

UNIVERSITETI I EJL

УНИВЕРЗИТЕТ НА ЈИЕ

SEE UNIVERSITY



FAKULTETI JURIDIK

ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ

LAW FACULTY

STUDIMET PASDIPLOMIKE – CIKLI I DYTË

TEZA:

**ORGANIZIMI DHE FUNKSIONIMI I AVOKATIT TË POPULLIT NË REPUBLIKËN E
MAQEDONISË SË VERIUT, SI NJË FORMË SPECIFIKE E KONTROLLIT JURIDIK
MBI VEPRIMTARINË E ADMINISTRATËS PUBLIKE**

KANDIDATI:

Krenar Zenku

MENTORI:

Assoc. Prof. Dr. sc. Blerton Sinani

Tetovë, 2023

DEKLARATË

Unë, Krenar Zenku deklaroj dhe vërtetoj se unë jam autore origjinale e këtij punimi të magistraturës me titull: “*ORGANIZIMI DHE FUNKSIONIMI I AVOKATIT TË POPULLIT NË REPUBLIKËN E MAQEDONISË SË VERIUT, SI NJË FORMË SPECIFIKE E KONTROLLIT JURIDIK MBI VEPRIMTARINË E ADMINISTRATËS PUBLIKE*” dhe se të gjitha referencat si dhe citimet e marra nga burimet e ndryshme materiale apo elektronike janë të shënuara me fusnota në fund të çdo faqeje si dhe në fund të këtij punimi. Me këtë rast, poashtu deklaroj se Universitetit ia barti të gjithë të drejtat autoriale të këtij punimi, për qëllime edukative-arsimore dhe hulumtuese.

Krenar Zenku, Nr. ID. 127248

Përmbajtja:

ABSTRAKT	6
HYRJE	8
QËLLIMI DHE RËNDËSIA E PUNIMIT	8
HIPOTEZAT E PUNIMIT	10
METODOLOGJIA HULUMTUESE.....	11
KAPITULLI I	12
LLOJET E KONTROLLIT MBI ADMINISTRATËN	12
1. Në përgjithësi për kontrollin ndaj veprimtarisë dhe akteve të administratës	13
2. Nocioni dhe qëllimi i kontrollit të administratës.....	16
Nocioni i kontrollit	17
Qëllimi i kontrollit.....	18
3. Kontrolli mbi administratën dhe llojet e kontrollit mbi administratën.....	22
4. Kontrolli juridik i administratës dhe format e tij: kontrolli i brendshëm i administratës dhe kontrolli i jashtëm juridik i administratës	25
5. Kontrolli i jashtëm administrativ.....	27
6. Kontrolli i administratës nga ombudsmani	28
KAPITULLI II	36
ORGANIZIMI DHE FUNKSIONIMI I AVOKATIT TË POPULLIT NË REPUBLIKËN E MAQEDONISË SË VERIUT	36
1. Krijimi dhe zhvillimi i institucionit të ombudspersonit	36
2. Ombudsmania – një tipar karakteristik i botës moderne demokratike.....	41

3. Aspekte Juridike Kushtetuese e Ligjore mbi Avokatin e Popullit në Republikën e Maqedonisë së Veriut	50
KAPITULLI III.....	70
ASPEKTE JURIDIKO-KOMPARATIVE MBI OMBUDSMANIN	70
1. Ombudsmani në Suedi	70
2. Ombudsmani në Gjermani	74
3. Ombudsmani në Angli	76
4. Ombudsmani në Unionin Evropian.....	79
KONKLUSIONE DHE REKOMANDIME	84
BIBLIOGRAFIA	88

ABSTRAKT

Punimi i Masterit sipas temës së parashtruar ka si objekt dhe qëllim analizimi dhe elaborimi organizimin dhe funksionimin e Avokatit të Popullit në Republikën e Maqedonisë së Veriut, si një formë specifike e kontrollit juridik mbi veprimtarinë e administratës publike duke u mbështetur në të drejtën pozitive nacionale, përkatësisht në Kushtetutën e Republikës së Maqedonisë së Veriut të vitit 1991 dhe Ligjin për Avokatin e Popullit në Republikën e Maqedonisë së Veriut të vitit 2003 si dhe në veprimtarinë dhe punën praktike të tij që manifestohet dhe ushtrohet me përpjekjet institucionale e ligjore në formë juridike të rekomandimeve, propozimeve, sugjerimeve për sigurimin, respektimin, përparimin dhe mbrojtjen juridike e lirive dhe të drejtave të njeriut e të shtetasit.

Avokati i Popullit është një organ shtetëror i ri, i vendosur për herë të parë me Kushtetutën e Republikës së Maqedonisë së Veriut të vitit 1991. Në botë është i njohur me emrin “Ombudsman/Ombudsperson”, që është vendosur me Kushtetutën e Suedisë të vitit 1809. Avokati i Popullit i RMV-së është një organ shtetëror i pavarur dhe i mëvetësishëm në ushtrimin e kompetencave të tij ligjore. Së këndejmi, Avokati i Popullit në sistemin kushtetues-politik të Republikës së Maqedonisë së Veriut, në esencë, gëzon një status juridiko-kushtetues meqë kushtetutvënësi ka rregulluar dhe përcaktuar bazën juridike statusore të ekzistencës organizative dhe funksionale të tij me norma juridike që gjenden të përcaktuara në përmbajtjen e tekstit normativ të Kushtetutës së RMV-së të vitit 1991. Ndërkaq, vetë kushtetutvënësi ka autorizuar ligjvënësin që aspektet juridike organizative e funksionale, përfshirë kompetencat dhe fushëveprimin e tij të rregullohen më nga afër dhe më detajisht nëpërmjet një *lex specialis* (ligji të posaçëm) mbi Avokatin e Popullit të RMV-së.

АПСТРАКТ

Магистерскиот труд според претставената тема има како предмет и цел анализата и елаборацијата на организацијата и функционирањето на Народниот Правобранител во Република Северна Македонија, како специфична форма на правна контрола врз активноста и работата на јавната администрација потпирајќи се на позитивното национално право, односно во Уставот на Република Северна Македонија од 1991 година и Законот за Народниот правобранител во Република Северна Македонија од 2003 година, како и во неговата дејност и работа во практиката што се манифестира и се врши со институционални и правни напори во правен облик на препораки, предлози, сугестии за обезбедување, почитување, унапредување и правна заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот.

Народниот правобранител е ново државно тело, воспоставено за прв пат со Уставот на Република Северна Македонија од 1991 година. Во светот е познат како „Омбудсман/Омбудсперсон“, кој е воспоставен со Уставот на Шведска од 1809 година.

Народниот правобранител на РСМ е самостоен и независен државен орган во вршењето на своите законски овластувања. Оттука, народниот правобранител во уставно-политичкиот систем на Република Северна Македонија, во суштина, ужива уставно-правен статус бидејќи уставотворецот ја уредил и определил неговата статусна, организациска и функционална правна основа на постоење со правни норми кои се утврдени и предвидени во нормативниот текст на Уставот на РСМ од 1991 година. Од друга страна, самиот уставотворец го овластил законодавецот организациските и функционалните правни аспекти, вклучително и неговите овластувања и делокруг, одблиску и подетално да се уредуваат преку *lex specialis* (посебен закон) за Народниот правобранител на РСМ.

ABSTRACT

The subject matter and purpose of the Master's work is to analyze and elaborate on the organization and functioning of the People's Advocate in the Republic of North Macedonia. This is a specific form of legal control over the activity of the public administration based on positive national law, as outlined in the Constitution of the Republic of North Macedonia of 1991 and the Law on the Ombudsman in the Republic of North Macedonia of 2003. The People's Advocate's role is to ensure, respect, progress, and protect human and citizen freedoms and rights through institutional and legal efforts in the juridical form of recommendations, proposals, and suggestions.

The People's Advocate is a new state body established by the Constitution of the Republic of North Macedonia in 1991. It is known worldwide as "Ombudsman/Ombudsperson" and is an independent state body in the exercise of its legal competencies. The People's Advocate has a constitutional status in the constitutional-political system of the Republic of North Macedonia. Its organizational and functional existence is based on legal norms that are determined in the Constitution of the Republic of North Macedonia of 1991. The legislator is authorized to regulate and operationalize the organizational and functional legal aspects of the People's Advocate, including its powers and scope, through a *lex specialis* (special law) on the Ombudsman of the Republic of North Macedonia.

HYRJE

QËLLIMI DHE RËNDËSIA E PUNIMIT

Avokati i Popullit si një organ shtetëror specifik, detyra e të cilit është të marrë masa dhe aktivitete të caktuara juridike institucionale të caktuara dhe parashikuara me ligj për mbrojtjen juridike të të drejtave dhe lirive të njeriut, kur ato cenohen nga një akt juridik administrativ konkret individual, nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme e të parregullta të organeve të administratës publike, por edhe për parandalimin e torturës dhe formave të tjera të trajtimit dhe dënimit çnjerëzor ose poshtërues si dhe masa për mbrojtjen nga diskriminimi.

Në përputhje me Amendamentin Kushtetutes XI të vitit 2001 për Kushtetutën e RMV-së që imponoi Marrëveshja Kornizë e Ohrit (Aneksi A) e vitit 2001, Avokati i Popullit i RMV-së mbron nga aspekti juridik të drejtat kushtetuese dhe ligjore të shtetasve që u janë cënuar nga organet e administratës shtetërore dhe institucionet e tjera publike. Bëhet fjalë për cënimin e të drejtave të shtetasve të shkaktuara nga ndonjë akt juridik administrativ individual konkret ose nga veprimet e paligjshme e të parregullta të organeve dhe institucioneve të lartpërmendura.

Duke marrë për bazë karakterin multietnik të shoqërisë, Avokati i Popullit të RMV-së i kushton vëmendje të veçantë mbrojtjes juridike të parimit juridiko-kushtetues të mosdiskriminimit dhe përfaqësimit të drejtë dhe adekuat të pjesëtarëve të komuniteteve etnike në organet e pushtetit shtetëror, në organet e njësisë të qeverisjes lokale – komunat dhe në institucionet e administratës publike.

Avokati i Popullit si në RMV, por edhe nga aspekti komparativ juridik, pra në shtete të tjera të botës nuk merr vendime, me të cilët vendos *in meritum* për të drejtat e shtetasve, për rivendosjen e ndonjë të drejte të shkelur nga ndonjë organ i administratës shtetërore dhe institucion publik. Në fakt, Avokati i Popullit në RMV dhe gjithandej nuk ka autorizime ligjore për të ndryshuar, shfuqizuar, apo anuluar ndonjë vendim të ndonjë organi shtetëror dhe për të rivendosur ndonjë çështje juridike konkrete individuale, me qëllim të sigurimit dhe mundësisë të mbrojtjes juridike dhe realizimit të ndonjë të drejte apo interesi juridik të ligjshëm të ndonjë subjekti të së drejtës. Përkundrazi, Ombudsmeni/Avokati i Popullit është parashikuar si një lloj mekanizëm kontrolli që manifeston dhe ushtron funksionin e vetë publik në formën juridike të këshillave, vërejtjeve, paralajmërimeve, propozimeve, rekomandimeve, që, në thelbin e tyre, kanë karakter juridik rekomandues, sugjerues e fakultativ (jodetyrues).

Organet dhe titullarët e funksioneve publike lidhur me ndonje rast të caktuar konkret të presupozuar për shkelje të ndonjë lire apo të drejte të caktuar kushtetuese e ligjore janë të detyruar

t'i paraqesin Avokatit të Popullit të gjitha dokumentet dhe informacionet e kërkuara prej tij. Kjo është një garanci juridike për mbrojtjen e të drejtave të njeriut, që nënkupton që secili organ shtetëror apo institucion publik duhet t'i përgjigjet Avokatit të Popullit, pas kërkesës së tij, në mënyrë që të verifikojë apo konstatoj gjendjen reale-faktike se nga pikëpamja ligjore a ka pasur cënim të parimit të ligjshmërisë, përkatësisht të shkeljes së ndonjë të drejte apo lirie të njeriut e të shtetasit të garantuara dhe përcaktuara me Kushtetutë dhe me ligje.

Në mbështetje të Kushtetutës së RMV-së të vitit 1991, më saktësisht në pajtueshmëri me Amendamentin Kushtetutes XI, me të cilin pësoi ndryshim paragrafi 1 dhe njëherazi u plotësua paragrafi 2 i Nenit 77 të Kushtetutës së RMV-së Kuvendi i RMV-së zgjedh dhe shkarkon Avokatin e Popullit të RMV-së me shumicë votash nga numri i përgjithshëm i deputetëve, me ç'rast duhet të ketë shumicën e votave nga numri i përgjithshëm i deputetëve që u përkasin bashkësive etnike që nuk janë shumicë në Republikën e Maqedonisë së Veriut. Avokati i Popullit zgjidhet për një periudhë kohore prej 8 vjetësh, me të drejtë rizgjedhjeje.

HIPOTEZAT E PUNIMIT

Hipotezat e këtij punimi të Masterit janë:

- Avokati i Popullit/Ombudsmani është një kategori juridiko-kushtetuese dhe pjesë përbërëse institucionale e sistemit politik demokratik të një shteti të caktuar;
- Është e mundur, dhe e nevojshme, funksionimi i Ombudsmanit si një subjekt dhe formë juridike komplementare (plotësuese) në sistemin e mbrojtjes juridike të ligjshmërisë dhe të drejtave të qytetarëve;
- Avokati i Popullit përfaqëson një formë juridike specifike dhe eksterne të kontrollit dhe vlerësimit të rregullshmërisë dhe ligjshmërisë së veprimtarisë dhe punës së administratës publike nga pikëpamja juridike me fokus në marrjen e masave dhe aktiviteteve ligjore e institucionale në formë të rekomandimeve e sugjerimeve për përmirësimin dhe përparimin e gjendjes së lirive dhe të drejtave të njeriut e të shtetasit në praktikë, përkatësisht mbrojtjen juridike, realizimin dhe promovimin e lirive dhe të drejtave të njeriut e të shtetasit në kuadër të shoqërisë dhe shtetit të caktuar;
- Për funksionimin e rregullt të Ombudsmanit është e nevojshme ai të jetë i pavarur dhe i mëvetësishëm në ushtrimin e funksionit të tij, si dhe punët nga kompetenca e tij t'i ushtrojë në bazë dhe në kuadër të Kushtetutës dhe ligjeve;
- Avokati i Popullit është i destinuar të kontribuojë në përmirësimin dhe avancimin e sundimit të së drejtës – ligjshmërinë e punës së organeve shtetërore, por edhe në promovimin, respektimin dhe konsolidimin e pozitës juridike të njeriut e të shtetasit brenda suazave të aparatit shtetëror që manifestohet, kryesisht, dhe në radhë të parë, nëpërmjet mbrojtjes juridike dhe realizimit të lirive dhe të drejtave themelore të njeriut e të shtetasit në praktikë.

METODOLOGJIA HULUMTUESE

Për shqyrtimin dhe trajtimin hulumtues teoriko-praktik juridik të çështjeve dhe fenomeneve nga tema e punimit të Masterit janë aplikuar disa metoda të caktuara, siç janë:

- Metoda e deduksionit është aplikuar përgjithësisht për shqyrtimin dhe elaborimin e çështjeve dhe dukurive përkatëse që janë objekt shtjellimi tematik nga e përgjithshmja drejt të veçantës;
- Metoda historike-juridike është aplikuar që të shqyrtohet lindja dhe zhvillimi i institucionit të ombudsmanit nga pikëpamja historiko-kronologjike e shfaqjes së tij;
- Metoda normativiste-juridike është shfrytëzuar për të vështuar dhe shtjelluar aspektet juridike përmbajtësore të zgjidhjeve normative të përcaktuara në Kushtetutën e RMV-së që i referohen Avokatit të Popullit dhe në Ligjin për Avokatin e Popullit të RMV-së;
- Metoda komparativo-juridike është zbatuar, në mënyrë që të detektohen dhe nxirren në pah zgjidhjet normative të caktuara të sanksionuara në legjislacionin komparativ, që i destinohen fenomeneve dhe çështjeve nga sfera juridike e Avokatit të Popullit.

