën zyrtare ky institucion e ka origjinën në Suedinë e fillimit të shekullit XIX. Në vitin 1809 u krijua një kushtetutë e re bazuar mbi balancën e pushteteve ndërmjet mbretit dhe parlamentit. Ombudsmani u pa si institucion që duhej të ishte i pavarur nga mbreti dhe t'i jepte llogari vetëm parlamentit. Krijimi i një institucioni të tillë më vonë u pasua nga Finlanda më 1919 dhe Danimarka në vitin 1953, duke marrë përhapje të gjerë kryesisht në vendet skandinave. Akoma më vonë, pas mbarimit të luftës së ftohtë këtë institucion e gjejmë me një përhapje të gjerë dhe në vendet post-komuniste sidomos në Amerikën Latine, Evropën Lindore dhe më pas vendet aziatike, saqë kjo përhapje mori përmasat e një fenomeni të konsideruar *Ombudsmania*. Doktrina të ndryshme bazuar në kritere të ndryshme ofrojnë ndarje strukturale të këtij institucione në disa kategori, duke ofruar ombudsmanë të sektorit publik dhe privat; ombudsmanë parlamentarë dhe ekzekutivë; ombudsmanë kombëtarë dhe rajonalë e tjerë, prandaj dhe të gjitha këto ndarje janë ofruar në këtë kapitull si nënçështje më vete.

Po në këtë kapitull janë trajtuar standardet evropiane mbi Ombudsmanin. Këshilli i Evropës ka rekomanduar institucionalizimin e Ombudsmanëve jo vetëm kombëtarë por edhe në nivel lokal. Që në 1975, Asambleja Parlamentare e Këshillit të Evropës, me Rekomandimin nr.757 (75), shkurtimisht theksoi rëndësinë e këtij institucioni dhe u sugjeroi shteteve anëtare themelimin dhe krijimin e tij; një dokument i ngjashëm u realizua dhe nga Komiteti i Ministrave R.13 (85). Këto dokumente nënvizionin përgjithësisht nevojën e ekzistencës së Ombudsmanëve kombëtarë dhe lokalë, ndërsa ishte Kongresi i Autoriteteve Rajonale dhe Lokale (KARL) – një organizëm i ndërtuar nga Këshilli i Evropës ai që në 1999 siguroi një udhërrëfyes të detajuar mbi Ombudsmanin si dhe në 2003 Asambleja Parlamentare, me rekomandimin nr.1615. Janë gjithsej 7 rezoluta e rekomandime të evidentuara, nga të cilat del në pah rëndësia e krijimit të institucionit të Ombudsmanit si dhe konsolidimi i këtij institucioni si promotor i mbrojtjes së administrimit të mirë si dhe të të drejtave të njeriut.

II. STANDARDET E KONTROLLIT TË OMBUDSMANIT

Në këtë kapitull janë trajtuar standardet e kontrollit të Ombudsmanit në drejtim të ligjshmërisë, miradministrimit/mirëqeverisjes dhe të drejtave të njeriut. Ka larmi konceptesh dhe kontrollesh, duke u nisur nga baza ligjore dhe veprimtaria konkrete e Ombudsmanëve në drejtimet në fjalë. Në sistemet ligjore mbi Ombudsmanin standardet e kontrollit janë të formuluar në mënyra të ndryshme. Pjesërisht janë të formuluar pozitivisht si: (..vëzhgon zbatimin e ligjit, miradministrimin, respektimin e të drejtave të njeriut), pjesërisht janë të formuluar negativisht si: (...vëzhgon të drejtat e dhunuara, mangësitë, keqadministrimin). Gjithsesi të shprehura në mënyrë të thjeshtëzuar, standardet e kontrollit mund t'i ndash në: zbatimin e ligjshmërisë, miradministrim/mirëqeverisje dhe të drejtat e njeriut.

III. OMBUDSMANI DHE DREJTËSIA ADMINISTRATIVE

Roli i Ombudsmanit në drejtësinë administrative zë një trajtim më vete. “Drejtësinë Administrative” si koncept nuk është e lehtë ta përkufizosh dhe akoma më i vështirë bëhet debati mbi rolin e Ombudsmanit në drejtësinë administrative. Dallime mes drejtësisë së zakonshme, drejtësisë kushtetuese dhe drejtësisë administrative, mund të bëhen mbi bazën e ligjeve apo organeve që i zbatojnë ato. Ligji i zakonshëm është një e drejtë zbatimi dhe interpretimi nga gjyqësori i zakonshëm përgjithësisht, interpretimi i kushtetutës dhe kontrolli kushtetues i ligjeve është kompetencë e gjykatave kushtetuese apo gjykatave të veshura me kompetenca kontrolli kushtetues, ndërsa kontrolli i veprimtarisë së organeve të administratës publike është kompetencë e gjykatave administrative. Megjithatë kur diskutojmë për sistemin e drejtësisë administrative duhet t’i japim rëndësi rolit parësor të Ombudsmanit, sepse nuk ka hierarki apo rregulla strikte mbi efikasitetin e organeve të ndryshme të përfshira, por vetëm se rast pas rasti në varësi të kuadrit ligjor rregullator, natyrës së çështjes, rrethanave konkrete të saj, duhet të gjendet nga individ i mjeti më i efektshëm. Individ mund t’i drejtohet gjykatës, por mund t’i drejtohet edhe Ombudsmanit, si institucion i cili mund t’i japë zgjidhje më të shpejtë në kohë dhe me më pak shpenzime, duke tentuar të vërë në vend drejtësinë administrative të mohuar apo cenuar. Ombudsmani në disa raste është zgjedhja e parë e një individ për të gjetur zgjidhje për ankesën e tij, ndërkohë që detyra e një Ombudsmani shkon përtej shqyrtimit të një ankese të vetme. Për shkak të kompetencave që ai ka, roli i tij në zgjerimin e hetimeve në çështje të thella administrative që mund të prekin një numër të madh individësh, e bën atë të adresojë probleme që ndihmojnë në promovimin e një qeverisjeje demokratike, të hapur dhe të përgjegjshme. Pavarësisht diskutimeve skeptike mbi rolin inferior të Ombudsmanit krahasuar me gjykatat, atij nuk mund t’i hiqet roli i padiskutueshëm në promovimin e drejtësisë administrative.

IV. OMBUDSMANI NË DISA NGA VENDET E EVROPËS. VËSHTRIM KRAHASUES

Një pjesë të mirë të këtij punimi në kapitullin e katërt e zë dhe legjislacioni dhe praktika e vendeve të tjera që e kanë krijuar këtë institucion, sidomos vendeve skandinave nga ku dhe ka origjinën Ombudsmani, mbi të cilën ne jemi bazuar dhe kemi huazuar krijimin e Avokatit të Popullit. Metodika e përzgjedhjes ka qenë ajo bazuar mbi ofrimin e modeleve klasike të Ombudsmanit si ai Suedez, modelit hibrid si ai Danez, apo modelit Anglez tepër të spikatur dhe origjinal. Po kështu janë ofruar dhe modele të këtij institucioni në rajon për shkak afërsie në fizionomisë e këtij institucioni me atë Shqiptar si Ombudsmani Maqedonas dhe Grek. Ndërsa modeli Slloven dhe Polak është zgjedhur për trajtim se kanë shërbyer si referim për ndryshimet e ligjit për Avokatin e Popullit në vitin 2005. Ky krahasim ofron diferenca në teknika, dhe stile veprimi të Ombudsmanit ashtu si dhe ngjashmëri. Skema e prezantimit të këtij institucioni në këtë kapitull është përzgjedhur në mënyrë uniforme me qëllim evidentimit lehtësisht të krahasimit mes Ombudsmanëve të disa vendeve.

Po në këtë kapitull jepen njohuri të përgjithshme, po aq sa dhe të posaçme, mbi Ombudsmanin Evropian, si një institut i së drejtës evropiane institucionale. Zanafillën e parashikimit institucional juridik, ky institucion e ka pasur me traktatin e Mastrichtit. Objekti i punës së këtij institucioni, është mbrojtja e të drejtave të qytetarëve që banojnë në një nga vendet e BE-së, shtetas apo jo të një vendi anëtar të BE-së qofshin, nga keqadministrimi i institucioneve të Bashkimit Evropian, me

përfshirë te Gjykatës Evropiane të Drejtësisë në funksionin e saj gjyqësor. Sigurisht, fakti që vendi ynë nuk është anëtar i Bashkimit Europian, nuk ia ul rëndësinë të mësuarit dhe marrjes së njohurive për këtë institucion, sepse ai luan rol të rëndësishëm në njohjen dhe pasurimin e të drejtës evropiane administrative, nën ndikimin e së cilës ndodhet dhe e drejta administrative kombëtare e çdo vendi përfshirë dhe Shqipërinë.

V. VEPRIMTARIA E INSTITUCIONIT TË AVOKATIT TË POPULLIT NË REPUBLIKËN E SHQIPËRISË

Në kapitullin e pestë është trajtuar si fillim, statusi i AP-së si si Institucion Kombëtar për Promovimin dhe Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe si Mekanizëm kundër Torturës në kuadër të plotësimit të detyrimeve të marra përsipër nga shteti shqiptar me ratifikimin e Protokollit Opsional të Konventës kundër Torturës dhe Ndëshkimeve të tjera Çnjerëzore dhe Degraduese. Më pas është marrë në analizë Avokati i Popullit referuar bazës kushtetuese dhe ligjore mbi të cilën funksionon. Është vënë theksi mbi elementet kryesore dhe tiparet e këtij institucioni si parimet e punës, hetimi i ankesave, rekomandimet dhe raportet parlamentare (vjetore dhe të veçanta).

Sipas Kushtetutës, Avokati i Popullit ka të drejtë të bëjë rekomandime kur vëren shkelje të të drejtave dhe lirive të njeriut nga administrata publike. Rekomandimet i kemi evidentuar në dy kategori: rekomandime konkrete dhe rekomandime legjislative. Pavarësisht se nga forma e përmbajtja *rekomandimet konkrete* që i drejtohen organeve publike kanë një përngjasim të madh me aktin administrativ dhe janë rezultat i procedurave administrative të zhvilluara nga ky institucion, ato vetë na shfaqen me një natyrë atipike. *Rekomandimet legjislative* janë të një natyre kushtetuese, ato i drejtohen Kuvendit ose organeve me nisma ligjvënëse si dhe organeve të administratës publike që mund të ndryshojnë aktet normative jo të tipit “ligj”. Po në këtë kapitull është konkluduar mbi karakterin e rekomandimeve të AP-së si të përfshirë në kategorinë e “ligjeve të buta/soft laws”, sipas doktrinës mbi burimet e së drejtës, pikërisht sepse është supozuar që ato të sjellin efekte jo nëpërmjet forcës detyruese për zbatim, por nëpërmjet autoritetit specifik të Avokatit të Popullit, argumenteve, ndikimit dhe prezencës së tij në publik.

Gjithashtu është trajtuar marrëdhënia e Avokati të Popullit me Gjykatën Kushtetuese dhe gjykatat e zakonshme. Në marrëdhënie me Gjykatën Kushtetuese është trajtuar Avokati Popullit më tepër në kuadër të legjitimitetit, por jo vetëm. Në përfundim të analizës është konkluduar se vënia në lëvizje e Gjykatës Kushtetuese nga Avokati i Popullit është në përputhje me funksionin e tij kushtetues dhe me filozofinë e krijimit të këtij institucioni, si një mekanizëm efektiv në mbrojtje të të drejtave kushtetuese të individëve/shtetasve, të drejta të cilat përbëjnë bazën e rendit tonë juridik. Gjykata Kushtetuese megjithëse e ka interpretuar në një frymë të zgjeruar legjitimitimin e Avokatit të Popullit, për t’iu drejtuar kësaj gjykate, nuk ka pasur mundësi të dalë përtej një leximi, veçse të zgjeruar të dispozitave kushtetuese.

Në vazhdim është trajtuar Ombudsmeni në këndvështrim të jurisprudencës së Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut si dhe Avokati i Popullit si mekanizëm i rëndësishëm në kuadër të zbatimit të KEDNj nga shteti Shqiptar. Me miratimin e Protokollit 14 të KEDNj-së, Ombudsmeni është parë si një mekanizëm i vlefshëm që duhet të mbështesë Komisionerin për të Drejtat e Njeriut të Këshillit të Evropës për ta

lehtësuar GjEDNj-në nga disa funksione apo disa ngarkesa në çështjet në shqyrtim. Komisioneri së bashku me Ombudsmanin kombëtar janë supozuar të informojnë publikun mbi kriteret e pranueshmërisë së kërkesave, duke shmangur kështu ngarkesën madhe të GjEDNj mbi çështjet e papranueshmërisë, si dhe nga ana tjetër të identifikojnë probleme strukturale në sistemin ligjor vendas që sjell si pasojë vendime të ankimeshme në GjEDNj dhe penalizime për shtetin përkatës.

VI. KONTRIBUTI I AVOKATIT TË POPULLIT NË ANËTARËSIMIN NË BASHKIMIN EVROPIAN

Marrëveshja e Stabilizim-Asocimit përcakton bazën kontraktuale për marrëdhëniet ndërmjet Bashkimit Evropian dhe Republikës së Shqipërisë gjatë fazës së paraanëtarësimit dhe përqendrohet edhe në përafrimin e legjislacionit shqiptar me *acquis communautaire*. Në kuadrin e përafrimit të legjislacionit shqiptar me legjislacionin komunitar, Avokati Popullit mund të ketë në vëmendje procesin gjatë hartimit të këtij legjislacioni dhe monitorimin e legjislacionit ekzistent nëse është në harmoni me standardet e Bashkimit Evropian. Avokati i Popullit jep mendime lidhur me projekt -ligje të ndryshme në Kuvend ose rekomandon shfuqizime, ndryshime, plotësime aktesh nënligjore. Sidomos nëpërmjet këtyre dy detyrave Avokati i Popullit mund të kontribuojë për përafrimin e legjislacionit me *acquis* në fusha të ndryshme. Sa i përket reformave administrative nuk përjashtohet roli i tij kyç në parandalimin e shkeljeve që mund t'i vijnë punonjësve të administratës nga reformimet e ndryshme të saj, si nevoja të anëtarësimit.

VII. AVOKATI I POPULLIT DHE MEKANIZMA TË NGJASHËM NË REPUBLIKËN E SHQIPËRISË

Në kapitullin e shtatë, duke pasur në konsideratë krijimin e institucioneve me profil të ngjashëm me atë të një Ombudsmani, është trajtuar në aspekt krahasimor AP dhe Komisionerët mbi të Dhënat Personale, mbi Mbrojtjen nga Diskriminimi, si dhe me Avokatin e Prokurimeve. Të tre institucionet e krijuara rishtazi veprojnë në fusha specifike për qëllime specifike. Avokati i Popullit është organ i parashikuar nga Kushtetuta, personaliteti juridik dhe funksionet i vijnë nga nenet 60-63 të Kushtetutës, ndërsa institucionet e tjera janë të krijuara me ligj. Përzgjedhja e titullarëve bëhet nga Kuvendi, por me kushte dhe kritere më të buta se në rastin e Avokatit të Popullit, për të cilin kërkohet shumicë e cilësuar prej 3/5. Procedura e ndjekjes së ankimit, hetimi administrativ nuk ndryshon, por mekanizmi për vënien në vend të së drejtës së shkelur ka shumë ndryshim. Komisionerët kanë të drejtë të marrin vendime dhe janë përcaktuar me ligj si shkallë ankimi administrativ. Gjithashtu Komisionerët veprojnë dhe shtrijnë juridiksionin si në fushën private dhe publike, ndryshe nga Avokati i Popullit që heton veprimtarinë e administratës publike si dhe të të tretëve që veprojnë për llogari të saj. Komisioneri për Mbrojtjen e të Dhënave Personale ka të drejtë të nxjerrë edhe akte të karakterit normativ, me qëllim detajimin dhe orientimin e institucioneve për zbatimin e ligjit mbi mbrojtjen e të dhënave personale.

Po në këtë kapitull natyrshëm është shtruar një pyetje ngacmuese: A mundet që këto institucione t'i drejtohen Gjykatës Kushtetuese dhe të mbrojnë të drejtat e individëve

të cenuara nga aktet normative, për analogji me funksionin e Avokatit të Popullit për të paraqitur kërkesa në GjK? Aktualisht nga i gjithë studimi mbi Ombudsmanët në vende të ndryshme duket sikur këtë kompetencë e kanë vetëm Ombudsmanët kombëtarë, të pajisur me kompetenca të përgjithshme në fushën e të drejtave të njeriut. Gjithsesi interesante do të ishte tentativa sidomos e Komisionerëve që operojnë në fushën e të dhënave personale (neni 35 i Kushtetutës) si dhe mbi diskriminimin (neni 18 i Kushtetutës) për t'iu drejtuar Gjykatës Kushtetuese për akte normative që bien në kundërshtim me këto dispozita dhe vlerësimi nga kjo e fundit e legjitimitetit të tyre në këndvështrim të nenit 134/dh të Kushtetutës. Apo më tutje, tentativa e tyre për t'u bashkuar me Avokatin e Popullit në orvatje për t'u legjitimuar pranë Gjykatës Kushtetuese.

VIII. AVOKATI POPULLIT-VLERË E SHTUAR

Në këtë kapitull janë trajtuar vlerat/prurjet e Avokatit të Popullit, si vlera të shtuara shoqërisë dhe zhvillimit të demokracisë në vend. Gjithsesi, roli i Avokatit të Popullit me vlerat që përçon nuk mund të ekzagjerohet, pra ai nuk ka më tepër vlera apo kontribute se sa organe të tjera ekzistenciale për drejtësinë dhe demokracinë, megjithatë duke pasur parasysh shërbimet që ai jep, janë identifikuar në terma konkretë dhe vlerat e shtuara nëpërmjet krijimit dhe konsolidimit të këtij institucioni, vlera që duhet theksuar që, ndryshojnë nga vendi në vend, sepse varet nga lloji i kompetencave, mandatit, mënyrës së hetimit, dhe efektivitetit të çdo Ombudsmani apo dhe nga terreni politik, ligjor, social, ekonomik i çdo vendi.

IX. PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME

Në këtë kapitull të fundit, janë prezantuar konkluzionet e këtij punimi, risitë që ka sjellë AP si në terren legjislativ ashtu dhe në atë praktik në gjendjen e të drejtave të njeriut në Shqipëri, si dhe disa sugjerime mbi hapat që duhen të ndërmerren për një kuadër juridik kushtetues si dhe ligjor sa më të kompletuar mbi këtë institucion. Parimi i shtetit të së drejtës ku duhet të mbështetet një shtet demokratik, nënkupton sundimin e ligjit dhe mënjanimin e arbitraritetit, me qëllim që të arrihet respektimi dhe garantimi i dinjitetit njerëzor, drejtësisë dhe sigurisë juridike. Sa kohë që sistemi demokratik mbetet një sistem që kërkon përsosje të vazhdueshme, sa kohë që mirëqeverisja konsiderohet si e drejtë e njeriut, Avokati i Popullit mbetet një institucion thelbësor në trajtimin e ankesave të individëve me impakt pozitiv jo vetëm për ankuesit konkretë, por për shumë ankues të tjerë potencialë që qëndrojnë pas një problematike të caktuar. Si i tillë, këtij institucioni duhet t'i jepen hapësirat e nevojshme kushtetuese dhe ligjore nga ligjvënësi për të ushtruar veprimtarinë e tij në mënyrë eficiente drejt zbatimit të ligjit nga organet e administratës publike, drejt dhënies së drejtësisë dhe drejt garantimit të dinjitetit njerëzor. Për të siguruar këto hapësira do të ishin të sygjyerueshme ndryshime kushtetuese dhe ligjore, duke iu dhënë fizionomi e plotë këtij institucioni si mbrojtës i të drejtave dhe lirive themelore të individit, sipas modeleve më cilësore të ofruara deri tani nga sistemi i ombudsmanëve në Evropë.

B. METODOLOGJIA

Puna kërkimore për këtë disertacion *de jure* ka nisur në 2 Shtator 2010 me miratimin e kërkesës sime nga Këshilli i Profesorëve, Fakulteti i Drejtësisë, Universiteti i Tiranës, 3 vjet më vonë nga regjistrimi i saj pranë Departamentit të së Drejtës Publike, FD. (regjistruar në datë 04.07.2007). Gjithsesi miratimi i kërkesës në vitin 2010, nuk më ka penguar që unë të punoj mbi këtë temë qoftë dhe me objektivin për të nxjerrë një botim të këtij lloji, pavarësisht faktit se a do arrija të mbroja një titull shkencor me të. Në vazhden e kësaj ideje kam botuar gjithmonë artikuj mbi Avokatin e Popullit që datojnë edhe para vitit 2007, artikulli i parë është botuar në 2003 në revistën "Tribuna Juridike" me titull "Oponencë efektive ndaj administratës publike", artikulli i dytë në vitin 2005 tek "Jeta Juridike" me titull "Avokati i Popullit mjet ankimi efektiv në këndvështrim të nenit 13 të KEDNJ", (*për më tepër tek Bibliografia janë rreshtuar kontributet në formë artikujsh apo konferencash mbi temën*).

Për zhvillimin e doktoraturës kam pasur parasysh 4 metoda kërkimi, si përshkruese, kërkuese, shpjeguese, parashikuese dhe thujse të katërta mund t'i gjesh në stilin e punimit të miksuara. Metoda **përshkruese** e përdorur në këtë punim ka pasur si qëllim identifikimin e gjendjes aktuale të këtij institucioni, duke përshkruar në hollësi kompetenca, procedura pune, rekomandime, të cilat tregojnë mjaftueshëm për tipologjinë e këtij institucioni. Metoda **hulumtuese** vjen pas asaj përshkruese, sepse tashmë unë përpiqem t'i jap gjatë punimit përgjigje pyetjeve "çfarë" dhe "pse". Me këtë metodë paksa komplekse kam hulumtuar disa nënçështje si: çfarë natyre kanë rekomandimet e Avokatit të Popullit? A i përngjasojnë akteve administrative? A e përdor instrumentin *amicus curia* de facto AP? Nëse po, pse? Nëse jo, pse? Metoda **shpjeguese** është përdorur gjatë punimit, ku mundohem të sqaroj se pse, p.sh. Avokati i Popullit e ka kuptuar drejt dispozitën përkatëse ku nuk i jepet juridiksion mbi Kryeministrin por mbi aktet e nxjerra prej tij. Pra, nëpërmjet kësaj metode marr përsipër të pajtohem me mënyrën se si ky institucion ka vepruar dhe të përpiqem të shpjegoj arsyet, se pse e ka kuptuar në atë mënyrë dispozitën dhe më pas si rrjedhojë logjike dhe ka vepruar. Nëpërmjet kësaj metode vihem në pozitat e titullarit të këtij institucioni dhe mundohem të kuptoj ushtrimin e detyrës së tij sipas një përqsasjeje të caktuar ligjore (p.sh. caktimi i Komisionerit më të vjetër si Avokat Populli në detyrë). Metoda **parashikuese** ngre pyetje të tipit "*po nëse*". Kërkimi ka shkuar në drejtim të dhënies përgjigje kësaj pyetje p.sh. Po nëse Avokatit të Popullit i jepet legjitimim i pakushtëzuar nga Kushtetuta? Po nëse Komisionerët mbi të Dhënat Personale dhe për Mbrojtjen nga Diskriminimi legjitimohen në GjK njësoj si AP? Po nëse AP –së i jepet e drejta të përfaqësojë individin në procese gjyqësore? Po nëse AP abuzon me diskrecionin e tij të gjerë për të vendosur mbi mënyrat e përfundimit të një çështjeje? A mund të mbajë përgjegjësi Avokati i Popullit në të tilla raste? Kjo metodë ka pasur si qëllim që të ndryshojë përfundimet e mia në varësi të faktit se, çfarë ndodh nëse i jepet përgjigje pohuese pyetjeve të tilla.

Një ndihmesë të madhe në këtë drejtim më ka dhënë edhe referimi tek botimi i autores Gina Wisker "The Postgraduate Research Handbook", (Succeed with your MA, MPhil, EdD and PhD), Palgrave 2001, një libër orientues i dobishëm për konceptimin e disertacionit, për organizimin e e *research*-it, strukturës dhe përgatitjes finale të këtij kërkimi shkencor.

Puna studimore për doktoraturën ka kaluar në faza të ndryshme, të raportuara edhe pranë Departamentit Publik si:

Faza e parë: Selektimi i një literature të bollshme ndërkombëtare mbi këtë institucion; Ndikim të jashtëzakonshëm për këtë fazë ka pasur mundësia e shfrytëzimit nga ana ime të bibliotekës Rawoul Wallenberg-Universiteti i Lundit, Suedi, (një muaj), biblioteka e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, Strasburg –Francë (2 javë) si dhe biblioteka e Asser Institut Hagë-Hollandë (2 javë). Të gjitha këto vizita janë bërë me fokus kryesor identifikimin e një literature cilësore dhe bashkëkohore mbi Ombudsmanin. Po në këtë fazë përfshihet dhe “*desktop research*”, me gjetjen e një pjese të materialit botuar *online*, si metodë kërkimore që përthith informacion dhe analiza.

Faza e dytë: Absorbim i informacionit dhe literaturës së grumbulluar dhe testim në konferenca, tryeza të rrumbullakëta apo në botime në revista shkencore. (*tek Bibliografia kam listuar kontributet personale mbi temën*)

Faza e tretë: Analizim i përmbajtjes së kuadrit kushtetues dhe ligjor mbi Avokatin e Popullit në Shqipëri dhe disa vende Evropiane. Kriteri i përzgjedhjes së vendeve të marra në konsideratë është bërë bazuar në ngjashmërinë e këtij institucioni me modelet më të vjetra në Evropë, por edhe bazuar mbi diversitetin që këto institucione përcjellin, me synimin për të treguar sisteme klasike, mikse, por edhe origjinale të këtij institucioni. Po në këtë fazë jam marrë me identifikimin dhe analizimin e rekomandimeve të Institucionit të Avokatit të Popullit, nëpërmjet *websit*-it zyrtar të këtij institucioni, si pjesa më ilustruese e veprimtarisë së tij, me qëllim daljen në konkluzionet përfundimtare të doktoraturës. Po për këtë fazë dua të theksoj se Raportet Vjetore të Avokatit të Popullit të disponueshme *online*, kanë qenë tepër orientuese për strukturimin e temës. Ato janë ndarë sipas dy metodave, raportet vjetore 2000-2009, *ratione personae*, ku del qartë shqyrtimi i ankesave sipas organeve ndaj të cilave janë drejtuar pretendimet, dhe raportet vjetore 2010-2011, *ratione materiae*, ku evidentohen ankesat sipas objektit, pra pretendimet për cenime të të drejtave kushtetuese apo ligjore të individëve.

Faza e katërt: Kontakte me punonjës apo ish- punonjës të Avokatit të Popullit dhe diskutime me ta, për transferim të informacionit nga brenda jashtë këtij institucioni me qëllim rritjen e cilësisë së punimit dhe pasqyrimin e saktë të praktikës së punës së Avokatit të Popullit.

Faza e pestë: Komente e pjesëve të caktuara kërkimore personave njohës të fushës apo të marrëdhënies konkrete sipas nënçështjeve, marrja e një *feedback* -u dhe përfshirja e sugjerimeve të tyre në punim. Përkatësisht, z.Plloci komentues i pjesës “Natyra juridike e akteve të Presidentit”, z.Berberi komentues i pjesës “Legjitimimi i organizatave para Gjykatës Kushtetuese” si dhe “Testi Eskelinen dhe nevoja për përmirësim në praktikën gjyqësore shqiptare dhe legjislacionin përkatës”, Zj.Karaxha dhe zj.Ahmeti komentuese të pjesës “Avokati i Popullit- *amicus curiae*”, zj.Kalaja komentuese e pjesës “Avokati i Popullit- kontribues në anëtarësimin e Shqipërisë në Bashkimin Evropian”, zj.Ramohito komentuese në pjesën “Avokati i Popullit dhe Avokati i Prokurimeve-aspekte krahasuese”.

Ky studim ka trajtur me hollësi vetëm Ombudsmanin Parlamentar/kombëtar dhe nuk është ndalur në trajtimin e ombudsmanëve të sektorit privat. Të ashtuquajturit *Ombudsman*-ë në institucione private, si sistemet bankare, kompanitë e sigurimeve, universiteteve, etj, nuk duhen konfunduar me *Ombudsman*-in si organ i pushtetit publik (*për të cilin bën fjalë ky disertacion*) edhe pse në praktikë ata mund të jenë të rëndësishëm¹.

Duhet të theksoj se studimi nuk është ndalur në mënyrë të thelluar, as tek Institucionet Promovuese për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Mekanizmat kundër Torturës. Institucioni Avokatit të Popullit në Shqipëri e gëzon statusin edhe të një IKDNj-je dhe MKT-je, por ky status i trefishtë është trajtuar gjithmonë në funksion të prezantimit të punimit mbi AP-në. Trajtimi me hollësi i tyre do të ishte pjesë e një punimi më vete, ky AP do të zinte një pjesë të caktuar strukturore, si një organ që mund të ketë statusin e IKDNj-së, apo AP-së. Studimi në këto raste do të ishte shumë dimensional duke trajtuar në hollësi historikun, nevojën e krijimit, konventat përkatëse, standardet ndërkombëtare, do të duhej të analizoheshin me hollësi, konkluzionet e organeve monitoruese si Komiteti për Parandalimin e Torturës, raportimet përkatëse të Avokatit të Popullit pranë organizmave përkatës dhe roli i rëndësishëm i të gjithë aktorëve të përfshirë, që nuk ka qenë synimi i kësaj teme.

Gjithashtu ky studim edhe pse i ka dhënë një kapitull më vete AP-së dhe Komisionerëve mbi të Dhënat Personale, mbi Mbrojtjen nga Diskriminimi dhe Avokatit të Prokurimeve si mekanizma të ngjashëm mbrojtjeje, përsëri nuk merr përsipër t'i trajtojë më shumë se sa në funksion të dallimeve dhe ngjashmërive me AP-në, duke patur parasysh se trajtimi më vete i këtyre institucioneve do të ishte një punim shkencor më i gjerë dhe i thellë se sa është prezantuar në këtë temë.

Gjatë punimit konstatohet se i janë bërë shumë referenca dhe madje dhe mbështetja në konkluzionet, pjesërisht ka ardhur si pasojë e analizës së punës së Komisionerit Parlamentar në Britaninë e Madhe. Ndoshta me të drejtë lexuesve mund t'ù lindë pyetja, pse kaq shumë vëmendje një vendi të familjes anglo-sanksone (*common law*), ndërkohë që jemi brenda sistemit romano-gjermanik/continental (*civil law*) dhe a janë të vlefshme praktikat e punës së Ombudsmanit Anglez për t'ù marrë si referencë. Që në fillim dua të sqaroj se, Ombudsmanët që i përkasin vendeve të të dyja familjeve fokus dhe objekt të veprimtarisë së tyre më së shumti kanë keqadministrimin/keqqeverisjen, që sigurisht që ndikon dhe prek dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut, trajtuar gjerësisht në punim. Për shkak të përjasjeve mes dy familjeve ligjore drejt njëra-tjetrës gjithmonë e më shumë, kjo afri reflektohet dhe në punën e Ombudsmanit². Në këtë këndvështrim Ombudsmani Anglez nuk bën dallim

¹Kalin Walter; Strecker Miriam; "The Ombudsman, Notion, Concepts, and European Standards", fq.6 The local Ombudsman, Comparative experience Serbia, Bosnia and Hercegovina, Switzerland. MSP 2007 Swiss Agency for Development and Cooperation. ISBN 86-85057-18-3

website: <http://www.msp.co.rs/Preuzimanje/Pravna%20pitanja/Local%20Ombudsman.pdf>

²Në fakt sipas konstitucionalistit anglez, *Albert Venn Dicey (1835-1922)*, teoritë e të cilit përbëjnë pjesë të pashkruar të Kushtetutës Angleze, nuk duhet të ketë një të drejtë administrative të ndarë siç e ka sistemi kontinental. Një e drejtë administrative e ndarë e vë në shtetin dhe autoritetet publike në pozita më të favorshme, duke u fshehur pas konceptit "*a droit administratif*". (Cit., Thomas Robert "Legitimate expectations and proportionality in Administrative Law", 2000 fq.5.

<http://books.google.com/books?id=am->

[_fyl_EsYC&pg=PA30&lpg=PA30&dq=H.W.R.Wade+full+name&source=bl&ots=AzWq1i9hCv&sig](http://books.google.com/books?id=am-_fyl_EsYC&pg=PA30&lpg=PA30&dq=H.W.R.Wade+full+name&source=bl&ots=AzWq1i9hCv&sig)

Avokati i Popullit

nga Avokati i Popullit në Shqipëri për shkak të familjeve ligjore të ndryshme. Këtë mungesë diference e vërtetojnë dhe ndarjet e ndryshme doktrinale ndër vite nga ekspertë të fushës, nga të cilat asnjëra nuk ofron ndarje sipas dy familjeve të mëdha ligjore (*shih çështjen 1.2. Skemat strukturale mbi Ombudsmanin*). Më tepër se sipas sistemeve ligjore diferencat ndjehen dhe konstatohen në varësi të “sistemit demokratik dhe vendit të zhvilluar”, krahasuar me “vendet me demokraci në tranzicion dhe në zhvillim e sipër ekonomik”³.

Së fundi, dua të qartësoj se, sigurisht që ky punim mund të ishte akoma më i zgjeruar me shembuj çështjesh të shqyrtuara nga Avokati i Popullit, megjithatë ai nuk merr përsipër të trajtojë specifikisht vetëm anën praktike të veprimtarisë së AP-së. Nëse ky punim do të shihej thjesht si prezantim i veprimtarisë së këtij institucioni do ta shndërronte këtë kërkim shkencor në një raport vjetor plus të AP-së, të cilin kam dashur ta shmang si përjasje.

=Him9nww_90P2GgpGhERqYOEY9xg&hl=sq&sa=X&ei=MUx8T5CyHs7Mmsgam2a3JCQ&ved=0C
CQQ6AEwAg#v=onepage&q=H.W.R.Wade%20full%20name&f=false

³ Martin Oosting: The Ombudsman and his environment; A Global View, cit., Bousta Rhita; “The Ombudsman, proposal for a definition”, The international Ombudsman Yearbook, volume 9/2005, Martinus Nijhoff Publishers, fq.43

C. PËRKUFIZIME, FJALORTH, SQARIME

Ky disertacion nuk mendoj se ka konfondime në koncepte; legjislacioni shqiptar por dhe ai ndërkombëtar është i qartësuar sa i përket Ombudsmanit. Nëse ekzistojnë konfondime apo mendime të ndryshme mbi konceptet, ato janë parashtruar gjatë punimit dhe përgjithësisht nuk i përkasin vetëm Ombudsmanit, por debateve të ndryshme në fushën kushtetuese, administrative apo më gjerë në fushën e të drejtave të njeriut. Gjithsesi e shoh të nevojshëm evidentimin e disa termave, parimeve latine dhe koncepteve në mbajtjen parasysh gjatë leximit të këtij disertacioni.

OMBUDSMAN- zëvendës, përgjegjës, mbikëqyrës, një zyrtar i caktuar për të hetuar ankesat e individëve ndaj qeverisë⁴. Është fjala më e përdorur në punim. Shpjegimi i dhënë për të është trajtuar në brendësi të punimit. Ombudsmani është termi ndërkombëtarisht i njohur për institucionin e Avokatit të Popullit.

OMBUDSPRUDENCË – vlerësim i sjelljes së administratës nga pozicioni kushtetues unik i Ombudsmanit. Me anë të këtij vlerësimi, Ombudsmani kontribuon në zgjerimin e normave etike të detyrueshme për zbatim nga administrata⁵.

OMBUDSNORMA- normat e krijuara nga Ombudsmani që rrjedhin nga normat ligjore dhe i shërbejnë atij për elaborimin e standardeve të sjelljes së duhur administrative⁶.

LEGISPRUDENCË- analizë sistematike e ligjeve brenda filozofive jurisprudenciale rreth rolit dhe natyrës së ligjit⁷.

MEDIACION/NDËRMJETËSIM- një metodë jodetyruese e zgjidhjes së një mosmarrëveshjeje nga një palë e tretë neutrale, kompromis i pranuar nga të dyja palët⁸.

MIRËQEVERISJE - ushtrimi me përgjegjësi i autoritetit politik për të menaxhuar çështjet kombëtare.⁹ Në fakt ky është përkufizimi më përgjithësues, sepse ka disa përkufizime të këtij koncepti të dhënë nga organizma të ndryshëm, të sqaruara dhe në vijim të disertacionit. Nuk ekziston një përkufizim i vetëm dhe ezaurues për mirëqeverisjen.

QEVERISJA – ushtrim autoriteti nga pikëpamja ekonomike, politike, administrative, për të menaxhuar çështjet kombëtare në të gjitha nivelet. Kjo përfshin mekanizma, procese, institucione nëpërmjet të cilave individët dhe grupet artikulojnë interesat e

⁴ Black's Law Dictionary, Seventh Edition, ST.PAUL, MINN, 1999, fq.1115

⁵ Philip M. Langbroek & Peter Rijpkema; Demands of proper administrative conduct; A research project into the *ombudsprudence* of the Dutch National Ombudsman

⁶ *Ibid*,

⁷ Black's Law Dictionary, Seventh Edition, ST.PAUL, MINN, fq.912

⁸ *Ibid*, fq.996

⁹ Clarence J. Dias & David Gillies, Human Rights, Democracy and Development 10 (1993), cit., Reif Linda; Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection; Harvard Human Rights Journal 13/2000

tyre, ushtrojnë të drejtat ligjore, plotësojnë detyrimet dhe negociojnë diferencat mes tyre.¹⁰

KEQADMINISTRIM- menaxhim i varfër sidomos në të vepruarit në cilësinë si zyrtar.¹¹

SJELLJE JO E DUHUR- shkelje e detyrës, sjellje jo e duhur apo e paligjshme¹².

ZGJIDHJE MIQËSORE – e trajtuar në këtë punim kryesisht si një nga metodat zgjidhjes së Ombudsmanit Evropian. Kur Ombudsmani nuk është dakord me institucionin dhe konstaton keqadministrim për të cilin ankuesi duhet të kompensohet, si procedurë normale ndjek gjetjen e një zgjidhjeje miqësore para se t'i dërgojë institucionit rekomandim.¹³

DINJITET-1. Tërësia e vlerave morale të njeriut a të një grupi njerëzish; vetëdija e njeriut për këto vlera e për të drejtat e veta në shoqëri dhe nderimi për vetveten¹⁴; - 2. Trajtimi i njeriut nga pushteti shtetëror kur zbaton ligjin dhe gjatë këtij procesi prek dinjitetin njerëzor, duhet konsideruar si shprehje, përçmim ndaj vlerës që përfaqëson njeriu falë personalitetit të tij, d.m.th në këtë kuptim një trajtim përçmues¹⁵.

RESPEKT- nderimi që kemi për dikë¹⁶.

SHËRBIME TË DËSHTUARA- dështim në dhënien e shërbimeve, të cilat duhet të ofrohen nga autoritetet përkatëse¹⁷.

SOFT LAW- instrumente *quasi* ligjore që nuk kanë forcë detyrues për zbatim, ose forca e tyre është më e dobët se forca detyruese e ligjeve tradicionale, përgjithësisht e kundërta e ligjeve të identifikuara si “hard law”. Francis Snyder në vitin 1994 për herë të parë e përkufizoi këtë koncept si rregulla të sjelljes që në parim nuk kanë forcë detyruese, por megjithatë në praktikë sjellin efekte. Atyre u mungon detyrueshmëria, sanksionet, forca ekzekutive dhe kontrolli hiarkik¹⁸.

ACQUIS COMMUNAUTAIRE- korpusi ligjor i BE. Një sërë traktatesh, rregulloresh direktiva, vendime, rekomandime, jurisprudencë e GjED¹⁹.

JUS EST ARS BONI ET AEQUI- ligji është shkenca e asaj çfarë është e mirë dhe e duhur.²⁰

¹⁰ Governance for Sustainable Human Development, Dokument i UNDP, Janar 1997.

¹¹ Black's Law Dictionary, Seventh Edition, ST.PAUL, MINN, 1999, fq.967

¹² *Ibid*, fq.1013

¹³ The European Ombudsman; Follow up to critical and further remarks; How the institutions respond to the Ombudsman's recommendations in 2008

¹⁴ Fjalor i Shqipes së Sotme, Botimi i dytë i ripunuar, Akademia e Shkencave të Republikës së Shqipërisë dhe Instituti i Gjuhësisë dhe Letërsisë, Botimet Toena, 2002, Tiranë, fq.241,

¹⁵ Vendimi BVerfGE 30,1 Përmbledhje e vendimeve të Gjykatës Kushtetuese Federale Gjermane, fq.64, Konrad Adenauer, 2010.

¹⁶ *Ibid*, fq.1103,

¹⁷ <http://www.accountabilityscotland.org/index.php/maladministration-and-service-failure>

¹⁸ Trubek.M.David; Cotrell Patrick; Nance Mark; “Soft law, hard law and european integration; Toward a theory of hibridity”.

<http://law.wisc.edu/facstaff/trubek/hybriditypaperapril2005.pdf>

¹⁹ Manuali i hartimit të ligjeve, EURALIUS, 2007, fq.132

LEX NON CURAT DE MINIMIS- ligji nuk duhet të shqetësohet për çështje me pasoja të papërfillshme²¹.

LEX NON PRAECIPIT INUTILIA, QUIA INUTILIS LABOR STULTUS- ligji nuk urdhëron gjëra të pavlera, sepse puna e padobishme është budallallëk²².

LEX RESPICIT AEQUITATEM- ligji siguron barazinë²³.

LEX REPROBAT MORAM- ligji nuk e toleron vonesën²⁴.

LEX UNO ORE OMNES ALLOQUITUR- ligji i flet të gjithëve me të njëjtën gjuhë²⁵.

SINE QUA NON – kriter/kusht pa të cilin një koncept nuk mund të qëndrojë²⁶.

Për shkak të ekzistencës së disa institucioneve/organizatave të krijuara me fokus në veprimtarinë dhe promovimin e “ombudsman-it”, e çmoj të evidentoj që në fillim për lexuesit e këtij punimi, se cilët janë dhe çfarë përfaqësojnë, nga ku del dhe ndryshimi i qartë dhe shmangia e konfuzionit mes tyre.

INSTITUTI NDËRKOMBËTAR I OMBUDSMANIT – Shkurtimisht IOI, i krijuar në vitin **1978**, e vetmja organizatë botërore e krijuar me qëllim bashkëpunimin mes rreth 150 institucioneve të Ombudsmanëve. Është organizuar në rang rajonal, në Afrikë, Azi, Australi & Paqësor, Evropë, Amerika Latine Karaibe dhe Amerika e Veriut. Bazuar në statutin e tij, IOI ofron disa tipa anëtarësie: **Anëtarë Institucionalë** – ombudsmanë të sektorit publik, rreth botës të cilët mund të kenë emërtime të ndryshme, me të drejtë vote; **Anëtarë të Asociuar** – persona apo agjenci me interesa në aktivitetin e Ombudsmanëve; **Anëtarë Individë**- studentë, biblioteka, që kanë interes në veprimtarinë e Ombudsmanëve. Për rrjedhojë janë disa biblioteka që janë abonentë të publikimeve IOI dhe kategorizohen si **Anëtarë të Bibliotekës**²⁷.

INSTITUTI I OMBUDSMANIT EVROPIAN – Shkurtimisht EOI, i themeluar në vitin **1988**, me seli në Insbruk- Austri, është një organizatë shkencore, e krijuar me qëllimin për të përvetësuar përjasje shkencore në çështje të lidhura me të drejtat e njeriut, mbrojtjen civile dhe institucionet e Ombudsmanit²⁸.

OMBUDSMANI EVROPIAN- institucion i Bashkimit Evropian, krijuar me traktatin e Bashkimit Europian (Mastrichtit) në vitin **1992**, sqaruar më gjerë në kapitullin e katërt të punimit, nënçështja 4.10.

²⁰ *Ibid*, fq.1650

²¹ *Ibid*, fq.1653

²² *Ibid*, fq.1653

²³ *Ibid*, fq.1654

²⁴ *Ibid*,

²⁵ *Ibid*,

²⁶ Black's Law Dictionary, Seventh Edition, ST.PAUL, MINN, 1999, fq.1390

²⁷ <http://www.theioi.org/the-i-o-i/about-the-i-o-i>

²⁸ <http://www.eoi.at/>

"INSTITUTI I OMBUDSMANIT SHQIPTAR"- organizatë jofitimprurëse (në formën e qendrës) e regjistruar në Gjykatën e Rrethit Gjyqësor Tiranë me vendimin nr. 710, datë **02.02.2012**, me qëllim: "vëzhgimin, studimin, reagimin me mjete të ligjshme, ndaj mënyrës së realizimit të të drejtave dhe lirive themelore kushtetuese të individëve, persona fizikë dhe/ose juridikë, të parashikuara në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, në aktet ndërkombëtare dhe legjislacionin shqiptar përkatës, duke përfshirë, por pa u kushtëzuar, në ndihmën për hartimin e raporteve që mund apo duhet të përgatisin organizmat e Shtetit Shqiptar rreth gjendjes së të drejtave dhe lirive themelore të njeriut në Republikën e Shqipërisë".....

D. LISTA E SHKURTIMEVE

| | |
|--------|--|
| AP | Avokati i Popullit |
| MKPT | Mekanizëm Kombëtar për Parandalimin e Torturës |
| IKDNj | Institucion Kombëtar i të Drejtave të Njeriut |
| KEDNj | Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut |
| KPA | Kodi i Procedurës Administrative |
| KPC | Kodi i Procedurës Civile |
| KPP | Kodi i Procedurës Penale |
| OPCAT | Protokolli Opsional i Konventës kundër Torturës dhe Ndëshkimeve të tjera Çnjerëzore dhe Degraduese |
| OKB | Organizata e Kombeve të Bashkuara |
| TKE | Traktatet e Komunitetit Evropian |
| MSA | Marrëveshja e Stabilizim- Asocimit |
| RTAA | Rregullorja Tip e Ankimit Administrativ |
| IEO | Institucioni Evropian i Ombudsmanit |
| OJF | Organizata Jo-fitimprurëse |
| GjK | Gjykata Kushtetuese |
| GjL | Gjykata e Lartë |
| KM | Këshilli i Ministrave |
| OE | Ombudsmani Evropian |
| KDhP | Komisioneri për Mbrojtjen e të Dhënave Personale |
| KMD | Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi |
| GjED | Gjykata Evropiane e Drejtësisë |
| GjEDNj | Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut |
| BE | Bashkimi Evropian |
| OSBE | Organizata për Sigurinë dhe Bashkëpunimin |
| UNDP | Programi për Zhvillimin i Kombeve të Bashkuara |

I. LINDJA, STRUKTURA DHE STANDARDET MBI OMBUDSMANIN

1.1. Origjina, etimologjia dhe përhapja

Historia ofron shembuj mbi ekzistencën e instituteve apo zyrtarëve të diskutueshëm për ngjashmërinë e tyre me Ombudsmanin e sotëm kohë më parë. Në Kinë dinastia Han instituoï kontrollin *Jan* të abuzimeve nga nëpunësit e shtetit, (221 BC)²⁹. Edhe në qytetërimet myslimane, institucione të ngjashme si ai i ombudsmanit të sotëm e gjejmë në Arabinë Saudite dhe në Turqi. Një person i quajtur *mohtashib* ishte caktuar nga Sulltani për të vlerësuar urdhrat ekzekutivë dhe sjelljet e zyrtarëve, pas një ankimi nga individët. *Mohtashib*-i ishte konceptuar si mbrojtës i individëve nga padrejtësitë, nga sjelljet diskriminative të zyrtarëve³⁰. Po kështu në Romën Republikë *tribunus plebis* ishin përgjegjës për ankesat e qytetarëve kundër abuzimeve me pushtetin³¹. Gjithsesi, se sa institutet e lartpërmendura reflektojnë figurën dhe formën aktuale të Ombudsmanit, mbetet e diskutueshme dhe akoma për t'u hetuar, pavarësisht tentativave për t'i gjetur rrënjët e këtij institucioni akoma më larg se sa në vendet skandinave, në shekullin e 19-të³².

Fjala *l'Hogste Ombudsman* ka lindur për herë të parë nga një dekret i Karlit XII të Suedisë në vitin 1713, i cili dominonte Finlandën, shtetet baltike, pjesë e të cilave sot është Rusia, Norvegjia, Gjermania. Ai caktoi një përfaqësues të kontrollonte administratën. Mandati i tij ishte si një mandat shtesë i Kancelarit të Drejtësisë i cili detyrë kryesore kishte kontrollin e keqzbatimit të ligjeve dhe rregulloreve nga nëpunësit publikë. Mes këtyre dy zyrave, të cilat në njëfarë shtrirje kishin të njëjtat kompetenca do të konfiguroheshin për të ardhmen Ombudsmani. Pas vitit 1976, i ashtuquajtur i Kancelar i Drejtësisë do të formatohej si Ministër i Drejtësisë, i zgjedhur jo nga Mbreti, por nga parlamenti³³.

Referuar fjalorëve suedezë fjala “Ombudsman” në vetvete është shumë e gjerë dhe e gjejmë në disa variante: si agent, i deleguar, avokat, mbrojtës, komisioner ose përfaqësues me autoritet, terma të cilat i korrespondojnë përkufizimit të një “personi i cili vepron për llogari të një tjetri dhe merr përsipër problemet e këtij të fundit me qeverinë ose me autoritetet publike, në përgjithësi për t'i zgjidhur³⁴.

²⁹ Etimologjia e Ombudsmanit (<http://dictionary.sensagent.com/ombudsman/en-en/>)

³⁰ Pickl; Islamic Roots of Ombudsman System; The Ombudsman Journal 6/1987, Instituti Ndërkombëtar i Ombudsmanit; <http://facta.junis.ni.ac.rs/lap/lap2001/lap2001-02.pdf>

³¹ Loidice Aldo, Tafaro Sebastiano, Shehu Natasha; “L Avvocato del Popolo Albanese”, G.Gipapistrilli Isprom Torino, 2008, fq 7-11, ku në fakt autori Tafaro Sebastiano në pjesën “Le radice, proposte”, shpjegon dallimet mes plebis tribunis dhe ombudsmanëve të sotëm edhe pse autorë të ndryshëm sipas tij mundohen të gjejnë rrënjët e këtij institucioni tek *Tribunato delle plebe*.

³² *Ibid*, fq.8.

³³ The Book of Ombudsman, The Spanish Ombudsman, fq.185

(<http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/Otros/Anexos/Documentos/libroI.pdf>)

³⁴ Gregory Roy; Giddings Philips; The Ombudsman Institution Development and Growth, fq.2, në botimin Righting wrongs, The Ombudsman in sixth continents, IOS Press, 2000, (http://books.google.com/books?id=wXdc3HPUzMsC&pg=PA479&lpg=PA479&dq=International+Bar+Association+1978+conference+ombudsman&source=bl&ots=F3SiWqN_3Q&sig=Li15GYHb4VT4e_3zB-

Në vitin 1974, Komiteti i Ombudsmanëve, i “International Bar Association”, deklaroi një përkufizim që ka gjetur një hapësirë të gjerë përdorimi dhe pse jo universalisht i pranuar:

*“Institucioni i Ombudsmanit është një zyrë e përcaktuar në Kushtetutë ose me akt ligjor të parlamentit, i kryesuar nga një zyrtar i nivelit të lartë dhe i pavarur, detyra e të cilit është të merret me shqyrtimin e ankesave të qytetarëve kundër organeve dhe zyrtarëve shtetërore, ose të atyre që veprojnë për llogari të tyre dhe i cili ka fuqi hetuese, informuese, raportuese-rekomanduese, si edhe korrigjuese”.*³⁵

Në vitin 1978, Instituti i Ombudsmanit Ndërkombëtar, i sapokrijuar, me qëllim promovimin dhe krijimin e Ombudsmanëve në të gjithë botën, në statutin e tij dha një koncept më gjithëpërfshirës. Sipas përkufizimit të dhënë në statut, pavarësisht emërtimeve të ndryshme në vende të ndryshme si “Ombudsman”, “Komisioner”, “Ombudsman Parlamentar”, “Mbrotjtës i të Drejtave të Njeriut”, karakteristikat e këtij institucioni duhet të përfshijnë:

*“(i) hetimin e shkeljeve të bëra ndaj çdo personi ose grupi personash dhe që rrjedhin nga vendime, rekomandime ose çdo akt tjetër administrativ, të nxjerra nga një organ ose zyrtar i administratës publike; (ii) hetimin e ankesave kundër qeverisë ose qeveritarëve, drejtorive, departamenteve dhe agjencive të ndryshme publike; (iii) rekomandimet përkatëse, në përfundim të hetimeve mbi organet administrative që janë brenda juridiksionit të tij; (iv) raportimin organit legjislativ mbi rezultatet e veprimtarisë së tij, si edhe për çdo çështje specifike që mund të rezultonte me interes të gjerë”.*³⁶

Megjithatë, jo çdo organ ose person që plotëson karakteristikat e Ombudsmanit dhe shfaq disa funksione shumë të përafërta me këtë zyrë, duhet të perceptohet si i tillë. Kështu, sot funksionojnë shumë zyra dhe organizata, që kanë si objekt të punës së tyre mbrojtjen e një fushe të caktuar të të drejtave të njeriut, të ngjashme me funksionet kushtetuese të Ombudsmanit, por që nuk duhen kuptuar si të njësuara me të, nuk mund të vendoset shenja e barazimit mes tyre dhe Zyrës së Ombudsmanit. Arsyeja themelore që bën diferencën midis tyre është se Ombudsmani është organ i pushtetit publik dhe është një zyrtar i emëruar apo caktuar. Ombudsmani përgjithësisht është i parashikuar në Kushtetutë ose ligj organik të veçantë, dhe zgjidhet nga Parlamenti, Qeveria apo organet lokale, në dallim nga organet e tjera, që janë bashkime vullnetare nismëtarësh dhe veprimtarësh në mbrojtje të drejtave dhe lirive të grupeve të ndryshme shoqërore. Dallime të tjera midis tyre janë edhe ato që kanë të bëjnë me ndërhyrjen pranë organit ku i kërkohet rivendosja e të drejtës së shkelur, si dhe detyrimi i këtij organi për t’i marrë në konsideratë kritikën, raportimi para Parlamentit për gjendjen aktuale të të drejtave të njeriut, sugjerimi për ndërmarrje të hapave konkrete për mbrojtjen sa më mirë të tyre, etj.

SzzsdyM7I&hl=sq&sa=X&ei=OIPT7rYFsfsg4QSCyYTrDQ&ved=0CBoQ6AEwAA#v=onepage&q=International%20Bar%20Association%201978%20conference%20ombudsman&f=false)

³⁵Cit., “The Ombudsman – A gift from Scandinavia to the Word”, Danish Ombudsman, Niels Eilschou Holms fq.13. Shih dhe Gregory Roy; Giddings Philips; The Ombudsman Institution Development and Growth, fq.2, në botimin Righting wrongs, The Ombudsman in sixth continents, IOS Press, 2000, fq.3.

³⁶Gregory Roy; Giddings Philips; The Ombudsman Institution Development and Growth, fq.2, në botimin Righting wrongs, The Ombudsman in sixth continents, IOS Press, 2000, fq.3.

Objekti kryesor i veprimtarisë së Ombudsmanit, që është mbrojtja e qytetarëve nga mungesa e efektivitetit në mënyrën e qeverisjes, e keqadministrimit të pushtetit, të veprimeve korruptive ose abuzimeve me të drejtat e njeriut, është gjithashtu e reflektuar nga pikëpamja formale edhe në emërtimin e kësaj zyre, në një numër të madh shtetesh të ndryshme. Kështu, në Itali është quajtur Mbrojtësi Qytetar (*Difensore Civico*), po ashtu edhe në Kebek të Kanadasë “*Protecteur du citoyen*”, ndërsa në Afrikën e Jugut emërtimi i Institucionit është “ Mbrojtës Publik” (*Public Protector*). Edhe në Spanjë dhe në disa vende spanjisht-folëse, si në Argjentinë, Peru, kjo zyrë është e njohur si Mbrojtës Publik (*Defensor del pueblo*), në Hungari, kjo zyrë është titulluar “Komisioneri Parlamentar për të Drejtat e Njeriut”, në Poloni “Komisioneri për Mbrojtjen e të Drejtave Civile”, në Ganë është i njohur si “Komisioneri për të Drejtat e Njeriut dhe Drejtësisë Administrative”, etj. Duke i kushtuar interes aspekteve të veçanta të rolit të Ombudsmanit, si p.sh. në Francë dhe disa vende të tjera frëngjisht-folëse, ku në veprimtarinë e tij përfshihet edhe ndërmjetësimi (mediacioni) gjejmë një variant specifik për sa i takon emërtimit të tillë si “Mediator i Republikës” (*Mediateur de la Republique*) Duke reflektuar përsëri për funksione të tjera të këtij institucioni, në vende si Zambia, e të tjera, ku kjo zyrë ka edhe të drejtën e inspektimit (kontrollit) në kuptimin klasik, në mjedise të tilla, si në vendet e vuajtjes së dënimit, spitale, shtëpi fëmijësh, e të tjera, institucioni i Ombudsmanit është quajtur “Inspektor i Përgjithshëm”. Ndërsa në Tanzani, për shkak të kompetencave të kryerjes së hetimeve, është quajtur si “Komision i Përhershëm i Hetimeve”. Për të njëjtën arsye, në Australi, Ombudsmanin e gjejmë me emërtimin “Komisioni Parlamentar për Hetime Administrative”³⁷.

Përhapja e Ombudsmanit në vendet skandinave

Në formën zyrtare dhe moderne ky institucion e ka origjinën në Suedinë e fillimit të shekullit XIX. Në vitin 1809 u krijua një kushtetutë e re bazuar mbi balancën e pushteteve ndërmjet mbretit dhe parlamentit. Sipas kësaj kushtetute, Ombudsmani duhej të ishte i pavarur nga mbreti dhe t'i jepte llogari vetëm parlamentit. Ai kishte për detyrë të kontrollonte zbatimin e ligjit, neglizhencën dhe moskorrektesën e nëpunësve civilë si dhe ankesat e individëve ndaj zyrtarëve. Krijimi i një institucioni të tillë më vonë u pasua nga Finlanda më 1919 dhe Danimarka në vitin 1953. Norvegjia, rreth të njëjtën periudhë 1955, krijoi Ombudsmanin Ushtarak, duke u pasuar nga Ombudsmani Civil në vitin 1962.³⁸

Ombudsmani i përhapur pas luftës së dytë botërore në demokracitë e reja

Rindërtimi i Evropës pas daljes nga lufta e dytë botërore, ndërgjegjësoi njerëzimin për idealet e demokracisë dhe të lirisë, si vlera që duhet të mbroheshin nga instrumente të caktuar institucionalë. Paralelisht me procesin e përgatitjes së Deklaratës Universale të të Drejtave të Njeriut një numër vendesh filluan të mendonin dhe për institucionin e Ombudsmanit. Izraeli krijoi një institucion të ngjashëm në vitin 1949 dhe e rifiguroi si Ombudsman në vitin 1971. Gjermania Perëndimore përshtati modelin e Ombudsmanit Ushtarak në vitin 1956, duke vlerësuar se e kishte të panevojshëm një Ombudsman

³⁷ *Ibid*, fq.4-5;

³⁸ Reif C. Linda; “The Ombudsman, Good governance and International Human Rights System; Martinus, Nijhoff Publishers, 2004, fq.5 , si dhe The Book of Ombudsman, Spanish Ombudsman, 1998 fq.185

Civil sepse tashmë kishte Komisionerin për të Drejtën e Ankimit që e mbulonte këtë funksion. Në fakt në vitin 1975 këtij institucioni nga Bundestag iu dha e drejta e hetimit të pavarur dhe kompetenca më të gjera se sa kanë Komisionerët e këtij lloji në vende të tjera. Komisioneri për të Drejtën e Ankimit është anëtar i Institutit Evropian të Ombudsmanëve.

Në Zelandën e Re, Ombudsmani u krijua në vitin 1962, ndërsa në Australi në vitin 1972, dy Ombudsmanë federalë u krijuan një për Veriun dhe një për Jugun, ndërsa në vitin 1976 u krijua Ombudsmani për Komonuelthin e Australisë. Në të njëjtën periudhë një sërë zyrash u krijuan edhe pse nuk përputheshin tërësisht me modelin e një Ombudsmani Kombëtar klasik apo me Komisionerin Parlamentar. Ndërkohë një sërë modelesh të tjera po zhvilloheshin, p.sh. në Itali u krijua Ombudsmani Rajonal për Toskanën në vitin 1971 dhe u pasua nga 11 Ombudsmanë të tjerë rajonalë në periudhën 1979-1989. Gjithashtu modeli i Ombudsmanit filloi të shfaqej dhe në Amerikën e Veriut në vitin 1960. Shtetet e Bashkuara e patën Ombudsmanin e parë në shtetin e Hawaii dhe më pas të Nebraskës përkatësisht në vitet 1969 dhe 1971. Duke u kthyer në Evropë, Holanda e krijoi Ombudsmanin e parë 1981, në Austri në vitin 1982, Belgjika në vitin 1982 me dy Ombudsmanë që përfaqësonin Flandet³⁹.

Vendet e Evropës Lindore dhe Rosisë me demokraci në tranzicion

Me shprehjen “demokraci në tranzicion” mund të kuptohen situata të ndryshme. Një gjë është tranzicioni i vendeve në jug të Evropës si Spanja, Greqia dhe Portugalia të cilat vuajtën periudhat e diktaturës ushtarake dhe një gjë tjetër është tranzicioni i vendeve socialiste “satelite” të Bashkimit Sovjetik. Në rastin e parë tranzicioni u krijua për shkak të kalimit nga regjimi ushtarak në atë demokratik vetëm si kalim politik, në rastin e dytë kalimi në tranzicion nuk ishte vetëm politik, por edhe social dhe ekonomik. Në tre prej vendeve të Evropës, pra Spanja, Portugali dhe Greqia, Ombudsmani u krijua si rezultat i procesit kushtetues, **pra drejtpërdrejt ishte pasojë e demokratizimit të këtyre vendeve**. Në Spanjë Ombudsmani u krijua pas disa zgjedhjeve të përgjithshme, ndërsa në Greqi një kohë të gjatë pas periudhës së Diktaturës Ushtarake. Ndërsa në vendet e Evropës Lindore edhe pse procesi i demokratizimit kishte luhatjet e veta, shfaqja e një institucioni si Ombudsmani **u pa si faktor aktiv për procesin e demokratizimit në vetvete**. Në kushtetutat e reja të këtyre vendeve, u përfshinë dispozita mbi Ombudsmanin si në Slloveni, Estoni, Hungari, Poloni, Rumani, Rusi, Ukrainë⁴⁰.

1.2 Skema strukturale mbi Ombudsmanin

Në dekadat e fundit, pas vitit 1970, popullariteti i Ombudsmanit është rritur shumë dhe ka marrë përhapje të gjerë, duke u konsideruar si fenomeni i *Ombudsmanisë*⁴¹. Megjithatë nuk mund të thuhet se është i njëjti profil i idesë origjinale suedeze mbi Ombudsmanin. Me Ombudsmanin është eksperimentuar, duke e krijuar qoftë në sektorin publik qoftë në atë privat, si ombudsman legjislativ ose ekzekutiv, si

³⁹ The Book of Ombudsman, Spanish Ombudsman, 1998, fq.186.

<http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/Otros/Anexos/Documentos/libroI.pdf>

⁴⁰ *Ibid*, 189-190.

⁴¹ Peters Anne, “European Ombudsman and European Constitution”, fq.699

https://ius.unibas.ch/uploads/publics/8172/20100219153013_4b7ea07581620.pdf

kombëtar, rajonal apo mbikombëtar, me kompetenca të përgjithshme apo të posaçme. Doktrina të ndryshme, duke përdorur kritere të ndryshme klasifikimi, kanë bërë dhe ndarjen në kategori apo familje të këtij institucioni, duke i përfshirë në disa grupime.

Autorja Linda C. Reif, që për mendimin tim ka realizuar strukturimin më gjithëpërfshirës, e ka bërë këtë ndarje duke marrë parasysh të gjitha llojet e Ombudsmanëve ekzistues në të gjitha format e mundshme (dhe duke nënvizuar dhe karakteristikat përkatëse)⁴²:

1- Ombudsman legjislativ i sektorit publik

- i caktuar dhe jep llogari para legjislativit
- i parashikuar me kushtetutë ose me ligj
- juridiksion mbi kontrollin e mirëqeverisjes në të gjithë sektorët publikë

2- Ombudsman ekzekutiv i sektorit publik

- i caktuar/ emëruar dhe i jep llogari qeverisë
- i parashikuar me kushtetutë, ligj apo akt ekzekutivi
- juridiksion mbi kontrollin e mirëqeverisjes në të gjithë sektorët publikë

3- Ombudsman hibrid i sektorit publik, fokusuar në të drejtat e njeriut, antikorrupsionin, etj

- i caktuar/emëruar nga legjislativi, ose ekzekutivi
- jep llogari para legjislativit ose ekzekutivit
- kompetenca të shprehura në ligj ose kushtetutë mbi të drejtat e njeriut, antikorrupsionin, etj
- juridiksion mbi të gjithë sektorin publik dhe rrallë edhe në sektorin privat

4- Ombudsman legjislativ ose ekzekutiv i sektorit publik me juridiksion të kufizuar në fusha të posaçme, qëllime të posaçme

- i caktuar dhe jep llogari para legjislativit ose ekzekutivit
- i parashikuar me kushtetutë ose me ligj, ose me akt ekzekutiv
- juridiksion mbi një fushë të caktuar si për fëmijët, mbi diskriminimin, etj.

5- Ombudsman ekzekutiv krijuar nga organe ekzekutive për shqyrtim çështjesh të brendshme dhe të jashtme

- i krijuar nga qeveria ose organe ekzekutive
- jep llogari para ekzekutivit
- i parashikuar shpesh me akt nënligjor, rrallë me ligj
- juridiksion mbi organin ekzekutiv që e ka krijuar si për ankesa të individit ndaj veprimtarisë së tij ashtu dhe punonjësit e agjencisë qeveritare ndaj organeve drejtuese të saj.

6- Ombudsman hibrid i sektorit publik dhe privat, krijuar nga ligjvënësi për kontrollin e marrëdhënies me klientët/ blerësit

- i parashikuar me ligj
- i caktuar nga legjislativi ose organ ekzekutiv
- jep llogari para legjislativit ose ekzekutivit

⁴²Reif C. Linda; “The Ombudsman, Good governance and International Human Rights System; Martinus, Nijhoff Publishers, 2004, fq.26.

- juridiksion mbi vetëm një sektor shërbimi ose industri, si banka, institucione financiare, sigurimesh apo shërbime ligjore.

7- Ombudsman i vetëkrijuar nga sektori privat në degë të veçanta të tij për kontrollin e marrëdhënies me klientët

- i caktuar nga sektori privat i shërbimit ose industrisë kolektivisht me marrëveshje
- i zgjedhur nga një grupim i kësaj industrie dhe raportues pranë saj
- juridiksion mbi mosmarrëveshjet mes anëtarësisë së sektorit përkatës ose mosmarrëveshjet mes klientit dhe industrisë, apo sektorit të shërbimit

8- Ombudsman organizacional, i krijuar nga sektori privat dhe korporatat

- i caktuar/ emëruar nga një korporatë, institucion, si universitet, media, shoqëri sigurimesh, etj.
- jep llogari para organeve administrative, ekzekutive të korporatës
- i parashikuar me instrumentet e brendshme të korporatës
- juridiksion mbi mosmarrëveshje të brendshme dhe të jashtme të institucionit, shoqërisë apo korporatës

9- Ombudsman i brendshëm në një organizate ndërkombëtare

- i caktuar dhe jep llogari para sekretariatit apo udhëheqjes së organizatës ndërkombëtare
- i parashikuar me instrumentet me të cilat operon organizata ndërkombëtare
- juridiksion mbi çështjet dhe ankesat e të punësuarve të organizatës ndërkombëtare

10- Ombudsman klasik i nivelit mbikombëtar apo ndërkombëtar

- i caktuar nga një organizatë ndërkombëtare apo mbikombëtare
- i parashikuar me traktat apo instrument tjetër ligjor me të cilin vepron organizata
- juridiksion mbi çështje të veprimtarisë së organizatës ndërkombëtare, të cilat prekin individët (deri më sot vetëm OE përfshihet në këtë kategori).

Po e njëjta autore bën një ndarje tjetër duke evidentuar dy modele Ombudsmanësh:

1-Ombudsmani klasik, organ publik i caktuar nga legjislativi dhe i modeluar për të mbikëqyrur veprimtarinë administrative të ekzekutivit dhe për të hetuar keqadministrimin⁴³.

2-Ombudsmani hibrid, i modeluar dhe si Ombudsman dhe si Komisioner për mbrojtjen e të drejtave të njeriut⁴⁴.

Një autor tjetër⁴⁵ dallon tre modele të Ombudsmanëve, duke mbështetur në fakt ndarjen e dhënë nga Linda Reif për Ombudsmanin klasik, por duke specifikuar ndarjen e Ombudsmanit hibrid në dy nënndarje, si vijon:

1- modeli i Ombudsmanit klasik, ku përfshihen Ombudsmanët e butë, me të drejta vetëm rekomandimi, ndërmjetësimi, raportimi, pa të drejtë të veprojnë me iniciativë

⁴³ *Ibid*, fq.2

⁴⁴ *Ibid*, fq.8

⁴⁵ Kucsko-Stadlmayer Gabriele; "European Ombudsman Institution", Springer Wien NewYork, 2008, fq.61-64.

dhe mbi të gjitha pa forcë shtrënguese të eliminimit të keqadministrimit p.sh. Danimarka, Britania e Madhe;

2- model i **“Ombudsmanit të shtetit të së drejtës”**, i cili tejkalon kompetencat e tij të buta, karakterizohet nga kompetenca që sigurojnë zbatimin e ligjshmërisë në përgjithësi dhe jo vetëm mbrojtjen e të drejtave të njeriut. Ky lloj modeli shtrihet mbi parimin që funksionet e Ombudsmanit në përputhje me shtetin e së drejtës nuk përbëjnë ndryshim nga detyrimi i organeve shtetërore për të ushtruar veprimtarinë e tyre në respekt të shtetit të së drejtës. Sipas këtij modeli, Ombudsmani konteston kushtetutshmërinë e ligjeve para Gjykatës Kushtetuese për papajtueshmëri me Kushtetutën në përgjithësi pa u kufizuar vetëm në procese që kanë lidhje me të drejtat e njeriut, p.sh. Polonia, Maqedonia, Portugalia.

3- modeli i **“Ombudsmanit të të drejtave të njeriut”**, sipas të cilit me Kushtetutë ose me ligj këtij tip Ombudsmani i është dhënë e drejta e monitorimit dhe mbrojtjes së të drejtave të njeriut, e drejta për të kundërshtuar ligje antikushtetuese kur pretendohet cenimi i të drejtave themelore të njeriut, e drejta për të orientuar administratën për zbatimin e akteve ndërkombëtare në fushën e të drejtave të njeriut, e drejta për të raportuar mbi gjendjen e të drejtave të njeriut p.sh. Shqipëria.

Një ndarje tjetër është ajo e ofruar sipas grupimit në familje të Ombudsmanëve⁴⁶, për sa vijon:

1- modeli **Skandinav**, karakteristikë specifike ka mundësinë e Ombudsmanit të paraqesë çështje para gjykatës (Danimarka çuditërisht nuk përfshihet në këtë kategori);

2- modeli **Frankofon**, cili karakteristikë dalluese ka përzgjedhjen e Ombudsmanit nga Presidenti;

3- modeli **Anglo-Saxon** i vendeve të Commonwealth- it, sipas të cilit Ombudsmani ka në kompetencë shqyrtimin e të gjitha çështjeve administrative, me një veçanti, që aksesin në dokumente e ka të kufizuar.

4- model i **shpërndarë** i adoptuar nga shtete federale, i gjendur në Gjermani, Amerika e Veriut dhe Itali, ku përgjithësisht ka vetëm ombudsmanë, rajonalë, lokalë, ose shtetërore.

5- modeli **Iberian**, sipas të cilit Ombudsmani është i veshur me kompetenca monitorimi të respektimit të parimit të kushtetutshmërisë, me iniciativën e tij (Spanja, Portugalia, etj).

Ndërsa nga një autor tjetër⁴⁷, jepet kategorizimi i Ombudsmanëve sipas natyrës së hetimit, në dy modele:

1- Ombudsmani – investigues, përgjithësisht huazuar nga modeli suedez, ku ai heton veprimet e administratës për llogari të individit më tepër në profilin e një prokurori dhe madje mund edhe të padisë zyrtarë publikë para gjykatës për abuzim me pushtetin.

2- Ombudsmani- ndërmjetësues/mediator, huazuar nga modeli danez, sipas të cilit Ombudsmani mundohet të gjejë një zgjidhje të kënaqshme, duke zgjidhur konfliktet mes individit dhe administratës por pa u pozicionuar përkrah individit. Ky lloj Ombudsmani vepron mbi bazën e neutralitetit, vendosur kështu më tepër në profilin e një gjyqtari (por pa të drejtë vendimmarrje).

⁴⁶Dokumenti i Komisionit të Venecias, datë 06/02/1995, cdl(1995)006 Propozal for future activities, J.M. Pimentel; M. Herbiet; ([http://www.venice.coe.int/docs/1995/CDL\(1995\)006-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1995/CDL(1995)006-e.asp))

⁴⁷Kalin Walter, Strecker Miriam; The local Ombudsman, Comparative experience Serbia, Bosnia and Hercegovina, Switzerland. MSP 2007 Swiss Agency for Development and Cooperation, fq.9, ISBN 86-85057-18-3

website: <http://www.msp.co.rs/Preuzimanje/Pravna%20pitanja/Local%20Ombudsman.pdf>,

Dhe së fundi autorët Gidings dhe Roy, japin një ndarje të vetën skematike mbi Ombudsmanin:

1- Ombudsman me juridiksion të përgjithshëm mbi veprimtarinë administrative, i quajtur “Ombudsman i qëllimeve të përgjithshme”.

2-Ombudsman i një qëllimi specifik, të vetëm, të quajtur Ombudsmanë të specializuar, të cilët mbrojnë një kategori të caktuar ankuesish, ose veprojnë vetëm në një fushë të caktuar të administratës publike, si mjedis, shëndetësi, etj apo mbrojtës të personave vulnerabël, të paafte për punë, të etnive të ndryshme, etj.

3-Ombudsmanë të nivelit ndërkombëtar ose mbikombëtar, të cilët merren me ankesat e stafit të brendshëm të punësuar në organizatë, si Kombet e Bashkuara, Banka Botërore, Organizata Botërore e Shëndetit, Fondi Monetar Ndërkombëtar, etj.

4-Ombudsman i të drejtave të njeriut, ndryshe quajtur Ombudsman hibrid, që përveç keqadministrimit ka dhe fizionominë e një mbrojtësi të të drejtave të njeriut.

5-Ombudsmanë të brendshëm, të krijuar nga organe qeveritare, për të zgjidhur mosmarrëveshjet mes organeve drejtuese dhe anëtarësisë me të cilën merren.

6- Ombudsmanët e sektorit privat, pa juridiksion mbi sferën publike, që merren me të drejtat e konsumatorit dhe krijohen në industri, apo fusha të tjera biznesi⁴⁸.

Gjithsesi është e vështirë që një Ombudsman konkret ta përfshish në një model të vetëm, nëse përpiqesh ta klasifikosh atë, duke hasur shpesh në fakt në karakteristikat e të tri modeleve. Avokati i Popullit sipas sistemit ligjor shqiptar mund të përkufizohet si *Ombudsman miks*, i ndërtuar sipas modelit suedez dhe danez me profil investiguesi sa dhe ndërmjetësuesi, institucion në mbrojtje të të drejtave të njeriut, që në fakt e bën atë dhe me profil ombudsmani të shtetit të së drejtës, edhe pse nuk legjitimohet t’i drejtohet Gjykatës Kushtetuese, përveçse për ligje apo akte nën ligjore normative, të cilat cenojnë të drejtat dhe liritë themelore të njeriut dhe jo çdo lloj parimi të kushtetutshmërisë dhe shtetit të së drejtës (*për më tepër kjo çështje trajtohet tek marrëdhënia e Avokatit të Popullit me Gjykatën Kushtetuese*).

1.3 Standardet Evropiane për Ombudsmanin

Sistemi ndërkombëtar i të drejtave të njeriut në Evropë vepron nën mburojën e Këshillit të Evropës, Organizatës për Sigurinë dhe Bashkëpunimin si dhe të Bashkimit Evropian. Këshilli i Evropës ka mbështetur, inkurajuar krijimin dhe forcimin e institucioneve mbrojtës të të drejtave të njeriut, përfshirë dhe Ombudsmanët klasikë. Komisioneri për të Drejtat e Njeriut në Këshillin e Evropës ka një numër funksionesh në promovimin e të drejtave të njeriut, përfshirë dhe lehtësimin dhe ndihmesën e Ombudsmanëve kombëtarë në veprimtarinë e tyre. OSBE në një sërë dokumentesh ka të përfshirë dimensionin e të drejtave të njeriut brenda saj. Akti final i Helsinkit 1976, Dokumenti Përfundimtar i Vjenës 1989, Dokumenti Përfundimtar i Helsinkit Mbi Dimensionin Njerëzor 1990, Karta e Parisit 1990, Dokumenti i Moskës mbi Dimensionin Njerëzor 1991 dhe Deklarata e Samitit të Helsinkit 1992, edhe pse jo traktate të detyrueshme, por për më tepër të ashtuquajtura *soft laws*, mbështesin spektrin e të drejtave politike, civile, ekonomike, kulturore, sociale të njeriut⁴⁹.

⁴⁸Gregory Roy; Giddings Philips; The Ombudsman Institution Development and Growth, fq.2, në botimin Righting wrongs, The Ombudsman in six continents, IOS Press, 2000, fq.9-10

⁴⁹Reif C. Linda; “The Ombudsman, Good governance and International Human Rights System; Martinus, Nijhoff Publishers, 2004, fq.136

Këshilli i Evropës ka rekomanduar institucionalizimin e Ombudsmanëve jo vetëm kombëtarë por edhe në nivel lokal. Që në 1975, Asambleja Parlamentare e Këshillit të Evropës me Rekomandimet nr.757, shkurtimisht theksoi rëndësinë e këtij institucioni dhe sugjeroi shteteve anëtare themelimin dhe krijimin tij; pas 10 vjetësh një dokument i ngjashëm u realizua dhe nga Komiteti i Ministrave me rekomandimin R. 13 (85).

Këto dokumente nënvizionin përgjithësisht nevojën e ekzistencës së Ombudsmanëve kombëtarë dhe lokalë ndërsa ishte Kongresi i Autoriteteve Rajonale dhe Lokale (KARL) – një organizëm i ndërtuar nga Këshilli i Evropës ai që në 1999 siguroi një udhërrëfyes të detajuar mbi Ombudsmanin si dhe në 2003 Asambleja Parlamentare me rekomandimin nr.1615. Nga të gjitha dokumentet e evidentuara del në pah rëndësia e krijimit të institucionit të Ombudsmanit si dhe konsolidimi i këtij institucioni si promotor i mbrojtjes së administrimit të mirë si dhe të drejtave të njeriut⁵⁰.

○ **Rekomandimi nr.757 (75) i Asamblesë Parlamentare të Këshillit të Evropës**⁵¹

Me anë të këtij rekomandimi Asambleja Parlamentare fton qeveritë e shteteve anëtare të konsiderojnë mundësinë e emërimit të një Ombudsmani në nivel kombëtar, rajonal, lokal, person, i cili duhet të kryejë të njëjtat funksione si ato të ngjashme me Ombudsmanët ose Komisionerët Parlamentarë ekzistues.

○ **Rekomandimi 13 (85) Mbi institucionin e Ombudsmanit i Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës**⁵²

Me anë të këtij rekomandimi, Komiteti i Ministrave i drejtohet qeverive anëtare të Këshillit të Evropës që të konsiderojnë krijimin e Ombudsmanëve në fusha të veçanta të administratës publike, të forcojnë Ombudsmanin aty ku është e nevojshme, t'i japin vëmendje të veçantë çështjeve të drejtave të njeriut, duke i përfshirë brenda kompetencës së tij, dhe nëse kjo nuk është e përputhshme me legjislacionin e brendshëm të ketë të drejtë të iniciojë hetime dhe të japë opinione në çështje ku involvohen të drejtat e njeriut. Të konsiderojnë shtrirjen dhe forcimin e kompetencave të Ombudsmanit në mënyra të ndryshme me qëllim observimin e zbatimit të drejtave të njeriut në veprimtarinë dhe funksionimin e përditshëm të administratës publike.

○ **Rekomandimi 61 (1999) i KARL mbi rolin e Ombudsmanëve lokale në mbrojtjen e të drejtave të njeriut**⁵³

Me anë të këtij rekomandimi, KARL i drejtohet qeverive të shteteve anëtare të cilat nuk e kanë krijuar akoma Ombudsmanin të kenë një institucion të tillë. Të krijohen zyra ombudsmani në nivel kombëtar dhe nivel lokal, të mbështeten autoritete lokale për krijimin e institucioneve të tilla dhe të sigurohet që autoritetet lokale janë në

⁵⁰ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf)

⁵¹ <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta75/EREC757.htm>

⁵² <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=605500&SecMode=1&DocId=687290&Usage=2>

⁵³ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=848103&BackColorInternet=e0cee1&Back>

gjendje të rrisin mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe mbrojtjes së minoriteteve, si dhe janë në gjendje të rrisin performancën e tyre të punëve publike me mjetet e duhura financiare dhe instrumentale. Po kështu me anë të këtij rekomandimi, qeverive që e kanë Ombudsmanin në nivel kombëtar u rekomandohet të promovojnë masa për të krijuar Ombudsmanë lokalë si dhe të informojnë qytetarët në mënyrën e duhur për ekzistencën e institucionit dhe funksionet e tij.

- **Rezoluta 80 (1999) i KARL mbi rolin e Ombudsmanëve lokale në mbrojtjen e të drejtave të njeriut**⁵⁴

Me anë të kësaj rezolute KARL deklaroi se ombudsmanët janë institucione që kontribuojnë në zbatimin e Kartës Evropiane të Autonomisë Vendore, që praktika e *mediacionit* duhet të përfordhet atje ku ekziston dhe duhet të krijohet atje ku nuk është. Me anë të kësaj rezolute rekomandohet që të vendosen Ombudsmanët nëpër bashki dhe rajone, duke i pajisur me kompetenca, infrastrukturë, staf, etj. Gjithashtu rekomandohet që autoritete lokale që i kanë Ombudsmanët t'i reformojnë ato kur është e nevojshme, të vendosin marrëdhënie ndërkombëtare me Ombudsmanë lokalë të vendeve të tjera për të shkëmbyer eksperiencë dhe të shqyrtojnë mundësinë e bashkëpunimit për të zgjidhur problemet e individëve vis-à-vis me autoritetet publike. Të përmirësohet cilësia e dhënies së informacionit tek publiku në lidhje me këtë institucion.

- **Rekomandimi 1460 (2000) Mbi krijimin e Ombudsmanit për Fëmijët, të Asamblesë Parlamentare të Këshillit të Evropës**⁵⁵

Ky rekomandim në mënyrë të përmbledhur shpreh se fëmijët kanë të drejta dhe nëse këto të drejta i mohohen duhet të ketë mekanizma mbrojtës në nivel kombëtar. Disa shtete kanë krijuar (shumë pak) Ombudsmanin për Fëmijë dhe në mënyrë të qartë po bëjnë progres në mbrojtjen e të drejtave të këtij grupi vulnerabël. Asambleja Parlamentare me [Rekomandimin nr.1286](#) (1996) Mbi strategjinë Evropiane për Fëmijë ka rekomanduar që Ombudsmani për fëmijë duhet të krijohet në nivel kombëtar me qëllim mbrojtjen reale dhe përmirësimin e gjendjes së të drejtave të fëmijëve. Detyra e këtij Ombudsmani duhet të jetë ndërgjegjësimi dhe zbatimi i konventave të ndryshme mbi të drejtat e fëmijëve, vlerësimi i influencës që ka mbi fëmijët ndërmarrja e politikave të ndryshme dhe përqendrimi i vëmendjes në strategji specifike mbi edukimin e fëmijëve me paqe dhe pa dhunë. Prandaj dhe Asambleja rekomandon që shtetet anëtare që nuk e kanë, ta krijojnë një Ombudsman për Fëmijë si dhe të krijohet brenda Këshillit të Evropës Ombudsmani Evropian për Fëmijë.

- **Rekomandimin 1615 (2003) Mbi Ombudsmanin të Asamblesë Parlamentare të Këshillit të Evropës**⁵⁶

Asambleja rekomandon që Ombudsmani duhet të jetë i krijuar nga vendet anëtare të Këshilli të Evropës dhe më e preferueshme do të ishte parashikimi i tij me Kushtetutë. Këtij institucioni duhet t'i jepen kompetenca dhe një rol më i gjerë në fushën e të

⁵⁴ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=849113&BackColorInternet=e0cee1&BackColor>

⁵⁵ <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta00/erec1460.htm>

⁵⁶ <http://assembly.coe.int/main.asp?link=/documents/adoptedtext/ta03/erec1615.htm>

drejtave të njeriut. Të garantohen burime të mjaftueshme për kryerjen e të gjithë përgjegjësive të institucionit, që të ushtrohen në mënyrë të pavarur nga ndërhyrjet e mundshme të ekzekutivit. Të sigurohet autonomi për çështje të buxhetit dhe stafit. Të përjashtohet nga juridiksioni i këtij institucioni kompetenca për të përfaqësuar apo për të hyrë në konflikte gjyqësore me administratën, por të konsiderohet legjitimimi i Ombudsmanit përpara Gjykatës Kushtetuese.

○ **Mocion për rekomandim drejtuar Asamblesë Parlamentare 15 Qershor 2011 “Mbi forcimin e institucionit të Ombudsmanit”⁵⁷**

Ky mocion në mënyrë të përmbledhur shpreh se, Ombudsmani si mediator mes individit dhe administratës mund të luajë një rol të rëndësishëm në mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe promovimin e shtetit të së drejtës. Në vitet e fundit roli i tij është rritur paralelisht me emergjencën për “të drejtën e administrimit të mirë”, i inkorporuar në rendin ligjor të Bashkimit Evropian (neni 41 i Kartës së të Drejtave Themelore). Ombudsmanit duhet t’i sigurohen burimet e nevojshme për të kryer detyrat e tij në mënyrë të pavarur. Me keqardhje disa trende negative janë vëzhguar kohët e fundit në disa vende anëtare të Këshillit të Evropës: tkurrja e “*difensore civico*” në nivel lokal në Itali, presioni i ushtruar mbi Ombudsmanin Slloven për shkak të ndërhyrjeve të tij në favor të komunitetit Rom, ose si në Francë shtimi i shpejtë i disa mekanizmave të ngjashëm, të cilët tentojnë të dobësojnë rolin e Ombudsmanit, apo si në Spanjë, ku ekzistenca e Ombudsmanit është e kërcënuar nga mangësitë financiare. Në kohë krize ku qeveritë tentojnë të tkurrin financat publike ky është një trend i frikshëm. Asambleja Parlamentare që ka theksuar rëndësinë e Ombudsmanit me [Rekomandimin nr. 1615](#) (2003), është e shqetësuar për kërcënimet ndaj këtij institucioni. Prandaj duhen shqyrtuar përmirësime të mundshme në promovimin e funksionimit të këtij institucioni dhe rolit të tij në promovimin e praktikës së administrimit të mirë. Duke marrë për bazë punën e Ombudsmanit në Evropë, përfshirë shembuj të praktikave të mira, mund të realizohet përforsimi i statusit të këtij institucioni në të gjitha vendet anëtare të Këshillit të Evropës.

Disa konkluzione paraprake

Nga kuadri i rekomandimeve dhe rezolutave të Këshillit të Evropës mund të veçojmë këto standarde institucionale për Ombudsmanin në Evropë:

- ❖ Institucion i domosdoshëm dhe ekzistent në të gjitha vendet anëtare të Këshillit të Evropës. Kusht i domosdoshëm politik dhe juridik në këndvështrim të të qenit anëtar i një formacioni si Këshilli i Evropës
- ❖ Institucion i preferueshëm si parashikim në Kushtetutat kombëtare. Pra si garanci e nevojshme për stabilitetin e tij shihet parashikimi me Kushtetutë.
- ❖ Institucion kombëtar, rajonal apo lokal, që do të thotë se duhet të jetë sa më afër qytetarit. Sipas parimit të subsidiaritetit, pushteti duhet të kalojë nga lart poshtë me qëllim që dhënia e shërbimit ndaj qytetarëve të jetë sa më efikase. Ombudsmani lokal apo rajonal shihet si garant i një performance të tillë nga organet vendore karshi qytetarëve.
- ❖ Institucion i identifikuar edhe me kompetenca në fusha të posaçme, domosdoshmërisht ekzistencë e një Ombudsmani për Fëmijët. Pasja e disa

⁵⁷ <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/workingdocs/doc11/edoc12639.htm> (ky rekomandim nuk është miratuar akoma nga Asambleja)

Ombudsmanëve në fusha të posaçme sfiduese, si të dhënat personale, mosdiskriminimi, rrit nivelin e mbrojtjes së individëve, aty ku potencialisht mund të dëmtohen më shumë.

- ❖ Institucion me mbështetje të mjaftueshme financiare, njerëzore, infrastrukturore për funksionimin e tij.
- ❖ Institucion me fizionomi jo vetëm mbrojtjen nga keqadministrimi, por dhe mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut.
- ❖ Institucion me akses të domosdoshëm në Gjykatë Kushtetuese.

1.4. VADEMECUM (*draft*⁵⁸) i Komisionit të Venecias për Ombudsmanin

Komisioni për Demokracinë nëpërmjet Ligjit (Komisioni i Venecias) është një organizëm që vepron nën ombrellën e Këshillit të Evropës si trupë këshillimore për çështje kushtetuese. Themeluar në vitin 1990 ka luajtur një rol drejtues në miratimin dhe përshtatjen e kushtetutave në përputhje me standardet e trashëgimisë kushtetuese Evropiane. Aktualisht kontribuon në *uniformizimin e vlerave kushtetuese Evropiane*, duke duke “furnizuar” shtetet përkatëse me “ndihmën e parë kushtetuese” .

Ashtu si bashkëpunimi tashmë i stabilizuar me Gjykatat Kushtetuese, Ombudsmanët kanë mundësinë për t’i kërkuar Komisionit të Venecias opinion mbi çështje specifike, e lidhur jo detyrimisht me kompetencat e tyre, por që mund t’i shërbejë një qëllimi të përgjithshëm. Ky komision me qëllim forcimin e Ombudsmanit ka ofruar në vazhdimësi disponibilitetin e tij për *amicus ombud opinions*⁵⁹. Në këto opinione, Komisioni i Venecias prezanton elementë krahasues të së drejtës ndërkombëtare dhe përpiqet të shmangë një akt antikushtetues, i cili do të kishte mundësi të shpallej i tillë nga Gjykata Kushtetuese.

Në lidhje me ligjet, Komisioni i Venecias, vlerëson maksimalisht detyrën e Ombudsmanit për të paralajmëruar antikushtetutshmërinë e tyre dhe përkrah aksesin e plotë të këtij institucioni në Gjykatë Kushtetuese pa kufizime të legjitimitit, për t’i hequr këto ligje nga sistemi normativ⁶⁰. Të drejtat e njeriut mund të dhunohen për shkak të mungesës së garancive të mjaftueshme, vështirësive në zbatim, por gjithashtu sepse ka mungesë ndërjegjësimi nga individët për të drejtat që gëzojnë. Ombudsmanët duke ngritur zërin mund të luajnë rol aktiv në përhapjen e një kulture në shoqëri për gëzimin e të drejtave, për më tepër sepse Ombudsmani qëndron mes shoqërisë civile dhe aktorëve institucionalë, duke përkthyer pozicionet e gjithësecilit në gjuhën e tjetrit.

Për të garantuar këto funksione të rëndësishme vetë Ombudsmanit i duhen garanci, prandaj dhe Komisioni i Venecias ka këmbëngulur për ekzistencën e Ombudsmanëve kushtetues, që i jep atyre maksimumin e garancive mbi pavarësinë e tyre, duke i mundësuar dhe kontrollin e vetë organizmave që i kanë zgjedhur. Pavarësia sipas këtij

⁵⁸ Mbi vlerën një dokumenti si Vademecum shih për më tepër

http://www.venice.coe.int/site/main/Ombud_E.asp, (naviguar për herë të fundit me datë 04.04.2012)

⁵⁹ Shiko opinion amicus Ombud kërkuar nga Avokati i Popullit në lidhje me ligjin për kthimin dhe kompensimin e pronave ish pronarëve raportuar në Raportin Vjetor 2004.

⁶⁰ http://www.venice.coe.int/site/main/Ombud_E.asp

Komisioni nënkupton edhe të perceptohesh si i pavarur, sepse pa këtë element Ombudsmeni do të ishte jo-efektiv⁶¹.

Një përmbledhje e të gjitha opinioneve të dhëna nga Komisioni i Venecias është trajtuar tek VADEMECUM⁶², që i kanë dhënë këtij të fundit statusin e një manuali, tek i cili më së shumti gjenden të gjitha qëndrimet e Komisionit të Venecias për ligjet mbi organizimin dhe funksionimin e Ombudsmanëve në disa prej vendeve anëtare të Këshillit të Evropës:

1. Kërkesat mbi kandidaturat për Ombudsman

Kriteret për përzgjedhjen e një Ombudsmani nuk duhet të jenë shumë kufizuese. Kriteri “një person me karakter të lartë moral” gjendet në shumicën e ombudsmanëve kombëtarë⁶³. Kriteri që duhet patjetër të jetë jurist, dhe të mos jetë anëtar i një organizate jofitimprurëse është kufizues⁶⁴. Kriteri i të qenit jurist vjen në fakt nga vendet nordike, por nuk ka një përjasje uniforme mbi këtë kriter.⁶⁵ Kriteri që “të jetë i vlerësuar shumë nga opinioni publik”, pra që të jetë i besueshëm dhe i respektuar nga publiku është një element kyç i përzgjedhjes së Ombudsmanit⁶⁶.

2. Statusi i Ombudsman-it

Çfarëdo statusi që t’i jepet Ombudsmanit i lidhur me pushtetin gjyqësor apo me të një funksionari publik, gjithmonë ky status është i një gradë të lartë, sepse është faktor esencial për t’i garantuar pavarësi politike Ombudsmanit dhe t’i mundësojë funksionimin⁶⁷.

Nuk ka standarde evropiane mbi statusin e tij, por ka një larmishmëri mënyrash për të krijuar këtë status. Përcaktimi i pagës së Ombudsmanit nuk është vetëm çështje e respektit publik, por edhe i pavarësisë së institucionit⁶⁸. Në disa vende për përcaktimin e pagës së Ombudsmanit merret për referencë gjyqësori, si Malta, Norvegjia, Suedia, në disa vende të tjera merret për referencë paga e funksionarëve të tjerë të lartë si, p.sh. të Kryetarit të Kuvendit, në Kroaci, ndërsa në Austri, Ombudsmani ka një pagesë të barabartë me të një anëtar të Parlamentit⁶⁹. Sipas Komisionit të Venecias barazimi i pagës së Ombudsmanit me atë të një anëtar të Gjykatës Kushtetuese është shumë e domosdoshme për të siguruar pavarësinë e tij në

⁶¹ *ibid*

⁶² Vademecum, Mars, 2010

⁶³ CDL-AD(2004)041 Joint Opinion on the Draft Law on the ombudsman of Serbia by the Venice Commission, the Commissioner for Human Rights and the Directorate General of Human Rights of the Council of Europe.(Strasbourg, 6 December 2004) n. 13

⁶⁴ CDL(2001)083 - Consolidated Opinion On the Law on Ombudsman in the Republic of Azerbaijan (Strasbourg, 7 September 2001) n. 9.

⁶⁵ CDL-AD(2006)038 – Opinion on Amendments to the Law on the Human Rights Defender of Armenia (Strasbourg, 22 December 2006) n. 23.

⁶⁶ CDL-AD(2006)038 – Opinion on Amendments to the Law on the Human Rights Defender of Armenia (Strasbourg, 22 December 2006) n. 21 – 22.

⁶⁷ CDL(2004)007 - Draft Opinion on the Status and Rank of the Human Rights Ombudsman of Bosnia and Herzegovina (Strasbourg, 12 February 2004) n. 8.

⁶⁸ CDL(2004)007 - Draft Opinion on the Status and Rank of the Human Rights Ombudsman of Bosnia and Herzegovina (Strasbourg, 12 February 2004) n. 12

⁶⁹ CDL-AD(2002)008 - Opinion on the Status and Rank of the Ombudsman in the Federation of Bosnia and Herzegovina (Strasbourg, 17 May 2002) n. 6 – 7.

përputhje me standardet Evropiane. Ndërsa pagat e stafit të Ombudsmanit duhet të përcaktohen sipas legjislacionit përkatës të nëpunësit civil, apo duke i barazuar me gjyqtarët e zakonshëm.⁷⁰

3. Zgjedhja dhe shkarkimi i Ombudsman-it para mbarimit të mandatit

Sa më i madh të jetë numri i votave i kërkuar për zgjedhjen e Ombudsmanit, aq më e madhe është pavarësia dhe autoriteti publik i tij⁷¹. Përzgjedhja e Ombudsmanit nga një shumicë e cilësuar votash është një garanci për përkrahjen e tij nga një numër i madh i opinionit publik dhe për rrjedhojë për pavarësinë dhe paanësinë e tij.⁷² Mënyra e përzgjedhjes së Ombudsmanit është kaq e rëndësishme sa vetë pavarësia e tij. Ai duhet të zgjidhet me një shumicë të tillë të cilësuar, të mjaftueshme për një konsensus të arsyeshëm mes palëve⁷³. Shumica e thjeshtë nuk kërkon një konsensus të gjerë dhe pa një konsensus të tillë mund të komprometohet kredibiliteti i institucionit⁷⁴. Për rrjedhojë një shumicë e cilësuar në Parlament për përzgjedhjen (2/3 ose 3/5) është e nevojshme. Nëse dispozitat kushtetuese nuk e mundësojnë këtë formulë, të tjera mundësi duhet të shqyrtohen me anë të të cilave të prodhohet i njëjti rezultat. Gjithsesi këto modalitete duhet të jenë të përcaktuara të paktën në nivel ligjor.⁷⁵

Me qëllim që hetimet e tij të jenë të besueshme si nga individët ashtu dhe organet publike, procedura e përzgjedhjes duhet të jetë transparente.⁷⁶ Duhet të mbahet parasysh se Ombudsmanët së pari janë ombudsmanë parlamentare, prandaj dhe do ishte e sygjerueshme të krijohet një komitet specifik parlamentar për të shqyrtuar të gjitha aspektet e marrëdhënies parlament-ombudsman. Është e rëndësishme që përbërja e Komitetit të jetë e përcaktuar *ab initio* në ligj ose në Rregulloren e Parlamentit. Do të ishte e dëmshme për transparencën dhe rrjedhimisht dhe për kredibilitetin që përbërja e Komisionit *ad hoc* të përzgjidhej vetëm me qëllim specifik propozimin e kandidatit për Ombudsman⁷⁷. Ombudsmani do të duhej edhe të

⁷⁰ CDL-AD(2004)031 - Opinion on the Draft Law on Amendments to the Law on Ombudsman for Human Rights in Bosnia and Herzegovina adopted by the Venice Commission at its 60th Plenary Session (Venice, 8-9 October 2004) n. 30.

⁷¹ CDL-AD(2003)006 - Opinion on the Draft Law on the Human Rights Defender of Armenia adopted by the Venice Commission at its 54th Plenary Session (Venice 14-15 March 2003) art. 3.

⁷² CDL(2001)026 - Ombudsman in the Republic of Armenia (Strasbourg, 2 March 2001) c. II n. 3.

⁷³ CDL-AD(2007)020 - Opinion on the possible reform of the Ombudsman Institution in Kazakhstan adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session (Venice, 1-2 June 2007) n. 11.

⁷⁴ CDL-INF (2001) 7 – Memorandum on the Organic Law on the Institution of the Ombudsman of the Federation of Bosnia and Herzegovina (Strasbourg, 14 March 2001) p. 2.

⁷⁵ CDL-AD(2004)041 Joint Opinion on the Draft Law on the ombudsman of Serbia by the Venice Commission, the Commissioner for Human Rights and the Directorate General of Human Rights of the Council of Europe.(Strasbourg, 6 December 2004) n. 11

⁷⁶ CDL-AD(2003)007 - Opinion on the Draft Law on the Public Attorney of “the former Yugoslav Republic of Macedonia” adopted by the Venice Commission at its 54th Plenary Session (Venice, 14-March 2003) p. 1.

⁷⁷ *ibid*

shkarkohej me shumicë të cilësuar⁷⁸. Për të garantuar procedura transparente në proces, duhet që ai të dëgjohet publikisht para se të votohet shkarkimi i tij⁷⁹.

4. Papajtueshmëria

Funksioni i Ombudsmanit është i papajtueshëm me çdo lloj funksioni tjetër publik, profesional apo politik, por gjithsesi kryerja e veprimtarisë akademike si mësimdhënia nuk duhet të përfshihet në rastet e papajtueshmërisë. Lista e funksioneve publike mund të jetë e gjatë, por perifrazimi se, “Ombudsmani nuk mund të kryejë asnjë lloj veprimtarie, e cila është e papajtueshme me performancën e tij në detyrën e Ombudsmanit si dhe çdo lloj veprimtarie që dëmton besimin e publikut dhe paanësinë e tij”, i mbulon rastet e mundshme të papajtueshmërisë⁸⁰.

5. Imuniteti

Ombudsmani dhe stafi i tij duhet të kenë imunitet nga ndjekja ligjore, kur ata veprojnë ose flasin në kapacitetin e tyre si funksionarë të këtij institucioni si dhe brenda kompetencave të tyre (imunitet funksional)⁸¹. Ky imunitet duhet të zgjasë edhe pas mbarimit të mandatit ose pasi stafi nuk punon më për këtë institucion. Imuniteti duhet të përfshijë mbrojtjen e korrespondencës dhe çdo lloj forme komunikimi që i përkasin Ombudsmanit⁸². Me qëllim forcimin e pavarësisë, garancitë për të mos dhunuar dokumentet, komunikimin në çdo formë dhe ambientet në posedim të Ombudsmanit janë të rëndësishme. Rregullorja e UNMIK 2006/06 mbi Ombudsmanin e Kosovës ka qenë një shembull i mirë. Në të përcaktohej se “Arkivat, dokumentet, komunikimet, fondet dhe asetet e Ombudsmanit, pavarësisht se ku ndodhen, nuk mund të dhunohen dhe të jenë objekt konfiskimi, apo i çdo forme tjetër ndërhyrjeje nga ekzekutivi, legjislativi apo gjyqësori”⁸³.

6. Pavarësia financiare

Me qëllim rritjen e pavarësisë së Ombudsmanit, kriteret shtesë pavarësie mund të ishin përcaktime të tilla si, “buxheti i Ombudsmanit mund të ulet në krahasim me vitin financiar paraardhës, vetëm me një përqindje jo më të madhe se sa ajo që i përket uljes së buxhetit të Kuvendit, Presidentit apo Qeverisë”. Duke marrë në konsideratë natyrën tepër sensitive të këtij institucioni një formulim si, autoritetet publike nuk duhet të përdorin procesin dhe procedurën e buxhetit për lëvizjen e fondeve në

⁷⁸ [CDL-AD\(2004\)041](#) Joint Opinion on the Draft Law on the ombudsman of Serbia by the Venice Commission, the Commissioner for Human Rights and the Directorate General of Human Rights of the Council of Europe.(Strasbourg, 6 December 2004) n. 8

⁷⁹ CDL(2004)126 - Draft Joint Opinion on the Law on the Ombudsman of Serbia by the Venice Commission, the Commissioner for Human Rights and the Directorate General of Human Rights of the Council of Europe (Strasbourg, 24 November 2004) n. 19.

⁸⁰ [CDL-AD\(2004\)041](#) Joint Opinion on the Draft Law on the ombudsman of Serbia by the Venice Commission, the Commissioner for Human Rights and the Directorate General of Human Rights of the Council of Europe.(Strasbourg, 6 December 2004) n. 16

⁸¹ [CDL-AD\(2004\)041](#) Joint Opinion on the Draft Law on the ombudsman of Serbia by the Venice Commission, the Commissioner for Human Rights and the Directorate General of Human Rights of the Council of Europe.(Strasbourg, 6 December 2004) n. 18.

⁸² CDL-AD(2006)038 – Opinion on Amendments to the Law on the Human Rights Defender of Armenia (Strasbourg, 22 December 2006) n. 74

⁸³ CDL-AD(2006)038 – Opinion on Amendments to the Law on the Human Rights Defender of Armenia (Strasbourg, 22 December 2006) n. 76

mënyrë që të prekin pavarësinë e Ombudsmanit, do të ishte e sugjerueshme.⁸⁴ Ligji mund të parashikojë edhe se propozimi i Ombudsmanit për buxhetin e nevojshëm vjetor duhet të miratohet pa ndryshime në buxhetin shtetëror⁸⁵.

