

Shqipërisë; në procedimet që janë në juridiksionin e GJEDNJ ose gjykatave të tjera ndërkombëtare, juridiksioni i të cilave është pranuar nga Republika e Shqipërisë, në referencë të parimit kushtetues se as edhe një shtetas shqiptar nuk mund të dëbohet nga territori i shtetit, dhe ekstradimi mund të lejohet vetëm kur është parashikuar shprehimisht në marrëveshjet ndërkombëtare në të cilat Republika e Shqipërisë është palë, dhe vetëm me vendim gjyqësor (neni 39).

Bibliografia

- Bozano *vs.* France (1987)
 Caprino *vs.* UK (1975)
 Kemmache *vs.* France (1991)
 Mansur *vs.* Turkey; Yağci and Sargin *vs.* Turkey (1995)
 Kolompar *vs.* Belgium (1985)
 Lynas *vs.* Switzerland (1993)
 Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë
 Ligji nr. 8137, datë 31.07.1996 Për ratifikimin e Konventa Europiane e të Drejtave të Njeriut
 Ligji nr.8322, datë 02.04.1998 Mbi ratifikimin e Konventës europiane për ekstradimin dhe dy Protokollat shtesë”.
 Ligji nr.8498, datë 10.6.1999 Për ratifikimin e konventës së Keshillit të Europës “Për ndihmën e ndërsjellë juridike në fushën penale”.
 Ligji nr. 8642, datë 13.07.2000 Për ratifikimin e Konventës europiane “Për shtypjen e terrorizmit”.
 Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë
 Kodi i Procedurës Penale të Republikës së Shqipërisë
 Ligji nr. 10193, datë 3.12.2009 “Për marrëdhëniet juridiksionale me autoritetet e huaja në çështjet penale”.
 Monika Makovei, *E drejta për lirinë dhe sigurinë e personit*. Një udhëzues për zbatimin e nenit 5 të Konventës Europiane të të Drejtave të Njeriut.
 European Convection of Extradition-Explanatory Report, e vlefshme në, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/HTML/024.htm>

Analizë e Draft protokollit Nr.16 të KEDNJ-së, risitë dhe roli i këtij protokollit

_____ **Dr. Sokol Bana** _____

Abstrakt

Draft Protokollit Nr. 16 i hartuar dhe miratuar se fundmi në Keshillin e Europës propozon futjen e një procedure të re të shqyrtimit të çështjeve nepermjet opinionit këshillimor. Kjo procedure synon lehtësimin e ngarkesës së punës gjyqësore të Strasburgut. Gjykatat kombëtare mund të kërkojnë opinione këshillimore për shkeljet e pretenduara të të drejtave të njeriut. Qëllimi kryesor i këtij artikulli është që të paraqesë një analizë të dispozitave dhe pasojave ligjore më të rëndësishme të procedurës së propozuar të opinionit këshillimor. Shqipëria e ka ratifikuar këtë Protokoll nepermjet Ligjit nr. 48/2015 “Për ratifikimin e Protokollit të 16-të të Konventës “Për mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe lirive themelore”, miratuar në datën 7.5.2015. Gjithashtu do të jepen arsyet kryesore pse ky Protokoll duhet ratifikuar sa më shpejt nga shtetet e tjera anëtare për rëndësinë që ai mbart. Ky artikull shqyrton në analizë të tij pjesët kryesore të Draft Protokollit nr. 16 i firmosur në 2/10/2013. Mbi të gjitha analizohen edhe arsyet pse nevojitet ratifikimi dhe situatat me të cilat mund të përballen gjykatat e vendit tonë nëse ky Protokoll hyn në fuqi. Do paraqesim gjithashtu shkurtimisht karakteristikat kryesore të kësaj procedure, Më saktësisht, ky artikull analizon se cilat autoritete kombëtare do të kenë të drejtë të kërkojnë opinione këshillimore; çfarë pyetjesh mund t'i drejtojnë gjykata kombëtare Gjykatave Europiane; rrethanat në të cilat Gjykatat Europiane mund të pranojnë ose të refuzojnë t'iu përgjigjen kërkesave të tilla etj.

Fjalë kyç: *draft protokollit nr. 16 GJEDNJ, opinionion këshillimor, gjykata te larta, Ligji nr. 48/2015*

Hyrje

Draft Protokollin Nr. 16 ka një rendesi të vecante për analizë pasi ky Protokoll parashikon që gjykatat më të larta një Shteti anëtar i Këshillit të Europës të kërkojnë nga Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut dhënien e mendimeve (opinioneve) këshillimore për çështje parimore në lidhje me interpretimin ose zbatimin e të drejtave dhe lirive të përcaktuara nga Konventa ose protokollet e saj.

Që në fillim të vitit 2006 GJEDNJ paralajmëroi institucionet e Këshillit të Evropës për rritjen e numrin të rasteve në GJEDNJ, të cilat kërcënonin seriozisht funksionimin e sistemit të Konventës dhe aftësinë e Strasburgut për të përballuar ngarkesën e punës.

