

përbëjnë kornizën e nevojshme, brenda së cilës marrin jetë dhe pasqyrohen rolet e secilit prej tyre, dhe se nga ana tjetër, kjo kornizë nuk mund të gjejë përdorim në mungesë të përmbajtjes së duhur funksionale.

Fjalë kyçe: *shteti i së drejtës, sistem ligjor, parimi i ndarjes së pushteteve, transparenca, reforma institucionale.*

Shteti i së drejtës, një analizë midis formës dhe funksionit

Dokt. Evisa Kambellari

DEPARTAMENTI I TË DREJTËS PENALE

FAKULTETI I DREJTËSISË, UNIVERSITETI I TIRANËS

Abstrakt

Punimi synon, pikësisht, të paraqesë parametrat e shtetit të së drejtës si objektivi final i përpjekjeve për konsolidimin e sistemit ligjor në vendin tonë. Reformat e shumta legjislativë dhe institucionale shihen në një raport të vazhdueshëm midis formës dhe funksionit, si dhe, në një vlerësim të natyrës dhe proporcionalitetit të këtij raporti. Shteti i së drejtës konceptohet si një parim qeverisjeje, sipas të cilit, individët, institucionet, subjektet publike dhe private, përfshirë edhe vetë shtetin, janë përgjegjës përpara ligjeve, të cilat, duhet të jenë të shpallura publikisht, të zbatueshme në mënyrë të njëjtë, të gjykuara në mënyrë të pavarur, dhe në pajtim me normat dhe standardet ndërkombëtare të të drejtave të njeriut. Ky parim, parashton gjithashtu kërkesën për marrjen e masave, me qëllim sigurimin e respektimit të parimeve të sundimit të ligjit, të ndarjes së pushteteve, barazisë dhe përgjegjësisë përpara ligjit, drejtësisë në zbatimin e tij, pjesëmarrjes së publikut në vendimmarrje, qartësisë ligjore, shmangies së arbitrarishtet dhe të sigurimit të transparencës ligjore dhe procedurale, në veprimtarinë e administratës publike. Gjatë këtij trajtimi, i kushtohet vëmendje rëndësishme funksionale dhe aplikimit në praktikë të elementëve të shtetit të së drejtës në garantimin e vlerave të ligjshmërisë, demokracisë, lirisë dhe drejtësisë. Në këtë kontekst, analizohen reformat e ndërmarra në fushën e drejtësisë dhe në sferën ekonomike, në këndvështrimin se si këto reforma duhet të ndjekin qëllime të mirë-përcaktuara, në funksion të një destinacioni final të konsolidimit dhe zhvillimit të qëndrueshëm të vlerave të një sistemi ligjor, të ndërtuar mbi bazën e së drejtës dhe në shërbim të saj. Në punim vihet gjithashtu theksi në rëndësinë që merr kombinimi i aspekteve formale me ato funksionale në veprimtarinë e përditshme të subjekteve publike dhe private, duke u bazuar në idenë se forma dhe procedura

1. Koncepti i shtetit të së drejtës dhe realiteti shqiptar

Sikurse jemi shprehur më sipër, shteti i së drejtës përfaqëson një parim kompleks të bazuar në ekzistencën dhe respektimin e parimeve të tjera më specifike. Në një përpjekje për të dhënë një përkufizim të përmbledhur të këtij koncepti, mund të themi, se ai gjën shprehje në këto elemente kryesore: 1) qeverisje që i nënshtrohet ligjeve; 2) barazi përpara ligjit; 3) ligjshmëri dhe rend publik; 4) drejtësi efiçente e parashikueshme; 5) mos-dhunimin e të drejtave dhe lirive të qytetarëve nga autoritetet shtetërore.¹ Shteti i së drejtës, në kuptimin formal, përfshin në vetvete urdhërimet për njohjen dhe respektimin e formave dhe procedurave të caktuara mbi ndërtimin dhe veprimtarinë e organeve shtetërore. Ndërsa në kuptimin e tij material, përfshihen kërkesat për të garantuar përmbajtjen e ligjeve të caktuara, mes të cilave, vend të veçantë zënë aktet mbi të drejtat dhe liritë themelore².

Shteti i së drejtës përfaqëson një ideal politik, jo vetëm për shoqëritë e vendeve në tranzicion, por edhe për shoqëritë e vendeve me një demokraci të konsoliduar. Arritja e këtij ideali përbën një projekt ambicioz, vënia në jetë e të cilit, kërkon një angazhim gjithëpërfshirës, të të gjithë aktorëve politikë dhe socialë, koordinim të vazhdueshëm të veprimeve të tyre, ndërmarrjen e reformave të mirë-studiuara, në përputhje me problematikat dhe veçoritë e kontekstit përkatës politik, ekonomik dhe social, si dhe hartimin e politikave të duhura implementuese për zbatimin e tyre.

Vendosja e sistemit demokratik në vendin tonë, u shoqërua në mënyrë të pashmangshme, me nisjen e një rruge të gjatë reformash institucionale dhe ligjore, me destinacion final, garantimin e vlerave të shtetit të së drejtës. Në vijim, prezantohen shkurtime, disa nga reformat kryesore në fushën e drejtësisë dhe në fushën ekonomike, si dy nga drejtimet më domethënëse të projektimit të modelit të shtetit të së drejtës. Në këtë kuptim, reforma në sistemin e drejtësisë paraqitet si mjaft e rëndësishme, pasi përbën bazën për garantimin e ligjshmërisë në fushat e tjera. Nga ana tjetër, ndërmarrja e reformave për ndërtimin e një mjedisi të

¹ Shiko : Kleinfeld, R. *Competing Definitions of the Rule of Law*, në Carothers, Th. - Promoting the Rule of Law : In Search of Knowledge. Washington: Carnegie Endowment for the International Peace (2006), fq. 32.

