



Viti i VIII-të i Botimit, Nr.1,
Korrik 2017

NEVOJA PËR TË DEBATUAR PËRPARA MIRATIMIT TË LIGJIT “PËR PROVIMIN E SHTETIT PËR PROFESIONIN E JURISTIT”

Lulzim Lelçaj*

*Departmenti i Shkencave Juridike, Albanian University, Tiranë, Shqipëri

Adresë kontakti: lulzimlelçaj@hotmail.com

Përmbledhje

Objektivi: në Kuvendin e Shqipërisë është dërguar për t’u shqyrtuar e miratuar projektligji “Për provimin e shtetit për profesionin e juristit”. Me gjithë rëndësinë e madhe që ka ky projektligj, nuk është bërë ndonjë debat apo konsultim publik, me përjashtim të ndonjë aktiviteti, produkti i të cilit nuk është bërë publik.

Vështrimi i përgjithshëm: Profesionin e juristit në Shqipëri është ndër më të kërkuarit. Kjo degë studimi universitare është ndër më të preferuarat për maturantët, si dhe për të diplomuarit në një degë tjetër universitare. Shtrirja e këtij profesioni është e gjerë dhe përfshin sistemin e drejtësisë, prokurorinë, agjencitë ligjzbatuese të shtetit, administratën shtetërore dhe të qeverisjes vendore, institucionet universitare, sektorin e profesioneve të lira, të konsulencës ligjore pranë personave juridikë publikë dhe privatë, e shumë fusha të tjera. Është e qartë që ky rregullim i ri ligjor ndikon drejtpërdrejt në funksionimin e një sërë institucioneve shtetërore dhe të diplomuarish si juristë në universitetet publike, jo publike, vendase dhe të huaja. Ky punim ka për qëllim ta nxisë dhe të kontribuojë në këtë debat.

Përmbledhje dhe rekomandime: Janë vërejtur problematika serioze në formimin universitar të një pjese të madhe të të diplomuarve në këtë degë. Nevoja për të ndërhyrë është imediate. Projektligji ofron një instrument “filtrimi” të centralizuar për të diplomuarit përmes provimit të shtetit për të seleksionuar studentët me njohuri të pamjaftueshme për ushtrimin e profesionit të juristit. Nevoja për të rritur cilësinë e njohurive universitare është e dobishme dhe e vlerësueshme. Instrumenti i përzgjedhur nuk garanton ndonjë sukses të madh. Zbatimi i tij paraqet vështirësi dhe pengesa të mëdha për studentët dhe në disa raste ka edhe përplasje me sistemin universitar ekzistues, me procesin e përgatitjes së magistratëve të rinj, avokatëve, dhe juristëve të tjerë. Ky draft bie ndesh ligjet e tjera duke cenuar të drejtat dhe liritë e njeriut dhe parimin kushtetues të sigurisë juridike.

Fjalë çelës: *parlamenti shqiptar, reforma në drejtësi, provimi shtetëror, juristët, studimet universitare.*

NEED TO DEBATE BEFORE THE APPROVAL OF DRAFT LAW “ON THE STATE EXAM FOR JURISTS”

Abstract

Objective: In the Albanian Parliament was sent to approve the draft law “On the state exam for the profession of jurists”. Despite the great importance of this law, no debate or public consultation has taken place, with the exception of any activity whose product has not been made public.

The jurist’s profession in Albania is one of the favorites. This graduate study is among the favorites for high school graduates and graduates in another university faculty. The field of this profession is extensive and includes the Justice System, the Prosecutor’s Office, state law enforcement agencies, state administration and local government, university institutions, free-trade sector, legal consultancy lawyers, public and private legal entities, etc. It is clear that this new legal arrangement directly affects the functioning of a number of state institutions and graduates as jurists in public, non-public, national and foreign universities. This paper aims to promote and contribute to this debate.

Overview: Serious problems have been noted in the university formation of a large number of graduates in this branch. The need to intervene is immediate. The draft law provides a centralized “filtering” tool for graduates through a state exam to select students with insufficient knowledge of the jurist’s profession. The need to increase the quality of university knowledge is useful and valuable. The default instrument does not guarantee any great success. Its implementation presents great difficulties and obstacles for students and in some cases there are contradictions with the existing university system, with the process of preparing new magistrates, lawyers, and other legal experts. This draft contradicts other laws by violating human rights and freedoms and the constitutional principle of legal certainty.

