

12/2024



Instituti i Kosovës për Drejtësi
Kosovo Law Institute
Kosovski Institut Pravde

EKSPERIMENTIMI ME NDIHMËN JURIDIKE FALAS



Autore: Arrita Reznici

Ekipi redaktues: Ehat Miftaraj, Betim Musliu dhe Gzim Shala

Asnjë pjesë e këtij materiali nuk mund të printohet, kopjohet, shumëfishohet në çdo formë elektronike ose të shtypur, ose në çdo formë të shumëfishimit tjetër pa pajtimin e Institutit të Kosovës për Drejtësi.

Përmbajtja e këtij publikimi është përgjegjësi ekskluzive e Institutit të Kosovës për Drejtësi – IKD dhe ajo nuk pasqyron pikëpamjet e Byrosë për Çështje të Narkotikëve Ndërkombëtar dhe Sundimit të Ligjit (INL) – Departamenti i Shtetit Amerikan dhe të National Endowment for Democracy (NED).

Zbatuar nga:



Përkrahur nga:



RRETH IKD

Instituti i Kosovës për Drejtësi, është organizatë jo-qeveritare dhe jo-fitimprurëse e politikave publike, fabrikë e mendimeve e specializuar në sektorin e drejtësisë.

IKD

Rr. Ilaz Agushi, Prishtinë

E: info@kli-ks.org

www.kli-ks.org

Korrik, 2024

Prishtinë, Republika e Kosovës

Përmbajtja

Lista e shkurtesave	4
1. Përmbledhja ekzekutive	5
2. Qasja në drejtësi dhe reformimi i ndihmës juridike falas	7
3. Mospërputhja me Strategjinë për Sundimin e Ligjit.....	8
4. Njëanshmëria e përmbajtjes së Draft Koncept Dokumentit	9
5. Legjislacioni pozitiv për ofrimin e ndihmës juridike falas	10
5.1. Dallimi në mes të konceptit të mbrojtjes falas dhe ndihmës juridike falas	11
5.2. Koordinimi efektiv për zbatimin e kornizës ligjore.....	13
6. Ndërhyrja kundërkushtetuese në sistemin e drejtësisë përmes financimit.....	14
7. Politizimi i ANJF-së.....	16
8. Përfaqësimi pro-bono.....	18
9. Sistemi i sigurimit të cilësisë së ndihmës juridike falas	19
10. Ndërgjegjësimi publik.....	20
11. Rekomandime konkrete	22

Lista e shkurtesave

ANJF	Agjencia për Ndhmë Juridike Falas
BE	Bashkimi Evropian
GjEDNj	Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut
IKD	Instituti i Kosovës për Drejtësi
KEDNj	Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut
KiE	Këshilli i Evropës
KGjK	Këshilli Gjyqësor i Kosovës
KPK	Këshilli Prokurorial i Kosovës
KPP	Kodi i Procedurës Penale
MD	Ministria e Drejtësisë
OAK	Oda e Avokatëve të Kosovës
RFSSL	Rishikimi Funkcional i Sektorit të Sundimit të Ligjit
SSL	Strategjia për Sundimin e Ligjit

1. Përmbledhja ekzekutive

Ndihma juridike falas luan një rol kritik në promovimin e drejtësisë, barazisë dhe shtetit të së drejtës. Kjo siguron që të gjithë individët, pavarësisht nga mundësitë e tyre financiare, të kenë mundësinë të kenë qasje në përfaqësim dhe këshillim ligjor. Kjo është veçanërisht e rëndësishme në mbrojtjen e të drejtave të grupeve të cenueshme dhe të marginalizuara në shoqëri, duke përfshirë individët me të ardhura të ulëta, minoritetet dhe viktimat e dhunës në familje. Duke qenë e qasshme për të gjithë dhe jo vetëm privilegj për një grup të caktuar, ndihma juridike falas u ofron të gjithëve mjete adekuate për të mbrojtur të drejtat e tyre.

Me 26 qershor 2024, Ministria e Drejtësisë ka publikuar në platformën e konsultimeve publike Draft Koncept Dokumentin për Ndhimë Juridike Falas. Në atë që paraqitet në këtë Draft Koncept Dokument, reforma nuk do të jetësohet por do të fillojë të testohet. Kjo nuk lë mundësi tjetër të konceptimit të këtij propozimi, përveç të qenit një eksperiment. Fatkeqësisht, një qasje e tillë rrezikon të cenojë si sistemin e ndihmës juridike falas në Kosovë ashtu edhe të drejtat e qytetarëve.

Madje, Draft Koncept Dokumenti nuk ndjek një qasje të paanshme në raport me opsionet e prezantuara. Përballë natyrshmërisë se arsytimi dërgon deri tek një përfundim, nga teksti i Draft Koncept Dokumentit krijohet bindja se ka ndodhur e kundërta – është tentuar të gjendet arsytim për një model të paracaktuar. I gjithë Draft Koncept Dokumenti është i ndërtuar në atë formë që apriori të paraqesë të dështuar çdo opsion tjetër përpos opsionit, të cilin e propozon në fund për ta ndjekur më tej.

Fillimisht, Draft Koncept Dokumenti keqinterpreton Strategjinë për Sundimin e Ligjit ku parashihet reformimi i ndihmës juridike falas, duke keqinterpretuar nevojën për unifikim. “Unifikimi” i përmendur në SSL nuk nënkupton shkrirjen e mbrojtjes falas dhe ndihmës juridike dhe interferimin e ANJF në procedurë penale. Prandaj, ky term nuk duhet të nxirret nga kuptimi burimor i tij dhe infrastruktura ligjore në Kosovë.

Tutje, ekziston një dallim thelbësor në mes të konceptit të mbrojtjes falas siç parashihet me dispozitat procedurale penale, me konceptin e ndihmës juridike falas siç përcaktohet në dispozitat materiale të ligjit për ndihmë juridike falas, e të cilin dallim nuk e bën Draft Koncept Dokumenti. Këtë dallim e bën edhe Kushtetuta, pa marrë parasysh natyrën e rasteve. Kështu, mbrojtja falas konceptualisht është koncept tjetër nga ndihma juridike falas. Fatkeqësisht, të gjithë këto dallime, nuk i merr parasysh draft koncept dokumenti.

Draft Koncept Dokumenti parasheh që përgjegjësia për pagesën dhe kontrollin e cilësisë për të gjitha format e ndihmës juridike të financuar nga shteti, t’i transferohen ANJF-së. Në rast të realizimit në praktikë të kësaj ideje, kjo do të përbënte shkelje kushtetuese përmes cenimit të pavarësisë funksionale të sistemit të drejtësisë, pavarësi kjo e elaboruar nga Gjykata Kushtetuese në një rast tjetër analog.

Fakti që tashmë ANJF funksionon si agjenci brenda Ministrisë së Drejtësisë paraqet edhe një problematikë shtesë në aspekt të politizimit të ndihmës juridike falas. Fatkeqësisht, kjo problematikë nuk adresohet fare, edhe pse kjo shkelje e hapur kushtetuese e pa adresuar deri më tani, e ka vendin në këtë Draft Koncept Dokument.

Planifikimi dhe realizimi i ndihmës juridike falas mund të bëhet shumë thjesht përmes një bashkëpunimi dhe koordinimi efektiv dhe të mirëfilltë për zbatimin e duhur të kornizës ligjore pozitive aktuale. E gjithë kjo pa pasur nevojë të komplikohen zgjidhjet dhe të ndërhyhet në fusha të tjera. Koordinimi efektiv ndërmjet institucioneve shtetërore, KGJK, KPK, OAK, ANJF dhe organizatave joqeveritare është thelbësor për një sistem gjithëpërfshirës të ndihmës juridike. Forcimi i këtij kuadri përfshin rritjen e bashkëpunimit ndërmjet këtyre palëve, përsosjen e politikave të mbështetura në pro bono dhe vendosjen e udhëzimeve dhe standardeve të qarta për ofrimin e shërbimeve ligjore.

Madje fuqizimi i mekanizmave aktual, është formë më lehtë e realizueshme dhe më adekuate për arritjen e një qëllimi për efikasitet më të lartë dhe cilësor në dhënien e ndihmës juridike falas. Andaj, para se të kalohet në modele të tjera, IKD rekomandon që Draft Koncept Dokumenti t'i trajtojë problemet përmes bashkëpunimit ndërinstitutional si zgjidhje dhe jo automatikisht që kalohet në një sistem të ri, derisa të gjitha problemet mund të adresohen edhe në sistemin aktual.

