



KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT

## **RAPORT STUDIMOR**

# **PËR AKSESIN NË DREJTËSI TË GRUPEVE VULNERABËL**

[Aksesi në drejtësi për kategorinë me të ardhura të pakta ose të pamjaftueshme, bazuar në Ligjin nr.111/2017 "Për Ndihmën Juridike të garantuar nga Shteti"]

*Publikuar në Shkurt, 2019*

**Ky raport është përgatitur në kuadër të projektit “Përmirësimi i situatës të të drejtave të njeriut në Shqipëri në përmjet forcimit të shtetit të drejtës – Klinikat Ligjore XII”, zbatuar nga Komiteti Shqiptar i Helsinkit dhe mbështetur financiarisht nga organizata Civil Rights Defenders, me fonde të Qeverisë së Mbretërisë Suedeze.**



**Përmbajtja e këtij raporti është përgjegjësi e plotë e Komitetit Shqiptar të Helsinkit dhe nuk reflekton qëndrimin e Qeverisë Suedeze ose të organizatës Civil Rights Defenders**

**Punoi:**

Znj. Elsa Dobjani, Eksperte Ligjore

**Rishikoi:**

Z. Niazi Jaho – Këshilltar Ligjor, Komiteti Shqiptar i Helsinkit,  
Znj. Erida Skëndaj – Drejtoreshë Ekzekutive, Komiteti Shqiptar i Helsinkit

**Të gjitha të drejtat janë të rezervuara për subjektin autor. Asnjë pjesë e këtij botimi nuk mund të riprodhohet pa lejen dhe citimin e tij.**

**Autor:**

©Komiteti Shqiptar i Helsinkit

**Rr. Brigada e VIII-te, Pallati “Tekno Projekt”**

**Shk2Ap10, Tirana-Albania**

**Kutia Postare nr.1752**

**Tel: 04 2233671**

**Cel: 0694075732**

**E-mail: [office@ahc.org.al](mailto:office@ahc.org.al);**

## Përmbajtja:

• Objekti, qëllimi dhe metodologjia e studimit .....	9
<b>I. DISA KONSIDERATA MBI TË DREJTËN PËR AKSESIPIAS STANDARDEVE NDËRKOMBËTARE DHE KOMBËTARE.....</b>	<b>12</b>
<b>II. NJOHJA ME ZBATIMIN E LIGJIT PËR NDIHMËN JURIDIKE FALAS.....</b>	<b>15</b>
(Risitë dhe sfidat) .....	15
a) Vështrim historik mbi kuadrin ligjor mbi ndihmën juridike falas .....	15
<b>b) Vështrim krahasimor mes dy ligjeve për ndihmën juridike falas.....</b>	<b>16</b>
<b>c) Situata aktuale mbi ndihmën juridike të garantuar nga shteti sipas ligjit të ri .....</b>	<b>18</b>
2.1. Anketimi me kërkuesit/përdoruesit e shërbimeve gjyqësore .....	22
2.2. Anketimi me gjyqtarët /ofruesit e shërbimeve gjyqësore.....	25
<b>III. PRAKTIKA GJYQËSORE MBI AKSESIN EKATEGORIVE ME TËARDHURA TË PAKTA .....</b>	<b>27</b>
3.1 Monitorimi i seancave gjyqësore .....	27
3.2 Studimi i vendimeve gjyqësore.....	29
<b>IV. GJETJET KYÇE DHE REKOMANDIME .....</b>	<b>30</b>
<b>ANEKS .....</b>	<b>32</b>
- Ligji nr.111/2017 .....	32
- Pyetësorët.....	32

## LISTA E SHKURTIMEVE

Komiteti Shqiptar i Helsinkit- KSHH

Ligji nr.111/2017 "Për Ndhmën Juridike të garantuar nga Shteti"- Ligji nr.111/2017/"Ligji i ri"

Ligji nr.10039, datë 22.02.2008 "Për ndihmën juridike" - Ligji nr.10039/2008/"Ligji i vjetër"

Ligji nr.98/2017 "Për tarifatat gjyqësore në Republikën e Shqipërisë"- Ligji nr.98/2017

Kodi i Procedurës Civile- KPC

Gjykata Kushtetuese - GJK

Gjykata Europiane për të Drejtat e Njeriut- GJEDNJ

Ministria e Drejtësisë - MD

Komisioni Shtetëror për Ndhmën Juridike - KSHNJ

Drejtoria e Ndhmës Juridike Falas - DNJF

Dhoma Kombëtare e Avokatisë - DHKA

Këshilli i Ministrave - KM

Vonesat e tepërta mund të dëmtojnë respektin për sundimin e ligjit dhe të ndalojnë aksesin në drejtësi (... ) Një vonesë mund të justifikohet në rrethana të veçanta por në asnjë rast, nuk mund të jetë e tillë që të dëmtojë thelbin e të drejtës së mbrojtur sipas Nenit 6 § 1 (...). Në këtë kontekst, duhet të theksohet se pasiguria - qoftë legjislative, administrative ose kur lind nga praktikat e zbatuara nga autoritetet - është një faktor që duhet të merret në konsideratë për vlerësimin e sjelljes së Shtetit. Në të vërtetë, kur një çështje në interesin e përgjithshëm rrezikohet, i takon autoriteteve publike të veprojnë në kohën e përshtatshme, në një mënyrë të duhur dhe të pranueshme (...)

*Ekstrakt- Jurisprudencë e GJEDNJ*

- **Përmbledhje ekzekutive**

*"Kushdo për mbrojtjen e të drejtave, të lirive dhe të interesave të tij kushtetues dhe ligjorë, ose në rastin e akuzave të ngritura kundër tij, ka të drejtën e një gjykimi të drejtë dhe publik brenda një afati të arsyeshëm nga një gjykatë e pavarur dhe e paanshme e caktuar me ligj". (neni 42/2 i Kushtetutës, Nëntor, 1998).*

*"Çdo person ka të drejtë që çështja e tij të dëgjohet drejtësisht, publikisht dhe brenda një afati të arsyeshëm nga një gjykatë e pavarur dhe e paanshme, e krijuar me ligj, e cila do të vendosë si për mosmarrëveshjet në lidhje me të drejtat dhe detyrimet e tij të natyrës civile, ashtu edhe për çdo akuzë të natyrës penale që i është drejtuar". (neni 6 i Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, Romë, 1950).*

Pamundësia e përfitimit të ndihmës juridike, të garantuar nga shteti (falas), përbën shkelje të aksesit në gjykatë, dhe për rrjedhojë shkelje kushtetuese dhe konventorepër të gjithë ata individë, të cilët nuk kanë mundësi financiare/ekonomike për të paguar tarifën dhe shpenzimet gjyqësore, si dhe përfaqësues ligjor të zgjedhur personalisht, dhe që kërkojnë të ushtrojnë dhe të gëzojnë të drejtat e tyre civile, politike, social-ekonomike, dhe kulturore, nëpërmjet zbatimit të procedurave gjyqësore, të parashikuara në legjislacionin Shqiptar.

KSHH si gjithmonë vazhdon me traditën e konsoliduar të monitorimeve dhe raporteve studimore edhe në këtë kontekst të të drejtave të njeriut<sup>1</sup>, pasi e vlerësoi të nevojshme skanimin e problematikave *de jure* dhe *de facto* të njohjes dhe zbatimit të ligjit nr.111/2017, jo si qëllim në vetvete, por në funksion të garantimit të aksesit efektiv të kategorive me të ardhura të pakta ose të pamjaftueshme. Kjo qasje përzgjedhëse e KSHH, pikërisht në këtë moment, është në sinkron edhe me gjetjet në Progres - Raportin e Komisionit Europian për vitin 2018, sipas të cilit edhe pse ligji i ri e ka zgjeruar rrethin e kategorive përfituese, dhe ka zhvilluar konceptin e ndihmës parësore dhe ndihmës dytësore, gjithsesi skema e ndihmës ligjore falas, akoma ka nevojë të zhvillojë një mekanizëm funksional të arritshëm, si dhe akses në shërbime. Pjesa më e madhe e çështjeve, ku përfshihen grupet vulnerabël mbulohe akoma nga shoqëria civile me mbështetje donatorësh. (fq.30).

Individët, që u garantohet kjo e drejtë janë të ndarë në dy kategori; **njëra** është kategoria e veçantë e përfituesve për shkak statusi apo rrethanash ligjore, pavarësisht të ardhurave apo pasurisë, dhe **e dyta**, kategoria e përfituesve me të ardhura të pakta ose të pamjaftueshme. Ky Raport është fokusuar vetëm në kategorinë e individëve me të ardhura të pakta, ose të pamjaftueshme sipas ligjit dhe aksesin efektiv të tyre në drejtësi, kryesisht për tre aspekte: -

---

<sup>1</sup>Shih dhe Raportin "Mbi ofrimin e Ndhmës Juridike Shtetërore në Shqipëri", Shkurt 2012, i disponueshëm në [http://www.ahc.org.al/wp-content/uploads/2017/04/Raport\\_ndihma\\_juridike\\_falas-shkurt-2012.pdf](http://www.ahc.org.al/wp-content/uploads/2017/04/Raport_ndihma_juridike_falas-shkurt-2012.pdf)

njohuritë dhe informacioni që kanë për ndihmën juridike sipas ligjit të ri; -përjashtimi nga tarifat dhe shpenzimet gjyqësore; - si dhe përfaqësimi me avokat falas.

Raporti Studimor tregon se, **afërsisht gjysma e të intervistuarve kanë dijeni të përgjithshme** lidhur me ndihmën juridike të garantuar nga shteti, por në terma konkrete nuk janë në gjendje ta përcaktojnë se ku konsiston ajo. Kjo reflektohet në faktin që kërkesat për përjashtimin nga tarifa dhe shpenzimet gjyqësore, dhe kërkesat për avokat falas **nuk janë shfrytëzuar** proceduralisht **nga të gjithë të intervistuarit**, që kanë pasur një lloj dijenie për ndihmën juridike, që me shumë shanse do të ishin kategori përfituese nisur nga vlerësimi *prima facie* mbi gjendjen e tyre social-ekonomike, brenda skemës së përfitimit sipas ligjit për ndihmën juridike.

Raporti Studimor tregon se, situata me përjashtimin nga tarifa dhe shpenzimet gjyqësore, **rezulton mikse, deri diku efikase dhe e zbatueshme**, me një pjesë që e kishin përfituar, sepse e kishin kërkuar si përjashtim, një pjesë që e kishin paguar edhe pse nuk duhej, dhe një pjesë sepse vetë gjykata ishte treguar pro aktive dhe i kishte përjashtuar nga ky lloj detyrimi, nisur nga situata dhe statusi i tyre social dhe ligjor. Edhe pse përjashtimi nga tarifa dhe shpenzimet gjyqësore, ka qenë gjithmonë potencialisht e kërkueshme, edhe para hyrjes në fuqi të ligjit nr.111/2017, **përsëri rezulton mungesë dijenie e kërkuesve**, për shfrytëzimin e kësaj të drejte, bazuar në nenin 158/a të Kodit të Procedurës Civile.

Po nga gjetjet, rezulton se **pjesa më e madhe** e atyre që kishin njohuri për ndihmën falas, kishin ndjekur hapat procedurale **mbi kërkesën për avokat falas**, dhe u ishte garantuar nëpërmjet KSHNJ- organ kompetent sipas ligjit të vjetër për ndihmën juridike. Ndërkohë sipas ligjit të ri, nuk **kishte asnjë lloj shqyrtimi gjyqësor** pranë Gjykatës së Rrethit Gjyqësor, Tiranë mbi përfaqësimin me avokat falas.

Studimi tregon se, gjyqtarët kanë të kuptuar të ndryshëm lidhur me dispozitat ligjore, sa i përket ligjit nr.111/2017, si dhe mënyrës së qasjes procedurale ndaj aksesit falas. Gjithsesi, për asnjë aspekt të ligjit të shtruar për mendim, përmes pyetjeve në Pyetësor nuk mund të arrihen **konkluzione të plota, dhe përgjithësuere** nga këndvështrimi profesional i gjyqtarëve si interpretues dhe zbatues të ligjit nr.111/2017, pasi pjesëmarrja e tyre në Pyetësor ka qenë e ulët.

