FOUNDATION ФОНДАЦИЈА
OPEN ОТВОРЕНО
SOCIETY ОПШТЕСТВО
MACEDONIA МАКЕДОНИЈА

БЛУПРИНТ ГРУПА
за реформи во правосудството



QASJA NË DREJTËSINË ADMINISTRATIVE

Problemet dhe të metat e sistemit

1. HYRJE

Qasja në drejtësinë administrative, ndër të tjera, përfshin miratimin e akteve ligjore dhe të drejtave, si dhe mundësinë që qytetarët të kundërshtojnë në mënyrë efektive aktet administrative. Qëllimi i sistemit të drejtësisë administrative është të sigurojë që aktet administrative mund të rishikohen në procedurat që u përmbahen standardeve të gjykimit të drejtë nga një gjykatë ose gjykatë kompetente, e pavarur dhe e paanshme. Drejtësia administrative siguron që vendimmarrësit të mbahen përgjegjës dhe garanton besimin e qytetarëve në sistem.

Prandaj, drejtësia administrative është një komponent themelor i një shoqërie demokratike dhe ekzistenca e saj është thelbësore në çdo shoqëri të bazuar në shtetin e së drejtës, pasi kërkon që Qeveria, dhe rrjedhimisht administrata e saj, të veprojnë brenda kuadrit të kompetencave ligjore, duke respektuar dhe standardet ndërkombëtare për drejtësinë administrative.

Ky dokument për diskutim është përgatitur nga Instituti për të Drejtat e Njeriut si aktivitet në kuadër të projektit "Për drejtësi - Organizata civile për një gjyqësor të pavarur dhe efikas", financuar nga Fondacioni "Shoqëria e Hapur - Maqedoni", dhe i zbatuar nga Grupi Blueprint i organizatave civile për reforma në gjyqësor.

Qëllimi i dokumentit është të identifikojë situatat dhe sfidat në lidhje me përmbushjen e të drejtave të qytetarëve në procedurat administrative, përfshirë edhe kontestet administrative në Gjykatën Administrative dhe Gjykatën e Lartë Administrative, si dhe të japë rekomandime për përmirësimin e situatës.

Si problemet kryesore të perceptuara nga Instituti për të Drejtat e Njeriut duke ofruar ndihmë juridike parësore falas për qytetarët në procedurat administrative, si dhe nga monitorimi i rasteve që zhvillohen në Gjykatën Administrative në fushën e të drejtave sociale dhe të përcaktuara në tryezën e organizuar me aktorë kryesorë nga fusha e drejtësisë administrative, u përcaktuan çështjet si në vijim:

- **mosrespektimi i parimit të ndihmës aktive ndaj palës dhe parimit të orientimit në shërbim të palës në procedurat para autoriteteve publike;**
- **moszbatimi i vendimeve të Gjykatës Administrative nga autoritetet publike;**
- **mosveprim nga autoritetet pas urdhrave të Gjykatës Administrative;**
- **vonesa në ekzekutimin e vendimeve të Gjykatës Administrative;**
- **Zbatim i dobët i vendimmarrjes meritore të Gjykatës Administrative në juridiksion të plotë;**
- **mangësitë në udhëheqjen e debatit publik;**
- **aplikimi i dobët i standardeve që dalin nga praktika e Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut në vendimmarrje.**[1]

Në këtë dokument, në vijim do të shtjellohen shkurtimisht temat kryesore që janë diskutuar në tryezë dhe për të cilat janë dhënë rekomandime, të cilat janë theksuar në fund të dokumentit.

---

1 Raport nga monitorimi i punës së Gjykatës Administrative në çështjet që kanë të bëjnë me të drejtat sociale, Instituti për të Drejtat e Njeriut 2023. Në dispozicion në: https://shorturl.at/aqtT1

2. REFORMAT E GJYQËSORIT ADMINISTRATIV NË STRATEGJINË E ZHVILLIMIT TË GJYQËSORIT 2024-2028

Strategjia e zhvillimit të gjyqësorit (2024-2028)[2] parashikon masa për reformat në gjyqësorin administrativ. Në të njëjtën kohë, Strategjia thekson se drejtësia administrative ka qenë një fushë e lënë pas dore për një kohë të gjatë, e cila nënkupton pasoja për individët. Në qendër të mbrojtjes efektive të të drejtave të njeriut dhe respektimit të sundimit të ligjit është e drejta e individëve për të apeluar kundër vendimeve administrative dhe për të pasur mundësinë për të kërkuar korrigjim ligjor nëpërmjet zbatimit të rregullave të drejta procedurale administrative sa herë që të drejtat, liritë ose interesat e tyre janë prekur.[3]

Me masat e parapara në Strategji thuhet se synimet janë adresimi i problemeve dhe sfidave të caktuara me të cilat ballafaqohet gjyqësori administrativ përkundër reformës së fundit të Ligjit për Kontestet Administrative.