Ndër mekanizmat e reja të filtrimit që u propozuan për të lehtësuar Gjykatën nga lista e tejmbushur e çështjeve gjyqësore, ishte futja e «opinioneve këshillimore», që mund të kërkonin gjykatat e brendshme nga GJEDNJ. Kjo procedurë e re kishte për qëllim jo vetëm forcimin e dialogut gjyqësor mes gjykatave të brendshme dhe Strasburgut, por edhe për të theksuar përgjegjësinë kryesore të Palëve Kontraktuese për të mbrojtur të drejtat e njeriut, duke liruar deri diku GJEDNJ nga valët e mëdha të kërkesave individuale. Pas konferencave të nivelit të lartë në Izmir dhe Brighton përkatësisht në prill të vitit 2011 dhe 2012, një Raport Reflektimi mbi Propozimin për të zgjeruar juridiksionin Këshillimor të Gjykatës¹ sqaronte më tej objektivat dhe implikimet e zgjerimit të juridiksionit këshillimor të Strasburgut dhe paraqiste/përsëkronte këtë procedurë të re nga pikëpamja e mekanizmit të opinionit këshillimor në nenet 47 – 49 të KEDNJ, të cilat mund të përdoren vetëm nga Komiteti i Ministrave dhe (deri tani) është përdorur dy herë². Përfundimisht, Komiteti Drejtues për të Drejtat e Njeriut i Këshillit të Europës u udhëzua të hartonte tekstin e nevojshëm, që rezultoi në draft Protokollin Nr. 16³ i cili u botua më 31 tetor 2012 dhe që daton 2 tetor 2013 data e hapjes për ratifikim nga Palët e Larta kontraktuese. Ndërveprimi mes Bashkimit Evropian dhe Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (KEDNJ) ka qenë një nga shembujt më të rëndësishëm (dhe ndoshta më të suksesshëm)⁴ mes dy sistemeve ligjore. Sidomos

¹ Reflektim mbi Propozimin për të zgjeruar juridiksionin Këshillimor të Gjykatës, gjendet në http://www.coe.int/t/dgi/brighton-conference/documents/Court-Advisory-opinions_en.pdf [vizituar më 20 dhjetor 2012].

² Shih Opinionin Këshillimor, Nr 1 (GjEDNJ, 12 shkurt 2008) dhe Opinionin Këshillimor nr 2 (GjEDNJ, 22 janar 2010).

³ Shih Draft Protokollin Nr 16 të Konventës, e DH - GDR (2012) R2 Addendum V, 31 tetor 2012. Përdorimi i mëtejshëm i fjalës “Protokoll” në këtë artikull duhet të kuptohet si një referencë për Draft Protokollin Nr 16 të KEDNJ.

⁴ Shih F. G. Jacobs “Judicial Dialogue and the Cross – Fertilization of Legal Systems: The European Court of Justice” (2003) 38 Texas International Law Journal faqe 547 – 556; dhe R. Uepermann – Wittzack, “Volkerrechtliche Verfassungselemente” botimet A. von Bogdany und J. Bast, Europaisches

për shkak të mungesës së një katalogu të tij të të drejtave themelore, para hyrjes në fuqi të Traktatit të Lisbonës, (që prej vitit 2009 ekziston Karta e të Drejtave Themelore⁵), Bashkimi European duhej t’i drejtohej Konventës dhe praktikës gjyqësore të Gjykatës Europiane për të Drejtat e Njeriut (GJEDNJ) për të krijuar manifestime në të drejtën Europiane të shfaqjes së parimeve të përgjithshme të mishëruara në Konventë⁶. Raste të ndryshme para Gjykatës së Strasburgut treguan se legjislacioni i BE-së⁷ dhe praktika gjyqësore e Gjykatës së Drejtësisë të BE-së (GJED)⁸ patën një ndikim në rritje në jurisprudencën e GJEDNJ-së⁹. Ndaj rrugët procedurale fillimisht të përdorur për sistemin ligjor të Bashkimit European, u menduan se mund të përdorshin dhe për sistemin e Konventës. Në këtë moment, Draft Protokollin Nr. 16 është ende pa u ratifikuar plotësisht nga Palët e Larta Kontraktuese.

Përkufizimi i “Gjykatave të larta dhe Tribunaleve”

Meqë objektivi kryesor i Draft Protokollit nr. 16 është të rrisë dialogun juridik mes autoriteteve kombëtare dhe Gjykatës së Strasburgut, duhet së pari të kërkojë se *cilat* autoritete vendase duhet të kenë të drejtë të kërkojnë opinion këshillimor nga GJEDNJ. Referenca e parë për autoritetet kombëtare gjendet në Nenin (1) 1 të Protokollit i cili thotë se: “[g]jykatat dhe tribunalet e një Palë të Lartë Kontraktuese, të përcaktuara në përputhje me nenin 10, mund të kërkojnë nga Gjykata të japë opinione këshillimore për çështjet në parim në lidhje me interpretimin ose zbatimin e të drejtave dhe lirive të përcaktuara në Konventë ose protokollet e saj»

Neni 1 par. 1, pra sqaron se vetëm gjykatat dhe tribunalet mund të kërkojë opinione këshillimore nga Gjykata e Strasburgut. Organet dhe autoritetet thjesht administrative janë rrjedhimisht të përjashtuara nga pjesëmarrja në këtë procedurë të re. Në përputhje me parimin e subsidiaritetit të Nenit. Neni 10 i Protokollit nuk përmend ndonjë gjykatë specifike, tribunale ose autoritetet e Palëve Kontraktuese

Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge (botimi i 2të, Springer 2009), faqe 177 – 225.

⁵ Shih G. De Burca “The Road Not Taken: The European Union as a Global Human Rights Actor” (2011) American Journal of International Law f. 649-693.

⁶ Shih çështjen *Rutili v Minister for the Interior* (36/75) [1975] GJEDNJ, 1219

⁷ Shih psh çështjen *Christine Goodwin k. Mbretërisë së Bashkuar*, nr. ap. 28957/95 (GJEDNJ, 11 korrik 2002) [100] ku Gjykata e Strasburgut i referohet nenit 9 të Kartës së të drejtave themelore të BE-së (e cila nuk kishte hyrë ende në fuqi) në mënyrë që të marrë një përqasje më mbrojtëse ndaj të drejtës për martesë të transeksualeve.

⁸ Shih p.sh. çështjen *Stec dhe të tjerë k. Mbretërisë së Bashkuar*, nr. ap. 65731/01 dhe 65900/01 (GJEDNJ, 12 Prill 2006).