² Zaganjori, Xh., Anastasi, A., & Çani, E. (2011) *Shteti i së Drejtës në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë*. Tiranë: Shtëpia botuese Aldeprint fq.18.

qëndrueshëm ekonomik, konsiderohet se ndikon ndjeshëm në arritjen e një niveli më të lartë të zbatimit të ligjit në përgjithësi, si dhe në qëndrueshmërinë e normave të lidhura me rregullimin e fushës ekonomike në veçanti.

2.1 Reforma në fushën e drejtësisë

Administrimi i rregullt i drejtësisë përfaqëson një element thelbësor për sigurimin e ligjshmërisë në veprimtarinë e organeve të administratës publike dhe për mbrojtjen efektive të të drejtave dhe lirive themelore të individit. Në vijim të trajtesës, roli reformave të ndërmarra në fushën e drejtësisë shihet në dy aspekte kryesore: së pari, në krijimin e hapësirës së nevojshme ligjore, për të garantuar shmangien e çdo ndërhyrjeje arbitrare apo ndikimi të paligjshëm në dhënien e drejtësisë dhe së dyti, në vendosjen e mekanizmave që bëjnë të mundur nënshtrimin ndaj kontrollit gjyqësor të veprimtarisë së organeve të administratës publike.

2.1.1 Ndërtimi i një sistemi gjyqësor të pavarur

Në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë si dhe në ligjet e posaçme që rregullojnë organizimin e pushtetit gjyqësor, parashikohet shprehimisht, se ‘pushteti gjyqësor është tërësisht i ndarë nga pushteti legjislativ dhe ekzekutiv’. Garantimi efektiv i kësaj pavarësie shprehet qartë në një sërë elementësh si : përgatitja e gjyqtarëve të ardhshëm nga një shkollë e ngritur posaçërisht për këtë qëllim, e cila është shkolla e Magjistraturës ; ngritja dhe funksionimi i një organi të pavarur, siç është Këshilli i Lartë të Drejtësisë, si autoriteti i vetëm përgjegjës për emërimin, transferimin, shkarkimin, edukimin, vlerësimin moral e profesional, karrierën, dhe për kontrollin e veprimtarisë së gjyqtarëve të gjykatave të shkallës së parë dhe të gjykatave të apelit ; përcaktimi i qartë në ligj i rasteve të lëvizjes nga detyra të gjyqtarit³; gëzimi i imunitetit penal për fjalët e thëna apo vendimet e marra në ushtrim të detyrës nga ana e gjyqtarit⁴; sigurimi i pavarësisë financiare të gjykatave, si dhe mos-kufizimi i kohës së qëndrimit në detyrë të gjyqtarëve.

Gjykatat janë institucione, veprimtaria e të cilave bazohet në dhënien e drejtësisë nëpërmjet zbatimit të normave të vendosura në emër të të gjithë shoqërisë dhe në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve në lidhje me këto norma. Këto institucione, mund të vlerësohen si garantuese të sistemit të së drejtës, kur në veprimtarinë e tyre të përditshme udhëhiqen dhe garantojnë parimet e procesit të rregullt ligjor. Procesi

³ Shiko nenin 20 të ligjit nr. 9877, datë 18.2.2008, “Për Organizimin e Pushtetit Gjyqësor në Republikën e Shqipërisë”.

⁴ Sipas Kushtetutës, gjyqtarët kanë imunitet të garantuar mbi veprimtarinë e tyre zyrtare, i cili mund të hiqet vetëm me pëlqimin e KLD-së (neni 137/3 i Kushtetutës së Rep. së Shqipërisë); shiko gjithashtu nenin 29 të ligjit nr. 9877, “Për Organizimin e Pushtetit Gjyqësor në Republikën e Shqipërisë”, sipas të cilit - *Gjyqtarët gëzojnë imunitet nga ndjekja penale. Ata nuk mund të arrestohen ose të ndiqen penalisht pa pëlqimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë, me përjashtim të rasteve kur kryejnë një krim të dukshëm (flagrant).*- Ky imunitet shtrihet si në proceset penale dhe ato civile (neni 30 i ligjit).

i rregullt ligjor përfaqëson në vetvete një arkitekturë juridike komplekse të ngritur mbi kërkesën për respektimin e parimeve të tilla si: pavarësia dhe paanshmëria e gjykatave, barazia përpara ligjit dhe në zbatimin e tij, barazia në të drejta dhe në mjetet për mbrojtjen e tyre, gjykimi brenda një kohe të arsyeshme, respektimi i kontradiktoritetit në vlerësimin e provave, si dhe prezumimi i pafajësisë apo respektimi i të drejtave të mbrojtjes në kuadër të një procedimi penal.⁵

Parimi i procesit të rregullt ligjor, është një parim me rëndësi kushtetuese, zbatim i praktikë i të cilit, është bërë i mundur në sajë të një sërë parashikimesh të posaçme, në ligjin procedural penal dhe civil. Nëpërmjet këtyre parashikimeve garantohet efektivisht, respektimi i aspekteve të ndryshme të procesit të rregullt ligjor, gjatë gjykimit të një mosmarrëveshjeje civile apo çështjeje penale.