KAPITULLI I

LLOJET E KONTROLLIT MBI ADMINISTRATËN

1. Në përgjithësi për kontrollin ndaj veprimtarisë dhe akteve të administratës

Zbatimi i ligjit ka qenë dhe mbetet një nga problemet kryesore në çështjet e ndërtimit, forcimit dhe zhvillimit të shtetit të së drejtës. Ligjshmëria është një parim themelor i shtetit që presupozon nga njëra anë ekzistencën e një legjislacioni sa më të plotë, të hartuar mbi bazën e njohjes së nevojave të shoqërisë dhe në përputhje me to dhe, nga ana tjetër, njohjen, kuptimin e njëjtë, respektimin dhe zbatimin e përpiktë dhe të detyrueshëm të Kushtetutës, të ligjeve dhe të akteve të tjera nënligjore nga të gjitha organet shtetërore, institucionet, entet dhe autoritetet publike, nëpunësit, organizatat joqeveritare dhe shtetasit. Shteti në tërësinë e tij dhe secili nga pushtetet është drejtpërsëdrejt i interesuar të ndjekë, monitorojë dhe kontrollojë, nëse Kushtetuta, ligji, apo çdo lloj akti tjetër normativ zbatohet në mënyrë uniforme dhe korrekte nëse ka efektshmëri, nëse ai përputhet me kërkesat reale dhe konkrete, nëse shërben si një element dinamik në marrëdhëniet shoqërore që rregullon apo përkundrazi, është kthyer në një faktor frenues të tyre dhe në këtë rast të fundit, vlerëson nëse do duhej ndërhyrë për “korrigjimin” e tij, pra për nxjerrjen apo përshtatjen me një ligj apo vendim të ri, duke e shfuqizuar apo modifikuar atë të parin. Me fjalë të tjera, kontrolli është edhe një lloj indikatori apo mekanizmi që i shërben atij që ushtron atë kontroll, por që edhe tregon mënyrën se si vepron ai që duhet të marrë vendimet, për të realizuar qëllimin e një administrimi të mirë ose atë që sot quhet mirëqeverisje. Për këto arsye shtetet moderne kanë ngritur dhe vijojnë të ngrejnë organe të ndryshme kontrolli. “Në demokracitë moderne kontrolli i qeverisë realizohet nëpërmjet 2 (dy) kategori mekanizmesh: e para përfshin mekanizmat e “*vertical accountability*”, me të cilat “populli” në mënyrë të drejtpërdrejtë zgjedh apo ndëshkon përfaqësuesit e tij; ndërsa e dyta përfshin mekanizmat e “*horizontal accountability*” që i drejtohen mbikqyrjes dhe kontrollit të detyrave publike nëpërmjet krijimit të një *set-up*-i institucional ku institucionet kontrollojnë njëra tjetrën reciprokisht. Këto mekanizma nuk shterojnë...”.¹

Qëllimi i kontrollit kur ai zhvillohet me përgjegjshmëri është për të parandaluar gabimet në qeverisje dhe në zbatimin e ligjit, për t’i shmangur kur ekzistojnë të metat apo shkeljet, për të siguruar përmisimin e përhershëm të veprimtarisë së administratës publike, me synim që ajo të realizojë sa më mirë nevojat e shoqërisë në një etapë të dhënë. Termat “kontroll, mbikëqyrje dhe

¹ Ermir Dobjani, E Drejta Administrative - Kontrolli mbi administratën publike, Tiranë, 2013, fq. 13.

inspektim” janë sinonime, kanë të njëjtin kuptim dhe përdoren për të dhënë shpjegimin e njëra-tjetrës. Por ne na intereson kuptimi dhe përkufizimi juridik i konceptit të kontrollit mbi administratën publike. Kështu që ne do ta përkufizojmë kontrollin mbi administratën publike/shtetërore në kuptimin e përmbajtjes si “një proces apo veprimtari të vazhdueshme apo të përkohëshme të mbikqyrjes apo të inspektimit që e kryejnë subjektet të cilat bëjnë pjesë në administratën publike/shtetërore, subjekte që janë të autorizuar nga kushtetuta, ligji apo me akte normative nënligjore që të realizojnë kontroll mbi sjelljen (veprimtaritë) e administratës, përfshirë mënyrën e përdorimit të kompetencave, nxjerrjen e akteve nënligjore si dhe të pasojave që sjell veprimtaria dhe aktet e saj”.²

Veprimtaria e organeve administrative përkufizohet si një tërësi e akteve dhe veprimeve nëpërmjet të cilave formohet dhe manifestohet vullneti i administratës publike si dhe ekzekutimi i këtij vullneti në praktikë. Format e veprimtarisë administrative janë aktet administrative individuale dhe kolektive; kontratat administrative/publike dhe aktet reale. Në literaturën juridike nuk mungojnë përkufizimet dhe literatura për kontrollin mbi administratën publike. Kështu në tekstin e parë shqiptar për të drejtën administrative të autorit Dr. Kristo Floqi, të titulluar “Administrata ose e Drejta Sundimore” shkruhet se: “Mbas parimeve kushtetuese të një shteti duhet të veprojë edhe administrata, në mënyrë që edhe detyrat e saj t’i përmbushë edhe të drejtat e popullit të mos i prekë. Pra për me veprue rregullisht mashina administratore është nevoja të vrojtohet e të kontrollohet, sepse edhe ata që veprojnë si administrator njerëz janë, edhe si të këtillë mund të kenë edhe të meta e të bijen në gabime. Duke qënë se organet e sundimit mund të bëjnë faje edhe të shkaktojnë dëme ose prej vullnetit, ose prej pakujdesimit, për këtë arsye edhe kontrolli i administratës ndryshon simbas nevojës e vepron në shumë mënyra”. Më poshtë ky autor e klasifikon kontrollin e administratës në tre mënyra:

- a) kontrolli i administratës prej Parlamentit;
- b) kontrolli i administratës prej administratës më të epërtë simbas rendit hierarqik;
- c) kontrolli i administratës prej popullit me anë të gjyqeve administrorë.³

Ka edhe autorë të tjerë që kanë formuluar përkufizime, si p.sh., Esat Stavileci, ndonëse ka formuluar përkufizime për kontrollin administrativ, kontrollin e jashtëm dhe të brendshëm apo kontrollin gjyqësor, megjithatë në punimet e tij të shumta nuk kemi hasur një përkufizim të

² Ermir Dobjani, E Drejta Administrative - Kontrolli mbi administratën publike, Tiranë, 2013, fq. 14.

³ Po aty, fq. 15.

përgjithshëm për kontrollin mbi administratën publike. Ai termin “kontroll administrativ” e ka përkufizuar si: “Formë e ndikimit që ushtron organi administrativ epror mbi organin vartës, qoftë lidhur me kryerjen e detyrave të tyre zyrtare, qoftë me qëllim të sigurimit të zbatimit të rregullt nga organi vartës të ligjeve dhe të akteve nënligjore të organeve më të larta; përcaktimi i llojeve dhe formave të kontrollit varet nga lloji dhe përmbajtja e kontrollit, kurse instrumentet e kontrollit varen nga llojet, përmbajtja dhe objekti i kontrollit”. Edhe në literaturën e huaj për të drejtën administrative ka shpjegime për nocionet mbikëqyrje dhe kontroll. Kështu në tekstin e Predrag Dimitrijeviq shkruhet se: “Mbikëqyrja (monitorimi) është një marrëdhënie e dy subjekteve në të cilën njëri subjekt ushtron përcjellje (vëzhgim) të përhershëm dhe sistematik dhe vlerësim të punës së huaj. Mbikëqyrja është grumbull aktivitetesh të cilat shkurtimisht mund të ndahen në dy grupe: përcjellja dhe vlerësimi. Vlerësimi i punës së huaj bëhet në bazë të masave përkatëse (kriterëve). Qëllimi i mbikëqyrjes është që t’i mundësohet ndikimi efikas i organit që kryen mbikëqyrje në punën e subjektit të mbikëqyrur. Ai ndikim nënkupton edhe aplikimin e sanksioneve. Ekzistojnë lloje të ndryshme të mbikëqyrjes: shoqërore, politike, profesionale, juridike etj. Mbikëqyrja juridike është mbikëqyrja e cila është themeluar, rregulluar dhe sanksionuar me norma juridike. Karakteristikë e rëndësishme e mbikëqyrjes juridike është mundësia e zbatimit të sanksioneve juridike me të cilat sigurohet efektiviteti i mbikëqyrjes. Kuptimi i mbikëqyrjes juridike është që të sigurohet ligjshmëria dhe rregullsia e organizatës dhe e punës së subjekteve juridike, e cila është rregulluar juridikisht. Kurse “mbikëqyrja administrative” është formë specifike e mbikëqyrjes juridike, që dukshëm zgjerohet në pikëpamje të subjektit dhe të objektit të mbikëqyrjes. Ajo është lloj i kontrollit të cilën e ushtron administrata. Ekzistojnë lloje të ndryshme të mbikëqyrjes administrative duke marrë parasyshë llojet e subjekteve mbikëqyrëse dhe të objekteve të mbikëqyrjes”. Mirëpo në teorinë e së drejtës administrative ka edhe autorë italianë që bëjnë dallimin terminologjik në mes të mbikëqyrjes administrative dhe kontrollit të administratës . Kështu sipas tyre, “...mbikëqyrja administrative ekziston kur ajo ushtrohet ndaj akteve joautoritative. Nëse mbikëqyrja administrative ushtrohet ndaj akteve autoritative (akteve administrative) dhe veprimeve administrative, fjala është për kontrollin e administratës. Në punët autoritative manifestohet pushteti dhe detyrimi, p.sh. në aktet dhe dënimet administrative...Kurse punët joautoritative janë ato të cilat gjatë ushtrimit të tyre nuk aplikohet forca apo detyrimi dhe

administrata nuk ushtron pushtet, p.sh. në përpilimin e raporteve, të analizave apo memorandumeve”.⁴

2. Nocioni dhe qëllimi i kontrollit të administratës

⁴ Ermir Dobjani, E Drejta Administrative -Kontrolli mbi administratën publike, Tiranë, 2013, fq. 15-16.

Nocioni i kontrollit

Kontrolli përfaqëson veprimtarinë permanente (të përhershme) njerëzore dhe është e vjetër, aq sa është edhe shoqëria njerëzore, mirëpo nocioni, përmbajtja, format, llojet dhe bartësit e saj ndryshohen krahas me zhvillimin dhe ndryshimeve në shoqërinë njerëzore. Pikërisht për këtë, në shkallën e tanishme të zhvillimit të shoqërisë njerëzore kontrolli është shumë i zhvilluar, i ndërlikuar dhe veprimtari jashtëzakonisht e rëndësishme në realizimin e sistemit të qeverisjes në të gjitha nivelet dhe në të gjitha format e saj. Me kontrollin në kuptimin më të përgjithshëm nënkuptohet vlerësimi i rezultatit të arriutur. Kontrolli në përgjithësi paraqet një veprimtari të përhershme e vrojtimit dhe vlerësimit të kujdesshëm të ndonjë pune të huaj. Kontrolli juridik dallohet edhe me një element, d.m.th. ai që kontrollon duhet të jetë në gjendje të ketë ndikim të sigurtë mbi punën e personit, përkatësisht organit të kontrolluar.⁵

Sipas akademikut Eugen Pusic, me kontroll nënkuptohet krahasimi i veprimtarisë reale të organizatave administrative, përkatësisht rezultatit të atyre veprimtarive me veprimtarinë, përkatësisht me rezultatet të cilat i kemi pritur në bazë të kriterëve të përcaktuara që më parë. Kontrolli është veprimtari profesionale, aktivitet i veçantë i caktimit të kriterëve të efikasitetit, përcjellje permanente të realizimit të detyrave dhe punëve të caktuara dhe krahasimi i rezultateve të realizuara (matja e devijimit) nga kriteret e caktuara dhe ndreqja (korrigjimi) i atyre devijimeve (mundësia e ndikimit korrektiv në rast të devijimit). Në ciklin e administrimit: planifikimi-orientimi-kontrolli-vlerësimi, shprehja “kontroll” shpesh përdoret edhe më gjerë, d.m.th në kuptimin që përfshinë dy fazat e fundit të ciklit, kontrollin dhe vlerësimin e rezultateve. Akademiku Ivo Krbek duke shqyrtuar kontrollin ka theksuar se kontrolli nuk duhet të jetë formal dhe burokratik, nuk bën të jetë ekskluzivisht epizodik dhe i paramenduar vetëm në rastet e caktuara, por real, i dobishëm, i frytshëm. Kontrolli i administratës, nuk është vetëm evidentimi i thjeshtë i parregullsisë, sepse me ushtrimin e kontrollit nuk konstatohet vetëm nëse puna e organit të caktuar ka qenë e ligjshme, por edhe nëse shërbimi si organizatë administrative funksionon në rregull, nëse është drejt e vendosur (caktuar) dhe e organizuar dhe nëse njerëzit e duhur janë vendosur në vendin e vërtetë. Si dukuri shoqërore e spektrit të gjerë, kontrolli përfshinë tri faza relativisht të ndara: E para i përket krahasimit të parashikuarës dhe të asaj që është realizuar, pason vlerësimi, konstatimi në bazë të verifikimit të kryer-vërtetimi apo mohimi i punës së kontrolluar.

⁵ Agur Sokoli, Kontrolli i punës së administratës dhe përgjegjësia e saj politike, Prishtinë, 2009, fq. 9.

Faza e tretë konsiston në intervenimin përkatës, me çka realizohet vlerësimi i shqiptuar. Intervenimi nuk është i nevojshëm nëse vlerësimi ka qenë pozitiv. Intervenimi është i dobishëm vetëm kur duhet mënjeluar devijimi i konstatuar nga kriteri i caktuar.⁶

Kontrolli në parim është aksioni i kontrollimit të mëvonshëm (plotësues) mbi aktivitetin (punën) e kontrolluar. Shprehjet kontroll dhe mbikëqyrje, në esencë janë sinonime dhe kanë domethënie të njëjtë (kështu që është pleonazëm) të përdoren shprehjet siç është aktiviteti kontrollues – mbikëqyrës, e të ngjajshme. Kontrolli përfaqëson dy subjekte: njëri është aktiv, tjetri pasiv. Njëri ka autorizime dhe të drejta të caktuara (subjekti i cili ushtron kontrollin), tjetri ka obligime (detyrime) në raport me subjektin që ushtron kontrollin (subjekti mbi të cilin ushtrohet kontrolli). Subjektet e autorizuar kanë të drejta të ndikojnë në punën e organeve të kontrolluara, përkatësisht të kontrollojnë dhe të vlerësojnë nëse organi i realizon qëllimet që janë parashtruar, sepse kontrolli përfshinë edhe verifikimin e mënyrës së punës të organit të kontrolluar (nëse organi i kontrolluar vepron në mënyrën që është normuar, ose në mënyrën tjetër). Ekziston mundësia që mbi punën e një subjekti (organi) të ushtrojnë kontroll më shumë subjekte të ndryshme të kontrollit (subjektet aktive) të cilat ushtrojnë kontroll ndaj subjekteve të nënshtruara (subjektet pasive). Pra, kontrolli i përfshin të drejtën e subjekteve të autorizuar për të verifikuar punën dhe aktivitetin e organeve të kontrolluara, si dhe të verifikojnë nëse organet dhe organizatat i përmbushin detyrimet në ushtrimin e aktiviteteve të veta, sepse prtektst dhe objekt i kontrollit mund të jetë edhe mosveprimi nën kushte që organi ka qenë i detyruar në kryerjen e veprimit të caktuar. Pra, mund të kontrollohet puna, por po ashtu objekt i kontrollit mund të jetë edhe mospunja (mosveprimi) atje ku është dashur të ketë punë (të kryhet veprimi i caktuar). Teoricieni i njohur i organizimit të punës H.Fayoll thotë se kontrolli është verifikim nëse punët kryhen me planin e miratuar, urdhërin e dhënë dhe parimet e caktuara, të kontrollosh, do të thotë, të konstatosh nëse operacionet punuese në çdo kohë zhvillohen sipas planit të aprovuar, urdhërave të dhëna dhe parimeve të vendosura.⁷

Qëllimi i kontrollit

⁶ Agur Sokoli, Kontrolli i punës së administratës dhe përgjegjësia e saj politike, Prishtinë, 2009, fq. 10.

