

2025

Aksesi në Drejtësi pas reformës së hartës gjyqësore



Tetor 2025

Ky dokument u prodhua si pjesë e inisiativave publike të pjesëmarrësve të “Shkollës Shqiptare të Studimeve Politike” dhe u mbështet nga Akademia e Studimeve Politike. Ofrimi i ekspertizës profesionale të këtyre hulumtimeve ndaj politikëbërësve synon të sigurojë një platformë diskutimesh për shkëmbimin e ndërsjelltë të ideve të reja.

Përgatiti:

**Doralda Tanellari
Eno Muja
Neda Stana
Ted Koplaku
Xhuljana Dreshaj**

Abstrakt

Ky dokument shqyrton ndikimin mbi aksesin¹² në drejtësi të reformës së hartës gjyqësore në Shqipëri, e cila u prezantua nga Këshilli i Lartë Gjyqësor (KLGJ) në vitin 2022 dhe u implementua plotësisht më pas. Reforma, e cila synonte konsolidimin e gjykatave dhe përmirësimin e efikasitetit, ka prodhuar rezultate sa pozitive, aq edhe sfiduese. Ndërkohë që racionalizimi i gjykatave pritej të përmirësonte efikasitetin, të specializonte gjykatat, si dhe të shpërndante burimet, reforma rezultoi se ka prodhuar edhe disa efekte jo aq pozitive, si përshtetja distancat fizike më të gjata për palët e përfshira, boshllëqet gjyqësore dhe vonesat e vazhdueshme në gjykatat e apelit dhe administrative. Duke u mbështetur në raportet vjetore të KLGJ-së (2022–2024), vlerësimet e CEPEJ, analizat e UNDP-së dhe raportet e BE-së mbi sundimin e ligjit, ky dokument ofron një analizë të bazuar në të dhëna ndër vite, si dhe disa rekomandime për shqyrtimin e ardhshëm të hartës gjyqësore, meqenëse po afron koha e nevojshme për këtë qëllim.

Ky punim është hartuar në rend alfabetik nga Doralda Tanellari, Eno Muja, Neda Stana, Ted Kopliku, Xhuljana Dreshaj.

1. Pse u ndërmorr harta e re gjyqësore?

Para reformës, sistemi gjyqësor i Shqipërisë karakterizohej nga një fragmentim i madh i gjykatave. Me më shumë se 35 gjykata të shkallës së parë të shpërndara në të gjithë vendin, disa prej tyre kishin ngarkesë shumë të ulët çështjesh, gjë që krijonte joefikasitet, ndërsa të tjera, veçanërisht në qendrat urbane, përballeshin me vonesa dhe prapambetje/backlog të konsiderueshëm. Për këtë arsye, Këshilli i Lartë Gjyqësor ndërmori reformimin e hartës me qëllim racionalizimin e rrjetit gjyqësor për të arritur efikasitet më të madh, për të përmirësuar shpërndarjen e burimeve dhe për të nxitur e promovuar specializimin gjyqësor³.

Vlen të përmendet se ligji nr. 98/2016 “Për organizimin e pushtetit gjyqësor në Republikën e Shqipërisë” (6 tetor 2016)⁴, ndër të tjera, parashikon që Këshilli i Lartë Gjyqësor në bashkëpunim me Ministrinë e Drejtësisë duhet të përgatisë një propozim të

¹ Raport mbi gjendjen e sistemit gjyqësor dhe veprimtarinë e Këshillit të Lartë Gjyqësor për vitin 2023 - <chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://klgj.al/media/o4miakfi/raport-vjetor-2023.pdf>

² Raport mbi gjendjen e sistemit gjyqësor dhe veprimtarinë e Këshillit të Lartë Gjyqësor viti 2024 - <chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://klgj.al/media/1bhpy5gv/raport-mbi-gjendjen-e-sistemit-gjyqesor-dhe-veprimtarine-e-keshillit-te-larte-gjyqesor.pdf>

³ <chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://klgj.al/media/gltnnq3j/klgj-raport-vleresimi-nj%C3%AB-hart%C3%AB-e-re-gjyq%C3%ABsore-maj-2022.pdf>

⁴ Ligji nr. 98/2016 “Për organizimin e pushtetit gjyqësor në Republikën e Shqipërisë”.

përbashkët për hartën e re gjyqësore, i cili miratohet më pas nga Këshilli i Ministrave⁵. Pasi të miratohet, harta gjyqësore mund 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 rezultatet duhet t'i publikojë çdo vit.

