

UDHËZIME PËR NJË METODOLOGJI PËR SHQYRTIMIN E HARTËS GJYQËSORE NË SHQIPËRI

[Raporti Përfundimtar i Fazës 3]

**Forcimi i Efiçencës së Sistemit të Drejtësisë në Shqipëri (SEJ II)
Program i Përbashkët midis Bashkimit Evropian dhe Këshillit të Evropës**

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



Implemented
by the Council of Europe

Opinionet e shprehura në këtë botim janë përgjegjësi e autorëve dhe nuk pasqyrojnë domosdoshmërisht politikën zyrtare të Këshillit të Evropës.

Të gjitha të drejtat janë të rezervuara. Asnjë pjesë e këtij botimi nuk mund të përkthehet, riprodhohet apo përcohet në asnjë formë apo më asnjë mjet, qoftë elektronik (CD-Rom, Internet etj) ose mekanik, përfshi fotokopjimin, regjistrimin ose sistemet e ruajtjes dhe nxjerrjes së informacionit, pa miratimin paraprak me shkrim nga drejtorja e Komunikimeve (F-67075 Strasbourg Cedex ose publishing.coe.int).

Versioni shqip u publikua në kuadër të programit të përbashkët të Bashkimit Evropian dhe Këshillit të Evropës "Forcimi i Eficencës së Sistemit të Drejtësisë në Shqipëri (SEJ II)".

©Këshilli i Evropës, Nëntor 2018

PËRMBAJTJA

Hyrje	5
1. Vlerësimi i treguesve dhe hartës gjyqësore aktuale.....	8
1.1. Përmbledhje paraprake e gjeografisë gjyqësore dhe kuadrit ligjor aktual në Shqipëri	8
1.2. Propozimi i Ministrit paraardhës të Drejtësisë (2016).....	12
1.3. Vlerësimi i hartës gjyqësore aktuale në Shqipëri në përputhje me metodologjinë e CEPEJ	14
1.4. Burimet e të dhënave statistikore	16
1.5. Përpunimi i të dhënave të mbledhura statistikore	21
1.5.1. Treguesit e faktorëve kontribuues	22
1.5.2. Treguesit e procesit.....	24
1.5.3. Treguesit e rezultateve.....	26
2. Përcaktimi i objektivave dhe kriterëve.....	29
3. Ndërtimi dhe matja e treguesve	32
3.1. Dendësia e popullsisë	32
3.2. Disponueshmëria dhe produktiviteti i burimeve njerëzore.....	33
3.3. Fluksi i procedurave dhe ngarkesa e çështjeve.....	35
3.4. Afërsia midis qytetarëve dhe gjykatave.....	37
4. Përcaktimi i hartës së re gjyqësore.....	39
4.1. Krijimi i degëve të gjykatave në sistemin gjyqësor shqiptar.....	42
5. Komente përmbyllëse	45
6. Rekomandime.....	46
7. Shtojca	48

HYRJE

Në kuadër të Projektit të BE/KiE “Forcimi i Efiçencës dhe Cilësisë së Drejtësisë në Shqipëri - SEJ II”, një ekip ekspertësh të CEPEJ-it u ngarkuan me mbështetjen e krijimit të një harte të re gjyqësore në Shqipëri në kontekstin e reformës në drejtësi. Për këtë qëllim, u organizuan disa takime me autoritete gjyqësore shqiptare dhe përfaqësues të gjykatave në Tiranë në muajt maj dhe nëntor të vitit 2017 dhe në qershor të vitit 2018. Ekipi i ekspertëve të emëruar nga KiE përfshin:

- Prof. Fabio Bartolomeo, Universiteti LUISS në Romë, ish-anëtar i CEPEJ dhe i Grupit të Cilësisë brenda KiE-s (në fazën e 1^{re} të projektit)
- Dr. Carmela Germinario, Universiteti i Bolonjës, Eksperte e CEPEJ
- Znj. Blerina Bulica, Konsulente Vendase e CEPEJ pranë zyrës së KiE-s në Tiranë

Bazuar në kontributet e ofruara gjatë seminarit dhe takimeve me institucionet vendase të zhvilluara në datat 4-5 maj 2017, u përgatit një vlerësim paraprak¹. Vlerësimi i parë përbëhet nga prezantimi i treguesve që duhet të maten dhe të dhënave që duhet të mblidhen si baza objektive për rishikimin e hartës aktuale gjyqësore në kontekstin e situatës dhe kuadrit ligjor ekzistues në Shqipëri.

Treguesit që lidhen me kontributin, procesin dhe rezultatet u identifikuan nga ekspertët në bazë të përvojave të tjera evropiane (kryesisht të Italisë) dhe metodologjisë së CEPEJ-it për rishikimin e hartave gjyqësore. Tabela e përgatitur me treguesit e matshëm për këtë qëllim mund të gjendet në Shtojcën 2 bashkëngjitur këtij raporti. Të dhënat përkatëse për tre vitet e fundit (2014-2016) u mblodhën gjatë verës së vitit 2017 për secilën gjykatë në Shqipëri².

Versioni i parë i këtij raporti u prezantua më vonë gjatë misionit të dytë në periudhën 26-27 tetor 2017 dhe u mirëprit pozitivisht nga të gjithë përfaqësuesit e institucioneve të përfshira³. Diskutimi u fokusua tek të dhënat e mbledhura dhe tek metodologjia që do të përdoret për të përcaktuar konkretisht hartën e re gjyqësore. Pjesëmarrësit ilustruan pikëpamjet e tyre në këtë aspekt, duke rikonfirmuar nevojën për të pasur një tablo të qartë të situatës aktuale para se të vazhdohet me një reformë kaq delikate.

1 Përmbledhja e këtij aktiviteti dhe takimeve të zhvilluara me përfituesit për këtë qëllim mund të gjendet bashkëngjitur në Shtojcën 1.

2 Gjendet bashkëngjitur, në Shtojcën 3 të këtij raporti.

3 Përmbledhja e aktivitetit të tetorit mbajtur me përfaqësuesit e gjykatave dhe takimeve me autoritete gjyqësore kombëtare mund të gjendet në Shtojcën 4, bashkëngjitur këtij raporti.

Kështu, si hap i radhës, u kërkua bërja e një analize të thelluar të statistikave gjyqësore. Përfituesit shprehën, gjithashtu, shumë interes për të vazhduar bashkëpunimin me Këshillin e Evropës dhe me CEPEJ-in për këtë qëllim.

Më konkretisht, faza e parë, e cila zgjati nga muaji maj deri në nëntor të vitit 2017 përfshiu:

- i. analizimin e situatës aktuale në Shqipëri bazuar në disa statistika gjyqësore paraprake dhe në risitë e shpërndarjes territoriale të gjykatave në kuadrin e reformës së fundit në drejtësi;
- ii. identifikimin e treguesve që duhet të maten për një vlerësim të përgjithshëm dhe objektiv të hartës gjyqësore ekzistuese shqiptare⁴;
- iii. mbledhjen e të dhënave përkatëse për tre vitet e fundit (2014-2016)⁵;
- iv. një diskutim me autoritetet vendase mbi mënyrën e kryerjes së një rishikimi të shpërndarjes gjeografike të gjykatave, në përputhje me metodologjinë e CEPEJ-it⁶.

Si rrjedhojë, ekipi i ekspertëve të CEPEJ-it, emëruar për qëllime të projektit, hartoi një "Raport të Fazës 1" me disa rekomandime paraprake. Ky raport bën një përshkrim të situatës aktuale në Shqipëri sa i përket gjeografisë ekzistuese të gjykatave dhe risive të hartës gjyqësore dalë nga reforma e fundit në drejtësi. Në këtë kontekst, raporti i referohet *Udhëzimeve të CEPEJ-it për Krijimin e Hartave Gjyqësore* në identifikimin e treguesve që duhen matur dhe të dhënave që duhen mbledhur për vlerësimin e hartës gjyqësore. Gjatë takimeve të fundit në tetor të vitit 2017, autoritetet vendase u shprehën të interesuar për vazhdimin e bashkëpunimit me CEPEJ-in në procesin e përcaktimit të hartës së re gjyqësore.

Kështu, për realizimin e projektit u zbatuan dy faza të njëpasnjëshme dhe plotësuese të njëra-tjetrës. Konkretisht, faza e dytë (mars-prill 2018) konsistoi në një analizë të hollësishme të të dhënave mbi treguesit gjyqësorë të mbledhur në fazën e parë të projektit, ndërsa faza e tretë (maj-qershor 2018) pati për qëllim identifikimin e një metodologjie për hartimin konkret të hartës së re gjyqësore në kontekstin shqiptar. Më konkretisht, faza e dytë dhe e tretë që zgjatën nga prilli deri në qershor 2018 përfshinë këto hapa:

- i. Korrigjimin dhe përpunimin e të dhënave të mbledhura statistikore vetëm për gjykatat e shkallës së parë
- ii. Hartimin e një raporti për analizimin e të dhënave statistikore për periudhën 2014-2016, i cili u hartua për t'u mbajtur konfidencial për përdorim të brendshëm të CEPEJ-it

4 Treguesit mund të gjenden në Shtojcën 2.

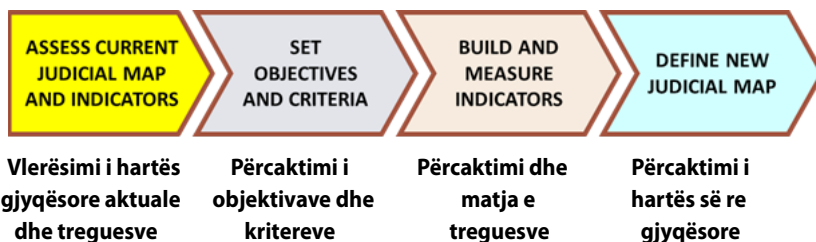
5 Të dhënat e mbledhura për periudhën 2014-2016 mund të gjenden në Shtojcën 3.

6 Shih Shtojcën 4.

- iii. Hartimin e një raporti të veçantë për metodologjinë e rishikimit të hartës së re gjyqësore, i cili u hartua për t'iu vënë në dispozicion për përdorim autoriteteve vendase
- iv. Diskutimin e përmbajtjes së raportit të metodologjisë për rishikimin e hartës gjyqësore me autoritet vendase dhe me përfaqësuesit e gjykatave

Ky raport, i cili fokusohet tek metodologjia e rishikimit të hartës gjyqësore, merr parasysh zhvillimin e të tre fazave së bashku: (1) raportin e parë përfundimtar mbi analizimin e situatës aktuale në Shqipëri për përcaktimin e hartës gjyqësore (2) raportin e dytë mbi analizën e thelluar të të dhënave statistikore për treguesit gjyqësorë për periudhën 2014-2016 (3) vlerësimet e marra nga autoritetet vendase gjatë misionit të ekspertit ndërkombëtar të CEPEJ-it në Tiranë gjatë periudhës 20-21 qershor 2018.

Katër janë hapat për përcaktimin e gjeografisë gjyqësore të propozuar në Udhëzimet e CEPEJ-it (shih grafikun më poshtë) dhe ky raport përfundimtar jep rekomandime se si të bëhet një rishikim i shëndoshë i hartës gjyqësore bazuar në situatën specifike në Shqipëri.



Shënim: Organizimi i sistemit të gjykatave është rreptësisht prerogativë e autoriteteve vendase. Ky dokument synon të ofrojë vetëm mbështetje metodologjike bazuar në udhëzimet e hartuara nga CEPEJ dhe në përvojat e reformimit të hartave gjyqësore që janë bërë në vende të tjera evropiane (kryesisht në Itali).

1. VLERËSIMI I TREGUESVE DHE HARTËS GJYQËSORE AKTUALE

1.1. Përmbledhje paraprake e gjeografisë gjyqësore dhe kuadrit ligjor aktual në Shqipëri

Gjatë fazës së parë u bë një vlerësim paraprak i situatës aktuale në Shqipëri sa i përket gjeografisë së gjykatave ekzistuese dhe risive në hartën gjyqësore të prezantuara me reformën e fundit në drejtësi.

Tabloja e përgjithshme e sistemit të gjykatave në Shqipëri tregon se janë 29 gjykata të shkallës së parë (ku 22 janë gjykata rrethi me juridiksion të zakonshëm, një gjykatë e krimeve të rënda dhe 6 gjykata administrative); 8 gjykata apeli (ku 6 janë gjykata apeli me juridiksion të zakonshëm, 1 gjykatë e krimeve të rënda e apelit dhe 1 gjykata administrative e apelit në Tiranë); 1 gjykatë e lartë; dhe 1 gjykatë kushtetuese.

Shifrat e bazuara në Ligjin Nr. 14/2013 dhe në Dekretin Nr. 7818, datë 16.11.2012 të Presidentit, tregojnë se janë 402 gjyqtarë gjithsej (383 gjyqtarë gjithsej të shkallës së parë dhe të dytë plus 19 gjyqtarë gjithsej të Gjykatës së Lartë). Përveç kësaj, në gjykata janë edhe 937 punonjës administrativë gjithsej.

Bazuar kryesisht në raportet e SEJ ⁷, të cilat ofrojnë një analizë gjithëpërfshirëse të situatës së sistemit shqiptar të gjykatave⁸, duke marrë të mirëqenë prezumimin se aktivitetet e gjykatave janë deri diku të krahasueshme, shpërndarja e numrit të çështjeve në sistemin shqiptar të gjykatave duket se është deri diku e pabalancuar si rezultat i raportit të llogaritur mes numrit të çështjeve të reja të ardhura në gjykatë dhe numrit të gjyqtarëve në secilën gjykatë (p.sh. në vitin 2014, numri i çështjeve të reja për gjyqtar ishte 112 në gjykatën e rrethit të Përmetit dhe 839 në gjykatën e rrethit të Lezhës).

Në këtë aspekt, gjykata e rrethit të Tiranës ka ngarkesën më të madhe nga të gjitha gjykatat e rretheve në Shqipëri (p.sh. në vitin 2015 në këtë gjykatë janë regjistruar 32.064 çështje nga 69.302 çështje të gjykuara në shkallë vendi). E njëjta gjë vlen dhe për gjykatën administrative të shkallës së parë (p.sh. në vitin 2016, kjo gjykatë pati 16 gjyqtarë, një ngarkesë prej 11.039 çështjesh dhe 689 çështje për gjyqtar) dhe për gjykatën administrative të apelit (p.sh. në vitin 2016, kjo gjykatë pati 13 gjyqtarë, një ngarkesë prej 17.820 çështjesh gjithsej dhe 1.370 çështje për gjyqtar).

7 Shih raportin e CEPEJ "Analizë e thelluar e sistemit gjyqësor në Shqipëri", 2015; Raport mbi analizën e kapaciteteve të administrimit të gjykatave në Shqipëri, 2016

8 Vlerësim që mund të jetë i dobishëm për të pasur një tablo paraprake para mbledhjes së të dhënave statistikore në funksion të metodologjisë së rishikimit të hartës gjyqësore

Përveç kësaj, doli se në gjykata nuk kishte ndonjë ekuilibër në shpërndarjen e stafit administrativ në raport me gjyqtarët.

Shifrat tregojnë se sistemi gjyqësor në Shqipëri dominohet nga gjykatat e vogla (14) dhe gjykatat mesatare (7), ku ka vetëm një gjykatë të madhe (gjykata e rrethit të Tiranës). Gjykatat e vogla kanë 4 deri në 6 gjyqtarë dhe 12-16 punonjës administrativë; gjykatat mesatare variojnë nga 1 deri në 17 gjyqtarë dhe 19-30 punonjës administrativë; gjykata e rrethit të Tiranës ka 76 gjyqtarë dhe 124 punonjës administrativë. Si rrjedhojë, raporti punonjës administrativë/gjyqtar është më i lartë në gjykatat e vogla (3) sesa në gjykatat mesatare (1.9) dhe në gjykatat e mëdha (2.4), ndërkohë që mesatarja evropiane është 3.9⁹. Si rrjedhojë, këto shifra vërtetojnë se shpërndarja e burimeve mund të mos jetë e balancuar në territorin e Shqipërisë. Të gjithë këta shembuj variacionesh (d.m.th. ndryshimet sa i përket numrit të çështjeve për gjyqtar, numrit të punonjësve administrativë për gjyqtar, etj.) tregojnë për një situatë tipike të atyre sistemeve gjyqësore, ku ka kohë që nuk është bërë ndonjë rishikim i hartës dhe madhësisë të gjykatave.