Në terma praktikë, vlen gjithashtu të theksohet, se iniciativa të rëndësishme janë ndërmarrë për të rritur profesionalizmin në radhët e gjyqësorit, duke siguruar trajnimin e gjyqtarëve të ardhshëm dhe atyre aktualë mbi të drejtën substanciale dhe atë procedurale, mbi aspekte të etikës profesionale si dhe të mbrojtjes dhe respektimit të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut.

2.1.2 Rishikimi gjyqësor i veprimtarisë legjislative dhe asaj administrative

Një institut shumë i rëndësishëm, për të garantuar respektimin e kushtetutshmërisë dhe/ose ligjshmërisë në praktikën e organeve shtetërore dhe të administratës publike, është ai i rishikimit gjyqësor të akteve të nxjerra prej tyre. Në këtë mënyrë, gjyqësori ka pushtet për të rishikuar aktet administrative dhe për të detyruar qeverinë të veprojë, aty ku ekziston një detyrim ligjor për të vepruar.⁶ Në përfundim të shqyrtimit gjyqësor të akteve administrative, gjykata mund të anulojë aktin, ose të shpallë pavlefshmërinë e tij.⁷

Për më tepër, në rrethana të caktuara, rishikimit gjyqësor mund t’i nënshtrohen edhe aktet e nxjerra nga pushteti legjislativ. Në një rast të tillë, organi i vetëm që mund të kontrollojë rregullsinë e parashikimeve ligjore, është Gjykata Kushtetuese. Ligjet e nxjerra nga Kuvendi, i nënshtrohen kontrollit nga ana e Gjykatës Kushtetuese, me qëllim vlerësimin e pajtueshmërisë së tyre me Kushtetutën dhe marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara me ligj.⁸ Kjo e fundit, duhet të vlerësojë e vendosë sipas rastit, nëse ligji i kontestuar ka respektuar apo jo të drejtat dhe liritë kushtetuese të individit apo parimet dhe standardet e tjera themelore

⁵ Për më tepër, mbi këtë çështje shiko : Shegani, A., Kambellari, E., Fekolli, S. *Modeli i Procesit të Rrregullt Ligjor në të Drejtën Franceze*. Konferenca Shkencore Kombëtare “Mekanizmat Mbrojtës të të Drejtave të Individëve në Kuadër të Procesit të Rregullt Ligjor”. Tiranë: Botimet Pegi (2012), fq. 76-89.

⁶ *Indeksi i Reformës Gjyqësore për Shqipërinë*, Vol. III, Botuar nga Organizata e Juristëve Amerikanë, tetor 2006, fq. 17.

⁷ Shiko nenet 324 dhe 331 të ligjit nr. 8116, datë 29.03.1996, “Kodi i Procedurës Civile të Republikës së Shqipërisë” i azhurnuar; shiko gjithashtu nenin 18/b të ligjit nr. 8485, datë 12.05.1999, “Kodi i Procedurave Administrative të Republikës së Shqipërisë”.

⁸ Shiko nenin 131/a të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë si dhe nenet 68, 69 të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatës Kushtetuese”.

të Kushtetutës, si parimin e ndarjes së pushteteve, parimin e sigurisë juridike, pavarësinë e pushtetit gjyqësor, autonominë e pushtetit vendor, e të tjerë.⁹ Në këtë mënyrë, rishikimi gjyqësor është një instrument i rëndësishëm për të garantuar nga njëra anë, kontrollin dhe ekuilibrin ndërmjet pushteteve, si një nga parimet bazë të shtetit të së drejtës dhe nga ana tjetër mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut prej çdo veprimi arbitrar të administratës publike.

2.1.3 Rritja e nivelit të edukimit dhe kulturës juridike

Rritja e nivelit të edukimit juridik jo vetëm për praktikantët e së drejtës por edhe për shtetasit e thjeshtë i shërben forcimit të kulturës juridike në tërësi si një faktor ushqyes i besimit në vlerat e shtetit të së drejtës dhe në respektimin e këtyre vlerave. Vendosja e kulturës juridike në shoqëri nënkupton ndër të tjera, ekzistencën e një vullneti pozitiv për mbajtjen e një sjelljeje konform normave juridike dhe parimeve të shtetit të së drejtës, besimin në dobinë e sjelljes në pajtim me normat, vendosmërinë për të garantuar sjelljen në përputhje me to dhe mbajtjen e qëndrimit kritik ndaj subjekteve që shkelin rregullat e gjithëpranuara, jo vetëm nga ana e zyrtarëve publikë të ngarkuar me detyrën e kontrollit të respektimit të tyre, por edhe nga ana e qytetarëve të thjeshtë.

Përprojekjet për sigurimin e infrastrukturës dhe kapaciteteve të nevojshme në këtë drejtim kanë ardhur gjithnjë e në rritje duke u shprehur ndër të tjera në krijimin dhe veprimtarinë e organizatave joqeveritare me objekt trajnimin dhe mbështetjen e praktikantëve të ligjit; organizimin e konferencave shkencore si dhe simpoziumeve më natyrë kombëtare dhe ndërkombëtare si evente të rëndësishme për ballafaqimin dhe ndarjen e mendimeve midis studiuesve të fushave të ndryshme me synim dhënien e kontributit të tyre në përmirësimin e fushës përkatëse të veprimtarisë shoqërore; botimin e revistave juridike me karakter periodik, apo ndërmarrjes së fushatave të ndryshme sensibilizuese. Megjithatë, duhet theksuar se niveli i kulturës juridike në shoqëri vazhdon të mbetet i ulët. Përjasja ndaj ligjit dhe vlerave të tij, e njerëzve të thjeshtë, veprimtaria e përditshme e të cilëve nuk lidhet drejtpërdrejt me studimin apo praktikimin e normave të së drejtës është relativisht e ulët.