Neni 14 i Ligjit nr. 98/2016 parashikon se kompetencat tokësore të gjykatave caktohen duke synuar përmbushjen në mënyrë të ekuilibruar të garantimit të aksesit në drejtësi, nevojën për uljen e kostove dhe garantimin e përdorimit të burimeve publike dhe nevojën për rritjen e cilësisë së shërbimeve të ofruara.

Reforma u ndikua gjithashtu edhe nga rekomandimet e Këshillit të Evropës⁶ dhe CEPEJ⁷, të cilat evidentuan se harta ekzistuese gjyqësore asokohe nuk ishte në përputhje me standardet evropiane lidhur me efikasitetin. Të dhënat e CEPEJ treguan se kishte një shpërndarje jo të barabartë të gjyqtarëve dhe burimeve nëpër vend, duke rekomanduar konsolidimin si një masë për optimizimin e ngarkesës dhe kostove.

Një tjetër faktor është procesi i anëtarësimit të Shqipërisë në BE, ku progresi në reformën e drejtësisë, duke përfshirë efikasitetin dhe aksesin, ende mbetet qendror. Për këtë arsye konsolidimi i hartës gjyqësore u paraqit si një hap drejt përputhjes me praktikën më të mira të BE-së.

1.1. Çfarë pritej?

Objektivat e reformës së hartës gjyqësore ishin ambicioze. Ndër pritshmëritë e kësaj reforme ishte përmirësimi i efikasitetit përmes reduktimit të gjykatave të nënshfrytëzuara, ofrimi/mundësimi i një specializimi më të madh të gjyqtarëve dhe një konsistencë më e qendrueshme në jurisprudencë.

Ndërkaq, si rrjedhojë e reformës pritej edhe shpërndarja e ngarkesës në një formë më të balancuar të çështjeve në gjykatat e shkallës së parë, si dhe mbi të gjitha, reduktimi i backlogut në gjykatat e mbingarkuara.

Për të mundësuar sa më sipër, pritej një shpërndarje më e mirë e burimeve financiare dhe njerëzore, duke shmangur duplikimin e kostove administrative. E gjitha kjo, sikurse e përmendëm, do të ofronte përputhshmëri me treguesit e CEPEJ për normat e zgjidhjes së çështjeve dhe kohëzgjatjen e tyre.

⁵ VKM Nr. 495, datë 21.7.2022, "Për riorganizimin e Rretheve Gjyqësore dhe kompetencave tokësore të Gjykatave".

⁶<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://rm.coe.int/albanija-2024-2022-/1680b1f6ae>

⁷https://www.coe.int/en/web/cepej/home-2020/-/asset_publisher/VYnNhZ1CBsgv/content/albanian-government-approves-new-judicial-map

Më konkretisht, referuar të dhënave nga raportet vjetore të KLGJ për vitin 2023 dhe 2024n numri i stafit jogjyqtar për 100.000 mijë banorë për Shqipërinë për vitin 2023 sipas organikës në fakt është 37.44, kundrejt mesatares evropiane për vitin 2020 prej 55.549. Pra, sërisht rezulton se, pavarësisht shtimit të burimeve njerëzore në administratën gjyqësore, kjo administratë gjyqësore, në raport me numrin e popullsisë, vijon të mbetet larg mesatares evropiane. Ndërkaq, numri i stafit jogjyqtar për 100.000 mijë banorë, për Shqipërinë, për vitin 2024, sipas organikës në fakt, është 39.24, kundrejt mesatares evropiane për vitin 2022 prej 55.55.

Nga ana tjetër, KLGJ gjithashtu priste që reforma të lehtësonte digjitalizimin e gjyqësorit, duke centralizuar burimet dhe inkurajuar investimin në mjetet e drejtësisë elektronike.