Rrjedhimisht, një ndryshim kushtetues i bërë në Shqipëri më 22 korrik 2016¹⁰ parashikoi miratimin e një pakete prej 7 ligjesh, të cilat diktonin ngritjen e një sistemi të ri gjykatash me qëllim rritjen e pavarësisë së gjyqësorit dhe përmirësimin e cilësisë dhe efikasitetit të sistemit gjyqësor. Në këtë aspekt, ky legjisllacion solli edhe risi në shpërndarjen territoriale të gjykatave, duke përcaktuar parime dhe kriteret e reja të konfigurimit të hartës gjyqësore. Këto parime dhe kriteret për konfigurimin e hartës gjyqësore, të cilat patën fillimisht si synim kryesor korigjimin e tre problemeve kryesore të pranishme në praktikën aktuale: 1) nivelin jo të mirë analitik mbi bazën e të cilit merreshin vendimet për hartën gjyqësore nga Ministria e Drejtësisë (kjo vinte si pasojë e boshllëqeve ligjore në legjisllacion), 2) vështirësitë në lidhje me aspektin financiar, të cilat kanë qenë gjithmonë problem, pasi Ministria e Financave ka pasur tendencën të vendosë veton sa u përket nismave për rishikimin e hartës gjyqësore propozuar nga autoritetet gjyqësore, 3) përafrimin e legjisllacionit dhe procedurave vendase për vendimmarrjen në lidhje me hartën gjyqësore me praktikën më të mira evropiane.

Më konkretisht, ligji Nr. 9877, datë 18.02.2008 "Për organizimin e pushtetit gjyqësor"¹¹ parashikonte vetëm rregullimin e procedurave për organizimin e kompetencave territoriale të gjykatave (nenet 6-9). Megjithatë, ai nuk parashikonte asnjë parim, objektiv, apo kriter për hartën gjyqësore. Përkundrazi, ai rregullonte vetëm kompetencat territoriale të gjykatave të juridiksioneve të përgjithshme dhe gjykatave të krimeve të rënda, por jo ato të gjykatave administrative (neni 6). Procedurat konsistonin në kompetencën e Ministrit të Drejtësisë, i cili kishte rolin kryesor për propozimin e kompetencave territoriale

9 Krahasuar me vendet evropiane, Monako ka shifrën më të ulët 1.1, kurse më të lartën e ka Mbretëria e Bashkuar dhe Malta me 9.

10 Ndryshim i bërë me Ligjin Nr. 76, datë 22 korrik 2016.

11 Ligji Nr. 9877, datë 18 shkurt 2008 "Për organizimin e pushtetit gjyqësor në Republikën e Shqipërisë".

të gjykatave të shkallës së parë dhe gjykatave të apelit (pas marrjes së mendimit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë) dhe në miratimin e propozimeve me dekret të Presidentit (neni 6). Edhe përcaktimi i numrit të gjyqtarëve bëhej me të njëjtën procedurë (neni 8).

Reforma në drejtësi pati si synim t'i zgjidhte çështjet e sipërpërmendura me miratimin e Ligjit të ri Nr. 98/2016 "Për organizimin e pushtetit gjyqësor në Republikën e Shqipërisë" (6.10.2016), i cili përcakton kriteret dhe parimet për shpërndarjen territoriale të gjykatave të juridiksionit të përgjithshëm, gjykatave të apelit dhe gjykatave të posaçme, duke përfshirë edhe gjykatat administrative (neni 15). Përveç kësaj, ai përcaktonte edhe kompetencën territoriale të Gjykatës së Lartë (neni 10), Gjykatës për Anti-Korrupsionin dhe Krimet e Rënda (neni 11), Gjykatën Administrative të Apelit (neni 12) si gjykata me juridiksion mbi të gjithë territorin e Shqipërisë dhe me seli në Tiranë. Ky ligj përcaktonte edhe nocionin e rretheve gjyqësore si njësi ku gjykatat e shkallës së parë ushtrojnë juridiksion të përgjithshëm me kusht që çdo rreth gjyqësor të mund të mbulojë territorin e një ose më shumë bashkive. Përveç kësaj, ky ligj vendos që gjykatat e apelit (me juridiksion të përgjithshëm dhe gjykatat e posaçme) të kenë kompetencë territoriale mbi të paktën dy rrethe gjyqësore.

Ligji i ri Nr. 98/2016 sjell si risi krijimin e degëve të gjykatave vetëm për gjykatat e shkallës së parë me juridiksion të përgjithshëm, të cilat janë të përhershme ose të përkohshme dhe funksionojnë jashtë ambienteve kryesore të gjykatave të shkallës së parë. Ato gjykojnë çështje (civile ose penale) më pak urgjente, të cilat gjykohen nga një gjyqtar i vetëm (neni 17) dhe mund të krijohen secila më vete ose të gjitha bashkë me vendim të KLGJ-së¹². Degët e përhershme do të përbëhen prej jo më pak se 3 gjyqtarësh me një ngarkesë mesatare vjetore jo më të vogël se ngarkesa mesatare vjetore për gjyqtar në të njëjtën shkallë gjykimi në tre vitet e fundit (neni 18). Caktimi i gjyqtarëve nga ambientet qendrore të gjykatës në degët e gjykatave është çështje e organizimit të brendshëm të gjykatave dhe për këtë do të duhet paraprakisht pëlqimi i tyre. Nëse mungon ky pëlqim, atëherë Këshilli i Lartë Gjyqësor (KLGJ) i cakton ata me short çdo dy vjet. KLGJ-ja miraton rregullat dhe procedurat e funksionimit të degëve dhe shpërndarjen e gjyqtarëve në to (neni 19, 20). Ngritja paraprake e degëve të gjykatave sipas afateve kohore të parashikuara me ligj duhet të fillojë brenda 26 muajve pas hyrjes në fuqi të ligjit që do të thotë në dhjetor 2018.

Përveç kësaj, ligji përjashton kompetencën për të vendosur mbi hartën gjyqësore dhe numrin e gjyqtarëve (neni 13 dhe 21). Sipas dispozitave të tij, autoritetet përgjegjëse janë Këshilli i Lartë Gjyqësor së bashku me Ministrinë e Drejtësisë (neni 13). Që të dyja këto autoritete duhet të përgatisin një propozim të

12 Bazuar në opinionin e Ministrisë të Drejtësisë, Prokurorit të Përgjithshëm, Këshillit të Lartë të Prokurorisë, Ministrisë të Financave.

përbashkët për hartën gjyqësore, i cili miratohet më pas nga Këshilli i Ministrave¹³. Presidenti i Republikës së Shqipërisë miraton me dekret numrin e përgjithshëm të gjyqtarëve me propozim të KLGJ-së¹⁴. Harta gjyqësore duhet të rishikohet periodikisht në bazë të vlerësimeve të bëra nga KLGJ-ja çdo 5 vjet. KLGJ-ja duhet ta monitorojë vazhdimisht ngarkesën e gjykatave dhe numrin e çështjeve për gjyqtar dhe të publikojë një raport me rezultatet e mbledhura në fund të muajit qershor të çdo viti (neni 22).

Ajo çka është më e rëndësishmja, Ligji Nr. 98/2016 përcakton objektivat që duhen arritur me miratimin e hartës gjyqësore në përputhje me udhëzimet e CEPEJ-it (neni 14), të cilat janë: (1) garantimi i aksesit në drejtësi sa i përket afërsisë së qytetarëve me gjykatat; (2) reduktimi i kostove me qëllim përdorimin eficient të burimeve publike; (3) rritjen e cilësisë dhe performancën e duhur të shërbimeve të ofruara. Përveç kësaj, ajo identifikon edhe kriteret për përcaktimin e hartës gjyqësore sipas nenit 15/3 "a" dhe "b", të cilat janë:

- struktura territoriale-administrative e vendit
- zhvillimi demografik
- numri i banorëve në raport me numrin e gjykatave
- zhvillimi ekonomik
- infrastruktura rrugore dhe kushtet e transportit për në gjykata dhe mes gjykatave
- karakteristikat gjeografike
- numri i çështjeve në gjykata sa u përket çështjeve të reja, çështjeve të zgjidhura dhe çështjeve në gjykim
- efienca e gjykatave dhe gjyqtarëve në vënien e drejtësisë
- burimet njerëzore në dispozicion
- vendndodhja dhe përmasat e institucioneve penitenciare.

Në këtë nen të ligjit është vendosur edhe një prag për numrin minimal të çështjeve që duhet të ketë në vit një gjyqtar, i cili nuk duhet të jetë më i ulët sesa numri mesatar i çështjeve që ka në vit një gjyqtar i së njëjtës shkallë në 3 vitet e fundit (neni 15, pika 5).

13 Ky propozim do të bazohet në opinionin e Këshillit të Lartë të Prokurorisë, Prokurorit të Përgjithshëm, Ministrit të Financave.

14 Duke marrë parasysh së pari mendimet e Këshillave të Gjykatave, Ministrisë së Jashtme dhe Ministrisë së Financave.

Këtu vlen të theksohet edhe se neni 15 i Ligjit Nr. 96/2006 vendos një prag minimal për numrin e gjyqtarëve për gjykata të secilës shkallë, duke adresuar në të njëjtën kohë edhe rekomandimin e SEJ I për optimizimin e numrit minimal të gjyqtarëve¹⁵, siç pasqyrohet në tabelën më poshtë.

Tabela 1 – Pragu ligjor për numrin minimal të gjyqtarëve në gjykata sipas shkallës dhe llojit të juridiksionit

	Gjykata të përgjithshme të shkallës së parë	Gjykata të përgjithshme të shkallës së dytë	Gjykata administrative të shkallës së parë	Gjykata administrative të shkallës së dytë	Gjykata të krimeve të rënda të shkallës së parë	Gjykata të krimeve të rënda të shkallës së dytë
Numri minimal i gjyqtarëve	7	10	7	10	16	11

Sfida me të cilën do të përballen autoritetet gjyqësore shqiptare (Këshilli i Lartë Gjyqësor dhe Ministria e Drejtësisë) është zbatimi i ligjit të ri për miratimin e hartës gjyqësore, duke respektuar objektivat dhe kriteret që do të aplikohen për të parën herë në këtë aspekt. Për këtë qëllim, duhet të përdoren instrumentet e CEPEJ-it në mënyrë të tillë që të lehtësohet identifikimi dhe matja e treguesve që lidhen me afërsinë e qytetarëve ndaj gjykatave; reduktimin e kostove; optimizimin e burimeve për administratën publike; maksimizimin e cilësisë dhe performancës së shërbimit. Këto metoda mund të ndërtohen në bazë të mbledhjes së të dhënave dhe shifrave të nevojshme për tre vitet e fundit, siç tregohet në pjesën 1.2 të këtij raporti.

1.2. Propozimi i Ministrit paraardhës të Drejtësisë (2016)

Ministri paraardhës i Drejtësisë, z. Manjani, propozoi më 22 prill 2016¹⁶, riorganizimin e gjykatave në territorin e Shqipërisë, duke përbushur dy rekomandimet e CEPEJ-it: (1) gjykata duhet të ketë në përbërjen e saj afërsisht 40 gjyqtarë, të cilët llogaritet të shkojnë deri në 100, kur dendësia e popullsisë është e lartë, (2) shpërndarja e re e gjykatave duhet të adresojë vështirësitë që vijnë nga faktorë si: tradita, terreni i thyer, largësitë nga qendrat e banuara dhe vështirësi të tjera infrastrukturore. Qëllimi është garantimi i standardeve për efikasitetin e gjykatave, duke gjetur ekuilibrin e duhur mes parimit të subsidiaritetit dhe atij të aksesit në gjykata.

15 Sipas Rekomandimit 5 të SEJ I, vazhdimi i procesit të shkrirjes/bashkimit të gjykatave të vogla kërkon që të rritet madhësia minimale e gjykatave për të mbështetur ndarjen efiçente dhe të paanshme të çështjeve, përdorimin efiçent të burimeve, sigurimin e bazës për të paktën një specializim gjyqësor minimal, të cilat duhet të ndihmojnë në rritjen e cilësisë së drejtësisë. Kjo duhet bërë duke pasur parasysh elementë si aksesit në drejtësi, afërsia fizike e gjykatave ndaj popullatës, kërkesa për drejtësi dhe konteksti social-ekonomik.

16 Letra Nr. 3130, datë 22.04.2016.

Më konkretisht, propozimi në mënyrë të përmbledhur konsistonte në reduktimin e numrit të rretheve gjyqësore dhe në përfitim të gjykatave më të mëdha, duke marrë parasysh shpërndarjen gjeografike. Ideja ishte të krijoheshin 12 gjykata të rretheve gjyqësore që korrespondojnë secila me 12 qarqet ekzistuese¹⁷. Të 12 gjykatat e rretheve do të kishin gjithsej 235 gjyqtarë dhe do ta shtrinin juridiksionin e tyre në disa bashki. Kështu, do të kishim: gjykatën e rrethit Berat (10 gjyqtarë)¹⁸, gjykatën e rrethit Vlorë (20)¹⁹, gjykatën e rrethit Fier (19)²⁰, gjykatën e rrethit Gjirokastrë (10)²¹, gjykatën e rrethit Lezhë (9)²², gjykatën e rrethit Kukës (8)²³, gjykatën e rrethit Shkodër (18)²⁴, gjykatën e rrethit Tiranë (80)²⁵, gjykatën e rrethit Dibër(8)²⁶, gjykatën e rrethit Elbasan (14)²⁷, gjykatën e rrethit Durrës (21)²⁸, dhe gjykatën e rrethit Korçë (18).²⁹

Arsyetimi për këtë propozim qëndron në faktin se në çdo bashki ose të paktën kudo ku ka ndërtesa funksionale gjykatash do të ofrohen shërbime gjyqësore të ngjashme me shërbimet e gjykatave aktuale. Duke bërë këtë, monitorimi i “gjykatave të faktit” do të centralizohet, përveç faktit që do të jetë gjyqtari ai që shkon ku jetojnë përdoruesit, jo e kundërta. Për ilustrim, të gjithë personat që jetojnë në bashkinë e Kavajës do t’i merrnin shërbimet në ndërtesën aktuale të gjykatës së Kavajës, veçse gjyqtari do të caktohej me short nga gjykata e shkallës së parë me seli në Tiranë.

Përveç kësaj, sipas këtij propozimi, numri i gjykatave të apelit do të reduktohej nga 6 në 4, ku një gjykatë do të vendosej në Shkodër për të mbuluar pjesën veriore³⁰, një në Tiranë për të mbuluar pjesën qendrore të Shqipërisë³¹, një në Fier për të mbuluar pjesën jugore dhe jug-perëndimore³² dhe një në Korçë për të mbuluar pjesën juglindore të Shqipërisë³³. Numri total i gjyqtarëve në gjykatat e apelit pritej të ishte 78, nga të cilët 18 gjyqtarë do të caktoheshin në Gjykatën e Apelit të Fierit, 10 gjyqtarë do të caktoheshin në Gjykatën e Apelit të Shkodrës, 44 gjyqtarë në Gjykatën e Apelit të Tiranës dhe 6 gjyqtarë do të caktoheshin në Gjykatën e Apelit të Korçës.

17 Berat, Vlorë, Fier, Gjirokastrë, Lezhë, Kukës, Shkodër, Tiranë, Dibër, Elbasan, Durrës, Korçë. Pas ndarjes së fundit administrative-territoriale të vitit 2014 (Ligji Nr. 115/2014 “Për ndarjen administrative-territoriale të njësive qeverisëse në Republikën e Shqipërisë”), Shqipëria ka 12 qarqe, 65 bashki dhe 308 komuna.