2.2 Reforma në fushën ekonomike

Në mënyrë që koncepti i shtetit të së drejtës, të kalojë nga një dimension abstrakt në një dimension konkret, tërësia e parashikimeve formale ligjore duhet t'i përgjigjet realitetit ekonomik, natyrës së marrëdhënieve ekonomike në shoqëri dhe të jetë e tillë që të bëjë të mundur mbarëvajtjen dhe zhvillimin e mëtejshëm të këtyre marrëdhënieve nëpërmjet krijimit të terrenit të nevojshëm ligjor. Marrëdhëniet ekonomike së bashku me ato sociale, përfaqësojnë përmbajtjen në të cilën materializohet formati i shtetit të së drejtës.

⁹ Shiko: Zaganjori, Xh., Anastasi, A., & Çani, E., *Shteti i së drejtës në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë*. Tiranë: Shtëpia botuese Aldeprint (2011), fq. 24.

Reformat ligjore dhe institucionale përbëjnë vetëm një nga drejtimet mbi të cilat ngrihet projeksioni i shtetit të së drejtës. Një projektion i tillë, nuk është thjesht produkt i vullnetit politik dhe juridik, por në të njëjtën kohë edhe produkt ekonomik dhe social, i ndikuar në mënyrë të pashmangshme nga rrethanat ekonomike dhe nga natyra e marrëdhënieve në shoqëri. Faktorët ekonomikë dhe socialë, janë ato që përcaktojnë në një masë të madhe suksesin ose jo të përpjekjeve për të garantuar sundimin e gjithanshëm ligjit. Mjedisi ekonomik ndikon ndjeshëm në organizimin e marrëdhënieve në shoqëri dhe në mënyrën se si këto marrëdhënie i nënshtrohen rregullimit juridik. Situatat e pasigurta ekonomike si dhe problemet në zbatimin e ligjit ose reformave në aspekte të caktuara të veprimtarisë ekonomike, mund të krijojnë një mjedis të përshtatshëm për lindjen e sjelljeve deviante dhe të kthehen në faktorë që stimulojnë shkeljen e ligjit.

2.2.1 Kuadri normativ

Ngritja dhe funksionimi i sistemit të ekonomisë së tregut, merr rëndësi primare për gëzimin e të drejtave ekonomike të njohura në kuadër të një sistemi demokratik. Për më tepër, gëzimi i këtyre të drejtave ndihmon në shprehjen dhe përfortimin e vlerave të shtetit të së drejtës. Në kuadër të reformave të ndërmarra në fushën ekonomike, vlen të përmendim në radhë të parë miratimin e Kodit të ri Civil të Republikës së Shqipërisë në vitin 1994, i cili vendosi kuadrin e nevojshëm ligjor për ndërtimin e marrëdhënieve të reja civilo-tregtare, të bazuara në sistemin e ekonomisë së tregut dhe lirisë së veprimtarisë ekonomike. Në Kod morën jetë rishtazi edhe forma të tjera kontraktore si *franchising* apo *leasing*, të cilat zgjeruan edhe më tej mundësitë e transaksioneve në fushën civile, dhe llojet e veprimtarisë së subjekteve përkatëse kontraktore në jetën ekonomike.

Gjithashtu, në vijim janë miratuar një sërë ligjesh të posaçme me synim krijimin e mjedisit të nevojshëm juridik për ngritjen dhe konsolidimin ekonomisë së tregut dhe rregullimin e veprimtarisë së aktorëve ekonomikë në vendin tonë. Ligje të tilla si: ligji “Për privatizimin e ndërmarrjeve shtetërore të transformuara në shoqëri tregtare”, “Për Koncesionet”, “Për investimet e huaja”, “Për prokurimin publik” “Për tregtarët dhe shoqëritë tregtare”, “Për titujt”, “Për bankat në Republikën e Shqipërisë”, “Për qiranë financiare”, janë disa nga ligjet e posaçme që kanë krijuar një kuadër të pasur normativ për privatizimin e asetëve apo ndërmarrjeve shtetërore si dhe rregullimin e veprimtarisë ekonomike – financiare të subjekteve fizike ose juridike private, në drejtime të ndryshme të shprehjes së kësaj veprimtarie.

2.2.2 Garantimi i të drejtës së pronësisë

Rëndësi të veçantë për garantimin e një mjedisit të qëndrueshëm ekonomik merr edhe ndërtimi i një strukture të qartë ligjore për zgjidhjen e konflikteve të pronësisë mbi tokën dhe garantimin efektiv i të drejtave reale të pronësisë në tërësi, nëpërmjet ndjekjes së procedurave përkatëse administrative dhe gjyqësore. Edhe

pse vitet e fundit janë ndërmarrë një sërë reformash ligjore dhe institucionale në këtë drejtim, problemet e lidhura me të drejtën e pronësisë vazhdojnë të mbeten shqetësim kryesor për aktivitetin ekonomik-financiar në vend.