7. Kompetencat

Zakonisht Ombudsmani nuk ka fuqi vendimmarrëse por vetëm rekomanduese, dhe në shumicën e vendeve pikërisht këtu qëndron dhe fuqia e tij⁸⁶. Nuk ka detyrime të drejtpërdrejta apo forcë shtrënguese për plotësimin e rekomandimeve, por një kohë limit për t'i detyruar organet publike të përgjigjen është e nevojshme, qoftë duke e pranuar rekomandimin, pra duke kthyer situatën në gjendjen e mëparshme apo duke vënë në vend të drejtën e shkelur, ashtu si dhe duke dhënë motive mbi refuzimin e rekomandimit⁸⁷.

Ligjet duhet të kenë të mirëpërcaktuar në mënyrë të zgjeruar, funksionet e Ombudsmanit për të promovuar të drejtat, liritë dhe interesat e ligjshme të individit si dhe për të mbrojtur individët kundër dhunimit të të drejtave të tyre, abuzimit me pushtetin, gabimet, neglizhencat, vendimet e padrejta, keqadministrimi⁸⁸.

Përveç rasteve që kanë lidhje me funksionimin e brendshëm të qeverisë, Ombudsmani duhet të ketë fuqi të ndërhyjë për aktet e ekzekutivit, përfshirë dhe aktet e Kryeministrit. Veprimtaria e Presidentit në kapacitetin administrativ të tij duhet të jetë e përfshirë gjithashtu, dhe vetëm nëse aktet janë të natyrës politike, (p.sh. emërimi i Kryeministrit, shpallja e luftës) ato mund të jenë jashtë juridiksionit të Ombudsmanit. Përgjithësisht vetëm vendimet politike duhet të jenë jashtë juridiksionit të Ombudsmanit, **ndërsa të gjitha vendimet që afektojnë interesat e individëve duhet të jenë të kontrollueshme**. Veprimtaria e Parlamentit, Komitetet dhe deputetët duhet të përjashtohen nga juridiksioni i Ombudsmanit.⁸⁹

Do të ishte e preferueshme që në ligj të përmendej jo vetëm termi “mbrojtje”, por edhe “monitorim” dhe “promovim”, duke i dhënë konotacion të gjerë funksioneve të Ombudsmanit. Është e nevojshme që nga interpretimi i ligjit, kategoria e organeve publike të kontrollueshme nga Ombudsmani të jetë në maksimumin e mundshëm⁹⁰.

Në këndvështrim të detyrimit të ekzekutivit për zbatimin e parimeve të mirëadministrimit, Ombudsmani duhet të ketë të shprehur dhe kompetencën për të

⁸⁴CDL-AD(2006)038 – Opinion on Amendments to the Law on the Human Rights Defender of Armenia (Strasbourg, 22 December 2006) n. 80 – 81.

⁸⁵CDL-AD(2007)020 - Opinion on the possible reform of the Ombudsman Institution in Kazakhstan adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session (Venice, 1-2 June 2007) n. 28.

⁸⁶CDL-AD(2003)007 - Opinion on the Draft Law on the Public Attorney of “the former Yugoslav Republic of Macedonia” adopted by the Venice Commission at its 54th Plenary Session (Venice, 14-March 2003) art. 6

⁸⁷CDL-AD(2004)041 Joint Opinion on the Draft Law on the ombudsman of Serbia by the Venice Commission, the Commissioner for Human Rights and the Directorate General of Human Rights of the Council of Europe. (Strasbourg, 6 December 2004) n. 32

⁸⁸CDL(2001)026 - Ombudsman in the Republic of Armenia (Strasbourg, 2 March 2001) c. 1 n. 4

⁸⁹CDL(2001)083 - Consolidated Opinion On the Law on Ombudsman in the Republic of Azerbaijan (Strasbourg, 7 September 2001) c. I n. 6

⁹⁰CDL-AD(2006)038 – Opinion on Amendments to the Law on the Human Rights Defender of Armenia (Strasbourg, 22 December 2006) n. 18 – 19 – 20.

ndërhyrë jo vetëm kur konstatohen shkelje të ligjit, por edhe kur ka parregullsi si (p.sh. sjellje poshtëruese nga zyrtarët ndaj individit, zvarritje, subjektivizëm, etj)⁹¹.

Raportimi i Ombudsmanit në Parlament edhe kur e çmon ai të *arsyeshme*, (i njëjti përcaktim edhe në ligjin për AP) është i vakët dhe në ligjet ku përcaktohet në këtë mënyrë duhet të sqarohet dhe specifikohet⁹².

Është i rekomandueshëm akses i Ombudsmanit në Gjykatë Kushtetuese, qoftë me iniciativën e tij, qoftë duke marrë shkak nga një ankesë e individit.⁹³ Edhe akses i Ombudsmanit në Gjykatë Kushtetuese për vendimet gjyqësore, mund të ishte e sugjerueshme të njihej si kompetencë me ligj, sepse praktika Evropiane tregon për një tendencë hapje ndaj një kontrolli të tillë, nëse palët e kërkojnë⁹⁴.

8. Personat që mund t'i drejtohen Ombudsman-it

Në disa raste përdoret termi “qytetar”, pra Ombudsmani mbron qytetarët, ndërkohë termi i përshtatshëm është “personat”⁹⁵. Përfitues të të drejtave dhe lirive themelore nuk janë vetëm qytetarët, por personat, që mund të jenë fizikë dhe juridikë⁹⁶. Shprehja e duhur duhet të ishte “çdo person juridik apo fizik që pretendonmund t'i drejtohet Ombudsmanit.”⁹⁷. Zyrtarët publikë janë mbartës të të drejtave si individë gjithashtu, kështu që ata janë kategori ankuesish pranë Ombudsmanit si çdo kategori tjetër ankuesish⁹⁸.

Po kështu, nuk duhet të përjashtohet mundësia që individët të drejtohen tek Ombudsmani jo për të drejtat e tyre drejtpërdrejt, por për të drejta të personave që nuk jetojnë më. Në ligje duhet të përdoret formulimi se “interesi dhe e drejta nuk duhet e lidhur drejtpërdrejt vetëm me ankuesin”.⁹⁹ Ankesa mund të bëhet dhe nga persona të tretë për llogari të viktimës së dhunimit, me pëlqimin e tij.¹⁰⁰

Mundësia për ankimin efektiv, paraqitja e ankesës pranë Ombudsmanit, nuk duhet ta pengojë një individ, por ky i fundit duhet të orientohet për organin efektiv të ankimit

⁹¹ [CDL-AD\(2004\)041](#) Joint Opinion on the Draft Law on the ombudsman of Serbia by the Venice Commission, the Commissioner for Human Rights and the Directorate General of Human Rights of the Council of Europe. (Strasbourg, 6 December 2004) n. 20

⁹² CDL-AD(2003)006 - Opinion on the Draft Law on the Human Rights Defender of Armenia adopted by the Venice Commission at its 54th Plenary Session (Venice 14-15 March 2003) n. 15.

⁹³ CDL-AD(2007)020 - Opinion on the possible reform of the Ombudsman Institution in Kazakhstan adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session (Venice, 1-2 June 2007) n. 14.

⁹⁴ [CDL-AD\(2005\)005](#), Opinion on draft constitutional amendments relating to the reform of the judiciary in Georgia (Venice, 11 – 12 March 2005) p.1

⁹⁵ CDL-AD(2003)007 - Opinion on the Draft Law on the Public Attorney of “the former Yugoslav Republic of Macedonia” adopted by the Venice Commission at its 54th Plenary Session (Venice, 14-March 2003) B – 1

⁹⁶ [CDL-AD\(2004\)041](#) Joint Opinion on the Draft Law on the ombudsman of Serbia by the Venice Commission, the Commissioner for Human Rights and the Directorate General of Human Rights of the Council of Europe.(Strasbourg, 6 December 2004) n. 10

⁹⁷ *Ibid*,

⁹⁸ CDL-AD(2006)038 – Opinion on Amendments to the Law on the Human Rights Defender of Armenia (Strasbourg, 22 December 2006) n. 54 – 55.

⁹⁹ CDL-AD (2003) 006 - Opinion on the Draft Law on the Human Rights Defender of Armenia adopted by the Venice Commission at its 54th Plenary Session (Venice 14-15 March 2003) art. 8.

¹⁰⁰ CDL(2001) 083 - Consolidated Opinion On the Law on Ombudsman in the Republic of Azerbaijan (Strasbourg, 7 September 2001) n. 16.

si dhe për faktin që nuk pezullohen afatet e ankimit vetëm për arsyen që është ankuar tek Ombudsmeni.¹⁰¹

Komente

Vademecum i Komisionit të Venecias edhe pse jo statik, është një përmbledhje në formë këshillimore për të gjithë legjislacionet mbi Ombudsmanët e vendeve anëtare të Këshillit të Evropës, përfshirë dhe vlefshmërinë për sistemin shqiptar të Ombudsmanit. Duke i hedhur një vështrim krahasues ligjit tonë mbi Avokatin e Popullit me ligjet e vendeve për të cilat janë dhënë opinione nga Komisioni i Venecias, kuptohet që ligji shqiptar ka standarde dhe formula të përcaktuara mjaft mirë që në fillim dhe ky ligj ka qenë një fillesë e mirë për punën e Avokatit të Popullit deri tani. Megjithatë unë do e identifikoj **momentin e përzgjedhjes** si momenti më problematik në realitetin shqiptar, për çdo përzgjedhje të funksionarëve të institucioneve të pavarura. Në këtë kontekst do të veçoja opinionin e Komisionit të Venecias për ligjin mbi Ombudsmanin Maqedonas, ku ka rekomanduar ekzistencën *ab initio* të një Komisioni të përhershëm mbi marrëdhënien Ombudsman-Parlament (*shiko dhe modelin Danez*). Ekzistenca e një komisioni të tillë, i parashikuar me Rregulloren e Parlamentit, do të ishte faktor kyç për një Avokat Popullit të fortë, me rregulla të përcaktuara paraprakisht mbi përzgjedhjen dhe një veprimtari kontrolli sidomos mbi ekzekutivin eficient.

¹⁰¹CDL-AD (2004) 041 Joint Opinion on the Draft Law on the ombudsman of Serbia by the Venice Commission, the Commissioner for Human Rights and the Directorate General of Human Rights of the Council of Europe. (Strasbourg, 6 December 2004) n. 22.

II. STANDARDET E KONTROLLIT TË OMBUDSMANIT

Një Ombudsman mund të cilësohet si një *extra* kontroll mbi administratën publike. Në këtë prizëm ai është një lloj komponenti ndihmës i *checks and balance* mes pushteteve të ndryshme. Brenda këtij këndvështrimi, ombudsmani është një lloj *mbikëqyrësi me kërkesë*, në shtesë të mekanizmave tradicionalë të kontrollit të administratës¹⁰².

Në sistemet ligjore mbi Ombudsmanin standardet e kontrollit janë të formuluar në mënyra të ndryshme. Pjesërisht janë të formuluar *pozitivisht* si, (..vëzhgon zbatimin e ligjit, miradministrimin, të drejtat e njeriut), pjesërisht janë të formuluar *negativisht* si, (...vëzhgon të drejtat e dhunuara, mangësitë, keqadministrimin, keqqeverisjen..). Të demonstruar në mënyrë të thjeshtë standardet e kontrollit mund t'i ndash në: zbatimin e ligjshmërisë, miradministrim/mirëqeverisje dhe të drejtat e njeriut.

2.1 Ombudsmani në drejtim të kontrollit të ligjshmërisë

Në të gjitha shtetet Ombudsmanit i njihet kompetenca e kontrollit të *ligjshmërisë* së administratës publike. Kjo kompetencë zbatohet dhe nga ata Ombudsmanë, të cilët kanë detyrën e zbulimit të keqadministrit apo neglizhencës, ose tek ata që kanë për detyrë mbrojtjen e të drejtave të njeriut. Edhe në Britaninë e Madhe, ku Ombudsmanit i njihet vetëm kontrolli i keqadministrit, me këtë term është kuptuar mosrespektimi i ligjit dhe të gjitha llojet e dhunimit të ligjit. Nga të gjithë Ombudsmanët pranohet se ata janë të ngarkuar me kontrollin e respektimit të standardeve të rendit ligjor të shkruar (civil law) apo të pashkruar (common law). Në *civil law* ku ligji pozitiv administrativ është tepër i zhvilluar, fokusi kryesor i Ombudsmanit është vëzhgimi i zbatimit të ligjshmërisë. Mund të ketë shumë pak zona ku Ombudsmani mund të mos ndërhyjë tek rendi ligjor kur ushtron kontrollin e tij. Edhe zbatimi i akteve komunitare është i kontrollueshëm nga Ombudsmani, për sa kohë që ato janë të detyrueshme për zbatim nga organet administrative kombëtare të shteteve anëtare.¹⁰³

2.2 Ombudsmani në drejtim të miradministrit/mirëqeverisjes

Koncepti i mirëqeverisjes pranohet nga komuniteti ndërkombëtar tashmë si standard i qeverisjes kombëtare dhe si element i përkrahjes për zhvillim ekonomik të vendeve në zhvillim, nga organizma të ndryshëm ndërkombëtarë. Sipas UNDP, "mirëqeverisja mes të tjerash është edhe pjesëmarrje, transparencë dhe llogaridhënie". Është gjithashtu barazi dhe efikasitet. Dhe promovon shtetin e së drejtës¹⁰⁴.

Mirëqeverisja trajtohet shpesh si shporta e disa veprimtarive: shërbime publike profesionale, eliminim i korrupsionit në qeveri, një administratë e parashikueshme dhe llogaridhënese, vendimmarrje demokratike, supremaci e shtetit të së drejtës, mbrojtje efektive e të drejtave të njeriut, gjyqësor i pavarur, sistem ekonomik i drejtë,

¹⁰²Remac Milan;Langbroek Philip; The normative function of ombudsmen between citizens, public administration and courts, fq.2.

<http://egpa-conference2011.org/documents/PSG10/Remac-Langbroek.pdf>

¹⁰³ Kucsko-Stadlmayer Gabriele; "European Ombudsman Institution" SpringerWien New York, 2008, fq.32

¹⁰⁴Governance for Sustainable Human Development, UNDP, Janar 1997.

(<http://mirror.undp.org/magnet/policy/>)

decentralizim dhe devolucion i qeverisjes, shpenzime ushtarake në nivelin e duhur, dhe kështu me radhë ...¹⁰⁵.

Kofi Annan, ish- Sekretar i Përgjithshëm i Kombeve të Bashkuara (1997-2006) është shprehur se:

“Programet e Kombeve të Bashkuara, targetojnë virtualisht të gjithë elementët kyç të mirëqeverisjes: mbrojtjen e shtetit të së drejtës, verifikimi i zgjedhjeve, trajnimi i punonjësve të policisë, monitorimi i të drejtave të njeriut; përthithja e investimeve; dhe promovimin e administratës së përgjegjshme. Mirëqeverisja është gjithashtu komponenti i veprës sonë. Ajo ka një aspekt tepër parandalues; i jep shoqërisë themele për një zhvillim ekonomik dhe social. Në vendet në postkonflikt, mirëqeverisja mund të promovojë pajtimin dhe të ofrojë një rrugë drejt paqes së konsoliduar”¹⁰⁶.

UNDP ka ndërthurur praktikën e mirëqeverisjes me përmirësimin e zhvillimit njerëzor¹⁰⁷. Në mënyrë të ngjashme Banka Botërore promovon praktikat e qeverisjes së mirë, duke përfshirë reformat në sektorin publik¹⁰⁸. Ajo jep dhe nocionin mbi **qeverisjes e dështuar** (keqqeverisjen) si lehtësisht të dallueshme dhe të lexueshme¹⁰⁹. Edhe Fondi Monetar Ndërkombëtar i ka konsideruar të rëndësishme promovimin e politikave të mirëqeverisjes, të cilat lidhen me performancën ekonomike¹¹⁰.

Ndërsa sipas Komisionit Evropian, pesë parime të kombinuara formojnë bazën e mirëqeverisjes: **transparenca**: institucionet duhet të jenë të hapura për procesin e vendimmarrjes; **pjesëmarrja**: individët sistematikisht duhet të jenë pjesë e politikave dhe ligjbërjes, duke i pyetur dhe duke i marrë feedback; **përgjegjësia**: roli i gjithsecilit duhet të jetë i qartësuar dhe duhet të merret përsipër nga përgjegjësit realizimi i tij; **efektiviteti**: vendimet duhen marrë në kohën e duhur dhe duhet të sjellin rezultatin e duhur; **koherenca**: politikat duhen ndjekur dhe zbatuar me koherencën e duhur, duke shmangur diversitetin¹¹¹.

¹⁰⁵ Reif C. Linda; “The Ombudsman, Good governance and International Human Rights System; Martinus, Nijhoff Publishers, 2004,

¹⁰⁶ Kofi Annan, The Quiet Revolution, 4 GLOBAL GOVERNANCE 123, (1998), *cit.*, nga Reif C. Linda; “The Ombudsman, Good governance and International Human Rights System; Martinus, Nijhoff Publishers, 2004,

¹⁰⁷ U.N. Development Programme, Governance for Sustainable Human Development, Janar 1997, <<http://magnet.undp.org/policy/default.html>>; U.N. Development Programme,

¹⁰⁸ World Bank, Governance and Development (1992), fq.12;

[http://www-](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/09/17/000178830_98101911081228/Rendered/PDF/multi_page.pdf)

[wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/09/17/000178830_98101911081228/Rendered/PDF/multi_page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/09/17/000178830_98101911081228/Rendered/PDF/multi_page.pdf)

¹⁰⁹ *ibid*, fq.9; Sipas Bankës Botërore, simptomat kryesore të keqqeverisjes janë:

* dështim për të ndarë qartësisht çfarë është publike dhe çfarë është private, dhe për rrjedhojë një tendencë për të devijuar burimet publike drejt përfitimeve private;

* dështim për të krijuar një kuadër ligjor me parashikueshmëri dhe favorizim të sjelljeve qeveritare arbitrare;

* rregulla, norma, kërkesa licencimi të tepërta, të cilat pengojnë funksionimin e tregut;

* prioritetet jo konsistente me zhvillimin të cilat rezultojnë në alokim të gabuar resursesh.

*vendimmarrje jo transparente.

¹¹⁰ International Monetary Fund, Good governance: the IMF 's role, Gusht 1997

(<http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govindex.htm>)

¹¹¹ Communication from the Commission of 25 July 2001 "European governance - A white paper"

[[COM\(2001\) 428](#) final - Official Journal C 287 of 12.10.2001

Duke iu referuar vetëm elementëve të dhënë nga Komisioni European, konstatohet që në fakt të gjithë janë standarde të kontrollueshme nga Ombudsmani në ofrimin e shërbimeve publike nga administrata publike. Kjo do të thotë se brenda konceptit të mirëqeverisjes gjejmë dhe konceptin e miradministrimit- të dyja brenda juridiksionit të Ombudsmanit. Ky i fundit i veshur me kompetenca monitorimi, hetimi, dhe zgjerimi të hetimeve në çështje të thella administrative që mund të ndikojnë një numër të madh individësh, bën të mundur promovimin e një qeverisjeje demokratike, të hapur dhe të përgjegjshme. Miradministrimi dhe mirëqeverisja përcaktojnë kuadrin e vlerësimit të Ombudsmanit.¹¹²

Miradministrimi vjen si koncept nga sistemi anglez. Është i formuluar *pozitivisht* si miradministrim ose *negativisht* si keqadministrim. Sipas Crossman, kryetar i Dhomës së Komunave, kur po hartonin ligjin mbi Komisionerin Parlamentar (1967), keqadministrimi është **“paragjykim, neglizhencë, vonesë, mungesë kompetence, pakujdesi, absurditete, veprime pa vend, poshtërsi, perversitet, arbitraritet, e kështu me radhë..”**, njohur ndryshe si *Katalogu i Crossman-it*¹¹³.

Raporti Vjetor i Ombudsmanit Parlamentar të Britanisë së Madhe i vitit 1993, ka dhënë një nocion të plotë dhe të detajuar të *keqadministrimit*, sipas të cilit: “keqadministrimi ndodh kur hasim: egërsi, ashpërsi, mungesë të gatishmërisë për ta trajtuar ankuesin si person që ka të drejta ligjore, refuzim nga ana e nëpunësit për t’iu përgjigjur pyetjeve të arsyeshme dhe logjike, neglizhencë për të informuar një individ për të drejtat e tij/të saj, dhënie me dashje të një këshille të gabuar ligjore ose keqdrejtuese, mungesë informimi me këshilla të vlefshme, mbingarkesë me rregulla të cilat do të prodhonin një rezultat të pakënaqshëm dhe jokomod, mosdhënie orientimi ligjor drejt organeve dhe personave kompetentë, shfaqje të paragjykimeve racore, ngjyrë fetare, ideologjike, politike, si dhe të çdo lloji tjetër, ndjekje të procedurave të dështuara me koshencë, shfaqje anësie”¹¹⁴.

Miradministrimi është kodifikuar si parim edhe në Kartën Themelore të Bashkimit Evropian¹¹⁵. Ndërsa Kodi Evropian i Sjelljes së Mirë Administrative prezanton më gjerë substancën dhe procedurën në lidhje me miradministrimin. Përkufizimi i aprovuar nga Parlamenti Evropian për keqadministrimin është se:

“Keqadministrimi ndodh kur një organ publik nuk vepron në përputhje me një rregull apo princip i cili është i detyrueshëm për të”, përkufizim ky i dhënë nga Ombudsmani Evropian si organ kontrolli mbi keqadministrimin e veprimtarisë administrative të institucioneve Evropiane’,¹¹⁶.

Sipas këtij koncepti, i elaboruar edhe në doktrinë, ndryshe nga gjykatat, të cilët gjykojnë drejtësinë e vendimeve nëse kanë qenë të ligjshme apo jo, Ombudsmani vlerëson jo vetëm drejtësinë e vendimeve, por për më tepër vlerëson **sjelljen e**

¹¹² Remac Milan; Langbroek Philip; The normative function of ombudsmen between citizens, public administration and courts , fq.4;

<http://egpa-conference2011.org/documents/PSG10/Remac-Langbroek.pdf>

¹¹³ Richard Crosman, Kryetar i Dhomës së Komunave, një nga dy Dhomat e Parlamentit Anglez.

¹¹⁴ Mal administration and service failures;

<http://www.accountabilityscotland.org/index.php/maladministration-and-service-failure>

¹¹⁵ Neni 41

¹¹⁶ http://ec.europa.eu/civil_society/code/index_en.htm

autoriteteve nëse ka qenë e duhur, etike dhe e drejtë, një avantazh tjetër i këtij institucioni krahasuar me gjyqësorin¹¹⁷.

Ombudsmani me kompetencat e tij në shqyrtimin e ankesave të individëve, ofron gjithnjë e më tepër interpretime mbi rastet e keqadministrimit apo miradministrimit nga autoritetet publike. Disa Ombudsmanë e kanë në mënyrë të shprehur në ligj se kur ndërhyjnë dhe cilat janë rastet e keqadministrimit, disa e kanë krijuar me praktikë dhe interpretim të ligjeve nga vetë ata apo nga gjykatat¹¹⁸.

Një gjykatë apeli në Londër në një vendim të saj është shprehur se përpara se të vijë në gjykatë për pretendime mbi keqadministrimin, qytetari duhet të shkojë më parë tek Ombudsmani¹¹⁹, (shën im E.T. *de facto* duke e konsideruar këtë institucion *quasi* si shkallë të detyrueshme apelimi).

Ombudsmani ndërhyt pranë autoriteteve publike për të përmirësuar standardet e pritshmërisë nga autoritetet publike dhe strukturimin e vendimmarrjes në mënyrën e duhur që gabimet mos të përsëriten në të ardhmen. Kështu që mund të themi se ky institucion korrigjon gabimet e bëra ndaj një individi, por sugjeron, rekomandon ndryshime procedurash apo praktikash të cilat kanë provokuar shkeljen konkrete, me qëllim parandalimi të shkeljes për të ardhmen¹²⁰.

Ombudsmani tenton të shikojë **keqadministrimin/miradministrimin e drejtësisë edhe nga gjykatat**, përveçse nga autoritetet publike. Se cilat situata apo raste do të konsiderohen si pjesë e administrimit të drejtësisë është një klasifikim i vështirë dhe jo i rregulluar në mënyrë uniforme në të gjitha sistemet ligjore. Në shumicën e rasteve kuptohet pjesa administrative e procedurave gjyqësore (p.sh. caktimi i seancave gjyqësore, ekzekutimi i një vendimi, inicimi i procedurave disiplinore ndaj një gjyqtari). Në disa sisteme me administrim drejtësie dhe kontroll të Ombudsmanit mbi të, kuptohet ushtrimi i saj nga nëpunës jogjyqtarë të gjykatave (kancelarë, sekretarë, etj). Në disa vende administrimi i drejtësisë është i një natyre substanciale. Për shkak të pavarësisë së gjyqtarëve, kontrolli mbi keqadministrimin e pushtetit gjyqësor është i kufizuar kryesisht në vonesat dhe zvarritjet e proceseve gjyqësore. Gjithsesi Ombudsmani në këtë aspekt të paktën tërheq vëmendjen e autoriteteve kompetente kontrolluese të veprimtarisë së gjyqtarëve, sjelljen e tyre nëpërmjet raportimeve apo rekomandimeve për marrje masash disiplinore ndaj tyre.

Kompetencat e Ombudsmanit në administrimin e drejtësisë janë rregulluar në mënyra të ndryshme. Nëse ato nuk janë shprehimisht të përcaktuara, Ombudsmani vepron ashtu si dhe në fusha të tjera me autorizimin për të hetuar, rekomanduar dhe për të raportuar. Në disa raste ai rekomandon tek vetë gjyqtari, në disa raste të tjera tek

¹¹⁷Fjalimi i Ombudsmanit Hollandez Dr.Alex Brenninkmeijer, Konferencë 5-7 Tetor 2007, Armeni, "Bashkëpunimi mes gjykatave dhe Ombudsmanit në mbrojtje të të drejtave të njeriut".

¹¹⁸Kucsko-Stadlmayer Gabriele; "European Ombudsman Institution" Springer Wien NewYork, 2008, fq.33;

¹¹⁹Abraham.Ann. "Ombudsman and administrative justice", Society for Advanced Legal Studies, Janar/Shkurt 2006; fq.19.

¹²⁰Gregory Roy; Giddings Philip; Righting wrongs; The Ombudsman in six continents, ILIAS, IOS Press; fq.34.

organet mbikqyrëse të punës së gjyqtarëve, dhe në raste të tjera tek kryetari i gjykatës. Shtrirja e kontrollit është në varësi të sistemeve ligjore kombëtare¹²¹.

Përveç miradministrimit, disa Ombudsmanë ushtrojnë kontrollin edhe mbi parimin e barazisë dhe drejtësisë sociale. Nuk është shumë e qartë nëse kjo kompetencë duhet të qëndrojë më vete apo krijon mbivendosje me konceptin e miradministrimit¹²². P.sh Ombudsmani Polak e ka shprehimisht të përcaktuar në ligjin e tij vëzhgimin e drejtësisë sociale, ndërsa Mediatori Francez ka shprehimisht të përcaktuar në ligj kontrollin e parimit të barazisë. Edhe pse duket sikur janë kompetenca më vete në fakt, Karta e të Drejtave Themelore p.sh. e ka të përcaktuar se barazia është pjesë e miradministrimit (neni 41/1¹²³), apo ombudsmanë të tjerë parimin e barazisë e shohin si pjesë të sistemit ligjor.

2.3. Ombudsmani në drejtëm të mbrojtjes së të drejtave të njeriut

Institucioni i Ombudsmanit është i lidhur ngushtë edhe me konceptin e shtetit të së drejtës. Për rrjedhojë roli i Ombudsmanit është shumë specifik dhe i domosdoshëm. Ombudsmanët të cilët kërkojnë njohje kushtetuese si autoritete të pavarura janë tregues të procesit evolues të konsolidimit të demokracisë dhe realizimit të thelbit të shtetit të së drejtës (*shën. E.T.*:si element thelbësor ka të drejtat e njeriut) në vetvete.
124

Sipas Institutit Evropian të Ombudsmanit, dy institucionet më të spikatura në fushën e mbrojtjes së të drejtave të njeriut janë Gjykatat Kushtetuese dhe institucionet e Ombudsmanit¹²⁵.

Një Ombudsman mund të ketë pjesë të veprimtarisë së tij mbrojtjen e të drejtave të njeriut në shumë forma. Disa Ombudsmanë e kanë të shprehur detyrën e tyre në kontrollin dhe përmirësimin e standardeve të të drejtave të njeriut, ndërsa të tjerë e kanë të nënkuptuar nëpërmjet kontrollit që i bëjnë miradministrimit. P.sh. zvarritja e proceseve gjyqësore dhe ndërhyrja e Ombudsmanit në të tilla raste, është kompetencë e tij që ka lidhje me administrimin e drejtësisë, por është dhe ndërhyrje për mbrojtjen e të drejtave të njeriut, sepse afati i arsyeshem është pjesë e nenit 6 të KEDNj-së. Duke qenë se në shumicën e rasteve Ombudsmani ka të drejtë të kontrollojë legjislacionin nëse është në përputhje sidomos me KEDNj, atëherë, ai mundet që duke rekomanduar ndryshim legjislacioni, të luajë rolin e tij në përmirësimin e standardeve të të drejtave të njeriut.

Një mënyrë tjetër e kontributit të tij në respektimin e standardeve të të drejtave të njeriut, është ushtrimi i kontrollit që i bën ekzekutivit në interpretimin e ligjeve dhe zbrërthimin e tyre nëpërmjet akteve nënligjore administrative. Organet administrative

¹²¹ Kucsko-Stadlmayer Gabriele; "European Ombudsman Institution", Springer Wien New York, 2008; fq.28

¹²² *Ibid*, fq. 35

¹²³ E drejta për mirëqeverisje

1. Çdo person ka të drejtë t'i shqyrtohet çështja në mënyrë të paanshme, të drejtë dhe brenda një kohe të arsyeshme nga institucionet dhe organet e Bashkimit Evropian.

¹²⁴ EUNOMIA, "The Ombudsman in South Eastern Europe", 2005, Ant.N. Sakkoulas Publishers, fq.31

¹²⁵ Brenninkmeijer.Alex. Ombudsmani Hollandez, Konferencë "Bashkëpunimi mes gjykatave dhe Ombudsmanit në mbrojtje të të drejtave të njeriut", 5-7 Tetor 2007, Armeni

Avokati i Popullit

e kanë detyrim edhe nga parimi i hierarkisë së normave juridike që çdo akt administrativ ta nxjerrin në përputhje me kushtetutën, marrëveshjet ndërkombëtare dhe ligjet, kështu që Ombudsmani mund të ndërhyjë në këtë drejtim për të parë nëse edhe një akt administrativ normativ apo individual ka dalë në përputhje me parimin e kushtetutshmërisë dhe hierarkisë së normave.

Gjithsesi edhe pse disa Ombudsmanë e kanë të shprehur kontrollin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut, disa të tjerë të nënkuptuar, kjo nuk i ndryshon shumë këto institucione në praktikën e punës së tyre, sepse të drejtat e njeriut janë të konsideruara ose si pjesë e sistemit ligjor, ose janë të përfshira në konceptin e miradministrimit¹²⁶.

¹²⁶Kucsko-Stadlmayer Gabriele; “European Ombudsman Institution” SpringerWien New York, 2008, fq.36-39.

III. OMBUDSMANI DHE DREJTËSIA ADMINISTRATIVE

3.1 Dy fjalë mbi drejtësinë administrative

Shprehja “drejtësi administrative” ka qenë pjesë e leksikut ligjor dhe vazhdon të jetë akoma ashtu si dhe pjesë e interesit të vazhdueshëm të akademikëve, sidomos në të drejtën Evropiane administrative¹²⁷. Drejtësia administrative thelbësisht zbatohet tek veprimtaria administrative brenda pushtetit që kryen veprimtari ekzekutive, duke përjashtuar veprimtarinë politike të këtij pushteti, si çështje buxhetore, çështje të politikës së jashtme, sigurisë kombëtare apo procese të formulimit të politikave, si pjesë karakteristike e pushtetit ekzekutiv¹²⁸.

Drejtësia administrative përfshin një set vlerash jo gjithmonë konsistente, drejtësinë natyrale¹²⁹, pjesëmarrjen, demokracinë, efikasitetin, transparencën, shërbimet me kosto, përgjegjësinë. Ekzistenca e një drejtësie administrative gjithmonë e më shumë autonome është duke përparuar në Evropë. Shumica e shteteve anëtare të Bashkimit Evropian kanë adoptuar një model të një gjykate të posaçme administrative të lartë, të dallueshëm nga gjykatat e larta të zakonshme. Në të kundërt të asaj që besohet se vetëm sistemi francez e ofron një model të tillë “*exception française*”, të drejtësisë administrative, rregulli i përgjithshëm është që të mos ketë vetëm një gjykatë të lartë supreme. Larmia e disa traditave gjyqësore ofron 4 modele: një Gjykatë Supreme Administrative vetëm me funksione gjyqësore ekskluzive (p.sh. Gjermania), Gjykatë Administrative e specializuar me funksione konsultative (p.sh. Franca), një gjykatë e vetme supreme me dhomë administrative (p.sh. Spanja) dhe një gjykatë e vetme e pandarë (p.sh. Mbretëria e Bashkuar). Në kontekstin e harmonizimit të parimeve të gjykimeve administrative të lidhura dhe me ligjet Evropiane, konfrontimi i modeleve ilustron si elementë, të veçantat dhe të përbashkëtat e tyre. Në të gjitha vendet, kontrolli gjyqësor i administratës publike është i perceptuar si një nga elementët themelore të shtetit të së drejtës. Më shumë se kushdo gjyqtarët luajnë një rol të pazëvendësueshëm mes autoriteteve publike dhe qytetarëve, si roje të të drejtave themelore. Praktikantët e ligjit tentojnë ta shikojnë drejtësinë administrative si rishikim gjyqësor, në esencë, ndërsa akademikët e ligjeve shkojnë përtej rolit të gjykatave, duke analizuar rolin e një sërë mekanizmave për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve administrative, megjithatë duket sikur ky debat shkon në favor të

¹²⁷Robin Creyke & John McMillan; “Administrative justice- the concept emerges”, Administrative Justice—the Core and the Fringe, Papers; 1999, National Administrative Law Forum, Australian Institute; fq.2

(<http://law.anu.edu.au/aial/Publications/webdocuments/Procedures/AdministrativeJustice.pdf>)

¹²⁸ *Ibid*, fq.3;

¹²⁹In *Nicomachean Ethics*, Aristoteli dallonte tre forma të drejtësisë. E para kishte të bënte me atë që si duhet të shpërndahen burimet (*distributive justice*)- për shembull në termat e barazisë dhe meritës. E dyta kishte të bënte me marrëveshjet mes njerëzve, premtimet dhe kontratat e tjera sociale (*commutative justice*). E treta dhe e fundit i përkiste të korrigjuarit të gabimeve (*corrective justice*), ku përfshihen një grumbull konceptesh si rikthim, ndreqje, dëmshpërblim dhe rishpërndarje. Sipas autorit Krebs.L.Dennis përpos këtyre tre formave ekziston dhe e ashtuquajtura *drejtësi procedurale*, e cila konsiston në procedura të drejta, të paanshme, në barazi të armëve dhe vendimarrje demokratike me qëllim që të kemi vendime të drejta. Shih Krebs.L.Dennis “The evolution of sense of justice”, fq. 229; website:

<http://www.sfu.ca/psyc/faculty/krebs/publications/The%20evolution%20of%20a%20sense%20of%20justice.pdf>

gjykatave, sepse janë vendimet e gjykatave ato që me jurisprudencë e pasurojnë drejtësinë administrative¹³⁰.

Ka autorë të cilët mbështesin idenë se një nga katër shtyllat kryesore të sistemit të drejtësisë administrative është Ombudsmeni, përveç gjykatave administrative, organeve administrative të apelimit si Komitete, Komisione etj, dhe vendimmarrësit administrativë të nivelit të parë¹³¹. Në mënyrë të padiskutueshme mund të thuhet se të gjithë vendimmarrësit publikë janë pjesë përfshirëse e qëllimit të “drejtësisë administrative”. Në themel të drejtësisë administrative qëndron filozofia se në vendimmarrjet administrative, interesat dhe të drejtat e individit duhet të respektohen¹³². Gjithsesi, nuk ka një mënyrë universale të të kuptuarit të drejtësisë administrative. Në tentativë për të gjetur një formë të saj, drejtësia administrative mund të konsiderohet si e ndarë në dy degëzime; *së pari* ajo përfshin institucionet, të cilat pranojnë ankesa dhe rishikojnë ankesat e individëve për t’i siguruar atyre shërbimet e duhura nga administrata publike (gjykatat, ombudsmanët, organe të ndryshme ankimi administrativ); *së dyti* përfshin llojet e zgjidhjeve të cilat tentohen të arrihen¹³³.

Sipas përkufizimit të dhënë nga ligji anglez mbi gjykatat dhe tribunatet 2007, sistemi i drejtësisë administrative është thelbësor për mënyrën se si shteti i trajton individit, sidomos kur kanë ndodhur gabime, keqkuptime dhe standarde të papranueshme të shërbimeve. Ky sistem përfshin vendime të marra nga organe publike qendrore dhe lokale me pasoja mbi individët si dhe përcaktime ligjore mbi ndryshime dhe anulime të këtyre vendimeve nëpërmjet:

- skemave të ankimit;
- ombudsmanit;
- tribunaleve;
- gjykatave administrative.

Këshilli i Tribunaleve dhe Drejtësisë Administrative ka dhënë 7 parimet kryesore të drejtësisë administrative si: (i) nevojat e individëve të jenë në qendër të vëmendjes së autoriteteve publike, duke i trajtuar ata me drejtësi dhe respekt gjithë kohën; (ii) t’u mundësohet individëve apelimi i vendimeve nëpërmjet procedurave të pavarura dhe të aksesueshme; (iii) të informohen individët mbi mënyrat e zgjidhjes së ankesave të tyre me shpejtësi; (iv) të jepen rezultate të ligjshme dhe të mirëarsyetuara; (v) vendimet të jenë koherente dhe konsistente; (vi) të zbatohet proporcionaliteti dhe efektiviteti; (vii) të zbatohen standardet më të larta të sjelljes dhe të mësohet nga eksperiencia si dhe

¹³⁰Partington Martin; The administrative justice system, An introduction to the english legal sistem; Sixth Edition; Oxford; fq.143-144.

¹³¹Abraham. Ann;The Parliamentary Ombudsman and Administrative justice; shaping the next 50 years; 13 tetor , 2011

<http://www.justice.org.uk/data/files/resources/304/Parliamentary-Ombudsman-and-Administrative-Justice.pdf>

¹³²Robin Creyke &John McMillan; “Administrative justice- the concept emerges”, Administrative Justice—the Core and the Fringe, Papers; 1999, National Administrative Law Forum, Australian Institute; fq.4

<http://law.anu.edu.au/aial/Publications/webdocuments/Procedures/AdministrativeJustice.pdf>,

¹³³Ron Mcleod, “Administrative Justice—an Ombudsman’s Perspective on Dealing with the Exceptional” Administrative Justice—the Core and the Fringe Papers; 1999, National Administrative Law Forum, Robin Creyke &John McMillan; fq 58-60;

vazhdimisht të përmirësohen këto standarde.¹³⁴ Sistemi i drejtësisë administrative do kohë të njihet universalisht. Për t'û njohur si i tillë kërkon zbatimin e vendimmarrjes së ashtuquajtur "cross-cutting"¹³⁵ si dhe mekanizmave efektiv për implementimin e parimeve të përgjithshme, praktikave të mira për t'û përfaquar si dhe krahasimeve mes përfaqesve alternative¹³⁶.

3.2 Roli i Ombudsmanit në drejtësinë administrative

Drejtësia kushtetuese jepet nga Gjykata Kushtetuese apo nga gjykata të tjera të veshura me kompetenca kontrolli kushtetues, ndërsa drejtësia administrative jepet nga gjykatat administrative, por pa përjashtuar rolin thelbësor të Ombudsmanit. Ky i fundit ofron një sërë avantazhesh në zhvillimin e drejtësisë administrative. Ai është konfidencial dhe i përthithshëm nga publiku si institucion i pavarur. Ai ofron shërbime pa pagesë, është informal në ndjekjen e procedurave. Ai ofron një sërë mjedesh për ndreqjen e të drejtave të shkelura, edhe pse pa forcë detyruese, por me forcë argumentuese. Procesi hetimor i kryer nga Ombudsmani po konsiderohet gjithmonë e më shumë si një proces i saktë dhe efektiv më tepër se sa gjykatat. Në të vërtetë shqyrtimi i rasteve nga Ombudsmani nuk ka seanca dëgjimore, por ka një ndërmarrje veprimesh në kuadrin e hetimit, që rezultojnë të jenë po aq të suksesshme sa ç'mund të ishte një proces i mirëfilltë gjyqësor.

Ka autorë që tentojnë të përshkruajnë një sistem tjetër drejtësie brenda drejtësisë administrative, *sistemin e drejtësisë së Ombudsmanit*, i krijuar me anë të vizionit të tij i aftë për të evidentuar veten si i aksesueshëm, fleksibël, operues me metoda inkuizitoriale hetimore, dhe zgjidhje nëpërmjet rekomandimeve. Sipas Ann Abraham, Komisionere Parlamentare në Britaninë e Madhe, nëse sistemi i drejtësisë së Ombudsmanit ndërtohet mbi themelet e parimeve dhe nëse ai e merr seriozisht krijimin e të ashtuquajturës *Ombudsprudencë*, ai do të jetë i aftë të **mos bjerë pre e kritikave për mungesë konsistence, subjektivizëm dhe dykuptimësi**¹³⁷.

Në fakt një shtjellim i plotë për mendimin tim, i kuptimit *Ombudsprudencë* dhe *Ombudsnorma*¹³⁸ është dhënë nga Rijpkema dhe Langbroek, ky i fundit profesor i nderuar i drejtësisë administrative dhe organizimit gjyqësor në qendrën Montaigne "Për Zgjidhjet e Konflikteve dhe Drejtësinë" pranë Universitetit të Utrecht-Hollandë, të cilët shprehen se:

"Duke vlerësuar veprimet administrative që janë kundër kërkesave të sjelljes së duhur, ombudsmani legjitimon veprime administrative. Kjo tregon që në të gjithë veprimet e veta, qeveria është e detyruar që përbri ligjit të udhëhiqet

¹³⁴ AJTC, Principles for Administrative Justice, Nëntor 2010, http://www.justice.gov.uk/ajtc/docs/principles_web.pdf

¹³⁵ Qëndrim i njëjtë i organeve ndaj një çështjeje, në të njëjtën kohë në vende të ndryshme;

¹³⁶ House of Commons, Public Administration Select Comitee ; Oversight of Administrative justice; Written Evidence

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpublicadm/writev/oversight/oversight.pdf>

¹³⁷ The vision: towards democracy and social justice (<http://www.ombudsman.org.uk/about-us/media-centre/ombudsmans-speeches/2011/the-parliamentary-ombudsman-and-administrative-justice-shaping-the-next-50-years2/6>)

¹³⁸ Ombudsnormat e krijuara nga zyra e Komisioneres Parlamentare dhe e Shërbimeve Shëndetsore në Britaninë e Madhe, përkatësisht; "parimet e administrimit të mirë", "parimet e ankimit" dhe "parimet e menaxhimit të ankesës".

dhe nga disa standarde, të cilat jo detyrimisht dalin nga ligji. Këto standarde janë parimet e përgjithshme të sjelljes së duhur administrative. Ombudsmani Holandez dhe ai Anglez kanë publikuar shumë raporte duke vlerësuar sjelljet administrative. Në këto raporte ata kanë zbatuar kërkesat e administrimit të duhur dhe të mirë në çështje konkrete. Rezultati është një eksperiencë e gjerë e cila tregon kërkesa të ndryshme të miradministrimit në situata të ndryshme. Një ombudsman punon me norma paralele me normat ligjore të aplikuara nga gjykatat dhe në analogji me jurisprudencën ai krijon *Ombudsprudencën*".¹³⁹

Po të njëjtët autorë japin dallimin mes normave ligjore dhe normave të Ombudsmanit (*ombudsnorm*). Sipas tyre, ideja e barazimit të standardeve për administrim të duhur me normat ligjore të përcaktuara nga ligjvënësi dhe gjyqësori do të ishte e çuditshme në aspektin e funksionit të Ombudsmanit. Me qëllim që të ofrojë ndreqje të situatës për impaktin në rritje të sjelljes administrative në jetën e qytetarëve, Ombudsmani nuk mund të kufizohet vetëm në shqyrtimin e ligjshmërisë së sjelljes administrative, saktësisht sepse kontrolli demokratik nëpërmjet standardeve ligjore është i pamjaftueshëm, sepse mbrojtja ligjore e qytetarëve është e kufizuar në vendimet formale të institucioneve administrative dhe nuk shtrihet në veprime faktike që tregojnë respektin për individin. **Normat e sjelljes së duhur administrative shtrihen në të gjitha llojet e veprimeve të qeverisë.** Akoma më e rëndësishme, është që gjithsesi normat ligjore normalisht ofrojnë mbrojtje të kufizuar të qytetarëve, sepse zakonisht ato tentojnë të garantojnë një nivel minimum të veprimeve të duhura. Normat ligjore shpesh i kërkojnë institucioneve administrative të mos veprojnë, duke shpërfillur qartësisht parimin e **barazisë** dhe të **respektit**. Parimi i sjelljes së duhur administrative i zhvilluar nga gjyqësori gjithashtu tenton të formulojë vetëm kufijtë e sjelljes jo të duhur administrative, përderisa gjykatat administrative janë të kujdesshme për të lënë një hapësirë vlerësimi të mjaftueshme për vendimmarrjet administrative. Standardet e qeverisjes së duhur të kontrolluara nga Ombudsmani nga ana tjetër janë më të larta; organet administrative duhet të veprojnë ashtu si logjikisht individët presin prej tyre të sillen. **Ky standard është i një drejtësie natyrale.** Prandaj sjellja e organeve administrative mund të mos jetë e duhur edhe sikur ligjet ta lejojnë atë. Për të dhënë një shembull: normat ligjore parashikojnë në terma të përgjithshëm vendimmarrjet administrative. Këto terma janë të mjaftueshme për të mbuluar të gjitha problemet normale që mund të dalin gjatë një vendimmarrjeje administrative. Nëse pa një arsye të mirë, një institucion vonohet në marrjen e një vendimi të pritur prej kërkuesit dhe ndërkohë do të kishte qenë shumë e lehtë marrja e këtij vendimi, kjo mund të konsiderohet sjellje jo e duhur edhe pse organi ka vepruar brenda afateve ligjore për vendimmarrjen. Vendimet dhe qëndrimet e Ombudsmanit përbëjnë atë që quhet "ombudsprudencë" si një **plotësues etik i jurisprudencës.** Ombudsmani ka përgjegjësinë e zhvillimit në mënyrë autonome të standardeve morale të sjelljes së duhur administrative¹⁴⁰.

Gjithsesi karakteri i veçuar i *ombudsprudencës* nuk do të thotë që Ombudsmani duhet të zhvillojë standarde të sjelljes së duhur administrative në mënyrë të pavarur nga

¹³⁹Remac Milan; Langbroek Philip; The normative function of ombudsmen between citizens, public administration and courts; fq 4-5;
<http://egpa-conference2011.org/documents/PSG10/Remac-Langbroek.pdf>

¹⁴⁰Philip M. Langbroek & Peter Rijkema; Demands of proper administrative conduct; A research project into the *ombudsprudence* of the Dutch National Ombudsman; fq.89-90,

normat ligjore të sanksionuara nga ligjvënësi. *Para së gjithash*, sepse normat e Ombudsmanit rrjedhin nga normat ligjore dhe i shërbejnë atij për elaborimin e standardeve të sjelljes së duhur administrative. Edhe pse nga perspektiva të ndryshme, të dy tipat e normave kanë si synim t'i garantojnë çdo individ trajtimin me **barazi** dhe **respekt**. Në shumicën e rasteve, nëse sjelljet administrative janë kundër ligjit do të jenë gjithashtu dhe kundër normave të Ombudsmanit. Prandaj dhe Ombudsmani ka arsye për të konsideruar normat ligjore, por fakti se një veprim i caktuar bie nën urdhërimin e një norme ligjore, nuk është arsye për të, të tërhiqet nga një gjykim autonom i standardit të aplikuar. *Së dyti*, normat ligjore përkufizojnë pritshmëritë e sjelljes së ardhshme të administratës, duke qenë se qytetarët presin prej tyre t'i binden ligjeve. Në përgjithësi nuk mund të konsiderohet sjellje e duhur administrative, dhunimi i një pritshmërie të arsyeshme të qytetarit. *Së treti*, disa norma ligjore përmbajnë ekstra-standarde të larta për organet administrative me qëllim ruajtjen e vlerave themelore. Arsyetimi i një sjellje jo të duhur administrative në këto raste do të vinte nga akti, se duke shkelur ligjin, organet e administratës marrin përsipër rrezikun e dëmtimit të interesave të individëve. Duke cenuar interesat e individëve, ata nuk tregojnë respekt dhe shqetësim mjaftueshëm për individët në përgjithësi. Prandaj normat e Ombudsmanit nuk janë të izoluara nga normat ligjore edhe as nga të drejtat dhe liritë themelore të individit. Normat e sjelljes së duhur administrative qartësisht i shtojnë një dimension më shumë vlerësimit të sjelljes së administratës publike.

Normat e Ombudsmanit janë në zhvillim e sipër dhe ashtu si dhe ligjet janë një proces i vazhdueshëm, gjithsesi **një listë të sjelljes së duhur administrative**, këta autorë kanë tentuar ta realizojnë, për sa vijon:

1- Të drejtat e njeriut

Ndalimi i diskriminimit
Konfidencialiteti i korrespondencës personale
Mosdhunim i banesës
Respektimi i privatësisë
Të tjera të drejta të njeriut

2- Kërkesa materiale për një sjellje të duhur administrative

Ndalimi i abuzimit me pushtetin
Arsyetueshmëria
Proporcionaliteti
Mirësjellja
Siguria juridike
Ekzekutimi i vendimeve gjyqësore
Pritshmëritë e ligjshme
Barazia

3- Kërkesat formale për sjelljen e duhur administrative

Paanësia dhe mungesa e paragjykitimeve
E drejta për t'u dëgjuar
E drejta për të arsyetuar vendimet
Ndershmëria (fair play)

4- Kujdesi

Kohë e shpejtë

Kujdes i nevojshëm administrativ
Informacion i mjaftueshëm
Mbledhje informacioni të mjaftueshëm
Dispozita organizative të mjaftueshme
Vetëpërmbytje
Mirësjellje dhe humanizëm
Shërbime
Profesionalizëm

5- Të tjera kërkesa të sjelljes së duhur administrative.¹⁴¹

3.3 Komente

“Drejtësinë Administrative” si koncept nuk është e lehtë ta përkufizosh dhe as si sistem më vetë nuk është e lehtë ta elaborosh. Akoma më i vështirë bëhet debati mbi rolin e Ombudsmanit në drejtësinë administrative.

Gjerësisht, në nivel individual perceptimi, sistemi i drejtësisë administrative përfshin promovimin e interesave të individëve në lidhje me shërbimet shëndetësore, shërbimet edukative, arsimore, të asistencës ekonomike dhe një gamë të madhe shërbimesh që ndikojnë përditë tek cilësia e jetës së individëve. Gjatë jetës së tyre, shumica e njerëzve preken më tepër dhe në shumicën e rasteve nga sistemi i drejtësisë administrative, se sa nga degë të tjera si sistemi i drejtësisë penale, familjare apo civile.¹⁴²

Dallime mes drejtësisë së zakonshme, drejtësisë kushtetuese dhe drejtësisë administrative, mund të bëhen mbi bazën e ligjeve apo organeve që i zbatojnë ato. Ligji i zakonshëm është një e drejtë zbatimi dhe interpretimi nga gjyqësori i zakonshëm përgjithësisht, interpretimi i kushtetutës dhe kontrolli kushtetues i ligjeve është kompetencë e gjykatave kushtetuese apo gjykatave të veshura me kompetenca kontrolli kushtetues, ndërsa kontrolli i veprimtarisë së organeve të administratës publike është kompetencë e gjykatave administrative, por jo vetëm.

Sipas Ann Abraham, Komisionerja Parlamentare në Britaninë e Madhe:

“... Ombudsmanët në vetvete perceptohen si formë e zgjidhjes së problemeve me ndërmjetësim, deri në të kuptuarit e tyre si alternativë krahas gjykatave. (...) Ombudsmanët sigurisht janë përpjekur dhe vetë që të konsiderohen si alternativë duke synuar të zbatojnë procedura fleksibël, informale dhe pa shpenzime për ankuesit. (...) Ne duhet të zotërojmë cilësi të dallueshme të sistemit të drejtësisë së Ombudsmanit brenda fushës së gjerë të drejtësisë administrative, ne duhet t'i rezistojmë tundimit për ta modeluar procedurën e Ombudsmanit si alternativë përveç gjykatave. Çfarë ka rëndësi është se duhet

¹⁴¹ *Ibid*, fq.94-95. Në fakt kjo listë është ndërtuar vetëm duke studiuar veprimtarinë e Ombudsmanit Hollandez, gjithësi është e përshtatshme dhe si pikë referimi për çdo tip Ombudsmani i ngjashëm për nga funksionet me Ombudsmanin Hollandez, i cili detyrë kryesore ka kontrollin e keqadministrimit.

¹⁴² Kirkham Richard; Oversight of Administrative Justice;

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpublic/writev/oversight/oversi04.htm>

*të kuptohet që Ombudsmani është alternativa dhe jo vetëm një nga alternativat*¹⁴³.

Duke qenë se vende të ndryshme kanë disa lloj ombudsmanësh, zëra kritikë ndaj këtij institucioni ngrenë pretendime për ngarkesa financiare të buxhetit të shtetit në mënyrë të padobishme. Por argumentet në favor kanë fituar. Qeveritë demokratike moderne sot e shohin Ombudsmenin si pjesë të pamohueshme të mirëqeverisjes, si të domosdoshëm dhe mjet shtytës për drejtësinë (*shënim E.T.: pavarësisht se për çfarë tip drejtësie bëhet fjalë, kushtetuese, administrative, etj*)¹⁴⁴. Madje në nivele akademike botimesh, Ombudsmenin e shikojnë si një mekanizëm në zemër të sistemit të drejtësisë administrative¹⁴⁵.

Si përfundim, kur diskutojmë për drejtësinë administrative duhet t'i japim rëndësi rolit *primar* të Ombudsmanit, sepse nuk ka hierarki apo rregulla strikte mbi efikasitetin e organeve të ndryshme të përfshira, por vetëm se rast pas rasti në varësi të kuadrit ligjor rregullator, natyrës së çështjes, rrethanave konkrete të saj, duhet të gjendet nga individi mjeti më i efektshëm. Individi mund t'i drejtohet organit administrativ apo gjykatës, por mund t'i drejtohet edhe **Ombudsmanit si alternativa e vetme** sipas *Ann Abraham*, si institucion i cili mund t'i japë zgjidhje më të shpejtë në kohë dhe me më pak shpenzime, duke tentuar të verë në vend drejtësinë administrative të mohuar apo cenuar. Ombudsmani në disa raste është zgjedhja e parë e një individi për të gjetur zgjidhje për ankesën e tij. Pavarësisht diskutimeve skeptike mbi rolin inferior të Ombudsmanit krahasuar me gjykatat atij nuk mund t'i hiqet roli i padiskutueshëm në promovimin e drejtësisë administrative si pjesë integrale e këtij sistemi të drejtësisë¹⁴⁶.

¹⁴³ Abraham. Ann; The Parliamentary Ombudsman and Administrative justice; shaping the next 50 years; 13 tetor , 2011; fq.24-29;

<http://www.justice.org.uk/data/files/resources/304/Parliamentary-Ombudsman-and-Administrative-Justice.pdf>.

¹⁴⁴ Caiden Gerald, Valdes Daisy; Maturation issues for the Ombudsman, The international Ombudsman Anthology, International Ombudsman Institute, Martinus Nijhoff, 1999, fq.101-103

¹⁴⁵ Kirkham Richard; Oversight of Administrative Justice;

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpublicadm/writev/oversight/oversi04.htm>

¹⁴⁶ Buck Trevor; Thompson Brian; Kirkham Richard; "The Ombudsman Enterprise and Administrative justice". (abstrakt), Dhjetor 2010, fq.5

http://www.ashgate.com/pdf/SamplePages/Ombudsman_Enterprise_and_Administrative_Justice_Intro.pdf

IV. OMBUDSMANI NË DISA NGA VENDET EVROPIANE. VËSHTRIM KRAHASUES

Ky kapitull ka për qëllim të paraqesë bazën ligjore të funksionimit të Ombudsmanit në disa vende të Evropës. Metodika e përzgjedhjes së Ombudsmanëve në këtë kapitull ka qenë e bazuar mbi: **kriterin kontekstual, kriterin gjeografik, kriterin strukturor**. Ligji danez dhe suedez kanë qenë përdorur si model për hartimin e ligjit për AP, ligji slloven dhe polak është marrë në analizë për shkak të referimit në to në ndryshimet e ligjit për Avokatin e Popullit në vitin 2005, Ombudsmani Anglez është marrë si model për shkak origjinaliteti dhe efektiviteti në punën e tij nëpërmjet krijimit të Ombudsnormave. Ombudsmani Grek, Maqedonas dhe i Kosovës për shkak afërsie gjeografike, e vënë nën kontekstin dhe të marrëdhënieve ndër-institucionale mes tyre dhe AP-së. Në kuadrin e procesit të anëtarësimit të Bashkimit Evropian shumë flitet për institucionet e Bashkimit Evropian dhe në këtë prizëm Ombudsmani Evropian është një nga këto institucione. Sigurisht fakti që vendi ynë nuk është anëtar i Bashkimit Evropian, nuk ia ul rëndësinë të mësuarit dhe marrjes njohuri për këtë institucion, synim i përzgjedhjes për trajtim.

Skema e prezantimit të këtij institucioni është paraqitur në mënyrë uniforme me qëllim evidentimit lehtësisht të krahasimit mes tyre duke nisur nga krijimi, organizimi, veprimtaria dhe marrëdhëniet me organet administrative, legjislativin e gjyqësorin.

4.1. Ombudsmani në Suedi

Ombudsmani –si një set institucionesh

Përveç ombudsmanëve parlamentarë në Suedi ekzistojnë dhe disa ombudsmanë të tjerë të zgjedhur nga qeveria sipas fushave të posaçme si Ombudsmani i Personave me Aftësi të Kufizuara, Ombudsmani kundër Diskriminimit Etnik, Ombudsmani i Mundësive të Barabarta, Ombudsmani kundër Diskriminimit për shkak të Orientimit Seksual, Ombudsmani i Mbrojtjes së të Drejtave të Fëmijëve. Në 1 janar 2009 këto 5 zyra janë shkruar nën institucionin e Ombudsmanit kundër Diskriminimit¹⁴⁷.

Ombudsmani Parlamentar

4.1.a Krijimi dhe organizimi

Ombudsmani Parlamentar (*Riksdagens Justitieombudsman* – përfaqësuesit e drejtësisë së Parlamentit), është një institucion kolegjal. Parlamenti zgjedh individualisht 4 Ombudsmanë dhe njëri prej tyre është Kryetari i Ombudsmanëve. Ata kanë fusha të ndryshme përgjegjësie, por sidomos për propozime mbi ndryshime legjislative dhe për hetime *ex officio* duhet të konsultohen me Kryetarin. Ata zgjidhen për një periudhë 4-vjeçare. Nuk ka kërkesa specifike përveç faktit se kandidatët duhet të jenë gjyqtarë të kualifikuar. Ombudsmanët gëzojnë imunitet. Procedurat kundër tyre shqyrtohen nga Gjykata Supreme që vepron si gjykatë e shkallës së parë¹⁴⁸.

4.1.b Veprimtaria

¹⁴⁷ <http://en.wikipedia.org/wiki/Ombudsman#Sweden>

¹⁴⁸ Ligji nr.1986/765

http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=37&MainMenuId=12&Language=en&ObjectClass=DynamX_Document&Id=575

Qëllimi i këtij institucioni është të mbikëqyrë të gjithë autoritetet që ushtrojnë autoritet publik, të cilët gjatë veprimtarisë së tyre duhet të veprojnë me paañesi dhe objektivitet. Ombudsmani ndërhyt si në organet publike qendrore dhe lokale ashtu dhe në personat privatë, të cilët ushtrojnë autoritet publik apo veprimtaria e tyre ka efekt në interesa publike. Ombudsmani mund të nisë hetimet me iniciativën e tij ose me kërkesë. Kërkesat duhen bërë me shkrim dhe të tregojnë qartësisht pretendimet e individit. Ombudsmani nuk ka kompetenca specifike në fushën e të drejtave të njeriut. Gjithsesi, ky lloj funksioni është si i trashëguar, duke pasur parasysh që veprimtaria administrative mund të prekë dhe standarde mbi të drejtat dhe liritë themelore të individit.

4.1.c Kompetencat në lidhje me organet administrative

Çdo Ombudsman ka akses në informacionin apo dokumentacionin që ka lidhje me hetimin. Ai mund të kërkojë akses në dokumente të ndryshme apo procesverbale para gjykatave apo autoriteteve të tjera dhe të kërkojë të marrë pjesë në seanca gjyqësore, por pa shprehur opinionin e tij. Të gjitha autoritetet janë të detyruara të bashkëpunojnë. Nëse nuk pranojnë të bashkëpunojnë Ombudsmani ka të drejtë të caktojë dënime me gjoba. Çdo hetim mbyllet me një konkluzion, sipas të cilit shpjegohet nëse veprimet e kryera nga autoritetet përkatëse janë në përputhje me ligjin. Në ligj nuk ekziston detyrimi për t'iu përgjigjur Ombudsmanit. Nëse Ombudsmani e çmon, mund të rekomandojë marrje të masave disiplinore ndaj autoriteteve zyrtare. Nëse veprimet e nëpunësit publik kanë elementë vepre penale, ai ndërmerr veprime të konsideruara "hetime të jashtëzakonshme", duke vepruar si "prokuror i jashtëzakonshëm".

Edhe pse anëtarët e Qeverisë janë të përjashtuar nga kontrolli i Ombudsmanit, komitetet e Parlamentit mund të vendosin që ai t'iu ndihmojë ata me hetimet (neni 10).

Në lidhje me individët që veprojnë nëpërmjet licencave për të praktikuar profesionin në fushën e shëndetësisë si dentist, farmacist, veteriner, janë të kontrollueshëm nga Ombudsmani, i cili ka në këtë rast kompetenca të posaçme. Ai nëse konstaton paaftësi ose abuzim në ushtrimin e profesionit nga kjo kategori subjektsh i drejtohet autoritetit përkatës për heqjen e licencës ose vënien në periudhë prove. Nëse vendimmarrja bie ndesh me propozimin e Ombudsmanit ai mund t'i drejtohet gjykatës, duke vepruar si bartës i interesit publik.

4.1.ç Kompetencat në lidhje me legjislativin

Ombudsmani çdo vit dorëzon një raport vjetor në Parlament. Ky raport diskutohet tek Komiteti i Çështjeve Kushtetuese dhe më pas publikohet. Edhe pse e paparashikuar në ligj, në parim Ombudsmani mund të paraqesë dhe raporte specifike. Nëse ai arrin në konkluzionin se legjislacioni duhet plotësuar apo amenduar gjatë shqyrtimit të një kërkesë, apo duhen ndërmarrë hapa dhe veprime të tjera, atëherë i drejtohet Parlamentit me qëllim plotësimin e legjislacionit apo Qeverisë për marrjen e masave.

4.1.d Kompetencat në lidhje me gjykatat

Ombudsmani ka kompetenca kontrolli ndaj gjyqtarëve njësoj si ndaj çdo funksionari tjetër publik. Ndjekja penale për një krim të kryer gjatë detyrës apo procedimet për largim nga detyra të anëtarëve të Gjykatës Supreme apo të Gjykatës Administrative mund të shqyrtohen nga Ombudsmani, që në të tilla raste vepron si prokuror i

posaçëm¹⁴⁹. Ombudsmani mund të apelojë një vendim në gjykatë në emër të publikut.¹⁵⁰

4.2 Ombudsmani në Danimarkë

Ombudsmani si një set institucionesh

Danimarka ka një Ombudsman parlamentar/*Folketingets Ombudsmand*, por një sërë institucionesh të tipit Ombudsman janë të zgjedhura nga parlamentet lokale dhe kontrollojnë institucionet publike lokale. Gjithsesi Ombudsmani Kombëtar është kompetent për kontrollin e administratës qendrore kombëtare në këto territore.¹⁵¹

Ombudsmani Parlamentar

4.2.a Krijimi dhe organizimi

Kushtetuta Daneze ka të përcaktuar në nenin 55 të saj, se Parlamenti duhet të caktojë një ose dy ombudsmanë për kontrollin e administratës civile dhe ushtarake. Ligji për krijimin e Ombudsmanit u miratua në vitin 1954 dhe Ombudsmani i parë u caktua në vitin 1955. Qe atëherë ligji është ndryshuar disa herë.

Ombudsmani zgjidhet me shumicë të thjeshtë nga Parlamenti. Mandati varet nga legjislatura. Zakonisht është katër vjet. Ligji kërkon domosdoshmërisht zgjedhjen e Ombudsmanit nga radhët e juristëve. Në praktikën e *Folketing* (Parlamentit) është parë e rëndësishme që përzgjedhja e Ombudsmanit të jetë figurë neutrale politike dhe të zgjidhet me mbështetjen e një shumicë të gjerë të partive parlamentare. Rekomandimi për përzgjedhjen bëhet nga **Komiteti mbi Ombudsmanin** në Parlament, brenda Komitetit të Çështjeve Ligjore¹⁵².

4.2. b Veprimtaria

Funksioni kryesor i Ombudsmanit është mbikëqyrja e administratës civile dhe politike. Ombudsmani Danez ka juridiksion edhe mbi *institute private* edhe pse ato janë jashtë administratës publike. Kjo ndodh për shkak të influencës së autoriteteve publike në këto institute edhe pse private, ato i binden një sërë rregullave, supervizimi dhe kontrolli sa “*de facto*” mund të konsiderohen publike¹⁵³. Sipas ligjit

¹⁴⁹Neni 6 i ligjit, sipas të cilit në rolin e hetuesit të jashtëzakonshëm, Ombudsmani mund të fillojë ndjekje penale ndaj zyrtarit i cili ka konsumuar elementë të një veprë penale. Nëse hetimi i çështjes i jep Ombudsmanit arsye të besojë se një veprë penale është konsumuar përcaktimet ligjore lidhur me hetimet paraprake, ndjekja dhe dëshmitarët e hetimit duhen zbatuar së bashku me kompetencat tjera të dhëna Prokurorit në çështje penale. Çështje të paraqitura para Gjykatës së Shkallës së Parë mund të dërgohen deri në Gjykatën e Lartë nëse ka arsye përjashtimore për ta bërë.

¹⁵⁰Neni 7 i ligjit sipas të cilit përcaktohet se nëse një autoritet ka vendosur kundër rekomandimit të Ombudsmanit për shkarkimin apo pezullimin e përkohshëm për shkak të sjelljes dhe veprimeve penale të kryera nga një zyrtar publik, Ombudsmani mund të drejtohet gjykatës për anulim të vendimit. Kjo dispozitë gjen zbatim edhe mbi vendime të autoriteteve në çështje të lidhura me masa disiplinore kundër stafit të spitaleve, stafit mjekësor, stafit që shërben në forcat e armatosura dhe që janë subjekt i ligjit mbi mbrojtjen, (1994:1811) si dhe vendime të lidhura me paraburgimet e të burgosurve. Nëse një zyrtar në përputhje me ligjin i është drejtuar gjykatës për anulim të vendimit kundër tij dhe nëse vendimi ka ardhur si rezultat i raportimit nga Ombudsmani, ky i fundit për llogari të publikut e përfaqëson atë në procesin ndaj zyrtarit.

¹⁵¹ Ligji nr.473/1996, i ndryshuar me ligjin nr.556 /2005 si dhe nr.502/2009

<http://en.ombudsmanden.dk/loven/>

¹⁵² The Danish Ombudsman, publikuar nga Danish Ombudsman, fq.40

¹⁵³ *Ibid*, fq.41,

nëse shoqëri, institucione, organizata, ligjërishit ose administrativisht janë tërësisht ose pjesërisht subjekte të rregullave apo parimeve të zbatueshme nga administrata publike Ombudsmani duhet ta shtrijë juridiksionin e tij edhe tek këto organizma në të njëjtën mënyrë siç vepron me administratën publike. (neni 7) *Personat privatë* janë të përjashtuar nga kontrolli i Ombudsmanit por gjithsesi personat privatë që marrin fonde publike mund të mbikëqyren nga ai. Çdo person mund t'i drejtohet Ombudsmanit. Kërkesa duhet bërë brenda 12 muajve nga marrja e dijeni e paligjshmërisë apo e lindjes së pretendimit për paligjshmëri. Ombudsmani ka të drejtë të fillojë çështje dhe me iniciativën e tij. Në këto raste afati 1- vjeçar nuk është i detyrueshëm për zbatim¹⁵⁴. Me iniciativën e vet, hetimet mund të ndërmerren nga shtypi i ditës, artikuj të gazetave, etj.¹⁵⁵

Në vitin 1959 ndryshimet ligjore i hoqën Ombudsmanit të drejtën të kontrollojë akte administrative që ishin kompetencë e gjykatave. Gjithashtu ankesat mund t'i paraqiteshin Ombudsmanit vetëm në rast të shterimit të gjitha rrugëve administrative. Disa ndryshime të tjera e kanë distancuar modelin danez nga ai suedez sa i përket roli të Ombudsmanit në hetimin e nëpunësve zyrtarë dhe ndjekjen penale të tyre që ky i fundit nuk e kryen.

Baza kryesore e funksioneve të Ombudsmanit i korrespondon vlerësimit tradicional i ligjit administrativ të zbatuar dhe nga gjykatat e zakonshme. Ashtu si gjykatat, Ombudsmani vlerëson çështje të përgjithshme ligjore, por duke e shtrirë juridiksionin e tij edhe mbi çështje të miradministrimit. Gjithsesi ai nuk mund të vlerësojë nëse një ligj i dalë nga Parlamenti është antikushtetues¹⁵⁶. Ombudsmani kontrollon vendimmarrjet administrative edhe ato të natyrës diskreciale¹⁵⁷.

4.2.c Kompetencat në lidhje me organet administrative

Të gjitha autoritetet publike kanë detyrimin t'i paraqesin Ombudsmanit informacionet apo dokumentet që ai kërkon. Ombudsmani gjithashtu ka të drejtën e inspektimit në institucionet publike. Pas hetimit Ombudsmani mund të rekomandojë, të shprehë kritika dhe të paraqesë këndvështrimin e tij mbi situatat. Ligji nuk parashikon detyrime për të vepruar pas rekomandimit të Ombudsmanit. Që nga viti 1996 nuk ka kompetenca specifike për të rekomanduar masa disiplinore, megjithatë është e mundur që t'i sugjerojë¹⁵⁸.

4.2. ç Kompetencat në lidhje me legjislativin

Ombudsmani paraqet raport vjetor, por ai ka të drejtë të paraqesë dhe raporte specifike nëse çështja është e një rëndësie të posaçme. Në çdo kohë Ombudsmani mund të informojë Parlamentin dhe Ministrat mbi probleme boshllëku ligjor apo përmirësimi ligjor. Kur një rekomandim i dhënë nga Ombudsmani nuk merret seriozisht nga një ministër apo ai nuk i përgjigjet Ombudsmanit, Parlamenti mund ta thërrasë në seancë të veçantë këtë të fundit. Kjo është e lidhur me pasojat parlamentare të mosbashkëpunimit të ekzekutivit me Ombudsmanin¹⁵⁹. Raportimi i Ombudsmanit në Parlament duket zakonisht si një procedurë formale për t'u ndjekur

¹⁵⁴ Seksioni 6, nënseksioni 5 i ligjit

¹⁵⁵ The Danish Ombudsman, fq. 51

¹⁵⁶ *Ibid* fq.56,

¹⁵⁷ *Ibid*, fq.28,

¹⁵⁸ Gabriele Kuesko; European Ombudsman Institutions; Springer WIEN New York, 2008, fq.158.

¹⁵⁹ The Danish Ombudsman , fq.30

megjithëse mund të kthehet në një votë besimi nga parlamenti (çështja Tamil u shndërrua në kazus me status ndërkombëtar, si shembull unik i ekspozimit të Ombudsmanit për shkak të rolit në rrëzimin e Qeverisë)¹⁶⁰. Ombudsmani ka për detyrë të raportojë në Komitetin e Çështjeve Ligjore në Parlament.

4.2.d Kompetencat në lidhje me gjyqësorin

Gjykatat janë të përjashtuara nga juridiksioni i Ombudsmanit si në aspektin gjyqësor dhe atë administrativ. Ombudsmani gjithashtu duhet të refuzojë një çështje nëse është duke u shqyrtuar në rrugë gjyqësore. Sipas seksionit 1, nënseksionit 1.2 të ligjit, juridiksioni i Ombudsmanit nuk shtrihet mbi funksionet e gjyqtarëve, megjithatë në varësi të llojit të gjykatës, disa ligje specifikojnë se kryetari i Gjykatës duhet të jetë patjetër gjyqtar, ndërsa në raste të tjera kur nuk ka qenë ky detyrim i shprehur Ombudsmani e ka konsideruar kompetencë të tij kontrollin e Kryetarit në çështje të pastra administrative¹⁶¹.

¹⁶⁰Ministria e Drejtësisë dhe Drejtoria e Imigracionit për një periudhë të gjatë kohe kishin pezulluar procedurat e aplikimit lidhur me bashkimin familjar të familjes Tamil, një familje refugjatësh e emigruar nga Sri Lanka. Kjo çështje u shqyrtua nga Ombudsmani i cili shprehu një qëndrim shumë kritik ndaj Ministrisë dhe Drejtorisë mbi administrimin e kësaj çështje. Për pasojë u ngrit një komision hetimor (quasi gjykatë) bazuar mbi ligjin për të huajt, në Danimarkë me objekt hetimin e çështjes. Ky komision hetimi intensifikoi kritikën e tij ndaj politikanëve dhe nëpunësve civilë dhe Kryeministrit i cili dha dorëheqjen. Parlamenti vendosi të marrë nën hetim ish -Ministrin e Drejtësisë, sepse ky i fundit urdhëroi Drejtorinë e Emigracionit që të ndalonte procedurat për bashkimin e familjes Tamil. Ministri nuk e mohoi gjatë hetimeve se e kishte dhënë këtë urdhër megjithëse sipas tij ishte dhënë në një datë të mëvonshme se sa shpërndarja e një memoje në Komisionin Parlamentar të ligjeve mbi ndryshimin e disa aspekteve të së drejtës për rezidencë sipas ligjit për të huajt. Pezullimi i çështjes Tamil nga organet kompetente kishte krijuar një zvarritje prej 16 muajsh dhe kishte afektuar 500-600 çështje të tjera të lidhura me azilin e të huajve në Danimarkë. Me qëllim që të justifikonte veten kjo drejtori kishte vënë në dijeni familjen duke i thënë se ishte e nevojshme që t'i jepej çështjes një prioritet i ulët për shkak të mungesës së burimeve njerëzore. Çështja e cila ishte në shqyrtim nga Ombudsmani u pezullua prej tij sepse sipas procedurave normale për Ombudsmanin kur bëhet fjalë për vendime politike të një qeverie apo autoriteti publik, ky organ pezullonte shqyrtimin e mëtejshëm të çështjes dhe priste çfarë do të vendosej. Megjithatë Ombudsmani kishte bërë disa hetime në Ministrinë e Drejtësisë me qëllim sqarimin e arsyeve që po rrisnin ankesat e familjes lidhur me procedurat e bashkimit. Ombudsmani në raportin e tij për Parlamentin i drejtoi kritika të ashpra Ministrisë përkatës mbi mënyrën se si e kishte menaxhuar bashkimin e familjes Tamil. Sipas tij pretendimi i ministrit për mungesë burimesh nuk qëndronte dhe në të kundërt ai mendonte se ky organ duke abuzuar me pushtetin kishte vonuar procedurat e bashkimit të familjes. Kryeministri u thirr nga parlamenti bazuar mbi raportin e Ombudsmanit, ku dha shpjegimet e tij dhe mbi bazën e kërkesës së dy partive opozitare ngriti një komision hetimor për të nxjerrë në pah përgjegjësitë ligjore të secilit organ apo zyrtar të përfshirë në të. Ky komision konkludoi se çështja Tamil ishte gjykuar në mënyrë subjektive, duke shfaqur abuzime me ligjin nga zyrtarët e përfshirë. Konkretisht një zyrtar i Ministrisë së Drejtësisë u shpall i fajshëm sepse me informacionet e tij kishte keqdrejtuar Komisionin Ligjor Parlamentar dhe Ombudsmanin me qëllim shmangien e hetimeve nga Ombudsmani dhe nxjerrjen në dritë të procedurave ilegale administrative. Po kështu u shpall përgjegjës dhe Ministri i Drejtësisë ndërkohë që nuk u gjenden shkaqe për Kryeministrin që të conin në dështimin e rolit të tij si mbikqyrës i anëtarëve të Këshillit të Ministrave. Ditën që ky raport u botua Kryeministri dha dorëheqjen bazuar mbi kritikën e ashpra që iu adresuan. Si konkluzion çështja Tamil ngriti disa debate lidhur me parimin e ligjshmërisë, duke përfshirë dhe marrëshënien ligjore mes politikanëve dhe nëpunësve civile, mënyrës së hetimit, instrumentave të hetimit, përgjegjësitë ligjore dhe politike të ministrave, shtrirja e detyrimit të ministrave për informimin e parlamentit, gjykatën procedurat *impeachment*, rezikun e konfuzimit me vlerësimet ligjore dhe politike, mundësitë e Parlamentit për të siguruar mendime ekspertësh të pavarur, etj. Për më tepër kjo çështje pati rëndësi sepse ngriti një numër debatesh veçanërisht lidhur me Ombudsmanin dhe pozicionin e tij kundrejt parlamentit, qeverisë, administratës dhe gjykatës. Në rastin në fjalë ndërhyrja e Ombudsmanit përveç kritikave ndaj zyrtarëve, penalizimit të tyre solli dhe ndryshimin e ligjit për azilin.

¹⁶¹ The Danish Ombudsman, fq.44

4.3 Avokati i Popullit në Kosovë

4.3.a Krijimi dhe organizimi¹⁶²

Institucioni i Ombudspersonit në Kosovë u themelua në vitin 2000 me Rregulloren e UNMIK-ut nr.2000/38, që i jepte mandat për të hetuar ankesa kundër UNMIK-ut dhe administratës lokale publike. Sipas Rregullore së UNMIK-ut 2006/6, e cila zëvendësoi Rregulloren 2000/38, Institucioni i Ombudspersonit kishte mandat që të hetonte ankesa kundër autoriteteve lokale apo organeve tjera të institucioneve të përkohshme të Vetëqeverisjes në Kosovë, por nuk kishte më mandat që të hetonte ankesa kundër organeve administrative ndërkombëtare në Kosovë. Rregullorja e UNMIK-ut 2006/06 gjithashtu parashikonte një strukturë të re organizative, e cila pasqyronte procesin e vazhdueshëm të kalimit të IOK-së në duart e vendorëve. Në vitin 2007 u miratua Rregullorja e re nr.2007/15 me të cilën u ndryshua emërtimi i Institucionit nga “Ombudsperson” në “Institucioni i Avokatit të Popullit”; struktura e brendshme e Institucionit, si dhe mandati i Avokatit të Popullit dhe i zëvendësve të tij. Më pas Kushtetuta e Kosovës, e miratuar më 15 qershor 2008, e ka përcaktuar Avokatin e Popullit si kategori të veçantë kushtetuese në nenet 132-135 të saj¹⁶³.

Avokatin e Popullit e zgjedh Kuvendi i Kosovës, me shumicën e votave të të gjithë deputetëve të tij, për një mandat pesë (5) vjeçar, pa të drejtë rizgjedhjeje. Avokat i Popullit ka të drejtë të zgjidhet çdo shtetas i Republikës së Kosovës, me arsim të lartë, me karakter e moral të lartë, i ndershëm, me eksperiencë dhe njohuri të dalluara në fushën e të drejtave të njeriut. Avokati i Popullit dhe zëvendësit e saj/tij nuk mund të jenë anëtarë të asnjë partie politike, as të ushtrojnë veprimtari politike, shtetërore a private profesionale dhe as të marrin pjesë në organizmat drejtues të organizatave civile, ekonomike dhe tregtare. Avokati i Popullit gëzon imunitetin nga ndjekja penale, paditë civile ose shkarkimi për veprimet ose vendimet që janë brenda fushës së përgjegjësive të Avokatit të Popullit. (neni 134).

Avokati i Popullit ka një ose më shumë zëvendës. Numri, mënyra e përzgjedhjes dhe mandati i tyre, rregullohen me ligjin për Avokatin e Popullit. Të paktën një nga zëvendësit e Avokatit të Popullit është pjesëtar i komuniteteve që nuk janë shumicë në Kosovë. Procedura për zgjedhjen e Avokatit të Popullit, dhe zëvendësve të tij fillon gjashtë muaj para skadimit të mandatit të tyre. Gjatë procedurës së zgjedhjes së kandidatëve për Avokat të Popullit dhe të zëvendësve të tij, duhet të sigurohet përfaqësimi etnik dhe gjinor. Propozimin e Avokatit të Popullit e bën Komisioni përkatës i Kuvendit të Republikës së Kosovës, i cili pasqyron përbërjen politike, etnike dhe gjinore të Kuvendit në pajtim me rregulloren e punës së Kuvendit të Republikës së Kosovës. Kuvendi i Kosovës e shpall konkursin për zgjedhjen e Avokatit të Popullit në media të shkruara dhe elektronike. Komisioni, brenda afatit prej pesëmbëdhjetë ditësh, vlerëson nëse kandidatët i plotësojnë kushtet për t'u zgjedhur Avokat i Popullit dhe hedh poshtë kandidaturat që nuk plotësojnë këto kushte. Komisioni zhvillon intervistë me secilin kandidat i cili plotëson kushtet për t'u zgjedhur Avokat i Popullit dhe në bazë të të dhënave të paraqitura dhe rezultateve të intervistës, përgatit listën e ngushtë të kandidatëve të kualifikuar për Avokat të

¹⁶² Ligji nr. 03/L-195, datë 22.07.2010

<http://www.ombudspersonkosovo.org/new/?id=10,0,0,1>,

¹⁶³ Historik i marrë nga faqja zyrtare e Avokatit të Popullit në Kosovë.

Popullit. Lista e ngushtë përmban tre kandidatë. Komisioni, bashkangjitur me listën e ngushtë, i dërgon Kuvendit të Republikës së Kosovës listën e të gjithë kandidatëve të cilët plotësojnë kushtet për t'u zgjedhur Avokat i Popullit. Propozimi i Komisionit përmban argumente se pse u ka dhënë përparësi disa kandidatëve në krahasim me kandidatët e tjerë.

4.3.b Veprimtaria

Avokati i Popullit mbikëqyr dhe mbron të drejtat dhe liritë e individëve nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme dhe të parregullta të autoriteteve publike. Çdo organ, institucion ose autoritet tjetër, që ushtron pushtet legjitim në Republikën e Kosovës, është i detyruar t'u përgjigjet kërkesave të Avokatit të Popullit dhe t'i paraqesë atij/asaj të gjitha dokumentet dhe informacionet e kërkuara në pajtim me ligjin. Avokati i Popullit ka kompetenca për t'i hetuar ankesat e pranuar nga çdo person fizik a juridik lidhur me pohimet për shkeljen e të drejtave të njeriut të parapara me kushtetutë, ligje dhe akte tjera, si dhe me standardet ndërkombëtare të të drejtave të njeriut dhe konventave ndërkombëtare, veçanërisht me KEDNJ-në, duke përfshirë veprimet apo mosveprimet që paraqesin keqpërdorim të autoritetit.

Kompetencat e Avokatit të Popullit shtrihen në mbarë territorin e Republikës së Kosovës. Në ushtrimin e funksioneve të tij lidhur me rastet që paraqiten brenda territorit të Republikës së Kosovës, Avokati i Popullit mund t'u ofrojë shërbime të mira edhe qytetarëve të Republikës së Kosovës *që përkohësisht ndodhen jashtë territorit të Kosovës*.

4.3.c Kompetencat në lidhje me organet administrative

Avokati i Popullit ka kompetencë të bëjë hetime qoftë për t'iu përgjigjur ankesës së parashtruar apo me iniciativën e vet (*ex officio*), nëse nga konstatimet, dëshmitë dhe faktet e paraqitura me parashtrësë ose nga njohuritë e fituara në mënyrë tjetër, ka bazë të rezultojë se nga ana e institucioneve të Republikës së Kosovës janë shkelur të drejtat dhe liritë e njeriut. Nëse Avokati i Popullit fillon procedurë me iniciativë të vetë ose ndonjë person tjetër në emër të të dëmtuarit i drejtohet me parashtrësë Avokatit të Popullit për ngritjen e procedurës, është i nevojshëm pëlqimi nga personi, të cilit i janë shkelur të drejtat dhe liritë e njeriut. Kur Avokati i Popullit fillon procedurë me iniciativë të vetë lidhur me shkeljen e të drejtave dhe lirive të një numri më të madh të qytetarëve, të fëmijëve apo personave me aftësi të humbura veprimi, nuk është i nevojshëm pëlqimi. Nëse gjatë hetimeve, Avokati i Popullit konstaton se ekzekutimi i ndonjë vendimi administrativ mund të ketë *pasoja të pariparueshme për personin fizik apo juridik, mund të rekomandojë që autoriteti kompetent ta pezullojë ekzekutimin e vendimit në fjalë deri në përfundimin e hetimeve lidhur me këtë çështje nga ana e Avokatit të Popullit* (neni 16/5 e ligjit).

Avokati i Popullit ka të drejtë të bëjë *rekomandime* dhe të *propozojë masa*, nëse vëren shkelje të të drejtave dhe lirive të njeriut nga ana e organeve të administratës publike dhe organeve të tjera shtetërore. Zyrtarët e Institucionit të Avokatit të Popullit, në çdo kohë dhe pa paralajmërim, mund të hyjnë dhe të *inspektojnë* çdo vend ku personat janë privuar nga liria si dhe në institucionet e tjera me liri të lëvizjes së kufizuar dhe mund të jenë të pranishëm në mbledhje ose seanca dëgjimore ku përfshihen personat e tillë. Zyrtarët e Institucionit të Avokatit të Popullit mund të mbajnë edhe takime me personat e tillë pa praninë e zyrtarëve të institucionit përkatës. Çdo lloj korrespondence e këtyre personave me Institucionin e Avokatit të Popullit nuk

pengohet apo kontrollohet. Të gjitha organet e pushtetit shtetëror kanë për obligim ta ndihmojnë Avokatin e Popullit në zhvillimin e hetimeve, si dhe t'i ofrojnë ndihmë adekuate sipas kërkesës së tij. Refuzimi për të bashkëpunuar me Avokatin e Popullit nga nëpunësi civil, funksionari ose nga autoriteti publik përbën shkak që Avokati i Popullit të kërkojë nga organi kompetent fillimin e procedurës administrative duke përfshirë *marrjen e masave disiplinore*, deri në largimin nga puna ose nga shërbimi civil. Avokati i Popullit mund të publikojë *raporte* të veçanta edhe përmes mediave për shkeljet e bëra nga organi, nëse ky i fundit, pas kërkesave të përsëritura nuk i është përgjigjur në mënyrë përkatëse propozimeve dhe rekomandimeve të tij.

4.3.ç Kompetencat në lidhje me legjislativin

Avokati i Popullit paraqet raport vjetor para Kuvendit të Republikës së Kosovës. Me kërkesën e Kuvendit, Avokati i Popullit duhet të dorëzojë raporte periodike Kuvendit. Me kërkesën e Avokatit të Popullit, Kuvendi duhet t'ia lejojë që të dëgjohet.

4.3.d Kompetencat në lidhje me gjyqësorin

Avokati i Popullit nuk do të ndërhyjë në rastet dhe në procedura tjera ligjore që janë duke u zhvilluar para gjykatave, përveç në raste të zvarritjeve të paarsyeshme apo keqpërdorimit të dukshëm të pushtetit. Avokati i Popullit refuzon kërkesën për shqyrtim kur procedurat për një lëndë janë duke u zhvilluar në organet gjyqësore. Avokati i Popullit ka të drejtë të referojë çështje në Gjykatën Kushtetuese, në pajtim me dispozitat e Kushtetutës. Avokati i Popullit është i autorizuar të ngrejë rastet në vijim: (1) çështjen e përputhshmërisë së ligjeve, të dekreteve të Presidentit e të Kryeministrit dhe të rregulloreve të Qeverisë, me Kushtetutën; (2) përputhshmëria e Statutit të Komunës me Kushtetutën. (neni 113/2 i Kushtetutës).

4.4. Avokati i Popullit në Republikën e Maqedonisë

4.4.a Krijimi dhe Organizimi ¹⁶⁴

Ombudsmani i Republikës së Maqedonisë është Ombudsman Parlamentar. Ombudsmani është organ monokratik dhe ka disa zëvendës. Përveç tij janë dhe 6 zyra rajonale Ombudsmanësh të drejtuara nga zëvendësombudsmanë. Kushtetuta Maqedonase e vitit 1991 e parashikon për herë të parë Ombudsmanin. Por krijimi i këtij institucioni u bë pas një kohe të gjatë në vitin 1997. Ligji Maqedonas mbi Ombudsmanin përcakton se Ombudsman mund të zgjidhet çdo individ që është diplomuar si jurist, ka punuar me çështje ligjore mbi 9 vjet dhe veprimtaria e tij ka qenë e orientuar drejt mbrojtjes së të drejtave të qytetarëve. Ndërsa zëvendës/Ombudsman mund të zgjidhet çdo person me të njëjtat kushte, por që ka pasur eksperiencë pune mbi 7 vjet. Detyra e Ombudsmanit është e papajtueshme me çdo veprimtari tjetër publike apo anëtarësim në parti politike.

4.4.b Veprimtaria

Ombudsmani kontrollon veprimtarinë e administratës publike dhe organeve të tjera që ushtrojnë autoritet publik, përfshirë organet vetëqeverisëse lokale. Ombudsmani ndërhyt gjatë zvarritjeve të çështjeve gjyqësore nga gjykata, pa shkelur autonominë dhe pavarësinë e gjyqësorit.

¹⁶⁴ Ligji për Ombudsmanin nr.07-4502/1 datë 10.9.2003

<http://www.ombudsman.mk/ombudsman/upload/documents/Zakon%20na%20NP-ang.PDF>

Gjuha zyrtare që përdor Ombudsmeni në veprimtarinë e tij është maqedonishtja, por çdo lloj gjuhe tjetër e folur nga mbi 20% e popullsisë në Maqedoni, përsëri do të jetë gjuhë zyrtare. Çdo qytetar mund t'i drejtohet Ombudsmenit në një nga gjuhët zyrtare dhe ai mund të përgjigjet në maqedonisht si dhe në gjuhën zyrtare, të cilën ka përdorur qytetari në ankesën e tij. Ombudsmeni vihet në lëvizje me kërkesë. Megjithatë individi duhet t'i drejtohet jo më larg se 1 vit nga marrja dijani e tij për shkeljen apo lindja e pretendimit për shkeljen. Normalisht kur fillon një çështje me iniciativë Ombudsmeni duhet të marrë pëlqimin e të dëmtuarit, por në rastin e dhunimit të të drejtave të një numri të madh personash, personave të paaftë për punë, të rinjve apo personave me probleme mendore, nuk është i nevojshëm marrja e pëlqimit të tyre.

4.4.c Kompetencat në lidhje me organet administrative

Çdo organ apo zyrtar i administratës ka për detyrë të bashkëpunojë me Ombudsmenin. Gjithashtu, çdo person mund të thirret nga Ombudsmeni në zyrë për t'u pyetur mbi çështje të caktuara. Organet e administratës kanë për detyrë që brenda 8 ditëve të paraqesin informacion apo dokumentacionin e kërkuar nga Ombudsmeni. Ombudsmeni mund t'i drejtohet organeve publike me *rekomandime*, *propozime*, *opinionet dhe orientime* mbi mënyrën si duhet të kishte vepruar apo duhet të veprjë institucioni përkatës. Për më tepër Ombudsmeni mund të fillojë *procedime disiplinore* kundër personit përgjegjës ose mund t'i rekomandojë prokurorisë fillimin e procedimit penal. Kur Ombudsmeni vlerëson se ekzekutimi i një akti administrativ mund të shkaktojë dëme serioze, ai mund të kërkojë *shtyrjen e ekzekutimit të aktit* deri sa të jepet vendimi i organit hierarkik administrativ ose i gjykatës kompetente (neni 33). Organet janë të detyruara brenda 3 ditësh të njoftojnë Ombudsmenin nëse kanë bërë shtyrjen e ekzekutimit të aktit. Ombudsmeni ka të drejtë të kryejë *inspektime* në të gjitha institucionet ku ka kufizime të lëvizjes së lirë të personave.

4.4. ç Kompetencat në lidhje me legjislativin

Ombudsmeni mund t'u propozojë marrjen e nismave ligjvënëse organeve kompetente, për amendimin apo modifikimin e ligjeve dhe akteve nënligjore dhe harmonizimin e tyre me marrëveshjet ndërkombëtare, të ratifikuara në përputhje me Kushtetutën e Republikës së Maqedonisë. Ombudsmeni mund t'i paraqesë propozime Gjykatës Kushtetuese për vlerësimin e e ligjeve dhe pajtimin e tyre me Kushtetutën si dhe kushtetutshmërinë dhe ligjshmërinë e rregulloreve apo akteve të përgjithshme. Ombudsmeni mund të marrë pjesë në sesionet plenare ose në Komisionet përkatëse. Ombudsmeni duhet t'i paraqesë një raport vjetor Parlamentit i cili publikohet.

4.4.d Kompetencat në lidhje me gjyqësorin

Ombudsmeni ka kompetenca të kufizuara në lidhje me gjykatat vetëm sa i përket situatave të lidhura me administrimin e drejtësisë, pra vonesa në shqyrtimin e çështjeve, ose gabime dhe performancë e dobët e stafit administrativ pa ndërhyrë në kompetencat dhe pavarësinë e gjykatës. Në këtë fushë ai ka të njëjtat fuqi *vis a vis* si me organet administrative.

4.5. Ombudsmeni i të Drejtave të Njeriut në Republikën e Sllovenisë

4.5.a Krijimi dhe organizimi¹⁶⁵

Ombudsmeni Slloven i të Drejtave të Njeriut është një institucion parlamentar. Ai është i parashikuar në nenin 159 të Kushtetutës Sllovene, si përgjegjës për mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe lirive themelore në çështje që përfshijnë autoritetet shtetërore, autoritetet lokale dhe autoriteteve të veshura me pushtet publik. Ombudsmeni slloven është një organ monokratik. Ligji parashikon dy deri në katër zëvendës të zgjedhur nga Parlamenti. Ombudsmeni zgjidhet *me dy të tretat e votave*. Ombudsmeni duhet të plotësojë të njëjtat *kërkesa si një anëtar i Gjykatës Kushtetuese*, (neni 14 i ligjit) që do të thotë se duhet të jetë të paktën 40 vjeç dhe të jetë ekspert ligji. Mandati është për një afat 6 -vjeçar dhe me të drejtë rizgjedhjeje.

4.5.b Veprimtaria

Çdo personi që pretendon se i janë shkelur të drejtat dhe liritë themelore mund t'i drejtohet Ombudsmanit me *peticion*. Kontrolli i tij shtrihet ndaj organeve shtetërore, organeve lokale, dhe organeve që ushtrojnë autoritet publik. Ombudsmeni mund të fillojë dhe me iniciativën e tij hetime, kur mendon se ka elementë të shkeljes së të drejtave të njeriut apo sigurisë së qytetarëve. Gjithsesi, pëlqimi i personit të dëmtuar duhet marrë kurdoherë. Kërkesa duhet të paraqitet me shkrim. Ombudsmeni ka të drejtë të refuzojë hetimin e një çështjeje kur ka kaluar më shumë se një vit nga pretendimet për shkelje, përveç rasteve kur ankuesi justifikon arsyet e vonesës së tij. Gjuha e përdorur është ajo e kërkesit. Kur Ombudsmeni vendos se duhet të fillojë hetimin ai njofton kërkesin dhe organin përkatës i cili duhet t'i sigurojë atij të gjitha informacionet apo dokumentacionet e nevojshme. Gjithashtu dhe në ligje të tjera janë përcaktuar kompetencat e Ombudsmanit si p.sh. në ligjin për mbrojtjen e të drejtave të konsumatorëve, është përcaktuar kompetenca e këtij të fundit, për të siguruar të drejtat për një ambient të shëndetshëm të konsumatorëve. Po kështu me ligjin ushtarak është përcaktuar kompetenca e Ombudsmanit që *me iniciativën e vet* së bashku me personelin ushtarak të nisë një procedim, nëse ata besojnë se u janë dhunuar të drejtat gjatë shërbimit ushtarak.

4.5.c Kompetencat në lidhje me organet administrative

Të gjitha autoritetet janë të detyruara të vënë në dispozicion të Ombudsmanit informacionin dhe dokumentacionin që ai u kërkon. Ai mund të caktojë një afat për dhënien e informacionit jo më parë se 8 ditë. Refuzimi për të bashkëpunuar me Ombudsmanin, konsiderohet sipas ligjit mungesë bashkëpunimi dhe ofezë. Ombudsmeni mund të japë sugjerime, rekomandime, opinione dhe kritika kundrejt organeve që ai konsideron se duhet t'i drejtohet. Ai mund të kërkojë dhe iniciimin e masave disiplinore kur e çmon ndaj nëpunësve zyrtarë. Nëse organi apo zyrtari nuk i përgjigjet rekomandimit të Ombudsmanit brenda 30 ditëve, ky i fundit mund t'i drejtohet organit hierarkik, ose t'i drejtohet Parlamentit me *raport special* ose të publikojë faktin e refuzimit.

4.5.ç Kompetencat në lidhje me legjislativin

¹⁶⁵ Ligji për Ombudsmanin e të Drejtave të Njeriut, Dhjetor 1993, <http://www.varuh-rs.si/pravni-okvir-in-pristojnosti/ustava-zakoni/zakon-o-varuhu-clovekovih-pravic/?L=6#c613>

Ombudsmani mund t'i drejtohet ligjvënësit për ndërmarrje nismash për plotësime apo ndryshime ligjesh. Ai mundet gjithashtu t'i drejtohet me kërkesë organeve të ndryshme lidhur me përmirësimin e punës së tyre, por që ka lidhje me zbatimin e konventave ndërkombëtare. Në lidhje me një kërkesë individuale, ai ka të drejtën t'i kërkojë Kryetarit të Kuvendit një takim, nese bëhet fjalë për vlerësim antikushtetutshmërie të akteve ligjore.

4.5.d Kompetencat në lidhje me gjyqësorin

Ombudsmani Slloven ka juridiksion të gjerë në lidhje me kontrollin e administratës publike, por ka juridiksion të kufizuar mbi gjyqësorin. Ombudsmani mund të ndërhyjë në gjykata për rastet e zvarritjeve ose një abuzimi të dukshëm me pushtetin. Ai mund të paraqitet edhe në pozicionin *amicus curiae* nëse bëhet fjalë për aspekte të mbrojtjes së të drejtave të njeriut. Ombudsmani mund t'i drejtohet edhe Gjykatës Kushtetuese. Ligji mbi funksionimin e Gjykatës Kushtetuese Sllovene ka të përcaktuar në tre nene kompetencën e Ombudsmanit, për t'iu drejtuar kësaj Gjykate. Në nenin 23/a të këtij ligji, është përcaktuar se procedura e shqyrtimit kushtetues ose ligjshmëria e rregulloreve ose akteve të tjera të përgjithshme gjatë ushtrimit të autoritetit publik, mund të fillojë me një kërkesë të paraqitur nga Ombudsmani për të Drejtat e Njeriut, nëse ai e vlerëson se një rregull apo një akt i lëshuar gjatë ushtrimit të autoritetit publik bie ndesh me të drejtat e njeriut apo me liritë themelore. Në nenin 50 është përcaktuar se Ombudsmani mund t'i drejtohet Gjykatës Kushtetuese në lidhje me një ankesë, të cilën ai po e shqyrton. Në nenin 52 është përcaktuar se Ombudsmani, në rastin e ankesave individuale, duhet të marrë pëlqimin e personit, të cilit ai po i mbron të drejtat përballë Gjykatës Kushtetuese.

4.6. Ombudsmani në Republikën Greke

4.6.a Krijimi dhe organizimi¹⁶⁶

Kushtetuta Greke në nenin 103 parashikon krijimin e Ombudsmanit Grek/ *Synigoros Tou Politi*, i cili funksionon si autoritet i pavarur. Ombudsmani është organ monokratik. Ai zgjidhet për 4 vjet me votën e 4/5 të Parlamentit. Ai asistohet nga 5 zëvendës/Ombudsmanë, një nga të cilët është specifikisht për Fëmijët. Të gjithë zëvendës Ombudsmanët duhet të jenë figura të njohura, me kualifikime shkencore dhe me një pranim të gjerë social. Zëvendës/Ombudsmanët zgjidhen nga Ministri i Brendshëm, i Administratës Publike dhe Decentralizimit me rekomandim të Ombudsmanit. Zyra është e organizuar në 5 departamente: të drejtat e njeriut, shërbimet sociale, cilësia e jetës, marrëdhënia individ-shtet si dhe të drejtat e fëmijëve.

4.6.b Veprimtaria

Ombudsmani ka për mision mbrojtjen e individit nga keqadministrimi, mbrojtjen e të drejtave të tyre si dhe vëzhgimin e zbatimit të parimit të ligjshmërisë. Ombudsmani ka juridiksion mbi çështje që përfshijnë shërbime si, sektorin publik, autoritetet lokale dhe rajonale, organe të tjera publike, ente publike, ndërmarrje qeveritare lokale dhe sipërmarrje, menaxhimi i të cilave është nën drejtimin e drejtpërdrejtë ose të tërthortë të shtetit. Për mbrojtjen e të drejtave të fëmijëve, Ombudsmani gjithashtu ka

¹⁶⁶ Ligji nr. 2477/97 ndryshuar me Ligjin nr.3094/2003
http://www.synigoros.gr/en_index.htm

juridiksion edhe *mbi çështje që përfshijnë individë privatë, të cilët dhunojnë të drejtat e fëmijëve.*

Banka dhe Bursa në Athinë janë të përjashtuara. Ombudsmani Grek nuk ka juridiksion mbi ministrat e qeverisë dhe zv/ministrat për akte që i përkasin funksionit të tyre politik, organet fetare, autoritetet gjyqësore, shërbimet ushtarake në lidhje me çështje të mbrojtjes kombëtare dhe sigurisë, Shërbimet Sekrete Kombëtare, shërbimet e Ministrisë së Punëve të Jashtme në lidhje me bërjen e politikave të jashtme të vendit apo marrëdhëniet ndërkombëtare.

Ombudsmani ndërmerr hetime me ankesë ose iniciativë. Individu duhet të paraqesë kërkesën brenda 6 muajve nga marrja e aktit apo veprimit të paligjshëm të autoriteteve publike.

4.6.c Kompetencat në lidhje me organet administrative

Ombudsmani heton mbi aktet individuale administrative, mosveprimet, apo shkeljet e ligjit nga nëpunësit publikë. Në veçanti, Ombudsmani Grek heton raste në të cilat një organ: 1) me një veprim ose mosveprim, shkel të drejtën ose interesat e individit që mbrohen nga Kushtetuta dhe legjislacioni; 2) refuzon të përmbushë një detyrim specifik që rrjedh nga një vendim gjyqësor i formës së prerë; 3) refuzon të përmbushë një detyrim specifik që rrjedh nga një parashikim ligjor ose nga një akt administrativ individual; 4) dhunon parimet e administrimit të pranueshëm dhe transparent ose abuzon me pushtetin.

Ombudsmani Grek ka detyrimin e paraqitjes te Kryeministri të *raporteve speciale* gjatë vitit, të cilat janë komunikuar paraprakisht pranë Ministrave përkatës. Mosbashkëpunimi mund të bëhet objekt për një *raport të veçantë* nga Ombudsmani për Ministrin kompetent.

Ombudsmani mund të bëjë publike refuzimin e pranimit të rekomandimeve, nëse ai konsideron se refuzimi nuk është justifikuar në nivel të mjaftueshëm. Refuzimi i një zyrtari të administratës për të bashkëpunuar me Ombudsmanin gjatë një hetimi konsiderohet abuzim me detyrës, dhe është arsye për shkarkim. Nëse nga raporti i Ombudsmanit rezulton se zyrtari publik ose nëpunësi civil, për herë të dytë brenda një periudhe tre vjeçare, ka penguar zhvillimin e një hetimi ose refuzon, pa arsye serioze, të bashkëpunojë për zgjidhjen e një problemi, mund të rekomandohet marraj e masasë disiplinore të shkarkimit nga detyra. Kur konstaton elementë të veprës penale në veprimet e zyrtarit, Ombudsmani mund të kërkojë dhe ndjekjen penale të tij pranë Prokurorisë.

4.6. ç Kompetencat në lidhje me legjislativin

Ombudsmani nuk ka të drejtë formalisht të iniciojë ndryshime legjislative, por nëse nga një grup kërkesash, atij i rezulton i nevojshëm ndryshimi i legjislacionit, ai mund të rekomandojë ndryshime legjislative. Ombudsmani i paraqet një *raport vjetor* Parlamentit i cili diskutohet në sesione speciale dhe pastaj publikohet. Megjithatë, përveç raporteve vjetore për çështje të një rëndësie të posaçme, ai i drejtohet Parlamentit edhe me raporte të posaçme.

