Enhancing the Protection of Rights of Accused in Albania

Policy Paper

Përmirësimi i mbrojtjes së të drejtave të të akuzuarve në Shqipërii

Dokument Politik

AL

Authors:

Dragan Popović, Policy Centar

Anisa Metalla, Tirana Legal Aid Society

Enhancing the protection of rights of accused in Albania

Policy Paper

Përmirësimi i mbrojtjes së të drejtave të të akuzuarve në Shqipërii

Dokument Politik

July/Korrik 2016

Helsinki Committee for Human Rights in Republika Srpska in partnership with **The Network of the Committees for Human Rights in Serbia, Helsinki Committee for Human Rights of the Republic of Macedonia and Tirana Legal Aid Society** implementing the project **„Enhancing the protection of rights of accused".** The project will primarily target attorneys-at-law who appear as ex officio defenders of accused before courts, as well as civil society organizations from all five countries that are active in the field of judicial reforms and rule of law. In addition to the above partners, take part in the project are **Policy Center of Serbia** and the **law office Tojic** as a representative of the Chamber of Attorneys RS. The overall goal of the project is to contribute to the enhancement of the system of legal protection of accused in Bosnia and Herzegovina, Serbia, Macedonia, Kosovo, and Albania through a transparent system of appointment, payment and competence ensuring of ex officio legal defense lawyers. The project is financed from USAID through the Balkan Regional Rule of Law Network Program implemented by American Bar Association Rule of Law Initiative for a period of 12 months.

Publisher:
Helsinki Committee for Human Rights in Republika Srpska
Phone: +387 55 419 274 Fax: +387 55 210 851

Email: helcomm@teol.net
Web: www.helcommrs.org

For the publisher:
Branko Todorović, Executive Director

Editors:
Tamara Zrnović, Helsinki Committee for Human Rights in Republika Srpska
Aleksandra Letić, Helsinki Committee for Human Rights in Republika Srpska

Authors:
Dragan Popović, Policy Centar
Anisa Metalla, Tirana Legal Aid Society

Proofreading:
Anisa Metalla, Tirana Legal Aid Society
Aleksandra Letić, Helsinki Committee for Human Rights in Republika Srpska

Design: Ilvana Hamalukić

HELSINKI
COMMETTEE FOR
HUMAN RIGHTS
IN REPUBLIKA SRPSKA

Table of contents - Policy paper for Albania

1. Executive Summary 6
2. Introduction 7
3. Problem description 8
4. Policy Proposal 11
5. Policy Recommendations 13

Përmbajtja e dokumentit të politikave për Shqipërinë

1. Përmbledhje ekzekutive 14
2. Hyrje 15
3. Prezantimi i problemit 16
4. Zgjidhja e propozuar 19
5. Rekomandimet 21

The Research on the effectiveness of the legal protection system of the accused in Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, Macedonia and Serbia was conducted by the Helsinki Committee for Human Rights in Republika Srpska and partner organizations in the region in the period of September 2015 - January 2016. This research was realized within the project: **Enhancing the protection of the rights of the accused in Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, Macedonia and Serbia** which aim is to contribute to reinforcing the system of legal protection of the accused in five countries in the region. Implementation of the project is financially supported by the American Agency for International Development (USAID) through the project: **Balkans regional rule of law network** (BRRLN).

THE OVERALL RESEARCH
IS AVAILABLE ON CD on page 23

Enhancing the protection of rights of accused in Albania

Policy Paper

1. Executive Summary

The Policy Paper has the intention to offer the best possible solution for the reform of the ex-officio defense system in Albania. All the facts and evidence base is taken from the document *Comparative analysis on the criminal defence advocacy in Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, Macedonia and Serbia,* which was created by the Balkans Regional Rule of Law Network (BRRLN) in February 2014.

The policy recommendations from the document are referring to several key topics identified by the stakeholders in all five countries which are subject of research. These topics are: appointment of ex-officio lawyers, payment to the ex-officio lawyers and competence of the ex-officio lawyers. Each of these topics is important for reform of the whole system and for securing guarantees for people who are accused and need legal support. The Paper proposes solution in accordance with the wide consultation process conducted in Albania organized by Tirana Legal Aid Society.

The proposed solution requires some legislative changes but far more excessive changes in existing practice in ex-officio defense system in Albania. Paper also proposes deeper involvement of Lawyers' Chambers in all segments of the system in order to decentralize it and secure better expertise and more efficient procedures for the protection of human rights of people which are in front of the court.

2. Introduction

Research on the effectiveness of the legal protection system of the accused in the five countries in the region was conducted within the project "Enhancing the protection of the rights of the accused in Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, Macedonia and Serbia". This project has been implemented by the Helsinki Committee for Human Rights in Republika Srpska in cooperation with partner organizations in the region with the aim to contribute to reinforcing the system of legal protection of the accused in the five countries in the region. The starting point for the realization of this research is the document *Comparative analysis on the criminal defense advocacy in Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, Macedonia and Serbia,* which was created in February 2014 under the program "Balkans regional rule of law network (BRRLN)". Pursuance of analysis was used to determine how the establishing of a regional network of defense lawyers can contribute to the establishment of a strong, independent and effective advocacy in criminal defense. The evidence base for this paper was this Comparative analysis.