Situata paraqitet problematike duke pasur parasysh numrin e konsiderueshëm të ndërtimeve të realizuara në mënyrë të paligjshme, ende të pa legalizuara, si dhe mungesën e dokumentimit ose regjistrimit të pasurive të tjera të paluajtshme, të cilat mbeten jashtë tregut të ligjshëm të pasurive të paluajtshme për shkak të statusit të paqartë ligjor¹⁰. Pronarët *de-facto* të këtyre pasurive, nuk mund t'i vendosin ato si kapital për të siguruar kreditim dhe as t'i shesin ato në vlerën reale të tregut, gjë që çon në kufizimin e kontributit që ky sektor i ekonomisë mund të sjellë në shtimin e investimeve dhe rritjen ekonomike në vend¹¹. Në një studim të Bankës Botërore për Shqipërinë, konstatohet se problemet në lidhje me të drejtat reale të pronësisë karakterizohen nga pa-përputhshmëria e politikave qeveritare, kuadrot jo të qarta ligjore, ekzistenca e institucioneve të dobëta apo të fragmentarizuara, dhe ndërlikimet politike të ekonomisë¹². Në përfundim, theksojmë se garantimi i të drejtës së pronësisë paraqitet i nevojshëm për dy arsye kryesore: së pari, pasi u mundëson individëve të përqendrojnë pjesën më të madhe të përpjekjeve të tyre në realizimin e një veprimtarie prodhuese ose investuese shtesë, dhe në administrimin eficient të përfitimeve që burojnë prej saj, në vend që të shpenzojnë kohë dhe energji për mbrojtjen e përfitimeve ekzistuese; së dyti, për krijimin dhe mbajtjen e një mjedisi të sigurt ekonomik edhe për investitorët e huaj, në mënyrë që të mos lihen situata të paqarta ligjore, të cilat hera-herës kanë çuar në stepje në ndërmarrjen e iniciativave investuese.

3. Funksionaliteti i reformave dhe praktikimi i ligjit

Ndërmarrja e reformave me karakter ligjor, institucional apo ekonomik duhet të bazohet në hapa dhe qëllime praktike. Duhet vënë theksi jo vetëm në objektivat institucionale dhe strukturat ligjore formale por gjithashtu në një vlerësim të gjithanshëm të dinamikave sociale dhe ekonomike, për të përcaktuar në këtë kontekst, ato faktorë që paraqesin pengesa për arritjen e këtyre objektivave apo për funksionimin normal të strukturave përkatëse. Efektiviteti i reformave në vendin tonë duket të jetë penguar ndjeshëm nga natyra e paplotë e një sërë reformave të nisura, si dhe ndryshimi i shpeshtë i mjeteve të përcaktuara për arritjen e objektivave kryesore. Ky problem lidhet jo vetëm me paaftësinë për të vlerësuar drejtë natyrën

¹⁰ Shiko: Rama, A. *Property rights issues in Albania: Challenges and Perspectives*. Tirana: Friedrich-Ebert-Stiftung Publishing (2013), fq.17.

¹¹ Po aty.

¹² Shiko : *Qeverisja në Shqipëri: Rruga përpara për konkurrueshmërinë, zbvillimin dhe integrimin Evropian* (2011). Përmbledhje e Bankës Botërore. Raport nr. 62518-AL, fq. 47 ; i disponueshëm në: http://siteresources.worldbank.org/INTALBANIA/Resources/Governance_profile_Albanian.pdf

e reformave të nevojshme për t'u ndërmarrë dhe mjetet e duhura për realizimin e tyre, por edhe me këndvështrimet e ndryshme, ndonjëherë edhe kontradiktore, që qeveri të ndryshme kanë pasur në lidhje me zgjidhjen e problemeve në fushat përkatëse.

Vlen gjithashtu të theksohet, se në vlerësimin e respektimit të kërkesave të shtetit të së drejtës, nuk duhet vënë theksi vetëm në rëndësinë e vendosjes së rregullave ligjore të qarta dhe të mirëpërcaktuara, por gjithashtu edhe në rëndësinë e aspekteve procedurale dhe argumentuese të praktikës ligjore. Në terma procedurale, kjo nënkupton që punonjësit zyrtarë, të zbatojnë ligjin duke treguar gjithë kujdesin dhe vëmendjen e nevojshme për zbatimin jo thjesht të parashikimeve ligjore, por të drejtësisë si një ideal i udhëhequr nga parimet e transparencës, respektimit të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut dhe të procesit të rregullt ligjor në tërësinë e tij.

4. Transparenca, qartësia dhe sistematiciteti i normave

4.1 Transparenca në procesin ligjbërës

Koncepti i shtetit të së drejtës parashtron gjithashtu kërkesën për transparencë në procesin ligjbërës. Transparenca në këtë kontekst, nënkupton pikësëpari që ligjet si në kuptimin formal ashtu edhe në atë substancial, duhet të shpallen publikisht dhe të jenë të aksesueshme për publikun e gjerë. Transparenca nënkupton gjithashtu që procesi i ligjbërjes në nivele të ndryshme të qeverisjes të mos jetë i fshehtë, por i hapur për qytetarët, të sigurojë mundësinë e pjesëmarrjes qytetare në këtë proces nëpërmjet tërheqjes së mendimit të grupeve të interesuara përpara se iniciativat përkatëse ligjvënëse të rezultojnë në norma imperative. Duke qenë se individët janë subjektet të cilëve ju referohen parashikimet ligjore, ata duhet të jenë pjesë e procesit ligjbërës, për propozimin e alternativave sa më optimale në mbrojtjen e interesave të tyre.¹³