⁹ Shih J. Callewaert, “Unionisation’ and ‘Conventionisation’ of Fundamental Rights in Europe: The Interplay between Union and Convention Law and its Impact on the Domestic Legal Systems of the Member States” in J. Wouters, A. Nollkaemper, and E. de Wet (eds), *The Europeanisation of International Law* (T.M.C. Asser Press 2008) f. 120-128.

sipas emrit, por ia lë vendimin atyre që të caktojnë institucionin e përshtatshëm për të kërkuar opinion këshillimor¹⁰. Natyrisht, Neni 10 nuk shprehet se cilat gjykatave kombëtare dhe tribunaleve do t'ju jepet e drejta për të kërkuar një opinion këshillimor dhe nuk jep asnjë specifikim të mëtejshëm lidhur me këtë term.

Draft Raporti Shpjegues i Protokollit Nr.16¹¹ sjell një përkufizim të dobishëm të shprehjes “gjykatave më të larta dhe tribunaleve”. Ky term i referohet në mënyrë të qartë gjykatave dhe tribunaleve në majën e hierarkisë së sistemeve gjyqësore kombëtare, megjithatë, pa përfshirur ato gjykata dhe tribunale të cilat, edhe pse inferiore ndaj gjykatave kushtetuese ose të larta, janë të një rëndësie të veçantë për shkak të të qenit “të larta” për kategori të caktuara çështjesh¹².

Nëse i rikthehem formulimit aktual të Nenit 1 (1) të Protokollit, do të shohim një tjetër karakteristikë interesante të procedurës së opinionit këshillimor. Teksti thotë se gjykatat e lartpërmendura “mund” të kërkojnë nga Gjykata e Strasburgut të japë opinione këshillimore. Kjo do të thotë se fillimi i kësaj procedure të re është plotësisht fakultative për gjykatat kombëtare dhe në asnjë mënyrë e detyrueshme, çka është, përsëri, në përputhje me parimin e subsidiaritetit. Krahas kësaj, gjykatat kërkuese mund të tërheqin në një moment të dytë kërkesat e tyre¹³. Opinioni këshillimor paraqet hapin e parë drejt institucionalizimit të mëtejshëm të lidhjeve dhe kontakteve mes gjykatave kombëtare dhe Gjykatës së Strasburgut¹⁴.

Natyra e «Pyetjeve» që parashtrihen nga gjykatat e brendshme

Një tjetër çështje që meriton të analizohet më tejsh në këtë kontekst është *natyra e pyetjeve* që gjykatat e brendshme mund të ngrenë para GJEDNJ për opinion këshillimor. Neni 1 (1) i Protokollit thjesht përmend se opinione këshillimore

¹⁰ “Çdo Palë e Lartë Kontraktuese në Konventë, në kohën e nënshkrimit ose të depozitimit të instrumentit të ratifikimit ose miratimit, me anë të një deklarate të drejtuar Sekretarit të Përgjithshëm të Këshillit të Europës, përcakton gjykatat që cakton për qëllimet e nenit 1, paragrafi 1 i këtij Protokoll. Kjo deklarate mund të ndryshohet në çdo datë të mëvonshme dhe në të njëjtën mënyrë”.

¹¹ Draft Raporti Shpjegues i Protokollit Nr 16, DH-GDR (2012) 020, 2 nëntor 2012

¹² Shih p.sh. Gjykata Austriake e Azilit e cila kryesisht është gjykata e instancës më të fundit në rastet e azilit; Bundesfinanzhof Gjermane (Gjykata Federale e Financave), ose Gjykata Angleze e Apelit në të cilat vendimet mund të ankohen në kushte shumë të kufizuara. Një rast i veçantë është ai i Gjykatës Kushtetuese Italiane që nuk shqyrton kërkesat e paraqitura nga individët për shqyrtimin dhe rishikimin e kushtetutes, të një ligji apo pajtueshmërinë e tij me të drejtat themelore (Neni 24 (1) i Kushtetutes Italiane)

¹³ Në lidhje me këtë, shih gjithashtu Rregullat e reja të Procedurës/ punës të GJDE (OJ L 265/1, 29 shtator 2012), sidomos Neni 100 (1) Rregullat e Procedurës të cilat tani lejojnë GJBE të refuzojë tërheqjen e kërkesës për një vendim paraprak nga një gjykatë e Shtetit Anëtar pasi “Data e shpalljes së vendimit iu është njoftuar palëve të interesuara të përcaktuara në nenin 23 të Statutit [të Gjykatës së Drejtësisë].” Ky krahasim mund të ndihmojë për të ilustruar karakterin e pastër fakultativ të procedurës së propozuar të opinionit këshillimor në dallim me procedurën e vendimit paraprak të BE-së.

¹⁴ Shih CM (2006) 203, në [78-79].

mund të kërkojnë për «pyetjet në parim në lidhje me interpretimin dhe aplikimin» e të drejtave të Konventës. Neni 2 (1) i Protokollit thekson se një panel i përbërë nga pesë gjyqtarë të Dhomës së Madhe do të vendosë nëse do ta pranojë kërkesën për një opinion këshillimor. Ky formulim është frymëzuar në mënyrë të qartë nga Neni 43 (2) i KEDNJ për referimin e çështjeve në Dhomën e Madhe dhe gjithashtu është përdorur edhe në Raportin Reflektues të GJEDNJ¹⁵. Neni 43 (2) i KEDNJ parashikon se kërkesa për referimin para Dhomës së Madhe jepet në qoftë se çështja ngre një problem të rëndësishëm për interpretimin ose zbatimin e Konventës ose një problem të rëndësishëm të rëndësisë së përgjithshme. Nga një vështrim i shpejtë në jurisprudencën e Strasburgut vihet re se kandidatët e përshtatshëm për çështje të tilla të rëndësishme mund të marrin shkas nga çështje të mëparshme¹⁶, që do të thotë një vendim i cili në mënyrë domethënëse ka zhvilluar jurisprudencën ose në qoftë se ka pasur çështje të reja për të cilat nuk ka pasur praktikë të mëparshme¹⁷. Përtej kësaj, draft ligji për zbatimin e Protokollit nr. 11 në të drejtën gjermane përmend se një pyetje e rëndësishme që ndikon në interpretimin ose zbatimin e Konventës mund të lindë nëse një vendim i GJEDNJ kërkon një ndryshim domethënës të së drejtës së brendshme ose praktikave administrative¹⁸, kurse shprehja «çështje serioze e rëndësisë së përgjithshme» mund të jetë një element gjithëpërfshirës kur bëhet fjalë p.sh. për çështje politike¹⁹. Nga ana tjetër, kriteret për pranimin e opinioneve këshillimore, duket të jenë më transparente, ashtu si parashikohet gjithashtu në fjalinë e dytë të nenit 2 (1) të Protokollit “paneli do të arsyetojë çdo refuzim për të pranuar kërkesën/për mospranimin e kërkesës”.