The results of performed comparative analysis on the criminal defense advocacy in five countries in the region and the work of the members of the expert work groups, which discussed problems in the functioning of the criminal defense, showed that all five countries in the region are facing serious challenges in ensuring the quality of access to justice for all citizens. In accordance with the recommendations of the above mentioned analysis, it is necessary to identify the most important issues affecting the establishment and operation of a transparent system of ex officio defense - particularly in the areas of assigning counsel ex officio determination and payment of fees to lawyers involved, competence assigned to the lawyers necessary to provide effective defenses by officio to accused persons and possibilities for setting up alternative models in ex officio defense.

In accordance with the provisions of the criminal law in Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, Macedonia and Serbia free legal assistance is provided to all persons accused of certain crimes that are not able to pay for a lawyer. However, experience so far has shown that all five countries are facing problems of law enforcement in practice, and ensuring adequate access to justice for all citizens. As the most important problems in providing adequate defense ex officio for accused persons is mostly referred to: the lack of transparency in the appointment of lawyers by ex officio, inadequate compensation for appointed lawyers, as well as their competence in providing defense for the accused.

The subject of the research is to evaluate the existing legislation and practice in the provision of defense by ex officio in Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, Macedonia and Serbia, with reference to existing international standards and practices in this area. Therefore, the focus of research will be the manner of appointment, payment and competency of lawyers, who provide the defense for the accused by ex officio. Bearing in mind that members of minority/vulnerable groups often face problems in exercising their right to counsel and adequate representation in criminal cases, a special segment of the research will be devoted to these issues.

The aim of the research is to identify the most important obstacles and challenges to the establishment of a transparent and efficient system of ex officio defense in accordance with national and international standards in all five states, and define recommendations for improving the existing defense system of ex officio in the region in order to improve the quality of representation of accused persons. The basic premise is that the reforms implemented in the field of criminal law in all five countries in the region have not achieved the expected results, and that there are certain problems in the functioning of the defense system of ex officio that significantly impair its efficiency which affects the provision of effective defense to defendants in criminal proceedings.

3. Problem description

Albania has made recent changes to criminal law and criminal justice procedures in order to harmonize national legislation towards the international obligation and human rights standards. The process of the criminal law reforms has been focused on the accountability, impartiality and professionalism of judges and prosecutors and improving the position of defense lawyers in trials as well as on increasing the quality of service provided by lawyers in criminal cases.

The Ministry of Justice approved in 2012 amendments to the Law on Legal Representing in order to improve the courts' performance. The aim of these changes was to solve problems regarding postponement of hearings due to frequent absence of lawyers by establishing a procedural law that introducing changes to the rights and obligations of lawyers. These amendments also prescribe foundation of National School of Lawyers (as a body of the lawyers' chamber) that will conduct educational trainings

in order to prepare fresh lawyers for practice as well as to help licensed lawyers to maintain and upgrade their professional knowledge and competences through educational trainings.

Before the legislative changes of 2012, the conduct of the disciplinary process in the chamber had various problems such as: malfunctioning of the structures assigned with the examination of complaints against lawyers; very complicated way the examination of these complaints had to go through; the meeting of the formal conditions by the complainants; compliance with the deadlines etc. As a result of these problems, only a limited number of disciplinary measures were taken against lawyers for violation of professional standards or rules of ethics. This did not respond to the scope of problem affecting lawyers and the quality of the service delivery. The legal amendments which came into force at the end of January 2013, addressed the issue of the complaints which do not meet the formal conditions for filing the complaint, by providing the establishment of the chamber' Complaints Commissioner. The commissioner not only receives the complaints, but also explains to the complainants the process of their review, as well as guarantees the proper recording and acceptance of the valid complaints. With the establishment of the Disciplinary Committee in 2013, a total of 167 complaints were registered only regarding this case by the Court of Serious Crimes, claiming that the ex-officio lawyers had failed to appear at court hearings. The Disciplinary Committee has suspended the license of the first lawyer of this case, and has given a written warning to three other advocates.

The possibility for people in difficult economic situation to benefit from free lawyer's assistance is generally functioning in the stage of preliminary investigation. The law provides the legal obligation for the prosecutor office to cover the remuneration of the lawyers appointed for the compulsory defense cases, or in cases when the lawyer is appointed by the defendant himself and the defendant has no means to cover the costs of this service. The prosecutor office has the authority to appoint the defense attorney to the defendant who has none. Though the prosecutor is a public official who, during his/her duty, represents public interests, he/she cannot have no "interest" in the case under investigation since the results of the investigations are considered an indicator of the results of their professional work.