2. Qasja në drejtësi dhe reformimi i ndihmës juridike falas

Qasja në drejtësi përbën një nga bazat jetike të demokracisë dhe shtetit të së drejtës, duke garantuar standardet për mbrojtjen e të drejtave të njeriut, përmes ofrimit të mundësive që një qytetar të arrijë t'i mbrojë të drejtat e veta. Kjo përfshin të drejtën për gjykim të drejtë, të pavarur, e të paanshëm, të drejtën për një gjykim transparent e publik, të drejtën për gjykim brenda një kohe të arsyeshme, të drejtën për drejtësi efikase dhe efektive, e po ashtu edhe të drejtën për të marrë këshilla juridike, si dhe për të pasur mbrojtje dhe përfaqësim profesional. Rrjedhimisht, qasja në drejtësi duhet t'u garantohet të gjithë qytetarëve, pavarësisht gjendjes së tyre financiare. Në vazhden e kësaj ndihma juridike është fundament i gëzimit të të gjitha këtyre dhe të drejtave të tjera.

Ndihma juridike falas luan një rol kritik në promovimin e drejtësisë, barazisë dhe shtetit të së drejtës. Kjo siguron që të gjithë individët, pavarësisht nga mundësitë e tyre financiare, të kenë mundësinë të kenë qasje në përfaqësim dhe këshillim ligjor. Kjo është veçanërisht e rëndësishme në mbrojtjen e të drejtave të grupeve të cënueshme dhe të marginalizuara në shoqëri, duke përfshirë individët me të ardhura të ulëta, refugjatët dhe viktimat e dhunës në familje. Duke qenë e qasshme për të gjithë dhe jo vetëm privilegj për një grup të caktuar, ndihma juridike falas u ofron të gjithëve mjete adekuate për të mbrojtur të drejtat e tyre.

Draft Koncept Dokumenti për Ndihmën Juridike falas i Ministrisë së Drejtësisë (tutje: Draft Koncept Dokumenti) përcakton nevojën për reformimin e ndihmës juridike falas, duke marrë për bazë kornizën ligjore dhe institucionale, me theks të veçantë në volumin, cilësinë dhe koston e ndihmës juridike të ofruar, efikasitetin, por edhe ofrimin e qasjes në drejtësi për grupet e marginalizuara. Tutje thuhet se *sfidat dhe kufizimet në qasjen në drejtësi janë pasojë e infrastrukturës joadekuate ligjore dhe burimeve të kufizuara financiare të ndara për ndërgjegjësimin lidhur me këtë çështje dhe ofrimin e ndihmës juridike falas. Prandaj, është e nevojshme të tejkalohen këto sfida dhe të krijohet sistem gjithëpërfshirës, funksional dhe efikas i ndihmës juridike falas, i cili do të siguronte barazi në qasjen në drejtësi.*¹

Përkritazi me këtë situatë, IKD nuk e konteston nevojën për përmirësimin e sistemit të ndihmës juridike falas, por konsideron se një reformim strukturor siç propozohet në Draft Koncept Dokument, përveç se është i panevojshëm, do të ishte tejet i dëmshëm dhe që mund të dëmtojë qëndrueshmërinë e këtij mekanizmi kaq të rëndësishëm. Opsioni që del si propozim nga Draft Koncept Dokumenti, apo i ashtuquajtur "Modeli Hibrid" ka implikime të mëdha në reformimin strukturor, por mbi të gjitha atë ligjor, e po ashtu edhe në aspektin kohor të zbatimit të reformës.

Marrja për bazë e disa elementeve rrethore për të arsyetuar kalimin në këtë opsion, e injorimi i asaj çka në thelb përbën ndihma juridike falas, paraqet një analizë jo reale të gjendjes dhe opsioneve dhe si e tillë është qasje e pasigurt dhe me pasoja për qytetarët.

Përmirësimi i të gjitha mangësive të evidentuara mund të bëhet në sistemin aktual, pa pasur nevojë të kalohet në modelin "Hibrid". Për këtë arsye, epiqendra e Draft Koncept Dokumentit duhet të jetë përmirësimi i situatës aktuale me qëllim të lehtësimit të qasjes në drejtësi dhe

¹ Draft koncept dokument për ndihmë juridike falas, Ministria e Drejtësisë, fq. 8-9. Publikuar në Platformën për Konsultime Publike më 26.06.2024.

ofrimit të shërbimeve cilësore për grupet e cenueshme. Kjo do të arrihej sikur pasqyrimi i situatës dhe analizimi i opsioneve të bëhej në mënyrë adekuate. Ndërsa, me modelin e propozuar, në asnjë formë nuk arrihet të arsyetohet arritja e këtij qëllimi.

Prandaj edhe IKD ka rekomanduar si zgjidhje një opsion të ndërmjetëm, që nënkupton fuqizimin e mekanizmave aktual. Një opsion i tillë përveç se më lehtë i realizueshëm, më pak i kushtueshëm, do të mund të arrihej brenda një kohe shumë më optimale dhe nuk do të krijonte pasoja për përfituesit e ndihmës juridike falas – me theks të veçantë grupet e ndjeshme në vend.

3. Mospërputhja me Strategjinë për Sundimin e Ligjit

Koncept-dokumenti parasheh se *Reforma në Ndihmën Juridike Falas do të jetësohet gjatë viteve 2024 – 2026*,² ndërsa më vonë shton se *marrë parasysh masat tjera që duhet të vijojnë pas këtij riorganizimi, vlerësohet se duhet të kalojnë së paku 5 vite, pra rreth vitit 2030, për të vlerësuar efektin real të këtij riorganizimi*.³ Kjo periudhë kohore e tranzicionit është kohë jashtëzakonisht e gjatë për t'u lejuar në prekjen e interesave dhe të drejtave të qytetarëve të Republikës së Kosovës, me theks të veçantë grupeve të cenueshme, të cilët përkrahen përmes ndihmës juridike falas.

E njëjta është edhe në kundërshtim me zotimet në Programin e Qeverisë së Kosovës 2021-2025, si dhe Strategjinë për Sundimin e Ligjit 2021 – 2026.

Strategjia për Sundimin e Ligjit e fuqizuar që nga korriku 2021, është dokument i cili derivon nga Rishikimi Funkcional i Sektorit të Sundimit të Ligjit në Kosovë. Në kuadër të këtij procesi, është hartuar edhe dokumenti në lidhje me qasjen në drejtësi.

SSL përcakton se për përmirësimin e qasjes në gjykata dhe prokurori parashihet *përmirësimi i garancive juridike zyrtare për gjykim të drejtë, përfshirë ndihmën juridike falas. Në këtë drejtim parashihet miratimi i një ligji të vetëm për ndihmë juridike falas me qëllim të krijimit të një sistemi unik, transparent dhe llogaridhënës, dhe njëkohësisht të aftë për të ofruar shërbime në të gjitha fushat, për të gjithë në nevojë. Këtu do të parashihen edhe kritere më të qarta për emërimin e avokatëve për ndihmë juridike*.⁴ Për këtë situatë, paraprakisht në dokumentin e politikave për Qasjen në Drejtësi trajtohet e gjithë kjo çështje, ofrohen opsionet e mundshme dhe tek masa e cila parasheh përmirësimin e sistemit të ndihmës juridike në Kosovë në pajtim me kërkesat e BE-së dhe KiE-së, ku si aktivitet përcakton nevojën që *ANJF dhe OAK duhet të harmonizojnë rregulloret e tyre përkatëse në mënyrë që të parashohin kritere të qarta për emërimin e avokatëve për ndihmë juridike*.⁵

Kësisoj, adresimi i kësaj çështje edhe me dokumentin e politikave përcaktohet të jetë një koordinim dhe harmonizim në mes të organeve përkatëse dhe jo riorganizim i plotë dhe strukturor, me pasoja afatgjate. Për më tepër, SSL thekson nevojën për *“kritere më të qarta për*

² Draft koncept dokument për ndihmë juridike falas, Ministria e Drejtësisë, fq. 99. Publikuar në Platformën për Konsultime Publike më 26.06.2024.

³ Po aty.

⁴ Strategjia për Sundimin e Ligjit në Kosovë 2021 – 2026, fq. 34.

⁵ Dokumenti i Politikave për Qasjen në Drejtësi, Rishikimi Funkcional i Sektorit të Sundimit të Ligjit në Kosovë, fq. 72.

emërimin e avokatëve”, duke mos e përcaktuar si opsion ofrimin e mbrojtjes nga zyrtarët e ANFJ, por forcimin e cilësisë së mbrojtjes nga ana e avokatëve.