Gjithashtu, pjesëmarrja qytetare në procesin ligjbërës ndikon drejtpërsëdrejti edhe në autoritetin e ligjit.¹⁴ Përcjellim këtu idenë e filozofit të njohur gjerman Habermas, sipas të cilit, legjitimiteti i një rendi juridik modern buron nga nocioni i vetëpërcaktimit: qytetarët duhet të jenë në gjendje që në çdo rast, të identifikojnë

¹³ Përmendim këtu idenë e filozofit Zhan Zhak Ruso, të shprehur në veprën e tij "Kontrata Sociale", sipas së cilës, *duke qenë se individit është subjekti të cilit i referohet ligji, ai duhet të jetë edhe autori i tij*; shiko: Rousseau, Jean-Jacques, *The Social Contract*, (Penguin 1968), fq. 83.

¹⁴ Shiko: Habermas, J., "Ligji fiton autoritetin e tij në sajë të miratimit nga personat e qeverisur", në *Beyond Facts and Norms*, (Cambridge : MIT Press 1996), fq. 449 ; shiko gjithashtu: Kant, I., "Çdo qytetar ka të drejtën e ligjshme për të mos i'u bindur asnjë ligji tjetër, të ndryshëm nga ai për të cilin ka dhënë pëlqimin" në *Metaphysical Elements of Justice*, (Indianapolis: Hackett Publishing, 1999), fq. 120-121.

veten edhe si autorë të ligjeve, të cilave, më pas ata iu nënshtrohen.¹⁵ Reflektimi në ligj i vullnetit të subjekteve apo grupeve të cilëve ai iu drejtohet siguron më shumë garanci për implementimin e ligjit në praktikë.

4.2 Parimi i qartësisë ligjore

Respektimi i parimit të qartësisë ligjore është një element tepër i rëndësishëm për të siguruar kuptimin dhe zbatimin e drejtë të ligjit nga ana e autoriteteve shtetërore, si dhe kuptimin dhe respektimin e tij nga ana qytetarëve. Ky parim nënkupton që termat e përdorur në ligj duhet të jenë të thjeshta dhe të sakta, dhe që parashikimet ligjore të jenë të qarta jo vetëm në lidhje me sjelljen përkatëse që kërkohet të mbahet nga ana e subjekteve të detyruara, por edhe në lidhje pasojat që mund të rrjedhin nga mos ndjekja e sjelljes së kërkuar.¹⁶ Kjo nënkupton që autoritetet shtetërore në ushtrimin e veprimtarisë së tyre i nënshtrohen, rregullave të përcaktuara dhe të shpallura paraprakisht, të cilat bëjnë të mundur parashikimin me qartësi të mënyrës së ushtrimit të pushtetit detyruar nga ana e këtyre subjekteve në rrethana të caktuara, dhe planifikimin e sjelljes së qytetarëve mbi bazën e dijenisë së tyre mbi rregullimet përkatëse.¹⁷

Respektimi i këtij parimi nga ana e ligjvënësit ndikon në mënyrë substanciale në lirinë e veprimit të personit. Nëse rregullat ligjore janë të qarta dhe të thjeshta për t'u kuptuar, jo vetëm në lidhje me situatën aktuale të veprimit por edhe me ecurinë e rregullimit të kësaj situatë në të ardhmen, çdo person vepron dhe ndërton lirisht sjelljen dhe veprimtarinë e tij, pa pasur frikën se sjellje apo veprimtari të caktuara të tij mund të bien në hapësirën e ndalimeve ligjore, e si rrjedhim, të pasohen nga ushtrimi i forcës shtrënguese shtetërore.

4.3 Systemiciteti dhe qëndrueshmëria

Në një sistem ligjor, normat juridike duhet të paraqiten në një ndërthurje koherente me njëra-tjetrën. Çdo normë e nxjerrë rishtazi duhet të zërë vend në mënyrë të natyrshme brenda një grupi të mirorganizuar normash për të përcjellë qartë rolin e saj si pjesë funksionale e sistemit në tërësi. Në këtë kontekst, duhet gjithashtu të shmangët kontradiktoriteti midis normave të integruara në ligje të ndryshme.¹⁸ Vlerësimi i kontradiktoritetit, në situatë të tilla duhet parë jo vetëm në kontekstin e thjeshtë literal, por edhe në rastet kur në pamje të parë normat respektive nuk duket të kenë karakter kontradikor, e megjithatë, zbatimi i tyre në praktikë do të sillte alternativa të ndryshme zgjidhjeje, në rastin e aplikimit të njëkohshëm të tyre në një situatë konkrete faktike.

¹⁵ Shiko më sipër, Habermas, J., fq. 449.

¹⁶ Shiko : Paunio, E. *Beyond Predictability – Reflections on Legal Certainty and the Discourse Theory of Law in the EU Legal Order*, German Law Journal (2009), Vol. 10, nr 11. fq 1471.

¹⁷ Shiko: Hayek, F. A. *The Road to Serfdom*. Chicago: Chicago Univ. Press (1994), fq. 80.

¹⁸ Shiko Fuller, L.L. *The Morality of Law*. New Haven: Yale University Press (1969), fq. 65 - 70.