In the essence of the procedure, there is the principle of contradictoriness, i.e. considering the prosecutor and the defendant as "opposing parties" in front of an independent and impartial court, as the essential elements of the constitutional requirement for a "fair legal (judicial) process". If the above rule is assessed by this clash between the interests of the prosecutor with the defendant, when one party appoints the defender of the other party creates the image of "choosing your opponent". It is understandable that between the prosecutor and the defendant there are conflicts of interests. After he/she has created a doubt about the involvement of the defendant in the criminal act, it is difficult that the prosecutor be conceived as a person who is not influenced by this conviction during proceedings.

In the stage of first instance judgment the judge takes over this obligation from the prosecutor. Different practices are seen in different courts regarding the appointment of lawyers. There are functioning models, but also models that create practical concerns. The concerns exist mainly in the "big" judicial districts. In some of them chamber does not participate in determining the criteria used by the court in appointing a lawyer. In these courts the practice has created a group of "ready" lawyers from which the judges select the lawyer based on the communication availability. In some other courts, the chamber has deposited lists of lawyers and contact details. In these cases, the judges are the ones making direct contact and selection. Some chambers have determined a group of "ready" lawyers, according to a schedule. In these cases, based on the schedule drafted by the chamber, the judge appoints the lawyer who will take on the defense.

In the first and second instance procedure, there is an almost consolidated practice for providing the legal counsel either appointed in the cases foreseen in Criminal Procedure Code or with the demand of the defendant "with lack of sufficient means". But in some other proceedings such as the recourse in High Court, or the examination of the request for "sentence review" in High Court, such practice does not exist. The concern increases after the position of the Constitutional Court that the legal counsel in determined circumstances is indispensable even in these judgment stages.

After the verdict there is a lack of practice or normative act which would make the implementation of legal assistance effective. Despite the great need for legal assistance in this stage of the process, there is no usable normative ground for this type of assistance. It is clear that the jurisprudence of Strasbourg Court has clearly stated that "the stage of execution of court sentences is part of judicial process". As a result, the requirements of Article 6 of the Convention are applicable for this stage too. This emphasizes the need to create the framework to protect the rights of the individual in this stage of the process.

4. Policy Proposal

The obvious complexity of the issue requires whole set of policy measures which should be done in order to improve the ex-officio defense system in Albania. The measures should cover all necessary aspects of the system and fulfill the gaps in the legislation, procedure and practice. The most important for the people who are using the system is that right to the fair trial is respected in accordance to international standards, particularly these set by European Court for Human Rights. That requires full respect the rights of the ex-officio lawyers to be paid and treated in fair way.

The existing practice in Albania is burden with non-equal treatment of the lawyers, serious lack of the lawyers' capacity and dedication and variety of practical solutions which are different from court to court. The non-equal practice creates fertile ground for corruption and ruins the whole system. The practical consequence is jeopardizing the right to the fair trial.

Due to the fact that lawyers' chamber should be responsible for selection of the ex-officio lawyers, its role need to be strengthened. Chamber should take important part in the whole process of selection and monitoring of lawyers' work in these cases. The selection criteria need to be very strictly prescribed and respected. The system which provides the fair treatment of the lawyers is not important only for the lawyers themselves but also for the rights of the accused. The accused needs to have possibility to be represented in front of the court by the lawyers who are selected in fair process and not on the basis of corruption. The corrupted system produces the lower level of quality and seriously endangered rights of the persons which are part of court proceedings. It also ruins the whole system of rule of law and human rights protection in the country. The cooperation of the courts is absolutely necessary for the reform of appointment system and the courts should be sanctioned in all cases when the chamber' list of ex-officio lawyers is not respected.

It is the unquestionable right of all people to choose the most qualified lawyer who can represent him/her in front of the court. The fact that someone is not in the position (from various reasons) to pay the lawyer should not mean that the quality of the service will be lower or not equal with the one who can pay the lawyer. Chamber should install the software which could track all the ex-officio lawyers, including number of cases, track records, successfulness and all other relevant data. The software could provide randomness in the appointment of the layers. The accurate data in the software provides the opportunity for all defendants to have full overview of the possible ex-officio lawyers and to choose freely on the basis of clear evidences of results. This also requires necessary changes in Criminal Procedure Code in order to meet standards from the practice of European Court of Human Rights. The lawyers' chamber should adopt rules and procedures which will prescribe whole procedure and all important steps as well as rights and obligation of the lawyers.

For their work, lawyers need to be adequately paid. The right system of lawyers' fees is important for exercising the right on fair trial. Existing practice in Albania is not consistent and there is a lack of motivation among lawyers to accept ex-officio defense cases. Payments could be provided several times during the proceedings. Also, one of the useful improvements should be change of a payment method. The payments should be based on working hours instead on number of hearings. Complicate bureaucracy in the payment system is also one of the issues which are making lawyers' work harder. This could be easily changed with small adjust of the practice. For the rights of defendants it will be very helpful if free legal aid services could be also include in ex-officio defense system.