“Unifikimi” i përmendur në SSL nuk nënkupton shkrirjen e mbrojtjes falas dhe ndihmës juridike dhe interferimin e ANFJ në procedurë penale. Prandaj, ky term nuk duhet të nxirret nga kuptimi burimor i tij dhe infrastruktura ligjore në Kosovë. Për këto arsye, opsioni i zgjedhur nga Draft Koncept Dokumenti nuk është në përputhje me SSL, si për nga kohëzgjatja, ashtu edhe për nga përmbajtja.

4. Njëanshmëria e përmbajtjes së Draft Koncept Dokumentit

Paraqitja e opsioneve të ndryshme në një Koncept Dokument supozohet se bëhet me qëllim të krahasimit të opsioneve të përcaktuara. Një pasqyrim i drejtë i gjendjes dhe opsioneve në një Koncept Dokument, logjikshëm dërgon edhe deri tek opsioni i rekomanduar. Në rastin konkret, Draft Koncept Dokumenti nuk e bën këtë. I njëjti nuk ndjek një qasje të paanshme në raport me opsionet e prezantuara. Përballë natyrshmërisë se arsyetimi dërgon deri tek një përfundim, nga teksti i Draft Koncept Dokumentit krijohet bindja se ka ndodhur e kundërta – është tentuar të gjendet arsyetim për një model të paracaktuar.

I gjithë Draft Koncept Dokumenti është i ndërtuar në atë formë që apriori të paraqesë të dështuar çdo opsion tjetër përpos opsionit 2 (modelit Hibrid), të cilin e propozon në fund për ta ndjekur më tej. Pra, nëse lexohen opsionet e prezantuara, tek opsioni i dytë ka rekomandime për zgjidhjen e sfidave, përderisa tek opsionet e tjera ka vetëm konstatime të problemeve/sfidave.

Sfidat të cilat janë në një sistem të caktuar mund të adresohen dhe të kalohen. Kështu, fuqizimi i mekanizmave aktual është zgjidhja në këto raste. Përyjashtimisht rasteve kur problemet lindin nga vet sistemi që është në fuqi. Por, nëse nuk është kjo situatë, atëherë nevoja për fuqizimin e mekanizmave adekuat nuk duhet domosdo të përkthehet në nevojën për një sistem të ri. Fatkeqësisht, pikërisht këtë e bën Draft Koncept Dokumenti, i cili “fuqizimin e mekanizmave aktual” nuk e ka paraparë fare si opsion. Me një opsion të tillë, do të adresoheshin të gjitha sfidat e evidentuara, pa pasur nevojë të kalohet në një sistem të ri e, siç e argumenton vet Draft Koncept Dokumenti – të pasigurt.

Kjo pasiguri është e dukshme në vet Draft Koncept Dokumentin. Përkundër propozimit për të vazhduar me opsionin 2, Ministria e Drejtësisë megjithatë duket se as vet nuk është e bindur as për funksionimin e tij e as për efektin pozitiv që mund ta ketë në aspekt të kostos.

Në Draft Koncept Dokument përcaktohet se *“do të ishte e rekomandueshme që fillimi i zbatimit të një modeli të tillë për përfaqësimet penale të fillohej të zbatohet në Prishtinë me të paktën tre zyrtarë, për shembull, e cila ka shumicën e rasteve në vend. [...] Rekomandohet të fillojë zbatimi i këtij modeli në Prishtinë dhe më pas përdorimi i tjetrit si grup "kontrolli" për të matur ndikimin e funksionimit ose jo këtij modeli.”*⁶ Pra thjesht propozohet një model i cili nuk jep as

⁶ Po aty, fq. 62.

siguri minimale se do të funksionojë dhe të do të ketë ndikim në përmirësimin e ndihmës juridike falas.

Pra, reforma sipas Draft Koncept Dokument nuk do të jetësohet por do të fillojë të testohet. Kjo nuk lë mundësi tjetër të konceptimit të këtij propozimi, përveç të qenit një eksperiment. Fatkeqësisht, një qasje e tillë rrezikon të cenojë si sistemin e ndihmës juridike falas në Kosovë ashtu edhe të drejtat e qytetarëve.

E përveç kësaj, edhe arsyeshmëria për ndikimin pozitiv në kosto nuk duket të jetë qartazi e realizueshme me modelin e propozuar. Draft Koncept dokumenti parasheh se *“ekziston një rrezik real që modeli i ndërmjetëm, në përpjekjen për të balancuar ndërmjet inovacionit dhe zbatimit praktik, mund të rezultojë në një sistem më të shtrenjtë se modeli aktual.”*⁷ Megjithatë, përkundër të gjithave, Draft Koncept Dokumenti përcaktohet për këtë model.

5. Legjislacioni pozitiv për ofrimin e ndihmës juridike falas

Përmbajtja e Draft Koncept Dokumentit ndër të tjera duket se synon që të realizojë një standardizim të kriterëve të pranueshmërisë për të gjitha llojet e ndihmës juridike falas (penale, civile, administrative, kundërvajtëse). Ky qëllim sado që në pamje të parë jep përshtypjen e një mundësie të duhur, megjithatë në realitet ngërthen problematikë të veçantë, e cila nuk mund të adresohet me ndryshime ligjore siç paraqiten në Draft Koncept Dokument.

Fillimisht, Draft Koncept Dokumenti i trajtuar në këtë raport, i dedikohet ndihmës juridike falas. Kjo nënkupton se me këtë Draft Koncept Dokument nuk ka mundësi që të ndryshohet Kodi i Procedurës Penale, ashtu që të adresohen nevojat e përcaktuara sipas synimit për reformimin e sistemit të ndihmës juridike falas. Po ashtu, vlen të përmendet se Kodi i Procedurës Penale sapo është ndryshuar tash së voni.

Pas një pune disa vjeçare, më 17 shkurt 2023 ka hyrë në fuqi Kodi 08/L-032 i Procedurës Penale. Ndryshim i dispozitave është bërë edhe sa i përket mbrojtjes së domosdoshme. Të gjitha ndryshimet ligjore në këtë Kod, ja si rezultat i diskutimeve dhe analizave që janë realizuar në kontekst të ngritjes së efikasitetit të procedurës penale. Kështu, është jo e logjikshme që ky sistem i ndërtuar të ndryshohet përmes akteve që për objekt nuk kanë procedurën penale por ndihmën juridike falas.

Mbi të gjitha duhet pasur të qartë se ka dallime thelbësore përmbajtjesore, procedurale dhe ligjore në atë që përcaktohet në ofrimin e ndihmës juridike falas në fushat e caktuara, në veçanti në fushën penale me fushat e tjera, si civile, apo administrative. Për çka edhe i gjithë trajtimi i kësaj çështje në Draft Koncept Dokument është i gabuar.

⁷ Po aty, fq. 67.

5.1. Dallimi në mes të konceptit të mbrojtjes falas dhe ndihmës juridike falas

Ekziston një dallim thelbësor në mes të konceptit të mbrojtjes falas siç parashihet me dispozitat procedurale penale, me konceptin e ndihmës juridike falas siç përcaktohet në dispozitat materiale të ligjit për ndihmë juridike falas, e të cilin dallim nuk e bën Draft Koncept Dokumenti. Gjeneza e të dy këtyre është në aktin më të lartë juridik të vendit, në Kushtetutën e Republikës së Kosovës.

Fillimisht, neni 30 i Kushtetutës ka definuar qartë të drejtat e të akuzuarit, ku shprehimisht përcaktohet se *çdokush që akuzohet për vepër penale, gëzon të drejtat minimale në vijim: [...] (5) të ketë ndihmën e një mbrojtësi që e zgjedh, të komunikojë lirisht me të dhe, nëse nuk ka mjete të mjaftueshme, t'i sigurohet mbrojtja falas.*⁸ Kjo dispozitë kushtetuese reflekton të njëjtat standarde siç përcaktohen edhe në Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut, përkatësisht ku neni 6 i kësaj Konvente, ka përcaktuar të drejtën për një proces të rregullt dhe shprehimisht parasheh se *çdo i akuzuar për një vepër penale ka të drejtat minimale të mëposhtme: [...] të mbrohet vetë ose të ndihmohet nga një mbrojtës i zgjedhur prej tij, ose në qoftë se ai nuk ka mjete të mjaftueshme për të shpërblyer mbrojtësin, t'i mundësohet ndihma ligjore falas kur këtë e kërkojnë interesat e drejtësisë.*⁹

Në procedurë penale, Kosova ndjek sistemin e caktimit ex officio të mbrojtësit gjatë procedurës penale. Ky sistem konsiston në caktimin e avokatëve ex officio përmes OAK-së, por financimin e tyre e bën KGJK ose KPK, varësisht nga faza procedurale e nevojës për caktimin e mbrojtësit.