Gjykatat vendase janë, në një masë të caktuar, të kufizuara në të drejtën e tyre për të kërkuar opinion këshillimor. Në vijim të Raportit të Reflektimit të GJEDNJ-se²⁰, neni 1 (2) i Protokollit përcakton që një gjykatë kombëtare mundet vetëm të kërkojë opinion këshillimor në kontekstin e një çështje në pritje të gjykimit të saj. Kjo do të thotë se pyetja përkatëse ligjore duhet të ketë lindur mbi bazën e një çështjeje të diskutueshme në lidhje me të drejtat individuale dhe se procedura nuk do të lejojë shqyrtime abstrakte të legjislacionit. Për më tepër, Neni 1 (3) i Protokollit e detyron gjykatën që shtron pyetjen të japë arsye për kërkesën e saj dhe të japë të dhënat ligjore dhe faktike të çështjes në fjalë. Arsyeja e kësaj dispozite, së pari, është se gjykata kërkuese ka reflektuar mbi nevojën dhe dobinë e kërkesës, dhe, së dyti, gjykata kërkuese ka dhënë konsiderata të rëndësishme në lidhje me çështjet ligjore dhe faktike të rastit në fjalë. Kjo do të lejojë Gjykatën

¹⁵ Shih Raporti i Reflektimit të [27-31].

¹⁶ Shih Harris, O’Boyle dhe Warbrick, *Law of the European Convention of the Human Rights*, 2009, f.828.

¹⁷ Shih psh çështjen *Pretty k Mbretërisë së Bashkuar* Nr. Ap. 2346/02 (GJEDNJ, 29 Prill 2002); *Evans k. Mbretërisë së Bashkuar* Nr. Ap. 6339/05 (GJEDNJ, 10 prill 2007).

¹⁸ Shih *Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Drucksache 13/858, f.42* te [101], gjendet në <http://dipt.bundestag.de/dip21/btd/13/008/1300858.pdf#page=22> [aksesuar në 20 dhjetor 2012].

¹⁹ Shih po aty f.42, te [102].

²⁰ Shih Raportin e Reflektimit të paragrafi [29].

e Strasburgut që të përqendrohet në raste të cilat shtrajnë pyetje thelbësore ose pyetje me interes të përgjithshëm në lidhje me interpretimin dhe zbatimin e të drejtave të Konventës. Ndonëse në Draft Protokollin nr. 16 nuk bëhen paralelizma me procedurën e vendimit paraprak të BE-së, Raporti i Reflektimit shkurtimisht vë në pah se gjykatat kombëtare mund të frymëzohen nga praktika gjyqësore e GJED-së për çështjet nëse një rast i caktuar kërkonte në fakt interpretim të mëtejshëm sqarues ligjor²¹.

Procedura e Opinionit Këshillimor

Mekanizmi i propozuar i opinionit këshillimor pa dyshim që u frymëzua nga procedura e vendimeve paraprake të GJED-së, bazuar në nenin 267 TFBE dhe nenin 3 TFBE. Nga ana tjetër, një transpozim identik i sistemit të BE-së në Konventë do të ishte krejt i papërshtatshëm, pasi do të krijonte probleme të rëndësishme ligjore dhe praktike e cila nga ana tjetër do të rriste ngarkesën e punës së Strasburgut edhe më shumë²².

Ngjashmëria e parë mes juridiksionit të propozuar këshillimor të Strasburgut dhe procedurës së vendimit paraprak të Bashkimit, është se detyra kryesore e komunikimit me Gjykatat përkatëse europiane i takon gjykatave të vendit në krye të piramidës gjyqësore. Kjo ka plotësisht kuptim në të dy sistemet ligjore, edhe pse për arsye disi të ndryshme: juridiksioni këshillimor i Strasburgut mund të vihet në lëvizje vetëm nga gjykatat më të larta dhe tribunalet, meqë parimi i subsidiaritetit kërkon që Palët Kontraktuese të kenë mundësinë e korrigjimit të shkeljeve të pretenduara të Konventës para se një aplikimi të dorëzohet pranë GJEDNJ²³. Kjo kërkesë do të sigurojë që një rast i ka përshkruar të gjitha fazat (ose të paktën fazat kryesore) e ankimit brenda një sistemi të brendshëm gjyqësor para se t'i kërkohej Strasburgut të japë një opinion këshillimor. Në Bashkimin Europian përgjegjësia kryesore për të siguruar funksionimin e duhur të mekanizmit të vendimit paraprak i takon gjykatave kombëtare të fundme («kundër vendimeve të të cilave nuk ka mjete gjyqësore sipas të drejtës kombëtare», Neni 267(3) TFBE) të cilat janë të detyruara të parashtrajnë pyetje në lidhje me interpretimin ose zbatimin e duhur të së drejtës së BE-së në Gjykatën e Luksemburgut²⁴.