Training and skill improvements for the ex-officio lawyers are important part of the reform of the whole system. Lawyers with the lack of the capacities could make serious damage for the accused and significantly jeopardize the substance of the rights of the accused. The whole system of capacity building for the ex-officio lawyers should be responsibility of lawyers' chamber. Chamber should organize the trainings and other forms of education but also keep the records on all the lawyers. These records requires accurate data on specific knowledge and skills of the lawyers, experience in special proceedings as well as clear evaluation results for all participants in education process. The disciplinary proceedings against the lawyers have to be notified in their dossiers. Trainings should be more

specialized and minimum of the lawyers' capacities should be prescribed by the rule book of the chamber.

5. Policy Recommendations

In order to achieve all the results from the paper, following practical steps should be done:

- New regulation within the chamber with all rules and procedures for ex-officio lawyers' appointments;
- Update of the ex-officio lawyers' lists in chamber;
- Installing the software which could track all the ex-officio lawyers;
- Sanctions for the courts which are not respecting the chamber list of ex-officio lawyers;
- New tariff for the ex-officio lawyers ;
- Unified tariff for all legal procedures;
- Changing the practice of payment of ex-officio lawyers and payments on the basis of working hours;
- Simplification of the administrative procedures for payments to the ex-officio lawyers;
- Inclusion of free legal aid services in ex-officio defense system;
- Full responsibility of Chamber over the education and tracking the records of ex-officio lawyers;
- Inclusion of the disciplinary proceedings against the lawyers into their dossiers;
- Changing the Criminal Proceeding Code that foresees that the lawyer is selected exclusively from the accused;

Përmirësimi i mbrojtjes së të drejtave të të akuzuarve në Shqipëri

Dokument Politik

1. Përmbledhje ekzekutive

Ky dokument ka për qëllim të ofrojë zgjidhjen më të mirë të mundshme për reformimin e sistemit të mbrojtjes ex-officio në Shqipëri. Baza e të dhënave është marrë nga dokumenti "*Comparative analysis on the criminal defense advocacy in Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, Macedonia and Serbia*", i cili është krijuar nga Komiteti i Helsinkit për të Drejtat e Njeriut në Bosnjë dhe Hezegovinë në Republikën Srpska në shkurt të 2014, në kudër të programit "Rrjeti rajonal i shtetit të së Drejtës (BRRLN)".

Rekomandimet e këtij dokumenti i referohen disa çështjeve kyçe të identifikuara nga palët e interesuara në të pesë vendet të cilat janë subjekt i këtij studimi. Këto çështje janë:

Mënyra e caktimit të avokatëve ex-officio, pagesa dhe kompetenca e avokatëve ex-officio. Sejcila nga këto çështje është e rëndësishme për të reformuar të gjithë sistemin dhe për të garantuar siguri për personat e akuzuar për një vepër penale dhe të cilët kërkojnë ndihmë ligjore. Dokumenti propozon zgjidhje në harmoni me procesin e konsultimit të organizuar në Shqipëri nga Shërbimi Ligjor Falas.

Ndryshimet e propozuara kërkojnë disa ndryshime ligjore por më tepër ato kërkojnë ndryshime në praktikat ekzistuese në sistemin e mbrojtjes ex-officio në Shqipëri. Dokumenti gjithashtu propozon një përfshirje më të madhe të Dhomës së Avokatisë në të gjitha hallkat e sistemit në mënyrë që ta decentralizojë atë dhe të sigurojë një ekspertizë më të mire dhe procedura më efiçente për mbrojtjen e të drejtave themelore të personave të cilët përballen me gjykatën.

2. Hyrje

Studimi për efetivitetin e mbrojtjes ligjore të të akuzuarve në pesë vendet e rajonit, është bërë në kuadër të projektit "Zgjerimi i mbrojtjes së të drejtave të të akuzuarve në Shqipëri, Bosnjë dhe Herzegovinë, Kosovë, Maqedoni e Serbi". Ky projekt është impelmentuar nga Komiteti i Helsinkit për të Drejtat e Njeriut në Bosnjë dhe Hezegovinë në Republikën Srpska, në bashkëpunim me organizatat partnere të rajonit me qëllim për të kontribuar në forcimin e sistemit të mbrojtjes ligjore së të akuzuarve në të pesë vendet e rajonit.

Pika e nisjes për këtë dokument është dokumenti "*Comparative analysis on the criminal defense advocacy in Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, Macedonia and Serbia*", në kudër të programit "Rrjeti rajonal i shtetit të së Drejtës (BRRLN)". Analiza krahasuese është përdorur për të përcaktuar se si themelimi i një rrjeti rajonal të avkokatëve mbrojtës mund të kontribuojë në vendosjen e një sistemi mbrojtjeje të fortë, të pavarur dhe efektive. Baza e të dhënave për këtë dokument është pikërisht kjo analizë krahasuese.