Lidhur me këtë sistem, KPP ka përcaktuar qartazi dhe në përputhje me standardet ndërkombëtare të gjitha situatat kur ofrohet përfaqësimi ex officio në procedurë penale për të pandehurit. KPP përcakton të drejtën e të pandehurit për të pasur mbrojtës¹⁰, kualifikimet e këtij të fundit¹¹, rastet kur mbrojtja është e detyruar¹², e po ashtu edhe rastet kur mbrojtësi caktohet me shpenzime publike edhe pse mbrojtja nuk është e detyruar.¹³ Si të tilla, këto dispozita mëtojnë të garantojnë përfaqësim profesional dhe adekuat për të pandehurit, duke garantuar siguri procedurale në radhë të parë.

I gjithë ky sistem penal, është ndërtuar në kuadër të procedurës penale, rregullimi i së cilës bëhet me një ligj të kodifikuar si KPP. Kështu, edhe dispozitat që kanë të bëjnë me caktimin e mbrojtësit janë në kuadër të kësaj analize.

Në secilin rast penal, gjyqtari ka para vetes një aktakuzë, për shqyrtimin e së cilës duhet zhvilluar procedura penale. Rasti udhëhiqet nga gjyqtari i vetëm gjykues apo trupi gjykues, i cili vendos për të gjitha veprimet procedurale, përfshirë edhe (mos) nevojën për caktimin e një mbrojtësi me shpenzime publike. Gjersa gjyqtari i vetëm gjykues apo trupi gjykues është duke zhvilluar një rast penal, ligjërisht dhe konceptualisht, nuk ka të drejtë të ndërhyjë askush në ushtrimin e kompetencave përkitazi me administrimin e rasteve. Madje, as Kryetari i Gjykatës

⁸ Neni 30, par. 5 i Kushtetutës së Republikës së Kosovës.

⁹ Neni 6, par 3c i Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut.

¹⁰ Kodi 08/L-032 i Procedurës Penale, neni 52.

¹¹ Po aty, neni 53.

¹² Po aty, neni 56.

¹³ Po aty, neni 57.

ose KGJK-ja. Kështu, në bazë të rrethanave, gjatë administrimit të një rasti penal, gjyqtari i vetëm gjykues apo trupi gjykues, si veprim procedural për administrimin e një rasti penal vendos edhe për (mos) caktimin e një mbrojtësi me shpenzime publike. Çfarëdo vlerësimi i jashtëm, përfshirë edhe vlerësimin nga ANJF, paraqet ndërhyrje në punën e gjyqtarit të vetëm gjykues apo trupit gjykues në administrimin e rastit.

Dyshimi i arsyeshëm për kryerje të një vepre penale të përcaktuar me Kodin Penal provohet vetëm përmes një procedure penale, e cila është e rregulluar deri në detaje përmes Kodit të Procedurës Penale. Kështu, edhe vet ligjet penale kanë bërë gjithmonë këtë ndarje, duke miratuar kode të veçanta dhe të unifikuara si Kodi Penal dhe Kodi i Procedurës Penale. Gjersa asnjëri prej këtyre dy kodeve nuk ndërhyr në Kodin tjetër, nuk ka asnjë mundësi që një ligj i jashtëm material të cenojë legjislacionin procedural sa i përket procedurës penale.

Arsye tjetër është siguria juridike. Qartësia e legjislacionit është njëri prej aspekteve kryesore të sigurisë juridike.¹⁴ Nisur nga nevoja për siguri të lartë juridike në procedurat penale, legjislacioni është kodifikuar, në një Kod të vetëm, që trajton gjithë procedurën penale. Ndërhyrja në këtë legjislacion me ligje të tjera që për synim nuk kanë rregullimin e procedurës penale, cenon në thelb sigurinë juridike të të gjithë pjesëmarrësve në një procedurë penale.

Sipas Draft Koncept Dokumentit, zyrtarët e ANJF do të ketë mundësi të përfaqësojnë në rastet penale. Megjithatë, me qëllim të ngritjes së cilësisë së përfaqësimit, në një procedurë ku rrezikohet liria e qytetarit, siç është procedura penale, KPP ka përcaktuar se *“Për mbrojtës mund të angazhohet vetëm avokati i cili është anëtar i Odës së Avokatëve të Kosovës”*.¹⁵ Kështu, ndërhyrja në Kodin e Procedurës Penale, përmes akteve që rregullojnë ndihmën juridike falas, prek një prej aspekteve shumë të rëndësishme në kuadër të një procedure penale, e që është çështja e mbrojtjes së të pandehurit.

Në anën tjetër në mënyrë që të sigurohet qasje efektive në drejtësi, është e pritshme që të krijohet një skemë efektive, e qëndrueshme dhe e besueshme e ndihmës juridike falas dhe që nuk kufizohet vetëm në rastet penale. Në këtë drejtim, përkundër që KEDNJ nuk garanton shprehimisht të drejtën për ndihmë juridike falas në raste civile, administrative apo natyra të tjera, jurisprudenca e GjEDNJ ka përcaktuar situata dhe obligime të shteteve që t’i ofrojnë të gjithëve ndihmë juridike, duke marrë për bazë në veçanti disa kritere.

Në praktikën e GjEDNJ gjejmë se për të përcaktuar nëse ofrimi i ndihmës juridike është i nevojshëm për një seancë të drejtë duhet të vendoset në bazë të fakteve dhe rrethanave të veçanta të secilit rast dhe do të varet, ndër të tjera, nga rëndësia e asaj që është në rrezik për kërkuesin në procedurat, kompleksiteti i ligjit dhe procedurës përkatëse dhe aftësia e aplikantit për ta përfaqësuar veten në mënyrë efektive.¹⁶ Tutje në vendimet e nxjerra nga GjEDNJ merret për bazë edhe kompleksiteti i rastit, duke vlerësuar nëse një person mund ta adresojë kërkesën e vet në mënyrë efektive pa pasur përfaqësues.¹⁷ Një kriter tjetër kyç që merret për bazë për të vlerësuar nëse shteti është i obliguar në ofrimin e ndihmës juridike edhe kur diçka e tillë nuk

¹⁴ Shih linkun:

https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf - f.25-26.

¹⁵ Kodi 08/L-032 i Procedurës Penale, neni 53.

¹⁶ Shih rastin *Steel and Morris v. United Kingdom* §61.

¹⁷ Shih rastin *Airey v. Irleand* § 24.

parashihet si obligative, është aftësia e palës për përfaqësim personal efektiv.¹⁸ Po ashtu, një rëndësi të veçantë përbën fakti nëse individit ka parashtruar kërkesë për ndihmë juridike/përfaqësim.¹⁹

Në anën tjetër, vendi jonë ka përqafuar një standard mjaft të lartë në këtë aspekt, duke marrë parasysh faktin se neni 31 i Kushtetutës së Republikës së Kosovës, përcakton të drejtën për gjykim të drejtë dhe të paanshëm, ku në paragrafin 6 definojnë se *Ndihma juridike falas do t'u mundësohet atyre që nuk kanë mjete të mjaftueshme financiare, nëse një ndihmë e tillë është e domosdoshme për të siguruar qasjen efektive në drejtësi.*²⁰ Kjo nënkupton se e drejta për ndihmë juridike falas përcaktohet dhe njihet qartësisht edhe me aktin juridik më të lartë në vend, edhe kur bëhet fjalë për procedura të tjera. Tutje pastaj specifikat e mëtejme dhe mënyra e rregullimit të ndihmës juridike falas, janë qartësuar dhe definuar në Ligjin për Ndihmë Juridike Falas.

Pra edhe në raport të paralelizmit të sigurimit të qasjes në drejtësi për të gjitha natyrat e rasteve, megjithatë edhe akti më i lartë juridik në vend, diferencon njërin nga tjetra. Pra, në Kushtetutë përcaktohen si të veçanta – e veçantë mbrojtja falas dhe si e veçantë ndihma juridike falas.

Kështu, mbrojtja falas konceptualisht është koncept tjetër nga ndihma juridike falas. Madje, edhe kriteret dallojnë. Interesi i drejtësisë kërkohet në rastin e mbrojtjes falas por jo në rastin e ndihmës juridike falas. Interesin e drejtësisë duhet ta vlerësojë gjyqtari i rastit dhe jo ANJF. Fatkeqësisht, gjithë këto dallime, nuk i merr parasysh Draft Koncept Dokumenti.