18 Me juridiksion në bashkitë Berat, Kuçovë, Skrapar, Poliçan.

19 Me juridiksion në bashkitë Vlorë, Selenicë, Himarë, Sarandë, Konispol, Finiq, Delvinë.

20 Me juridiksion në bashkitë Fier, Patos, Roskovec, Lushnje, Divjakë, Mallakastër.

21 Me juridiksion në bashkitë Gjirokastrë, Libohovë, Tepelenë, Memaliaj, Përmet, Këlcyrë, Dropull

22 Me juridiksion në bashkitë Lezhë, Mirditë, Kurbin.

23 Me juridiksion në bashkitë Kukës, Has, Tropojë.

24 Me juridiksion në bashkitë Malësi e Madhe, Shkodër, Vau i Dejës, Pukë, Fushë-Arrëz.

25 Me juridiksion në bashkitë Tiranë, Kamëz, Vorë, Kavajë, Rrogozhinë.

26 Me juridiksion në bashkitë Dibër, Bulqizë, Mat, Klos.

27 Me juridiksion në bashkitë Elbasan, Cerrik, Belsh, Peqin, Gramsh, Librazhd, Përrenjas.

28 Me juridiksion në bashkitë Durrës, Shijak, Krujë, Korçë, Maliq.

29 Me juridiksion në bashkitë Pustec, Kolonjë, Devoll, Pogradec.

30 Gjikata e Apelit e Shkodrës do të mbulonte rrethet Lezhë, Kukës, Shkodër.

31 Gjikata e Apelit e Tiranës do të mbulonte rrethet Tiranë, Dibër, Elbasan, Durrës.

32 Gjikata e Apelit e Fierit do të mbulonte rrethet Berat, Vlore, Fier, Gjirokastrë.

33 Gjikata e Apelit e Korçës do të mbulonte vetëm rrethin e Korçës.

1.3. Vlerësimi i hartës gjyqësore aktuale në Shqipëri në përputhje me metodologjinë e CEPEJ

Siç theksohet në Udhëzimet e CEPEJ, para se të merret vendimi për shqyrtimin e hartës gjyqësore, është shumë e rëndësishme të vlerësohet situata aktuale. Informacioni për strukturën dhe për treguesit e performancës (dendësia e popullsisë, shpërndarja e burimeve njerëzore, madhësia/llojet e çështjeve për gjykim, produktiviteti, etj.) është kyç për identifikimin e anomalive në shpërndarjen territoriale aktuale të gjykatave dhe për të vendosur më pas se çfarë mund të bëhet për përmirësimin e situatës aktuale.

Qëllimi i udhëzimeve është që të theksojnë se politikëbërësit duhet vërtet t'i njohin me detaje sistemet e tyre gjyqësore para se t'i hyjnë një shqyrtimi të hartës gjyqësore, edhe për shkak se pa këtë njohje të mirë, reforma do të ishte e dobët. Ndonjëherë është më mirë që qëllimi përfundimtar i reformës të përcaktohet pikërisht pas vlerësimit të situatës reale, duke pasur parasysh se çfarë mund të jetë e arsyeshme për t'u vendosur si objektiv. Autoritetet duhet të mbledhin një gamë të gjerë të dhënash, si nga burimet e brendshme ashtu edhe nga ato të jashtme:

- Të dhënat për administrimin gjyqësor, si për shembull për çështjet e reja, çështjet e gjykuara dhe çështjet në gjykim, duke përfshirë të gjitha nënklasifikimet përkatëse dhe shpërndarjen e tyre mund të merren nga Ministria e Drejtësisë dhe nga autoritete të tjera të administrimit të gjykatave;
- Treguesit e performancës, si produktiviteti i gjykatave dhe i gjyqtarëve, si dhe kohëzgjatja e gjykimit deri në dhënien e vendimit, mund të merren nga departamentet e statistikave në sistemet gjyqësore e madje edhe të mblidhen nga vetë gjykatat;
- Të dhënat gjeografike, të dhënat për transportin dhe për infrastrukturën mund të merren nga autoritetet e specializuara ose të gjenden në faqe të besueshme interneti;
- Çdo informacion tjetër specifik si niveli i biznesit, numri i ndërmarrjeve, ndihma ligjore, etj. mund të merret nga shoqatat e profesionistëve dhe nga faqe të besueshme interneti.

Në përputhje me këtë sugjerim, autoritetet gjyqësore shqiptare të përfshira në projektin e përcaktimit të hartës së re gjyqësore shprehën menjëherë nevojën për të pasur një pamje të qartë të situatës aktuale para se të vazhdonin punën për shqyrtimin e hartës gjyqësore.

Kështu, në bazë të literaturës ekzistuese mbi këtë temë dhe situatës specifike të Shqipërisë, ekspertët identifikuan një listë paraprake të kriterëve të vlerësimit të hartës aktuale gjyqësore dhe bënë një përmbledhje në Shtojcën 2 të këtij raporti.

Tabela ndahet në 3 kolona, të cilat ndahen në 3 parametra (kontribuuesit, procesi dhe rezultati): në kolonën e parë renditen kriteret e propozuara të vlerësimit; në kolonën e dytë renditen të gjitha nënkriteret që lidhet me kriteret të ndryshme; ndërsa kolona e tretë përmban disa elementë kyç të dobishëm dhe të monitorueshëm. Si njësi vlerësimi merren vetë gjykatat (duke iu referuar si çështjeve civile, ashtu edhe atyre penale).

Më pas, për çdo gjykatë në Shqipëri, u mbledhën të dhëna për treguesit e kontribuuesve, procesit dhe rezultateve për periudhën 2014-2016 dhe u analizuan si vlerësim paraprak i hartës aktuale gjyqësore.

Të dhënat mbi treguesit e kontribuuesve, proceseve dhe rezultateve mund të analizohen si një vlerësim i hartës gjyqësore aktuale. Kjo do t'u siguronte politikëbërësve një njohje të mirë të situatës dhe, kështu, një ide të bazuar për atë se çfarë mund të synohet të arrihet përmes reformës.

Do të ishte me vend të mblidheshin të dhënat përkatëse për disa vite, ndoshta për 3 deri 5 vjet përpara projektit të reformës. Kjo do të bënte të mundur identifikimin e trendeve, pra nëse treguesit e vërejtur tregojnë një evolucion domethënës në rritje ose në rënie në gjykata. Për më tepër, të dhënat për një periudhë logjistikisht të gjatë do të mundësonin përfitimt dhe një mesatareje, pra do të kishim më shumë të dhëna të qëndrueshme dhe të besueshme (d.m.th. të dhëna të pandikuara nga ndonjë ulje-ngritje e pazakontë e regjistruar vetëm në vite specifike).

Këtu vlen të theksohet fakti se periudha kur ka filluar projekti me mbledhjen e të dhënave (që prej qershorit 2017) krijoi mundësinë për përpunimin e të dhënave statistikore për tre vitet e fundit të njëpasnjëshëm 2014, 2015, dhe 2016. Në thelb, kjo është një periudhë e mjaftueshme për identifikimin e tendencës së sistemit të gjykatave shqiptare që para vitit 2016, kur Ligji Nr. 98/2016 "Për organizimin e pushtetit gjyqësor", i cili futi rregulla krejtësisht të reja për përcaktimin e hartës gjyqësore në fuqi. Megjithatë, që prej 5 tetorit 2017, hyrja në fuqi e ndryshimeve në Kodin e Procedurës Penale dhe në Kodin e Procedurës Civile shënoi një kapitull të ri për aktivitetin e gjykatave, duke marrë parasysh ndikimin që kanë këto ndryshime në rritjen e numrit të çështjeve të reja si penale ashtu edhe civile, sidomos për gjykata të caktuara. Sa i përket rishikimit të hartës gjyqësore, periudha nga viti 2016 (sidomos pas tetorit 2017) deri tani, do të përbënte një "periudhë kalimtare", e cila do të duhet të vlerësohet në një kontekst specifik, ndërkohë që ende nuk janë ngritur institucionet gjyqësore kryesore dhe ku edhe sistemi i gjykatave funksionon mbështetur në dispozitat kalimtare të legjislacionit të ri. Për këtë arsye, rritja e numrit të çështjeve të reja dhe e çështjeve ende të pagjykuara³⁴ në të gjitha gjykatat tregon një tendencë që duhet marrë parasysh në këtë kontekst specifik në mënyrë të veçantë nga tendenca e krijuar gjatë periudhës 2014-2016.

Procesi i vlerësimit mund të fillonte me të dhënat e mbledhura për të 22 gjykatat e rretheve dhe mund të vazhdonte më pas me analizimin e të dhënave për gjykatat e tjera (gjykatat e apelit të juridiksionit të përgjithshëm dhe gjykatat administrative të shkallës së parë).

34 D.m.th. Gjykata e Rrethit Tiranë ka aktualisht rreth 20,000 çështje; në Gjykatën e Lartë numri i çështjeve të pagjykuara ishte 16,000, kurse në vitin 2018 ishte 24,000.

Një problem që duhet marrë parasysh lidhet me saktësinë e të dhënave, një aspekt që mund të çojë në rezultate të pavlefshme dhe që mund të ndikojë tek besueshmëria e analizës. Këtu mund të theksohet se sa e rëndësishme është që gjykatat të aplikojnë të njëjtat metoda për raportimin e të dhënave gjyqësore statistikore pranë autoriteteve gjyqësore monitoruese në funksion të rishikimit të hartës gjyqësore.

Cilësia e të dhënave është thelbësore për një vlerësim të besueshëm të gjendjes ekzistuese. Nga ky këndvështrim, është e rëndësishme që (për çdo sistem gjyqësor) të sigurohet një sistem i përshtatshëm informacioni dhe burime organizative me qëllim mbledhjen e saktë të statistikave gjyqësore.

1.4. Burimet e të dhënave statistikore

Mbledhja e parë e të dhënave sipas listës bashkëngjitur në Shtojcën 3 u bë në bashkëpunim me 37 gjykata³⁵, Zyrën për Administrimin e Buxhetit Gjyqësor, Dhomat Kombëtare/Rajonale të Avokatisë, Prokurorinë e Përgjithshme, dhe Shkollën e Magjistraturës. Mund të theksohet gjithashtu se si burim bazë informacioni kanë shërbyer raportimet zyrtare të vjetarëve statistikorë të Ministrisë së Drejtësisë për vitin 2014, 2015 dhe 2016 sa i përket treguesve të ngarkesës dhe produktivitetit (numri i çështjeve të reja, numri i çështjeve të zgjidhura dhe numri i çështjeve në gjykim) për dy kategoritë kryesore: civile dhe penale, por edhe për nënkategoritë: çështje penale të rënda (që korrespondojnë me veprat penale) dhe çështje penale të lehta (që korrespondojnë me kundërvajtjet penale).

Secili prej institucioneve të përmendura ofroi të dhëna në lidhje me fushën e vet të kompetencës për tre vitet e fundit 2014-2016, si më poshtë:

1. Informacioni i mbledhur për secilën Gjykatë

Nënkategoria e treguesve kontribuues

1.1. Largësia nga përdoruesit

- Largësia (në km) e gjykatës nga qytetet dhe bashkitë e tjera (largësia maksimale)
- Largësia (sa i përket kohës që nevojitet për të shkuar në gjykatë me makinë private ose me transport publik nëse ka) e gjykatës nga qytetet dhe bashkitë e tjera (largësia maksimale)

35 Shkalla e parë dhe e dytë e juridiksionit të përgjithshëm, gjykatat administrative dhe gjykatat e krimeve të rënda dhe Gjykata e Lartë.

- Disponueshmëria e transporti publik brenda qytetit ku ndodhet gjykata

1.2. Largësia nga burgjet (dhe nga zyra të tjera që lidhen me sistemin gjyqësor)

- Largësia e gjykatës nga burgjet më të afërta
- Largësia e gjykatës nga zyrat e tjera që lidhen me sistemin gjyqësor

2.1. Disponueshmëria e informacioneve online

- Disponueshmëria e informacioneve online (për mënyrën se si niset një procedim, statistika, si ngrihet padi ndaj një shkeljeje, etj.)
- Publikimi i dënimeve dhe vendimeve online

2.2 Arkivimi elektronik i çështjeve (aksesi digjital në drejtësi)

- Disponueshmëria e arkivave elektronike online
- Shkalla e përdorimit të arkivave elektronike
- Disponueshmëria e një sistemi për menaxhimin e çështjeve

4.1. Numri i personelit të caktuar në gjykatë (në tre vitet e fundit)

- Numri gjyqtarëve dhe prokurorëve (sa vende pune në organikë dhe sa realisht të plotësuar)
- Numri i punonjësve administrativë sipas kategorisë (sa vende pune në organikë dhe sa realisht të plotësuar)

5.1. Shuma e tarifave gjyqësore (tre vitet e fundit)

- Shuma totale e tarifave gjyqësore
- Shuma e burimeve të tjera të financimit të gjykatës (nëse ka)

Nënkategoria e procesit

1.1. Fluksi dhe treguesit (tre vitet e fundit)

- Çështje civile të reja
 - a) Çështje civile të rënda
 - b) Çështje të lehta
- Çështje penale të reja
 - a) Çështje penale të rënda
 - b) Kundërvajtje
- Numri i çështjeve të reja civile për frymë (popullsia)

- Numri i çështjeve të reja penale për frymë (popullsia)
- Numri i çështjeve të reja civile për frymë (për gjyqtar)
- Numri i çështjeve penale për frymë (për gjyqtar)

3.1. Disponueshmëria e sistemeve dhe instrumenteve të Teknologjisë së Informacionit

- Ekzistenca e një sistemi për menaxhimin e çështjeve
- Ekzistenca e një sistemi për arkivimin elektronik
- Sisteme dhe instrumente të tjera të Teknologjisë së Informacionit
- Faqe interneti dhe funksionalitetet ekzistuese

Nënkategoria e rezultateve/produktit

1.1 Numri i çështjeve të zgjidhura (tre vitet e fundit)

- **Numri i çështjeve civile të zgjidhura**
 - a) Çështje të rënda
 - b) Çështje të lehta
- **Numri i çështjeve penale të zgjidhura**
 - a) Çështje të rënda penale
 - b) Kundërvajtje penale
 - Numri i çështjeve civile të zgjidhura për frymë (popullsia)
 - Numri i çështjeve penale të zgjidhura për frymë (popullsia) -
 - Numri i çështjeve civile të zgjidhura për frymë (për gjyqtar) – PRODUKTIVITETI I GJYQTARËVE
 - Numri i çështjeve penale për frymë (për gjyqtar) – PRODUKTIVITETI I GJYQTARËVE

1.2. Norma e zgjidhjes së çështjeve (tre vitet e fundit)

- Numri i çështjeve të zgjidhura / çështjeve të reja – ÇËSHTJET CIVILE
- Numri i çështjeve të zgjidhura / çështjeve të reja – ÇËSHTJET PENALE

2.1. Kostoja për çështje të zgjidhura

- Kostoja totale / totali i çështjeve të zgjidhura (si civile dhe penale)

3.1 Periudha e disponimit të vendimit (tre vitet e fundit)

- Koha e disponimit (çështje civile)
- Koha e disponimit (çështje penale)

3.2. Respektimi i afateve kohore (nëse parashikohen në legjislacion)

- Përqindja e çështjeve ku janë respektuar afatet kohore të parashikuara me ligj (si në fushën civile ashtu dhe në atë penale)
- Përqindja e çështjeve të ndërprera për shkak të tejkallimit të afatit të parashkrimit

II. Informacioni i mbledhur nga Zyra për Administrimin e Buxhetit Gjyqësor

Nënkategoria e faktorëve kontribuues

1.4. Niveli i biznesit

- Numri total i firmave në juridiksionin e gjykatës

3.1. Kostoja totale e gjykatës (tre vitet e fundit)

- Kostoja e gjykatës e zbërthyer si më poshtë:
- *Numri dhe pagat e gjyqtarëve/prokuratorëve*
- *Numri dhe pagat e personelit administrativ*
- Çdo kosto tjetër, si:
 - *Godina*
 - *Materiale*
 - *Shërbime*
 - *Teknologji Informacioni*
 - *Trajnim*
 - *Të tjera*
- Gjendja e godinës së gjykatës

4.1. Numri i personelit caktuar në gjykatë (tre vitet e fundit)

- Numri i gjyqtarëve dhe prokuratorëve (sa vende pune në organikë dhe sa realisht të plotësuar)
- Numri i personelit administrativ sipas kategorisë (sa vende pune në organikë dhe sa realisht të plotësuar)

5.1 Shuma e tarifave gjyqësore (tre vitet e fundit)

- Shuma totale e tarifave gjyqësore
- Shuma e burimeve të tjera të financimit të gjykatës (nëse ka)

Nënkategoria e procesit

3.1. Disponueshmëria e sistemeve dhe instrumenteve të Teknologjisë së Informacionit

- Ekzistenca e një sistemi për menaxhimin e çështjeve
- Ekzistenca e një sistemi për arkivimin elektronik
- Sisteme dhe instrumente të tjera të Teknologjisë së Informacionit
- Faqe interneti dhe funksionalitetet ekzistuese

III. Informacioni i mbledhur nga Dhoma Kombëtare e Avokatisë

Nënkategoria e faktorëve kontribuues

6.1. Disponueshmëria e avokatëve në territorin e juridiksionit

- Numri i avokatëve që ushtrojnë profesionin

IV. Informacioni i mbledhur nga Shkolla e Magjistraturës

Nënkategoria e procesit

2.1. Disponueshmëria e trajnimeve për personelin (tre vitet e fundit)

1. Përqindja e gjyqtarëve që kanë marrë pjesë në trajnim në vit
2. Numri mesatar i ditëve të trajnimit për gjyqtar (pjesëmarrja në trajnime)
3. Përqindja e stafit administrativ që ka marrë pjesë në trajnim në vit
4. Numri mesatar i ditëve të trajnimit për gjyqtar (pjesëmarrja në trajnime)

V. Informacioni i mbledhur nga Prokuroria e Përgjithshme

Nënkategoria e faktorëve kontribuues

- Numri i prokurorëve dhe stafit administrativ për çdo prokurori
- Pagat e prokurorëve gjatë periudhës 2014-2016

Në Shtojcën 3 raportohen të dhënat për vitin 2014, 2015 dhe 2016 në lidhje me treguesit e ngarkesës dhe performancës për gjykatat e juridiksionit të përgjithshëm. Tabela nr. 1 në Excel, bashkëngjitur këtij raporti, përmban të dhëna në lidhje me treguesit e ngarkesës dhe performancës për periudhën 2014-2014 për gjykatat administrative të shkallës së parë dhe për gjykatat e apelit; tabela nr. 2 në Excel

përmban të dhëna për kostot dhe për sistemet dhe teknologjinë e Informacionit; tabela nr. 3 në Excel përmban të dhëna në lidhje me largësitë mes rretheve gjyqësore (në orë dhe në km) dhe largësitë nga institucione të tjera gjyqësore, si dhe të dhëna në lidhje me sondazhet e nivelit të kënaqësisë së përdoruesve/ trajnimit të gjyqtarëve.

