

SHTYLLA III: SUNDIMI I LIGJIT

II. MBROJTJA, RESPEKTIMI DHE MEKANIZMAT GARANTUES TË TË DREJTAVE THEMELORE TË NJERIUT

II. D FORCIMI I ROLIT TË INSTITUCIONEVE TË PAVARURA QË MBROJNË TË DREJTAT E NJERIUT NË SHQIPËRI

(Përmbledhje ekzekutive)

Institucionet e krijuara për mbrojtjen e të drejtave të njeriut janë aktorë të rëndësishëm shtetformues të sistemeve demokratike. Sipas legjislacionit aktual, kompetencat që mbulojnë fushën e të drejtave të njeriut ushtrohen nga *Avokati i Popullit (AP)*, siç përcaktohet në nenet 60-63 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, si dhe dy organe të krijuara me ligje të veçanta, përkatësisht *Komisioneri për Mbrojtjen Kundër Diskriminimit (KMD)* dhe *Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale (KDIDHP)*. Pavarësia e funksionimit të këtyre organeve garantohet nga legjislacionin përkatës. Këto institucione të pavarura të njohura ndryshe edhe si Institucione Kombëtare të Mbrojtjes së të Drejtave të Njeriut (IKDNJ), janë shtylla në promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut, demokracisë dhe shtetit të së drejtës.

IKDNJ-të kanë mandate të konsoliduara për të kontribuar në sistemin e drejtësisë, përfshirë promovimin, trajtimin e ankesave individuale, litigim strategjik, dhe ndërhyrje si palë të treta përpara gjykatave. Kështu, referuar kuadrit ligjor, *Avokati i Popullit ka një mandat të dyfishtë*: të mbrojë dhe promovojë të drejtat e njeriut si *garantues i demokracisë* dhe të *drejtave të njeriut*. Nga ana tjetër, me miratimin e ndryshimeve ligjore të vitit 2020 në ligjin kuadër për mbrojtjen nga diskriminimi, *KMD forcoi autoritetin e tij në drejtim të mbrojtjes nga barazia dhe mosdiskriminimi* duke u pajisur me kompetencën për të monitoruar zbatimin e ligjit nr. 9970/2008 “Për barazinë gjinore në shoqëri”, për të paraqitur padi, në mbrojtje të parimit të barazisë dhe mosdiskriminimit, për çështje që lidhen me interesa kolektive apo kompetencën për të vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese. *KDIDHP* merr funksione dhe kompetenca në kuadër të disa ligjeve si: ligji nr. 9887/2008” Për mbrojtjen e të dhënave personale”, ligji nr. 119/2014 “Për të drejtën për informim”, ligji nr. 146/2014 “Për njoftimin dhe konsultimin publik” dhe ligjin nr. 33/2022 “Për të dhënat e hapura dhe ripërdorimin e informacionit të sektorit publik”. Në këtë kontekst, *KDIDHP ka një mandat tejet të gjerë në termat të së drejtës për informim apo të dhënave personale*.

Duke iu referuar situatës aktuale në Shqipëri, si një vend ku ende vazhdojnë përpjekjet për ndërtimin dhe konsolidimin e shtetit të së drejtës, vërehet se specifikisht *institucionet e pavarura për të drejtat e njeriut, që nga krijimi i tyre, e kanë forcuar rolin e tyre mbikëqyrës* si dhe kanë përmirësuar transparencën dhe ndikimin e tyre në interes të publikut.

Në ushtrimin e mandatit këto institucione bëjnë përpjekje të vazhdueshme për të ushtruar kompetencat e tyre në përputhje me ligjin dhe standardet ndërkombëtare, për të rritur besimin e publikut, si dhe për të bashkëpunuar me organizmat ndërkombëtarë dhe Kuvendin.