Përfundimet e analizës krahasuese lidhur me mbrojtjen ligjore në çështjet penale në të pesë vendet e rajonit si dhe puna e grupeve të punës të cilët diskutuan problemet në funksionimin e mbrojtjes ligjore në çështjet penale, treguan se të pesë vendet e rajonit po përballen me sfida serioze për të siguruar cilësi në aksesin në dretësi për të gjithë shtetasit. Në harmoni me rekomandimet e anlizës së sipërmendur, është e nevojshmë të identifikohen çështjet më të rëndësishme që lidhen me vendosjen dhe funksionimin e një sistemi transparent të mbrojtjes ex-officio – veçanërisht në çështjet e caktimit të avokatëve, pagesat e avokatëve të përfshirë, kompetencën e tyre e cila i jep tagra për të përfaqësuar si dhe mundësitë për të vendosur modele alternative të mbrojtjes ex-officio.

Në përputhje me parashikimet e Kodit Penal në Shqipëri, Bosnjë dhe Herzegovinë, Kosovë, Maqedoni e Serbi, ndihma ligjore falas i jepet të gjithë atyre personave që akuzohen për një vepër penale dhe të cilët janë në pamundësi për të paguar një avokat. Megjithatë, përvoja e deritanishme tregon se të gjitha vendet e rajonit ndeshin probleme në impelmentimin e ligjit në praktikë dhe në garantimin e aksesit të drejtë për të gjithë qytetarët. Problemet më të mëdha në përftimin e mbrojtjes së duhur ex-offico për të akuzuarit më së shumti lidhen me: mungesën e transparencës në

caktimin e mbrojtësve ex-officio, moskompensimi i duhur i avokatëve të caktuar si dhe kompetenca e tyre për të ofruar mbrojtje për të akuzuarit.

Subjekt i këtij studimi ështe vlerësimi i legjislacionit dhe praktikave në fuqi sa i takon mbrojtjes ex-officio në Shqipëri, Bosnjë dhe Herzegovinë, Kosovë, Maqedoni e Serbi krahasuar kjo me standarded dhe praktikat ndërkombëtare. Për këtë arsye, fokusi i këtij studimi do të jetë mënyra e caktimit, pagesat dhe kompetenca e avokatëve të cilët ofrojnë mbrojtje ligjore nëpërmjet sistemit të caktimit ex-officio. Duke patur në konsideratë që minoritetet apo grupet vulnerabël shpesh kanë probleme në ushtrimin e të drejtave të tyre për të patur një avokat dhe përfaqësimin e duhur në çështjet penale, një pjesë e studimit do t'i dedikohet këtyre çështjeve.

Qëllimi i studimit është të identifikojë pengesat kryesore dhe sfidat më të rëndësishme për vendosjen e një sistemi efiçent dhe transparent të mbrojtjes ligjore ex-officio në përputhje me standarded kombëtare e ndërkombëtare në të pesë vendet e rajonit, dhe të artikulojë rekomandime për përmirësimin e sistemit aktual në rajon në mënyrë që të përëmirësohet cilësia e përfaqësimit e të akuzuarve. Premisa kryesore është që reforma ne sistemin e të drejtës penale në rajon nuk ka arritur rezultatet e pritshme dhe se sistemi i mbrojtjes ex-officio ka disa probleme ne fuksionimin e tij të cilat përkeqsojnë efektivitetin e vetë sistemit si dhe mbrojten efektive të të pandehurve.

3. Prezantimi i problemit

Shqipëria ka bërë ndryshime në legjislacionin penal dhe atë procedural në mënyrë që të harmonizojë legjislacionin vendas drejt detyrimeve ndërkombëtare si dhe standardeve të të drejtave të njeriut. Procesi i reformimit të legjislacionit penal është bazuar në besueshmërinë, paanshmërinë dhe profesionalizmin e gjyqtarëve dhe prokurorëve si dhe në përmirësimin e pozitës së avokatëve mbrojtës në gjyqe si dhë në rritjen e cilësisë së shërbimit të dhënë nga avokatët në çështjet penale.

Ministria e Drejtësisë aprovoi në 2012 ndryshime në ligjin për avokatinë me qëllim për të përmirësuar performacën e përfaqësimit në gjykatë. Qëllimi këtyre ndryshimeve ishte që të zgjidhte problemet e shtyrjes së seancave gjyqësore për shkak të mungesës së vazhduar të avokatëve duke vendosur një ligj procedural që prezantonte ndryshime në të drejatat dhe detyrimet e avokatëve. Këto ndryshime gjithashtu prezantuan krijimin e

Shkollës Kombëtare të Avokatëve (si një organ i Dhomës Kombëtare) që do të ofrojë trajnime edukuese në mënyrë që të pregatisë avokatët e rinj si dhe për të ndihmuar avokatët e liçensuar për të ruajtur e zhvilluar aftësitë e tyre profesionale dhe kompetencën, përmes trajnimeve edukuese.