⁷ Po aty, fq. 11.

Kontrolli nënkupton ndikimin e organit kontrollues në subjektin që i nënshtrohet kontrollit. Kontrolli nënkupton subordinimin midis ushtruesve të kontrollit (subjekteve aktive) dhe duruesve të kontrollit (subjekteve pasive). Qëllimi themelor i kontrollit konsiston në krahasimin e detyrave të parashtruara dhe detyrave të realizuara. Qëllimi themelor i kontrollit nuk ka për qëllim vetëm harmonizimin e akteve dhe punës së organizatave dhe organeve me aktet e përgjithshme në fuqi më të lartë juridike, në bazë të të cilave nxirren, përkatësisht bazohen, veçse kontrolli ka për qëllim edhe të inicojë aktivitetin tek qytetarët dhe organizatat që t'i kryejnë të drejtat dhe detyrimet e veta në pajtueshmëri me normat juridike dhe shoqërore. Çdo kontroll ka për qëllim mbrojtjen e sistemit ekzistues shoqëror-ekonomik dhe politik. Ushtrimi i kontrollit nga ana e organeve dhe organizatave, përkatësisht bashkësisë shoqërore ka për qëllim respektimin e ligjshmërisë dhe sistemin e sundimit të së drejtës si presupozime themelore për realizimin e vyer të të drejtave dhe lirive të njeriut. Së këndejmi, ushtrimi i kontrollit nga ana e organeve shtetërore krahas qëllimit të ngushtë, respektimi i ligjshmërisë, ka edhe qëllim të gjërë, e ky është zhvillimi i vetëdijes shoqërore tek qytetarët dhe organizatat dhe gatishmërinë e tyre që të ndërtojnë shoqërinë e drejtë dhe humane.⁸

Të gjitha organet që ushtrojnë kontrollin gjithësesi, në rradhë të parë kanë për qëllim të realizojnë detyrat që janë të përmbajtura në kushtetutë, ligje dhe akte tjera normative. Organet që ushtrojnë kontroll kanë edhe për qëllim të realizojnë politikën që është caktuar nga ana e shtetit, në mënyrë që të realizohen ato qëllime që janë parashtruar para shoqërisë sonë. Me ushtrimin e kontrollit duhet t'i kontribuohet ndërtimit të shpejtë dhe përpikshmërisë së atyre marrëdhënieve shoqërore demokratike dhe sundimin e ligjit në shoqërinë demokratike me qëllim që të sigurohen, respektohen dhe garantohen liritë dhe të drejtat e njeriut dhe të qytetarit, si dhe të sigurohet ligjshmëria me ushtrimin e punëve të organeve shtetërore dhe të organizatave punuese. Qëllimi i Kontrollit – është që të tregojë mangësitë dhe gabimet të cilat mund të paraqiten në punën e organizatës dhe ato t'i mënjanojë. Për këtë shkak kontrolli nuk duhet kuptuar si shenjë e mosbesimit, veç si shenjë e përgjegjësisë. Kontrolli përfshinë veprimet dhe procedurat, sjelljet me të cilat mbikëqyret realizimi i qëllimit të organizatës, ndërsa mënyra e ushtrimit të tij varet nga qëllimi i organizatës. Që kontrolli të jetë efikas, është e nevojshme të kihet kujdes, me sa vijon:

- a) kontrolli duhet të jetë në kohë (d.m.th. kontrolli duhet kryer në momentin e duhur);

⁸ Agur Sokoli, Kontrolli i punës së administratës dhe përgjegjësia e saj politike, Prishtinë, 2009, fq. 12.

- b)** kontrolli duhet të jetë objektiv (paanshëm) (d.m.th. kontrollin nuk mund ta kryejnë personat që janë në pozitë varshmërie në raport me ato që duhet kontrolluar);
- c)** kontrolli duhet të jetë i shpejtë, i thjeshtë dhe ekonomik (d.m.th. kontrolli nuk duhet të çrregullojë proceset e rregullta punuese dhe të kërkojë procedura dhe shpenzime të veçanta);
- d)** kontrolli duhet të jetë i përcjellur edhe me sanksione përkatëse (d.m.th. kontrolli duhet të nënkuptojë edhe ndërmararjen e veprimeve dhe masave përkatëse me qëllim të pengimit të parregullsive dhe gabimeve të ardhshme).⁹

Fjala kontroll rrjedh nga fjala latine “contrarotula” me të cilën në shekullin e XVIII-tregohej kopja e kontrolluar e ndonjë dokumenti, kontrate, vendimi gjyqësor, etj. Më vonë kjo fjalë përdoret në lëmenjtë e ndryshëm të veprimtarisë njerëzore si nocion për kontrollin e ligjshmërisë dhe opurtunitetit të veprimtarisë, përkatësisht puns së të gjithë subjekteve në shoqëri. Etimologjikisht kontrolli (frengjisht, “controle”), lind me bashkimin e dy fjalëve: “contre” dhe “role” - “controle” është regjistër zyrtar në të cilin vihen faktet e caktuara, të rëndësishme. “Kontrolle” është regjistër tjetër paralel, i cili mbahet për verifikimin e të parit, me anë të krahasimit. Fjala “kontroll” sipas fjalorit të gjuhës shqipe nënkupton: këqyrje, shqyrtimi i fundit që i bëhet një pune a një llogarie. Kontrolli në frengjisht “controle” nënkupton: 1. ekzaminim, vështrim, mbikëqyrje, inspektim, verifikim; 2. institucionin, personat që kryejnë kontrollin; 3. forcë, aftësi, autoritet epror, qeverisje mbi diçka – controle. Kontrolli anglisht “control” nënkupton kontrolloj, drejtoj, rregulloj, komandoj.¹⁰ Në fjalorin e gjuhës angleze termit kontroll i jepen këto domethënie: 1. fuqi, 2. dhunë, 3. drejtim, 4. mbikëqyrje. Kontrolli (sh. kontrolli, m. kontrola, s. kontrola, a. control, f. controle, gj. kontrolle, sp. control, r. kontrola) në kuptimin e përgjithshëm nënkupton verifikimin nëse disa fakte (sjellja e njerëzve, puna e organizatave etj.) janë në përputhje me kriteret, përkatësisht kërkesat (p.sh. nëse puna e organit të administratës është në pajtueshmëri me dispozitat, nëse prodhimi rrjedh sipas planit, etj.). Ndonjëherë termi kontroll përdoret që të tregohet autoritetësia (epërsi pushteti) në ndonjë pikëpamje, përkatësisht mbi diçka. Në atë kuptim flitet për kontrollin ushtarak, politik, financiar, ekonomik, kontrollin e shteteve të veçanta në raport ndaj teritorreve të veçanta, mbi kontrollin e

⁹ Agur Sokoli, Kontrolli i punës së administratës dhe përgjegjësia e saj politike, Prishtinë, 2009, fq. 12-13.

¹⁰ Po aty, fq. 13.

organizatave monopolistike mbi tregun, etj. Kontrolli si metodë e punës është element i vlefshëm (i rëndësishëm) në punën e çdo organizate dhe sistemeve të gjëra organizative.¹¹

¹¹ Agur Sokoli, Kontrolli i punës së administratës dhe përgjegjësia e saj politike, Prishtinë, 2009, fq. 14.

3. Kontrolli mbi administratën dhe llojet e kontrollit mbi administratën

Në çdo shtet modern një nga funksionet më të rëndësishme u takon organeve të administratës shtetërore. Organet e administratës shtetërore realizojnë detyra të shumëta, nxjerrin akte të llojllojshme dhe aktivitetin e vet e zhvillojnë në të gjitha lëmenjtë e jetës shoqërore. Puna e organeve të administratës shtetërore duhet të bazohet në parimin e ligjshmërisë, çdo veprim në administratë, çdo akt i organeve të administratës duhet të jetë i bazuar në dispozita juridike (ligj). Ndonëse ligji duhet të jetë bazë e veprimtarisë administrative dhe organet e administratës mund të nxjerrin aktet e veta dhe të ndërmarrin veprime vetëm në bazë të ligjit dhe në zbatimin (ekzekutimin) e ligjit dhe dispozitave tjera në praktikë janë të mundshme shkelje të shumta të parimit të ligjshmërisë, me çka krijohet mundësia për paraqitjen e parregullsive dhe gabimeve në punën e tyre. Me qëllim të forcimit të ligjshmërisë së punës së administratës shtetërore duhet, doemos, të ndërmerren masa të ndryshme. Ky qëllim realizohet me organizimin e kontrollit të punës së administratës shtetërore, me detyra që të bëj kujdes për ligjshmërinë dhe oportunitetin e saj. Që të sigurohet ligjshmëria, përgjegjësia dhe kualiteti në punën e organeve të administratës dhe të shërbimeve publike është i nevojshëm kontrolli permanent i tyre, i cili njëherit do të thotë, kufizim i tejkalimit dhe keqpërdorimit të autorizimeve me të cilat ato disponojnë.¹²

Kontrolli si veprimtari e vetëdijshme është e domosdoshme në të gjitha domenet e jetës shoqërore. Dallohen llojet e ndryshme të kontrollit, por më parësorët janë:

1. kontrolli teknik
2. kontrolli politik
3. kontrolli juridik

Dallimi midis tyre është në natyrën, llojin e kriterit që shërben për krahasimin, e me të edhe verifikimin e sjelljes (veprimit) që është objekt i Kontrollit.

1. Kontrolli teknik (p.sh. kontrolli financiar), nënkupton krahasimin e aktivitetit me parapamje precize, me standartet matematikore apo me udhëzimet tjera teknike;
2. Kontrolli politik ushtrohet kur pushteti mbikëqyrës mund të vlerësojë oportunitetin e veprimeve të organit, kur ekzaminon nëse ato janë në përputhje me interesat më të larta të

¹² Agur Sokoli, Kontrolli i punës së administratës dhe përgjegjësia e saj politike, Prishtinë, 2009, fq. 15.

përgjithshme. Kontrolli politik i referohet shqyrtimit nëse një punë është kryer në pajtueshmëri me vendimin e caktuar politik, qëndrimet, përcaktimet parimore, e të ngjajshme.

3. Me kontroll juridik verifikohet veprimi i dikujt duke pasur parasysh kriteret, rregullat juridike. Në ushtrimin e kontrollit (mbikëqyrjes) juridik organi mbikëqyrës kufizohet në vlerësimin e pajtueshmërisë së akteve me dispozitat juridike në fuqi, kur vështrohet se puna dhe procedura (veprimi) e organit a është në përputhje me normat objektive. Mund të dallohen dy lloje të kontrollit: kontrolli i ligjshmërisë (de legalite) dhe kontrolli i oportunitetit (de regularite).¹³

Kontrolli në shtetin bashkëkohor nuk i besohet vetëm një organ shtetëror, por funksionin e kontrollit e ushtrojnë organet e ndryshme shtetërore. Së këndejmi, mund të dallohen forma të veçanta të kontrollit të punës së administratës. Dallohet kontrolli të cilin organet e larta të administratës shtetërore e ushtrojnë ndaj organeve të ulëta të administratës (Kontrolli brenda vetë administratës). Kontrollin mbi punën e administratës e ushtron edhe parlamenti (Kontrolli parlamentar). Kontroll të rëndësishëm mbi punën e administratës ushtrojnë edhe gjykatat (kontrolli gjyqësor i administratës). Kontrollin mbi punën e administratës e ushtrojnë institucionet e veçanta ombudsmani dhe prokuroria publike (kontrolli i veçantë i administratës). Pra, ekziston:

1. kontrolli i brendshëm i administratës dhe
2. kontrolli i jashtëm i administratës.¹⁴

Kontrolli i brendshëm juridik i administratës është emër tjetër për kontrollin administrativ të administratës. Ky është kontroll juridik i punës administrative që realizohet me rastin e ankesës, të paraqitur nga subjekti i legjitimuar për këtë kundër vendimit administrativ të organit të shkallës së parë. Ky kontroll mund të realizohet edhe ex officio-sipas detyrës zyrtare të kontrollorit (organit që ushtron kontrollin). Kontroll i jashtëm i administratës realizohet në disa forma themelore:

- 1) Kontrolli parlamentar i administratës;
- 2) Kontrolli gjyqësor i administratës;
- 3) Format speciale të kontrollit të jashtëm juridik të administratës (kontrolli nga ana e ombudsmanit dhe kontrolli nga ana e prokurorisë publike).

Tradicionalisht bëhet dallimi midis kontrollit juridik dhe kontrollit politik të administratës.

Kontrolli juridik i administratës mund të jetë:

¹³ Agur Sokoli, Kontrolli i punës së administratës dhe përgjegjësia e saj politike, Prishtinë, 2009, fq. 14

¹⁴ Po aty, fq. 17.

- a) Kontrolli administrativ i administratës (kontrollin të cilin e realizon vetë administrata).
- b) Kontrolli gjyqësor i administratës (kontrolli të cilin e realizojnë gjykatat) dhe
- c) Kontrolli special (i veçantë) i administratës (kontrollin të cilin e realizojnë institucionet e veçanta prokuroria publike dhe ombudsmeni).

Kontrolli politik i administratës është kontroll që e kryejnë subjektet politike (parlamenti, qeveria, partitë politike dhe opinioni publik). Varësisht nga karakteri i autorizimeve në procesin e kontrollit të administratës mund të dallohet:

- 1) Kontroll i administratës që realizohet me aplikimin e autorizimeve procesore; dhe
- 2) Kontrolli i administratës që realizohet me aplikimin e autorizimeve meritore.

Forma e kontrollit të administratës që realizohet me aplikimin e autorizimeve procedurale është kontroll i prokurorisë publike. Prokuroria Publike nuk është e autorizuar që meritorisht të vlerësojë ligjshmërinë e administratës, por të ndërmarr vetëm veprime të veçanta procedurale ose mjete juridike (në procedurën administrative-gjyqësore), të cilat kanë për qëllim vlerësimin meritor të ligjshmërisë së administratës. Kontrolli i administratës me aplikimin e autorizimeve meritore nënkupton vendosjen meritorë mbi ligjshmërinë e administratës. Sipas subjektit (bartësit) e kontrollit dhe sipas mënyrës (procedurës) së ushtrimit të kontrollit ekzistojnë dy forma të kontrollit të administratës që realizohen me aplikimin e autorizimeve meritore:

- 1) Kontrolli administrativ i administratës dhe
- 2) Kontrolli gjyqësor i administratës

Nga pikëpamja e objektit të kontrollit juridik të administratës kontrolli mund të ndahet në:

- 1) kontrollin e ligjshmërisë dhe 2) kontrollin e oportunitetit.¹⁵

Kontrolli i ligjshmërisë është një lloj i kontrollit, nëpërmjet të cilit “vendoset përputhja” e akteve dhe masave të administratës me rregullat juridike të cilat rregullojnë rastet në të cilat ato akte është e mundur të nxirren ose ato masa të ndërmerren, si dhe procedurat të cilat ato akte nxirren, pra ato masa që ndërmerren. Kontrolli i ligjshmërisë konsiston në verifikimin nëse me veprimtarinë e organeve të administratës përkatësisht me veprimin administrativ është cënuar ligji kompetent, dispozita tjera apo akti i përgjithshëm. Kontrolli i oportunitetit është një segment tjetër i kontrollit tek i cili aktet dhe masat e administratës krahasohen me qëllimin se është "në interes"

¹⁵ Agur Sokoli, Kontrolli i punës së administratës dhe përgjegjësia e saj politike, Prishtinë, 2009, fq. 18-19.

të subjekteve, për shkak të cilave nxirren aktet ose ndërmerren masat. Kontrolli i oportunitetit ka për objekt ekzaminimin e rregullsisë së vendosjes administrative diskrecionale. Me atë rast kontrollohet nëse organet e administratës duke punuar sipas autorizimit të caktar me ligj, kanë zgjedhur duke patur parasysh rrethanat konkrete, solucionin më të mirë nga solucionet juridikisht të mundshme dhe të ofruara tek vendosja në situatat e caktuara jetësore.¹⁶

4. Kontrolli juridik i administratës dhe format e tij: kontrolli i brendshëm i administratës dhe kontrolli i jashtëm juridik i administratës

¹⁶ Agur Sokoli, Kontrolli i punës së administratës dhe përgjegjësia e saj politike, Prishtinë, 2009, fq. 19.