Keywords: *Albanian Parliament, Justice Reform, State Exam, Jurists, Graduate Studies.*

Hyrje

Në kuadrin e paketës ligjore të reformës në drejtësi, pas ndryshimeve kushtetuese dhe miratimit të disa ligjeve organike për institucionet e drejtësisë, në dokumentin strategjik [1] të miratuar, është paraparë një ndërhyrje ligjore [2] për vlerësimin e njohurive juridike universitare të studentëve të diplomuar në drejtësi në universitetet publike dhe jo publike, vendase dhe të huaja. Propozuesi i këtij projektligjit e konsideron këtë instrument si një nga masat më të rëndësishme për garantimin e një standardi minimal njohurish për të kuptuar ligjin dhe sistemin ligjor dhe institucional, me qëllim përmirësimin e situatës së arsimit juridik në Shqipëri [3].

Çfarë përmban ky projektligj?

Projektligji përbehet nga 33 nene, të ndarë në 7 kapituj. Pjesë e tij janë edhe 14 shtojca. Në thelb, projektligji parashikon ngritjen e një instrumenti për vlerësimin dhe certifikimin e aftësive profesionale të të diplomuarve, të cilët kërkojnë të ushtrojnë një profesion të rregulluar, në përputhje me standardet më të mira të BE-së, përmes kryerjes së detyrueshme të provimit të shtetit për

profesionin e juristit [4]. Ky projektligj zbatohet për të diplomuarit në Drejtësi të cilët i nënshtrohen dhe kalojnë me sukses provimin e shtetit në Republikën e Shqipërisë (neni 3). Ai parashikon që kalimi me sukses i provimit të shtetit është kusht për pranimin në të gjitha profesionet ligjore (gjqtarit, prokurorit, avokatit, noterit, avokatit në Avokaturën e Shtetit, përmbaruesve publikë dhe privatë në Republikën e Shqipërisë, si dhe për pranimin në karrierën profesionale në administratën publike në nivel qendror dhe vendor). (neni 6). Drafti parashikon kushtet për të hyrë në këtë provim të diplomuarit; duhet të jenë shtetas shqiptarë, të mos jenë dënuar penalisht me vendim të formës së prerë dhe të kenë marrë diplomën universitare me 300 kredite dhe 5 vjet studime universitare, (neni 7).

Këshilli i Provimit të Shtetit është organi (person juridik i pavarur) i ngarkuar për organizimin e provimit të shtetit. Ky është një organ kolegjal me pesë anëtarë, të propozuar nga Ministria e Arsimit dhe e Drejtësisë, Shkolla e Magjistraturës, Dhoma Kombëtare e Avokatisë, Dhoma Kombëtare e Noteria dhe Dhoma Kombëtare e Përmbaruesve Privatë (kreu II nenet 8-15). Këshilli asistohet nga personeli i Zyrës së Këshillit të Provimit të Shtetit. Këshilli emëron testuesit sipas lëndëve (Kreu III, nenet 16-22). Në draftin e ligjit parashikohen procedurat e pranimit në provimin e shtetit (Kreu IV, nenet 23-25), lëndët e provimit të shtetit (Kreu V, nenet 26-27), procedurat e shqyrtimit të provimit të shtetit në rastin e përfundimit me sukses dhe pa sukses të këtij provimi, përfshirë të drejtën e ankimit të kandidatëve (Kreu VI, nenet 28-30). Kreu i VII (nenet 31-33) parashikon dispozitat e fundit dhe ato transitorë, ku parashikohet autorizimi dhe detyrimi i Ministrit të Drejtësisë dhe atij të Arsimit për të nxjerrë aktet nënligjore brenda 60 ditëve nga hyrja në fuqi e ligjit, organizimin e provimit të parë në vitin 2018 (pas korrikut 2018).

Problematikat që paraqet projektligji

Duhet të themi që në fillim se në asnjë rast nuk mund të ketë një ligj perfekt. Çdo draft ka përparësitë dhe dizavantazhet e tij. Pa dashur të hyj në kritikën e ligjit, disa momente thelbësore duhet t'i nënshtrohen debatit, sidomos në këtë moment kur nuk ka filluar ende diskutimi parlamentar i këtij propozimi.