Kuadri ligjor për ndihmën juridike, ku përfshihet ligji specifik nr.111/2017, KPC si dhe ligji për tarifat gjyqësore, duket i plotë nga pikëpamja normative, dhe që mund të arrijë të garantojë akses për grupet me të ardhura të pakta, por jo vetëm, por zbatimi në praktikë mbetet sfida kryesore. Këto sfida vijnë për disa arsye të **nivelit afatshkurtër**: si mungesa e akteve nënligjore, mungesa e bashkëpunimit dhe bashkë-koordinimit mes institucioneve përgjegjëse, zvarritje e procedurave administrative institucionale, mungesa e vizionit për të bashkë-shoqëruar ligjin edhe me njohjen e tij nga grupet vulnerabël. Kësaj liste, mund t'i shtohen dhe argumente në *planin makro*, që kanë bashkëshoqëruar shpesh herë proceset legjislativë, si; mungesë përgjegjshmërie në zbatimin e detyrimeve ligjore lidhur me plotësimin e kuadrit nënligjor, përgjithësisht kulturë e vakët në

jetën institucionale të vendit për bashkëpunimin dhe bashkërendimin me efikasitetin për zbatimin e detyrimeve ligjore, mungesë veprimtarie ndërgjegjësuëse për grupet e interesit në rastet e miratimit të ligjeve të reja, abuzivizëm me përdorimin e efekteve prapavepruese për ligje në fusha të caktuara civile dhe administrative, miksimit konceptesh të së drejtës gjatë procesit të ligjvënësimit, dhe për rrjedhojë vështirësi në zbatimin praktik të tyre nga organet ligjzbatuese apo kontrolluese të standardeve ligjore.

KSHH, përmes këtij Studimi, **rekomandon** përshtypje të hapave procedurale, si dhe vëmendje të shtuar të aktorëve institucionale përgjegjës, sipas ligjit për plotësimin e kuadrit veprues të ndihmës juridike me akte normative nëligjore; informim të qytetarëve për të drejtat e tyre për ndihmë juridike falas dhe ndërgjegjësim për rëndësinë e aksesit efektiv në gjykatë në funksion të gëzimit të të drejtave themelore kushtetuese dhe ligjore; dialog mes gjyqtarëve për të shmangur praktikën e ndryshme gjyqësore në drejtim të aksesit efektiv në gjykatë lidhur me ndihmën juridike dytësore.

KSHH, pas fotografimit dhe diagnostimit ligjor dhe administrativ, **tërheq vëmendjen** për këtë situatë vakumi nëligjor dhe vakumi institucional, si situatë e përsëritur, në memorien dhe arkivin e KSHH -së, lidhur me vonesat e fillimit nga zbatimi i ligjit për ndihmën juridike, nisur edhe nga gjetjet e Raportit mbi Ndihmën Juridike, Shkurt 2012, ku është konstatuar fillimi i zbatimit të ligjit nr.10039/2008, për më tepër se 3 vjet nga hyrja në fuqi e tij.

Duket si një “ngjarje e paralajmëruar” se edhe ligji i ri mund të marrë **kohë të paarsyeshme** për funksionimin, duke ia lënë garantimin e ndihmës juridike falas, klinikave ligjore dhe donatorëve, dhe ndërkohë duke pritur, që ndihma juridike shtetërore të fillojë sa më shpejt, gjasat janë që nëse nuk garantohet akses falas, si "tulla e parë" për përgatitjen e infrastrukturës së fillimit të një procesi gjyqësor, grupet vulnerabël e kanë të pamundur të jenë fitues në gjykatë.

Aksesi në drejtësi, siç duket, do kohë, për më tepër që të konsiderohet si **model funksional** mbase do dojë akoma edhe më shumë kohë, "luks" që grupet vulnerabël të shoqërisë nuk e kanë...



- **Objekti, qëllimi dhe metodologjia e studimit**

Raporti Studimor "Mbi ndihmën juridike të garantuar nga Shteti dhe respektimin e standardit të aksesit në drejtësi të grupeve vulnerabël", ka për objekt analizimin dhe vlerësimin e aksesit në drejtësi të kategorisë me të ardhura dhe pasuri të pamjaftueshme, dhe evidentimin e gjetjeve përkatëse në këtë drejtim, si dhe disa rekomandime për aktorët institucionalë përgjegjës. Megjithatë, si gjetjet ashtu dhe rekomandimet, rezonojnë jo vetëm për kategoritë me të ardhura dhe pasuri të pamjaftueshme, por me të gjithë kategoritë përfituese, ose "vulnerabël", sipas ligjit për ndihmën juridike.

*Në aktivitetet monitoruese për realizimin e Raportit, përfshihet vetëm ndihma juridike dytësore - shërbimi juridik që ofrohet për përpilimin e akteve të nevojshme për të vënë në lëvizje gjykatën; ofrimi i këshillimit, përfaqësimit dhe mbrojtjes para gjykatës, për të cilat nuk zbatohet mbrojtja e detyrueshme, sipas përcaktimeve të legjislacionit procedural penal, e dhënë me fillimin e procesit gjyqësor dhe gjatë procesit gjyqësor, derisa nuk është mbyllur hetimi gjyqësor, si dhe vendimmarrja e gjykatave mbi kërkesat për ndihmë juridike. Gjithashtu, objekt i monitorimit, është dhe përjashtimi nga tarifat dhe shpenzimet gjyqësore, si një formë e ndihmës juridike falas që garantohet me vendim të gjykatës kompetente, nëse plotësohen kriteret e vendosura nga ligji nga subjektet përfitues.*

Ky Raport u bë i domosdoshëm, nga situata faktike me aksesin në drejtësi të grupeve vulnerabël, krijuar për shkak të mosfunksionimit edhe të ligjit të vjetër për ndihmën juridike, por edhe të ligjit të ri për ndihmën juridike<sup>2</sup>, dhe konfuzionit që ka sjellë kjo periudhë tranzitore, si për subjektet përfituese të ligjit, edhe për gjykatat si organet zbatuese dhe garantuese të aksesit në drejtësi të grupeve vulnerabël.

Për rrjedhojë, ky Raport Studimor ka për qëllim:

- të evidentojë nivelin e njohjes dhe marrjen dijeni të kategorisë me të ardhura dhe pasuri të pamjaftueshme, lidhur me ndihmën juridike dytësore;
- të kontribuojë në evidentimin e problematikave lidhur me moszbatimin e ligjit nr.111/2017, sa i përket ndihmës juridike dytësore;
- të monitorojë aksesin në drejtësi të kategorisë me të ardhura dhe pasuri të pamjaftueshme, si përdorues të gjykatave;
- të evidentojë praktikën gjyqësore të deritanishme, si dhe potencialisht problematika të zbatimit të ligjit për dhënien e ndihmës juridike dytësore, nga gjykatat si ofrues të shërbimit të drejtësisë, për të ardhmen.

---

<sup>2</sup>Me shkresën nr. 774, datë 12.10.2018, KSHH I është drejtuar Ministrisë së Drejtësisë, si dhe Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë. Me shkresën nr.15269/1 Prot, të datës 15.11.2018, Gjykata e Rrethit Gjyqësor Tiranë i konfirmon KSHH, se pranë kësaj gjykate nuk ka asnjë kërkesë të regjistruar sipas ligjit nr.111/2017.

Kërkesa për ndihmë juridike dytësore paraqitet në gjykatën kompetente për shqyrtimin e çështjes në themel. Nga KSHH, u përzgjedh për monitorim veprimtaria gjyqësore në Gjykatën e Rrethit Gjyqësor Tiranë dhe aksesit i grupeve me të ardhura të pakta, drejtuar kësaj gjykate kryesisht në çështje civile dhe familjare, si: zgjidhje martesë, njohje të viteve të punës për efekt pensioni, heqje zotësie për të vepruar dhe caktim kujdestarie, konflikte pronësie, etj.

Periodha e monitorimit përfshin Qershor - Dhjetor 2018. Si aktivitete monitorimi dhe si instrumente kërkimore, janë parashikuar:

1. **Plotësim pyetësorësh** nga kërkuesit dhe përdoruesit e shërbimeve gjyqësore, të përzgjedhur pranë sporteleve të gjykatës në mënyrë objektive dhe rastësore;
2. **Plotësim pyetësorësh** nga ofruesit e shërbimeve gjyqësore, gjyqtarët e Gjykatës së Rrethit Gjyqësor, Tiranë. Kjo qasje, përmes dy pyetësorëve nga poshtë-lart dhe nga lart- poshtë, vlerësuam se do të gjeneronte dy aspekte të lidhura me monitorimin, edhe nivelin e njohurive të përdoruesve të gjykatës, por edhe nivelin e njohjes së ofruesve të drejtësisë me ligjin nr.111/2017 dhe përthithjen e opinionit të tyre për sfidat e interpretimit dhe zbatimit të tij në praktikë.
3. **Monitorim i seancave gjyqësore**, Dhjetor 2018, nëse është kërkuar ndihmë juridike falas, sipas kalendarit të shpallur mbi zhvillimin e seancave të Gjykatës për muajin dhjetor 2019.
4. **Monitorim i vendimeve gjyqësore**, Qershor - Dhjetor 2018, ku mund të jetë rrëzuar apo pranuar kërkesa për ndihmë juridike. Kjo qasje është zbatuar, me synimin që të konstatohet se si ofruesit e shërbimeve të drejtësisë, gjyqtarët dhe avokatët luajnë rol pro-aktiv në orientimin e palëve për përfitimin nga të drejtat e tyre të aksesit falas, si dhe interpretimit dhe zgjidhjes së çështjeve ligjore për këtë kategori përdoruesish të gjykatave si në themel ashtu dhe në pikëpamje të kërkesave të tyre procedurale për përjashtim nga tarifat dhe shpenzimet gjyqësore dhe garantim të përfaqësuesit të ofruar nga shteti.

Duhet qartësuar, se objekt monitorimi nuk janë të gjitha aspektet që përfshihen në aksesin e palëve në gjykim. Studimi është përqendruar vetëm në tre aspekte të aksesit:

- **Aspekti i parë**, lidhet me të drejtën e informimit të individëve, dhe shqyrton njohuritë mbi ligjin për ndihmën juridike, si dhe problematikat, që mund të shoqërojnë zbatimin e tij;
- **Aspekti i dytë**, ka të bëjë me përjashtimin e palëve nga pagimi i tarifave dhe shpenzimet gjyqësore dhe si funksionojnë gjykatat lidhur me garantimin e këtij elementi të ndihmës juridike falas;
- **Aspekti i tretë**, ka të bëjë me nivelin e garantimit të mbrojtjes me përfaqësues ligjor falas dhe problematikat, që shoqërojnë këtë element të ndihmës juridike falas.

Për të tria aspektet, është grumbulluar informacion, janë analizuar dhe monitoruar: 28 intervista; 6 vendime gjyqësore; 6 seanca gjyqësore, të gjitha të realizuara nga vëzhgues dhe ekspertë *junior*, të angazhuar dhe të kontraktuar nga KSHH, për qëllimet e këtij Raporti Studimor. Po kështu janë analizuar 4 pyetësorë të plotësuar nga gjyqtarët e Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë.

Me gjithë kampionet e pakta të përdorura, dhe shtrirjen e anketimit vetëm në Gjykatën e Rrethit Gjyqësor Tiranë, kryesisht për çështje civile dhe familjare, nga këto instrumente kërkimore dolën rezultate, që besojmë se pasqyrojnë gjendjen reale të kategorisë me të ardhura dhe pasuri të pamjaftueshme në përballje me gjykatat, në këtë periudhë vakumi aktesh nënligjore dhe vakumi strukturor të organeve të parashikuara ligjore.

Sigurisht, Studimi është modest, nisur nga konteksti ku u zhvillua, pasi periudha tranzitore e kalimit nga skema e ndihmës juridike falas me ligjin e vjetër, tek skema me ligjin e ri akoma jo funksionale, ka pasjellë paqartësi tek individët, për rrjedhojë dhe mungesë praktike gjyqësore, që reflekton dhe mungesë të një numri të lartë kampionesh të seancave gjyqësore dhe vendimeve gjyqësore për monitorim nga KSHH.