Gjatë veprimtarisë së tyre në mbrojtje të të drejtave të njeriut, *AP, KMP dhe KDIDHP* kanë hartuar rekomandime me rëndësi jo vetëm në përmirësimin e situatës individuale të subjekteve ankues, por sidomos në përmirësimin e gjendjes së të drejtave të njeriut në Shqipëri dhe përmirësimin të Kuadrit Ligjor shqiptar në sferën e të drejtave themelore. Në këtë kontekst, institucioni i Avokatit të Popullit gjatë periudhës 2022- 2023 ka hartuar ***më shumë se 500 rekomandime*** për institucionet publike, nga të cilat ***vetëm 11% janë zbatuar plotësisht*** dhe ***31%*** e tyre ***janë zbatuar pjesërisht***. Ndërkohë, referuar rekomandimeve të lëshuara nga Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi dhe Komisioneri për të Drejtën për Informim situata lidhur me gjendjen e zbatueshmërisë së tyre është më pozitive me rreth ***56% të rekomandimeve të KMD të zbatuara për vitin 2023*** dhe ***80% të rekomandimeve të KDIDHP pjesërisht të zbatuara deri në fund të vitit 2023***.

Të treja institucionet raportojnë veprimtarinë e tyre përpara Kuvendit. Në këtë kuadër, për të forcuar funksionin e tij mbikëqyrës, Kuvendi ka miratuar një sërë masash të rëndësishme për të forcuar rolin e institucioneve të mbrojtjes së të drejtave të njeriut. Për herë të parë, Kuvendi i Shqipërisë me Vendimin nr. 49/2017, datë 20.04.2017 *“Për krijimin e mekanizmit për monitorimin sistematik të ndjekjes dhe zbatimit të rekomandimeve të institucioneve të pavarura kushtetuese dhe atyre të krijuara me ligj”*, hartoi një set masash në mbështetje të zbatimit të rekomandimeve të të gjitha institucioneve të pavarura përfshirë Avokatin e Popullit, Komisionerin për Mbrojtjen nga Diskriminimi dhe Komisionerin për të Drejtën për Informim dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale. Gjithashtu, në kuadër të procesit të integritimit evropian, me rëndësi është sidomos *krijimi i rrjetit për të adresuar rekomandimet e raportit të Komisionit Evropian*, monitorimin e progresit në zbatimin dhe krijimin e një mekanizmi institucional të përbashkët për të siguruar monitorimin sistematik të institucioneve të pavarura. Ky rrjet përbëhet nga Kuvendi, Ministri i Shtetit për Marrëdhëniet me Parlamentin dhe gjashtë institucione të pavarura.

Në aspektin financiar, me miratimin e Vendimit të Këshillit të Ministrave, nr. 325, datë 31.05.2023 dhe Vendimit nr. 326, datë 31.05.2023 ***ka një rritje të buxhetit vjetor për të treja institucionet në masën nga 30 - 40%***. Megjithatë, me gjithë ndryshimet dhe marrjen e masave politike dhe institucionale, të treja institucionet vazhdojnë të mbështeten financiarisht në ligjin nr. 9584/2006 *“Për pagat, shpërblimet dhe strukturat e institucioneve të pavarura kushtetuese dhe të institucioneve të tjera të pavarura, të krijuara me ligj”*. Vitet e fundit ka një iniciativë nga IKDN, për të marrë masa për ndryshimin e këtij ligji dhe miratimin e një kuadri të ri ligjor, më pak burokratik dhe që do të ndihmojë Institucionet e Pavarura, për të arritur standardet e BE-së, në terma të forcimit të burimeve njerëzore dhe financiare për funksionimin e tyre demokratik.

Sipas *Progres Raporteve të Komisionit Evropian për vitet 2022 dhe 2023, kuadri ligjor i Shqipërisë përcakton një bazë të përgjithshme të mirë për mbrojtjen e të drejtave*

themelore. Edhe Departamenti Amerikan i Shtetit (DASH) në raportet e tij të viteve 2022, 2023 për situatën e të drejtave të njeriut në Shqipëri ka evidentuar se institucionet kombëtare të të drejtave të njeriut në përgjithësi, kanë vepruar pa kufizime nga qeveria, duke hetuar dhe publikuar gjetjet e tyre mbi rastet e të drejtave të njeriut. Zyrtarët qeveritarë në përgjithësi kanë qenë bashkëpunues dhe të përgjegjshëm ndaj gjetjeve të tyre. Ata kanë luajtur një rol kritik në ndërgjegjësimin e publikut dhe në ndryshimin e kulturës së respektimit të të drejtave të njeriut në shoqërinë shqiptare. *Kjo ka rezultuar në një rritje të numrit të rekomandimeve dhe të besimit publik në këto institucione.*

Korniza ligjore e Avokatit të Popullit është vlerësuar në përputhje me Parimet e Parisit. Riakreditimi i institucionit të Avokatit të Popullit në dhjetor të vitit 2020, me Statusin "A", ka qenë një tregues shumë pozitiv në drejtim të veprimtarisë dhe rolit të AP. Sa i përket promovimit dhe mbrojtjes së të drejtave të njeriut, Avokati i Popullit ka vazhduar të ushtrojë mandatin e tij në mënyrë të kënaqshme.