Është i gjithëpranuar se arsimit juridik, si çdo degë e arsimit të lartë në Shqipëri, është shumë larg nivelit të dëshiruar, të krahasuar me vendet e Bashkimit Evropian. Rankimi i universiteteve shqiptare është tregues i cilësisë së ulët të arsimit universitar. Mirëpo çështja shtrohet nëse mund të përmirësohet cilësia e arsimit të lartë juridik dhe niveli i juristëve të diplomuar me këtë mekanizëm. Përgjigja është jo. Disa nga argumentet janë:

Provimi i Shtetit parashikohet të zhvillohet pas përfundimit të ciklit universitar, kur studenti është diplomuar. Studentët që kanë arritur të diplomohen, por nuk kanë njohuritë e mjaftueshme, do të humbin minimalisht 5 vite universitare, shuma të konsiderueshme financiare, pa përfshirë humbje të tjera. Ka një paradoks mes kriterëve të parashikuara për të hyrë në universitet dhe atyre të provimit të shtetit. Një propozim më i arsyeshëm në këtë rast do të ishte që të rritet cilësia e universiteteve duke aplikuar kontroll më rigoroz të cilësisë së tyre.

Pavarësisht se në relacionin zyrtar të projektligjit nuk thuhet se ai është hartuar nga ekspertët e projektit të asistencës juridike të BE në Shqipëri (Euralius), thuhet se është marrë modeli gjerman (landet e Bavarisë dhe Saksonisë), por struktura dhe provimet ndryshojnë nga shteti në shtet. Në nivel federal Gjermania nuk ka ndonjë unifikim të praktikës që propozon ky projektligj. Drafti i propozuar nuk merr në konsideratë ndryshimet thelbësore që ka arsimit i lartë juridik shqiptar me atë gjerman. Sistemi gjerman bazohet në konceptin se juristi mund të punojë për çdo profesion ligjor në çdo fushë të së drejtës. Mbi këtë parim është e ndërtuar e gjithë kurrikula

universitare me studime të integruara 9-10 semestra ose 5 vite akademike dhe me një shtrirje gjithëpërfshirëse lëndësh, ndryshe nga sistemi shqiptar që profilizon studimet master. Sistemi i gjerman "Einheitsjurist" kërkon që të gjithë studentët të kenë njohuri të gjera në të gjitha fushat e ligjit [5]. Për më tepër, në sistemin gjerman formimi pas studimeve universitare është i unifikuar dhe konkludon me mundësinë që juristi mund të bëhet avokat (përfaqëson klientët para gjykatave) ose mund të bëhet gjyqtar apo prokuror. Duhet theksuar se vetë sistemi gjerman është objekt kritikash për shkak të kohëzgjatjes së madhe të edukimit ligjor [6].

Provimi i shtetit sipas këtij projektligjit shqiptar, duke iu përqasur modelit gjerman, nënkupton që pas përfundimit me sukses të tij, i diplomuari ka të drejtë të pranohet në të gjitha profesionet ligjore (gjyqtarit, prokurorit, avokatit, noterit, avokatit në Avokaturën e Shtetit, përmbaruesve publikë dhe privatë në Republikën e Shqipërisë, si dhe për pranimin në karrierën profesionale në administratën publike në nivel qendror dhe vendor) (neni 6). Ky parashikim nuk është i mundshëm praktikisht. Ai bie ndesh me Kushtetutën dhe një sërë ligjesh organike. Gjyqtar dhe prokuror bëhen vetëm ata juristë që kanë mbaruar me sukses shkollën e magistraturës, avokat, vetëm juristët që kanë mbaruar shkollën e avokatisë dhe përmbushin kushtet e tjera të kërkuara nga ligji për avokatinë. E njëjta gjë mund të thuhet për noterët, përmbaruesit gjyqësorë, ndërmjetësit, etj.