Në anën tjetër, Kodi 08/L-032 i Procedurës Penale i ka rregulluar në detaje situatat kur mbrojtja është e detyruar²¹. Kështu, në situatat e përcaktuara me këtë Kod, është konsideruar se automatikisht kemi të bëjmë me plotësim të kriterëve për mbrojtje falas. Andaj, këtij vlerësimi, nuk mund t'i mbivalvojë një vlerësim tjetër nga një institucion jashtë gjyqësorit, përkatësisht nga një institucion vartës i Ministrisë së Drejtësisë. Për këtë arsye, sistemi i përcaktuar në Kodin e Procedurës Penale prek në thelb rregullsinë e zhvillimit të një procesi penal dhe dispozitave të ndërtuara në kontekst të ngritjes së sigurisë juridike, efikasitetit dhe efektivitetit të procedurave penale.

Në kontekst të gjithë kësaj, është rrjedhimisht e pamundur që të jetësohet propozimi sipas opsionit të propozuar në Draft Koncept Dokument, ku qëllimi dhe fokusi kryesor ndërlihet me unifikimin e mbrojtjes falas ex officio nga KGJK apo KPK, me ANJF, në një mekanizëm të vetëm – në ANJF.

5.2. Koordinimi efektiv për zbatimin e kornizës ligjore

Në Draft Koncept Dokument proklamohet rëndësia e unifikimit të mbrojtjes falas në raste penale me ndihmën juridike falas në një mekanizëm të vetëm – në ANJF, si një zgjidhje drejt planifikimit dhe realizimit më të mirë të ndihmës juridike falas. Megjithatë, nuk elaborohen

¹⁸ Shih rastin *McVicar v. the United Kingdom* §48-64.

¹⁹ shih rastin *Gnahoré v. France* §41.

²⁰ Neni 31, par. 6 i Kushtetutës së Republikës së Kosovës.

²¹ Kodi 08/L-032 i Procedurës Penale, neni 56.

mjete të tjera të cilat do të mund të rrisnin efikasitetin në këtë fushë, edhe pa pasur nevojë për ndryshimin e sistemit. E tillë është nevoja për bashkëpunim ndërinstytucional.

Planifikimi dhe realizimi i ndihmës juridike falas mund të bëhet shumë thjesht përmes një bashkëpunimi dhe koordinimi efektiv dhe të mirëfilltë për zbatimin e duhur të kornizës ligjore pozitive aktuale. E gjithë kjo pa pasur nevojë të komplikohen zgjidhjet dhe të ndërhyhet në fusha të tjera, siç u elaborua më lart. Koordinimi efektiv ndërmjet institucioneve shtetërore, KGJK, KPK, OAK, ANJF dhe organizatave joqeveritare është thelbësor për një sistem gjithëpërfshirës të ndihmës juridike. Forcimi i këtij kuadri përfshin rritjen e bashkëpunimit ndërmjet këtyre palëve, përsosjen e politikave të mbështetura në pro bono dhe vendosjen e udhëzimeve dhe standardeve të qarta për ofrimin e shërbimeve ligjore.

Koordinimi në mes ANJF-së me organizatave jo-qeveritare tashmë është arritur përmes partneritetit, ku organizatat duhet përmbushur kushte dhe kritere të caktuara për të realizuar ndihmën juridike falas brenda cilësive adekuate të ofrimit të këtyre shërbimeve.

Koordinimi do të ndikonte pozitivisht edhe në forcimin e mekanizmave mbikëqyrës në ushtrimin e ndihmës juridike falas, gjë që do të refleктоhej edhe në ngritjen dhe kontrollimin e cilësisë së ofrimit të ndihmës juridike falas. Këtë çështje IKD e shtjellon në pjesë të mëposhtme të këtij raporti.

Në anën tjetër, mospërputhjet në zbatim mund të krijojnë në boshllëqe në ofrimin e shërbimeve, të cilat prapë nuk ka sesi të adresohen me asnjë lloj ndryshimi, apo modeli tjetër. Për çka, koordinimi institucional rezulton të jetë tejte i rëndësishëm. E gjithë kjo, IKD konsideron se mund të arrihet pa ndryshime rrënjësore në legjislacionin aktual me implikime të gjata kohore, por vetëm me fuqizim të mekanizmave aktual, përmes nxitjes së bashkëpunimit të vazhdueshëm dhe zbatimit të mirëfilltë të legjislacionit.

Andaj, para se të kalohet në modele të tjera, IKD rekomandon që Draft Koncept Dokumenti t'i trajtojë problemet përmes bashkëpunimit ndërinstytucional si zgjidhje dhe jo automatikisht që kalohet në një sistem të ri, derisa të gjitha problemet mund të adresohen edhe në sistemin aktual.

6. Ndërhyrja kundërkushtetuese në sistemin e drejtësisë përmes financimit

Draft Koncept dokumenti parasheh që përgjegjësia për pagesën dhe kontrollin e cilësisë për të gjitha format e ndihmës juridike të financiar nga shteti, t'i transferohen ANJF-së. Përkitazi me këtë me modelin e propozuar parashihet *unifikimi i pjesës së Ndihmës Juridike Falas nga KGJK për ndihmë juridike penale falas (ex-officio ose sipas detyrës zyrtare), ajo e KPK-së dhe Agjencia për Ndihmë Juridike Falas në një mekanizëm të vetëm dhe atë në Agjencinë për Ndihmë Juridike falas. Një unifikim i tillë do të jetë në funksion të planifikimit, realizimit më të mirë të ndihmës juridike falas, si dhe rrjedhimisht do të ketë refleksion edhe në arsyeshmërinë e buxhetit përball rasteve që do tu ofrohet ndihmë juridike falas.*²²

²² Draft koncept dokument për ndihmë juridike falas, Ministria e Drejtësisë, fq. 62. Publikuar në Platformën për Konsultime Publike më 26.06.2024.

Ndërsa më tutje parasheh edhe *bartjen e buxhetit nga KGJK, KPK në ANJF të asaj pjese që gjerë me tani ka qenë e ndarë te këto dy mekanizma institucional. Kjo do të mundësonte që për ndihmën juridike falas buxheti i ndarë nga shteti të jetë i koncentruar vetëm në ANJF dhe nga kjo e fundit të planifikohet, alokohet, shpenzohet dhe të raportohet. Kjo formë do të ketë refleksion më të mirë në planifikimin e buxhetit, shpenzimin dhe raportimin, përpos këtyre do të jetë e mundur që të ketë numër më të madh të atyre që do tu ofrohet ndihmë juridike falas.*²³

Të gjitha të thënat më sipër, në rast të realizimit në praktikë do të përbënin cenim të pavarësisë funksionale të sistemit të drejtësisë. Për çka nënkuptohet se me këto veprime potenciale kemi shkelje flagrante kushtetuese.

*Këshilli Gjyqësor i Kosovës është institucion plotësisht i pavarur në ushtrimin e funksioneve të tij.*²⁴ Këtë parim kushtetues, e ka mishëruar edhe Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës në vendimet e veta.

Kjo e fundit në aktgjykimin nr. KO219/19 kur ka vendosur lidhur me vlerësimin e kushtetutshmërisë së ligjit nr. 06/L-111 për Pagat në Sektorin Publik, kishte vendosur për shpalljen jokushtetuese të dispozitën që ndër të tjera përcaktonte se *“Me rastin e krijimit të funksioneve, pozitive apo emërtesave të reja, institucioni në të cilin krijohet pozita kërkon nga ministria përgjegjëse për administratën publike përcaktimin e klasës së pagës që zbatohet për atë funksion, pozitive apo emërtesë në bazë të ekuivalencës”.*²⁵ Madje, përkundër që paragrafi 4 i këtij ligji kishte përcaktuar se *“Krijimi i funksioneve, pozitive, apo emërtesave të reja nëpunëset/it në Presidencën e Republikës së Kosovës, Gjykatën Kushtetuese të Republikës së Kosovës, Sistemin e Drejtësisë, Kuvendin e Republikës së Kosovës, dhe institucionet e pavarura kushtetuese rregullohet me këtë ligj dhe me akt të veçantë të miratuar nga organet kompetente të institucioneve”.*

Këtë qasje, Gjykata Kushtetuese e kishte cilësuar si kundërkushtetuese, duke vlerësuar se *“Nëse kjo dispozitë do të deklarohej si kushtetuese, kjo do të nënkuptonte që sa herë që Gjyqësori, Gjykata Kushtetuese, Avokati i Popullit dhe Institucionet e tjera të Pavarura e kanë të nevojshme të krijojnë një pozicion të ri brenda organogramit të tyre ose të ndryshojnë strukturën e brendshme organizative, varësisht nga nevoja që mund të lind në të ardhmen – ato duhet t’i drejtohen Qeverisë për të kërkuar leje dhe miratim për krijim të një pozite të re dhe për të kërkuar leje dhe miratim për ndryshim të strukturës së brendshme organizative. Ligji i kontestuar në këtë aspekt thotë që është MAP ai i cili “do të vlerësojnë funksionin, pozitën apo emërtesën” dhe do të bëjë “propozimin për aprovim në Qeveri për klasën e pagës që do të zbatohet për atë funksion, pozitive apo emërtesë”.*²⁶

Në një paralele të tillë edhe në rastet kur gjykata do të vendosë për veprime procedurale – konkretisht për (mos) nevojën për caktimin e një mbrojtësi me shpenzime publike, në rast se përgjegjësia për pagesën dhe kontrollin e të gjitha formave të ndihmës juridike të financuar nga

²³ Po aty.