Në shtetin juridik ushtrimi i të gjitha funksioneve shtetërore edhe administratës bazohet në parimin e ligjshmërisë. Organet e administratës shtetërore autorizimet e përcaktuara me dispozita ligjore mund t'i ushtrojnë vetëm në mënyrën e parashikuar me ligj dhe dispozita të tjera të përgjithshme. Me nënshtimin e administratës ligjit, sigurohet sundimi i ligjit dhe përjashtohet arbitrariteti në ushtrimin e administratës. Që të realizohet ligjshmëria në punën e administratës shtetërore, administrata i nënshtrohet kontrollit. Nënshtimi i administratës kontrollit është më rëndësi të jashtëzakonshme për sigurimin e parimit të ligjshmërisë në ushtrimin e pushtetit në situatat individuale, sepse administrata është funksioni shtetëror që konsiston në nxjerrjen e akteve administrative dhe ndërmarrjen e veprimeve administrative. Për efikasitetin e kontrollit të administratës, është me rëndësi të veçantë që ai të jetë i rregulluar me të drejtën, që të ushtrohet sipas një automatizmi juridik. Normat juridike mbi kontrollin e administratës janë pjesë përbërëse e regjimit juridik të ushtrimit të administratës që përbëjnë të drejtën administrative si degë juridike të shtetit konkret.¹⁷ Esenca e parimit të ligjshmërisë në punën e administratës manifestohet me atë që secili aktivitet i administratës, përkatësisht secili akt apo veprim i organit të administratës duhet të bazohet në ligj ose në ndonjë dispozitë tjetër juridike. Edhe pse ligji është bazë për ushtrimin e veprimtarisë administrative, megjithatë gjatë punës së saj mund të ketë edhe shkelje të parimit të ligjshmërisë, që mund të manifestohen në formë të parregullsive dhe gabimeve të administratës. Pikërisht për këto shkaqe, nuk janë të rralla rastet kur administrata nxjerr një akt administrativ që është në kundërshtim me ligjin ose me ndonjë dispozitë tjetër juridike, apo kur administrata nxjerr një akt administrativ me të cilin nuk realizohet në mënyrë optimale interesi i përgjithshëm (publik). Prandaj, situatat e tilla kërkojnë që të ndërmerren intervenime të ndryshme kontrolluese të karakterit juridik me qëllim të mbrojtjes së parimit të ligjshmërisë dhe ruajtjes së rregullsisë së punës së administratës. Në këtë drejtim, qëllimi i kontrollit juridik mbi administratën është që të vërtetohet se a është e ligjshme dhe e rregullt (korrekte) puna e ndonjë organi të administratës si dhe ndërmarrja e intervenimeve juridike që gabimet të përmissohen, përkatësisht të parandalohen gabimet në të ardhmen. Kështu që, kontrolli juridik mbi administratën ka për detyrë që të sigurojë realizimin e qëllimeve administrative në pajtim me normat që e rregullojnë atë.¹⁸ Kontrolli juridik i administratës ka për detyrë të sigurojë realizimin e qëllimeve administrative konform me normat të cilat këtë e rregullojnë. Kontrolli juridik i administratës pretendon të nxisë funksionimin e mirë

¹⁷ Agur Sokoli, Kontrolli i punës së administratës dhe përgjegjësia e saj politike, Prishtinë, 2009, fq. 20.

¹⁸ Jeton Shasivari, E Drejta Administrative, Shkup, 2015, fq. 119-120.

të administratave, të ruaj intergitetin e saj, e kjo arrihet me mënjanimin e akteve të paligjshme të saj, korigjimin dhe orientimin e veprimit në drejtimin e ligjshëm. Me kontrollin juridik të administratës nga njëra anë sigurohet realizimi i interesave publike brenda suazave (kornizës) të rendit juridik, ndërsa në anën tjetër, mbrojtja e qytetarëve, dhe personave juridikë nga veprimet (aktet) e kundërligjshme të administratës shtetërore, me çka krijohet besimi në të drejtën dhe administratën shtetërore.¹⁹ Në këtë drejtim, ekzistojnë tri lloje (forma) të kontrollit juridik mbi administratën, edhe atë: Kontrolli administrativ mbi administratën i cili nënkupton kontrollin që ushtrohet nga vet administrata, e që mund të paraqitet në dy lloje, edhe atë:

- Kontrolli i brendshëm administrativ dhe Kontrolli i jashtëm administrativ. Në kontrollin e brendshëm administrativ bëjnë pjesë: Kontrolli instancional që paraqet kontrollin mbi punët dhe vendimet e organit më të ulët nga ana e organit më të lartë mbi bazën e ankesës së paraqitur nga subjekti i pakënaqur; dhe Kontrolli zyrtar (sipas detyrës zyrtare) që paraqet kontrollin mbi punët dhe vendimet e organit më të ulët nga ana e organit më të lartë mbi bazën e autorizimeve të posaçme me ligj. Në kontrollin e jashtëm administrativ bëjnë pjesë: Kontrolli administrativ që ushtrohet nga organet inspektive (Inspektimi administrativ, për të cilin u fol më sipër te mbikëqyrja administrative) dhe Kontrolli mbi vetëadministrimin lokal që nënkupton kontrollin mbi ligjshmërinë e punës dhe të dispozitave të organeve të njësive të vetadministrimit lokal;

-Kontrolli gjyqësor mbi administratën i cili nënkupton kontrollin që ushtrohet nga gjykatat e ndryshme(gjykatat e rregullta dhe gjykatat e specializuara administrative), e që mund të paraqitet në dy lloje, edhe atë: Kontrolli gjyqësor i tërthortë (i përgjithshëm) mbi ligjshmërinë e punës nga ana e gjykatave të rregullta në procedurë penale dhe civile; dhe Kontrolli gjyqësor i drejtëpërdrejtë (i posaçëm) mbi ligjshmërinë e akteve administrative nga ana e gjykatave të rregullta apo administrative me rastin e konfliktit (kontestit) administrativ; dhe Kontrolli i veçantë mbi administratën i cili ushtrohet nga institucionet e veçanta, si: Prokuroria publike dhe Avokati i Popullit.²⁰

5. Kontrolli i jashtëm administrativ

¹⁹ Agur Sokoli, Kontrolli i punës së administratës dhe përgjegjësia e saj politike, Prishtinë, 2009, fq. 20-21.

²⁰ Jeton Shasivari, E Drejta Administrative, Shkup, 2015, fq. 120-121.

Si kontroll i jashtëm juridik i administratës kryesisht nënkuptohet raporti i kontrollit midis dy subjekteve të cilat organizativisht i përkasin strukturave të ndryshme organizative (p.sh. kontrolli gjyqësor i administratës, kontrolli parlamentar dhe format e veçanta të kontrollit të jashtëm të administratës).²¹

Kontroll i jashtëm i përgjithshëm, i cili ushtrohet mbi gjithë veprimtarinë e organeve të administratës publike, institucioneve dhe të enteve publike, pavarësisht nga shkalla e tyre hierarkike në sistemin e përgjithshëm të organeve të administratës publike, si dhe sektori ku ndodhen. I tillë është kontrolli i ushtruar nga Avokati i Popullit. Mjetet e ndikimit që përdorin këto organe kontrolli të jashtëm të përgjithshëm për sigurimin e ligjshmërisë në veprimtarinë e organeve, institucioneve, enteve publike mbi të cilat ushtrohet kontrolli janë më të kufizuara se mjetet që përdor kontrolli i brendshëm. Këto organe nuk kanë të drejtë t'i anulojnë vetë aktet ose veprimet e paligjshme të organeve që kontrollojnë, apo t'i pezullojnë ato. Organet e këtij kontrolli nuk kanë të drejtë të marrin vetë masa me karakter disiplinor apo zhdëmtimi (materiale) ndaj subjekteve pasive që kanë kryer shkelje të ligjshmërisë. Marrja e këtyre masave si rregull u është lënë organeve përkatëse të administratës shtetërore/publike nga varen organet, institucionet ose entet apo agjensitë e kontrolluara ose drejtuesve të subjekteve të kontrolluara.²²

6. Kontrolli i administratës nga ombudsmani

²¹ Agur Sokoli, Kontrolli i punës së administratës dhe përgjegjësia e saj politike, Prishtinë, 2009, fq. 21.

²² Ermir Dobjani, E Drejta Administrative-Kontrolli mbi administratën publike, Tiranë, 2013, fq. 33.

Në shumë vende të botës, një formë e veçantë e kontrollit të administratës realizohet me institucionalizimin e ombudsmanit. Ombudsmani është një fjalë e vjetër nordike, që do të thotë “përfaqësues”, “komisioner” ose “njeri i besuar”. Fjala suedeze ombudsman është përdorur për të emërtuar një person, detyra e të cilit është të kujdeset për interesat e dikujt tjetër. Në gjenezën e vet, ombudsmani është institucion që për herë të parë u paraqit në Suedi. Ai u krijua në fillim të shekullit XIX-të, me Kushtetutën e vitit 1809, kushtetutë kjo e bazuar në balancën e pushteteve ndërmjet mbretit dhe parlamentit, në mënyrë që të krijohet një kontroll parlamentar më i fortë mbi pushtetin ekzekutiv. Në luftërat politike post-feudale midis Mbretit të atëhershëm suedez Gustav Adolf IV dhe parlamentit, si përfaqësues i popullit formohet *justitie ombudsman*, që d.m.th. përfaqësues i parlamentit për çështje të qytetarëve. Ombudsmani ka qenë përfaqësues special i parlamentit i cili ka qenë i detyruar të përcjell se si nga ana e mbretit dhe administratës zbatohen ligjet të cilat parlamenti suedez i ka miratuar. Ombudsmani është funksionar të cilin në vende të veçanta e zgjedh parlamenti me detyrë të ushtrimit të mbikqyrjes mbi punën e organeve të administratës dhe shërbimeve publike. Në vende të ndryshme institucioni i ombudsmanit ka emërtime të ndryshme.²³

Në botë paraqiten dy forma kryesore: Ombudsmani i përgjithshëm dhe special (për degë të veçanta), p.sh., Ombudsmani ushtarak, Ombudsmani për mbrojtjen e pakicave etnike, Ombudsmani në industri etj. Ombudsmani i përgjithshëm në Suedi ka qenë i zgjedhur nga ana e parlamentit për të mbikqyrur ekzekutimin e ligjeve nga ana e organeve të administratës, ndërsa në vitin 1915 paraqitet Ombudsmani special për çështje ushtarake. Poashtu në botën e sotme, përveç ombudsmanëve individual ekzistojnë edhe kolegjet e ombudsmanit, përkatësisht ombudsmani i përbërë nga disa persona (p.sh., në Bosnjë e Hercegovinë përbëhet prej 3 vetëve). Institucioni i Ombudsmanit si formë e veçantë e kontrollit të administratës drejtpërdrejtë është i lidhur me idenë për realizimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut. Për këtë shkak, ombudsmani përkufizohet si mbrojtës i të drejtave të qytetarëve. Në Suedi sot është zhvilluar një institucion i veçantë i mbrojtjes së ligjshmërisë dhe të drejtave të qytetarëve i cili për nga logjika e vet e brendshme nuk është as i karakterit juridik, as politik në kuptimin e zakonshtëm të fjalës. Ombudsmani sot është institucion detyra themelore e të cilit është mbrojtja e të drejtave themelore të qytetarëve, veçmas nga puna e paligjshme dhe e parregullt dhe joefikase e organeve të administratës. Pas Suedisë, institucioni i

²³ Agur Sokoli, Kontrolli i punës së administratës dhe përgjegjësia e saj politike, Prishtinë, 2009, fq. 46.

ombudsmanit si mbrojtës të ligjshmërisë dhe të drejtave të qytetarëve është zgjeruar në forma të ndryshme, para së gjithash në vendet skandinave dhe nordike (Danimarkë, Norvegji, Finlandë), si dhe në vende tjera në të gjithë kontinentet (Britani të Madhe, Zelandë të Re, Gjermani, Francë, Austri). Ombudsmani ekziston edhe në Shqipëri, Kosovë dhe në Maqedoninë e Veriut. Sot ombudsmani gjendet në më shumë se 125 shtete në mbarë botën. Ombudsmani përfaqëson një organ, i cili ka për detyrë të mbrojë qytetarët nga veprimtaria e paligjshme e administratës. Ai organ ka prerogativën e kontrollit të punës së administratës. Ombudsmani mund të përkufizohet si një institucion shtetëror me detyrën e mbrojtjes së individëve ndaj institucioneve të tjera shtetërore. Ombudsmani zhvillohet kryesisht në ato vende të cilat kanë sistemin parlamentar, ose në vendet ku kontrolli mbi punën e administratës nuk është siguruar si duhet.²⁴

Funksionet themelore të ombudsmanit janë: që t'i hulumtojë të gjitha rastet e shkeljes së të drejtës dhe ligjeve, për të cilat merr vesh ose për të cilat i drejtohen qytetarët, që të udhëheq procedurën dhe të ndjek para gjyqit çdo funksionar, i cili në ushtrimin e detyrave të veta nga favorizmi, nepotizmi, ose për çfarëdo motivi tjetër shkelë ligjin dhe lë anash përgjegjësinë e vet, që të vlerësojë të gjitha aktet juridike dhe aktgjykimet e gjykatave supreme dhe që të ndjek, madje edhe gjyqtarët më të lartë, nëse konsideron se kanë nxjerrë aktgjykim të padrejtë, që t'i paraqes raport kuvendit dhe që të tregojë për dobësitë e ligjeve dhe t'i propozojë ndryshimet dhe shtesat, apo nxjerrjen e ligjeve të reja etj. Mendoj se në kompetencat e ombudsmanit duhet të përfshihen edhe kritika e organeve shtetërore, sygjerimet, ofrimi i ndihmës profesionale, kërkimi i të dhënave nga organet shtetërore, qasja në dokumentet, përcjellja e gjendjes në zbatimin e ligjeve, paraqitja publike e padrejtësisë të bërë qytetarëve, shqyrtimi i rasteve dhe personave veç e veç, iniciativa për shkarkimin e nëpunësve, udhëheqësve administrativë etj. Ombudsmani vlerëson para së gjithash ligjshmërinë, por edhe oportunitetin e punës së organeve dhe individëve që disponojnë me autorizime publike. Në disa vende ombudspersoni ka të drejtë edhe të ndjekjes penale dhe disiplinore të nëpunësit i cili ka bërë paligjshmëri, përkatësisht parregullsi, por, si rregull kufizohet në paraqitjen e qëndrimit të vet, si dhe të mendimit, kritikës dhe raportit të parlamentit. Ombudsmani ndërlihdë, pajton, dëgjon, udhëzon, tregon, rekomandon dhe ndikon. Duke ruajtur pavarësinë e vet dhe shtrirjen e veprimit të tij, ai bashkëpunon me organizatat si dhe me ekspertët e dalluar. Duke përcjell punën e organeve të administratës shtetërore dhe duke punuar ankesat e ndryshme të qytetarëve mbi mangësitë e veprimeve (akteve) të administratës në raste konkrete,

²⁴ Agur Sokoli, Kontrolli i punës së administratës dhe përgjegjësia e saj politike, Prishtinë, 2009, fq. 47.