Vlen të theksohet se në kohën e miratimit të reformës, grupet e interesit, ku përfshiheshin vecanërisht përfaqësues nga Dhoma Kombëtare e Avokatisë, apo shërbimi përmbartimor, shprehën fuqishëm kundërshtimet e tyre duke shkuar edhe në bojkot të procesve gjyqësore, nëse reforma do të kalonte⁸. Kjo pasi, sipas tyre, reforma do të passillte shtim të kostove dhe pasoja të parikuperueshme për qytetarët⁹. Dhoma Kombëtare e Avokatisë pretendonte asokohe se çënohej liria e veprimtarisë ekonomike, parimi i barazisë përpara ligjit dhe ndalimi i diskriminimit, pasi avokatët që ushtrojnë profesionin në dhomat vendore të avokatisë (14 të tilla, me përjashtim të Tiranës), për të përballuar pasojat duhet të rrisin tarifat e shërbimit, ndërkohë që avokatët e dhomës së Tiranës mbajnë të njëjtat tarifa, duke hyrë kështu në një treg të pabarabartë, si dhe e rejtta e publikut për akses në gjykatë e lidhur me parimin e barazisë së armëve, si elemente të së drejtës për proces të rregullt.¹⁰

2. Situata aktuale

Rreth tre vjet pas reformës, panorama është e përzier¹¹. Konsolidimi reduktoi numrin e gjykatave të shkallës së parë të juridiksionit të përgjithshëm në 13 nga 22, ato administrative në 2 nga 6, si dhe ato të apelit me juridiksion të përgjithshëm nga 6 në 1, një ndryshim i rëndësishëm dhe rrënjësor nga struktura para reformës.

Vlen të theksohet se përfitimet e pritshme në efikasitet dhe reduktimin e prapambetjes janë penguar pjesërisht nga sfida strukturore. Sipas raportit të KLGJ-së për vitin 2024, shumë gjykata operojnë ende me boshllëqe të mëdha në pozicionet e gjyqtarëve, ndërsa

⁸ <https://gazetasi.al/pas-bojkotit-edhe-protesta-kunder-hartes-se-re-gjyqesore-ne-disa-qtete/>

⁹ <https://gazetashqiptare.al/2022/06/12/shkelen-te-drejtat-e-njeriut-dhoma-e-avokatisë-kunder-hartes-se-re-gjyqesore-paralajmerohet-bojkotimi-seancave/>

¹⁰ <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.gjykatakushtetuese.gov.al/wp-content/uploads/2024/12/vend.7023.pdf>

¹¹ <https://verfassungsblog.de/from-backlog-to-breakdown/>

disa gjykata kanë më pak se 70% të vendeve të mbushura. Kjo minon dukshëm qëllimet e konsolidimit. Në të njëjtën kohë, normat e zgjidhjes së çështjeve në shkallën e parë tregojnë përmirësim, ndërsa gjykatat e apelit dhe ato administrative vazhdojnë të përballen me prapambetje të konsiderueshme.

Pavarësisht këtij fakti, gjykatat e juridiksionit të përgjithshëm të shkallëve të para e mbyllën vitin 2024 me 42,070 çështje të pazgjidhura të cilat përbëjnë një barrë e cila kërkon rritje të numrit të gjyqtarëve si edhe stafit mbështetës në funksion të miradministrimit të drejtësisë. Nga ana tjetër, analiza e shpërndarjes së backlog-ut mes gjykatave, referuar raportit të KLGJ për vitin 2024, tregon për një pabarazi të theksuar në ngarkesën e punës, ku një numër i vogël gjykatash përballen me pjesën më të madhe të stokut të trashëguar.

Por, përtej statistikave, përvoja e qytetarëve duket se ka ndryshuar. Për qytetarët në zona të largëta, distancat më të gjata për të arritur gjykatat sjellin kosto dhe barriera shtesë. Gjykatat si, Elbasani, Shkodra, Vlora dhe Korça, kanë patur volume më të ulëta çështjesh.

Sipas raportit të KLGJ për vitin 2024, Gjykata e Shkallës së Parë e Juridiksionit të Përgjithshëm Tiranë vijon të mbetet gjykata me numrin më të lartë të çështjeve të reja të regjistruara. Gjatë vitit 2024, kjo gjykatë ka regjistruar 33,529 çështje, që përfaqëson 39.6% të totalit të çështjeve të reja në shkallën e parë. Kjo përqindje e lartë është një reflektim i densitetit më të madh të popullsisë në kryeqytet dhe numrit më të madh të marrëdhënieve juridike që lindin dhe kërkojnë zgjidhje. Gjykata e Durrësit renditet në vend të dytë me 7,791 çështje të reja të regjistruara, duke përbërë 9.2% të totalit. Gjykata e Fierit zë vendin e tretë me 7,401 çështje të reja, ose 8.7% të totalit, duke ruajtur pothuajse të njëjtin nivel si një vit më parë.