Ky ligj nuk përshtatet as me kualifikim e kërkuar për nëpunësit civilë si pjesë e shërbimit civil, pasi ky ligj parashikon ndjekjen e shkollës së administratës publike. Për më tepër, profesionet e juristëve në administratën shtetërore qendrore dhe të qeverisjes vendore, lidhen kryesisht me disiplina juridike të përcaktuara, ndërsa lëndët që përfshin programi i provimit janë të përgjithshme. Pavarësisht se në relacionin e projektligjit thuhet se ky ligj harmonizohet me profesionet e rregulluara [5], specifikat e këtij profesioni nuk janë të ngjashme me profesionet e mjekut, infermierit, mësuesit, etj.

Provimi i shtetit është në kundërshtim me profilizimin e studimeve Master. Sistemi i deri tanishëm parashikon profilizimin e studimeve Master Shkencor dhe Profesional në një degë të së drejtës (drejtës publike, civile, penale, evropiane ndërkombëtare, etj.). Në këtë degë ata diplomohen. Në kundërshtim me këtë, projektligji kërkon që juristët t'i nënshtrohen provimit të shtetit në lëndë që nuk janë përfshirë në studimet e tyre Master. Për më tepër, në sistemin Bachelor, niveli i njohurive në këto lëndë është fillestar dhe nuk mundëson një sukses në këtë provim.

Projektligji diskriminon një pjesë të studentëve, pasi parashikon të drejtën për të hyrë në provimin e shtetit vetëm për juristët që kanë përfunduar Master Shkencor dhe jo atë Profesional. Masteri Profesional zakonisht ka më pak se 120 kredite dhe zgjat më pak se dy vite. Në rastin më të mirë, duhet marrë kredite të tjera shtesë për të bërë një master në nivelin e kërkuar. Këtu ka një paradoks edhe më të madh, pasi kurrikula e formimit juridik gjerman mbështetet fort në aftësimin e studentëve me zbatimin e së drejtës, raste praktike dhe me ndërthurje të shumë disiplinave shkencore të së drejtës. Këtë qasje në fakt e ka Masteri Profesional në Shqipëri, dhe jo ai Shkencor që ka kreditet e kërkuara nga projektligji.

Projektligji parashikon që në provim të shtetit nuk mund të hyjnë personat e dënuar për një vepër penale. Qëllimi i këtij parashikimi është pozitiv, pasi synon dekriminalizimin e juristëve. Megjithatë, ky kufizim ligjor duhet t'i nënshtrohet parimit kushtetues të proporcionalitetit, minimalisht në standardet e vendosura nga Ligji i Dekriminalizimit [6] duke e lidhur me llojin e veprës penale të kryer me një periudhë ndalimi për ushtrim të profesionit të juristit.

Ky draft bie ndesh me parimin kushtetues të sigurisë juridike sepse në dispozitat kalimtare të tij nuk përcakton se cilët juristë do t'i nënshtrohen dispozitave të këtij ligji. Paqartësia është aq e madhe, saqë në një interpretim të zgjeruar të përmbajtjes së draftit mund të mendohet se duhet të hyjnë në

provim të shtetit të gjithë juristët e diplomuar në Shqipëri përpara hyrjes së tij në fuqi. Mundet të mendohet se do të detyrohen t’i nënshtrohen provimit të shtetit edhe juristët e diplomuar përpara hyrjes në fuqi të këtij ligji, të cilët kërkojnë të punojnë në njërin nga profesionet e mësipërme. Në mos këta, atëherë mundet të mendohet që t’i nënshtrohen këtij rregullimi ligjor juristët që do të diplomohen pas hyrjes në fuqi të ligjit. Por edhe ndaj tyre ligji paraqet cenim të parimit të sigurisë juridike, pasi ata kanë filluar studimet universitare me një kuadër ligjor i cili parashikonte që me diplomimin e tyre do të ishin të gatshëm të konkurronin për një punë pa iu nënshtuar një provimi shteti shtesë.

Kjo zgjidhje është në kundërshtim me frymën e politikave të arsimit të lartë për të përgatitur sa më shpejt studentët për tregun e punës. Në kundërshtim me këtë, provimi i shtetit penalizon në kohë, jo më pak se një vit, studentët e diplomuar. Për më tepër ata nuk mund të regjistrohen në konkursin e shkollës së magistraturës, shkollës së avokatisë apo shkolla të tjera, pa kryer provimin e shtetit.