1.5. Përpunimi i të dhënave të mbledhura statistikore

Fillimisht, mund të ishte e dobishme të krahasoheshin disa tregues kyç në shkallë vendi në Shqipëri me mesataren evropiane të sistemeve gjyqësore³⁶ për të pasur një tablo paraprake të gjendjes ekzistuese në Shqipëri krahasuar me vendet e tjera evropiane. Ky krahasim mund të fokusohet tek tregues si (a) raporti i numrit të gjykatave me numrin e banorëve dhe/ose numrin mesatar të banorëve të cilëve u shërben secila gjykatë (b) raporti i numrit të gjyqtarëve/prokurorëve me numrin e banorëve (c) numri i stafit jogjyqësor për gjyqtar (d) norma e zgjidhjes/likuidimit të çështjeve dhe koha e disponimit për gjykimet³⁷, etj.

Tabela 2 – Mesatarja evropiane për disa tregues të rëndësishëm gjyqësorë

	Mesatarja evropiane (2014)
Gjykata/100.000 banorë	1,8
Gjykata rrethi /100.000 banorë	1,5
Mesatarja e numrit të banorëve që marrin shërbime nga gjykatat e rretheve	177.907
Gjyqtarë/100.000 banorë	20,6
Prokurorë/100.000 banorë	11,2
Raporti i stafit jo gjyqësor/numrit të gjyqtarëve	3,9
Shkalla e zgjidhjes së çështjeve civile në shkallën e parë (%)	100
Shkalla e zgjidhjes së çështjeve penale në shkallën e parë (%)	100
Koha e dhënies së vendimeve në çështjet civile në shkallën e parë (ditë)	171
Koha e dhënies së vendimeve në çështjet penale në shkallën e parë (ditë)	133
Avokatë aktivë/100.000 banorë	147

36 Për këtë qëllim mund të përdoren të dhëna të mbledhura nga CEPEJ për vlerësimin e sistemeve gjyqësore evropiane.

37 Shihni më poshtë në raport përkufizimin e normës së zgjidhjeve/likuidimit të çështjeve dhe kohës së disponimit.

Sidoqoftë, ky ushtrim krahasues duhet bërë, duke pasur parasysh se veçoritë specifike të sistemeve gjyqësore (dallimet në tradita ligjore, përkufizime, kompetenca, klasifikimin e gjykimeve, metodologjia e përdorur për regjistrimin e të dhënave etj.) mund të ndikojnë ndjeshëm tek rezultatet e analizës.

1.5.1. Treguesit e faktorëve kontribuues

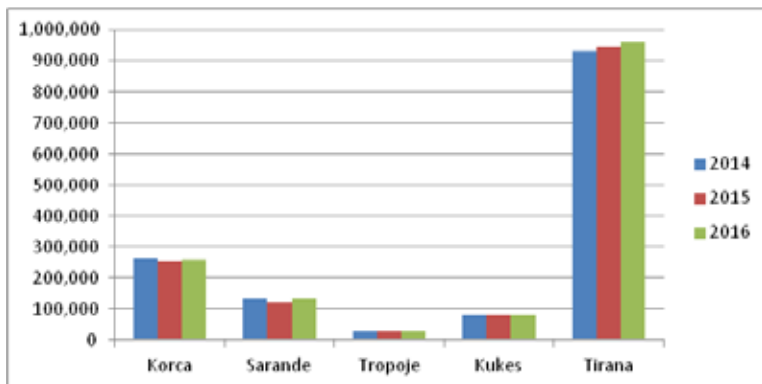
Treguesit e faktorëve kontribuues i referohen kryesisht aksesueshmërisë fizike në gjykata, përmasave të gjykatave dhe buxhetit të tyre. Në këtë drejtim, janë përpunuar këto të dhëna:

- dendësia e popullsisë (numri i banorëve nën juridiksionin e çdo rrethi gjyqësor);
- distanca e gjykatës në km dhe në orë nga qytetet dhe bashkitë e tjera;
- distanca e çdo gjykate rrethi nga burgjet dhe nga gjykatat më të larta me juridiksion;
- numri i gjyqtarëve dhe stafit administrativ që punojnë në secilën gjykatë;
- kostoja për gjykatë (pagat e gjyqtarëve dhe personelit jogjyqësor dhe çdo kosto tjetër siç janë ndërtesat, materialet, shërbimet, Teknologjia e Informacionit, trajnimet, etj.);
- disponueshmëria e informacionit në internet dhe arkivimit elektronik të çështjeve;
- disponueshmëria e avokatëve në territorin e juridiksionit.

Qëllimi i matjes së treguesve të **FAKTORËVE KONTRIBUUES** është vlerësimi i hartës gjyqësore aktuale sa i përket (i) shpërndarjes së drejtë të popullsisë ndërmjet gjykatave (ii) shpërndarjes optimale të gjykatave në të gjithë territorin në bazë të parimit të afërsisë së gjykatave me qytetarët (aksesi në drejtësi).

Ky proces vlerësimi mund të mbështetet nga tabela dhe grafikë të gjeneruar nga të dhënat e mbledhura si më poshtë.

Figura 1 – Popullsia që merr shërbime nga gjykatat e shkallës së parë të juridiksionit të përgjithshëm (2014-2016)



Grafikë si ai më sipër japin një pamje të qartë të ndryshimit të dendësisë së popullsisë nga një gjykatë rrethi në tjetrën vitet e fundit. Po kështu, mund të përgatitet edhe një grafik që paraqet vlerat mesatare për çdo gjykatë rrethi gjatë periudhës së studiuar. Anomali të në shpërndarjen gjeografike të gjykatave mund të identifikohen lehtësisht duke krahasuar situatën në çdo rreth (në aspektin e numrit të banorëve që marrin shërbime në to) me mesataren kombëtare. Në thelb, kjo do të bënte të mundur të shihej nëse ka dallime të mëdha në numrin e banorëve që marrin shërbime nga secila gjykatë, duke treguar përfundimisht nëse ka nevojë për një shpërndarje më të balancuar të popullsisë në rrethe.

Gjithashtu, grafikët dhe tabelat si ky më poshtë, japin një tablo të shpërndarjes së burimeve njerëzore mes gjykatave, duke nxjerrë kështu në pah ekzistencën e anomali që mund të korrigjoheshin.

Figura 2 – Numri i gjyqtarëve që punojnë në gjykatat e shkallës së parë të juridiksionit të përgjithshëm (2014-2016)

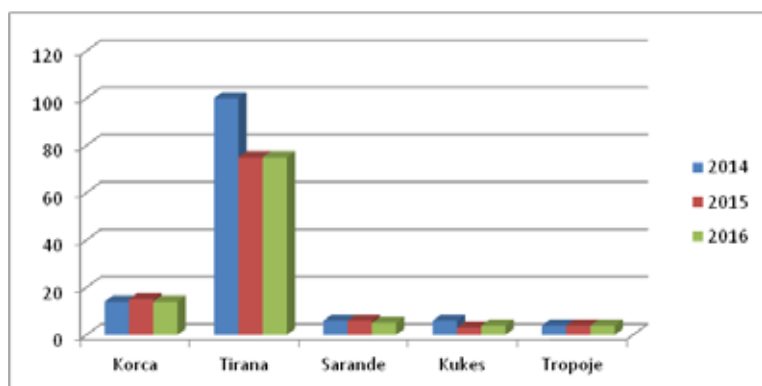


Tabela 3 – Numri i stafit administrativ në gjykatat e shkallës së parë të juridiksionit të përgjithshëm në raport me numrin e gjyqtarëve (2014-2016)

Gjykatat e rretheve	Numri i punonjësve administrativë në gjykatat e rretheve				Raporti (mesatarja) staf administrativ/gjyqtar
	2014	2015	2016	Mesatarja 2014-2016	
Korçë	26	26	27	26,3	1,8
Tiranë	124	124	124	124,0	1,5
Kukës	12	12	12	12,0	2,8
Sarandë	20	21	21	20,7	3,6
Tropojë	12	12	12	12,0	3,0
...
Totali	493	500	488	498	
Mesatarja për gjykatë	22,4	22,7	23,2	22,6	2,0

1.5.2. Treguesit e procesit

Treguesit e procesit japin informacion rreth (a) nivelit të kërkesës për drejtësi në lidhje me të gjitha çështjet dhe sipas kategorive (civile/penale) dhe nënkategorive të çështjeve (çështje të rënda/të lehta civile dhe çështje të rënda/kundërvajtje penale) (b) zhvillimit të burimeve njerëzore në drejtim të pjesëmarrjes së personelit të gjykatës në trajnime, (c) përdorimit të Teknologjisë së Informacionit (TI). Për këtë qëllim, janë përpunuar këto të dhëna:

- çështjet e reja civile dhe penale;
- çështjet e reja civile dhe penale të ndara në çështje të rënda dhe të lehta;
- çështjet e reja civile dhe penale për frymë (popullsi);
- çështjet e reja civile dhe penale për gjyqtar;
- përqindja e gjyqtarëve që marrin pjesë në trajnime në vit;
- përqindja e stafit administrativ që merr pjesë në trajnime në vit;
- numri mesatar i ditëve të trajnimit për gjyqtar;
- ekzistenca e sistemeve të menaxhimit të çështjeve, sistemeve elektronike të arkivimit, sistemeve dhe mjeteve të tjera të teknologjisë së informacionit (TI), faqeve të internetit.

Qëllimi kryesor i matjes së treguesve të **PROCESIT** është vlerësimi i hartës aktuale gjyqësore në drejtim të (a) shpërndarjes së ekuilibruar të numrit të çështjeve mes gjykatave (b) shpërndarjes optimale të burimeve njerëzore në lidhje me fluksin e procedimeve.

Më poshtë paraqiten të dhënat ilustruese për çështjet e reja në disa gjykata të përzgjedhura rrethesh në Shqipëri, të llogaritura edhe në raport me popullsinë (Tabela 4 dhe Tabela 5) dhe me numrin e gjyqtarëve (Figura 3).

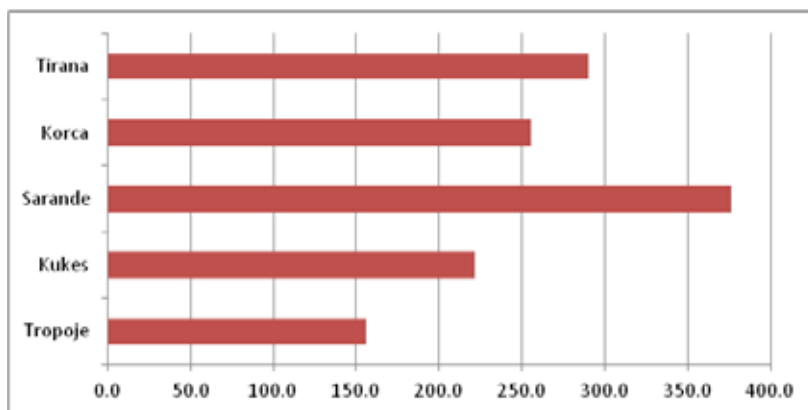
Tabela 4 – Çështjet e reja penale në gjykatat e rretheve gjatë periudhës 2014-2016

Gjykatat e rretheve		Mesatarja (2014-2016)			2014	2015	2016
		«Përdorues»	Totali i çështjeve	Numri i çështjeve të reja në vit për 1.000 «përdorues»	Totali i çështjeve të reja	Totali i çështjeve të reja	Totali i çështjeve të reja
1	Tiranë	947.578	4.059	4,3	3.471	4.660	4.045
2	Elbasan	441.252	1.007	2,3	1.450	1.288	282
...
10	Gjirokastrë	172.628	414	2,4	431	425	387
...
21	Tropojë	28.255	130	4,6	98	179	113
22	Pukë	28.088	121	4,3	118	125	119
Total		4.469.970	14.280		14.072	15.623	13.145
Mesatarja për gjykatë		203.180	649	3,2	640	710	598

Tabela 5 – Numri i çështjeve të reja civile në gjykatat e rretheve gjatë periudhës 2014-2016

Gjykatat e rretheve		Mesatarja (2014-2016)			2014	2015	2016
		«Përdorues»	Totali i çështjeve	Numri i çështjeve të reja në vit për 1.000 «përdorues»	Totali i çështjeve të reja	Totali i çështjeve të reja	Totali i çështjeve të reja
1	Tiranë	947.578	20.141	21,3	17.624	21.354	21.445
2	Elbasan	441.252	2.984	6,8	2.650	3.300	3.002
...
10	Gjirokastrë	172.628	941	5,5	757	980	1.086
...
21	Tropojë	28.255	494	17,5	413	528	542
22	Pukë	28.088	261	9,3	201	237	346
Total		4.469.970	51.716		47.396	54.874	52.878
Mesatarja për gjykatë		203.180	2.351	11,6	2.154	2.494	2.404

Figura 3 – Numri i çështjeve të reja civile dhe penale në gjykatat e rretheve (vlera mesatare për periudhën 2014-2016)



1.5.3. Treguesit e rezultateve

Treguesit e rezultateve ofrojnë informacion në lidhje me performancën e gjykatave, pra efektivitetin dhe efikasitetin e shërbimeve gjyqësore.

Treguesit kryesorë të performancës gjyqësore të zhvilluara në nivel ndërkombëtar janë: koha e dhënies së vendimeve (*DT*), përqindja e çështjeve të përfunduara (*CR*) dhe produktiviteti i gjyqtarëve llogaritur për të gjitha çështjet dhe për të gjitha llojet e çështjeve (sidomos sa i përket kategorizimit civil/penal) si dhe kostos për çështje të zgjidhur.

Përkufizimi:

Shkalla e likuidimit/zgjidhjes së çështjeve (CR) tregon se deri në ç'masë gjykata është në gjendje të përballojë fluksin e çështjeve. Kjo përqindje del duke pjesëtuar numrin e çështjeve të zgjidhura në një periudhë të caktuar me numrin e rasteve të reja në të njëjtën periudhë, të shprehur në përqindje. Një *CR* e cila është vazhdimisht dhe në mënyrë të konsiderueshme nën 100% është shenjë problem, pasi do të thotë se gjykata (ose sistemi gjyqësor) po grumbullon një numër të caktuar çështjesh në pritje të zgjidhjes, gjë që ka ndikim negativ në kohëzgjatjen e procedimeve.