Nga ana tjetër, grupet e cenueshme, përfshirë individët me të ardhura të ulëta, varen më shumë nga ndihma juridike, e cila mbetet e kufizuar në mbulim¹².

2.1 Analiza e politikave - pse efektet devijuan nga pritjet

Disa nga faktorët kryesorë shpjegues lidhur me arsyet se pse efektet devijuan nga pritshmëritë lidhen kryesisht me kompromiset e bëra në drejtim të strukturës. Përparësi iu dha efikasitetit dhe shkallës së shqyrtimit të proceseve, duke u përqendruar në menaxhimin e aspekteve financiare të gjykatave e duke mos i kushtuar rëndësi afërsisë së tyre. Kjo pasi shumë gjykata asokohe po funksionin me më pak gjyqtarë se numri i

¹² chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2025-04/access_to_justice_report_2024.pdf

kërkuar nga ligji për një gjykatë. Pa patur asnjë mekanizëm zbutës në këtë drejtim, konsolidimi rriti në mënyrë të parashikueshme kostot e aksesit¹³.

Nga ana tjetër, sikurse e përmendëm edhe më sipër, nuk u aplikuan në formën e duhur masat e nevojshme IT, si përshembull sistemi i menaxhimit të çështjeve gjyqësore. Vetë KLGj, referuar raportit të vitit 2024, shprehet se mungon një sistem modern për këtë qëllim. Gjithashtu, transferimet e stafit dhe masat kalimtare të aksesit, të tilla si zyrat e shërbimit, u vonuan ose u financuan pak. Më konkretisht zyrat e shërbimit u mundësuan pas miratimit të hartës së re gjyqësore, vetëm gjatë vitit 2023.

Konsolidimi i gjykatave uli inventarët e shkallës së parë, por rezultoi se zhvendosi presionin e ngarkesës së procesve në nivelet e apelit dhe ato administrative. Vlen të përmendet në këtë pikë, se harta e re u aplikua në një kohë, kur në sistem mungonin 44 % e trupës së gjyqtarëve dhe 38% të prokurorëve, si pasojë e 'vetingut' dhe stoku i dosjeve ishte i lartë.

Në vijim të sa më sipër, rritja e distancës dhe kostos pengoi paraqitjen e padive dhe pjesëmarrjen në procese.

3. Rekomandime

Duke qenë se po afrohet koha sërish për rishikimin e hartës gjyqësore, kjo periudhë ofron një mundësi për të adresuar mangësitë e vërejtura deri tani. Në këtë drejtim, disa nga rekomandimet që do të mund të vinin në ndihmë të procesit, do të ishin mbushja e boshllëqeve të gjyqtarëve si prioritet, duke përfshirë emërimet të përkohshme dhe rekrutime të përshpejtuara, e parë kjo në kuadër të rekomandimeve afatshkurtra. Gjithashtu, në këtë drejtim, do të ishte me vend zgjerohet përdorimi i seancave gjyqësore satelit dhe seancave në distancë për të zbutur sfidat e aksesit gjeografik. Njëkohësisht, do të duhej të forcoheshin mekanizmat e monitorimit të të dhënave mbi shpërndarjen e ngarkesës dhe normat e zgjidhjes së çështjeve.

Sa i përket disa rekomandimeve afatmesëm, nisur nga problematikat e vërejtura, do të duhej të shihej me përparësi investimi në ndihmën juridike dhe angazhimi për të siguruar që grupet e cenueshme të kenë akses në drejtësi pavarësisht distancave më të gjata. Gjithashtu, në këtë drejtim do të ishte gjithashtu me vend të zgjerohet digjitalizimi (paraqitja elektronike e çështjeve, seanca online) për të reduktuar varësinë nga prezenca fizike, si dhe ndërtimi i dhomave të specializuara brenda gjykatave të konsoliduara për të përmirësuar cilësinë dhe konsistencën. Me rëndësi në këtë drejtim do të ishte edhe shtimi

¹³ balkanweb.com/harta-e-re-gjyqesore-rriti-deri-ne-30-tarifate-per-avokatet-juristet-paralajmerojne-shtrenjtim-tjeter-te-cmimeve/

i stafit ndihmës për gjyqtarët, me qëllim lehtësimin e punës dhe rritjen e shpejtësisë së gjykimit të dosjeve.