²⁴ Neni 108, i Kushtetutës së Republikës së Kosovës.

²⁵ Vendimi i Gjykatës Kushtetuese të Kosovës, në rastin nr. KO219/19, par. 286.

²⁶ Po aty, par. 287.

shteti do t'i transferohen ANJF-së, i bie se në zinxhirin vendimtar dhe përfundimtar, vendimmarrës është Qeveria ajo e cila duhet të “aprovojë” çdo propozim të Gjyqësorit.

Përkitazi me këtë situatë në rastin e elaboruar më sipër, Gjykata Kushtetuese veçse ka përcaktuar se kjo është në kundërshtim me nocionin e pavarësisë “institucionale, funksionale dhe organizative” të Gjyqësorit. Si i tillë është i papranueshëm dhe në kundërshtim me Kushtetutën dhe parimin kyç të ndarjes së pushteteve si model kushtetues i qeverisjes në Republikën e Kosovës.

7. Politizimi i ANJF-së

Fakti që tashmë ANJF funksionon si agjenci brenda Ministrisë së Drejtësisë paraqet edhe një problematikë shtesë në aspekt të politizimit të ndihmës juridike falas, jo vetëm në aspekt të financimit të të njëjtës, por edhe më gjerë. Fatkeqësisht, kjo problematikë nuk adresohet në Draft Koncept Dokument.

Parimet dhe Udhëzimet e Kombeve të Bashkuara për Qasjen në Ndhimë Juridike në Sistemet Juridike Penale janë nxjerrë nga standardet ndërkombëtare dhe praktikrat e mira të njohura, me qëllim që t'u ofrojnë udhëzime shteteve mbi parimet themelore mbi të cilat duhet të bazohet një sistem i ndihmës juridike në drejtësinë penale dhe të vënë në pah elementet specifike të kërkuara për një sistem shtetëror efektiv dhe të qëndrueshëm të ndihmës juridike, në mënyrë që të fuqizohet qasja në ndihmën juridike në përputhje me rezolutën 2007/24 të Këshillit Ekonomik dhe Social. Në paragrafin 59, ku përcaktohet udhëzimi nr. 11 për sistemin shtetëror të ndihmës juridike mbarëkombëtare parasheh se *për të siguruar zbatimin efektiv të skemave të ndihmës juridike mbarëkombëtare, shtetet duhet të konsiderojnë krijimin e një organi ose autoriteti të ndihmës juridike për të ofruar, administruar, koordinuar dhe monitoruar shërbimet e ndihmës juridike. Një organ i tillë duhet: (a) Të jetë i lirë nga ndërhyrjet e panevojshme politike ose gjyqësore, të jetë i pavarur nga qeveria në vendimmarrje në lidhje me ndihmën juridike dhe të mos jetë subjekt i drejtimit, kontrollit ose frikësimit financiar të ndonjë personi ose autoriteti në kryerjen e funksioneve të tij, pavarësisht të strukturës administrative.*²⁷

Në Kosovë me hyrjen në fuqi të Ligjit Nr.08/L-063 për ndryshimin dhe plotësimin e ligjeve që kanë të bëjnë me racionalizimin dhe vendosjen e vijave llogaridhënese të Agjencive të Pavarura është politizuar sistemi i ndihmës juridike falas.

Ligji Nr.08/L-063 duke e synuar racionalizimin e institucioneve dhe duke e sistemuar ANFJ në kuadër të Ministrisë së Drejtësisë, e ka politizuar sistemin e ndihmës juridike falas në Kosovë. Duke nisur nga politikat e përgjithshme e deri tek vendimet e veçanta, do të vendosë Ministria e Drejtësisë, si institucion që udhëhiqet nga një i emëruar politik. Përfundimisht, tani mund të thuhet se mbi kërkesat e qytetarëve për ofrimin e ndihmës juridike falas do të vendos një institucion politik. Për më tepër, sipas ligjit të ri, edhe kriteret për ofrimin e ndihmës juridike nga OJQ do të përcaktohen nga Ministria e Drejtësisë.²⁸ Kështu, nën këtë rregullim të ri ligjor,

²⁷ Parimet dhe Udhëzimet e Kombeve të Bashkuara për Qasjen në Ndhimë Juridike në Sistemet Juridike Penale, udhëzimi 11, par. 59.

²⁸ IKD, Politizimi kundër kushtetues i ANFJ, tetor 2022, fq. 4.

qytetarët tanimë nuk kanë siguri të mjaftueshme juridike që për rastet e tyre që kanë nevojë për ndihmë juridike falas të kërkojnë ndihmë juridike nga ANFJ. Kështu, ky rregullim ligjor, ka cenuar të drejtën e qytetarëve për ndihmë juridike falas, sipas standardeve të përcaktuara nga GjEDNJ, standarde këto obligative në rendin kushtetues kosovar. Për këtë arsye, ky projektligj është në kundërshtim me nenin 31.6 të Kushtetutës së Republikës së Kosovës.²⁹

Krahas politizimit të ANFJ, tanimë në Ministrinë e Drejtësisë praktikisht janë fuzionuar edhe ndërgjyqjësit, përkatësisht i padituri dhe paditësi. Kështu, paradoksalisht, për rastet e njëjta, Ministria e Drejtësisë do të duhet të kujdeset edhe për mbrojtjen e interesit të qytetarëve edhe për mbrojtjen e interesit të institucioneve publike. Pra, edhe për interesin e paditësit edhe interesin e të paditurit.³⁰

Kjo çështje është parashikuar edhe në Dokumentin lidhur me Qasjen në Drejtësi, i hartuar në kuadër të Rishikimi Funkcional i Sektorit të Sundimit të Ligjit në Kosovë, prej ku edhe derivon Strategjia për Sundimin e Ligjit 2021 – 2026. Ky dokument, për *planet për integrimin e ANJF në MD*, ndër të tjera thekson se *këto ndryshime mund të mos sigurojnë integritetin dhe pavarësinë e nevojshme të vendimmarrjes, funksionimin dhe statusin e ndihmës juridike. Duke pasur parasysh që numri dominues i lëndëve për të cilat ofrohet ndihma juridike falas nga ANJF është i natyrës administrative dhe lidhen me ankesat kundër Qeverisë, vendosja e ANJF nën MD mund të ketë pasoja të rënda në pavarësinë e saj kur trajtohen kërkesat e tilla dhe vendosen nëse do të ofrohet apo jo ndihma juridike falas. Kjo gjithashtu do të nënkuptonte konfrontim në mes të Avokatisë së Shtetit dhe Departamentit të Ndihmës Juridike, ku të dytë do të ishin në kuadër të MD. Për më tepër, vendosja e ANJF nën MD do të ketë implikime edhe për personelin e saj pasi që ata do të trajtohen si shërbyes civilë sipas Ligjit për Shërbimin Civil, dhe pagat e tyre do të ulen në përputhje me koeficientet e paraparë me Ligj. Nëse nuk sigurohet një status i veçantë dhe një koeficient më i mirë për stafin e ANJF, vendosja e tillë e Agjencisë nën MD do të demotivonte personelin tashmë të trajnuar të ANJF për të vazhduar punën. Hartimi i politikave në këtë drejtim do të marrë parasysh rekomandimet e ekspertëve të TAIEX që nëse integrimi shkon përpara, atëherë duhet të shtohen mbrojtjet substanciale në legjislacion për të mbrojtur siç duhet administrimin e ndihmës juridike (dhe reputacionin e Ministrisë). Kjo duhet të përfshijë një bord qeverisës efektiv ose Këshill dhe mbrojtje ligjore mbi statusin, pavarësinë e funksioneve, vendimmarrjen dhe financimin.*³¹

Për të gjitha këto arsye, kjo shkelje e hapur kushtetuese, e pa adresuar deri më tani, e ka vendin në këtë Draft Koncept Dokument. Kështu, kjo çështje duhet të trajtohet në këtë Draft Koncept Dokument dhe rekomandohet shfuqizimi i kapitullit III, të Ligjit Nr.08/L-063 për ndryshimin dhe plotësimin e ligjeve që kanë të bëjnë me racionalizimin dhe vendosjen e vijave llogaridhënëse të Agjencive të Pavarura, ashtu që ANJF të funksionojë siç funksiononte para miratimit të këtij Ligji.