Përpara ndryshimeve legjislative të 2012, mbajtja e procesit disiplinues pranë Dhomës kishte probleme të ndryshme si përshembull: keqfunksionimi i strukturave të caktuara për shqyrtimin e ankesave kundër avokatëve; mënyra e komplikuar e procesit të vlerësimit të këtyre ankesave; plotësimi i kushteve formale nga ana e ankuesve; respektimi i afateve. Si pasojë e këtyre problemeve, vetëm një numër shumë i kufizuar masash disiplinore janë marrë ndaj avokatëve për shkak të thyerjes së standardeve profesionale si dhe rregullave të etikës. Kjo nuk i korespondonte qëllimit të problemit të avokatëve dhe cilësisë së shërbimit të ofruar. Ndryshimet ligjore të cilat hynë në fuqi në fund të janarit 2013, rregulluan çështjen e ankesave të cilat nuk plotësonin kërkesat formale duke krijuar Komisionerin e ankesave të Dhomës. Komisioneri nuk merr vetëm ankesa, por gjithashtu i shpjegon ankuesve procesin e shqyrtimit në ankesës si dhe garanton regjistrimin e rregullt të ankesave si dhe pranimin e ankesave të vlefshme.

Me themelimin e Komitetit të masave disiplinore në 2013, një total prej 167 ankesash janë regjistruar referuar vetëm Gjykatës së Krimeve të Rënda, duke pretenduar që avokatët e caktuar ex-officio nuk ishin paraqitur në seanca. Komiteti i ka pezulluar liçensën një avokati si dhe i ka dhënë vërejtje me shkrim tre avokatëve të tjerë.

Mundësia e personave të cilët janë në një situatë të vështirë financiare, për të patur një avokat në fazën e hetimeve, në mënyrë të përgjithshme po funksionin. Ligji parashikon një detyrim ligjor për prokurorinë për të mbuluar shpenzimet për pagësen e avokatëve të caktuar kur caktimi i tyre është i detyrueshëm, si dhe kur mbrojtësi është zgjedhur nga vetë i pandehuri por ai nuk ka mundësitë financiare për ta paguar shërbimin e avokatit. Prokurori ka autoritetin që të caktojë avokatin mbrojtës të të pandehurit kur ai nuk ka një të tillë. Edhe pse prokurori është punonjës shtetëror i cili, gjatë punës së tij/saj, përfaqëson interesin publik, ai nuk mund të mos ketë interes për çështjen në hetim duke qënë se rezultatet e hetimit konsiderohen si një indikator i rezultateve të punës së tyre profesionale.

Në thelb të procedurës, është parimi i kontradiktorialitetit, p.sh. të konsideruarit të prokurorit dhe të pandehurit si "palë kundërshtare" përpara një gjykate të pavarur dhe të paanshme, si element themelor i kërkesave kushtetuese për një proces të rregullt. Rregulli i prezantuar më lart vlerësohet si një përplasje mes interesave të prokurorit dhe të pandehurit, ku njëra palë cakton mbrojtësin e palës kundërshtare, krijon idenë e zgjedhjes "së kundërshtarit". Është e kuptueshme dhe e qartë që mes prokurorit dhe të pandehurit ka konflikt interesi. Pasi ai/ajo (prokurori) ka krijuar dyshimin për përfshirjen e të pandehurit në veprën penale, është mjaft e vështirë që prokurori të shikohet si një peson i pandikuar nga kjo bindje gjatë hetimeve.

Në fazën e gjykimit në shkallë të parë, detyrimin e caktimit të avokatit e merr pësipër gjykata. Praktika të ndryshme konstatohen në gjykata të ndryshme sa i takon caktimit të avokatëve. Ka disa modele që po funksionojnë, por gjithashtu modele të cilat krijonë shqetësime praktike. Shqetësimet më së shumti vihen re në Gjykatat e mëdha të Rretheve Gjyqësore. Në disa prej tyre Dhoma nuk merr pjesë në përcaktimin e kritereve të përdorura nga gjykata për caktimin e avokatëve. Në këto gjykata praktika ka krijuar një grup avokatësh "të gatshëm" nga të cilët gjyqtarët zgjedhin bazuar në disponueshmërinë e komunikimit. Në disa gjykata të tjera, Dhoma ka dorëzuar lista aokatësh me kontaktet përkatëse. Në këto raste është gjykata që zgjedh dhe kontrakton avokatin. Disa Dhoma Rajonale kanë përcaktur një grup të avokatëvë "të gatshëm", bazuar në një kalendar. Në këto raste, bazuar në kalendarin e përpiluar nga Dhoma, Gjyqtari cakton avokatin i cili do të marrë përsipër mbrojtjen.