4.6.d Kompetencat në lidhje me gjyqësorin

Ombudsmeni nuk mund të hetojë çështje që janë në shqyrtim pranë gjykatave, prandaj dhe në parim ai nuk ka kompetenca kontrolli në fushën e gjyqësorit. Megjithatë, në çështje që janë të lidhura me të drejtat e fëmijëve, me qëllim mbrojtjen e tyre, Ombudsmeni mund t'i raportojë gjykatave, prokurorisë në lidhje me ta.

4.7. Komisioneri për Mbrojtjen e të Drejtave Civile në Poloni

4.7.a Krijimi dhe organizimi¹⁶⁷

Komisioneri për Mbrojtjen e të Drejtave Civile/*Rzecznik Praw Obywatelskich* është organ kushtetues monokratik parlamentar¹⁶⁸. Parlamenti ka të drejtë të emërojë deri në tre zëvendës/Ombudsmanë. Ombudsmeni emërohet nga Parlamenti (me dy dhoma) me shumicë të thjeshtë, me miratimin e Senatit, me kërkesë të Kryetarit të Parlamentit ose një grupi prej 35 deputetësh. Procedura e veçantë e prezantimit të kandidatëve për postin e Ombudsmanit përcaktohet nga parlamenti me një vendim të veçantë. Kryetari i parlamentit i transmeton Kryetarit të Senatit vendimin për emërimin e Ombudsmanit. Senati merr një vendim për miratimin e emërimit të Ombudsmanit brenda një muaji. Nëse Senati refuzon miratimin e emërimit të Ombudsmanit, atëherë Parlamenti duhet të emërojë për postin e Ombudsmanit një person tjetër. Mandati i Ombudsmanit zgjat 5 vjet. I njëjti person nuk mund të ushtrojë funksionet e Ombudsmanit në më shumë se dy mandate.

4.7.b Veprimtaria

Ombudsmeni Polak është një nga Ombudsmanët me juridiksionin më të zgjeruar në Evropë sa i përket mbrojtjes së të drejtave themelore të njeriut duke vepruar dhe monitoruar edhe sistemin e gjykatave por pa i cenuar pavarësinë atij. Ai mbikqyr respektimin e lirive dhe të drejtave të individëve që janë parashikuar në Kushtetutë si dhe në akte të tjera normative. Në çështje të mbrojtjes së lirive dhe të drejtave të individëve, Ombudsmeni heton nëse nëpërmjet një veprimi apo mosveprimi të organeve, organizatave dhe institucioneve, që janë të ngarkuara me respektimin dhe realizimin e këtyre lirive dhe të drejtave, janë cenuar të drejtat dhe parimet e bashkëjetesës dhe të barazisë shoqërore¹⁶⁹. Ombudsmeni ndërmer veprime, nëse i bëhet i njohur një informacion, që tregon se kemi të bëjmë me një cenim të lirive dhe të drejtave të individëve. Ombudsmeni ndërhy: me kërkesë të qytetarëve ose organizatave të tyre; me kërkesë të organeve të administratës lokale; me kërkesë të Ombudsmanit që mbron të drejtat e fëmijëve; me iniciativë të tij.

Kërkesa që i drejtohet Ombudsmanit është e përjashtuar nga tarifat. Kërkesa nuk ka nevojë për ndonjë formë të veçantë, por ajo duhet të përmbajë firmën e kërkuarit. Ombudsmeni refuzon bërjen publike të emrave dhe të dhënave të tjera personale të ankuesit, nëse për Ombudsmanin është e qartë që kjo është e domosdoshme.

Ombudsmeni Polak është konsideruar si efektiv në procesin e konsolidimit të demokracisë në Poloni, për shkak të pavarësisë së tij, kompetencave të zgjeruara,

¹⁶⁷ Ligji polak i datës 15.07.1987

<http://www.brpo.gov.pl/index.php?md=1372&s=3>

¹⁶⁸ Nenet 80 si dhe nenet 208-212 të Kushtetutës

¹⁶⁹ Ky koncept ndihmon në zbutjen e efektit të ligjeve dhe jo në daljen kundër të zbatimit të ligjeve. Shih për më tepër Reif C. Linda; "The Ombudsman, Good governance and International Human Rights System; Martinus, Nijhoff Publishers, 2004, fq.161

personit të zgjedhur në detyrën e Ombudsmanit, reagimit të shpejtë të qeverisë ndaj aktivitetit të tij, dhe perceptimit publik mbi të¹⁷⁰.

4.7.c Kompetencat në lidhje me organet administrative

Juridiksioni i Ombudsmanit është përcaktuar në nenin 13/ 1 dhe 2 të ligjit ku përcaktohet se ai mund të kontrollojë çdo organ, organizatë, institucion përgjegjës për vëzhgimin dhe implementimin e të drejtave të njeriut. Në këtë prizëm, të gjitha organet e administratës mund të hetohen në veprimtarinë e tyre. Të gjitha institucionet janë të detyruara të bashkëpunojnë me të. Pas shqyrtimit të çështjes, Ombudsmani mund të procedojë, duke i shpjeguar ankuesit, që ai nuk ka konstatuar asnjë shkelje të drejtave të tij, mund të kërkojë nisjen e një procedure civile si dhe të marrë pjesë në çdo procedurë që ka nisur, duke pasur të njëjtat të drejta që ka edhe një prokuror. Ombudsmani, *rekomandon, formulon opinione dhe konkluzione* që lidhen me mënyrën e trajtimit të një çështjeje, si dhe rekomandon përmirësim të procedurës sipas së cilës trajtohen këto çështje. Ai mund të kërkojë edhe fillimin e një procedure disiplinore ose përdorimin e sanksioneve.

Organeve që i drejtohet rekomandimi, është i detyruar, pa vonesa të panevojshme, gjithsesi në një afat jo më të vonë se 30 ditë, të informojë Ombudsmanin për masat e ndërmarra ose për qëndrimin e mbajtur. Në rast se Ombudsmani nuk është dakord, ai mund t'i drejtohet organit kompetent epror. Në çështje që kanë të bëjnë me fëmijët, Ombudsmani bashkëpunon me Komisionerin për Mbrojtjen e të Drejtave të Fëmijëve.

4.7.ç Kompetenca në lidhje me legjislativin

Ombudsmani gjithashtu ka të drejtë që ti drejtohet me kërkesë organeve kompetente të ndërmarrin iniciativa legjislative ose të miratojnë apo ndryshojnë akte të tjera ligjore, që kanë të bëjnë me çështje të mbrojtjes së lirive dhe të drejtave të individëve. Ombudsmani informon çdo vit Parlamentin dhe Senatin mbi veprimtarinë e tij si dhe mbi gjendjen e respektimit të lirive dhe të drejtave të qytetarëve. Informacioni i Ombudsmanit bëhet publik. Ombudsmani mund t'i parashtojë Parlamentit dhe Senatit çështje të caktuara, të cilat rezultojnë jashtë veprimtarisë së tij. Ombudsmani, me kërkesë të Kryetarit të Parlamentit, mund të paraqesë informacione ose të marrë masa në lidhje me këto çështje .

4.7.d Kompetenca në lidhje me gjyqësorin

Pozicioni i Ombudsmanit ndaj gjykatave më tepër është ai i një paditësi se sa i një kontrolluesi. Ombudsmani mund të *ngrejë një padi pranë Gjykatës Administrative*, por edhe të marrë pjesë në këto procedura. Ai mund të parashtojë një kërkesë për vendosje të masës së dënimit, por edhe një kërkesë për shfuqizimin e një vendimi penal kur ka lidhje me kundërvajtje penale, sipas parimeve dhe procedurës, që janë përcaktuar në norma të posaçme. Ai mund të kërkojë rishikim të një vendimi që ka marrë formë të prerë. Ai mund t'i parashtojë *kërkesa Gjykatës së Lartë për interpretimin e normave juridike*, të cilat lindin dyshime në praktikë ose zbatimin e tyre çon në interpretime të ndryshme të ligjit. Ai mund t'i drejtohet Gjykatës Kushtetuese me kërkesë apo të kërkojë pjesëmarrjen e tij në procedura përpara kësaj gjykate lidhur me ankimet kushtetuese për çdo normë objekt kontrolli kushtetues.¹⁷¹

¹⁷⁰ *Ibid*, fq.163

¹⁷¹ Neni 27 dhe 51 i ligjit polak mbi Gjykatën Kushtetuese; Gjykata duhet të njoftojë Komisionerin dhe Ombudsmanin për Fëmijë për procesin që do zhvillohet para saj. Brenda 60 ditësh nga marrja e këtij informacioni, Komisioneri apo Ombudsmani duhet të njoftojë për pjesëmarrjen tij.

4.8. Difensore Civico në Itali

Në Itali nuk ka Ombudsman Parlamentar kombëtar, por në shumicën e rajoneve ekziston Ombudsmani Rajonal i quajtur *Difensore Civico*, ndryshe nga pothuajse të gjitha vendet evropiane. Kështu në Itali ndeshim disa ombudsmanë në rang lokal, rajonal si p.sh. ombudsmani i Romës, Toskanës, i Padovës, Lazios, Ligurias, Lombardisë, Piemontes, Sardenjës, apo dhe të Provincës Autonome të Bolzanos¹⁷². Për shkak të numrit të madh të Ombudsmanëve rajonalë dhe ngjashmërive të mëdha që ata kanë po prezantoj vetëm Ombudsmanin e Bolzanos¹⁷³.

Bolzano

4.8.a Krijimi dhe organizimi

Ombudsmani i Bolzanos është një organ monokratik¹⁷⁴. Ai emërohet nga Presidenti i Parlamenti Rajonal pas miratimit nga Parlamenti me dy të tretat. Kandidati duhet të jetë një njohës i mirë i fushës së të drejtave të njeriut, jo domosdoshmërisht jurist. Mandati varet nga mandati i Parlamentit, por zakonisht është 5 vjet. Veprimtaria e Ombudsmanit konsiston në përmirësimin e administrimit, duke identifikuar vonesa, parregullsi apo defekte në punën e përditshme të administratës. Ai mund ta fillojë një hetim me kërkesë ose me iniciativë.

4.8.b Kompetencat në lidhje me organet administrative

Ombudsmani ka të drejtë të kërkojë informacione dhe dokumente në lidhje me çdo çështje që heton. Ai ka të drejtë të kërkojë dhe ekspertizë për situata specifike. Nëse Ombudsmani nuk arrin një zgjidhje miqësore mes individit dhe administratës, atëherë ai i drejtohet organit kompetent me rekomandim. Nëse zyrtarët e pengojnë Ombudsmanin në veprimtarinë e tij atëherë organi disiplinor ose hierarkik njoftohet nga ky i fundit.

4.8.c. Kompetencat në lidhje me legjislativin

Ombudsmani nuk ka të drejtë formalisht për të propozuar ndryshime legjislative, megjithatë ai bën propozime për ndryshime ligjesh *de facto*. Çdo vit një raport vjetor i paraqitet Parlamentit Rajonal.

4.8.ç Kompetencat në lidhje me gjyqësorin

Gjykatat janë të përjashtuara nga mbikëqyrja e Ombudsmanit. Megjithatë, atij i është dhënë e drejta që të *mbështesë njerëzit me aftësi të kufizuar para gjykatave*. Gjithsesi kjo e drejtë është e vështirë të ushtrohet efektivisht, përderisa gjykatat apo prokuroria nuk kanë detyrim ligjor të informojnë Ombudsmanin rreth procedimeve në lidhje me këta persona.

¹⁷² Ligji Rajonal nr.17, datë 28 Gusht 2001 “Mbi funksionimin e zyrës së Difensore Civico”
http://www.consiglio.regione.vda.it/banche_dati/leggi_regolamenti/dettaglio_i.asp?pk_lr=2635&versione=V

¹⁷³ Kjo përzgjedhje dhe për faktin se njoh nga afër veprimtarinë e Ombudsmanit të Bolzanos për shkak të një vizite studimore në këtë institucion.

¹⁷⁴ <http://www.volksanwaltschaft-bz.org/>

4.9. Komisioneri Parlamentar dhe i Shërbimeve Shëndetësore në Britaninë e Madhe dhe Irlandën e Veriut

Background- i kushtetues

Britania e Madhe është një shtet unitar por e ndarë në katër pjesë, Anglia, Skocia, Wellsi dhe Irlanda e Veriut. Kushtetuta e Britanisë së Madhe nuk është një dokument i vetëm i shkruar, por përmban një sërë ligjesh, statutesh dhe precedentësh që të gjitha së bashku përbëjnë bazën kushtetuese të këtij vendi. Britania e Madhe është Monarki kushtetuese me formë parlamentare qeverisjeje. Krijimi i Ombudsmanit në Mbretërinë e Bashkuar është i lidhur me faktin se pas Luftës së Dytë Botërore lindi nevoja e reformimit të thellë të sistemit administrativ, në funksion të rritjes së parametrave të mirëqenies sociale. Një organizatë jo-qeveritare e quajtur “Drejtësia” propozoi krijimin e një Zyre për mbrojtjen e të drejtave, lirive dhe interesave të individëve, e cila u themelua në vitin 1967, e njohur ndryshe si Ombudsman. Institucioni i Ombudsmanit konsiderohet si pjesë e Kushtetutës së pashkruar të Mbretërisë së Madhe¹⁷⁵.

Ombudsmani – si një set institucionesh

Komisioneri Parlamentar për Administratën i Mbretërisë së Bashkuar është Ombudsmani parlamentar për Britaninë e Madhe dhe për Irlandën e Veriut, i cili mban dhe postin e Ombudsmanit për shërbimet shëndetësore për Anglinë, Wellsin dhe Skocinë¹⁷⁶. Gjithashtu ka një sërë Ombudsmanësh lokalë dhe rajonale në Angli, Wells, Skoci, Irlandën e Veriut dhe Gjibraltari. Po kështu ka një numër të madh Ombudsmanësh jo parlamentarë të njohur me emrin Komisionerë të Ankimeve. Gjatë periudhave të ndryshme, duke pasur parasysh, se Ombudsmani Parlamentar në Britaninë e Madhe u krijua në vitin 1967, nevojat e zhvillimit ekonomik-shoqëror sollën zgjerimin e fushave ku duhet të mbroheshin të drejtat e njeriut dhe për pasojë dhe krijimin e zyrave të reja të Ombudsmanëve, të pavarura nga njëra-tjetra, përkatësisht :

- Ombudsmani i Shërbimeve Publike për Skocinë;
- Komisionerët e Qeverisjes Lokale për Anglinë dhe Wellsin;
- Komisioneri mbi informimin;
- Komisioneri i Shërbimeve Ligjore;
- Ombudsmani i Shërbimeve Publike për Wellsin;
- Ombudsmani i Irlandë së Veriut;
- Ombudsmani i Strehimit dhe Banesave;
- Ombudsmani i Ankimeve ndaj Autoriteteve Policore;
- Ombudsmani i Paraburgimeve dhe Burgjeve;
- Ombudsmani i Çështjeve Financiare, etj.

Komisioneri Parlamentar dhe i Shërbimeve Shëndetësore

4.9.a Krijimi dhe organizimi

¹⁷⁵Gabriele Kuesko; European Ombudsman Institutions; Springer WIEN New York, fq.433.

¹⁷⁶ Ligji nr.485, “Mbi Komisionerin Parlamentar” i vitit 1967, i ndryshuar në 1987 . Urdhri nr.1889 i vitit 2007, “Mbi reformën rregullatore” ka shfuqizuar ligjin nr.485/1967, marrë nga Hilaire Barnet; “Constitutional and Administrative law”, Ninth Edition, Rotledge, 2011.

<http://www.ombudsman.org.uk/about-us/our-role/history-and-legislation/legislation-for-the-po#1>
<http://www.legislation.gov.uk/1967?title=parliamentary%20commissioner%20act>

Komisioneri/Ombudsmani parlamentar është organ monokratik. Ai zgjidhet nga Mbretëresha, me rekomandim të Kryeministrit, pasi është konsultuar me Kryetarin e Opozitës dhe Kryetarin e Komitetit Parlamentar të Administratës Publike, për një periudhë të pacaktuar kohe, deri në daljen në pension nëse gëzon shëndet të mirë dhe sjelljen e duhur¹⁷⁷. Për përzgjedhjen e tij nuk ka kritere ligjore të përcaktuara. Ombudsmani zgjedh vetë një zëvendës të tij. Ky lloj Ombudsmani mund të quhet Ombudsman ekzekutiv, për faktin se nuk zgjidhet nga Parlamenti, megjithatë në praktikë ai vepron si i pavarur¹⁷⁸. Ka debate për këtë lloj Ombudsmani i cili zgjidhet nga ekzekutivi, se sa i pavarur është, kur do ti duhet të kontrollojë veprimtarinë e ekzekutivit, por ashtu si ka kundërargumente në vijim të këtyre debateve mbi faktin se një Ombudsman i zgjedhur nga Parlamenti *de jure* mund të plotësojë kriterin e pavarësisë, por efektivisht mund të veprojë më me anësi edhe se sa Ombudsmani i zgjedhur nga ekzekutivi¹⁷⁹. Ky lloj argumenti përfaqon përjashtjen se nuk ka rëndësi shumë momenti i përzgjedhjes, se sa performanca e mëpasshme e Ombudsmanit me marrjen e detyrës. Momenti i përzgjedhjes nuk është kusht *sine qua non* i garantimit të pavarësisë (qëndrim i mbajtur dhe nga GjEDNj-ja për përzgjedhjen e gjyqtarëve).

4.9.b Veprimtaria

Kompetencat e Ombudsmanit parlamentar shtrihen tek të gjithë organet administrative. Kriteri për kontrollin e veprimtarisë së administratës është *mirëadministrimi*, pra ai heton rastet e keqadministrimit. Keqadministrimi i konceptuar nga Ombudsmani Anglez është *më i ngushtë* se sa është kuptuar ky lloj kontrolli nga sisteme të tjera Ombudsmanësh si ai Danez apo Norvegjez, p.sh. që mund të kontrollojnë vendimet qartësisht të paarsyeshme, ndërsa Ombudsmani Anglez më tepër se themelin dhe ligjshmërinë e vendimmarrjes e ardhur përmes zbatimit të rregullave/ligjeve, kontrollon mënyrën e zbatimit të rregullave¹⁸⁰.

Nga juridiksioni i Ombudsmanit janë të përjashtuar *gjerësisht*¹⁸¹ një sërë organesh, si Kabineti, tribunalet, Bordi i Kompensimeve për dëme penale, si dhe çështje që kanë lidhje me politikën e jashtme si dhe çështjet tregtare apo kontraktuale me palë qeverinë. Komisioneri nuk mund të hetojë çështje nëse ankuesi ka shkallë ankimi ku ta apelojë si tribunalet apo gjykatat, me përjashtim të rastit kur në *mënyrë të arsyeshme* kuptohet se Ombudsmani është mjeti i ankimit¹⁸². Individët duhet të jenë ose rezidentë në Britani ose duhet të kenë qenë kur ngjarja ka ndodhur. Ombudsmani Parlamentar në Mbretërinë e Bashkuar nuk ndërmer çështje me iniciativën e tij, por vetëm me kërkesë. Kërkesa bëhet me shkrim dhe duhet të paraqesë pretendime jo më të vona se 1 vit nga koha e ngjarjes, përveç rasteve kur Ombudsmani e justifikon një afat më të gjatë për arsye specifike. Specifika e këtij institucioni në Britaninë e Madhe është e ashtuquajtura "*Member of Parliamentary filter*", e konsideruar si pjesa më dalluese e sistemit britanik të Ombudsmanit. Kjo do të thotë që ankesa duhet të paraqitet në zyrë nëpërmjet një deputeti, dhe Ombudsmani është i detyruar t'i dërgojë një raport special mbas shqyrtimit të çështjes përkatëse deputetit dhe komisionit parlamentar ku ai bën pjesë. Kjo gjetje vjen nga këndvështrimi se Ombudsmani është

¹⁷⁷ Hilaire Barnett; "Constitutional and Administrative law", Ninth Edition, Rotledge, 2011, fq.626

¹⁷⁸ Reif C. Linda; "The Ombudsman, Good governance and International Human Rights System; Martinus, Nijhoff Publishers, 2004, fq.14

¹⁷⁹ *Ibid*, fq.15

¹⁸⁰ Hilaire Barnett; "Constitutional and Administrative law", Ninth Edition, Rotledge, 2011, fq.630

¹⁸¹ *Ibid*, fq.628

¹⁸² *Ibid*, fq.627

ndihmës/shtesë e Parlamentit, ai e ndihmon parlamentin me performancën e tij për mbrojtjen e qytetarëve. Zëra kritikë ka pasur gjithmonë për këtë kufizim aksesit të individit, duke i mëshuar faktit se “MP filtër” është totalisht jashtë kontekstit¹⁸³, mirëpo kundërgargumentet kanë qenë se ky lloj filtri ndihmon mbingarkesën në zyrën e Ombudsmanit, nisur nga numri i madh i popullsisë. Gjithsesi praktikisht kur individët i drejtohen drejtpërdrejt Ombudsmanit, ky i fundit i drejtohet deputetit, ku i parashtron ankesën dhe qëllimin e tij për të hetuar, duke mundësuar kështu marrjen e pëlqimit të tij për të proceduar¹⁸⁴.

4.9.c Kompetencat në lidhje me organet administrative

Gjatë hetimit Ombudsmani mund t'i kërkojë çdo personi t'i vërë në dispozicion dokumente apo informacione që kanë lidhje me kërkesën. Pas hetimit, ai i dërgon një raport me konkluzionet përkatëse organit administrativ kompetent. Nuk ka afate në dhënien e përgjigjes ndaj këtij raporti. Nëse ai del në konkluzionin se keqadministrimi nuk do të eliminohet dhe nuk do merren masa për ndërprerjen e tij, me një raport special i drejtohet Parlamentit për marrje të masave administrative apo penale ndaj funksionarit përkatës.

Nëse dikush përpiqet ta pengojë në punën e tij hetuese apo gjatë hetimit, vjen në dijeni të një akti apo veprimi, mosveprimi pengues, Ombudsmani mund t'i drejtohet gjykatës. Nëse vërtetohet fyerja e nëpunësit ndaj Komisionerit ose mosbashkëpunimi i tij me Komisionerin, gjykata pasi dëgjon dëshmitë lidhur me çështjen, shqyrton akuzën njësoj sikur do të shqyrtonte një akuzë të ngritur ndaj nëpunësit zyrtar për pengim ose mosbashkëpunim me drejtësinë.

4.9.ç Kompetencat në lidhje me legjislativin

Ombudsmani mund të dërgojë rekomandime lidhur me ndryshime ligjore Parlamentit. Po kështu çdo vit ai i dërgon një raport të përgjithshëm vjetor mbi aktivitetin e tij secilës Dhomë të Parlamentit, por mund të paraqesë dhe raporte specifike për ato çështje specifike që i konsideron të nevojshme. Raporti i përgjithshëm publikohet.

4.9.d Kompetencat në lidhje me gjykatat

Ombudsmani nuk mund të ndërhyjë në vendimet e gjykatave, por mund të ndërhyjë për hetimin e stafit administrativ të gjykatave, si dhe për veprime jo -gjyqësore. Gjatë një procesi gjyqësor ai mund të kërkojë edhe të marrë pjesë në të kur ka bazë ligjore të mjaftueshme sipas tij dhe ky është rasti kur një nga vendimet e Ombudsmanit është në shqyrtim gjatë një procesi gjyqësor. Përveç kontrollit të Ombudsmanit ndaj gjykatave, në Angli praktika ka treguar edhe ekzistencën e kontrollit të gjykatave ndaj Komisionerit Parlamentar (Ombudsmanit) për *ultra vires* (hetimi i një çështje jashtë juridiksionit të tij) dhe për procedura të parregullta. (R.kundër Komisionerit Parlamentar ex parte Balchin 1997, JPL 917). Sa i përket gatishmërisë së gjykatave për të shqyrtuar abuzimin me diskrecionin e Komisionerit, çështja mbetet akoma e paqartë. Pak dritë mbi këtë problem ka hedhur çështja Re Fletcher's 1970, 2 ALL ER 527, ku gjykata u shpreh se diskrecioni i Komisionerit për të përcaktuar mënyrën e shqyrtimit të një ankese nuk duhet të vihet në diskutim para gjykatave. Megjithatë,

¹⁸³ Abraham. Ann;The Parliamentary Ombudsman and Administrative justice; shaping the next 50 years; 13 tetor, 2011

<http://www.justice.org.uk/data/files/resources/304/Parliamentary-Ombudsman-and-Administrative-Justice.pdf>

¹⁸⁴ P.P. Graig, Administrative Law, Third Edition, Sweet and Maxwell, 1994, fq.131

po sipas Gjykatës sapo Komisioneri vendos për shqyrtimin e çështjes, nëse mënyra e hetimit duket e dyshimtë mund të përbëjë shkak shqyrtimi gjyqësor veprimtaria e tij (R. kundër Komisionerit Parlamentar ex parte Dyer 1994, 1 WRL 621). Duhet theksuar se në *çështjen Dyer* gjykata refuzoi argumentin se meqë Komisioneri është zyrtar i caktuar nga Parlamenti jep llogari vetëm para Parlamentit për mënyrën se si ushtron detyrat e tij¹⁸⁵.

4.10. Ombudsmeni Evropian

4.10.a Krijimi dhe organizimi

Zanafillën e parashikimit institucional, Ombudsmeni Evropian e ka pasur me traktatin e Maastrichtit¹⁸⁶, (neni 195¹⁸⁷, *aktualisht* neni 228¹⁸⁸). Ky traktat e konceptoi dhe e përcaktoi institucionin e Ombudsmanit për të luftuar keqadministrimin në veprimtarinë e organeve të Bashkimit Evropian. Fillimin e veprimtarisë si institucion, Ombudsmeni e ka pasur në Shtator të vitit 1995¹⁸⁹.

Ombudsmeni Evropian zgjidhet pas çdo zgjedhjeje për Parlamentin Evropian, pra çdo 5 vjet me të drejtë rizgjedhjeje. Kandidatët për këtë post propozohen nga anëtarët e Parlamentit Evropian. Të përzgjedhurit duhet të kenë mbështetjen e të paktën 40 anëtarëve që i përkasin të paktën dy shteteve anëtare (neni 194/2 i Rregullores së Parlamentit Evropian). Ombudsmeni përzgjidhet mes qytetarëve të Bashkimit Evropian, me të drejta të plota civile dhe politike që ofron garancitë e nevojshme të pavarësisë dhe që plotëson kriteret e ushtrimit të detyrës si gjyqtari gjykatave të larta sipas legjislacionit kombëtar ose që gëzon aftësitë e nevojshme dhe eksperiencën e kërkuar për ushtrimin e kësaj detyre.

Ombudsmeni mund të përfundojë detyrën e tij si i tillë me mbarimin e mandatit, me dorëheqje apo shkarkim. Ombudsmeni mund të shkarkohet nga Gjykata e Drejtësisë me kërkesën e Parlamentit Evropian nëse çmohet se ai nuk po ushtron detyrën e tij në përputhje me kompetencat e dhëna si dhe është konsideruar fajtor për sjellje të rënda (neni 8 i Statutit).

4.10.b Veprimtaria

Çdo qytetar i BE-së mund të ankohet tek Ombudsmeni për keqadministrim në aktivitetet e institucioneve të Komunitetit, me përjashtim të Gjykatës së Drejtësisë Evropiane kur vepron në funksionin e saj gjyqësor. Qytetarët nuk mund të ankohen për keqadministrim të autoriteteve shtetërore të shteteve anëtare të BE-së, edhe kur

¹⁸⁵Carroll, Alex; "Constitutional and Administrative law", Pearson Education Limited, 2007, fq.596

¹⁸⁶Traktati i Maastrichtit, ndryshe i njohur me emrin traktati i Bashkimit Evropian është dokumenti themelor që shënoi një etapë të re në rrugën e ndërtimit evropian. Hyrja e tij në fuqi u bë me 1 Nëntor 1993. Ky traktat është amenduar nga Traktati i Amsterdams, (1999) Nicës (2003), Lisbonës (2009).

¹⁸⁷Neni 195, "Parlamenti Evropian emëron një Ombudsman, i cili mund të marrë ankesa nga çdo qytetar i Bashkimit ose nga çdo person fizik ose juridik që banon ose ka selinë e tij statutore në një Shtet Anëtar për raste keqadministrimi në veprimtarinë e institucioneve ose organeve komunitare me përjashtim të Gjykatës së Drejtësisë dhe të Gjykatës së Shkallës së Parë në ushtrimin e funksioneve të tyre gjyqësore".

¹⁸⁸Sipas Versionit të Konsoliduar të Traktatit mbi Funksionimin e Bashkimit Evropian;

¹⁸⁹Ombudsmeni i parë Evropian ka qenë Jacob Soderman, ish -Ombudsman i Finlandës, që u zgjodh nga Parlamenti Evropian më 12 Korrik 1995.

janë çështje të politikave komunitare¹⁹⁰. Objekti i punës së këtij institucioni, është mbrojtja e të drejtave të qytetarëve që banojnë në një nga vendet e BE-së, shtetas apo jo të një vendi anëtar të BE-së qofshin, nga keqadministrimi i organeve dhe institucioneve të Bashkimit Evropian.

Ankesat mund të bëhen gjithashtu nga çdo person fizik rezident, apo person juridik i regjistruar në zyrat përkatëse të një shteti anëtar të BE-së, pra që ka selinë statutores në një shtet të BE-së. Ankesat ndaj institucioneve të BE-së, mund të bëhen brenda 2 viteve nga data që personat e interesuar marrin dijeni për pretendimet, mbi të cilën bazojnë kërkesë/ankesën e tyre. Në traktatin e Maastrichtit është parashikuar shprehimisht në nenin 21 (aktualisht neni 24¹⁹¹) se: *“Qytetarët kanë të drejtën e peticionit pranë Parlamentit Evropian si dhe të ankohen tek Ombudsmeni, respektivisht në përputhje me nenet 194 dhe 195 të traktatit¹⁹²”,* nen i cili u plotësua me traktatin e Amsterdams me një paragraf të ri, duke përcaktuar se: *“Çdo qytetar i Bashkimit Evropian mund t’i shkruajë çdo organi të BE-së, në çdo gjuhë zyrtare të BE-së dhe të marrë përgjigjen në të njëjtën gjuhë. Të njëjtat dispozita duhet të aplikohen dhe për qytetarët, që i drejtohen Ombudsmenit”.* Sipas kësaj dispozite kuptohet se Ombudsmeni nuk ka të drejtë të fillojë çështje me iniciativën e tij.

Detyra kryesore e Ombudsmenit Evropian është të trajtojë raste keqadministrimi dhe të forcojë pozitën ligjore të qytetarëve, duke promovuar praktikën e miradministrimit. Fokus të punës së tij ky institucion, ndërmjet të tjerash, ka pasur edhe shpjegimin apo përkufizimin e konceptit të “keqadministrimit”, bazuar mbi precedentin gjyqësor të Gjykatës së Drejtësisë dhe në parimet e të Drejtës Administrative Evropiane¹⁹³. Kur Ombudsmeni Evropian heton nëse ka keqadministrim, detyrë kryesore ka të sqarojë nëse ndonjë organ i komunitetit ka vepruar sipas ligjit¹⁹⁴. Ombudsmeni Evropian i

¹⁹⁰Faqja zyrtare e Ombudsmenit Evropian, vizituar me datë 04.04.2012.

<http://www.ombudsman.europa.eu/atyourservice/whocanhelpyou.faces#/page/4>

¹⁹¹ Sipas Versionit të Konsoliduar të Traktatit mbi Funksionimin e Bashkimit Evropian;

¹⁹²Neni 194, (aktualisht neni 227) ”Çdo qytetar i Bashkimit si dhe çdo person fizik apo juridik që banon ose ka selinë statutores në një shtet anëtar, ka të drejtë t’i paraqesë Parlamentit Evropian, individualisht ose bashkë me qytetarë apo persona të tjerë, peticion për një çështje që bën pjesë në fushën e veprimtarisë së komunitetit dhe që prek drejtpërdrejt atë ose ato.

Neni 195, (aktualisht neni 228) “Parlamenti Evropian emëron një Ombudsman, i cili mund të marrë ankesa nga çdo qytetar i Bashkimit ose nga çdo person fizik ose juridik që banon ose ka selinë e tij statutores në një Shtet Anëtar për raste keqadministrimi në veprimtarinë e institucioneve ose organeve komunitare me përjashtim të Gjykatës së Drejtësisë dhe të Gjykatës së Shkallës së Parë në ushtrimin e funksioneve të tyre gjyqësore”.

¹⁹³Faqja zyrtare e Ombudsmenit Evropian, vizituar me datë 04.04.2012

¹⁹⁴Ankesa nr. 2787/2005/OV, kundër Komisionit Evropian sipas së cilës, një qytetar është ankuar tek Ombudsmeni kundër Komisionit Evropian lidhur me klasifikimin e tij gabimisht si përkthyes i Kategorisë 2. Ankuesi punonte nëpër konferenca si përkthyes për Parlamentin Evropian që në vitin 1995. Institucionet evropiane kanë një sistem të dy kategorive të përkthyesve për sesionet konferenciale, e quajtur Kategori 2 (përkthyes fillestar) dhe Kategori 1 (përkthyes me eksperiencë). Si i tillë, ishte ai përkthyes që kishte punuar më shumë se 100 ditë për institucione evropiane. Diferenca në shpërbllim mes dy kategorive ishte 28%. Për shkak të eksperiencës së tij 4 -vjeçare si përkthyes, Parlamenti i dha ankuesit Kategorinë 1. Në vitin 2001, ankuesi filloi të punonte për Komisionin Evropian. Duke qenë se Komisioni paguante të gjithë përkthyesit e konferencave, pavarësisht se për cilin institucion ata punonin, ai prezumoi se do të vazhdonte të paguhej si Kategori 1 përkthyesi. Megjithatë Komisioni e klasifikoi atë si Kategori 2 dhe ashtu si dhe Parlamenti nuk i dërgoi detaje apo informacione mbi pagesën. Më pas ankuesit i adresohet një fletë me të dhënat personale, me anë të së cilës mëson se ai ishte klasifikuar si Kategori 1 përkthyesi, vetëm në Nëntor 2004 nga Drejtoria e Përkthimeve pranë Komisionit Evropian. Në Prill 2005, ankuesi i shkroi një e-mail Komisionit, duke e informuar se është bërë një gabim, duke e klasifikuar si Kategori 2. Më vonë ankuesi shkroi një tjetër e-

referohet Gjykatës së Drejtësisë, si autoriteti më i lartë për interpretimin e ligjeve komunitare.

Ombudsmani Evropian, vepron në përputhje me kuadrin juridik rregullues si vijon : (i) Statutin, (ii) Dispozitat Implementuese, (iii) Kodin e Sjelljes së Mirë Administrative, (iv) Të dhënat Personale. Statuti përcakton objektin e punës së Ombudsmanit (neni 2), ndërmarrja me iniciativë e një çështje ose me ankesë nga individit (neni 3), parimi i konfidencialitetit (neni 4), mënyra e emërimit të Ombudsmanit (neni 6), pavarësia e këtij institucioni (neni 9), e të tjera. Dispozitat implementuese, në zbatim të statutit kanë të përcaktuara kushtet e pranimit të një ankese (neni 3), shqyrtimi i ankesës (neni 4), hetimi (neni 5), zgjidhje miqësore me kompromis (neni 6), kritika (neni 7) rekomandime dhe raporte (neni 8) . Sikundër është përcaktuar në Statut, Ombudsmani mund t'i kërkojë organeve të Komunitetit dhe autoriteteve të shteteve anëtare, informacione dhe dokumente, të cilat i duhen për shqyrtimin e ankesave. Ombudsmani gjithashtu ka të drejtën e inspektimit në organet e Komunitetit, me qëllim verifikimin e informacionit apo vërtetësinë e dokumenteve të dhëna prej tyre¹⁹⁵.

mail ku i kërkonte Komisionit: a) ratifikimin e të dhënave të tij personale, ku t'i njihej qenia si kategori 1 përkthyesi që nga Janari 1995 dhe jo nga Nëntori 2004, dhe b) pagimi i shumës prej 28%, që nga viti 2001 kur ai u punësua nga Komisioni deri në Nëntor 2004 që u klasifikua Kategori 1 përkthyesi. Komisioni iu përgjigj se, duke qenë si ai kishte punuar 100 ditë për Komisionin në 10 Nëntor 2004, ai ishte klasifikuar si Kategori 1 përkthyesi vetëm duke filluar që nga ajo ditë. Komisioni nuk bëri ratifikimin e të dhënave dhe nuk e ndryshoi klasifikimin e ankuesit. Ankuesi iu drejtua Ombudsmanit, duke pretenduar se Komisioni duhet të ratifikojë të dhënat e tij personale dhe zyrtarisht të njohë se ai ishte Kategori 1 përkthyesi që nga Janari i vitit 1995 dhe duhet t'i paguajë pagën me 28% shtesë, për periudhën mes shtatorit 2001 dhe 10 Nëntor 2004, gjatë së cilës është klasifikuar gabimisht si Kategori 2 përkthyesi . Ombudsmani ndërmorri një proces hetimi dhe shqyrtimi të ankesës, duke iu drejtuar Komisionit Evropian mbi dy pretendimet e ankuesit. Pas hetimeve dhe përgjigjes së Komisionit Evropian rezultoi se ankuesi ishte punësuar nga Parlamenti në vitin 1995 si përkthyes (kategori 1), pasi kishte punuar për Këshillin e Europës, për më tepër se 100 ditë gjatë periudhës 1991 dhe 1995. Para shkrirjes së sistemit të pagesave, Drejtoria e Përkthimeve pranë Komisionit Evropian nuk mund ta dinte se ankuesi ishte klasifikuar si kategori 1 nga Parlamenti Evropian. Në fakt kësaj drejtorie as ankuesi vetë dhe as institucionet përkatëse, siç mund të ishte Parlamenti Evropian nuk i kishin dhënë asnjë lloj informacioni mbi klasifikimin e tij si përkthyes. Drejtoria e Përkthimeve e ngriti në kategorinë 1 ankuesin, mbi bazën e rregullave sipas të cilave ai kishte punuar 100 ditë për Komisionin dhe para datës 10 Nentor 2004 kjo drejtori nuk kishte informacion të mëparshëm të rregjistruar. Komisioni konkludoi se asnjë lloj pasoje financiare dhe asnjë lloj kompensimi nuk duhej t'i jepej ankuesit, sepse me Drejtorinë e Përkthimeve nuk ka pasur asnjë lloj komunikimi në vitin 2001. Megjithatë në të dhënat personale të ankuesit do të reflektohej se ai ka punuar si Kategori 1 nga Janari 1995 për Parlamentin dhe Kategori 1 nga 10 Nëntori 2004 për Drejtorinë e Përkthimeve pranë Komisionit Evropian. Ankuesi i kërkoi Ombudsmanit të mbyllë ankesën, duke konkluduar se edhe pse nuk mori kompensimin financiar ai u kompensua moralisht nga Komisioni Evropian prandaj dhe nuk donte të vazhdonte më tej ndjekjen e çështjes.

¹⁹⁵Ankesë nr.116/2005, kundër Komisionit Evropian sipas së cilës, ankuesi i kërkoi Komisionit Evropian ta vinte në dijeni për një shkresë në lidhje me kuadrin procedurave të tepërta deficitare, të datës 30 Mars 2004, të cilën Ministri i Financave Portugez ia ka dërguar Komisionit. Komisioni refuzoi dhënien e kësaj shkrese, sepse sipas tij ka të bëjë me interesin publik në lidhje me aspektin financiar, monetar, ekonomik të një shteti anëtar (d.m.th., Portugalisë). Ky përjashtim, pra mohimi i së drejtës për informim, për shkak të një interesi publik është i përcaktuar në nenin 4(1)(a), seksioni 4 i Rregullores 1049/2001. Ankuesi pretendoi para Ombudsmanit se Komisioni e ka interpretuar këtë rregull më gjërë se sa duhet. Sipas tij, i takonte aksesi per dokumentin në fjalë, qoftë dhe pjesërisht. Sipas opinionit të Komisionit, dhënia e një shkrese të tillë, në të cilën Ministri i Financave informon Komisionerin përgjegjës për çështje ekonomike dhe përhapja e informacionit mbi masat buxhetore për t'u adoptuar, në mënyrë që të shtohen të ardhurat e shtetit mund të afektojë qeverine portugeze, sepse mund të rriskojë objektivat e qeverisë dhe realizimin e tyre. Prandaj dhe duhet të aplikohet një lloj konfidencialiteti, në mënyrë që shtetet anëtare të sigurohen se janë në pozicionin më të mirë për t'iu

Ombudsmani mund t'i kërkojë nëpunësve zyrtarë të organeve të Komunitetit, që po të jetë e nevojshme edhe të dëshmojnë për çështje të caktuara. Ombudsmani gjithashtu ruan të drejtën e marrjes së mendimit të ekspertëve, nëse ai e vlerëson të nevojshme për zgjidhjen e ankesës. Dispozitat Implementuese, kanë përcaktuar *zgjidhjen miqësore* të çështjes, sipas së cilës, nëse Ombudsmani gjen keqadministrim, për aq kohë sa ai bashkëpunon me institucionet, në kërkim të një zgjidhjeje, e cila përveçse eliminon keqadministrimin e kënaq dhe i mjafton dhe ankuesit, ai finalizon mbylljen *me pajtim* të ankesës. Nëse Ombudsmani vlerëson se një zgjidhje e kënaqshme nuk është e mundur, ose se një zgjidhje ka qenë jo e suksesshme, ai ose e mbyll çështjen me një vendim të arsyetuar, i cili mund të përfshijë dhe vërejtje për institucionin ose i drejton një rekomandim institucionit.

Ombudsmani i *tërheq vërejtjen* institucionit në rastet kur: (a) çmon se për institucionin nuk ka më mundësi që të eliminojë keqadministrimin; (b) çmon se keqadministrimi nuk ka ndikim të përgjithshëm dhe te persona të tjerë. Ombudsmani i dërgon rekomandim institucionit, nëse ai konsideron se: (a) institucioni ka mundësi reale të shmangë keqadministrimin, (b) keqadministrimi ka pasur efekte të tilla, që ka prekur më shumë se një person. Ombudsmani dërgon një kopje të rekomandimit tek institucioni dhe tek qytetari njëkohësisht. Institucioni ka për detyrë, që brenda *tre muajve* t'i dërgojë Ombudsmanit përgjigje lidhur me rekomandimin. Opinioni i detajuar mund të konsistojë në pranimin e rekomandimit të Ombudsmanit dhe një përkrahim të masave të marra për zbatimin e rekomandimit. Nëse Ombudsmani vlerëson se masat e marra nuk janë të mjaftueshme, ai mund t'i dërgojë një raport të posaçëm Parlamentit Evropian, në lidhje me keqadministrimin e konstatuar.

Po kështu Ombudsmani mund të përgatisë dhe *raporte të posaçme*, për Parlamentin Evropian ashtu siç ai e mendon të nevojshme në plotësimin e përgjegjësive të dhëna nga traktatet dhe Statuti i tij. Ombudsmani Evropian mund të punojë në bashkëpunim me ombudsmanët dhe institute të ngjashme, në vendet anëtare me qëllim, arritjen e efektivitetit në shqyrtimin e çështjeve të shqyrtuara nga të dyja palët, si dhe për t'i

përshtatur kërkesave të stabilitetit dhe të zhvillimit. Ombudsmani u shpreh se pavarësisht referencës së Komisionit, në opinionin e tij neni 4 (5) i Rregullores 1049/2001 ("*Një shtet anëtar mund t'i kërkojë institucioneve të mos përhapin dokumente që origjinojnë nga shtetet anëtare pa pëlqimin e mëparshëm të tyre*"), Komisioni nuk dha asnjë evidencë, se autoritetet portugeze i kishin kërkuar që të mos e përhapte këtë informacion. Për më tepër komisioni është shprehur se nuk ishte konsultuar me autoritetet portugeze, në mënyrë që të arrinin në konkluzionin se hapja e informacionit do të dëmtonte qeverinë portugeze, konkluzion që Komisioni e ka nxjerrë vetë në mënyrë të nxituar. Ombudsmani u shpreh se megjithatë neni 4(4) i Rregullores 1049/2001 parashikon se referuar dokumenteve që i kërkojnë të tretët institucioneve, këta të fundit në rastet kur nuk është e qartë se dokumentet mund apo nuk mund të vihen në dispozicion, duhet të konsultohen me palët e treta për të vlerësuar, nëse përjashtimi i parashikuar në paragrafin 1 ose 2, të nenit 4 të Rregullores 1049/2001 është i aplikueshëm. Ombudsmani e kishte të vështirë të kuptonte se si Komisioni e konsideronte veten në pozitë më të mirë se shteti anëtar dhe autoritetet e tij kombëtare, për të vlerësuar, nëse një dokument duhet t'i bëhej i ditur apo jo personave të interesuar dhe nëse ky dokument do të ndikonte në aspektet ekonomike, financiare të një vendi. Prandaj kërkoi shpjegime nga autoritetet portugeze, të cilët e informuan se dokumenti në fjalë nuk përmbante asnjë element që të dëmtonte apo ndikonte në politikën fiskale apo ekonomike të qeverisë portugeze. Nisur nga kjo përgjigje e qeverisë portugeze Ombudsmani iu drejtua Komisionit, duke i rekomanduar, që t'i jepte një përgjigje pozitive ankuesit. Po kështu Ombudsmani i rekomandoi Komisionit, që të rishikojë në mënyrën e duhur qëndrimin e tij mbi refuzimin e dhënies së informacionit qytetarëve të interesuar si dhe të ketë parasysh aplikimin dhe interpretimin e Rregullores 1049/2001. Komisioni e shqyrtoi rekomandimin dhe pranoi të japë informacionin e kërkuar.

bërë më efektive dispozitat e ligjeve komunitare Evropiane në drejtim të mbrojtjes së të drejtave të qytetarëve Evropiane. Korrespondencën me autoritetet e shteteve anëtare, Ombudsmeni e mban në gjuhën zyrtare të shtetit përkatës. Raporti vjetor, raportet e posaçme dhe kur është e mundshme dhe dokumente të tjera të Ombudsmanit publikohen në të gjitha gjuhët zyrtare të BE-së.

Në kuadër të debateve dhe diskutimeve mbi ngarkesën e punës së Komisionit Evropian me ankesa të qytetarëve Evropiane për dhunim të të drejtave të tyre nga shtetet anëtare, duke zbatuar masa në kundërshtim me ligjet komunitare, po diskutohet zgjerimi i *ratione personae* e Ombudsmanëve kombëtare, të cilëve mund t'u jepet kompetenca e shqyrtimit të ankesave ndaj Komisionit Evropian për keqadministrim¹⁹⁶. Në këtë kontekst, Komisioni Evropian në Komunikatën e vitit 2002, mori përsipër t'u drejtohet qytetarëve dhe të kërkojë ezaurimin e çdo mjeti ankimi efektiv si gjykatat kombëtare, ombudsmanët kombëtarë, për të gjetur zgjidhje të problemeve të tyre¹⁹⁷. Duke i dhënë prioritet mekanizmave kombëtarë të ankimit (edhe pse jo gjyqësorë domosdoshmërisht), gjen vend për zbatim dhe parimi i subsidiaritetit¹⁹⁸ dhe shmanget mbingarkesa e Komisionit Evropian¹⁹⁹.

4.10.c GjED/Ombudsmeni Evropian kundër Frank Lamberts

Bazuar në nenin 288 (*aktualisht neni 340*²⁰⁰) të Traktateve të Komunitetit, Ombudsmeni mund të mbajë përgjegjësi ndaj vlerësimit të gabuar të ankesave që i janë drejtuar atij për hetim. Pra veprimet e Ombudsmanit mund të bëhen objekt pretendimi për dëmshpërblim pranë Gjykatës. Çështja Frank Lamberts ilustron përgjegjësinë jashtëkontraktore të Ombudsmanit ndaj veprimeve të tij, të cilat i kanë sjell dëm individit. Mund të duket sikur Ombudsmeni nuk mund të paditet në gjykatë, për shkak të kompetencave të tij që janë të një natyre të butë, dhe si të tilla nuk mund ta çojnë Ombudsmanin drejt një procesi gjyqësor. Ombudsmeni mund të shikohet si një mjet ankimi i butë *ex post facto* më tepër se një vendimmarrës, vendimet e të cilit do të sillnin si detyrim ankimin ndaj tyre. Në çështjen në fjalë u diskutua nëse para Gjykatës, ankimi ndaj organeve të komunitetit mund të ngrihej dhe ndaj Ombudsmanit dhe të kërkohej shpërblim dëmi i ardhur nga veprimtaria e këtij të fundit si dhe: - a mundet teorikisht Ombudsmeni të jetë përgjegjës për dëme të shkaktuara gjatë ushtrimit të veprimtarisë së tij, pra a mund të konsiderohet Ombudsmeni organ komuniteti që mban përgjegjësi jashtëkontraktore ndaj individëve për shpërblim dëmi? -A mund të dëmtojë ekuilibrin institucional të këtij institucioni dhe pavarësinë e tij, nëse legjitimohet një individ t'i kërkojë dëmshpërblim? - Marrëdhënia e kontrollit që ekziston nga Parlamenti për veprimtarinë e Ombudsmanit e përjashton kontrollin individual të çështjeve nga rruga gjyqësore? -Sa i pavarur

¹⁹⁶Petters Anne; "The european Ombudsman and European Constitution", Kluwer LAW International, 2005

http://ius.unibas.ch/uploads/publics/8172/20100219153013_4b7ea07581620.pdf

¹⁹⁷ Commission Communication to the European Parliament and the European Ombudsman On relations with the complainant in respect of infringements of community law /* COM/2002/0141, prg 4.

¹⁹⁸ Në çështjen *Gend en Loos*, gjykata zhvilloi parimin, sipas të cilit vendimet e gjykatave kombëtare duhet të zbatohen dhe të mbrojnë të drejtat e individëve, që i gëzojnë nga ligjet komunitare. Në veçanti, gjykatat kombëtare duhet të mbrojnë këto të drejta vis-à-vis nëpërmjet zbatimit të drejtpërdrejtë të ligjeve të komunitetit dhe në mënyrë të tërthortë nëpërmjet caktimit të kompensimeve, në përputhje me parimin e caktuar në çështjen *Francovich*.

¹⁹⁹ http://ius.unibas.ch/uploads/publics/8172/20100219153013_4b7ea07581620.pdf

²⁰⁰ Sipas Versionit të Konsoliduar të Traktatit mbi Funkcionimin e Bashkimit Evropian

duhet të jetë një Ombudsman, deri ku shkon pavarësia e tij dhe ndaj kujt realisht duhet të jetë i pavarur?²⁰¹

Rrethanat e çështjes:

Komisioni Evropian organizoi një konkurs të brendshëm për punësimin si nëpunës të gradës “A” të stafit të përkohshëm të punësuar. Z.Lamberts i cili mori pjesë në konkurs, për shkak të një aksidenti ishte nën trajtim mjekësor me ilaçe të cilat i shkaktonin lodhje dhe shpërqendrim. Për pasojë, ai humbi testin me gojë të konkursit. Ai nuk kërkoi shtyrje të testimit dhe as ripërsëritje të tij, sepse kriteret e përcaktuar nga Komisioni qartësisht e rrëzonin këtë mundësi. Pas rrëzimit në testin me gojë z.Lamberts nuk ndoqi mjetet e zakonshme të ankimit në dispozicion, por iu drejtua Ombudsmanit, i cili pasi shqyrtoi ankesën konkludoi se nuk kishte keqadministrim në rastin në fjalë, por gjithsesi iu drejtua Komisionit me vërejte kritike për praktikatat administrative të ndjekura prej tij përgjithësisht. Për më tepër, Ombudsmani konkludoi se nuk ishte e nevojshme të ndiqte procedura mediacioni për mbyllje miqësore të ankesës, sepse bëhej fjalë për një çështje të kaluar dhe nuk mund të rihapeshin procedurat nga e para. Pas mbylljes së çështjes nga Ombudsmani z.Lambert paditi këtë institucion për dëmshpërblim para Gjykatës së Instancës së Parë, duke pretenduar sjellje të gabuar të tij gjatë shqyrtimit të ankesës. Sipas ankuesit ka pasur tre lloj gabimesh: 1) dështim i Ombudsmanit për të orientuar z.Lambert për të ndjekur çështjen në rrugë gjyqësore pranë Gjykatës së Instancës së Parë për anulim të vendimit të Komisionit 2) dështim i Ombudsmanit për të qenë i paanshëm dhe objektiv gjatë trajtimit të ankesës, sepse kishte marrë për bazë një opinion të Komisionit pas afatit të përcaktuar nga Ombudsmani për ta dhënë këtë opinion, 3) dështim i Ombudsmanit për të bërë përpjekje për ta zgjidhur situatën *miqësisht*, detyrë kryesore e tij. Kjo pikë e tretë ishte dhe argumenti më kryesor i pretendimeve të z.Lambert.

Gjykata e Instancës së Parë vendosi pranimin e kërkesës duke legjitimuar ankuesin, por në substancë e rrëzoi sepse ankuesi nuk demonstroi se Ombudsmani kishte shkelur detyrën e tij gjatë hetimit të ankesës. Ombudsmani e apeloj këtë vendim duke e konsideruar në shkelje të traktateve të Komunitetit, legjitimitimin e individit për të pretenduar dëme nga veprimet ose mosveprimet e Ombudsmanit.

Pretendimet:

Ombudsmani pretendoi se: 1) Marrëdhënia mes Ombudsmanit dhe Parlamentit është një marrëdhënie kontrolli që përjashton mundësinë e kontrollit nga jashtë nëpërmjet institucioneve të tjera ndryshe do sillte mbivendosje procedurash; 2) Ombudsmani në përfundim të hetimeve merr masa dhe hapa që nuk janë detyrues dhe për këtë arsye janë jo të kontrollueshëm nga gjykatat. 3) Kërkesa për dëmshpërblim nuk sjell rishikim të vendimit administrativ, duke qenë se kjo lloj padie është dizenuar në mënyrë të tillë, ajo nuk mund të përdoret në

²⁰¹ <http://business.highbeam.com/437540/article-1G1-140409160/case-c23402-p-european-ombudsman-v-frank-lamberts-judgment>

vend të një procedure normale për anulim vendimi. Për më tepër, sipas Ombudsmanit bëmi është shkaktuar nga Komisioni Evropian ndaj z. Lambert dhe jo nga ky institucion.

Vendimi i GjED:

“Së pari, kontrolli i Parlamentit ndaj Ombudsmanit nuk ka ngjashmëri me kontrollin gjyqësor. Për rrjedhojë, kontrolli nga gjykatat nuk mbivendoset me kontrollin e Parlamentit. Vënia para përgjegjësisë e këtij institucioni nuk është përgjegjësi personale e Ombudsmanit, por përgjegjësi e Komunitetit. Prandaj dhe mbajtja përgjegjësi nuk e vë në diskutim pavarësinë e institucionit. Për më tepër shqyrtimi gjyqësor i aktiviteteve të Ombudsmanit duhet të bëhet duke pasur parasysh natyrën specifike të funksioneve të tij. Në këtë kontekst duhet të kemi në vëmendje se Ombudsmani rrallë vendoset para detyrimeve për të përdorur me efektivitet gjithçka i ka vënë në dispozicion ligji dhe se ai ka një diskrecion të madh gjatë ushtrimit të detyrës së tij. Mund të ndodhë që në rrethana tepër përjashtimore një qytetar të jetë në gjendje të provojë se Ombudsmani ka thyer detyrimet e ligjeve komunitare dhe i ka shkaktuar dëm atij me veprimet apo mosveprimet e veta”²⁰².

4.11. Në vend të konkluzioneve

Ombudsmanët në vendet dhe legjislacionet e marra si shembuj në funksion të një vështrimi krahasues kanë të përbashkëta si dhe veçori me Avokatin e Popullit në Shqipëri. Modele të Ombudsmanëve në formë të pastër është vështirë të gjesh. Ndër vite ky institucion ka pësuar transformime, në kompetenca, juridiksion, procedura hetimi për shkak të nevojës për ta bërë gjithmonë e më shumë eficient në kuadër të mirëqeverisjes dhe mbrojtjes së të drejtave të njeriut. Ky krahasim ofron diferenca në stile veprimi të Ombudsmanit ashtu si dhe ngjashmëri me Avokatin e Popullit në Shqipëri.

Nga njëmbëdhjetë (11) Ombudsmanët e ofruar për studim përfshirë dhe AP -në, konstatohet se vetëm Italia ofron Ombudsman rajonal, ndërsa vendet e tjera kanë Ombudsman kombëtar. Vendet si Danimarka, Greqia, Polonia, Sllovenia, Suedia, Kosova, Maqedonia e kanë këtë institucion të parashikuar me Kushtetutë, ndërsa Britania e Madhe me akt parlamenti. Sa i përket kohëzgjatjes në detyrë, vetëm në Danimarkë mandati varet nga legjislatura, në rastet e tjera afati i qëndrimit në detyrë të Ombudsmanit është më tepër se mandati i Kuvendit. Konstatohet periudha 5 vjet për Ombudsmanin Grek, 5 vjet për Ombudsmanin Shqiptar, 8 vjet për Ombudsmanin Maqedonas, pa afat Ombudsmani në Britaninë e Madhe.

Në lidhje me kriteret e përzgjedhjes disa vende marrin në konsideratë formimin si jurist, si Shqipëria, Danimarka, Sllovenia, po ashtu dhe reputacionin e lartë moral, si Greqia, Maqedonia, Polonia. Disa legjislacione kanë kriteret përzgjedhjeje dhe për

²⁰² http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dddad7f72046684042a6d6cad30fbd4c31.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxqTbN10?docid=61579&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occc=first&part=1&cid=594484>

eksperiencën në profesion, apo njohjen me fushën e të drejtave të njeriut si Shqipëria apo dhe moshën minimum si Sllovenia.

Në lidhje me zëvendësuesit vende të ndryshme kanë numër të ndryshëm zëvendës Ombudsmanësh si Polonia 2, Greqia 5, Maqedonia më shumë se 5, Danimarka asnjë zëvendës, Shqipëria 3, Kosova 5. Në lidhje me kuorumin e përzgjedhjes nga Parlamenti konstatohet përzgjedhje me *shumicë absolute* në Danimarkë, në Maqedoni, në Poloni, Kosovë e Suedi, me *shumicë të thjeshtë* përzgjedhja në Greqi. Në lidhje me të drejtën për rizgjedhje pa kufizim e ka të përcaktuar Shqipëria, Danimarka dhe Suedia, ndërsa Sllovenia, Polonia Maqedonia me të drejtë rizgjedhje vetëm një herë, ndërsa Kosova pa të drejtë rizgjedhje. Vlen të theksohet se aty ku kushtetutbërësi shqiptar ka dashur rizgjedhje vetëm me një herë e ka treguar vullnetin e tij p.sh. tek Presidenti (neni 88), ndërsa tek Avokati i Popullit e ka lënë të hapur pra me të drejtë rizgjedhjeje pa kufizim.

Në lidhje me aksesin në parlament, gjatë raportimit, apo për pjesëmarrje në seanca të Komisioneve për çështje brenda fushës së tij, rezulton se në Danimarkë, Poloni, Britani e Madhe, Ombudsmani mund të marrë pjesë vetëm kur është i ftuar, në Greqi vetëm kur paraqet raportimin para Parlamentit, në Maqedoni dhe Slloveni vetëm nëse Parlamenti debaton dhe e diskuton në seancë raportin e Ombudsmanit.

Në lidhje me të drejtën e paraqitjes së kërkesave në Gjykatë Kushtetuese, këtë kompetencë e gëzojnë Ombudsmani Shqiptar, Maqedonas. Ombudsmani Polak, dhe Slloven mund t'i drejtohet kësaj gjykate për akte normative dhe për akte individuale apo dhe për më tepër Ombudsmani Polak për papajtueshmëri të formimit të partive politike me Kushtetutën.

Në lidhje me të drejtën e Ombudsmanit për të propozuar ndryshime të ligjeve ose akteve nënligjore, ligji Shqiptar, Danez, Grek, Polak, Slloven, Suedez, Maqedonas, Kosovar e kanë të parashikuar këtë kompetencë shprehimisht në ligj.

Në lidhje me të drejtën për të propozuar ndjekjen penale në Prokurori të zyrtarëve, Ombudsmani Shqiptar, Grek, Maqedonas, e gëzojnë këtë kompetencë sepse është e parashikuar shprehimisht me ligj, ndërkohë që Ombudsmani Polak dhe Suedez gëzojnë të drejtën jo të rekomandojnë, por të fillojnë ndjekjen penale ndaj zyrtarëve në pozicionin e një prokurori. Gjithsesi edhe Ombudsmani Danez dhe Slloven mund t'i rekomandojnë prokurorisë fillim të ndjekjes penale dhe pse nuk e kanë shprehimisht të përcaktuar në ligj.

Në lidhje me të drejtën për të raportuar mbi gjendjen e të drejtave të njeriut, si çështje kryesore në raportim e gëzon ligji mbi Ombudsmanin Shqiptar, Polak, Slloven, ndërsa në mënyrë të tërthortë këtë raportim e realizon dhe Ombudsmani Danez, Slloven, Suedez dhe i Britanisë së Madhe, kurse si një pjesë më vete të raportimit në Parlament, e realizon Ombudsmani Grek dhe Maqedonas²⁰³.

²⁰³Për këto konkluzione jam mbështetur edhe tek tabelat krahasuese nga faqja 453-533 të Gabriele Kuesko; European Ombudsman Institutions; Springer WIEN, New York, 2008.

Më tepër, do të evidentoja elemente të hasur në legjislacionet e tjera që i mungojnë AP-së, por që mund të sjellin më tepër efikasitet në veprimtarinë e këtij institucioni, edhe në Shqipëri në rast të përshtatjes së tyre me legjislacionin e brendshëm, si:

- ***e drejta për inicim dhe pjesëmarrje në procese administrative pa u kufizuar ose e drejta për inicim dhe pjesëmarrje në procese gjyqësore.*** Në ligjin polak është theksuar shprehimisht që pas një hetimi të çështjes Ombudsmani mund të marrë pjesë në proceset gjyqësore. Kjo i referohet si çështjeve civile dhe çështjeve administrative. Po sipas ligjit polak Ombudsmani ka të drejtë të kërkojë inicim të proceseve administrative pa u kufizuar, kurse AP mund të kërkojë inicim procesesh administrative vetëm kur ka interes publik çështja sipas nenit 45 të KPA (*supra kuptimi i palës në proces administrativ*). Në Slloveni apo Poloni, në mënyrë që të eliminojë keqadministrimin në çështje konkrete, Ombudsmanit i është dhënë kompetenca t'i drejtohet gjykatave sidomos gjykatave administrative për të përfaqësuar individin, si një lloj kompetence që vjen edhe si kompensim për humbjen e së drejtës së individit për të qenë paditës në *kategori të caktuara çështjesh*, për shkak të humbjes së afatit, apo barriera të tjera të ndryshme të aksesit në gjykatë. Ky lloj funksioni duket më tepër si funksion i një avokati privat që i jep mundësinë Ombudsmanit të veprojë në emër të individit. Në këtë kontekst AP-së mund t'i shtohet kompetenca t'i drejtohet Gjykatës Administrative me padi për shfuqizimin/e akteve administrative normative antiligjore, kur çmohet se mund të sjellin pasoja të rënda për individin por edhe për subjekte të tjera në të ardhmen²⁰⁴.
- ***e drejta efektive për pezullim të akteve administrative.*** Në Maqedoni Ombudsmani ka të drejtë të kërkojë pezullimin e akteve administrative nëse ai konsideron se ekzekutimi i aktit mund të sjellë dhunim të të drejtave të individit. Ky pezullim do të qëndrojë në fuqi deri sa shkalla e dytë e ankimit të shprehet në lidhje me çështjen. Në Kosovë Ombudsmani ka të drejtë të kërkojë pezullimin e akteve deri sa ai të dalë me konkluzionet përkatëse lidhur me çështjen nën hetim. Ky lloj efekti pezullues i përmendur në të dyja rastet nuk ka lidhje me efektin pezullues të rekomandimeve të Avokatit të Popullit sipas ligjit shqiptar, sepse ky ligj efektet pezulluese i lidh me mosdhënien përgjigje ndaj rekomandimeve (*supra, natyra e rekomandimeve*). Mendoj se pezullimi i akteve që vjen si pasojë e mosdhënies përgjigje AP –së nuk e rrit efektivitetin e këtij institucioni aq sa do ta rriste, nëse AP do kishte të drejtë të kërkonte pezullim, deri sa të shprehej organi administrativ hierarkik apo gjykata e apelit sipas modelit maqedonas.

²⁰⁴Megjithatë aktualisht sipas projekt- ligjit për organizimin e drejtësisë administrative dhe gjykatave administrative (varianti zyrtar) kjo lloj kompetence i është lënë vetëm gjykatave të faktit dhe Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë, nëpërmjet kontrollit incidental të referuar dhe vendimi ka fuqi vetëm *inter partes*. Sipas nenit 26 dhe 27 të projekt ligjit: “Gjykata administrative, gjatë shqyrtimit gjyqësor të një veprimi administrativ, kryesisht ose me kërkesë të palëve, vendos të mos zbatojë një akt nënligjor normativ, në bazë të të cilit është kryer veprimi administrativ, që shqyrtohet, kur çmon se akti nënligjor është i paligjshëm. (...) Kur një gjykatë, gjatë një gjykimi joadministrativ, çmon se një akt nënligjor është i paligjshëm, atëherë nuk e zbaton atë. Në këtë rast, ajo pezullon gjykimin dhe ia dërgon çështjen gjykatës së apelit administrativ, për t'u shprehur për ligjshmërinë e aktit nënligjor normativ. Gjykata e apelit administrativ shprehet brenda 15 ditëve, pasi ka thirrur palët e interesuara dhe organin, që ka nxjerrë aktin. Vendimi ka fuqi vetëm *inter partes* dhe ndaj tij mund të bëhet ankim i veçantë në Gjykatën e Lartë”.

- ***Juridiksion de jure edhe në personat juridikë privatë, nëse me veprimtarinë e tyre kanë efekte mbi interesat publike apo nëse financohen nga fonde publike***²⁰⁵. Sipas modelit Danez nëse shoqëri, institucione, organizata janë tërësisht ose pjesërisht subjekte të rregullave apo parimeve të zbatueshme nga administrata publike, Ombudsmani duhet ta shtrijë juridiksionin e tij edhe tek këto organizma në të njëjtën mënyrë siç vepron me administratën publike. Ligji Shqiptar e shtrin juridiksionin e AP-së deri tek të tretët që veprojnë për llogari të administratës publike, pa specifikuar se cilët janë “të tretët”. Ndërkohë KPA e shtrin zbatimin e parimeve të tij deri tek veprimtaria e subjekteve private kur këto veprimtari kanë efekte mbi interesat publike si dhe tek personat fizikë dhe juridikë, të cilëve u është dhënë e drejta e ushtrimit të detyrave dhe kompetencave publike me ligj, akt nënligjor dhe kontratë. Do të ishte e sugjerueshme që me të tretët të kuptohen subjektet e parashikuara tek neni 1 i KPA-së për shtrirjen e juridiksionit të AP-së dhe të pasqyrohet në ligj kjo shtrirje juridiksioni.
- ***Juridiksion mbi akte të natyrës politike***²⁰⁶, ose akteve të qeverisjes, në pamundësi të shqyrtimit të këtyre akteve nga pushteti gjyqësor, për aq sa preken të drejtat dhe interesat e ligjshme të individëve. Për shkak të parimit të ndarjes së pushteteve, aktet e qeverisjes apo aktet politike janë pjesë e juridiksionit të ekzekutivit dhe çdo ndërhyrje në to nga gjykatat do të cenonte ndarjen e pushteteve, por nëse ky kontroll do të realizohej nga Ombudsmani për kontrollin e respektimit të dinjitetit njerëzor, në varësi të çështjes mund të kënaqte kriterin e të qenit mjet ankimi/mbrojtës efektiv (shih çështjen *Leander tek marrëdhënia e AP me GjEDNj-në*).

²⁰⁵ P.sh. shkollat private nëse financohen nga buxheti i shtetit.

²⁰⁶ Doktrina e çështjeve politike në sistemin amerikan njihet si doktrinë më vetë, ndryshe nga doktrina e akteve të shtetit apo akteve të qeverisjes. Sipas kësaj doktrine, mbi gjykatat federale vihen kufizime kushtetuese, në mënyrë që të mos shqyrtojnë çështje, të cilat janë më të përshtatshme për t’u zgjidhur nga legjislativi ose ekzekutivi, në funksion të parimit të ndarjes së pushteteve. Gjykata Supreme në çështjen *Baker v. Carr*, (1962) ka identifikuar gjashtë faktorë jobashkëndues, për të përcaktuar nëse një çështje është e natyrës politike: (i) ekzistenca e një përcaktimi kushtetues, i cili sanksionon kompetencën e një organi politik mbi çështjen; (ii) mungesë të standardeve të gjykimit për të zgjidhur çështjen; (iii) pamundësi për të vendosur, pa përcaktuar dhe një përfundim politik të çështjes; (iv) pamundësi e gjykatave që të vendosin për çështjen në mënyrë të pavarur, pa shfaqur cenim të ndarjes së pushteteve; (v) ekzistenca potencialisht e vënies në vështirësi të gjykimit, për shkak të prononcimeve të gjithëçfarëlojshme të organeve të ndryshme shtetërore për të njëjtën çështje; (vi) një nevojë e pazakonshme për të vënë në diskutim para gjykatës një vendim politik tashmë të marrë. Po në këtë çështje gjykata ka theksuar se doktrina e akteve politike dhe aksesit i gjykatës në to për gjykim, përcaktohet rast pas rasti. Në *civil law* kjo doktrinë njehsohet me parimin e pagjyqeshmërisë ose kufizimit të aksesit në gjykatë (për më tepër: Marek Martyniszyn; Avoidance Techniques: State related defences in International Antitrust Cases; website: http://competitionpolicy.ac.uk/documents/107435/107587/CCP_working_paper_11-2.pdf) si dhe <http://www.lawnix.com/cases/baker-carr.html>

V. VEPRIMTARIA E INSTITUCIONIT TË AVOKATIT TË POPULLIT NË REPUBLIKËN E SHQIPËRISË

5.1 Fillesat e Avokatit të Popullit

Shqipëria është bërë anëtare e Këshillit të Evropës në vitin 1995. Një nga kushtet e vendosura nga ky organizëm pas anëtarësimit në të, ka qenë dhe ngritja e një institucioni të rëndësishëm në mbrojtje të të drejtave të njeriut, siç është institucioni i Avokatit të Popullit. Ky obligim gjeti pasqyrim në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë (1998) në 4 dispozita të saj, përkatësisht në nenet 60-63 të saj. Në shkurt të vitit 2000, Kuvendi zgjodhi Avokatin e Popullit për herë të parë.

Termi i përzgjedhur për këtë institucion që ndërkombëtarisht njihet si Ombudsman nuk ka qenë i rastësishëm. Ky term flet për “popull/persona” dhe jo për qytetarë, që në emërtim përcaktohet kategoria e subjekteve të mbrojtur nga ky institucion, pra jo qytetarët shqiptarë, por “kushdo”, terminologji e shtjelluar gjerësisht në vijim²⁰⁷.

De jure Avokati i Popullit ka konsoliduar një status të trefishtë, si zyrë Ombudsmani, si institucion për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut, akredituar si institucion Kombëtar për Mbrojtjen e të drejtave të Njeriut në linjë me parimet e Parisit, që nga viti 2004 (Statusi A) riakredituar në vitin 2008, dhe si Mekanizëm Kombëtar për Parandalimin e Torturës.

5.1.1. Avokati i Popullit si Institucion Kombëtar për Promovimin dhe Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut

Institucionet kombëtare për të Drejtat e Njeriut

Komuniteti ndërkombëtar gjithmonë e më shumë po njeh rëndësinë e institucioneve kombëtare për të drejtat e njeriut. Organet dhe agjenci të ndryshme të Kombeve të Bashkuara kanë adresuar çështjen mbi institucionet kombëtare të të drejtave të njeriut që në vitin 1946²⁰⁸. Në veçanti një *workshop* i Kombeve të Bashkuara mbi promovimin e institucioneve të të drejtave të njeriut rezultoi në draftimin e parimeve udhërrëfyese, të cilat u miratuan në 1992 nga Komisioni mbi të Drejtat e Njeriut i Kombeve të Bashkuara si "Parimet e lidhura me statusin e institucioneve kombëtare" (të njohura si "Parimet e Parisit") dhe nga Asambleja e Përgjithshme në 1993²⁰⁹. Parimet e Parisit konsiderohen si instrumenti kryesor ndërkombëtar për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut nga institucionet kombëtare që veprojnë në këtë fushë.

Deklarata e Vjenës 1993 dhe Plan-Veprimi i miratuar me konkluzionet e Konferencës Botërore mbi të Drejtat e Njeriut në Vjenë, theksuan se, institucionet e të drejtave të

²⁰⁷Kushtetuta përdor termin “kushdo” dhe “askush” kur flet për të drejtat e njeriut dhe vetëm në tre dispozita ka përdorur termin “shtetas shqiptar”, përkatësisht neni 39/1, neni 45 dhe neni 55/1.

²⁰⁸National Human Rights Institutions: a Handbook; Qendra për të Drejtat e Njeriut e Kombeve të Bashkuara ka botuar “Një manual mbi krijimin dhe forcimin e institucioneve kombëtare për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut, Nr. 4/1995 [shkurt Manuali mbi Krijimin dhe Forcimin e Institucioneve Kombëtare për të Drejtat e Njeriut].

²⁰⁹Rezoluta 1992/54 e Komisionit të të Drejtave të Njeriut; Rezoluta 48/134 e Asamblesë së Përgjithshme të Kombeve të Bashkuara.

njeriut luajnë një rol të rëndësishëm në promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut në përhapjen e informimit mbi të drejtat e njeriut dhe edukimin mbi të drejtat e njeriut.²¹⁰ Deklarata e Vjenës gjithashtu inkurajonte krijimin dhe forcimin e institucioneve kombëtare, duke pasur parasysh Parimet e Parisit²¹¹. Organizata e Kombeve të Bashkuara ka rritur në vazhdimësi fokusin mbi inkurajimin e ngritjes së institucioneve kombëtare për të drejtat e njeriut, mbi dhënien e asistencës për këtë qëllim, duke e kthyer në strategji të vërtetë për të përmirësuar të drejtat e njeriut në nivel kombëtar²¹².

Mary Robinson, Komisionerja për të Drejtat e Njeriut në OKB (1997-2002) ka theksuar se:

“Unë jam ndërgjegjësuar totalisht për nevojën e strategjive parandaluese. Kjo më ka krijuar mua bindjen për rëndësinë e institucioneve kombëtare për të drejtat e njeriut, të pavarura dhe të forta, dhe të aksesueshme dhe efektive sidomos për atë kategori vulnerabël dhe të disavantazuar. Shpesh këto institucione janë “Komisione për të Drejtat e Njeriut”, por në shumë vende nisur nga tradita e përcjellë nga vendet e origjinës... Suedia.. këto funksione i janë besuar "ombudsmanëve" të të drejtave të njeriut ose "ombudspersonëve." ... është pikërisht kapaciteti i tyre për të kontribuar substancialisht në realizimin e të drejtave individuale, të cilat i bënë këto institucione të pavarura kaq domethënëse”.²¹³

Për më tepër, edhe në nivel rajonal është njohur roli i këtyre institucioneve. Komiteti i Ministrave të Këshillit të Evropës ka rekomanduar krijimin dhe forcimin e institucioneve të të drejtave të njeriut. Me Rekomandimin Nr.14 (97), ky komitet shprehet se:

“..duke marrë në konsideratë kërkesat specifike të çdo shteti anëtar, duhet të konsiderohet mundësia e krijimit të institucioneve kombëtare të të drejtave të njeriut efektive, sidomos komisioneve të të drejtave të njeriut, të cilat duhet të jenë pluraliste në përbërje, ombudsmanë ose institucione të ngjashme”²¹⁴.

Ndërsa një përkufizim i saktë akoma nuk është gjetur, një institucion kombëtar i të drejtave të njeriut mund të përshkruhet si:

“një trupë, organ i themeluar nga qeveria me Kushtetutë, ligj ose dekret funksionet e të cilit janë të specifikuar drejt promovimit dhe mbrojtjes së të drejtave të njeriut”²¹⁵.

²¹⁰Vienna Declaration and Programme of Action, miratuar nga Konferenca Botërore e të Drejtave të Njeriut, me 25 Qershor, 1993

[http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(symbol\)/a.conf.157.23.en](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(symbol)/a.conf.157.23.en)

²¹¹ Pjesa I, prg. 36, 67-69, 74, 83-85

²¹² National Human Rights Institutions: a Handbook, pjesa e tretë, prg.147;

²¹³ Robinson, Mary; Human Rights: Challenges for the 21st Century, First Annual Dag Hammarskjöld Lecture (1 Tetor 1998) cit., nga Reif Linda; Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection; Harvard Human Rights Journal 13/2000

²¹⁴ Paragraf “a”.

²¹⁵National Human Rights Institutions: a Handbook, prg. 39.

Megjithëse *grykatat* kanë rolin më kryesor në mbrojtjen e të drejtave të njeriut në ankesat e individëve ndaj shtetit, ata kanë edhe funksione të tjera gjyqësore dhe zakonisht nuk janë të përfshira në konceptin e institucioneve kombëtare të të drejtave të njeriut, sipas mënyrës mbi të cilën ato janë konceptuar²¹⁶. Ka larmishmëri strukturale mbi institucionet kombëtare për të drejtat e njeriut mes shteteve bazuar në origjinalitetin e tyre kulturor, politik, historik, zhvillimin ekonomik. Për qëllime klasifikimi, OKB ka identifikuar Ombudsmanët dhe Komisionerët e të Drejtave të Njeriut, si dy kategoritë kryesore që mbulojnë qëllimet e krijimit të një institucioni kombëtar të të drejtave të njeriut²¹⁷.

Një institucion kombëtar i të drejtave të njeriut mund të krijohet me Kushtetutë, me ligj ose me akt ekzekutivi. Mund t'i japë llogari vetëm organit legjislativ ose mund të jetë krahu i zgjatur i ekzekutivit. Juridiksioni i tij mund të mbulojë vetëm sektorin publik ose mund të mbulojë edhe sektorin privat (p.sh. diskriminimin). Gjithsesi, shumica e organeve të tilla mund të hetojnë vetëm veprimtaritë që bien nën juridiksionin e administratës publike, duke përjashtuar legjislativin, gjyqësorin dhe elementë të politikëbërjes si kompetencë ekzekutive. Të gjithë ombudsmanët apo komisionerët e të drejtave të njeriut kanë kompetenca hetimore me kërkesë të individit. Disa prej tyre kanë vetëm të drejtën e rekomandimit, disa të tjerë mund të shkojnë deri në nxjerrjen e një vendimi apo ta dërgojnë çështjen para gjykatës për zgjidhje përfundimtare.²¹⁸

Sipas Linda C. Reif, kushti thelbësor mbi efektivitetin e çdo institucioni kombëtar për të drejtat e njeriut është pavarësia e tij e shprehur në ligj sidomos nga ekzekutivi, sepse zakonisht ky i fundit është objekt kontrolli. Për rrjedhojë, një zyrë e pavarur e caktuar nga legjislativi me buxhet dhe strukturë prej tij është në pozicion më të mirë për të kryer veprimtaritë pa ndërhyrje²¹⁹. Një IKDNj duhet të ketë 6 faktorë të domosdoshëm për ekzistencën e tij; pavarësia, juridiksion i specifikuar, kompetenca, aksesueshmëri, efikasitet operacionale dhe përgjegjshmëri²²⁰. IKDNj-të në varësi të juridiksionit të tyre mundet gjithashtu:

- 1- Të pranojnë dhe hetojnë ankesa individuale mbi të drejtat e njeriut;
- 2- Të adresojnë boshllëqet në sistemin mbrojtës të të drejtave të njeriut;
- 3- Të mbështesin procesin e paqes në situatat postkonfliktuale²²¹.

Po sipas autores Linda Reif, disa nga këta faktorë janë përmendur në Parimet e Parisit edhe pse të kritikueshme në disa aspekte. Parimet e Parisit janë draftuar duke pasur në mendje vetëm një model IKDNj-je. Ato nuk e adresojnë si duhet rolin e Ombudsmanit si IKDNj. Ato rekomandojnë kompetencën e hetimit si opsionale kur në fakt, kjo është kompetenca më e fuqishme e një Ombudsmani²²². Kompetencat hetimore duhet të përfshihen si një komponent esencial i të gjitha institucioneve për të

²¹⁶Reif Linda; Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection; Harvard Human Rights Journal 13/2000

²¹⁷ National Human Rights Institutions: a Handbook, prg.41

²¹⁸*Ibid*, prg. 33-34, prg.62.

²¹⁹Reif Linda; Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection; Harvard Human Rights Journal 13/2000

²²⁰ National Human Rights Institutions: a Handbook, prg.66.

²²¹ UNDP – UHCHR Toolkit for collaboration with Human Rights Institutions

²²²Parimet e Parisit përmban një seksion final ku liston institucionet të cilat mund të pranojnë ankesa individuale. Shih Annex (parimet shtesë lidhur me statusin e Komisionerëve)

http://www.info.gov.hk/info/eoc/annex6_e.pdf

drejtat e njeriut, me qëllim që atyre t'u rritet mundësia për të përmbushur detyrën e promovimit dhe forcimit të të drejtave të njeriut dhe të forcojnë mirëqeverisjen.²²³

Avokati i Popullit për herë të parë, e ka fituar statusin A®, pra me rezerva, me 15 Prill 2004. Institucioni i Avokatit të Popullit në Shqipëri është riakredituar me statusin "A", pa rezerva, për veprimtarinë e tij në përputhshmëri të plotë me Parimet e Parisit, në Nëntor 2008. Me rifitim të statusit "A" të akreditimit, Avokati i Popullit është anëtar me të drejta të plota i **Komitetit Koordinues Ndërkombëtar të Institucioneve Kombëtare të të Drejtave të Njeriut pranë OKB-së**, i cili ka si synim koordinimin e nismave dhe politikave në forumet ndërkombëtare të Institucioneve Kombëtare të të Drejtave të Njeriut në kuadrin e OKB-së. Ky status legjitimon pjesëmarrjen e Avokatit të Popullit në tryezat shumëpalëshe ndërkombëtare, ku flitet dhe raportohet për të drejtat e njeriut, dhe për arritjet e shteteve përkatëse që kanë ngritur, zhvilluar dhe funksionalizuar institucione të tilla, unike dhe të rëndësishme për arritjen e standardeve të mirëqeverisjes. Në këtë kuadër, për hartimin e raporteve që shteti shqiptar paraqet pranë organizmave ndërkombëtare për të drejtat e njeriut, roli i AP-së duhet të jetë aktiv për të kërkuar nga gjithë institucionet përkatëse qeveritare, informacione përgjithësuese, në mënyrë që më pas, të ketë mundësinë të raportojë në mënyrë më të plotë dhe koherente për standardet që shteti e Qeveria shqiptare synon të arrijë apo ka arritur në fushën e mirëqeverisjes dhe të mbrojtjes së të drejtave të njeriut²²⁴.

5.1.2 Avokati i Popullit si Mekanizëm Kombëtar kundër Parandalimit të Torturës

Konventa kundër Torturës dhe Ndëshkimeve të tjera Çnjerëzore dhe Degraduese u miratua nga Asambleja e Përgjithshme e Kombeve të Bashkuara me 10 Dhjetor 1984, dhe ka hyrë në fuqi 26 Qershor 1986. Shqipëria e ka ratifikuar Konventën me ligjin nr.9288, datë 7.10.2004. Sipas nenit 17 të kësaj Konvente, krijohet Komiteti kundër Torturës, i cili monitoron zbatimin e Konventës nga vendet anëtare kundër Torturës, Trajtimit Çnjerëzor, Degradues apo Trajtime të tjera Çnjerëzore. Të gjitha vendet duhet t'i dërgojnë raportime këtij Komiteti mbi zbatimin e Konventës dhe nivelin e mbrojtjes së të drejtave të përfshira në të, çdo 4 vjet. Komiteti shqyrton çdo raportim dhe i dërgon rekomandimet përkatëse shteteve. Protokolli Opsional i Konventës i cili ka hyrë në fuqi në Qershor 2006, ka krijuar **Nënkomitetin e Parandalimit të Torturës**. Ky Nënkomiteti ka mandat për të vizituar vendet ku personat janë të privuar nga liria e tyre. Sipas këtij Protokolli, vendet anëtare të Konventës duhet të krijojnë një mekanizëm kombëtar për parandalimin e torturës, i cili gjithashtu të ketë juridiksion për inspektimin e vendeve të paraburgimit.²²⁵ Sipas këtij Protokolli, veprimtaria e **Mekanizmit Kombëtar për Parandalimin e Torturës** synon në realizimin e vizitave të rregullta në të gjitha ambientet e institucioneve publike, ku liria e individit është e kufizuar apo dalja prej tyre bëhet kundërt një vendimi gjyqësor apo urdhri administrativ. Me këtë nënkuptohet se institucione të tilla si

²²³Reif Linda; Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection;

²²⁴Shih për më tepër informacionin e dërguar Presidentit, Kryetares së Kuvendit dhe Kryeministrit nga AP në lidhje me fitimin e Statusit A si Institucion Kombëtar për Promovimin dhe Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut;

<http://www.avokatipopullit.gov.al/Korrespondenca/Korr%2012012008.htm>

²²⁵Neni 3 i Protokollit; (<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/>)

burgjet, paraburgimet, komisariatet e policisë, spitalet psikiatrike, repartet ushtarake etj, do të jenë objekt i përhershëm inspektimi. Me tej, problemet që dalin nga këto vizita ngrihen në rekomandime dhe raporte periodike kombëtare dhe ndërkombëtare, me qëllim respektimin dhe përmirësimin e vazhdueshëm të standardeve të trajtimit të individëve në këto ambiente.

Institucioni i Avokatit të Popullit lidhur me evidentimin dhe parandalimin e rasteve të torturës, trajtimit çnjerëzor dhe degradues ka pas zhvilluar veprimtarinë e tij sipas kompetencave të dhëna nga Kushtetuta, neni 60, ku trajtimi degradues dhe çnjerëzor përfshihet brenda paketës së të drejtave dhe lirive themelore të njeriut. Megjithatë, duke qenë se ligji nr.9094, dt.03.07.2003 “Për Ratifikimin e Protokollit Opsional të Konventës kundër Torturës dhe Ndëshkimeve të tjera Çnjerëzore dhe Degraduese “ ka parashikuar në mënyrë taksative që shtetet palë duhet të krijojnë një **strukturë kombëtare** për parandalimin e torturës, ose të atashojnë një veprimtari të tillë pranë një institucioni të përshtatshëm për këtë profil pune, ishte e detyrueshme për vendin tonë ekzistenca e këtij mekanizmi. Institucioni i Avokatit të Popullit u evidentua si organi më i përshtatshëm që plotësonte të gjitha kushtet për të kryer një veprimtari të tillë. Ky institucion plotësonte tërësisht kriteret ndërkombëtare të ashtuquajtura “Parimet e Parisit” duke qenë i pavarur dhe duke gëzuar kompetenca të plota ligjore për të realizuar inspektime dhe për të pasur akses në çdo ambient sigurie. Në Mars 2008, Mekanizmi Kombëtar për Parandalimin e Torturës gjeti parashikim në ndryshimet e ligjit nr.8328 datë 2.04.1998 “Për të drejtat dhe trajtimin e të dënuarve me burgim dhe të të paraburgosurve”, ku u përcaktua *de jure* roli i AP- së si i tillë²²⁶.

MKPT-ja është strukturuar nga ana e Avokatit të Popullit në 5 drejtime kryesore të cilat janë, inspektimet në Polici, Burgje dhe Paraburgime, Ushtri, Spitale dhe Qendra Sociale. Për të realizuar funksionin e MKPT-së është krijuar Njësia për Parandalimin

²²⁶Nenet 74 të ligjit nr.8328, të ndryshuar me ligjin nr.9888 ku përcaktohet se: **Neni 74/1** Avokati i Popullit, nëpërmjet Mekanizmit Kombëtar për parandalimin e torturës, trajtimit ose dënimit të egër, çnjerëzor ose poshtëruës, në vijim Mekanizmi Kombëtar, që vepron si strukturë e veçantë nën autoritetin e tij, mbikëqyr zbatimin dhe realizimin e këtij ligji për mbrojtjen e të drejtave të të dënuarve. Mekanizmi Kombëtar ka këto kompetenca: a) vëzhgon rregullisht trajtimin e individëve, që u është hequr liria në vendet e ndalimit, arrestimit ose burgosjes, me qëllim që të forcohet, kur është e nevojshme, mbrojtja e individëve nga tortura, trajtimi ose dënimi i egër, çnjerëzor ose poshtëruës; b) paraqet rekomandime për organet përkatëse, me qëllim që të përmirësohen trajtimi dhe kushtet e individëve që u është hequr liria dhe të parandalohet tortura dhe trajtimi ose dënimi i egër, çnjerëzor ose poshtëruës. **Neni 74/2** Mekanizmit Kombëtar, gjatë ushtrimit të detyrës së tij, i garantohet: a) marrja e çdo informacioni në lidhje me numrin e individëve që u është hequr liria, në vendet e privimit të lirisë, si dhe numrin e vendeve dhe vendndodhjen e tyre; b) marrja e të gjithë informacionit për trajtimin e këtyre individëve, si dhe për kushtet e tyre të ndalimit; c) hyrja lirisht në të gjitha vendet dhe mjediset ku është kufizuar liria e individit; ç) kryerja e intervistave private, pa dëshmitarë, me individët që u është hequr liria, personalisht ose me një përkthyes kur është e nevojshme, si edhe me çdo individ tjetër që mund të japë informacionin e nevojshëm; d) zgjedhja lirisht e vendeve që kërkon të vizitohet dhe e individëve që kërkon të intervistohet. **Neni 74/3** Mbikëqyrja e Mekanizmit Kombëtar realizohet nëpërmjet: a) pranimit të kërkesave ose ankesave nga të dënuarit ose të paraburgosurit me shkrim ose drejtpërdrejt; b) marrjes së informacionit, ankesave ose kërkesave të të dënuarit, ose nga individë që kanë statusin e vizitorit apo të organeve shtetërore ose organizatave joqeveritare, të cilat kanë kontrolluar apo vizituar institucionin, sipas kompetencës që u njeh ligji, si dhe nga avokati i të dënuarit ose të paraburgosurit; c) kërkimit të informacioneve nga administrata e institucionit; ç) verifikimit të dokumenteve, objekteve, pajisjeve ose mjedisëve, që kanë lidhje me të dënuarin ose me të paraburgosurin, brenda dhe jashtë institucionit. Për realizimin e procesit të mbikëqyrjes, Mekanizmi Kombëtar mund të marrë edhe specialistë të fushave përkatëse. Në çdo rast dhe pavarësisht nëse konstatohen shkelje e parregullsi gjatë verifikimit, specialistët e këtij mekanizmi mbajnë procesverbal, i cili nënshkruhet nga drejtori i institucionit ose i ngarkuari prej tij, me të drejtën e pasqyrit të vërejtjeve."

e Torturës e përbërë nga 5 punonjës pranë këtij institucioni me aktivitet të dëndur **monitorues dhe parandalues**. Kjo strukturë ka bashkëpunuar me Nënkomitetin e Parandalimit të Torturës së OKB-së dhe Këshillin e Evropës, ka kryer raportime pranë OKB-së lidhur me rezultatet e punës së saj²²⁷. Në fakt e konceptuar në këtë mënyrë dhe me këtë metodologji organizative, MKPT duket sikur kryen të njëjtën veprimtari pjesërisht si dhe Seksioni i Veçantë i ngritur nga ligji organik i Avokatit të Popullit. Kështu qëllimi i MKPT është parandalimi, *identifikimi i torturës* në të gjitha vendet e mundshme ku ajo mund të ndodhë, kryesisht në vende ku liria e personave është e kufizuar, ku dhe propabiliteti për shkelje është më i lartë. Qëllimi i Seksionit të Veçantë është hetimi i veprimtarisë së policisë, shërbimit sekret, burgjeve, Forcave të Armatosura dhe pushtetit gjyqësor²²⁸. Sipas Drejtuesit të MKPT, kjo strukturë është një strukturë e brendshme e AP-së, e cila aktivitetin e saj e bazon në prezencën aktive në burgje, paraburgime, polici dhe ushtri, me qëllim *respektimin e të drejtave të njeriut*, qoftë në këndvështrim të trajtimit të rasteve konkrete, por dhe në hartimin e legjislacionit në përputhje me aktet ndërkombëtare të ratifikuara²²⁹. Mendoj se në mënyrë që të mos ketë veprimtari paralele dhe konfuzion kompetencash dhe veprimesh në veprimtarinë mes këtyre dy strukturave, një qartësim i kompetencave të secilës do të ishte me vend, duke patur parasysh që MKPT ka fokus kryesor jo vëzhgimin e çdo lloji të drejte të parespektuar, por mbrojtjen dhe respektimin e së drejtës për jetën dhe trajtimit human dhe jodegradues të individit, ndërsa Seksioni i Veçantë ka fokus kryesor mbrojtjen e çdo lloji të drejte tjetër apo hetimin e çdo shkeljeje tjetër por, që vjen si pasojë e veprimeve ose mosveprimeve të të njëjtave organe, pra policisë, burgjeve, Forcave të Armatosura, po jo vetëm e tyre (janë dhe gjykatat, shërbimi sekret të përfshira). MKPT si strukturë e specializuar duhet të fokusohet më tepër tek **lloji i së drejtës së shkelur** dhe jo tek kategoria organeve që e kanë shkelur atë, ndërsa Seksioni i Veçantë i ka të përcaktuara **organet ndaj të cilave heton ankesa** apo inspekton, pavarësisht llojit të shkeljes, përjashtojë torturën dhe trajtimin çnjerëzor, tagër e MKPT. Po sipas Drejtuesit të Njësisë, “...Një tjetër fushë ku i është krijuar akses i madh MKPT-së është aktiviteti i forcave të armatosura. Në kuadër të reformave dhe shndërrimeve që po pëson ushtria si pjesë përbërëse e NATO-s, AP ka organizuar vizita në baza ushtarake për t’u njohur më nga afër me kushtet e izolimit, trajtimit të ushtarakëve, akteve nënligjore që normojnë masa izoluese disiplinore, etj”²³⁰.

5.2. Baza kushtetuese dhe ligjore

Kushtetuta ka disa dispozita mbi Avokati e Popullit, ku janë parashikuar dhe funksionet, pavarësia në ushtrimin e detyrës, mënyra e zgjedhjes dhe e shkarkimit të Avokatit të Popullit; barazia e imunitetit me atë të gjyqtarit të Gjykatës së Lartë; detyrimi i organeve dhe funksionareve publikë për t’i paraqitur të gjitha dokumentet dhe informacionet e kërkuara prej tij; paraqitja e raportit vjetor të aktivitetit të Avokatit të Popullit para Kuvendit; raportimi para këtij të fundit kur i kërkohet nga Kuvendi; si dhe e drejta për të bërë rekomandime dhe të propozojë masa, kur vëren shkelje të të drejtave dhe lirive të njeriut nga administrata publike.

²²⁷Historiku i MKPT; <http://www.avokatipopullit.gov.al/?p=87>,

²²⁸ Neni 31/2 i ligjit

²²⁹ *Ibid*, fq.35.

²³⁰Karamuco. E. ‘Mekanizëm Kombëtar për Parandalimin e Torturës’, Tribuna Juridike, nr.82/2010, fq.37

Kushtetuta është ligji themeltar dhe si e tillë ajo vendos bazat e funksionimit të një organi të parashikuar në Kushtetutë, por rregullimet që ajo bën nuk mund të jenë gjithmonë të plota ose shteruese. Ligji nr.8454, datë 19.2.1999 “Për Avokatin e Popullit” plotësuar me ligjin nr.8600, datë 10.04.2000, ndryshuar me ligjin nr.9398, datë 12.05.2005, (në vijim Ligji për Avokatin e Popullit) ka të përcaktuar më gjerë dhe hollësisht kompetencat e tij, parimet mbi të cilat punon, pranimin e ankesave, hetimin e ankesave, rekomandimet, raportimet e të tjera. Po kështu ky institucion vepron mbështetur në ligje të tjera të posaçme, të cilat i ngarkojnë atij detyra specifike edhe për mbrojtjen dhe zbatimin e këtyre ligjeve. Ligji nr. 8503, datë 30.06.1999 “Për të drejtën e informimit”, përcakton se Avokati i Popullit kujdeset për zbatimin e këtij ligji. Kompetencat e Avokatit të Popullit, në lidhje me të drejtën e informimit për dokumentet zyrtare, rregullohen me ligjin nr.8454, datë 4.2.1999 “Për Avokatin e Popullit”²³¹. Në funksion të kësaj kompetence në Raportin Vjetor 2011, AP ka theksuar se:

“....Duke ju referuar ankesave dhe kërkesave drejtuar Avokatit të Popullit, por edhe pa përjashtuar mjedisin social dhe zhvillimet e tij në këtë drejtim, mund të thuhet se ligji “Për të drejtën e informimit për dokumentet zyrtare”, njihet në masë jo të mjaftueshme nga një pjesë e administratës, gjë që sjell vështirësi dhe pengesa në funksionimin normal dhe transparent të saj, në marrëdhëniet e kësaj të fundit me publikun. Nuk zbatohen afatet ligjore për kthimin e përgjigjes ndaj kërkesave për informacion për dokumentet zyrtare drejtuar autoriteteve publike, qoftë për refuzimin, qoftë për përmbushjen e tyre. Një hap i domosdoshëm dhe cilësor në drejtim të zgjerimit të garancive për respektimin e të drejtës për informim, do të sillte ratifikimi i Konventës së Këshillit të Europës “Për të drejtën e aksesit në dokumentet zyrtare”, proces i cili ka filluar nga Kuvendi i Shqipërisë, por nuk është finalizuar akoma. Kodi i Procedurave Administrative parashikon të drejtën e informimit si një nga parimet bazë të funksionimit të Administratës Publike. Lidhur me rregullimin që i bën ky Kod të drejtës për informim, nga çështjet e trajtuara nga Institucioni i Avokatit të Popullit, rezulton se nga ana e Administratës Publike nuk respektohet dhe nuk zbatohet e drejta për informim gjatë zhvillimit të një procedimi administrativ, ndaj atyre subjekteve të së drejtës administrative që kanë një interes të drejtëpërdrejtë ose të ligjshëm në këtë procedim. Në parim, të gjithë pjesëmarrësit në një procedurë administrative kanë të drejtë të marrin informacion dhe të njihen me dokumentet e përdorura në këtë procedurë, përveç rasteve kur me ligj janë vendosur kufizime. Mosrespektimi i dispozitave ligjore që rregullojnë këtë marrëdhënie, përkundër kërkesave të paraqitura nga individë, sigurisht me pasojë shkeljen e së drejtës kushtetuese të shtetasve për informim, përbën një pjesë të konsiderueshme të veprimtarisë së Avokatit të Popullit”²³².

Edhe ligji nr.9135, datë 11.09.2003 “Për mbrojtjen e konsumatorëve”, përcakton se konsumatorët dhe shoqatat e tyre, që pretendojnë se u janë shkelur të drejtat nga veprimet dhe mosveprimet e paligjshme e të parregullta të organeve të administratës shtetërore, paraqesin ankesë pranë Avokatit të Popullit, në përputhje me ligjin

²³¹ Neni 18

²³²Fq.8

nr.8454, datë 4.2.1999, “Për Avokatin e Popullit”²³³. Në funksion të kësaj kompetence në Raportin Vjetor 2011, AP ka theksuar se:

“Lidhur me respektimin e të drejtave të konsumatorëve, gjatë vitit 2011 ka rezultuar se janë paraqitur pretendime kundrejt kompanisë CEZ Shpërndarje sh.a, Ndërmarrjeve të Ujësjelles Kanalizimeve, si dhe shoqërisë e telefonisë fikse ALBtelecom sh.a. (...) Në mbrojtje të interesave të konsumatorëve, Institucioni i Avokatit të Popullit gjatë vitit 2011 trajtoi një numër të konsiderueshëm ankesash nga qytetarët, drejtuar shërbimit të Ndërmarrjeve të Ujësjelles Kanalizimeve. Ankesat i referoheshin mungesës së informimit lidhur me pretendime për mbifaturim të ujit dhe keqpërdorim të marrëdhënieve furnizues-konsumatorë nga Ndërmarrjet e Ujësjelles-Kanalizimeve...”²³⁴.

Edhe KPA përcakton se në mbrojtje të *interesave të gjera*, të cilat mund të preken nga procedimi administrativ, kanë të drejtë të fillojnë një procedim administrativ dhe/ose të marrin pjesë në të edhe: c) Avokati i Popullit²³⁵. Nga kjo dispozitë nuk del detyrimi i administratës publike, që kur nis një procedim administrativ të njoftojë detyrimisht dhe Avokatin e Popullit. Administrata publike ka detyrimin që fillimin e procesimit me nismën e saj t’ia bëjë të ditur atyre personave, të drejtat dhe interesat e ligjshme të të cilëve mund të preken si rezultat i veprimeve të ndërmara gjatë procesimit, kur këta persona mund të identifikohen²³⁶. Megjithatë në nenin 48 të KPA-së parashikohet se edhe në rastet kur nisma për fillimin e procesimit administrativ vjen nga publiku, administrata duhet të ndërmarrë hapat që ajo i gjykon të nevojshme për përgatitjen e çështjes, qoftë edhe për probleme që nuk përfshihen në kërkesën e paraqitur, kur mendon se një gjë e tillë është në interesin e publikut të gjerë. Në mënyrë të tërthortë mund të kuptohet se administrata publike për rastet kur procedimi nis me nismën e saj dhe ka interes publik, dhe kur procedimi nis me kërkesë të një ose disa personave (publikut²³⁷), të njoftojë AP –në për pjesëmarrje në procedimin administrativ.

Gjykata Kushtetuese me vendimin nr.25/2008 është shprehur se:

“Doktrina dhe jurisprudenca kushtetuese e kanë bërë dallimin ndërmjet *institucioneve kushtetuese* nga njëra anë, dhe *institucioneve me rëndësi kushtetuese* apo të *parashikuara nga Kushtetuta*, nga ana tjetër. Institucionet kushtetuese konsiderohen si elemente të domosdoshme dhe të pandashme të shtetit, sepse mungesa e njërit do të sillte ndalimin e veprimtarisë së plotë shtetërore dhe zëvendësimi i tyre me institucione të tjera nuk mund të mos shkaktonte ndryshim në mënyrë rrënjësore të formës së shtetit. Struktura bazë e këtyre institucioneve përcaktohet në mënyrë të drejtpërdrejtë e të plotë nga Kushtetuta. Megjithatë, Gjykata çmon të nevojshme të theksojë se ndërsa *institucionet kushtetuese* janë përcaktuar në Kushtetutë, jo të gjithë *institucionet e parashikuara në Kushtetutë* konsiderohen si “*institucione/organe kushtetuese*”. Pra, dallimi mes *institucioneve kushtetuese* dhe *institucioneve të parashikuara nga Kushtetuta*, pavarësisht nga fakti i

²³³ Neni 55

²³⁴ Fq.18-19

²³⁵ Neni 45

²³⁶ Neni 47/1 i KPA.

²³⁷ Me nismë të publikut do të kuptojmë rastet kur publiku (dhe me publik do të kuptojmë një ose më shumë persona) *ankohet apo vë në dukje një problem në lidhje me të cilin nuk ka interes në dukje të drejtpërdrejtë*. Koment i dhënë në komentarin e KPA për nenin 48.

përmendjes shprehimisht prej saj, qëndron se të parët janë organe të nevojshëm e të pashmangshëm në përcaktimin e formës së shtetit e të qeverisjes, ndërsa të dytët kontribuojnë për përcaktimin e rregullimit demokratik kushtetues dhe si organe ndihmëse nuk janë thelbësorë për strukturën kushtetuese të shtetit. Nga kjo analizë, Gjykata nxjerr konkluzionin se Kushtetuta, në neni 81, pika 2, shkronja “a” me termin “*institucioneve të parashikuara nga Kushtetuta*”, ka pasur parasysh një shtrirje të gjerë të tij, duke përfshirë në të njëjtin rregullim procedural miratimin e ligjeve, si për organizimin dhe funksionimin e institucioneve kushtetuese, ashtu edhe për institucionet e parashikuara prej saj. Në këtë rregullim kushtetues nuk përfshihen vetëm institucionet kushtetuese, sipas kuptimit të dhënë më lartë, por edhe ato institucione të parashikuara nga Kushtetuta, të cilat, nëpërmjet saj, kanë fituar si personalitetin juridik ashtu edhe kompetencën kushtetuese”.

Sipas këtij vendimi, institucionet publike, ndahen në *institucione kushtetuese, institucione me rëndësi kushtetuese dhe të parashikuara nga Kushtetuta*. Duke qenë se AP e ka fituar personalitetin juridik drejtpërdrejt nga Kushtetuta, formimi dhe funksionet e tij janë të përcaktuara në dispozita kushtetuese, ai përfshihet në kategorinë e *organeve të parashikuara në Kushtetutë*.