²⁹ Po aty.

³⁰ Po aty.

³¹ Dokumenti i Politikave për Qasjen në Drejtësi, Rishikimi Funkcional i Sektorit të Sundimit të Ligjit në Kosovë, fq. 20-21.

8. Përfaqësimi pro-bono

Kapërcimi i pengesave të burimeve të kufizuara dhe përmirësimi i kapaciteteve në kuadrin e ndihmës juridike falas mund të përfitojë nga integrimi i shërbimeve pro bono në sistem. Puna pro bono, e ofruar vullnetarisht nga profesionistët ligjorë (avokatët) pa kompensim, mund të shtojë burimet e disponueshme të ndihmës juridike dhe të përmirësojë cilësinë e shërbimit. Nxitja e një kulture pro bono mund të arrihet përmes krijimit të partneriteteve pro bono. Situata konkrete ka qenë iniciativa e Odës së Avokatëve, për ofrimin e shërbimeve falas. Një rregullim i tillë ishte arritur përmes Rregullores për Caktimin e Avokatëve sipas Detyrës Zyrtare dhe Ofrimin e Ndhmës Juridike Falas. Për më tepër, sipas kësaj Rregullore, Avokatët të cilët përfaqësojnë sipas detyrës zyrtare dhe ndihmës juridike falas kanë qenë të obliguar brenda një viti kalendarik në së paku një (1) lëndë të ofrojnë shërbimet e tyre Pro Bono, në çështjet ligjore të paraqitura nga ANJF, Policia, Prokuroria apo Gjykata sipas kërkesës së këtyre institucioneve.

Përfshirja obligative e një numri kaq të madh të avokatëve për ofrimin e ndihmës juridike falas ndikon pozitivisht edhe në një mbulim më të gjerë gjeografik, duke lejuar kështu avokatët të sigurojnë shërbime të ndihmës juridike për masa më të gjera të popullsisë. Kjo ndikon në përjashtimin e kostove fikse të avokatëve individual, që sipas Draft Koncept Dokumentit parashihej si mangësi, në kuptim të rritjes së kostos.

Pra, me fuqizimin e serishëm të një rregullore të tillë, që në mënyrë të qartë përcakton rregullat, procedurat, kriteret, të drejtat dhe detyrimet e avokatëve të caktuar në rastet e përfaqësimit sipas detyrës zyrtare dhe ndihmës juridike falas, arrihet zgjidhja e një numri të lartë të rasteve gjyqësore pro bono, duke marrë në konsideratë numrin e lartë të avokatëve në Republikën e Kosovës.

Përndryshe, iniciativat pro bono jo vetëm që shtojnë burimet ekzistuese të ndihmës juridike, por gjithashtu pasurojnë profesionin ligjor duke nxitur ndjenjën e përgjegjësisë së komunitetit dhe zhvillimin profesional midis praktikuesve ligjorë.

Ofrimi i shërbimeve ligjore pro bono është i njohur edhe ndërkombëtarisht. Shoqata e Avokatëve Amerikanë rekomandon 50 orë punë ligjore pro bono në vit.³² Shoqëria e Drejtësisë në Mbretërinë e Bashkuar gjithashtu promovon punën pro bono, për shkak të ndryshimeve në legjislacion që kanë çuar në shkurtime të financimit të ndihmës juridike, duke përfshirë qasjen në këshilla ligjore.³³ Kjo pasi që ofrimi i shërbimeve ligjore pro bono është bërë një mjet thelbësor në ngushtimin e hendekut të drejtësisë dhe një kërkesë e detyrueshme pro bono mbarëkombëtare do të përfaqësonte një infuzion të përhershëm të ndihmës ligjore me vlerë prej milionash në sistemin ligjor.³⁴

Për të fuqizuar sistemin e përfaqësimit pro-bono, aktualisht, ka mjaftueshëm bazë ligjore. Ndërsa, Draft Koncept Dokument e përdor përfaqësimin pro-bono në kuadër të argumentimit

³² American Bar Association, Pro Bono, (e qasshme në: https://www.americanbar.org/groups/professional_responsibility/publications/model_rules_of_professional_conduct/rule_6_1_voluntary_pro_bono_publico_service/).

³³ The Law Society, Introduction to Pro Bono, (e qasshme në: <https://www.lawsociety.org.uk/topics/pro-bono/introduction-to-pro-bono>).

³⁴ Scott L. Cummings & Rebeça L. Sandefur, *Beyond the Numbers: What We Know—and Should Know—About American Pro Bono*, 7 Harv. L. & Pol’y Rev. 83, 83–111 (2013).

të modelit Hibrid. Andaj, IKD i rekomandon MD-së që Draft Koncept Dokumenti ta shtrijë në mënyrë adekuate analizën lidhur me përfaqësimin pro-bono, duke theksuar se ndryshimi i sistemit të ndihmës juridike falas nuk është i nevojshëm për fuqizimin e këtij sistemi. Përkundrazi, është bazë që sistemi mos të ndryshohet.

9. Sistemi i sigurimit të cilësisë së ndihmës juridike falas

Draft Koncept dokumenti ka paraparë që përgjegjësia për pagesën dhe kontrollin e cilësisë për të gjitha format e ndihmës juridike të financuar nga shteti, t'i transferohen ANJF-së. Ndërsa, raporti i Komisionit Evropian për Kosovës, parasheh se *“problem mbetet mungesa e sistemit të sigurimit të cilësisë së ndihmës juridike falas.”*³⁵ Tutje në Draft Koncept Dokument thuhet se *nuk ekziston asnjë sistem i mirëfilltë i “kontrollit të cilësisë” mbi avokatët që ofrojnë ndihmë juridike sipas detyrës zyrtare, veçanërisht në lidhje me përfaqësimin ligjor në çështjet para gjykatave. OAK ka funksion disiplinor, por sipas vetë OAK si dhe akterëve të tjerë të sistemit, Oda rrallë ndërmerr veprim ndaj avokatëve për shkelje të detyrës ose përfaqësim jo-efektiv të klientëve.”*³⁶

Fakti se në Draft Koncept Dokument përmendet që OAK rrallë ndërmerr veprime ndaj avokatëve për shkelje të detyrës ose përfaqësim jo-efektiv të klientëve, nuk nënkupton se ka mungesë të mekanizmit disiplinor brenda OAK-së. Po ashtu, kjo nuk mund të përbëjë bazë për ndryshimin e komplet sistemit të ndihmës juridike falas. Ekzistimi i një mekanizmi duhet të jetë bazë e mjaftueshme që të kërkohet të punohet në ndërgjegjësimin e palëve për mundësitë e tyre të ankimimit dhe fuqizimin e mëtejme të këtij mekanizmi ashtu që të kryejë funksionet e veta në mënyrë efikase dhe efektive, pas pranimit të ankesave.

Tutje, ekzistimi dhe funksionalizimi i zyrës koordinuese brenda OAK-së në raport me ANJF dhe caktimin e avokatëve ex officio, do të ishte formë efikase e kontrollit të cilësisë, ku avokatët do të mbanin përgjegjësi në OAK, me rastin e ankesës ndaj tyre apo dhe gjatë raportimit sistematik në zyrën koordinuese të OAK-së. Duke pas parasysh reputacionin e tyre, përgjegjësia e avokatëve do të jetë më e lartë në rast të mos përmbushjes së detyrave të tyre sipas përcaktimeve ligjore sesa në situatën kur përfaqësimi realizohet nga zyrtarët ligjor të ANJF-së. Kjo pasi që edhe masa më e rëndë e shqiptuar ndaj zyrtarëve në fjalë, ajo e “largimit nga puna”, nuk do të mbante ata mjaftueshëm përgjegjës për dëmet e shkaktuara palëve. Eventualisht, të njëjtët do të kishin mundësi vazhdim pune private. Kjo do të thotë se ndryshimet e propozuara në Draft Koncept Dokument nën arsyetimin e kontrollit të duhur të cilësisë, nuk vlejné në asnjë mënyrë.