Projektligji ka edhe paradokse të tilla, si p.sh. nuk parashikon detyrimin për t’iu nënshtuar provimit juristët që vazhdojnë studimet doktorale dhe që eventualisht mund punojnë si asistentë pedagogë në fakultetet e drejtësisë.

Projektligji, ndonëse është pjesë e paketës ligjore të Reformës në Drejtësi dhe mund të jetë hartuar nga ekspertë vendas dhe/ose të huaj, nuk është një produkt i konsultimit me grupet e interesit, universitetet. Ai nuk merr në konsideratë situatën konkrete dhe nuk ofron ndonjë zgjidhje të qëndrueshme për të ardhmen. Për më tepër, nga pikëpamja kushtetuese si iniciativë ligjvënëse është e një deputeti dhe nuk i është nënshtuar diskutimit në komisionin parlamentar të reformës në drejtësi. Kjo nismë ligjore duhet të jetë e mbështetur nga qeveria, pasi lidhet ngushtë me gjithë sistemin e formimit universitar me efekte afatgjata.

Përfundime

Rritja e cilësisë së arsimit juridik është jashtëzakonisht e rëndësishme dhe për këtë duhen gjetur mekanizmat e duhur. Provimi i shtetit është njëri prej tyre.

Përpara se të vendoset zbatimi i tij, është e domosdoshme të hapet një diskutim publik mbi futjen e provimit të shtetit për juristët.

Nëse kjo zgjidhje konsiderohet e dobishme, duhet harmonizuar me kurrikulën universitare, duke kaluar në studime të integruara 5-vjeçare në Drejtësi; provimi i shtetit të përfshihet bashkë me provimin përfundimtar të diplomimit të studentëve në Drejtësi në bashkëpunim me universitetet (përvoja gjermane njeh raste të tilla).

Duhet analizuar përputhshmëria e këtij instrumenti me kuadrin ligjor rregullator për sistemin e drejtësisë dhe organeve të tjera shtetërore, të shërbimit civil, etj., për sa i takon formimit të juristëve që punojnë në to.

Projektligji duhet të respektojë standardet kushtetuese dhe parimet e sigurisë juridike, proporcionalitetin, si dhe të drejtat dhe liritë themelore kushtetuese të personave ndaj të cilëve ai vepron. Kjo kërkon ndërhyrje të kujdesshme në përmbajtjen e draftit në nenet e sipërcituara.

Projektligji duhet të respektojë parimin e sigurisë juridike, duke mos i dhënë ndonjë fuqi prapavepruese për juristët e diplomuar përpara hyrjes së tij në fuqi, por ai duhet të veprojë vetëm për studentët që fillojnë studimet universitare për drejtësi pas hyrjes në fuqi të këtij ligji.

Referenca

1. Analizë e sistemit të drejtësisë në Shqipëri (dokument i hapur për vlerësime, komente dhe propozime), Komisioni i Posaçëm Parlamentar për Reformën në Sistemin e Drejtësisë, Kreu VI. Analizë e sistemit arsimor të drejtësisë, Grupi i Ekspertëve të Nivelit të Lartë. Qershor, 2015. http://reformanedrejtesi.al/sites/default/files/dokumenti_shqip.pdf
2. Paketa ligjore për edukimin ligjor dhe arsimin juridik, 5.2. Ligj për provimin e shtetit <http://reformanedrejtesi.al/projektligje>
3. Relacion për projektligjin “Për provimin e shtetit për profesionin e juristit”, Dokument Parlamentar <https://www.parlament.al/wp-content/uploads/2017/01/RELACION-PER-PROVIMIN-E-SHTETIT-PER-PROFESIONIN-E-JURISTIT.pdf>
4. Stefan Koriotoh. Legal Education in Germany Today, Wisconsin International Law Journal, Vol. 24, No. 1. Pg.103. <http://hosted.law.wisc.edu/wordpress/wilj/issues-archive/volume-24>
5. Ligj Nr.10 171, datë 22.10.2009 “Për profesionet e rregulluara në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar.
6. Ligji nr. 138/2015 “Për garantimin e integritet të personave që zgjidhen, emërohen ose ushtrojnë funksione publike”.