Ky sistem bëhet kryesisht për të parandaluar krijimin/themelimin e një organi të së drejtës kombëtare që nuk është në përputhje me të drejtën e Bashkimit në

një Shtet Anëtar²⁵. Megjithatë dallimi kryesor ndërmjet opinionit këshillimor të Konventës dhe procedurës së vendimit paraprak të BE-së është karakteri tërësisht opsional i së parës. Natyrisht, gjykatat «më të ulta/inferiore» të Shteteve Anëtare të BE-së kanë gjithashtu diskrecion më të gjerë për të referuar çështje²⁶ në Luksemburg, që do të thotë se është fakultative për ta që të shtrajnë pyetje në lidhje me interpretimin e Traktateve të BE-së ose të së drejtës dytësore para gjykatës së Luksemburgut²⁷ nëse ato e konsiderojnë një vendim paraprak, thelbësor, për t'i mundësuar atyre për të dhënë vendimin (Neni 267 (2) TFBE). Megjithatë, funksioni i detyrueshëm i Neni 267 (3) TFBE për gjykatat e Shteteve Anëtare që janë në nivelin më të lartë të hierarkisë (ose gjykatat «inferiore» në qoftë se nuk ka mjete juridike për t'i goditur vendimet e tyre²⁸) është padyshim një nga elementët më të rëndësishëm në lidhje me interpretimin dhe zbatimin e njëjtë të së drejtës së Bashkimit, i cili ndihmoi në zhvillimin e sistemit juridik të mirë-integruar të BE-së. Është pra e qartë se futja e një procedure të tillë të detyrueshme në sistemin e Konventës do të jetë në kontrast të plotë me karakterin opsional/fakultativ të procedurës së opinionit këshillimor.

Nga ana tjetër, megjithatë, mund të argumentojmë se mungesa e një detyrimi për të paraqitur një kërkesë për opinion këshillimor në raste të caktuara mund të çojë gjithashtu në dëmtimin e mëtejshëm të makinerisë së mbrojtjes së të drejtave të njeriut të Strasburgut, dhe, për shkak të procedurave paralele, në zbatimin e të drejtave të Konventës në të ardhmen.

Arsyet e ratifikimit dhe mosratifikimit te ketij Protokollit. Rasti i Shqipërisë

Draft Protokollin nr.16 është hapur për ratifikim që në datën 2 tetor 2013. Ai aktualisht është i firmosur nga 14 shtete: Shqipëria, Armenia, Estonia, Finlanda, Franca, Gjeorgia, Italia, Lituania, Rumania, Republika e San Marinos, Sllovakia, Sllovenia, Turqia dhe Ukraina. Shtetet që e kanë ratifikuar atë janë: Republika e San Marinos, Shqipëria dhe Sllovenia. Kuptohet që ky protokoll në mendimin tim është i një rëndësie të veçantë. Në lidhje me çështjen e përparësisë mes opinionit këshillimor dhe aplikimeve individuale, Raporti Shpjegues i Draftit përcakton se, nëse një kërkesë për opinion këshillimor lidhet me një pyetje e cila është parashtruar në një procedurë të aplikimit individual sipas Neni 34 të

²¹ Shih çështjen CILFIT (283/81) [1982] GJED 3415 te [14].

²² Shih po aty [80].

²³ Shih shënimin 16 dhe për më shumë detaje D. Harris, M. O' Boyle dhe C. Warbrick, Law of the European Convention of Human Rights (botimi I dytë, Oxford University Press 2009), fq. 764 – 766.

²⁴ Shih përjashtimet nga ky rregull të vendosura nga GJED te çështja CILFIT (283/81) [1982] GJED 3415, te [16 – 21].

²⁵ Shih Ministerio Publico dhe Gomes Valente k. Fazenda Publica (C-393/98) [2001] GJED. I – 1327, te [17].

²⁶ Shih psh. çështjen Rheninmuhlen – Dusseldorf k. Einfuhr und Vorratsstelle Getreide (166/73) [1974] GJED 139 te [4].

²⁷ Pyetjet në lidhje me pavlefshmërinë e të drejtës së BE-së nuk janë subject i diskrecionit të gjykatave kombëtare dhe duhet të parashtrihen te GJEDBE në çdo rast; shih Foto – Frost (314/85) [197] GJED 4199 te [15].