## I. DISA KONSIDERATA MBI TË DREJTËN PËR AKSESIPIAS STANDARDEVE NDËRKOMBËTARE DHE KOMBËTARE

1. Administrimi i mirë i drejtësisë fillon me garancinë që një individ të ketë akses në gjykatë për t'i siguruar atij të gjitha aspektet e shqyrtimit të një çështje gjyqësore. Aksesit në gjykatë duhet të jetë substantiv dhe jo thjesht formal. Mohimi i të drejtës për t'iu drejtuar gjykatës dhe për të marrë një përgjigje përfundimtare prej saj për pretendimet e ngritura, përbën cenim të së drejtës themelore për një proces të rregullt ligjor. Aksesit në gjykatë është, para së gjithash, një kusht kryesor për të realizuar mbrojtjen e të drejtave të tjera kushtetuese dhe ligjore.

2. Në këtë këndvështrim, standardet ndërkombëtare ashtu si dhe ato kombëtare, sanksionojnë dhe kërkojnë garantimin e së drejtës për akses në gjykatë të të gjitha kategorive dhe shtresave vulnerabël, të cilave gjendja ekonomiko-sociale, ia pamundëson këtë akses në terma formalë dhe substancialë. Ky lloj garantimi mund të realizohet vetëm nëpërmjet një sistemi të ndihmës juridike falas, për kategoritë me të ardhura të pakta, ose të pamjaftueshme.

3. GJEDNJ, ka një jurisprudencë të pasur në drejtim të aksesit në gjykatë, përmes ndihmës juridike, edhe pse çështje kundër Shqipërisë në këtë drejtim janë të munguara<sup>3</sup>. Aksesit në ndihmë juridike falas duhet konsideruar si pjesë e rëndësishme e nenit 6 të KEDNJ, të së drejtës për proces të rregullt ligjor. Është pikërisht e drejta për ndihmë juridike falas, që garanton akses cilësor në drejtësi, përmes përjashtimit nga tarifat dhe shpenzimet gjyqësore si dhe përmes mbrojtjes me përfaqësues ligjor të garantuar nga shteti. GJEDNJ ka theksuar se për të shmangur arbitraritetin, shtetet duhet të parashikojnë një mekanizëm, që selekton çështjet, që mund të përfitojnë ndihmë juridike falas<sup>4</sup>. Varet nga shteti përkatës, që të krijojë një sistem të tillë ndihme juridike të garantuar nga shteti, që të jetë në përputhje me kërkesat dhe standardet e GJEDNJ.<sup>5</sup>

4. Sipas kësaj gjykatë, që e drejta për akses të jetë efektive, jo iluzive, duhet që shtetet të marrin masa për ndihmën juridike falas dhe mbrojtjen cilësore me përfaqësues ligjor. Sipas GJEDNJ, neni 6 detyron shtetet, që në disa raste, sigurimin e një avokati falas ta shohin të ndërvarur dhe të lidhur me aksesin efektiv në gjykatë<sup>6</sup>.

5. Natyra e çështjes, formimi dhe historiku jetësor i aplikantit, eksperiencia si dhe përfshirja emocionale në çështje, janë elementë që konsiderohen nga GJEDNJ, për të përcaktuar pyetjen e ngritur mbi nevojën e tij për asistencë juridike përmes përfaqësuesit ligjor falas. Shtetet duhet të jenë të kujdesshme për të siguruar një gëzim të garancive të nenit 6, "në mënyrë të sinqertë dhe efektive".<sup>7</sup> Në kuptim të testit financiar, GJEDNJ ka theksuar se, nuk ka shkelje të nenit 6, nëse

<sup>3</sup> Sipas verifikimeve në HUDOC- database të dhënash kërkimore i GJEDNJ

<sup>4</sup>Gnahoré kundër Francës, nr. 40031/98, 19 shtator 2000, prg. 41.

<sup>5</sup>Siałkowska kundër Polonisë, nr. 8932/05, 22 Mars 2007, prg. 107

<sup>6</sup>Airey kundër Irlandës, nr. 6289/73, 9 Tetor 1979, prg. 26.

<sup>7</sup> Staroszczyk kundër Polonisë, nr. 59519/00, 22 Mars 2007, prg. 128.

një individ nuk përfshihet tek skema e parashikuar ligjore për përfitim të ndihmës juridike falas, pasi të ardhurat e tij e kalojnë nivelin e parashikuar ligjor<sup>8</sup>.

6. GJEDNJ thekson se, interesi i drejtësisë kërkon garantimin e aksesit falas të individëve, dhe zbatimin e kësaj të drejte pranë sistemit kombëtar, pavarësisht modelit të përzgjedhur. Ky standard prezumohet që gjendet i mëshiruar në ligjin e nr.111/2017, miratuar në kuadër të Reformës në Drejtësi, i cili është konceptuar totalisht ndryshe nga ligji i mëparshëm për ndihmën juridike. Themë prezumohet, pasi testimi në praktikë mungon, për të parë nëse mund të ketë cenim, dhe cenimi mund të vijë potencialisht prej problematikave të zbatimit, apo prej parashikimeve ligjore, jo në përputhje me standardet<sup>9</sup>.

7. Edhe jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese, ka ndjekur standardet e vendosura nga GJEDNJ, lidhur me aksesin në gjykatë, si dhe ndihmën juridike të garantuar nga shteti si pjesë e kësaj të drejte kushtetuese, bazuar në nenin 42 të Kushtetutës. Kjo gjykatë ka theksuar se: "Mohimi i të drejtës për t'iu drejtuar gjykatës dhe për të marrë një përgjigje përfundimtare prej saj për pretendimet e ngritura, përbën cenim të së drejtës themelore për një proces të rregullt ligjor".<sup>10</sup>

8. Për më tepër, në vendimmarrje konkrete bazuar në ankimin individual kushtetues, GJK, ka theksuar se: "Detyrimi për të garantuar të drejtën efektive të aksesit në gjykatë nuk nënkupton thjesht mungesën e një ndërhyrjeje, por mund të kërkojë edhe ndërmarrjen e veprimeve pozitive nga ana e shtetit. Në rast se mohohet një e drejtë e tillë, procesi konsiderohet jo i rregullt, sepse aksesin në gjykatë është para së gjithash një kusht kryesor për të realizuar mbrojtjen e të drejtave të tjera. Shteti i së drejtës nuk mund të konceptohet pa u njohur individëve të drejtën dhe mundësinë për t'iu drejtuar gjykatës".<sup>11</sup>

9. Lidhur me të drejtën e mbrojtjes, Gjykata është shprehur se ajo duhet të jetë reale dhe efektive e jo vetëm teorike dhe se ushtrimi i saj nuk duhet të pengohet, por, përkundrazi, gjykatat e juridiksionit të zakonshëm duhet të marrin të gjitha masat ligjore që në funksion të procesit të rregullt ligjor t'i japin mundësinë individit të bëjë mbrojtje reale, duke respektuar parimin e barazisë së armëve<sup>12</sup>.

10. Aksesin në drejtësi i kategorive vulnerabël bashkëvepron dhe me parime të tjera kushtetuese, si ai i shtetit të së drejtës dhe shtetit social. Jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese thekson se, një nga elementët më esencialë të parimit të shtetit të së drejtës është edhe ai i sigurisë juridike, i cili, ndër të tjera ka si kërkesë të domosdoshme faktin që ligji në tërësi, pjesë apo dispozita të veçanta

---

<sup>8</sup> Glaser kundër Mbretërisë së Bashkuar, nr. 32346/96, 19 shtator 2000, prg. 99; Santambrogio kundër Italisë, nr. 61945/00, 21 shtator 2004, prg. 58.

<sup>9</sup> Për këtë lloj testi kushtetues dhe konventor, Ligji nr. 8577, datë 10.02.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese", ndryshuar me ligjin nr.99/2016, ka parashikuar afatin ligjor 2 -vjeçar, për kundërshtimin e akteve normative.

<sup>10</sup>Vendimi nr.7, datë 27.02.2013 i Gjykatës Kushtetuese.

<sup>11</sup> Vendimet nr.84, datë 30.12.2016; nr.67, datë 17.11.2015, nr. 65, datë 16.10.2017, të Gjykatës Kushtetuese.

<sup>12</sup> Vendimi nr. 35, datë 01.06.2015; nr.71, datë 30.11.2016, të Gjykatës Kushtetuese.

të tij, në përmbajtjen e tyre duhet të jenë të qartë, të përcaktuar dhe të kuptueshëm. Sigurisht, që ato nuk mund të parashikojnë çdo rast, që mund dhe duhet të lindë nga njohja dhe zbatimi i tyre në praktikë. Prandaj, në radhë të parë është detyrë e gjykatave apo organeve të tjera shtetërore, të ngarkuara me ligj, që mangësi të caktuara të një ligji t'i plotësojnë natyrshëm, përmes interpretimit dhe zbatimit të tij në praktikë.<sup>13</sup>

11. Në kushtet e hyrjes në fuqi të ligjit të ri mbi ndihmën juridike, pritshmëritë e ligjshme të individëve subjekte përfitues, do të ishin stabiliteti ligjor, mbrojtja e pritshmërive të ligjshme si dhe përfitimi nga ky ligj, sipas kriterëve përkatëse. Për të kuptuar dhe zbatuar drejt parimin e pritshmërive të ligjshme, kërkohet, që ligji të ofrojë siguri, qartësi dhe vazhdimësi, në mënyrë që individët t'i drejtojnë veprimet e tyre në mënyrë korrekte e në përputhje me të.

---

<sup>13</sup> Vendimi nr.9, datë 26.02.2007, i Gjykatës Kushtetuese.

## II. NJOHJA ME ZBATIMIN E LIGJIT PËR NDIHMËN JURIDIKE FALAS (Risitë dhe sfidat)

### a) Vështrim historik mbi kuadrin ligjor mbi ndihmën juridike falas

12. Në legjislacionin Shqiptar, për herë të parë, një ligj të posaçëm për ndihmën juridike ligjvënësi e ka miratuar në vitin 2008, specifikisht, ligji nr.10039, datë 22.12.2008 "Për ndihmën juridike". Ligji nr.10039/2008" Për ndihmën juridike", parashikonte kushtet dhe procedurat për dhënien e ndihmës juridike nga shteti për personat që kanë nevojë për ndihmë juridike në çështjet civile ose administrative, por nuk kanë mjete të mjaftueshme për të paguar këtë ndihmë juridike. Për zbatimin e këtij ligji ishin miratuar edhe disa akte të Komisionit Shtetëror të Ndihmës Juridike, të cilat jetësonin zbatimin e detajuar të ligjit.<sup>14</sup> Kërkesa për dhënien e ndihmës juridike, në formën e përfaqësimit në gjykatë, për një çështje civile ose administrative, duhet të paraqitet personalisht nga kërkuesi apo përfaqësuesi i tij, i autorizuar me prokurë. Formulari i kërkesës dhe dokumentet shoqëruese përcaktoheshin me vendim të Komisionit Shtetëror për Ndihmën Juridike<sup>15</sup>.