AP është një organ i centralizuar, me drejtim monokratik. Për rrjedhojë, Avokati i Popullit përfaqëson këtë institucion në të gjitha fushat e veprimtarisë që ka përcaktuar Kushtetuta dhe ligjet e veçanta. Avokati i Popullit mban përgjegjësi politike dhe institucionale për të gjitha problemet që kanë të bëjnë me fushat e veprimtarisë dhe kompetencat e caktuara këtij institucioni.²³⁸

Kushtetuta e përcakton Avokatin e Popullit si një institucion që mbron të drejtat, liritë dhe interesat e ligjshëm të individit nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme dhe të parregullta të organeve të administratës publike si dhe të të tretëve që veprojnë për llogari të saj. Brenda kësaj dispozitë kushtetuese gjejmë *ratione materiae, ratione personae, ratione temporis* dhe *ratione loci* të këtij institucioni, të sqaruara gjerësisht në këtë kapitull.

A. Ratione materiae

Pajtueshmëria *ratione materiae* e kërkesës, ankesës, njoftimit pranë Avokatit të Popullit përfshin rastet:

- Kur një individ, ankohet për shkelje të të drejtave²³⁹, lirive dhe interesave të ligjshme
- Kur një individ ankohet për keqqeverisje, keqadministrim
- Kur një individ ankohet për mungesën e ligjshmërisë²⁴⁰
- Kur një individ ankohet për keqadministrimin e drejtësisë²⁴¹

²³⁸Neni 3 i Rregullores “Për Organizimin dhe Funksionimin e Avokatit të Popullit”, miratuar me Urdhrin e brendshëm të Avokatit të Popullit nr.64, datë 28.05.2008.

²³⁹Raporti Vjetor 2010, është strukturuar sipas të drejtave kushtetuese, prandaj për më tepër informacion mbi ndërhyrjen e këtij institucioni, dhe mbi kategoritë e të drejtave mund t’i referoheni raportit.

²⁴⁰Kjo kompetencë e tretë në fakt është listuar si funksion kryesor në National Human Rights Institutions: a Handbook, prg.57.

➤ **Kur një individ, ankohet për shkelje të të drejtave, lirive dhe interesave të ligjshme**

Të drejtat dhe liritë në nenin 60 të Kushtetutës për të cilat individ mund të ankohet pranë Avokatit të Popullit, nuk përcaktohen nëse janë kushtetuese/ligjore/konventore²⁴², megjithatë të drejtat dhe liritë do të konsiderohen të gjitha ato të drejta të pasqyruara në pjesën e dytë të Kushtetutës²⁴³, të importuara thuajse në mënyrë identike nga Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut dhe Konventa Evropiane e të Drejtave të Njeriut.

Të drejtat themelore përkundrejt të drejtave konventore dhe të drejtave kushtetuese

Doktrina e të drejtave themelore ka lindur dhe është formësuar nga gjyqtarë të Gjykatës Supreme Amerikane. Gjyqtarit **Bushrad Washington** (1823) në çështjen *Corfield*, i takon nderimi për hapjen e debatit mbi të drejtat themelore, si të drejta që i takojnë çdo qenie njerëzore dhe që në natyrën e tyre janë thelbësore dhe asnjë qeveri nuk mund t’i cenojë, ndërkohë federalisti **Xhejms Madison** (1789), anëtar komisioni për amendimet e Kushtetutës Amerikane, kishte tentuar më parë thelimin në disa koncepte mbi të drejtat themelore. Sipas tij disa të drejta janë shumë të rëndësishme, ndërsa disa të tjera edhe pse themelore nuk mund të konceptohen si të drejta natyrore. Në fjalën e tij para Kongresit të Parë Amerikan ai përmendi tre të drejtat më të rëndësishme, më bazike dhe më të lartat hiarkisht, e drejta për t’u gjykuar nga një juri, [shën E.T.: gjykatë], liria e shtypit dhe liria e ndërgjegjes²⁴⁴. Sipas tij, e drejta për t’u gjykuar nga një gjykatë nuk ishte e drejte themelore apo natyrore, por ishte tepër e rëndësishme, sepse përmes saj mbrohej një e drejtë themelore si liria.

Megjithatë vetëm në vitin 1937 Gjykata Supreme Amerikane do formulonte doktrinën e të drejtave themelore mbi bazën e të cilës do pranonte ose refuzonte pretendimet, akoma e vlefshme dhe sot²⁴⁵. Ishte gjyqtari **Benjamin N. Cordozo** në çështjen *Palko* (1937) i cili formuloi një parim apo doktrinë që ka shërbyer si test/kriter në jurisprudencën e Gjykatës Supreme Amerikane. Sipas tij:

“... janë të drejta themelore ato të cilat përfaqësojnë thelbin e lirisë... parimet e drejtësisë kaq të rrënjësura në tradita dhe ndërgjegjen e popullit tonë sa mund të klasifikohen si themelore”.

Në çështjen e famshme *të refuzimit për të nderuar flamurin*, (1940) Gjykata Supreme Amerikane vendosi se dëshmitarët e Jehovait që besonin se të nderoje flamurin ishte shkelje e një nga dhjetë urdhërimeve të Jehovait, nuk mund të detyroheshin ta respektonin këtë ritual, të detyrueshëm sipas legjislacionit të Virxhinias Perëndimore.

²⁴¹ Kjo pjesë mund të ishte e përfshirë dhe në kategorinë e keqadministrimit në përgjithësi, por nisur nga prezantimi i Raportit 2010 dhe 2011, ku AP i ka bërë ndarje më vete si kategori e pretendimeve për keqadministrim të drejtësisë, unë jam mbështetur në të njëjtën ndarje për *ratione materiae*

²⁴² Të drejtat që burojnë nga konventat, në rastin tonë nga KEDNj.

²⁴³ Shih kreu II (liritë dhe të drejtat vetjake), kreu III (liritë dhe të drejtat politike), kreu IV (liritë dhe të drejtat ekonomike, sociale dhe kulturore) të Kushtetutës.

²⁴⁴ Konvitz, Ridvas Milton: “Fundamental rights: History of Constitutional Doctrine”, 2001, Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey, fq.10.

²⁴⁵ *Ibid*, fq.12 si dhe David M. O’ Brien, Constitutional Law and Politics, Seventh Edition, Volume two, 2008, fq.38.

Vendimi u bazua në arsyetimin se, nderimi i flamurit ishte një shkelje e sferës shpirtërore dhe intelektuale individuale, e mbrojtur nga amendamenti i parë dhe i dyzetë i Kushtetutës. Sipas kësaj gjykate uniteti kombëtar dhe patriotizmi duhet të promovohen dhe inkurajohen me shembuj dhe këmbëngulje, por jo të imponohet uniformizimi i tyre. Gjyqtari **Felix Frankfurter** u shpreh me mendim pakice se, legjislacioni mund të mos jetë në rregull, por rregullimi është detyrë e ligjvënësit dhe jo e gjykatës. Sipas tij, disa ligje “e ofendojnë shpirtin e lirë të shoqërisë”, por përsëri janë kushtetuese. Gjykata nuk ka kompetencë t’i japë më shumë vlerë një të drejte kushtetuese se sa një tjetre, nuk ka asnjë rresht në Kushtetutë, që ta bëjë gjykatën të jetë **roje më xheloze** për disa të drejta krahasuar me disa të tjera. Secila e drejtë e sanksionuar me Kushtetutë duhet të respektohet në mënyrë të barabartë dhe funksioni i gjykatës nuk ndryshon në varësi të goditjes së legjislacionit sipas amendamenteve të ndryshme kushtetuese.

Sot është fakt se ligjet kushtetuese amerikane njohin rëndësinë, i japin më shumë vemendje dhe mbrojtje disa të drejtave më tepër sa sa të disa të tjerave.²⁴⁶ Në këtë kontekst sipas autorit *Konvitz* u bë detyrë e Gjykatës Supreme të klasifikojë të drejtat dhe liritë e garantuara me Kushtetutë dhe t’i vendosë ato në mënyrë të arsyeshme në numra rendorë sipas vlerës që kanë, duke i matur, duke i peshuar dhe duke i detajuar në një proces në vazhdimësi dhe kurrë shterues²⁴⁷.

Me doktrinën e të drejtave themelore apo me hierarkinë e të drejtave ka ecur dhe jurisprudenca e GjEDNj-së, e cila ka veçuar në analizën e vendimeve të saj disa të drejta konventore më të rëndësishme se disa të drejta të tjera. Teknikisht të drejtat e mbrojtura nga KEDNj nuk janë të drejta kushtetuese por konventore, por sikundër ish-gjyqtari shqiptar në GjEDNj²⁴⁸ Traja shprehet, “çdo shkelje konventore është shkelje kushtetuese”²⁴⁹.

Në çështjen **Schleyer** kundër Republikës Federale Gjermanisë (1977), sipas së cilës Martin Schleyer ishte rrëmbyer nga terroristë të Ushtrisë së Kuqe (fraksionistë) dhe shteti nuk ndër morri masa për lirim të tij, GjEDNj u shpreh se:

“Neni 2 [e drejta për të jetuar] së bashku me nenin 1 [e drejta për të respektuar dinjitetin njerëzor] detyrojnë shtetet të mbrojnë jetën e çdo qenie njerëzore. Kjo detyrë është shumë dimensionale. E vë shtetin para detyrimit për të mbrojtur dhe mbështetur çdo jetë njerëzore; kjo përfshin kryesisht edhe mbrojtje nga veprime të paligjshme të te tjerëve. Të gjitha organet shtetërore duhet që në përputhje me kompetencat e tyre të posaçme, të orientojnë veprimtarinë e tyre në mbrojtje të kësaj detyre. Përderisa qenia njerëzore

²⁴⁶Konvitz, Ridvas Milton: “Fundamental rights: History of Constitutional Doctrine”, 2001, Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey, fq.1, 2.

http://books.google.com/books?id=BdDswxtWQNM&pg=PA167&source=gbs_selected_pages&cad=3#v=onepage&q&f=false

²⁴⁷ *ibid* fq.6

²⁴⁸ Njihet tashmë dhe funksioni *quasi* kushtetutes i GjEDNj-së, nëpërmjet vendimeve pilot që synojnë riparimin e shkeljeve që vijnë për shkak të sistemeve ligjore të shteteve anëtare. Shih dhe Council of Europe, 3 May 2006, SAGES (2006) 05 EN Fin Interim report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers, ku theksohet se: Të gjitha shtetet palë të Konventës, duhet të kenë mundësi të paraqiten para Gjykatës me qëllim që të rrisin rolin kushtetues të jurisprudencës së GJEDNJ në lidhje me parimet dhe autoritetin *erga omnes* të saj.

²⁴⁹Traja Kristaq; Alexandridis Teodoros; Amicus Curiae mbi mundësinë e rishikimit të vendimeve penale të formës së prerë pas konstatimit të shkeljes nga GjEDNj për çështjen Laska dhe Lika.

përfaqëson një vlerë supreme, detyrimi për ta mbrojtur atë duhet të merret veçanërisht shumë seriozisht".

Të drejtat janë zgjeruar aq shumë sa nuk mbrojnë vetëm interesat "më tepër të rëndësishme" të individëve. Sidomos në sistemin evropian të mbrojtjes së të drejtave ka një zgjerim të konceptit të të drejtave themelore, proces i ashtuquajtur doktrinalisht si "*inflacion i të drejtave*"²⁵⁰. Në çështjen **Hatton** kundër Mbretërisë së Bashkuar, kërkuesi u ankua për fluturimet e natës në aeroportin Heathrow, të cilat ndotnin ajrin dhe shqetësonin gjumin e banorëve që jetonin rreth zonës. GjEDNj u shpreh se:

"...Neni 8 mbron të drejtën individëve për jetën e tyre private dhe familjare, shtëpinë dhe korrespondencën. Konventa nuk shprehet për të drejtën specifike të një ambienti të pastër dhe të qetë, por kur një person është drejtpërdrejt apo në mënyrë të tërthortë i prekur nga zhurmat dhe pluhuri, atëherë pretendime të tilla mund të prekin standardet e kërkuara nga neni 8"²⁵¹.

Intepretimi i të drejtave konventore në mënyrë të zgjeruar sidomos në çështje të jetës private dhe familjare të sanksionuara në nenin 8 të KEDNj, u realizua në çështjen **S. dhe Marper kundër Mbretërisë së Bashkuar** (2008), ku GjEDNj ia doli të trajtojë dhe të japë një koncept gjithëpërfshirës dhe të zgjeruar maksimalisht të jetës private, duke u shprehur:

"...e drejta për jetë private është një term i gjerë dhe koncept jo shterues. Ky term përfshin integritetin fizik dhe psikologjik të një personi. Prandaj dhe mund të përmbledhë aspekte multidimensionale të jetës dhe identitetit social të tij. Elementë si gjinia, emri, orientimi seksual, jeta seksuale, përfshihen në sferën e jetës private të mbrojtur nga neni 8. Përtej emrit të një personi, jeta private mund të përfshijë dhe mjete të tjera identifikimi apo *që e lidhin me familjen*. Informacioni mbi shëndetin e një personi është element i rëndësishëm i jetës private. Gjykata për më tepër vlerëson se identiteti etnik është një element tjetër tepër i rëndësishëm. Neni 8 mbron të drejtën e individit për zhvillim personal, të drejtën për të krijuar dhe zhvilluar marrëdhënie sociale me qenie të tjera njerëzore apo dhe *jashtë planeti*. Koncepti i jetës private për më shumë përfshin elementë të lidhur me të drejtën e një personi për të mbrojtur imazhin/reputacionin e tij."²⁵²

Sipas doktrinës së "*instrumentit të gjallë*" dhe "*efektivitetit dhe praktikitetit*" e shpalosur dhe përpunuar nga GjEDNj, konventa duhet parë si një instrument i gjallë, për t'u interpretuar nën dritën e kushteve aktuale, (Tyrer kundër Mbretërisë së Bashkuar²⁵³; Johnson kundër Irlandës²⁵⁴), që do të thotë se ajo duhet t'i përgjigjet kërkesave të kohës dhe sigurisht të mbajë një ballancë mes kreativitetit gjyqësor dhe qëllimit të drejtave të parashikuara në të. Sipas GjEDNj ka një ndryshim të madh mes krijimit të një të drejte të re dhe interpretimit të zgjeruar të një të drejte ekzistuese,

²⁵⁰ The Global Model of Constitutional Rights

http://www.law.nyu.edu/ecm_dlvl/groups/public/@nyu_law_website__academics__colloquia__global__and__comparative_public_law/documents/documents/ecm_pro_069885.pdf

²⁵¹ Prg.96

²⁵² prg. 66:

²⁵³ Aplikim nr. 5856/72, vendim i datës 25 Prill 1978.

²⁵⁴ Aplikim nr. 119/1996/738/937, vendim i datës 18 Djetor 1986

prandaj dhe interpretimi dinamik, gjithsesi nuk mund të shkojë deri në përfshirjen e një të drejte që nuk është në Konventë.

Edhe GjED në çështjen **Kadi kundër Këshillit Evropian dhe Komisionit të Komunitetit Evropian**²⁵⁵, formuloi *de facto* supremacinë e të drejtave themelore mbi aktet e organizatave ndërkombëtare.

Faktet konkrete:

Apeluesi Yassin Abdullah Kadi (qytetar i Arabisë Saudite) dhe Fondacioni Al Barakaat (me seli në Suedi) apelian pranë kësaj gjykate vendimin e Gjykatës së Instancës së Parë, e cila e nxorri jashtë juridiksioni ankesën e tyre, sepse kishte të bënte me anullimin e Rregullores së Këshillit nr.881/2002, datë 27.05. 2002. Kjo rregullore përcaktonte detyrime kundër personave apo organizatave të lidhura me Usama bin Laden, dhe networkun e Al-Queda- s dhe Talibanët. Kjo rregullore reflektonte 3 Rezolutat e Këshillit të Sigurisë së Kombeve të Bashkuara, të cilat sanksiononin se të gjitha shtetet duhet të merrnin masa për të ngrirë fondet dhe asetet e personave apo organizatave që furnizonin Bin Laden, Al-Quedën dhe Talibanët, siç ishin përkrahur në listën e Komitetit të Penalizimeve pranë OKB-së. Në këtë listë ishin vënë emrat e personave dhe organizatave, subjekt të ngrirjes së aseteve. Emrat e ankuesve ishin në këtë listë. Apeluesit pretenduan se kjo rregullore dhunonte të drejtat e tyre themelore, të drejtën për t'ú dëgjuar, të drejtën e pronës, parimin e proporcionalitetit dhe të drejtën e mbrojtjes efektive gjyqësore.

Vendimi i GjED

“...Parimi i mbrojtjes efektive gjyqësore është parim i përgjithshëm i ligjeve komunitare, i ngritur nga traditat kushtetuese të vendeve anëtare të BE-së, i pasqyruar dhe në nenin 6 dhe 13 të KEDNj dhe i riafirmuar në nenin 47 të Kartës së të Drejtave Themelore Evropiane. Detyrimi për të komunikuar me personat e vënë në listë dhe për t'ú informuar ata mbi arsyet dhe motivet e vënies së emrit të tyre në listë, është i nevojshëm edhe për t'ú mundësuar subjekteve përkatës mbrojtjen e të drejtave të tyre në kushtet dhe mundësitë më të mira të mundshme por edhe për t'ú vendosur në dijeni të plotë mbi faktet e marra në konsideratë, nëse janë të tilla që mund të kundërshtohen në gjykatë për paligjshmërinë e tyre, për shkak të masave shtrënguese të caktuara mbi bazën e tyre. Përderisa këta persona nuk janë informuar, mbi provat apo të dhënat e mbledhura kundër tyre, dhe duke marrë parasysh se e drejta e mbrojtjes dhe e drejta për mjet ankimi efektiv janë të lidhura, ata janë vënë në pamundësi për t'ú mbrojtur këto të drejta para gjykatës komunitare. Si rezultat e drejta themelore e ankuesve për një mbrojtje efektive gjyqësore është shkelur”.

Gjithashtu në jurisprudencën e Gjykatës Kushtetuese prezantohet doktrina e disa të drejtave më të rëndësishme se disa të tjera. Kjo gjykatë është shprehur se:

²⁵⁵ Çështja C-402/05 P dhe C-415/05 P, Yassin Abdullah Kadi dhe Al Barakaat International Foundation v Council of the EU and Commission of the EC, Shtator 2008. <http://curia.europa.eu/en/content/juris/index.htm>.

“Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë në nenin 21 të saj parashikon se: “*Jeta e personit mbrohet me ligj*”. Kjo dispozitë shpreh në mënyrë të drejtëpërdrejtë mbrojtjen e jetës njerëzore e cila përbën një vlerë kushtetuese. Koncepti për jetën dhe dinjitetin njerëzor paraqiten në dispozitat e Kushtetutës si vlera shumë të rëndësishme, të cilat konsiderohen si burimi, nga i cili rrjedhin të gjitha të drejtat e tjera si të drejta themelore absolute. Kapitulli i të drejtave dhe lirive themelore të njeriut përshkohet që në fillim nga koncepti i mosdhunimit të këtyre lirive dhe të drejtave. *Të drejtat dhe liritë themelore të njeriut*, sipas nenit 15 të Kushtetutës, janë të pandashme, të patjetërsueshme e të padhunueshme dhe qëndrojnë në themel të të gjithë rendit juridik, prandaj ekziston edhe detyrimi parësor dhe kushtetues i shtetit, nëpërmjet organeve të tij, që t’i respektojë dhe t’i mbrojë këto të drejta. Thelbi i dispozitave kushtetuese është nxjerrja sa më në pah e atyre drejtimeve themelore që si orientim primar kanë respektimin e vlerës së jetës dhe të dinjitetit njerëzor. Vlera më superiore për shtetin është njeriu dhe jeta e tij. Kjo e drejtë qëndron në themel të të gjitha të drejtave dhe mohimi i saj sjell edhe eliminimin e të drejtave të tjera njerëzore. Jeta njerëzore duke u konsideruar e tillë që nga fillimi i saj bëhet një vlerë mbi të gjitha vlerat e tjera që mbrohet nga Kushtetuta. Ky është dhe qëllimi i Kushtetutës sonë, i cili del që në Preambulën e saj, si dhe në mjaft dispozita të tjera”²⁵⁶.

Ish-Gjyqtari Traja prezanton një analizë të thelluar mbi konceptin e të drejtave themelore/ kushtetuese apo ligjore, duke dhënë dhe teknikën e seleksionimit të të drejtave individuale në katalogun të drejtave themelore, sipas dy kritereve kushtetuese *formale* dhe *substanciale*. Ai shprehet se sipas kritereve kushtetuese *formale*, dispozitat kushtetuese që parashikojnë të drejtat themelore janë të shprehura tekstualisht. Pjesa e dytë e Kushtetutës përcakton këtë kategori të të drejtave që vlerësohen si themelore dhe mbrohen gjyqësisht. Jashtë tyre janë objektivat socialë. Gjithashtu në Kushtetutë mund të mos jenë të parashikuar të drejta themelore si e drejta e jetës private sipas interpretimit të GjEDNj-së, ku përfshihet e drejta e reputacionit. Sipas kriterit *substancial*, të drejtat individuale përcaktohen me ligj. Ato nuk kanë të njëjtën rëndësi dhe të njëjtën natyrë [shën E.T.; parimi i hierakisës së të drejtave]. Kushtetuta nuk merr përsipër të bëjë shteruese listën e të drejtave që quhen themelore. Po sipas tij, Kushtetuta mund të ketë sanksionuar të drejta që mund të jenë kushtetuese, por jo themelore, për shembull e drejta e 20 mijë shtetasve për të ndërmarrë iniciativë ligjvënëse²⁵⁷. Në këtë kuptim të drejtat kushtetuese mund të jenë më tepër se sa të drejtat konventore, p.sh GjK në një vendim të saj është shprehur se Konventa si instrument i mbrojtjes së të drejtave të njeriut, ofron vetëm një standart minimum të mbrojtjes së të drejtave dhe shtetet nuk pengohen të shkojnë përtej këtij kufiri²⁵⁸. Nga ana tjetër të drejtat ligjore mund të mos jenë të drejta kushtetuese, p.sh. e drejta e individëve për strehim²⁵⁹, është objektiv social sipas nenit 59 të Kushtetutës.

²⁵⁶ Vendimi nr.65, datë 10.12.1999

²⁵⁷ Traja Kristaq; “Procesi i rregullt ligjor”, Studime Juridike nr.1/2005

²⁵⁸ Vendim nr.38, datë 23.12.2003

²⁵⁹ Ligji nr.9232, datë 13.05.2004 “Për strehimin”, ndryshuar me ligjin nr.9719, datë 23.04.2007

Doktrina kushtetuese bashkëkohore dallon tre gjenerata të të drejtave të njeriut²⁶⁰; *së pari* të drejtat civile dhe politike ndryshe të njohura si të drejta tradicionale/klasike, *së dyti* të drejtat ekonomike, sociale dhe kulturore, dhe *së treti* të drejtat e solidaritetit²⁶¹ (të drejta për zhvillim ekonomik dhe social, të drejta për prosperitet, të drejta për harmoni sociale, të drejta për ambient të pastër dhe të shëndetshëm, e drejta për trashëgimi kulturore, etj)²⁶². Kjo lloj doktrine nuk ka lidhje me hierarkinë mes këtyre të drejtave²⁶³, përkatësia e një të drejte në një nga ndarjet më tepër ka lidhje me interpretimin e kuptimit të saktë të së drejtës, pretendimin konkret ligjor për gëzimin e saj nga individi si dhe përgjegjësitë korresponduese të shtetit²⁶⁴. Përgjithësisht, një e drejtë i përket një gjenerate të caktuar, por ka të drejta që i përkasin edhe më shumë se sa një gjenerate²⁶⁵. Gjithmonë e më shumë vlera të rëndësishme po marrin edhe ato lloje të drejtash të konsideruara jo klasike, pra të drejtat e gjeneratës së dytë dhe të tretë.

Sipas Omari L.dhe Anastasi A., në garancitë kushtetuese për mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore përveç garancive bazë (kushtet dhe instrumentet bazë për ekzistencën e të drejtave) dhe garancive procedurale (ofrohen nga drejtësia e zakonshme dhe drejtësia kushtetuese) ka dhe një kategori të tretë, *garanci e veçantë*, e cila plotëson dy të parat. Sipas tyre kjo garanci e veçantë për mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore është Avokati i Popullit²⁶⁶. Po sipas tyre, përmbajtja e Kushtetutës shpreh qartë qëllimin e këtij organi të ri kushtetues për zgjidhjen e konflikteve për mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe të dinjitetit njerëzor ndaj abuzimeve të administratës publike²⁶⁷.

²⁶⁰Shih për më tepër Vasak. Karel “Human rights: A thirty year struggle. The sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights”. Karel Vasak është juristi i cili bëri ndarjen doktrinale të gjeneratave të të drejtave për herë të parë në 1979.

²⁶¹Asbjorn Eide, Catarina Krause, Allan Rosas, “Economic social and cultural rights, second revised edition, Martinuss Nijhoff Publishers, 2001, fq.253-255.

²⁶²Në fakt po flitet shumë dhe për një gjeneratë të katërt të drejtave, të ashtuquajtura “të drejtat e komunikimit” të cilat janë të lidhura me respektimin e të drejtave në një shoqëri tepër të informuar nëpërmjet metodave të zhvilluara elektronike dhe informatike si dhe të ashtuquajturat “të drejtat e brezave të ardhshëm”.

(shih http://www.developmenteducation.ie/8020-the-book/extracts/8020_Extract_6.pdf)

²⁶³Sipas Fabre Cecile, edhe pse mund të radhiten të dytat në rendin formal në Kushtetutë, të drejtat sociale nuk janë më pak më të rëndësishme se të drejtat politike. Studimet mbi të drejtat sociale kushtetuese të vendeve evropiane tregojnë për një kulturë evropiane të drejtësisë sociale, në themelin e së cilës qëndron parimi se qëniet njerëzore kanë dinjitet, janë të barabartë dhe duhet të trajtohen ashtu si duhet- që do të thotë duhet të marrin ndihmë financiare dhe ekonomike. Shih Grainne de Burca, Witte de Bruno; “Social Rights in Europe”, Oxford University Press, 2005.

²⁶⁴Doktrina i ndan të drejtat në pozitive dhe negative. Në të parat shteti duhet të ndërhyjë që individi t’i gëzojë, ndërsa në të dytat shteti mjafton të mos ndërhyjë që individi t’i gëzojë i qetë. Sipas GjEDNJ shteti në disa kategori të drejtash ka detyrimet pozitive për të marrë masa që individi të mos cenohet. (Belgian Linguistics kundër Belgjikës 1968, Osman kundër Mbretërisë së Bashkuar, 2000, Von Hannover kundër Gjermanisë, 2005). Gjithsesi disa të drejta mund të jenë negative dhe pozitive njëkohësisht. Sipas GjK me vendimin nr.20/2006, apo me vendimin nr.10/2008, e drejta për punë e sanksionuar në nenin 49 apo liria ekonomike e sanksionuar në nenin 11 të Kushtetutës sonë, janë të tillë.

²⁶⁵Toska E. “E drejta për arsim si e drejtë kulturore por jo vetëm”, Konferencë ndërkombëtare: Edukimi, sfida globale- rasti shqiptar në kontekstin botëror dhe evropian, AIS, 21-22 Nëntor 2011, Tiranë.

²⁶⁶E drejta Kushtetuese, shtëpia botuese ABC, Tiranë 2008, fq.105

²⁶⁷*Ibid*, fq.116

Avokati i Popullit ndërhyt për mbrojtjen e gjithë spektrit të të drejtave dhe lirive themelore/kushtetuese/ligjore²⁶⁸, edhe pse më efektiv mund të jetë në mbrojtjen e të drejtave civile dhe politike, duke qenë se gëzimi i të drejtave ekonomike dhe sociale të individëve varet shumë dhe nga infrastruktura shtetërore financiare²⁶⁹. Ky konkluzion i nxjerrë nga Linda Reif, pas studimit të veprimtarisë ë një sërë institucionesh të ombudsmanëve edhe në vendet paskomuniste, konstatohet edhe në Raportin Vjetor 2011, ku AP shprehet se:

“Plotësimi i nevojës së shtetasve për strehim, përsëri prezantohet si një problem madhor dhe jetik. Numri i familjeve të pastreha dhe kërkesat e tyre vijojnë të rriten, duke sjellë zgjidhje të pamjaftueshme të këtyre kërkesave, në drejtim të projekteve minimale të realizuara nga pushteti vendor. Zvarritja e procedurave për t’u trajtuar me strehim ka ardhur si rezultat i **mungesës së fondeve** që kanë Bashkitë për trajtimin me strehim, për t’ju ardhur në ndihmë qytetarëve”²⁷⁰.

Si dhe;

“Për 72 rekomandime, organet të cilave i jemi drejtuar e kanë pranuar në parim rekomandimin që i kemi dërguar, por nuk e kanë ekzekutuar atë për shkaqe të tilla, si **mungesë fondesh...**”²⁷¹.

Në fakt sa i përket të drejtave sociale, ekonomike, kulturore, Kushtetuta jonë ka qenë e qartë në të drejtën e individit për punë, të drejtën për mbrojtje shoqërore, të drejtën për grevë, të drejtën për kujdes shëndetësor, të drejtën për arsimim, të drejtën dhe lirinë e krijimit artistik dhe kërkimit shkencor, por ka lënë jashtë bllokut të të drejtave sociale, të drejtën e individit për të ardhura të mjaftueshme, për strehim, duke i konsideruar objektiva për t’u arrirë në përputhje me mundësitë dhe mjetet që shteti disponon, të konsideruara nga disa kushtetuta evropiane si të drejta dhe ka lënë jashtë gjithashtu të drejtën për trashëgimi kulturore dhe të drejtën për mjedis të shëndetshëm, të drejtën për argëtim dhe veprimtari sportive, që doktrinalisht i përkasin gjeneratës së tretë të të drejtave. Kushtetutbërësi shqiptar është treguar i kujdesshëm, kur ka përcaktuar ndarjen në “të drejtat sociale” dhe “objektivat socialë”, duke qenë jo shumë specifik dhe i gjerë, përderisa përcaktimi kushtetues i këtyre të drejtave varet dhe nga gjendja ekonomike dhe zhvillimi social dhe kulturor i vendit përkatës.

AP mbron dhe *interesat e ligjshme* të individëve, interesa të cilat mund të preken si rezultat i veprimeve të ndërmarra gjatë ushtrimit të një veprimtarie publike. Interesi i ligjshëm mund të jetë kolektiv ose personal, i drejtpërdrejtë ose i tërthortë. Koncepti i legjitimitetit dhe interesit të ligjshëm është sanksionuar dhe në nenin 44 dhe 45 të KPA-së²⁷² si dhe në nenin 325 të KPC-së²⁷³. Mbjatësit e interesave individuale dhe të

²⁶⁸ Neni 15 i Kushtetutës: Organet e pushtetit publik, në përmbushje të detyrave të tyre duhet të respektojnë të drejtat dhe liritë themelore të njeriut si dhe të kontribuojnë në realizimin e tyre.

²⁶⁹ Linda.C.Reif, *The Ombudsman, Good governance and International Human Rights System*; Martinus, Nijhoff Publishers, 2004.

²⁷⁰ *Ibid*, fq.18;

²⁷¹ Raporti Vjetor 2011, fq.195

²⁷² Neni 44: Çdokush që ka interes të ligjshëm ka të drejtë të marrë pjesë në procedimin administrativ personalisht ose/dhe i përfaqësuar.

Zotësia për të marrë pjesë në procedimin administrativ rregullohet sipas dispozitave të së drejtës civile mbi zotësinë juridike për të vepruar.

përbashkëta, të cilëve mund t'i shkaktohet *një dëm* apo *pasojë e padëshiruar* nga veprimtaria e e administratës publike, mund t'i drejtohen Avokatit të Popullit. Të drejtën për t'iu drejtuar AP-së e ka çdo person fizik, juridik, grupe individësh, OJF, ku secili prej tyre mund të argumentojë interesin e prekur individual apo kolektiv. Garancia kushtetuese e ankimit pranë AP-së mbulon jo vetëm të drejtat, por dhe *interesat e ligjshme* të individit, dy kategori të cilat nuk duhet të ngatërrohen me njëra-tjetrën, edhe pse dallimet mes tyre janë paksa të vështira për t'u identifikuar. Sipas **Paladini L. të drejtat subjektive** janë të drejta që titullari apo mbajtësi i tyre mund të kërkojë t'i mbrojë nga kushdo që i cënon apo ka premisa për t'i cënuar, kurse në rastin e *interesave legjitime* tradicionalisht presupozohet se lindin në situata apo çështje të lidhura me realizimin e interesave publike, prandaj dhe individit tregon interes të ligjshëm në momentin që vepron kundër veprimtarisë së paligjshme të administratës publike, e shprehur ngushtë në kundërshtimin e akteve administrative²⁷⁴.

➤ Kur një individ ankohet për keqqeverisje, keqadministrim

Keqqeverisja dhe keqadministrimi janë pjesë e kontrollit të veprimtarisë së administratës publike nga AP si pjesë e juridiksionit klasik të një Ombudsmeni. Në Raportin Vjetor 2010 Avokati i Popullit raporton raste keqadministrimi, në termat e shkeljes të së drejtës për informim në një procedim administrativ, të mosrespektimit të afateve ligjore, të mosnjoftimit, të shkeljes të së drejtës për tu dëgjuar.²⁷⁵ Në Raportin Vjetor 2011, keqadministrimi/keqqeverisja nuk zë një vend formal strukturor në raportim, megjithatë AP shprehet në seksionin e opinioneve mbi gjendjen e të drejtave të njeriut, se:

“Gjatë shqyrtimit të ankesave që janë depozituar pranë Institucionit të Avokatit të Popullit, kemi konstatuar se pavarësisht standardeve të mirëqeverisjes, të garantuara si në Kodin e Procedurave Administrative, edhe në të drejtën tonë pozitive, për administratën publike shqiptare mbetet ende një sfidë respektimi i elementeve procedurale në një vendimmarrje individuale e cila është në favor të individit, pasi ky i fundit, duke u bërë pjese e saj, duke u informuar, duke u dëgjuar, duke marrë vendimin në kohë, bindet në realitet për drejtësinë e kësaj vendimmarrjeje. Nga ana tjetër, sa më pak konflikte administrative dhe gjyqësore të ketë, aq më shumë rritet kredibiliteti i administratës publike në realizimin e misionit të saj, atë të mbrojtjes së interesit publik. Për këtë, një nga prioritetet tona në vijim, do të jetë pikërisht edukimi i administratës publike për implementimin e parimeve të miradministrimit, duke përfshirë konkretisht në termat e kontrollit tonë

-Neni 45: Mbajtësit e të drejtave dhe interesave të ligjshme të cilat preken nga vendimet që merren gjatë procedimit administrativ kanë të drejtë të fillojnë procedimin administrativ si dhe të marrin pjesë në të. Të drejtat e mësipërme i kanë dhe shoqatat apo organizatat.

²⁷³ Padia, sipas nenit 324 të këtij Kodi, mund të ngrihet kur paditësi argumenton se akti administrativ është i paligjshëm dhe se atij i cenohen interesat dhe të drejtat e tij në mënyrë të drejtpërdrejtë ose tërthorazi, individualisht ose në mënyrë kolektive.

²⁷⁴ Paladini L.; “Diritto Costituzionale”, Ribotim i tretë, CEDAW, Padova, 1998, fq.559.

Për trajtimin e legjitimitetit dhe interesit të ligjshëm shih për më tepër dhe Gallo, Emanuele; Manuale di Giustizia Amministrativa, seconda edizione, G. Giappichelli Editore Torino 2005, fq.75-77; Martines Temistocle, “Diritto Costituzionale”, Giuffrè Editore, 2005, fq. 110-111

²⁷⁵ Shih pjesën e 15 të Raportit, faqet 100-108.

administrativ, kërkesat e parashtruara në dispozitat e Kodit të Procedurave Administrative dhe gjithashtu të ligjeve të posaçme”²⁷⁶.

Po në të njëjtin raport AP shprehet se:

“Në bazë të të gjitha evidentimeve, statistikave dhe observimeve të nxjerra si dhe bazuar në rolin e Institucionit të Avokatit të Popullit që ndikon dhe përçon vizionin e mirëqeverisjes, është arritur në konkluzionin se Qeveria Shqiptare së bashku me institucionet e tjera përkatëse, me gjithë arritjet e deritanishme, duhet të jetë më efektive në politikat që lidhen me fushën e sigurimeve shoqërore, pasi disa çështje mbeten tepër të ndjeshme në opinionin publik, siç janë: - Pensionet minimale, masa e të cilave është e pamjaftueshme për përbalimin e një jetese normale; - Ulje drastike e masës së pensioneve të parakohshme për vjetërsi shërbimi dhe pensioneve suplementare për një kategori të caktuar, si pasojë e rilogaritjes së këtyre pensioneve në bazë të ligjit nr.10142 datë 15.05.2009 “Për sigurimin shoqëror suplementar të Ushtarakëve të Forcave të Armatosura, të Punonjësve të Policisë së Shtetit, të Gardës së Republikës, të Shërbimit Informativ të Shtetit, të Policisë së Burgjeve, të Policisë së Mbrojtjes nga Zjarri dhe të Shpëtimit të Punonjësve të Shërbimit të Kontrollit të Brendshëm në Republikën e Shqipërisë”;-Masa më të ulëta të pensionit të pleqërisë nga sa u takon, si pasojë e moslogaritjes së drejtë nga ana e inspektorëve përkatës pranë Drejtorive Rajonale të Sigurimeve Shoqërore, etj”²⁷⁷.

Konstatohet se qoftë edhe në nivel sugjerimesh mbi ndërtimin e politikave të qeverisë, AP e ka konceptuar ashtu si duhet rolin e tij në mirëqeverisje. P.sh në Raportin Vjetor 2011, AP sugjeron se:

“Sfida që do të shmangë të gjitha rastet e abuzimeve që kanë ndodhur në këtë sistem, do jetë krijimi i regjistrit elektronik kombëtar për të gjithë skemën e ndihmës ekonomike”²⁷⁸.

Ndërkohë që çështjet e keqadministrimit të shqyrtuara nga AP vazhdojnë të mbeten në nivelin e një keqadministrimi që vjen për shkak të shkeljes së ligjit. Në raportet vjetore, është e vështirë të gjenden raste të kontrollit të veprimtarisë së administratës në nivelin e **sjelljes së duhur administrative**, pra që veprimtaria të mund të ketë qenë brenda përcaktimeve ligjore, por të kritikohet administrata publike për standardet e drejtësisë natyrale apo standardet e mosrespektimit të **dinjitetit** të njeriut. Praktika e krijimit të **ombudsprudencës** me raste të qëndrimeve dhe vlerësimeve të këtij institucioni vetëm në drejtim të shkeljes së etikës apo sjelljes së duhur administrative mungon, edhe pse është detyrë e AP në drejtim të miradministrimit²⁷⁹.

➤ Kur një individ ankohet për mosrespektim të ligjit

Pajftueshmëria *ratione materiae* e kërkesave, ankesa dhe njoftimeve për shkak të shkeljes së ligjit, mbulon pjesën më të madhe të veprimtarisë së AP-së. Kjo gjë konstatohet lehtësisht në raportimet në Kuvend, ku ankesat kanë në bazën e tyre

²⁷⁶ Opinione dhe rekomandime mbi gjendjen e të drejtave të njeriut, fq.19

²⁷⁷ fq.101;

²⁷⁸ fq.105;

²⁷⁹ Kjo mangësi mund të ketë ardhur dhe nga mungesa e ankesave në këtë drejtim, që të çon në një debat tjetër mbi nivelin e ndërgjegjësimit të individëve për standarde të larta llogaridikërkuese ndaj administratës.

shkelje të ligjeve të ndryshme substanciale nga ana e administratës publike në varësi të sektorit, ku ajo vepron²⁸⁰. Megjithatë cënimi i ligjit nga cënimi i Kushtetutës shpesh është e vështirë të identifikohet, sepse kur cenohen të drejta ligjore pretendimet mund të ngrihen dhe për cënime të drejtave kushtetuese. Debati mbi të drejtat kushtetuese apo të drejtat ligjore mbetet temë e vështirë²⁸¹. P.sh. nëse individ ankohet për cenim të së drejtës së tij për të lëvizur lirshëm brenda territorit të RSH-së mund të jetë dhe pretendim kushtetues dhe ligjor, por nëse ngushtësisht pretendimi i tij është i lidhur me shkelje që vijnë nga interpretimi i gabuar i ligjit i shprehur me mosveprim ose veprim (akte administrative) të organeve që veprojnë në fushën përkatëse, kjo mund të konsiderohet shkelje ligji në mungesë të elementëve që do ta ngrinin në nivel shkeljeje kushtetuese.

➤ Kur një individ ankohet për keqadministrim të drejtësisë

Avokati i Popullit miradministrimin e ka parë në këndvështrim të kontrollit dhe realizimit nga administrata publike dhe nga gjyqësori. Për këtë arsye AP e ka ndarë si zë më vete administrimin e drejtësisë nga gjyqësori. Në Raportin Vjetor 2011, AP shprehet se:

“Ankesat që i janë drejtuar institucionit të Avokatit të Popullit gjatë vitit 2011 lidhur me sistemin gjyqësor dhe administratën gjyqësore kanë pasur si objekt, shkeljen e të drejtave ligjore të ankuesve gjatë gjykimit, apo shkelje të tjera nga administrata gjyqësore dhe si të tilla, ato janë verifikuar nga ana jonë në bazë të procedurave të parashikuara nga ligji, duke synuar në nxjerrjen e shkaqeve të këtyre shkeljeve nga gjykatat e të gjitha shkallëve. Nga analiza e këtyre ankesave rezulton se vendin kryesor e zënë: 1- ato për zvarritje të padrejta dhe të pajustificuara të gjykimeve, pra shkeljet në procedurat gjyqësore si për çështje civile ashtu edhe për çështje penale. 2- Në zyrën e Avokatit të Popullit vazhdojnë të vijnë ankesa ndaj vendimeve gjyqësore duke ngritur pretendime të ndryshme se ato vendime janë të padrejta dhe të pabazuara në ligj ose janë marrë nën ndikimin e veprimeve korruptive nga gjyqtarë të veçantë. Në disa raste, ankesat ndaj vendimeve gjyqësore kanë lidhje me masa dënimi të rënda me burgim që janë aplikuar nga gjykatat dhe është kërkuar prej tyre ndihma dhe ndërhyrja e institucionit tone për ndryshimin ose prishjen e tyre nga shkalla e dytë, Gjykata e Apelit ose nga Gjykata e Lartë për rastet e ushtrimit të rekurseve. 3- Në raste të tjera ankesat janë bërë ndaj gjyqtarëve të ndryshëm për shkelje të ndryshme ligjore duke shprehur dyshime serioze për paanësi të gjyqtarëve në gjykime ose për zgjidhje të ndryshme të problemit të tyre dhe është kërkuar rruga ligjore që mund të ndiqej nga ankuesit për zgjidhjen e këtyre problemeve ose për heqjen dorë nga gjykimi i çështjes, kur ka shkaqe ligjore të parashikuara në ligj. Edhe gjatë këtij viti kanë vazhduar të na drejtohen ankesa ndaj gjykimeve apo vendimeve gjyqësore të bëra dhe të marra në mungesë të të pandehurve, ose të palëve ndërgjyqëse civile duke u pretenduar prej tyre në lidhje me shkeljen e procedurave ligjore të komunikimeve të vendimeve gjyqësore nga administrata gjyqësore sipas kërkesave të ligjit. Në shumicën e ankesave të depozituara pranë Institucionit të Avokatit të Popullit, konstatohet lehtësisht se, shteti nuk ka marrë përsipër në mënyrë vijuese dhe rast pas rasti, detyrimin

²⁸⁰ Të gjitha Raportet Vjetore 2000-2011 përmbajnë raste të shkeljeve të ligjeve.

²⁸¹ Vorpsi Arta: “Procesi i rregullt ligjor në praktikën e Gjykatës Kushtetuese”; Fondacioni Konrad Adenauer, MALUKA, Tiranë 2011, fq.28.

për të siguruar palët pjesëmarrëse në procesin e ekzekutimit se, do të kenë mundësi reale të ekzekutojnë titujt ekzekutiv”²⁸².

Po në çështjet e administrimit të drejtësisë, AP-ja ka përfshirë dhe problematikën e ndihmës ligjore falas nga shteti dhe kontrollin mbi veprimtarinë e prokurorisë.²⁸³

B. Ratione personae

Pajtueshmëria *ratione personae* e kërkesës, ankesës, njoftimit drejtuar Avokatit të Popullit lidhet me dy aspekte:

- Kur ankesa, kërkesa, njoftimi i drejtohet Avokatit të Popullit nga një individ, grup individësh, apo organizatë joqeveritare, të legjitimuar për t’iu drejtuar²⁸⁴.
- Kur ankesa, kërkesa, njoftimi drejtohet ndaj një organi të administratës publike si dhe të tretëve që veprojnë për llogari kësaj, të presupozuar se kanë kryer shkeljen brenda juridiksionit të Avokatit të Popullit²⁸⁵.

Me termin *Individë* sipas konceptit kushtetues të termit do të kuptohen shtetasit, të huajt, personat pa shtetësi, si dhe personat juridikë, por vetëm për aq sa këto të drejta e liri përputhen me qëllimet e përgjithshme të këtyre personave dhe me thelbin e vetë të drejtave e lirive themelore, kjo sipas nenit 16/2 të Kushtetutës dhe zbrërthimit të nocionit “individ” sipas jurisprudencës së Gjykatës Kushtetuese²⁸⁶. Ky koncept është pranuar nga AP kur ka trajtuar problematikën e gjerë të çështjeve të ndryshme me ankues komunitetin rom i përbërë edhe nga persona pa shtetësi,²⁸⁷ apo kur ka trajtuar ankesa, kërkesa të personave juridik të ndryshëm, përfshirë edhe subjekte tregtare²⁸⁸. Një shtjellim të termit *individ* ky institucion e ka dhënë dhe në Rregulloren e tij sipas së cilës, institucioni i Avokatit të Popullit pranon ankesa, kërkesa apo njoftime nga çdo individ, grup individësh ose organizata joqeveritare që pretendojnë se u janë shkelur të drejtat, liritë dhe interesat e tyre të ligjshme nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme e të parregullta të organeve të administratës publike ose të të tretëve që veprojnë për llogari të administratës publike shqiptare. Në mënyrë të njëllojtë dhe pa dallime priten dhe trajtohen edhe ankesat, kërkesat apo njoftimet e të huajve, të cilët janë ose jo rezidentë të rregullt në Shqipëri, të refugjatëve, të azilkërkuësve ose të personave pa shtetësi që ndodhen në territorin e Republikës së Shqipërisë²⁸⁹. Ky

²⁸² fq.61-62, fq.71;

²⁸³ *ibid*

²⁸⁴ Neni 12 i ligjit

²⁸⁵ Neni 2 i ligjit

²⁸⁶ Vendimet e GJK-së 39/2003;14/2009; 22/2006. Sipas nenit 134 të Kushtetutës, legjitimimi i individit kushtëzohet nga interesi i tij, si bartës i të drejtave dhe lirive themelore; ndërsa sipas nenit 16/2 të Kushtetutës edhe personat juridikë mund të jenë bartës të të drejtave e lirive themelore, por vetëm për aq sa këto të drejta e liri përputhen me qëllimet e përgjithshme të këtyre personave dhe me thelbin e vetë të drejtave e lirive themelore. Personat juridikë të së drejtës private, janë përfitues të këtyre të drejtave e lirive dhe si të tillë, mund ta venë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese për pretendime për proces jo të rregullt, sipas nenit 42 e 131/f të Kushtetutës. Këtë të drejtë e gëzojnë edhe partitë politike e organizatat e tjera që kanë qëllim të mbrojnë liri e të drejta të veçanta të individëve si psh., të drejtën e zgjedhjes e lirinë e besimit.

²⁸⁷ Websiti i AP mbi raportimin e veçantë për Romët.

²⁸⁸ P.sh. Dudaj Construction, person juridik i cili u ankua tek AP dhe nga ku, ky institucion mori shtyrsën për t’iu drejtuar dhe GJK-së (vendimi nr.27/2007).

²⁸⁹ Neni 24 i Rregullores së Brendshme të Punës për organizimin dhe funksionimin e AP-së

institucion gjithashtu është parë si institucion kontrollues i praktikave administrative qeveritare edhe mbi azilkërkuesit apo refugjatët²⁹⁰.

AP- së, *ratione personae* nuk mund t'i drejtohen organet shtetërore për t'iu ankuar në lidhje me organe të tjera shtetërore. Konfliktet mes organeve nuk janë pjesë e juridiksionit të AP-së, *strictu senso*, vetëm nëse mosmarrëveshjet bëhen burim dhe premisë për shkelje të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut. Në këtë rast AP ndërhyr tek organi përgjegjës për zgjidhjen e konfliktit, me qëllim final zgjidhjen e ankesës së individit²⁹¹. Në kuadrin e vlefshmërisë së një akti administrativ, kompetenca në kuptimin e ushtrimit më tepër se sa i takon, pra tejkalimi i kompetencës *ultra vires*, bëhet shkak për pavlefshmërinë absolute të aktit²⁹², apo mosushtrimi i saj nga organi administrativ, bëhet shkak për shkeljen e së drejtës së individit për të marrë shërbimin e duhur nga administrata. Për shembull, nëse një student i mjekësisë i diplomuar kërkon emërimin pranë Qendrës Spitalore "Nënë Tereza", fituar si emërim sipas procedurave ligjore, por kjo nuk i mundësohet për shkak të një konflikti kompetence mes Ministrisë së Shëndetësisë dhe Ministrisë së Arsimit, që si pasojë i sjell atij vonesa në krijimin e marrëdhënies së punësimit dhe cenim të së drejtës për punë, ai mund t'i drejtohet AP-së për të ndërhyrë mbi zgjidhjen e konfliktit që ka sjellë si pasojë cenim të interesave të tij të ligjshme.

AP përbën një formë të jashtme të kontrollit të veprimtarisë së administratës publike dhe të tretëve që veprojnë për llogari të saj. Sipas KPA-së, veprimtaria e organeve administrative është tërësia e akteve dhe veprimeve nëpërmjet të cilave formohet dhe manifestohet vullneti i administratës publike si dhe ekzekutimi i këtij vullneti. Format e veprimtarisë administrative janë aktet administrative individuale dhe kolektive; kontratat administrative/publike dhe aktet reale²⁹³. Kontrolli i administratës mund të manifestohet si: **kontroll i ligjshmërisë**- formë e kontrollit me të cilën krahasohet pajtimi i akteve dhe i masave me rregullat juridike, të cilat i rregullojnë kur aktet e tilla ka mundësi t'i nxjerrë, përkatësisht të ndërmarrë masa, si dhe procedura se si ato nxirren; **kontrolli i përshtatshmërisë** (oportunitetit)- formë e tillë e mbikqyrjes të e cila, aktet dhe masat e administratës krahasohen me qëllimin i cili është në interesin e subjektit dhe që duhet të arrihet²⁹⁴. Ky zberthim doktrinal në fakt i kuptimit të kontrollit mbi administratën i përshtatet dhe juridiksionit të Avokatit të Popullit sipas përcaktimit ligjor, si juridiksion mbi çdo veprim apo mosveprim *të paligjshëm* apo të *parregullt* të administratës publike, pra kontrollues i ligjshmërisë dhe i përshtatshmërisë. Me *veprime apo mosveprimet e paligjshme* në kuptimin administrativ, do të kuptohet ndërhyrja e Avokatit të Popullit në ato lloj veprimesh apo mosveprimesh që kanë rënë në kundërshtim me ligjin apo me aktet nënligjore.

²⁹⁰Shih Raportet Vjetore 2011, fq. 148, ku parashikohet e drejta e AP për inspektimin e kushteve në Qendrën Kombëtare të Pritjes së Azilkërkuesve, trajtimi i azilantëve, shërbimi që ofrohet ndaj tyre dhe zbatimi i të drejtave të tyre në përputhshmëri me ligjin

²⁹¹ Neni 35/2 i KPA.: Konfliktet e kompetencave zgjidhen: a) nga seksionet administrative të gjykatave kur kemi të bëjmë me organe të ndryshme administrative; b) nga Kryeministri për Ministri të ndryshme; c) nga Ministri ose Drejtuesi i institucionit qendror kur kemi të bëjmë me organe të së njëjtës Ministri ose të një organi tjetër të administratës qendrore. Konfliktet e kompetencave zgjidhen në rradhë të parë nga organi që vjen menjëherë sipër organeve të përfshira në këtë konflikt dhe që ka kompetenca kontrolli.

²⁹² Neni 116 i KPA.;

²⁹³ Neni 2;

²⁹⁴ Pollozhani.B; Dobjani.E.; Stavileci.E; Salihu, L. "E drejta administrative, aspekte krahasuese", Asdren, Shkup, 2010, fq.183

Nocioni *veprime të paligjshme* duhet kuptuar edhe më gjerë, si çdo lloj veprimi jo në përputhje me Kushtetutën, me ligjin apo me akte nënligjore, pra veprime apo mosveprime që bien ndesh me parimin e kushtetutshmërisë dhe ligjshmërisë²⁹⁵. Me *veprimet apo mosveprimet e parregullta*, do të kuptohet ndërhyrja e Avokatit të Popullit në ato lloj veprimesh që nuk janë të paligjshme, por janë të parregullta, sepse kanë dalë në një kohë apo rrethanë të papërshtatshme, nga një vlerësim jo i përshtatshëm i situatave, kushteve mënyrës së nxjerrjes nga organi administrativ, edhe pse nuk janë në kundërshtim me ligjin. Parregullsia e aktit nuk është e njëjtë me paligjshmërinë e tij. Parregullsia e aktit përbën më tepër çështje oportuniteti se sa ligji²⁹⁶. Në këtë kontekst, ndërhyrja e AP-së është më e gjerë se sa e gjykatave, të cilat mund të pranojnë kërkesa vetëm për paligjshmërinë e veprimeve ose mosveprimeve, por jo edhe për parregullsinë e veprimeve të administratës publike. Le të marrim dy shembuj në drejtim të parregullsisë së aktit:

Shembulli 1: Organet tatimore për ekzekutimin e aktit administrativ, mbi konfiskimin e mallrave në një subjekt tregtar (ushtrim aktiviteti, restorant) paraqiten pranë subjektit, por në një orar dreke, ku dihet që subjekti ka fluksin më të madh të punës së tij. Duke u paraqitur në një kohë të papërshtatshme, ata shqetësojnë klientët të cilët u larguan. Organet tatimore në këtë rast nuk vlerësojnë sa duhet përshtatshmërinë e ekzekutimit në këndvështrim të nenit 132 të KPA-së²⁹⁷, duke i sjellë dëm interesave ekonomike të individit, i cili mund të ankohet tek AP për moszekzekutim të aktit *sipas kohës më të përshtatshme*, pra më tepër për parregullsi në ekzekutimin e aktit se sa në paligjshmëri të ekzekutimit.

Shembulli 2: Ministri i Arsimit nxjerr urdhrin për fillimin e vitit akademik për sistemin universitar me datën 1 Tetor, dhe studentët e ardhur nga rrethe të ndryshme të vendit marrin me qera shtëpi dhe ndërpresin punët sezonale në qytetet e lindjes, pikërisht duke u nisur nga ky urdher. Mirëpo 2 ditë para datës 1 Tetor, Ministri revokon urdhrin e parë dhe nxjerr një të dytë ku lajmëron shtyrjen e fillimit të procesit mësimor me datë 15 Tetor, për shkak të mospërgatitjes së fakulteteve për pritjen e studentëve nëpër auditore. Duke qenë se fillimi i vitit akademik nuk është moment i përcaktuar me ligj, por lihet në çmimin e autoritetit përkatës në këtë rast Ministri i Arsimit, atëherë studentët nuk mund të ngrenë pretendime për paligjshmëri të urdhrin, por për parregullsi të tij, sepse nga ana e Ministrin nuk është vlerësuar paraprakisht si duhet momenti i fillimit të viti akademik, dhe studentët të cilët kanë nënshkruar kontrata qeraje për shtëpi banimi në qytetet ku janë dislokuar fakultetet përkatëse dhe kanë ndërprerë punën 15 ditë para kohe, janë dëmtuar në interesat e tyre të ligjshme për shkak të parregullsisë së aktit.

²⁹⁵Zbërthimi që i bën KPA në nenin 9 parimit të ligjshmërisë, ku e përfshin dhe parimin e kushtetutshmërisë. Në të përcaktohet se: Organet e administratës publike e zhvillojnë veprimtarinë e tyre në përputhje me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, Marrëveshjet Ndërkombëtare në të cilat Republika e Shqipërisë aderon, ligjet e Republikës së Shqipërisë, brenda kufijve të kompetencave që iu janë dhënë atyre dhe konform qëllimit për të cilin janë dhënë këto kompetenca.

²⁹⁶Sipas Sadushi.S., parregullsia e aktit administrativ mund të jetë objekt rishikimi administrativ, por jo rishikimi gjyqësor. Një element ky që përforcon idenë e kontrollueshmërisë së aktit administrativ të parregullt dhe nga Avokati i Popullit, kompetencë që ka status kushtetues, sepse gjen pasqyrim edhe në nenin 60 të Kushtetutës. (shih për më tepër Sadushi.S. “Akti administrative 2”, 2008, fq.111).

²⁹⁷ Prg.2:Ekzekutimi i akteve administrative, kur është e mundur, realizohet me përdorimin e mjeteve të tilla, të cilat ndërsa garantojnë realizimin e ekzekutimit shkaktojnë dëmin më të vogël të mundshëm mbi interesat dhe të drejtat e ligjshme të personave privatë.

Me konceptin *organe të administratës publike* sipas legjislacionit shqiptar²⁹⁸ ofrohen kuptime të ndryshme në varësi të ligjit përkatës dhe fushës përkatëse që mbulon. Akoma më tepër dhe doktrina ka mbajtur qëndrime të ndryshme mbi definicionin e saktë të konceptit të “administratës publike”²⁹⁹. Në fakt pavarësisht debateve i qëndroj mendimit se më shumë Avokati i Popullit duhet të orientohet në përcaktimin e juridiksionit të tij drejt **kategorizimit të veprimtarive administrative**³⁰⁰ dhe **funksioneve administrative** të organeve të ndryshme publike, se sa drejt përkufizimit dhe listimit të organeve administrative edhe pse në fakt e ka realizuar me Rregulloren Tip “Për shqyrtimin e ankimeve administrative”³⁰¹ dhe me Rregulloren Tip mbi të Drejtën e Informimit³⁰². Kështu KPA-ja ka përcaktuar se në kuptimin e këtij kodi, organe të administratës publike janë organet e pushtetit qendror, organet e pushtetit vendor, forcat e armatosura dhe entet publike, për aq sa ato kryejnë funksione administrative.³⁰³ Me ligjin për statusin e nëpunësit civil është përcaktuar se institucionet të administratës publike të nivelit qendror dhe vendor janë administrata e Kuvendit, administrata e Presidentit, aparati i Këshillit të Ministrave, ministritë, institucionet qendrore të pavarura, bashkitë dhe qarqet³⁰⁴. Duhet theksuar se ky ligj ka lënë jashtë një pjesë të mirë të punonjësve të administratës publike, si ato të Komunave ose të disa enteve publike të cilët vazhdojnë të mbeten të përjashtuar edhe në propozimet për ndryshimin e këtij ligji³⁰⁵. Me ligjin për etikën në administratën publike nuk është shpjeguar termi “administratë publike”, por është shpjeguar fusha e

²⁹⁸Ky koncept është tepër i lidhur me specifikën e shtetit përkatës. Shih për më tepër *Study intended for the Ministers responsible for Public Administration of the Member States of the European Union, Luxembourg, 8 June 2005, In collaboration with the Luxembourg Presidency of the Council of the European Union “A new space for public administrations and services of general interest in an Enlarged Union”*

²⁹⁹Dobjani E.; E drejta administrative 1, Botim i ripunuar, Perlat Voshtina, Tiranë 2007, fq.19-20;

³⁰⁰Wolff dhe Bachoff kanë ofruar një përkufizim pozitiv për konceptin material të administratës duke pohuar se “administrata në sensin material është veprimtaria e ndryshme e agjentëve të shtetit të ngarkuar me një detyrë të tillë për llogari të tij.” Përveç këtij koncepti abstraksionist, këta autorë gjithashtu konkludojnë se nuk ka koncept të “administratës” i cili të përdoret në çdo rrethanë. Ata vazhdojnë me premisën se “administrata” nuk mund të përkufizohet si term, por **vetëm mund të përshkruhet**. Për rrjedhojë në konceptin gjerman sot të administratës në kuptimin material, një përjasje e kombinuar përfshin një parashikim të nocioneve abstrakte dhe një listë përshkruese të fenomeneve aktuale. *Cit.*, Schwarze.Jurgen; “European Administrative Law”; Sweet Maxwell; 1992, fq.15

³⁰¹Schwarze.Jurgen; “European Administrative Law”; Sweet Maxwell; 1992, fq.11-13; Sipas tij, koncepti në sensin material i administratës është i orientuar drejt veprimtarisë administrative, koncepti në sensin organizativ është i orientuar drejt organeve të ngarkuara me kompetenca administrative.

³⁰²Rekomandimi i Avokatit të Popullit nr.177, datë 13.06.2006 “Për Miratimin e Rregullores Tip për të Drejtën e Informimit”.

³⁰³Neni 3 i KPA;

11. Ligji nr.8549, datë 11.11.1999 “Statusi i nëpunësit civil”, neni 2:

1.Nëpunësit civilë" në kuptim të këtij ligji janë ata nëpunës të institucioneve të administratës publike të nivelit qendror apo vendor, të cilët ushtrojnë autoritetin publik në detyra të natyrës drejtuese, organizuese, mbikëqyrëse apo ekzekutuese, përcaktuar sipas nenit 11 të këtij ligji.

2. "Institucionet e administratës publike të nivelit qendror apo vendor" në kuptim të këtij ligji janë: Administrata e Kuvendit, Administrata e Presidentit, Aparati i Këshillit të Ministrave, ministritë, institucionet qendrore të pavarura , bashkitë dhe qarqet.

3. Me "institucionet e administratës qendrore" në kuptim të këtij ligji, do t'i referohemi: aparatit të Këshillit të Ministrave dhe ministrive.

4. Me "institucione të pavarura" në kuptim të këtij ligji, do t'i referohemi institucioneve qendrore të pavarura, Administratës së Kuvendit, Administratës së Presidentit, bashkive dhe qarqeve.

³⁰⁵Sipas Plan veprimit në kuadër të 12 Rekomandimeve të Komisionit European do të realizohet zgjerimi i fushës së veprimit të ligjit për Statusin e Nëpunësit Civil: përfshirja në fushën e veprimit të legjislacionit për shërbimin civil, edhe i institucioneve në varësi të ministrave apo të Kryeministrit,

veprimit të ligjit, i cili përfshin të gjithë nëpunësit e administratës publike, duke përfshirë çdo të punësuar pavarësisht nga statusi si nëpunës civil apo si punonjës në administratë, madje ka përfshirë edhe të punësuarit në organizata private që kryejnë shërbime publike. Ky ligj ka përjashtuar të zgjedhurit, anëtarët e Këshillit të Ministrave, dhe gjyqtarët, duke lënë të kuptohet që me nëpunës të administratës publike do të kuptohen të gjithë punonjësit që punojnë në institucione të përfshira në pushtetin ekzekutiv ose institucione të pavarura kushtetuese, përjashtuar të zgjedhurit (kupto, deputetët, organet e qeverisjes vendore) dhe gjyqtarët si pjesë e pushtetit gjyqësor.³⁰⁶ Megjithatë, siç e theksuam më lart, kemi një përpjekje për ta bërë listën e organeve të administratës publike ezauruese dhe gjithëpërfshirëse nga institucioni i AP-së, duke shtrirë dhe në administratë private, për aq sa kjo administratë ka përfituar fonde publike. Kështu, nëse do t'i referoheshim Rregullores Tip "Për shqyrtimin e ankimeve administrative", rekomanduar nga Institucioni i Avokatit të Popullit, janë të përcaktuara organet që duhet ta zbatojnë atë³⁰⁷. Në nenin 2 të saj, ndërmyjet shumë

Zyrën e Prefektit dhe administratën e bashkive). Ligji i ri për shërbimin civil synon të jetë një ligj i përgjithshëm që përcakton parimet dhe përgjegjësitë e standardet e përgjithshme të menaxhimit, në përputhje "me parimet bazë të "hapësirës administrative europiane" për të gjitha institucionet e administratës publike. Ligji i ri synon të krijojë një regjim juridik homogjen për të gjitha pozicionet që ushtrojnë autoritet publik të dhënë me ligj, si edhe të mbrojnë interesin e përgjithshëm të publikut. Funksionet e mbështetjes teknike, punonjësit me status të Policisë së Shtetit, ushtarakët dhe forcat e armatosura, infermierët, mësuesit (arsimi para-universitar) dhe stafi akademik i universiteteve dhe i shkollave të tjera të arsimit të lartë, duhet të vazhdojnë të përjashtohen nga fusha e shërbimit civil.

³⁰⁶ Ligji nr.9131, datë 8.9.2003 "Për etikën në administratë publike", neni 2:

1. Dispozitat e këtij ligji janë të detyrueshme për të gjithë nëpunësit e administratës publike për sa kohë nuk parashikohet ndryshe në dispozita të tjera ligjore.
2. Dispozitat e këtij ligji nuk përbëjnë detyrim për të zgjedhurit, anëtarët e Këshillit të Ministrave dhe gjyqtarët.
3. Dispozitat e këtij ligji përbëjnë detyrim edhe për personat e punësuar nga organizatat private që kryejnë shërbime publike.
4. "Nëpunës i Administratës Publike", në kuptim të këtij ligji janë të gjithë personat e punësuar pranë një institucioni të administratës publike.

³⁰⁷ Neni 2 i Rregullores; Avokati i Popullit u rekomandon zbatimin e unifikuar të RTAA organeve të mëposhtme të administratës publike, për aq sa këto kryejnë veprimtari administrative në formën e akteve administrative individuale dhe kolektive, akteve reale dhe të kontratave administrative/publike; Administrata e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë; Administrata e Presidentit të Republikës; Administrata e Këshillit të Ministrave duke përfshirë të gjitha organet, institucionet apo agjencite në varësi të Këshillit të Ministrave, të tilla si Agjencia e Legalizimit, Urbanizimit dhe Integritimit të zonave/ndërtimeve Informale (ALUIZNI), Këshilli i Rregullimit të Territorit të Republikës së Shqipërisë (KRRTRSH), Agjencia e Kthimit dhe Kompensimit të Pronave, etj si dhe filialet e tyre në qarqe; Administrata e Institucioneve të Pavarura Kushtetuese të tilla si Gjykata Kushtetuese, Gjykata e Lartë, Prokuroria e Përgjithshme, Këshilli i Lartë i Drejtësisë, Kontrolli i Lartë i Shtetit, Komisioni Qendror i Zgjedhjeve, si dhe vetë Avokati i Popullit; Administratat e të gjitha Ministrave, duke përfshirë edhe Drejtoritë e Përgjithshme, Institutet dhe Entet në varësi të tyre, të tilla si Drejtoria e Përgjithshme e Burgjeve, Drejtoria e Përgjithshme e Doganave, Zyra Qendrore e Regjistrimit të Pasurive të Paluajtshme, Drejtoria e Përgjithshme e Policisë së Shtetit, Drejtoria e Përgjithshme e Shërbimit Permbarimor, Departamenti i Administratës Publike (DAP), Drejtoria e Përgjithshme e Rrugëve, si dhe filialet e tyre në qarqe apo rrethe etj; Administratat e Organeve të Pushtetit Vendor në nivel Komune, Bashkie dhe Qarku, të tilla si Këshilli i Komunes, Këshilli i Qarkut, Këshilli Bashkiak, Kryetari i Bashkisë, Kryetari i Komunës, Këshillat e Rregullimit të Territorit, Policinë Bashkiake e të Komunes etj; Administratat e Prefekturave, Administratat e Institucioneve të Pavarura si dhe enteve publike të krijuara me ligj dhe që përgjigjen përpara Kuvendit, të tilla si Banka e Shqipërisë, Autoriteti i Konkurrencës, Autoriteti i Mbikqyrjes së Sigurimeve, Inspektorati i Lartë i Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive, Këshilli Kombëtar i Radios dhe Televizionit, Komisioni i Shërbimit Civil, Enti Rregullator i Energjisë, Enti Rregullator i Telekomunikacionit, INSTAT etj. Administrata e gjyqësorit, duke përfshirë çdo gjykatë të shkallës së parë dhe të dytë, Konferencën Kombëtare Gjyqësore, Shkollën e Magjistraturës dhe Zyrën e Administrimit të Buxhetit Gjyqësor, Administratat e gjithë institucioneve

institucioneve përcaktohen dhe dy institucione zbatuese të Rregullores, si: (i) Administratat e subjekteve private, në masën që këto disponojnë të dhëna që janë rezultat i punës kërkimore – shkencore të financuar nga secili prej organeve të përmendura në Rregullore; (ii) Administratat e subjekteve private që punojnë mbi bazën e kontratave koncesionare vetëm për atë pjesë të veprimtarisë së tyre që buron nga këto lloj kontratash.

Ndërhyrja e AP –së, tek të tretët sipas përcaktimit në ligjin organik të Avokatit të Popullit, që veprojnë për llogari të administratës publike duhet të shtrihet deri tek hapësirat që neni 1 i KPA-së i jep konceptit të zbatimit të tij, pra edhe tek personat fizikë dhe juridikë, të cilëve u është dhënë e drejta e ushtrimit të detyrave dhe kompetencave publike me ligj, akt nënligjor dhe kontratë apo kur veprimtaria e tyre ka efekte mbi interesat publikë³⁰⁸, apo financohen nga fonde publike.

C. Ratione loci

Pajtueshmëria *ratione loci* e ankesës, kërkesës, njoftimit drejtuar Avokatit të Popullit përfshin ankimin e individit ndaj të gjitha organet e administratës publike, që veprojnë në Shqipëri si dhe përfaqësitë diplomatike të shtetit shqiptar në vende të tjera. Nga pikëpamja e shtrirjes territoriale, AP është organ që vepron në të gjithë territorin e Republikës së Shqipërisë. Në këto kushte, Avokati i Popullit nuk shqyrton ankesat apo kërkesat kundër organeve të administratës publike apo gjyqësore të shteteve të tjera, përderisa është institucion që e shtrin veprimtarinë brenda territorit të Shqipërisë. Të dhënat nga këto ankesa, kërkesa apo njoftime mbi paligjshmëritë e pretenduara për organet e vendeve të tjera përdoren nga Avokati i Popullit në takimet dypalëshe apo shumëpalëshe me institucionet homologe apo ato të mbrojtjes së të drejtave të njeriut të shteteve të tjera, me qëllim për t'i bërë ato të ndjeshëm ndaj shkeljes së të drejtave të shtetasve shqiptarë³⁰⁹.

D. Ratione temporis

arsimore te vendit, përfshirë arsimin para dhe pas universitar; Administratat e institucioneve shëndetësore në nivel kombëtar dhe lokal, duke përfshirë edhe Urdhërin e Mjekut; Administratat e bashkimeve të profesioneve të lira, të liçencuar nga shteti, të tilla si Dhoma Kombëtare dhe ato lokale të Avokatisë, Dhoma Kombëtare dhe ato lokale të noterisë etj, Administrata e Shtabit të Pergjithshëm të Forcave të Armatosura, Komandat e Forcave Ajrore, Tokësore dhe Detare, si dhe komandat e njesive ushtarake në varesi të tyre; Administratat e subjekteve private në masën që këto disponojnë të dhëna që janë rezultat i punës kërkimore – shkencore të financuar nga secili prej organeve të përmendura në këtë nen. Administratat e subjekteve private që punojnë mbi bazën e kontratave koncesionare vetëm për atë pjesë të veprimtarisë së tyre që buron nga këto lloj kontratash.

³⁰⁸Parimet e përgjithshme të veprimtarisë administrative të sanksionuara në këtë Kod janë të detyrueshme për të gjitha aktet administrative, qofshin këto edhe të ndërmarra në kuadrin e së drejtës private. Parimet e përgjithshme të këtij Kodi, me ligj mund të bëhen të detyrueshme për zbatim edhe për veprimtarinë e subjekteve private kur këto veprimtari kanë efekte mbi interesat publike. Ky Kod zbatohet për personat fizikë dhe juridikë, të cilëve u është dhënë e drejta e ushtrimit të detyrave dhe kompetencave publike me ligj, akt nënligjor dhe kontratë.

³⁰⁹Shih websitin e AP-së <http://www.avokatipopullit.gov.al/Korrespondenca/PKorr%2011012005.htm>, Korrespondenca me Ombudsmanin e Kroacisë mbi shtetasit shqiptarë që mbaheshin në qendrën e refugjatëve në Jezhevo e të tjera korrespondenca si me Ombudsmanin Grek mbi dhunën nëpër burgjet greke ndaj shtetasve shqiptarë, apo Ombudsmanin Austriak për një ankesë të bashkëshortit, shtetas shqiptar për bashkëshortet e vdekur sipas pretendimeve për mjekun jo të rregullt dhe pakujdesi të stafit mjekësor në një spital publik në Vjenë etj.

Pajtueshmëria *ratione temporis* e ankesës, kërkesës, njoftimit drejtuar Avokatit të Popullit përfshin ankimin për ngjarje të ndodhura në *çdo kohë*, por Avokati i Popullit gëzon të drejtën për të refuzuar shqyrtimin e çështjeve që kanë ndodhur apo kanë qenë në diskutim para datës 4 Shkurt 1999, datë në të cilën është miratuar ligji “Për Avokatin e Popullit” (neni 24 i Rregullores së brendshme).

5.2.1 Parimet e funksionimit të Avokatit të Popullit

Avokati i Popullit duhet të udhëhiqet nga parimet e paanësisë, konfidencialitetit, profesionalizmit transparencës, fleksibilitetit dhe pavarësisë gjatë veprimtarisë në mbrojtje të të drejtave dhe të lirive të njeriut në përmbushjen e qëllimeve të parashikuara nga Kushtetuta, aktet ndërkombëtare që janë ratifikuar dhe legjislacioni shqiptar (neni 4 i Rregullores).

Pavarësia gjen shprehje formale si në Kushtetutë dhe në ligjin për Avokatin e Popullit. Për të gëzuar pavarësinë institucionale *de facto* ky organ duhet konsideruar, në disa parametra matës, në lidhje me pavarësinë *financiare, funksionale dhe organizative*.

Kritere të tilla si shumica e cilësuar për t’u emëruar, tre të pestat (3/5) e Kuvendit, goftë për emërimin apo shkarkimin e Avokatit të Popullit tregojnë një mbrojtje më të madhe dhe garanci pavarësie, se sa do të ishte një shumicë e thjeshtë apo shumicë absolute. Ka mendime në lidhje me heqjen e kriterit “shumicë e cilësuar” për përzgjedhjen e AP-së me argumentin se dhe anëtarët e GJK-së apo GJL-së zgjidhen me shumicë të thjeshtë. Jam kundër këtij mendimi (të paktën si i parakohshëm) për faktin e thjeshtë se formula kushtetuese e përzgjedhjes së anëtarëve të GJK-së apo GJL-së është konceptuar ndryshe nga kushtetutbërësi, ku si element garancie të pavarësisë së këtyre kandidatëve ka përfshirë Presidentin e Republikës i cili mbart kriterin “shumicë e cilësuar” për përzgjedhjen e tij dhe anëtarët e GJL apo GJK e përthithin nëpërmjet tij këtë kriter, gjë që nuk e gjejmë tek formula e përzgjedhjes së AP-së.

Në kuadrin e pavarësisë financiare, ligji ka parashikuar se buxheti i Avokatit të Popullit kalon nëpërmjet Komisionit të Financave pranë Kuvendit,³¹⁰ që tregon për pavarësinë procedurale të këtij institucioni. Megjithatë, në aspektin financiar ngelet shqetësim fakti se politikat financiare të qeverisë mund të influencojnë në pavarësinë kushtetuese të këtij institucioni. Shembuj të një rregullimi të ndryshëm të këtij elementi, mund të ofrohen, duke e caktuar në ligjin *organik një përqindje të caktuar të buxhetit të Avokatit të Popullit krahasuar me buxhetin e përgjithshëm të shtetit*. Ky është një element që garanton pavarësi reale, pra që Ombudsmanit t’i caktohet p.sh. një shifër fikse (%), e cila nuk ndryshon sipas humorit politik apo financiar të qeverisë në marrëdhënie me Ombudsmanin. Po kështu mund të shtohen formulime në ligj me qëllim forcimin e pavarësisë financiare si, “*buxheti i AP nuk mund të ulet*

³¹⁰Neni 36: Projekt-buxheti propozohet nga Avokati i Popullit në Komisionin e Përhershëm të Ekonomisë, Financave dhe Privatizimit, i cili e paraqet për miratim në Kuvend, në përputhje me Ligjin Nr.8379, date 29.07.1998 “Për hartimin dhe zbatimin e buxhetit të shtetit”. Avokati i Popullit duhet të përgatisë për çdo vit llogaritë e veta, në përputhje me Ligjin Nr.8379, date 29.07.1998 “Për hartimin dhe zbatimin e buxhetit të shtetit”. Llogaritë financiare të Institucionit të Avokatit të Popullit kontrollohen nga Kontrolli i Lartë i Shtetit

krahasuar me vitin e mëparshëm buxhetor me shumë se ulja që mund t'i bëhet buxhetit të Parlamentit, Presidentit dhe Qeverisë."³¹¹

Po kështu, ky institucion duhet të jetë i pavarur dhe politikisht, që do të thotë se në trajtimin e çështjeve dhe dhënien e opinioneve ligjore të mos përfshihet politikisht, duke u pozicionuar dhe sipas bindjes partiake. Së dyti, të mos shprehë dhe të mos kryejë veprimtari partiake vetë titullari i institucionit³¹². Rekrutimi i stafit sipas statusit të nëpunësit civil dhe organizimi i rekrutimit nga Drejtoria e Personelit pranë institucionit është gjithashtu element garant i pavarësisë së këtij institucioni. Nëpunësit gëzojnë statusin e nëpunësit civil dhe sipas ligjit duhet të udhëhiqen nga profesionalizmi gjatë ushtrimit të detyrës. Ata mund të jenë pjesë e anëtarësisë së partive, por jo në rolet drejtuese.³¹³

Në përputhje me parimin e *paanësisë* ky institucion duhet të shqyrtojë ankesat në mënyrë të ndershme dhe të paanshme me të gjitha subjektet me të cilat hyn në marrëdhënie. Ky parim ka një rëndësi të dorës së parë për procesin e shqyrtimit të ankesave në nivel administrativ. Avokatit të Popullit i takon të bëjë gjykime të rëndësishme në opinionet ligjore që jep. Është shumë e rëndësishme që gjatë këtij procesi, të gjithë faktorët që kanë rëndësi për çështjen të merren në konsideratë dhe secilit t'i jepet vlerësimi i duhur. Faktorët që nuk janë të rëndësishëm duhet të përjashtohen nga vlerësimi. Një shfaqje praktike e këtij parimi është kërkesa specifike që rekomandimi, që zakonisht konsiston në bërjen e një kritike dhe vënien në vend të një të drejte të shkelur, nuk duhet të influencohet nga interesat personale, private ose paragjykimet e nëpunësit që ka rol vendimtar në nxjerrjen e tij. Për këtë arsye, punonjësit e këtij institucioni nuk mund të shqyrtojnë ankesa që kanë të bëjnë me interesat e tyre ose ato të të afërmeve apo kundërshtarëve të tyre. Mbi shmangien e konfliktit të interesave punonjësit duhet të orientohen nga legjislacioni mbi konfliktin e interesave. Një shembull tjetër i këtij parimi është përcaktimi ndalues, sipas të cilit, vetë personi i zgjedhur si Avokat i Popullit nuk lejohet të kryejë veprimtari shtetërore e profesionale dhe të marrë pjesë në organizmat drejtues të organizatave shoqërore, ekonomike dhe tregtare³¹⁴.

Parimi i *paanësisë* presupozon eliminimin e çdo rrethane që rrezikon objektivitetin e Avokatit të Popullit dhe kjo paanshmëri realizohet duket pasur parasysh rastet e skualifikimit të përcaktuara nga KPA³¹⁵. Megjithatë parimi i paanësisë vjen më i mirëkonceptuar nga praktika e Gjykatës Kushtetuese si standard i proceseve ligjore (gjyqësore). Kjo gjykatë është shprehur në vazhdimësi se, respektimi i parimit të paanshmërisë duhet të verifikohet duke aplikuar *testin objektiv*, me të cilin shqyrtohet nëse gjyqtari (shën im: nëpunësit e AP-së) ka ofruar garanci procedurale të mjaftueshme për të përjashtuar çdo dyshim legjitim të anshmërisë, dhe *testin subjektiv* që ka të bëjë me verifikimin e bindjes apo interesit personal të një gjyqtari në një çështje të caktuar. Nga pikëpamja e testit objektiv të paanshmërisë, kur shqyrtohet

³¹¹ Vademecum i Komisionit të Venecias mbi pavarësinë financiare të Ombudsmanëve, fq.16 http://www.venice.coe.int/site/main/texts/CDL_2010_OMBUD_e.pdf,

³¹² Neni 10 i Ligjit për Avokatin e Popullit

³¹³ Ligji nr.8549, datë 11.11.1999 "Për statusin e nëpunësit civil", neni 20/ë, nëpunësit civil kanë të drejtë të jenë anëtarë të partive politike, por jo në organet qendrore ekzekutive.

³¹⁴ *ibid.*

³¹⁵ Neni 37 i KPA përcakton se: Asnjë punonjës i organeve të administratës nuk mund të marrë pjesë në një proces vendimmarres administrativ apo në një lidhje kontrate ku administrata që ai përfaqëson është palë në rastet kur punonjësi ka ose/dhe dyshohet të ketë konflikt interesash.

nëse në një çështje të caktuar ekziston një arsye e ligjshme për të dyshuar se një gjyqtar [shën im: nëpunësit e AP-së] nuk është i paanshëm, këndvështrimi i atyre që paraqesin këtë pretendim ka rëndësi, por vendimtar mbetet përcaktimi nëse ky dyshim është objektivisht i justifikueshëm³¹⁶.

Sipas parimit të *konfidencialitetit* ky institucion duhet të ruajë konfidencialitetin e ankuesve në trajtimin e ankesave të tyre. Gjithashtu, për arsye të veçanta, me iniciativën e tij Avokati i Popullit mund të vendosë që procedurat të kenë karakter konfidencial. Ky institucion, është i detyruar të mos përhapë të dhënat e dala gjatë procesit të shqyrtimit administrativ, kur ato kanë karakter personal. Kufijtë natyrorë të procesit të transparencës janë sekreti legjitim shtetëror dhe jeta private e personave. Të dyja këto kategori (sekreti shtetëror dhe të dhënat personale) janë objekt i rregullimit të ligjeve të veçanta, megjithatë vënia e theksit mbi to, edhe në kuadrin e veprimtarisë së ushtruar nga Avokati i Popullit, tregojnë për një rëndësi esenciale në respektimin e tyre.

Sipas parimit të *ruajtjes së sekretit shtetëror*, kur Avokati i Popullit ka kërkuar informacione apo dokumente, që lidhen me çështjen në shqyrtim, të klasifikuara si sekret shtetëror, është i detyruar të respektojë kërkesat për ruajtjen e sekretit shtetëror³¹⁷.

Sipas parimit të *profesionalizmit* ky institucion duhet të udhëhiqet nga zotësia dhe performanca profesionale gjatë shqyrtimit të ankesave. Fakti që punonjësit e këtij institucioni gëzojnë statusin e nëpunësit civil dhe zgjidhen në përputhje me kriteret ligjore është tregues për nivele profesionalizmi në punën e tyre.

Fleksibiliteti shprehet në rrugët dhe format që Avokati i Popullit ndjek për t'iu ofruar shërbimin dhe për të rivendosur të drejtën e pretenduar ose të shkelur të qytetarit. Ky parim vlen edhe për komunikimin zyrtar të Avokatit të Popullit me përfaqësuesit e administratës publike. Madje edhe zgjidhja që synon të arrijë Avokati i Popullit në favor të qytetarit, nuk kushtëzohet patjetër nga afatet ligjore të apelimit të shkeljes.

Transparenca është një parim por edhe kusht bazë i veprimtarisë së Avokatit të Popullit. Marrëdhënia e ngushtë me median e bën më të nevojshëm zbatimin e këtij parimi, pasi, përmes transparencës, Avokati i Popullit arrin jo vetëm të informojë publikun për veprimtarinë e tij, por edhe ndërgjegjësojë apo edhe eventualisht të demaskojë sjelljen abuzive të zyrtarit publik në dëm të të drejtave të qytetarëve. Transparenca është mjeti më i mirë, përmes të cilit Avokati i Popullit siguron para publikut integritetin e tij personal dhe institucional, sikundër edhe rrit përgjegjshmërinë dhe besueshmërinë e tij³¹⁸.

*Parimi i shërbimeve pa pagesë*³¹⁹. Sipas ligjit çdo shërbim që bëhet nga Avokati i Popullit lidhur me ankesat, kërkesat, njoftimet është pa pagesë (neni 16) . Ligje të

³¹⁶Vendim nr.10, datë 02.04.2009; Vendim nr.4, datë 25.02.2009

³¹⁷Ligji nr.8457, datë 11.2.1999 "Për informacionin e klasifikuar "sekret shtetëror" me ndryshimet përkatëse.

³¹⁸ Shih Raportet Vjetore 2009 dhe 2011 mbi marrëdhënien AP- Media;

³¹⁹ P.sh në rastin e një pensionisteje që pretendonte se nuk kishte marrë pensionin e një muaji të caktuar, por në listë borderotë e pensioneve figuronte firma e saj. Ky lloj pretendimi në bazën e vet ka

posaçme kanë të parashikuar raste përjashtimore të ofrimit të shërbimit me pagesë³²⁰. Megjithatë pikërisht mostarifimi i shërbimeve e bën AP një institucion edhe më të aksesueshëm për individin dhe si organ alternativ për subjekte dhe individë, të cilët mund të ndodhen në vështirësi financiare për t'u drejtuar gjykatës dhe si zgjidhje alternative mund të shfrytëzojnë AP – në.

5.2.2. Statusi i Avokatit të Popullit

Avokati i Popullit duhet të jetë shtetas shqiptar, me arsim të lartë, me njohuri dhe veprimtari të njohura në fushën e të drejtave të njeriut dhe ligjit. Do të ishte e sugjerueshme që kriteret e caktuara për Avokatin e Popullit të ishin të barazvlefshme me kriteret e anëtarit të Gjykatës Kushtetuese (*modeli sloven*), pra të kishte mbi 15 vjet eksperiencë pune dhe të ishte jurist “i shquar”. Të qenit “i shquar” duhet të ketë disa parametra matës, si p.sh. zotërimi i titujve shkencore, investimi në mësimdhënie, por megjithatë është ligjvënësi ai që mund të specifikojë këtë kriter në vazhdimësi³²¹.

Avokati i Popullit zgjidhet nga tri të pestat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit. Avokati i Popullit zgjidhet në detyrë për një periudhë prej pesë vjetësh *me të drejtë rizgjedhjeje*. Pas mbarimit të mandatit në kushtet e pamundësisë së zgjedhjes së Avokatit të Popullit ligji nuk ka lënë hapësirë për zbatimin e parimit të vazhdimësisë edhe pas mbarimit të mandatit deri në zgjedhjen në detyrë të pasuesit të tij. Nisur nga eksperiencia praktike, ku *Avokati i Popullit në Detyrë*³²² i propozoi Komisionerët Kuvendit, do ishte e sugjerueshme, vazhdimësia deri në ardhjen e pasuesit, sepse është *non sens*, që një AP në detyrë të propozojë bashkëpunëtorë, me të cilët nuk do të bashkëpunojë në të ardhmen. Fryma e ligjit për AP bie në kundërshtim me këtë lloj praktike, e cila në fakt shmangu krizën institucionale për momentin, por një zgjidhje afatgjatë pa ripërsëritje të situatës, do vinte nga sanksionimi i vazhdimësisë edhe për Komisionerët pas mbarimit të mandatit deri në zgjedhjen e AP- së nga Kuvendi³²³.

falsifikimin prandaj dhe Avokati i Popullit për zgjedhjen e çështjes ka nevojë për ekspertizë të vërtetësisë së firmës.

³²⁰Ligji nr.8503, datë 30.06.199 “Për të drejtën për informim për dokumente zyrtare”, neni 13 përcakton se: “Për kryerjen e shërbimit të informimit për dokumentet zyrtare, nëse kjo kërkon shpenzime, autoriteti publik mund të vendosë tarifa, të cilat i përcakton paraprakisht. Tarifat për shërbimet standarde ose për ato për të cilat është krijuar një përvojë bëhen publike. Tarifat për shërbimet e tjera përcaktohen rast pas rasti dhe i bëhen të njohura palës së interesuar në çastin e pranimit të kërkesës. Tarifat nuk mund të jenë më të larta se kostoja për realizimin e shërbimit. Kjo kosto përfshin vetëm *shpenzimet materiale* për realizimin e shërbimit”.

³²¹Vendimi nr.24, datë 09.04.2011 i GJK, ku shprehet se: “Presidenti dhe Kuvendi, si interpretuesit e parë të normës kushtetuese bazuar në parimin e luajalitetit kushtetues, duhet të bashkëpunojnë për përcaktimin e kriterëve ligjore në përputhje me kërkesën kushtetuese për kualifikim të lartë, për të siguruar një përbërje cilësore të kësaj Gjykate”.

³²²Vlen të komentohet dhe momenti i emërimit të AP në detyrë nga AP në mbarim të mandatit, nëse ky emërim duhej bërë nga Kuvendi si organ kompetent apo me akt administrativ të brendshëm në zbatim të ligjit për AP-në. Nga Kuvendi nuk mund të arrihej një zgjidhje, sepse ai vetëm mund të emërojë AP funksional me mandat 5 vjeçar dhe me 3/5. Duke qenë se nuk arrihej shumica e kërkuar për arsye politike, AP në detyrë nuk mund të emërohej me shumicë të thjeshtë ose absolute nga maxhoranca parlamentare. Në këndvështrim të së drejtës administrative organet përkatëse kanë për detyrë së pari specifikimin e ligjeve dhe interpretimin e tyre nëpërmjet akteve administrative. Vendimi i AP – së në zbatim dhe interpretim të nenit 9 të ligjit për AP-në, në këtë rast *handicap* është më i goditur se një vendim nga ana e Kuvendit.

³²³ Shih dhe Progres -Raportin e Komisionit Europian 2011, fq.14, ku është komentuar ky moment.

Avokati i Popullit gëzon imunitetin e gjyqtarit të Gjykatës së Lartë. Kjo do të thotë se nëse duhet të ndiqet penalisht duhet të kërkohet heqja e imunitetit të Avokatit të Popullit, sipas një procedure të përcaktuar³²⁴. Në literaturën juridike dhe në jurisprudencën kushtetuese ka një ndarje të qartë midis konceptit të imunitetit dhe atij të palëvizshmërisë në detyrë. Imuniteti ka të bëjë me mbrojtjen e një kategorie të caktuar zyrtarësh (pra, imuniteti *ratione personae*) nga juridiksioni i gjykatave penale dhe ka si element papërgjegjshmërinë për veprat penale (*idemnitet*) si dhe paprekshmërinë nga ndjekja penale (*imunitet*). Palëvizshmëria në kuptimin kushtetues është element i garantimit të pavarësisë së organit dhe jo i imunitetit. Ajo ka të bëjë me mbrojtjen nga shkarkimi nga detyra të zyrtarëve të lartë. Këtë qëndrim mban edhe Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë në nenin 165/2, e cila flet vetëm për imunitetin e Kryetarit të Kontrollit të Lartë të Shtetit dhe për këtë referon tek norma kushtetuese për imunitetin e anëtarit të Gjykatës së Lartë. Vetë Kushtetuta imunitetin e gjyqtarit të Gjykatës së Lartë e trajton në nenin 137/2, ndërsa shkarkimin e tij nga detyra e trajton në nenin 140 të saj. Edhe përsa i përket imunitetit, Kushtetuta përcakton volumin e të drejtave duke bërë diferencime midis funksionarëve. Kështu, ndërsa Presidenti dhe deputetët gëzojnë si paprekshmërinë nga ndjekja penale ashtu edhe papërgjegjshmërinë për këto vepra (me disa përjashtime), gjyqtarët, Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit, Avokati i Popullit gëzojnë vetëm *paprekshmërinë nga ndjekja penale* (me disa përjashtime të nenit 137/2 të Kushtetutës).³²⁵

Funksioni i Avokatit të Popullit mbaron: a) kur jep dorëheqjen; b) kur mbaron afati 5-vjeçar i qëndrimit në këtë funksion; c) me vdekjen e tij; ç) kur shkarkohet. Avokati i Popullit shkarkohet nga funksioni vetëm në rastet kur: a) është dënuar me një vendim gjykatë të formës së prerë; b) është i paaftë mendërisht a fizikisht për të ushtruar

³²⁴Vendimi nr.38/2000; nr.39/2000 i GjK. Kjo gjykate u shpreh se neni 148 i Kushtetutës të Republikës së Shqipërisë i ngarkon organit të prokurorisë veç të tjerave edhe detyrën e ushtrimit të ndjekjes penale. Megjithatë, nga krahasimi i kësaj dispozite me dispozitat e Kodit të Procedurës Penale, del se kjo kompetencë e prokurorit nuk shtrihet mbi të gjitha veprat penale të parashikuara nga Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë. Ai e ushtron atë për çështje që ndiqen kryesisht ose mbi ankim. Në çështje të tjera që kanë të bëjnë me vepra penale, të cilat përmenden në mënyrë taksative në nenin 59 të Kodit të Procedurës Penale dhe që është e nevojshme kërkesa e të dëmtuarit akuzues, fillimi i ndjekjes penale është në kompetencë të gjykatës. Për rrjedhojë, në qoftë se kësaj i dalin pengesa ligjore në këtë drejtim, është e detyruar vetë të marrë të gjitha masat për eliminimin e tyre. I tillë është rasti, kur subjekt i këtyre veprave janë persona që në bazë të Kushtetutës të Republikës së Shqipërisë, gëzojnë imunitet penal. Ndjekja penale kundër tyre nuk mund të fillojë pa autorizimin e organeve shtetërore kompetente, siç mund të jetë Kuvendi, për deputetët, ministrat dhe gjyqtarët e Gjykatës së Lartë; Gjykata Kushtetuese, për anëtarët e saj dhe Këshilli i Lartë i Drejtësisë, për gjyqtarët e rretheve dhe të apeleve. Në këto raste, kërkesën pranë këtyre organeve për marrjen e autorizimit ka të drejtë ta bëjë vetëm gjykata, pa pasur nevojë për ndihmën ose ndërhyrjen e prokurorit. Sipas dispozitave përkatëse të Kodit të Procedurës Penale, prokurori është i përjashtuar nga pjesëmarrja gjatë fazës së hetimit paraprak të këtyre çështjeve. Këto vihen në lëvizje vetëm mbi kërkesën e të dëmtuarit akuzues dhe çdo veprim procedural që ka lidhje me këtë fazë, kryhet nga vetë gjykata. Veç kësaj, edhe gjatë gjykimit të këtyre çështjeve, pozita procedurale e prokurorit është e një lloji të veçantë. Ai nuk është palë në debatin gjyqësor. Që zhvillohet vetëm midis të pandehurit dhe të dëmtuarit akuzues. Pra, për këtë kategori veprash penale, ai është i përjashtuar me ligj nga roli i tij si përfaqësues i akuzës dhe si autoritet që ushtron ndjekjen penale. Sa më sipër, Gjykata Kushtetuese, në përgjigje të kërkesës për interpretimin e nenit 73/2 të Kushtetutës, del me këtë konkluzion: ‘‘Gjykata e zakonshme, është i vetmi organ procedues për veprat penale që ndiqen mbi kërkesën e të dëmtuarit akuzues. Për këtë shkak, ajo ka të drejtë dhe është e detyruar me ligj t’i drejtohet drejtpërsëdrejti, pa ndërmjetësinë e prokurorit, të gjitha organeve kompetente, duke përfshirë edhe Kuvendin dhe t’iu kërkojë atyre sipas përkatësisë, autorizimin për ndjekjen penale të personave që gëzojnë imunitet, vetëm në rastet kur i dëmtuari akuzues, në bazë të neneve 59 e 284/5 të Kodit të Procedurës Penale, ushtron kërkesë për procedim’’.

³²⁵ Vendim nr. 212, datë 29.10.2002 i GjK;

funksionet e tij; c) kryen veprimtari në kundërshtim me kriteret e përcaktuara si papajtueshmëri me funksionin e tij; ç) nuk paraqitet në detyrë për më shumë se 3 muaj.

Analiza e procedurës së përzgjedhjes së Avokatit të Popullit

Zgjedhja Avokatit të Popullit inicohet me kërkesë të paktën të 28 deputetëve sipas nenit 111 të Rregullores së Kuvendit³²⁶. Procedura e shkarkimit përcaktohet gjithashtu në nenin 114 të Rregullores së Kuvendit³²⁷.

Në Shqipëri ka pasur tre procese përzgjedhjeje të Avokatit të Popullit me disa ndryshime mes tyre përkatësisht vitet 2000, 2005, 2011.

Në **vitin 2000**, përzgjedhja e AP është realizuar, duke u paraqitur kërkesa pranë Kuvendit prej 15 kandidatësh me vetëkandidim ose propozim nga shoqata apo grupe që vepronin në fushën e të drejtave të njeriut, si Komiteti Shqiptar i Helsinkit,

³²⁶ 1. Kandidaturat për në organet kushtetuese ose të krijuara me ligj, të cilat zgjidhen nga Kuvendi, me përjashtim të rasteve kur nuk është parashikuar ndryshe në Kushtetutë ose në ligj, duhet të paraqiten me shkrim nga jo më pak se 28 deputetë dhe të përmbajnë një curriculum vitae të kandidatit dhe pëlqimin e tij për kandidimin.

2. Kandidaturat duhet të propozohen 45 deri në 30 ditë përpara mbarimit të mandatit të anëtarit të organit dhe jo më vonë se 10 ditë pas shkarkimit të anëtarit të organit kushtetues apo të krijuar me ligj.

3. Me paraqitjen e kandidaturave, Kryetari i Kuvendit ia kalon ato menjëherë komisionit përkatës, i cili vendos nëse kandidaturat i plotësojnë kushtet ligjore brenda tre javëve nga marrja e kërkesës.

4. Kuvendi kryen votimin për kandidatët jo më vonë se 30 ditë nga mbarimi i mandatit ose nga data e shkarkimit.

³²⁷ Kërkesa për shkarkimin e anëtarëve të organeve të parashikuara në Kushtetutë i paraqitet Kryetarit të Kuvendit me shkrim dhe në mënyrë të motivuar e konkrete për shkaqet e parashikuara në Kushtetutë dhe nga jo më pak se 28 deputetë, me përjashtim të rasteve kur nuk është parashikuar ndryshe në Kushtetutë ose në ligj. Me paraqitjen e kërkesës, Kryetari i Kuvendit vë menjëherë në dijeni Kuvendin dhe anëtarin e organit kushtetues për të cilin kërkohet shkarkimi.

2. Kryetari i Kuvendit ia përcjell kërkesën me dokumentet shoqëruese të saj Komisionit për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, i cili brenda 15 ditëve i paraqet Kuvendit raportin dhe propozimin e tij për ngritjen ose mosngritjen e një komisioni hetimor. Në rast se personi për të cilin kërkohet shkarkimi dëshiron të shprehet në Komision, Komisioni është i detyruar ta dëgjojë atë, duke i lënë një kohë të mjaftueshme për përgatitjen e mbrojtjes dhe dhënien e sqarimeve. Kuvendi zhvillon debat në seancë plenare jo më vonë se 7 ditë nga data e paraqitjes së raportit të Komisionit për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut dhe në përputhje me kohën e përcaktuar nga Konferenca e Kryetarëve, sipas nenit 48 të kësaj Rregulloreje. Në rast se Kuvendi rrëzon nëpërmjet votimit raportin dhe propozimin e paraqitur nga ky Komision, procedura për shkarkimin e anëtarit të organit kushtetues ndërpritet. Kuvendi për të njëjtin motiv nuk mund të vendosë përsëri edhe nëse kërkesa paraqitet nga një grup tjetër deputetësh. Në rast se Kuvendi pranon nëpërmjet votimit raportin dhe propozimin e Komisionit, ngre brenda 2 ditëve një komision hetimor për këtë çështje. Komisioni hetimor është i detyruar të thërrasë dhe të dëgjojë mendimin e anëtarit të organit kushtetues, për të cilin kërkohet shkarkimi në lidhje me propozimin e paraqitur. Në rast se kërkohet shkarkimi i anëtarit të organit kushtetues për paaftësi mendore ose fizike, komisioni hetimor cakton jo më pak se 5 mjekë, specialistë në fushën përkatëse mjekësore, për t'u shprehur për gjendjen shëndetësore të personit. Në përfundim të hetimit, komisioni hetimor duhet t'i paraqesë Kuvendit në mënyrë të arsyetuar nëse ekzistojnë ose nuk ekzistojnë shkaqet për shkarkimin e anëtarit të organit kushtetues.

3. Kuvendi shqyrton me debat dhe voton raportin e Komisionit Hetimor në një seancë të veçantë brenda 20 ditëve nga paraqitja e tij. Konferenca e Kryetarëve përcakton datën e debatit dhe të votimit në Kuvend të raportit, në të cilin kërkohet shkarkimi i anëtarit të organit kushtetues, si dhe kohën e debatit, sipas nenit 48 të kësaj Rregulloreje. Në rast se anëtari i organit kushtetues, për të cilin kërkohet shkarkimi, kërkon të dëgjohej në seancë plenare, Kuvendi është i detyruar ta dëgjojë atë.

Fondacioni Shqiptar i Shoqërisë Civile, etj³²⁸. Kandidaturat u shqyrtuan paraprakisht në Komisionin e Ligjeve dhe Komisionin e të Drejtave të Njeriut dhe Minoriteteve, ku u realizua dëgjesa e secilit prej kandidatëve. Dy komisionet kishin kontrolluar nëse kandidaturat plotësonin kriteret e nenit 61 të Kushtetutës dhe ligjit për AP-në, dhe më pas kishin rënë dakord për t'i kaluar për miratim në Kuvend të 15 kandidatët për Avokat Populli. Votimi u krye me tre faza, në fazën e parë u votua për 15 kandidatët, nga ku dolën vetëm 4, në fazën e dytë u votua për katër kandidatët, ndërsa në fazën e tretë mbetën vetëm 2 kandidatë për t'u votuar³²⁹.

Në **vitin 2005**, përzgjedhja e AP është bërë duke marrë pëlqimin e 28 deputetëve sipas Rregullores së Kuvendit të ndryshuar. Komisioni i Çështjeve Ligjore, Administratës Publike dhe të Drejtave të Njeriut shqyrtoi dy kandidaturat e paraqitura, dhe konkludoi se ato i plotësonin kriteret kushtetuese dhe ligjore për t'u zgjedhur Avokat Populli. Njëri nga kandidatët është tërhequr pas kësaj faze dhe në seancë është votuar vetëm për kandidatin e mbetur në konkurrim.³³⁰

Në **vitin 2011**, përzgjedhja e AP është bërë me konkurs, (dëgjese publike) organizuar nga njëra forcë politike në Parlament. I gjithë procesi u menaxhua nga një Komision *ad hoc* i ngritur nga minoranca parlamentare, dhe më pas u ndoq procedura e sanksionuar në nenin 111 (dëgjese publike) të Rregullores së Kuvendit³³¹.

Në analizë të tre përzgjedhjeve, sipas mendimit tim formulat e aplikuara kanë shkuar drejt një përkeqësimi procedural për përzgjedhjen e kandidatit. Nëse në vitin 2000 pretendentët për AP vetëkandidoheshin ose propozoheshin nga grupe interesi, nga rradhët e shoqërisë civile, kalonin në Komisionet përkatëse dhe pastaj votoheshin në Kuvend, duke u skualifikuar pretendentët me votim deri tek dy personat e fundit të hedhur për votim, në vitin 2005 kemi *vetëkandidim*, por me marrje firmash të 28 deputetëve, pra kufizim i rrethit të kandidatëve që konkurrojnë dhe mbi të gjitha një varësi dhe lobim të tyre ndaj ligjvënësve, që në momentin e kandidimit. Ndërsa në vitin 2011 kemi propozim të një kandidati të vetëm me konsensus politik, pra *de facto*, u anashkalua rregulli që kandidati potencial për AP duhet të merrte firmat e 28 deputetëve që potencialisht mund të sillte në Kuvend 5 kandidatë konkurrentë për postin. Nga Komisioni i ligjeve u kalua vetëm një kandidat në Kuvend i zgjedhur sipas një kompromisi të caktuar politik³³². Jo detyrimisht në fakt përzgjedhja qoftë edhe e perceptuar si politike, cenon pavarësinë e këtij institucioni, sepse momenti i përzgjedhjes nuk është garanci *sine qua non* për pavarësinë faktike institucionale pas përzgjedhjes për ushtrimin e detyrës së personit të zgjedhur. Në çështjen *Filippini v. San Marino*³³³, GjEDNJ është shprehur se, megjithëse simpatitë politike luajnë rol në

³²⁸ Procesverbali i seancës plenare të Kuvendit i datës 15.02.2000;

³²⁹ Procesverbali i seancës plenare të Kuvendit i datës 16.02.2000;

³³⁰ Procesverbali i seancës plenare, të Kuvendit i datës 17.02.2005, Punime të Kuvendit, legjislatura XVI, fq.180- 182;

³³¹ Procesverbali i Kuvendit i datës 21.12.2011, rendi i ditës:

1. Miratimi i procesverbalit.

2. Shqyrtimi dhe miratimi i kandidaturës së propozuar **nga opozita** për Avokatin e Popullit.

(http://www.parlament.al/web/Procesverbalet_10044_1.php)

³³² Në VADEMECUM të Komisionit të Venecias, rekomandohet procedurë transparente dhe e njohur paraprakisht, mundësisht një komision të përhershëm në Parlament për marrëdhënien Ombudsman-Parlament, dhe jo komisione *ad hoc* të momentit që mund të ngrinin dyshime mbi kredibilitetit e personit të zgjedhur.