Në kuadër të rekomandimeve afatmesme, gjykojmë se është koha të fillohet një vlerësim i pavarur i ndikimit në nivel lokal të reformës së hartës gjyqësore, duke përdorur metodologjinë CEPEJ, si dhe të publikohen gjetjet dhe të mbahen konsultime të strukturuar me autoritetet bashkiake, shoqatat e avokatëve, ofruesit e ndihmës ligjore dhe shoqërinë civile, duke përcaktuar qartësisht edhe mënyrën e financimit të paketave zbutëse përpara zbatimit të ndryshimeve.

Në drejtim të rekomandimeve afatgjata, vlen të theksohet se objektivi vijon të mbetet i njëjtë, pra përputhja e normave të zgjidhjes dhe kohëzgjatjes së çështjeve të Shqipërisë me standardet CEPEJ. Njëkohësisht, në këtë drejtim do të ishte me vlerë përfshirja e sondazheve të përdoruesve për të vlerësuar përvojën e qytetarëve në aksesin në gjykata, si dhe krijimi i një mekanizmi të përhershëm brenda KLGJ-së për monitorimin dhe vlerësimin e hartës gjyqësore.

4. Konkluzione

Reforma e hartës gjyqësore ishte një përpjekje e lëvdueshme për të modernizuar strukturat e gjykatave dhe për të adresuar backlogun dhe proceset e prapambetura, por rezultatet e saj të përziera nënvizojnë pikërisht nevojën thelbësore për të kombinuar konsolidimin me zbutje konkrete të aksesit dhe rritje të kapaciteteve në nivelet e apelit, apo edhe me një rikonfigurim pjesërisht të hartës me fokus gjykatat administrative të shkallës së parë, si dhe ato të apelit.

Në këtë drejtim, rishikimi i ardhshëm i hartës gjyqësore nga KLGJ-ja është një mundësi kritike për ta bërë procesin të bazuar në prova dhe njëkohësisht të ndjeshëm ndaj nevojave të shoqërisë.

Referenca

CEPEJ (2024), *Sistemet Gjyqësore Evropiane – Raporti i Vlerësimit* (bazuar në të dhënat e vitit 2022).

Këshilli i Lartë Gjyqësor (KLGJ), *Raportet Vjetore 2022, 2023, 2024: Raport mbi gjendjen e sistemit gjyqësor*.

Këshilli i Evropës (2019), *Udhëzues CEPEJ mbi hartat gjyqësore*

Komisioni Evropian (2024), *Raporti për Sundimin e Ligjit në Shqipëri*.

“Një hartë e re gjyqësore për Shqipërinë”, Raport Vlerësimi nga KLGJ - Maj 2022

UNDP Shqipëri (2024), *Vlerësimi i Aksesit në Drejtësi*.

Vendim nr. 70 datë 27.12.2023 (V-70/23) i Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë

Akte ligjore

Ligji nr. 98/2016 “Për organizimin e pushtetit gjyqësor në Republikën e Shqipërisë”.

VKM Nr. 495, datë 21.7.2022, “Për riorganizimin e Rretheve Gjyqësore dhe kompetencave tokësore të Gjykatave”.

Lidhje interneti

<chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjpcglclefindmkaj/https://rm.coe.int/albanija-2024-2022-/1680b1f6ae>

https://www.coe.int/en/web/cepej/home-2020/-/asset_publisher/VYnNhZ1CBsgv/content/albanian-government-approves-new-judicial-map

<https://gazetasi.al/pas-bojkotit-edhe-protesta-kunder-hartes-se-re-gjyqesore-ne-disaqytete/>

<https://gazetashqiptare.al/2022/06/12/shkelen-te-drejtat-e-njeriut-dhoma-e-avokatises-kunder-hartes-se-re-gjyqesore-paralajmerohet-bojkotimi-seancave/>

<https://verfassungsblog.de/from-backlog-to-breakdown/>

balkanweb.com/harta-e-re-gjyqesore-rriti-deri-ne-30-tarifate-per-avokatet-juristet-paralajmerojne-shtrenjtim-tjeter-te-cmimeve/