13. Lidhur me zbatimin e këtij ligji, Komisioni Evropian në Progres -Raportin për Shqipërinë, për vitin 2012, ka diagnostikuar më së miri, dhe ka shprehur shqetësim për gjendjen mbi të drejtën për akses në gjykatë, duke theksuar: *“Pak përparim është bërë në lidhje me aksesin në drejtësi. Zbatimi i ligjit “Për ndihmë juridike falas” ka qenë i ngadaltë për shkak të buxhetit të pamjaftueshëm dhe mungesës së koordinimit ndërmjet institucioneve përgjegjëse. Gjithashtu, nuk zbatohen me efektivitet as aktet nënligjore për rekrutimin e avokatëve të ndihmës juridike falas dhe as procedurat për kërkimin e ndihmës juridike falas. Komisioni Shtetëror për Ndihmën Juridike ka trajtuar disa çështje, por ndërgjegjësimi për ligjin dhe shërbimet e Komisionit mbeten të pamjaftueshme, përfshi edhe rangun e nëpunësve shtetërorë që merren me kategoritë e cenueshme. Aksesin në drejtësi për kategoritë e cenueshme nuk është i garantuar, kryesisht për shkak të tarifave të larta të administrimit gjyqësor”.*

14. Këto lloj konstatimesh kanë vazhduar me të njëjtin ritëm edhe me Progres - Raportet e viteve në vazhdim<sup>16</sup>. Edhe Analiza e Sistemit të Drejtësisë e miratuar nga Komisioni i Posaçëm “Për reformën në Sistemin e Drejtësisë” me vendimin nr.14 dt.30.7.2015, evidentoi një sërë problematikash sa i takon ofrimin e ndihmës juridike në Shqipëri, të cilat përmbledhen si vijon: *“Konfuzion në aplikimin e “ndihmës juridike në fushën penale” lidhur me përgjegjësitë e Komisionit Shtetëror të Ndihmës Juridike dhe Prokurorisë dhe gjykatave në financimin e kësaj*

---

<sup>14</sup> Ligji nr.10039, u miratua në 2008, u botua në Fletore Zyrtare në Dhjetor 2008, dhe filloi nga zbatimi në Maj 2012, pra mbi 3 vite më vonë. Për më tepër, referojuni Raportit mbi ndihmën juridike, shkurt 2012, KSHH, si dhe Raportit "Mbi Ndihmën Juridike në Shqipëri", Tiranë 2013, Tirana Legal Aid Society, mbështetur nga Civil Right Defenders, i disponueshëm në: <http://www.tlas.org.al/sq/studime>. Të dyja raportet nxjerrin si gjetje zvarritjet dhe mungesën e gjatë të mosfunksionimit të ligjit.

<sup>15</sup>Neni 16/1 i Ligjit nr.10039/2008.

<sup>16</sup> <https://europeanwesternbalkans.com/albania/>

*skeme; për individët në nevojë nuk parashikohet sigurimi dhe ofrimi falas i “ekspertimeve”, ekspertizave, përkthimeve, përmes koordinimit dhe bashkëpunimit ndërinstytucional me struktura që i kanë kapacitetet apo laboratorët përkatës; është konstatuar mungesë transparence e Komisionit Shtetëror për Ndhmën Juridike lidhur me financimin e rasteve të ndihmës juridike; mangësi në legjislacion për sa i përket shmangies së pengimit të aksesit në gjykata (në drejtësi) të personave që janë në vështirësi ekonomike të cilët nuk përballojnë dot shpenzimet gjyqësore, veçanërisht “shpenzimet për ekspert” apo “psikolog” (në çështjet familjare); mungesë veprimi efektiv i gjykatave për të vetë menaxhuar fondet me përgjegjësinë e “institucionit të pavarur”. Gjithashtu, ky sistem ka rezultuar të jetë tepër problematik për shkak të përzgjedhjes pa kriter të avokatëve nga lista në çështje të caktuara nga ana e gjyqtarëve apo prokurorëve<sup>17</sup>.*

## **b)Vështrim krahasimor mes dy ligjeve për ndihmën juridike falas**

15. Në vitin 2017, u miratua ligji nr.111, i cili e shfuqizoi ligjin e mëparshëm dhe që ndryshoi qasjen ndaj aksesit të grupeve vulnerabël. Sipas Komisionerit për të Drejtat e Njeriut të Këshillit të Europës, miratimi i ligjit të ri është i mirëpritur, ashtu si dhe përkushtimi i autoriteteve për ta bërë ndihmën juridike falas të qëndrueshme dhe të duhur, si dhe specifikisht për grupet që janë të dobëta ekonomikisht duhet të ketë vëmendje të shtuar të autoriteteve për t'i garantuar akses efektiv në drejtësi<sup>18</sup>.

16. Duke ballafaquar ligjin e shfuqizuar nr.10039/2008, me ligjin e ri nr.111/2017, vërehet se ka ndryshime thelbësore, sa i përket mënyrës së administrimit të shërbimit të ndihmës juridike falas. Komisioni Shtetëror i Ndhmës Juridike është suprimuar, dhe institucionet përgjegjëse për administrimin e ndihmës juridike, sipas renditjes së ligjit, janë:

- ❖ **Ministria e Drejtësisë,**
- ❖ **Drejtoria e Ndhmës Juridike Falas**
- ❖ **Dhoma Kombëtare e Avokatisë**
- ❖ **Gjykatat**

17. **Ministria e Drejtësisë**, që në fushën e shërbimit të ndihmës juridike zhvillon politikën shtetërore për të siguruar akses efektiv në sistemin e drejtësisë për shërbimin e ndihmës juridike; përgatit projektbuxhetin, në përputhje me legjislacionin në fuqi; ngre Drejtorinë për Ndhmën juridike falas në varësi të saj; mbikëqyr zbatimin e dispozitave ligjore e nënligjore dhe ndihmon në vlerësimin e cilësisë së ndihmës juridike të dhënë; si dhe i propozon Dhomës Kombëtare të Avokatisë, në rast të shkeljes së dispozitave të ligjit, fillimin e procedimit disiplinor për marrjen e masave të pezullimit ose heqjes së lejes së ushtrimit të profesionit të avokatit.

<sup>17</sup> Sipas relacionit shoqërues të projektligjit. Për më tepër: <http://www.parlament.al/Projektligje/IndexList>

<sup>18</sup> Raport, pas vizitës së Komisionerit në Shqipëri në 21-25 Maj 2018. Për më tepër: <https://rm.coe.int/report-on-the-visit-to-albania-from-21-to-25-may-2018-by-dunja-mijatov/16808d2e22>



18. **Drejtoria për Ndhmën Juridike Falas**, administron dhe monitoron shpenzimet për ndihmën juridike që rrjedhim si detyrim nga vendimet gjyqësore; mban kontakte me drejtuesit e gjykatave të rretheve gjyqësore për evidentimin e të dhënave të vendimeve për ndihmën juridike falas; menaxhon buxhetin e dhënë për ofrimin e ndihmës juridike nga shteti për të cilën raporton tek Ministri në mënyrë të herëpashershme; lidh kontratat e shërbimit me avokatët për ndihmë juridike pas vendimit gjyqësor në konsultim me Dhomën Kombëtare të Avokatisë sipas përzgjedhjes së aplikuesit; asiston qytetarët për plotësimin e formularëve për t'ju drejtuar gjykatave për kërkesat për ndihmë juridike falas; informon qytetarët për parashikimet e ligjit lidhur me kriteret, procedurat, dokumentacionin dhe kushtet e përfitimit të ndihmës juridike falas nëpërmjet shërbimeve juridike ambulante, publikimeve, fushatave në TV dhe mediane e shkruar, si dhe nëpërmjet masave të tjera të ngjashme, etj.

19. **Dhoma Kombëtare e Avokatisë**, që merr pjesë në përcaktimin e kriterëve për përzgjedhjen e avokatëve, që japin ndihmën juridike falas dhe specializimin e tyre në fushat përkatëse sipas kërkesave ligjore; merr pjesë në përcaktimin e kriterëve për vlerësimin e cilësisë së shërbimit të dhënë nga avokatët; merr masa disiplinore ndaj avokatëve, që ofrojnë ndihmë juridike falas, etj.

20. **Gjykata**, që shqyrton kërkesat për ndihmë juridike falas e cila përfshin ndihmën juridike parësore, dytësore si dhe përjashtimin nga tarifat dhe shpenzimet gjyqësore, dhe shprehet me vendim për pranimin ose jo të kërkesës, të cilin ja vë në dispozicion Drejtorisë së Ndhmës Juridike.

21. Nga ky vështrim krahasimor, mund të konkludohet se, në thelb ka disa ndryshime të mëdha mes dy ligjeve. Kështu, skema ndihmës juridike falas ka kaluar nga një *model i centralizuar*, si Komisioni Shtetëror për Ndhmën Juridike, me qendër në Tiranë, në një *model të shpërndarë*, duke ia kaluar kompetencën për shqyrtim gjykatës, ku kërkuarit me të ardhura të pakta janë kërkuar/paditës ose palë e paditur për çështjen e themelit, që pasjellë lehtësim aksesi minimalisht në terma gjeografikë. Ristrukturimi i sistemit të ndihmës juridike e transferon shqyrtimin e kërkesave për ndihmë juridike nga Komisioni Shtetëror për Ndhmë Juridike, tek gjykatat kompetente në të gjithë territorin e Shqipërisë, të cilat operojnë më pranë vendbanimit të banorëve dhe që trajtojnë çështje të ngjashme gjatë zbatimit të nenit 158 të Kodit të Procedurës Civile.

22. Nga pikëpamja e kategorisë përfituese, ligji nr.111/2017, **sanksionon qartësisht dhe kodifikon** kategoritë përfituese, duke e zgjeruar rrethën e tyre, me kategoritë e veçanta të përfituesve, pavarësisht të ardhurave dhe pasurive, si: viktima të dhunës në familje, viktima të abuzuar seksualisht, dhe viktima të trafikimit të qenieve njerëzore në çdo fazë procedimi penal, viktima të mitur dhe të miturve në konflikt me ligjin, në çdo fazë të procedimit penal, fëmijët që jetojnë në institucione të përkujdesit shëndetësor, fëmijët nën kujdestari kur duan të nisin veprime kundër kujdestarit, ose pa pëlqimin e tij, personat që përfitojnë nga pagesa për aftësinë e

kufizuar, personat që i nënshtrohen trajtimit të pavullnetshëm në institucionet e shërbimit mendor, personat të cilët i nënshtrohen vullnetarisht trajtimit për sëmundje të rënda mendore, personat ndaj të cilëve kërkohet heqja ose kufizimi i zotësisë për të vepruar, personat të cilët janë përfitues të skemave të mbrojtjes sociale, personat të cilat janë diskriminuar, i njohur ky cenim përmes vendimi të Komisionerit për Mbrojtjen nga Diskriminimi.<sup>19</sup>

### c) Situata aktuale mbi ndihmën juridike të garantuar nga shteti sipas ligjit të ri

23. Ligji nr.10039/2008 u shfuqizua, sepse mekanizmat shtetërorë për përjashtimin ose lehtësimin për ndihmën juridike falas, ishin të pamjaftueshme dhe sikundër u theksua më lart, në praktikë ai nuk po funksiononte siç duhej.

24. Ligji nr.111/2017, hyri në fuqi me 1 Qershor 2018. Sipas dispozitave kalimtare të këtij ligji, neni 36/10 parashikohet se: Aktet nënligjore, të nxjerra në zbatim të ligjit nr.10039, datë 22.12.2008, “Për ndihmën juridike”, të ndryshuar, mbeten në fuqi *deri në miratimin e akteve të reja nënligjore*, në zbatim të këtij ligji, për sa kohë nuk bien në kundërshtim me parashikimet e këtij ligji.

25. Evidentohen dhe praktika të tjera legjislative kur është vepruar në këtë mënyrë.<sup>20</sup> Megjithatë, është e paqartë, se si e ka konceptuar ligjvënësi këtë dispozitë tranzitore, kur ka parashikuar se aktet nënligjore të ligjit nr.10039/2008, do mbeteshin në fuqi deri në miratimin e akteve të reja nënligjore, kur ndërkohë, për Komisionin Shtetëror të Ndhmës Juridike kishte parashikuar se do të suprimohej, kur të krijohet Drejtoria e Ndhmës Juridike, e cila do të duhej të ishte krijuar deri në Shtator, 2018<sup>21</sup>. Pra për ngritjen dhe suprimimin e institucioneve ka parashikuar afat, ndërsa për hartimin dhe miratimin e akteve nënligjore dhe formularëve përkatës, nuk ka afate ligjore. Edhe pse duket si përzgjedhje për t’i paraprirë dhe për të parandaluar vakumin nënligjor, nëse hipotetakisht Drejtoria do të ishte ngritur, vështirësia do të qëndronte përsëri në faktin se kjo Drejtori do të vepronte me aktet dytësore të ligjit të vjetër. Po kështu edhe gjykatat do të duhej të vepronin me akte dytësore të një ligji të shfuqizuar. Në optikën e qartësisë ligjore, vlerësohet se kjo lloj qasje ndaj kësaj situate mbi ndihmën juridike më tepër shton paqartësi, sesa i shtjellon dilemat praktike të funksionimit, duke i dhënë zgjidhje.