Koha e dhënies së vendimeve (DT) vlerëson kohën e nevojshme që shpenzon një gjykatë për të zgjidhur një çështje të pazgjidhur në ritmin aktual të punës në atë gjykatë (ose sistem gjyqësor). Ajo del duke pjesëtuar numrin e çështjeve ende në pritje të zgjidhjes në fund të një periudhe të caktuar me numrin e çështjeve të zgjidhura gjatë të njëjtës periudhë, shumëzuar me 365 (ditë në një vit).

Produktiviteti i gjyqtarëve është numri mesatar i çështjeve të zgjidhura për gjyqtar në një periudhë të caktuar kohore. Pra, është raporti midis numrit të procedimeve të kryera nga gjykata dhe numrit të gjyqtarëve që punojnë në atë gjykatë.

Kostoja për çështje është raporti midis kostos së gjykatës në një periudhë të caktuar kohore dhe numrit të përgjithshëm të çështjeve të zgjidhura gjatë së njëjtës periudhë kohore. Treguesi i koston për çështje duhet të analizohet me kujdes pasi kostoja e një gjykate përfshin një numër shpenzimesh - siç janë investimet në ndërtesa - të cilat janë të çrregullta dhe prandaj mund të çojnë në përfundime të pavlefshme.

Në thelb, për qëllime të matjes së performancës së gjykatave mund të përpunohen të dhënat e mëposhtme:

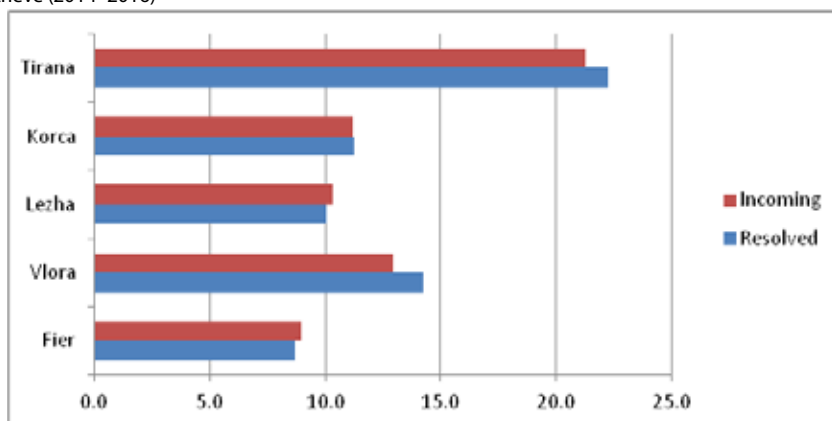
- çështjet civile dhe penale të zgjidhura të ndara në dy kategori, çështje të rënda dhe të lehta;
- çështjet civile dhe penale të zgjidhura për frymë (popullsi);
- çështjet civile dhe penale të zgjidhura për gjyqtar (produktiviteti i gjyqtarëve);
- përqindja e çështjeve të zgjidhura/likujduara (CR) civile dhe penale;
- kostoja për çështje të zgjidhur (duke pasur parasysh si çështjet civile, ashtu edhe ato penale);
- koha e dhënies së vendimit (DT) në çështjet civile dhe penale;
- përqindja e çështjeve ku janë respektuar afatet kohore të parashikuara me ligj;
- rezultatet e sondazheve të shkallës së kënaqësisë së klientëve, të zhvilluara gjatë tre viteve të fundit (sa të kënaqur janë njerëzit me punën, gjyqtarët, ambientet, organizimin e shërbimit).

Në lidhje me treguesin e koston për çështjet e zgjidhura, mund të theksohet se në Shqipëri Zyra e Administrimit të buxhetit gjyqësor nuk e ka llogaritur më parë treguesin e koston, por ka llogaritur mbi baza vjetore shpenzimet e gjykatave për çështje (për planifikimin e fondeve të gjykatave në vitin e ardhshëm). Në kontekstin e kompleksitetit që del në llogaritjen e treguesit të koston, duke marrë parasysh shpenzimet kryesore që lidhen me aktivitetin e gjykatave në Shqipëri, mund të dilet në përfundimin se treguesi i koston mund t'i referohet shpenzimeve për: paga të punonjësve të gjykatave, pagesa për ekspertët, investimet për amortizimin e mjeteve të automatizuara, shpenzimeve postare për njoftimin e palëve, shpenzimin për ekzekutimin e vendimeve gjyqësore të formës së prerë, tatimet dhe penalitete të tjera, etj. Për këtë qëllim, nevojitet të aplikohet një metodologji e unifikuar për llogaritjen e treguesit të koston për çështje dhe buxheti i marrë parasysh nuk duhet të përfshijë investimet kapitale (të cilat janë josistematike, shpesh të kushtueshme dhe për këtë arsye mund ta deformojnë këtë tregues)

Qëllimi i matjes së treguesve të **REZULTATEVE** është vlerësimi i situatës aktuale të gjykatave në lidhje me performancën, duke përfshirë efikasitetin (aftësinë e gjykatave për të përballuar kërkesën për drejtësi për të arritur rezultatet e duhura në të dyja aspektet e sasisë dhe cilësisë) dhe eficientësinë (optimizimin e raportit përfitim - kosto). Pas zbatimit të hartës së re gjyqësore duhet të maten treguesit e rezultateve, si dhe treguesit e faktorëve kontribuues dhe të proceseve, në mënyrë që të vlerësohet ndikimi i rishikimit të hartës gjyqësore tek situata e gjykatave, duke mos harruar se mund të duhen vite të tëra derisa kjo reformë të japë plotësisht efektet e tij.

Grafikët si ky më poshtë – te cilët ilustrojnë numrin si të çështjeve të zgjidhura ashtu edhe të çështjeve të reja për 1.000 përdorues – mund të na japin një tablo krahasuese të aftësisë së gjykatave për të menaxhuar fluksin e gjykimeve. Për qëllime ilustruese, të dhënat në sektorin civil raportohen vetëm për disa gjykata rrethesh në Shqipëri.

Figura 4 – Numri mesatar i çështjeve civile të reja dhe të zgjidhura për 1000 përdorues në gjykatat e rretheve (2014- 2016)



2. PËRCAKTIMI I OBJEKTIVAVE DHE KRITEREVE

Kur merret vendim për të shqyrtuar hartën gjyqësore, është e rëndësishme që politikëbërësit të kenë parasysh në mënyrë të qartë problemet që duhen zgjidhur dhe objektivat që duhet të arrihen përmes reformës. Një përcaktim i qartë i përfitimeve dhe rezultateve të pritshme është vërtet kyç për identifikimin e saktë të strategjive operacionale (kriteret, tregues, etj.) që duhen zbatuar për hartimin e gjeografisë së re gjyqësore.

Duke parë përvojat evropiane, qëllimet strategjike tipike të vendosura në projektet e hartës gjyqësore janë ato për rritjen e efektshmërisë (reduktimin e kostove) dhe për përmirësimin e efektivitetit të sistemit gjyqësor (cilësi më të lartë, kohë më të ulët të deponimit etj.). Rrjedhimisht, prirja e përgjithshme ka qenë ajo e mbylljes/bashkimit të gjykatave duke çuar në uljen e numrit të gjykatave dhe rritjen e përmasave të tyre.

Në kontekstin shqiptar, objektivat që duhet të arrihen përmes rishikimit të hartës gjyqësore janë identifikuar me ligj. Në mënyrë të veçantë, duke iu referuar ligjit nr. 98/2016³⁸, reforma e hartës gjyqësore duhet të synojë një ekuilibër mes faktorëve të mëposhtëm:

- a) qasjes në drejtësi sa i përket afërsisë së qytetarëve me gjykatat;
- b) maksimizimit të cilësisë dhe performancës së duhur të shërbimit të ofruar;
- c) reduktimit të kostove që synojnë përdorimin efikas të burimeve publike;

Ministria e Drejtësisë (MD) ka marrë masa paraprake për të ngritur një grup pune për kryerjen e një studimi të plotë për gjendjen aktuale rreth sistemit të gjykatave në Shqipëri. Ky studim ka për qëllim të mbledhë të dhëna statistikore në lidhje me tregues të ndryshëm dhe t'i analizojë ato më pas në funksion të hartës së re gjyqësore. Si rrjedhojë MD-ja mund t'i paraqiste KLGJ-së një propozim konkret me rekomandime të bazuara në analiza statistikore të gjendjes aktuale.

Për ndjekjen e këtyre objektivave, përkufizimi i hartës së re gjyqësore shqiptare duhet t'i japë përparësi një numri kriteresh të përcaktuara me ligj, përkatësisht³⁹:

- strukturës administrative territoriale të vendit;
- zhvillimit demografik;
- numrit të banorëve në krahasim me numrin e gjykatave;

38 Neni 14

39 Neni 15

- zhvillimit ekonomik;
- infrastrukturës rrugore dhe kushteve të transportit në gjykata dhe ndërmjet gjykatave;
- karakteristikave gjeografike;
- ngarkesës së çështjeve në gjykata lidhur me rastet e reja, të përfunduara dhe atyre në pritje të zgjidhjes;
- efikasitetit të gjykatave dhe gjyqtarëve në dhënien e drejtësisë;
- burimeve njerëzore në dispozicion;
- vendndodhjes dhe përmasave të institucioneve penitenciare.

Po aq e rëndësishme është që rikonfigurimi i gjeografisë gjyqësore në Shqipëri të marrë parasysh edhe disa kufij të përcaktuar me ligj me qëllimin specifik të përkufizimit të hartës gjyqësore, sidomos për: a) numrin minimal të gjykatësve që punojnë në çdo gjykatë (d.m.th. 7 në gjykatat e rretheve) b) ngarkesën minimale për frymë në vit në gjykatat e rretheve dhe në gjykatat administrative e cila nuk duhet të jetë më e ulët sesa ngarkesa mesatare për gjyqtar të së njëjtës shkallë gjatë tre viteve të fundit.

Duke parë trendin evropian dhe duke u bazuar në dispozitat ligjore, si dhe kontributet dhe reagimet e ofruara nga autoritetet shqiptare⁴⁰, reforma e hartës gjyqësore të gjykatave të rretheve në Shqipëri mund të konsistojë në veprimet e mëposhtme.

1. Zvogëlimin e mospërputhjeve në shpërndarjen e popullsisë dhe ngarkesës së punës midis gjykatave

Dallimet e mëdha në numrin e njerëzve që marrin shërbime nga secila gjykatë mund të rezultojnë në dallime të mëdha në nivelin e aktivitetit të gjykatave, ku ka gjykata të mbingarkuara krahasuar me gjykata që janë pak a shumë jo aktive. Për këtë arsye do të nevojitej një ndarje e re e rretheve gjyqësore për të pasur një shpërndarje të drejtë të popullsisë dhe ngarkesës së punës midis gjykatave.

2. Ulja e pabarazive në shpërndarjen e burimeve njerëzore midis gjykatave

Dallime të shumta midis gjykatave në aspektin e ngarkesës së punës që do të menaxhohet nga secili gjyqtar dhe njëësia e stafit administrativ mund të çojë në ndryshime të mëdha në aspektin e përpjekjeve që duhet të bëhen dhe efektivitetin e ofrimit të shërbimit, një situatë e cila është e vështirë të pranohet në një sistem ku pritet barazia në lidhje me qytetarët dhe punonjësit. Duke parë përvojat evropiane, sasia dhe cilësia e kërkesës gjyqësore është një nga faktorët kryesorë të përdorur për të rishikuar shpërndarjen gjykatave dhe përmasat e tyre. Mund të ketë situata ku numri i vendeve të punës të gjyqtarëve dhe stafit administrativ shqyrtohet më tej pas

40 Këtu është fjala kryesisht për takimet e organizuara në maj dhe tetor në funksion të këtij projekti.

reformimit të gjeografisë gjyqësore. Për shembull, në Itali, reforma e hartës gjyqësore e vitit 2012 vijoi me një proces masiv të një ridimensionimi të gjykatave përfshirë edhe punësimin e personelit shtesë, si gjyqtarë ashtu edhe personel jogjyqësor.

3. Rritja e përmasave të gjykatave të vogla për të pasur gjykata mesatare

Aktualisht, sistemi gjyqësor i gjykatave të qarkut në Shqipëri karakterizohet më së shumti nga gjykata të vogla (14 prej 22 gjykatave kanë 4 deri në 6 gjyqtarë). Megjithatë, ligji shqiptar nr. 98/2016 përcakton një numër minimal prej 7 gjyqtarësh për çdo zyrë, për qëllime të shqyrtimit të hartës gjyqësore.

Reformuesit mund të përdorin strategji të ndryshme për të pasur gjykata me përmasa të ngjashme të mesme në përputhje me kërkesat ligjore⁴¹, për shembull: (a) të ripërcaktojnë juridiksionin territorial ekzistues të 22 gjykatave të rretheve dhe të rishpërndajnë burimet njerëzore aktuale në përputhje me konfigurimin e rretheve të reja gjyqësore (në aspektin e popullsisë dhe ngarkesës së punës); (b) të bashkojnë gjykatat e vogla me njëra-tjetrën ose me gjykatat më të mëdha, duke zvogëluar numrin e zyrave gjyqësore. Gjithashtu, reformuesit mund të vendosin që në njëfarë mënyre t'i kombinojnë këto dy strategji, përkatësisht mbylljen/bashkimin e disa gjykatave dhe ripërcaktimin e juridiksionit territorial të të tjerave (dhe më pas ndarjen e gjykatave më të mëdha në zyra më të vogla). Përcaktimi i strategjisë së saktë që do të zbatohet gjatë shqyrtimit të hartës gjyqësore varet nga vendimi i reformuesve.

Në fakt, në vendeve evropiane që e kanë reformuar hartën e tyre gjyqësore së fundmi, ka mbizotëruar mbyllja/bashkimi i gjykatave si zgjidhje. Në të vërtetë, përqendrimi i gjyqtarëve (dhe stafit administrativ) në një numër më të vogël gjykatash më të mëdha zakonisht pritet të çojë në reduktim të kostos (përmes krijimit të ekonomive të shkallës) dhe në përmirësimin e specializimit të gjyqtarëve, gjë që rezulton në rritjen e produktivitetit dhe cilësisë së vendimeve gjyqësore. Siç është përmbledhur në mënyrë të përkryer nga Sciences Po Strasbourg Consulting tek "Studim krahasues i reformave të hartave gjyqësore në Evropë" (2012), tendenca e përgjithshme e reformave të hartave gjyqësore është shënjestrimi i gjykatave me më pak gjyqtarë që merren me numrin më të ulët të çështjeve, duke i mbyllur ato. Pra, sfida përpara reformuesve është gjetja e ekuilibrit optimal mes veprimtarive të gjykatave dhe afërsisë me përdoruesit.

4. Krijimi i degëve të gjykatave në mënyrë që të zvogëlohet distanca ndërmjet qytetarëve dhe drejtësisë

Ligji shqiptar ofron mundësinë e krijimit të degëve të përhershme ose të përkohshme të gjykatave (degëlokaletë gjykatave) që gjykojnë çështjeme pakurgjente, civile dhe penale. Kjo zgjidhje është zbatuar në disa vende evropiane duke çuar në krijimin gjykatave sekondare jo domosdoshmërisht me gjykatës të përhershëm, apo edhe me vetëm stafin administrativ që kryen detyra specifike (informacion, depozitim të dokumenteve, etj.). Përfitimet e kësaj zgjidhjeje nuk janë të dukshme në këtë fazë.

41 Sa i përket pragut të "madhësisë së gjykatës" (neni 14.4) dhe pragut të "ngarkesës për banor" (neni 14.5).

3. NDËRTIMI DHE MATJA E TREGUESVE

Cilido qoftë rezultati që synohet nga rishikimi i hartës gjyqësore (mbyllja/bashkimi i disa gjykatave, krijimi i zyrave të reja gjyqësore, rivendosja e juridiksionit territorial të gjykatave, etj.), për të ndërtuar një reformë të fortë duhet të përzgjidhen dhe të maten një numër i arsyeshëm/i përshtatshëm treguesish të ndryshëm. Në vijim jepet një përshkrim i shkurtër i treguesve kryesorë, bazuar tek kriteret për gjeografinë gjyqësore të përcaktuar nga metodologjia shqiptare dhe ajo e CEPEJ.