³³³ Aplikimi nr. 10526/02, vendim papranueshmërie.

procesin e emërimit, kjo është e pamjaftueshme për të ngritur dyshime lidhur me pavarësinë dhe me paanshmërinë e gjyqtarëve. Ajo që ka rëndësi për GEDNJ-në është fakti, se nuk duhet të ketë orvatje për të influencuar gjyqtarët pas emërimit të tyre. Në çështjen *Sacilor-Lormines*³³⁴, GjEDNJ konkludoi se: “emërimi i gjyqtarëve nga një anëtar i ekzekutivit, apo Parlamenti, në vetvete nuk krijon lidhje vartësie, me kusht që pas emërimit të tyre, mbi ta nuk ushtrohet presion në ushtrimin e funksioneve të tyre gjyqësore”.

Megjithatë, ashtu si Komisioni i Venecias përshkruan Ombudsmanin, ai është institucion i një natyre tepër delikate dhe ka rëndësi perceptimi mbi të që fillon që në fazat e përzgjedhjes apo të procedurës së ndjekur për kandidatët [shën E.T.: me rregulla loje të qarta dhe të paracaktuara para fazës së përzgjedhjes]³³⁵.

Avokati i Popullit sipas ligjit mund të shkarkohet nga funksioni vetëm në rastet kur: a. është dënuar me një vendim gjykate të formës së prerë; b. është i paaftë mendërisht a fizikisht për të ushtruar funksionet e tij; c. kryen veprimtari në kundërshtim me ligjin dhe të papajtueshme me funksionin e tij; ç. nuk paraqitet në detyrë për më shumë se 3 muaj³³⁶.

Kushtetuta nuk ka marrë përsipër listimin e arsyeve të shkarkimit të Avokatit të Popullit, ndërsa Gjykata Kushtetuese në një vendim të saj është shprehur se:

“Mospërcaktimi në Kushtetutë i rasteve të shkarkimit apo të mbarimit para kohe të mandatit nuk do të thotë që në ligjet organike mund të përcaktohen vetëm rastet e shkarkimit që Kushtetuta ka caktuar për organe të tjera kushtetuese. Është e vërtetë që neni 6 i Kushtetutës lejon shprehimisht që organizimi dhe funksionimi i organeve kushtetuese të bëhet me ligjet e tyre organike, por në këto të fundit, ashtu si në çdo ligj tjetër, nuk mund të kufizohet vullneti i organeve që kanë prerogativën e shkarkimit të drejtuesve të organeve të tjera kushtetuese. Kushtetuta ka ndjekur kriterin se kur imuniteti nga ndjekja penale duhet shoqëruar edhe me garanci suplementare ose me klauzola specifike për funksionarin lidhur me qëndrimin e tij në detyrë, ajo e ka bërë këtë në mënyrë të shprehur. Jo vetëm kaq, por, përderisa Kushtetuta ka trajtuar organizimin dhe funksionimin e këtyre institucioneve dhe statusin e drejtuesve të tyre, ajo ka përcaktuar njëkohësisht edhe kufij të drejtave të tyre. *Sa i përket funksioneve kushtetuese të organeve, atë që nuk ka dashur ta bëjë Kushtetuta nuk mund ta bëjë ligji. Prandaj, nuk mund të pranohet se ajo ka ometuar pa përmendur raste të tilla si “shkelja e Kushtetutës, kryerja e një krimi, akte e sjellje që diskreditojnë rëndë pozitën dhe figurën etj.”, atje ku nuk është shprehur. Si rrjedhojë, edhe në çështjen në shqyrtim ligji për Kontrollin e Lartë të Shtetit, duke kufizuar rastet e shkarkimit të Kryetarit të Kontrollit të Lartë të Shtetit apo të mbarimit para kohe të mandatit pa u shprehur në Kushtetutë, ka kapërcyer caqet e kësaj të fundit. Janë këto arsytet që Kushtetuta për Kryetarin e Kontrollit të Lartë të Shtetit nuk ka dashur të përcaktojë rastet e këtij shkarkimi, pasi ato i vlerësojnë Presidenti duke bërë propozimin dhe Kuvendi duke vendosur për këtë propozim*”³³⁷.

³³⁴ Aplikim nr. 65411/01, vendim i datës 6.11.2006

³³⁵ *ibid*

³³⁶ Neni 8 i ligjit

³³⁷ Vendimi nr.212/2002.

Sigurisht që motivet e shkarkimit duhet të jenë të lidhura me “akte dhe sjellje që diskretitojnë rëndë pozitën dhe figurën e Avokatit të Popullit”³³⁸, në analogji me kriteret e shkarkimit të funksionarëve të tjerë kushtetues si gjyqtarin e Gjykatës së Lartë, apo Prokurorin e Përgjithshëm, por përderisa Kushtetuta nuk ka përcaktuar rastet e shkarkimit, ligji nuk mund të përcaktojë kritere shkarkimi në mënyrë shteruese, por duhet të lihet në çmim jo më pak se një të tretës së deputetëve, sepse atë që nuk ka dashur ta bëjë kushtetutëbërësi nuk mund ta bëjë ligji. Mocioni për shkarkimin e Avokatit të Popullit bëhet së paku me 1/3 e deputetëve të Kuvendit. Vendimi për shkarkimin nga funksioni të Avokatit të Popullit merret me 3/5 e votave të deputetëve të Kuvendit. Kuvendi zgjedh Avokatin e Popullit brenda një muaji nga mbarimi apo shkarkimi nga funksioni³³⁹. Kjo dispozitë që është e karakterit kushtetues dhe ligjor është e *paplotësuar* për sa i përket të drejtës së ankimit të Avokatit të Popullit. Kushtetuta në rastin e Gjyqtarit të Gjykatës së Lartë e ka bërë një parashikim të tillë³⁴⁰, duke i dhënë të drejtën e shqyrtimit të vendimit të Kuvendit para Gjykatës Kushtetuese, ndërsa në rastin e Avokatit të Popullit, kushtetutëbërësi nuk është shprehur. Në këtë rast mendoj se duhet të kishte një parashikim të saktë të standardit kushtetues në lidhje me ankimin e Avokatit të Popullit në rast shkarkimi antikushtetues dhe antiligjor të tij nga Kuvendi pranë Gjykatës Kushtetuese *substancialisht*, si një garanci më tepër për ushtrimin e detyrës së tij në mënyrë të pavarur. Sa i përket këtij kontrolli mbi themeltesinë e vendimit të Kuvendit, do të duhej që Gjykata Kushtetuese pas shkarkimit të Avokatit të Popullit nga Kuvendi, të shqyrtonte shkaqet e shkarkimit dhe më pas të shfuqizonte vendimin e Kuvendit, por vetëm nëse me Kushtetutë AP-së do t’i sanksionohej e drejta për t’iu drejtuar Gjykatës Kushtetuese³⁴¹. Ndërsa në termat e procesit të rregullt ligjor, nisur nga interpretimi që GJK i ka dhënë aksesit të funksionarëve të lartë publikë pranë Gjykatës Kushtetuese për mohim të së drejtës së tyre për proces të rregullt ligjor nga ana e Kuvendit gjatë procedurës së shkarkimit, e njëjta logjikë do të vrente dhe për Avokatin e Popullit³⁴².

³³⁸Me vendimin nr.75/2002, GJK është shprehur se: “Veprimet apo mosveprimet e këtyre funksionarëve të lartë të shtetit, të cilat mund të përfshihen **në shkaqet kushtetuese** që shërbejnë për shkarkimin e tyre, janë të tilla **që mund të vlerësohen rast pas rasti nga vet organi që kryen këtë procedurë shkarkimi**. Megjithatë, **në çdo rast ato janë të lidhura me sjelljet e parregullta e të padenja që këta funksionarë të lartë kryejnë jo vetëm gjatë ushtrimit të detyrës dhe për shkak të saj, por edhe jashtë detyrës, me abuzimin apo dhunimin që ata i bëjnë besimit publik dhe që lidhen kryesisht me dëmet që ata i sjellin shoqërisë dhe shtetit**. Aktet dhe sjelljet e padenja që ata kryejnë duhet të jenë aq serioze, të kenë diskredituar aq rëndë figurën dhe pozitën e gjyqtarit apo prokurorit dhe të kenë ulur dinjitetin e organit që përfaqësojnë, sa të detyrojnë organin kompetent të marrë masën e largimit nga detyra. Nisur nga përmbajtja e nenit 149 pika 2 të Kushtetutës që parashikon ndërmjet shkaqeve të tjera për shkarkimin e Prokurorit të Përgjithshëm edhe shprehjen “shkelje të rënda të ligjit gjatë ushtrimit të funksioneve të tij”, Gjykata Kushtetuese arsyeton se kuptimi i saktë dhe i drejtë i saj i përdorur në këtë dispozitë kushtetuese, por edhe në të tjera, duhet të analizohet dhe vlerësohet në tërësi nga disa faktorë që kanë të bëjnë me rëndësinë e shkeljes së ligjit, pasojat e ardhura apo që mund të vinin nga kjo shkelje, kohëvazhdimin e këtyre pasojave dhe të vështirësive për riparimin e tyre si dhe vetë qëndrimin subjektiv që mban personi konkret ndaj shkeljes së kryer dhe pasojës së ardhur. Gjithashtu, cilësimi “rëndë” i përdorur si për rastin e diskreditimit të pozitës dhe figurës së gjyqtarit e të prokurorit, ashtu dhe të shkeljes së ligjit i shërben njëkohësisht organit kompetent që fillon procedurat e shkarkimit për të dalluar këto veprime nga sjelljet e një kategorie më të lehtë, të cilat nuk mund të përdoren për të motivuar shkakun e shkarkimit”.

³³⁹Neni 62 i Kushtetutës

³⁴⁰Neni 140 i Kushtetutës: Vendimi i Kuvendit shqyrtohet nga Gjykata Kushtetuese e cila kur vërteton se ekziston një nga shkaqet e mësipërme deklaron shkarkimin e tij nga detyra.

³⁴¹Në këtë rast duhej të parashikohej dhe pezullimi i vendimit të Kuvendit deri në shqyrtimin e çështjes nga Gjykata Kushtetuese.

³⁴²Vendimi nr.75, datë 19.04.2002; vendimi nr.21/2008: Gjykata Kushtetuese, bazuar edhe në praktikën e saj të mëparshme, arriti në përfundimin se kërkuesi legjitimohet për të kërkuar shfuqizimin

5.2.3 Shqyrtimi i ankesave/kërkesave/njoftimeve

○ *Inicimi i çështjes*

Procesi i rregullt ligjor, sipas Kushtetutës, është një term i gjerë dhe përfshin çdo procedurë ligjore, pra edhe jashtëgjqësore, p.sh: administrative, parlamentare, ose të ashtuquajturës “*drejtësi restorative*” si: arbitrimi, mediacioni, zgjidhja alternative, etj. Avokati i Popullit përveçse kontrollues i këtij procesi si e drejtë kushtetuese procedurale e individit, është dhe vetë bartës i detyrimit për zbatimin e tij. Procedimi administrativ i zhvilluar prej tij, duhet t’i garantojë individit standardet e një procesi të rregullt ligjor, *për aq sa është e mundur*³⁴³, në një procedurë administrative pa vendimmarrje brenda saj.

Avokati i Popullit fillon procedurën e shqyrtimit të çështjes kur vëren ose dyshon se ka ndodhur një shkelje e së drejtës, në bazë të ankesës apo të kërkesës së personit të interesuar ose të dëmtuar, si dhe me nismën e vet, për raste të veçanta të bëra publike, por me pëlqimin e të interesuarit ose të dëmtuarit.³⁴⁴

Me kërkesë Avokati i Popullit vihet në lëvizje në rastet kur individët nuk ankohen ndaj një organi të posaçëm të administratës publike, por thjesht drejtojnë një kërkesë nëpërmjet së cilës kërkojnë të informohen, të marrin dijeni apo të kërkojnë konsulencë dhe asistencë për një problem të caktuar juridik ku ata janë subjekte të interesuar, ose për të cilën ata duan të informohen edhe pse nuk janë subjekte të interesuar dhe të përfshirë në proces³⁴⁵. *Me ankesë* Avokati i Popullit vihet në lëvizje kur individi pretendon se i është shkelur një e drejtë apo interes i ligjshëm nga një organ konkret i administratës publike, ose kur një organ nuk vepron ose vepron në

si të papajtueshëm me Kushtetutën si të vendimit të Kuvendit, ashtu edhe të dekretit të Presidentit për shkarkimin e tij nga detyra. Neni 131/f i Kushtetutës në lidhje me nenin 134/1/g të saj, i jep të drejtë individit të vërë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese për shkeljen e të drejtave të tij kushtetuese për një proces të rregullt ligjor pasi të jenë shterruar të gjitha mjetet juridike për mbrojtjen e këtyre të drejtave, d.m.th, pasi individi të jetë drejtuar e të ketë marrë përgjigje nga organet e tjera kompetente shtetërore. Në rastin e kërkesave kundër vendimit të Kuvendit dhe përkatësisht të dekretit të Presidentit për shkarkimin nga detyra, kërkuesit nuk mund të vënë në lëvizje ndonjë organ tjetër shtetëror për shqyrtimin e tyre veç Gjykatës Kushtetuese, sepse asnjë prej organeve të tjera shtetërore nuk ka në kompetencë shqyrtimin e këtyre kërkesave.

³⁴³Kjo lloj përjasjeje vjen dhe nga përjasja e Gjykatës Kushtetuese, e cila me vendimin nr.21/2008, është shprehur mbi vendimin e shkarkimit të Prokurorit të Përgjithshëm, se: “Megjithatë, edhe në rastet e gjykimit të funksionarëve të lartë kushtetues parimet e prezumimit të pafajësisë dhe ai i paanësisë nuk mund të zbatohen si parime tipike klasike të proceseve gjyqësore, sepse Parlamenti, qoftë në përbërjen dhe organizimin e vet, qoftë në veprimtarinë e funksionin e tij, nuk ka si të jetë organ gjyqësor. Parlamenti, në një procedurë shkarkimi nuk ushtron pushtet gjyqësor, por një pushtet tjetër e të ndryshëm, që në mënyrë ekskluzive i është deleguar atij. Prandaj, ky organ mund të zbatojë parimin e paanësisë në një mënyrë tipike kushtetuese d.m.th. *për aq sa* nuk e pengon të ushtrojë kompetencat e veta për të nxjerrë një akt administrativ që ka njëkohësisht edhe një natyrë kushtetuese”. Pra, *për aq sa është e mundur* Kuvendi si organ politik mund të zbatojë standardet e procesit të rregullt ligjor, ku prezumimi i pafajësisë dhe parimi i paanësisë janë të pamundura për t’u respektuar në një procedurë *quasi* gjyqësore.

³⁴⁴Neni 13 i ligjit për Avokatin e Popullit;

³⁴⁵Dallimi mes nenit 20 të K.P.A. dhe ligjit për të drejtën e informimit, sipas të cilëve në zbatim të nenit 20, subjekti duhet të vërtetojë se është subjekt i përfshirë dhe i prekur nga procedimi administrativ, kurse në zbatim të ligjit për informim nuk ka pse të vërtetojë interesa të prekura.

kundërshtim me ligjin në dëm të të drejtave dhe interesave të tij³⁴⁶. Me *njoftim* Avokati i Popullit vihet në lëvizje kur njoftohet për një shkelje apo shqetësim nga subjekte, të cilat jo drejtpërdrejt preken nga veprimi apo mosveprimi i administratës publike, por i prezantojnë këtij institucioni shqetësimin përkatës.³⁴⁷ Në fakt ligji dhe rregullorja e Avokatit të Popullit nuk shpjegojnë ndryshimin konceptual mes ankesës, kërkesës, njoftimit. Por nëse konceptin e kërkesës, apo ankesës e kemi tashmë të njohur edhe nëpërmjet KPA-së³⁴⁸, njoftimin mund ta përkufizojmë vetëm nga ndarja praktike e punës së këtij institucioni. Pra, me *njoftim* institucionit nuk i drejtohet individi, subjekt i dhunimit në mënyrë të drejtpërdrejtë, por organizata, apo shoqata, apo çdo lloj subjekti që kanë marrë dijeni për shkeljen, madje edhe deputetët³⁴⁹. Po kështu ndonjëherë njoftimi vjen tek Avokati në rrafsh sensibilizimi për shkeljet apo problematikat konkrete. Kështu subjekti i drejtohet disa institucioneve njëkohësisht dhe mes tyre edhe Avokatit të Popullit. *Me nismën e tij*, Avokati i Popullit mundet dhe të marrë një çështje në hetim, kur kjo e fundit është bërë publike³⁵⁰. Dispozita në fjalë nuk tregon se si mund të klasifikohen këto raste për t'u marrë në shqyrtim nga Avokati i Popullit, po i lë në çmimin e tij. E rëndësishme është që Avokati i Popullit

³⁴⁶Në ankesën me nr.201000707, ankuesi me cilësinë e përfaqësuesit të banorëve të pallatit ku banon, paraqiti ankesë me objekt mosveprim i Agjencisë Rajonale të Mjedisit të qarkut, sa i përket ndotjes akustike shkaktuar nga një subjekt shërbimi në katin e parë.

³⁴⁷ Me shkresën nr. 201001004/2 AP i drejtohet Ministrisë së Mjedisit, Pyjeve dhe Administrimit të Ujrave ku i shpjegon se: “Pranë institucionit të Avokatit të Popullit është paraqitur njoftimi i Kryetarit të Bashkisë Poliçan, z. A. Z, i cili na vë në dijeni lidhur me ndotjen e madhe mjedisore të shkaktuar nga Kombinati Mekanik Poliçan, fakt i vërtetuar edhe nga ISHP Tiranë nëpërmjet Relacionit Teknik të hartuar në shkurt 2010 për monitorimin e ajrit në këtë zonë”...

³⁴⁸Neni 66 i KPA: (**Kërkesa fillestare**)

1. Me përjashtim të rasteve të parashikuara në ligj, peticioni fillestar i palëve të interesuara bëhet me shkrim dhe duhet të përmbajë:
 - a) emrin e organit administrativ të cilit i drejtohet;
 - b) emrin e plotë të aplikantit, gjëndjen civile, profesionin dhe vendbanimin;
 - c) shpjegime në lidhje me faktet rreth të cilave bëhet peticioni si dhe, kur është e mundur, bazën ligjore për peticionin.
 - d) shpjegime të qarta në lidhje me pretendimet;
 - e) datën dhe firmën e aplikantit apo të ndonjë personi tjetër ligjerisht të autorizuar prej tij ne rast se aplikanti nuk di të shkruajë.

Neni 143 i KPA.: (**Kushtet formale për zhvillimin e procedurës së ankimit**)

Ankimi duhet të paraqitet në formë shkresore. Kërkesa e shkruar duhet të përmbajë të dhënat e mëposhtme:

- a) emrin dhe adresën e ankuesit,
- b) aktin administrativ, të nxjerrë apo të munguar, që kontestohet;
- c) shkaqet e ankimit;

ç) çdo dokument tjetër që vlerësohet si i rëndësishëm nga ankuesi.

³⁴⁹Raporti Vjetor 2004, fq.93

http://www.avokatipopullit.gov.al/Raporte/Raporti_2004.pdf,

³⁵⁰ Në Spitalin Psikiatrik Shkodër është konstatuar se godina aktuale është pjesërisht e amortizuar dhe nuk ishin marrë masa për kalimin e pacientëve të këtij spitali në ambientet e godinës së re, e cila ishte në përfundim të rikonstruksionit. Konstatohet se skema e sigurisë nuk krijonte siguri për personelin dhe pacientët, pasi familjarët lejoheshin të futeshin në ndërtesë në çdo kohë. Cilësia e detergjentëve sanitarë, si produkte të domosdoshme për një higjenë brenda standardeve të kërkuara në këto institucione, linte shumë për të dëshiruar. Kjo çështje është filluar “Ex officio” dhe është regjistruar me pas për shqyrtim nga me nr.201001135. Pas konstatimeve të bëra është rekomanduar ; Marrja e masave urgjente për kalimin e pacientëve të këtij spitali në ambientet e godinës së re që po ndërtohet, pasi godina aktuale është pjesërisht e amortizuar. Rishikimi i skemës së sigurisë, pasi shpesh herë personeli dhe pacientët ndihen të pasigurt nga lejimi i familjarëve në çdo kohë. Përmirësimin e cilësisë së detergjentëve sanitarë si produkte të domosdoshme për një higjenë brenda standardeve të kërkuara në këto institucione.

të marrë pëlqimin e të dëmtuarit apo të interesuarit. Pas fillimit të procedurës, në çdo rast duhet marrë me shkrim pëlqimi i të interesuarit ose të dëmtuarit, brenda 10 ditëve pas fillimit të procedurës së hetimit, përndryshe ajo do të ndërpritet. Me *pëlqim* në këtë rast do të kuptonim një vullnet juridik të personit të dëmtuar apo të interesuar, pa të cilin nuk mund të fillojë një procedim nga ana e Avokatit të Popullit. Në këtë rast pëlqimi është faza fillestare e nisjes së një hetimi nga Avokati i Popullit, mosrespektimi i së cilës do të sillte si pasojë hetime të pavlefshme, edhe pse në thelb mund të jetë konstatuar shkelje nga organet e administratës publike. Organet e administratës kur janë para rasteve të filluara me iniciativë nga ana e AP-së, duhet të marrin dijeni për ekzistencën e pëlqimit të të dëmtuarit apo jo. Ky rregull ka një përjashtim gjithsesi, sipas të cilit, në rastet kur Avokati i Popullit fillon procedurën e shqyrtimit të çështjes me *nismën e vet* dhe kur kujdestari ose përfaqësuesi ligjor i të dëmtuarit nuk vepron, nuk kërkohet pëlqimi i të dëmtuarit kur: (i) është i mitur; (ii) i paaftë mendërisht apo me aftësi të kufizuara; (iii) për mbrojtjen e të drejtave të një numri të madh të individëve³⁵¹. Efekti i procedimeve të nisura nga individët, ndonëse është thellësisht pozitiv, është akumulativ në kuptimin e krijimit gradualisht të një jurisprudence administrative. Ndërsa rezultatet e procedimeve të nisura nga vetë administrata [shën im: në këtë rast nga AP me iniciativë] janë teorikisht më "altruiste" në kuptimin që realizojnë objektiva me interes të përgjithshëm³⁵².

○ *Kriteret e pranimit të kërkesës (forma, afati, legjitimitimi, ezaurimi i shkallëve të ankimit)*

Për paraqitjen e një ankese, kërkesë dhe njoftimi drejtuar Avokatit të Popullit nuk kërkohet ndonjë formë e caktuar, *por ato duhet të shprehin qartë objektin e ankimit ose të kërkesës*. Avokati i Popullit nuk pranon ankesa ose kërkesa anonime, pa numër telefoni kontakti ose me adresë vendbanimi të paplotë ose të pasaktë. Në raste të tilla pas verifikimeve përkatëse, ankesa do të konsiderohet anonime dhe nuk do të merret në shqyrtim, por do të arkivohet. Personi që do të bëjë këtë veprim arkivimi paraprakisht duhet të vërë në dijeni eprorin e tij, për të parë nëse janë bërë të gjitha përpjekjet e duhura për të kontaktuar ankuesin.

Nuk ka *afat ligjor*³⁵³ sa i përket humbjes së të drejtës së paraqitjes së kërkesës. Ankesat, kërkesat dhe njoftimet nga personat që paraqiten në Zyrën e Pritjes së institucionit të Avokatit të Popullit duhet të plotësojnë *formularin tip me shkrim*. Ata që nuk janë në gjendje të paraqesin një ankese me shkrim lejohen ta paraqesin atë *me gojë*. Në këtë rast punonjësi i Sektorit të Pritjes së Popullit pranë AP –së do të marrë shënim ankesën, kërkesën apo njoftimin e bërë, do të bëjë shënimin se personi që e paraqet nuk di të shkruajë, do ta firmojë vetë si dhe një person tjetër i pranishëm³⁵⁴. Formulari tip që duhet të plotësohet në rastet kur personi paraqitet në zyrën e pritjes së AP duhet të firmoset nga personi që e bën dhe duhet të përmbajë:- Identitetin, vendbanimin ose adresën e punës të personit të cilit i cenohen të drejtat dhe liritë e tij

³⁵¹ Neni 13 i ligjit;

³⁵² Komentari i KPA-së mbi nenin 46.

³⁵³ Një lloj ngjashmërie me kërkesën jo-formale të parashikuar nga neni 136 i KPA, sipas të cilës, për paraqitjen e kërkesave jo formale nuk kërkohet respektimi i ndonjë afati kohor apo i ndonjë kushti procedural. Kërkesat jo formale nuk pezullojnë as veprimin e aktit administrativ, as kalimin e afateve kohore.

³⁵⁴ Neni 25 i Rregullores;

si dhe numër telefoni ose fax për kontakt ose e-mail; - Pretendimet për të drejtat dhe liritë e shkelura ndaj tij *ose personave të tjerë*; - Organin administrativ ose funksionarin publik për të cilin ankohet ose njofton; - Përshkrimi i fakteve të cilave u referohet; - Provat e vonesës ose të refuzimit të administratës publike për të zgjidhur kërkesën apo ankesën në afatin e parashikuar sipas ligjit; - Të përmendet nëse kërkesa ka si objekt një çështje e cila është në gjykim e sipër ose nëse ka formuar objektin e një gjykimi; - Autoritetet publike (organe të ndryshme të administratës) të cilat janë njoftuar më parë; - Çdo lloj shkrese, origjinale ose fotokopje në të cilin mbështetet ankesa, kërkesa apo njoftimi; - Ankuesi duhet të specifikojë nëse dëshiron të mbetet anonim si dhe të shënojë datën e plotësimit apo dorëzimit të formularit. Formulari duhet të dorëzohet personalisht ose nga personat e autorizuar prej tij³⁵⁵.

Subjekti legjitimohet t'i drejtohet AP –së, kur të drejtat e tij janë të prekura drejtpërdrejt apo në mënyrë të tërthortë, por edhe për shkak të interesave të tij individuale apo kolektive. Pra legjitimimi i subjektit për shkak të interesit të tij individual, konkret, të drejtpërdrejtë apo të tërthortë të prekur nga veprimet apo mosveprimet e organeve të administratës publike, është kriter i domosdoshëm për shqyrtimin e kërkesës, përjashto rastet e iniciativës. Avokati i Popullit mund të veprojë edhe me ankesa të paraqitura nga persona në emër të të tjerëve³⁵⁶.

Parimisht prevalon qëndrimi se ankimi tek Ombudsmani është *subsidiar*, pra individët ankohen kur kanë ezauruar shkallët e ankimit administrativ dhe kur nuk kanë procedurë gjyqësore në shqyrtim³⁵⁷. Për rrjedhojë një ankim pranohet nga Ombudsmani kur legjislativi i brendshëm nuk parashikon mjete efektive administrative për rivënien në vend të së drejtës së shkelur. Ligji për Avokatin e Popullit nuk shprehet mbi ezaurimin domosdoshmërisht të shkallëve të ankimit administrativ apo gjyqësor para se çështja të pranohet për shqyrtim nga Avokati i Popullit, por parashikon se Avokati i Popullit mund të mos fillojë ose ndërpret hetimin në qoftë se e njëjta çështje është vendosur ose është në shqyrtim nga prokuroria apo gjykata³⁵⁸. Pra Avokati i Popullit ka një *diskrecion të gjerë* për marrjen në shqyrtim të një ankese, duke çmuar rast pas rasti nëse duhet të presë ezaurimin e të gjitha shkallëve të ankimit administrativ apo edhe kur çështja është në proces gjyqësor apo ka përfunduar nga gjykata ta marrë apo jo në shqyrtim.

○ *Procedura pas pranimit të ankesës*

Avokati i Popullit, pasi njihet me ankesën, kërkesën apo njoftimin për një shkelje, vendos: a) ta pranojë ose jo çështjen për shqyrtim b) t'i kthejë përgjigje të interesuarit, duke i treguar të drejtat dhe rrugët nëpërmjet të cilave ai mund ta mbrojë këtë të drejtë; si p.sh në rastet kur ankuesi kërkon zgjidhje problemesh që rrjedhin nga trashëgimia dhe në këtë rast Avokati i Popullit e orienton se çelja e dëshmisë së trashëgimisë dhe të gjitha konfliktet në lidhje me të mund të zgjidhen vetëm, duke iu drejtuar gjykatës; c) t'ia kalojë çështjen organit kompetent, p.sh. kur për një ankesë lidhur me mosrespektimin e parametrave mjedisore, do të ishte kompetente Drejtoria përkatëse pranë Ministrisë së Mjedisit, para se çështja të merrej në shqyrtim nga

³⁵⁵ Neni 26 i Rregullores

³⁵⁶ Ky element është trajtuar më hollësisht tek *ratione personae* më lart në punim.

³⁵⁷ Kucsko-Stadlmayer Gabriele; "European Ombudsman Institution" Springer Wien NewYork, 2008, fq.20

³⁵⁸ Neni 14 i ligjit

Avokati i Popullit. Në të gjitha rastet e mësipërme, Avokati i Popullit njofton të interesuarit brenda 30 ditësh nga dita e marrjes së ankesës, kërkesës ose njoftimit.

○ *Procedura e hetimit*

Nëse vendos ta pranojë ankesën, kërkesën apo njoftimin për shqyrtim, apo kur vendos të kryejë hetime të pavarura (*ex officio*), Avokati i Popullit ndjek këto hapa procedurale:

- *kërkon shpjegime nga çdo organ i administratës qendrore dhe vendore, si dhe merr çdo dosje apo material që ka lidhje me hetimin.*
- *kryen hetime në vend, përfshirë edhe hyrjen në çdo zyrë të institucioneve publike dhe këqyrjen në vend të akteve apo dokumenteve që kanë lidhje me çështjen që heton.*
- *inspekton në çdo kohë, pa kufizim e pa autorizim paraprak, por duke vënë në dijeni titullarin e institucionit, në të gjitha institucionet e administratës publike, në burgje, në vende ku policia ose prokuroria mbajnë persona të shoqëruar, të ndaluar apo të arrestuar, (të paraburgosurit), në reparte apo institucione shtetërore, spitale psikiatrike, në azile, në shtëpi fëmije, si dhe në çdo vend tjetër kur ka të dhëna dhe çmon se ekziston mundësia e shkeljes së të drejtave dhe lirive të njeriut³⁵⁹.*
- *merr në pyetje çdo person, që, sipas tij, është i lidhur me çështjen nën hetim;*
- *thërret në zyrën e tij të gjithë personat pa imunitet.*
- *kryen ose kërkon ekspertizë³⁶⁰.*

Një afat ligjor për një maksimum kohor mbi mbarimin e ankesës me konkluzionet përkatëse ligjit i mungon. Por me Rregulloren e institucionit është vendosur që afati i kryerjes së hetimeve, si rregull, *nuk duhet t'i kalojë 2 muaj*. Pasi fillon muaji i tretë ndihmëskomisioneri duhet të paraqesë një Memo me shkrim Komisionerit me arsyet se përse rasti nuk është përfunduar brenda dy muajve. *Pas kalimit të afatit 3 muajor, çdo muaj deri në përfundim të rastit*, duhet të vihet në dijeni me Memo me shkrim Avokati i Popullit dhe të merret pëlqimi i tij për vazhdimin e hetimeve³⁶¹. Në këtë rast orientimi mbi afatin 3 muajor vjen nga KPA. Ky kod maksimumin e zgjatjes së një procedimi administrativ e ka përcaktuar deri në 3 muaj³⁶², kështu që ankesat pranë Avokatit të Popullit, nuk duhet të zgjasin më tepër se 3 muaj. Megjithatë, shpesh

³⁵⁹Sipas nenit 19/1 të ligjit mbi AP-në, hyrja në të gjitha mjediset e mësipërme mund të bëhet si për të hetuar një ankesë, një kërkesë ose njoftim të caktuar, ashtu edhe me nismën e Avokatit të Popullit për qëllime inspektimi apo studimi. Avokati i Popullit në këto raste mund të marrë takim, të bisedojë në mënyrë konfidenciale e pa praninë e personave zyrtarë me cilindo person që ndodhet apo mbahet në këto mjedise. Çdo lloj korrespondence e këtyre personave me Avokatin e Popullit nuk duhet të pengohet ose të kontrollohet.

³⁶⁰Kërkesa për ekspertizë në formë vendimi me numrin 200300028/3, datë 08.01.2003, sipas së cilës nevoja për një kualifikim më të lartë në drejtim të ekspertimit, dhe për t'u trajtuar në mënyrë shkencore, e sheshuar kontradiktat të paraqitura në kartelën klinike të viktimës G. T., në bazë të nenin 19 gërma "ç" të ligjit nr.8454 dt.04.01.1999 "Për Avokatin e Popullit"; ka sanksionuar ç'varrimin dhe ekzumimin e kufomës të viktimës, duke caktuar me cilësinë e ekspertëve mjeko-ligjorë të shërbimit qëndror të ekspertimit të Mjekësisë Ligjore Tiranë: Prof.Dr. S.M. Prof. Dr. F. H.Prof. Dr. B. C.

³⁶¹Neni 40 i Rregullores

³⁶²Neni 49 i KPA-së, "Procedimi administrativ përfundon brenda një periudhe kohore prej 3 muajsh me përjashtim të rastit kur parashikohet ndryshe në ligje të veçanta ose kur imponohet nga situata të veçanta. Në rastin e situatave të veçanta procedimi administrativ përfundon 3 muaj pas ndërprerjes së situatës së veçantë".

vonesat e këtij institucioni gjatë shqyrtimit të çështjes nuk varen nga puna e tij, por nga përgjigjet dhe qëndrimet e organeve të administratës, që nuk i përmbahen afateve kohore të përcaktuara ligjore për kthimin e përgjigjeve³⁶³. Në raste të tilla kur ka kaluar afati 3 mujor Avokati i Popullit mundet që t'i shpjegojë ankuesit arsyet e mospërfundimit të shqyrtimit të ankesës dhe mosdaljen në konkluzione të këtij institucioni. Kërkimi dhe dhënia e arsyeve për mospërfundim të ankesës është thelbësore për përcaktimin e përgjegjësive, për informimin e ankuesit për fazën në të cilën ndodhet ankesa dhe arsyet e mospërfundimit të saj. Një përcaktim i tillë i përafërt vjen dhe nga KPA.³⁶⁴

5.2.4 Përfundimi i hetimeve

Avokati i Popullit pas përfundimit të hetimeve mund të konkludojë në disa mënyra. Ka një përngjasim në fakt me mënyrat e përfundimit të ankimit administrativ, pra me vendimin e organit që shqyrton ankimin. Kështu sipas KPA, organi që shqyrton ankimin vendos: a) lënien në fuqi të aktit administrativ dhe rrëzimin e ankimit; b) shfuqizimin/revokimin e aktit administrativ dhe pranimin e ankimit; c) ndryshimin e aktit administrativ duke pranuar pjesërisht ankimin; d) detyrimin e organit administrativ kompetent për të nxjerrë aktin administrativ, kur është refuzuar nxjerrja e tij.³⁶⁵ Me të njëjtën logjikë gjatë hetimit funksionon dhe AP, i cili në varësi të faktit se pretendimet qëndrojnë apo jo vendos :

- T'i kthejë përgjigje ankuesit se të drejtat e tij nuk janë shkelur, pasi është konsultuar me të gjithë kuadrin ligjor që ka lidhje me çështjen dhe ka dalë në konkluzionin se pretendimet e kërkuesit nuk qëndrojnë,
- Të paraqesë rekomandime për vënien në vend të së drejtës së shkelur tek organi administrativ që, sipas tij, ka shkaktuar shkelje të të drejtave dhe lirive kur pas përfundimit të hetimeve konstaton shkelje³⁶⁶.
- Të paraqesë rekomandime për marrje masash për vënien në vend të së drejtës së shkelur tek organi epror i organit që ka shkaktuar shkeljen.³⁶⁷
- T'i rekomandojë prokurorisë të fillojë hetime në qoftë se vëren se është konsumuar figura e një vepre penale.
- T'i propozojë çdo organi, si dhe Kuvendit, për shkelje të rënda, të vëna re, shkarkimin e funksionarëve që janë kompetencë e tyre. Para një

³⁶³ Avokati i Popullit i referohet ligjit për të drejtën për informim dhe K.Pr.Administrative kur kërkon informacion në një afat 10 ditor.

³⁶⁴ Neni 49/2 i KPA, "Mosrespektimi i kufijve kohore të dhënë nga paragrafi 1 i këtij neni justifikohet nga organi administrativ përgjegjës tek organi që vjen menjëherë pas tij në hierarki, brenda 10 ditëve nga përfundimi i afatit 3 mujor ose i ndërprerjes së situatës së veçantë".

³⁶⁵ Neni 146

³⁶⁶ Një ankues, punonjës policie ankohet se i kanë dhënë gradën minimale "agjent", ndërkohë që ka vjetërsi shërbimi në polici prej 35 vjetësh, aftësi profesionale dhe vlerësim pune të mirë. Duke gjykuar se i kishin bërë një padrejtësi, ai ka bërë ankim tek eprorët e vet dhe ka komunikuar me median. Të nesërmen, ai është thirrur nga eprorët e tij, të cilët i kanë komunikuar urdhërin "Pezullim nga shërbimi deri në sqarimin e çështjes" me motivacionin se ka shkelur Urdhërin e Kryeministrit dhe të Ministrit të Rendit Publik "Për komunikimin me median". Avokati Popullit ndërmori një proces hetimi dhe më pas iu drejtua Kryeministrit, duke konstatuar se urdhri i Kryeministrit i përdorur si bazë ligjore në rastin në fjalë është bërë shkak për shkeljen e të drejtave të individit, në drejtim të lirisë së shprehjes.

³⁶⁷ Në ankesën me nr.201000648, ankuesi X. ankohej se, në 15 seanca gjyqësore, kishte munguar pa shkaqe ligjore Prokurori i ngarkuar, si përfaqësues i akuzës një një çështje penale. Drejtuesi i organit të Prokurorisë pasi analizoi shkaqet e parashtruara nga AP, mori masa, duke larguar Prokurorin që kishte munguar, si përfaqësues i akuzës në gjykim, dhe në vendin e tij u caktua një Prokuror tjetër, i cili ka marrë pjesë në të gjitha seancat gjyqësore.

rasti të tillë mund të jemi kur kryetarë të komunave apo bashkive kanë shkelur ligjin apo Kushtetutën dhe Avokati i Popullit i rekomandon Këshillit të Ministrave shkarkimin e tyre³⁶⁸.

- T'i rekomandojë personave të dëmtuar të paraqesin padi në gjykatë kur çështja nuk mund të zgjidhet përveç se me rrugë gjyqësore³⁶⁹.
- T'i bëjë të ditur shkeljet organit kompetent, për shkelje të të drejtave nga organet e pushtetit gjyqësor, pa ndërhyrë në procedurën që ato zbatojnë, situatë të cilën e kemi sqaruar më poshtë në marrëdhëniet e Avokatit të Popullit me gjykatat.

Sipas ligjit, rastet e mësipërme nuk përjashtojnë njëri-tjetrin, që do të thotë se njëkohësisht Avokati Popullit mund t'i bëjë rekomandim organit, por dhe të orientojë individin t'i drejtohet gjykatës, p.sh. në konfliktet e punës, sipas Kodit të Punës e drejta e ngritjes së padisë është 6 muaj, që do të thotë se punëmarrësit në rolin e të paditurit i humb e drejta për t'u drejtuar gjykatës nëse nuk ngre padi brenda këtij afati³⁷⁰. Në këto kushte, Avokati i Popullit pasi heton çështjen dhe del në konkluzionin se ka pasur shkelje të të drejtave të personit të larguar nga puna, i drejtohet me rekomandim organit përkatës për rikthimin në punë të ankuesit, njëherazi i rekomandon këtij të fundit ngritjen e padisë në gjykatë si një konflikt që zgjidhjen përfundimtare mund ta marrë vetëm në rrugë gjyqësore.

5.2.5 Rekomandimet

Ka disa kategori rekomandimesh që Avokati i Popullit mund të përdorë. Ligji shprehet se Avokati i Popullit ka të drejtën e rekomandimit për vënie në vend të së drejtës së shkelur konkretisht nga veprimet e paligjshme të administratës, Avokati i Popullit ka të drejtën e rekomandimit për marrje nismash ligjvënëse kur konstaton se vetë përmbajtja e ligjit ose akteve të tjera normative dhe jo zbatimi i tyre krijojnë premisa për shkelje të të drejtave të njeriut³⁷¹. Avokati i Popullit ka të drejtën t'u propozojë organeve të administratës ndryshimin ose përmirësimin e akteve nënligjore³⁷². Edhe pse në ligj nuk gjendet shprehimisht, ky institucion ka të drejtën e dhënies së mendimeve juridike Kuvendit, p.sh. në rastin kur në Kuvend po diskutohen projektligje të ndryshme të paraqitura nga Këshilli i Ministrave jep sugjerime për

³⁶⁸ Neni 115 i Kushtetutës

³⁶⁹ Në ankesën e regjistruar me nr.200901251, nga ana e ankuesit pretendohet se Gjykata e Lartë kishte zhvilluar ndaj tij një proces të parregullt ligjor, duke gjykuar në mungesë një çështje penale në ngarkim të tij. Nga verifikimi i AP rezultoi se Gjykata e Lartë kishte shqyrtuar çështjet, duke cënuar të drejtën e mbrojtjes me avokat, pasi gjykimi i kësaj çështjeje, nga kjo gjykatë, është bërë në mungesën e të pandehurit dhe të mbrojtësit të tij. Po kështu, rezultoi se, shqyrtimi i kësaj çështjeje në Gjykatën e Lartë, ishte bërë mbi bazën e rekursit të ushtruar nga prokurori dhe njeri prej të gjykuarve, dhe gjykata ka rënduar pozitën procedurale të kërkuesit, duke e dënuar atë me një dënim të rëndë prej 16 vjet burgim. Në këto rrethana, ankuesi u sqarua se, në bazë të nenit 131/f të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, ai mund t'i drejtohej Gjykatës Kushtetuese.

³⁷⁰ Neni 146/2 i Kodit të Punës

³⁷¹ Deri në vitin 2009 Avokati i Popullit ka rekomanduar 69 ndryshime apo plotësime ligjesh (shih websit-in e AP-së)

³⁷² Deri në vitin 2009 Avokati i Popullit ka rekomanduar 48 ndryshime aktesh nën ligjore të Këshillit të Ministrave dhe 51 rekomandime drejtuar Ministrave apo organeve të tjera qendrore. (shih websit-in e AP-së)

ndryshime dhe përmirësime të tyre, një kompetencë brenda natyrës së veprimtarisë së këtij institucioni³⁷³.

5.2.5.a. A mund t'i konsiderojmë rekomandimet e Avokatit të Popullit akte administrative?

Pas përfundimit të hetimit AP mund të paraqesë³⁷⁴:

- rekomandime për vënien në vend të së drejtës së shkelur tek organi administrativ që sipas tij ka shkaktuar shkeljen;
- rekomandime për marrje masash për vënien në vend të së drejtës së shkelur tek organi epror i organit që ka shkaktuar shkeljen;
- rekomandime pranë prokurorisë, në mënyrë që të fillojë hetime nëse vëren se është konsumuar figura e një vepre penale; të paraqesë rekomandime për shkelje të rënda çdo organi si dhe Kuvendit për shkarkimin e funksionarëve që janë kompetencë e tyre;
- rekomandime personave të dëmtuar për të paraqitur padi në gjykatë³⁷⁵.

Kur Avokati i Popullit vëren se vetë përmbajtja e ligjit ose akteve të tjera normative dhe jo zbatimi i tyre është shkaku që krijon premisë për shkelje të të drejtave të njeriut mund të paraqesë:

- rekomandime organeve që kanë të drejtën ligjvënëse të bëjnë propozime për ndryshimin dhe përmirësimin e ligjeve;
- rekomandime organeve të administratës për ndryshimin e përmirësimin e akteve nënligjore³⁷⁶.

Nga sa më lart, rekomandimet mund të ndahen në dy kategori: a) rekomandime konkrete (të posaçme) dhe b) rekomandime legjislativë. Në kategorinë e parë, në varësi të konkluzionit të hetimit konkret për një çështje të caktuar, dallojmë katër tipa rekomandimesh; (i) rekomandim për vënien në vend të së drejtës së shkelur tek organi që ka shkaktuar shkeljen; (ii) rekomandim tek organi epror për marrje masash për vënien në vend të së drejtës së shkelur; (iii) rekomandim prokurorisë për hetim nëse janë konsumuar elementët e një vepre penale, ose të rifillojë hetimet e pezulluara apo pushuara; (iv) rekomandim ankuesve për ndjekjen e çështjes në rrugë gjyqësore. Nga 4 tipat e *rekomandimeve konkrete*, dy prej tyre mund t'i drejtohen prokurorisë dhe vetë ankuesit, ndërsa dy të tjerat organeve që zhvillojnë veprimtari administrative, pra ose tek vetë organi që ka shkaktuar shkeljen ose tek organi epror i organit që ka shkaktuar shkeljen. Këto dy tipet e fundit të rekomandimeve mund të analizohen në drejtim të pasojave direkte që mund të sjellin tek ankuesi, për shkak detyrimi specifik që kanë organet e përfshira për të mbajtur qëndrim mbi pranimin e tyre ose refuzimin, por gjithsesi mbi detyrimin e organeve për t'i shqyrtuar këto rekomandime. Kur Avokati i Popullit, pas një hetimi konkret del me rekomandime konkrete, procedimi i ndjekur i për afrohet natyrës së procedimit administrativ të realizuar nga pushteti

³⁷³Shkresa nr.218 Prot, Tiranë, më 22/10/2009, "Dhënie mendimi mbi Projekt- ligjin për Gjykatat Administrative", Shkresa nr.26 prot, date 27.10.2009 Mbi disa mendime në lidhje me projekt ligjin mbi gjendjen civile", etj (<http://www.avokatipopullit.gov.al/Korrespondenca/Korr%2022102009.htm>)

³⁷⁴Neni 21 i ligjit;

³⁷⁵*De facto* këto lloj rekomandimesh janë konsideruar *kthim përgjigje* nga AP, sepse sugjerojnë mbi rrugën gjyqësore të ndjekur për gjetjen e zgjidhjes së pretendimeve dhe duke qenë se nuk i drejtohen autoriteteve publike dhe nuk passjellin ndonjë proces të dytë administrativ për ndryshim të pasojave, nuk i kam marrë në analizë.

³⁷⁶Neni 24 i ligjit;

ekzekutiv në shprehje të veprimtarisë administrative ekzekutive urdhërdhënëse, prandaj dhe analiza jonë do fokusohet tek akti administrativ si karakteristikë e shprehjes së vullnetit juridik të pushtetit ekzekutiv (edhe pse jo vetëm e këtij pushteti³⁷⁷). Rekomandimi konkret në vetvete është produkt i një procedimi administrativ të realizuar nga institucioni i Avokatit të Popullit. Ky është përngjasimi më i madh që ai ka me aktin administrativ, i cili gjithashtu është produkt i një procedimi administrativ me të tre fazat e procedimit, iniciativa, faza hetimore dhe faza vendimmarrëse³⁷⁸. Kjo fazë e tretë tek procesi i iniciuar tek Avokati i Popullit mund të përkufizohet si *faza rekomanduese* për analogji. Nëse këto rekomandime përmbushin apo jo cilësinë e akteve administrative duhet të kemi parasysh dy komponentë, atë formal dhe substancial.

- aspekti formal

Forma shkresore është forma e përgjithshme dhe e pranueshme në praktikën administrative. Ajo paraqitet me të gjitha elementet që karakterizojnë aktin administrativ. Kjo formë materializohet në një formë të paraqituri, pra me shkrim, akti duhet të jetë i qartë, i kuptueshëm, i logjikshëm dhe i arsyetuar. E rëndësishme është që vullneti i pushtetit i shfaqur nga organi administrativ kompetent të jetë konkret dhe të jetë bërë i njohur për subjektet, të cilëve ju drejtohet³⁷⁹. Akti administrativ ka tre pjesë, pjesa hyrëse, arsyetuese dhe dispozitivi. Ky i fundit përmban shprehjen e vullnetit të administratës. Në këtë kontekst, në aspektin formal³⁸⁰ tek rekomandimet e Avokatit të Popullit mund të dallohet qartësisht pjesa hyrëse, pra autoriteti që nxjerr rekomandimin, organin të cilit i drejtohet etj. Tek rekomandimet dallohet qartësisht dhe pjesa arsyetuese, ku përfshihet shpjegimi i fakteve që ka bërë të nevojshëm nxjerrjen e rekomandimit, bazën kushtetuese dhe ligjore ku ai është mbështetur. Pjesën e tretë (nuk mund të konsiderohet as pjesë urdhëruese dhe as dispozitiv) mund ta hasim dhe tek rekomandimet, por jo në formën e një urdhërimit, sipas të cilit organi shpreh vullnetin e tij juridik, por në formën e një *sygjerimi* ku përsëri Avokati i Popullit shpreh vullnetin e tij juridik mbi një situatë të caktuar, për t'u zgjidhur në mënyrën që ai këshillon³⁸¹.

³⁷⁷ Shih për më tepër Sadushi S. "Teoria e aktit administrativ", Grand Print 2008, fq.33-42.

³⁷⁸ Faza ekzekutive si fazë e katërt procedimit duhet lënë jashtë kësaj analize, si e përthithur nga faza vendimmarrëse.

³⁷⁹ Komentari i KPA, Instituti për Studime Publike & ligjore, Botimet Toena, Tiranë 2004, fq.236.

³⁸⁰ Neni 106, 107, 108 i KPA. Aktet administrative kanë formë shkresore, me përjashtim të rasteve kur me ligj kërkohet një formë tjetër ose kur një gjë të tillë e imponojnë rrethanat. (...) Aktet administrative, në çdo rast, tregojnë qëllimin e tyre. (...) Pavarësisht nga çdo informacion tjetër që mund të jepet nga organi administrativ rast pas rasti, secili akt administrativ duhet patjetër të përmbajë sa më poshtë:

- a) Autoritetin që e nxjerr aktin, si dhe çdo delegim të pushteteve që lidhet me nxjerrjen e aktit;
- b) identifikimin e palëve, të cilave ju drejtohet akti;
- c) shpjegimin e fakteve, që janë bërë shkas për nxjerrjen e aktit, kur këto janë të rëndësishme;
- d) bazën ligjore të aktit kur kërkohet nga ligji;
- e) shpjegimin e kuptimit të aktit;
- dh) datën e hyrjes në fuqi të aktit;
- f) nënshkrimin e punonjësit të organit që nxjerr aktin ose të drejtuesit të organit kolegjial.

³⁸¹ Në vijim një shembull rekomandimi me Nr. Dok. 201100860/3, datë 26/07/2011, sipas të cilit: " Zyra e Avokatit të Popullit nëpërmjet medias së shkruar por dhe ankesave të ndryshme nga ana e qytetareve të interesuar, është njohur me rastin e një urdhëri të dalë nga Drejtori i Përgjithshëm i UKT-së, z. S.D, i cili bën fjalë për mos falje detyrimesh dhe kamatvonesave të personave të mbetur debitore para vitit 2010. Për më tepër me anë të kësaj shkrese, urdhërohen njësite vartëse për ndërprerje të furnizimit me ujë për të gjithë personat të cilat nuk kanë shlyer detyrimet e prapambetura.(...) për urdhërin në fjalë Zyra e Avokatit të Popullit e shikon me vend të rekomandojë konstatimin si absolutisht të pavlefshëm të tij. (...) Çdo subjekt publik apo privat që ndesh një akt të tillë, mund edhe

- aspekti substancial

Në nenin 105 të KPA është sanksionuar se, *akte administrative në kuptim të këtij ligji janë vetëm aktet të cilat krijojnë pasoja juridike në raste individuale*³⁸². Megjithatë, ky Kod nuk ka dhënë asnjë definicion për kuptimin e aktit administrativ individual, duke ja lënë këtë çështje për zgjidhje doktrinës. Akti administrativ individual rregullon në veçanti marrëdhënie konkrete, të posaçme, për një çështje specifike dhe ndaj një subjekti apo grupi subjektësh të përcaktueshëm. Nëpërmjet aktit individual nuk vendosen norma të përgjithshme abstrakte. Vetë emërtimi i aktit administrativ si individual e nënkupton këtë specifike të tij. Akti individual mund të përmbajë në vetvete urdhërimin për kryerjen e një detyrimi të caktuar, ashtu siç mundet të krijojë të drejta apo favore për subjektet e interesuara. Edhe në rastet kur akti administrativ i shtrin efektet e tij jo vetëm mbi një person të caktuar, por për një grup apo për një kategori më të gjerë subjektësh të verifikueshëm, mjafton qenia e marrëdhënies që rregullon si konkrete, që akti të mos e humbasë individualitetin e tij.³⁸³ Doktrina përgjithësisht e pranuar mbi aktin administrativ, *si deklarim ose shfaqje e një vullneti pushteti nga organet që ushtrojnë veprimtari administrative i kryer në përputhje të plotë me Kushtetutën dhe me ligjet në tërësi me qëllim krijimin, ndryshimin ose shuarjen e pasojave të caktuara juridike që zbatohet nëpërmjet vullnetit të lirë të subjekteve ose me anë të forcës shtrënguese të shtetit*³⁸⁴, nxjerr në pah më tepër elementë karakteristikë të akteve administrative krahasuar me KPA³⁸⁵, apo edhe me projekt- ligjin për organizimin e drejtësisë dhe gjykatave administrative³⁸⁶. Duke i trajtuar me radhë këto elemente dhe duke i ballafaquar me rekomandimet mund të themi se rekomandimet;

- (i) janë shfaqje e një vullneti pushteti nga Avokati Popullit si organ që ushtron veprimtari kushtetuese-administrative;
- (ii) janë të mbështetura në Kushtetutë e ligje (prezumohet);
- (iii) kanë si qëllim krijimin e një marrëdhënie juridike p.sh. në rastin kur rekomandojnë rikthim në punë të një ankuesi;

të mos i nënshtrohet rregullave që ai parashikon, duke mos e marrë parasysh gjatë veprimtarisë së tij. Ai mund të injorohet tërësisht nga personat e interesuar, nga palët e treta, autoritetet e tjera administrative e gjithashtu edhe nga autoriteti që e ka nxjerrë atë akt. Pra jemi në rastin e një akti administrativ absolutisht të pavlefshëm, i cili vetëm konstatohet si i tillë, sepse ai akt nuk mund të ketë ekzistuar asnjëherë juridikisht. Secila palë e interesuar mund të kërkojë që akti administrativ të konstatohet absolutisht i pavlefshëm dhe kjo kërkesë mund të bëhet në çdo kohë. Në këto kushte Avokati i Popullit, ju vë në dukje nulitetin e një akti administrativ juve, si autoriteti që e keni marrë atë. Për sa më sipër, në mbështetje të Nenit 63/3 të Kushtetutës së Shqipërisë si dhe Nenit 21/b të Ligjit 8454 datë 04.02.1999 “Për Avokatin e Popullit” me ndryshime përkatëse : R E K O M A N D O J M Ë: Konstatimin si absolutisht të pavlefshëm të Vendimit të Këshillit Mbikqyrës të UKT sh.a. me nr. 3 datë 13.06.2011, si dhe Urdhërit me nr.125, datë 21.06.2011 të Drejtorit të Përgjithshëm të UKT sh.a. “Për ndërprerjen e procesit të nënshkrimit të Akt-marrëveshjes për pagesën e detyrimeve të konsumatorëve familjare dhe private”. Në përputhje me Nenin 22 të Ligjit nr.8454 datë 04.02.1999 “Per Avokatin e Popullit” me ndryshimet përkatëse, lutemi të na ktheni pergjigje të argumentuar brenda 10 ditëve”.

³⁸²Përkufizim i dhënë sipas projekt- ligjit për gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative dhe organizimin e drejtësisë administrative; “akt administrativ është çdo vendim i organit publik, që rregullon në mënyrë të njanshme një marrëdhënie juridike konkrete të së drejtës administrative dhe ka për qëllim të prodhojë pasoja juridike”.

³⁸³Komentari i KPA, Instituti për Studime Publike & ligjore, Botimet Toena, Tiranë 2004, fq.233-235.

³⁸⁴Sadushi S. “Teoria e aktit administrativ”, Grand Print 2008, fq.17,

³⁸⁵ Neni 105:

³⁸⁶ Akt administrativ do të konsiderohet çdo vendim i organit publik, që rregullon në mënyrë të njëanshme një marrëdhënie juridike konkrete të së drejtës administrative dhe ka për qëllim të prodhojë pasoja juridike

Avokati i Popullit

- (iv) kanë si qëllim ndryshimin e një marrëdhënie juridike në rastin kur rekomandojnë p.sh cilësimin e një nëpunësi publik si këshilltar i kategorisë së parë dhe jo i kategorisë së dytë;
- (v) kanë si qëllim shuarjen e një marrëdhënie juridike kur rekomandojnë p.sh shfuqizimin e një vendimi për vënie gjobe;
- (vi) tentojnë që të zbatohen nëpërmjet vullnetit të lirë të subjekteve, që në këtë rast do të ishte gjithmonë në cilësinë e subjektit, autoriteti publik (duke pasur parasysh se ato i drejtohen vetëm administratës publike dhe të tretëve që veprojnë për llogari të saj), ndryshe nga aktet administrative, të cilat i kemi të tilla që mund të kërkojnë zbatim me vullnet të lirë kryesisht nga individ.

Për sa i përket forcës shtrënguese të shtetit themi se ky element i shtatë dhe i fundit është absolutisht i padukshëm në këto rekomandime, sepse Avokati i Popullit nuk ka mekanizma për përdorim force shtrënguese, krejt ndryshe nga akti administrativ për ekzekutimin e të cilit me forcë, shteti ngre struktura të posaçme³⁸⁷. Si të tilla rekomandimet e Avokatit të Popullit nuk janë të një karakteri detyrues, ato nuk përmbajnë vullnet shtetëror, diktues, urdhërues ndaj organeve që i drejtohet. Në rast moszbatimi të rekomandimeve, Avokati i Popullit nuk mund të përdorë fuqi imponuese direkte dhe as sanksione administrative, si mjete karakteristike në rast moszbatimi të një akti administrativ. Një veçori tjetër që ka rekomandimi është se ai krijon një raport të mirëfilltë mes Avokatit të Popullit dhe autoritetit publik, pra nga të dyja anët qëndrojnë organe të administratës publike, ndërsa me aktin administrativ gjithmonë është njëra palë organ që ushtron veprimtari administrative dhe nga ana tjetër mund të qëndrojë një individ apo institucion publik, arsye kjo për të cilën doktrina e ka konsideruar aktin administrativ akt të njëanshëm³⁸⁸, por jo vetëm³⁸⁹.

Gjithashtu, ndaj rekomandimeve nuk mund të përdoret gjyqësisht kërkesa për pezullim, ndryshim apo anulim edhe pse nëpërmjet tyre mund të krijohen, shuhen, ndryshohen marrëdhënie të caktuara juridike. Madje dhe ky pohim nuk është “*korrekt ligjërish*”, sepse në fakt nuk është rekomandimi që krijon, shuan, ndryshon marrëdhënie juridike të caktuara, por është ky rekomandim që tenton ta nxisë organin e administratës, që nëpërmjet një akti të dytë në të vërtetë të shuajë, krijojë, ndryshojë një marrëdhënie juridike. Për ta shpjeguar më qartë këtë ide mund të themi se kur Avokati i Popullit rekomandon rikthim në punë të një punonjësi nuk është rekomandimi që krijon një marrëdhënie juridike, por është akti administrativ i autoritetit përgjegjës që ka pranuar rekomandimin, vendimi i tij për rikthim në punë të punonjësit, që krijon këtë marrëdhënie të re juridike. Po kështu, kur Avokati i Popullit rekomandon heqjen e një takse, nuk është rekomandimi i tij që shuan marrëdhënien e taksapaguesit me administratën tatimore, por është vendimi i organit përgjegjës që ka pranuar rekomandimin që shuan marrëdhënien juridike të detyrimit mes taksapaguesit dhe organit kompetent. Shembujt e dhënë më lart, faktikisht, na orientojnë drejt

³⁸⁷Neni 130 i KPA -së: Aktet administrative mund të ekzekutohen vetëm pas hyrjes së tyre në fuqi. Ekzekutimi i detyrimeve të parashikuara në aktin administrativ mund të bëhet forcërisht nga administrata pa qenë nevoja për t’ju drejtuar gjykatës, me kusht që ekzekutimi të bëhet në përputhje me kërkesat e ligjit.

³⁸⁸ Sadushi S. “Teoria e aktit administrativ”, Grand Print 2008, fq.31

³⁸⁹Edhe sipas projekt- ligjit për gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative dhe organizimin e drejtësisë administrative, koncepti i aktit është dhënë si i njëanshëm.

debatit mbi efektivitetin e rekomandimeve, sepse krijimi, ndryshimi dhe shuarja e marrëdhënieve të caktuara juridike, nuk janë veçse pjesë e këtij elementi.

Sipas ligjit mbi Avokatin e Popullit **të ndryshuar**, paraqitja e rekomandimit tek **organet që kanë shkaktuar shkeljen deri në shqyrtimin e rekomandimit** dhe dhënien përgjigje Avokatit të Popullit sjell si efekt pezullimin e akteve, veprimeve të paligjshme ose të parregullta. Paraqitja e rekomandimit tek **organi epror i organit që ka shkaktuar shkeljen** kur nuk kthen përgjigje *brenda 30 ditësh* nga data e dërgimit të rekomandimit, sjell si efekt pezullimin e akteve ose veprimeve të paligjshme. Kur Avokati i Popullit vëren se është vetë përmbajtja e ligjit ose e akteve të tjera normative dhe jo zbatimi i tyre shkak që krijon premisa për shkelje të të drejtave të njeriut, të njohura nga Kushtetuta ose ligjet e tjera, ka të drejtë t'u propozojë organeve të administratës ndryshimin ose përmirësimin e akteve nënligjore, *mosshqyrtimi i propozimit brenda 30 ditëve* sjell si pasojë pezullimin e fuqisë së akteve nënligjore që shkaktojnë shkelje të të drejtave dhe lirive. Këto përcaktime ligjore me efekte detyruese në fakt i dhanë më shumë forcë debatit mbi efektivitetin e rekomandimeve. Përcaktimi ligjor se moskthimi përgjigje ndaj rekomandimit shkakton pezullim, pra sjell si pasojë pezullimin e fuqisë së akteve nënligjore të natyrës individuale apo normative, që shkaktojnë shkelje të të drejtave dhe lirive, na çon në analizën se jemi më pranë natyrës së një akti administrativ, duke qenë se vetë rekomandimi në vetvete sjell pasoja juridike, pra sjell si efekt *pezullimin*. Efekti pezullues si efekt i përkohshëm sjell pasoja *de jure* dhe *de facto*. KPA parashikon se ankimi administrativ pezullon efektet e aktit, me përjashtim të disa akteve të dala në fusha të veçanta.³⁹⁰

Ngjashmëria me pezullimin që ofron ligji për Avokatin e Popullit konsiston në synimin që kërkohet të arrihet. Që e drejta e ankimit të jetë me të vërtetë një mjet efikas i mbrojtjes së të drejtave të individit dhe shqyrtimi i vlefshmërisë së aktit nga organi të marrë vlerë nëpërmjet nxjerrjes së vendimit që detyrimisht do të zbatohet, është parashikuar pezullimi në të dyja rastet. Efekti pezullues i jep kuptim ankimit tek Avokati i Popullit, por i jep forcë dhe rekomandimeve dhe efektivitetit të tyre. Pezullimi është një masë sigurimi që i shërben realizimit të plotë të së drejtës së ankimit, por që nuk duhet kuptuar sikur një masë e tillë ndikon në paragjykimin e çështjes nga organi administrativ³⁹¹. Pezullimi i aktit duke mos i dhënë përgjigje rekomandimit të Avokatit të Popullit i shërben zgjidhjes së drejtë të çështjes, pasi organi administrativ ndjehet në vështirësinë dhe detyrimin e dhënies së argumenteve ligjore për aktin e nxjerrë prej tij si dhe për zbatueshmërinë apo jo të rekomandimit të AP-së. Gjithsesi ka paqartësi në zbatimin e efektit pezullues të rekomandimeve të AP në aspektin praktik, sepse nëse organi administrativ nuk i kthen përgjigje AP-së, ndërkohë individi ka afat 30 ditë për t'iu drejtuar Gjykatës dhe i drejtohet në fakt kësaj të fundit për një akt administrativ të pezulluar si do vepronte Gjykata? A do ta shqyrtonte një akt administrativ të pezulluar? Duke qenë se ligji nuk i ka llogaritur sa duhet efektet shumëplanëshe të kësaj dispozite, mendoj se parashikime mbi efektet pezulluese të rekomandimit mund të jenë deformuar gjatë transplantimit nga ligji Maqedonas dhe Polak mbi këtë çështje. Efekti pezullues i rekomandimit nuk duhet lidhur me *mosdhënien përgjigje*³⁹² nga administrata publike, por me shkeljen e rëndë

³⁹⁰ Neni 138 i KPA-së.

³⁹¹ Komentari i KPA-së, fq. 325-327.

³⁹² Sipas AP –së, në Raportin Vjetor 2011, për 50 rekomandime nuk ka marrë përgjigje akoma ndonëse për pjesën më të madhe të tyre (sidomos për rekomandimet që kanë të bëjnë me ekzekutimin e

të të drejtave të individit dhe të drejtën e AP që nëse e çmon të arsyeshme të rekomandojë *pezullimin deri në shqyrtimin gjyqësor të çështjes apo dhënien e vendimit nga Gjykata e Shkallës së Parë*.

Akoma më shumë rezerva mund të gjenden për efektin pezullues të rekomandimit ndaj akteve normative. Në një situatë ku AP rekomandon shfuqizimin, revokimin, (ndryshimin në gjuhën e ligjit) e një akti normativ, dhe si pasojë e moskthimit përgjigje ndaj këtij propozimi, sipas ligjit, efekti është pezullimi i aktit normativ, në logjikën juridike më rezulton problematike dhe për më tepër e paefektshme si normë. Aktet normative hyjnë në fuqi me botimin në Fletore Zyrtare gjithmonë³⁹³. Antikushtetutshmëria e tyre apo antiligjshmëria e ngritur në nivel antikushtetutshmërie shqyrtohet nga Gjykata Kushtetuese dhe si rregull dhe pezullimi i tyre bëhet nga kjo gjykatë si organ kompetent. Nëse i është lënë hapësira edhe AP që me rekomandimin për shfuqizimin të akteve normative të sjellë si efekt pezullimin, them që *de jure* dhe *de facto* nuk mund të ndodhë. *De jure* pezullimi i akteve administrative të karakterit normativ është kompetencë e Gjykatës Kushtetuese sipas nenit 45 të ligjit nr.8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese”. Po sipas këtij neni vendimi i pezullimit i njoftohet organit përkatës si dhe bëhet publikimi i tij. Pra ky vendim ka efekt *erga omnes*. Ndërsa pezullimi që vjen si pasojë e moskthimit përgjigje të rekomandimit të Avokatit të Popullit, nuk shoqërohet me publikimin e tij dhe marrjen dijeni të organeve dhe subjekteve të interesuara. Përpos këtij elementi pezullimi i akteve normative nga Gjykata Kushtetuese duhet të plotësojë kriterin e vlerësimit nga ky organ se, zbatimi i aktit mund të sjellë pasoja të rënda që prekin interesa shtetërore, shoqërore ose të individëve sipas rastit³⁹⁴, kurse pezullimi që mund të sjellë rekomandimi i AP-së lidhet vetëm me moskthimin përgjigje ndaj këtij institucioni.

Kam përshtypjen se duke qenë se akti administrativ normativ përmban rregulla dhe norma që krijohen përpara se të lindë një konflikt, atëherë akti individual i dalë në zbatim të tij do të jetë akti ndaj të cilit do ankohet individi tek AP. Në këto kushte hipotetike pezullimi duhet të bjerë mbi aktin individual dhe jo mbi aktin normativ në rast moskthimi përgjigje ndaj tij. Për aktet normative nuk duhet të veprojë efekti pezullues, por AP pas kalimit të afatit 30 ditor i shoqëruar me mosdhënien përgjigje nga organet e administratës publike, mund të ezaurojë kontrollin kushtetues të aktit, nëse vlerëson se ka probleme antikushtetutshmërie, në fakt si përcaktim i nenit 24/c të ligjit.

5.2.5.b. Natyra juridike e Rekomandimeve

Përveç sa më lart, për të diskutuar mbi efektivitetin e rekomandimeve, mund t'i referohemi konceptit mbi “llogaridhënien” të dhënë sipas Schendler.³⁹⁵ Ai beson se “llogaridhënia” është koncept dy-dimensional. Ajo përfshin “forcën detyruese”

vendimeve gjyqësore) është përsëritur kërkesa për t'iu përgjigjur rekomandimit, siç parashikohet në ligjin organik të AP-së. (fq.195)

³⁹³ Neni 117 i Kushtetutës

³⁹⁴ Neni 45 i ligjit nr.8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”.

³⁹⁵ Schedler Andreas; Diamond Lerry; Platnner F. Marc; The self restraining State, Power and Accountability in new democracies, 1999; fq.13-28;

bazuar mbi elementin e sanksionit dhe penalizimit dhe “mbajtjen përgjegjësi” të bazuar në kompetencën për të detyruar organet të japin informacion dhe të shpjegojnë qëndrimet e tyre. Po sipas tij, nëse një organ nuk ka mundësi të marrë vendime dhe nuk ka forcë detyruese për vendimmarrjet e tij, është e kotë të flasësh për “mbajtje përgjegjësi”³⁹⁶. Megjithatë në analizë të fundit, Schedler konkludon se institucionet mund të ofrojnë llogaridhënie edhe pse elementi i forcës detyruese apo i mbajtjes përgjegjësi mungon³⁹⁷. Gjithsesi kategorizimi bipartizan i Schedler nuk ka përfshirë kompetencën e disa institucioneve për të dhënë rekomandime, për të raportuar, dhe ofruar forma të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve me ndërmjetësim. Aftësia për të hetuar në mënyrë të paanshme, të pavarur dhe për të rekomanduar ndryshime ligjesh, shkon përtej konceptit të tij “forcë detyruese”/“mbajtje përgjegjësi”. Për rrjedhojë është më me vend që p.sh. Ombudsmanët të klasifikohen si institucione që garantojnë një formë të tretë të llogaridhënies, e cila shtrihet diku mes “forcës detyruese” dhe “mbajtjes përgjegjësi” sipas këndvështrimit të Schedler³⁹⁸. Rekomandimi është parashikuar si mekanizëm i përdorur nga Avokati i Popullit së pari në Kushtetutë. Në nenin 63/3 të Kushtetutës është përcaktuar se Avokati i Popullit ka të drejtë të bëjë rekomandime dhe të propozojë masa kur vëren shkelje të të drejtave dhe lirive të njeriut nga administrata publike. Ashtu si Kushtetuta përmend akte të tjera me të cilat shprehin vullnetin juridik organet e administratës si p.sh. Këshillin e Ministrave që nxjerr vendime, udhëzime dhe akte normative me fuqinë e ligjit, apo Kryeministrin që nxjerr vetëm urdhra apo Presidentin që nxjerr dekrete³⁹⁹, është shprehur dhe për Avokatin e Popullit që si mekanizëm operacional gëzon nxjerrjen e rekomandimeve. Rekomandimi i posaçëm (konkret) tashmë jo në këndvështrim të së drejtës administrative, por i parë në këndvështrimin kushtetues, mund të konsiderohet efektiv për sa kohë institucionet që zhvillojnë veprimtari administrative kanë detyrimin të “japin llogari për veprimet e tyre” sipas Schendler, pra ta shqyrtojnë atë, dhe kur e pranojnë procedojnë dhe me marrjen e masave për vënien në vend të së drejtës së shkelur. Këto masa krijojnë pasoja juridike për palët, sepse realisht nga institucionet përkatëse inician procedime administrative, të cilat në thelb mund të sjellin një rezultat të ndryshëm nga ai i pari (pozitiv për individin që është ankuar).

5.2.5.c Konkluzione paraprake

Nga doktrina e burimeve të së drejtës, rekomandimet janë konsideruar si “ligje të buta/soft laws”, pa detyrime, penalizime, forcë ekzekutive dhe kontrollueshmëri mbi ligjshmërinë e tyre. Në teorinë e marrëdhënies ndërkombëtare (*shën E.T.*: por jo vetëm, doktrina e soft law është e adoptueshme dhe në lidhje me rekomandimet e AP) gjithmonë e më shumë po i jepet vëmendje kësaj kategorie të akteve⁴⁰⁰. Nuk ka një kuptim të përbashkët mbi faktin nëse këto lloj aktesh janë me kategorinë e ligjeve dhe aq më tepër në përcaktimin e parametrave matës të ligjeve të buta dhe atyre të forta⁴⁰¹.

³⁹⁶ *Ibid*, fq.19

³⁹⁷ *Ibid*, fq.18

³⁹⁸ Konkluzion i arrirë nga Linda C.Reif, në fakt për institucionet e mbrojtjes së të drejtave të njeriut por i vlefshëm në mendimin tim dhe për efektivitetin e rekomandimeve të Avokatit të Popullit. Shih për më tepër Reif Linda; Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection; Harvard Human Rights Journal nr.13/2000.

³⁹⁹ Nenet 100, 101/5 dhe 93 të Kushtetutës.

⁴⁰⁰ P.sh. neni 288 i Versionit të Konsoliduar të Funksionimit të Bashkimit Evropian, (aktet ligjore të Bashkimit Evropian), përcaktohet se rekomandimet dhe opinionet nuk kanë forcë detyruese.

⁴⁰¹ Trubek.M. David, Cotrell Patrick, Nance Mark; “Soft law hard law and european integration; Toward a theory of hibridity”. 2005

Po sipas hulumtuesve të këtyre teorive me të paktën 7 arsye egzistojnë pse ligjet e buta mund të jenë më të preferueshme se ligjet e forta në kontekstin e marrëdhënieve ndërkombëtare: kosto të ulët, i përshtaten kushteve dhe rrethanave me shumë diversitet, ofrojnë fleksibilitet, shpejtësi, thjeshtësi, pjesmarrje më të gjerë dhe janë hap shtytës për miratimin e “hard law”. Edhe pse jo me forcën e ligjeve të forta që janë të detyrueshme, ligjet e buta ofrojnë më tepër bashkëpunim dhe bëhen pararendëse të ligjeve të forta.

Avokati i Popullit nuk është organ vendimmarrës, sidoqoftë kjo nuk do të thotë se Avokati i Popullit nuk ka mjete për të mbrojtur të drejtat dhe liritë e individëve⁴⁰². Ai nuk ushtron forcë shtrënguese ekzekutive për rekomandimet, pikërisht sepse është supozuar që ato të sjellin efekte jo nëpërmjet forcës detyruese për zbatim, por nëpërmjet autoritetit specifik të Avokatit të Popullit, argumenteve, ndikimit dhe prezencës së tij në publik. *Rekomandimet legjislative* janë të një natyre kushtetuese, ato i drejtohen Kuvendit ose organeve me nisma ligjvënëse si dhe organeve të administratës publike që mund të ndryshojnë aktet normative jo të tipit “ligj” ku argumentet për pranimin e tyre janë domosdoshmërisht të nivelit kushtetues. *Rekomandimi konkret* ka elemente të aktit administrativ, por nuk e gëzon këtë cilësi. Nga forma e përmbajtja *rekomandimet konkrete* që i drejtohen organeve publike kanë një përngjasim të madh me aktin administrativ dhe janë rezultat i procedimit administrativ të zhvilluar nga ky institucion. Efekti sa i përket pasojave ligjore që sjell mbetet i diskutueshëm⁴⁰³. Rekomandimi konkret sjell si efekt evident të tij pezullimin e akteve administrative deri në shqyrtimin e tij dhe dhënien përgjigje nga organi të cilit i është drejtuar. Si konkluzion pavarësisht se te rekomandimet e Avokatit të Popullit gjejmë tipare të mishëruara të një akti administrativ, ato mund t'i konsiderojmë si akte të një karakteri të veçantë (*sui generis*) të natyrës kushtetuese⁴⁰⁴.

Duhet të dallojmë diskutimin mbi efektivitetin e Avokatit të Popullit si institucion në mbrojtje të të drejtave themelore të njeriut nga ai mbi efektivitetin e rekomandimeve. Efektiviteti i institucionit duhet parë në kompleksitet duke shtuar këtu dhe kompetencën e tij për t'iu drejtuar Gjykatës Kushtetuese⁴⁰⁵, të drejtën për të raportuar në Kuvend⁴⁰⁶, të drejtën për të propozuar masa disiplinore ndaj zyrtarëve⁴⁰⁷. Gjykata Kushtetuese ka theksuar se Avokati i Popullit është mekanizëm efektiv në mbrojtje të të drejtave kushtetuese të individëve⁴⁰⁸. E drejta e tij për të ndjekur shkallë-shkallë çështjen deri në Kuvend, si dhe transparenca dhe bashkëpunimi i ngushtë me median garantojnë suksesin e këtij institucioni⁴⁰⁹. Si formë e jashtme e kontrollit të punës së

<http://law.wisc.edu/facstaff/trubek/hybriditypaperapril2005.pdf>

⁴⁰²Dobjani E. Hapësirat dhe instrumentat e Avokatit të Popullit, Tribuna Juridike, nr.31/2000, konkluzion i dhënë dhe nga Omari L. Anastasi A., sipas të cilëve, “Kushtetuta i njej Avokatit të Popullit disa mjete për ushtrimin e kompetencave të tij. Ajo është kujdesur për të krijuar një institucion efikas dhe të pavarur”. Shih E drejta kushtetuese, ABC, Tiranë 2008, fq.116.

⁴⁰³Toska.E. “Avokati i Popullit, mjet ankimi efektiv në përputhje me nenin 13 të KEDNJ”, revista Jeta Juridike, Shkolla e Magjistraturës Tiranë, Maj/2006.

⁴⁰⁴Sipas vendimit nr.25/2002 dhe nr.21/2008 të GjK, aktet i kemi të karakterit politik, administrativ por edhe të një natyre të mirëfilltë kushtetuese, përveçse dhe ato që i përkasin pushtetit legjislativ dhe gjyqësor të njohura si akte legjislative dhe si vendime gjyqësore. (E.T. konteksti)

⁴⁰⁵Toska.E. “Raportet Avokati i Popullit- Gjykatë Kushtetuese mbi legjitimitimin”, revista Tribuna Juridike, nr.82, Prill /2010.

⁴⁰⁶Neni 63 i Kushtetutës

⁴⁰⁷Neni 22/1 i ligjit për Avokatin e Popullit

⁴⁰⁸Vendimi nr.40, datë 16.11.2007.

⁴⁰⁹Dobjani E. Hapësirat dhe instrumentat e Avokatit të Popullit, Tribuna Juridike, nr.31/2010

organeve të administratës publike, efektiviteti i këtij institucioni është i lidhur ngushtë me argumentimet bindëse të tij gjatë përdorimit të rekomandimeve, pme ndjenjën e bindjes ndaj kushtetutës e ligjeve të organeve të administratës publike, të cilave ai i drejtohet, por edhe me besueshmërinë që krijon me punën e tij tek vetë ankuesit⁴¹⁰. Avokati i Popullit, nisur nga natyra e çështjes konkrete, nga predispozicioni i organeve të administratës publike për të zbatuar ligjet në fuqi dhe nga faktorë të tjerë rast pas rasti, ka qenë tepër efikas edhe pa pasur fuqi vendimmarrëse pas përfundimit të një procedimi administrativ të nisur prej tij⁴¹¹.

5.2.6. Bashkëpunimi me Organizatat jo-fitimprurëse

Qëllimi dhe parimet thelbësore të veprimtarisë së Avokatit të Popullit, OJF-ve dhe administratës publike janë të njëjta. Secili, në varësi të misionit dhe veçorive ka prioritet të drejtat e njeriut dhe realizimin e një veprimtarie në të mirë dhe interes publik⁴¹². Po të kemi në konsideratë se objekti i punës së OJF/ve, është pak a shumë i përafërt si, mbrojtja dhe promovimi i të drejtave të njeriut, demokratizimi i shoqërisë e të tjera, është e pamundur që të mos të kesh një bashkëpunim perfekt me ta. Në praktikë OJF -të kanë prioritetet e veta në fushën ku operojnë dhe janë në pozicionin që të japin nuancat e veta në opinionet e ndryshme mbi probleme shumëdimensionale. Në këtë kuadër bashkëpunimi me OJF të ndryshme është ngritur si standard i detyrueshëm ligjor, sipas ligjit për Avokatin e Popullit, pikërisht për të pasur një performancë më optimale në fushën e të drejtave të njeriut dhe sanksionimin e shtetit të së drejtës⁴¹³.

5.2.6.a. Format e bashkëpunimit

Bashkëpunimi ndërmjet Avokati i Popullit dhe OJF-ve që veprojnë në fushën e të drejtave të njeriut, sipas ligjit realizohet përmes: (i) marrjes periodikisht të mendimit të tyre për gjendjen e të drejtave dhe të lirive të njeriut sipas këndvështrimit të shoqërisë civile; (ii) organizimi në bashkëpunim të paktën një herë në vit të veprimtarive kombëtare për gjendjen e të drejtave dhe të lirive të njeriut në Republikën e Shqipërisë⁴¹⁴. Në dy rastet në fjalë AP i ofrohet OJF -ve për shkak të detyrimit ligjor që ka, por kjo nuk i pengon OJF-të, të mund t'i drejtohen Avokatit të Popullit edhe në rastet kur këto pretendojnë se u janë shkelur të drejtat dhe liritë dhe interesat e tyre (interesi që ato mbrojnë për shkak të misionit të tyre) të ligjshme nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme e të parregullta të organeve të administratës publike⁴¹⁵. Për këtë është shumë e rëndësishme që OJF-ja të ketë kuptuar mirë që

⁴¹⁰ Shih Dobjani E. "E drejta administrative", Perlat Voshtina, 2007, botim i ripunuar, fq. 399,

⁴¹¹ Shih Raportet Vjetore të Avokatit të Popullit të viteve 2000-2011, për t'u njohur me gjërë, më shumë çështje konkrete të zgjidhura pozitivisht në sajë të ndërhyrjes. P.sh., në Raportin Vjetor 2011, AP raporton se nga **1855** ankesa, **833** ose 44.9% e tyre janë zgjidhur në favor. Nga **231** rekomandimet dhe propozimet drejtuar organeve përkatëse të administratës për shkelje të konstatuara prej tyre, janë pranuar plotësisht dhe ekzekutuar **82** rekomandime. (fq.194 e Raportit).

⁴¹² Balili Arta; "Avokati i Popullit si instrument efektiv dhe mbështetës në rolin e shoqërisë civile në mbrojtjen e të drejtave të njeriut ndaj cenimeve të administratës publike"

http://www.qag-al.org/WEB/publikime/manual_trajnimi.pdf

⁴¹³ Shih për më tepër Raportin Vjetor 2010, ku pasqyrohet veprimtaria e institucionit në bashkëpunim me OJF-të.

⁴¹⁴ Neni 30 i ligjit për Avokatin e Popullit, ndryshe këto organizime janë quajtur Konferenca kombëtare. Deri tani ky institucion ka organizuar 7 Konferenca kombëtare.

⁴¹⁵ Neni 12 i ligjit

shqetësimi i paraqitur prej saj është i lidhur ngushtë me detyrat dhe funksionet e institucionit të AP-së⁴¹⁶. Ka pasur shumë raste ku AP ka iniciuar investigime dhe ka bërë rekomandime bazuar në referimet e rasteve nga OJF-të.⁴¹⁷ Megjithatë në praktikë janë elaboruar dhe praktikuar disa forma bashkëpunimi mes AP dhe OJF-ve siç është edhe dërgimi i kërkesave në Gjykatë Kushtetuese⁴¹⁸. Po kështu si forma bashkëpunimi kanë rezultuar dhe inspektimet e përbashkëta, duke komplementuar njëri - tjetrin me burime njerëzore dhe kapacitete profesionale⁴¹⁹.

Përmbledhtazi mund të identifikohen pesë forma bashkëpunimi mes AP-së dhe OJF-ve të përcaktuar shprehimisht me ligj apo të reflektuara nga praktika si domosdoshmëri; (i) konferenca kombëtare në bashkëpunim; (ii) marrja e mendimeve në hartimin e raporteve mbi gjendjen e të drejtave të njeriut; (iii) kërkesat e paraqitura bashkërisht në Gjykatë Kushtetuese; (iv) inspektime të përbashkëta; (v) hetim të ankesave të paraqitura nga OJF-të. Këto të fundit vënë në lëvizje AP – në dhe në terma konkrete, përfundojnë me rekomandime.

Nga kërkimi mbi bashkëpunimin e AP-së me OJF-të, rezulton se është bashkëpunuar me OJF-të si: Aleanca për Fëmijët në Shqipëri, Amaro Drom, Amici dei Bambini, Qendra Bethany, CRCA, Cafod, Klinika Ligjore për të Miturit, ICMC, Komiteti Shqiptar i Helsinkit, “Ndihmoni Jetën”, Parlamenti Rinor, QTMPKF, Save the Children, World Vision, e të tjerë⁴²⁰.

5.2.6.b Rëndësia e bashkëpunimit

OJF të ndryshme që ushtrojnë veprimtari aktive në fushën e të drejtave të njeriut, janë partnere shumë të vlefshme, jo thjesht për përmbushjen e veprimtarisë së AP-së, por si institucione për mbrojtjen e të drejtave të njeriut, parë në këndvështrimin e

⁴¹⁶Balili Arta; “Avokati i Popullit si instrument efektiv dhe mbështetës në rolin e shoqërisë civile në mbrojtjen e të drejtave të njeriut ndaj çënimeve të administratës publike”

http://www.qag-al.org/WEB/publikime/manual_trajnimi.pdf

⁴¹⁷ <http://www.avokatipopullit.gov.al/Raporte/RV32008.pdf>

⁴¹⁸Statistikisht AP ka dërguar në GJK 2 çështje si kërkues së bashku me OJF- të sa vijon;

1- vendimi nr.20/2006 kërkuesi: Komiteti Shqiptar i Helsinkit, Avokati i Popullit dhe Grupi Shqiptar i të Drejtave të Njeriut; objekti: Shfuqizimi si i papajtueshëm me Kushtetutën i vendimeve të Këshillit të Ministrave nr. 43, datë 27.01.2006 “Për shmangien e nepotizmit dhe ndikimin e pushtetit në rekrutimin dhe karrierën e personelit të administratës publike”; nr. 44, datë 27.01.2006 “Për shmangien e nepotizmit në administratën publike” dhe nr. 48, datë 27.01.2006 “Për disa shtesa në Vendimin e Këshillit të Ministrave nr. 205, datë 13.04.1999 “Për miratimin e dispozitave zbatuese të Kodit Doganor në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar”;

2- vendimi nr.33/2010, kërkuesi Shoqata Kombëtare e Ushtarakëve në Rezervë, Avokati i Popullit, Sindikata e Punonjësve të Policisë së Shtetit, Shoqata Organizata e punonjësve të policisë së shtetit në lirim, objekti 1. Shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë të ligjit nr.10142, datë 15.05.2009 "Për sigurimin shoqëror suplementar të ushtarakëve të Forcave të Armatosura, të punonjësve të Policisë së Shtetit, të Gardës së Republikës, të Shërbimit Informativ të Shtetit, të Policisë së Burgjeve, të Policisë së Mbrojtjes nga Zjarri dhe të shpëtimit e të punonjësve të shërbimit të kontrollit të brendshëm në Republikën e Shqipërisë".

⁴¹⁹Gjatë vitit 2009 për të konkretizuar zyrtarisht një sërë iniciativash të përbashkëta me OJF-të që operojnë në fushën e parandalimit të torturës, Avokati i Popullit nënshkroi marrëveshje bashkëpunimi me Qendrën Shqiptare të Rehabilitimit të Viktimave të Torturës, Komitetin Shqiptar të Helsinkit dhe Institutin European të Tiranës. Këto marrëveshje u nënshkruan me qëllimin për të krijuar një koordinim të përbashkët jo vetëm të veprimeve monitoruese në terren, por dhe të ndihmës së ndërsjellë, si dhe një kombinim efektiv me burime njerëzore të shumicës së inspektimeve në terren.

⁴²⁰ <http://www.avokatipopullit.gov.al/Raporte/RV32008.pdf>

parimeve të Kopenhagenit⁴²¹. Roli i shoqërisë civile (aktorë jo shtetërore) në mbrojtjen e vlerave kushtetuese është shumë i rëndësishëm. Demokracia kushtetuese ka nevojë për një shoqëri civile aktive dhe të pavarur, veçanërisht në lidhje me arritjen e qëllimeve kushtetuese⁴²². Prandaj dhe për vlerat që organizatat mbrojnë (kam parasysh këtu ato që veprojnë në fushën e të drejtave të njeriut të quajtura ndryshe *Watchdog organisations*), bashkëpunimi me to do të ishte një shtysë më e fortë në forcimin e të drejtave të njeriut. Edhe Komisioni Evropian i ka dhënë një rol të rëndësishëm përfshirjes së shoqërisë civile në zhvillimin e politikave të Komunitetit si dhe krijimit të një database on-line të shoqërisë civile⁴²³.

Mbi rolin e OJF –ve ndalet posaçërisht dhe Manuali mbi Krijimin dhe Forcimin e Institucioneve Kombëtare për të Drejtat e Njeriut, të Qendrës për të Drejtat e Njeriut pranë Kombeve të Bashkuara, nr. 4/1995, në të cilin citohet se:

“Mbështetje shtesë për zbatimin e standardeve ndërkombëtare të të drejtave të njeriut, vjen nga komuniteti i organizatave jo –qeveritare, të cilat kanë një rol specifik në zhvillimin e një kulture universale të të drejtave të njeriut. Organizatat jo-qeveritare për nga natyra e tyre, kanë liri shprehjeje, fleksibilitet të vepruari dhe liri lëvizjeje, të cilat në disa situata u japin atyre mundësinë të kryejnë funksione të cilat qeveria, ose organizatat ndërqeveritare e kanë të pamundur ose nuk dëshirojnë t’i kryejnë”⁴²⁴.

Po kështu në Raportin Vjetor 2011, AP duke vlerësuar rolin e OJF-ve, thekson se:

“Veprimtaria e Avokatit të Popullit nuk do të mund të ishte e suksesshme pa një bashkëpunim të vazhdueshëm me të gjithë aktoret dhe faktorët, të cilët japin kontributin e tyre në mbrojtjen dhe respektimin e të drejtave të njeriut. Padyshim që ky bashkëpunim, është vlerësuar si një marrëdhënie ligjore me të gjithë organet e administratës publike dhe të tretëve që veprojnë për llogari të saj, në kuadër të oponencës për mënyrën se si ofrohet mirëqeverisja nga ana e këtyre organeve për qytetarët, por edhe si një bashkëveprim me të gjitha ato struktura të shoqërisë civile, të cilat kanë dhënë dhe japin realisht kontribut, për ngritjen dhe konsolidimin e një shoqërie demokratike dhe shtetit të së drejtës në vend. Me veprimtarinë e tyre ato bëhen pjesë e problemeve shoqërore dhe zëri i këtyre organizatave ka shërbyer kohë pas kohe në të mirë të politikave qeverisëse, sikundër edhe ka plotësuar dhe plotëson kuadrin pluralist të mendimit dhe organizimit të lirë të individëve. Ndër parimet mbi bazën e të cilave mbështetet veprimtaria e organizatave jofitimprurëse është parimi i mbrojtjes dhe i respektimit të të drejtave të njeriut të parashikuara në Kushtetutë, ligje dhe marrëveshje ndërkombëtare të ratifikuara me ligj. Është pikërisht ky moment, i cili ka bërë që OJF të ndryshme që ushtrojnë veprimtari

⁴²¹ http://en.wikipedia.org/wiki/Copenhagen_criteria

⁴²² Berberi Sokol; “Protection of the constitutional values from civil society through the constitutional review”, Konferenca “Fundamental constitutional values and public practice”, Armeni 3-5 Tetor 2008; Proceedings ISSN 1829-0124 fq.56;

<http://www.concourt.am/english/events/conferences/2008/index.htm>

⁴²³ Communication from the Commission of 25 July 2001 "European governance - A white paper" [COM(2001) 428 final - Official Journal C 287 of 12.10.2001

⁴²⁴ National Institutions of Human Rights, a Notebook, fq.3

http://www.hrea.org/erc/Library/display_doc.php?url=http%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2FDocuments%2FPublications%2Ftraining4en.pdf&external=N,

aktive dhe serioze në fushën e të drejtave të njeriut, të konsiderohen nga ana e institucionit të Avokatit të Popullit si partnerë shumë të vlefshëm, jo thjesht për përmbushjen e veprimtarisë së tij, por si institucione për mbrojtjen e të drejtave të njeriut, parë në këndvështrimin e parimeve të Kopenhagenit. Organizatat jofitimprurëse vendase dhe të huaja, luajnë një rol të rëndësishëm në procesin e zbatimit të të drejtave të njeriut dhe për promovimin e tyre. Shumë prej tyre ofrojnë shërbime të ndryshme për fëmijët-viktima, si asistencë ligjore falas, kryejnë punë hulumtuese, publikojnë raporte mbi gjendjen e të drejtave të fëmijëve si dhe organizojnë trajnime të ndryshme për edukimin e zyrtarëve publik, duke rritur ndërgjegjësimin e tyre”⁴²⁵.

5.2.6.c. Komente

Qëllimi i ligjvënësit për t’i vendosur OJF –të pranë AP-së nuk ka qenë i rastësishëm. Ndërmjet shumë mekanizmave që kanë në dispozicion OJF-të dhe me të cilat mund të kontribuojnë në mirëqeverisjen dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut, Avokatin e Popullit duhet ta shfrytëzojnë si një rrugë lehtësisht të aksesueshme si dhe funksionale. Lista e mjeteve që ka në dispozicion Avokati i Popullit për të ndikuar në rritjen e cilësisë së veprimtarisë së administratës publike dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut, fillon me hetimin, inspektimin e organeve të administratës, rekomandimin dhe detyrimin për kthim përgjigje nga administrata, propozimet për ndryshime në legjislacion, raportim para Kuvendit, dhe së fundi inicim procesi para Gjykatës Kushtetuese. Barriera e *locus standi* është më e lehtë për t’u kapërcyer nga AP, sesa nga OJF para Gjykatës Kushtetuese, sepse interpretimi i termit “interes” nga GjK për OJF-të është parë në termat e anëtarësisë⁴²⁶, kurse për AP në termat e individëve. Prandaj dhe në këto kushte, për shkak të këtyre mjeteve dhe mekanizmave që Avokati i Popullit gëzon, në çuarjen përpara të standardeve të mbrojtjes së të drejtave të njeriut dhe të mirëqeverisjes, duhet parë si bashkëpunëtori më i ngushtë i OJF-ve.

5.2.7 Organizimi i zyrës

Zyra e Avokatit të Popullit ndahet në 3 seksione të specializuara, në krye të të cilave vendosen Komisionerët. Këto seksione janë; Seksioni për organet e administratës qendrore, të pushtetit vendor dhe të të tretëve, që veprojnë për llogari të tyre; Seksioni për policinë, shërbimin sekret, burgjet, forcat e armatosura dhe pushtetin gjyqësor; Seksioni i përgjithshëm për trajtimin e çështjeve jashtë fushave të mësipërme, për bashkëpunimin me organizatat joqeveritare dhe për studimet e veprimtarisë në fushën e të drejtave dhe të lirive të njeriut⁴²⁷. Gjithashtu, kjo zyrë ka brenda saj në statusin e një seksioni, Njësinë për Parandalimin e Torturës parashikuar me Rregullore si Njësi⁴²⁸. Për një periudhë të caktuar kohe në këtë zyrë ka vepruar edhe Nënseksioni mbi të Drejtat e Fëmijëve me fokus kryesor mbrojtjen e të drejtave të fëmijëve në përputhje me Konventën e OKB “Për të drejtat e fëmijëve”, instrumentet e tjerë

⁴²⁵ Shih fq.187-188;

⁴²⁶ Shih Toska E. “Legjitimitimi i Organizatave para Gjykatës Kushtetuese”, *Konferencë Kombëtare, Qendra për nisma ligjore dhe qytetare dhe Akademia e Shkencave*, 28 Qershor 2011, *Procedeengs Book*;

⁴²⁷ Neni 31 i ligjit për Avokatin e Popullit;

⁴²⁸ Neni 20 ku përcaktohet se: Drejtuesi i Njësisë për Parandalimin e Torturës vepron direkt nën drejtimin e Avokatit të Popullit. Ai ushtron të drejtat dhe detyrat, njëjloj si ato të Komisionerit për çështjet që janë objekt i punës së kësaj Njësie. Kurse ndihmëskomisionerët që punojnë në këtë Njësi kanë të njëjtat detyra dhe të drejta si ndihmëskomisionerët që punojnë në seksionet e specializuara.

ndërkombëtare, ligjet dhe aktet nënligjore në fuqi në Republikën e Shqipërisë⁴²⁹. Megjithatë nga AP është kërkuar ngritja e një institucioni Ombudsmani për Fëmijë, me qëllim mbrojtjen institucionale dhe kujdesin efektiv me të gjitha institucionet shtetërore, në dobi të interesit më të lartë të fëmijëve⁴³⁰.

Sipas ligjit, në rastet kur Avokati i Popullit e sheh të arsyeshme, ai mund të emërojë një përfaqësues të tij vendor për një çështje dhe kohë të caktuar⁴³¹. Për një periudhë të caktuar kohe kjo zyrë ka pasur përfaqësues vendor në Shkodër dhe Korçë, duke realizuar kështu një shtrirje organizative gjeografike të AP –së, në funksion të mbrojtjes së të drejtave të individëve⁴³². Aktualisht ekziston vetëm një Zyrë Rajonale e Avokatit të Popullit në Shkodër, që për vitin 2011 ka raportuar për të pestën herë në Kuvend aktivitetet që nga krijimi dhe ngritja në nivel Qarku⁴³³.

Komisionerët zgjidhen ndër juristët më të shquar, për një mandat 3-vjeçar me të drejtë rizgjedhjeje. Zgjedhja e tyre bëhet nga Kuvendi me propozimin e Avokatit të Popullit⁴³⁴. Përforcimi dhe specifikimi i kriterit “jurist i shquar” me ligj do të rriste kualitetin dhe vlerat profesionale të seksioneve dhe në tërësi institucionit. Termi “i shquar” tashmë si nocion jokushtetues si në rastin e kriterëve të përzgjedhjes së Avokatit të Popullit, por edhe si një term ligjor duhet të interpretohet dhe specifikohet në mënyrë që të jetë i qartë si kriter selektimi për kandidatët për komisionerë pranë këtij institucioni. Kriteret më specifike do të ishin p.sh. *të kenë eksperiencë në fushën e të drejtave të njeriut* (pika 19/2 e Rekomandimit të Asamblesë Parlamentare 1649 (2004) Mbi kandidatët e përzgjedhur për gjyqtar në GJEDNj); -juristë të shquar me reputacion të shkëlqyeshëm profesional me jo më pak se 10 vjet përvojë pune profesionale veçanërisht në fushën e së drejtës publike dhe kushtetuese, të dëshmuar, *mes të tjerash*, përmes punës profesionale si gjyqtarë, prokurorë, avokatë, nëpunës civilë ose mësimdhënës universitar dhe punë tjera të rëndësishme të natyrës juridike; - të dallueshëm në veprimtaritë e tyre shkencore, profesionale, ose aktivitetet publike.

Lidhur me rastet kur Avokati nuk ndodhet për arsye të ndryshme në ushtrimin e detyrës, ky ligj ka parashikuar institutin e zëvendësimit. Deri në zgjedhjen e Avokatit të ri të Popullit, si dhe për rastet kur Avokati i Popullit është i pamundur të kryejë detyrat, funksionin e tij do ta kryejë komisioneri më i vjetër në detyrë,⁴³⁵ duke iu referuar vjetërsisë në funksionin përkatës si Komisioner dhe jo vjetërsisë në profesion si jurist⁴³⁶.

⁴²⁹Raporti Vjetor 2007, fq.248

http://www.avokatipopullit.gov.al/Raporte/Raporti_2007.pdf

⁴³⁰Raporti Vjetor 2008, fq.260

http://www.avokatipopullit.gov.al/Raporte/Raporti_2008.pdf,

⁴³¹*ibid*, neni 32;

⁴³² Shih Raportet Vjetore 2005, 2006, 2007(<http://www.avokatipopullit.gov.al/Raporte/>)

⁴³³ Raporti Vjetor 2011, fq.135;

⁴³⁴ *ibid*, neni 33;

⁴³⁵ Neni 9 i ligjit.

⁴³⁶ Rasti Poda. Z.Poda u emërua si Avokat Populli në detyrë pikërisht me këtë llogjikë si Komisioner në detyrë në vazhdimësi për dy mandate radhazi dhe jo Komisionerja zj. Nuni që përsëri kishte dy mandate por me ndërprerje.

5.2.8 Marrëdhëniet me autoritetet publike

Dy fjalë mbi konceptin “funksionar publik”

Në rendin juridik shqiptar, Kushtetuta e përmend termin “**funksionar publik**” në nenin 81/e ku sanksionon domosdoshmërinë e miratimit me tre të pestat të ligjeve për statusin e funksionarëve publikë. Ndërkohë, neni 107 i Kushtetutës përcakton termin “**nëpunës publik**”. A janë terma të njehsuar apo kanë dallime mbetet e diskutueshme. P.sh. në nenin 81/2 të Kushtetutës shkronja “ë” duket sikur përfshihet në shkronjën “a”. Kategoria e ligjeve për organizimin e organeve të parashikuara me kushtetutë ka të përfshirë dhe funksionarët publikë të këtyre institucioneve. Nëse me funksionarë publikë kushtetutbërësi ka dashur të kuptojë nëpunësit publik, atëherë ka qenë e nevojshme ndarja në kategori siç dhe është parashikuar në nenin 81, por përdorimi i termit nëpunës publik i parashikuar në nenin 107⁴³⁷ duhet të ishte harmonik me nenin 81/2, shkronja “ë”. Në ligjin nr.9131, datë 08.09.2003 “Për rregullat e etikës në administratë publike” përcaktohet se me **nëpunës të Administratës Publike**, në kuptim të këtij ligji janë të gjithë personat e punësuar pranë një institucioni të administratës publike si dhe detyrueshmëria e zbatimit të ligjit edhe për personat e punësuar nga organizatat private që kryejnë shërbime publike. Sipas ligjit nr.8095, date 21.03.1996 “Për shërbimin civil” i shfuqizuar, përveç pjesës ku sqaron konceptin e funksionarit politik, përcakton se; **funksionarët politikë** janë të gjithë personat që ushtrojnë funksione drejtuese politike në organet qendrore dhe lokale të administratës publike, titullarë dhe zëvendës të tyre në institucionet publike të specializuara, si dhe personat që ushtrojnë veprimtari të drejtpërdrejtë ndihmëse për realizimin e funksioneve politike të personave të lartpërmendur.⁴³⁸

Shembujt e paraqitur më lart tregojnë se legjislacioni shqiptar në fusha të veçanta i ka dhënë kuptime të ndryshme termit “funksionar publik”, duke e cilësuar si “funksionar politik”, “nëpunës civil”, “autoritet publik”, etj. Por më tepër se sa qëllimi i ligjvënësit për t’i dhënë konotacione të ndryshme, në dispozita të caktuara të krijohet përshtypja e një teknike të gabuar legjislative.