26. Nuk rezulton të jetë ngritur kjo Drejtori, dhe ndërkohë ka pushuar së ekzistuari KSHNJ,<sup>22</sup> duke u vepruar kështu në kundërshtim me afatet e vendosura nga ligji, por edhe duke shpërfillur detyrimet ligjore, në kundërshtim me frymën e ligjit, në dispozitat kalimtare, e cila për të

<sup>19</sup> Neni 11 i ligjit nr.111/2017

<sup>20</sup> Vendimi nr.5, datë 5.02. 2014 i Gjykatës Kushtetuese, me objekt gjykimin e ligjit miratues të Aktit Normativ me Fuqinë e Ligjit, "Për Nënpunësin Civil", u provokua pikërisht nga ketë lloj qasjesh tensionuese dhe të komplikuar në terren të zbatimit të tyre.

<sup>21</sup> Neni 36/1: Komisioni Shtetëror për Ndhmën Juridike pushon së ekzistuari me ngritjen e Drejtorisë së Ndhmës Juridike Falas. Neni 36/2: Drejtoria e Ndhmës Juridike Falas ngrihet brenda tre muajve nga hyrja në fuqi e këtij ligji.

<sup>22</sup> <http://www.drejtesia.gov.al/drejtorige/>, konsultuar deri me datë 17.01.2018

garantuar aksesin dhe për të mos pasur periudhë boshllëku e ka lidhur suprimimin e KSHNJ, me dy elementë të njëkohshëm: a) suprimimin pas ngritjes së Drejtorisë dhe b) ngritjen e Drejtorisë brenda 3- muajve. Sipas përfaqësuesve të Ministrisë së Drejtësisë, procesi i ngritjes së Drejtorisë së Ndhmës Juridike Falas është një proces që kryhet në bashkëpunim me Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë dhe Departamentit të Administratës Publike. Ministria e Drejtësisë- ka hartuar draft strukturën dhe organigramën e Drejtorisë si dhe përshkrimet e punës së strukturave përbërëse të saj, - ka përfshirë në planet buxhetore për vitin 2019, si dhe në kërkesat e programit afatmesëm të buxhetit 2019 – 2021, efektet financiare të ngritjes dhe funksionimit të Drejtorisë dhe ofrimit të shërbimit të ndihmës juridike parësore dhe dytësore. Aktualisht, po nxit përfundimin e këtij procesi dhe ngritjen sa më parë të Drejtorisë<sup>23</sup>.

27. Në kushtet, që MD nuk ka ngritur Drejtorinë brenda 3 -muajve, por ka suprimuar KSHNJ, jo vetëm që e ka lënë këtë fushë në mungesë të përgjegjësive së asnjë lloj organi, pra as i mëparshmi dhe as i riu, por ka lënë pa veprim edhe zbatimin e akteve nënligjore sipas ligjit të vjetër, sepse nuk ka organ administrativ të konstituuar, që të funksiononte qoftë edhe me një kuadër nënligjor të mëparshëm, derisa të miratoheshin aktet e reja nënligjore, por këto akte janë të pazbatueshme edhe për gjykatat, pasi kanë qenë të lidhura një mënyrë të caktuar menaxhimi burimesh njerëzore dhe financiare të varura nga organet në varësi të Ministrisë<sup>24</sup>. Sipas përcaktimeve të reja ligjore, kjo Drejtori, kryen pagesat e shpenzimeve për dëshmitarët, ekspertët, përkthyesit dhe për këqyrjen e sendeve ose këqyrjen në vend, sipas përcaktimeve të legjisllacionit procedural, për të cilat gjykata ka vendosur përjashtimin nga pagimi i shpenzimeve gjyqësore. Po nga kjo Drejtori lidhen kontratat Tip të shërbimit me avokatët për ofrimin e ndihmës juridike dytësore. Me përfundimin e procedurave të dhënies së ndihmës juridike, avokati duhet të paraqesë formularin për shpërblimin për ndihmën e ofruar pranë Drejtorisë së Ndhmës Juridike, sipas (projekt) udhëzimit të Ministrisë së Drejtësisë dhe Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë.

28. Nga sa më lart, konkludohet se mbrojtja me avokat falas, e cila realizohej përmes caktimit nga Komiteti Shtetëror i Ndhmës Juridike, nuk mund të vazhdojë të rregullohet me aktet nënligjore dytësore. *De facto*, aktet nënligjore me ligjin e vjetër, janë efektivisht të pazbatueshme, për sa kohë që KSHNJ është suprimuar, dhe DNJF duhet të krijohet dhe të fillojë nga aktiviteti për plotësimin e përgjegjësive ligjore<sup>25</sup>.

29. Ministria e Drejtësisë ka përgatitur aktet dytësore dhe formularët e kërkuar sipas ligjit nr.111/2017, i janë nënshtruar fazës së konsultimit publik me grupet e interesit, por akoma nuk

---

<sup>23</sup> Takim dhe tryezë e rumbullakët diskutimi mbi Draft- raportin studimor, organizuar nga KSHH, datë 25.02.2019.

<sup>24</sup> Neni 8/1: Drejtorja e Ndhmës Juridike Falas është person juridik publik nën varësinë e Ministrit të Drejtësisë, në kuptimin e ligjit për organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore. Organizimi i brendshëm i Drejtorisë së Ndhmës Juridike Falas miratohet nga Kryeministri, me propozimin e Ministrit të Drejtësisë, në përputhje me legjisllacionin në fuqi. Marrëdhëniet e punës së punonjësve të Drejtorisë së Ndhmës Juridike Falas rregullohen në bazë të legjisllacionit në fuqi për nëpunësit civilë.

<sup>25</sup> Sipas nenit 38 të ligjit, DNJ formohet brenda 3 muajve nga hyrja në fuqi e Ligjit nr.111/2017.

janë miratuar, pavarësisht nismës së ndërmarrë nga vetë MD për miratimin e tyre brenda muajit Nëntor 2018.<sup>26</sup> Ato që janë drejtpërdrejt të lidhura me ndihmën dytësore falas dhe me kategorinë e personave me të ardhura të pakta ose të pamjaftueshme, mund t'i listojmë për sa vijon:

1. Draft- formular ankimi lidhur me refuzimin e ndihmës juridike dytësore nga gjykata;
2. Draft -formular për kërkesën mbi ndihmën dytësore juridike falas;
3. Draft -formular për përjashtimin nga tarifatat dhe shpenzimet gjyqësore;
4. Draft -formular për kategorinë e personave me të ardhura të pakta;
5. Draft- formular vet deklarimi për kategoritë e veçanta;
6. Draft -kontratë mes DNJF dhe avokatit falas mbi modalitetet e ofrimit të shërbimit;
7. Draft-udhëzim i përbashkët i MD-DHKA, për rregullat e zbatimit të parimit të rotacionit në caktimin e avokatëve që do të ofrojnë shërbime të ndihmës juridike dytësore;
8. Draft- udhëzim i KM për caktimin e masës së shpenzimeve dhe pagesave për ekspertët dhe dëshmitarët;
9. Draft -vendim i DHVA mbi caktimin e avokatit falas, pas vendimit të gjykatës;
10. Draft- shtojca mbi përcaktimin e tarifave të pagesës për avokatët falas;
11. Draft-udhëzim i përbashkët mes MD dhe MF mbi përcaktimin e tarifave dhe pagesës së avokatëve falas;
12. Draft - udhëzim i MD për miratimin e kontratave tip për shërbimet dhe pagesat e ofruara nga avokatët falas.<sup>27</sup>

30. Nga sa më lart, **gjetjet tregojnë se, organet përgjegjëse nuk kanë reaguar si duhet me efikasitet dhe efikasitet, në përgjigje të vakumit nënligjor- administrativ, prandaj dhe sistemi ligjor nuk ofron mjet efektiv sa i përket aksesit në drejtësi, sidomos përfaqësimit me avokat falas.** Me parashikimet e mësipërme tranzitore, ligjvënësi ka pasur për qëllim shmangien e vakumeve lidhur me aksesin në drejtësi të grupeve vulnerabël, që është në mbrojtje të një parimi të rëndësishëm të shtetit të së drejtës, dhe pikërisht, të pritshmërive të ligjshme.

31. Mosrespektimi i detyrimeve për plotësimin e kuadrit nënligjor dhe tejkalimi i afateve të arsyeshme dhe ligjore në këtë drejtim, ka krijuar **problematika serioze** në gëzimin e të drejtave themelore të grupeve me të ardhura të pakta, jo vetëm në drejtim të *aksesit procedural*, por edhe në drejtim të *aksesit substancial*, pra kërkimit të mbrojtjes për të drejta themelore kushtetuese dhe ligjore.

### **ç) Risitë mbi mekanizmat procedurale ligjore për kërkuesit me të ardhura të pakta ose të pamjaftueshme**

<sup>26</sup> Njëpërmjet Shkresës nr.773 prot., datë 12.10.2018, KSHH kërkoi informacion nga ana e Ministrisë së Drejtësisë lidhur me zbatimin e Ligjit nr. 111/2017 “Për ndihmën juridike të garantuar nga shteti”. Në pikën 1 të Shkresës nr. 10382/1 Prot., datë 08.11.2018 “Kthim Përgjigje” argumentohet ky fakt.

<sup>27</sup> KSHH ka qenë pjesë e këtyre tryezave të zhvilluar pranë MD, në muajt Gusht dhe Shtator, si dhe në tryezën e rrumbullakët të organizuar me datë 2 Nëntor 2018.

32. Skema që ka parashikuar ligji për kategorinë me të ardhura të pamjaftueshme apo të pakta, parashikohet në nenin 12, sipas të cilit:

1. *Të drejtën për të përfituar ndihmë juridike e ka çdokush që provon se ka të ardhura dhe pasuri të pamjaftueshme për të përballuar shpenzimet për këshillim, përfaqësim dhe/ose mbrojtje në çështjet penale, në çështjet administrative dhe në çështjet civile.*

2. *Të ardhurat e një personi, i cili jeton në një familje, konsiderohen të pamjaftueshme, sipas kuptimit të pikës 1, të këtij neni, nëse të ardhurat në total të të gjithë pjesëtarëve të familjes, të pjesëtuara për numrin e anëtarëve të familjes, janë më të ulëta se 50 për qind e pagës minimale mujore të përcaktuar sipas legjislacionit në fuqi.*

3. *Të ardhurat e një personi, i cili nuk jeton në një familje, konsiderohen të pamjaftueshme, sipas kuptimit të pikës 1, të këtij neni, nëse janë më të ulëta se niveli i pagës minimale mujore të përcaktuar sipas legjislacionit në fuqi.*

4. *Nëse një person, i cili jeton në një familje, kërkon ndihmë juridike dytësore për një çështje kundër një anëtari tjetër të së njëjtës familje, rregulli i parashikuar në pikën 2, të këtij neni, nuk do të zbatohet. Në këtë rast, të ardhurat e këtij personi konsiderohen të pamjaftueshme, sipas pikës 1, të këtij neni, nëse janë më të ulëta se niveli i pagës minimale të përcaktuar sipas legjislacionit në fuqi.*

5. *Pasuria e një personi konsiderohet e pamjaftueshme, sipas pikës 1, të këtij neni, nëse vlera e saj në total nuk tejkalon vlerën e 36 pagave minimale mujore sipas legjislacionit në fuqi.*

33. Kjo lloj skeme, ka marrë për referencë, pagën minimale mujore në shkallë vendi, e cila ndryshon herë pas here, me vendim të Këshillit të Ministrave<sup>28</sup>. Llogaritja që bëhet nga ana e gjyqtarit, për të përkufizuar kërkuesin si "*person me të ardhura të pakta ose të pamjaftueshme*", është llogaritje matematikore financiare. Sipas GJEDNJ, në parim personave që u është mohuar ndihma falas, nuk u shkelet e drejta për akses sipas nenit 6, kur nuk bëjnë pjesë në kategoritë përfituese sipas skemës së përfitimit të sistemit ligjor vendas, por në raste përjashtimore, kjo lloj ndihme duhet të garantohet këtyre personave edhe jashtë skemës përfituese, kur thelbi i së drejtës për akses është cënuar.<sup>29</sup>

34. Interesi i drejtësisë e kërkon që individit t'i garantohet ndihma juridike falas, nisur nga faktorë, si: rëndësia e çështjes për individin, kompleksiteti i çështjes, si dhe mungesa e kapacitetit të individit për të përfaqësuar veten e tij<sup>30</sup>. Sipas detyrimit të zbatimit të drejtpërdrejtë të KEDNJ, gjyqtarët duhet të mbajnë në konsideratë, këtë jurisprudencë për interpretimin e së drejtës për akses, jo detyrimisht *strictu sensu*, sipas skemës financiare ligjore, të sipërcituar. Fryma e interpretimit të skemës përfituese financiare ligjore, duhet të jetë që, e drejta për akses është dhënia e mundësisë faktike për akses, duke mos u cënuar thelbi i kësaj të drejte. Nëse vetë skema financiare e cënon thelbin e së drejtës për akses, atëherë interpretimi gjyqësor duhet të bëhet sa më në pajtim me standardet kushtetuese dhe konventore, mes disa interpretimeve që mund të parashtrihen para gjyqtarit për zgjidhjen e çështjes gjyqësore konkrete.