ombudsmani, si rregull, vihet në lëvizje me ankesën e qytetarit për sjelljen (veprimin) e administratës, por edhe me vetëiniciativë. Funkzioni i ombudsmanit përmban edhe një komponentë psikologjike pozitive, sepse edhe atëherë kur ankesa refuzohet, ankuesi ndjehet i kënaqur sepse pa i'u ekspozuar shpenzimeve të mëdha dikush e ka dëgjuar, i ka kushtuar vëmendje dhe është angazhuar rreth problemeve të tij. Ky faktor psikologjik është shumë i rëndësishëm, ai shpie gjer tek humanizimi i raporteve midis administratës dhe qytetarëve. Ombudsmani zgjidhet nga parlamenti dhe për punën e vet atij i paraqet raport vjetor. Ombudspersoni duhet të jetë shtetas i shtetit përkatës, me arsim të lartë, me njohuri dhe veprimtari të njohura në fushën e të drejtave të njeriut dhe të ligjit. Ombudsmani duhet të jetë personalitet me karakter dhe integritet të lartë moral që është dëshmuar përkushtimi i tij për të drejtat e njeriut dhe të drejtat e pakicave. Avokati i popullit mbrohet të drejtat, liritë dhe interesat ligjshme të individit nga veprimet e paligjshme dhe të parregullta të organeve të administratës publike. Ombudsmani trajton, shqyrton dhe trajton ankesat dhe kërkesat e qytetarëve dhe rekomandon zgjidhjet përkatëse: Avokati i popullit ka të drejtë të bëjë rekomandime dhe të propozojë masa, nëse vëren shkelje të të drejtave dhe lirive të njeriut nga ana e organeve të administratës publike dhe organeve tjera shtetërore.²⁵

Ombudsmani në përgjithësi nuk ka pushtet ekzekutiv. Ai nuk ka autorizime ta ndryshojë aktin administrativ të cilin e shqyrton, por ka vetëm me të drejtë të drejtën e rekomandimeve përkatëse. Forca e tij mbështetet në ligje dhe qëndron në arsyen, bindjen dhe publicitetin. Edhe pse nuk disponon autorizime të drejtpërdrejta, ombudsmani ushtron ndikim të rëndësishëm në mbrojtjen e të drejtave të qytetarëve dhe forcimin e ligjshmërisë. Natyra unike e institucionit të ombudsmanit do të thotë që në aspekte të rëndësishme ndryshon nga të gjitha organet tjera shtetërore. Ombudsmani nuk është as gjykatë, as agjenci administrative. Në fakt, ai nuk ushtron ndonjë pushtet politik në kuptimin e zakonshëm, por gjithsesi ai ushtron pushtet kontrolli në marrëdhëniet që ka me administratën publike. Ombudsmani është institucion jogjyqësorë, diçka ekstra që i ndihmon qytetarët, kur këta të fundit ndeshin vështirësi në raportin e tyre me administratën. Ai përmes veprimtarisë së tij ndikon që të afrojnë gjithnjë e më shumë administratën publike me qytetarin të cilit i shërben. Institucioni i ombudsmanit sot kudo në botë kuptohet para së gjithash, si mbrojtës i të drejtave të qytetarëve nga puna e paligjshme, e parregullt dhe joefikase të organeve të administratës dhe shërbimeve publike. Mund të përfundojmë se realizimi efikas i kontrollit të administratës publike nuk do të ishte i plotë pa ombudsmanin si institucion i veçantë

²⁵ Agur Sokoli, Kontrolli i punës së administratës dhe përgjegjësia e saj politike, Prishtinë, 2009, fq. 48-49.

i mbrojtjes së lirive dhe të drejtave të qytetarëve nga puna e paligjshme dhe e parregullt e administratës publike. Së bashku me format tradicionale ekzistues të kontrollit administrativ dhe gjyqësor ekziston nevoja për institucionalizimin e ombudsmanit që përdor instrumente “të thjeshta” dhe “të lira” të kontrollit të administratës të pangarkuara me formalizëm juridik dhe ngurtësi procedurale, por shumë efikase në realizimin e ligjshmërisë dhe transparencës në punën e organeve të administratës dhe shërbimeve publike. Mund të konstatohet se kontrolli i administratës nga ana e ombudsmanit është kontroll *sui generis* (i llojit të veçantë) i cili paraqet një kombinim të kontrollit juridik dhe kontrollit politik të punës së administratës për t’u tejkaluar mangësitë e formave ekzistuese të kontrollit administrativ dhe gjyqësorë të punës së administratës. Kontrolli i ombudsmanit mbi administratën është kontroll që përmban veçori të kontrollit juridik (p.sh. fillimi i procedurës siç mund ta bëjë edhe prokurori publik).²⁶

Kontrolli i ombudsmanit mbi administratën ka karakteristika të kontrollit politik të punës së administratës (p.sh., hapin e shqyrtimit parlamentar mbi përgjegjësinë e eprorit që udhëheq me ndonjë organ të administratës shtetërore). Ombudsmanit nuk i janë të nevojshme kurrfarë të drejtash tjera procedurale nga e drejta për të filluar procedurën. Numri më i madh i shteteve që e kanë ndërtuar institucionin e ombudsmanit kanë zgjedhur duke i’u përshtatur nevojave dhe kushteve të veta një variant të modifikuar të ombudsmanit suedez. Sot kudo në botë, ombudsmani luan rol shumë të rëndësishëm dhe efikas në mbrojtjen e lirive dhe të drejtave të individit. Efikasiteti i tij rrjedh nga zotësitë e tij që vëmendjen e publikut dhe parlamentit ta kthejë në ankesat e qytetarëve. Vetëdija për mbikqyrjen e ombudsmanit ushtron ndikim pozitiv në tërë sistemin administrativ, e bënë të varur dhe të nënshtruar ndaj publicitetit të punës dhe drejtësisë. Ombudsmani i kontribuon vendosjes së raporteve të rregullta dhe korrekte midis administratës dhe qytetarëve, e të cilat i kontribuojnë raportit të besimit midis tyre dhe demokratizimin e shoqërisë sonë. Ndërtimi i shtetit ligjor kërkon mëvetësinë më të fortë të organeve të administratës, por edhe përgjegjësinë dhe kontrollin më të përforcuar të tyre në raport me kuvendin. Në realizimin e kontrollit të administratës rol të rëndësishëm ka edhe ombudsmani i cili mbikqyrë punën e administratës. Në shtetin juridik duhet të sigurohet mbrojtja më efikase e të drejtave të qytetarëve. Këto qëllime do të realizohen me anë të funksionimit të institucionit të ombudsmanit si mbrojtës i

²⁶ Agur Sokoli, Kontrolli i punës së administratës dhe përgjegjësia e saj politike, Prishtinë, 2009, fq. 50

të drejtave të qytetarëve nga shkeljet eventuale nga ana e organeve të administratës dhe të shërbimeve publike.²⁷

Për më tepër, Avokati i Popullit si institucion i pavarur, i mëvetësishëm dhe profesional, veprimtarinë e vet e zhvillon në kuadër të kushtetutës dhe ligjit, si dhe në kuadër të konventave dhe akteve ndërkombtare për liritë dhe të drejtat e njeriut. Gjatë kryerjes së detyrave Avokati i Popullit udhëhiqet nga parimet e objektivitetit, paanësisë, përgjegjësisë, azhornitetit, efikasitetit, papërcaktushmësisë fetare a partiake, barazisë në mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të qytetarëve, pa marrë parasyshë përkatësinë kombtare apo bindjen fetare ose politike, gjininë, racën etj. Sipas kornizës legislative të Maqedonisë së Veriut, Kosovës dhe Shqipërisë, avokatët e popullit, zgjidhen nga organi më i lartë ligjvënës (kuvendit) duke qenë edhe përgjegjës ndaj tyre. Avokatët e popullit, si institucione të vendosura me kushtetutë dhe ligj, pranojnë parashtresa nga qytetarët për veprimet e kundërligjshme, respektivisht të veprimeve të parregullta të organeve të pushtetit ekzekutiv dhe të nëpunësve në ato organe dhe kanë autorizime, të zbatojnë hetime, të rekomandojnë masa të nevojshme dhe të publikojnë raportet e tyre. Kontrolli nga ana e Avokatit të Popullit është vetëm formë e veçantë (nënlloj) i kontrollit të organeve të administratës.²⁸

Detyrat themelore dhe karakteristikat e përbashkëta të avokatëve të popullit të Maqedonisë së Veriut, Kosoves dhe Shqipërisë mund të përmbliidhen në sa vijon:

1) Detyra themelore është:

a) shqyrtimi i rreziqeve individuale të të drejtave të qytetarëve të cilëve ua kanë shkaktuar organet e administratës shtetore me rastin e kryerjes së punëve në bazë të kompetencave të tyre, ose nga organet me autorizime publike ose nga individë në ato organe; dhe

b) të shqyrtojë edhe çështje tjera të cilat janë me interes për mbrojtjen e të drejtave kushtetuese dhe ligjore të cilat bazohen në burimet tjera – të dhëna (nga mjetet e informacionit publik), ndërsa ndodhin si pasojë e punës së parregullt të organeve të administratës shtetore.

2) Nuk vepron në çështje ku tash më është duke u zhvilluar procedurë administrative ose procedurë tjetër. Veprimet e hulumtimit të shkeljes individuale Avokati i Popullit i ndërmerr sipas iniciativës së vet ose sipas kërkesës së qytetarit;

3) Secili ka të drejtë t'i paraqesë parashtresa Avokatit të Popullit, pa marrë parasyshë faktin nëse është i dëmtuar në mënyrë të drejtëpërdrejtë për shkak të shkeljes të të drejtave

²⁷ Agur Sokoli, Kontrolli i punës së administratës dhe përgjegjësia e saj politike, Prishtinë, 2009, fq. 51.

²⁸ Bajram Pollozhani, Esat Stavileci, E Drejta Administrative, Shkup, 2010, fq. 188.

kushtetuese dhe ligjore të qytetarëve. Ai në mënyrë të lirë vendos nëse do ta marrë në shqyrtim parashtresën dhe në çfarë vëllimi;

4) Kur përfundon procedurën e ngritur sipas kërkesës së qytetarit, për atë që është ndërmarrë e informon personin që ka paraqitur parashtresën. Qëndrimin e vet për shkeljen eventuale ua dërgon organeve të administratës shtetërore, përkatësisht organeve me autorizime publike të cilët kanë të bëjnë me qëndrimet, siç janë paralajmërimi, propozimi dhe rekomandimi;

5) Autorizimet e Avokatit të Popullit janë që të: 1. paralajmërojë, 2. informojë, 3. propozojë, 4. të japë rekomandime;

6) Në qoftë se vërteton se flitet për shkelje të drejtave me elemente të veprës penale, kundravajtjes apo të shkeljes së disiplinës së punës, Avokati i Popullit mund të propozojë ngritjen e procedurës përkatëse. Organet e administratës shtetërore dhe organet me autorizime publike duhet menjëherë e më së voni në afat kohor prej 30 ditësh ta informojnë Avokatin e Popullit me masat e ndërmarra lidhur me paralajmërimet, propozimet dhe rekomandimet e tij, në të kundërt, Avokati i Popullit e informon Kuvendin që e ka zgjedhur dhe publikun.²⁹

Sidoqoftë, kur flitet për institucionin e Avokatit të Popullit, duhet të merren parasysh disa karakteristika themelore tipike të tij janë:

- pavarësia e Avokatit të Popullit, si nga ekzekutivi ashtu edhe nga pushteti legjislativ;
- neutraliteti politik;
- ekspertiza;
- paanshmëria dhe objektiviteti;
- ushtrimin e kontrollit mbi ligjshmërinë e veprimeve dhe akteve të nëpunësve publikë, duke mos e zëvendësuar atë, por vetëm duke plotësuar sistemin ekzistues të kontrollit gjyqësor dhe jashtëgjyqësor mbi punën e tyre;
- ushtrimin e kontrollit mbi përshtatshmërinë e veprimeve të ndërmarra dhe akteve të miratuara nga nëpunësit publikë për të siguruar mbrojtjen efektive të të drejtave dhe lirive të qytetarëve, duke vepruar në punën e nëpunësve publikë, me fuqinë e autoritetit të tyre, propozimet, udhëzimet dhe kritikën e arsyetuara dhe jo duke marrë vendime juridikisht të detyrueshme dhe meritore.

²⁹ Bajram Pollozhani, Esat Stavileci, E Drejta Administrative, Shkup, 2010, fq. 189.

Ka, natyrisht, dallime në veçoritë apo karakteristikat themelore të institucionit të ombudspersonit, në varësi të faktit nëse dikush ndjek modelin klasik, suedez apo një nga variantet e tij. Dallimet shpëfaqen në sa vijon:

Së pari, modeli klasik i institucionit të Avokatit të Popullit presupozon zgjedhjen e një personi që do të kryejë funksionin e Avokatit të Popullit nga organi legjislativ – parlamenti, i cili në pamundësi për të ndërhyrë i vetëm në të gjitha rastet e shkeljes së ligjshmërisë dhe të drejtave të qytetarëve nga ekzekutivi, kur ushtron kontroll mbi të dhe këtë të drejtë ia lë individit të zgjedhur si avokat i popullit. Në disa shtete, ky rregull shmanget dhe ombudsmani emërohet dhe shkarkohet nga shefi i shtetit (p.sh. në Izrael, Gana, Filipine, Irlandë, etj.). Në Britaninë e Madhe, monarkut i kushton duke lëshuar një "patentë të letrave" (*letters patent*) speciale. Shmangia më e madhe në këtë drejtim bëhet në Francë, ku Avokati i Popullit emërohet nga Këshilli i Ministrave, gjë që është krejtësisht në kundërshtim me thelbin e institucionit të ombudspersonit. Në vendet ku ka një guvernator të përgjithshëm, ai është organi që emëron ombudsmanin (Australi, Xhamajka, Porto Riko, etj.);³⁰

Së dyti, dallime hasen edhe nga pikëpamja e çështjes për subjektet mbi të cilat Avokati i Popullit ushtron kontroll. Në të gjitha shtetet, ky kontroll shtrihet mbi të gjitha mbi punën e organeve të administratës shtetërore. Krahas tyre, nën juridiksionin e avokatit të popullit, në Suedi, për shembull, bien edhe organet e judikaturës, ndryshe nga shtetet e tjera në të cilat, për shkak të parimit të pavarësisë dhe mëvetësisë së gjykatave, ato janë të përjashtuara nga juridiksioni i tij. Në Danimarkë dhe Finlandë, nga ana tjetër, edhe puna e ministrave bie nën kontrollin e Avokatit të Popullit, pa kufizim, i cili në shumë shtete, për shkak të ekzistencës së përgjegjësisë politike të ministrave, përjashtohet, ose reduktohet vetëm në kontroll mbi punën e ministrave si drejtonjës të resoreve administrative të tyre;

Së treti, modeli klasik i Avokatit të Popullit supozon funksionimin e këtij institucioni si një organ inokos (individual), ndërsa në Austri, për shembull, ekziston një organ kolektiv (kolegjial) - Bordi i Ombudsmanëve ose *Volksanwaltschaft*. Për shkak të ngarkesës apo vëllimit të shtuar të

³⁰ Борче Давитковски, Ана Павловска-Данева, Административно Право, Скопје, 2018, fq. 182-183.

punëve të Avokatit të Popullit, në disa shtete të tjera flitet edhe për krijimin e një kolegjumi të ombudsmanëve apo organizimin e një rrjeti ombudsmanësh të bazuar në parimin territorial etj.³¹

KAPITULLI II

ORGANIZIMI DHE FUNKSIONIMI I AVOKATIT TË POPULLIT NË REPUBLIKËN E MAQEDONISË SË VERIUT

1. Krijimi dhe zhvillimi i institucionit të ombudspersonit

³¹ Борче Давитковски, Ана Павловска-Данева, Административно Право, Скопје, 2018, fq. 183-186.