Në instancën e parë dhe të dytë të gjykimit, ka një praktikë pothuaj të konsoliduar nëpërmjet të cilës avokati caktohet në çështjet e parashikuara nga Kodi i Procedurës Penale ose bazuar në kërkesën e të pandehurit "bazuar në pamjaftueshmërinë e mjeteve financiare". Në disa instanca të tjera, si përshembull procedura përpara Gjykatës së Lartë, kjo praktikë nuk ekziston. Shqetësimi bëhet edhe më i madh pas qëndrimit të Gjykatës Kushtetuese, se mbrojtësi ligjor është i domosdoshëm edhe në këto faza të gjykimit.

Pas marrjes së vendimit ka një mungesë në praktikë dhe akte normative të cilat do ta bënin implementimin e mbrojtjes ligjore, efektive. Edhe pse mbrojtja ligjore në këtë fazë të procesit, nuk ka ka bazë ligjore për këtë lloj mbrojtje. Është e qartë se jurispridenca e Gjykatës së Strasburgut e ka theksuar qartë se "faza e ekzekutimit të vendimeve gjyqësore është pjesë e procesit ligjor", si pasojë kërkesat e nenit 6 të Konventës janë të aplikueshmë për këtë fazë gjithashtu. Kjo thekson nevojën për të krijuar një bazë ligjore për të mbrojtur të drejtat e individëve në këtë fazë të procesit.

4. Zgjidhja e propozuar

Kompleksiteti i dukshëm i çështjes kërkon një set të tërë masash të cilat duhet të ndërmerren në mënyrë që të përmirësohet sistemi i mbrojtjes ex-officio në Shqipëri. Masat duhet të mbulojnë të gjitha aspektet e nevojshme të sistemit si dhe të mbulojnë hapsirat boshe në legjislacion, procedura e praktikë. Më e rëndësishmja për njerëzit të cilët përdorin sistemin është që e drejta për një proces të rregullt të respektohet në përputhje me standarded ndërkombëtare, veçanërisht me ato të vendosura nga Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut. Kjo kërkon respektim të plotë të të drejtave të avokatëve që caktohen ex-officio, për t'u paguar dhe trajtuar në mënyrë të drejtë.

Praktika që ekziston aktualisht në Shqipëri është një pengesë më trajtim të pabarabartë të avokatëve, me një mungesë serioze të kapaciteteve dhe dedikimit të avokatëve dhe ekzistenca e disa praktikave të ndryshme të cilat ndryshojnë nga njëra gjykatë në tjetrën. Mungesa e praktikave të unifikuara krijon mundesinë për korrupsion dhe shkatërrim të të gjithë sistemit. Pasoja e kësaj praktike është rrezikimi i të drejtës për një proces të rregullt ligjor.

Referuar faktit se Dhoma e Avokatisë duhet të jetë përgjegjëse për përzgjedhjen e avokatëve që caktohen ex-officio, roli i saj duhet të forcohet. Dhoma duhet të marrë një rol të rëndësishm në të gjithë procesin e përzgjdhjes së avokatëve si dhe monitorimin e punës së tyre në këto çështje. Kriteret e përzdhjedhjes duhet të përcaktohen qartë si dhe të respektohen. Sistemi i cili krijon trajtim të barabartë mes avokatëve nuk është i rëndesishëm vetëm për avokatët por edhe për të drejtat e të akuzuarve. Të akuzuarit kanë nevojë që të përfaqësohen nga avokatë të cilët janë përzgjedhur nga një proces i drejtë dhe jo në bazë të korrupsionit. Sistemi i korruptuar prodhon nivel të ulët cilësie si dhe rrezikon të drejtat e personave të cilët janë në proces. Kjo shkatërron gjithashtu sistemin e shtetit të së drejtës dhe sistemin e mbrojtjes së të drejtave të njeriut në vend. Bashkëpunimi mes Gjykatave është absolutisht i domosdoshëm lidhur me

reformimin e sistemit të caktimit të avokatëve dhe gjykatat duhet të sanksionohen në të gjitha rastet kur lista e avkatëve të caktuar nga Dhoma nuk respektohet.