<sup>28</sup> Sipas nenit 111, të ligjit nr. 7961, datë 12.7.1995, "Kodi i Punës i Republikës së Shqipërisë", të ndryshuar, dhe të pikës 1, të nenit 4, të ligjit nr. 10405, datë 24.3.2011, "Për kompetencat në caktimin e pagave dhe të shpërblimeve". Me VKM nr.809, datë 26.12.2018, paga minimale për vitin 2019 ka ndryshuar nga 24.000 lekë në 26.000 lekë.

<sup>29</sup>Mirosław Orzechowski kundër Polonisë, nr. 13526/07, 13 Janar 2009, prg. 22.

<sup>30</sup> Handbook on European Law relating to access to justice, publikuar nga Zyra e Publikimeve e Bashkimit Europian, fq.64, e disponueshme on line në: [https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook\\_access\\_justice\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_access_justice_ENG.pdf)

35. Mekanizmat proceduralë ligjorë, që ofron ligji nr.111/2017, për të siguruar aksesin në drejtësi të personave, që nuk kanë të ardhura ekonomike ose pasuri të mjaftueshme, paraqiten si vijon:

- kërkesa për dhënien e ndihmës juridike dytësore paraqitet nga personi i interesuar personalisht ose me anë të shërbimit postar pranë gjykatës ose organit procedues që fillon hetimet, përpara fillimit të një procesi gjyqësor, në fillim të një procesi gjyqësor dhe/ose në çdo fazë të procesit gjyqësor, derisa nuk është deklaruar i mbyllur hetimi gjyqësor, sipas rregullave të parashikuara në legjislacionin procedural;
- kërkesa për ndihmë juridike dytësore përjashtohet nga tarifat<sup>31</sup> dhe shpenzimet gjyqësore<sup>32</sup>;
- vendimi në lidhje me kërkesën për ndihmë juridike dytësore merret nga gjykata kompetente:
  - a) brenda 5 ditëve nga data e regjistrimit të kërkesës, kur kërkesa paraqitet përpara fillimit të procesit gjyqësor;
  - b) gjatë veprimeve paraprake ose në seancën përgatitore përpara se të caktohet seanca gjyqësore, kur kërkesa për ndihmë juridike është paraqitur bashkë me kërkesë-padinë;
  - c) sipas parashikimeve të legjislacionit procedural dhe kur kërkesa paraqitet gjatë shqyrtimit gjyqësor.
- gjykata, pas shqyrtimit të kërkesës vendos:
  - a) pranimin e kërkesës për dhënien e ndihmës juridike dytësore;
  - b) rrëzimin e kërkesës për dhënien e ndihmës juridike dytësore.
- kundër vendimit të gjykatës për rrëzimin e kërkesës për ndihmën juridike dytësore, kërkuesi mund të bëjë ankim të veçantë pranë Gjykatës së Apelit, i cili nuk pengon vazhdimin e shqyrtimit të çështjes.
- kundër vendimit të Gjykatës së Apelit nuk lejohet rekurs në Gjykatë të Lartë<sup>33</sup>.

## 2.1. Anketimi me kërkuetit/përdoruesit e shërbimeve gjyqësore

36. Për qëllimet e këtij Raporti, u ndërtuan pyetësorë dhe u plotësuan nga qytetarëve/individë, përdorues të sistemit gjyqësor pranë Gjykatës së Rrethit Gjyqësor, Tiranë. Pyetësori u ndërtua në mënyrë të tillë, për të kuptuar se sa individët kanë njohuri mbi ndihmën juridike dytësore, dhe se

<sup>31</sup> Neni 158/a i KPC: Gjyqtari me vendim, pa caktuar seancë përgatitore, përjashton paditësin nga tarifa gjyqësore, kur janë rastet e parashikuara me ligj, dhe kur është bërë kërkesë nga paditësi.

<sup>32</sup> Sipas nenit 156 të KPC, me paraqitjen e kërkesë padisë paguhet tarifa, si dhe shpenzimet e nevojshme për njoftimet ose shërbimet e tjera gjyqësore. Sipas nenit 5 të ligjit nr.98/2017, "Për tarifat Gjyqësore në Republikën e Shqipërisë, parashikohet se, tarifa gjyqësore e përgjithshme për paraqitjen e kërkesëpadisë përllogaritet mbi bazën e vlerës së padisë për çështje gjyqësore civile dhe administrative, ndërsa sipas nenit 9 të ligjit, palët ndërgjyqëse mund të përjashtohen nga detyrimi për të paguar tarifë gjyqësore ose shpenzimet e tjera gjyqësore kur është bërë kërkesë prej tyre, sipas kriterëve dhe procedurave të përcaktuara nga legjislacioni në fuqi për ndihmën juridike.

<sup>33</sup> Neni 20- 22 i ligjit.

sa atyre u jepen këto njohuri, nëpërmjet orientimeve nga gjykata, në rast se vetë nuk arrijnë të përfitojnë nga garancitë e ligjit për ndihmën juridike të garantuar nga shteti.

37. Pyetësi drejtuar përdoruesve të Gjykatës, u ndërtua me dy Pjesë dhe 15 pyetje gjithsej. Pyetjet e Pjesës së Parë, gjithsej 3 të tilla, kishin të bënin me grup moshën, gjininë, gjendjen ekonomike, dhe anëtarësinë në familje, si komponentë që janë të lidhura dhe me nocionet e përcaktuara nga ligji për të matur nivelin e të ardhurave ekonomike dhe të drejtën e përfitimit nga skema e ndihmës juridike falas. Pyetjet e Pjesës së Dytë, gjithsej 12 pyetje, ishin të orientuara drejt njohjes dhe ndjekjes së procedurave ligjore për përfitim nga ndihma juridike falas. (*shih Aneksin e këtij Raporti Studimor*). Pyetjet, ku u fokusua dhe marrja e informacionit ishin:

- *A keni dijeni për ndihmën juridike falas, e cili ka filluar zbatimin nga Qershori i këtij viti?*

38. Kësaj pyetje, nga 28 intervistues, 13 prej tyre janë përgjigjur, që nuk kanë aspak informacion për të drejtën për ndihmë juridike falas, dhe as informacion mbi ligjin e ri për ndihmën juridike falas, ndërsa 15 prej tyre janë përgjigjur që e njohin të drejtën për ndihmë juridike falas, në vija të përgjithshme, por më tepër sipas ligjit të vjetër.

- *Nëse keni filluar një proces pranë kësaj gjykate, a keni dijeni se mund të kërkonti përjashtim nga tarifat dhe shpenzimet gjyqësore?*

39. Kësaj pyetje, nga 15 intervistues, që kishin dijeni për ndihmën juridike falas, disa i janë përgjigjur se kanë dijeni për përjashtim nga tarifat dhe shpenzimet gjyqësore, ndërsa disa janë informuar nga vëzhguesit e KSHH.

- *A i keni kërkuar gjykatës përjashtim nga tarifat dhe shpenzimet gjyqësore?*

40. Kësaj pyetje, nga 15 të intervistuarit; 5 prej tyre i janë përgjigjur se do të bënin kërkesë për përjashtim, 3 e kishin kërkuar dhe përfituar përjashtimin, 1 e kishte paguar tarifën, 2 ishin përjashtuar si PAK nga vetë gjykata, 3 nuk kanë kërkuar përjashtim nga tarifat gjyqësore dhe 1 nuk kishte nevojë çështja për pagesë tarife. Pra, nga 15 intervistues, 10 e kishin përfituar ose do bënin kërkesë për përjashtim nga tarifa gjyqësore, ose ishin përjashtuar nga vetë gjykata.

- *A keni dijeni se mund të kërkonti përfaqësim me avokat falas?*

41. Kësaj pyetje, nga 15 intervistues, të gjithë i janë përgjigjur se kishin dijeni për të drejtën për përfaqësim falas. Duhet evidentuar se disa prej tyre e kishin përfituar përfaqësimin falas, ndërsa

disa të tjerë, edhe pse ishin në dijëni për këtë lloj përfitimi, nga ana e punonjësve të Ministrisë të Drejtësisë u ishte dhënë orientim ta kërkonin pranë Gjykatës, me hyrjen në fuqi të ligjit të ri.

- *A i keni kërkuar gjykatës përfaqësim me avokat falas?*

42. Kësaj pyetje, nga 15 intervistues, 13 i janë përgjigjur se kanë përfituar përfaqësim ligjor falas, me ligjin e vjetër nga Komisioni Shtetëror i Ndhmës Juridike, ose do ia kërkonin gjykatës si organ kompetent me ligjin e ri, ndërsa 2 janë përgjigjur se kanë marrë avokat privat, sepse nuk i kishte pëlqyer cilësia e përfaqësimit me avokat të garantuar nga shteti.

43. Në mënyrë tabelare, statistikat mund të paraqiten për sa vijon:

<i>Numri i të intervistuarve</i>	<i>Dijeni për ndihmën juridike falas</i>	<i>Dijeni paraprake ose marrje dijëni në momentin e plotësimit të pyetësorit, për përjashtim nga tarifat dhe shpenzimet gjyqësore</i>	<i>Kërkesë për përjashtim nga tarifat dhe shpenzimet gjyqësore</i>	<i>Përfunduar nga tarifa gjyqësore</i>	<i>Dijeni përfaqësim me avokat falas</i>	<i>Kërkesë për përfaqësim me avokat të garantuar nga shteti</i>	<i>Përfaqësim me avokat të garantuar nga shteti</i>
28	15	15	5	3	15	4	9

44. Në Pyetësor ka pasur dhe pyetje të tjera specifike **mbi të ardhurat ekonomike të kërkuesve**. Vlen të theksohet se kategoria e të pyeturve kanë qenë lehtësisht të identifikueshëm nga vëzhguesit e KSHH, si kategori potenciale përfituese nga ligji nr.111/2017, për ndihmën juridike falas. Nga 28 intervistues, 2 kanë qenë viktimë të dhunës në familje, të pajisur me urdhër mbrojtje nga gjykata<sup>34</sup>; 3 kanë qenë persona me aftësi të kufizuar, (PAK)<sup>35</sup>, pra kategori të veçanta, që u ofrohet automatikisht ndihma juridike, në përputhje me nenin 11 të ligjit nr.111/2017, dhe pjesa tjetër e të intervistuarve tregon indicie të forta, për të përmbushur kushtet e ligjit për të qenë përfitues si "*kategori me të ardhura të pakta*", pasi rezulton se kanë qenë shtresë të divorcuarish, pensionistë, të papunë, edhe pse të përgjigjur në skemat e mbrojtjes sociale, ose persona të komunitetit Rom, por me të ardhura ekonomike të ulta sipas vet

<sup>34</sup> Neni 11/a i ligjit;

<sup>35</sup> Neni 11/dh i ligjit;



deklarimeve të tyre, (persona me nën 12.000 mijë lekë të ardhura mujore për anëtar në familje, si kriter përfitues i ndihmës juridike).