²⁸ Shih psh çështjen Lyckeskog (C-99/000 [2002] GJED I - 4839

KEDNJ, GJEDNJ duhet që t'i japë përparësi kësaj të fundit ndaj kërkesës për opinion këshillimor, sidomos nëse çështjet juridike të parashtruara në kërkesë mund të shqyrtohen më mirë me një aplikim individual ose nëse opinionet për këtë çështje ndryshojnë brenda GJEDNJ²⁹. Pra, në këtë drejtim një vështirësi e mundshme që mund të dalë në këtë situatë është rasti në të cilin një çështje është parashtruar formalisht para Gjykatës së Strasburgut sipas nenit 34 të KEDNJ-së, ndërsa çështje të tjera të ngjashme janë ende në pritje në gjykatat «më të larta» kombëtare. Nëse atëherë gjykatat kombëtare vendosin të kërkojnë opinione këshillimore për të njëjtën çështje apo çështje të ngjashme, aplikimi individual patjetër që do të gëzojë njëfarë përparësie. Për më tepër, nëse GJEDNJ është shprehur për çështjen e sjellë sipas nenit 34 të KEDNJ-së në atë kohë, do t'i kërkojë që t'i përgjigjet pyetjeve të parashtruara për opinion këshillimor në të njëjtën mënyrë me qëllim që të garantojë interpretimin dhe zbatimin e njëjtë të drejtave të Konventës. Pengesa kryesore në këtë skenar është gjithësesi se vetëm vendimi sipas procedurës së rregullt të Nenit 34 të KEDNJ, do të jetë detyrues; Ekspertiza juridike e Strasburgut në opinionin këshillimor në të vërtetë do të jepte udhëzime si të gjykohej një rast konkret por do të ishte opsionale për gjykatën kombëtare për të vepruar në përputhje me të. Si përfundim, kjo do të thotë se ndonëse procedimet paralele nuk mund të vënë në rrezik koherencën e jurisprudencës së GJEDNJ-së, ato mund të shkaktojnë një zbatim jo të njëjtë në rendet juridike të Palëve të Larta Kontraktuese, ashtu si çështjet e ngjashme mund të sjellin nga njëra anë, vendime detyruese (nëpërmjet aplikimeve individuale) dhe, nga ana tjetër, opinione këshillimore jo detyruese. Opinione këshillimore jo detyruese të Strasburgut pritet që të jenë në këtë mënyrë sa më fleksibël që të jetë e mundur. Ndaj për këtë arsye nuk mund të ekzistoj frika e Paleve të Larta Kontraktuese për ratifikimin e Protokollit. Ashtu si u përmend më parë, Draft Protokollit nr. 16 garanton gjithashtu një bashkëekzistencë harmonike të procedimeve të opinioneve këshillimore me aplikimet individuale³⁰. Kjo do të thotë se dhënia e një opinion këshillimor nuk pengon individët që të bëjnë aplikime individuale sipas Nenit 34 të KEDNJ, ndonëse GJEDNJ mund të përdorë si kriteret e pranimit të parashikuara në nenin 35 të KEDNJ ose dispozitat për t'i vënë vizën aplikimeve sipas Nenit 37 të KEDNJ, nëse një opinion këshillimor është ndjekur në mënyrë efikase nga gjykata kërkuese kombëtare. Raporti i Reflektimit dhe Raporti Shpjegues për më tepër sugjerojnë se GJEDNJ duhet t'i konsiderojë opinione të veta këshillimore si jurisprudencë e vlefshme të cilën mund ta përdorë kur të vendosë për aplikimet individuale të mundshme në vijim për të njëjtën objekt kërkesë. Sigurisht, ndonëse opinione këshillimore nuk e kanë karakterin detyrues të një vendimi të çështjeve të diskutueshme, ato padyshim bartin «efektet ligjore»

²⁹ Shih Raporti i Reflektimit te par. 36.

³⁰ Shih Raporti i Reflektimit, te [45].

të precedentit, ashtu si gjykatat e tjera ndërkombëtare të tilla si GJND³¹, dhe GJIADNJ³² kishin theksuar në jurisprudencën e tyre³³. Parimet e interpretimit të Konventës në një opinion këshillimor do të kishin kështu të njëjtin status ligjor si parimet e vendosura nga Gjykata e Strasburgut në vendime.

Shqipëria e ka ratifikuar Protokollin nr. 16 nëpërmjet Ligjit Nr. 48/2015 “Për ratifikimin e protokollit të 16-të të konventës “për mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe lirive themelore”, miratuar në datën 7.5.2015 dhe botuar në Fletoren Zyrtare datë 26.05.2015 nr.85.

Mendojmë se ky protokoll ka një vlerë të veçantë. Në radhë të parë procedurat ngrihen mbi dialogun juridik mes gjykatës së Strasburgut dhe gjykatave kombëtare në mënyrë që të forcojnë efikasitetin e rendit juridik përkatës. Ky efekt (pasojë) do të rrisë efikasitetin e gjykatave të vendit tonë. Në këtë drejtim ngarkesa më e madhe e punës në mbrojtjen e të drejtave të njeriut mund të zhvendoset te gjykatat tona. Përgjegjësia kryesore për të komunikuar me gjykatën e Strasburgut është te gjykatat dhe tribunalët më të lartë te vendit. Sistemi i Konventës, nga ana tjetër, bazohet te mugesë e detyrimit dhe vetë vullneti i gjykatave kombëtare për t'i parashtruar Strasburgut pyetje të mundshme, pra nuk është e detyrueshme. Ky është një tregues shumë domethënës i cili nuk do i vërë ‘në pozitë’ gjykatat tona. Opinioni këshillimor paraqet hapin e parë drejt institucionalizimit të mëtejshëm të lidhjeve dhe kontakteve mes gjykatave kombëtare dhe Gjykatës së Strasburgut. Strasburgu mundet me anë të kësaj procedure që të zhvillojë doktrinën e tij *acte clair* dhe *acte eclairée* se kur duhet të pranojë ose të refuzojë pyetje në lidhje me opinione këshillimore dhe t'i japë gjykatave kombëtare me udhëzime ilustruese se cilat pyetje kërkojnë sqarime të mëtejshme ligjore dhe cilat pyetje janë shpjeguar.

Sic edhe u theksua në paragrafët e mëparshëm nëse një çështje është parashtruar formalisht para Gjykatës së Strasburgut sipas nenit 34 të KEDNJ-së, ndërsa çështje të tjera të ngjashme janë ende në pritje në gjykatat «më të larta» kombëtare, dhe gjykatat kombëtare vendosin të kërkojnë opinione këshillimore për të njëjtën çështje apo çështje të ngjashme, aplikimi individual patjetër që do të gëzojë përparësi. Gjykatat shqiptare janë, deri diku të kufizuara në të drejtën e tyre për të kërkuar opinion këshillimor, pasi munden vetëm të kërkojnë opinion këshillimor në kontekstin e një çështje në pritje të gjykimit te tyre. Kjo do të thotë se pyetja përkatëse ligjore duhet të ketë lindur mbi bazën e një çështjeje të diskutueshme

³¹ Shih neni 68 I Statutit të ICJ dhe psh *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina k. Uruguajit)* ICJ Rep. 2010, 14, [88], [101], [150], [193] dhe [273]; dhe *International Convention in the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Gjeorgjia k. Federatës Ruse) Parashtrimet paraprake*, vendimi i 1 Prillit 2011, [30] dhe [139].

³² Shih psh *Neira-Alegria et al. k Peru*, IACHR C No. 20; dhe *Juvenile Reeducation Institute k. Paraguajit*, IACHR C Nr. 112.