Është e drejtë e pazëvendësueshme e të gjithë njerëzve të zgjedhin avokatin më të kualifikuar i cili mund ta përfaqësojë atë në gjykatë. Fakti që dikush nuk i ka kushtet (për arsye të ndryshme) të paguajë avokatin, nuk do të thotë që cilësia e shërbimit duhet të jetë më e ulët apo jo e barabartë me atë i cili mund ta paguajë avokatin. Dhoma duhet të instalojë një *softëare* i cili mund të regjistrojë të gjithë avokatët ex-officio, duke përfshirë numrin e çështjeve, të mbajë të dhëna, suksesin e çështjes si dhe të dhëna të tjera të nevojshme. *Softëare-i* mund të prodhojë një sistem të rastësishëm të përzgjedhjes së avokatëve. Të dhënat e nevojshme në *softëare* ofrojnë mundësi për të pandehurit që të kenë një panoramë të gjerë të avokatëve të mundshëm ex-officio si dhe mundesinë të zgjedhin lirshëm bazuar në të dhëna e prova të qarta. Kjo kërkon gjithashtu ndryshimet e nevojshme në Kodin e procedurës penale në mënyrë që të respektohen dhe të mbërrihen standarded nga praktika e Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut. Dhoma e Avokatisë duhet të përcaktojë rregulla dhe procedura të cilat duhet të përshkruajnë të gjithë procedurat dhe të gjithë hapat e nevojshëm po ashtu të drejtat dhe detyrimet e avokatëve.

Avokatët duhen të shpërblehën në mënyrën e duhur për punën e tyre. Sistemi i duhur i pagesave të avokatëve është i rëndësishëm për ushtrimin e të drejtës për proces të rregullt ligjor. Praktika ekzituese në Shqipëri nuk është e qëndrueshme dhe ka një mungesë motivimi mes avokatëve për të pranuar çështje të përfaqësimit ex-officio. Pagesat mund të merrën disa herë gjatë proçedurës. Po ashtu një nga përmirësimet e vlefshme mund të jetë ndryshimi i mënyrës së pagesës. Pagesat duhet të bazohen në orët e punës në vend të numrit të seancave. Procedurat e komplikuara burokratike në sistemin e pagesave, është njëra nga çështjet e cila po i bën avokatët të punojnë edhe më shumë. Kjo mund të ndryshohet lehtësisht me një rregullim të vogël në praktikë. Do të jetë më në ndihmë të të drejtave të të pandehurve nëse sistemi i ndihmës juridike do të përfshinte edhe mbrojtjen ex-officio.

Trajnimet dhe përmirsimi aftësive të avokatëve që caktohen ex-officio janë një pjesë e rëndësishme e reformimit të të gjithë sistemit. Avokatët me mangësi kapacitetesh mund t'i shkaktojnë dëme serioze të akuzuarve dhe të rrezikojnë në mënyrë të dukshme substancën e të drejtave të tyre.

I gjithë sistemi i rritjes së kapaciteteve të avokatëve ex-officio duhet të jetë i Dhomës. Dhoma duhet të organizojë trajnime dhe të tjera forma edukimi por gjithashtu duhet të mbajë të dhëna për të gjithë avokatët. Këto të dhëna duhet të përmbajnë të dhëna të sakta për njohuritë specifike dhe aftësitë e avokatëve, eksperianca në gjykime të veçanta po ashtu një vlerësim të qartë të rezultateve të të gjithë pjesëmarrësve në procesin e edukimit. Masat disiplinore ndaj avokatëve duhet të mbahen në dosjet e tyre. Trajnimet duhet të jenë më të specializuara dhe minimumi i kapaciteteve të avokatëve duhet të përshkruhet në rregulloren e Dhomës.

5. Rekomandimet

Në mënyrë që të arrihen rezultatet e këtij dokumenti, duhet të ndiqen hapat e mëposhtëm:

- Rregullore e re e Dhomës me të gjithë rregullat dhe procedurat për t'u ndjekur lidhur me mënyrën e caktimit të avokatëve ex-officio.
- Rifreskimi i listës së avokatëve të Dhomës;
- Instalimi i *softëare-t* që do të caktojë avokatët ex-officio;
- Sanksione për gjykatat të cilat nuk respektojnë listën;
- Tarifa të reja për avokatët ex-officio;
- Unifikim i pagesave për të gjitha procedurat ligjore;
- Ndyshimi mënyrës së pagesës së avokatëve dhe kryerja e saj bazuar në orët e punës;
- Thjeshtim i procedurës administrative për pagesat e avokatëve ex-officio;
- Përfshirja e sistemit të ndihmës juridike në sistemin e mbrojtjes ex-officio;
- Përcaktimi i përgjegjësisë së plotë të Dhomës për edukimin e avokatëve si dhe për mbajtjen e të dhënave për çdo avokat që caktohen të përfaqësojnë ex-officio;
- Përfshirja e shkeljeve disiplinore në dosjen e çdo avokati;
- Ndryshimi i Kodit të Procedurës penale i cili parashikon se avokati caktohet nga Prokurori.

Free/non-commercial circulation:

The statements and analyses expressed are solely those of authors and do not represent the position or policy of the Helsinki Committee for Human Rights in Republika Srpska. This policy paper is made possible by the support of the American people through the United States Agency for International Development (USAID) through the program “Balkans regional rule of law network" that has been implemented by the American Bar Association Rule of Law Initiative (ABA ROLI).