45. Në Pyetësor ka pasur pyetje të lidhura me **përfaqësimin me avokat**, si: Cila është pagesa që ju është kërkuar nga avokati mbrojtës dhe sa e përballueshme është kjo pagesë me të ardhurat tuaja familjare? Si e vlerësoni cilësinë e mbrojtjes nga avokati juaj mbrojtës? Tarifat e shërbimit për avokat të zgjedhur personalisht, vazhdojnë të jenë të papërballueshme sipas të intervistuarve, edhe pse disa prej tyre kanë tentuar të pajtojnë një të tillë. Gjithsesi, nuk arrihet të nxirren konkluzione për aksesin cilësor përmes mbrojtjes me avokat falas, pra për performancën e avokatit, edhe pse 3 nga të intervistuarit, janë shprehur se kanë qenë të pakënaqur me shërbimin dhe për këtë arsye kanë marrë avokat privat me pagesë të zgjedhur prej tyre.

46. Nga gjetjet konstatohet se, një numër i konsiderueshëm nuk kanë dijeni për ndihmën juridike. Kjo reflektohet në faktin që kërkesat për përjashtimi nga tarifa dhe shpenzimet gjyqësore, dhe kërkesat për avokat falas nuk janë shfrytëzuar nga të gjithë të intervistuarit, që me shumë shanse do të ishin kategori përfituese nisur nga gjendja e tyre ekonomike, brenda skemës së përfitimit sipas ligjit për ndihmën juridike, interpretim ky i bërë nga vëzhguesit e KSHH, nisur nga të dhënat e mbledhura të natyrës ekonomike- sociale.

47. Nga rezultatet, mund të konkludohet se:

- ✓ Ka nivel të ulët të njohurive mbi ndihmën juridike, në kategorinë e grupeve me të ardhura të pakta, dhe përgjithësisht nga grupet vulnerabël;
- ✓ Janë konstatuar vlerësime negative dhe mosbesim për mbrojtjen e realizuar nga avokatët mbrojtës të ofruar nga shteti;
- ✓ Tarifat dhe shpenzime gjyqësore si dhe shpërblimet e kërkuara nga avokatët e zgjedhur nga kërkuesit nuk përballohen financiarisht nga kategoria e personave me të ardhura të pakta ose të pamjaftueshme;
- ✓ Një kategori e caktuar e të intervistuarve, kanë marrë dijeni nga vëzhguesit e KSHH, për të drejtën e tyre për kërkesë për përjashtim nga tarifa dhe shpenzimet gjyqësore, që tregojnë nevojën dhe domosdoshmërinë e dhënies së informacionit, që në fazat e paraqitjes së padisë për kategorinë potencialisht përfituese nga ligji nr.111/2017.

## 2.2. Anketimi me gjyqtarët /ofruarit e shërbimeve gjyqësore

48. Pyetësi i përbërë nga 17 pyetje, për gjyqtarët, me asistencën e pikës së kontaktit pranë Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë, nga KSHH iu shpërnda, në mënyrë elektronike, të gjithë gjyqtarëve të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor, si ofruar të shërbimeve të drejtësisë, me qëllim

përthithjen e një opinioni të specializuar për sfidat e interpretimit dhe zbatimit të ligjit në praktikë, (*shih aneksin e këtij studimi*). Ky anketim u arrit të realizohej vetëm përmes plotësimit të pyetësorit nga 4 gjyqtarë.

49. Pyetjes, se si e vlerësojnë **perspektivën e zbatimit të ligjit nr.111/2017**,një nga gjyqtarët, i është përgjigjur se mungesa e fondeve, e strukturave të parashikuara ligjore, dyshimi mbi efikasitetin dhe efikasitetin e tyre, mund ta bëjë ligjin, të mos prodhojë efektet e paramenduara dhe të dëshiruara në praktikë mbi aksesin e grupeve vulnerabël. Ndërsa, një gjyqtar tjetër, i ka vënë theksin, veprimtarive ndërgjegjësuere dhe informuese të palëve ndërgjyqëse dhe kategorive vulnerabël, në mënyrë që ligji të funksionojë, sepse sipas tij/saj kërkuesit nuk i mbështesin kërkimet e tyre në prova dhe dokumentacion.

50. Pyetjes se a mundet pala **edhe kryesisht të vlerësojë nevojën e palës ndërgjyqëse për ndihmë juridike** falas, në përgjigjet e tyre kanë dhënë qëndrime të ndryshme dhe evazive, si: përgjigje pohuese, mohuese, ose asnjë nga këto raste, duke evidentuar praktikën e ndryshme në të kuptuar dhe të zbatuarit e ligjit, si dhe qasjes së kërkuar për një qëndrim pro aktiv të gjyqtarit. Ndërsa pyetjes, se si kanë vepruar, kur kanë konstatuar se **një palë "dukshëm" ka pasur nevojë për mbrojtje falas**, dy gjyqtarë, i janë përgjigjur se e kanë orientuar palën drejt organizatave që kanë klinika ligjore dhe ofrojnë mbrojtje dhe përfaqësim falas.

51. Pyetjes se sa **cilësore ka qenë mbrojtja me avokat falas**, një nga gjyqtarët i është përgjigjur që ka qenë cilësore, në rastet që ai/ajo ka shqyrtuar çështje me palë që kishin përfituar avokat mbrojtës falas, ndërsa një gjyqtar tjetër, ka pohuar se mbrojtja nuk ka qenë në nivelin e duhur. Po kështu një nga gjyqtarët ka vlerësuar se përfaqësimi falas është tepër i dobët, me avokatë të zgjedhur nga më të paaftët dhe neglizhentët. Këto përgjigje ekspozojnë mendime dhe vlerësime të ndryshme, në bazë të përvojës personale të gjyqtarëve në çështjet me palë të përfaqësuara nga avokatë falas, duke mos na lejuar të nxjerrim përgjithësime, për shkak të numri të pakët të opinionëve të përthithura nga gjyqtarët, (vetëm 4 sikundër shpjeguam më lart).

52. Nuk mund të nxirren konkluzione mbi eventualitetin e problematikës të ligjit nga perspektiva e vendimmarrjes gjyqësore, në përgjithësi, por sidomos me fokus të posaçëm zbatimin e ligjit për kategorinë e përfituesve me të ardhura të pakta ose të pamjaftueshme, pasi marrja e informacionit dhe përpunimi i tij, përmes anketimit të gjyqtarëve, nuk ka nivel të lartë shtjellues.

### III. PRAKTIKA GJYQËSORE MBI AKSESIN EKATEGORIVE ME TËARDHURA TË PAKTA

#### 3.1 Monitorimi i seancave gjyqësore

53. Monitorimi i seancave gjyqësore në muajin Dhjetor 2019, u realizua me qëllim identifikimin e qasjes së kërkuësve, por edhe gjyqtarëve ndaj kërkesave për përjashtim nga tarifat dhe shpenzimet gjyqësore, dhe kërkesave për përfaqësim falas, pra dhënies së mundësisë për akses në drejtësi.

54. Numri i pakët i seancave të realizuara dhe të monitoruara gjatë muajit Dhjetor, (vetëm 6) na mundëson përshkrimin e shkurtër të secilës prej tyre, sipas moshës dhe statusit social të kërkuësve, si dhe trajtimit të problematikave të aksesit në gjykatë.

**Seanca gjyqësore nr.1:** Kërkuesi është i moshës mbi 60 vjeç, pensionist. Për shkak të të ardhurave shumë të ulëta si pensionist, ai ka kërkuar përjashtimin nga tarifat gjyqësore si dhe gjithashtu përfaqësim me avokat falas dhe gjykata i ka pranuar këto kërkesa. Pala kërkuese në seancë gjyqësore u mbrojt nga një avokate e caktuar nga KSHNJ. Avokatja mbrojtëse ka respektuar rregullat e etikës, gjatë procesit gjyqësor. Ajo ishte në dijeni të ligjit të ri për ndihmën juridike. Ndonëse, çështja kishte filluar që para miratimit të ligjit të ri, ajo e kishte orientuar klientin për përjashtimin nga tarifat gjyqësore dhe gjykata e kishte pranuar këtë kërkesë. Në rastin konkret, gjykata e kishte përjashtuar paditësin edhe nga pagesa e aktit të ekspertimit, si shpenzim gjyqësor.

**Seanca gjyqësore nr.2:** Kërkuësja është e moshës 62 vjeç, pensioniste. Ka përfituar nga mbrojtja me avokat falas me vendim nga KSHNJ. Lidhur me përjashtimin nga pagimi i tarifave gjyqësore dhe shpenzimeve gjyqësore, nuk ka përfituar. Avokati i saj nuk e ka këshilluar për kërkitime të kësaj natyre, ndërsa gjykata i ka qëndruar strikt kërkesave në gjykim dhe nuk ka ndërmarrë një rol pro-aktiv për të orientuar palën që të përfitojë nga kjo e drejtë ligjore. Kërkuësja ka kërkuar ndihmën juridike falas në bazë të ligjit nr. 10039/2008, “Për ndihmën juridike”, por mund të kërkonte edhe përjashtimin nga pagimi i tarifave gjyqësore, në bazë të ligjit të ri nr.111/2017, për sa kohë që hetimi gjyqësor nuk kishte mbaruar. Kështu do të ishte shmangur vlera 3.000 lekë e paguar në sekretarinë gjyqësore dhe vlera 10.000 e paguar ndaj psikologes, të thirrur në gjykim.

**Seanca gjyqësore nr.3:** Kërkuesi është i moshës 82 vjeç, pensionist. Kërkuesi ka pasur një vendim të KSHNJ ku i ofrohej avokat falas, edhe pse në seancë nuk është paraqitur. Nga monitorimi i seancës gjyqësore rezulton se gjykata është sjellë me profesionalizëm në raport me të dyja palët, pasi konstatoi se paditësi nuk mund të mbrohet vetë, për shkak të moshës, ajo sugjeroi shtyrjen e seancës, me qëllim prezencën e avokatit, për të cilën u ra dakord nga palët.

**Seanca gjyqësore nr.4:**Kërkuesi ka qenë kategori përfituese, pasi me vendim KSHNJ, i është ofruar mbrojtja me avokat falas. Avokatja ka qenë e pranishme në seancë, duke mos u bërë shkak për shtyrjen/ndërprerjen apo pengesën e seancave gjyqësore. Avokatja kryesisht ka realizuar një përfaqësim cilësor dhe efikas.

**Seanca gjyqësore nr.5:**Pala e paditur, ishte kategori përfituese, mbi 60 vjeç, pensionist. I ishte garantuar mbrojtja me avokat falas nga KSHNJ, por seanca ishte zhvilluar në mungesë të avokatit të caktuar kryesisht, i cili nuk ishte treguar korrekt me detyrimet e tij të përfaqësimit. Gjyqtari i seancës mbajti qëndrimin e duhur ndaj palës së paditur gjatë komunikimit.

**Seanca gjyqësore nr.6:**Pala e paditur, ishte kategori përfituese, mbi 60 vjeç, pensionist, i njëjti objekt dhe palë si në seancën nr.5, (është monitorim për seancën e radhës). Në seancën e radhës, ndonëse avokati falas ishte i pranishëm për të realizuar mbrojtjen, u fokusua më tepër në shpjegimet për mos praninë në seancat e kaluara.