Neni 48/4 (aktualisht neni 45⁴³⁹) i Traktatit të Romës, 25 Mars 1957 mbi krijimin e Komunitetit Evropian Ekonomik lidhur me lirinë e lëvizjes së punonjësve brenda Komunitetit, përcaktoi një kufizim, duke u shprehur se kjo dispozitë nuk aplikohet në lidhje me “*të punësuarit në shërbimet publike*”. Ky nen ka përjashtuar administratën publike⁴⁴⁰. GjED e ka ngushtuar aplikimin e kësaj dispozite, duke u shprehur se ky kufizim i përket vetëm posteve të cilat përfshijnë pjesëmarrje në ushtrimin e pushtetit publik drejtpërdrejt ose në mënyrë të tërthortë dhe pozicioneve të përcaktuara si

⁴³⁷Kushtetuta i referohet nëpunësve që gëzojnë statusin e nëpunësit civil sipas ligjit, përderisa ka specifikuar në dispozitë edhe procedurën e rekrutimit të tyre në administratë **me konkurs** dhe elementin e qëndrueshmërisë në detyrë, elementë këto që jo detyrimisht janë të garantuara për të gjithë kategoritë e funksionarëve publikë,

⁴³⁸ Neni 13;

⁴³⁹ I referohem variantit të konsoliduar mbi funksionimin e Bashkimit European C.083, 30 Mars 2010;

⁴⁴⁰Study intended for the Ministers responsible for Public Administration of the Member States of the European Union, Luxembourg, 8 June 2005, In collaboration with the Luxembourg Presidency of the Council of the European Union; “*Á new space for public administrations and services of gjenral interest in an Enlarged Union*”, 2005, fq.7

http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/ETUDE_un_nouvel_esp ace_pour_les_adm.pub_EN.pdf

mbrojtëse të interesave të përgjithshme të shtetit apo autoritete të tjera publike dhe për të cilat prezumohet ekzistenca e një lidhjeje të veçantë besnikërie ndaj shtetit⁴⁴¹. Sipas GjED-së, koncepti i administratës publike nuk mund të shkatërrojë aplikimin e rregullave të Komunitetit mbi lëvizjen e lirë të punonjësve⁴⁴². Sipas GjED, kriteri i përjashtimit duhet të jetë *funksional*, dhe jo *institucional* bazuar në detyrat, përgjegjësitë e zyrtarit në postin e caktuar me qëllim që përcaktimet kombëtare sipas ligjeve të vendeve përkatëse, mbi konceptin funksionar publik, apo të punësuar në shërbime publike të mos pengojnë zbatimin e legjislacionit komunitar.⁴⁴³

Komisioni Evropian, me Komunikatën e 18 Marsit 1988, i vuri theksin faktit se një pjesë e gjerë e posteve të përjashtuara nga neni 48/4, në realitet nuk kanë lidhje me ushtrimin e pushtetit publik apo me mbrojtjen e interesave të përgjithshme shtetërore. Prandaj dhe ky komision listoi postet publike që përjashtohen nga kufizimi sepse janë të lidhura me “ushtrimin e pushtetit publik drejtpërdrejt ose tërthorazi”, dhe ato të cilat nuk përjashtohen. Sipas Komisionit, përjashtimi mbulon funksione specifike shtetërore apo të autoriteteve të ngjashme, si forcat e armatosura, forcat e policisë, apo forca të tjera kompetente për mbrojtjen publike, gjyqësori, autoritetet tatimore dhe trupat diplomatike. Ky përjashtim mbulon gjithashtu funksione në organe ministrore, autoritete lokale, bankën qendrore, dhe organe të tjera publike ku funksionet implikojnë ushtrim të autoritetit publik si nxjerrja e akteve ligjore, zbatim i këtyre akteve, monitorim i zbatimit të akteve nga organet mbikqyrëse. Përjashtimi nuk mbulon funksione dhe detyra të funksionarëve, të cilët ekzistojnë dhe në sektorin privat dhe të cilat nuk kërkojnë ushtrim pushteti publik edhe pse realizohen si shërbime publike, si: – organe përgjegjëse për shërbime tregtare (p.sh transporti publik, ajror, furnizime me ujë, gaz, energji elektrike, posta, telekomunikacione, media), – shërbime shëndetësore; – mësimdhënie – kërkime për qëllime jo ushtarake në sektorin publik.

Disa shtete tentojnë të harmonizojnë legjislacionin e shërbimit civil me legjislacionin mbi punësimin në përgjithësi, ndërsa në shtete të tjera definicioni mbi shërbimin civil i mbetet një legjislacioni të posaçëm. Nuk ka një përgjigje Evropiane mbi pyetjen se çfarë është një nëpunës civil⁴⁴⁴. Gjithashtu, detyrat dhe kompetencat e një nëpunësi civil mbeten çështje politike dhe varen nga ligjet kombëtare të çdo vendi⁴⁴⁵. Edhe GjEDNj gjatë jurisprudencës së saj ka njohur vështirësitë në përcaktimin e natyrës së përgjegjësive dhe statusit të funksionarit publik dhe evidentimin e kategorisë së nëpunësit publik sipas fushës ku ai vepron⁴⁴⁶.

Funksionari publik është koncept i gjerë dhe mund t'i referohet të gjithë punonjësve

⁴⁴¹ Komisioni Evropian kundër Belgjikës, 17 Dhjetor 1980 C-149/79,

⁴⁴² Study intended for the Ministers responsible for Public Administration of the Member States of the European Union, Luxembourg, 8 June 2005, In collaboration with the Luxembourg Presidency of the Council of the European Union “A new space for public administrations and services of general interest in an Enlarged Union”

http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/ETUDE_un_nouvel_esp ace_pour_les_adm.pub_EN.pdf

⁴⁴³ Komisioni Evropian kundër Dukës së Madhe të Luksemburgut, vendim i datës 2 Korrik 1996.

⁴⁴⁴ Instituti Evropian i Administratës Publike, Studim drejtuar Ministrave Përgjegjës të Vendeve Anëtare të Bashkimit Evropian, Luksemburg, 8 Qershor 2004, “Një hapësirë e re për Administratat Publike dhe Shërbimeve të Interesit të Përgjithshëm në një Bashkim të Zgjeruar”, fq.16

⁴⁴⁵ *Ibid*, fq.17;

⁴⁴⁶ Eskelinen kundër Finlandës prg.52, Kepka vs.Polonisë, Kanayev vs.Rusisë;

që punojnë në administratë publike apo janë kontraktuar nga organet shtetërore dhe që ushtrojnë veprimtarinë e tyre në funksion të shërbimeve publike. Ky term mund të përfshijë titullarë institucionesh kushtetuese të mandatuar, titullarë institucionesh të emëruar me ligje apo akte nënligjore të posaçme, të zgjedhur me zgjedhje të përgjithshme dhe vendore, punonjës të rekrutuar me ligje të posaçme si dhe punonjës të kontraktuar me Kod Pune, apo qoftë dhe të kontraktuar si ekspertë- konsulentë nga një autoritet publik⁴⁴⁷.

Mbi marrëdhënien Avokat Populli- funksionar publik

Ligji për Avokatin e Popullit targeton një raport të caktuar mes nëpunësve publikë dhe AP-së. Sipas këtij ligji refuzimi për të bashkëpunuar me Avokatin e Popullit nga **nëpunësi civil, funksionari ose autoriteti publik**, përbën shkak që Avokati i Popullit të kërkojë nga autoriteti kompetent fillimin e procedurës administrative dhe marrjen e masave disiplinore deri në largimin nga puna ose nga shërbimi civil⁴⁴⁸. Cilët do konsiderohen funksionarë publikë sipas këtij ligji? Të gjithë ata funksionarë të cilët mund të shkarkohen nga detyra përfshirë dhe funksionarët politikë⁴⁴⁹? Ligji ka përjashtuar nga juridiksioni i Avokatit të Popullit vetëm Kryeministrin dhe Presidentin, pa përmendur funksionarë të tjerë publikë. Mbetet e hapur lista e funksionarëve publikë përfshirë dhe politikë, për të cilët Avokati i Popullit mund të kërkojë shkarkimin ose largimin nga detyra nga organet emëruese të tyre.

Lidhja e AP me autoritetet publike është një lidhje e dyfishtë: (i) në detyrën e tij klasike, Avokati i Popullit kontrollon, vëzhgon apo kritikon nëpunësit publikë gjatë ushtrimit të funksionit të tyre dhe sidomos gjatë marrëdhënies autoritet publik-individ, ku autoriteti publik shfaqet në rolin e të qenit “i akuzuar” nga individit për keqadministrim; (ii) në rast shkeljeje të të drejtave të tyre nga organe apo autoritete hierarkisht më të larta, funksionarët publikë që tashmë janë në rolin dhe pozitën e ankuesit pranë kësaj zyre bëhen subjekt i mbrojtjes nga AP.

Nëpunësit publikë në marrëdhënie me AP mund t’i konsiderojmë si **subjekte pasivë dhe aktivë**. *Pasivë* kur mbi vetë ata bien veprimet e paligjshme të eprorëve ose organeve që i kanë punësuar, duke i kthyer në subjekte ankues pranë AP-së, dhe *aktivë* kur ata vetë me veprimet e tyre shkaktojnë shkelje të të drejtave të individit dhe bëhen subjekt hetimi nga AP për veprimtarinë e tyre gjatë ushtrimit të funksioneve publike⁴⁵⁰.

⁴⁴⁷Neni 3 i projekt –ligjit për gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative dhe organizimin e drejtësisë administrative, shpjegon termin “organ publik”, sipas të cilit: “**Organi publik**” është çdo organ i pushtetit qendror apo i njësisë të qeverisjes vendore. Barazohet me organin publik çdo ent publik i krijuar me ligj, çdo person, juridik apo fizik, të cilit i është dhënë me ligj, akt nënligjor, kontratë apo çdo lloj forme tjetër të parashikuar nga legjislati në fuqi, e drejta e ushtrimit të funksioneve publike.

⁴⁴⁸Neni 22/ 1 i ligjit për Avokatin e Popullit

⁴⁴⁹Shih ligjin nr.8095, datë 21.03.1996, “Për shërbimin civil” i shfuqizuar përveç, pjesës së funksionarëve politikë. Neni 13; Funksionarët politikë, për të cilët zbatohen dispozitat e këtij ligji, janë të gjithë personat që ushtrojnë funksione drejtuese politike në organet qendrore dhe lokale të administratës publike, titullarë dhe zëvendës të tyre në institucionet publike të specializuara, si dhe personat që ushtrojnë veprimtari të drejtpërdrejtë ndihmëse për realizimin e funksioneve politike të personave të lartpërmendur.

⁴⁵⁰Balili Arta; “Avokati i Popullit si instrument efektiv dhe mbështetës në rolin e shoqërisë civile në mbrojtjen e të drejtave të njeriut ndaj çënimeve të administratës publike”. Autorja jep ndarjen në **subjekte pasive** për të gjithë subjektet që çënohen që çënohen nga veprimet apo mosveprimet e

Në Raportin Vjetor 2011, AP ka pasqyruar se:

“Gjatë vitit 2011, pranë Institucionit të Avokatit të Popullit janë paraqitur rreth 200 ankesa në të cilat është pretenduar shkelje e marrëdhënieve të punës nga ana e administratës publike. Problematika që është konstatuar nga trajtimi i ankesave për këtë vit ka të bëjë kryesisht me:

“**1.** Mosrespektimin e pikës 3 të nenin 146 të Kodit të Punës, për zgjidhjen e kontratës së punës pa shkaqe të arsyeshme ku është parashikuar e drejta e dëmshpërblimit të punësuarit deri në një vit page. Në rastet e punëmarrësve që kanë pasur statusin e nëpunësit civil, është konstatuar mosrespektimi i detyrimeve të përcaktuara në vendimet gjyqësore të formës së prerë për kthimin në vendin e mëparshëm të punës e për të cilën punëdhënësi është i detyruar të zbatojë atë; **2.** Zgjidhjen e kontratës së punës për shkak të suprimimit të vendit të punës si rrjedhojë e ristrukturimit të institucionit; **3.** Largimin nga puna për shkak të mospërputhjes të shkallës së arsimit të punëmarrësit me atë të vendit të punës, paaftësinë e përkohshme fizike të punëmarrësit, plotësimin e kushteve për pension etj; **4.** Problematikë tjetër që vazhdon të mbartet nga viti në vit vazhdon të ngelet ajo e statusit të personelit arsimor parauniversitar. Marrëdhëniet e punës të personelit arsimor parauniversitar rregullohen me Kontratën Kolektive që Ministria e Arsimit ka lidhur me përfaqësuesit e Sindikatave që aderojnë në këtë fushë”⁴⁵¹.

Vlen të theksohet edhe nisma nëpërmjet një pyetësori drejtuar si punëmarrësve dhe punëdhënësve, si dhe objektivat e vëna vetes nga AP për ndjekjen e problematikës së marrëdhënies punonjës-autoritë publik. Në Raportin Vjetor 2011, AP shprehet se:

“..., ajo çka Institucioni i Avokatit të Popullit ka insistuar dhe do të insistojë me tepër në të ardhmen, do të jetë:

1. Respektimi i marrëdhënieve të punës nga administrata shtetërore, nxjerrja e përgjegjësive personale të punonjësve përgjegjës në rastet kur me vendim gjyqësor të formës së prerë rezulton se nuk janë zbatuar procedurat ligjore për largimin nga puna dhe punëdhënësi është detyruar të paguajë dëmshpërblim për shkeljet e të drejtave të punëmarrësit, problematikë e cila është e mbartur me vite të tëra e që rëndon më tepër buxhetin e shtetit. Tek ndryshimet e Ligjit Nr. 8549 datë 11.11.1999 “Për statusin e nëpunësit civil”, i cili pritet gjatë vitit 2012 të miratohet, një gjë e tillë duket të ketë gjetur rregullim.
2. Ndjekja e procedurës të rekrutimit apo largimit nga puna me qëllim që të realizohet kuptimi dhe zbatimi i drejtë i procedurave të parashikuara në ligj dhe garantimin e punëmarrësve për të drejtat e tyre të sanksionuara me ligj.
3. Respektimi i parimit të përgjegjshmërisë nga organet e administratës publike për faktin se e drejta e gjyqfituesve nuk përfundon me fitimin e dëmshpërblimit deri në një vit pagë, por edhe me insistimin për zbatimin e ligjit në të gjitha aspektet”⁴⁵².

Në shumicën e rasteve Avokati i Popullit nuk krijon raporte juridike me nëpunësit e thjeshtë të administratës, por me organet e administratës dhe autoritetet publike që

paligjshme të administratës publike dhe **subjekte aktive** ata që çënojnë me veprimet apo mosveprimet e tyre të paligjshme apo të parregullta.

(http://www.qag-al.org/WEB/publikime/manual_trajnimi.pdf)

⁴⁵¹Fq.93;

⁴⁵²Shih fq.97-98;

qëndrojnë në krye të saj. Edhe pse formalisht gjithmonë ka një lloj përgjegjësie personale, nga ana e stafit punonjës në një institucion, në marrëdhëniet me publikun përgjegjësia është e institucionit si faktor kryesor. Ky rregull aplikohet si në rastet kur vendimi është marrë nga autoritet përkatëse, por edhe në raste kur hetohet për mënyrën se si çështja është shqyrtuar, apo faktet kanë ndodhur. P.sh. kur kërkohen shpjegime pranë Bashkisë për një ankesë mbi mosmarrjen informacion pranë saj, Avokati i Popullit i drejtohet institucionalisht Bashkisë dhe Kryetarit të saj, pavarësisht se refuzimin e së drejtës për informim mund ta ketë konsumuar si shkelje nëpunësja e thjeshtë për mosnjohje apo moszbatim të ligjit⁴⁵³.

Perceptimi që kanë autoritetet publike mbi Avokatin e Popullit, kur ata ndeshen *vis-a-vis* me të, është të konsideruarit si një kontrollor të punës së tyre. Por, duhet theksuar se përveçse një kontrollor i punës së administratës në disa raste, AP bën dhe rolin e këshilluesit apo dhe të mbështetësit të autoriteteve publike në punën e tyre. Në fakt rutina e punës së AP mund të bëjë që kur konstaton shkelje ky institucion ta kritikojë autoritetin publik dhe kur ndodh e kundërta, pra që autoriteti apo nëpunësi publik të ketë qenë korrekt me ligjin gjatë ushtrimit të detyrës së tij, ai nuk merr asnjë *feedback* nga AP⁴⁵⁴.

5.2.9 Marrëdhëniet me institucionet e tjera kushtetuese

Në një shtet demokratik, parimi i ndarjes dhe balancimit të pushteteve⁴⁵⁵ nuk kërkon vetëm mosndërhyrjen në kompetencat e organeve që i përkasin pushteteve të ndryshme, por gjithashtu kërkon dhe bashkëpunimin reciprok mes tyre, përderisa qëllimi i përveçëm i çdo organi që i përket pushteteve të ndryshme është *forcimi i demokracisë në interes të vendit*⁴⁵⁶. Parimi i bashkëpunimit institucional ka dy dimensione; negativ dhe pozitiv; *negativ* sepse nuk duhet ndërhyrë dhe duhen respektuar kompetencat e secilit organ nga tjetri dhe *pozitiv* sepse duhet bashkëpunuar në mënyrë aktive dhe duhet mbështetje mes organeve, me qëllim përmbushjen e detyrimeve kushtetuese. Edhe marrëdhënia e Avokatit të Popullit me institucionet e tjera duhet parë jo vetëm si marrëdhënie kontrolli mbi administratën, por dhe si marrëdhënie bashkëpunimi institucional. Më poshtë do të prezantoj karakteristikat bazë të kësaj marrëdhënie me institucione të ndryshme kushtetuese.

5.2.9.a Marrëdhënia me Kuvendin

⁴⁵³Në rastin e një anese të marrë në shqyrtim nga AP ka dalë e nevojshme dhënia e një kopje të dokumentacionit të pronësisë të paraqitur nga X, përfshirë këtu edhe planimetrinë dhe hartën e zonës ku ndodhet kjo pronësi, dokumente këto të paraqitura nga firma e ndërtimit “y”, për marrjen e lejës përkatëse të ndërtimit. Sipas AP, Drejtorja e Politikave Urbane, ka refuzuar vënien në dispozicion të një kopje të dokumentacionit të kërkuar. Në vazhdim është kontaktuar me përfaqësues të Drejtorisë në fjalë për sqarimin e kësaj çështje, konkretisht me znj.X, për mundësimin e marrjes në një kohë sa më të shpejtë të dokumentacionit të kërkuar. Duke qenë se punonjësja ka refuzuar AP ka propozuar pranë Kryetarit të Bashkisë, marrjen e masave përkatëse disiplinore administrative ndaj znj. K. dhe personave të tjerë përgjegjës, të cilët në moszbatim të kërkesave ligjore, kanë penguar shqyrtimin e çështjes.

⁴⁵⁴Ky është një reflektim personal nga eksperiencia 5- vjeçare në pozicionin si ndihmës komisionere pranë këtij institucioni.

⁴⁵⁵ Ky parim përfshin përveç pushteteve klasike legjislativ, ekzekutiv, gjyqësor edhe organe të tjera kushtetuese të cilat ushtrojnë kompetenca në fusha të caktuara në mënyrë të pavarur, si Presidenti, Prokuroria, etj (vendimi nr.5/2001, nr.11/2004, nr.24/2011 të GJK)

⁴⁵⁶ Çështja nr.2009-11-01, prg. 8.1, vendim i datës 18 Janar 2010 të Gjykatës Kushtetuese të Latvia-s.

Sipas konceptit skandinav të Ombudsmanit, ky i fundit është përfaqësues i parlamentit dhe ushtron kontrollet e tij ndaj ekzekutivit për llogari të parlamentit.⁴⁵⁷ Ekzistenca e Ombudsmanit në fakt është parë si faktor i forcimit të pushtetit parlamentar (legjislativ), në funksion të ndarjes dhe balancimit të pushteteve. Fakti që autoriteti i ombudsmanit parlamentar vjen nga parlamenti i jep peshë më shumë opinionëve të tij për sjelljen dhe qeverisjen e një kabineti qeveritar. Megjithatë ky raport i Ombudsmanit me Parlamentin nuk mund të kuptohet si marrëdhënie varësie, sepse do të ndikonte në konfidencën e opinionit publik mbi paanshmërinë e opinionëve të Ombudsmanit.⁴⁵⁸ Për më tepër Ombudsmani është konceptuar si mekanizëm kontrolli i legjislativit mbi ekzekutivin. Tensioni politik mes legjislativit dhe ekzekutivit qëndron në thelb të kësaj ideje dhe për disa autorë ndarja e tre pushteteve ka në qendër Ombudsmanin, si dialoguesin mes tyre⁴⁵⁹.

Avokati i Popullit në Shqipëri është Ombudsman Parlamentar. Ai përveçse zgjidhet dhe shkarkohet nga Kuvendi edhe raporton në Kuvend për veprimtarinë e tij⁴⁶⁰. Detyrimi për raportim para Kuvendit zë një vend të veçantë në ligjin për Avokatin e Popullit⁴⁶¹. Këto raportime parlamentare mund t'i ndajmë në *raporte vjetore* dhe *raporte të veçanta*.

Kopje të raportit vjetor i dërgohen Presidentit të Republikës, Kryetarit të Këshillit të Ministrave, si dhe organit më të lartë epror, vartësit e të cilëve janë përmendur në raport. Raporti vjetor bëhet publik dhe botohet jo më vonë se një muaj nga data e diskutimit në Kuvend. Botimi bëhet nga Kuvendi.

Interesante në këtë marrëdhënie janë dhe Rezolutat e Kuvendit, të cilat shprehin vlerësimin e përvitshëm të punës së AP në përmbushje të detyrave funksionale. Për këtë institucion, Kuvendi ka dalë me 5 Rezoluta (një projekt rezolutë për raportin vjetor 2008), ku i kërkohet AP –së një analizë më shteruese të të drejtave të njeriut në vend, si dhe konkluzionet të mbështeten në një metodologji që ndërthur tregues sasiorë dhe cilësorë, duke paraqitur të dhëna statistikore për çdo të drejtë; rritje e rolit sensibilizues të Avokatit të Popullit, me qëllim informimin e publikut në lidhje me rolin dhe kompetencat e institucionit të Avokatit të Popullit; trajtim më i detajuar për evidentimin e problematikave të pushtetit vendor, në mënyrë të veçantë për bashkitë dhe komunat, me qëllim zbatimin e legjislacionit të qeverisjes vendore, për respektimin e parimit të decentralizimit, për ofrimin e shërbimeve për shtetasit në nivel vendor etj; ushtrim i kompetencave ligjore, duke bërë kallëzime penale ndaj nëpunësve të administratës dhe të drejtësisë kur konstatohen elemente të veprave

⁴⁵⁷The Danish Ombudsman, Djof Publishing, Mars 1995, fq. 20.

⁴⁵⁸ Rekomandimi nr. R. 13 (85), nr.10 (2000) i Komitetit të Ministrave të Këshillit të Europës.

⁴⁵⁹Bousta Rhita; “The Ombudsman, proposal for a definition”, The international Ombudsman Yearbook, volume 9/2005, Martinus Nijhoff Publishers, fq.43

⁴⁶⁰Sipas Plan Veprimit bazuar në plotësimin e 12 rekomandimeve të Komisionit European, një vend të veçantë zë forcimi i rolit legjislativ dhe kontrollues të Kuvendit; fq. 16-21. Në këtë kuadër do të kishte genë e sugjerueshme ngritja e një komiteti të posaçëm mbi marrëdhënien e përhershme Avokat i Popullit- Kuvend.

⁴⁶¹ Nenet 26, 27, 28 të Ligjit për Avokatin e Popullit. Në rast se Avokati i Popullit nuk i quan të mjaftueshme përgjigjet ose masat e ndërmarra nga organi, ai ka të drejtë ta ndjekë çështjen tek organi më i lartë në hierarki. Në rastet e përsëritura, si dhe kur organi përkatës nuk reagon ndaj rekomandimeve të Avokatit të Popullit, ky i fundit mund t'i drejtohet edhe Kuvendit me një raport, duke propozuar edhe masa konkrete për vënien në vend të së drejtës së shkelur

penale; bashkëpunim më i ngushtë me Inspektoratin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë dhe Inspektoratin e Ministrisë së Drejtësisë, për referim masash administrative ndaj funksionarëve të drejtësisë kur konstatohen shkelje ligjore; rritje e ndjekjes së rasteve kryesisht me iniciativë nga Avokati i Popullit; rritje e rolit monitorues për rekomandimet e bëra dhe masat e propozuara nga Avokati i Popullit drejtuar institucioneve shtetërore dhe administratës publike⁴⁶². Në këto Rezoluta konstatohet se Kuvendi monitoron, vlerëson, kritikon dhe inkurajon veprimtarinë e AP-në drejtimit përkatëse të punës së tij.

Përveç Raportit vjetor të detyrueshëm, Avokati i Popullit mund të raportojë para Kuvendit me nismën e tij ose me kërkesën me shkrim të Kryetarit të Kuvendit ose të një grupi deputetësh për një *çështje të caktuar shqetësuese* dhe problematike i konsideruar si raportim i veçantë.

Raportet e veçanta vlerësohen nga Kryetari i Kuvendit nëse do të bëhen:

- a. në seancë plenare;
- b. me shpërndarje të raportit;
- c. në komisionet e përhershme të Kuvendit;

Edhe në këto raste, kopje të këtij raporti i dërgohen Presidentit të Republikës, Kryetarit të Këshillit të Ministrave, si dhe organit më të lartë epror, vartësit e të cilëve janë përmendur në raport⁴⁶³.

⁴⁶² Rezoluta për Raportin Vjetor 2010; <http://www.avokatipopullit.gov.al/?p=1000>

⁴⁶³ Statistikisht Avokati Popullit ka paraqitur 4 raporte të veçanta :

1) **Për botimet e akteve ndërkombëtare të ratifikuara nga shteti shqiptar në Fletore Zyrtare** ku është rekomanduar: - evidentimi i akteve ndërkombëtare të ratifikuara nga vendi ynë, teksti i të cilave nuk është botuar në Fletore Zyrtare; - shpërndarja e këtyre akteve institucioneve kompetente sipas fushës së aktit të ratifikuar për përkthimin në shqip, ose grumbullimin e tyre pranë një strukture që mund të ngrihet pranë Kuvendit të Shqipërisë, të mbështetur me fondet përkatëse për të paguar burimet njerëzore për përkthimin. - certifikimin e përkthimit nga Sektori i Përkthimeve në Ministrinë e Drejtësisë - kalimi i të gjithë materialit në Kuvendin e Shqipërisë, i cili duhet t'ja përcjellë Qendrës së Publikimeve Zyrtare për botim.

2) **Për gjendjen e shëndetit mendor në Shqipëri** ku është rekomanduar që raporti në fjalë të shqyrtohet në një mbledhje të posaçme, të përbashkët, me pjesëmarrjen e deputetëve nga Komisioni i përhershëm parlamentar për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, Komisioni i Punës, Çështjeve Sociale dhe Shëndetësisë si dhe Komisioni i Ekonomisë dhe Financave. Në këtë mbledhje të ftohen të marrin pjesë Ministri i Drejtësisë, Ministri i Shëndetësisë dhe Ministri i Financave. Mbledhja të kryesohet nga Kryetarja e Kuvendit ose një nga zëvendësat e saj. Në një kohë të përshtatshme, një grup deputetësh së bashku me Avokatin e Popullit, të vizitojnë disa nga Spitalet Psikiatrike dhe Qendrat Komunitare për të parë nga afër respektimin e të drejtave të pacientëve të sëmurë mendorë. Mbledhja t'u kërkojë Ministrive përkatëse që të japin shpjegime për shkeljet e konstatuara në këtë Raport dhe për masat që do të marrin që të korrigjohen këto dukuri sa më shpejt. Kuvendi i Shqipërisë, nëpërmjet Komisioneve të përhershme parlamentare të mbajë në një vëmendje afatgjatë problematikat e ngritura dhe në mënyrë periodike të kërkojë nga ministrinë e linjës informacione. Në bashkëpunim të ngushtë edhe me përfaqësues të OBSH-së dhe OJF-ve të tjera të organizohen diskutime për mënyrat më të mira se si mund të dalë ky shërbim nga kriza që e ka përfshirë.

3) **Për veprimtarinë e Avokatit të Popullit në mbrojtje të të drejtave të fëmijëve** ku është theksuar: krijimi i *Ombudsmanit të Fëmijëve* për: - Promovimin e prioritetit sa më të lartë të interesit të fëmijës dhe një vizioni më të gjerë për problemet e fëmijëve, për shkak të fokusimit të problemeve me të cilat merret. - Përmirësimi i qëndrimeve publike lidhur me fëmijët. - Ndikimi në ligje, politika dhe praktika duke ju drejtuar me rekomandime dhe propozime specifike Parlamentit dhe Qeverisë.- Promovim dhe koordinim i veprimtarisë të të gjitha mekanizmave qeveritare për çështjet me fëmijët në të gjitha nivelet. - Nxitje e përdorimit efektiv të burimeve për fëmijët. - Nxitje e inkurajimit të drejtës së shprehjes së opinionëve të fëmijëve dhe inkurajim i Qeverisë dhe publikut që t'i kushtojë atyre vëmendjen e duhur. - Përgjigje për problemet individuale dhe ankesat e fëmijëve, dhe kur është nevoja,

Ligji për AP nuk përcakton llojin e procedurës që duhet ndjekur nga Kuvendi për raportime të tilla, por përcakton se raporti i veçantë duhet të shqyrtohet në një seancë të vetme në Komisionet përkatëse të përhershme të Kuvendit⁴⁶⁴, sigurisht kjo në varësi të çështjeve që parashtrihen në raport. Nisur nga kjo logjikë konstatohet se AP për raportet e veçanta ka sugjeruar shpërndarjen e tyre Komisioneve që mund të kenë lidhje me problematikën e prezantuar në raportin p.sh. për raportin mbi gjendjen e shëndetit mendor në Shqipëri ka sugjeruar të shqyrtohet në një seancë të vetme në Komisionet e përhershme të Kuvendit, me pjesëmarrjen e deputetëve të të dy Komisioneve të përhershme: Komisionit për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut si dhe Komisionit të Punës, Çështjeve Sociale dhe Shëndetësisë, ndërsa për raportin për botimin e akteve ndërkombëtare në Fletore Zyrtare ka sugjeruar që të shqyrtohet në një seancë të vetme në Komisionet e përhershme të Kuvendit me pjesëmarrjen e deputetëve të të katër Komisioneve: Komisionit për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut; Komisionit për Integrimin Evropian; Komisionit për Politikën e Jashtme dhe Komisionit për Ekonominë dhe Financat. Kjo për arsye se janë Ministria e Drejtësisë, Ministria e Punëve të Jashtme, Ministria e Integritit dhe ajo e Financave dikasteret që do të duhet të bashkëpunojnë që të realizohet detyra e botimit dhe publikimit të akteve ndërkombëtare të ratifikuara nga Shtetit Shqiptar⁴⁶⁵.

5.2.9.b. Marrëdhënia me Gjykatën Kushtetuese

Avokati i Popullit ka qenë aktiv në ushtrimin e një prej funksioneve të tij, mbrojtjes së të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, duke ndjekur instrumentin e kërkesës drejtuar Gjykatës Kushtetuese. Më duket personalisht shumë i kuptueshëm ky aktivitet frekuent i AP- së me GJK- në, po të kemi parasysh dhe konstatimin më se të vërtetë të një autori i cili shprehet:

“Çdo lloj shqyrtimi i ligjshmërisë së veprimeve administrative pavarësisht nga lloji i sistemit të përqafuar nga vendi përkatës, ka një background kushtetues”⁴⁶⁶.

Disa çështje që janë ngritur apo ngrihen për diskutim në këtë marrëdhënie janë:

të iniciojë apo të mbështesë me ndihmë ligjore fëmijët. - Një identifikim aktiv i faktorëve dhe një kritikë më të fortë ndaj detyrimeve shtetërore dhe të OJF-ve, po ashtu edhe komuniteteve për të mbrojtur të drejtat e fëmijëve në Shqipëri. - Një përqendrim mbi fëmijët më të cënuar, që jetojnë në kushte të vështira, të diskriminuar dhe të nxjerrë në plan të dytë nga mungesa e burimeve dhe kushteve për një jetë me cilësi të mirë.

4)Për mbrojtjen dhe respektimin e të drejtave të komunitetit rom në Shqipëri ku është rekomanduar: -Në një kohë të përshtatshme, një grup deputetësh së bashku me Avokatin e Popullit, të vizitojnë disa nga Komunat dhe Qendrat Komunitare të Romëve për të parë nga afër respektimin e të drejtave të tyre.- Mbledhja që do të bëhet për të analizuar këtë Raport t’u kërkojë Ministrive përkatës, që të japin shpjegime për shkeljet e konstatuara në këtë Raport dhe për masat që do të marrin për shpejtimin e realizimit të Planit të Veprimit për Romët. - Kuvendi i Shqipërisë, nëpërmjet Komisioneve të përhershme parlamentare të mbajë në një vëmendje afatgjatë problematikën e ngritura dhe në mënyrë periodike të kërkojë nga ministrët e linjës informacione për realizimin e Planit Kombëtar të Veprimit gjatë Dekadës së Përfshirjes së Romëve 2010-2015.

⁴⁶⁴ Neni 27/c

⁴⁶⁵ <http://www.avokatipopullit.gov.al/Raporte/RV22008.pdf>

⁴⁶⁶ Andre Legrand, L’ombudsman skandinave, etudes compares sur le controle de l’administration (theses) Paris, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, 1970, *cit.*, nga The international Ombudsman Yearbook, Volumi 9/2005, fq.37.

➤ *Kur legjitimohet AP t'i drejtohet Gjykatës Kushtetuese?*

Problemi i legjitimitetit të subjekteve që vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese është vlerësuar prej saj si element i rëndësishëm i inicimit të procesit kushtetues⁴⁶⁷. Legjitimiteti i AP para Gjykatës (*locus standi*) dhe raportet e tij me këtë gjykatë, në këndvështrim të dispozitave kushtetuese ka ngjallur disa herë diskutime në rrafsh doktrinal edhe pse tashmë në nivel jurisprudencial kjo çështje përgjithësisht është qartësuar. Nëse në shumë kërkesa të tjera me iniciues subjektet e parashikuara në nenin 134/2 të Kushtetutës (*ratione personae*), kjo gjykatë nuk është ndalur të sqarojë arsyet e legjitimitetit⁴⁶⁸, në çështjet me kërkuar Avokatin e Popullit asaj i është dashur të ndalet në këtë moment në vendimet përfundimtare (ose për arsye të vetat, ose sepse pala e interesuar, Kuvendi, Këshilli i Ministrave, e të tjerë sipas rastit, qysh në krye të procesit kanë ngritur gjithmonë problemin e legjitimitetit).

Sipas Kushtetutës, funksioni kryesor kushtetues i këtij institucioni është të mbrojtë të drejtat, liritë dhe interesat e ligjshëm të individit nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme të parregullta të organeve të administratës publike. Gjykata Kushtetuese vihet në lëvizje vetëm me kërkesë të disa subjekteve, ndërmjet të cilave bën pjesë dhe Avokati i Popullit⁴⁶⁹. Për shqyrtimin e pajtueshmërisë së ligjit ose të akteve të tjera normative me Kushtetutën ose me marrëveshjet ndërkombëtare, Gjykata Kushtetuese vihet në lëvizje me kërkesë të Presidentit të Republikës, të Kryeministrit, të jo më pak se një të pestës të deputetëve dhe të Kryetarit të Kontrollit të Lartë të Shtetit. Këtë të drejtë e kanë edhe Avokati i Popullit, organet e qeverisjes vendore, organet e bashkësive fetare, partitë politike, organizatat e tjera si dhe individët, vetëm kur argumentojnë se çështja lidhet me interesat e tyre⁴⁷⁰.

Gjykata Kushtetuese, gjatë jurisprudencës së saj është shprehur se;

“...neni 134 i Kushtetutës i ndan subjektet në dy kategori: subjekte të pakushtëzuara, të cilat mund t'i drejtohen asaj në çdo kohë dhe subjekte të kushtëzuara, të cilat mund t'i drejtohen gjykatës vetëm nëse provojnë interesin e tyre”⁴⁷¹.

⁴⁶⁷ Qëndrimet e vendeve të ndryshme përsa i përket konceptit të legjitimitetit ndryshojnë gjërësisht, por ndërmjet tyre mund të dallohen tre më kryesoret: (i) legjitimiteti i zgjeruar në formën e *actio popularis* që nënkupton të drejtën e çdo subjekti edhe pa e justifikuar interesin e tij; (ii) legjitimiteti i kufizuar i cili kërkon të drejtën subjektive për t'iu drejtuar gjykatës, pra legjitimiteti është i justifikuar nëse konstatohet shkelje e të drejtave të njeriut dhe jo e interesit të përgjithshëm; (iii) legjitimiteti i ndërmjetëm sipas të cilit duhet të demonstron një “interes” i mjaftueshëm për çështjen konkrete.

⁴⁶⁸ Mosarsyetimi i çështjes se legjitimitetit vjen dhe si pasojë e faktit se sipas nenit 31 të ligjit organik të Gjykatës Kushtetuese, kërkesa shqyrtohet paraprakisht nga kolegji i përbërë nga 3 gjyqtarë ku bën pjesë dhe relatori i çështjes, dhe gjatë kësaj mbledhje diskutohet dhe legjitimiteti i kërkuar dhe “interesi i ligjshëm i tij”.

⁴⁶⁹ Neni 134 i Kushtetutës;

⁴⁷⁰ Ligji nr.8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, neni 49;

⁴⁷¹ Me vendimin nr.49, datë 31.07.2000, Gjykata Kushtetuese është shprehur se: “Sipas nenit 134 të Kushtetutës, subjektet që mund të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese ndahen në dy grupe; në subjekte që mund të ushtrojnë kërkesë në mënyrë të pakushtëzuar dhe në subjekte, që mund të ushtrojnë kërkesë të kushtëzuar "vetëm për çështje që lidhen me interesat e tyre". Ky dallim, del nga përmbajtja e pikës 2, të nenit 134 të Kushtetutës dhe në këtë kategori subjektësh që mund t'i drejtohen Gjykatës Kushtetuese, në mënyrë të kushtëzuar, përfshihet edhe Avokati i Popullit. Më konkretisht, në pikën 2 të nenit 134 thuhet: "subjektet e parashikuara në nënparagrafet dh... të paragrafit 1 të këtij neni, mund të bëjnë kërkesë vetëm për çështje që lidhen me interesat e tyre".

Sa më lart, dispozitat kushtetuese dhe ligjore flasin qartë për legjitimitimin e Avokatit të Popullit si institucion, për t'iu drejtuar Gjykatës, por në lidhje me “interesin e tij” si kërkesë e paragrafit të dytë të nenit 134 të Kushtetutës ka pasur diskutime, të cilat janë reflektuar dhe në qëndrimin e ndryshëm dhe jo konstant që ka mbajtur GjK ndër vite⁴⁷².

Avokati i Popullit, sipas kësaj gjykate, bën pjesë në rrethin e subjekteve të kushtëzuara, pra mund t'iu drejtohet gjykatës vetëm nëse provon interesin e tij, në çështjen që parashtron për shqyrtim para GjK. Gjykata, duke dashur të zbërthejë termin “*interesin e tij*”, është shprehur se:

“...në bazë të paragrafit të parë të nenit 60 të Kushtetutës, Avokati i Popullit ka për funksion të tij të mbrojtje të drejtat, liritë dhe interesat e ligjshme të individit nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme e të parregullta të organeve të administratës publike. Në këtë kuptim, me çështje që lidhen me interesat e Avokatit të Popullit, do të jenë pikërisht ato çështje që lidhen me këtë funksion kushtetues të ngarkuar Avokatit të Popullit, kur si rrjedhojë e zbatimit të ligjit, e aktit normativ nënligjor, nga veprimet ose mosveprimet e organeve të administratës publike, këto interesat janë cenuar, duke shkelur të drejtat, liritë dhe interesat e ligjshme të individëve, shkelje këto të konstatuara në procesin e veprimitarisë së Avokatit të Popullit, gjatë shqyrtimit të ankesave dhe njoftimeve që i paraqiten atij”⁴⁷³.

Po kështu, GjK në vijimësi është shprehur se:

“...pra, të drejtën për t'iu kundërshtuar këto akte të pushtetit legjislativ dhe atij gjyqësor në Gjykatën Kushtetuese nuk e ka Avokati i Popullit. Në këto raste, Avokati i Popullit edhe në bazë të nenit 24 të ligjit të tij organik ka vetëm të drejtën e rekomandimit dhe jo të kërkesës në Gjykatën Kushtetuese. Kompetenca më të gjera ka Avokati i Popullit në sferën e veprimitarisë së administratës publike. Në bazë të nenit 60 të Kushtetutës funksionin e tij për mbrojtjen e të drejtave, lirive dhe interesave të ligjshme të individit, ai mund ta ushtrojë pa kufizim. Kur këto vlera shkelen ose cenohen nga veprimet dhe mosveprimet e parregullta ose të paligjshme të organeve të administratës publike, qofshin ato edhe akte me karakter normativ, ai ka të drejtë t'iu kundërvihet këtyre edhe duke ngritur kërkesa në Gjykatën Kushtetuese për shfuqizimin e akteve të tilla si antikushtetuese. ...Ndryshe qëndron problemi që ngrihet në kërkesën objekt i këtij kontrolli kushtetues. Avokati i Popullit kërkon shfuqizimin e një ligji që dihet se nuk është akt i organeve të administratës publike. Prandaj, gjykata Kushtetuese duke iu referuar

⁴⁷²Jurisprudenca e e Gjykatës Kushtetuese ka evoluar lidhur me legjitimitimin e Avokatit të Popullit, për sa vijon edhe pse jo duke u ndalur në mënyrë të shprehur tek arsyet e evoluimit: (i) u legjitimua ky organ për ligje dhe akte nënligjore që kishin lidhje me organikën apo strukturën e këtij institucioni si dhe funksionin kushtetues të tij;(ii) u legjitimua ky organ vetëm për akte të administratës publike që cënonin të drejtat dhe interesat e ligjshme të individëve (pa përfshirë ligjet si akte të pushtetit legjislativ); (iii) u legjitimua ky organ jo vetëm për ligje që kishin lidhje me strukturën e Avokatit të Popullit, por edhe për ligje me të cilat cënoheshin të drejtat kushtetuese të individëve, duke provuar “interesin e tij”. Pra ndryshoi jurisprudenca dhe ndërkohë kishte ndryshuar edhe një rrethanë ligjore, sepse ligjit për Avokatin e Popullit iu bënë ndryshime, duke futur brenda juridiksionit të këtij institucioni edhe ligjet. Ishte kjo rrethanë thelbësore, e cila e detyroi Gjykatën për ndryshimin e praktikës, por jo vetëm.

⁴⁷³ Vendimi nr.49, datë 31.07.2000;

përmbajtjes së nenit 134, pika 2 dhe nenit 60 të Kushtetutës dhe duke i interpretuar këto dispozita të lidhura me njëra-tjetrën arrin në përfundimin se në kushtet kur objekt i kësaj kërkesë është shfuqizimi i një ligji për të cilin Avokati i Popullit nuk ka interes dhe jo shfuqizimi i një akti të organeve të administratës publike, atij i mungon legjitimimi sepse nuk ka cilësitë e subjekteve që kanë të drejta ta vënë atë në lëvizje.”⁴⁷⁴.

Apo ,

“...Vendosja e Avokatit të Popullit në grupin e dytë të subjekteve që kanë të drejtë të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese në mënyrë të kufizuar shpjegohet me faktin se Avokati i Popullit është një institucion i krijuar për mbrojtjen e të drejtave të individit në fushën e veprimtarisë së administratës publike dhe jo të Kuvendit. Kjo del edhe nga përmbajtja e nenit 25 të ligjit organik “Për Avokatin e Popullit”, ku ligjet dhe disa akte të tjera janë lënë jashtë juridiksionit të tij...Kërkuesi pretendon se legjitimohet për t’iu drejtuar Gjykatës Kushtetuese edhe sipas nenit 24 shkronja “c” të ligjit “Për Avokatin e Popullit”, me argumentin se kjo dispozitë i jep të drejtën që t’i bëjë Gjykatës Kushtetuese rekomandime për shfuqizimin e akteve ligjore dhe se, sipas tij, rekomandimi duhet të njësohet me kërkesën. Ky pretendim është i pabazuar...Termi “kërkesë” është i ndryshëm nga termi “rekomandim”. Proceduralisht gjykatat vihen në lëvizje për shqyrtimin e çështjeve të kompetencës së tyre nëpërmjet kërkesë-padive dhe jo nëpërmjet rekomandimeve. Edhe Gjykata Kushtetuese nuk mund të vihet në lëvizje me rekomandimin e Avokatit të Popullit, sepse mjeti që e vë në lëvizje atë është vetëm kërkesa.”⁴⁷⁵

Pas dhënies së këtyre vendimeve të cilat ia ngushtuan hapësirat këtij institucioni për t’iu drejtuar Gjykatës Kushtetuese, ky i fundit i drejtohet kësaj gjykate përsëri për shfuqizim ligji⁴⁷⁶.

Gjykata i kthehet edhe një herë çështjes së legjitimitit, duke theksuar se:

”Gjykata Kushtetuese vlerëson si të nevojshme që së pari të shprehet mbi legjitimitimin e kërkuesit. Siç është theksuar edhe në praktikën e mëparshme të kësaj Gjykate, Avokati i Popullit, si një nga subjektet që mund ta vërë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese në bazë të nenit 134/2 të Kushtetutës, duhet të justifikojë interesin e tij në çështjen konkrete. Interesi i tij duhet të lidhet me funksionin kushtetues që ushtron kur si rrjedhojë e zbatimit të ligjit, aktit normativ nënligjor, nga veprimet ose mosveprimet e administratës publike, janë cenuar të drejtat dhe liritë themelore të individëve. Këto shkelje duhet të evidentohen në procesin e veprimtarisë së Avokatit të Popullit, gjatë shqyrtimit të ankesave, kërkesave dhe njoftimeve që i paraqiten atij. Gjykata Kushtetuese e sheh me vend të ndalet edhe një herë në përcaktimin e konceptit “interes” në çështjen me kërkues Avokatin e Popullit, sipas nenit 134/2 të Kushtetutës, ku parashikohet se ky organ mund të bëjë kërkesë para kësaj Gjykate vetëm për çështjet që lidhen me interesat e tij. Sipas nenit 60 të

⁴⁷⁴ Vendimi nr.178, datë 08.11.2001;

⁴⁷⁵ Vendimi nr.2, datë 12.02.2004;

⁴⁷⁶ Kërkesa ka qenë me objekt shfuqizimin si të papajtuëshëm me Kushtetutën të fjalës "vendbanim" në nenin 63 pika 3 të ligjit 9087, datë 19.06.2003, ndryshuar me ligjin nr.9297, datë 21.10.2004 dhe ligjet nr.9341, datë 10.01.2005; nr.9371, datë 14.04.2005 si dhe ligjin nr.9676 datë 13.01.2007 "Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë .

Kushtetutës, Avokati i Popullit është organ kushtetues i krijuar për të mbrojtur të drejtat dhe interesat e ligjshme të individit nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme e të parregullta të administratës publike. Një nga mënyrat me të cilat ky organ realizon funksionin e tij është edhe vënia në lëvizje e Gjykatës Kushtetuese për shfuqizimin e akteve normative të nxjerra nga administrata publike dhe që nga evidentimi i Avokatit të Popullit rezultojnë të jenë në papajtueshmëri me Kushtetutën. Avokati i Popullit mund të arrijë në këtë përfundim përmes hetimeve, vëzhgimeve apo informacioneve që ai mbledh, kur individët i drejtohen atij me anë të ankesës ose kërkesës. Nëse ky organ vlerëson se si rrjedhim i veprimtarisë së administratës publike janë shkelur të drejtat dhe liritë themelore të individit, atëherë ai ndërmerr hapa konkretë për verifikimin e mëtejshëm të shkaqeve që kanë çuar në këtë shkelje dhe rast pas rasti rekomandon marrjen e masave të karakterit normativ, nëse është e nevojshme. Gjykata Kushtetuese konstaton se kompetenca e Avokatit të Popullit për t'iu drejtuar kësaj Gjykate konsiderohet si një garanci shtesë që i është dhënë në mënyrë indirekte individit për të vënë në vend të drejtën e cenuar nga aktet e administratës publike. Nuk është detyra kryesore e Avokatit të Popullit t'i drejtohet gjykatave në tërësi dhe Gjykatës Kushtetuese në veçanti. Megjithatë në legjislacionet e vendeve ku nuk është parashikuar ekzistenca e mjeteve të tilla si kundërshtimi i drejtpërdrejt i akteve normative para Gjykatës Kushtetuese, Avokati i Popullit mund të luajë një rol të rëndësishëm në verifikimin e shkeljeve të të drejtave themelore të individit deri në investimin e Gjykatës Kushtetuese. Kur Avokati i Popullit krijon bindjen se shkelja ka ardhur si pasojë e përmbajtjes së një ligji ose akti tjetër normativ, pra nga vetë formulimi i vullnetit të organit që e ka nxjerrë atë, atëherë ai mund të investojë Gjykatën Kushtetuese duke kërkuar shfuqizimin e aktit si antikushtetues. Në një rast të tillë mund të thuhet se çështja konkrete lidhet me interesin e këtij organi kushtetues për të mbrojtur të drejtat dhe liritë e individit. Në këtë këndvështrim, interesi i Avokatit të Popullit për të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese me qëllim shfuqizimin si antikushtetues të aktit të ligjvënësit duhet të shqyrtohet rast pas rasti, pasi ky është edhe kuptimi i nenit 134/2 të Kushtetutës, i cili e ka renditur këtë organ në grupin e subjekteve që i drejtohen Gjykatës Kushtetuese vetëm nëse justifikojnë interesin e tyre në çështjen konkrete. Ashtu siç është shprehur edhe në praktikën e mëparshme të kësaj Gjykate, interesi i një subjekti në një çështje në kuptim të shkronja “dh”, “e” “ë”, “f” të nenit 134 të Kushtetutës do të quhet i justifikuar nëse ai arrin të provohet nga vetë kërkuesi se pasoja është e drejtpërdrejt pra rrjedh direkt nga akti objekt shqyrtimi, është aktuale dhe sipas rastit, është e lidhur ngushtë me detyrat dhe funksionet e institucionit ose organizatës respektive. Gjykata Kushtetuese arrin në përfundimin se kërkuesi i plotëson të tre këto kritere, pasi kërkesa lidhet me përmbajtjen e aktit normativ, i cili, sipas tij, sjell pasoja direkte në një të drejtë kushtetuese themelore...”⁴⁷⁷.

Dy nga argumentet kushtetuese e juridike të dhëna në vendimet e lartpërmendura nga Gjykata Kushtetuese mbi moslegjitimitimin e Avokatit të Popullit në çështje me objekt shfuqizimin e ligjeve si të papajtueshme me Kushtetutën, kanë qenë;

⁴⁷⁷ Vendimi nr.40, date 16.11.2007;

- të drejtën për të kundërshtuar aktet e pushtetit legjislativ dhe gjyqësor nuk e ka Avokati i Popullit. Ligjet nuk janë akte të organeve të administratës publike dhe nëse Avokati i Popullit nuk ka interes të cenuar nga to nuk legjitimohet të kërkojë shfuqizimin e tyre, (v.178/2001);

- Avokati i Popullit është një institucion i krijuar për mbrojtjen e të drejtave të individëve në fushën e administratës publike dhe jo të Kuvendit. Kjo del dhe nga neni 25 i ligjit për Avokatin e Popullit ku ligjet dhe disa akte të tij janë lënë jashtë juridiksionit, (v.2/2004).

Duke marrë shkas nga këto dy argumentime të Gjykatës, Avokati i Popullit inicioi ndërhyrjen legjislative në ligjin e tij, i cili bëhej pengesë në këndvështrim të legjitimitetit para Gjykatës Kushtetuese⁴⁷⁸.

Megjithatë, pavarësisht rregullimeve ligjore si faktor i rëndësishëm për legjitimitimin, duhet thënë se ka qenë kjo gjykatë, që e ka konsoliduar pozitën e këtij institucioni dhe ka qartësuar edhe kriteret e legjitimitetit, përfundimisht [besoj unë] si:

1. Interesi i Avokatit të Popullit për të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese me qëllim shfuqizimin si antikushtetues të akteve normative duhet të shqyrtohet rast pas rasti, pasi ky është edhe kuptimi i nenit 134/2 të Kushtetutës.

2. Avokati i Popullit duhet të argumentojë shkeljen konkrete dhe interesin në çështjen që kërkon të shqyrtohet nga Gjykata Kushtetuese.

3. Avokati i Popullit duhet të provojë se pasoja është e drejtpërdrejtë, pra rrjedh direkt nga akti objekt shqyrtimi, është aktuale dhe sipas rastit, është e lidhur ngushtë me detyrat dhe funksionet e institucionit.⁴⁷⁹

➤ *A duhet të ndjekë AP rrugën e rekomandimit për ndryshime legjislative para se t'i drejtohet GjK-së për shfuqizim të ligjeve antikushtetuese?*

Sipas ligjit për AP, kur Avokati i Popullit vëren se është vetë përmbajtja e ligjit ose e akteve të tjera normative dhe jo zbatimi i tyre shkak që krijon premisa për shkelje të të drejtave të njeriut, të njohura nga Kushtetuta ose ligjet e tjera, ka të drejtë: a. t'u rekomandojë organeve që kanë të drejtën ligjvënëse të bëjnë propozime për ndryshimin dhe përmirësimin e ligjeve; b. t'u propozojë organeve të administratës ndryshimin ose përmirësimin e akteve nënligjore; c. të vërë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese me kërkesën për shfuqizimin e akteve të tilla. Nga kjo dispozitë janë parashtruar mekanizmat që AP mund të përzgjedhë jo të renditura detyrimisht për t'Û shteruar sipas radhës. Për analogji ku kushtetutbërësi ka dashur të vendosë elementin e shterimit, e ka bërë. Për individin në rastin e procesit të rregullt ligjor, Kushtetuta është shprehur për *ezaurimin* e të gjitha mjeteve efektive si kriter për shqyrtimin e çështjes para GjK. (neni 131/f).

⁴⁷⁸Me ndryshimet në ligjin nr.8454, datë 04.02.1999 "Për Avokatin e Popullit", me anë të ligjit nr.9398, datë 12.05.2005, Avokatit të Popullit i është njohur e drejta për t'iu drejtuar me kërkesë Gjykatës Kushtetuese. Po kështu është shfuqizuar paragrafi i dytë i nenit 25 të Ligjit ku ligji dhe aktet e tjera normative parashikoheshin jashtë juridiksionit të Avokatit të Popullit. Këto janë ndryshime ligjore që vijnë pas reflektimit mbi argumentimet e dhëna nga Gjykata Kushtetuese me vendimet e sipërcituara.

⁴⁷⁹Nga viti 2000 deri në 2010 *me kërkesë* Avokatit e Popullit në Gjykatë Kushtetuese ka patur 12 vendime përkatësisht: nr.49/2000, nr.26/2001, nr.178/2001, nr.4/2003, nr.2/2004, nr.20/2006, nr.19/2007, nr.40/2007, nr.17/2010, nr.27/2010, nr.29/2010, nr.33/2010. Nga këto 7 kanë pranuar kërkesat e AP-së, 2 kanë rrëzuar AP-në për mungesë legjitimiteti, 1 ka interpretuar legjitimitimin e AP-së, 1 është pushuar dhe vetëm 1 kërkesë është rrëzuar.

Sipas palëve të interesuara, është pretenduar se Avokati i Popullit ka zgjedhur mjetin më ekstrem, kur i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese, duke kapërcyer mjetet e tjera si paraqitja e rekomandimeve apo propozimeve (V.17/2010).

Sipas GjK me vendimin nr.27/2010:

“...është në diskrecionin e Avokatit të Popullit të zgjedhë mjetet e nevojshme për mbrojtjen e individëve nëse një normë është *prima facie* si antikushtetuese”.

- *A mund të pretendojë AP papajtueshmëri të ligjeve me Kushtetutën për shkak të cenimit të parimit të ndarjes së pushteteve?*

GjK është shprehur se: “në lidhje me legjitimitimin *ratione materiae*, Gjykata vlerëson, se *prima facie* pretendimet e kërkuarit, në tërësinë e tyre janë në juridiksionin e saj, përjashtimisht pretendimit për cenimin e parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve. Kërkuari ka pretenduar se dhënia e drejtësisë është e ndarë nga organet që marrin vendime me karakter politik, qofshin të pushtetit ekzekutiv apo legjislativ dhe, për rrjedhojë, fshirja e regjistrimit të pronës nuk mund t’i delegohet një organi administrativ. Gjykata çmon se në funksion të qëndrimeve të mbajtura në jurisprudencën e saj, në rastin konkret, Avokati i Popullit ***nuk e lidh pretendimin e tij me cenimit e të drejtës, por me subjektin shtetëror, që e kryen këtë shkelje***. Parë nga ky këndvështrim, Gjykata vlerëson se kërkuari nuk legjitimohet *ratione materiae* për të ngritur një pretendim të tillë, për arsye se nuk bën pjesë në interesat e Avokatit të Popullit fakti se, cilit organ i është caktuar apo i përket kompetenca ligjore përkatëse (v.17/2010).

Pra nëse GjK do ta lidhte pretendimin ndarjes së pushteteve (neni 7) me nenin 42 të Kushtetutës, “gjykatë e pavarur, kompetente e caktuar me ligj”, pretendimet mund të pranohen. Në këtë aspekt AP duhe të jetë i kujdesshëm në ngritjen e pretendimeve në procese të ardhshme në GjK, duke bërë të gjitha përpjekjet që parimin e cënimit të ndarjes së pushteteve ta shohë në këndvështrim të nenit 42 të Kushtetutës.

- *A mund t’i drejtohet GjK për mbrojtje të të drejtave të individit për proces të rregullt ligjor apo të jetë pjesëmarrës në këtë proces si subjekt i interesuar?*

Sipas juristit konstitucionalist K.Traja, mbrojtja kushtetuese e të drejtave themelore të individit nuk është përjashtuar krejt nga kontrolli i Gjykatës Kushtetuese. Avokati Popullit shfaqet si një filtër i kërkesave individuale dhe një mekanizëm për të përcjellë kërkesa të tilla në Gjykatën Kushtetuese⁴⁸⁰. Konteksti supozoj ka qenë lidhur me kërkesat për papajtueshmë të akteve normative me Kushtetutën, por në fakt kjo nuk ndryshon logjikën se AP mund të shikohet edhe si mbrojtës i të drejtave kushtetuese të individit në procese individuale mbi pretendime për proces të parregullt ligjor.

Si duket në këtë prizëm e ka parë AP pozicionin e tij, kur ka tentuar për t’u legjitimuar në GjK si person i interesuar në mbështetje të individit për proces të

⁴⁸⁰ Traja.K. “Drejtësia Kushtetuese”, Shtëpia Botuese “Luarasi”, Tiranë 2000, fq.264;

rregullt ligjor me kërkues S.Peza si dhe I.Gjerazi. Me vendimin nr.137/2005 dhe vendimin nr.35/2008, Kolegji i Gjykatës Kushtetuese ka vendosur moskalimin në seancë të çështjeve me subjekt të interesuar Avokatin e Popullit. Kolegjet kanë vendosur moslegjitimimin e kërkuesve sepse është kërkuar shfuqizim i vendimeve unifikuese të Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë, ku ata nuk kanë qenë palë, duke mos u shprehur për subjektin e interesuar AP (kupto; siç ka pretenduar AP). Do ishte me interes në të ardhmen nëse një çështje e tillë, pra ankim kushtetues individual të kalonte në seancë dhe AP të legjitimohej si subjekt i interesuar.

Legjitimimi i palëve në procesin kushtetues gjen rregullim në ligjin organik të GJK-së, si dhe në jurisprudencën e kësaj gjykatë. Janë të legjitimuar nga Gjykata Kushtetuese qoftë kryesisht por edhe mbi kërkesën e kërkuesit, si subjekte të interesuara, ato subjekte që për shkak të veprimtarisë apo rrethanave mund të kontribuojnë në çështjen që shqyrtohet. Sipas nenit 39/c të ligjit, pjesëmarrës konsiderohet kërkuesi, subjekti kundër të cilëve është paraqitur kërkesa ose që kanë **interes të drejtpërdrejtë** për çështjen që shqyrtohet....

Sipas jurisprudencës së GjK-së;

“ligji për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese, në nenin 39, shkronja “b”, “c” dhe “ç” nuk i parashikon subjektet e interesuara në mënyrë shteruese, por përcakton kriterin e “interesit të drejtpërdrejtë” që duhet të ketë subjekti për çështjen që shqyrtohet. Në çështjet me interes publik, interesi i drejtpërdrejtë i subjekteve të interesuara, duhet kuptuar si interes për të kontribuar në çështjen që shqyrtohet. Kështu që vlerësimi i legjitimitetit të subjektit të interesuar bazohet në interes jo të subjektit vetë, por të gjykimit kushtetues”⁴⁸¹.

Sa i përket ankesave individuale, interes publik mund të mos ketë (përjashto rastet kur kërkon shfuqizim të vendimeve unifikuese) por ç’është më e rëndësishmja, nisur nga interpretimi që i ka bërë vetë kjo gjykatë termit “interes i drejtpërdrejtë”, do të thosha se gjykimit kushtetues AP mund t’i vijë në ndihmë, nëse vetë GjK e çmon të rëndësishme prezencën e tij në proces⁴⁸².

- *A duhet patjetër që AP të ketë qenë i vënë në lëvizje me ankesë nga individit paraprakisht? Por kur çështjen e ka hetuar me iniciativë dhe i ka rezultuar norma antikushtetuese?*

GjK është shprehur se:

“Për rastin në shqyrtim, Gjykata vëren se pretendimi i subjekteve të interesuara për mungesë të interesit të Avokatit të Popullit, është i bazuar dhe duhet të pranohet pjesërisht vetëm për sa i takon pretendimit të tij për antikushtetueshmërinë e nenit 27 të ligjit objekt gjykimi. Gjykata vëren se Avokati i Popullit, në kërkesën paraqitur Gjykatës, shprehet se është vënë në lëvizje nga “Sindikata e punonjësve të Policisë së Shtetit dhe 21 qytetarë (punonjës të Policisë së Shtetit në detyrë dhe ish-punonjës të Policisë së Shtetit, të cilët trajtohen me pagesë kalimtare apo me pension të parakohshëm për vjetërsi shërbimi)”. Gjykata vlerëson se neni 27 i ligjit objekt gjykimi nuk

⁴⁸¹ Vendim nr. 29, datë 21.10.2009; nr.9, datë 23.03.2010.

⁴⁸² Opinion i sugjeruar dhe nga Komisioni Venecias në VADEMECUM, Mars 2010, për përfshirjen e AP edhe në procese individuale, kur kërkuesi e kërkon pjesëmarrjen e tij.

përmban dispozita që rregullojnë të drejtat e punonjësve të Policisë së Shtetit, por të ushtarakëve të Forcave të Armatosura. Në zbatim të vendimeve të saj të mëparshme Gjykata rithekson se Avokati i Popullit mund të vërë në lëvizje këtë Gjykatë vetëm nëse gjatë shqyrtimit të ankesave, kërkesave ose njoftimeve që i paraqiten evidenton shkelje të të drejtave dhe lirive themelore të individëve” si dhe, “...Por Gjykata vlerëson se Avokati i Popullit legjitimohet për ngritjen e pjesës tjetër të pretendimeve që i përkasin cenimit të të drejtave të punonjësve të Policisë së Shtetit, përderisa provon se shkeljet e pretenduara përpara Gjykatës i ka evidentuar gjatë shqyrtimit të ankesave të Sindikatës së Punonjësve të Policisë së Shtetit dhe 21 punonjësve të Policisë së Shtetit në detyrë a në lirim, duke karakterizuar kështu ekzistencën e lidhjes së drejtpërdrejtë ndërmjet pretendimeve të ngritura përpara Gjykatës dhe funksioneve të tij të parashikuara nga Kushtetuta”(V.33/2010).

Pra rezulton se duhet patjetër që AP të ketë pasur ankesë para se t’i drejtohej GjK dhe nuk legjitimohet në raste të marrjes së çështjeve me iniciativë për hetim⁴⁸³, sepse sipas GjK kështu realizohet kriteri i lidhjes së drejtpërdrejtë ndërmjet pretendimeve të ngritura përpara Gjykatës dhe funksioneve të AP të parashikuara nga Kushtetuta. Megjithatë mbetet për t’u parë nëse GjK e ndodhur para një situatë të tillë në të ardhmen të ndryshojë qëndrim dhe të zgjerojë legjitimimin e AP-së edhe me çështje të filluara me iniciativë prej tij.

➤ *A legjitimohet AP t’i drejtohet GjK kur ankesa i është paraqitur nga persona juridikë?*

Sipas vendimit nr.27/2010, pala e interesuar ka pretenduar se, Avokati i Popullit, ka marrë pozitën procedurale të përfaqësuesit të një personi juridik e të shtetasit, duke përcjellë pretendimet e tyre në një gjykim abstrakt kushtetues. Këto subjekte nuk mund të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese, qoftë edhe duke marrë si përfaqësues Avokatin e Popullit, përveçse në kushtet e kërkuara nga neni 134/2 të Kushtetutës.

Sipas mendimit të gjyqtarit në pakicë në këtë çështje:

“ ...termi “individ” nuk mund t’i referohet edhe entiteteve të tjera, jashtë subjekteve njerëzore dhe kjo për arsye se tashmë ekziston një praktikë e konsoliduar legjislativë në Republikën e Shqipërisë sipas të cilës kur legjislatori ka dashur të përfshijë edhe entitete materiale siç janë personat fizikë apo entitete të tjera siç janë personat juridikë përdor termin gjithëpërfshirës “persona” (shih nenin 16/2 të Kushtetutës) dhe asnjëherë termin “individë” i cili nënkupton ekskluzivisht qytetarët si të tillë. Nëse qëllimi i kushtetutëbërësit do të ishte edhe përfshirja e personave juridikë në sferën e mbrojtjes të të drejtave të tyre kushtetuese nga Avokati i Popullit, do të ishte përdorur termi “persona” dhe jo “individë”. Në të njëjtin përfundim arrijmë edhe nga një analizë gjuhësore e termave të sipërpërmendur pasi gjuha shqipe nuk e përdor në asnjë rast termin individë për t’ju referuar personave juridikë (Fjalori i Shqipes së Sotme, Botim Toena, viti 2002). Edhe në terma historikë, instituti i Ombudsmanit lindi në Evropë për të mbrojtur të drejtat kushtetuese të shtetasve pavarësisht nëse këta të fundit ishin apo jo në gjendje

⁴⁸³Për vitin 2006 AP ka shqyrtuar 35 çështje me iniciativë, për vitin 2007 26 çështje.....
http://www.avokatipopullit.gov.al/Raporte/Raporti_2007.pdf,

të paguanin për një mbrojtje adekuate. Në këto kushte ky institut ishte një risi që do të ndihmonte në demokratizimin e mëtejshëm të shoqërive perëndimore. Edhe në ditët e sotme, kudo në Evropë, Ombudsmani mbron interesat kushtetuese të shtetasve ose grupimeve të shtetasve, por kurrësi ky institut nuk lindi për të garantuar mbrojtjen e interesave të personave juridikë, të cilët supozohet të kenë mundësinë t'i ofrojnë vetes një mbrojtje adekuate nëpërmjet profesionistëve të lirë të së drejtës me anën e shfrytëzimit të rrugës normale gjyqësore⁴⁸⁴.

Mendoj se ky lloj interpretimi i termit *individ* është superuar tashmë nga vetë Gjykata Kushtetuese, gjatë jurisprudencës së konsoliduar të saj ku është bërë interpretimi i termit në funksion të procesit të rregullt ligjor i adoptueshëm dhe në veprimtarinë e AP-së, si mbrojtës i individit⁴⁸⁵.

- *A ka rëndësi numri i ankesave të paraqitura pranë AP në mënyrë që interesi të konsiderohet aktual, shqetësimi të konsiderohet si konkret, real dhe serioz?*

GjK ka theksuar se kontrolli abstrakt i kushtetutshmërisë së normës mund të zbatohet ndaj akteve pavarësisht nga efekti që ato mund kenë në një konflikt aktual apo të pritshëm. Për Gjykatën është i njohur rregulli i pranuar në doktrinë dhe në jurisprudencën kushtetuese, se gjatë kontrollit abstrakt të kushtetutshmërisë së një norme juridike nuk kërkohet ardhja e pasojës për të legjitimuar kërkuesin. Qëllimi i kontrollit të kushtetutshmërisë së ligjeve është njëkohësisht edhe parandalimi i pasojave negative që mund të vijnë nga zbatimi i tyre.⁴⁸⁶ Në fakt kontrolli i normës me subjekt kërkues AP nuk është as kontroll abstrakt dhe as konkret sipas një ndarjeje të pastër doktrinale⁴⁸⁷. Edhe vetë GjK në disa vendime ka pranuar se kontrolli i iniciuar nga Organizatat [shën im: për analogji dhe AP⁴⁸⁸] është kontroll konkret i normës⁴⁸⁹. Duke mos i dhënë shumë rëndësi dhe vlerë ndarjes teorike se çfarë lloj kontrolli është kontrolli i iniciuar nga AP, vlerën do ia shikoja në terrenin praktik, duke veçuar kriterin "dëmi i ardhur" ose "dëmi që duhet parandaluar". Në mendimin tim jo domosdoshmërisht duhet të kërkohet vërtetimi i dëmit të ardhur, mjafton që AP në cilësinë e kërkuesit të tregojë *shqetësim real* mbi dispozitën e prezumuar antikushtetuese sipas tij. Numri i ankesave është i lidhur qoftë me ardhjen e dëmit ose pasojave antikushtetuese nga zbatimi i ligjit si dhe me shqetësimin se sa real është në lidhje me dëmet faktike ose potenciale. Referuar procesverbalit të séancës gjyqësore për vendimin nr.27/2010, janë bërë pyetje të tipit se: A i mjafton vetëm një ankesë AP-së për t'iu drejtuar Gjykatës Kushtetuese? Sa ankesa ka patur AP për pretendime të lidhura me ligjin e prezumuar antikushtetues para se t'i drejtohej GjK-së⁴⁹⁰?

⁴⁸⁴ V.Kristo, Gjyqtar në pakicë në vendimin nr.27/2010.

⁴⁸⁵ Shih për më tepër dhe Zaganjori XH., A.Aurela, Cani E., Shteti i së drejtës në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, Adelprint 2011, fq.86

⁴⁸⁶ Vendimi nr. 18, datë 29.07.2008; vendimi nr.1, datë 07.01.2005

⁴⁸⁷ Sadushi Sokol; Kontrolli kushtetues, Botimpex, Mars 2004, fq.76-106.

⁴⁸⁸ Toska. E. "Legjitimimi i Organizatave para Gjykatës Kushtetuese", *Konferencë Kombëtare*, Qendra për nisma ligjore dhe qytetare dhe Akademia e Shkencave, 28 Qershor 2011. Procedeengs book.

⁴⁸⁹ Vendim nr.17/2008 dhe nr.4/2011

⁴⁹⁰ Shiko procesverbalet e séancës datë 24.11. 2009 të Gjykatës Kushtetuese

Deri tani nuk ka një qëndrim të GjK lidhur me numrin e ankesave që duhet të jenë të paraqitura pranë AP, që shqetësimi të konsiderohet real dhe serioz, pavarësisht tendencës për ta marrë në konsideratë një të dhënë të tillë. Mendoj se numri i ankesave nuk është domethënës për legjitimitimin e AP-së dhe nuk është parametër matës i shqetësimit real. Po të merret në konsideratë fakti që Gjykata Kushtetuese e ka përjashtuar individin nga ankimi i akteve normative antikushtetuese edhe nëse argumenton interesin e tij të prekur (neni 134/2), AP do ishte një rrugë e mire për t'u ndjekur nga individit për akses në Gjykatën Kushtetuese⁴⁹¹. Edhe Komisioni i Venecias rekomandon heqjen e barrierave dhe kufizimeve për legjitimitimin e AP –së pranë Gjykatës Kushtetuese ose sa më pak kritere kufizuese. (*supra Vademecum*).

Disa aspekte krahasuese

Diskutimi mbi legjitimitimin e Ombudsmanit para Gjykatës Kushtetuese ka përfshirë shumë vende Evropiane, por një gjë është e sigurt se kontrolli abstrakt i normës ligjore për papajtueshmëri me Kushtetutën, nëpërmjet vënies në lëvizje të GjK me anë të një subjekti si Ombudsmani është në rrugën e duhur, i përshtatshëm për këtë institucion dhe i nevojshëm për parandalimin e shkeljeve sistematike që mund të vijnë nga ligji antikushtetues. Një numër i madh vendesh kanë të përcaktuar *locus standi* të Ombudsmanit ose institucioneve ekuivalente para Gjykatës Kushtetuese për kontrollin abstrakt të normave kushtetuese.

Duke iu referuar jurisprudencës së gjykatave analoge kushtetuese për sa i përket pozicionit të Ombudsmanit në lidhje me procesin kushtetues, na rezultojnë se në **Portugali** shumicën e çështjeve në Gjykatë Kushtetuese e paraqet ky institucion, nga ku del se sa i rëndësishëm është konsideruar në aspektin e kontrollit kushtetues të ligjeve apo mbrojtjes së të drejtave të individit si mekanizëm për goditjen e ligjeve për antikushtetueshmëri pa provuar “interesin e tij”⁴⁹². Në **Rumani**, Avokati i Popullit ka të drejtë t'i drejtohet Gjykatës Kushtetuese Rumune për shqyrtimin e kushtetueshmërisë së ligjeve, përpara nxjerrjes, (*kontroll apriori*) njësoj si subjekte të tjera si Presidenti i Rumanisë, një nga Presidentët e dy dhomave të Parlamentit, Qeveria, një grupi prej 50 deputetësh ose 25 senatorësh. Kushtetuta në fjalë ofron një pozicion më të favorshëm të këtij institucioni, duke e barazuar me subjekte të tjera, të cilat nuk kanë nevojë të provojnë interesat e tyre për paraqitjen e një kërkesë pranë Gjykatës Kushtetuese.⁴⁹³ Në **Spanjë**, gjithashtu *Defender of the People* legjitimohet t'i drejtohet Gjykatës Kushtetuese jo vetëm për papajtueshmëri të ligjeve me Kushtetutën, por për mbrojtjen e të drejtave të individit, duke e përfaqësuar këtë të fundit para gjykatës. *Defensor del Pueblo* mund t'i drejtohet GJK pa qenë e detyruar të bashkëpunojë me individin, kufizimi qëndron vetëm në afatin kohor, pra brenda 3 muajve nga publikimi i ligjit (nenet 32 dhe 33 të ligjit nr. 2/1979 mbi Gjykatën Kushtetuese).⁴⁹⁴ Në **Austri**, Kushtetuta përcakton të drejtën e Avokatit të Popullit për

⁴⁹¹ Ka debate mbi të kuptuarit ngushtë të nenit 134/2 nga GjK sa i përket legjitimitimit të individit për pretendime mbi ligje antikushtetuese nëse provon interesin e tij të prekur.

⁴⁹² Sipas nenit 282 të Kushtetutës Portugeze; “Subjektet e mëposhtme kanë të drejtë t'i drejtohen Gjykatës Kushtetuese për çështje antikushtetuese si dhe antiligjore: a. Presidenti i Republikës; b. Kryetari i Parlamentit; c. Kryeministri; d. Avokati i Popullit (Ombudsman); e....

⁴⁹³ Neni 146 i Kushtetutës Rumune.

⁴⁹⁴ Në Kushtetutën e Spanjës, neni 162 përcaktohet se:

1. Te mëposhtmit janë të legjitimuar:

t'iu drejtuar Gjykatës Kushtetuese në lidhje me paligjshmërinë e akteve të autoriteteve administrative, përsëri pa pasur si kriter legjitimimi “interesin e tij”.⁴⁹⁵ Në **Sloveni** Ombudsmani i të Drejtave të Njeriut mund të dërgojë çështje në GjK bashkë me individin, por vendimet e GjK janë detyruese për të gjithë dhe gjykata mund të anulojë dhe të gjithë apo pjesërisht ligjin si të papajtueshëm me Kushtetutën (nenet 22, 23 dhe 43 të ligjit Slloven për GjK). Në këtë kontekst mund të citohen dhe legjislacione të vendeve të tjera si, **Kroacia**, dhe **Gjeorgjia**, por është mjaftueshëm të kuptohet se, në parim nuk ka asnjë arsye pse kompetenca e Ombudsmanit për t'iu drejtuar GjK-së të mos ekzistojë.⁴⁹⁶

Në vend të konkluzioneve

Vënia në lëvizje e Gjykatës Kushtetuese nga Avokati i Popullit është në përputhje me funksionin e tij kushtetues dhe me filozofinë e krijimit të këtij institucioni, si një mekanizëm efektiv në mbrojtje të të drejtave kushtetuese të individëve/shtetasve, të drejta të cilat përbëjnë bazën e rendit tonë juridik. Gjykata Kushtetuese megjithëse e ka interpretuar në një frymë të zgjeruar legjitimimin e Avokatit të Popullit, për t'iu drejtuar kësaj gjykate, nuk ka pasur mundësi të dalë përtej një leximi, veçse të zgjeruar të dispozitave kushtetuese. Në këto kushte, në mungesë të një interpretimi kushtetues edhe më të zgjeruar të nenit 134 të Kushtetutës nga Gjykata Kushtetuese do të nevojitej një amendim kushtetues i këtij neni, duke e përfshirë Avokatin e Popullit në rrethin e subjekteve të pakushtëzuara që mund t'i drejtohen Gjykatës Kushtetuese⁴⁹⁷. Megjithatë e rëndësishme është të theksohet se ky institucion legjitimohet për t'iu drejtuar kësaj gjykate kur individë, grupe individësh përfshirë edhe personat juridike, pretendojnë se janë cenuar në të drejtat, liritë dhe interesat e ligjshëm të tyre nga veprimet apo mosveprimet e organeve të administratës publike, kur këto të drejta janë cenuar si nga aktet ligjore dhe nga aktet nënligjore normative. Për arsye të cilat kjo gjykatë disa herë i ka radhitur në vendimet e saj, Avokati i Popullit duhet të bëjë pjesë në rrethin e subjekteve të pakushtëzuara për t'iu drejtuar. Këtij mendimi i shtohet dhe një argument praktik tjetër lidhur me rëndësinë që ka ky institucion në mbrojtjen kushtetuese të drejtave të njeriut. Kështu sipas nenit 134, në subjektet e pakushtëzuara përfshihet Presidenti i Republikës, Kryeministri, jo më pak se një e pesta e deputetëve dhe Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit, çdo gjykatë sipas nenit 145/2 të Kushtetutës, ndërkohë *statistikisht*⁴⁹⁸ në Gjykatën Kushtetuese, përveç gjykatave nëpërmjet kontrollit incidental, apo Grupit prej një e pesta e deputetëve për çështje kryesisht juridiko-politike kur ky grup ka qenë i ndjeshëm, ka qenë AP i cili ka luajtur rol tepër aktiv në paraqitjen e kërkesave për papajtueshmëri të akteve normative me Kushtetutën.

a) të paraqesin një kërkesë për papajtueshmëri me Kushtetutën: Kryeministri, Avokati i Popullit, (the Defender of the People), pesëdhjetë deputetë, pesëdhjetë senatorë....;

b) të paraqesin një kërkesë individuale (individual appeal for protection): çdo individ ose një person juridik me interesa legjitime, po ashtu si dhe Avokati i Popullit (Defender of the People) dhe Prokurori.

⁴⁹⁵ Sipas nenit 148/e të Kushtetutës Austriake, një kërkesë nga Ombudsmani për paligjshmërinë e urdhërave të Autoriteteve Federale e vë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese.

⁴⁹⁶ [http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF\(2000\)009-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF(2000)009-e.asp)

⁴⁹⁷ Konkluzion i mbështetur dhe nga Dobjani. E. “A duhet ndryshuar neni 134 i Kushtetutës që të legjitimohet Avokati i Popullit për t'iu drejtuar Gjykatës Kushtetuese”, Jeta Juridike, nr.1/2009.

⁴⁹⁸ Në të gjitha përmbledhjet e botimeve të Gjykatës Kushtetuese ka statistika të ndara sipas kategorisë së subjekteve kërkuar.

5.2.9.c Marrëdhënia me Prokurorinë

Sipas ligjit, Avokati i Popullit mund të mos fillojë ose ndërpret hetimin në qoftë se e njëjta çështje është vendosur ose është në shqyrtim nga prokuroria dhe gjykatat. Në këto raste, ai ka të drejtë të kërkojë informacion pranë këtyre organeve, **të cilat duhet t'u përgjigjen kërkesave të tij sa më shpejt të jetë e mundur, por jo më vonë se 30 ditë**. Nga kjo dispozitë mund të kuptohet marrëdhënia e AP me prokurorinë dhe gjykatat. Duhet bërë e qartë që kjo dispozitë nuk e detyron AP të mos fillojë hetimet nëse çështja është në shqyrtim pranë Prokurorisë, pra lejohen hetimet paralele. Avokati i Popullit mund të mos fillojë hetimet në këto raste, por edhe mund t'i fillojë hetimet.

Sic rezulton nga pothuaj të gjitha raportet vjetore, Avokati i Popullit ka bërë vlerësimet sipas çështje konkrete dhe ka urdhëruar kryerjen e procesit të hetimit administrativ nëpërmjet realizimit të veprimeve të nevojshme si marrja e deklarimeve të shtetasve të ndryshëm, kqyrja e dokumenteve, kryerja e ekspertimeve mjeko-ligjore ose teknike me specialistë të fushave përkatëse, apo duke studiuar dosje hetimore për të cilat Prokuroria kishte vendosur pushimin apo pezullimin e çështjes penale⁴⁹⁹.

Në lidhje me institucionin e Prokurorisë ashtu si dhe me gjykatat marrëdhënia e AP duhet parë në disa këndvështrime. *Së pari*, vëzhgim i procesit në termat e zvarritjes, hetimit jo objektiv, mosnjoftimit për mënyrën e kallëzimit apo përfundimit të çështjes, për mosvënie në lëvizje pas marrjes së kallëzimit, etj, pra garantimit të gjithë atyre elementëve procedurale të nenit 42 të Kushtetutës që shtrihen edhe në fazën hetimore. *Së dyti*, vëzhgim i vendimmarrjes së Prokurorisë në rastet e mbylljes së hetimeve, mosfillimit të hetimeve⁵⁰⁰, akuza të padrejta dhe rëndim të akuzave në momentin e marrjes në përgjegjësi penale⁵⁰¹. *Së treti*, ankesa ndaj punës së prokurorëve dhe raportim pranë Prokurorit më të lartë për marrje të masave disiplinore, deri në shkarkim të tyre nga detyra⁵⁰².

* * *

Në vazhdimësi po trajtoj institucionet për të cilat AP ka pasur ose mund të ketë paqartësi juridiksioni. Sipas ligjit, janë jashtë juridiksionit të Avokatit të Popullit personat dhe aktet e mëposhtme:

- a) Presidenti i Republikës
- b) Kryetari i Këshillit të Ministrave
- c) ligjet dhe aktet e tjera normative
- d) urdhrat me karakter ushtarak të forcave të armatosura
- ë) vendimet e gjykatave

Avokati i Popullit pranon ankesa, kërkesa ose njoftime për shkelje të të drejtave të njeriut, që rrjedhin nga administrata e pushtetit gjyqësor, vendimet e formës së prerë

⁴⁹⁹P.sh. Raporti Vjetor 2007, fq.102;

http://www.avokatipopullit.gov.al/Raporte/Raporti_2007.pdf,

⁵⁰¹Raporti Vjetor 2004, fq.95;

http://www.avokatipopullit.gov.al/Raporte/Raporti_2004.pdf,

⁵⁰²Raporti Vjetor 2003, fq.110;

http://www.avokatipopullit.gov.al/Raporte/Raporti_2003.pdf

dhe procedurat gjyqësore. Hetimi dhe kërkesa e Avokatit të Popullit nuk prekin pavarësinë e gjykatës në marrjen e vendimit⁵⁰³. Nga kjo dispozitë dalin një sërë problemesh dhe debatesh të aspektit teorik-doktrinal lidhur me marrëdhëniet institucionale juridike të Avokatit të Popullit me institucione të tjera si Presidenti, Kryeministri apo gjykatat e zakonshme.

5.2.9.ç. Marrëdhënia me Presidentin

Avokati i Popullit nuk ka juridiksion mbi aktet dhe personin e Presidentit. Kjo dispozitë ashtu siç është formuluar le vend për diskutime. Aktet e Presidentit sipas Kushtetutës janë dekretet⁵⁰⁴. Kuptohet që kur thuhet se nga juridiksioni i Avokatit të Popullit janë lënë jashtë aktet e Presidentit, e parë dhe në aspektin formal duhej përdorur termi “dekret”, Dekretet janë akte me anë të të cilave Presidenti shpreh vullnetin e tij juridik, (politik) për krijimin, shuarjen apo ndryshimin e marrëdhënieve të caktuara juridike. Dekretet e karakterit individual gjejnë shprehje më së shumti tek neni 92 i Kushtetutës.

A kanë natyrë administrative dekretet e Presidentit? Sipas një interpretimi të Gjykatës Kushtetuese :

“Për sa i përket karakteristikës së fundit, Gjykata Kushtetuese e sheh të arsyeshme të ndalet shkurtimisht tek natyra e akteve që nxjerr në këto raste Presidenti i Republikës. Nga përmbajtja dhe fryma e Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, del qartë se Presidenti i Republikës si kryetar i shtetit edhe pse është i ndarë nga organet kryesore që realizojnë pushtetet, kryen disa funksione që kanë natyrën e këtyre pushteteve. Është kjo arsyeja që Presidenti i Republikës në ushtrimin e funksioneve të tij, krahas akteve që janë rezultat dhe shprehje e drejtimit politik, nxjerr akte individuale me karakter administrativ”⁵⁰⁵.

Roli interpretues i Gjykatës Kushtetuese si autoritet detyrues nuk le vend për diskutime. Disa dekrete të Presidentit kanë karakter administrativ. Dallimi mes dekretëve qëndron në faktin e ankimit në Gjykatë Kushtetuese/ankimit në gjykatat e zakonshme apo mosankimimi i tyre⁵⁰⁶, duke pasur parasysh racionalen e dispozitave ligjore apo jurisprudencën e GJK në këtë drejtim (*supra*).

⁵⁰³ Neni 25 i ligjit;

⁵⁰⁴ Neni 93 i Kushtetutes

⁵⁰⁵ Vendimi nr.25/2002

⁵⁰⁶ Në rastin e shkarkimit të Avokates së Përgjithshme të Shtetit, F.K. me dekret të Presidentit, Gjykata e Rrethit Gjyqësor Tiranë me vendimin nr.333, datë 8.11.2004, e ka pushuar çështjen me argumentin se ky lloj dekreti nuk mund të kundërshtohet në gjykatë bazuar në nenin 326 të K.Pr.Civile. Gjykata ka argumentuar se:

“Duke hedhur një vështrim në tërësi legjislacionit shqiptar (për të patur një situatë më të qartë në aspektin juridik) konstatohet se një mënyrë e tillë emerimi dhe shkarkimi parashikohet edhe për Drejtorin e Shërbimit Informativ Shtetror. Duke iu referuar rregullimeve ligjore të mësipërme, kjo Gjykatë, arrin në konkluzionin se Avokati i Përgjithshëm i Shtetit, është një funksion publik nga ata që i referohen nenit 326/b e K. Pr. Civile, për të cilët vetë ligji parashikon se aktet që lidhen me emërimin dhe shkarkimin e tyre nuk mund të kundërshtohen në gjykatë. Kjo pasi, funksione të tilla që lidhen me sektorin publik, nëpërmjet postit të tyre, ushtrojnë një pjesë të pushtetit shtetëror, ndaj Autoriteti më i lartë i këtij pushtetit ka të drejtën e ligjshme që të modifikojë apo ndryshojë kushtet e kontratës së shërbimit në funksion të parimit të “përdorimit me të mirë dhe më të lartë të pushtetit shtetëror”.

Dekretet e Presidentit të karakterit administrativ pët të cilat AP mund të pranojë ankesa dhe mund të hetojë janë:

- a- Dekretet për lënie dhe marrje shtetësie.** Sipas ligjit ka një procedurë të përcaktuar për lënien dhe marrjen e shtetësisë shqiptare.⁵⁰⁷ Megjithatë ligji nuk ka të përcaktuar të drejtën e individit për t'u ankuar në rast të refuzimit të dhënies së shtetësisë shqiptare nga Presidenti, revokimit të dekretit për dhënie shtetësie po nga Presidenti si organi administrativ që mund të bëjë vetë revokimin e aktit të nxjerrë prej tij⁵⁰⁸, apo shfuqizimin e dekretit nga gjykatat, gjithsesi praktika gjyqësore ofron një qëndrim të drejtë në lidhje me këtë kategori dekretesh⁵⁰⁹. Për më tepër është Konventa mbi Shtetësinë ajo që sanksionon të drejtën e ankimit administrativ dhe gjyqësor të individit në lidhje me vendimet mbi fitimin, mbajtjen, humbjen, rikthimin apo certifikimin e shtetësisë së tij⁵¹⁰. Deri tani kërkesat drejtuar Avokatit të Popullit kanë qenë më tepër në drejtim të zvarritjes së procedurave për marrje dhe lënie shtetësie⁵¹¹;
- b- Dekretet për emërim dhe shkarkim të prokurorëve.** Prokurorët emërohen dhe shkarkohen nga Presidenti i Republikës me propozim të Prokurorit të Përgjithshëm⁵¹². Me vendimin nr.25/2002, GjK thekson se: “Për sa i përket karakteristikës së fundit, Gjykata Kushtetuese e sheh të arsyeshme të ndalet shkurtimisht tek natyra e akteve që nxjerr në këto raste Presidenti i Republikës. Nga përmbajtja dhe fryma e Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, del qartë se Presidenti i Republikës si kryetar i shtetit edhe pse është i ndarë nga organet kryesore që realizojnë pushtetet, kryen disa funksione që kanë natyrën e këtyre pushteteve. Është kjo arsyeja që Presidenti i Republikës në ushtrimin e funksioneve të tij, krahas akteve që janë rezultat dhe shprehje e drejtimit politik, nxjerr akte individuale me karakter administrativ. Në aktet me karakter administrativ përfshihen edhe Dekretet për shkarkimin nga detyra të prokurorëve si masë me karakter disiplinor. Duke pasur të tilla cilësi, Dekreti, në bazë të dispozitave kushtetuese të përmendura më lart dhe në harmoni me frymën e përmbajtjen e legjislacionit e të praktikës së mirëfilltë gjyqësore, duhet të jetë objekt i ankimit dhe i shqyrtimit gjyqësor”. Ky qëndrim i GJK-së është reflektuar në ligjin mbi prokurorinë ku

⁵⁰⁷ Ligji nr.8389, datë 05.08.1998 me ndryshimet përkatëse me ligjin nr. 8442, datë 21.01.1999.

⁵⁰⁸ Neni 124 i KPA; “Me përjashtim të rasteve kur me ligj parashikohet ndryshe e drejta për të revokuar aktin i takon organit që e ka nxjerrë atë”.

⁵⁰⁹ Vendimi nr.10770, datë 23.12.2011 i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë me objekt: Shfuqizim i pjesshëm i Dekretit nr.371, dt.26.11.1997 të Presidentit të Republikës si antikushtetues dhe në kundërshtim me ligjin. (<http://www.gjykatatirana.gov.al/>)

⁵¹⁰ Sipas nenit 12 të ligjit nr.8942, datë 19.09.2002 “Për ratifikimin e Konventës Europiane për Shtetësinë”, përcaktohet se: “Çdo Shtet Palë do të sigurojë që vendimet lidhur me fitimin, mbajtjen, humbjen, rikthimin apo certifikimin e shtetësisë së tij të jenë të hapura për rishikim administrativ apo gjyqësor, në përputhje me të drejtën e tij të brendshme”.

⁵¹¹ Nga përgjigja e dhënë ankuesit A. Balliu, rezulton se AP ka ndërhyrë pranë Drejtorisë Juridike të Presidencës, e cila me shkresën nr. 107/A Prot. me datë 20.04.06, ka sqaruar se praktika e qytetares A.S. për lënie shtetësie shqiptare ndodhet pranë Institucionit të Presidencës në proces shqyrtimi, për t'u trajtuar gjatë muajve në vazhdim pasi Presidenti i Republikës u ka dhënë përparësi praktikave të cilave garancia e shtetësisë së huaj u skadon deri në fund të vitit 2006. Meqenëse garancia e aplikantes skadonte me datë 30.04.2007, ishin konsideruar me përparësi trajtimi i praktikave urgjente.

⁵¹² Neni 149/3

parashikohet ankimi ndaj dekretit të Presidentit pranë gjykatave të zakonshme⁵¹³;

c- Dekretet për emërim të rektorëve; Neni 92 përcakton vetëm të drejtën e Presidentit për të emëruar rektorët dhe nuk e ka përdorur termin "shkarkim" apo "lirim" si në rastin e ambasadorëve. Dekretet e Presidentit për emërim të rektorëve mbështeten në ligjin për arsimin e lartë. Sipas këtij ligji, Presidenti i Republikës emëron rektorin e zgjedhur.⁵¹⁴ Ligji nuk përcakton procedurën e shkarkimit të rektorëve dhe aq më tepër të drejtën e tyre për t'u ankuar. Megjithatë sipas parimit administrativ, që organi kompetent për shkarkimin është i njëjti organ që emëron, është kompetencë e Presidentit shkarkimi i rektorëve. Këtë përcaktim e hasim tek Statuti i Akademisë së Arteve ku parashikohet shkarkimi i Rektorit nga Presidenti i Republikës për raste flagrante dhe shkelje të rënda të ligjit dhe të akteve nënligjore⁵¹⁵. Mbetet e diskutueshme nëse kjo kategori dekretesh nuk mund të ankimohen në gjykatën e zakonshme si kategori e përjashtuar nga neni 326 i KPC-së. Për mendimin tim, fakti që rektorët zgjidhen me votim, (jo me propozim të Kryeministrit apo Ministrit të Arsimit si tek ambasadorët apo Drejtori i SHISH), është i rëndësishëm për t'i dhënë mundësinë e ankimit në rrugë gjyqësore të zakonshme;

d- Dekretet për dhënie të gradave; Presidenti i Republikës është organi kompetent për dhënien e gradës "gjeneral", me propozim të Ministrit të Mbrojtjes⁵¹⁶. Kryeministri i propozon Presidentit të Republikës gradimin, uljen në gradë, si dhe nxjerrjen, në rezervë a në lirim, të ushtarakëve me gradë madhore në Forcat e Armatosura⁵¹⁷. Duke qenë se kriteret janë vetëm ligjore në përfitimin e gradës përkatëse, një dekret me anë të cilit është refuzuar dhënia e gradës mund të ankimohet, edhe pse në këtë procedurë janë të përfshirë si propozues funksionarë politikë si Ministrat apo Kryeministri. Aq më tepër që dhënia e gradave nuk bën pjesë tek zbatimi i nenit 326 të KPC-së, sepse ky nen ka përjashtuar nga shqyrtimi gjyqësor akte administrative të lidhura me procedurën e emërimit dhe shkarkimit të funksionarëve publikë, prandaj dhe në këtë këndvështrim kërkesat me objekt anulimin e dekretëve të Presidentit në lidhje me gradat janë trajtuar gjyqësisht si për themelin e tyre

⁵¹³Neni 33/3 i ligjit nr.8737, datë 12.02.2001 "Për organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë", Shkarkimi nga detyra bëhet nga Presidenti i Republikës, me propozimin e Prokurorit të Përgjithshëm. Propozimi për shkarkim shoqërohet me kundërshtimet e prokurorit që procedohet disiplinarisht.

Neni 34/2: (Ndryshuar me ligjin nr.9102, datë 10.7.2003, neni 14) (Ndryshuar pika 2 me ligjin nr.10 051, datë 29.12.2008, neni 17) 2. Kundër masës disiplinore "Shkarkim nga detyra", prokurori mund të bëjë ankim në Gjykatën e Apelit, Tiranë, ndërsa prokurori pranë kësaj gjykate në gjykatën e apelit më të afërt. Kur gjykata çmon se shkarkimi nga detyra është i pabazuar në ligj, ajo vendos kthimin e tij në detyrë në prokurorinë pranë gjykatës ku ka qenë në momentin e fillimit të procedimit disiplinor dhe t'i japë prokurorit, nëse është e nevojshme, një shpërblim të drejtë.

⁵¹⁴Neni 21/8 i Ligjit nr.9741, datë 21.05.2007 me ndryshimet përkatëse me ligjin nr. 9832, datë 12.11.2007. Po sipas këtij neni, prg.3, Rektori i institucioneve publike të arsimit të lartë zgjidhet me votim të fshehtë nga i gjithë personeli akademik, personeli jo-akademik dhe studentët e institucionit;

⁵¹⁵ Neni 40/6 dhe 41/ç i Statutit

⁵¹⁶ Neni 7/7 i Ligjit nr.8671, nr. 8671, datë 26.10.2000 "Për pushtetet dhe autoritetet e komandimit e të drejtimit strategjik të forcave të armatosura të Republikës së Shqipërisë" i ndryshuar me ligjin nr.9194/2004. Shih dekretin nr.7156, datë 10.11.2011, sipas të cilit gjenerali brigadës XH.GJ. gradohet gjeneral major (marë nga website: <http://www.president.al/shqip/default.asp>)

⁵¹⁷ *Ibid*, neni 16/3

dhe për procedurën⁵¹⁸. Në të kundërt të rastit të emërimit të ambasadorëve apo Drejtorit të SHISH, në dekretin e dhënies së gradave nuk prevalon elementi *propozim* nga funksionarë politikë, por kriteret ligjore të përfitimit të tyre. Pra nuk ka rëndësi se nga vjen propozimi për dhënie grade se sa fakti se nuk ka asnjë lloj vullneti politik të përfshirë në këtë proces, ndryshe nga emërimet mbi Drejtorin e SHISH apo ambasadorët, e gjithë procedura është juridike/administrative dhe si e tillë mund të kontrollohet nga gjykata e zakonshme si çdo akt tjetër administrativ.

Komente

Dekretet administrative të Presidentit janë disa, për të cilat AP mund të kërkojë shpjegime për procedurën administrative të ndjekur nga Presidenti si dhe për aktet e Presidentit. Në fakt ashtu sikundër është shkruar dispozita e lartpërmendur e Avokatit të Popullit, ky institucion nuk ka juridiksion mbi këto lloj dekretesh, kur në fakt kjo dispozitë bie ndesh me *ratione materiae* të Avokatit të Popullit, i cili fokus kryesor të punës së tij ka kontrollin e akteve administrative të organeve të administratës publike. Për atë kohë sa kryen funksione administrative, dhe në ato pjesë që i kryen këto funksione, pasojat janë të karakterit individual, Presidenti është organ i administratës publike dhe si i tillë ai mund të jetë i kontrollueshëm në pjesën e dekretive administrative nga Avokati i Popullit⁵¹⁹. Madje mund të shkohet dhe më tutje dhe nëse përqafohet ideja e një sistemi të drejtësisë së Ombudsmanit, i cili tenton ta shohë këtë të fundit si institucion që mund të kontrollojë çdo akt i çfarëdo natyre, për sa kohë që sjell pasoja individuale dhe për sa kohë që prek **dinjitetin** e njeriut (*supra, kapitulli mbi drejtësinë administrative*). Dhe në këtë kontekst mund të deduktohet se dhe dekretet e Presidentit, që janë të pakontrollueshëm nga gjykatat⁵²⁰, si p.sh. shkarkimi i ambasadorëve apo i Drejtorit të SHISH, mund të kontrollohen nga Ombudsmani. Mbikqyrja e akteve dhe hetimi nga Ombudsmani parlamentar sipas GjEDNj, përbën një garanci më tepër kundër abuzimeve, sidomos në rastet kur individët pretendojnë dhunim të të drejtave dhe i kufizohet mjeti ankimit efektiv sipas nenit 13 të KEDNj për shkak të *interesave të kryqëzuara* mes të drejtave individuale dhe interesave shtetërore⁵²¹.

Një ide tjetër që ngrihet mbi kuptimin e kësaj dispozite është dhe fakti që dekretet e Presidentit janë jashtë juridiksionit të Avokatit të Popullit, por procedura para daljes e dekretit është brenda objektit të punës së Avokatit të Popullit. Kjo ka qenë dhe praktika e deritanishme e këtij institucioni, sipas të cilit dekreti është kuptuar si akt administrativ jashtë juridiksionit, por marrja e shpjegimeve mbi ndjekjen e procedurave administrative të nxjerrjes së dekretive me karakter administrativ është

⁵¹⁸Vendimi i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë nr.9590, datë 07.11.2008 me objekt: Anullimi i pjesshëm i Dekretit nr.1878, dt.27.08.1997 të Presidentit të Republikës në lidhje me uljen në gradë të B. P.; vendimi nr.4490, datë 12.06.2006 me objekt Anullimin e pjesshëm të Dekretit nr.2144, dt.22.06.1998 të Presidentit; vendimi nr.6612, date 05.10.2007, me objekt : Anullim i dekretit të paditurit nr.2127, datë 01.06.1998 në lidhje me heqjen e gradave madhore dhe nxjerrjen në lirim. (website <http://www.gjykatatirana.gov.al/>)

⁵¹⁹ Ide e mbështetur dhe sugjeruar dhe në Vademecum të Komisionit të Venecias

⁵²⁰ Bazuar mbi doktrinën e akteve të natyrës politike apo akteve të qeverisjes. Trajtim i hollësishëm nga E.T. me pjesëmarrjen në Simpozium Shkencor mbi të drejtën administrative, me temë “Testi Eskelinen dhe nevoja e plotësimit të legjislacionit sipas standardeve të GJEDNJ-së, Qendra L.I.S.T, 31 Mars 2012.

⁵²¹ Leander kundër Suedisë, prg.65.

konsideruar brenda juridiksionit të Avokatit të Popullit. Ky konkluzion del dhe nga fakti se me RTAA vetë AP ka përfshirë administratën e Presidentit si zbatuese të Kodit të Procedurave Administrative, por jo Presidentin, ndërkohë që shtrirja e RTAA duhej zgjeruar deri tek Presidenti, në cilësinë e një organi administrativ kur vepron si i tillë. Megjithatë në përfundim kjo dispozitë sigurisht që ka lënë jashtë juridiksionit të Avokatit të Popullit Presidentin si funksionar publik, ndaj të cilit AP nuk mund të iniciojë asnjë lloj propozimi për shkarkimin e tij, siç mund të veprojë me zyrtarë të tjerë të lartë të shtetit.

5.2.9.d Marrëdhënia me Kryeministrin

Ligji shprehet se janë jashtë juridiksionit aktet dhe organet dhe referon Kryetarin e Këshillit të Ministrave si një nga organet që është jashtë juridiksionit të tij. Kushtetuta shprehet se Këshilli i Ministrave përbëhet nga Kryeministri, zëvendës/kryeministri dhe ministrat⁵²². Kjo dispozitë më tepër se sa aktet e Kryeministrit do të kuptohet si personin e Kryeministrit jashtë kompetencës së Avokatit të Popullit për të propozuar shkarkimin e tij⁵²³. Urdhrat e Kryeministrit si akte administrative nuk janë jashtë kontrollit të Avokatit të Popullit si organ kontrolli mbi veprimtarinë e ekzekutivit. Ky ka qenë dhe interpretimi që ka udhëhequr AP-në në punën e tij kur ka monitoruar dhe veprimtarinë e Kryeministrit. Në këtë kontekst Avokati i Popullit i është drejtuar Kryeministrit me rekomandim për konstatimin e pavlefshmërisë absolute të Urdhrit nr.226, datë 20.08.2002 “Për komunikimin me mediat” apo me rekomandim për nxjerrjen e akteve nënligjore në zbatim të ligjit nr.9389, datë 04.05.2005 “Për krijimin dhe funksionimin e Këshillit Koordinues mbi Gjakmarrjen” si dhe një sërë rekomandimesh të tjera me fokus përmirësimin e veprimtarisë së Kryeministrit të para në prizmin e paligjshmërisë së akteve të nxjerra prej tij ose në prizmin e plotësimit të legjislacionit me akte të munguara⁵²⁴. Gjithashtu dhe Komisioni i Venecias rekomandon përfshirjen edhe të veprimtarisë së Kryeministrit brenda juridiksionit të AP-së, sa kohë që është veprimtari administrative⁵²⁵.

5.2.9.dh. Marrëdhënia me pushtetin gjyqësor

Avokati i Popullit dhe gjykatat e zakonshme kanë pika takime dhe pika ndarjeje mes tyre. Nisur nga përcaktimet kushtetuese dhe ligjore dalin disa veçori në lidhje me këtë marrëdhënie:

Së pari: Avokati i Popullit nuk mund ta shqyrtojë substancialisht një çështje paralelisht me gjykatat. Kur një mosmarrëveshje është duke u gjykuar nga gjykata asnjë institucion tjetër nuk ka të drejtë të pranojë për shqyrtim.⁵²⁶

Së dyti: Gjykatat janë të pavarura në dhënien e vendimit, parim i një standarti kushtetues dhe asnjë institucion nuk mund t'i ndërhyjë.⁵²⁷

⁵²² Shih nenin 95 të Kushtetutës

⁵²³ Nenet 104-105 të Kushtetutës

⁵²⁴ Shih për më tepër <http://www.avokatipopullit.gov.al/Pas2.pdf>

⁵²⁵ Vademecum, Mars, 2010

⁵²⁶ Neni 36 i KPC.

⁵²⁷ Neni 145 i Kushtetutës. Interesant në këtë pjesë është prezantimi i vendimit 551/2007 i Këshillit Kushtetues Francez i cili ka shpalluar antikushtetues nenin 21 të ligjit organik mbi rekrutimin, formimin dhe përgjegjësinë e gjyqtarëve. Neni 21 i këtij ligji sanksiononte shqyrtimin e ankesave rreth sjelljes së gjyqtarëve. Sipas këtij neni, çdo person fizik ose juridik i cili pretendonte se sjellja e caktuar

Së treti: Avokati i Popullit pranon ankesa për vendime gjyqësore të formës së prerë. Megjithatë kjo kompetencë është e pazbatueshme aktualisht, sepse reflektimi i ndryshimeve në KPP dhe KPC për të legjitimuar Avokatin e Popullit për t'iu drejtuar Gjykatës së Lartë me kërkesë për rishikim kundër vendimeve gjyqësore të formës së prerë, akoma nuk është realizuar⁵²⁸.

Së katërti: Avokati i Popullit heton ankesat që kanë si objekt veprimet e administratës së pushtetit gjyqësor, sepse administrata gjyqësore si çdo degë tjetër e administratës së publike nuk përjashtohet nga juridiksioni i Avokatit të Popullit në rastet e kryerjes së veprimtarive administrative. Nëse do t'i referoheshim Rregullores Tip "Për shqyrtimin e ankimeve administrative", rekomanduar nga AP organeve që duhet ta zbatojnë atë, në listë është përfshirë dhe administrata gjyqësore⁵²⁹.