Sa i përket mosdiskriminimit, kuadri ligjor dhe i politikave në përgjithësi është në përputhje me standardet e BE-së. Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi ka raportuar se gëzon një nivel qëndrueshëm të besimit në publik dhe ndërgjegjësimin mbi kompetencat e tij. Gjykatat mbështesin vendimet e Komisionerit kundër Diskriminimit, në një shumicë dërrmuese të çështjeve. Pozitive është rritja e numrit të rasteve të shqyrtuara kryesisht në fushën e punësimit dhe shërbimeve. KMD-ja vazhdoi të kryejë mandatin e tij me 73 rekomandime të nxjerra në vitin 2022, nga 49 rekomandime të nxjerra në vitin 2021. Në lidhje me krimin e urrejtjes, është bërë progres në rritjen e kapaciteteve të agjencive të zbatimit të ligjit për t'iu përgjigjur këtij fenomeni. Në vitin 2023, GJEDNJ-ja pranoi një kërkesë të bazuar në një vendim të detyrueshëm të KMD-së nga viti 2015, megjithëse çështja nuk është gjykuar në gjykatat kombëtare, në kundërshtim me pretendimin e Shqipërisë.

Pavarësia e Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale garantohet në mënyrë adekuate nga ligji. Gjithashtu, KIMDHP ka pasur një numër të shtuar ankesash për mosdhënie informacioni nga ana e administratës, shpesh të zgjidhura pas ndërhyrjes së këtij institucioni. Sa i përket aksesit në informacion, KIMDHP-ja miratoi modelet e reja të programit të transparencës dhe regjistrin e kërkesave dhe përgjigjeve dhe ka monitoruar të gjitha autoritetet publike qendrore dhe ato në varësi të tyre, si dhe të gjithë njësitë e vetëqeverisjes vendore. Referuar raportit në kuadër të Misionit të Vlerësimit të BE-së, "... Sa i takon stafit të Zyrës së Komisionerit, perceptimi publik është se puna e tyre paraqet nivel të lartë profesional. Produkti i punës së tyre është i shpejtë, i mirë argumentuar dhe i shumë vlerësuar..."

Referuar problematikave, *mbikëqyrja parlamentare e punës së institucioneve të pavarura mbetet e kufizuar në shqyrtimin e raporteve të tyre vjetore dhe në Platformën Ndërinstitucionale on-line për të monitoruar ndjekjen e rekomandimeve të këtyre institucioneve.* Gjithashtu, Kuvendi nevojitet të forcojë përpjekjet për mbështetjen e aktiviteteve të institucioneve publike të pavarura me një rol mbikëqyrës.

Nga ana tjetër, ***Kuvendi është përballur me vështirësi në përmbushjen e detyrës së tij për zgjedhjen e Avokatit të Popullit, si dhe të Komisionerit për Mbrojtjen nga Diskriminimi.*** Megjithëse, mandati i titullarëve aktuale të institucionit të Avokatit të Popullit dhe të Komisionerit për Mbrojtjen nga Diskriminimi ka mbaruar respektivisht për të parin në vitin 2022 dhe për të dytin në vitin 2023, Kuvendi nuk ka zgjedhur ende pasardhësit e tyre. *Kjo vonesë ka krijuar një perceptim të politizimit, gjë që dobëson këto institucione të pavarura.*

Shkalla e zbatimit të rekomandimeve të IKDNJ ***mbetet e ulët.*** Nga 249 rekomandimet e nxjerra në vitin 2022 nga Avokati i Popullit, vetëm 17% janë zbatuar plotësisht. Ndërkohë, për vitin 2023, nga 266 rekomandime të lëshuara nga AP, vetëm 6% e tyre janë zbatuar plotësisht. Ndërkohë lidhur me rekomandimet e nxjerra nga Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi, për vitin 2022 vetëm 23% e numrit të përgjithshëm të rekomandimeve ishin zbatuar plotësisht, ndërsa për vitin 2023 niveli i zbatueshmërisë u rrit deri në 56%. Po kështu edhe referuar KDIDHP, vetëm 5% e rekomandimeve të dhëna gjatë vitit 2022 janë zbatuar plotësisht (1 nga 31 rekomandime) dhe 80 % e tyre janë zbatuar pjesërisht. Në këtë kontekst, Shqipëria e ka të nevojshme të forcojë zbatimin e rekomandimeve të të gjitha institucioneve të pavarura.