Avokati i Popullit është një institucion i cili, si organ i shtetit, mbron të drejtat e njeriut nga administrata shtetërore dhe shërbimet publike. Ideja e këtij institucioni, si mbrojtës i të drejtave të njerëzve, është e kahershme. Qysh në Kinën e vjetër kanë ekzistuar mandarinët të cilët, si “ sy dhe vesh” të perandorit, e kanë informuar atë se ç’mendon populli për punën e nëpunësve të tij, me qëllim të zbulimit dhe të mënjanim të gabimeve të tyre. Rol të ngjashëm kanë pasur edhe eforët në Athinën e vjetër, ndërsa në Romën e vjetër tribunët plebej mbronin shtetasit para magjistarit. Institucioni i Avokatit të Popullit (ombudsmanit) në kuptimin bashkëkohor, për herë të parë, është zbuluar në Suedi në vitin 1809, prej nga edhe buron kjo fjalë, e cila ka kuptimin e “mbrojtësit të të drejtave”. Pastaj paraqitet edhe në Finlandë. Gjatë shekullit XX institucioni i Avokatit të Popullit zbatohet edhe në një numër të konsiderueshëm shtetesh, përfshirë këtu edhe ato me sistem politik demokratik tradicional, siç janë Britania e Madhe, SHBA-të, Kanada, e në një formë, edhe Franca.³²

Institucioni i Avokatit të Popullit ka një histori të gjatë dhe të pasur. Rrënjët e saj i gjejmë në të dhënat historike, të cilat i referohen Shekullit të Vjetër, domethënë Romës së lashtë, Kinës dhe Egjiptit. Kur bëhet ky konstatim, duhet mbajtur gjithmonë parasysh se bëhet fjalë vetëm për fillet apo shkëndijat e diçkaje nga e cila shumë më vonë, edhe në shekullin e XVIII, do të fitohet forma fillestare e institucionit që sot në botë quhet ombudsman. Në fakt, është një mënyrë për të kufizuar pushtetin e nëpunësve të lartë të atëhershëm në sjelljen e tyre ndaj njerëzve (duke mos hyrë në përcaktimin nëse të drejtat e të gjithëve mbrohen në këtë mënyrë, apo vetëm të kategorive të caktuara të njerëzve, të cilat të drejta, etj.). Nderi historik për të qenë i pari në sistemin e saj juridik që inkorporoi një institucion kaq të veçantë për realizimin dhe zhvillimin e ligjshmërisë dhe të drejtave dhe lirive të qytetarëve i takoi Suedisë. Institucioni i ombudspersonit (*Justiteombudsman*) u krijua me Kushtetutën e Suedisë të vitit 1809, por ideja e ekzistencës së tij daton që nga sundimi i monarkut Charles XII. Rrethanat historike, përkatësisht disfata që pësuan rusët, në betejën e Poltavës në Rusi, në vitin 1709, e kanë detyruar monarkun suedez Karli XII të arratiset në Turqi, ku qëndroi në mërgim për një kohë të gjatë. Gjatë asaj periudhe historike, Suedia

³² Kurtesh Salii, E Drejta Kushtetuese, Prishtinë, 2001, fq. 255.

u karakterizua nga trazira dhe çrregullime të shumta, kështu që një gjendje e tillë bëri që monarku në vitin 1713, gjatë qëndrimit në Timurtas, në Turqi, të lëshonte një urdhër për krijimin e një shërbimi të posaçëm të ngarkuar me zbatimin e ligjshmërisë, dhe i kryesuar nga ombudsmani (përfaqësuesi) më i lartë monarkik, si person nga konfidenca dhe i besuar i monarkut. Detyra e tij konsistonte në zbatimin e ligjeve dhe dispozitave të tjera nga nëpunësit publikë dhe kryerjen e rregullt të detyrave të tyre. Me fjalë të tjera, Avokati i Popullit u caktua si mbikëqyrës i veprimtarisë së taksambledhësve, gjyqtarëve dhe funksionarëve të tjerë në zbatimin e së drejtës në praktikë. Megjithatë, nuk duhet harruar se gjatë kësaj periudhe historike ombudsmani ishte pjesë e pushtetit ekzekutiv dhe jo e pushtetit legjislativ. Shërbimi i Avokatit të Popullit i krijuar gjatë asaj periudhe si pjesë e ekzekutivit, më vonë u rrit dhe u zhvillua në një institucion Kancelari i Drejtësisë "*Justitiekansler*", i cili është edhe sot një realitet në Suedi. Në shumë shtete të botës ky organ njihet edhe si Prokurori Suprem. Që nga fillimi i funksionimit të tij, e deri më sot, Kancelari i Drejtësisë është emëruar nga ekzekutivi, ndaj është e pashmangshme që ai të jetë subjekt i ndikimit të vendimeve të qeverisë, të cilat mund të vënë në pikëpyetje paanshmërinë e tij në punën e tij. Në fakt, gjithmonë ekziston mundësia që Kancelari i Drejtësisë t'i kushtojë vëmendje të veçantë mbrojtjes së interesave të ekzekutivit, në lidhje me mbrojtjen e të drejtave dhe interesave individuale. Nga kjo rezulton përfundimi se autorizimi për të siguruar realizimin e të drejtave dhe lirive të qytetarit duhet t'i transferohet një organi të pavarur nga pushteti ekzekutiv. Për këtë qëllim, Parlamenti suedez bëri disa përpjekje për të kontrolluar punën e Kancelarit të Drejtësisë, kështu që në vitin 1793, ai u detyrua të paraqesë një raport për veprimtarinë e tij pikërisht përpara Kuvendit.³³ Kur parlamenti suedez (*Riksdag*), në të ashtuquajturën epokë e lirisë (nga viti 1766 deri në vitin 1772), arriti të marrë praktikisht të gjithë pushtetin e Monarkut, ai gjithashtu fitoi të drejtën për të emëruar Kancelarin e Drejtësisë. Kancelari i parë parlamentar i Drejtësisë për Administratën dhe Gjyqësorin u emërua në vitin 1766. Ky paraqet një hap të rëndësishëm dhe domethënës përpara drejt krijimit të institucionit të ombudspersonit. Megjithatë, ndryshimet nuk zgjatën shumë. Kur Monarku Gustav III arriti t'i jepte fund qeverisjes parlamentare me një grusht

³³ Светомир Шкарик, Уставно Право, Скопје, 2015, 1008-1009; Борче Давитковски, Ана Павловска-Данева, Административно Право, Скопје, 2018, fq. 186-187.

shteti në 1772, ai rivendosi prerogativat monarkike, duke përfshirë edhe emërimin e Kancelarit të Drejtësisë. Lufta e vazhdueshme midis parlamentit dhe ekzekutivit për të ushtruar kontroll mbi Kancelarin e Drejtësisë dhe për të krijuar një zyrë që do t'u shërbente interesave të tyre përfundoi me hapin vendimtar që u ndërmor në vitin 1809, kur u miratua Kushtetuta suedeze, pas përfundimit të sundimit despotik të monarkut Gustav Adolf IV (1778-1837). Kjo Kushtetutë parashikon ndarjen e pushtetit ndërmjet Monarkut, Parlamentit dhe gjykatave. Për të neutralizuar deri në një masë kompetencat e monarkut dhe ministrave të tij, Parlamentit, me Kushtetutë, i janë dhënë kompetenca të rëndësishme në ushtrimin e kontrollit mbi punën e qeverisë. Një nga ato kompetenca ishte zgjedhja e “*Justiteombudsman*”, d.m.th. Administratori i Besuar i Kuvendit për çështjet e qytetarëve, një institut krejtësisht i pavarur nga ekzekutivi, si dhe nga vetë Parlamenti, i cili njëkohësisht është i detyruar të respektojë funksionet dhe vendimet e tij. Ombudsmeni i parë suedez, Lars Augustin Monnerheim, u zgjodh nga *Riksdag* (parlamenti) më 1 mars 1810. Kushtetuta parashikon që Avokati i Popullit duhet të ketë “zotësi të theksuar juridike dhe integritet të dalluar”. Kjo, natyrisht, nuk nënkuptonte pushimin e ekzistencës së institucionit të Kancelarit të Drejtësisë. Përkundrazi, të dyja institucionet ushtrojnë kontroll mbi shërbimet publike deri më sot, secila prej tyre me fushën e vet të juridiksionit. Në vitin 1915, në strukturën e institucionit të ombudspersonit ndodhën disa ndryshime: nga ky vit Suedia fitoi dy ombudsman. Konkretisht, Kuvendi konsideroi se është e nevojshme të ndahet nga funksioni i kontrollit të përgjithshëm që kryen Avokati i Popullit (*Justiteombudsman*), funksioni i ushtrimit të kontrollit mbi punën e organeve të armatosura, kështu që një shërbim i posaçëm për kontrollin e forcave të armatosura u krijua – ombudsmeni militar/ushtarak (*Militieombudsman*).³⁴ Pas Luftës së Dytë Botërore, situata ishte e tillë që çoi në zvogëlimin e vëllimit/ngarkesës së punës së *Militieombudsman-it*, dhe nga ana tjetër, në rritjen e detyrave të *Justiteombudsman*. Për këto arsye, në vitin 1968 u bë riintegrimi i tyre në një institucion të vetëm të përbërë nga tre ombudsman, kompetenca e të cilëve ndahej sipas resoreve. Prej atëherë e deri më sot, puna e ombudsmanëve suedez ka ardhur në rritje të vazhdueshme, kështu që në vitin 1975 është dashur që Kuvendi të miratojë Udhëzime të reja për

³⁴ Борче Давитковски, Ана Павловска-Данева, Административно Право, Скопје, 2018, fq. 187-188.

punën e ombudsmanëve parlamentar, me rregulla të reja për organizimin e shërbimit të tyre, për kompetencat e tyre. Në vitin 1986 u bënë disa ndryshime të vogla dhe më në fund institucioni i ombudspersonit në Suedi mori fizionominë e tij aktuale. Sot, ai përfshin katër ombudsman, njëri prej të cilëve është Krye Avokati i Popullit Parlamentar, i cili drejton të gjithë shërbimin. Kjo është historia e krijimit të institutit të ombudspersonit. Përvojat e hershme të popullit suedez, të manifestuara përmes paqëndrueshmërisë së shpeshtë politike në shtet dhe luftimeve të vazhdueshme për pushtet, janë faktori më domethënës në krijimin e tij. Në atë kohë, Suedia nuk ishte një shtet demokratik në kuptimin modern të fjalës, kështu që institucioni i Avokatit të Popullit nuk u krijua si rezultat dhe fitore e demokracisë, por për qëllim të arritjes së një oportuniteti të caktuar politik. Ky argument u shërben disa autorëve për të mbështetur tezën se krijimi i institucionit të ombudspersonit është i mundur dhe i domosdoshëm në çdo shtet, pavarësisht nga forma e sundimit apo qeverisjes. Megjithatë, në kushtet e mosekzistencës, si dhe të mosrespektimit të dispozitave që parashikojnë dhe garantojnë të drejtat dhe liritë themelore të njeriut, nuk mund të bëhet fjalë për mbrojtjen e tyre, prandaj ekzistenca e institucionit të Avokatit të Popullit do të përfaqësonte vetëm një dekorim inadekuat në një imazh të imagjinuar të sundimit të së drejtës dhe shtetit juridik. Institucioni është i lidhur thellë dhe ngushtë me mendimin politik progresiv të njerëzimit dhe me luftërat për liritë dhe të drejtat e njeriut. Avokati i Popullit sot, në Suedi dhe në botë, kuptohet mbi të gjitha si mbrojtës i të drejtave të qytetarëve nga paligjshmëria, puna e parregullt dhe joefektive e organeve të administratës dhe shërbimeve publike. Por natyra origjinale e institucionit të ombudspersonit në Suedi, në fillim të shekullit të XIX-të, është e ndryshme. Në fakt, institucioni i Avokatit të Popullit nuk është krijuar në atë periudhë kohore me qëllim të mbrojtjes së të drejtave të qytetarëve, por si “instrument i mbikëqyrjes parlamentare mbi organet dhe nëpunësit e tjerë shtetërorë”. Siç mund të konkludohet, është rezultat i përvojës së hidhur dhe përpjekjeve të gjata të njerëzve për një sistem më të mirë qeverisjeje, institucione dhe ligje më të mira, të cilat do të garantojnë sigurinë e tyre juridike dhe mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të tyre themelore.³⁵

³⁵ Борче Давитковски, Ана Павловска-Данева, Административно Право, Скопје, 2018, fq. 188-190.

2. Ombudsmania – një tipar karakteristik i botës moderne demokratike

Mbrojtja e njeriut është parakusht i stabilitetit, i kushtetutshmërisë, ligjshmërisë dhe i demokracisë në një shtet të caktuar. Në këtë kontekst, kujdesi për njeriun është ai faktor i cili e shquan funksionin e Avokatit të Popullit dhe e ngrit autoritetin e tij. Mendimtari J.Bryce (Xhems Brajs) ka theksuar se demokracia bashkëkohore duhet të ketë institucione speciale, si

instrumente për vendosjen e ekuilibrit shoqëror e politik, si institucione të balancimit të raporteve ndërmjet shtetit dhe njeriut. Avokati i Popullit, si “mbrojtës i popullit”, si “i besuar i popullit” u paraqit dhe u zhvillua, në fillim, në vende me standard të lartë ekonomik, me kulturë të lartë përfshirë edhe atë juridike, në shtete ligjore, ku sundon Parimi i së drejtës. Tërë kjo ka ndikuar edhe në profilizimin e këtij institucioni, në kompetencat e tij, në mënyrën e realizimit të funksionit të tij, në vendin dhe autoritetin e tij në shoqëri. Në vendet e tilla, në rradhë të parë në Suedi, u sajua “modeli” i tij.³⁶ Në bazë të modelit burimor e inspirativ suedez, Avokati i Popullit shquhet për nga disa veçori dhe kompetenca, siç janë: detyrë themelore e Avokatit të Popullit është mbrojtja e të drejtave të njeriut, kur ato janë cenuar nga organet e administratës shtetërore; Avokati i Popullit e ushtron funksionin e vet në mënyrë efikase dhe falas; Avokati i Popullit e ushtron funksionin si organ i shtetit i zgjedhur (në shumicën e vendeve ku është zbatuar) nga organi ligjvënës – parlamenti, të cilit edhe i përgjigjet; për nga mënyra dhe metoda e punës, për dallim nga organet e tjera shtetërore, me rastin e mbrojtjes së të drejtave të njeriut, Avokati i Popullit nuk përdor dhunën, kërcënimet, sanksionet, nuk urdhëron, vetë kurrë nuk shqipton dënime; Avokati i Popullit është bartës i funksionit që propozon, fillon iniciativën, mëson, këshillon dhe koordinon punën me shërbimet shtetërore me qëllim të gjetjes së zgjidhjeve më të drejta, me qëllim të mbrojtjes së të drejtave të njeriut; Avokati i Popullit është institucion i cili, me sjelljen e vet ndaj njeriut dhe popullit, dëshmohet si organ i shtetit në shërbim të njeriut dhe përkrah njeriut; Avokati i Popullit i zgjidh rastet kontestuese duke u përpjekur që norma juridike të zbatohet në bazë të kushtetutës dhe ligjit, etj. Funksioni i Avokatit të Popullit shquhet për nga pavarësia dhe mëvetësia e tij. Meqëse për nga natyra e funksionit të vet Avokati i Popullit e mbron njeriun nga administrata shtetërore, atij i nevojitet forca, imuniteti dhe aftësia për tu mbrojtur nga reaksioni i bartësve të funksioneve të administratës. Këtë forcë dhe imunitet Avokati i Popullit e posedon nga se ky institucion, rëndom, vendoset me kushtetutë, me normën e sistemit kushtetues. Të drejtat, si dhe detyrat e tij përcaktohen me kushtetutë dhe me ligj. Madje, në shumë vende, Avokati i Popullit ka edhe buxhetin e vet, nëpërmjet të cilit sigurohet pavarësia funksionale e tij. Në shumicën e

³⁶ Kurtesh Salii, E Drejta Kushtetuese, Prishtinë, 2001, fq. 256-257.