Pas marrjes së vendimit për kriteret që duhet të merren parasysh në rishikimin e hartës gjyqësore, vendimi tjetër që duhet të bëhet nga reformuesit lidhet me treguesit që do të përdoren. Në fakt, siç do ta shohim më vonë në këtë raport, disa nga kriteret përkatëse kanë më shumë se një përkufizim dhe metodë matjeje, që do të thotë se ato lidhen me më shumë se një tregues të mundshëm. Në këtë drejtim, është e rëndësishme që politikëbërësit - dhe në veçanti ekipi teknik përgjegjës për shqyrtimin e hartës gjyqësore - të identifikojnë treguesit përkatës duke pasur parasysh në mënyrë të qartë rezultatet e pritshme nga reforma, duke qenë se përdorimi i një treguesi në vend të një tjetri mund të çojë në rezultate shumë të ndryshme në lidhje sa i takon konfigurimit të gjeografisë së re gjyqësore.

3.1. Dendësia e popullsisë

Dendësia e popullsisë i referohet numrit të personave që marrin shërbime nga secila gjykatë në një periudhë të caktuar. Një faktor i rëndësishëm që duhet marrë parasysh në hartimin e hartës gjyqësore është ekuilibri lidhur me popullsinë që merr shërbime. Në fakt, nëse marrim një ushtrim hipotetik që do të kryhet nga zeroja në një territor të ri me një numër të caktuar njerëzish dhe një numër të caktuar zyrash që do të caktohen, natyrisht do ta bëjmë ushtrimin duke e ndarë territorin, aq sa të jetë e mundur, në pjesë që përputhen sa i takon përmasave gjeografike dhe popullsisë dhe duke caktuar një numër zyrash me madhësi të ngjashme dhe numër të ngjashëm të popullsisë që merr shërbime në to.

Në Shqipëri numri mesatar i banorëve për gjykatë është 130.709 (duke marrë të mirëqenë numrin e popullsisë prej 2.875.592 banorësh në vitin 2016). Edhe pse nuk është e mundur të krahasohen të dhënat e vendeve me madhësi të ndryshme, është e rëndësishme të vërehet se në Itali, sipas ligjit të delegimit për rishikimin e hartës gjyqësore, një nga objektivat ishte mbyllja e zyrave më të vogla për të pasur zyra më të mëdha, me supozimin se zyrat gjyqësore që dalin nga rishikimi duhet të kenë karakteristika më të ngjashme me gjykatat e përkufizuara si “provinciali”, pra ato gjykata të vendosura në qytete më të mëdha dhe që zakonisht i shërbejnë një numri më të madh njerëzish. Para reformës së vitit 2012, gjykata më e vogël e rrethit (Mistretta) u ka shërbyer 22.154 banorëve dhe ka menaxhuar rreth 1.500 çështje në vit. Aktualisht, sipas hartës së re gjyqësore, gjykata më e vogël e rrethit

(Lanusei) u shërben 59.856 banorëve dhe menaxhon rreth 3.200 çështje në vit. Përveç shkrirjes së zyrave të vogla, gjykata e dytë më e madhe para rishikimit sa u takon personave që kishin marrë shërbime aty dhe ngarkesës së punës, Napoli, u nda në dy gjykata, Napoli dhe Napoli Verior. Veç kësaj, në disa raste, juridiksioni territorial i gjykatave është modifikuar duke përfshirë (përfshijtur) disa bashki në (nga) kompetencat e tyre. Numri mesatar i popullsisë që merrte shërbime nga çdo gjykatë u rrit ndjeshëm si rezultat i shqyrtimit të hartës gjyqësore.

- Itali: numri mesatar i banorëve për gjykatë PARA rishikimit të hartës gjyqësore të vitit 2012 = 360.392
- Itali: numri mesatar i banorëve për gjykatë PAS shqyrtimit të hartës gjyqësore të vitit 2012 = 443.766

3.2. Disponueshmëria dhe produktiviteti i burimeve njerëzore

Disponueshmëria e burimeve njerëzore i referohet përmasave të gjykatës, d.m.th. numrit të përgjithshëm të personave që punojnë në atë gjykatë, si gjykatësit ashtu edhe stafi administrativ. Në një sistem gjyqësor ideal, burimet njerëzore shpërndahen mes gjykatave, duke marrë parasysh ndryshimet nga një rreth në tjetrin në numrin e çështjeve që kërkojnë gjykim dhe nivelin e vështirësisë së çështjeve.

Numri i gjyqtarëve në secilën gjykatë duhet të jetë i lidhur ngushtë me sasinë dhe cilësinë e procedurave.

Numri i stafit administrativ duhet të jetë i lidhur ngushtë me shpërndarjen e gjyqtarëve, që do të thotë se numri i punonjësve administrativë për gjyqtar duhet të jetë gati konstant për të gjitha gjykatat.

Në kontekstin e caktimit të përmasave të gjykatave të rretheve në Shqipëri, duhet të merret parasysh pragu ligjor për numrin minimal të gjyqtarëve në gjykatat e shkallës së parë të juridiksionit të përgjithshëm, që është 7. Gjatë përcaktimit të hartës gjyqësore, përmasat optimale të gjykatave mund të përcaktohen nga reformuesit, duke e pasur fjalën me këtë përkufizim tek numri i gjyqtarëve - dhe më pas tek numri i stafit administrativ mbështetës - të cilët duhet të punojnë në çdo gjykatë në mënyrë që të optimizohet performanca.

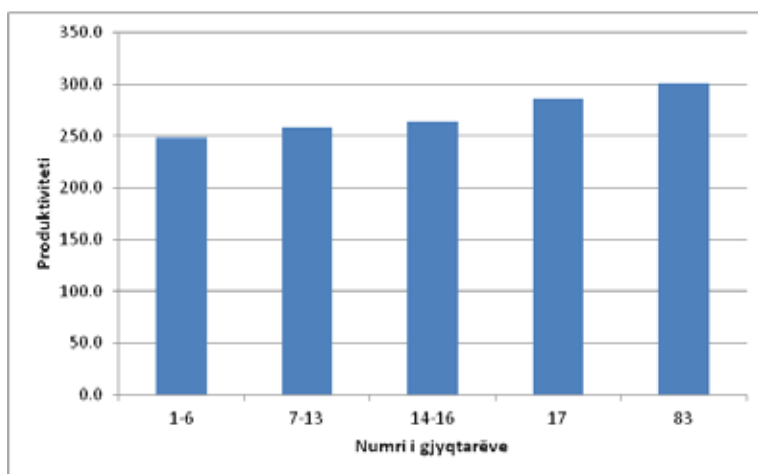
Në fakt, siç përmendet në Udhëzimet e CEPEJ për rishikimet e hartave gjyqësore, përmasat e gjykatës duket se janë të lidhura me produktivitetin e gjyqtarëve, d.m.th. aftësinë e çdo gjyqtari për të zgjidhur sa më shumë çështje të jetë e mundur.

Produktiviteti i gjyqtarëve në një gjykatë të caktuar është numri mesatar i rasteve të përfunduara për gjyqtar që punon në atë gjykatë. Ai del duke pjesëtuar numrin total të çështjeve të përfunduara në gjykatë me numrin e përgjithshëm të gjyqtarëve që punojnë në atë gjykatë.

Më konkretisht, studimet e kryera në disa vende evropiane (p.sh. në Itali dhe Holandë) kanë treguar se gjykatat me përmasa të vogla ose shumë të mëdha mund të jenë joefikase, ndërsa gjykatat me përmasa mesatare dhe të mëdha mund të kenë produktivitet më të lartë falë specializimit më të madh të funksioneve gjyqësore. Siç thuhet në udhëzimet e përmendura, “një zyrë e madhe si ato që gjenden zakonisht në qytetet metropolitane mund të kenë mangësi në produktivitet prej mungesës së efektshmërisë që lidhet rreptësisht me dimensionin e saj të madh, ku burokracia është kufizim dhe dominon veprimtarinë gjyqësore normale”. Më konkretisht, këto studime tregojnë se “produktiviteti më i lartë në nivel evropian arrihet në gjykata me një numër të përafërt midis 40 dhe 80 gjyqtarësh”. Rezultatet e studimeve evropiane për produktivitetin e gjyqtarëve duket se konfirmohen kur merret në analizë rasti i Shqipërisë.

Në grafikun e mëposhtëm, 22 gjykatat e rretheve në Shqipëri janë grupuar sipas numrit të gjyqtarëve (nga 1 në 6 gjyqtarë, nga 7 në 13 gjyqtarë, nga 14 në 16 gjyqtarë, 17 gjyqtarë, 83 gjyqtarë). Prandaj, çdo grup gjykatash kontrollohet sipas produktivitetit të gjyqtarëve, të matur nga numri mesatar i çështjeve të zgjidhura civile dhe penale për banor gjatë viteve 2014 - 2016.

Figura 1 – Raporti midis përmasave të gjykatës dhe produktivitetit të gjyqtarëve në sistemin e gjykatave të rrethit në Shqipëri



Kjo analizë tregon se produktiviteti i gjyqtarëve rritet në mënyrë progresive me rritjen e përmasave të gjykatave, duke arritur vlerën maksimale kur numri i gjyqtarëve është rreth 80. Në përgjithësi, duke pasur parasysh përmasat shumë të vogla të sistemit gjyqësor shqiptar në krahasim me sisteme të tjera gjyqësore evropiane (12 nga 22 gjykata kanë më pak se 7 gjyqtarë), mund të arrijmë në përfundimin se edhe në sistemin gjyqësor shqiptar janë gjykatat me përmasa mesatare dhe të mëdha ato që priren të kenë produktivitetin maksimal.

Siç është theksuar në udhëzimet e CEPEJ, nëse objektivi i rishikimit të hartës gjyqësore, ose një nga qëllimet e tij, është të sigurohen gjykata me përmasa mesatare që do të optimizojnë produktivitetin e gjyqtarëve, veprimi do të ishte bashkimi i zyrave të vogla me produktivitet të ulët në zyra më të mëdha dhe zvogëlimi i përmasave të disa gjykatave të mëdha joefkase.

3.3. Fluksi i procedurave dhe ngarkesa e çështjeve

Në përvojat evropiane nuk ka dyshim se niveli i kërkesës gjyqësore (ngarkesa e çështjeve) përfaqëson një nga faktorët më të rëndësishëm që është marrë në konsideratë për rishikimin e hartave gjyqësore. Për sa i përket në veçanti gjykatave të juridiksionit të përgjithshëm, të dhënat mbi vëllimin e procedurave në sektorin civil dhe atë penal përdoren shumë shpesh në procesin e vendimmarrjes, të llogaritura edhe si raporte për popullsinë dhe numrin e gjyqtarëve. Në disa raste (si në Itali), analiza statistikore u përqendrua tek shifrat mesatare të llogaritura gjatë një numri të caktuar vitesh para reformës për të arritur rezultate më të besueshme.

Një pyetje paraprake që duhet trajtuar nga reformuesit dhe grupi teknik për hartën gjyqësore ka të bëjë me përkufizimin e “kriterëve të ngarkesës së çështjeve”. Në terma të tjerë, është çështje e vendimit të marrë nga autoritetet kombëtare nëse ngarkesa e çështjeve duhet të matet si numri i përgjithshëm i çështjeve të ardhura në një periudhë të caktuar, apo duke përfshirë edhe numrin e rasteve ende në pritje të zgjidhjes në fillim të periudhës në fjalë. Siç është theksuar në udhëzimet e CEPEJ:

“Një zgjidhje e mundshme për këtë çështje është që çështjet në pritje mund të trajtohen ndaras nga procedurat e reja, duke zbatuar masa të veçanta. Në fakt, në një situatë ideale, nëse sistemi gjyqësor arrin ekuilibrin në drejtim të efektivitetit dhe produktivitetit, gjykatat do të zgjidhnin të gjitha çështjet e reja brenda një afati të arsyeshëm kohor duke zvogëluar në minimum ose madje duke çuar në zero numrin e çështjeve të prapambetura. Me fjalë të tjera, analiza për përcaktimin e hartës gjyqësore duhet të bazohet vetëm në rastet e ardhura dhe të zgjidhura (ku produktiviteti është raporti i këtyre dy faktorëve), dhe më pas duhet të caktohet një ekip i veçantë gjyqtarësh me afat të caktuar (ose edhe një përpjekje e veçantë nga të njëjtët gjyqtarë që punojnë në secilën zyrë) për t’u marrë me trajtimin e çështjeve në pritje derisa stoqet të bëhen zero.”

Për shembull, në Itali, në përputhje me këtë supozim, “treguesit e ngarkesës”, të përdorura nga reformuesit për përcaktimin e hartës së re gjyqësore në vitin 2012 përbëheshin nga numri i rasteve të reja të regjistruara në vit, siç përshkruhet më poshtë.

Ngarkesa është numri i çështjeve të paraqitura në një gjykatë (ose në një sistem gjyqësor) në një periudhë të caktuar kohore (përgjithësisht merret si referencë viti kalendarik).

Duke iu referuar gjykatave të juridiksionit të përgjithshëm, ky tregues mund të përdoret duke marrë parasysh sektorin civil dhe atë penal veçmas ose çështjet civile dhe penale të marra së bashku.

Për më tepër, ngarkesa e gjykatës mund të përcaktohet më saktësisht duke marrë parasysh cilësinë/vështirësinë e rasteve. Një strategji e mundshme dhe më pak e kushtueshme mund të jetë që procedurave t’u jepet peshë e ndryshme bazuar në kategoritë e tyre ligjore të grupuara madje edhe në makro-kategori të çështjeve të rënda dhe të lehta.

Sipas statistikave të gjykatave shqiptare, rastet e rënda/të lehta korrespondojnë me kategorizimin e çështjeve (a) në krime dhe kundërvajtje për sektorin penal dhe (b) në çështjet e themelit dhe kërkesat civile për sektorin civil.

Ngarkesa e çështjeve për popullsi është numri i rasteve të paraqitura në një gjykatë (ose në një sistem gjyqësor) në një periudhë të caktuar kohore, e llogaritur si raport me numrin e personave që kanë marrë shërbime nga ajo gjykatë (ose sistem gjyqësor). Kjo shifër del duke pjesëtuar numrin e çështjeve me numrin e banorëve dhe duke shumëzuar rezultatin me një vlerë njësie mostër (përgjithësisht 1.000, 10.000, 100.000, etj, varësisht nga numri i popullsisë që merret si referencë). Kur llogaritet veçmas për çështjet civile dhe penale, shpreh për një territor të caktuar “shkallën e konflikteve gjyqësore” për sektorin civil dhe “shkallën e krimit” për sektorin penal.

Analiza e këtij treguesi normalisht tregon një trend më të lartë të çështjeve gjyqësore / krimit në rrethet më të mëdha gjyqësore, duke përfshirë qytetet e mëdha. Nuk ka një shpjegim shkencor për këtë, megjithatë duket normale që qytetet e mëdha krijojnë më shumë transaksione dhe mundësi për konflikte gjyqësore/krime në krahasim me qendrat e vogla. Është e qartë, megjithatë, se në shkallën e konflikteve gjyqësore/krime të një zone të caktuar mund të ndikojnë edhe faktorë të tjerë.

Numri i çështjeve për gjyqtar është numri i çështjeve që paraqiten në gjykatë (ose në një sistem gjyqësor) për gjykatës në një periudhë të caktuar kohore. Ai merret duke pjesëtuar numrin e çështjeve të një gjykate me numrin e gjyqtarëve që punojnë në atë gjykatë.

Gjatë llogaritjes së “treguesit të ngarkesës së çështjeve për gjyqtar” për fushat civile dhe penale veçmas mund të lindin disa probleme. Në fakt, në shumë sisteme gjyqësore, shpërndarja e përpjekjeve ndërmjet sektorëve civilë dhe atyre penalë është e vështirë të arrihet, veçanërisht për gjykatat e vogla ku gjyqtarët zakonisht trajtojnë të dy sektorët. Duke qenë se Shqipëria është një vend relativisht i vogël në krahasim me Spanjën, Italinë, Gjermaninë etj. futja e një sistemi apo metodologjie për llogaritjen e përpjekjeve të shpenzuara për të dy sektorët do të ishte përmirësim i madh.