³³ Shih Raporti i Reflektimit, par. [44].

në lidhje me të drejtat individuale dhe se procedura nuk do të lejojë shqyrtime abstrakte të legjislacionit.

Konkluzione

Artikuj të studjuesve të ndryshëm me eksperiencë tregojnë se procedura e vendimit paraprak e Bashkimit European ka luajtur një rol të caktuar në hartimin e Draft Protokollit Nr. 16 dhe ka influencuar pa dyshim formën finale të juridiksionit të opinionit këshillimor. Kjo procedurë ngrihet mbi dialogun juridik mes GJEDNJ-se dhe gjykatave kombëtare në mënyrë që të forcojnë efikasitetin e rendit juridik përkatës supranacional. Do të jetë tërheqëse të shohim sesi këto dy procedura mund të ndërveprojnë dhe të bashkohen pas ratifikimit dhe hyrjes në fuqi të Protokollit nr. 16 dhe/ose aderimit të BE-së në Konventë, pra mbase duke kontribuar në konsolidimin e mëtejshëm të një «Zone Kushtetuese Europiane» të përbashkët të gjykatave Europiane dhe kombëtare të përfshira në dialogun juridik me njëra tjetrën. Ky hap mund t'i japë si GJED-se dhe GJEDNJ-se më shumë legjitimitet meqë ngarkesa më e madhe e punës në mbrojtjen e të drejtave të njeriut mund të zhvendoset te gjykatat kombëtare. Aq me tepër që sistemi i Konventës bazohet te mugesia e detyrimit dhe vetë vullneti i gjykatave kombëtare për t'i parashtruar Strasburgut pyetje të mundshme. Mund të argumentohet se vendimi për t'i bërë kërkesa të ardhshme për opinionet këshillimore vetëm opsionale me gjasa lidhet me gjendjen aktuale të *real politikës* Europiane dhe skepticizmit në rritje ndaj institucioneve Europiane, megjithatë duket e vështirë që të imagjinosh një makineri këshillimore detyruese brenda sistemit të Strasburgut përsa kohë që Palët e Larta Kontraktuese nuk do të ishin kurrë dakort që të krijonin një mekanizëm zbatimi tërësisht funksional. Strasburgu mundet pra që të zhvillojë doktrinën e tij *acte clair* dhe *acte eclairé* se kur duhet të pranojë ose të refuzojë pyetje në lidhje me opinionet këshillimore dhe t'u japë gjykatave kombëtare me udhëzime ilustruese se cilat pyetje kërkojnë sqarime të mëtejshme ligjore dhe cilat pyetje janë shpjeguar.

Kompetenca e Strasburgut për të riformuluar pyetje të paqarta ose të dykuptimta dhe për të refuzuar pyetje hipotetike nga ana tjetër, mund të frymëzohet më së miri nga homologët e tij në të drejtën e BE-së por duket se është normale që këto tagra t'i jepen GJEDNJ, meqë pranimi i pyetjeve abstrakte do të binte ndesh me synimin për të ulur/zvogëluar ngarkesën e punës së gjykatës. Për më tepër, marrëdhënia e ardhshme mes opinionëve këshillimore dhe aplikimeve individuale sipas nenit 34 të KEDNJ do të jetë padyshim një çështje tërheqëse për t'u shqyrtuar.

Por nga ana tjetër, procedimet paralele në çështje të krahasueshme ose të ngjashme në GJEDNJ mund të çojnë në zbatimin e ndryshëm të vendimeve detyruese dhe

këshillimeve jo detyruese brenda rendit juridik të Palëve të Larta Kontraktuese duke cënuar autoritetin e Strasburgut dhe koherencën e jurisprudencës së tij.

Përvec disa mundësive për përmirësim të Draft Protokollit nr. 16 – si sqarimi i mëtejshëm i kriterit disi të vagëllt sipas të cilit do të pranohen kërkesat për opinion këshillimor, ose përfshirja e mundshme/ e përfytyrueshme se opinionet këshillimore do t'i shërbejnë Palëve Kontraktuese si udhëzime (ose madje dhe si precedentë) – koncepti i përgjithshëm i procedurës së propozuar të opinionit këshillimor duket të jetë një shtesë e frytshme dhe e suksesshme në sistemin European të mbrojtjes së të drejtave të njeriut.

Shqipëria së bashku me disa shtete të tjera e kanë firmosur dhe ratifikuar këtë Protokoll. Mendojmë se ky Protokoll duhet të ratifikohet edhe nga Shtetet e tjera Palë të Larta Kontraktuese sa më shpejt me qëllim hyrjen në fuqi dhe aplikimin e tij për përmirësimin e sistemit të Këshillit të Europës për mbrojtjen dhe garantimin e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut.