vendeve, ku ekziston dhe funksionon ky institucion, Avokatin e Popullit e zgjedh parlamenti me shumicë votash të kualifikuar. Ai i përgjigjet vetëm parlamentit, si organ më i lartë i pushtetit, e asnjë pushteti tjetër. Kjo mënyrë e zgjedhjes dhe përgjegjësia e tij e drejtuar vetëm nga parlamenti kanë rëndësi të madhe për këtë institucion nga aspekti i pavarësisë dhe mëvetësisë së tij. Në këtë drejtim, ai është i mbrojtur nga çdo presion, apo sulm i drejtpërdrejtë apo i tërthortë, nuk është i varur nga asnjë organ shtetëror apo gjyqësor, qendrod apo lokal. Në këtë mënyrë, për hir të misionit të tij në mbrojtjen e të drejtave të njeriut, Avokati i Popullit është ngritur mbi organet e tjera shtetërore, me përjashtim të parlamentit. Po me këtë qëllim, me kushtetutë dhe me ligj, organet e tjera shtetërore janë obliguar që, ndaj kërkesave dhe propozimeve të Avokatit të Popullit, të sillen me përgjegjësi dhe të jenë të disiplinuar. Andaj, pavarësia dhe mëvetësia e këtillë janë jo vetëm karakteristika, por edhe bazë për autoritetin e Avokatit të Popullit në popull. Kompetencat e Avokatit të Popullit janë të ndryshme në vendet e ndryshme. Por, megjithë ndryshimet evidente, në të gjitha vendet aktiviteti themelor i tij është i drejtuar kundër akteve juridike individuale të organeve të administratës dhe të shërbimeve publike. Këto janë aktet e shtetit, me të cilat shkelen të drejtat themelore individuale të njeriut, aktet që paraqesin atak të drejtpërdrejtë në njeriun. Nga kjo vërehet se funksioni i Avokatit të Popullit, para së gjithash, është i drejtuar kundër akteve individuale të organeve të administratës dhe se kjo e përbën kompetencën parësore të tij. Kjo nënkupton aktet individuale konkrete me të cilat është konkretizuar akti apo norma e përgjithshme në kundërshtim me kushtetutën dhe ligjin. Përpjekjet e tij që aktet individuale kundërkushtetuese dhe kundërligjore të sjellen në pajtim me kushtetutën dhe ligjin nga aspekti i interesave të rendit juridik, në fakt, nënkupton luftën për respektimin dhe zbatimin e parimit të kushtetutshmërisë dhe të ligjshmërisë. Rivendosja e kushtetutshmërisë dhe ligjshmërisë në këtë mënyrë bazohet në interesat, iniciativat dhe kërkesat e njerëzve, gjë që kontrollin normativ e zgjeron dhe demokratizon. Në punën e tij, me rastin e harmonizimit të akteve individuale me aktet e përgjithshme, Avokati i Popullit përpiqet që padrejtësinë ndaj njeriut ta zgjidhë në favor të tij, por në pajtim me normën e përgjithshme. Nga kjo vërehet se Avokati i Popullit, njësoj sikurse edhe organet e tjera, në veprimtarinë e tij është i kufizuar me normat e përgjithshme. Norma e përgjithshme është bazë dhe kufi i veprimtarisë së tij në kontrollin e akteve individuale. Për

funksin e Avokatit të Popullit është karakteristik efikasiteti i veprimit të tij. Duke u nisur nga fakti, ka herë i njohur, se me rastin e zbatimit të normës, mënjanimi efikas dhe i shpejtë i gjendjes kundërshtuese, respektivisht padrejtësisë, ka rëndësi të madhe për zgjidhjen e çdo kontesti në bazë të kushtetutës dhe të ligjit, është sajuar edhe parimi i funksionit të këtij institucioni, sipas të cilit ai nuk pret, por pretendon që çdo rast ta zgjidh me kohë. Veprimi i këtillë ka për qëllim evitimin me kohë të dëmeve të paparashikueshme që mund t'i shkaktohen njeriut, por edhe shoqërisë. Kjo nuk nënkupton të drejtën e tij që të mos u përmbahet procedurave ligjore. Përkundrazi, ai kujdeset dhe respekton kompetencat dhe procedurat para organeve të administratës, si dhe dinamikën e marrjes së vendimeve nga ana e tyre. Ai përkujdeset që mos ta cënojë pavarësinë e çdo organi shtetëror të shkallës së parë dhe të dytë. Mirëpo, kur ta ketë marrë informatën apo ankesën e individit apo kur të ketë arritur te informata në mënyrë tjetër, ai nuk e pret përfundimin e procedurës së shkallës së parë, e as në shkallën e dytë, por mund të intervenojë në çdo kohë. Nëpërmjet intervenimit të tij mund të evitohet krijimi i gjendjes kundërkushtetuese, apo kundërligjore. Me këtë rast, në bazë të fakteve të vërtetuara se një procedurë është duke u zhvilluar në mënyrë kundërkushtetuese apo kundërligjore, organit kompetent ia bën me dije pasojat që do t'i shkaktonte udhëheqja e tillë e procedurës. Kjo sidomos kur ka të bëjë me inkompetencën e organit që e zhvillon procedurën, konfliktin për kompetencë i cili mund ta zvarritë zgjidhjen e kontestit, zvarritjen e procedurës, sjelljen kundërligjore dhe johumane të nëpunësit shtetëror gjatë procedurës ndaj individit i cili ka kërkuar ndihmë dhe mbrojtje nga Avokati i Popullit etj. Institucioni i Avokatit të Popullit, së pari, është paraqitur në vendet e vogla, në të cilat nuk ka ekzistuar institucioni i kontrollit gjyqësor të kushtetutshmërisë dhe ligjshmërisë. Në vendet e tilla, Avokatit të Popullit i është pamundësuar funksioni i kontrollit të ligjeve dhe akteve të përgjithshme në tërësi. Andaj, në shumicën e vendeve ku funksionon, Avokati i Popullit nuk ka kompetencë të kontrollit jo vetëm të kushtetutshmërisë së ligjeve, por edhe as të akteve të qeverisë dhe ministrave. Në shumicën e rasteve, ai nuk mund t'i mbikëqyrë funksionarët shtetëror, gjyqësor, funksionarët e lartë të policisë etj, por kontrollon vetëm aktet e organeve të administratës, kryesisht të organeve dhe shërbimeve administrative lokale, e jo edhe aktet e përgjithshme. Ai mund të ndikojë, në mënyrë të tërthortë, në procesin ligjvënës vetëm nëpërmjet raporteve vjetore, të cilat ia paraqet parlamentit. Për dallim nga

funkcioni i tij në sistemet e këtilla, në vendet në të cilat ekziston gjyqësia kushtetuese, funksioni i Avokatit të Popullit zgjerohet edhe në sferën e kontrollit të kushtetutshmërisë së akteve të përgjithshme, sidomos nëpërmjet të drejtës së tij që ta fillojë ose inicojë procedurën për vlerësimin e kushtetutshmërisë së tyre. Në këtë mënyrë funksioni i tij nuk kufizohet vetëm në procesin e kontrollit të akteve juridike individuale. Kompetencat e Avokatit të Popullit varen nga roli dhe pozita edhe e organeve të tjera (parlamentit, shefit të shtetit, qeverisë, organeve të administratës, gjykatave, etj.), si dhe nga qëndrimi i forcave subjektive udhëheqëse ndaj demokracisë dhe të drejtave të njeriut në shtetin përkatës. Prandaj, kompetencat e tij nga shteti në shtet, janë të ndryshme. Në Suedi, për shembull, kompetenca e Avokatit të Popullit shtrihet në të gjithë funksionarët dhe nëpunësit publikë me përgjegjësi funksionale. Me përgjegjësinë personale janë përfshirë të gjithë funksionarët shtetëror të inkuorporuar në hierarkinë administrative, siç janë: drejtoritë qendrore dhe shërbimet e jashtme, personeli dhe nëpunësit në institucionet me interes publik (shërbimet e sigurimit social pensional), madje edhe nëpunësit në organet gjyqësore. Në Danimarkë, Avokati i Popullit është i autorizuar ta kontrollojë “administratën shtetërore civile dhe ushtarake dhe administratën komunale”. Në Zelandën e Re, Avokati i Popullit nuk ka kompetencë t’i kontrollojë aktet e ministrave, por punën e cila ushtrohet brenda ministrive. Në Finlandë, Avokati i Popullit ka të drejtë të marrë pjesë në mbledhjet e ministrave dhe mund të kërkojë që të njoftohet me procesverbalet nga mbledhjet e ministrave. Ai ka të drejtë kontrolli të vendimeve të ministrave vetëm nga aspekti i pajtueshmërisë së tyre me ligjin. Në disa vende, Avokati i Popullit ka të drejtë ta ngritë padinë kundër ministrit para gjykatës së lartë. Avokati i Popullit shquhet për nga origjinaliteti i metodës dhe stilit të punës në ushtrimin e funksionit të tij. Funksionet klasike të organeve të pushtetit shtetëror ushtrohen me ndihmën e sanksioneve ose kërcënimit me sanksione, sipas procedurave të caktuara, rëndom, dyshkallëshe, të cilat janë të gjata dhe, shpeshherë, e humbin efektin e tyre. Përkundër kësaj, Avokati i Popullit është organ i cili nuk është kompetent të vendosë as në shkallën e parë, as të dytën, por organ jashtë procedurës së rregullt. Funksioni i tij është neutral. Ai, rëndom, paraqitet nga jashtë, si organ i cili kujdeset, përpiket që rastet kontestuese të zgjidhen në bazë të kushtetutës dhe ligjit, por në mënyrë efikase. Thelbi i funksionit të tij, në propozimin për zbatimin e procedurës në bazë të kushtetutës dhe ligjit,

konsiston në të drejtën e tij që njëkohësisht t'i japë propozime organit përkatës me qëllim të përmisimit të gabimit dhe marrjes së vendimit të drejtë. Nga kjo vërehet se ai nuk është pushtet, por organ i institucionit politik – juridik. Propozimet dhe sugjerimet e tij janë detyrues për organin përkatës. Kjo nuk nënkupton se organi kompetent medoemos do të vendosë në bazë të tyre. Mirëpo, ai është i detyruar që, gjatë procedurës, t'i përfillë ato dhe, me sjelljet dhe punën e tij të përpiqet ta bindë avokatin e popullit se propozimet nuk kanë qenë me vend dhe nuk kanë mundur të zbatohen. Mirëpo, në praktikë janë të rralla rastet kur propozimet e Avokatit të Popullit nuk pranohen dhe zbatohen. Me rastin e shqyrtimit të propozimeve të Avokatit të Popullit, organi kompetent është i vetëdijshëm se, nëse nuk i pranon ato propozime e ato janë me vend, i kërcënohet rreziku nga përgjegjësia speciale, nga e cila mund të ketë pasoja. Në raste të tilla, Avokati i popullit mund ti drejtohet organit shtetëror më të lartë me propozim që nëpunësi “i padëgjueshëm” të transferohet në vend tjetër, me më pak përgjegjësi e me pagë më të vogël ose të përjashtohet nga puna ose shërbimin e tillë ta bojkotojë publikisht. Ai ka mundësi ta informojë opinionin për nëpunësit e tillë të papërgjegjshëm dhe në këtë mënyrë të ushtrojë presion publik në punën e organeve shtetërore të caktuara. Puna e Avokatit të Popullit është publike. Publiciteti dhe transparenca e punës së tij paraqet një ndër parakushtet për punë të suksesshme të tij. Ai gjithmonë është i drejtuar nga publiku. Parlamenti i paraqet raporte vjetore të rregullta, ndërsa publikut i drejtohet gjithnjë kur këtë e quan të nevojshme. Ai mban kontakte të rregullta me mjetet e informimit, i njofton ato për punën e vet dhe për problemet eventuale, me të cilin rast mund edhe t'i apostrofojë organet apo nëpunësit e caktuar, të cilët i cënojnë të drejtat e njerëzve, duke mos i zbatuar normat në pajtim me kushtetutën dhe ligjin, në të cilën mënyrë fiton autoritetin dhe përkrahjen e nevojshme nga opinioni. Me faktin se Avokati i Popullit do t'ia tërheqë vërejtjen organit shtetëror të caktuar apo do të kërkojë përgjegjësi për punën e tij të paligjshme dhe sjelljen johumane para popullit, shteti nuk do të humbë asgjë. Përkundrazi, nëse merren masa efikase ndaj nëpunësve të tillë, shteti vetëm do të kontribuojë në forcimin e demokracisë dhe në ngritjen e besimit dhe autoritetit të tij në popull.³⁷

³⁷ Kurtesh Salii, E Drejta Kushtetuese, Prishtinë, 2001, fq. 257-260.

Sot tashmë mund të flitet për ekzistencën e një “ombudsmani” të vërtetë, për shkak të interesit që shfaqin për këtë institucion shtete nga e gjithë bota, si dhe organizata të shumta ndërkombëtare. Megjithatë, u deshën më shumë se njëqind vjet për të ndjekur gjurmët e Suedisë si shteti i parë me një institucion të tillë. Kështu, shteti i radhës që inkorporoi ombudsmanin në sistemin e saj ishte Finlanda me Kushtetutën e vitit 1919, e cila parashikon krijimin e një shërbimi të ombudspersonit parlamentar, si “personalitet i shquar në të drejtën”. Para miratimit të kësaj Kushtetute, në Finlandë, ndërsa ishte nën pushtetin suedez, ekzistonte shërbimi i Kancelarit të Drejtësisë. Në vitin 1805, Finlanda u aneksua në Rusi, por ruajti një status relativisht autonom dhe brenda tij, ajo ruajti sistemin e saj juridik, i cili përfshinte ekzistencën e Kancelarit të Drejtësisë, ashtu si gjatë periudhës historike së sundimit suedez. Gjatë shekullit të 19-të, pra deri në Revolucionin e Tetorit, ai u quajt edhe prokuror, sipas homologut të tij rus. Pas çlirimit, në vitin 1917, siç u sipërtheksua, Finlanda miratoi Kushtetutën e saj në vitin 1919, e cila parashikon ekzistencën paralele të ombudspersonit dhe kancelarit të drejtësisë të deriatëhershëm, të ngjashme me Suedinë, por me marrëdhënie të ndryshme reciproke. Që atëherë, deri më sot, në Finlandë ka funksionuar sistematikisht një institucion unik i ombudspersonit, i cili njëkohësisht është kompetent për çështjet civile dhe ushtarake. Deri në vitet 1950, Avokati i Popullit ka funksionuar vetëm në këto dy shtete, por me inkorporimin e tij në dy shtetet e tjera skandinave, fillon periudha e të ashtuquajturit ombudsmanisë, kur ky institucion bën fushatën e tij fitimtare në mbarë botën. Në Danimarkë, inkorporimi e tij parashikohet me Kushtetutën e vitit 1953, në bazë të së cilës u miratua Ligji për Ombudsmanin në vitin 1954. Ombudsmani i parë danez filloi punën në mars të vitit 1955 dhe deri më sot punon me kompetencë të vetme për çështjet civile dhe ushtarake. Megjithatë, në Norvegji, një ombudsman ushtarak u inkorporua për herë të parë në vitin 1952, dhe dhjetë vjet më vonë, në qershor 1962, u miratua një ligj për inkorporimin e një ombudsmani, në bazë të të cilit ai filloi të mbikëqyrte ekzekutivin më 1 janar 1963. Përveç shteteve skandinave, të cilat, me shumë gjasa, për shkak të afinitetit (afërsisë) gjeografike, politike dhe ekonomike me Suedinë, ndoqën shembullin e fqinjit të tyre, në vitet 50 të shekullit të kaluar, interesi për ombudsmenin u rrit ndjeshëm. Ai ka filluar të inkorporohet në një numër të madh shtetesh evropiane dhe joevropiane. Shteti i parë jashtë Skandinavisë, i cili futi një ombudsman në sistemin