Së pesti: Avokati i Popullit mund të ndërhyjë edhe në rastin e ankesave për kohëzgjatje të paarsyeshme të procesit gjyqësor, duke informuar instancat përkatëse

e gjyqtarit mund të përbënte shkelje disiplinore, mund të paraqiste ankesë drejtpërdrejt tek Mediatori i Republikës. Për shqyrtimin e kësaj anese, Mediatori ndihmohej nga një Komision i kryesuar prej tij. Sipas Këshillit Kushtetues, bazuar në nenin 16 të Deklaratës të Drejtave të Njeriut dhe të Qytetarit të vitit 1789 dhe gjithashtu nenin 64 të Kushtetutës, të cilët garantojnë pavarësinë e gjykatave, në sferën kompetencave gjyqësore nuk mund të ndërhyjë as ligjvënësi dhe as qeveria, dhe aq më tepër një autoritet administrativ (shën im E..T. Mediatori). Po sipas kësaj gjykate megjithëse neni 21 i ligjit parashikon se Mediatori nuk mund të bëjë një vlerësim të vendimeve gjyqësore, kjo dispozitë i jep të drejtën atij, që të kërkojë "të gjithë elementet e informacionit që janë të dobishme" nga kryetarët e gjykatave të apelit si dhe nga prokurorët që janë caktuar pranë këtyre gjykatave; i jep të drejtën që kur konsideron se faktet objekt i ankesës kanë një natyrë disiplinore, atëherë ia transmeton ankesën Ministrisë të Drejtësisë, në mënyrë që ky i fundit të informojë dhe të verë në lëvizje Këshillin e Lartë të Magjistraturës (ekuivalenti i KLD në Shqipëri). Kur vihet në lëvizje nga Mediatori, Ministri i Drejtësisë ka detyrimin t'i kërkojë hetim në çdo rast Këshillit të Lartë të Magjistraturës; megjithëse nuk është i detyruar të procedojë për ndjekje disiplinore, Ministri i Drejtësisë është i detyruar të informojë Mediatorin me një vendim të motivuar (pra pse nuk ka proceduar për ndjekje disiplinore). Në të tilla raste Mediatori ka mundësinë të hartojë një raport i cili publikohet në Fletore Zyrtare. Sipas Këshillit Kushtetues, ligjvënësi duke i dhënë Mediatorit këto kompetenca dhe prerogativa ka shkelur mbi parimin e ndarjes së pushteteve dhe mbi parimin e pavarësisë së autoriteteve gjyqësore.

⁵²⁸Referuar Raportit Vjetor 2008, (fq.133), AP ka propozuar në KPP dhe KPC, ndryshimet:

I. Në nenin 438 duhet të shtohet pika 5 si vijon:

5. "Avokati i Popullit ka të drejtë të kërkojë rishqyrtimin e çështjes dhe të çdo vendimi të Kolegjeve të Bashkuara"

II. Në pikën 2 të nenit 449, pas fjalës "prokurorit", duhet të shtohet "**ose të Avokatit të Popullit**". Kështu që pika 2 e nenit 449 bëhet "Vendimet e pafajësisë për krime mund të rishikohen me kërkesën e prokurorit ose **të Avokatit të Popullit**, por me kusht që të mos kenë kaluar 5 vjet nga dhënia e vendimit".

III. Në nenin 451 të shtohet pika c:

c) **Avokati i Popullit**

IV. Në nenin 453, pika 1 duhet të ndryshohet duke caktuar që kërkesa e rishikimit të shqyrtohet nga Kolegji Penal i Gjykatës së Lartë në seancë të hapur në praninë e palëve. Kështu që kjo dispozitë duhet të bëhet: "Kërkesa e rishikimit shqyrtohet nga Kolegji Penal i Gjykatës së Lartë **në seancë të hapur**, me praninë e palëve".

Gjithashtu në Kodin e Procedurës Civile, në nenin 494, në paragrafin e dytë duhet të shtohet: "**ose Avokati i Popullit**". "Pala e interesuar ose **Avokati i Popullit** mund të kërkojë rishikimin e një vendimi që ka marrë formë të prerë, kur:..."

⁵²⁹Neni 2 i Rregullores; Avokati i Popullit u rekomandon zbatimin e unifikuar të RTAA organeve të mëposhtme të administratës publike, për aq sa këto kryejnë veprimtari administrative në formën e akteve administrative individuale dhe kolektive, akteve reale dhe të kontratave administrative/publike; Administrata e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë; Administrata e Presidentit të Republikës; Administrata e Këshillit të Ministrave duke përfshirë të gjitha organet, institucionet apo agjencite në varësi të Këshillit të Ministrave, (...) Administrata e gjyqësorit, duke përfshirë çdo gjykatë të shkallës së parë dhe të dytë, Konferencën Kombëtare Gjyqësore, Shkollën e Magjistraturës dhe Zyrën e Administrimit të Buxhetit Gjyqësor...

të kontrollit të veprimtarisë së gjyqtarëve, si Inspektoriatin pranë Këshillit të Lartë të Drejtësisë.⁵³⁰

Së gjashti: AP si *amicus curiae* në proceset gjyqësore.

5.2.9.dh.1. Avokati i Popullit si *amicus curiae* pranë gjykatave të zakonshme

Momenti që kam përzgjedhur dhe vlen t'i kushtohet vëmendje mes Avokatit të Popullit dhe gjykatave është ai i ndërhyrjes *amicus curiae*, një rol i patestuar mirë (për mendimin tim), nga ky institucion, ndërkohë që mund të ishte në fazat e konsolidimit, nëse do ishte parë më me prioritet nga subjektet e interesuara për forcimin e këtij instrumenti. AP si *kusht sine qua non*, për *amicus* duhet të ketë patur një ankesë nga individit dhe një hetim mbi çështjen. AP ka ndërhyrë me instrumentin *amicus curiae* para gjykatave tona, të paktën në tre raste, nga të cilat konstatohet se:

- (i) Nuk është përdorur asnjë bazë ligjore për argumentimin e legjitimitetit të AP –së, në rastin e *amicus* pranë Gjykatës së Apelit Tiranë, për uljen e masës së dënimit për një të gjykuar të shpallur fajtor nga Gjykata e Rrethit Gjyqësor Kavajë.⁵³¹
- (ii) Është përdorur neni 191 i K.Pr.Civile, si dispozitë procedurale për legjitimitetin si *amicus curia*, në drejtim të mbrojtjes së interesit më të lartë të fëmijës, pranë Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë dhe Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Durrës.⁵³²

⁵³⁰Kjo praktikë pune e Avokatit të Popullit zë një vend të posaçëm në raportimet e tij para Kuvendit, ku raportohet pranimi i ankesave në lidhje me veprimtarinë e gjyqësorit dhe rekomandimet apo njoftimet përkatëse pranë KLD-së apo Ministrisë së Drejtësisë. P.sh. sipas ankesës me nr.201000648, një shtetas është ankuar për shkelje të rënda në procedurat gjyqësore nga një gjyqtar i Gjykatës së Shkallës së Parë Tiranë. Në bazë të përcaktimeve të nenit 17/c të Ligjit nr.8454 datë 04.02.1999 “Për Avokatin e Popullit”, i ndryshuar, kjo ankesë I është dërguar për kompetencë shqyrtimi Inspektoriatit të KLD-së.

(http://www.avokatipopullit.gov.al/?page_id=259)

⁵³¹Nga arshiva e AP, sipas Dok. 200300485/2, drejtuar Kryetarit të Gjykatës së Apelit, Durrës, rezulton se: “Në Institucionin e Avokatit të Popullit ka paraqitur kërkesë shtetasi J.S., i cili kërkon ndihmën e Avokatit të Popullit për ndryshimin e masës së dënimit të nipit tij E. S., që është dënuar për vjedhje me 4 vjet burgim nga Gjykata e rrethit Kavajë. Nga verifikimi ynë rezulton gjithashtu se ndaj këtij vendimi i gjykuari E. S. ka bërë ankim në shkallë të dytë në Gjykatën e Apelit Durrës, e cila nuk e ka shqyrtuar akoma. Ne e kemi të qartë dhe besojmë se nga Gjykata e Apelit çështja do të shqyrtohet me objektivitet dhe drejtësi. Por në kuadrin *Amicus Curiae* (Miku i Gjykatës) mendojmë ta lozim këtë rol pa na keqkuptuar apo keqinterpretuar si ndërhyrje në vendimin e trupit gjykues që do të shqyrtojë çështjen. Vepra penale ne mendojmë se është kualifikuar drejtë, por mbase ka vend që të rishqyrtohet lloji dhe masa e dënimit ndaj fajtorit. (...) Theksojmë se *Amicus Curiae* (Miku i Gjykatës) është një formë pune që aplikohet nga Ombudsmanët, apo autoritete e tjera që kanë parasysh edhe interesat publikë”.

⁵³²Nga arshiva e AP sipas shkresës së datës 31.10.2001, rezulton se Avokati i Popullit dhe Prezenca e OSBE-së në Shqipëri, kanë dorëzuar *amicus curiae* përpara Gjykatës së Rrethit Durrës, në çështjen me objekt “heqje e së drejtës prindërore të shtetasve S.D dhe M.D dhe deklarimin e braktisjes së djalit të tyre pesë- vjeçar R.D”.

2- Shih vendimin nr.6446, datë 17.11.2006 të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë. AP i është drejtuar gjykatës dhe shprehet se: “Avokati i Popullit dhe Departamenti i Shëndetit Mendor pranë Institutit të Shëndetit Publik (ISHP), nëpërmjet kësaj letre, i kërkon me respekt Gjykatës së rrethit Tiranë lejen për të depozituar një *amicus curiae* për çështjen me objekt “Zgjidhje martesë dhe të pasojave që rrjedhin prej saj” me palë paditëse E. M, banuese në Tiranë dhe palë të paditur I.M, banues në Tiranë, të cilën po shqyrton tashmë Gjykata e rrethit Tiranë. (...) Në gjithë sa parashtruam më lart, në lejen për të paraqitur *amicus curiae*, Avokati i Popullit duke ndarë shqetësimin e përbashkët me Departamentin e Shëndetit Mendor në interes të fëmijës, mbështetet në traditën perëndimore ligjore, e cila lejon depozitim të *amicus curiae* për çështje të rëndësishme që kanë të bëjnë me të drejtat themelore të njeriut, nga palë që kanë mundësi të sugjerojnë argumente ligjore alternative për t'u marrë në

- (iii) Në të gjitha rastet konflikti nuk ka qenë i natyrës administrative, por i natyrës familjare dhe penale.
- (iv) AP nuk identifikon qartë se çfarë interesi publik ka çmuar në këto çështje që ka ndërhyrë si *amicus curiae*⁵³³.

Edhe pse AP ka kërkuar legjitimim nëpërmjet nenit 191 (ndërhyrja dytësore) të KPC, legjitimimi me anë të këtij neni nuk duket shumë i goditur. Sipas Gjykatës së Lartë, sikurse palët e tjera pjesëmarrëse në procesin civil, pas thirrjes në gjykim, personit të tretë i linden të drejta dhe detyrime, madje edhe vendimet gjyqësore që jepen në atë proces civil kanë efekte kundrejt tij (neni 195, 196)⁵³⁴. Në kuptimin e dhënë deri tani kësaj tip ndërhyrjeje *strictu sensu*, AP e ka të vështirë të pozicionohet si *amicus* edhe pse dispozita përmend termin “kushdo” dhe “kur ka interes”, që të fragmentuara mund t’ia lehtësojnë instrumentin *amicus* AP-së.

Në vështirësi për të identifikuar dispozita ligjore procedurale të përshtatshme për AP-në si *amicus*, mendoj se një përjasje drejt *amicus curiae*, AP mund ta realizojë me nenet 223 dhe 224 të KPC, (**marrja e provave tek të tretët**) ku përcaktohet përkatësisht se:

“Gjykata, me kërkesën e palës së interesuar, mund të urdhërojë palën tjetër ose një person të tretë që nuk merr pjesë në çështje, të paraqesë në gjykim një dokument ose një send tjetër, kur çmohet e nevojshme prej saj. Në këtë rast gjykata jep udhëzimet e nevojshme për kohën, vendin dhe mënyrën e paraqitjes së tyre. Pala që ka kërkuar marrjen e dokumentit është e detyruar të tregojë me hollësi të gjitha rrethanat që bëjnë të besueshme se ku ndodhet dokumenti, karakteristikat e tij, si dhe faktet që do të provohen me këtë dokument.

(...)

“Gjykata mund të kërkojë zyrtarisht nga organet e administratës shtetërore të dhëna me shkrim për akte dhe dokumente që ndodhen në atë organ dhe që është e nevojshme të shqyrtohen në procesin gjyqësor”.

Nga këto dispozita del qartë se, Gjykata me kërkesë të palës së interesuar apo dhe me iniciativën e saj, kur merr dijëni nga kërkuesi se çështja është hetuar paraprakisht nga AP, mund t’i kërkojë Avokatit të Popullit *rekomandimin* mbi çështjen përkatëse ose *informacion* mbi konkluzionet e hetimit administrativ, duke i dhënë vlerën e të provuarit të shkeljes nga ky institucion, pa zhvilluar ajo vetë hetime të mëpasshme. Edhe nëse gjykata realizon vetë hetimin gjyqësor (kjo alternativë në fakt me shumë gjasa), gjithsesi pjesë të rekomandimit mund të citohen ose adoptohen në vendimin e gjykatës, nëse janë provuar fakte të caktuara nga AP gjatë hetimit administrativ dhe nëse janë gjetur me vend prej gjykatës.

Për zbatimin e dispozitave të sipërcituara, Avokati i Popullit ka privilegjin e marrjes dijëni për procesin gjyqësor për të cilin ai ka interes të ndërhyjë, sepse kërkuesi ka qenë ankuar më parë dhe paraprakisht i është marrë informacioni nëse do ta dërgojë

konsideratë nga Gjykata. Mundësia që një praktikë e tillë të përdoret në procedimet gjyqësore rrjedh nga neni 191 i Kodit të Procedurës Civile që përcakton shprehimisht për ndërhyrjet dytësore që: “Kushdo mund të ndërhyjë në një proces gjyqësor që zhvillohet ndërmjet personave të tjerë, kur ka interes për të mbështetur njëren ose tjetrën palë, me të cilën bashkohet në gjykim për ta ndihmuar atë”.

⁵³³Në fakt vetëm tek *amicus curiae* për të gjykuarin të shpallur fajtor, AP i ka kërkuar Gjykatës së Apelit Tiranë, uljen e dënimit duke argumentuar se, duhet patur parasysh edhe mbingarkesa e burgjeve, shpenzimet që bëhen për të mbajtur një person në burg që rëndojnë mbi buxhetin e shtetit, ndërsa në dy rastet e tjera nuk ka argumente mbi ekzistencën e interesit publik.

⁵³⁴ Vendimi nr.387/2007 i Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë.

çështjen para gjykatës. Ndërsa gjykata ka avantazhin e marrjes së një qëndrimi institucional për çështjen nga AP, *quasi* cilësisht si qëndrimi i një gjykate për hetimin e çështjeve dhe mbrojtjen e të drejtave të individëve, (AP heton, kërkon dokumente, bën ekspertiza, merr në pyetje dëshmitarë). Në këtë prizëm i takon edhe gjykatave, përveç palëve në proces, të luajnë rol iniciues në aktivizimin më tepër të AP –së, si *amicus* në procese gjyqësore, kur marrin dijeni se ka patur më parë një konkluzion apo rekomandim nga AP për çështjen në fjalë⁵³⁵.

Theksoj rolin e individëve dhe gjykatave në vënien në zbatim të neneve 223, 224 duke qenë se këto dispozita përcaktojnë si subjekte, vetëm palët ose gjykatën, dhe AP ndoshta nuk mund të ofrohet *suo moto*, duke mos gjetur aspak analogji me përfaqshjen procedurale të AP –së në një proces administrativ, ku ky i fundit e inicion vetë procedimin administrativ ose ofrohet për pjesëmarrje, kur procesi mbart interes publik.⁵³⁶

Debati nëse AP si *amicus curiae* duhet të legjitimohet me anë të nenit 191 të KPC që në fillim të procesit apo t'i mundësohet ndërhyrja me nenet 223-224 të KPC në fazën e marrjes së provave, apo me asnjë nga nenet në fjalë, mund të japë edhe argumente për pamundësi legjitimimi të AP-së. Gjithsesi pozicionimi i këtij institucioni si *amicus* në praktikë është realizuar dhe ka dhënë efekte, prandaj dhe duhet konkretizuar më tej, duhet konsoliduar në procese gjyqësore, si vlerë e shtuar analizës gjyqësore në funksion të dhënies së një vendimi të drejtë gjyqësor. Legjitimimi i Avokatit të Popullit në procese gjyqësore kushtetuese pasqyron një realitet komplet tjetër, ku jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese në funksion të interpretimit të dispozitave kushtetuese mbi këtë subjekt si iniciues ka qartësuar kriteret e legjitimitimit.

Nëse AP merr pjesë në proceset gjyqësore pranë gjykatave të zakonshme qoftë me prezencë fizike apo me dorëzim të *amicus*, nuk duhet të konfundohet roli dhe pozita e tij me rolin e avokatëve privatë, me pjesëmarrjen e përbashkët të të dyve në një proces gjyqësor. Në këto procese do të krijoheshin mbështetje paralele si nga avokati privat edhe nga Avokati i Popullit për individin në konflikt me administratën publike, rasti ku besoj do të duhej të legjitimohej Avokati i Popullit, i cili ka patur më parë hetim administrativ për këtë çështje, objekt shqyrtimi gjyqësor. Këto profile kanë të përbashkëta, por mbi të gjitha kanë ndryshime, të cilat nuk mund të sjellin konfuzion as tek palët dhe as tek gjykata. Për dhënien asistencë juridike individit në proces gjyqësor, sigurisht që një përfaqësues privat ligjor (avokat privat) do ta realizonte, duke mbrojtur interesat e klientit në mënyrën më të mirë të mundshme, kurse AP në këtë proces do të mbronte interesat publike edhe pse ato mund të përputheshin me interesat personale të individit. Ndërhyrja e AP do të ishte përgjithësisht shkresore, pra me paraqitjen e një *amicus curiae*, kurse avokati privat do të ishte prezent dhe aktiv gjatë procesit me të njëjtat tagra si të individit që përfaqëson, të dhëna prej tij. Dhe së fundi, Avokati i Popullit e ofron këtë shërbim pa pagesë, kurse përfaqësuesi ligjor (avokati privat) kundrejt një tarife.

5.2.9.dh.2. Disa komente

⁵³⁵ Edhe pse mosparashikimi *de jure* i *amicus curiae* e pengon AP që të marrë pjesë në procese gjyqësore, nëse gjyqtarët duan ta lexojnë ngushtësisht ligjin për AP apo KPC, individët aktualisht nuk pengohen të përdorin rekomandimet e këtij institucioni.

⁵³⁶ KPA, neni 45

Në disa shtete, realiteti socio-politik e bën praktikisht të pamundur ndërhyrjen e Ombudsmanit mbi gjyqësorin, edhe kur dispozitat ligjore e lejojnë⁵³⁷. Kjo gjetje për Avokatin e Popullit në Shqipëri mund të mos jetë e vlefshme, sepse ligji, por edhe vetë ambjenti i gjyqësorit ia kanë mundësuar këtij institucioni një rol pozitiv dhe aktiv. Pa dyshim ka akoma më shumë për të bërë, por arritjet ekzistojnë⁵³⁸.

Në kuadrin ligjor ekzistues Avokati i Popullit nuk e gëzon instrumentin si *amicus curiae* de jure, por *de facto* e ka ushtruar dhe përdorur këtë instrument pranë gjyqësorit të zakonshëm (edhe pse vetëm tre raste kam identifikuar si të tillë). Gjykata, *amicus brief* të Avokatit të Popullit i ka konsideruar dhe ka shkuar dhe më tej duke i pranuar, (të paktën kështu më rezulton në dy çështje). Është për t'Û përhëndetur qëndrimi i atyre gjyqtarëve që i kanë bërë të mundur aksesin në proces Avokatit të Popullit, duke mos lexuar ngushtë dispozitat procedurale ligjore, por duke përqafuar frymën e legjislacionit në tërësi për fizionominë e Avokatit të Popullit si mbrojtës i të drejtave të njeriut. Në pozicionin *amicus curiae* Avokati i Popullit mund të asistojë gjykatën në paraqitjen e argumenteve alternative ose shtesë, duke tërhequr vëmendjen për aspekte të veçanta të çështjes dhe duke luajtur një rol të rëndësishëm në analizën gjyqësore, gjithmonë në funksion të dhënies së drejtësisë.

Përvoja të vendeve të tjera në këtë drejtim, tregojnë për mundësinë e konsiderimit të pozicionit të Avokatit të Popullit si *amicus curia*. Në Danimarkë, Greqi dhe Slloveni ekziston një përvojë e tillë, sipas së cilës kur një çështje kalon përpara gjykatës, Ombudsmani jo domosdoshmërisht bëhet palë me një nga ndërgjyqësit, por opinioni i tij zakonisht shërben si funksion ekuivalent me atë të një *amicus curiae*⁵³⁹.

Deri tani ka qenë ky institucion që nën rolin e *amicus curiae* ka kërkuar të ndërhyjë në procese gjyqësor, por mendoj se duhet të bëhet një punë më e mirë në drejtim të orientimit të ankuesve/paditës, për rritjen e rolit të tyre në prezantimin para gjykatës të AP-së si *amicus curiae*. Gjithashtu edhe gjykatat duhet të jenë më aktive në drejtim të realizimit dhe përthithjes së instrumentit *amicus curiae* të AP-së si përcjellës i interesit publik, edhe pse ekzistenca e interesit publik për ndërhyrje *amicus* mbetet një element i diskutueshëm. Edhe nëse çështja nuk ka interes publik, gjithsesi *strictu sensu* AP përmbush interesin funksional, atë të mbrojtjes së të drejtave qoftë edhe të një individi, siç edhe ka vepruar kur ka ndërhyrë me *amicus* në mbrojtje të interesit më të lartë të fëmijës.

Në përmbledhje të sa më sipër, *Amicus curiae* si instrument juridik nuk e gjejmë të parashikuar as në legjislacion dhe as në vendimet unifikuese të Gjykatës së Lartë. Në rast të paqartësisë së legjitimitetit të Avokatit të Popullit në procese gjyqësore në rolin *amicus curia*, një vendim unifikues i Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë, mund të ndihmonte në qartësimin e një pozicioni të tillë. Megjithatë se si mund të veprohet nga gjykatat e zakonshme në vazhdimësi dhe se si Avokati i Popullit mund të përdorë këtë instrument në mënyrë më aktive se sa aktualisht, i mbetet edhe së

⁵³⁷Reif C.Linda; "The Ombudsman, Good governance and International Human Rights System; Martinus, Nijhoff Publishers, 2004, Fq.14

⁵³⁸Raportet Vjetore 2000-2011 reflektojnë në mënyrë të posaçme marrëdhënien e AP –së me gjykatat.

⁵³⁹"The Danish Ombudsman", Ombudsmani Danez, 1995, DJOF Publishing Copenhagen, Danimarkë, fq. 19.

ardhmes ligjvënese. Një ndërhyrje legislative tek ligji për Avokatin e Popullit apo KPC,⁵⁴⁰ mund të ligjëronte pozicionin *amicus curiae* të tij nëpër procese gjyqësore.

Gjithsesi edhe në këtë paqartësi ligjore procedurale që ekziston, padyshim që roli i AP –së si *amicus curiae*, është i shëndetshëm për proceset gjyqësore, sepse ky institucion ka fizionominë e duhur kushtetuese dhe ligjore për mbrojtjen dhe promovimin e interesave të individëve, në rast të shkeljes së të drejtave të tyre nga veprimet apo mosveprimet e paligjshme të organeve të administratës publike.

5.2.10 Avokati i Popullit dhe Konventa Evropiane e të Drejtave të Njeriut

Para se të shprehem ngushtësisht mbi marrëdhënien e AP me KEDNj, sa i përket pyetjeve që mund të shtrohen mbi Ombudsmanin përgjithësisht për qëllimet e interpretimit të KEDNj, janë:

5.2.10.a. A është Ombudsmani mjet ankimi efektiv?

Neni 13 i KEDNj ka të përcaktuar se: “Çdokush, të cilit i janë shkelur të drejtat dhe liritë e njohura në këtë konventë, ka të drejtë të bëjë ankim efektiv te një organ i vendit të tij, dhe kur shkelja është kryer nga persona që veprojnë në përmbushje të funksioneve të tyre zyrtare⁵⁴¹”. GjEDNj-ja ka pranuar se për efekt të nenit 13 të KEDNj-së, “një ankim efektiv vendas” duhet të plotësojë disa kritere; 1.Të jetë mjet mbrojtës ligjor, (çështja Chahal kundër Mbretërisë së Bashkuar). 2.Të jetë mjet efektiv ligjor, (çështja Aksoy kundër Turqisë, Hasan dhe Chaush kundër Bullgarisë). GjEDNj është shprehur se mjeti ligjor i kërkuar nga neni 13 duhet të jetë efektiv si në praktikë dhe në ligj, veçanërisht në kuptimin që ushtrimi i tij të mos pengohet në mënyrë të pajustificuar nga veprimet ose mosveprimet e organeve të shtetit të paditur. 3.Organ i legjitimuar për individin që të ankohet, (çështja Balliu kundër Shqipërisë). 4.Autoritetet vendase të japin zgjidhjen e duhur ligjore, (çështja Soering kundër Mbretërisë së Bashkuar). Neni 13 i referohet mjetit efektiv dhe jo domosdoshmërisht mjetit gjyqësor, nga ku lind dhe pyetja se, Ombudsmani si mjet ankimi jogjyqësor me fuqi rekomanduese, a mund të konsiderohet efektiv. Në çështjen *Silver kundër Mbretërisë së Bashkuar* 1983, ku objekti ishte kufizimet e së drejtës së të burgosurve dhe vihej në diskutim nëse ankesa te Komisioneri Parlamentar mbi Administratën, a plotësonte kriteret e nenit 13, GjEDNj theksoi se autoriteti i përmendur në nenin 13 nuk duhet të jetë patjetër gjykatë, por kompetencat duhet të plotësojnë kërkesat e nenit 13 mbi mjetin efektiv. Në çështjen *Silver*, GjEDNj vendosi se Komisioneri Parlamentar, një ombudsman klasik nuk përbën mjet ankimi efektiv, sepse ai nuk merr vendime që të mund të vërë në vend të drejtën e shkelur. Megjithatë në çështjen *Leander kundër Zvicrës* 1987, GjEDNj përsëri mori në shqyrtim nëse Ombudsmani përbënte mjet ankimi efektiv.

Faktet konkrete:

Kërkuesi ishte me profesion marangoz. Ai filloi të punojë përkohësisht duke zsi zëvendësues në muzeun detar në Karlskrona, pjesë e bazës detare

⁵⁴⁰Me miratimin e projekt- ligjit për gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative dhe organizimin e drejtësisë administrative, ndërhyrja do ishte me vend në këtë ligj.

⁵⁴¹Klass kundër Republikës Federale të Gjermanisë, 1978; Boyle dhe Rice kundër Mbretërisë së Bashkuar, 1988; Vilvjarah kundër Mbretërisë së Bashkuar 1991;

përkufizuar si zonë e kufizuar ushtarake. Ai supozohej që do punonte për dhjetë muaj në këtë detyrë deri sa të vinte zëvendësuesi. Por nga autoritetet iu tha se duhet ta linte punën për shkak se nuk plotësonte kriteret e sigurisë sipas një kontrolli mbi standardet e personelit të punësuar. Sipas autoriteteve të kontrollit, Drejtori që e kishte punësuar kishte gabuar në lidhje me procedurat, sepse e kishte punësuar para se t'i bëhej ky kontroll dhe së dyti vendi nuk ishte deklaruar vakant. Vendi u hap përsëri për plotësim por kërkuesi nuk konkurroi, sepse Drejtori e kishte informuar se rezultatet e kontrollit mbi të, kishin rezultuar të pafavorshme prandaj dhe ai nuk mund të punësohej në muze. Kërkuesi u ankua sepse iu përfundua kontrata e punës me muzeun ku punonte për shkak të sigurisë kombëtare, por jo tek Ombudsmani.

Kërkuesi u ankua për mosekzistencën e mjeteve të ankimit efektiv kombëtar sipas kërkesave të nenit 13 të KEDNj. Qeveria argumentoi se për efekt të nenit 1, ligji ofronte këto mjete ankimi: (i) një apelimin pranë qeverisë; (ii) një kërkesë pranë Bordit të Policisë Kombëtare për akses në regjistrat sekretë dhe një apelim nëse i refuzohet në gjykatë administrative; (iii) një ankesë tek Kancelari i Drejtësisë; (iv) një ankesë tek Ombudsmani.

Vendimi i GjEDNj:

Duke pasur parasysh hapësirën e vlerësimit të çdo shteti i cili ka të drejtën e përcaktimit të interesave shtetërore për shkak të sigurisë kombëtare janë më të rëndësishme se interesat e individit dhe prevalojnë, mbikëqyrja dhe kontrolli nga Ombudsmani parlamentar përfaqëson një garanci më tepër kundër abuzimeve sidomos në rastet e kryqëzimit të interesave.

Gjykata u shpreh se 4 mjetet e ankimit të marra së bashku kënaqnin kriteret e nenit 13 të KEDNj-së, por nëse do të trajtohesh më vetë asnjë prej tyre nuk do të kënaqte kriteret e kërkuara nga neni 13. Gjykata vlerësoi pavarësinë e Ombudsmanit por nxorri në pah dobësinë e tij që është mungesa e vendimmarrjes. Sipas GjEDNj, gjithsesi duhet të theksohet se në rastet e sigurisë kombëtare, duhet të merret në konsideratë minimumi i efektivitetit që mund t'i ofrohet individit në kuadrin e gëzimit të një mjeti ankimi efektiv.

Shumica e gjyqtarëve e konsideruan se ankesa tek organet qeveritare ishte e pamjaftueshme, por tërësia e një sërë organesh ankimi *përfshirë dhe Ombudsmanin* në rastin konkret përbënin ankim efektiv. Në këtë çështje gjyqtarët kundër, theksuan se, Ombudsmani jep vetëm opinione prandaj dhe nuk përbën mjet ankimi efektiv edhe sikur të kombinohet me ankime nëpër organe të tjera ai nuk bëhet mjet ankimi efektiv. Defektet përkatëse të institucioneve nuk përjashtojnë njëra-tjetrën, por janë bashkërenduese me njëra –tjetrën.⁵⁴²

Natyra e së drejtës është gjithashtu përcaktuese për qëllimet e përkufizimit të mjetit efektiv. Nëse bëhet fjalë për të drejtën kundër torturës sipas nenit 3 të KEDNj, Gjykata ka mbajtur një qëndrim tepër strikt mbi përcaktimin e mjetit efektiv. Në çështjen *Z. dhe të tjerë kundër Mbretërisë së Bashkuar*⁵⁴³ diskutohej lidhur me

⁵⁴² Leader kundër Suedisë, Mendim pakice i gjyqtarëve Pettit dhe Russo.

⁵⁴³ Aplikimi nr. 29392/95, 10 Maj 2001

paaftësinë e autoriteteve shtetërore për të menaxhuar kujdestarinë e fëmijëve. Sipas GjEDNj, Ombudsmani mund të japë vetëm rekomandime dhe qeveria është e detyruar të sigurojë kompensimin *inter alia* nëpërmjet një akti të zbatueshëm të Ombudsmanit. GjEDNj konfirmoi se kur bëhet fjalë për një të drejtë themelore si e drejta e jetës (neni 2), trajtimi jo-çnjerëzor (neni 3) e të tjera, neni 13 kërkon kompensim dëmi dhe kur shteti dështon për të mbrojtur personat, viktimat duhet të ketë akses nëpër institucione kompetente për të përcaktuar përgjegjësinë e autoriteteve.

Faktet kryesore:

Kërkuesit ishin 4 fëmijë të lënë pas dore nga kujdesi i prindërve dhe neglizhenca e autoriteteve shtetërore. Në Gusht të 1989, gjyshja e fëmijëve u ankua tek shërbimet sociale rreth përkujdesjes dhe metodave disiplinuese të nënës së fëmijëve. Kërkuesit pretenduan shkelje të nenit 13 të KEDNj. Qeveria pretendoi se kërkuesit kishin disa mënyra për të pasur rivënie në vend të të drejtave të tyre sipas nenit 13 të KEDNj. Kjo përfshin kompensim nga Bordi i kompensimeve për dëme penale, ankimi tek Ombudsmani Lokal dhe procedurat e ankimit sipas ligjit për fëmijët. Megjithatë qeveria pranoi se si vetëm dhe të marra së bashku këto ankime nuk i plotësonin kriteret e nenit 13. Ata pohuan se bëhej fjalë për dhunim të një nga të drejtave themelore, trajtim çnjerëzor (neni 3). Bordi i kompensimeve mund të jepte vetëm kompensim për vepra penale dhe jo për pasojat e këtyre veprimeve si dhe çdo rekomandim nga Ombudsmani do të ishte vetëm rekomandues pa forcë detyruese.

Vendimi i GjEDNj:

Detyrimet sipas nenit 13 varen shumë nga natyra e pretendimeve sipas KEDNj. Kur pretendimet kanë të bëjnë me të drejtat themelore neni 13 nuk kërkon vetëm kompensimin, por edhe hetim efektiv i aftë për të identifikuar personat përgjegjës dhe për t'i dënuar. Për më tepër në rastet e dhunimit të nenit 2 dhe 3 të KEDNj të cilat janë dispozitat më themelore të KEDNj, kompensimi duhet të jetë pjesë e mjeteve efektive të shumta. Gjykata vlerësoi se në rastin konkret kërkuesit nuk kishin mjetet e duhura në dispozicion për t'i mbrojtur ata nga tortura dhe trajtimi çnjerëzor dhe mundësia për të marrë një kompensim për dëmet dhe vuajtjet e shkaktuara, prandaj dhe ka pasur shkelje të nenit 13 të GjEDNj.

Të njëjtin qëndrim dhe përqasje ndaj ombudsmanit lokal ka pasur GjEDNj në çështjet T.P dhe K.M kundër Mbretërisë së Bashkuar⁵⁴⁴, dhe E. kundër Mbretërisë së Bashkuar⁵⁴⁵. Në të dyja çështjet Ombudsmani pas një hetimi mund të kishte dhënë rekomandime përfshirë rekomandimin për kompensim, por gjykata u shpreh se përderisa Ombudsmani nuk mund të kishte forcë detyruese, ai nuk përbënte mjet ankimi efektiv. Kështu që sipas GjEDNj përgjithësisht ankimi tek Ombudsmani nuk përbën mjet ankimi efektiv, me disa përjashtime referuar disa **rrethanave specifike të çështjes**. Tek Leander ku bëhej fjalë për sigurinë kombëtare dhe për të cilën ankimi në gjykatë është mjet jo efektiv dhe ku e drejta në fjalë nuk përbën në nga të drejtat

⁵⁴⁴ Aplikimi nr. 28945/95, 10 Maj 2001;

⁵⁴⁵ Aplikimi nr. 33218/96, 26 Nëntor 2002

themelore të mbuluara nga Konventa, ankimi tek Ombudsmeni mund të përbëjë mjet efektiv.

Përgjithsisht mund të thuhet se Ombudsmanët e të drejtave të njeriut në Evropë nuk kanë fuqi ekzekutive dhe detyruese mbi organet publike, prandaj dhe hetimi i tyre nuk përbën mjet ankimi efektiv. Disa Ombudsmanë kanë disa kompetenca si të ndërmarrin veprime para gjykatave për mbrojtjen e të drejtave të njeriut p.sh. në Spanjë, Portugali, Slloveni, Poloni, Hungari dhe nga ata që kanë në kompetencë ndjekjen penale si Finlanda apo Danimarka. Megjithatë zgjidhja e konfliktit vetëm tek Ombudsmeni nuk përbën mjet ankimi efektiv. Procesi gjyqësor i garantuar nga shteti dhe një vendim gjyqësor mbeten elementët kryesorë të mjetit efektiv me ombudsmanë që luajnë rol mbështetës dhe lehtësues në procesin gjyqësor⁵⁴⁶.

5.2.10.b. Ombudsmeni dhe doktrina e hapësirës së vlerësimit

Ka pikëpamje të ndryshme mbi rolin e Ombudsmanit *vis a vis* mbi KEDNj. Këto pikëpamje e konsiderojnë Ombudsmanin një institucion të rëndësishëm për të plotësuar dhe për të mbushur hapësirën e vlerësimit për disa nga detyrimet që kanë shtetet nga KEDNj. Megjithëse GjEDNj mund të shprehet se shteti nuk i ka shkelur detyrimet e Konventës, sepse doktrina e hapësirës së vlerësimit i jep shtetit hapësirë të vendosë vetë se si ti plotësojë detyrimet që i rrjedhin nga Konventa, Ombudsmeni mundet gjithashtu të konstatojë se ky shtet mund të veprojë nën standardet e kërkuara të sjelljes bazuar mbi vetë standardet e gjera mbi të cilat Ombudsmeni vepron, si parimi i barazisë dhe drejtësisë. Prandaj dhe Ombudsmeni për një situatë të caktuar e cila ndoshta nuk është jashtë kriterëve të përcaktuara të KEDNj për kufizimin e të drejtave të njeriut, mund të konstatojë gjithsesi probleme në këndvështrimin e të drejtave të njeriut⁵⁴⁷.

5.2.10.c A është e domosdoshme të ezaurohet Ombudsmeni si mjet ankimi?

Sipas nenit 35/1 të KEDNj, Gjykata mund të vihet në lëvizje vetëm pasi të jenë shtetur mjetet e brendshme ligjore, sipas kuptimit nga parimet përgjithësisht të pranuar të së drejtës ndërkombëtare dhe brenda një afati prej 6 muajsh nga data e vendimit përfundimtar të brendshëm.

Në çështjen *Montin kundër Francës*⁵⁴⁸ kërkuesi i cili kërkonte shfuqizimin e një dekreti që cenonte të drejtën e tij të pronësisë, përveçse në gjykatën administrative iu drejtua dhe Ombudsmanit, i cili i bëri rekomandim ministrit për ndryshim legjislacioni. GjEDNj në këtë rast u shpreh se ankimi tek një institucion që mbikqyr organet e administratës si Ombudsmeni nuk përbën mjet ankimi efektiv sipas rregullave të gjithëpranuara të së drejtës ndërkombëtare.

Në çështjen *Raninen kundër Finlandës*⁵⁴⁹, GjEDNj përsëri analizoi Ombudsmanin dhe u shpreh se në këndvështrimin e nenit 35, Ombudsmeni nuk garanton sukses të arsyeshëm, prandaj dhe nuk mund të konsiderohet efektiv dhe i mjaftueshëm.

⁵⁴⁶ Reif C. Linda; "The Ombudsman, Goodgovernance and International Human Rights System; Martinus, Nijhoff Publishers, 2004, fq.132.

⁵⁴⁷ *Ibid*,

⁵⁴⁸ Aplikimi nr.11192/84, 1987

⁵⁴⁹ Vendim i 16 Dhjetor 1997;

Gjithsesi, edhe kur nuk ka dispozita penale apo civile në dispozicion të kërkuarit për një ankim efektiv para gjykatave, paraqitja e ankesës tek Ombudsmeni nuk plotëson kriteret e nenit 35 të Konventës.

Faktet kryesore:

Kërkuari u thirr për kryerjen e shërbimit ushtarak në 1986, por kjo thirrje u pezullua deri në 20 Mars 1992 për shkak të studimeve të tij. Para kësaj date ai kishte deklaruar se ai kundërshtonte kryerjen e çdo lloji veprimtarie ushtarake apo të çdo lloji përveç asaj civile. Në 7 Prill ai dorëzoi një ankesë pranë autoriteteve ushtarake. Një ditë më pas u arrestua me arsyetimin e shmangies së detyrimit të kryerjes së shërbimit ushtarak. Me 24 Prill Gjykata e dënoi atë me argumentin e shmangies së detyrimit për kryerje shërbimi ushtarak. Dënimi në vetvete nuk përjashtonte detyrimin e tij për ta kryer shërbimin ushtarak, kështu që pas kryerjes së dënimit, organet kompetente ushtarake e dërguan atë pranë garnizoneve ushtarake. Duke qenë se ai këmbëngulte për moskryerjen e shërbimit ushtarak, me 12 Maj gjykata e dënoi atë me burgim. Pas lirimit personeli ushtarak e dërgoi përsëri në garnizon. E njëjta histori lirimesh e riburgimesh vazhdoi dhe dy herë të tjera. Ai ishte ankuar tek Ombudsmeni, i cili kishte konkluduar se nuk kishte pasur bazë ligjore për arrestimin e kërkuarit, por nuk kishte vazhduar me ndjekjen disiplinore të ushtarakëve të përfshirë. Qeveria pretendoi se kërkuari nuk kishte ezauruar mjetet efektive të ankimit.

Vendimi i GjEDNj:

Gjykata i interpretoi konkluzionet e Ombudsmanit si të tilla që edhe pse qortuese ndaj autoriteteve duke konstatuar neglizhencë dhe abuzim, ato nuk vinin para përgjegjësisë asnjë funksionar publik. Për më tepër edhe pse ligji i jepte kompensim personave që u privohej liria më tepër se 24 orë pa u akuzuar, kërkuari nuk kishte ndenjur më shumë se 24 orë. Prandaj dhe mjetet e ankimit të referuar nga Qeveria nuk garantonin sukses të arsyeshëm. Është e qartë që kërkuari nuk mund të ngrinte padi ndaj personelit ushtarak në këto kushte ose edhe po të ngrinte padi pak shanse mund të kishte për sukses. Qeveria nuk demonstroi se ndonjë procedim penal apo padi për dëmshpërblim në rrethanat specifike të çështjes mund të ofronin perspektivë suksesi të arsyeshme, prandaj dhe pretendimet për mosezaurim mjetesh duhet të rrezohen.

Në çështjen *Lehtinen kundër Finlandës*⁵⁵⁰ 1999, GjEDNj u shpreh se për efekt të nenit 35 të Konventës si rregull i përgjithshëm ankimi tek Ombudsmeni nuk konsiderohet ezaurim i mjeteve të brendshme. Kur individit ka mundësi të paraqesë ankesë edhe pranë gjykatave të brendshme dhe zgjedh vetëm të ankohet tek Ombudsmeni, kjo nuk është metoda që kënaq kriteret e nenit 35 të KEDNj-së. Edhe pse Ombudsmeni i Finlandës ka të drejtë të iniciojë ndjekje penale në Prokurori kundër nëpunësve zyrtarë, ai nuk ka fuqi të rrëzojë vendime, apo të ndryshojë vendime të administratës ose gjykatave.

⁵⁵⁰ Aplikimi nr.41585/98, vendim i datës 08.09.2006

Ndërsa në çështjen *Egmez kundër Qipros*,⁵⁵¹ Gjykata vendosi se duke qenë se kërkuesi ishte ankuar tek Ombudsmani i kishte dhënë mundësi autoriteteve të merrnin masat e duhura për të rregulluar pasojat negative të ngjarjes, duke urdhëruar një hetim të aftë për të identifikuar dhe dënuar oficerët e policisë të përfshirë. Ky do të ishte i vetmi mjet i duhur për këtë lloj ankese, megjithatë Prokurori i Përgjithshëm si organ kompetent për të nisur procedura hetimore nuk ndërmoi asnjë hap të kësaj natyre, kështu që gjykata vendosi se ka pasur shkelje të nenit 13 të Konventës.

Faktet kryesore:

Egmez, një qytetar britanik disa herë kishte realizuar takime me agjente policore të Republikës së Qipros, të maskuar si blerës droge. Më në fund dy agjentët kishin rënë dakort me z.Egmez për një paketë droge që do shitej nga ky i fundit. Kështu këta dy agjente me forca të tjera speciale menduan se z.Egmez ishte potencialisht i rrezikshëm dhe kishin si qëllim ta kapnin në flagrancë. Ata shpresonin ta kapnin z.Egmez, duke shitur droge. Në momentin e konstatimit, në vendin ku po zhvillohej ngjarja, kërkuesi i goditi ata dhe filloi të vraponte. Njëri nga agjentët e ndoqi dhe filloi ta godiste, më pas erdhi dhe një agjent tjetër dhe përsëri filloi ta godiste. Pas disa sekondash një grup policësh që ishin aktivizuar për arrestimin e tij e rrethuan kërkuesin. Shefi i policisë urdhëroi transportin e tij në rajonin e policisë. Pas disa orësh kërkuesi u dërgua në spital, Policia e mori në pyetje dhe plotësoi në një format përgjigjet e tij. Pas disa ditësh kërkuesi iu drejtua Ombudsmanit të Republikës së Qipros.

Sipas raportit të Ombudsmanit, pas mbylljes së verifikimeve, u konkludua se kërkuesi ka qenë keqtrajtuar gjatë arrestimit të tij dhe më pas gjatë transportit në rajonin e policisë. Ombudsmani konsideroi se në të dyja rastet oficeret e policisë kishin vepruar me brutalitet dhe pa asnjë lloj respekti për jetën dhe dinjitetin e z.Egmez. Ombudsmani ia kaloi raportin e tij Këshillit të Ministrave, Prokurorit të Përgjithshëm në përputhje me seksionin 6 (9) të ligjit për Ombudsmenin Qipriot. Asnjë lloj procedure hetuese ose të ndonjë lloji tjetër nuk u ndërmorën kundër oficerëve të policisë të përfshirë në arrestin dhe dhunimin e z.Egmez.

Kërkuesi pretendoi keqtrajtim nga policia greke qipriote, si dhe pengesë në mosezaurimin e gjitha mjeteve të brendshme të ankimit. Qeveria Qipriote pretendoi se kjo kërkesë nuk duhej pranuar për shqyrtim, sepse nuk ishin plotësuar kriteret e nenit 35 të KEDNj. Sipas saj, Ombudsmani nuk mund të konsiderohej si mjet ankimi efektiv i brendshëm, sepse nuk jep vendime dhe si i tillë nuk plotëson as dy kriteret e nenit 35, së pari të shterohen mjetet e brendshme të ankimit si dhe së dyti, kërkesa të dorëzohet brenda afatit 6 mujor të dhënies së vendimit përfundimtar të brendshëm.

Vendimi i GjEDNj:

“...ankimi tek Ombudsmani nuk është mjet thelbësor ankimi, i kërkuar sipas kriterëve të nenit 35/1 të KEDNj. Por ankimi tek Ombudsmani i tërhoqi

⁵⁵¹Aplikimi nr.30873/96, vendim i datës 21.12.2000

vëmendjen autoriteteve Qipriote për të nisur hetimet e duhura për rastin konkret. ...duke u ankuar tek Ombudsmani, kërkuesi e shkarkoi veten nga detyrimi që i kërkohej nga dispozitat e nenit 35/1 të KEDNj, sepse ai ia dha mundësinë Republikës Qipriote të rregullonte pasojat nëpërmjet sistemit të brendshëm ligjor.

...Përderisa kërkuesi ishte ankuar tek Ombudsmani, i kishte dhënë mundësi autoriteteve vendase të merrnin masat e duhura për të rregulluar pasojat negative të ngjarjes, duke urdhëruar një hetim të aftë për të identifikuar dhe dënuar autorët apo oficerë të policisë, të përfshirë. Ky do të ishte i vetmi mjet i duhur për këtë lloj ankese, megjithatë Prokurori i Përgjithshëm i cili u njoftua nga Ombudsmani, si organ kompetent për të nisur procedurë hetimore, nuk ndërmoi asnjë hap të kësaj natyre, kështu që ka patur shkelje të nenit 13 të Konventës”.

Gjithsesi, përgjithësisht roli i Ombudsmanëve në procedurat gjyqësore mund të shihet vetëm në kuadrin e ndihmës juridike ndaj kërkuesve në ezaurimin e mjeteve të brendshme të ankimit para se t'i drejtohen GjEDNj, por vetë ata nuk përbëjnë mjet ankimi efektiv⁵⁵².

5.2.10.ç. A mundet Ombudsmani t'i drejtohet GjEDNj si përfaqësues i kërkuesve?

Sipas nenit 34 të KEDNj, çdo individ, grup individësh, organizatë jo-qeveritare mund të pretendojë shkelje të të drejtave të mbrojtura nga Konventa nga shtetet anëtare të saj. Korporatat, kishat, shoqëritë tregtare, dhe grupime të tjera të ngjashme janë legjitimuar ti drejtohen Gjykatës nën termin “person”. Megjithatë neni 34 lejon vetëm “viktimat” t'i drejtohen gjykatës. Ka pasur vetëm disa përjashtime për palët e treta t'i drejtohen gjykatës kur bëhej fjale për familjarë të viktimave, prindër dhe kujdestarë të fëmijëve, por shtrirja nuk ka shkuar asnjëherë deri tek legjitimimi i Ombudsmanit si përfaqësues i viktimave sipas konceptit të KEDNj. Megjithatë një Ombudsman mund t'i japë asistencë një kërkuesi, duke e ndërgjegjësuar për të drejtat e tij të mbrojtura nga KEDNj dhe për rrugën se si t'i drejtohet GjEDNj, madje dhe ta asistojë kërkuesin në plotësimin e formularit për t'iu drejtuar gjykatës, por jo më shumë se kaq⁵⁵³.

5.2.10.d. Ombudsmani në zbatimin e KEDNj në nivel kombëtar

Megjithëse GjEDNj ka hezitur ta konsiderojë Ombudsmanin si mjet ankimi efektiv sipas nenit 13 dhe 35 të KEDNj, ky institucion jo gjyqësor në shtetet anëtare të KEDNj shërben si mekanizëm i zgjidhjes së ankesave kundër administratës publike aty ku sistemi gjyqësor është joefikas. Shumica e Ombudsmanëve e mbështesin veprimtarinë e tyre edhe në dispozitat e KEDNj-së dhe e përdorin Konventën dhe jurisprudencën e gjykatës në rekomandimet e tyre. Në këtë kuptim Ombudsmanët janë institucione jo-gjyqësore të cilat kontrollojnë zbatimin e KEDNj në nivel kombëtar sipas detyrimeve të shteteve anëtare. Ombudsmani është parë si një mekanizëm i vlefshëm që duhet të mbështesë Komisionerin për të Drejtat e Njeriut të Këshillit të Evropës për ta lehtësuar GjEDNj-në nga disa funksione apo disa ngarkesa në çështjet në shqyrtim.

⁵⁵² Reif C. Linda; “The Ombudsman, Goodgovernance and International Human Rights System; Martinus, Nijhoff Publishers, 2004 fq. 135.

⁵⁵³ *Ibid*

Me miratimin e Protokollit 14 të KEDNJ-së, një paragraf i ri i është shtuar nenit 36 të Konventës sipas të cilit:

“3. Në të gjitha çështjet e marra në shqyrtim nga Dhoma ose Dhoma e Madhe, Komisioneri për të Drejtat e Njeriut të Këshillit të Evropës mund të paraqesë komente me shkrim ose të marrë pjesë në seancë dëgjimore”.

Ky është një funksion i shtuar Komisionerit i cili me Rezolutën (99)50 të Komitetit të Ministrave ka pasur si detyrë të identifikonte probleme në ligjin dhe praktikën e vendeve anëtare të Këshillit të Evropës, të promovonte standardet e të drejtave të njeriut të këtij organizmi dhe të asistonte vendet anëtare në arritjen dhe plotësimin e këtyre standardeve. Komisioneri është duke e shtrirë bashkëpunimin e tij me Ombudsmanët kombëtarë dhe rajonalë si dhe institucione të tjera që merren me mbrojtjen e të drejtave të njeriut me qëllim krijimin e një rrjeti shpërndarës mbi informacionet në lidhje me të drejtat e njeriut. Ky rrjet i krijuar mund të ndihmojë zbutjen e ngarkesës së çështjeve të drejtuara në GjEDNj me mbështetjen e Komisionerit. Sfera e kompetencave të këtij institucioni, standardet e kontrollit, përqasja informale, pa shpenzime dhe fleksibël për riparimin e shkeljes e bëjnë këtë institucion shumë të përshtatshëm për këtë rol. Ombudsmani mund të shërbejë për identifikimin e një problemi ligjor në sistemin vendas që mund të bëhet shkak për adresimin e çështjeve në GjEDNj. Në këtë kontekst Ombudsmani mund të ndihmojë zgjidhjen e problemit në nivel kombëtar dhe parandalimin e paraqitjes së kërkesave në GjEDNj për shkak të mangësive ligjore. Ombudsmanët gjithashtu mund të luajnë rol informues rreth mandatit, funksionit, kritereve të pranueshmërisë sa i përket GjEDNj-së, duke zbutur numrin e kërkesave, të cilat janë jashtë afatit kohor apo jashtë kritereve të pranueshmërisë.⁵⁵⁴

5.2.10.dh. Avokati i Popullit dhe KEDNj

Në këtë nënçështje mund të shtrohen këto pyetje: A mund të konsiderohet Avokati i Popullit mjet ankimi efektiv sipas kërkesave të nenit 13 dhe 35 të KEDNj? A mund të luajë rol të rëndësishëm në zbatimin e KEDNj ky institucion? Si mund të bashkëpunojë me mekanizma të tjerë për rritjen e cilësisë së kërkesave drejtuar GjEDNj? Po për të ulur numrin e kërkesave të papranueshme si mund të veprojë?

GjEDNj për efekt të kërkesave të nenit 13 të KEDNj, në çështjen Cufaj & Co kundër Shqipërisë, në vendimin e pranueshmërisë ka theksuar:

“Për sa i përket mundësisë për t'u ankuar tek Avokati i Popullit, Gjykata vëren se, ombudsmani, si një institucion i pavarur nga ekzekutivi, nuk mund të marrë vendime juridikisht të detyrueshme vis a vis ndaj organeve shtetërore (Ligji nr. 8454, datë 4.2.1999). Në këtë mënyrë, ankimi tek Avokati i Popullit nuk mund të konsiderohet mjet efektiv, sipas kuptimit të nenit 35.1. Gjykata rithekson se, vërtet neni 35.1 i Konventës vendos detyrimin për ezaurimin e mjeteve të brendshme të ankimit, por kjo nuk nënkupton përdorimin e mjeteve jo të duhura dhe jo të përshtatshme të ankimit. (shih Valasinas v. Lithuania, nr. 44558/98, 14.03.2000). Në çështjen Valasinas, gjykata vlerësoi se peticioni te Ombudsmani nuk përbën mjet efektiv ankimi, sipas kuptimit të nenit 35.1”

⁵⁵⁴CM(2006)203 15 November 2006, 979bis Meeting, 15 November 2006
Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1063779&Site=CM>

Më lart parashtruar se Komisioneri mbi të Drejtat e Njeriut së bashku me Ombudsmanët kombëtar janë supozuar me shtesë funksioni në Protokollin 14, të informojnë publikun mbi kriteret e pranueshmërisë së kërkesave duke shmangur kështu ngarkesën madhe të GjEDNj mbi çështjet e papranueshmërisë si dhe nga ana tjetër të identifikojnë probleme strukturale në sistemin ligjor vendas, që sjell si pasojë vendime të ankimeshme në GjEDNj. Kjo detyrë e dytë mendoj është më e rëndësishme, sepse duke studiuar rastet e vendimeve pilot⁵⁵⁵ të GjEDNj-së ndaj Shqipërisë është më se i konstatueshëm problemi strukturor që vjen nga vetë ligji. Në këtë prizëm Avokati i Popullit nëpërmjet raportimeve dhe rekomandimeve sjell në vëmendje të Qeverisë dhe ligjvënësit domosdoshmërinë e ndryshimeve përkatëse në legjislacion⁵⁵⁶. Ky mision duhet parë edhe në vazhden e ndërprerjes së penalizimeve ndaj shtetit Shqiptar nga GjEDNj.

Avokati i Popullit, nëpërmjet asistencës ligjore, mund të ndikojë edhe në cilësinë e kërkimeve pranë GjEDNj-së apo mbi dhënien informacion mbi kriteret e pranueshmërisë⁵⁵⁷. Në Raportin Vjetor 2011 AP e ka pasur parasysh këtë rol të vetin, në të konstatohet se:

“Nga analiza e bërë del se në disa raste ankesat kanë pasur si objekt të tyre kërkimin e ndihmës dhe të ndërhyrjes ligjore të Avokatit të Popullit, për të përfaqësuar çështje të ndryshme si në Gjykatën e Apelit, ashtu edhe në Gjykatën e Lartë. Po kështu, një ndihmë e tillë ligjore është kërkuar nga ankuesit për dërgimin e çështjes së tyre për gjykim dhe mbrojtje në Gjykatën Kushtetuese, ashtu edhe në Gjykatën e Evropiane për të Drejtat e Njeriut në Strasburg duke pretenduar se ndaj tyre gjykatat nuk kanë zhvilluar një proces të rregullt ligjor, por ato nuk kanë të ardhura financiare për të zgjedhur dhe paguar një avokat për mbrojtje me avokat privat”⁵⁵⁸.

Ndërkaq edhe **monitorimi i ekzekutimit të vendimeve të GjEDNj-së** ka qenë pjesë e aktivitetit të AP në nivel kombëtar. Një rast që merr konotacion të konsiderueshëm në këtë aspekt, ka qenë edhe çështja e shqyrtuar nga GjEDNj, Dybeku kundër Shtetit Shqiptar. Në rolin e tij si Mekanizëm kundër Torturës, AP i është drejtuar Kryeministrit, Ministrit të Drejtësisë, Ministrit të Punëve të Jashtme dhe Drejtorit të Burgjeve, duke sqaruar se:

“Në një përshkrim të shkurtër, thelbi i ankesës së kërkuesit Ilir Dybeku ka qenë mospërshtatshmëria e gjendjes së tij shëndetësore me kushtet në të cilat ai ishte vendosur në ambientet e paraburgimit dhe burgjeve shqiptare. I

⁵⁵⁵Këto vendime quhen të tilla sepse GJEDNJ kur gjendet pari një numri domethënës ankimesh me të njëjtën arsye dhe shkak të dhunimit, mund të konkludojë në nevojën e realizimit së një gjykimi pilot. Ky gjykim dhe me më pas vendim ka për qëllim të përcaktojë nëse ka patur shkelje në rastin konkret, të identifikojë anomalinë në sistemin ligjor vendas, t'i japë indicie të qarta vendit përkatës për eliminimin e shkeljes, t'i japë mundësi vendit përkatës në krijimin e një mjeti efektiv ankimi për rregullimin e shkeljes. Vendimet pilote janë të tilla për të ndihmuar autoritet kombëtare për të eliminuar defektin struktural të sistemit të tyre dhe njëkohësisht për të shmangur çështje të përsëritura para Gjykatës.

judgment of the Court is properly executed by the respondent State. (http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/DF4E8456-77B3-4E67-8944-B908143A7E2C/0/Information_Note_on_the_PJP_for_Website.pdf)

⁵⁵⁶Plani i veprimit për plotësimin e rekomandimeve të Opinionit të Komisionit Europian për Shqipërinë, datë 10.06. 2011.

⁵⁵⁷P.sh. në kërkesën me nr.201200824/2, AP ka sqaruar kërkuesin se brenda 6 muajve nga data që i janë shterur mjetet ligjore të legjislacionit kombëtar mund të ankohet edhe në Gjykatën Evropiane të të Drejtave të Njeriut.

⁵⁵⁸ Fq.62;

dënuari Ilir Dybeku kishte shfaqur çrregullime të rënda mendore gjatë vuajtjes së dënimit penal, por pavarësisht kësaj ai mbahej në një dhomë burgu me të dënuar të tjerë të shëndetshëm, dhe nuk i ofrohej ndihmë mjekësore në institucion të veçantë. Ashtu siç jeni në dijeni, në përfundim të shqyrtimit të kësaj çështjeje, GjEDNj me anë të vendimit të saj Nr. 41153/06 dt.18.12.2007 konstatoi shkelje të Konventës Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave dhe Lirive Themelore dhe ngarkoi Shtetin Shqiptar që krahas pagimit të detyrimeve financiare, të përmirësonte jo vetëm situatën e trajtimit të të dënuarit Ilir Dybeku, por dhe sistemin penitenciar dhe atë mjekësor në tërësi që ofrohet për të dënuarit. Në këtë vendim, GjEDNj ju referua një sërë raportesh të Komitetit kundër Torturës së Këshillit të Evropës (CPT), të cilat nxirrnin në pah mangësi të trajtimit të të dënuarve me probleme mendore dhe të kushteve të disa burgjeve tona. Në vijim të vënies në zbatim të vendimit të mësipërm, por edhe të kërkesës verbale të Zyrës së Përfaqësuesit Ligjor pranë Ministrisë së Punëve të Jashtme, Avokati i Popullit kreu me iniciativën e tij një inspektim në Burgun e Krujës për të parë nga afër trajtimin aktual të të dënuarit Ilir Dybeku⁵⁵⁹.

Grupi i caktuar nga Këshilli i Evropës për të vlerësuar në terma afatgjatë efektivitetin e mekanizmave të kontrollit të KEDNj-së⁵⁶⁰, propozoi edhe marrjen e disa masave dhe ekzistencën e disa mjeteve në këndvështrim të “sigurimit të funksionimit eficient të mekanizmave kontrollues në terma afatgjatë”, ku përveç bashkëpunimit të Komisionerëve me Ombudsmanët, i vuri theksin dhe ekzistencës së disa zgjidhjeve me mediacion, të ashtuquajtura “**metoda pajtuese**” të zgjidhjes së çështjeve. Kështu u rekomandua:

“Me qëllim uljen e numrit të kërkesave pranë GjEDNj, metodat e ndërmjetësimit në nivel kombëtar të vendeve anëtare të Këshillit të Evropës, duhet të inkurajohen, aq më tepër kur gjykata, vlerëson se një çështje e pranuar të drejton rreth një zgjidhjeje të tillë. Procedimet në këto raste duhet të pezullohen derisa sa të jepet rezultati i ndërmjetësimit. Kjo metodë e zgjidhjes së kërkesave duhet të jetë pjesë e marrëveshjes mes palëve”.

Kështu që edhe në këndvështrim të metodave të zgjidhjes që ofron, një nga të cilat është zgjidhja e kënaqshme dhe e mesme për të dy palët, e bën Avokatin e Popullit, në mënyrë të tërthortë, një organ tepër të përshtatshëm për uljen e numrit të kërkesave të individëve kundër shtetit shqiptar pranë GjEDNj-së.

⁵⁵⁹Dokumenti, Nr. 200801964/2 , K4/K3-2 Prot, Tiranë, më 02/10/2008, pranë arkivës së AP-së; (<http://www.avokatipopullit.gov.al/Rekomandime/Rek2%2002102008.htm>)

⁵⁶⁰Raporti i Grupit të të urtëve i Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës, i datës 15.11.2006 CM(2006)203, 15 November 2006 [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM\(2006\)203&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM(2006)203&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)

VI. KONTRIBUTI I AVOKATIT TË POPULLIT NË ANËTARËSIMIN NË BASHKIMIN EVROPIAN

Sipas nenit 249 (*aktualisht* 288⁵⁶¹) të Traktatit të Komunitetit Evropian, vendet anëtare janë të detyruar të marrin hapat e nevojshme administrative dhe ligjore për të plotësuar detyrimet që vijnë nga *acqui communautaire*. Vendi ynë ka nënshkruar MSA-në, e cila hyri në fuqi me 1 prill 2009, pas ratifikimit të saj nga 25 vendet anëtare të BE-së, të cilat ishin pjesë e komunitetit në momentin e nënshkrimit të MSA-së, si dhe miratimin e saj nga Parlamenti shqiptar. Procesi i ratifikimit u krye në më pak se 3 vjet, duke i hapur kështu rrugën Shqipërisë drejt aplikimit në BE për marrjen e statusit të vendit kandidat. Marrëveshja e Stabilizim-Asocimit përcakton bazën kontraktuale për marrëdhëniet ndërmjet Bashkimit Evropian dhe Republikës së Shqipërisë gjatë fazës së paraanëtarësimit dhe përqendrohet në këto çështje:

- Dialogu politik,
- Bashkëpunimi rajonal, duke përfshirë perspektivën e krijimit të zonave të tregtisë së lirë ndërmjet vendeve të rajonit,
- Katër liritë, duke synuar krijimin e një zone të tregtisë së lirë ndërmjet Bashkimit Evropian dhe Republikës së Shqipërisë brenda 10 vjetësh nga hyrja në fuqi e kësaj marrëveshjeje,
- Përafrimin e legjislacionit shqiptar me *acquis communautaire*, duke u përqendruar veçanërisht në fushat e tregut të brendshëm,
- Bashkëpunimin gjithnjë e më të zgjeruar në të gjitha fushat e politikave komunitare, duke përfshirë drejtësinë, lirinë dhe sigurinë.

Zbatimi i plotë i Marrëveshjes së Stabilizim-Asocimit do të ndihmojë Shqipërinë në përgatitjet e saj për anëtarësim në Bashkimin Evropian. Zbatimi i Marrëveshjes së Stabilizim-Asocimit është po ashtu, një kusht për fillimin e negociatave dhe përparimin e shpejtë të tyre⁵⁶². Si një marrëveshje ndërkombëtare, MSA-ja parashikon gjithashtu krijimin e një kuadri institucional të domosdoshëm për zbatimin e saj. Përafrimi i legjislacionit shqiptar me *acquis communautaire* për të gjitha fushat e mbuluara nga kjo marrëveshje përbën një ndër objektivat kryesorë të MSA-së. Realizimi i detyrimeve që rrjedhin nga MSA do të përmbushte realizimin e kriterëve politike, ekonomike dhe ligjore për tu anëtarësuar në BE.

6.1. Avokati i Popullit si kontribues në përqasjen e legjislacionit shqiptar me *acqui communautaire*

Që në nenin 1 të MSA është sanksionuar se synime e këtij Asocimi ndër të tjera, është dhe mbështetja e përpjekjeve të Shqipërisë për forcimin e demokracisë dhe shtetin e së drejtës. Ndërsa në nenin 2 përcaktohet: “Respekti për parimet demokratike dhe të drejtat e njeriut, siç janë shpallur në Deklaratën Universale të së Drejtave të Njeriut dhe siç janë përkufizuar në Konventën Evropiane të të Drejtave të Njeriut, në Aktin Final të Helsinkit dhe në Kartën e Parisit për një Evropë të Re, respekti për parimet e së drejtës ndërkombëtare, ato të shtetit të së drejtës si edhe për parimet e ekonomisë së

⁵⁶¹ Sipas versionit të konsoliduar të traktatit mbi funksionimin e Bashkimit Evropian, Gazeta Zyrtare; C.083, 30 Mars 2010

⁵⁶² <http://www.mie.gov.al/>

tregut, siç pasqyrohen në Dokumentin e Konferencës së Bonit të KSBE-së për Bashkëpunimin Ekonomik, formojnë bazën e politikave të brendshme dhe të jashtme të Palëve dhe përbëjnë elementët thelbësorë të kësaj Marrëveshjeje”.

Rëndësia e reformave ligjore del në pah në nenin 70 të MSA ku theksohet se: “Palët njohin rëndësinë e përafrimit të legjislacionit ekzistues shqiptar me atë të Komunitetit dhe zbatimin e tij me efektivitet. Shqipëria do të përpiqet të sigurojë që ligjet e saj ekzistuese dhe legjislacioni i ardhshëm të shkojë gradualisht drejt përputhjes me *acquis* e Komunitetit. Shqipëria do të sigurojë që legjislacioni ekzistues dhe i ardhshëm të zbatohet dhe imponohet si duhet”.

Kur transpozohen në legjislacionin e brendshëm kërkesat e marrëveshjeve ndërkombëtare ose të akteve të tjera që nuk janë të vetëzbatueshme, është e nevojshme të rishikohet me kujdes i tërë legjislacioni shqiptar që ka lidhje me këto kërkesa. Detyrimi i ndërmarrjes së reformave ligjore sigurisht do të kërkojë ndryshime ligjesh, miratim të ligjeve të reja të munguara për përshtatjen e legjislacionit *sidomos* në fusha të posaçme me *acquis*⁵⁶³. Paragrafi i tretë i nenit 70 të MSA thekson se gjatë fazës së parë përafrimi duhet të fokusohet tek tregu i brendshëm, tek fusha si konkurrenca, të drejtat e konsumatorit, prokurimi publik, sigurisë dhe standardeve mjedisore të tjera dhe më pas në periudhën e dytë tek pjesët e mbetura të *acquis*⁵⁶⁴.

Në këtë proces rolet dhe kontributet e të gjithë aktorëve institucionale janë të rëndësishëm për realizimin me sukses të anëtarësimit, duke filluar nga Kuvendi, Qeveria, etj. KM ka ngritur strukturat përkatëse me ekzistencën edhe të një ministrie të posaçme si Ministria e Integritit, me fokus integrimin pra prioritetin që i është dhënë këtij procesi. Po kështu një sërë organesh të tjera si Komisioni i Përhershëm i Integritit në Kuvend apo Komiteti Ndërmnistror për Integrimin Evropian, Komiteti i Koordinimit Ndërmnistror të Integritit Evropian janë krijuar në funksion të këtij qëllimi.⁵⁶⁵

Vendi ynë ka siguruar hapësirat edhe për një sitje të fundit të fazës së krijimit të draft /legjislacionit para se të miratohet. Në Rregulloren e Kuvendit në nenin 68/2 përcaktohet se: “*Projektligjet duhet të jenë të hartuara në formën e një akti normativ dhe të jenë të shoqëruara me një relacion, i cili duhet të përmbajë objektivat që synohen të arrihen me miratimin e tij, argumentet se këta objektiva nuk mund të arrihen me instrumentet ligjore ekzistuese, përputhshmërinë e projektligjit me Kushtetutën, harmonizimin me legjislacionin në fuqi dhe legjislacionin e Bashkimit Evropian...*”.

Në vendet anëtare të BE-së, Ombudsmanët kombëtarë janë parë si aktorë të rëndësishëm për kontrollimin e zbatimit të legjislacionit të *acquis* nga institucionet

⁵⁶³ Sipas Traktatit të Lisbonës.

⁵⁶⁴ Neni 6 i MSA, sipas së cilës: “Asociimi zbatohet në mënyrë progresive dhe realizohet plotësisht gjatë një periudhe tranzitore deri në dhjetë vjet maksimumi, e ndarë në dy faza të njëpasnjëshme”. (...) Faza e parë fillon me hyrjen në fuqi të kësaj Marrëveshjeje. Gjatë vitit të pestë pas hyrjes në fuqi të Marrëveshjes, Këshilli i Stabilizim-Asociimit do të vlerësojë përparimin e bërë nga Shqipëria, dhe do të vendosë nëse ky përparim ka qenë i mjaftueshëm për kalimin në fazën e dytë në mënyrë që të arrijë asociimin e plotë. Ai do të vendosë gjithashtu edhe për dispozita të veçanta që konsiderohen të nevojshme për t’u zbatuar në fazën e dytë.

⁵⁶⁵ Urdhri i Kryeministrit nr.46/2009

kombëtarë⁵⁶⁶. Në kuadrin e përafrimit të legjislacionit shqiptar me legjislacioni komunitar, AP duhet të ketë në vëmendje procesin gjatë hartimit të këtij legjislacioni dhe monitorimin e legjislacionit ekzistent nëse është në harmoni me standartet e Bashkimit Europian. Kur Avokati i Popullit vëren se është vetë përmbajtja e ligjit ose e akteve të tjera normative dhe jo zbatimi i tyre shkak që krijon premisa për shkelje të të drejtave të njeriut, të njohura nga Kushtetuta ose ligjet e tjera, ka të drejtë: *a) t'u rekomandojë organeve që kanë të drejtën ligjvënëse të bëjnë propozime për ndryshimin dhe përmirësimin e ligjeve; b) ka të drejtën t'u propozojë organeve të administratës ndryshimin ose përmirësimin e akteve nënligjore*⁵⁶⁷. Avokati i Popullit në kushtet e të qenit në kontakt me komisionet përkatëse në Kuvend, si Komisioni i Çështjeve Ligjore, Administratës Publike dhe të Drejtave të Njeriut si dhe Komisioni i Përhershëm për Integrimin, mund të jetë i kujdesshëm ndaj projektligjeve të tilla për t'i monitoruar dhe për të dhënë mendime në mënyrë aktive. Nëpërmjet këtyre dy kompetencave të dhëna me ligj, AP mund të kontribuojë për përafrimin e posaçëm të legjislacionit në fusha të ndryshme me *acquis*. Ushtrimi i këtyre kompetencave ilustron: - Raportin Vjetor 2008, sipas të cilit: *Avokati i Popullit si instancë ankimi sipas ligjit për të drejtën e konsumatorit, ka monitoruar zbatimin e ligji mbi mbrojtjen e konsumatorit, në tre drejtime*⁵⁶⁸: *Së pari; në drejtim të konstatimit të shkeljeve dhe të problemeve lidhur me zbatimin e legjislacionit të fushës, si dhe në marrjen pjesë aktive në procesin e mirëbërjes dhe përmirësimit të legjislacionit specifik, që lidhet me të drejtat e konsumatorit; Së dyti; në drejtim të zbatimit të Strategjisë ndërsektoriale për Mbrojtjen e Konsumatorëve dhe Mbikqyrjen e Tregut, e miratuar nga Këshilli i Ministrave me VKM-në nr.797 datë 14.11.2007; Së treti; të ndërhyrjes në organet shtetërore që kanë kompetence zgjidhjen e ankesave dhe marrjen e masave parandaluese, për mospërsëritjen e shkeljeve ndaj të drejtave të konsumatorëve, (neni 76 i MSA)*⁵⁶⁹. - Raportin Vjetor 2011, për sa vijon: *“Në këtë kontekst, mbeten parësore ndryshimet dhe përmirësimet e Ligjit “Për të drejtën e informimit për dokumentet zyrtare”, si një kërkesë e përshtatjes së legjislacionit të brendshëm me “Acquis Communautaire”*”⁵⁷⁰.

AP si Mekanizëm Kombëtar Kundër Torturës, jep kontributin e tij edhe në përmirësimin e standardeve në trajtimin e të ndaluarve, një nga 12 rekomandimet e Komisionit Evropian për Shqipërinë. Sipas Plan veprimit për zbatimin e 12 rekomandimeve, Qeveria ka marrë përsipër përmirësimin e kushteve në ambientet e shoqërimit dhe të ndalimit, në përputhje me standartet dhe rekomandimet e Avokatit të Popullit, duke u trajtuar këto të fundit si prioritet për strukturat e Policisë së Shtetit⁵⁷¹.

⁵⁶⁶ Reif C. Linda; “The Ombudsman, Good governance and International Human Rights System; Martinus, Nijhoff Publishers, 2004, fq.137

⁵⁶⁷ Neni 24 i ligjit;

⁵⁶⁸ Ligji nr.9135, datë 11.09.2003 “Për mbrojtjen e konsumatorëve”, neni 55, përcakton se konsumatorët dhe shoqatat e tyre, që pretendojnë se u janë shkelur të drejtat nga veprimet dhe mosveprimet e paligjshme e të parregullta të organeve të administratës shtetërore, paraqesin ankesë pranë Avokatit të Popullit, në përputhje me ligjin nr. 8454, dt. 4.2.1999, “Për Avokatin e Popullit

⁵⁶⁹ Raporti Vjetor 2008, fq.80

http://www.avokatipopullit.gov.al/Raporte/Raporti_2008.pdf,

⁵⁷⁰ *Ibid*, fq.29-31;

⁵⁷¹ Plani i veprimit për plotësimin e rekomandimeve të Opinionit të Komisionit Evropian për Shqipërinë, date 10.06.2011, fq.112

Avokati i Popullit mund të kontribuojë nëpërmjet rekomandimeve të tij edhe me familjarizimin dhe njohjen e administratës me MSA –në, si burim i së drejtës që është i detyrueshëm për zbatim nga organet e administratës publike. Praktika e vendeve që janë bërë anëtare të BE-së tregojnë se në procesin e përafrimit të legjislacionit, rol të rëndësishëm luajnë edhe punonjësit e administratës publike me mënyrën e tyre të të kuptuarit dhe të zbatuarit të *acquis communautaire*.⁵⁷²

AP si subjekt kërkues në Gjykatë Kushtetuese, duhet të ketë parasysh edhe kontrollin që kjo gjykatë i bën legjislacionit për përputhjen me marrëveshjet ndërkombëtare, ku përfshihet dhe MSA, si burim i së drejtës sipas hierarkisë së normave juridike⁵⁷³.

6.2. Avokati i Popullit si kontribues në reformimin e administratës publike

Reforma në administratë publike është pjesë e kriterit politik për anëtarësim. Vetë MSA nuk ka shumë orientime, kriteret apo detajime mbi këtë proces, por sipas nenit 111 të saj, “Bashkëpunimi do të synojë mundësimin e zhvillimit të një administrate publike *efiçente dhe të përgjegjshme* në Shqipëri, e cila mbështet në veçanti vënien në zbatim të shtetit të së drejtës funksionimit e duhur të institucioneve shtetërore për të mirën e popullsisë shqiptare në tërësi dhe të zhvillimit normal të marrëdhënieve mes BE-së dhe Shqipërisë. Bashkëpunimi në këtë fushë do të përqendrohet kryesisht në ndërtimin e institucioneve, duke përfshirë zhvillimin dhe zbatimin e *procedurave transparente dhe të paanshme të rekrutimit, menaxhimit e burimeve njerëzore, zhvillimit e karrierës në shërbimin publik, trajnimin e vazhdueshëm dhe promovimin e etikës në administratën publike dhe qeverisjes elektronike*. Bashkëpunimi përfshin si administratën qendrore, ashtu dhe atë vendore”. Pra në vetvete reformimi i administratës është një proces i madh brenda një procesi akoma më të madh si anëtarësimi në BE.

Po t'i referohemi rrugës së anëtarësimit të disa shteteve në Bashkimin Evropian, si Bullgaria apo Rumania sipas udhëzimeve të Komisionit Evropian konstatohet se në mënyrë që t'ia dalin me sukses vendet që janë në rrugën e anëtarësimit duhet të bëjnë të gjitha përpjekjet për përqasjen, zbatimin dhe forcimin e *acquis*, nëpërmjet reformave në administratë publike dhe gjyqësor, me qëllim pajisjen me kapacitete të mjaftueshme profesionale për këtë sipërmarrje. Sipas Komisionit, vëmendje duhet t'i jepet procedurave transparente në rekrutim, në promovim, në qëndrueshmëri në administratë. Po kështu duhen thjeshtuar procedurat e vendimmarrjes, duhet siguruar siguria juridike, sidomos në momentin e transplantit të *acquis* në legjislacionin vendas.⁵⁷⁴

⁵⁷²http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/negotiations_croatia_turkey/adminstructures_version_may05_35_ch_public_en.pdf;
http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/negotiations_croatia_turkey/index_en.htm

⁵⁷³ Vendimi nr.24/2009 i Gjykatës Kushtetuese, sipas të cilës, kërkuesi pretendonte se vendimi objekt shqyrtimi, cenon parimin e ekonomisë së lirë të tregut dhe qarkullimin e lirë të mallrave, të mbrojtur nga Marrëveshja e Stabilizim Asociimit, e zbatueshme në rastin konkret. Në zbatim të nenit 131 të Kushtetutës, Gjykata Kushtetuese vlerësoi, nëse kufizimi i lirisë ekonomike, i vendosur nga vendimi objekt shqyrtimi, është në përputhje me Marrëveshjen e Stabilizim Asociimit....”

⁵⁷⁴ http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e50011_en.htm

MSA përcakton ato parime të cilat në fakt i sanksionon edhe KPA, pra një administratë publike të përgjegjshme dhe eficiente (neni 16), por dhe transparencën në rekrutimin e nëpunësve civilë, sistemin e karrierës, promovimin e etikës, aktualisht elementë të sanksionuar në ligjin për statusin e nëpunësit civil dhe ligjin për etikën. MSA i ka prekur si parime themelore, ligjet ekzistuese i njohin këto elemente, por shpesh here vetëm në nivel parimesh, gjë që nuk mjafton, nëse këto parime nuk gjejnë pasqyrim në nivel përcaktimesh të sakta ligjore materiale dhe procedurale, që do arrinin të jepnin si produkt eficient dhe përgjegjshmërinë e administratës (pa harruar rëndësinë e zbatimit).

Rekomandimi i 6 i Opinionit të Komisionit Evropian i vë theksin reformave në administratë publike. Në këtë kuadër është hartuar një plan veprimi nga qeveria ku synohen realizimi i masave kyçe si përmirësime në ligjin për shërbimin civil; zbatim efektiv i kuadrit ligjor ekzistues; forcim i mëtejshëm i kapaciteteve të Departamentit të Administratës Publike (DAP); përmirësim i kritereve profesionale për emërimet dhe ngritjet në detyrë; thellim i trajnimeve të vazhdueshme për një përgjigje efektive ndaj nevojave për zhvillim të shërbimit civil⁵⁷⁵. Si masë e zbatuar mund të përmendet Strategjia ndërsektoriale e reformës në administratë publike 2009-2013 në kuadër të Strategjisë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim, miratuar me Vendimin e Këshillit të Ministrave nr. 1017, datë 18.09.2009, ku janë përcaktuar objektivat dhe vizionet e reformimit të administratës publike në drejtim të forcimit të kapaciteteve njerëzore dhe forcimit funksional dhe strukturor të administratës publike⁵⁷⁶.

Avokati i Populli si organ administrativ i pavarur mundet në mënyrë efektive të ndihmojë dhe kontribuojë në plotësimin e standardeve të kërkuara nga Bashkimi Evropian, kryesisht në reformat në administratë publike, duke u informuar mbi të gjithë kuadrin juridik ekzistues, duke bashkëpunuar me organet e përfshira në këtë proces si DAP, Këshilli i Ministrave dhe Komisioni i Shërbimit Civil, dhe duke ndjekur ecurinë e zbatimit të legjislacionit nga organet përkatëse. Në këtë kontekst është dhënia mendimit nga ky institucion mbi projekt-ligjin për statusin e nëpunësit civil, ku rekomandimet janë mbështetur pikërisht në kërkesat e MSA për një administratë të qëndrueshme dhe eficiente⁵⁷⁷.

Së fundmi duke pasur rol *parandalues* në reformimet e ndryshme që procesi i anëtarësimit kërkon, AP mund të vëzhgojë nëse këto reforma administrative realizohen duke mos shkelur të drejtat e nëpunësve dhe duke respektuar standardet e të drejtave të njeriut, në të gjitha fazat nëpër të cilat vendi do kalojë për anëtarësimin⁵⁷⁸.

6.3 Disa komente përmblyëse

Avokati i Popullit e ka filluar aktivitetin në vitin 2000 dhe pas gati 12 vjetësh, ky institucion po ridimensionon profilin e tij dhe po përqafton një model të ri institucional

⁵⁷⁵ Plani i veprimit për plotësimin e rekomandimeve të Opinionit të Komisionit Evropian për Shqipërinë, datë 10.06.2011

⁵⁷⁶ <http://www.pad.gov.al/apreforma.pdf>

⁵⁷⁷ <http://www.avokatipopullit.gov.al/wp-content/uploads/2012/02/SNC1.pdf>

⁵⁷⁸ Greek Ombudsman, "The Ombudsman in South Eastern Europe", 2005, Ant.N. Sakkoulas Publishers, Fq.166

si kontribues substancial në anëtarësimin e Shqipërisë në BE. Ky ridimensionim mund të arrihet duke patur objektiva të qarta drejt ndërhyrjes në fushën e transplanteve ligjore të nevojshme gjatë këtij procesi si në reforma ligjore dhe administrative. Modeli i Avokatit të Popullit në përfaqësim me rolin e kontribuesit në anëtarësimin e Shqipërisë në BE, do kërkonte arritjen e këtyre objektivave;

- Monitorim të legjislacionit ekzistues edhe në këndvështrim të MSA si burim i së drejtës në hierarkinë e normave juridike në Republikën e Shqipërisë;
- Monitorim i reformave administrative në kuadër të realizimit të kriterëve për një administratë eficiente dhe të përgjegjshme, me qëllim mbrojtjen dhe dhënien e garancive të nevojshme nëpunësve publikë të prekur nga reformat dhe shmangien e abuzimeve;
- Përdorim i legjislacionit të *acquis* edhe në rekomandimet dhe komunikimet e ndryshme me administratën publike, me qëllim edukimin dhe ndërgjegjësimin e administratës për rolin kyç në procesin e anëtarësimit (detyrë në fakt që e bëjnë dhe institucione të tjera).
- Identifikim i problemeve kushtetuese gjatë këtij procesi dhe adresimi në Gjykatë Kushtetuese i akteve normative në kundërshtim me Marrëveshjen e Stabilizim Asociimit.

Gjithsesi kontributi i Avokatit të Popullit nuk ndalet vetëm në procesin e anëtarësimit nëpërmjet procesit të përfaqësjes së legjislacionit, por edhe pas mbarimit të këtij procesi, në respektimin e zbatimit të *acquis*.

Në Fjalën Hyrëse të AP-së, në Raportin Vjetor 2011 theksohet edhe më qartë, pikësynimi i këtij institucioni si kontribues në anëtarësimin e Shqipërisë në BE:

“Funksioni i Avokatit të Popullit, si një mandat i deleguar nga Kuvendi, synon mbikqyrjen e performancës së administratës publike, dhe si i tillë ai është për t’u vlerësuar nga ana e përfaqësuesve të popullit. Kuvendi, me këtë rast ka mundësinë që të ketë në duar një instrument, sikurse është Raporti, për të ballafaquar administratën publike me gjetjet e një institucioni kushtetues, i cili ka për mision të rrisë cilësisht standardet e mirëqeverisjes, duke e parë këtë si një sfidë për të avancuar integrimin e vendit tonë në Bashkimin Europian”.⁵⁷⁹

⁵⁷⁹ *Ibid*, fq.4;

VII. AVOKATI I POPULLIT DHE MEKANIZMA TË NGJASHËM NË REPUBLIKËN E SHQIPËRISË

7.1. Komisioneri për Mbrojtjen e të Dhënave Personale

Ratifikimi i Konventës “Për mbrojtjen e individëve në lidhje me përpunimin automatik të të dhënave personale” me ligjin nr.9288, datë 7.10.2004 dhe Protokollit shtesë “Mbi mbrojtjen e individëve në lidhje me përpunimin automatik të të dhënave personale nga organet mbikëqyrëse dhe fluksi ndërkuftar i të dhënave” me ligjin nr.9287, datë 7.10.2004, parashikon përgjegjësitë e shtetit shqiptar për ngritjen e një “Autoriteti Mbikëqyrës”, i cili do të gëzojë pushtet investigues dhe ndërhyrës, si dhe që ka si kompetencë përfshirjen e tij në procedurat gjyqësore, duke sjellë para autoriteteve juridike kompetente rastet e dhunimit të parimeve bazë të Konventës. Ngritja e këtij autoriteti vjen si një përmbushje e detyrimit të shprehur edhe në Marrëveshjen e Stabilizim-Asocimit, ku përcaktohet se: “Shqipëria do të ngrëjë organe mbikëqyrëse të pavarura, me burime të mjaftueshme financiare dhe njerëzore për të monitoruar dhe garantuar në mënyrë efikase zbatimin e legjislacionit të brendshëm për mbrojtjen e të dhënave personale”. (neni 79)

7.1.a. Krijimi dhe organizimi

Komisioneri i Mbrojtjes së të Dhënave Personale u krijua si një autoritet mbikëqyrës i pavarur, puna e të cilit është që të sigurohet nga të gjithë institucionet publike dhe private, përpunimi i të dhënave personale sipas rregullave të përcaktuara në ligj⁵⁸⁰. Komisioneri zgjidhet nga Kuvendi, me propozimin e Këshillit të Ministrave, për një periudhë prej *pesë vjetësh* me të drejtë rizgjedhjeje. Për t'u zgjedhur Komisioner, shtetasi shqiptar duhet të jetë me njohuri dhe veprimtari të shquara në fushën e lirive dhe të drejtave të njeriut dhe të ligjit, me aftësi profesionale dhe figurë të pastër etiko-morale si dhe mos të jetë dënuar penalisht. Ligji kërkon veçanërisht për Komisionerin që të ketë arsim të lartë juridik dhe vjetërsi pune në profesionin e juristit jo më pak se 10 vjet dhe të mos jetë larguar nga puna ose shërbimi civil me masë disiplinore.

KDhP ka buxhetin e vet të pavarur, i cili financohet nga Buxheti i Shtetit dhe nga donacione të ndryshme. Kuvendi vendos për pagën e Komisionerit, strukturën organizative dhe klasifikimin e pagave për punonjësit e zyrës së Komisionerit. Punonjësit e kësaj zyre gëzojnë statusin e nëpunësit civil.

7.1.b Veprimtaria

Komisioneri për të Dhënat Personale garanton përpunimin e ligjshëm të të dhënave personale⁵⁸¹ nga: a) kontrollues të vendosur në Republikën e Shqipërisë; b) misionet diplomatike ose zyrat konsullore të shtetit shqiptar; c) kontrollues, të cilët nuk janë të

⁵⁸⁰ Ligji nr.9887, datë 10.3.2008 “Për Mbrojtjen e të Dhënave Personale” ka shfuqizuar ligjin nr.8517, datë 22.7.1999 “Për mbrojtjen e të dhënave personale”,

⁵⁸¹ Të dhëna personale janë çdo informacion për një person fizik, i cili është i identifikuar ose i identifikueshëm. Elementët, me të cilat realizohet identifikimi i një personi janë numrat e identitetit ose faktorë të tjerë të veçantë fizikë, psikologjikë, ekonomikë, socialë, kulturorë, etj. Të dhëna sensitive janë çdo informacion për personin fizik, që ka të bëjë me origjinën e tij racore ose etnike, mendimet politike, anëtarësimin në sindikata, besimin fetar apo filozofik, dënimin penal, si dhe të dhëna për shëndetin dhe jetën seksuale.

vendosur në Republikën e Shqipërisë, por që e ushtrojnë veprimtarinë nëpërmjet përdorimit të çdo mjeti, që ndodhet në Republikën e Shqipërisë⁵⁸².

Ndër kompetencat kryesore të Komisionerit për Mbrojtjen e të Dhënave Personale, janë dhënia e autorizimit në raste të veçanta, për përdorimin e të dhënave personale, sensitive, për transferimin ndërkombëtar të të dhënave personale, kontrollimi i përpunimit të të dhënave, zgjidhja e ankimeve të çdo personi për përpunimet e të dhënave personale, sigurimi i së drejtës së informimit dhe të ushtrimit të së drejtës së korigjimit e të përditësimit të të dhënave, përgatitja, në bashkëpunim të kodeve të etikës, nxjerrja e udhëzimeve ku përcaktohet koha e mbajtjes së të dhënave personale, sipas qëllimit të tyre, në veprimtarinë e sektorëve të veçantë, dhënia e mendimeve për aktet ligjore dhe nënligjore, që kanë të bëjnë me të dhënat personale, bashkëpunimi me autoritetet mbikëqyrëse për të dhënat personale të shteteve të huaja, për mbrojtjen e të drejtave të individëve rezidentë në këto shtete.

Komisioneri për Mbrojtjen e të Dhënave Personale ka të drejtë të kryejë hetime, të urdhërojë bllokimin, fshirjen, shkatërrimin ose të pezullojë përpunimin e paligjshëm të të dhënave personale, të japë udhëzime përpara se përpunimet të kryhen dhe të sigurojë publikimin e tyre⁵⁸³. Ndër funksionet e Komisionerit për Mbrojtjen e të Dhënave Personale është edhe promovimi i praktikës së mirë në mbrojtjen e të dhënave personale për institucionet private dhe publike, duke marrë vendime për ankesat dhe duke nxjerrë akte normative lidhur me mbrojtjen e të dhënave personale si udhëzime⁵⁸⁴ dhe vendime⁵⁸⁵ në kuadër të zbatimit dhe detajimit të ligjit për mbrojtjen e të dhënave personale.

Institucionet publike dhe private duhet të bashkëpunojnë me Komisionerin, duke i siguruar të gjithë informacionin që ai kërkon për përmbushjen e detyrave. Komisioneri paraqet *raport vjetor përpara Kuvendit* dhe raporton përpara tij sa herë i kërkohet. Gjithashtu, ai mund t'i kërkojë Kuvendit të dëgjohet për çështje që i çmon të rëndësishme.

7.1.c Hetimi administrativ

KDhP ka juridiksion mbi të gjithë autoritetet publike dhe private si dhe mbi individët kur ata përpunojnë të dhëna personale. Ligji gjen zbatim edhe tek një individ që punon, kur mban në kompjuter apo në telefon një listë me kontakte biznesi, apo kur ai përdor kompjuterin për të përpunuar të dhëna personale për qëllime biznesi⁵⁸⁶.

⁵⁸² Neni 4/2 i ligjit

⁵⁸³ Neni 30

⁵⁸⁴ Janë 11 Udhëzime. Përkatësisht Udhëzimi nr.11 Mbi përpunimin e të dhënave të punonjësve në sektorin privat; Udhëzimi nr.10 Mbi përpunimin e të dhënave në kuadër të shërbimit të hotelerisë; Udhëzimi nr.9 Mbi mediat; Udhëzimi nr.8 për birësimin; Udhëzimi nr.7 Mbi përpunimin e të dhënave në sektorin e arsimit; Udhëzimi nr.6 për përdorimin korrekt të sms-ve për qëllime promovionale, reklame; Udhëzimi nr.5 për mbrojtjen e të dhënave në kujdesin shëndetësor; Udhëzimi nr.4 Për marrjen e masave në fushën e arsimit për mbrojtjen e të dhënave personale; Udhëzimi nr.3 Për sistemin video në lokale edhe ambiente të ndryshme; Udhëzimi nr.2 Për detyrimin e kontrolluesve para se të përpunojnë të dhënat personale; Udhëzimi nr.1 Për lejimin e disa kategorive të transferimeve ndërkombëtare në vende që nuk kanë nivel të mjaftueshëm mbrojtjeje.

⁵⁸⁵ Vendimi nr.2 Për përcaktimin e rregullave të hollësishme për sigurimin e të dhënave personale dhe vendimi nr.1 Për përcaktimin e procedurave të administrimit dhe regjistrimit të të dhënave, hedhjes përpunimit dhe nxjerrjes së tyre.

⁵⁸⁶ Cabej F., Gjoleka A., Shala A.; Komentari mbi të Dhënat Personale, Tiranë, 2010

Çdo person i cili pretendon se i janë shkelur të drejtat, liritë dhe interesat e ligjshme në lidhje me të dhënat personale mund të bëjë ankim te Komisioneri, ta njoftojë atë ose të kërkojë ndërhyrjen e tij. Ankimi mund të bëhet kundër marrësit të të dhënave, kontrolluesit⁵⁸⁷, përpunuesit⁵⁸⁸ dhe transferuesit⁵⁸⁹. Komisioneri mund të ndërmarrë nisma edhe me *iniciativën e vet* nëpërmjet *shqyrtimit të njoftimeve* që janë të detyruar t'i dërgojnë Kontrolluesit për të dhënat personale që ata përpunojnë, nëpërmjet kontrolleve të programuara nga zyra e Komisionerit, *hetimit administrativ* dhe *inspektimit*.

Hetimi administrativ realizohet nëpërmjet intervenimit, duke kërkuar zbatimin e rregullave të përpunimit të të dhënave personale, zbatimin e të drejtave të subjekteve të të dhënave dhe rivendosjen e këtyre të drejtave të shkelura, nxjerrjen e përgjegjësisë dhe vendosjen e sanksioneve⁵⁹⁰ administrative ndaj shkelësve. Në përfundim të gjykimit, kur vërtetohet fajti, si dhe në rast shkeljesh, të përsëritura ose të qëllimshme të ligjit nga një kontrollues ose përpunues, KDhP e konsideron shkeljen kundërvajtje administrative dhe sipas shkallës së fajit dhe të rrethanave që kanë sjellë shkeljen vendos dënimin e diferencuar të kundërvajtësit me gjobë. Jo gjithmonë nga ankesat apo investigimet e Komisionerit mund të ketë vend për vendosje të gjobës ndaj Kontrolluesve apo Përpunuesve. Në këto raste KDhP rekomandon rrugën ligjore që duhet të ndjekin ankuesit. Komisioneri, në rast shkeljesh serioze, të përsëritura ose të qëllimshme të ligjit nga një kontrollues ose përpunues, veçanërisht në rastet e përsëritura të moszbatimit të rekomandimeve të tij, e denoncon publikisht ose e *raporton* çështjen në Kuvend dhe në Këshillin e Ministrave. Po kështu kur gjatë hetimit administrativ ose në përfundim të tij konstatohet se veprimet e kontrolluesit dhe përpunuesit apo punonjësve të tij përbëjnë vepër penale, atëherë Komisioneri e denoncon çështjen në organet kompetente.

7.1.ç Aspekte krahasuese

Ndër ngjashmëritë kryesore ndërmjet Avokatit të Popullit dhe Komisionerit për Mbrojtjen e të Dhënave Personale është mënyra e zgjedhjes, shkarkimit apo përfundimit të mandatit si dhe tipare si pavarësia, paanshmëria, profesionalizmi dhe konfidencialiteti Mandati i Komisionerit ashtu si dhe i Avokatit të Popullit mbaron me kalimin e afatit të qëndrimit në funksion, kur dënohet nga gjykata me vendim të formës së prerë për kryerjen e një vepre penale; nuk paraqitet pa arsye në detyrë për më shumë se 1 muaj (3 muaj për Avokatin e Popullit); jep dorëheqjen; deklarohet i paafte me vendim gjykate të formës së prerë, kur zbulohen raste të papajtueshmërisë së funksionit si dhe me vdekjen e tij. Si Avokati i Popullit ashtu dhe KDhP kanë të drejtë të japin rekomandime. Gjithashtu të dy raportojnë çdo vit përpara Kuvendit për veprimtarinë e tyre.

fq.9 -10 (Shih faqen zyrtare të Komisionerit).

⁵⁸⁷Ligji nuk e tregon konkretisht kush janë kontrolluesit, por kjo del nga kuptimi i ligjit, nga e drejta administrative dhe nga ligjet dhe aktet nënligjore në fuqi. Shih për më tepër komentarin, ku është dhënë në mënyrë të përmbledhur një listë e kontrolluesve.

⁵⁸⁸ Neni 3/5 kuptimi i përpunuesit.

⁵⁸⁹ Në ligj jepet koncepti i transferimit dhe transmetimit, në nenin 3/9, dhe neni 3/10.

⁵⁹⁰ Me kalimin e afatit për pagimin e gjobave si formë sanksioni, vendimi i dhënë shndërrohet në titull ekzekutiv dhe ekzekutohet në mënyrë të detyrueshme me kërkesë të Komisionerit nga përbarimi.

Dallimi kryesor midis Avokatit të Popullit dhe Komisionerit për Mbrojtjen e të Dhënave Personale qëndron tek fakti se Avokati i Popullit mbron *të gjithë të drejtat*, liritë dhe interesat e ligjshëm të individëve nga veprimet apo mosveprimet e paligjshme ose të parregullta të organeve të administratës publike shqiptare dhe të tretët që veprojnë për llogari të saj, ndërsa KDhP garanton *mbrojtjen e të dhënave personale* gjatë përpunimit të tyre, pra të një kategorie të veçantë të drejtash, të cilat mund cenohen nga subjekte të caktuara të quajtur kontrollues, përpunues, transferues, që mund t'i përkasin sferës private dhe publike. Komisioneri për mbrojtjen e të dhënave personale, është një organ vendimmarrës⁵⁹¹ dhe hallkë ankimi administrativ⁵⁹², ndërkohë që Avokati i Popullit është një institucion jo vendimmarrës dhe nuk ka fuqi ekzekutive.

KDhP sipas kriterëve përcaktues në Konventë dhe në ligj nuk mund të konsiderohet Ombudsman, ashtu si dhe Avokati i Popullit për nga vete natyra klasike, nuk ka pika takimi të ndjeshme dhe nuk mund të konsiderohet “organ mbikqyrës” për mbrojtjen e të dhënave personale⁵⁹³.

7.2. Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi

7.2.a Krijimi dhe organizimi

Për të siguruar standardin e barazisë së individëve në ligj dhe para ligjit, është krijuar institucioni i “Komisionerit kundër Diskriminimit”. Komisioneri siguron mbrojtjen efektive nga diskriminimi dhe nga çdo formë sjelljeje që nxit diskriminimin⁵⁹⁴.

KMD zgjidhet nga shumica e të gjithë anëtarëve të Kuvendit me një mandat *pesëvjeçar* e me të drejtë rizgjedhjeje vetëm një herë. Kuvendi gjithashtu vendos dhe strukturën organizative të Zyrës së Komisionerit. Komisioneri ka buxhetin e vet të pavarur, i cili financohet nga Buxheti i Shtetit dhe nga donacione të ndryshme. Komisioneri paraqet *raport* të paktën një herë në vit përpara Kuvendit për veprimtarinë e tij.

7.2.b. Veprimtaria

KMD ka kompetencë të shqyrtojë ankesat nga personat ose grupet e personave që pretendojnë se janë diskriminuar. Diskriminimi mund të shfaqet në disa forma⁵⁹⁵.

⁵⁹¹Neni 30, neni 31 i ligjit

⁵⁹²Neni 16/1

⁵⁹³Konkluzion i nxjerrë nga AP, në Raportin Vjetor 2008, fq.56.

http://www.avokatipopullit.gov.al/Raporte/Raporti_2008.pdf,

⁵⁹⁴Ligji nr.10221, datë 4.2.2010 “Për mbrojtjen nga diskriminimi”

⁵⁹⁵ **Diskriminim i drejtpërdrejtë** - kur një person/grup personash trajtohen në mënyrë më pak të favorshme sesa një person apo grup tjetër personash në një situatë të njëjtë a të ngjashme, bazuar në shkaqet e parashikuara në ligj. **Diskriminim i tërthortë** - kur një dispozitë, kriter apo praktikë, e paanshme në dukje, do ta vinte një person ose grup personash në kushte jo të favorshme, në lidhje me shkaqet e parashikuara në ligj, në raport me një tjetër person ose grup personash, si dhe kur ajo masë, kriter a praktikë, nuk justifikohet objektivisht nga një synim i ligjshëm, ose kur mjetet e arritjes së këtij synimi nuk janë të përshtatshme, të domosdoshme dhe në përpjesëtim të drejtë me gjendjen që e ka shkaktuar atë. **Diskriminim për shkak të shoqërimit** - kur ka një dallim, kufizim ose preferencë, për arsye të shoqërimit me persona që u përkasin grupeve të përmendura në nenin 1 të ligjit (ku janë të parashikuara shkaqet) si dhe për shkak të supozimit për një shoqërim të tillë. **Shqetësim** - ndodh në rastin e një sjelljeje të padëshiruar, kur lidhet me cilëndo nga shkaqet, që ka për qëllim apo efekt

Forma më e zakonshme është ajo e diskriminimit të drejtpërdrejtë, por nuk përjashtohen dhe format e tjera.

Komisioneri mund të kryejë hetime administrative pas marrjes së informacionit të besueshëm për shkelje të ligjit e të vendosë sanksione administrative (gjoba) apo të përfaqësojë ankuesin në organet gjyqësore në çështje civile me miratimin e tij⁵⁹⁶. Gjithashtu Komisioneri mund të nxisë parimin e barazisë dhe mosdiskriminimit, veçanërisht duke sensibilizuar dhe informuar për këto çështje dhe të monitorojë zbatimin e ligjit. Komisioneri mund të publikojë raporte dhe të bëjë *rekomandime* për çfarëdo lloj çështje që lidhet me diskriminimin. Të gjitha institucionet publike dhe subjektet private janë të detyruara të mbështesin Komisionerin në përmbushjen e detyrave të tij, veçanërisht duke dhënë informacionin që i nevojitet. Veprimtaria e Komisionerit është shumë e ngushtë në *aspektin horizontal*, pra në llojin e ankimeve, pasi Komisioneri mund t'i ushtrojë kompetencat e tij vetëm në ndalimin e diskriminimit. Individit mund të ankohet në raport me një të drejtë të caktuar të parashikuar në Kushtetutë dhe legjislacionin në fuqi. Megjithatë, ligji “Për Mbrojtjen nga diskriminimi” ka parashikuar disa nga të drejtat specifike për të cilat mund të ndodhë diskriminimi si p.sh. në nenin 9 përcaktohet se, ndalohet diskriminimi në ushtrimin e të drejtës për të zgjedhur dhe për t'u zgjedhur (pjesëmarrja në politikë), ndërsa në nenin 10 përcaktohet se, ndalohet diskriminimi në lidhje me lirinë e ndërgjegjes dhe të fesë⁵⁹⁷.

7.2.c.Hetimi administrativ

Pranë Zyrës së Komisionerit mund të ankohen:

- Personat (fizikë ose juridikë)
- Grup personash,
- Organizatat me interesa legjitime.⁵⁹⁸

KMD me marrjen e ankesës, verifikon faktet, të cilat mund t'ia kërkojë ankuesit dhe personit kundër të cilit është drejtuar ankesa, të paraqesin parashtrime me shkrim brenda 30 ditëve nga dita që palët marrin njoftimin. Kur çmohet e nevojshme merret informacion edhe nga çdo person ose burim tjetër. Komisioneri gjithashtu mund të zhvillojë një seancë dëgjimore publike dhe fton palët dhe çdo person tjetër të interesuar. Nëse është e mundur, Komisioneri mund të tentojë të arrijë *marrëveshje*

cënimin e dinjitetit të personit dhe krijimin e një mjedisi frikësues, armiqtësor, përçmues, poshtëruar e ofendues për atë person, si dhe në rastin e një trajtimi më pak të favorshëm, i kryer si rezultat i kundërshtimit ose i mosnënshtrimit nga ana e personit të cënuar ndaj një sjelljeje të tillë. **Udhëzim për të diskriminuar** - është një udhëzim ose kërkesë, bazuar në marrëdhënie hierarkike, për të diskriminuar një ose më shumë persona, bazuar në shkaqet e diskriminimit. **Mohim i një përshtatjeje të arsyeshme** - ndodh kur ka një mohim ose kundërshtim për të kryer ndryshime ose rregullime të domosdoshme e të përshtatshme që nevojiten në një rast të veçantë dhe nuk imponojnë një barrë të tepruar, me qëllim që të sigurohet gëzimi dhe ushtrimi në baza të barabarta i të drejtave dhe lirive themelore për personat me aftësi të kufizuara, ose të ndodhur në kushtet e tjera të përmendura në nenin 1 të këtij ligji. **Viktimizimi** - trajtimi i disfavorshëm apo pasojë negative, që vjen si reagim ndaj një ankimit a një procedimi që synon zbatimin e parimit të barazisë. (Për më tepër referohu faqes zyrtare të Komisionerit).