Strategjia rendit prioritetet në vijim për reformat në fushën administrative:

2.5.1 Lidhja e autoriteteve shtetërore me Gjykatën Administrative në procesin e digjitalizimit dhe interoperabilitetit me Gjykatën e Lartë Administrative/Gjykatën Supreme;

2.5.2 Integrimi i gjyqësorit administrativ në gjyqësorin e rregullt dhe ripërcaktimi i kontestit administrativ dhe harmonizimi i Ligjit për Kontestet Administrative me ndryshimet që do të futen në bazë të Raporteve të SIGMA[4]

2.5.3 Miratimi i raporteve vjetore me statusin e ekzekutimit të vendimeve të Gjykatës Administrative dhe Gjykatës së Lartë Administrative.[5]

3. ZBATIMI I LIGJIT PËR KONTESTET ADMINISTRATIVE NË PRAKTIKË

Në vitin 2019 u miratua Ligji i ri për Kontestet Administrative[6] me të cilin është bërë harmonizimi me Ligjin e fundit për procedurën e përgjithshme administrative[7] dhe me të cilat janë zbatuar standarde të rëndësishme për sigurimin e drejtësisë administrative, megjithatë, në praktikë mbetën të njëjtat sfida që ky ligj duhej të zgjidhte.

Gjegjësisht, edhe pse ligji parasheh zbatimin e detyrueshëm të udhëzimeve të Gjykatës Administrative nga autoritetet publike, ato shumë shpesh nuk e respektojnë qëndrimin e gjykatës dhe nuk veprojnë sipas udhëzimeve të dhëna në aktgjykimet me të cilat anulojnë

2 Strategjia e zhvillimit të gjyqësorit 2024-2028, në dispozicion në: https://shorturl.at/sFPX4

3 Ibid, fq. 34

4 SIGMA Raporti i monitorimit mbi parimet e administratës publike për Maqedoninë e Veriut, 2021. Në dispozicion në: https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Republic-of-North-Macedonia.pdf

5 Strategjia e Zhvillimit të Gjyqësorit 2024-2028, në dispozicion në: https://shorturl.at/sFPX4

6 Ligji për Kontestet Administrative, "Gazeta zyrtare e RM", nr: 96/2019 nga 17.5.2019

7 Ligji për procedurën e përgjithshme administrative, "Gazeta zyrtare e RM", nr: 124/2015 nga 23.7.2015 dhe ndryshimet nga Gazeta zyrtare e RM", nr. 65/2018

aktet e tyre për shkak të paligjshmërisë. Në të njëjtën kohë, edhe pse sipas ligjit Gjykata Administrative është e detyruar të marrë vendim meritor, nëse e njëjta çështje kthehet për vendim, Gjykata Administrative shumë rrallë i qaset një vendimi meritor me juridiksion të plotë. Thelbi i ligjit të ri për kontestet administrative është se roli i kontesteve administrative nuk kufizohet në sanksionimin e paligjshmërisë, por në marrjen e një vendimi të drejtë meritor nëse autoriteti nuk vendos në përputhje me rrethanat. Megjithatë, Gjykata Administrative edhe më tutje vetëm anulon aktet e veçanta administrative të organeve publike dhe i kthen lëndët në rizgjidhje.

Nga monitorimi i punës së Gjykatës Administrative, mund të vërehet se arsyeja më e zakonshme për marrjen e një aktgjykimi që vetëm anulon aktin konkret administrativ është mosdorëzimi i dokumenteve nga autoriteti publik që ka miratuar aktin administrativ konkret, në mënyrë që Gjykata Administrative nuk është në gjendje të vendosë në juridiksion të plotë. Megjithatë, për zgjidhjen e këtij problemi, Ligji për Kontestet Administrative i lejon Gjykatës Administrative (si dhe Gjykatës së Lartë Administrative) të vendosë gjobë në masën 20% të pagës mujore të personit që ka miratuar aktin e kontestuar, gjegjësisht veprimi kontestues ose personit përgjegjës, pra personit të autorizuar në organin publik që nuk dorëzon dosjet. Në praktikë nuk kemi të dhëna se kjo dispozitë është zbatuar.