Bibliografia

- Bana S., Risitë e Draft Protokollit Nr.16 të KEDNJ-së, Jeta Juridike, nr. 3 2015.
- D. Anderson dhe M. Demetriou, *References to the European Court* (Sweet& Maxwell 2002) f. 86 – 97.
- D. Harris, M. O' Boyle dhe C. Warbrick, *Law of the European Convention of Human Rights* (botimi I dytë, Oxford University Press 2009), fq. 764 – 766.
- Draft Raporti Shpjegues i Protokollit Nr 16, DH-GDR (2012) 020, 2 nëntor 2012
- F. G. Jacobs “Judicial Dialogue and the Cross – Fertilization of Legal Systems: The European Court of Justice” (2003) 38 *Texas International Law Journal* faqe 547 – 556;
- G. De Burca “The Road Not Taken: The European Union as a Global Human Rights Actor” (2011) 105 *American Journal of International Law* f. 649-693.
- Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut, “The Court's Priority Policy”, gjendet te http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/DB6EDF5E-6661-4EF692EF8C4ACC62F31/0/Priority_policyPublic_communication_EN.pdf [akesuar 20 Dhjetor 2013].
- Harris, O'Boyle dhe Warbrick, *Law of the European Convention of the Human Rights*, 2009, f.828.
- Harris, O'Boyle, dhe Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, 2009, fq. 826.
- J. Callewaert, “‘Unionisation’ and ‘Conventionisation’ of Fundamental Rights in Europe: The Interplay between Union and Convention Law and its Impact on the Domestic Legal Systems of the Member States” in J. Wouters, A. Nollkaemper, and E. de Wet (eds), *The Europeanisation of International Law* (T.M.C. Asser Press 2008) f. 120-128.
- Opinionin Këshillimor, Nr 1 (GjEDNJ, 12 shkurt 2008) dhe Opinionin Këshillimor nr 2 (GjEDNJ, 22 janar 2010).
- P. Craig, ‘The Classics of EU Law Revisited: CILFIT and Foto-Frost’ in M. P. Maduro and L. Azoulay (eds), *The Past and Future of EU Law* (Hart Publishing 2010) p. 187.
- R. Uepermann – Wittzack, “Volkerrechtliche Verfassungselemente” botimet A. von Bogdany und J. Bast, *Europaisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge* (botimi i 2të, Springer 2009), faqe 177 – 225.

Reflektim mbi Propozimin për të zgjeruar juridiksionin Këshillimor të Gjykatës, gjendet në http://www.coe.int/t/dgi/brighton-conference/documents/Court-Advisory-opinions_en.pdf [vizituar më 20 dhjetor 2014].

Vendimet gjyqësore

- Akdivar dhe të tjerët k. Turqisë*, App nr. 21893/93 (GJEDNJ, 16 shtator 1996)
Christine Goodwin k. Mbretërisë së Bashkuar, nr. ap. 28957/95 (GJEDNJ, 11 korrik 2002).
Evans k. Mbretërisë së Bashkuar Nr. Ap. 6339/05 (GJEDNJ, 10 prill 2007).
CILFIT (283/81) [1982] GJEDNJ 3415.
Da Costa and Others v Nederlandse Belastingadministratie (28–30/62) [1963].
Foto – Frost (314/85) [197] GJEDNJ 4199.
International Chemical Corporation v Amministrazione delle Finanze dello Stato (66/80) [1981] GJEDNJ 1191
Kopecky k. Sllovakisë Nr. Ap. 44912/98 (GJEDNJ, 28 shtator 2004).
M.S.S k. Belgjikës dhe Greqisë, Nr. Ap.30696/09 (GJEDNJ, 21 janar 2011).
Pretty k Mbretërisë së Bashkuar Nr. Ap. 2346/02 (GJEDNJ, 29 Prill 2002)
Selmouni k. Francës, App nr. 25803/94 (GJEDNJ, 28 korrik 1999) në [74]
Stec dhe të tjerë k. Mbretërisë së Bashkuar Nr. Ap 65731/01 dhe 65900/01 (GJEDNJ, 12 prill 2006
Stec dhe të tjerë k. Mbretërisë së Bashkuar, nr. ap. 65731/01 dhe 65900/01 (GJEDNJ, 12 Prill 2006) [58]

Rëndësia e edukimit për zhvillimin e të drejtave të njeriut në Shqipëri

Viktor Mërkuri, MSc

Abstrakt

Komuniteti ndërkombëtar ka njohur dhe promovuar të drejtat e njeriut dhe liritë themelore përmes një trupi të madh të të drejtave ndërkombëtare të njeriut duke filluar nga dita e shpalljes së Deklaratës Universale të të Drejtave të Njeriut, 60 vjet më parë. Republika e Shqipërisë si një demokraci parlamentare përmban një katalog të gjerë të të drejtave dhe liritë themelore të njeriut në Kushtetutën e saj, të drejta të cilat duhet të garantohen nga shteti. Në bazë të prespektivës europiane të Shqipërisë, të drejtat e njeriut, si dhe njohja dhe mbrojtja e tyre luajnë një rol të rëndësishëm në marrëdhëniet e Shqipërisë me Bashkimin Europian dhe komunitetin ndërkombëtar në përgjithësi. Problematikat në të drejtat e njeriut të cilat shpesh shfaqen në Shqipëri përfshijnë dhunën në familje dhe diskriminimin kundër grave, abuzimin e fëmijëve, diskriminimin në bazë të orientimit seksual dhe identitetit gjinor, sjelljen çnjerëzore dhe torturimin, etj. Nëpërmjet këtij punimi dëshiroj të shpreh rëndësinë e zhvillimit të një kulture të të Drejtave të Njeriut përmes zhvillimit të shkollimit dhe edukimit për trajtimin e problematikave të cilat lidhen me këto të drejta brënda Republikës së Shqipërisë. Punimi ngrë hipotezën se të drejtat e njeriut mund të mborhen dhe argumentohen vetëm në qoftë se ato kuptohen në thelbin e tyre dhe mënyrën e mirëfilltë se si funksionojnë ato në jetën e përditshme të secilit anëtar të komunitetit. Kjo përfshin si fillim edukimin dhe njohjen mbi të drejtat e njeriut, të drejtën për të mësuar rreth këtyre të drejtave, si dhe mënyrat dhe mjetet për mbrojtjen dhe promovimin e tyre në shoqërinë tonë. Në kuadër të sistemit të arsimit, edukimi i të drejtave të njeriut promovon një qasje holistike bazuar në të drejtat që përfshin edhe «të drejtat e njeriut nëpërmjet edukimit», duke siguruar se të gjitha komponentët dhe proceset e edukimit – duke përfshirë këtu dhe kurrikulat, materialet, metodat dhe trajnimet – janë të favorshme për të mësuar rreth të drejtave të njeriut, dhe «të drejtat e njeriut në arsimim dhe edukim», duke siguruar se të drejtat e njeriut në