Roli i veçantë i ekzistencës së sistematicitetit brenda sistemit normativ lidhet drejtpërsëdrejti me respektimin e kërkesave të qëndrueshmërisë ose integritetit si elementë përcaktues të shtetit të së drejtës. Edhe në studime të mëparshme, është vënë në dukje se zbatimi jo konsekuent i ligjeve dhe rregullave është një fenomen që vazhdon të ndeshet në përvojën shqiptare dhe se problemi mund të adresohet ndër të tjera, përmes përmirësimit të kapaciteteve planifikuese të ligjeve në qeveri¹⁹. Qeveria mund të reduktojë mangësitë në implementim duke pritur deri për dorëzimin e projektligjeve të reja për miratim nga parlamenti deri pas marrjes së masave të nevojshme buxhetore dhe përgatitjes së legjislacionit dytësore që qartëson planin e implementimit²⁰. Koherenca duhet vlerësuar gjithashtu edhe në lidhje me pajtueshmërinë midis parashikimeve ligjore dhe mënyrës së zbatimit të tyre në praktikë nga ana e punonjësve publikë.²¹

Jo gjithmonë ligji dhe praktika janë në një raport harmonik midis tyre. Ndër faktorët që mund të ndikojnë në këtë raport, përmendim interpretimin e gabuar të ligjit nga ana e zyrtarëve të ngarkuar me zbatimin e tij, mosnjohjen e mirë të ligjit, korrupsionin, dëshirën për të rritur pushtetin personal etj.²² Në këtë kontekst, parimi i sigurisë juridike, nuk parashtron vetëm kërkesën e miratimit të dispozitave ligjore, të cilat t'i rezistojnë kohës por edhe pajtueshmërinë në praktikë midis parashikimeve ligjore dhe praktikës së organeve shtetërore ose të administratës publike.

5. Shteti i së drejtës, rendi publik dhe sfidat

Në prezantimin e tij më të thjeshtë, shteti i së drejtës nënkupton “ekzistencën e rendit publik”. Nënkupton një pushtet të organizuar, i cili, vepron nëpërmjet instrumentave dhe kanaleve të ndryshme të urdhërimit ligjor.²³ Një ndër funksionet kryesore të shtetit të së drejtës është sigurimi i rendit si dhe bashkërendimi i sjelljes dhe marrëdhënive midis shtetasve. I parë në këtë këndvështrim, shteti i së drejtës nënkupton një sistem normash juridike që disiplinojnë sjelljen shoqërore. Si rrjedhim, çdo person duhet të ndërtojë sjelljen e tij, në një mënyrë të tillë, që të mos bjerë në kundërshtim me rregullimin ligjor. Nga ana tjetër, shkelja e këtyre normave, do të sillte si pasojë, reagimin e institucioneve shtetërore të ngarkuara me zbatimin e ligjit në fushën përkatëse të veprimtarisë shoqërore në të cilën është kryer shkelja.

¹⁹ Shiko: *Qeverisja në Shqipëri: Rruga përpara për konkurrueshmërinë, zhvillimin dhe integritetin Evropian* (2011). Përmbledhje e Bankës Botërore. Raport nr. 62518-AL, fq. 48 ; i disponueshëm në: http://siteresources.worldbank.org/INTALBANIA/Resources/Governance_profile_Albanian.pdf

²⁰ Po aty.

²¹ Shiko më sipër: Fuller, L.L., fq.81.

²² Po aty.

²³ Friedmann, W. *Law and Social Change in Contemporary Britain*. London (1951), fq. 281.

Sikurse, jemi shprehur edhe më sipër vendosja e rregullave të përgjithshme me natyrë detyruese, për disiplinimin e veprimtarisë së institucioneve shtetërore ose subjekteve private, si dhe të marrëdhënieve midis tyre, në një mënyrë të tillë që të shmangë ushtrimin abuziv të autoritetit shtetëror, përfaqëson vetëm aspektin formal të shtetit të drejtës. Në kuptimin funksional, arritja e këtij ideali kërkon që në zbatimin e parashikimeve ligjore, zyrtarët publikë të respektojnë vlerat e shprehura në ligj dhe të vlerësojnë rregullimin ligjor si të vetmen mënyrë për trajtimin e problematikave të punës së tyre.

Parë në këtë këndvështrim, vlen të theksohet se autoriteti i normave ligjore, zbehet ndjeshëm për shkak të korrupsionit, i cili vazhdon të mbetet një problem endemik për shoqërinë shqiptare. Dhënia ose marrja e një përfitimi të parregullt, në rastet kur një kërkesë formale pengon kryerjen e një veprimi të caktuar zyrtar, është kthyer në një mendësi deri diku të qëndrueshme midis subjekteve publike dhe private. Për më tepër, ndjekja e një praktike të paligjshme përkundrejt përfitimeve materiale ose jo, ndodh të perceptohet hera-herës nga ana e zyrtarit publik si një favor që buron për shkak të postit që ai mban dhe se nuk është duke kryer një veprim të dënueshëm²⁴.

Nga ana tjetër, natyra e theksuar e raporteve miqësore dhe lidhjeve fisnore midis subjekteve të ngarkuara me zbatimin e ligjit dhe subjekteve të cilëve ju drejtohen normat ligjore, ndikon ndjeshëm në sjelljen që ata mbajnë ndaj ligjit. Këta faktorë në shumë raste çojnë në shmangien nga zbatimi i kërkesave ligjore duke ulur kështu efektivitetin e ligjit.