Për shkak të mungesës së vendimit meritor dhe kthimit të lëndës në rivendosje, procedura zvarritet në mënyrë të paarsyeshme.

Në të njëjtën kohë, Ligji i ri për Kontestet Administrative parasheh seancë publike gojore para Gjykatës Administrative. Dispozita respektohet nga gjykata dhe palët ftohen në seancë publike gojore në të gjitha rastet. Megjithatë, janë vërejtur probleme në lidhje me parimin e zhvillimit efektiv të seancës gojore dhe menaxhimit të duhur të kohës dhe rrjedhës së seancës. Në të njëjtën kohë, zyrtarët përfaqësues të organit të paditur kanë një qasje dhe qëndrim joserioz ndaj Gjykatës Administrative, gjë që më së shumti dëshmohet nga mospjesëmarrja e tyre në seancat publike.

Një problem i konstatuar nga disa avokatë është anulimi/shfuqizimi i plotë i një akti të caktuar edhe pse padia kërkon anulimin e pjesshëm, të cilin më vonë pala nuk ka të drejtë ta ankimojë për shkak se padia është lënë në fuqi.

Një problem i konstatuar është mungesa e një sistemi të ekzekutimit dhe monitorimit të ekzekutimit të vendimeve të Gjykatës Administrative dhe Gjykatës së Lartë Administrative.

Njëkohësisht, vendimet e Gjykatës Administrative dhe të Gjykatës së Lartë Administrative nuk i nënshtrohen një mjeti të jashtëzakonshëm juridik në Gjykatën e Lartë, përveç mundësisë së paraqitjes së kërkesës për mbrojtjen e të drejtës për gjykim brenda një afati të arsyeshëm.

3.1. PRAKTIKË E NJËTRAJTSHME NË PROCEDURAT ADMINISTRATIVE

Parimi i ligjshmërisë është përcaktuar në Ligjin për Procedurën e Përgjithshme Administrative (neni 5), i cili përmban edhe një komponent tjetër shtesë, që është detyrimi i autoriteteve për t'i kushtuar vëmendje zbatimit të barabartë të ligjeve. Në kuadrin e organit publik, praktika e krijuar duhet të merret gjithmonë parasysh, në rastet me të njëjtën bazë

ligjore dhe faktike. Për të njëjtën duhet t'i kushtojë vëmendje edhe Gjykata Administrative kur vendos për çështje me të njëjtën bazë juridike dhe faktike për të respektuar parimin e sigurisë juridike të qytetarëve.

Shtrohet pyetja nëse autoritetet publike kanë krijuar mekanizma për ndarjen e praktikës së vendosur. Gjithashtu, nëse gjyqtarët në Gjykatën Administrative kanë parasysh praktikën uniforme për çështje të ngjashme, veçanërisht kur çështjet janë para gjyqtarëve dhe këshillave të ndryshëm.

Parimi i ligjshmërisë në një kontest administrativ nënkupton që gjykata, përveç që të vendosë në bazë të Kushtetutës, ligjeve dhe marrëveshjeve ndërkombëtare, duhet të kujdeset edhe për konsistencën e vendimeve të saj, e cila siguron siguri juridike dhe zbatim të barabartë të ligjeve. Barazia e praktikës gjyqësore është baza për sigurinë juridike të përcaktuar nga standardi për një gjykim të drejtë të parashikuar në nenin 6 të KEDNJ-së. Natyrisht, në raste të jashtëzakonshme, gjykata mund të vendosë ndryshe në rastet me të njëjtën gjendje faktike, por ajo duhet të jetë e arsyetuar mirë dhe të mos lërë vend për dyshime për arbitraritet.