Andaj, IKD për arsyet e lartcekura mbi mundësinë e tejkalimit të pengesave të burimeve të kufizuara, ngritjes së ndërgjegjësimit dhe përmirësimit të kapaciteteve, përfshirë koordinimin institucional, pa ndryshime rrënjësore të legjislacionit aktual, përmes fuqizimit të dhënies së

³⁵ Komisioni Evropian, Raporti për Kosovën 2023, fq. 39. (https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/760aaça-4e88-4667-8792-3ed08cdd65c3_en?filename=SWD_2023_692%20Kosovo%20report_0.pdf)

³⁶ Draft koncept dokument për ndihmë juridike falas, Ministria e Drejtësisë, fq. 28. Publikuar në Platformën për Konsultime Publike më 26.06.2024.

ndihmës juridike pro bono, e konsideron se një opsion i ndërmjetëm, ku fuqizohen mekanizmat aktual, si më lehtë të realizueshëm dhe adekuat për arritjen e një qëllimi për efikasitet më të lartë dhe cilësor në dhënien e ndihmës juridike falas.

Po ashtu, kategorizimi i avokatëve në dhënien e ndihmës juridike përmes një rregullore është një metodë adekuate për sigurimin e një cilësie të lartë në ofrimin e shërbimeve juridike. Kjo pasi që avokatët me përvojë profesionale mbi tre vjet, mund të përfaqësojnë të pandehurit në të gjitha fazat e procedurës penale në çdo nivel të prokurorive dhe gjykatave, në Departamentin për të Mitur dhe Departamentet e Krimeve të Rënda. Ndërsa, ata me më pak përvojë se tri vjet, mund të përfaqësojnë të pandehurit në çdo nivel të departamenteve të përgjithshme të prokurorive dhe gjykatave si dhe në ofrimin e ndihmës juridike falas në ANJF.

Në anën tjetër, me sistemin hibrid, zyrtarët e ANJF do të jenë të mbingarkuar me çështje që tejkalojnë kufijtë e rekomanduar, duke e bërë të vështirë për ta që t'i kushtojnë kohën dhe vëmendjen e duhur secilit rast. Kjo ngarkesë do t'i kushtojë përfituesve të ndihmës juridike falas – grupeve më të cenueshme në vend, me ulje të cilësisë së ndihmës juridike falas, për shkak të sfidave me kapacitete njerëzore dhe resurse të tjera. Bazuar në shqyrtim të literaturës, shërbimet e mbrojtësve publik, edhe në rrethanat më të mira, përballen me një gamë pengesash gjatë dhënies së ndihmës juridike. Nga pabarazitë e financimit deri tek çështjet e perceptimit publik, mbrojtësit publik përballen me presion të jashtëzakonshëm për të bërë më shumë me më pak.³⁷ Andaj, përfshirja e një sistemit të tillë, qoftë edhe hibrid, e dëmton tej mase sistemin e ndihmës juridike falas. Mbi të gjitha, kjo formë ndikon në cenimin e qasjes në drejtësi për qytetarët e Republikës së Kosovës, të cilët nuk do të kenë mundësi që të drejtohen në zyrat e ANJF në çdo kohë, sikurse që mund ta praktikojnë në situatën aktuale. Në zyrat rajonale të ANJF ku ka numër më të limituar të zyrtarëve – e të cilët kurrë nuk do të mund të shumëfishohen në masën e nevojshme për mbulueshmëri – qytetarët do të udhëtojnë nga zona të thella, vetëm për të mos gjetur zyrat e hapura, për shkak se zyrtarët do të jenë të zënë në përfaqësim. Kjo cenon thellësisht qasjen në drejtësi për grupet e cenueshme në vend.

Të gjitha këto situata, duhet të merren parasysh në paraqitjen e analizës, problemit dhe rekomandimeve në Draft Koncept Dokument, ashtu që të vihet deri tek një rezultat i drejtë në lidhje me reformën në sistemin e ndihmës juridike falas.

10.Ndërgjegjësimi publik

Është shumë e qartë se qasja në ndihmë juridike falas është thelbësore për ofrimin e një qasje të drejtë, të barabartë dhe kuptimplotë. Në rast se një individ nuk arrin t'i adresojë kërkesat e veta ligjore, atëherë kjo prek direkt atë, por edhe familjen, sistemin e drejtësisë, ekonominë dhe në përgjithësi shoqërinë. Prandaj, sa më herët që qytetari arrin t'i adresojë problemet e veta përmes këshillave apo veprimeve të tjera juridike, ndikon në parandalimin e shfaqjes apo përshkallëzimit të një problemi të caktuar juridik. Kjo dëshmon se qasja e lehtë dhe e menjëhershme në ndihmë juridike falas është një çelës drejt zbutjes së problematikave dhe

³⁷ Katie Meyer, *Despite Outlier Status, Pa. Lawmakers Don't Make Public Defense A Priority*, (Oct. 2, 2018), <https://perma.cc/7HM9-6ZU>.

adresimit të tyre në rrugë të duhur. Por shpesh herë qytetarët nuk arrijnë të adresojnë problemet e veta, për shkak të mungesës së njohurive mbi të drejtat e tyre dhe mbi mundësitë që kanë për të kërkuar realizimin e të drejtave të veta, pa marrë parasysh gjendjen ekonomike.

Këtë e thotë edhe Raporti për Kosovën i Komisionit Evropian i vitit 2023, që ndër të tjera shkruan se *niveli i ndihmës juridike (si për viktimat ashtu edhe për të dyshuarit/të akuzuarit), ndonëse i përmirësuar, mbetet i pamjaftueshëm për shkak të legjislacionit kundërthënës, mungesës së ndërgjegjësimit publik dhe sistemeve të ndryshme për ofrimin e ndihmës juridike falas.*³⁸ Duke evidentuar kështu një nga problemet kryesore mungesën e ndërgjegjësimit për ndihmën juridike falas.

Rritja e vetëdijes dhe qasjes për ndihmë juridike falas mundëson që të gjithë qytetarët, veçanërisht ata më të cenuarit dhe grupet e marginalizuara të jenë të informuara për të drejtat e tyre ligjore dhe disponueshmërinë e shërbimeve juridike falas. Kjo ndihmon tejkalimin e barrierave që lidhen me informacionin, dallimet kulturore, gjuhën dhe sfidat tjera gjeografike.

Në kuptim të arritjes së këtij qëllimi, IKD ndërmerr veprime të vazhdueshme vetëdijësuese për grupe të caktuara të qytetarëve përkitazi me ndihmën përkatëse të ofruara. Andaj, në këtë drejtim më qëllim të përfshirjes dhe një mbulimi më të gjerë gjeografik është i nevojshëm ndërgjegjësimi publik i vazhdueshëm nga ANJF. Për këtë nuk nevojitet reformim i sistemit, e lëre më reformim thelbësor, por në radhë të parë duhet të ketë të ndarë një buxhet për këtë çështje, e po ashtu duhet pasur edhe linja bashkëpunimi fillimisht me televizionin publik, e gjithashtu edhe me akterët e tjerë që të mund të krijohen kampanja vetëdijësuese dhe të arrihet niveli i duhur i ndërgjegjësimit për qytetarët. Në këtë drejtim, jo vetëm nevoja për ndërgjegjësim publik dhe mënyra se si arrihet ky ndërgjegjësim, duhet të jetë pjesë e Draft Koncept Dokumentit.

³⁸ Komisioni Evropian, Raporti për Kosovën 2023, fq. 39. (https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/760aaça-4e88-4667-8792-3ed08cdd65c3_en?filename=SWD_2023_692%20Kosovo%20report_0.pdf)

11.Rekomandime konkrete

- Reformimi i ndihmës juridike falas të bëhet mbi bazën e një analize konkrete, të paanshme dhe të balancuar.
- Të mos parashihet reformim strukturor i ndihmës juridike falas, por të merret për bazë opsioni i fuqizimit të mekanizmave ekzistues.
- Të adresohet çështja e politizimit kundërkushtetues të ndihmës juridike falas, duke shfuqizuar kapitullin III, të Ligjit Nr.08/L-063 për ndryshimin dhe plotësimin e ligjeve që kanë të bëjnë me racionalizimin dhe vendosjen e vijave llogaridhënese të Agjencive të Pavarura, ashtu që ANJF të funksionojë siç funksiononte para miratimit të këtij Ligji.
- Në Draft Koncept Dokument të reflektohet dallimi në mes të konceptit të ndihmës juridike falas dhe të mbrojtjes falas, ashtu që ANJF të mos interferojë në procedurë penale.
- Të merret për bazë Strategjia e Sundimit të Ligjit për zbatimin e reformës, si në aspektin kohor edhe atë përmbajtjesor.
- Të ruhet pavarësia institucionale, funksionale dhe organizative e gjyqësorit.