⁵⁹⁶ Neni 34 i ligjit

⁵⁹⁷ <http://www.kmd.al/?fq=brenda&m=shfaqart&aid=67>

⁵⁹⁸ Sipas kuptimit të ligjit për Mbrojtjen nga Diskriminimi, organizatat me interesa legjitime janë ato organizata, të cilat janë të regjistruara në Republikën e Shqipërisë dhe kanë si objekt të deklaruar të veprimtarisë së tyre mbrojtjen e të drejtave të njeriut, ose u ofrojnë ndihmë viktimave të diskriminimit.

pajtimi mes ankuesit dhe personit kundër të cilit është paraqitur ankesa. Mbi bazën e fakteve e rrethanave Komisioneri shprehet me një vendim. Vendimi përmban rregullimet dhe masat e duhura, duke caktuar edhe *një afat* për kryerjen e tyre. Komisioneri në vendosjen e masës siguron që ajo të jetë e efektshme dhe parandaluese si dhe në përpjestim me gjendjen që e shkaktoi vendosjen e masës. Nëse vendoset gjobë, Komisioneri përcakton shumën sipas rregullave të përcaktuara, e cila derdhet në Buxhetin e Shtetit. Personi kundër të cilit është paraqitur ankesa, raporton para Komisionerit brenda 30 ditëve në lidhje me veprimet e ndërmarra për zbatimin e vendimit. Në rast se ai nuk e informon Komisionerin ose nuk zbaton vendimin, ndëshkohet me gjobë. Në rast se ai zbaton vendimin brenda shtatë ditëve nga caktimi i gjobës, atëherë sanksioni me gjobë ndaj tij shfuqizohet automatikisht. Si mjet të fundit, kur subjekti fizik ose juridik nuk i përmbahet vendimit të Komisionerit ose nuk e paguan gjobën brenda *tre muajve* pas afatit të caktuar si dhe kur sanksioni nuk është kundërshtuar në gjykatë, Komisioneri mund t'u kërkojë autoriteteve kompetente *heqjen apo pezullimin e lejes* ose autorizimit të subjektit fizik ose juridik për të ushtruar veprimtarinë e tij.

Ankesa pranë Zyrës së Komisionerit nuk mund të paraqitet më vonë se *tre vjet* nga ndodhja e diskriminimit ose më vonë se *një vit* nga marrja dijeni nga i dëmtuari. Paraqitja e ankimit përpara Komisionerit nuk është kusht dhe nuk përbën pengesë për të paraqitur një kërkesë-padi gjykatës ose organeve të ndjekjes penale. Me fjalë të tjera, subjekti që pretendon një sjellje diskriminuese mund t'i drejtohet gjykatës pa bërë më parë një ankim administrativ në Zyrën e Komisionerit. Komisioneri, me pëlqimin e personit ose grupit të personave të dëmtuar nga diskriminimi, mund t'i përfaqësojë ata në gjykatë duke paraqitur një padi në emër të tyre⁵⁹⁹.

7.2.ç Aspekte krahasuese

Komisioneri është organ i krijuar me ligj, ndërkohë Avokati i Populli institucion i parashikuar me Kushtetutë. AP ka një veprimtari shumë më të gjerë, duke qenë se siguron dhe garanton realizimin e të gjitha të drejtave e lirive të individit, ndërsa KMD mbron të gjitha këto të drejta, por kur lidhen me pretendimin për diskriminim të individit⁶⁰⁰. Mjetet ligjore që KMD përdor për të zbuluar apo monitoruar diskriminimin, mund të shkojnë deri në përfaqësimin e palëve apo realizimin e sondazheve, ndryshe nga AP, i cili nuk mund të përfaqësojë palët në procese gjyqësore. Juridiksioni i Komisionerit shtrihet dhe në sektorin privat, ndryshe nga juridiksioni i AP-së që e shtrin juridiksionin në organet publike dhe të të tretëve që veprojnë për llogari të administratës publike.

7.3. Avokati i Prokurimeve

Koncepti i miradministrimit në fushën e prokurimit publik do të thotë, mirëpërdorim i fondeve publike, nxitje e konkurrencës, trajtim të barabartë dhe jo diskriminues dhe

⁵⁹⁹ *Ibid*;

⁶⁰⁰ Në çështjen Palau Martines vs. France, GjEDNj ka theksuar se: “Neni 14 i Konventës plotëson të drejtat e tjera themelore të përcaktuara nga kjo konventë dhe protokollet e saj. Ky nen nuk qëndron i pavarur, duke qenë se ndikon në “gëzimin e të drejtave dhe lirive” të parashikuara në këto dispozita. Megjithëse zbatimi i nenit 14 nuk presupozon shkeljen e këtyre dispozitave – nuk ka vend për zbatimin e tij përveçse, në rastet kur faktet e çështjes lidhen me respektimin e të drejtave të tjera të Konventës. Shih dhe Van Raalte vs. Hollande, Darby vs. Suedisë me të njëjtin qëndrim të GjEDNj-së.

sigurimi i integritetit, besimit publik dhe transparencës në procedurat e prokurimit publik. Risia në këtë fushë qëndron pikërisht në parashikimin e krijimit dhe funksionimit të Institucionit të Avokatit të Prokurimeve, që në vetvete përfaqëson një institucion Ombudsmani me objekt të veprimtarisë së tij, mbrojtjen dhe garantimin e te drejtës së miradministrimit.

7.3.a Krijimi dhe organizimi

I krijuar për herë të parë në bazë të ligjit nr.9643, datë 20.11.2006, "Për Prokurimin Publik", Avokati i Prokurimeve është sanksionuar si një institucion i pavarur që mbron të drejtat e ofertuesve, duke monitoruar dhe hetuar procedurat e prokurimit publik, të dhënies me koncesion⁶⁰¹ dhe realizimin e ankandeve⁶⁰².

Avokati i Prokurimeve zgjidhet nga Kuvendi, me propozim të Këshillit të Ministrave me shumicë të thjeshtë. Avokati i Prokurimeve zgjidhet me mandat 5 vjeçar, me të drejtë rizgjedhjeje. Struktura dhe organika e Avokatit të Prokurimeve miratohet nga Kuvendi. Ai ka karakteristikat e një organi monokratik të administratës publike, qendror, me kompetenca të posaçme dhe me karakter informues-rekomandues, jo vendimmarrës.

7.3.b Veprimtaria

Avokati i Prokurimeve mbron të drejtat dhe interesat e ligjshme të kandidatëve, të ofertuese apo furnizuesve nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme ose të parregullta të autoriteteve kontraktore në fushën e prokurimit publik. Një kompetencë dhe element i vlefshëm për veprimtarinë e tij është shfrytëzimi i *iniciativës së tij të pakushtëzuar*, kur vëren ose dyshon se ka pasur shkelje të ligjit gjatë zhvillimit të procedurave përkatëse⁶⁰³, gjë që vjen në të njëjtën linjë me objektin e tij specifik të punës dhe të drejtën për të monitoruar zbatimin e ligjit. Pavarësisht objektit të ankesës dhe pretendimeve të ngritura, Avokati i Prokurimeve shqyrton të gjithë dokumentacionin e dosjes së procedurës dhe kontrollon e verifikon përputhshmërinë me kërkesat e ligjit dhe të rregullave të prokurimit publik, të të gjitha veprimeve të ndërmarra nga komisionet e vlerësimit të ofertave. Me të njëjtën mënyrë trajton edhe ankesat mbi koncesionet dhe ankandet, të cilat pavarësisht se në raport me ankesat mbi procedurat e prokurimit janë më të pakta në numër, janë trajtuar në disa raste edhe me hetim të plotë të procesit nëpërmjet shqyrtimit të dokumentacionit të operatorëve pjesëmarrës e të dosjes së procedurës të autoriteteve koncesionare e shitëse.⁶⁰⁴

AP ka të drejtë të rekomandojë ndryshime dhe përmirësime të ligjit apo akteve të tjera normative të nxjerra në zbatim të tij, kur përmbajtja e tyre krijon premisa për shkelje të procedurave të prokurimit publik⁶⁰⁵. Avokati i Prokurimeve nuk e zëvendëson procedurën e rishikimit administrativ, e cila përfundon me një vendim nga Komisioni i Prokurimit Publik, por ai ka kompetencë të rekomandojë masa korigjuese dhe të propozojë ndryshime në legjislacionin dhe rregulloret përkatëse.

⁶⁰¹ Ligji nr.9663, datë 18.12.2006, "Për Koncesionet".

⁶⁰² Ligji nr.9874, datë 14.2.2008 "Për ankandin publik"

⁶⁰³ Neni 70 i ligjit mbi prokurimin publik

⁶⁰⁴ Shih Raportin Vjetor 2011, fq.14

⁶⁰⁵ Neni 74

Avokati i Prokurimeve raporton një herë në vit mbi veprimtarinë e tij para Kuvendit, por raporton dhe me kërkesë, kur kjo i kërkohet nga Kuvendi. Raporti vjetor, i cili dorëzohet brenda 3-mujorit të parë të çdo viti, si dhe raportet e veçanta të tij bëhen publike dhe dalin në faqen e internetit, jo me vonë se shtatë ditë nga paraqitja e tyre në Kuvend.

7.3.c Hetimi administrativ

Avokati i Prokurimeve trajton ankesat e paraqitura nga çdo individ ose grup individësh, përfaqësues ligjorë, autoritete publike ose çdo kandidat, tenderues dhe operator ekonomik në lidhje me veprime të paligjshme ose të parregullta, ose mungesë veprimi nga autoritetet kontraktore në prokurimin publik apo dhënien me koncesion. Në bazë të këtyre ankesave ose me *nismën e tij*, Avokati i Prokurimeve mund të fillojë hetimin e procedurave kur vëren ose dyshon se ka pasur shkelje. Kur nis një procedurë hetimi, ai ua njofton vendimin e tij Agjencisë së Prokurimit Publik dhe të gjithë personave të interesuar *brenda pesë ditëve* nga marrja e ankesës ose menjëherë pasi, me *nismën e tij*, ka marrë vendim për të filluar një procedurë hetimi. Pas mbarimit të hetimit ai del me *rekomandim*. Avokati i Prokurimeve nuk mund të konsiderohet shkallë e ankimit administrativ. Nëse Avokati i Prokurimeve gjykon se një zyrtar i autoritetit kontraktor ka kryer një shkelje të qëllimshme të ligjit ose dyshon se ka kryer vepër penale ia raporton shkeljen autoritetit kompetent.⁶⁰⁶

7.3.ç Aspekte krahasuese

Avokati i Prokurimeve nuk është parashikuar në Kushtetutë, është krijuar me ligj me qëllim mbulimin e një fushe të ngushtë dhe problematike në kontekstin shqiptar. Në dallim nga Avokati i Popullit që mbron të gjithë individët [*supra, koncepti individ*], Avokati i Prokurimeve mbron vetëm ata subjekte që veprojnë në fushën e prokurimeve, koncesioneve dhe ankandeve. Procedura e hetimit që ndjek Avokati i Prokurimeve është e njëjtë me atë që ndjek Avokati i Popullit, pra hetime, kërkim shpjegimesh dhe të dokumenteve që kanë lidhje me çështjen që ka marrë në hetim, marrje në pyetje, etj. Mënyra e përfundimit të çështjes është me rekomandim në të dyja procedimet. Avokati i Prokurimeve nuk mund të konsiderohet shkallë e ankimit administrativ ashtu si dhe Avokati i Popullit. Në kriteret e përzgjedhjes së Avokatit të Popullit, kanë rëndësi njohuritë mbi të drejtat dhe liritë e njeriut, ndërsa Avokati i Prokurimeve duhet të ketë njohuri në fushën e prokurimit publik, duhet të jetë me arsim ekonomik ose juridik dhe përvojë punë në fushën e prokurimit publik.

7.4 Konkluzione paraprake

Të tre institucionet e krijuara rishtazi veprojnë në fusha specifike për qëllime specifike. Baza ligjore me të cilën ata veprojnë është më e ngushtë se ajo me të cilën vepron Avokati i Popullit, p.sh. Komisioneri për të Dhënat Personale përgjithësisht ka si bazë ligjore ligjin e vet organik, ligjin për gjendjen civile dhe ligjin për sigurimet shoqërore, kurse Komisioneri për Diskriminimin operon me ligjin organik si dhe ligjin për barazinë gjinore, ndërkohë Avokati i Prokurimeve operon me ligjin për

⁶⁰⁶ <http://www.avp.gov.al/ppadv/Appeals.aspx>

prokurimet, për ankandet dhe koncensionet. Ndryshojnë nga personaliteti juridik, vetëm Avokati i Popullit është organ i parashikuar nga Kushtetuta, institucionet e tjera janë të krijuara me ligj. Përzgjedhja e titullarëve bëhet nga Kuvendi, por me kritere më të buta sesa në përzgjedhjen e Avokatit të Popullit. Procedura e ndjekjes së ankimit nuk ndryshon shumë pra, në thelb është hetim administrativ, por mekanizmi për vënien në vend të së drejtës së shkelur ka ndryshim. Komisionerët kanë të drejtë të marrin vendime, ndërsa Avokati i Popullit dhe Avokati i Prokurimeve veprojnë vetëm me rekomandime. Komisionerët veprojnë dhe shtrijnë juridiksionin si në sektorin privat dhe publik. Avokati i Popullit dhe Avokati i Prokurimeve e shtrijnë juridiksionin e tyre vetëm në sektorin publik.

A mundet që këto institucione t'i drejtohen Gjykatës Kushtetuese dhe të mbrojnë të drejtat e individëve të cenuara nga aktet normative për analogji me funksionin e Avokatit të Popullit për të paraqitur kërkesa në GjK? Aktualisht nga i gjithë studimi mbi Ombudsmanët në vende të ndryshme duket sikur këtë kompetencë e kanë vetëm Ombudsmanët kombëtarë të pajisur me kompetenca të përgjithshme në fushën e të drejtave të njeriut. Gjithsesi interesante do të ishte tentativa sidomos e Komisionerëve që operojnë në fushën e të dhënave personale (neni 35 i Kushtetutës) si dhe mbi diskriminimin (neni 18 i Kushtetutës) për t'iu drejtuar Gjykatës Kushtetuese për akte normative që bien në kundërshtim me këto dispozita dhe vlerësimi nga kjo e fundit e legjitimitetit të tyre në këndvështrim të nenit 134 të Kushtetutës, apo më tej bashkëpunimi me AP për t'iu drejtuar Gjykatës Kushtetuese.

A ka mbivendosje kompetencash mes këtyre institucioneve? Për faktin se kanë dallime ekzistenciale mes tyre, nëse AP –së i drejtohen ankesa me objekt diskriminimin ose mbrojtjen e të dhënave personale, mendoj se ky institucion nuk duhet t'i marrë në shqyrtim, por të orientojë ankues/kërkuesin për paraqitjen e kërkesës pranë organit kompetent⁶⁰⁷. Në Raportin Vjetor 2011, AP prezanton shyrtime të ankesave të cilat mund t'i ishin dërguar institucioneve kompetente përkatësisht Komisionerit për Diskriminimin dhe Avokatit të Prokurimeve. P.sh. Avokati i Popullit thekson se;

“Edhe gjatë vitit 2011, Avokati i Popullit, ka shqyrtuar me vëmendje të veçantë raste, në të cilat është pretenduar nga subjekte, trajtimi diskriminues nga organe të administratës publike. Kjo edhe për vetë faktin e problematikës së veçantë që ato paraqesin, por edhe të cilësive të veçanta të subjekteve ankues. Pak ankesa janë paraqitur pranë nesh për këtë çështje, ndoshta dhe për shkak të ndërgjegjësimit të publikut për funksionimin e Zyrës së Komisionerit për Mbrojtjen nga Diskriminimi. Megjithatë, shfrytëzimi maksimal i kapaciteteve dhe bashkëpunimi real dhe i vazhdueshëm ndërmjet shoqërisë civile dhe organeve të specializuara të administratës shtetërore, është i domosdoshëm..”⁶⁰⁸.

Po në këtë raport AP prezanton çështjen për sa vijon:

⁶⁰⁷Neni 26 i KPA (**Paraqitja e një kërkesë tek një organ që nuk ka juridiksion**) Kur, si rezultat i një gabimi të pranueshëm dhe brenda një afati të përcaktuar, një person bën një ankesë, kërkesë, peticion pranë një organi që nuk ka juridiksion, çështja do të ndjekë procedurën e mëposhtme: b) Në qoftë se organi kompetent i përket një ministrie ose një institucioni tjetër ankesa, kërkesa, peticioni do t'i kthehet mbrapa kërkuesit brenda 48 orëve e shoqëruar me informacionin se kujt organi specifik të administratës ky person duhet t'i drejtohet.

⁶⁰⁸ Fq.9;

“Në ankesën me nr.201101553 Doc., përfaqësuesi i një subjekti mediatik, paraqiste pretendim lidhur me mosplotësimin e kërkesës së tij për informim dhe dhënie kopje dokumentesh zyrtare, për sa i përket zhvillimit të një procedure tenderimi nga ana e Drejtorisë së Përgjithshme të Policisë së Shtetit, në cilësinë e Autoritetit Kontraktor. Sikundër ankuesi shkruante, nëpërmjet një shkrese drejtuar Drejtorisë së Përgjithshme të Policisë së Shtetit, kishte kërkuar t’i vihej në dispozicion një kopje e dokumentacionit të plotë të hapjes dhe zhvillimit të tenderit, përfshirë proces-verbalin përkatës të vlerësimit të ofertave, tender ky i realizuar nga Drejtoria e Përgjithshme e Policisë së Shtetit, me objekt: “Blerjen e uniformës së Policisë së Shtetit”. Në këtë tërësi dokumentacioni zyrtar të kërkuar, përfshihej edhe kopja e kontratës së lidhur me subjektin fitues të këtij tenderi. Me anë të një shkrese zyrtare, ankuesi shprehej se kishte marrë një përgjigje negative nga organi në fjalë, në të cilën sqarohej se ky dokumentacion nuk mund të jepej, ndërkohë që kërkuuesi mund ta gjente këtë të fundit në Agjencinë e Prokurimit Publik. Në këto kushte, ankuesi ka kërkuar ndërhyrjen e Avokatit të Popullit për mundësimin e marrjes së një kopje të dokumentacionit zyrtar të kërkuar, lidhur me procedurën e tenderimit për blerjen e uniformës së policisë së shtetit. Përgjatë hetimit administrativ të ndërmarrë nga Avokati i Popullit, ku sigurisht përkundër definimeve kushtetuese dhe ligjore në të cilat qartësisht e drejta e informimit konsiderohet e drejtë themelore e njeriut e garantuar në nenin 23, të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, më tej në Ligjin Nr.8503 datë 30.06.1999 “Për të drejtën e informimit për dokumentet zyrtare”, i kemi rekomanduar Drejtorisë së Përgjithshme të Policisë së Shtetit, Informimin dhe dhënien e kopjes së dokumentacionit zyrtar të kërkuar nga përfaqësuesi i subjektit mediatik, në bazë të kërkesës të cilën ai kishte paraqitur pranë Autoritetit Kontraktor”⁶⁰⁹.

Një **memorandum bashkëpunimi** do të ishte i nevojshëm mes tre institucioneve, sepse do të ritheksonte dhe një herë elementët juridiksionale dhe modalitetet e veprimit mbi ankesa dhe kërkesa *ratione materiae* të secilit prej tyre. Sipas Manualit “National Human Rights Institutions”, prg. 112-114:

“Shumë institucione kanë qëllime të përbashkëta dhe kompetenca të ngjashme, për këtë arsye është e domosdoshme që të bashkëpunohet ndërmjet tyre, duke forcuar eksperiencat dhe përvojat bashkërisht. Ato mund të bashkëpunojnë në nivel praktik duke marrë përsipër aktivitete të përbashkëta, studime dhe kërkime mbi tema me interes të përbashkët. Ato mund të shkëmbejnë informacion me interes, një formë tjetër bashkëpunimi. Gjithashtu mund të ndërmarrin nisma për publikime, raportime mbi çështje që i çmojnë se duhet ky lloj bashkëpunimi, apo mund të organizojnë takime të rregullta apo shkëmbim stafi për të shkëmbyer praktika, eksperiencia dhe për të unifikuar metoda pune”⁶¹⁰.

⁶⁰⁹Fq.27-28

⁶¹⁰http://www.hrea.org/erc/Library/display_doc.php?url=http%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2FDocuments%2FPublications%2Ftraining4en.pdf&external=N

VIII. AVOKATI I POPULLIT –VLERË E SHTUAR

Duket sikur kapitujt më lart tashmë e kanë përmbyllur temën e disertacionit “*Avokati i Popullit- organ i parashikuar nga Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë*”, por jam e mendimit, se në asnjë prej tyre nuk theksohet vlera e shtuar e këtij institucioni në kontekstin e një mozaiku institucional, por vetëm vlerat e tij. *Racionalja* e këtij kapitulli është trajtimi i vlerave/prurjeve të Avokatit të Popullit, si vlera të shtuara shoqërisë dhe demokracisë në vend. Ashtu sikundër me të drejtë ish-Avokati i Popullit, E.Dobjani, është shprehur:

“Mjedisi social, ekonomik, dhe politik në Shqipëri ka qenë fokus transformimi edhe nga AP, si dhe nga shumë institucione të tjera, “*secili në korsinë e tij, por me shpejtësi të ndryshme*”⁶¹¹.

Gjithsesi roli i Avokatit të Popullit me vlerat që përçon nuk mund të ekzagjerohet, pra ai nuk ka më tepër vlera apo kontribute se sa organe të tjera ekzistenciale për drejtësinë dhe demokracinë, megjithatë duke pas parasysh shërbimet që ai jep, ne mund të identifikojmë dhe vlerat e shtuara të tij, që duhet theksuar që ndryshojnë nga vendi në vend, sepse varet nga lloji i kompetencave, mandatit, mënyrës së hetimit, konkluzioneve dhe efektivitetit të çdo Ombudsmeni dhe për më tepër varet nga terreni praktik i çdo vendi në kontekstin social, politik, shoqëror, kulturor dhe ekonomik.

Puna e Ombudsmenit është *art i mbajtjes së ekuilibrave*. Nga njëra anë, Ombudsmeni duhet të jetë rojtar i të drejtave të njeriut dhe i mirëqeverisjes dhe natyrisht që ai nuk duhet të trembet për të marrë dhe trajtuar çështjet që mund të jenë, le të themi, kundërthënëse dhe problematike. Nga ana tjetër, është shumë e rëndësishme që Ombudsmeni të sigurojë pranueshmërinë nga ana e organeve të administratës, të cilët ai do t’i duhet të kontrollojë⁶¹². Kur gjetjet e Avokatit të Popullit janë të arsyeshme, të mirëpeshuara, të motivuara drejtësisht dhe të përballueshme për administratën, kjo e fundit pranon edhe pa rezistencë dhe me mirëkuptim zgjidhjet e ofruara nga AP. Në këtë kontekst, Avokati i Popullit është një vlerë e shtuar në listën e institucioneve, sepse asnjëri prej tyre deri tani nuk është konceptuar si mbajtës ekuilibrash. Të gjithë janë të pozicionuar në zonat e veta të veprimit sipas Kushtetutës apo ligjeve në fuqi.

Avokati i Popullit qëndron mes tre pushteteve dhe forcon *pushtetin ligjvënës* nëpërmjet ekzistencës së tij. Në një farë shtrirjeje, të njëjtët persona që janë pjesë e legjislativit janë dhe pjesë e ekzekutivit, duke krijuar një lloj sistemi parlamentar – ekzekutiv. Nuk është e detyrueshme që anëtarët e Këshillit të Ministrave të jenë edhe deputetë, por praktika ka shkuar në këtë drejtim. Sigurisht që qeveria do ta ketë mbështetjen e ekzekutivit, prandaj dhe ky i fundit është krijuar si pjesë e mazhorancës parlamentare, por sidoqoftë mbivendosja që ekziston mes anëtarëve të qeverisë me deputetët nuk shtrihet përtej ministrave, ndërkohë ekzekutivi është më i gjerë. Në të përfshihen jo vetëm funksionarët politikë në cilësinë e ministrave, por të gjithë punonjësit e administratës që ushtrojnë detyra ekzekutive/administrative. Sot ekzekutivi paraqitet me veshje të ndryshme, por qëllimi mbetet po ai, për të siguruar

⁶¹¹Shih Triptik Mediatik, “Zgjidhja e ankesave rrit besimin e qytetarëve të shteti”, Fjala e Avokatit të Popullit në Kuvend, 9 Mars 2004, Ombra GVG, 2008, fq.40.

⁶¹² Fjala Hyrëse e Avokatit të Popullit

http://www.avokatipopullit.gov.al/Raporte/Raporti_2004.pdf,

që legjislativi nuk është i dominuar totalisht nga ekzekutivi.⁶¹³ Në këtë drejtim kontribuon dhe Avokati i Popullit, si person i deleguar nga Kuvendi për kontrollin e ekzekutivit. Avokati i Popullit shërben për *llogaridhënien horizontale*, pra të ekzekutivit ndaj legjislativit, por dhe për *llogaridhënien vertikale* të ekzekutivit ndaj publikut.⁶¹⁴ Sipas kësaj mënyre të kuptuari të rolit të tij, ky institucion në Raportin Vjetor 2011 shprehet se:

“Avokati i Popullit nuk pretendon të jetë gjyqtari i pagabueshëm i performancës së administratës publike. Ne synojmë thjesht të jemi syri i taksapagueve shqiptare ndaj administratës, që mbahet me taksat e tij, ne përpiqemi të jemi *instrument i ligjvënësit* për të ushtruar një ndër funksionet e tij si organi më i lartë prej nga edhe derivojnë organet e tjera”⁶¹⁵.

Avokati i Popullit shërben si “sistem paralajmërues” ndryshe “*early warning system*” për administratën publike. Ai me metodat e tij të hetimit, informimit, ndihmon në paralajmërimin e shmangies së procedurave që mund të kushtojë kohë dhe para administratës. Pra ndihmon edhe këtë të fundit dhe jo vetëm individin⁶¹⁶. Ky institucion është si një antibiotik, i cili lufton problemin ekzistues në administratë të individit dhe parandalon shfaqjen e të njëjtit problem apo problemeve të tjera të lidhur me të, por të zbatueshëm në individë të tjerë.

Avokati i Popullit siguron një vend apo pozicion në administratë ku “*individit mund të dëgjohet*”. Në Raportin Vjetor 2011, AP konstaton se:

“Një dukuri tjetër mbetet hermetizmi, zyra dhe dyer që nuk hapen, të mbyllura për komunikim me ankesit, avokatët dhe përfaqësuesit e tyre”⁶¹⁷.

Administrata publike nuk funksionon sa duhet në të dëgjuarit e individëve dhe problemeve të tyre edhe pse parimi i bashkëpunimit të administratës publike me individët është detyrim ligjor⁶¹⁸. Prandaj dhe një vlerë tjetër e vërtete e shtuar e Avokatit të Popullit qëndron tek lehtësimi i komunikimit mes palëve, individ-shtet dhe rezultatet e arritura jo nëpërmjet forcës, por këmbënguljes për të gjetur zgjidhje të kënaqshme për individin. Ankimi tek Avokati i Popullit nuk është i detyrueshëm, por nuk ka dhe afate kohore të detyrueshme për të respektuar në drejtim të paraqitjes së ankesës, kështu që individit e ka tepër të lehtë aksesin në këtë institucion, si me asnjë institucion tjetër publik.

Avokati i Popullit nuk është krijuar për të transformuar sistemin, por për t’i shtuar një sistemi ekzistues një *watchdog* më tepër ndaj veprimtarisë së administratës publike. Efekti afatgjatë i ankesave të zgjidhura pozitivisht nga AP synon pikërisht ngulitjen e praktikave të mira administrative, e cila kërkon jo vetëm zbatimin e ligjit, por edhe etikën e zyrtarit, humanizmin e shoqërisë ku jetojmë⁶¹⁹.

⁶¹³ Munro R. Colin. “Studies in Constitutional Law”, second edition, Oxford University Press, 2005, fq.323

⁶¹⁴ Schedler Andreas; Diamond Lerry; Platner F. Marc; The self restraining state, Power and accountability in new democracies, 1999, fq.23 dhe Reif C. Linda; “The Ombudsman, Good governance and International Human Rights System; Martinus, Nijhoff Publishers, fq.18;

⁶¹⁵ Fq.19

⁶¹⁶ Shih Triptik Mediatik, “Zile kujtese për të drejtat e njeriut”, Fjala e Avokatit të Popullit në Kuvend, 1 Mars 2001, Ombra GVG, 2008.

⁶¹⁷ *Ibid*; fq.17;

⁶¹⁸ Raporti Vjetor 2011.

⁶¹⁹ Shih Triptik Mediatik, “Arti i mbajtjes së ekuilibrave”, Fjala e Avokatit të Popullit në Kuvend, 7 Mars 2005, Ombra GVG, 2008, fq.47

Avokati i Popullit është krijuar për të *afirmuar dinjitetin njerëzor*. Ekzistenca e këtij institucioni është një dëshirë e singertë sociale për ta parë ekzekutivin dhe qeverisjen si respektuese të dinjitetit njerëzor. Kjo është një vlerë simbolike e dhënë këtij institucioni, por përtej ka dhe domethënien praktike. Avokati i Popullit prezantohet si institucion në mbrojtje të anëtarëve të shoqërisë që janë më vulnerabël, të pambrojtur dhe të harruar nga shteti ose pa vëmendjen e duhur të tij dhe të cilët kanë më pak akses në kanalet e ndryshme të komunikimit me organet shtetërore (fëmijë, të moshuar, komuniteti rom, etj). Ai prezantohet si mbrojtës i këtyre kategorive me dhembshuri, dhe me fytyrë njerëzore, paksa e vështirë për ta gjetur në paraqitjen e ftohtë dhe zyrtare të funksionarëve të shtetit. Sipas dy profesorëve të nderuar, jo – juristë:

“...duke shfletuar raportet vjetore të AP duket me qartësi se ka një nivel të ulët besimi të individit ndaj shtetit. Ky besim i ulët nuk ka të bëjë me cilësinë tonë si njerëz; ai që nuk shërbehet e ka të vështirë t’i besojë atij që duhet të shërbejë. Mesa duket ne jemi kapur nga një kompleks besimi dhe mosbesimi: zjarrit dhe qeverisë duhet t’ia kesh frikën. Një force natyrore dhe një force tjetër shoqërore. Ne siç duket kemi nevojë për një psikologji më optimiste, pozitive e konstruktive, pasi pesimizmi e destruktivizmi ka fituar terren. Në këtë terren vepron dhe njëri nga institucionet që kremton dekadën e parë të jetës, AP. (...) Në këtë dhjetë vjet të punës së AP bilanci është pozitiv. Ky institucion mund të luajë dhe rolin e një shkolle për mësimin e demokracisë dhe respektimin e të drejtave të njeriut. Tani kemi arritur në një fazë të rëndësishme të të drejtave të njeriut, nga ajo e njohjes dhe shpalljes nëpër dokumente kushtetuese dhe ndërkombëtare, në atë të zbatimit të tyre dhe kjo është periudha më e vështirë. Individët nuk duhet të kënaqen vetëm duke i njohur, por edhe duke u përpjekur t’i gëzojnë në praktikë ato. E në këtë kuptim AP duhet të qëndrojë pranë individit dhe ta mbështesë atë përballë çdo abuzimi të mundshëm të pushtetit”.⁶²⁰

Në disa shtete dispozitat kushtetuese dhe realiteti socio-politik e bëjnë praktikisht të pamundur juridiksionin e Ombudsmanit mbi gjyqësorin. Edhe kur dispozitat e lejojnë rezistenca e gjyqësorit ndaj këtij kontrolli e zvogëlon çdo lloj iniciative për të përdorur mekanizmin e Ombudsmanit ndaj veprimtarisë së gjyqësorit⁶²¹. Në fakt për Avokatin e Popullit në Shqipëri kjo gjë nuk mund të thuhet, sepse ligji por edhe vetë ambienti i gjyqësorit ia kanë mundësuar këtij institucioni rolin aktiv dhe pozitiv në këndvështrim të kontrollit të administrimit të drejtësisë. Pa dyshim ka akoma më shumë për të bërë, por arritjet janë të pamohueshme (*shiko lart AP-amicus curia*). Në këtë këndvështrim dhe një publikim i ABACEEL mbi reformën në gjyqësor pohon se:

“Domethënia dhe legjitimiteti i zyrës së AP tregohet nga fluksi gjithnjë e në rritje i ankesave. Kështu gjatë vitit 2005, PA shqyrtoi 4,361 ankesa të cilat përfaqësojnë një rritje prej 18% që nga 2004. Ky numër përfshin 301 ankesa ndaj Ministrisë së Drejtësisë, duke përfshirë 102 që kanë lidhje me vonesat në zbatimin e vendimeve gjyqësore nga ana e Zyrës së Përmbarimit, dhe 388 ankesa ndaj gjyqësorit, shumica prej të cilave kanë lidhje me vonesat në procedimet gjyqësore. Për sa u përket ankesave të cilat nuk hidhen poshtë si të

⁶²⁰Tamo.A.; Sinani.Gj. “Faktor për psikologji sociale më optimiste”, Tribuna Juridike nr.82/2010, fq.14-17;

⁶²¹Reif C. Linda; “The Ombudsman, Good governance and International Human Rights System; Martinus, Nijhoff Publishers, 2004, fq.14

pabazuara ose jashtë juridiksionit të tij, AP përpiket që të zgjidhë çështjen duke paraqitur rekomandime dhe/ose propozime për autoritetin përkatës publik ose nëpërmjet ndërmjetësimit dhe organit publik. Në përgjithësi, 582 çështje (24%) të hetuara në 2005 u zgjidhën në mënyrë të favorshme për ankuesit⁶²².

Avokati i Popullit është një mekanizëm i domosdoshëm në shoqërinë shqiptare, ku nocioni i demokracisë është ende i ri, duke ndihmuar në forcimin e demokracisë së vendit dhe të mirëqeverisjes. Argumentet shkojnë më në favor të ekzistencës, nevojës së këtij institucioni dhe konsolidimit të tij sidomos për vendet post-komuniste në proces demokratizimi, se sa për vendet me demokraci të zhvilluar⁶²³.

Ombudsmeni shihet dhe në rolin e pajtuesit individ-shtet. Për shkak të ndërhyrjes gjithmonë e më shumë të shtetit në jetën e qytetarëve dhe pritshmërie gjithmonë e më shumë në rritje të këtyre të fundit, se çfarë duhet të bëjë shteti, nëse qeveria nuk ka sukses në plotësimin e pritshmërive të tyre, kjo mund të çojë në pakënaqësi, në humbje besimi të qytetarëve ndaj shtetit dhe në fund mund të çojë në delegjitimim të qeverisjes. Në hapësirën që krijohet mes asaj që qytetarët presin dhe asaj çka duhet të presin nga shteti, Ombudsmeni ndërhyr duke i bërë të qartë nga njëra anë individit se çfarë duhet të presë dhe shtetit se sa mund t'i plotësojë më mirë pritshmëritë e arsyeshme të qytetarëve.⁶²⁴ Parë në këtë këndvështrim, Avokati i Popullit vjen si vlerë e shtuar për shoqërinë në tërësi, duke kontribuar në arritjen e *paqes sociale*.

Po kështu standardet “respekt” dhe “dinjitet” të individit të zhvilluara nëpërmjet Ombudspruencës e radhisin institucionin e Avokatit të Popullit në ato institucione ndoshta të vetmet, që mund të ndikojë në krijimin e **sjelljes së duhur administrative** të organeve të administratës dhe të një kulture administrative që tenton të shkojë drejt standardeve të një **drejtësie natyrale**. Duke krijuar norma të vetat të quajtura Ombudsnorma, Avokati i Popullit bën realitet respektimin e dinjitetit të njeriut si një vlerë, (edhe pse, e sanksionuar që në preambulën e Kushtetutës sonë si dhe në nenin 3 të saj), e cila gati është kthyer në **fiction** në një vend si i yni problematik në drejtim të respektimit të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut.

Së fundi, vlerën e shtuar të këtij institucioni e shoh në vënien në vend të drejtësisë, sepse “nëse drejtësia nuk funksionon dhe veprimet e saj duan kohë të gjatë, atëherë ndërhyr Ombudsmeni për të mbushur boshllëkun dhe të shërbejë si një mekanizëm zëvendësues, për të vënë drejtësinë në vend”⁶²⁵.

⁶²²Indeksi i reformës gjyqësore për Shqipërinë; ABACEEL, Tetor 2006, fq.20
<http://apps.americanbar.org/rol/publications/albania-jri-2006-alb.pdf>

⁶²³Reif C. Linda; “The Ombudsman, Good governance and International Human Rights System; Martinus, Nijhoff Publishers, 2004, fq. 156

⁶²⁴Philip M. Langbroek & Peter Rijpkema; Demands of proper administrative conduct; A research project into the *ombudsprudence* of the Dutch National Ombudsman
(<http://www.utrechtlawreview.org/index.php/ulr/article/view/27/27>)

⁶²⁵“The Ombudsman in South Eastern Europe”, 2005, fq.37. Eunomia është projekt i krijuar nga Ombudsmeni Grek së bashku me Drejtorinë e të Drejtave të Njeriut pranë Këshillit të Europës, lançuar në Janar të vitit 2001, me qëllim promovimin e institucionit të Ombudsmanit dhe bashkëpunimin mes tyre në vendet e Europës Juglindore.

IX. PËRFUNDIME

Ky punim evidentoi ekzistencën e Ombudsmanëve sot në botë si institucione të pranuarra gjerësisht përtej sistemit rajonal/evropian si mbrojtëse dhe promovuese të të drejtave themelore të njeriut. Ky punim evidentoi standardet e kërkuara nga Këshilli i Evropës për Ombudsmanin e krijuar nga shtetet anëtare. Ombudsmani u trajtua në tre dimensione : si mbrojtës i të drejtave të njeriut; si mbrojtës dhe ndihmues në forcimin e shtetit të së drejtës; si institucion i rëndësishëm në vendosjen e drejtësisë administrative. Ky punim analizoi gjerësisht institucionin e Avokatit të Popullit në Shqipëri në rrafshin teorik, doktrinal, praktik dhe jurisprudencial. Ky punim analizoi dhe disa situata të diskutueshme në këndvështrim ligjor, praktik dhe politik, si ndërçori institucional për shkak të moszgjedhjes së AP për afro dy vjet pas mbarimit të mandatit të parardhësit, emërimit si Avokat Populli në detyrë të Komisionerit më të vjetër me vendim të AP në prag të mbarimit të mandatit, propozimi i Komisionerëve Kuvendit nga *Avokati i Popullit në detyrë*, përzgjedhja e AP –së (2011-2016) me dëgjësë publike nga minoranca parlamentare. Çdo kapitull ka qenë i shoqëruar edhe me komentet, konkluzionet përkatëse dhe rekomandimet kur ka pasur vend për to. Në përfundim, do të doja të ritheksoja edhe një herë konkluzionet më kyçe të këtij punimi:

1. Drejtësia administrative është pjesë e rëndësishme e shtetit të së drejtës. pavarësisht se është një institucion ekstra-gjyqësor Avokatit të Popullit nuk mund t'i mohohet suksesi në vendosjen dhe promovimin e drejtësisë administrative. Avokati i Popullit nuk mund të korrigjojë të gjitha shkeljet e bëra nga administrata publike, por në disa raste ai është pothuaj **i pazëvendësueshëm.**

2. Avokati i Popullit nuk është mjet ankimi efektiv, por AP është mjet mbrojtës efektiv. Kjo edhe në këndvështrim të vlerësimit të bërë nga Gjykata Kushtetuese për këtë institucion si **mekanizëm efektiv** në mbrojtje të të drejtave kushtetuese të individëve. AP e ka ushtruar këtë kompetencë me sukses, me paraqitjen e 12 kërkesave, shumica të pranuarra plotësisht ose pjesërisht (*supra marrëdhënia GJK-AP*). AP mund të konsiderohet **institucion efektiv në tërësinë e tij**, sepse; (i) gëzon të drejtën për të raportuar në Kuvend në lidhje me sjelljen e organeve administrative, apo standardet e të drejtave të njeriut, sidomos të subjekteve vulnerable, fëmijë, të moshuar, të sëmurë mendorë; (ii) sepse gëzon të drejtën për të propozuar masa disiplinore ndaj zyrtarëve deri në shkarkimin e tyre nga detyra apo dhe rekomandim për ndjekje penale në rast të konsumimit të veprës penale; (iii) sepse gëzon të drejtën të drejtohet GJK-së.

3. Avokati i Popullit, përmes rekomandimeve si instrumenti ligjor më i përdorur prej tij, kur ka brenda argumentin ligjor, ka edhe forcën reale të imponimit, duke realizuar atë që quhet “drejtësi e butë”. Mospasja fuqi vendimmarrëse nuk ia zbeh efektivitetin këtij institucioni. Qëndrimi që administrata mban ndaj rekomandimeve të Avokatit të Popullit është tregues i përgjegjshmërisë së saj ndaj shkeljeve që kryen si edhe i faktit se sa e gatshme është ajo për t'i riparuar ato (standardi i llogaridhënies).

4. Transparenca është palca e konsolidimit të shtetit të së drejtës. E drejta e informimit është e lidhur drejtpërdrejt me nivelin e besimit të opinionit publik te institucionet. Sa më transparente të jetë vendimmarrja, aq më shumë rritet besimi i qytetarëve te qeverisja. Avokati i Popullit është përcaktuar si **instancë kontrolli** sipas ligjit për të drejtën e informimit, një rol i rëndësishëm i këtij institucioni në promovimin e mirëqeverisjes.

5. E drejta e konsumatorit është e drejtë e gjeneratës së tretë, e drejtë për jetë më cilësore, që sot po merr gjithmonë e më shumë vlerë në shoqëritë e zhvilluara ku identifikohet jo më individi, por **individi –konsumator** në qendër të veprimtarisë së administratës publike. AP si instancë ankimi sipas ligjit për mbrojtjen e konsumatorëve e bën realizimin e detyrës së tij në këtë fushë të standardeve kushtetuese, më funksionale për sistemet bashkëkohore demokratike.

6. Aksesin në gjykatë ka disa barriera të lidhura me koston financiare, kohëzgjatjen e procesit, mospasjen juridiksion mbi disa lloj çështjesh, që e bëjnë zgjidhjen gjyqësore të konfliktit një realitet të pakapshëm për individin. Ky institucion është efektiv, sepse ai vepron edhe në ato raste kur gjykata nuk mund të veprojë (parregullsi aktesh administrative) ose edhe në ato raste kur individi nuk është i predispozuar për të ndjekur rrugën gjyqësore për shkak të koston financiare dhe kohore. Nëse në gjykatë individët kanë tendencë të aplikojnë për shkelje të rënda, tek Avokati i Popullit ata mund të drejtohen edhe për **parregullsi administrative**. Gjykata nuk duhet të merret me çështje të vogla të papërfillshme sipas parimit latin *de minimis non curat praetor*, por Avokati i Popullit mund dhe duhet të merret si pjesë e veprimtarisë së tij institucionale.

7. AP gjatë procesit të anëtarësimit në Bashkimin Evropian është e qartë që mund të ndikojë në plotësimin e standardeve për anëtarësim, përmes ndjekjes në vazhdimësi të reformave në administratë publike si në kuadrin e përfaqësjes së legjislacionit me *acquis* ashtu edhe me reformat administrative për një administratë profesionale dhe eficiente, reforma të cilat nuk duhet të bëhen premisa dhe shkak i dhunimit të të drejtave të njeriut.

8. Ekzistojnë mundësi të pashfrytëzuara sa duhet për rritjen cilësore të veprimtarisë së AP-së. Siç ka vepruar në lidhje me kërkesën e Shoqatës së ish- pronarëve mbi projektligjin që rregullonte çështjen e pronave, për të cilën AP i kërkoi **amicus Ombud** Komisionit të Venecias⁶²⁶, mund të vazhdohet me forcimin e urave të bashkëpunimit për të shfrytëzuar kapacitetet e këtij Komisioni në **dhënien e amicus Ombud**, për qëllimet funksionale të Avokatit të Popullit (sidomos në rritjen e cilësisë së kërkesave para GJK-së).

9. Sipas KPA në mbrojtje të *interesave të gjera*, të cilat mund të preken nga procedimi administrativ, ka të drejtë të fillojë një procedim administrativ dhe/ose të marrë pjesë në të edhe Avokati i Popullit. Për ta bërë sa më efektive dhe të zbatueshme këtë dispozitë AP duhet të **ndërgjegjësojë administratën publike** për rastet kur procedimi nis me *nismën e saj* si dhe kur procedimi nis me *kërkesë* të një ose disa personave për çështje me interes publik, të njoftojë AP –në për pjesmarrje në procedimin administrativ.

⁶²⁶ Raporti Vjetor 2004, fq.32.

10. Avokati i Popullit në raport me marrëdhënien e shtetit Shqiptar me GjEDNj, mund të jetë më aktiv në katër mënyra: **të informojë publikun** mbi kriteret e pranueshmërisë së kërkesave, duke shmangur kështu ngarkesën e madhe të GjEDNj kundër shtetit Shqiptar mbi çështjet e papranueshmërisë; **të identifikojë probleme strukturale** në sistemin ligjor që sjell si pasojë vendime të ankimeshme në GjEDNj dhe penalizime për shtetin shqiptar; **të monitorojë ekzekutimin e vendimeve të GjEDNj** (*supra rasti Dybeku*); **të përdorë metodat e zgjidhjeve pajtuese**, si metoda ndërmjetësimi të efektshme që shmangin paraqitjen dhe zgjidhjen e çështjes në rrugë gjyqësore.

11. Avokati i Popullit duhet të bëjë kujdes në **hapësirat diskreciale** që ligji i ka dhënë për të ushtruar kompetencat e tij. Avokati i Popullit ka një *diskrecion të gjerë* për marrjen në shqyrtim të një ankese, duke çmuar rast pas rasti nëse duhet të presë ezaurimin e të gjitha shkallëve të ankimit administrativ apo edhe kur çështja është në proces gjyqësor apo ka përfunduar nga gjykata ta marrë apo jo në shqyrtim. Avokati i Popullit ka *diskrecion të gjerë* edhe në përfundimin e ankesës me rekomandim, apo me një nga mënyrat tjera të përmendura në ligj. Praktika gati 12 vjeçare nuk na ofron raste të kontrollit të veprimtarisë së AP –së nga gjykatat, praktika ndërkombëtare ofron raste të tilla (*p.sh. Komisioneri Parlamentar në Angli apo Ombudsmeni Evropian supra*). Ligji nr.8510, datë 15.07.1999 “Për përgjegjësinë jashtëkontraktore të organeve të administratës shtetërore”, me ndryshimet përkatëse, ka për objekt rregullimin e përgjegjësisë jashtëkontraktore të organeve të administratës shtetërore, përgjegjësi që mund të lindë si pasojë e veprimtarisë administrative të tyre. Ky ligj referon parimet, procedurat si dhe terma dhe koncepte si p. sh., të parimit të përgjegjësisë civile prej organit të administratës shtetërore që ka shkaktuar dëmin (nenet 1, 2, 3 të ligjit), parimit të përgjegjësisë vetjake të punonjësve të organeve të administratës shtetërore (neni 4), procedurës së përcaktimit të dëmshpërblimit (neni 11), procedurës për kërkimin dhe përmbushjen e dëmshpërblimit (neni 18). Në këtë prizëm nuk përjashtohet vënia para përgjegjësisë e Avokatit të Popullit, sipas parashikimeve të këtij ligji.

12. Avokati i Popullit duhet të bashkëpunojë ngushtë me institucione me profil të ngjashëm si Avokati i Prokurimeve, Komisioneri për Mbrojtjen e të Dhënave Personale si dhe Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi, për të shmangur përplasjet, hetimet paralele dhe për të përcaktuar **modalitetet e komunikimit** mes tyre me qëllim përmbushjen e detyrave funksionale.

13. Standardet dhe normat e zbatuara nga Avokati i Popullit, mund të jenë të ndryshme nga dispozitat ligjore. Kontrolli i këtij institucioni nuk shkon vetëm drejt ligjshmërisë, por edhe sjelljes së duhur, sjelljes së drejtë, mirëqeverisjes dhe mirëadministrimit. Prandaj dhe çështjet e zgjidhura nga AP në raste konkrete me norma të krijuara prej tij mund të përbëjnë atë që quhet **Ombudsprudencë**. Avokati i Popullit në të ardhmen duhet të synojë krijimin dhe konsolidimin e Ombudsprudencës nëpërmjet zgjidhjeve që ofron, duke zbatuar edhe norma të ndryshme nga ato ligjoret të konsideruara **Ombudsnorma** (*modeli Holandez, Anglez*). Ombudsprudenca do të ndihmojë dhe në respektimin e parimit të sigurisë juridike, sepse rezultati që synohet nga shqyrtimi i ankesës duhet të jetë i pritshëm dhe pasojat të parashikueshme për subjektet që i drejtohen AP-së.

14. Avokati i Popullit mund të kontrollojë të gjitha aktet që cenojnë të drejtat dhe interesat e individit, pra që kanë pasojë individuale, duke përfshirë këtu dhe aktet e karakterit politik apo aktet e qeverisjes, për të cilat nuk lejohet kontrolli gjyqësor, me qëllim respektimin e dinjitetit të individit. Hapësirat e kontrollit të AP-së duhet të shkojnë edhe në ato sfera ku gjyqësori nuk ndërhyt. Përvoja e Ombudsmanit Anglez dhe Holandez tregon për një përjasje të punës së tyre drejt kontrollit të çdo akti dhe veprimi të administratës që prek **dinjitetin e njeriut**, duke tentuar vendosjen e një sistemi të drejtësisë natyrale. Dinjiteti njerëzor konsiderohet i prekur apo i cenuar kur trajtimi i njeriut nga pushteti shtetëror kur zbaton ligjin, konsiderohet si shprehje përçmimi ndaj vlerës që përfaqëson njeriu falë personalitetit të tij, d.m.th në këtë kuptim një trajtim përçmues. Prandaj dhe respektimi i dinjitetit të njeriut është një standard më i lartë se dhe standardi ligjor. Ai qëndron në themel të rendit juridik dhe është një **vlerë kushtetuese** e cila duhet mbrojtur përtej asaj çka dispozitat kushtetuese apo ligjore përcaktojnë⁶²⁷.

15. Avokati i Popullit mund të konsiderohet pa frikë një mekanizëm kontrollues i Kuvendit ndaj ekzekutivit. Në këndvështrim të parimit të ndarjes dhe ekuilibrit të pushteteve, Avokati i Popullit merr një rëndësi të posaçëm si organ i besuar i Kuvendit për kontrollin e veprimtarisë së administratës publike. Kuvendi si organ përfaqësues i popullit, kryen veprimtari që lidhet me *funksionin e tij ligjvënës* (miratimi i ligjeve dhe plotësimi i kuadrit kushtetues dhe ligjor të nevojshëm për funksionimin demokratik të shtetit dhe jetës shoqërore); me *funksionin e tij zgjedhës* (zgjedhja e disa prej funksionarëve më të lartë të shtetit, ku përfshihet edhe dhënia e pëlqimit për anëtarët e Gjykatës së Lartë); me *funksionin e formimit të vullnetit politik*⁶²⁸ (përplasja e vullneteve politike të forcave të ndryshme parlamentare); me *funksionin e hetimit parlamentar* kontrollues për çështje të veçanta⁶²⁹. Në këtë kuadër do të kishte qenë e sygjërueshme ngritja e një **nënkomiteti të posaçëm** [p.sh.brenda Komisionit të Ligjeve sipas modelit Danez) mbi marrëdhënien e përhershme Avokat i Popullit- Kuvend, i cili do të elaboronte më tepër **modalitetet e bashkëpunimit institucional**, do të forconte respektimin e **parimit të ndarjes dhe ekuilibrit të pushteteve** dhe si përfundim do të çonte përpara dhe **forcimin e shtetit të së drejtës**. (*supra Vademecum*). Për rrjedhojë, në qendër të vizionit të Avokatit të Popullit duhet të qëndrojë forcimi i marrëdhënies me Kuvendin.

⁶²⁷ Shih Preambulën e Kushtetutës së Shqipërisë.

⁶²⁸ Vendimi nr.29/2009 i GjK

⁶²⁹ Vendimi nr.18/2003 i GjK

X. REKOMANDIME LEGJISLATIVE

Sa kohë që sistemi demokratik mbetet një sistem që kërkon përsosje të vazhdueshme, sa kohë që mirëqeverisja konsiderohet si e drejtë e njeriut, Avokati i Popullit siç e thamë më lart, është një vlerë e shtuar në arsenalin e parimeve demokratike, rregullave të shtetit të së drejtës dhe mekanizmave mbrojtës. Si i tillë ky institucion duhet të gëzojë vëmendjen e pushtetit ligjvënës për t'i dhënë hapësirat e nevojshme kushtetuese dhe ligjore për të ushtruar veprimtarinë e tij në mënyrë akoma më tepër eficiente. Për të siguruar këto hapësira do të ishin të sugjerueshme ndryshime kushtetuese dhe ligjore për sa vijon:

1. Në nenin 60 të Kushtetutës, i duhet dhënë fizionomi e plotë këtij institucioni si mbrojtës i të drejtave dhe lirive themelore kushtetuese të individit, jo vetëm ndaj organeve të administratës publike dhe të tretëve që veprojnë për llogari të saj, por ndaj çdo lloj autoriteti dhe organi që ushtron pushtet publik ose edhe subjekteve private që në veprimtarinë e tyre ndikojnë në interesat publike apo financohen nga fonde publike.

2. Një ndryshim i rëndësishëm kushtetues do të ishte lidhur me paraqitjen e kërkesës në Gjykatë Kushtetuese. Sipas nenit 134/2 të Kushtetutës, Avokati i Popullit parashikohet në subjektet e kushtëzuara të cilat mund t'i drejtohen Gjykatës Kushtetuese, vetëm për çështje të lidhura me interesat e tyre. **Avokati i Popullit duhet të jetë i parashikuar në subjektet e pakushtëzuara të nenit 134 të Kushtetutës së bashku me institucionin e Presidentit, Kontrollit të Lartë të Shtetit, Kryeministrit dhe jo më pak se ¼ të deputetëve.**

3. Plotësime kushtetuese për kriteret e përzgjedhjes së Avokatit të Popullit, do të ishin të rekomandueshme. Përforcimi i kriterëve si p.sh të ketë mbi 15 vjet pune, jurist i njohur në fushën e të drejtave të njeriut, apo të ketë të njëjtat kriteret si të një kandidati për anëtar i Gjykatës Kushtetuese, do të ishin kriteret që do ta përaftronin këtë funksionar me funksionarë të tjerë publik me profil të ngjashëm profesional, si anëtarët e Gjykatës Kushtetuese.

4. Një parashikim të saktë të standardit kushtetues në lidhje me ankimin e Avokatit të Popullit në rast shkarkimi antikushtetues dhe antiligjor të tij nga Kuvendi i Shqipërisë pranë Gjykatës Kushtetuese do t'i jepnin garanci më të mëdha pavarësie këtij institucioni.

5. Parashikim i vazhdimësisë edhe pas mbarimit të mandatit të Avokatit të Popullit për të mbuluar boshllëkun, në rast vonesash në përzgjedhjen e Avokatit të ri nga Kuvendi do të shmangnin performancën e ulët të këtij institucioni. Edhe me qëllim shmangien e ngërçeve në funksionimin e AP dhe reflektimin e krizave politike, vazhdimësia e Avokatit të Popullit në detyrë edhe pas mbarimit të mandatit dhe e Komisionerëve, deri në zgjedhjen e pasardhësve është e domosdoshme

6. Disa ndryshime ligjore që do të ishin të nevojshme në lidhje me kriteret ligjore më specifike mbi përzgjedhjen e Komisionerëve si jurist të shquar me reputacion të shkëlqyeshëm profesional, me jo më pak se 10 vjet përvojë pune profesionale veçanërisht në fushën e së drejtës publike dhe kushtetuese të dëshmuar, mes tjerash, përmes punës profesionale si gjyqtarë, prokurorë, avokatë, nëpunës civil ose

mësimdhënës universitar dhe punë tjera të rëndësishme të natyrës juridike; - të dallueshëm në veprimtaritë e tyre shkencore, profesionale, ose aktivitetet publike, do të ndikojnë në cilësinë e prurjeve profesionale në institucion.

7. Standardet Evropiane kërkojnë një Ombudsman me fokus mbrojtjen e të drejtave të fëmijëve. Avokati i Popullit mund ta kryejë këtë funksion nëse i vihen në dispozicion infrastrukturë ligjore, financiare dhe njerëzore për përmbushjen e këtij qëllimi. **Krijimi i një seksioni të katërt lidhur me të drejtat e fëmijëve**, me fokus mbrojtjen dhe monitorimin e Konventës për të Drejtat e Fëmijës dhe legjislacionit mbi të drejtat e fëmijëve do të ishte një standard i detyrueshëm për t'u plotësuar në këndvështrim të Rekomandimeve dhe Rezolutave të Këshillit të Evropës.

8. Në kuadrin e pavarësisë financiare **ndryshime ligjore në lidhje me forcimin e pavarësisë buxhetore të Avokatit të Popullit** të përfituar çdo vit, do të shmangte vulnerabilitetin e AP-së përballë ekzekutivit. Plotësime dhe rregulla si; “reduktimi i buxhetit të AP-së në krahasim me vitin paraardhës nuk mund të bëhet me përqindje me të ulët se reduktimi i buxhetit të Presidentit, Kuvendit, Qeverisë për vitin pasardhës”, apo formula të tjera në këtë drejtim, por me qëllim arritjen e të njëjtin rezultat, pavarësi reale financiare (*supra vademecum*).

9. Shtesë/qartësi kompetencash në rolin e tij *si amicus curia* para gjykatave në mbrojtje të të drejtave të individëve në ligjin organik të AP-së, do të sillte një vlerë në kompetencat e këtij institucioni në mbrojtje të individëve, por dhe në ndihmë të gjykatave për një vendim sa më të drejtë.

10. Qartësim mbi juridiksionin e Avokatit të Popullit në dispozitën ku janë përcaktuar personat dhe aktet jashtë juridiksionit të tij (neni 25 i ligjit). Duhet përfshirë dekretet e Presidentit me natyrë administrative dhe duhet formuluar qartë përjashtimi i mundësisë së AP për t'i rekomanduar Kuvendit shkarkimin e Presidentit të Republikës apo të Kryeministrit.

11. **Përforcim të efektivitetit të rekomandimeve të AP –së.** Në rast të mosdhënies përgjigje ndaj rekomandimeve të tij, ky i fundit pezullon aktin administrativ individual. Do të ishte e sugjerueshme që ligji të parashikonte pezullimin jo për shkak të mosdhënies përgjigje nga organet e administratës, **por kur AP çmon se akti duhet pezulluar për shkak të shkeljes së rëndë që mund të vijë prej tij, deri sa të shprehet organi më i lartë administrativ ose gjykata e shkallës së parë** (modeli polak, maqedonas).

12. Shfuqizim të dispozitës ku parashikohet pezullim i aktit administrativ normativ në rast të mosdhënies përgjigje ndaj rekomandimeve të AP, sepse bie ndesh me kompetencën e GjK si organi i vetëm përveç organit administrativ që e ka nxjerrë aktin, që të pezullojë akte normative.

13. Në mënyrë që të mos ketë veprimtari paralele dhe konfuzion kompetencash dhe veprimesh në veprimtarinë mes këtyre dy strukturave, një qartësim i kompetencave të secilës do të ishte me vend, duke patur parasysh që MKPT ka fokus kryesor respektimin e së drejtës për jetën dhe trajtimin human dhe jodegradues të individit, ndërsa Seksioni i Vecantë ka fokus kryesor hetimin e çdo shkeljeje tjetër, por, që vjen si pasojë e veprimeve ose mosveprimeve të të njëjtave organe, pra policisë, burgjeve,

Avokati i Popullit

Forcave të Armatosura, po jo vetëm. Prandaj dhe duhet parashikuar në ligjin organik të AP-së **ekzistenca e MKPT** pranë këtij institucioni dhe kompetencat specifike të tij.

Sugjerimet legislative sipas dispozitave konkrete, do t'i reflektoja në tabelën për sa më poshtë:

A- Përmirësime kushtetuese:

| Nenet | Formulimi ekzistues | Formulim i sugjeruar |
|------------------------|--|---|
| <u>N.60</u> | Avokati i Popullit mbron të drejtat, liritë dhe interesat e ligjshme të individit nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme e të parregullta të organeve të administratës publike. | Avokati i Popullit mbron të drejtat, <u>liritë kushtetuese</u> dhe interesat e ligjshme të individit nga veprimtaria e autoriteteve publike, apo <u>organeve, institucioneve, organizatave, që prekin interesat publike gjatë veprimtarisë së tyre.</u> |
| <u>N.61/2</u> | Avokati i Popullit mund të jetë çdo shtetas shqiptar, me arsim të lartë, me njohuri dhe veprimtari të njohura në fushën e të drejtave të njeriut dhe të ligjit. | Avokati i Popullit mund të jetë çdo shtetas shqiptar, me arsim të lartë, <u>me 15 vjet eksperiencë</u> si jurist i njohur në fushën e të drejtave të njeriut ose <u>me të njëjta kriteri si kandidati për anëtar të Gjykatës Kushtetuese.</u> |
| <u>N.62/3</u> | ----- | Vendimi i Kuvendit shqyrtohet nga Gjykata Kushtetuese, e cila mund të shfuqizojë atë mbi themeltesinë e shkaqeve të shkarkimit. Vendimi i Kuvendit për shkarkimin e Avokatit të Popullit pezullohet deri sa Gjykata Kushtetuese të shprehet me vendim. |
| <u>N.134/dh</u> | Shfuqizohet | Gjykata Kushtetuese vihet në lëvizje vetëm me kërkesë të: a)Presidentit të Republikës b)Kryeministrit c) jo më pak se një së pestës së deputetëve ç) Kryetarit të Kontrollit të Lartë të Shtetit d) <u>Avokatit të Popullit</u> |

B- Përmirësime ligjore në ligjin për AP-në:

| Nenet | Formulimi ekzistues | Formulimi i sugjeruar |
|-------------------|---|---|
| <u>N.5</u> | Avokati i Popullit zgjidhet në detyrë për një periudhë prej pesë vjetësh me të drejtë rizgjedhjeje. | Avokati i Popullit zgjidhet në detyrë për një periudhë prej pesë vjetësh me të drejtë rizgjedhjeje. <u>Ai vazhdon qëndrimin në detyrë deri në zgjedhjen e pasardhësit të tij.</u> |
| <u>N.8</u> | Avokati i Popullit shkarkohet nga | Të Shfuqizohet |

Avokati i Popullit

| | | |
|----------------------|---|---|
| | <p>funkzioni vetëm në rastet kur:</p> <p>a. është dënuar me një vendim gjykate të formës së prerë;</p> <p>b. është i paaftë mendërisht a fizikisht për të ushtruar funksionet e tij;</p> <p>c. kryen veprimtari në kundërshtim me parashikimet e nenit 10 të këtij ligji;</p> <p>ç. nuk paraqitet në detyrë për më shumë se 3 muaj.</p> | |
| <u>N.9</u> | <p><u>Deri në zgjedhjen e Avokatit të ri të Popullit, si për rastet kur Avokati i Popullit është i pamundur të kryjë detyrat, funksionin e tij do ta kryjë komisioneri më i vjetër në detyrë.</u></p> | <p>Të shfuqizohet shprehja “<u>Deri në zgjedhjen e Avokatit të ri të Popullit</u>”.</p> |
| <u>N.21/b</u> | <p>Paraqitja e rekomandimit pezullon aktet ose veprimet e paligjshme apo të parregullta deri në shqyrtimin e këtij rekomandimi dhe dhënien e përgjigjes Avokatit të Popullit.</p> | <p><u>Kur çmon se aktet administrative individuale mund të shkaktojnë shkelje të rëndë të të drejtave të njeriut, AP rekomandon pezullimin e aktit deri në shqyrtimin nga organi më i lartë administrativ ose dhënien e një vendimi gjyqësor të shkallës së parë.</u></p> |
| <u>N.24/b</u> | <p>t’u propozojë organeve të administratës ndryshimin ose përmirësimin e akteve nënligjore; mosshqyrtimi i propozimit brenda 30 ditëve sjell si pasojë pezullimin e fuqisë së akteve nënligjore që shkaktojnë shkelje të të drejtave dhe lirive.</p> | <p>Të shfuqizohet</p> |
| <u>N.25</u> | <p>Janë jashtë juridiksionit të Avokatit të Popullit personat <u>dhe aktet e mëposhtme:</u></p> <p>a. Presidenti i Republikës</p> <p>b. Kryetari i Këshillit të Ministrave</p> | <p>Janë jashtë juridiksionit të Avokatit të Popullit, funksionarët:</p> <p>a. Presidenti i Republikës</p> <p>b. Kryeministri</p> |
| <u>N.25</u> | <p>Avokati i Popullit pranon ankesa, kërkesa ose njoftime për shkelje të të drejtave të njeriut, që rrjedhin nga administrata e pushtetit gjyqësor, vendimet e formës së prerë dhe procedurat gjyqësore. Hetimi dhe kërkesa e Avokatit të Popullit nuk prekin pavarësinë e gjykatës në marrjen e vendimit.</p> | <p>Avokati i Popullit pranon ankesa, kërkesa ose njoftime për shkelje të të drejtave të njeriut, që rrjedhin nga administrata e pushtetit gjyqësor, vendimet e formës së prerë dhe procedurat gjyqësore. Hetimi dhe kërkesa e Avokatit të Popullit nuk prekin pavarësinë e gjykatës në marrjen e vendimit. <u>Avokati i Popullit mund të pozicionohet në rolin e tij si amicus curia para gjykatave në mbrojtje të drejtave të individëve në përputhje me</u></p> |

Avokati i Popullit

| | | |
|---------------------|---|--|
| | | <u>dispozitat procedurale të përgjithshme.</u> |
| <u>N.31</u> | <p>Zyra e Avokatit të Popullit ndahet në 3 seksione të specializuara, në krye të të cilave vendosen komisionerët.</p> <p>Këto seksione janë:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Seksioni për organet e administratës qendrore, të pushtetit vendor dhe të të tretëve që veprojnë për llogari të tyre; 2. Seksioni për policinë, shërbimin sekret, burgjet, Forcat e Armatosura dhe pushtetin gjyqësor. 3. Seksioni i përgjithshëm për trajtimin e çështjeve jashtë fushave të mësipërme, për bashkë-punimin me organizatat joqeveritare dhe për studimet e veprimtarisë në fushën e të drejtave dhe të lirive të njeriut. | <p>Zyra e Avokatit të Popullit ndahet në <u>5 seksione të specializuara</u>, në krye të të cilave vendosen komisionerët.</p> <p>Këto seksione janë:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Seksioni për organet e administratës qendrore, të pushtetit vendor dhe të të tretëve që veprojnë për llogari të tyre; 2. Seksioni për policinë, shërbimin sekret, burgjet, Forcat e Armatosura dhe pushtetin gjyqësor. 3. Seksioni i përgjithshëm për trajtimin e çështjeve jashtë fushave të mësipërme, për bashkë-punimin me organizatat joqeveritare dhe për studimet e veprimtarisë në fushën e të drejtave dhe të lirive të njeriut. <p><u>4.Seksioni për trajtimin e çështjeve që lidhen me të drejtat e fëmijëve</u></p> <p><u>5. Seksioni për Parandalimin e Torturës</u></p> |
| <u>N.33</u> | <p>Komisionerët zgjidhen ndër juristët më të shquar, për një mandat 3-vjeçar me të drejtë rizgjedhjeje.</p> | <p>Komisionerët zgjidhen ndër juristët më të shquar, <u>me 10 vjet eksperiencë në fushën e të drejtave të njeriut</u>, për një mandat 3-vjeçar me të drejtë rizgjedhjeje. Ata qëndrojnë në detyrë deri në zgjedhjen e pasardhësit.</p> |
| <u>N. 36</u> | <p>Mjetet financiare të Avokatit të Popullit përballohen nga buxheti i shtetit, ku Avokati i Popullit ka një kre të veçantë.</p> | <p>Mjetet financiare të Avokatit të Popullit përballohen nga buxheti i shtetit, ku Avokati i Popullit ka një kre të veçantë. Avokatit të Popullit i <u>takon rreth -% i buxhetit të shtetit të çdo viti, ose reduktimi i buxhetit të AP-së nuk mund të bëhet në përqindje më tepër se reduktimi i buxhetit të Gjykatës Kushtetuese.</u></p> |
| | | |

ANEKS

Për qëllimet e këtij punimi janë konsultuar analiza të punës së institucionit të Avokatit të Popullit, Avokatit të Prokurimeve, Komisionerit për të Dhënat Personale dhe veprimtari të ndryshme, sa vijon:

- ✓ Raportet Vjetore të Avokatit të Popullit 2000-2011
- ✓ Raportet Vjetore të Avokatit të Prokurimeve 2007-2011
- ✓ Raportet Vjetore të Komisionerit për Mbrojtjen e të Dhënave Personale 2009-2010
- ✓ Raport i Veçantë Mbi Botimin e akteve ndërkombëtare në Fletore Zyrtare, datë 23.05.2008;
- ✓ Raport i Veçantë Mbi shëndetin mendor, datë 03.06.2008
- ✓ Raport i Veçantë Mbi të drejtat e fëmijëve, datë 20.11.2008
- ✓ Raport i Veçantë Mbi të drejtat e komunitetit Rom, datë 25.11.2009
- ✓ Konferencat kombëtare në mbrojtje të personave me aftësi të kufizuar (2006)
- ✓ Konferenca kombëtare në mbrojtje të të drejtave të fëmijëve (2005)
- ✓ Konferenca kombëtare në mbrojtje të punonjësve (2004)
- ✓ Konferenca kombëtare në mbrojtje të se drejtës së individit për ekzekutim të vendimeve gjyqësore të formës së prerë (2003)
- ✓ Konferenca kombëtare në mbrojtje të se drejtës së individit për informim (2002)
- ✓ Konferenca kombëtare në mbrojtje të se drejtës së jetës (2001)
- ✓ Botimi “Avokati i Popullit -10 vjet veprimtari”

XI. BIBLIOGRAFIA

A) Legjislacion ndërkombëtar

1. Karta e Organizatës së Kombeve të Bashkuara
2. Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut
3. Konventa Evropiane e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore
4. Protokollin i 14 të KEDNJ
5. Rezoluta nr.48/134, datë 20.12.1993 e Asamblesë së Përgjithshme të Kombeve të Bashkuara
6. Rekomandimi nr.757 (75) i Asamblesë Parlamentare të Këshillit të Evropës
7. Rekomandimi 13 (85) Mbi institucionin e Ombudsmanit i Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës
8. Rekomandimi 61 (1999) i KARL Mbi rolin e Ombudsmanëve lokale në mbrojtjen e të drejtave të njeriut
9. Rezoluta 80 (1999) i KARL Mbi rolin e Ombudsmanëve lokale në mbrojtjen e të drejtave të njeriut
10. Rekomandimi 1460 (2000) Mbi krijimin e Ombudsmanit për Fëmijët të Asamblesë Parlamentare të Këshillit të Evropës
11. Rezoluta (99) 50 e Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës
12. Rekomandimin 1615 (2003) Mbi Ombudsmanin të Asamblesë Parlamentare të Këshillit të Evropës
13. Rekomandimi nr.14/97 Mbi ngritjen dhe forcimin institucioneve kombëtare të të drejtave të Njeriut i Komitetit të Ministrave
14. Rekomandimi REC (2004) 5 të Këshillit të Ministrave për shtetet anëtare "Mbi verifikimin e përputhshmërisë së projektligjeve, ligjeve ekzistuese dhe praktikave administrative me standardet e përcaktuara në Konventën Evropiane të të Drejtave të Njeriut"
15. Rekomandimi REC (2002)13 i Komitetit të Ministrave "Mbi publikimin dhe përhapjen e Konventës së të Drejtave të Njeriut dhe praktikës së GJEDNJ nga shtete anëtare"

B) Legjislacion, dokumente të Bashkimit Evropian

16. Traktati i Romës 1957, Mbi krijimin e Komunitetit Ekonomik Evropian;
17. Traktati i Maastricht -it
18. Traktati i Amsterdam-it
19. Traktati mbi funksionimin e Bashkimit Evropian, Gazeta Zyrtare; C.083, 30 Mars 2010, version i konsoliduar
20. Kodi Evropian i Sjelljes së Mirë Administrative
21. Raport/progresi i Komisionit Evropian për Shqipërinë 2010
22. Raport/progresi i Komisionit Evropian për Shqipërinë 2011
23. Opinioni i Komisionit Evropian për Shqipërinë, datë 10.06.2011 për plotësimin e rekomandimeve për marrjen e statusit të vendit kandidat
24. Plani i veprimit për plotësimin e rekomandimeve të Opinioni të Komisionit Evropian për Shqipërinë [me rezervë e renditur në këtë seksion bibliografie]
25. Komunikatë e Komisionit Evropian, 25 Korrik 2001 "Qeverisja Evropiane-libri i bardhë", Gazeta Zyrtare C 287, e datës 12.10.2001

26. Komunikatë e Komision Evropian drejtuar Parlamentit Evropian dhe Ombudsmanit Evropian mbi marrëdhëniet e krijuara për shkak të ankimeve për dhunim të ligjeve komunitare COM/2002/0141
27. Komunikatë 18 Mars 1988 e Komisionit Evropian

C) Legjislacion i brendshëm

28. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë e ndryshuar.
29. Marrëveshja e Stabilizim Asocimit
30. Ligji nr.8454, datë 04.02.1999, "Për Avokatin e Popullit", plotësuar me ligjin nr.8600, datë 10.04.2000, ndryshuar me ligjin nr.9398, date. 12.05.2005
31. Rregullore e Brendshme e Punës për organizimin dhe funksionimin e Avokatit të Popullit, miratuar me Urdhrin e brendshëm të Avokatit të Popullit nr.64, datë 28.05.2008
32. Kodi Etik i Institucionit të Avokatit të Popullit
33. Rregullorja e Kuvendit të Shqipërisë e ndryshuar
34. Kodi Procedurave Administrative
35. Kodi Procedures Civile i ndryshuar
36. Kodi Procedurës Penale i ndryshuar
37. Ligj nr.9887, datë 10.3.2008 "Për mbrojtjen e të dhënave personale"
38. Ligji nr. 10221, datë 4.2.2010 "Për mbrojtjen nga diskriminimi"
39. Ligji nr.9367, datë 7.04.2005 "Për konfliktin e interesave" i ndryshuar me ligjin nr.9529/2006, dhe nr.9475/2006
40. Ligji nr. 8503, datë 30.06.1999 "Për të drejtën për informim"
41. Ligji nr.8549, datë 11.11.1999 "Për statusin e nëpunësit civil"
42. Ligji nr. 9131, datë 8.9.2003, "Për rregullat e etikës në administratë publike"
43. Ligji nr. 9902, datë 17.04.2008 "Për mbrojtjen e konsumatorëve", i ndryshuar me ligjin nr.10444/2011
44. Ligji nr.8480, datë 27.5.1999 "Për funksionimin e organeve kolegjiale të administratës shtetërore dhe enteve publike"
45. Ligji nr.8510, datë 15.07.1999 "Për përgjegjësinë jashtëkontraktore të organeve të administratës shtetërore", i ndryshuar me ligjin nr. 10005/2008
46. Ligji nr.8577, datë 02.10.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese"
47. Ligji nr.9288, datë 7.10.2004, "Mbi ratifikimin e Konventës "Për mbrojtjen e individëve ne lidhje me përpunimin automatik te të dhënave personale"
48. Ligji nr.9287, datë 7.10.2004 "Mbi ratifikimin e Protokollit shtesë "Mbi mbrojtjen e individëve ne lidhje me përpunimin automatik te te dhënave personale nga organet mbikëqyrëse dhe fluksi ndërkuftar i të dhënave"
49. Ligji nr.9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" ndryshuar me Ligjin nr. 9800, datë 10.09.2007; ligjin Nr. 9855, datë 26.12.2007; ligjin nr. 10170, datë 22.10.2009 dhe ligjin nr. 10309, datë 22.07.2010
50. Ligji nr.8671, Nr. 8671, datë 26.10.2000 "Për pushtetet dhe autoritetet e komandimit e të drejtimit strategjik të forcave të armatosura të Republikës së Shqipërisë", me ndryshimet përkatëse, i ndryshuar me ligjin nr.9194/2004
51. Ligji nr.9093, datë 03.07.2003 "Për shërbimin e jashtëm konsullor"
52. Ligjit nr.9741, datë 21.05.2007 "Për arsimin e Lartë", i Lartë" i ndryshuar me ligjin nr.10307/ 2010, nr.10493/2011

53. Ligji nr.8737, datë 12.02.2001 “Për organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë”, i ndryshuar me ligjin nr.9102/2003 dhe nr. 10051/2008
54. Ligji nr.8389, datë 05.08.1998 “Për shtetësinë”, i ndryshuar me ligjin nr.8442/1999
55. Ligji nr.8391, datë 28.10.1998 “Për shërbimin informativ”, i ndryshuar me ligjin nr. 8479/1999 dhe 9400/2005
56. Ligji nr.8551, datë 18.11.1999 “Për Avokaturën e Shtetit”, i ndryshuar me ligjin nr 9673/2006 dhe nr.10018/2008
57. Ligji nr. 9663, datë 18.12.2006, “Për Koncesionet”, i ndryshuar me ligjin nr.10157/2009 dhe aktin normativ nr.1/2010
58. Ligj nr.9874, datë 14.2.2008 "Për ankandin publik"
59. Ligji nr.8457, datë 11.2.1999 “Për informacionin e klasifikuar "sekret shtetëror", i ndryshuar me ligjin nr.9541/2006

D) Legjislacion i huaj

60. Kushtetuta Hungareze
61. Kushtetuta Spanjolle
62. Kushtetuta Sllovene
63. Ligji mbi Gjykatën Kushtetuese Sllovene
64. Kushtetuta Austriake
65. Kushtetuta e Portugalisë
66. Kushtetuta Daneze
67. Kushtetuta Italiane
68. Kushtetuta Maqedonisë
69. Kushtetuta Suedeze
70. Kushtetuta Greke
71. Ligji Grek mbi Ombudsmanin
72. Ligji Slloven mbi Ombudsmanin
73. Ligji Suedez
74. Ligji Danez
75. Ligji Polak
76. Ligji Maqedonas
77. Ligji Kosovar
78. Ligji Anglez
79. Ligji Rajonal Italian nr.17, datë 28 Gusht 2001 “Mbi funksionimin e zyrës së Difenstore Civico”

E) Jurisprudencë

1. Vendimet e Gjykatës Kushtetuese

80. Vendimi nr.65, datë 12.10.1996
81. Vendimi nr.39, datë 23.06. 2000
82. Vendimi nr.38, datë 23.06. 2000
83. Vendimi nr.49, datë 31.07.2000
84. Vendimi nr.26, datë 24.04.2001
85. Vendimi nr.178, datë 08.11. 2001

86. Vendimi nr.163/2001 (Kolegji)
87. Vendimi nr. 75, datë 19.04.2002
88. Vendimi nr.76, datë 25.04.2002
89. Vendimi nr.25, datë 13.02.2002
90. Vendimi nr.212, datë 29.10.2002
91. Vendimi nr.4, datë 17.02.2003
92. Vendimi nr.39, datë 23.12.2003
93. Vendimi nr.2, datë 03.02.2004
94. Vendimi nr.137, datë 18.07.2005 (Kolegji)
95. Vendimi nr.20, datë 11.07.2006
96. Vendimi nr.22, datë 26.07.2006
97. Vendimi nr.19, datë 3.5.2007
98. Vendimi nr.40, datë 16.11.2007
99. Vendimi nr.18, datë 14.05.2003
100. Vendimi nr.17, datë 25.07.2008
101. Vendimi nr. 21, datë 1.10.2008
102. Vendimi nr.25, datë 5.12.2008
103. Vendimi nr.35, datë 07.03.2008 (Kolegji)
104. Vendimi nr.47, datë 17.04.2008 (Mbledhja e Gjyqtarëve)
105. Vendim nr.4, datë 25.02.2009
106. Vendim nr.10, datë 02.04.2009
107. Vendimi nr.14, datë 3.06.2009
108. Vendimi nr.29, datë 21.10.2009
109. Vendimi nr.17, datë 23.04.2010
110. Vendimi nr.27, datë 26.05.2010
111. Vendimi nr.29, datë 31.5.2010
112. Vendiminr.33, datë 24.06.2010
113. Vendimi nr.24, datë 09.06.2011
114. Vendimi nr.4, datë 23.02.2011

2. Vendimet e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut

115. Pellegrin kundër Francës, aplikim nr. 28541/95, vendim i datës 8.12.1999
116. Eskelinen kundër Finlandës, aplikim nr. 63235/00, vendim i datës 19.04.2007
117. Leader kundër Suedisë, aplikim nr. 9248/81, vendim i datës 26 Mars, 1987
118. Sacilor –Lormines kundër Francës aplikim nr. 65411/01, vendim i datës 6.11.2006
119. Silver kundër Mbretërisë së Bashkuar, aplikimet nr.5947/72; 6205/73; 7052/75; 7061/75; 7107/75; 7113/75; 7136/75, vendim i datës 25.03.1983
120. Egmez kundër Qipros, aplikim nr.30873/96, vendim i datës 21.12.2000
121. Lehtinen kundër Finlandës, aplikim nr. 34147/96, vendim i datës 13.09.2005
122. Raninen kundër Finlandës, aplikim nr.152/1996/771/972, vendim i datës 16.12.1997
123. Cufaj & Co kundër Shqipërisë, aplikim nr.54268/00, datë 18.11.2004

124. Soering kundër Mbretërisë së Bashkuar, aplikim nr.14038/88, vendim i datës 7.07.1989
125. Malone kundër Mbretërisë së Bashkuar, aplikim nr.8691/79, vendim i datës 2.08.1984
126. Akdivar dhe të tjerë kundër Turqisë, aplikim nr. 21893/93, vendim i datës 16.09.1996
127. Chahal kundër Mbretërisë së Bashkuar, aplikim nr.22414/93, vendim i datës 15.11.1996
128. Z.dhe të tjerë kundër Mbretërisë së Bashkuar, aplikimi nr.29392, vendim i datës 10.05.2001
129. T.P. dhe K.M. kundër Mbretërisë së Bashkuar, aplikimi 29945, vendim i datës 10.05.2001
130. E.kundër Mbretërisë së Bashkuar, aplikimi nr.33218/96, vendim i datës 26.11.2002
131. Dybeku kundër Shqipërisë, aplikim nr. 41153/06, vendim i datës 18.12.2007
132. Klass kundër Republikës Federale Gjermane, aplikim nr. 5029/71, vendim i datës 6.09.1978
133. Boyle dhe Rice kundër Mbretërisë së Bashkuar, aplikim nr. 9659/82; 9658/82, vendim i datës 27.04.1988
134. Vilvarajah kundër Mbretërisë së Bashkuar, aplikim nr. 13163/87; 13164/87; 13165/87; 13447/87; 13448/87, vendim i datës 30.09.1991
135. Hatton Kundër Mbretërisë së Bashkuar, aplikimi nr. 36022/97, vendim i datës 8.07.2003
136. Schleyer kundër Republikës Federale të Gjermanisë 1977
137. S. dhe Marper kundër Mbretërisë së Bashkuar, aplikimet nr. 30562/04 dhe 30566/04, vendim i datës 4.12.2008
138. Montin kundër Francës, aplikim nr.11192/84, 1987
139. Fillipini Kundër San Marinos, vendim papranueshmërie
140. Van Raalte kundër Hollandës aplikimi nr.20060/92, 1997
141. Darby kundër Suedisë, aplikimi nr.11581/85, 1990
142. Palau Martinez kundër Francës, aplikim nr. 64927/01, vendim i datës 16.03.2004
143. Belgian Linguistics kundër Belgjikës, 1968
144. Osman kundër Mbretërisë së Bashkuar, 2000
145. Von Hannover kundër Gjermanisë, 2005

3. Vendimet e Gjykatës Evropiane të Drejtësisë

146. Ombudsmani Evropian kundër Frank Lambert C 234/02 P 23.03.2004
147. Francovich kundër Italisë, C-6, 9/90 [1991] ECR I-5375
148. Van Geend en Los kundër Hollandës c 26/62 (1963)
149. Komisioni Evropian kundër Dukës së Luksemburgut, çështja 2/62, 3/62 datë 14.12.1962
150. Komisioni Evropian kundër Belgjikës 287/03 , vendim i datës 12 Maj 2005.
151. Kadi dhe Fondacioni Nëdrkombëtar Al Barakaat kundër Këshillit të Bashkimit Evropian dhe Komisionit të Komunitetit Evropian, çështja nr.402/05 P, C 415/05 P, vendim i Dhomës së Madhe, 3 Shtator 2008

4. Vendime të gjykatave të ndryshme të brendshme ose të huaja

152. Vendimi nr.387/2007 i Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë
153. Vendimi unifikues nr.3/2003 i KBGJL
154. Vendimi unifikues nr.31/2003
155. Vendimi unifikues nr.5/2006
156. Vendimi unifikues nr.5/2007
157. Vendimi unifikues nr.8/2011
158. Vendimi nr.333, datë 8.11.2004 i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë
159. Vendimi nr.10770, datë 23.12.2011 i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë
160. Vendimi nr.9590, datë 07.11.2008 i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë
161. Vendimi nr.4490, datë 12.06.2006 i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë
162. Vendimi nr.6612, date 05.10.2007, i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë
163. Vendimi i Këshillit Kushtetues Francez nr.2007-551, datë 1.03. 2007
164. Çështja nr.2009-11-01, vendim i datës 18 Janar 2010 të Gjykatës Kushtetuese të Latvia-s

F) Doktrinë, botime, studime, raporte të huaja

165. Loidice Aldo, Tafaro Sebastiano, Shehu Natasha; “L Avvocato del Popolo Albanese” G.Gipapistrilli Isprom, Torino, 2008
166. Gabriele Kuesko; European Ombudsman Institutions; Springer WIEN New York, 2008
167. The international Ombudsman Book, Volumi 4, viti 2000, International Ombudsman Institute
168. The international Ombudsman Book”, Volumi 9, viti 2005, International Ombudsman Institute
169. D.C. Rowat, “An Ombudsman Scheme for Canada” (punim konference)
170. The Danish Ombudsman, publikuar nga Ombudsmeni Danez, viti 1994, DJOF Publishing Copenhagen Denmark
171. The Danish Ombudsman, publikuar nga Ombudsmeni Danez, 1995, DJOF Publishing Copenhagen, Denmark
172. Abraham.Ann. “Ombudsman and administrative justice”, Society for Advanced Legal Studies, revista “Amicus Curiae”, Janar/Shkurt 2006
173. Christopoulos Dimitris, Hormovitis Dimitris; Eunomia, Grek Ombudsman, “The Ombudsman in South -Eastern Europe”, 2005; ANT.N. SAKKOULAS
174. Brenninkmeijer.Alex. (Ombudsmeni Hollandez), Konferencë “Bashkëpunimi mes gjykatave dhe Ombudsmanit në mbrojtje të të drejtave të njeriut”, 5-7 Tetor 2007, Armeni
175. Richter L.William; Burke Frances; “Encouraging ethics-A practical guide to management ethics”, Rowman&Littlefield, 2007

176. Wade.William; Forsyth.Christopher; “Administrative Law”, Eight edition New York: Oxford University Press, 2000
177. Partington Martin; “The administrative justice sistem, An introduction to the english legal sistem”; Sixth edition; New York, Oxford University Press, Qershor 2011
178. Gregory Roy; Giddings Philip; Righting wrongs; The Ombudsman in six continents, ILIAS, IOS Press, Janar 2000
179. Kellerman Alfred, “Impakti i anëtarësimit të Shqipërisë në BE në rendin e brendshëm ligjor”, revista Evropian nr.14, botim i Ministrisë së Integritimit
180. Asbjorn Eide, Catarina Krause, Allan Rosas, “Economic social and cultural rights”, second revised edition, Martinuss Nijhoff Publishers, 2001
181. Ombudsmeni i Spanjës, “Second generation rights and the consolidation of democracies”, The work and practice of Ombudsman and National Human Rights Institutions, 23-25, Konferencë, Shtator 2001, Danimarkë
182. Carroll. Alex; “Constitutional and Administrative law”, Pearson Education Limited, 2007
183. Barnet Hilaire; “Constitutional and Administrative law”, Ninth Edition, Rotledge, 2011
184. Gallo, Emanuele;Manuale di Giustizia Amministrativa, seconda edizione, G. Giappichelli Editore, Torino, 2005
185. Paladini.L., “Diritto Costituzionale”, CEDAM, Padova, 1991,
186. Paladini. L. “Diritto Costituzionale”, CEDAM, Padova, 1998, ribotim i tretë
187. Graig P.; “European Administrative Law”; Sweet Maxwell; 1992
188. Schwarze, Jurgen; “Administrative Law”; Sweet Maxwell; 1992
189. P.P. Graig, Administrative Law, Third Edition, Sweet and Maxwell, 1994
190. Graig Paul; De Burca Grainne; “EC law Text, cases and materials”; Clarendon Press Oxford, 1998
191. Black’s Law Dictionary, Seventh Edition, ST.PAUL, MINN, 1999
192. David M. O’ Brien, Constitutional Law and Politics, Seventh Edition, Volumi i dytë, 2008
193. Grainne de Burca, Witte de Bruno; “Social Rights in Europe”, Oxford University Press, 2005
194. Martines Temistocle, Diritto Costituzionale, Giuffre Editore, 2005
195. Përmbledhje e vendimeve të Gjykatës Kushtetuese Federale Gjermane, Konrad Adenauer 2010

G) Botime on -line⁶³⁰

196. Reif C. Linda; “The Ombudsman, Good governance and International Human Rights System; Martinus, Nijhoff Publishers, 2004
197. VADEMECUM, Komisioni i Venecias, Mars, 2010

⁶³⁰ Faqet e internetit të prezantuara brenda punimit janë referuar dhe reflektojnë informacione deri me datë 04.04.2012. Çdo ndryshim pas kësaj date nuk përmban më verifikime të informacionit nga ana e disertantes.

198. J.M. Pimentel; M. Herbiet, Dokumenti i Komisionit të Venecias, datë 06/02/1995, cdl(1995)006 Proposal for future activities
199. Vasak. Karel “Human rights: A thirty year struggle. The sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights” (abstrakt)
200. Krebs.L.Dennis “The evolution of sense of justice;
201. Buck Trevor; Thompson Brian; Kirkham Richard; “The Ombudsman Entreprise and Administrative justice”. (abstrakt)
202. Abraham.Ann, “The Parliamentary Ombudsman and administrative justice; shaping the next 50 years”
203. The local Ombudsman, Comparative experience Serbia, Bosnia and hercegovina, Switzerland. MSP 2007 Swiss Agency for Development and Cooperation
204. Langbroek Philip M.; Rijkema Peter; Demands of proper administrative conduct; A research project into the ombudsprudence of the Dutch National Ombudsman
205. CM (2006)203 15 November 2006, 979bis Meeting, 15 November 2006 Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers
206. Creyke Robin; McMillan John; Administrative Justice—the Core and the Fringe, Papers; 1999, National Administrative Law Forum, Australian Institute;
207. Reif. Linda; Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection; Harvard Human Rights Journal 13/ 2000
208. UNDP – UHCHR Toolkit for collaboration with Human rights Institutions
209. Qendra për të Drejtat e Njeriut, OKB, Handbook; Nacional Institutions of Human Rights, 1995
210. Brenninkmeijer Alex. “Fair governance, a question of lawfulness and proper conduct”
211. Remac Milan; Langbroek Philip; The normative function of ombudsmen between citizens, public administration and courts
212. Bizjak Ivan (Ombudsmani Slloven) “The role and the experience of an Ombudsman in a new democracy”, Volumi II, 1998, International Ombudsman Institute
213. Peters Anne, “European Ombudsman and European Constitution”
214. Caiden Gerald, Valdes Daisy; Maturration issues for the Ombudsman, The international Ombudsman Anthology, International Ombudsman Institute, Martinus Nijhoff, 1999
215. Jacoby D. The future of the Ombudsman, The international Ombudsman Anthology, International Ombudsman Institute, Martinus Nijhoff, 1999
216. World Bank, Governance and Development 1992
217. Kofi Annan, The Quiet Revolution, 4 Global Governance, 1998 (abstrakt)
218. U.N. Development Programme, Governance for Sustainable Human Development, Janar 1997
219. Robinson Mary; Human Rights: Challenges for the 21st Century, First Annual Dag Hammarskjöld Lecture, 1998

220. Oosting Martin (Ombudsman i Hollandës): “The concept and the role of Ombudsman throughout the world” , Maj 1999, International Ombudsman Institute
221. Indeksi i reformës gjyqësore për Shqipërinë; ABACEEL, Organizata e Juristëve Amerikanë, Tetor 2006, Volumi i III
222. Schedler Andreas; Diamond Lerry; Platnner F. Marc; The self restraining state, Power and accountability in new democracies, 1999
223. Loucaides Loukis G., “E drejta e Akcesit në Gjykatë dhe Doktrina e Akteve Politike”, përkthyes; Petrit Pilloçi
224. Loucaides Loukis G. “Reflections of a Former European Court of Human Rights Judge on his Experiences as a Judge” Roma Rights 1, 2010: Implementation of Judgments
225. Traja Kristaq; Alexandridis Teodoros; Amicus Curiae mbi mundësinë e rishikimit të vendimeve penale të formës së prerë pas konstatimit të shkeljes nga GJEDNJ për çështjen Laska dhe Lika
226. Parmar Sejal; Case Analysis; Eskelinen v.Finland, The further Extention of ECHR, article 6 to disputes concerning civil servants, European Human Rights, Law Review, 4/2007
227. Study intended for the Ministers responsible for Public Administration of the Member States of the European Union, Luxembourg, 8 June 2005, In collaboration with the Luxembourg Presidency of the Council of the European Union; “ Á new space for public administrations and services of gjenral interest in an Enlarged Union”, 2005
228. Thomas Robert. “Legitimate expectations and proportionality in Administrative Law”, 2000
229. Konvitz, Ridvas Milton: “Fundamental rights: History of Constitutional Doctrine”, Transaction Publishers, New Brunswik, New Jersey, 2001
230. Cabej F; Gjoleka A. “Komentar mbi të Dhënat Personale”, Tiranë, 2010
231. Puto Kujtim; “Vënia në lëvizje e Gjykatës Kushtetuese nga Avokati i Popullit”, Konferenca e 12-të Ndërkombëtare me temë: “Përvoja ndërkombëtare e bashkëpunimit ndërmjet Gjykatave Kushtetuese dhe institucioneve të Ombusmanit në fushën e sigurimit dhe mbrojtjes së të Drejtave të Njeriut” Erevan, Armeni, 5-6 tetor 2007
232. Berberi S.; “Protection of the constitutional values from civil society through the constitutional review”, Konferenca “Fundamental constitutional values and public practice”, Armeni 3-5 Tetor 2008; Proceedings Book
233. Plani i veprimit për plotësimin e rekomandimeve të Opinionit të Komisionit European për Shqipërinë [me rezervë e renditur në këtë seksion bibliografie]
234. Raporti i Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës, i datës 15.11.2006 CM(2006)203, 15 November 2006

H) Doktrinë, botime, publikime, raporte nga autorë shqiptarë

235. Dobjani.E. “ E drejta administrative 1”, Perlat Voshtina, Tiranë 2007
236. Dobjani.E. “Hapësirat dhe instrumentet e Avokatit të Popullit”, Tribuna Juridike nr.31/2000

237. Dobjani.E. “A duhet ndryshuar neni 134 i Kushtetutës që të legjitimohet Avokati i Popullit për t’iu drejtuar Gjykatës Kushtetuese”, Jeta Juridike nr.1/2009
238. Dobjani. E. Triptik Mediatik, Ombra GVG, 2008
239. Sadushi. S. “E drejta administrative 2”, Grant print, Tiranë, 2008
240. Sadushi S.; Kontrolli kushtetues, Botimpex , Mars 2004
241. Komentari i Kodit të Procedurave Administrative, Instituti për Studime Publike & ligjore, Botimet Toena, Tiranë 2004
242. Balili A; “Avokati i Popullit si instrument efektiv dhe mbështetës në rolin e shoqërisë civile në mbrojtjen e të drejtave të njeriut ndaj çënimeve të administratës publike”. Konferencë kombëtare, Roli aktiv i organizatave jofitimprurëse në mbrojtje të të drejtave themelore të njeriut përmes instrumenteve kushtetues dhe ligjorë”; organizuar nga Qendra për Nisma ligjore dhe Qytetare, Akademia e Shkencave dhe Avokati i Popullit, Procedeengs Book, Qershor 2012
243. Omari L. Anastasi A. “E drejta Kushtetuese”, shtëpia botuese ABC, Tiranë 2008
244. Zaganjori. Xh.; Anastasi A.; Cani E. “Shteti i së Drejtës në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë”, Adelprint, Tiranë 2011
245. Traja.K.”Drejtësia Kushtetuese”, Fondacioni Soros, Luarasi 2000
246. Karamuco.E. “Mekanizëm Kombëtar kundër Torturës”, Tribuna Juridike, nr.82/2010
247. Tamo.A.; Sinani.Gj. “Faktor për psikologji sociale më optimiste”, Tribuna Juridike nr.82/2010
248. Janina S; Hysi L; “Roli i Organizatave jofitimprurëse si amicus curiae pranë Gjykatave Ndërkombëtare në çështjet e të drejtave të njeriut” Konferencë kombëtare, Roli aktiv i organizatave jofitimprurëse në mbrojtje të të drejtave themelore të njeriut përmes instrumenteve kushtetues dhe ligjorë”; organizuar nga Qendra për Nisma ligjore dhe Qytetare, Akademia e Shkencave dhe Avokati i Popullit, Qershor 2012
249. Fullani A.; “Ndërhyrja në procesin civil. Nevoja për një kuptim të drejtë të saj nga organizatat dhe shoqatat”, Konferencë kombëtare, Roli aktiv i organizatave jofitimprurëse në mbrojtje të të drejtave themelore të njeriut përmes instrumenteve kushtetues dhe ligjorë”, organizuar nga Qendra për Nisma ligjore dhe Qytetare, Akademia e Shkencave dhe Avokati i Popullit, Qershor 2012
250. Pollozhani.B; Dobjani.E.; Stavileci.E; Salihu. L.; E drejta administrative, aspekte krahasuese; Asdren, Shkup, 2010
251. Vorpsi A.; “Procesi i rregullt ligjor në praktikën e Gjykatës Kushtetuese”; Fondacioni Konrad Adenauer, MALUKA, Tiranë 2011
252. Traja K.; “Procesi i rregullt ligjor”, Studime Juridike nr.1/2005
253. Fjalori i Shqipes së Sotme, Botimi i dytë i ripunuar, Akademia e Shkencave të Republikës së Shqipërisë dhe Instituti i Gjuhësisë dhe Letërsisë, Botimet Toena, 2002, Tiranë
254. Projekt –ligji për gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative dhe organizimin e drejtësisë administrative. [me rezervë e renditur në këtë seksion bibliografie]

I) Artikuj dhe konferenca të lidhura me temën--- E.Toska

Avokati i Popullit

1. “Oponencë efektive ndaj administratës publike”, Tribuna juridike, Fondacioni “Për kulturë juridike”, Dhjetor 2003
2. “Avokati i Popullit, mjet ankimi efektiv në përputhje me nenin 13 të KEDNJ”, Jeta Juridike (artikull shkencor), Shkolla e Magjistraturës, Maj, 2006
3. “Ombudsmani Evropian – institucion i Bashkimit Evropian”, Fakulteti Publik i Drejtësisë (artikull shkencor) nr.2/2008
4. “Raporti Avokati i Popullit- Gjykatë Kushtetuese mbi legjitimitimin”, revista Tribuna Juridike, nr.82 , Prill /2010
5. “*Ombudsman and Administrative Justice*”, revistë shkencore me bord editorial ndërkombëtar, SEEU Review, Universiteti i Evropës Juglindore, Tetovë, Maj, nr.1/2011, volumi i shtatë
6. “Shqyrtimi i çështjeve, përfundimi; natyra juridike e rekomandimeve të Avokatit të Popullit”, Fakulteti Publik i Drejtësisë, (artikull shkencor dërguar për botim) nr.1/2012
7. Kontributi i Avokatit të Popullit në anëtarësimin e Shqipërisë në Bashkimin Evropian, Illyrius, revistë shkencore ndërkombëtare, ISSN 2225-2894, nr.2/2012 (artikull në proces botimi)
8. “*The right to education as cultural right*”, Konferencë ndërkombëtare “Edukimi, sfidë globale- rasti shqiptar në kontekstin botëror dhe evropian”, Instituti për Studime Sociologjike, Akademia e Shkencave, 21-22 Nëntor 2011, Tiranë, Proceedeings book, pranuar për botim në Social Studies, ISBN 978-9928-4000-3-1
9. “Legjitimitimi i Organizatave para Gjykatës Kushtetuese”, Konferencë Kombëtare, Qendra për nisma ligjore dhe qytetare dhe Akademia e Shkencave, 28 Qershor 2011, Proceedeings book
10. “Gjykata Kushtetuese Shqiptare si mjet efektiv ankimi në kuadër të KEDNJ në lidhje me vendimet mbi mosekzekutimin e vendimeve gjyqësore të formës së prerë”, Konferencë kombëtare, Instituti ALB-Shkenca, 2-4 Shtator 2010, Tiranë, volumi 1/2011, Revista shqiptare për studime ligjore, ISSN 2074-0360
11. “Testi Eskelinen dhe nevoja e plotësimit të legjislacionit sipas standardeve të GjEDNj-së”, Qendra L.I.S.T. Simpozium Shkencor mbi të drejtën administrative, 31 Mars 2012, pranuar për botim nga revista Obiter Dictum

ABSTRACT

These “People’s Advocate- an institution established by the Constitution of Republic of Albania”, offers a broad, large and original research into this institution. The aim was to cover more ground whether in breadth or in depth and to contribute in new ideas, new approaches about the People’s Advocate role in administrative justice and human rights. According to Albanian Constitution, People’s Advocate safeguards the rights, freedoms and lawful interest of individuals from unlawful or improper acts or omissions from organs of public administration. This scientific research has analyzed and has tried to answers important questions such as: (i) It is sufficient the independence of People’s Advocate according to actual constitutional and legal framework? (ii) Are there the appropriate mechanisms to conduct inquires and investigations? (iii) How effective the recommendations are? (iv) Should, the relationship between People’s Advocate and Parliament or the other institutions as Constitutional Court, Public Prosecutor, be improved in law and in fact? (v) How important is the role of People’s Advocate in strengthening the human rights? (vi) How People’s Advocate can contribute in the process of Albanian membership in European Union? (vii) Which is the value -added by the People’s Advocate function, to the democratization process?

Key-words: People’s Advocate, recommendation, court, act, administrative, effective, human rights, administrative justice, amicus curiae, competencies, control, public administration, responsibility.

Avokati i Popullit

Elsa Toska është diplomuar “juriste” në vitin 2000 pranë Fakultetit të Drejtësisë, Tiranë. Nga viti 2003-2005 ka mbrojtur titullin “Master” në Studime Europiane, pranë Rektoratit të Tiranës. Ka ushtruar detyrën e ndihmës/komisioneres pranë institucionit të Avokatit të Popullit, (2000-2006), ka punuar si avokate pranë studios ligjore “Boga & Associates”, (2006 -2007) kryesisht me dhënie konsulence ligjore mbi procedimet dhe ankimet administrative, ka ushtruar detyrën e këshilltares së gjyqtarëve pranë Gjykatës Kushtetuese, (2007 -2010).

Në qershor 2008 ka punuar pranë Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut si praktikante. Në Tetor – Nëntor 2009 ka ndjekur kursin mbi të drejtën ndërkombëtare dhe të drejtat e njeriut në Lund – Suedi. Është diplomuar nga Raowl Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarin Law, *on line* mbi të drejtat e njeriut, Maj 2009. Për periudhën 2008-2009 ka ndjekur Shkollën e Studimeve Politike të Këshillit të Evropës.

Që nga viti 2005 është e përfshirë në fushën e mësimdhënies si konsulente e kurrikulave, koordinatore, hartuese programesh, realizim tekstesh për përdorim të brendshëm dhe kryesisht pedagoge e jashtme e së drejtës administrative. Nga viti 2008 është koordinatore e lëndëve juridike pranë Universitetit Ndërkombëtar të Arkitekturës POLIS. Po në këtë vit është e angazhuar pranë Universitetit Luarasi si lektore për lëndët “E drejta administrative, organet dhe akti administrativ”, “ E drejta administrative e posaçme”, “Etika në administratë publike”, dhe “Gjykimi administrativ”.

Aktualisht punon këshilltare e Kryetarit pranë Gjykatës Kushtetuese.