Ligji për procedurën administrative parasheh që Gjykata Administrative të miratojë të ashtuquajturën "vendim model" i paraprirë nga i ashtuquajturi "procedurë model" në rastet kur janë ngritur padi kundër më shumë se 20 akteve administrative në të cilat të drejtat dhe detyrimet e paditësve bazohen në të njëjtën situatë faktike ose të ngjashme. Nuk është e qartë pse ligji parashikon një numër të madh prej 20 çështjesh, sepse në situata të ndryshme, në varësi të objektit dhe thelbit të mosmarrëveshjeve, Gjykata Administrative mund të marrë një vendim model edhe pas vetëm disa padive të ngritura nëse ato referohen. për një çështje të rëndësishme dhe pritet që ata të ndjekin një numër më të madh lëndësh. Për shkak të kësaj, është e nevojshme t'i lihet gjykatës të vlerësojë se sa raste do të jenë të mjaftueshme për t'iu qasur të ashtuquajturit. vendim model.

4. PARIMI I ORIENTIMIT NË SHËRBIM TË ORGANEVE PUBLIKE

Nga të dhënat e marra nga fokus grupet me qytetarë dhe organizata të shoqërisë civile që ofrojnë ndihmë juridike falas, veçanërisht grupeve të margjinalizuara, si një nga sfidat kryesore me të cilat përballen qytetarët gjatë ushtrimit të të drejtave të tyre, veçanërisht në fushën e mbrojtjes sociale radhitën, ndër të tjera, mosmarrja e informacionit të saktë dhe të plotë për përmbushjen e të drejtave nga zyrtarët, si dhe mosekzistenca e interoperabilitetit ndërmjet institucioneve, për shkak të së cilës ata janë të detyruar të dorëzojnë vetë dokumentet dhe të ngarkohen me kosto shtesë.[8]

E drejta administrative parashikon dy parime të rëndësishme në këtë fushë, përkatësisht parimin e ndihmës aktive ndaj palës dhe parimin e orientimit në shërbim të palës (neni 17 dhe neni 9 i Ligjit për Procedurën e Përgjithshme Administrative).

Sipas parimit të ndihmës aktive ndaj palës, autoriteti publik jo vetëm që do t'u

8 Raporti i Qasjes në Drejtësi, Instituti i të Drejtave të Njeriut 2022: https://shorturl.at/BFQY8

mundësojë të gjitha palëve në procedurë që të ushtrojnë dhe mbrojnë të drejtat dhe interesat e tyre ligjore në mënyrën më efikase dhe më të lehtë të mundshme, por edhe t'i informojë palët për dispozitat ligjore që janë të rëndësishme për zgjidhjen e punëve administrative, për të drejtat dhe detyrimet e tyre dhe për të gjitha informacionet e tjera relevante. Gjithashtu parashikohet shprehimisht se pala ka qasje në autoritetin publik në mënyrë elektronike, si dhe injoranca apo pakujdesia e palës nuk do të jetë në dëm të palës. Ky parim është veçanërisht i rëndësishëm në procedurën administrative. Kjo do të thotë që zyrtarët jo vetëm që nuk duhet t'i pengojnë palët në ushtrimin e të drejtave të tyre, por duhet t'i ndihmojnë drejtpërdrejt dhe t'i mësojnë për të drejtat dhe interesat e tyre. Parimi i orientimit të shërbimit është gjithashtu i lidhur këtu. Domethënë, në praktikë, zbatimi i drejtë i këtyre dy parimeve do të nënkuptonte një qëndrim proaktiv të zyrtarëve në ndihmë të qytetarëve në realizimin e të drejtave të tyre. Respektimi i këtij parimi është veçanërisht i rëndësishëm, veçanërisht kur bëhet fjalë për grupet e margjinalizuara të njerëzve (për shembull: romë, persona në rrezik social, persona me aftësi të kufizuara) për të përmbushur të drejtat sociale në një procedurë administrative.

5. PRAKTIKA E GJYKATËS EVROPIANE TË TË DREJTAVE TË NJERIUT NË FUSHËN E DREJTËSISË ADMINISTRATIVE

Nga ndjekja e procedurave në Gjykatën Administrative, nuk kemi vërejtur ndonjë referencë për rastet dhe parimet e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut. Edhe pse parimet dhe standardet e Konventës Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut janë pothuajse plotësisht të inkorporuara në ligjet përkatëse (Ligji për Procedurën e Përgjithshme Administrative dhe Ligji për Kontestet Administrative), përdorimi i rregullt i praktikës së pasur të Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe aplikimi i drejtpërdrejtë i standardeve të zhvilluara në fushën e drejtësisë administrative do të kontribuojë në marrjen e vendimeve të bazuara në standardet e vendosura pa shkelje shtesë të të drejtave.9