Janë të nevojshme ndryshime ligjore në ligjin organik që rregullon funksionimin e Avokatit të Popullit duke zgjeruar dhe përmirësuar mandatin e tij, për të rritur efektivitetin dhe pavarësinë e garantuar me ligj të këtij institucioni. Ky ndryshim duhet të bëhet në përputhje me standardet ndërkombëtare dhe rekomandimet e organizatave ndërkombëtare që mbikëqyrin të drejtat e njeriut, duke siguruar që Avokati i Popullit të ketë një rol më të gjerë dhe më efektiv në mbrojtjen e të drejtave të njeriut. Avokati i Popullit duhet të vazhdojë të interpretojë mandatin e tij në një mënyrë më të gjerë dhe të advokojë për ndryshimet e duhura në ligjin e tij organik, për t'a pajisur atë me një mandat eksplisit për të inkurajuar ratifikimin, apo aderimin në instrumentet rajonale dhe ndërkombëtare të të drejtave të njeriut. Gjithashtu nga *Raporti i Shqyrtimit të TAIEX 2022 i KE*, është konkluduar se është e nevojshme të rriten fondet dhe për mundësimin e ushtrimit të një mandati më të gjerë të Avokatit të Popullit. KE ka ngritur si shqetësim faktin se raporti vjetor i Avokatit të Popullit *publikohet vetëm pasi Kuvendi ka diskutuar për të, gjë që ndikon në pavarësinë e këtij institucioni. Avokati i Popullit duhet të miratojë dhe publikojë raportin e tij vjetor përpara prezantimit në Kuvend.*

Zbatimi i kornizës ligjore dhe të politikave për Mbrojtjen nga Diskriminimi duhet të forcohet më tej, duke përfshirë ofrimin e trajnimeve të specializuara për gjyqtarët dhe prokurorët. Politikat kombëtare janë të nevojshme për të udhëhequr luftën kundër formave të ndryshme të urrejtjes dhe diskriminimit. Nevojitet zbatim më i mirë dhe ndërgjegjësim më i madh për të eliminuar gjuhën e urrejtjes, veçanërisht në zonat rurale dhe të largëta.

Sfidë mbetet adresimi i problematikave ***në fushën e mbrojtjes së të dhënave***, ku projektligji i ri i mbrojtjes së të dhënave, i cili synon përafrimin e plotë me legjislacionin evropian të fushës mbetet i pamiratur dhe për rrjedhojë *mbeten të paadresuara edhe rekomandimet e tjera lidhur me forcimin e pavarësisë institucionale si dhe kapacitetet e Zyrës së*

Komisionerit. Gjetjet nxjerrin në pah ***një nevojë urgjente*** për reforma gjithëpërfshirëse në qasjen e Shqipërisë ndaj mbrojtjes së të dhënave personale dhe të drejtës për informacion.

Është gjithashtu e një rëndësie të veçantë që të forcohet kapaciteti i organeve të pavarura të të drejtave të njeriut, përfshirë këtu Avokatin e Popullit, Komisionerin për Mbrojtjen nga Diskriminimi dhe Komisionerin për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale. Komisioneri kundër Diskriminimit ka raportuar se nuk ka burime njerëzore të mjaftueshme. Kjo do të thotë se nevojitet, rritje e buxheteve dhe e kapaciteteve njerëzore.