Problemi i nivelit i ulët të zbatimit të ligjit në praktikë, duhet të shihet edhe në lidhje me mungesën e kualifikimit ose kualifikimin e pamjaftueshëm profesional që vihet re në disa raste midis punonjësve të agjencive ligjzbatuese. Në një situatë të tillë, mosrespektimi i parashikimeve ligjore, nuk vjen si rezultat i vullnetit të punonjësit për të vepruar në kundërshtim me ligjin por si rezultat i gabimit ose mungesës së njohurive. Megjithatë, nuk mund të lihet pa përmendur fakti se në disa raste mundësitë e këtyre subjekteve për të vepruar janë të kufizuara edhe për shkak të mungesës së kapaciteteve të nevojshme materiale apo logjistike.

Në këto kushte, ndërmarrja e nismave për rritjen e efektivitetit të ligjit duhet të bazohet në radhë të parë në evidentimin e faktorëve që zbehin aplikimin e ligjit në praktikë, dhe të hapave që mund të ndërmerren për të luftuar efektin e tyre.

Në një proces të tillë, është e nevojshme të merren në konsideratë jo vetëm kushtet ligjore por edhe rrethanat ekstra ligjore që ndikojnë në realizimin me sukses të sundimit të ligjit. Nëse do të ndaleshim tek niveli i ulët i kualifikimit në radhët e punonjësve publikë, problemi mund të shihet i lidhur me mungesën e trajnimeve të mjaftueshme profesionale në fushat përkatëse, si dhe me emërimet në detyrë jo në bazë të përgatitjes dhe aftësive profesionale, po për shkak të njohjeve ose interesave personale që ekzistojnë midis punëdhënësit dhe aplikuesit për vendin e punës.

²⁴ Shiko: Passas, N., & Nelken, D. (1993). The line between legitimate and criminal enterprises: subsidy frauds in the european community. *Crime, Law and Social Change*. 19(3), 223-243.

Ndërkohë, korrupsioni dhe nepotizmi vazhdojnë të mbeten ndër faktorët kryesorë që ushqejnë praktikatat e paligjshme. Për të arritur hapa domethënëse në luftën kundër tyre, theksi kryesor duhet vënë në hartimin e politikave për krijimin dhe zhvillimin e një kulture të përgjithshme ligjzbatuese. Vlerat udhëheqëse të shtetit të së drejtës duhet të perceptohen nga shoqëria si një pjesë e nevojshme dhe substancialisht ekzistente e sistemit të tyre politiko-juridik. Individët duhet të identifikojnë sjelljen e tyre me ligjin dhe të besojnë në dobishmërinë e përshtatjes së veprimtarisë së tyre të përditshme me normat ligjore. Ndërsa për sa u përket masave që mund të ndërmerren në aspektin institucional, do të ishte mirë të krijoheshin agjenci të specializuara, të pavarura në luftën kundër korrupsionit, dhe ajo çka është më e rëndësishmja, vendosja e mekanizmave që garantojnë funksionimin e tyre në mënyrë të pavarur, jashtë çdo ndikimi të pushtetit ekzekutiv.

Përsëri theksojmë se një nga objektivat më të rëndësishëm në këtë drejtim, mbetet ndryshimi i qëndrimit të njerëzve ndaj korrupsionit dhe perceptimi i tij si një fenomen tepër i rëndë nga ana e shoqërisë, në tërësi²⁵. Perceptimi dhe reagimi i shoqërisë mbi mishërimin ose jo të vlerave të shtetit të së drejtës, në organizimin dhe praktikën e institucioneve shtetërore, luan një rol thelbësor për kalimin nga formaliteti në funksionalitet. Në përfundim shprehemi se, e drejta përfaqëson një sistem normativ që bazohet në kuptimin dhe mbështetjen nga ana e qytetarëve dhe forca e efektit të saj varet nga mënyra se si qytetarët e vlerësojnë dhe përdorin të drejtën.²⁶

Bibliografia

Literatura në gjuhë të huaj

- Aristotle. (1985). *Nicomachean Ethics*. Indianapolis: Hackett Publishing.
- Cicero. (1998). *The Republic and the Laws*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Fuller, Lon L. (1969). *The Morality of Law*. New Haven: Yale Univ. Press.
- Habermas, J. (1996). *Beyond the Facts and Norms*. Cambridge: MIT Press.
- Hammarberg, Th. (2012). *Corruption Erodes Human Rights Protection*. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2012/Greco\(2012\)1_GenActReport2011_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2012/Greco(2012)1_GenActReport2011_EN.pdf).
- Hart, H. L. A. (1961). *The Concept of Law*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Hayek, F. A. (1994). *The Road to Serfdom*. Chicago: Chicago Univ. Press.
- Jones, C. A. (1994). "Capitalism, Globalization and Rule of Law : An Alternative Trajectory of

²⁵ Shiko: Hammarberg, Th. (2012). *Corruption Erodes Human Rights Protection*. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2012/Greco\(2012\)1_GenActReport2011_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2012/Greco(2012)1_GenActReport2011_EN.pdf).

²⁶ Shiko: Carothers, Th. *Promoting the Rule of Law Abroad: The Problem of Knowledge*. - Rule of Law Series, Democracy and Rule of Law Project, Washington: Carnegie Working Papers (2003), fq. 8; shiko gjithashtu : Samuels, K., *Rule of Law Reform in Post-Conflict Countries Operational Initiatives and Lessons Learnt*. - Social Development Papers. Conflict prevention and reconstruction. No.37, (2006), fq. 20.