Për shembull, parimi i proporcionalitetit është theksuar veçanërisht në rastin "Romeva kundër Republikës së Maqedonisë së Veriut" para Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut. Është një rast në të cilin një personi fizik i është dhënë e drejta e pensionit në vitin 2000, por në vitin 2007, pas një kontrolli të brendshëm, Fondi i Sigurimeve të Pensionit dhe Invaliditetit ka konstatuar se akti administrativ i dhënies së pensionit nga viti 2000 nuk ishte i saktë – duke pasur parasysh se dëshmia e vjetërsisë mungonte në disa vite (nga 1963 deri në 1967), kështu që kërkesa për pension nuk u plotësua. Akti në vitin 2007 si pasojë u revokua/anulua. Po ashtu, është nisur procedura për kthimin e pensioneve të paguara, në periudhën 2000-2007. Kërkuesja i shteroi mjetet juridike në shtet dhe iu drejtua Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut. Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut në

9 Më shumë rreth Standardeve të Këshillit të Evropës dhe Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut në Manualin mbi Standardet Evropiane në Procedurat Administrative, Instituti për të Drejtat e Njeriut 2023. Në dispozicion në: https://shorturl.at/hlER4

vendimin e saj i referohet pikërisht parimit të proporcionalitetit. Ku konstaton se është qëllim legjitim i Fondit të Sigurimeve Pensionale dhe Invalidor që të rishikojë vendimet e tij dhe të anulojë vendimin konkret, duke pasur parasysh se bëhet fjalë për mbrojtjen e pasurisë publike. Megjithatë, Gjykata konstaton se nuk është arritur proporcionaliteti ose, siç thekson ajo, një "ekuilibër i drejtë" midis interesit publik dhe interesave dhe të drejtave të palës, gjegjësisht se barra e ankueses është shumë e madhe. Pensioni nuk është anuluar (veprim nga momenti i anulimit e në vazhdim), por vendimi është anuluar dhe ankueses i është kërkuar rikuperimi i pensioneve të paguara, gjë që padyshim e ka vënë në një situatë jashtëzakonisht të vështirë financiare. Kështu, Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut konstatoi shkelje të Konventës Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut (më saktë, Protokollin 1, të saj).

PROPOZIM-REKOMANDIME:

- Dorëzimi në kohë dhe i plotë i dokumenteve të nevojshme dhe veprimet e organeve sipas udhëzimeve të dhëna pas vendimeve të gjykatës;
- Shqiptimi i dënimit ndaj personit përgjegjës për mos dorëzimin e dokumenteve në pajtim me Ligjin për Kontestet Administrative;
- Respektimi dhe zbatimi i udhëzimeve të dhëna nga Gjykata Administrative me rastin e anulimit të një akti administrativ dhe riveprimit nga organet publike;
- Respektimi i parimit të zhvillimit efektiv të seancës gojore (menaxhimi i duhur i kohës dhe rrjedhës së seancës);
- Gjyqtarët administrativë duhet të kenë parasysh praktikën e vazhdueshme në vendimet e tyre, që të mos ketë devijime serioze dhe vendime të ndryshme për të njëjtat çështje, dhe nëse është e nevojshme një qasje e ndryshme, ajo duhet të arsyetohet siç duhet;
- T'i afrohet një ndryshimi ligjor në minimum 20 lëndë në mënyrë që gjykata të miratojë të ashtuquajturën. "vendim model" dhe kur merr një numër më të vogël çështjesh me rëndësi për procedurat e ardhshme;
- Zbatimi i drejtpërdrejtë i Konventës Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe zbatimi i praktikës së Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut në vendimmarrje në procedurat administrative dhe kontestet;
- Respektimi i parimit të orientimit në shërbim të organeve publike, duke mundësuar qasje më të lehtë dhe më efikas në drejtësi për të gjithë qytetarët.

Shënim: “Përmbajtja është përgjegjësi vetëm e autorëve dhe përfituesit të grantit, si dhe në asnjë mënyrë nuk mund të konsiderohet se shpreh pikëpamjet dhe qëndrimet e Fondacionit Shoqëria e Hapur – Maqedoni”.