Për të forcuar ***rolin e institucioneve të pavarura që mbrojnë të drejtat e njeriut në Shqipëri dhe për të rritur nivelin e zbatimit të rekomandimeve të tyre, është e nevojshme një qasje më e strukturuar dhe e koordinuar ndërmjet Kuvendit, Qeverisë dhe vetë institucioneve të pavarura.*** Një hap thelbësor është zhvillimi i *takimeve të përbashkëta periodike mes Kuvendit, Qeverisë dhe institucioneve të pavarura* për të diskutuar dhe mbikëqyrur zbatimin e rekomandimeve të dhëna nga këto institucione. Këto takime do të krijojnë një forum ku Kuvendi dhe Qeveria mund të vlerësojnë progresin dhe pengesat në zbatimin e rekomandimeve, duke rritur presionin ndaj ekzekutivit për të përmbushur detyrimet e tij. Kuvendi i Shqipërisë, si mbikëqyrës i ekzekutivit dhe i institucioneve të pavarura, duhet të luajë një rol më aktiv duke monitoruar nga afër zbatimin e këtyre rekomandimeve dhe duke siguruar që ato të mos mbeten të paadresuara. Në këtë drejtim, Kuvendi duhet të ushtrojë më shumë presion ndaj ekzekutivit për të ndjekur dhe zbatuar rekomandimet që kontribuojnë në përmirësimin e qeverisjes dhe në promovimin e interesit publik.

Një tjetër aspekt kritik është përmirësimi i procesit të zgjedhjes së titullarëve të institucioneve të pavarura, që duhet të zhvillohet në mënyrë transparente, të bazuar në pluralizëm dhe meritokraci. Kuvendi duhet të sigurojë që procedurat përzgjedhëse të realizohen në kohë dhe të bazohen në standarde të larta për zgjedhje të drejta dhe transparente të titullarëve.

Për të siguruar funksionimin efektiv të këtyre institucioneve, është e rëndësishme të merren masa për forcimin e kapaciteteve financiare dhe njerëzore. Investimi në burime të mjaftueshme njerëzore dhe financiare do të rrisë aftësinë e këtyre institucioneve për të mbikëqyrur zbatimin e ligjeve dhe për të trajtuar me efikasitet ankesat dhe çështjet e lidhura me të drejtat e njeriut.

Për forcimin e pavarësisë së institucioneve Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi dhe Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale, është e nevojshme të rregullohet me ligj organizimi i brendshëm dhe struktura institucionale e këtyre organeve. Kjo do të sigurojë që ato të funksionojnë në mënyrë të pavarur dhe të kenë një autonomi të plotë në ushtrimin e funksioneve të tyre, duke reduktuar ndërhyrjet nga jashtë.

Një tjetër rekomandim thelbësor për forcimin e rolit të Kuvendit në mbikëqyrjen e institucioneve të pavarura është që ***Kuvendi të hartojë raporte periodike*** të detajuara mbi progresin e zbatimit të rekomandimeve nga këto institucione. Këto raporte duhet të

diskutohen në komisionet parlamentare dhe seancat plenare, duke krijuar një debat të gjerë dhe duke siguruar që Qeveria dhe institucionet ekzekutive të mbajnë përgjegjësi për zbatimin e rekomandimeve. ***Forcimi i njësisë të dedikuar brenda Kuvendit për monitorimin e institucioneve të pavarura***, do të përmirësonte procesin e mbikëqyrjes dhe do të garantonte një ndjekje më efektive.

Për të forcuar më tej rolin e institucioneve të pavarura dhe për të siguruar një qeverisje më të drejtë dhe gjithëpërfshirëse, një rekomandim tjetër i rëndësishëm është ***mbajtja e seancave dëgjimore me institucionet e pavarura kur Kuvendi shqyrton dhe miraton ligje që lidhen me fushën e të drejtave të njeriut***. Këto institucione, si Avokati i Popullit, Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi dhe Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale, *duhet të kenë një rol konsultativ në procesin legjislativ, duke dhënë ekspertizë dhe mendime për ligjet që prekin të drejtat themelore*. Në këtë kuadër, *dërgimi i projektligjeve për mendim tek institucionet e pavarura* do të ndihmojë në përmirësimin e cilësisë së legjislacionit dhe do të sigurojë që ligjet e miratuara të jenë në përputhje me standardet ndërkombëtare për të drejtat e njeriut. Gjithashtu kjo do të forconte jo vetëm transparencën dhe gjithëpërfshirjen në procesin legjislativ, por edhe mbrojtjen më të fortë të të drejtave të qytetarëve.

Hartuar nga Ekspertët e Nivelit të Lartë:

Prof.Asoc.Dr. Nadia Rusi
Dr. Besa Velaj (Tauzi)
Dr. Olta Aliaj
Dr. Alket Jaupi
Blerina Kokaj Pirani MSc