Në kontekstin e rishikimit të hartës gjyqësore në Shqipëri, duhet të merret parasysh pragu ligjor për ngarkesën minimale të çështjeve për gjyqtar. Më konkretisht, neni 15, pika 5, e Ligjit nr. 98/2016 përcakton se ngarkesa minimale e çështjeve për gjyqtar në vit në gjykatat e juridiksionit të përgjithshëm, ose në gjykatat administrative nuk duhet të jetë më e ulët se ngarkesa mesatare për gjyqtar në të njëjtin nivel gjatë tre viteve të fundit. Duke iu referuar asaj që është përmendur këtu lart, është e domosdoshme që reformuesit së pari të vendosin se si ta zbatojnë këtë parim. Për shembull, ngarkesa e çështjeve, e marrë si referencë mund të vendoset duke marrë parasysh vetëm çështjet e reja në gjykatë ose numrin total të çështjeve të reja dhe atyre në pritje të zgjidhjes. Po ashtu, reformuesit mund të vendosin të caktojnë si ngarkesë referencë për secilën fushë, atë civile dhe penale, ose për sektorin civil dhe penal të marrë së bashku.

3.4. Afërsia midis qytetarëve dhe gjykatave

Gjatë përcaktimit të hartave gjyqësore duhet t’i kushtohet vëmendje pozicionit gjeografik të gjykatave. Afërsia fizike e gjykatave është vendimtare për të siguruar një nivel të përshtatshëm të qasjes në drejtësi. Duke parë përvojat evropiane të rishikimeve të hartave gjyqësore, nuk ka dyshim se distanca gjeografike/kohore e gjykatave është një aspekt i cili konsiderohet në përgjithësi në procesin e rishikimit.

Afërsia e qytetarëve me gjykatat mund të vlerësohet në mënyra të ndryshme: me distancën fizike në kilometra të të gjitha bashkive nga vendi i gjykatës (ndoshta ky tregues duhet të llogaritet me numrin e qytetarëve në secilën bashki) ose në lidhje me kohën e udhëtimit (duke pasur parasysh transportin publik në dispozicion). Kjo lidhet me supozimin fillestar nga hartuesit e politikave dhe ekipi teknik përgjegjës për rishikimin e hartës gjyqësore.

Në vijim, janë dhënë dy mostra rastesh për të ilustruar disa aplikime të mundshme të parimit të afërsisë midis qytetarëve dhe gjykatave.

Rasti 1

Në një zonë të caktuar ka dy gjykata, A dhe B, juridiksionin territorial të të cilave reformuesit vendosën ta ripërkuftojnë. Qëllimi përfundimtar është zvogëlimi i pabarazisë midis dy zyrave sa i përket personave që marrin shërbime tek to dhe ngarkesës së çështjeve, duke ruajtur një nivel të përshtatshëm të aksesit fizik në drejtësi. Le të themi që zyra më e madhe në aspektin e popullsisë që i janë ofruar shërbime dhe numrit të çështjeve është Gjykata B.

Reformuesit mund ta zgjidhin lehtësisht problemin përmes hapave të mëposhtëm.

1. Përcaktimit të një pragu për kohën maksimale të udhëtimit.
2. Bazuar në të dhënat demografike, bëhet një listë e bashkive (nën juridiksionin e Gjykatës A) kandidate për bashkimin (në juridiksionin e Gjykatës B). Kjo listë bëhet duke marrë parasysh që qëllimi i rishikimit është të arrijë një shpërndarje më të balancuar të popullsisë në mes të dy gjykatave.
3. Nga lista e ndërtuar, Gjykata A do të përfshijë ato bashki që nuk tejkalojnë standardin e vendosur për kohën maksimale të udhëtimit që kërkohet të arrihet.

Rasti 2

Reformuesit vendosën të bashkonin së bashku dy gjykata, Gjykatën A dhe Gjykatën B, të krahasueshme në aspektin e personave që marrin shërbime tek to dhe numrit të çështjeve. Çështja që lind është identifikimi i gjykatës që do të mbyllet duke pasur ndikim minimal në aftësinë e qytetarëve për të pasur qasje në drejtësi.

Problemi mund të zgjidhet duke analizuar të dhënat për distancën kohore (në aspektin e kohës së udhëtimit) të të gjitha bashkive nën juridiksionin e një gjykate në vendin e gjykatës tjetër. Më konkretisht, reformuesit mund të vendosin të mbajnë gjykatën me distancën më të shkurtër kohore nga bashkitë më të largëta nën juridiksionin e gjykatës tjetër.

Është e rëndësishme të vërehet se në të dy rastet e ilustruara këtu, në vlerësim duhet të përfshihen faktorë shtesë, p.sh. ekzistimi i mjeteve të duhura të transportit publik.⁴²

42 Në rastin shqiptar, mund të lindin elementë të mëtejshëm për shkak të konformitetit orografik të një zone.

4. PËRCAKTIMI I HARTËS SË RE GJYQËSORE

Cilido qofshin objektivat, pyetja për reformuesit është se si të kombinojnë treguesit e zgjedhur për të përcaktuar konkretisht hartën e re gjyqësore. Siç u përmend më lart, prirja e përgjithshme në vendet evropiane është mbyllja e një numri të caktuar gjykatash të vogla dhe më pak aktive. Në këtë drejtim, duhet theksuar se nuk ekziston një mënyrë e vetme për përzgjedhjen e zyrave që do të mbyllen, ku kjo varet nga vendimet e politikëbërësve dhe grupit të punës për hartën gjyqësore. Sidoqoftë, siç përmbledhet në *Raportin përfundimtar të fazës 1 të SEJ II*, midis vendeve evropiane mund të identifikohen disa veçori të përbashkëta për strategjinë e zbatuar, duke përfshirë:

- përdorimin e pragjeve për treguesit e përdorur, për shembull, duke supozuar që sistemi i ri gjyqësor duhet të ketë gjykata që i shërbejnë një numri minimal njerëzish, ose edhe gjykatat me një numër minimal lëndësh të reja (për gjykatë/për gjyqtar); ose edhe më tej, përkufizimi i gjykatave me nivel minimal të produktivitetit të gjyqtarëve, etj; këto lloje pragjesh janë të përcaktuara ose si standarde të paracaktuara (p.sh. numri minimal i gjyqtarëve të përcaktuar me ligj) ose si masa statistikore (p.sh. vlera mesatare ose përqindjet e kategorive të përzgjedhura të të dhënave që i referohen një periudhe të caktuar vitesh para reformës);
- pranimi i veçorive të bazuara në rregulla ex-ante; në këtë rast disa gjykata mund të mbeten të përjashtuara nga mbyllja e mundshme sepse ato përmbushin disa parime të caktuara siç janë: a) një numër minimal të caktuar gjykatash për ndarje administrative/territoriale; b) gjykata të vendosura më shumë se X kilometra (dhe/ose Y orë në aspektin e kohës së udhëtimit) nga gjykata më e afërt; etj.
- vendosja e shumë pak përjashtimeve dhe në të gjitha rastet bazuar në një parim të përgjithshëm: disa gjykata mbeten cilado qoftë vlera e tyre e referencës (pragjet). Shembuj të gjykatave që mbeten në aktivitet: a) gjykata pranë burgjeve të mëdha; b) gjykata të vendosura në territore shumë të veçanta; etj.

Rasti i Italisë

Duke parë përvojën italiane, ligji i vitit 2011 për delegimin për rishikimin e hartës gjyqësore përcaktoi dy kufizime në përzgjedhjen e gjykatave të rrethit që do të mbylleshin:

1. duhej të qëndronin gjykatat e vendosura në “capoluoghi di provincia” (të ashtuquajturat “gjykata të paprekshme”);
 2. duhej të mbeteshin të paktën tre gjykata rrethi për secilën gjykatë apeli.
- Për të përcaktuar listën e zyrave që do të mbylleshin u përdorën 4 tregues kryesorë, pra:
- a. numri i banorëve për “circondario”, përkatësisht territori nën juridiksionin e secilës gjykatë rrethi
 - b. numri i gjyqtarëve të caktuar në gjykatë
 - c. numri i përgjithshëm i çështjeve civile dhe penale të paraqitura për secilën gjykatë (ngarkesa e çështjeve në gjykatë)
 - d. numri mesatar i çështjeve të përfunduara për gjyqtar (produktiviteti i gjyqtarëve)

U krijua një prag minimal si vlerë mesatare e çdo treguesi, llogaritur për 107 “gjykatat e paprekshme”. Vlerat e referencës që kishin të bënin me ngarkesën e çështjeve dhe produktivitetin e gjyqtarëve u morën duke llogaritur vlerat mesatare përkatëse gjatë pesëvjeçarit të fundit, të disponueshme në kohën e projektit të reformës (2006-2010). Gjykatat që i kishin të gjithë treguesit nën vlerat e referencës u vlerësuan si kandidatë për mbyllje/bashkim.

Në dritën e një faktori shtesë të parashikuar nga ligji, siç është ndikimi i krimit të organizuar, u bënë disa përshtatje. Shumë gjykata në Italinë e Jugut të vlerësuar si gjykata që duhet të mbylleshin në bazë të katër treguesve të përzgjedhur shpëtuan për shkak të pranisë së tyre në një zonë krimi të organizuar.

Në rastin e mëposhtëm janë dhënë mostra për të treguar rezultatet shumë të ndryshme që mund të arrihen në drejtim të konfigurimit të hartës së re gjyqësore në varësi të vendimeve të caktuara të marra nga hartuesit e politikave.

Le të marrim rastin që në një territor të caktuar ka 10 gjykata shumë të ndryshme sa i takon vëllimit të çështjeve dhe përmasave. Në fakt, ekzistojnë disa gjykata të vogla si në aspektin e gjyqtarëve të punësuar ashtu edhe në atë të rasteve të paraqitura në to.

Rasti 1

Objektivi i reformuesve është që gjykatat të kenë ngarkesë më homogjene dhe përmasa mesatare. Kjo do të nënkuptonte ripërcaktimin e juridiksionit territorial të gjykatave dhe stafit gjyqësor, duke përfshirë mbylljen/ bashkimin e të gjitha zyrave ose të disa prej zyrave më të vogla së bashku ose me zyra më të mëdha se ato.

Treguesit kryesorë të përdorur për rishikimin janë:

- a) popullsia të cilës i shërbenin gjykatat
- b) numri i gjyqtarëve të caktuar në gjykatë
- c) numri i çështjeve të reja
- d) numri mesatar i çështjeve të reja për gjyqtar

Gjykatat	Numri i gjyqtarëve	Popullsia	Ngarkesa (çështjet e reja)	Ngarkesa për gjyqtar
Gjykata A	8	200.000	2.500	313
Gjykata B	20	400.000	6.000	300
Gjykata C	8	145.000	3.100	388
Gjykata D	7	170.000	1.450	207
Gjykata E	4	100.000	1.400	350
Gjykata F	4	35.000	400	100
Gjykata G	5	90.000	1.000	200
Gjykata H	6	140.000	2.200	367
Gjykata I	13	320.000	4.800	369
Gjykata J	60	800.000	20.000	333
Vlerat referencë	8	177.778	2.539	305

Vlerat e referencës identifikohen në mesataren e secilit tregues të llogaritur për totalin e gjykatave.⁴³ Për qëllime të këtij shembulli supozojmë se reformuesit vendosën të përjashtojnë Gjykatën J nga llogaritja, duke qenë se vlerat jashtëzakonisht të larta të kësaj gjykate mbi shumicën e treguesve do t'i çonin shumë larg vlerat e referencës.

Analiza mund të fillojë nga identifikimi i “vlerave kritike” (të theksuara në tabelë), që sipas këtij përkufizimi janë vlerat mbi treguesit përkatës, të cilët janë më të ulët se vlerat e referencës. Në këtë pikë, reformuesit mund të vendosin të zgjedhin si zyra që “do të zgjerohen” ose gjykatat me vlera kritike për të gjithë treguesit, ose gjykatat me vlera kritike të të paktën një treguesi. Duhet të vërehet se në rastin e parë do të identifikoheshin vetëm 3 gjykata, pra Gjykata D, Gjykata F, Gjykata G, kurse në rastin e dytë do të vlerësoheshin si “zyra kritike” edhe gjykatat A, B, C, E dhe H. Nuk mund të përjashtohet që politikëbërësit mund të vendosin të ripërcaktojnë edhe kompetencën territoriale të Gjykatës më të madhe (Gjykata J) duke krijuar një zyrë të re.

43 Për të vendosur vlerat e referencës mund të përdoret indeks tjetër statistikor, p.sh. e mesmja, kuartil i parë, etj. Për shembull, përdorimi i kuartil të parë të ulët do të çonte në identifikimin si zyra për t'u riorganizuar vetëm ato zyra me vlera që ndryshojnë ndjeshëm nga mesatarja.

Rasti 2

Objektivi është sërish që gjykatat të kenë ngarkesë më homogjene dhe përmasa mesatare. Në këtë rast, megjithatë, reformuesit kanë caktuar një numër fiks zyrash që do të mbyllen, për shembull 30% të gjykatave ekzistuese (3 gjykata).

Siç theksohet në udhëzimet e CEPEJ, në këtë rast strategjia mund të zbatohet për të identifikuar strukturat që do të mbyllen, që konsiston në normalizimin e katër treguesve dhe përcaktimin e rëndësisë së secilës prej tyre (bazuar në rëndësinë e tyre të supozuar), pastaj kombinimin e tyre në një të vetme. Nga radhitja përfundimtare e përftuar përmes këtij ushtrimi është e mundur të zgjidhen tre zyrat më "kritike" që do të mbyllen.

4.1. Krijimi i degëve të gjykatave në sistemin gjyqësor shqiptar.

Siç është përmendur edhe më herët në këtë raport, ligji i ri nr. 98/2016 parashikon që gjykatat e juridiksionit të përgjithshëm të shkallës së parë mund të kenë, nëse është e nevojshme, një ose më shumë degë, d.m.th. struktura të përhershme ose të përkohshme të cilat gjykojnë vetëm çështjet jo urgjente, si dhe çështje që janë në kompetencat e një gjyqtari të vetëm për çështje civile dhe penale (Neni 17). Ligji përcakton gjithashtu se degët e përhershme të gjykatave nuk duhet të kenë më pak se Tre gjyqtarë me një ngarkesë mesatare në vit jo më të ulët se ngarkesa mesatare për gjyqtar në vit të të njëjtës shkallë gjykimi në Tre vitet e fundit (Neni 18).

Disa vende evropiane kanë ngritur degë dytësore gjykatash me qëllim garantimin e një niveli të përshtatshëm aksesit në drejtësi, d.m.th. që palët të mos duhen të udhëtojnë në periudha të ekzagjeruara kohe për të arritur deri në gjykatën e tyre. Pas mbylljes së gjykatës, janë ruajtur vetëm degë të ndara lokale që merren me disa çështje ose që merren vetëm me detyra administrative.

Duke ju referuar "Studimit krahasues të reformave të hartave gjyqësor në Evropë" të *Sciences Po Strasbourg Consulting* (2012), parimi i aplikuar për krijimin e degëve të gjykatave është rakordimi midis kërkesës për përqendrim të burimeve dhe të ekspertizës me parimin e aksesit në drejtësi. Në këtë studim jepen disa shembuj të ngritjes së strukturave gjyqësore lokale për ilustrim, si më poshtë.

Holanda zgjodhi të ngrrejë degë sekondare në çdo rreth gjyqësor dhe në çdo gjykatë apeli. Këto degë janë vendosur aty ku ka përqendrim më të madh popullsisë. Këto degë sekondare përbehen nga njësi administrative për pritjen e qytetarëve. Kështu, rrethet do të kenë vetëm një zyrë kryesore, ku centralizohen funksionet administrative. Nga ana tjetër në të gjithë territorin do të ngrihen një sërë degësh sekondare, ku gjyqtarët mund të zhvillojnë seanca dhe të shkruajnë vendimet. Në këto degë, do të trajtohen një gamë e madhe çështjesh (e drejta shoqërore, e drejta penale...). Parlamenti arriti të garantonte që shumica e çështjeve të zakonshme të mund të gjykohen në degët

lokale të cilat janë lehtësisht të aksesueshme për qytetarët. Megjithatë mbeten disa çështje në lidhje me organizimin mes gjykatës qendrore dhe degëve lokale të cilat duhen adresuar. Krijimi i këtyre degëve sekondare varet nga s do të duhet të udhëtonin qytetarët për të shkuar në gjykatën e tyre dhe sa vështirësi teknike do të kishin ata për ta arritur këtë (për sa u përket rrugëve, trenave autobusëve, etj.).