55. Seanca gjyqësore nr.2, rezulton e vlefshme për analizë studimore. Kështu, kërkesa është paraqitur në gjykatë nga kërkuesja me datë 04.06.2018, me objekt heqjen e zotësisë për të vepruar për të birin dhe caktimin si kujdestar ligjor nënën e tij. Kërkuesja ka përfituar ndihmë juridike detyësore, avokat falas, pasi ka aplikuar pranë KSHNJ, gjatë kohës që ka qenë në fuqi ligji nr.10039/2008. Megjithatë edhe pse plotësonte kushtet për përjashtim nga tarifat dhe shpenzimet gjyqësore për ekspertin, ajo nuk është orientuar apo asistuar për këtë lloj kërkesë dhe për rrjedhojë dhe ka paguar. Kërkesën për përjashtim nga tarifa e parapaguar ajo mund ta bënte në çdo fazë të procesit, derisa nuk ishte deklaruar i mbyllur hetimi gjyqësor, gjë që nuk ka ndodhur, edhe pse janë realizuar rreth 8 seanca gjyqësore. Kjo çështje nxjerr në pah disa problematika, që lidhen me mungesën e informimit të grupeve vulnerabël, me mungesën e rolit pro aktiv të gjyqtarit, me performancën jo cilësore të avokatit kryesisht, dhe me dëmtimin ekonomik të kategorisë përfituese e cila ka paguar tarifë dhe shpenzime gjyqësore për ekspertin, nga mungesa e njohurive për të drejtat e saj.

56. Në fakt, nga kjo çështje, evidentohet trendi mbi aksesin e dobët të grupeve vulnerabël, për shkak të performancës së dobët të ofruesve të shërbimit të drejtësisë. Ajo në vetvete nuk ekspozon problematika të kuadrit nënligjor, pasi përjashtimi nga tarifat gjyqësore dhe shpenzimet gjyqësore është i realizueshëm, por problematika të performancës, në neglizhencë të avokatit kryesisht dhe gjyqtarit të çështjes.

57. Nga monitorimi i këtyre seancave gjyqësore, mund të konkludohet se:

- ✓ Gjyqtarët kanë mbajtur qëndrimin e duhur dhe korrekt ndaj personave me të ardhura të pakta ose të pamjaftueshme, edhe pse në asnjë nga seancat e monitoruara nuk ka pasur investim të gjykatës për interpretimin e kriterit "*të ardhura të pakta ose të pamjaftueshme*";

- ✓ Gjykata ka zbatuar rregullat procedurale, duke pranuar mbrojtjen nga avokati i caktuar nga shteti, në të gjitha rastet kur avokati është caktuar sipas dispozitave të mëparshme nëpërmjet KSHNJ;
- ✓ Edhe kur kërkuesit plotësojnë kriteret për përjashtim nga tarifat dhe shpenzimet gjyqësore, nuk kanë përfituar nga kjo e drejtë për ta kërkuar gjatë fazave procedurale të parashikuara, për shkak të padijenisë dhe/ose mungesës së orientimit nga avokati apo gjykata.
- ✓ Përjashtimi nga tarifat dhe shpenzimet gjyqësore funksionon dhe shfrytëzohet si element aksesi nga kategoria me të ardhura të pakta, edhe pse jo në mënyrë të plotë dhe efikase.

### 3.2 Studimi i vendimeve gjyqësore

58. Monitorimi i vendimeve gjyqësore të shpallura në periudhën Qershor-Dhjetor 2018, u realizua me qëllim identifikimin e qasjes së kërkuesve, por edhe gjyqtarëve ndaj përjashtimit nga tarifat gjyqësore dhe shpenzimet gjyqësore si dhe mbrojtjes me përfaqësues ligjor të garantuar nga shteti, në këtë periudhë tranzitore mes dy ligjeve.

59. U studiuan 6 vendime gjyqësore, që i përkasin datave të paraqitjes së kërkesë padisë, përkatësisht 02.05.2016, 11.09.2016; 12/12/2016; 13.03.2017; 26.01.2018; 10.04.2018; 04.06.2018; nga të cilat rezulton se për të gjitha çështjet, shqyrtimi kishte filluar me ligjin e vjetër, akoma pa hyrë në fuqi ligji i ri, me datë 01.06.2018, për rrjedhojë ka vazhduar dhe trajtimi për ndihmën juridike me atë ligj nga gjykata, duke iu garantuar mbrojtja me avokat falas, palëve që e kishin përfituar me vendim përmes KSHNJ.

60. Nga informacioni dhe dokumentacioni administrativo-gjyqësor, avokatët e caktuar nga Komisioni Shtetëror për Ndihmën Juridike kanë dhënë shërbimet e tyre intelektuale, por mungesa e akteve nënligjore, sidomos për pagesën e shërbimit ligjor falas nga avokatët privatë, ka krijuar konfuzion dhe pasiguri tek avokatët kryesisht, ose dhe mungesë vullneti për mbrojtje cilësore, për shkak pasigurie për shpërblimin mbi punën e kryer. Në dosjet gjyqësore përgjithësisht, gjendet vetëm dokumentacioni në shërbim të zgjidhjes së çështjes në themel dhe është i vështirë identifikimi i kërkesës apo zbatimit të ligjit për ndihmë juridike, edhe pse nga komunikimi verbal rezulton se ka pasur mbrojtje me avokat falas.

61. Përcaktimi i trajktores administrative mbi përfitimin e mbrojtjes me avokat falas, është e vështirë ta identifikosh nga dosjet gjyqësore. Po ashtu, nga arsyetimi i vendimeve gjyqësore, nuk del trajtimi dhe statusi i kërkuesve si kategori përfituese dhe komunikimi institucional me KSHNJ lidhur me hapat proceduralë të realizuara, për vendimmarrjen mbi përfitimin e avokatis falas. Kërkesat për avokat falas, sipas ligjit nr.111/2017, mbeten të pa trajtuara nga gjykata. Ligji i ri detyron gjykatat, që të identifikojnë dhe klasifikojnë çështjet me objekt "kërkesë për dhënie ndihme juridike dytësore", kështu që sipas përfaqësueses së Gjykatës së Rrethit Gjyqësor

Tiranë, ky detyrim do të kërkojë ndërhyrje në sistemin e menaxhimit të dosjeve gjyqësore - on line, duke reflektuar këtë tip të ri kërkesash dhe që për rrjedhojë do të sjellë identifikim dhe akses në këtë kategori çështjesh gjyqësore, si për arsye shkencore studimore, ashtu dhe për analiza të dhënash për të nxjerrë konkluzione sa më të sakta<sup>36</sup>.

#### IV. GJETJET KYÇE DHE REKOMANDIME

Rezultatet e monitorimit tregojnë që:

62. Gjendja juridike e grupeve me të ardhura të pakta ose të pamjaftueshme, dhe mos garantimi i aksesit në drejtësi mbetet problem tepër shqetësues dhe jo i adresuar si duhet, për sa kohë që mungon edhe kuadri nënligjor rregullator.

63. Pazbatueshmëria e ligjit për shkak të mungesës së akteve nënligjore bëhet akoma më e rëndë, specifikisht për ligjin për ndihmën juridike, për shkak edhe të natyrës së ligjit, që prek dhe i përket fokus grupit të shoqërisë me probleme të mëdha sociale dhe ekonomike.

64. Nevojat për organizim dhe koordinim institucional nuk janë argument dhe kanë tejkaluar çdo lloj afati të arsyeshëm, duke shtuar pasigurinë juridike të grupeve vulnerabël, dhe duke i ulur besimin tek serioziteti i sjelljes institucionale ndaj kësaj kategorie dhe të drejtave të tyre. Performanca institucionale mbetet nën nivelin e duhur, për sa kohë që vazhdojnë të shfaqin ngërçe në realizimin e detyrave të tyre funksionale.

65. Duhet evidentuar se ligji nr.111/2017 është miratuar në kuadër të Reformës në Drejtësi, e cila në vetvete si qëllim kishte rritjen e besimit tek pushteti gjyqësor dhe forcim të të drejtave të njeriut përmes respektimit të garancive procedurale nga gjykatat. Në këtë kontekst, shembulli i dhënë me "angazhimet e organeve shtetërore për funksionimin e ndihmës juridike", nuk ndihmon as në rritjen e besimit tek gjyqësori, as në seriozitetin mbi proceset reformuese të ndërmarra në vend, dhe as në garantimin e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut brenda sistemit ligjor vendas.

66. Për sa kohë që ligji ka hyrë në fuqi, qytetarëve do të duhej t'i garantohej akses efektiv në gjykatë, në kushtet dhe parashikimet e ligjit të ri. Mungesa e krijimit dhe funksionimi i DNJF, nga Shtatori 2018, sipas afatit ligjor, nuk e shkarkon shtetin nga detyrimet për ta garantuar këtë akses. Po kështu, duhet marrë parasysh se detyrimet e paplotësuara mund të përbëjnë shkak potencial për aplikime të individëve edhe në GJEDNJ, për mohim akses efektiv, sipas nenit 6 të KEDNJ.

---

<sup>36</sup> Takim dhe tryezë e rumbullakët diskutimi, mbi Draft- raportin studimor, organizuar nga KSHH, datë 25.02.2019.

67. Sfidat e deritanishme në zbatim të ligjit i faturohen mos daljes së akteve dytësore dhe funksionimit të Drejtorisë së Ndhmës Juridike, (nuk dihet me afat të sigurt, se deri sa do zgjasë kjo fazë), por ato mund të vijojnë të shtohen, edhe për shkak të mungesës së ndërgjegjësimit të grupeve vulnerabël për të drejtat e tyre, për shkak të mosfunksionimit edhe të strukturave të tjera si, Qendrat e Shërbimit të Ndhmës Juridike, nëse nuk orientohet puna e institucioneve edhe në këtë drejtim. Duhet marrë në konsideratë edhe një lloj mungese besimi, që vjen nga gjyqtarët për eficientë dhe efikasitetin e zbatimit të ligjit në praktikë, që në fakt nuk mund të jetë dhe aq i pabazuar, pasi dhe ligji i mëparshëm nuk ishte dështim aq i standardeve ligjore, se sa keqfunksionim i institucioneve në zbatimin e tij.

68. Studimi tregon se, gjykatat gjatë ushtrimit të funksionit të tyre, kanë arritur të jenë respektues dhe garantues të drejtave të palëve ndërgjyqëse vulnerabël në proces. Ato kanë mirë administruar procesin, duke pasur parasysh gjendjen ekonomike të kërkuesve, personave me të ardhura të pakta ose të pamjaftueshme. Gjithsesi, rol më orientues ndaj këtyre personave, kur ata nuk kanë dijeni për përfitimet që mund të kenë për ligjin për ndihmën juridike falas, do të duhej të garantohet. Gjykata nuk ka raste aplikimi dhe zbatimi për skemën e re financiare për kategorinë me të ardhura të pakta ose të pamjaftueshme, dhe për rrjedhojë nuk mund të nxirren as përfundime mbi gjithëpërfshirjen dhe eficientë e formulës së përzgjedhur ligjore.

69. Nga studimi dhe monitorimi i gjendjes juridike, faktike, por dhe praktikës gjyqësore të deritanishme, mbi skemën e përfitimit të ndihmës juridike falas, nga KSHH rekomandohet:

- **Përpjekje maksimale dhe përshpejtim të ritmeve vepruese** të aktorëve përgjegjës sipas ligjit nr.111/2017, në plotësimin e kuadrit infrastrukturor me aktet nënligjore, me qëllim aksesin efektiv në drejtësi të grupeve me të ardhura të pakta ose të pamjaftueshme. Çdo vonesë reflekton negativisht në zbatimin korrekt të ligjit. Mungesa e miratimit të akteve nënligjore deri në njëfarë mase ka ndikuar edhe në vetë praktikën gjyqësore.
- Duke pasur parasysh që deri më sot **njohja dhe sensibilizimi** mbi këtë ligj ka qenë relativisht i pakët, sugjerohet që kësaj problematike t'i kushtohet një rëndësi e veçantë, sidomos për grupet vulnerabël të cilat legjitimohen të përfitojnë ndihmë juridike.
- **Dialog brenda gjykatave**, për interpretimin dhe zbatimin e dispozitave të ligjit të ri, në mënyrë uniforme dhe të konsoliduar, me qëllim shmangien e interpretimeve të ndryshme në nivel ligjor, por dhe realizimit të një interpretimi ligjor, që do të përputhej me standardet e kërkua nga jurisprudenca e GJEDNJ.
- **Transparencë dhe informim të qytetarëve nga gjykatat**, në kuadër të rolit gjyqësor thelbësor në optikën e ligjit të ri, mbi ndihmën juridike dytësore falas.

**ANEKS**

**- Ligji nr.111/2017**

**- Pyetësorët**