Ky sistem degësh sekondare është shumë i ngjashëm me sistemin francez të "*audiences foraines*" (gjykatat e lëvizshme/seancat publike). Këto seanca publike kanë për qëllim zgjidhjen e mosmarrëveshjeve të jetës së përditshme, duke përfshirë edhe çështje familjare. Organizimi i seancave publike mund t'i japë mundësi çdo juridiksioni të zhvillojë seanca publike në lidhje me çdo çështje jashtë bashkisë ku gjykata ka zyrat e saj qendrore. Me organizimin, i cili bazohet plotësisht në pjesëmarrjen e gjyqtarëve dhe stafit ngarkohen kryetarët e gjykatave: ky sistem gjeneron një sërë kufizimesh pasi kërkon që gjyqtarët dhe nëpunësit administrativ të udhëtojnë së bashku me dosjet e çështjeve. Përveç kësaj vendet ku zhvillohen seancat publike mund të pajisen siç duhet me: kompjuterë, mjete sigurie etj. Sipas Bashkimit Gjyqësor, seancat publike përfaqësojnë përpjekje të konsiderueshme nga gjyqtarët që janë të mbingarkuar.

Edhe pse Ministri i Drejtësisë kishte pritshmëri të larta nga ky sistem i ri, njerëzit ndonjëherë zhgënjeheshin: organizimi material i seancave publike, kostot dhe puna shtesë për magjistratët ka çuar ndonjëherë në mbajtjen e këtyre seancave publike shumë afër njëra-tjetrës në kohë. Megjithatë njerëzit ishin mjaft të kënaqur kur seancat arrinin të mbaheshin sipas planifikimit. Në rastin e anasjelltë, kur ato largoheshin, pas disa përpjekjesh ka pasur në disa raste rënie të aksesit në drejtësi.

Përveç këtyre seancave publike, Franca ka krijuar struktura ligjore alternative. Franca ka nisur krijimin e një "gjenerate të re" të Pallatit të Drejtësisë dhe Ligjit, një koncept që ekziston tashmë që prej gjeneratës së parë për të garantuar prani gjyqësore në zona urbane delikate. Këtu, këto përpjekje kanë pasur si qëllim shtrirjen edhe në zona rurale të largëta, për të shmangur boshllëqet gjyqësore. Pallati i Drejtësisë dhe Ligjit ofron informacion, shërbime, këshillime dhe ndihmë ligjore. Ato përfshijnë një sërë aktorësh (gjyqtarë, edukues, punonjës sociale, avokatë...) dhe merren me çështje të përditshme/të lehta penale dhe çështje të vogla civile (strehim, borxhe konsumatorësh) dhe ofrojnë metoda zgjidhjeje alternative për mosmarrëveshjet (përmes këshillimit dhe ndërmjetësitimit).

Në kontekstin shqiptar, krijimi i degëve të gjykatave shihet me shumë kujdes edhe për shkak të mungesës së përvojës sa i përket organizimit, funksionimit dhe kriterëve për përcaktimin e kompetencave të tyre juridiksionale. Në mënyrë të veçantë, funksionimi i tyre shihet me disa rezerva sa u përket kufizimeve që mund të kenë këto degë gjykatash në lidhje me: specializimin e gjyqtarëve, cilësinë dhe efikasitetin e shërbimeve gjyqësore dhe zhvillimin e gjyqëve. Duke marrë parasysh faktin që degët e gjykatave nuk do të kenë autonomi, në kuptimin që organizimi i tyre do të jetë kompetencë e gjykatave qendrore, do të duhet që ato të rregullohen

në mënyrë te kujdesshme dhe të përshtatshme, sidomos përcaktimi i qartë i të drejtave dhe detyrimeve të secilit, me kusht që kompetencat e kryetarëve dhe kancelarëve të ndryshojnë me ligjin e ri.

Përveç kësaj, përcaktimi i kompetencave territoriale të degëve të gjykatave nuk mund të mbështetet në asnjë të dhënë statistikore ndryshe nga gjykatat dhe prokuroritë. E vetmja eksperiencë me krijimin e degëve të gjykatave në Shqipëri ka qenë kur gjykata e rrethit Përmet ka shërbyer si degë gjykate duke u administruar nga gjykata e rrethit të Gjirokastrës, gjë që rezultoi krejtësisht joefiçente. Përveç kësaj ligji për organizimin dhe funksionimin e prokurorive nuk parashikon krijimin e degëve të gjykatave dhe ky fakt mund të sillte vështirësi sa i përket organizimit dhe koordinimit të funksioneve gjyqësore.

Italia, degët lokale të veçuara të gjykatave të rretheve ("sezioni distaccate") rezultuan burim problemesh nga pikëpamja e efikasitetit dhe mirëadministrimit. Si rrjedhojë e reformës së hartës gjyqësore në vitin 2013 në Itali, 220 degët lokale ekzistuese të veçuara të gjykatave të rretheve u mbyllën.

Prandaj në rregullimet e mëvonshme mund të përcaktohen kufij të qartë për arsyetimin e krijimit të tyre në shërbim të afërsisë së qytetarëve duke gjetur një ekuilibër mes avantazheve dhe kufizimeve të tyre.

5. KOMENTE PËRMBYLLËSE

Në përgjithësi, nisma e përgatitjes së një metodologjie për rishikimin e hartës gjyqësore bazuar në analizimin statistikor të situatës aktuale në Shqipëri është mbështetur kryesisht në bashkëpunimin e ngushtë dhe vlerësimet e dhëna nga vetë përfituesit, konkretisht nga gjykatat dhe institucionet e tjera gjyqësore kryesore. Për sa u përket çështjeve më të rëndësishme që dolën gjatë forumeve të diskutimeve dhe takimeve dypalëshe të organizuara gjatë kohëzgjatjes së këtij projekti (që nga fillimi i tij në maj 2017) mund të nxirren disa përfundime shumë të rëndësishme që mund të ndihmojnë në shtjellimin e metodologjisë në të ardhmen, si:

1. Ka pasur shumë interesim nga përfituesit sidomos nga autoritete përgjegjëse (KLGJ-ja dhe MD-ja) për të pasur një raport mbi metodologjinë e rishikimit të hartës gjyqësore.
2. Në thelb, ligji përmes vendosjes së parimeve, objektivave, dhe kriterëve për metodologjinë e hartës së re gjyqësore, nënkupton në mënyrë indirekte që strategjia për përcaktimin e hartës gjyqësore të orientohet nga reduktimi i 29 gjykatave (gjykatat e shkallës së parë të juridiksionit të përgjithshëm, gjykatat administrative, SPAK⁴⁴).
3. Raporti i metodologjisë për rishikimin e hartës gjyqësore është një dokument shumë i rëndësishëm që shërben si një hap i parë drejt idesë së marrjes së autorësisë së metodave të mbledhjes së të dhënave statistikore dhe të metodologjive të analizimit të të dhënave në të ardhmen nga vetë autoritetet dhe gjykatat shqiptare.
4. Është shumë e rëndësishme kryerja e një studimi tjetër për vlerësimin e të dhënave që përkojnë me vitet e mëpasme 2017, 2018 sa i përket identifikimit të tendencave delikate të krijuara gjatë periudhës kalimtare 2017,2018 (pas hyrjes në fuqi të legjislationit të ri).
5. Metodologjia mund të shtjellohet më tej për ngritjen e degëve të gjykatave sa i përket përcaktimit të kriterëve të kompetencës së tyre territoriale dhe materiale, organizimit dhe funksionimit, duke pasur parasysh që kjo është një përvojë relativisht e re në Shqipëri
6. Me qëllim plotësimin e mangësive të konsiderueshme në situatën aktuale sa i përket afërsisë së objekteve të prokurorive me objektet e gjykatave në të gjithë territorin e Shqipërisë mund të nxitet kryerja e një studimi paralel mbi aktivitetin e prokurorive.
7. Sa i përket fazave të mëtejshme të zbatimit të metodologjisë së hartës gjyqësore nevojitet përditësim i vazhdueshëm dhe koordinim për hapat e ardhshëm, duke reflektuar në mënyrë të vazhdueshme, opinionin dhe vlerësimin e marrë nga përfituesit.

44 Gjykata a Anti-Korrupsionit dhe Krimeve të Rënda.

6. REKOMANDIME

- 1. Rikonfigurimi i hartës gjyqësore me qëllim përmirësimin e performancës së sistemit gjyqësor.** Analiza paraprake e situatës shqiptare tregon se në shpërndarjen e popullatës dhe ngarkesës së punës mes gjykatave ka anomali, ashtu sikurse pabarazi në shpërndarjen e burimeve njerëzore. Reforma duhet të ketë si synim uljen e diferencave në nivelin e aktivitetit të gjykatave të ndryshme (ka gjykata me mbingarkesë dhe gjykata që janë më shumë ose më pak aktive) dhe përfitimi i një shpërndarje më të drejtë të numrit të çështjeve mes gjyqtarëve.
- 2. Rritja e madhësisë së gjykatave në mënyrë të tillë që të përftohen gjykata mesatare.** Aktualisht, sistemi shqiptar i gjykatave të rretheve karakterizohet nga shumica e gjykatave të vogla (14 nga 22 gjykata kanë 4 deri në 6 gjyqtarë). Megjithatë ligji shqiptar n. 98/2016 përcakton një numër minimal prej 7 gjyqtarësh për gjykatë në funksion të rishikimit të hartës gjyqësore. Në fakt, shumë reforma të hartës gjyqësore në Evropë kanë rezultuar në mbylljen/ shkrirjen e gjykatave me numrin më të vogël të gjyqtarëve që gjykojnë numrin më të vogël të çështjeve. Përqendrimi i gjyqtarëve në një numër më të vogël gjykatash më të mëdha pritet përgjithësisht të çojë në uljen e kostove (përmes krijimit të ekonomisë së shkallës) dhe në rritjen e shkallës së specializimit të gjyqtarëve, duke çuar kështu në produktivitet më të madh dhe në cilësi më të mirë të vendimeve gjyqësore. Sfidat që kanë përpara reformuesit është, për këtë arsye, gjetja e ekuilibrit optimal mes aktiviteteve të gjykatave dhe afërsisë me përdoruesit.
- 3. Si hap i parë i rishikimit të hartës gjyqësore mund të ndërmerrej një vlerësim i kujdesshëm i situatës aktuale të gjykatave në bazë të treguesve të strukturës dhe performancës së tyre** (dendësisë së popullsisë, shpërndarjes së burimeve njerëzore, nivelet/ përbërjes së çështjeve, produktivitetit, etj.). Kjo analizë e thelluar e të dhënave është kyç për të pasur një tablo më të qartë të situatës aktuale dhe një ide të bazuar më pas të asaj se çfarë mund të arrihet përmes reformës.
- 4. Një problem që duhet marrë parasysh në procesin e vlerësimit lidhet me saktësinë e të dhënave, një aspekt që mund të çojë në zhvlerësimin e rezultateve dhe që mund të ndikojë në besueshmërinë e analizës. Mund të këshillohet në këtë mënyrë që gjykatat të jenë të detyruara të aplikojnë të njëjtat metoda për regjistrimin e të dhënave dhe për raportimin e tyre në autoritetet gjyqësore monitoruese.** Nga ky këndvështrim, është e rëndësishme (për çdo sistem gjyqësor) për të garantuar një sistem të përshtatshëm informimi dhe burime organizative me synim mbledhjen e saktë të statistikave gjyqësore.

- 5. Mund të ishte me vlerë mbledhja e të dhënave të rëndësishme për disa vite para projektit të reformës.** Kjo do të bënte të mundur identifikimin e tendencave, d.m.th. nëse treguesit e vëzhguar shfaqin tendencë të konsiderueshme rritjeje apo uljeje në gjykata. Përveç kësaj, të dhënat e mbledhura për një periudhë të konsiderueshme kohe do të mundësonin edhe përfitim të shifrave mesatare, pra të dhëna më të qëndrueshme dhe më të besueshme (d.m.th. të dhëna të pandikuara nga ndonjë ulje/ngritje jonormale e regjistruar vetëm në vite specifike).
6. Pas vlerësimit të hollësishëm të situatës aktuale përcaktimit të objektivave dhe kriterëve që duhen ndjekur për gjatë gjithë reformës, **vendimi i radhës që duhet marrë nga reformuesit duhet të jetë për strategjinë operacionale që do të përdoret për konfigurimin konkret të hartës së re gjyqësore, d.m.th. treguesit dhe mënyrën se si duhet të përdoren ata.**

Disa kriterë (p.sh. afërsia e gjykatave me përdoruesit kanë më shumë se sa një përkufizim dhe metodë matjeje, që do të thotë se mund ata lidhen me më shumë se sa një tegues. Në këtë kuptim është e rëndësishme që politikëbërësit – dhe, veçanërisht ekipit teknik përgjegjës për rishikimin e hartës gjyqësore – të identifikojë treguesit relevantë, duke pasur mirë në mendje rezultatet që priten nga reforma, duke qenë se **përdorimi i një treguesi dhe jo një tjetri mund të çojë në rezultate shumë të ndryshme sa i përket konfigurimit të gjeografisë së re gjyqësore.**

Duke parë eksperiencën evropiane të mëparshme, të cilat kanë përfunduar kryesisht me mbylljen e një numri gjykatash, mund të identifikohet një qasje e përbashkët, d.m.th.: a) përdorimi i një numri të arsyeshëm/ të përshtatshëm treguesish me qëllim krijimin e një reforme solide. b) përdorimi i kufijve për treguesit e zgjedhur për shembull përcaktimi i një numri minimal njerëzish që shërbejnë në një gjykatë ose i një numri minimal të çështjeve të reja për gjykatë/ për gjyqtar, etj. c) pranimi i specifikave të bazuara në rregulla *ex-ante*, d.m.th. pranimi që disa gjykata të mbeten të përjashtuara nga një mbyllje e mundshme për shkak se plotësojnë një parim të caktuar (p.sh. parimin e një numri minimal gjykatash për ndarjen administrative/territoriale), d) përcaktimi i shumë pak përjashtimeve, d.m.th. parimi që disa gjykata të vazhdojnë të qëndrojnë pavarësisht vlerave të tyre të referencës (p.sh. gjykatat që ndodhen afër institucioneve të mëdha penitenciare ose në territore shumë speciale).

7. SHTOJCA

Shtojca 1 - Raporti i përmbledhur i misionit të parë, maj 2017

Shtojca 2 - Tabela e treguesve të matshëm dhe të dhënave statistikore që duhet të mbliidhen për rishikimin e hartës gjyqësore.

Shtojca 3- Të dhëna për vitet 2014, 2015, 2016 për treguesit e ngarkesës dhe performancës për gjykatat e juridiksionit të përgjithshëm. Tabela nr. 1 në Excel, bashkëngjitur këtij raporti, përmban të dhëna në lidhje me treguesit e ngarkesës dhe performancës për periudhën 2014-2014 për gjykatat administrative të shkallës së parë dhe për gjykatat e apelit; tabela nr. 2 në Excel përmban të dhëna për kostot dhe për sistemet dhe teknologjinë e Informacionit; tabela nr. 3 në Excel përmban të dhëna në lidhje me largësitë mes rretheve gjyqësore (në orë dhe në km) dhe largësitë nga institucione të tjera gjyqësore, si dhe të dhëna në lidhje me sondazhet e nivelit të kënaqësisë së përdoruesve/trajnimit të gjyqtarëve.

Shtojca 4 - Raporti i përmbledhur i misionit të dytë për prezantimin e raportit të fazës së parë për mbledhjen e të dhënave statistikore.

Shtojca 5 - Raporti i përmbledhur i misionit të tretë për prezantimin e raportit mbi metodologjinë e rishikimit të hartës gjyqësore.