e tij (por vetëm për çështjet ushtarake), është Gjermania Perëndimore. Në vitin 1956, Ligjit Themelor të tij iu shtua një amendament, i cili parashikonte vendosjen e një ombudsmeni ushtarak, të emëruar në bazë të një ligji të miratuar në vitin 1957. Nga vitet 1960 e deri më sot, interesi për pranimin e institucionit të ombudspersonit në shtetet jashtëevropiane është rritur ndjeshëm.³⁸ Kështu, në vitin 1962, duke kaluar kufijtë e Evropës, ombudsmeni i parë u emërua në Zelandën e Re, në vitin 1966 në Guajana dhe Tanzani dhe në vitin 1967 në Mauritius, bazuar në Ligjin për të besuarin parlamentar. Në këtë shtet, ombudsmeni i parë nuk ishte një qytetar i Mauritius, por ai ishte – suedez! Në të njëjtin vit, institucioni i ombudspersonit u inkorporua përfundimisht në Britaninë e Madhe, me emërtimin Komisioneri Parlamentar për Administratën, dhe që nga viti 1969 ekziston edhe në Irlandën e Veriut. Lidhur me zhvillimin e institucionit të ombudspersonit, vlen të thuhet se në disa shtete, ai nuk u krijua në nivel nacional, në nivel të gjithë shtetit, por u pranua vetëm nga shtetet-anëtare të caktuara të shtetit kompleks (të përbërë) – federativ. Kjo është karakteristikë, për shembull, për Kanadanë, Shtetet e Bashkuara të Amerikës, Indinë, Italinë dhe Zvicrën. Zhvillimi i Avokatit të Popullit vazhdoi në vitet 1970, kur pasoi një valë tjetër e inkorporimit të këtij mekanizmi në rrafshin nacional. Nga kjo periudhë historike do të përmenden: krijimi i Avokatit të Popullit në vitin 1973 në Francë, me emrin *Mediateur*; në vitin 1977 në Austri i njohur si *Volkanwaltschaft*; në vitin 1980 në Ganë dhe Irlandë; si dhe në vitin 1981 në Holandë, Spanjë dhe Sri Lanka. Në fund, si periudhë e fundit në historinë e themelimit të institucionit të ombudspersonit në botë, mund të marrim dekadën e fundit të shekullit të kaluar. Pikërisht, kjo është periudha e futjes së Avokatit të Popullit në sistemet e shteteve ish-socialiste, si shtete që ishin kundërshtarët më të mëdhenj të këtij institucioni. Arsytet e një neverie të tillë ndaj këtij mjeti të padyshimtë demokratik të mbrojtjes së ligjshmërisë dhe të drejtave të qytetarëve duhet të kërkohen ndoshta në paragjykimet ideologjike dhe frikën e pabazë se institucionet dhe mekanizmat "borgjezë" do të merren dhe do të inkorporohen në sistemin e tyre. Me kalimin e kohës, këto barriera u shembën, kështu që Polonia, si shteti i parë i Evropës Lindore, vendosi institucionin e ombudspersonit në sistemin e saj juridiko-politik më 15 korrik 1987. Ligji special për Avokatin e

³⁸ Борче Давитковски, Ана Павловска-Данева, Административно Право, Скопје, 2018, fq. 191.

Popullit të të drejtave të qytetarëve ka hyrë në fuqi në vitin 1988. Në Poloni ka një Ombudsperson, të cilit Kryetari i Parlamentit, me kërkesën e tij, mund t'i emërojë tre zëvendës. Burimet e fundit thonë se Avokati i Popullit punon me një zëvendës. Pas Polonisë, me ndryshimet kushtetuese të vitit 1989, edhe Hungaria aplikoi institucionin e mbrojtësit të të drejtave të qytetarëve. Rusia, e cila ishte shteti më i shquar socialist, me Kushtetutën e re të vitit 1993, në nenin 103 themeloi avokatin e parë të popullit, i cili u emërua nga Duma e Shtetit më 17 janar 1994, me emërtimin Komisioner për të Drejtat e Njeriut. Në të njëjtën periudhë, përkatësisht, më 11 janar 1994, Parlamenti i Republikës së Lituanisë miratoi Ligjin për ombudsmanët parlamentar. Pas saj, Gjeorgjia futi në Kushtetutën e re institucionin e Avokatit të Popullit, përkatësisht Mbrojtësin e të Drejtave të Njeriut dhe në maj të vitit 1996 miratoi Ligjin për Mbrojtësin e Popullit. Më tej, pason Sllovenia, si shteti i parë nga ish-RSF Jugosllavia, e cila me nenin 159 të Kushtetutës së vitit 1991 parashikonte institucionin e Avokatit të Popullit në sistemin e saj. Avokati i parë i popullit slloven u zgjodh më 29 shtator 1994 dhe filloi punën më 1 janar 1995 dhe sot funksionon si institucion i nivelit nacional me një kompetencë unike. Dhe në Republikën e Kroacisë, duke u nisur nga neni 93 të Kushtetutës, Avokati i Popullit është kategori kushtetuese. Më vonë u miratua Ligji për Avokatin e Popullit. Në bazë të Kushtetutës së re, nga 20 janari 1995, institucioni i ombudspersonit filloi punën në Federatën e Bosnjës dhe Hercegovinës. Sipas Kushtetutës, ai përbëhet nga tre ombudsman: një boshnjak (musliman), një kroat dhe një përfaqësues i "të tjerëve". Përfundimisht, vlen të nënvizohet se Kushtetuta e Republikës së Maqedonisë nga viti 1991 parashikon institucionin e Avokatit të Popullit, nën emërtimin Avokati i Popullit (*Naroden Pravobranitel*). Ligji i parë për Avokatin e Popullit në RMV u miratua më 13 shkurt 1997, ndërsa në vitin 2003 u miratua Ligji i ri për Avokatin e Popullit, në përputhje me parimet e Marrëveshjes së Ohrit dhe amendamenteve kushtetuese.³⁹

³⁹ Борче Давитковски, Ана Павловска-Данева, Административно Право, Скопје, 2018, fq. 190-193.

3. Aspekte Juridike Kushtetuese e Ligjore mbi Avokatin e Popullit në Republikën e Maqedonisë së Veriut

Baza juridike e Avokatit të Popullit (*Naroden Pravobranitelj*) rrjedh para së gjithash nga Kushtetuta e RMV-së, ndërsa zgjedhja, mandati dhe kompetencat e tij janë të përcaktuara në Ligjin për Avokatin e Popullit, si dhe nga konventat dhe protokollet ndërkombëtare, të ratifikuara në përputhje me Kushtetutën e RMV-së. Avokati i Popullit statusin e kategorisë kushtetuese e mori

tashmë me miratimin e Kushtetutës së Republikës së Maqedonisë në vitin 1991. Ndonëse nuk ishte parashikuar në draftin e Kushtetutës, iniciativa për paraqitjen e saj lindi gjatë vetë diskutimit dhe duke ndjekur shembullin e shteteve demokratike me traditë më të gjatë në mbrojtjen juridike të të drejtave dhe lirive të njeriut, kryesisht, nga shtetet skandinave. Rrjedhimisht, në Kushtetutën e RMV-së u inkorporua neni 77, i cili në paragrafin e dytë postulon Avokatin e Popullit si institucion që mbron të drejtat kushtetuese dhe ligjore të qytetarëve, kur ato cenohen nga organet e administratës shtetërore dhe nga organe e organizata të tjera të cilat kanë autorizime publike. Me mënyrën e zgjedhjes së Avokatit të Popullit nga Kuvendi i Republikës së Maqedonisë së Veriut, në një farë mënyre anohet drejt modelit suedez të Avokatit të Popullit parlamentar. Me pozitën kushtetuese të vendosur në këtë mënyrë, institucionit i garantohet pavarësia nga ndikimet politike, dhe me metodën e zgjedhjes nga deputetët, Avokati i Popullit indirekt i nxjerr kompetencat e tij nga qytetarët, liritë dhe të drejtat e të cilëve duhet t'i promovojë, mbrojë dhe avancojë, gjë që flet shumë për rëndësinë e tij në shoqëri. Paragrafi 3 i nenit 77 të Kushtetutës së RMV-së parashikon që Avokati i Popullit zgjidhet për një periudhë kohore tetëvjeçare, me të drejtë edhe për një zgjedhjeje. Përveç kësaj, në vitin 2001, si pasojë e Marrëveshjes Kornizë të Ohrit dhe ndryshimeve kushtetuese që rezultuan në fushën e barazisë së komuniteteve etnike që jetojnë në RMV; pika 1 e amendamentit XI zëvendëson paragrafin 1 të nenit 77, ku zgjedhja e Avokatit të Popullit në Kuvendin e RMV bëhet me shumicën e votave nga numri i përgjithshëm i deputetëve, ku duhet të ketë shumicë votash nga numri i përgjithshëm i deputetëve që u takojnë komuniteteve etnike që nuk janë shumicë në RMV. Gjithashtu, pika 2 e të njëjtit amendament plotësoi nenin 77 të Kushtetutës të RMV-së, me të cilin Avokati i Popullit fitoi kompetenca shtesë në mbrojtjen e parimeve juridike-kushtetuese të mosdiskriminimit dhe përfaqësimit të drejtë të pjesëtarëve të komuniteteve etnike në organet e pushtetit shtetëror, organet e njësive të vetëqeverisjes lokale dhe në institucionet dhe shërbimet publike. Kushtet e zgjedhjes dhe shkarkimit, kompetenca dhe mënyra e punës së Avokatit të Popullit duhej të rregulloheshin me miratimin e një ligji të posaçëm, i cili, sipas nenit 7 të Kushtetutës së RMV-së, duhej të miratohej jo më vonë se gjashtë muaj nga dita e shpalljes së Kushtetutës së RMV-së. Por në vend të gjashtë muajve, ky institucion arriti të marrë formë konkrete juridike vetëm pas gjashtë vitesh me miratimin e Ligjit të parë për Avokatin e Popullit në vitin 1997, duke zënë kështu vendin e tij në rendin tonë juridik, si një nga institucionet më të rëndësishme për avancimin, mbrojtjen dhe promovimin e lirive dhe të drejtave të njeriut. Ndryshe, Avokati i Popullit potencohet edhe në Kushtetutën e RMV-së, e ai është Amendamenti

XII, me të cilin ndryshohet neni 78 i Kushtetutës së RMV-së. Sipas pikës 1 të këtij amendamenti, ku parashikohet që Kuvendi i RMV-së të themelojë Komitetin për marrëdhëniet midis komuniteteve etnike, në të cilin komuniteteve etnike të theksuara në Kushtetutë u garantohet e drejta për t'u përfaqësuar me një numër të caktuar deputetëve të komunitetit etnik të tyre. Mirëpo, nëse ndonjëra nga komunitetet etnike nuk ka deputetë, Avokati i Popullit, pas konsultimit me përfaqësuesit përkatës të atyre komuniteteve etnike, do t'i propozojë anëtarët e tjerë të Komisionit. Me këtë konstatohet edhe më shumë roli i saj në sferën e mbrojtjes juridike të parimit të mosdiskriminimit dhe përfaqësimit adekuat dhe të drejtë të pjesëtarëve të komuniteteve etnike joshumicë në organet e pushtetit shtetëror dhe lokal dhe në institucionet dhe shërbimet publike. Në vendin tonë, Avokati i Popullit është organ i RMV-së, i cili promovon dhe mbron të drejtat kushtetuese dhe ligjore të qytetarëve. Kjo do të thotë se ky organ është një institucion i vetëm i udhëhequr nga Avokati i Popullit dhe zëvendësit e tij me seli në Shkup. Kështu, ndryshe nga ligji i mëparshëm, ku termi ishte dhënë në formë më të ngushtë, me këtë ligj, termi për Avokatin e Popullit zgjerohet dhe shpjegohet në detaje, kështu që ky ligj përshkruan se si mund të cenohen të drejtat e qytetarëve – me akte, veprime dhe mosveprime. Për kryerjen më të lehtë të detyrave të Avokatit të Popullit në nivel lokal, organizohen njësitë organizative rajonale – zyrat: Manastir, Kërçovë, Tetovë, Shtip, Strumicë dhe Kumanovë.⁴⁰

Gjithashtu, në drejtim të mbrojtjes më efikase dhe më të suksesshme të të drejtave kushtetuese dhe ligjore të qytetarëve në fusha të caktuara apo për grupe të caktuara personash, Avokati i Popullit formon seksionet, edhe atë:

- ekipi për parandalimin e torturës dhe llojeve të tjera të trajtimit ose dënimit mizor, çnjerëzor ose poshtërues;
- seksioni i posaçëm për monitorimin e situatave dhe mbrojtjen e të drejtave të fëmijëve si dhe personave me aftësi të kufizuara;
- seksioni i posaçëm për monitorimin e situatës dhe mbrojtjes nga diskriminimi dhe përfaqësimi adekuat dhe i drejtë i pjesëtarëve të komuniteteve etnike dhe njësia e veçantë organizative – Avokati i Popullit - mekanizëm për kontroll civil.

⁴⁰ Мирјана Ристовска, Елизабета Спироска *et alia*, Функционална Анализа на Народниот Правобранител во Република Северна Македонија, Битола, 2023, fq. 26-28; Светомир Шкариќ, Уставно Право, Скопје, 2015, fq. 1012-1015; Jeton Shasivari, E Drejta Kushtetuese, Shkup, 2020, fq. 408-410.

Duhet theksuar se këto seksione në punën e tyre, nga njëra anë, zbatojnë praktikën e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe standardet e komisioneve të posaçme që ndjekin fushën e caktuar, por njëkohësisht zbatojnë drejtpërdrejt dispozitat e konventat, të cilat janë ratifikuar nga RMV, të cilat janë: Konventa për të Drejtat e Fëmijës, Konventa për të Drejtat e Personave me Aftësi të Kufizuara dhe Protokolli Fakultativ i Konventës kundër Torturës. Akti normativ juridik kryesor e më i rëndësishëm, që rregullon kompetencat, mënyrën e punës, si dhe kushtet për zgjedhjen dhe shkarkimin e Avokatit të Popullit në RMV, është Ligji për Avokatin e Popullit i vitit 2003, i cili më pas është ndryshuar dhe plotësuar. Sipas këtij ligji, Avokati i Popullit është organ i pavarur dhe i mëvetësishëm, i cili funksionin e mbrojtjes së të drejtave të njeriut e kryen ekskluzivisht në bazë dhe në kuadër të Kushtetutës, ligjit dhe marrëveshjeve ndërkombëtare të ratifikuara në përputhje me Kushtetutën, ndërsa askush nuk mund të ndikojë në punën e tij dhe në vendimet që merr. Për këtë qëllim, Avokati i Popullit dhe zëvendësit e tij nuk mund të mbajnë përgjegjësi për mendimet e dhëna dhe veprimet, masat dhe aktivitetet e ndërmarra në kryerjen e detyrave të tyre.⁴¹

Vlerat që dallojnë institucionin e Avokatit të Popullit janë: profesionalizmi; pavarësia dhe paanshmëria; bashkëpunimi; aksesueshmëria; proaktiviteti; mosdiskriminimi dhe transparenca. Në drejtim të garantimit të pavarësisë së Avokatit të Popullit, të konfirmuar me Kushtetutën e RMV-së, ligji parashikon këto zgjidhje:

Në sferën e procedurës për zgjedhjen dhe shkarkimin e Avokatit të Popullit dhe zëvendësve të tij, ligji parashikon që ajo të kryhet nga Kuvendi i RMV-së, si organ më i lartë përfaqësues dhe ligjvënës në shtet, i cili tre muaj më parë në fund të mandatit të Avokatit të Popullit shpall konkurs publik, në të cilin mund të paraqitet çdo shtetas, i cili krahas kushteve të përgjithshme për punësim duhet të plotësojë kumulativisht edhe këto tre kushte themelore:

- të jetë i diplomuar në drejtësi me më shumë se nëntë vjet përvojë pune në çështjet juridike;
- me veprimtarinë e tij është dëshmuar në mbrojtjen e të drejtave të qytetarit dhe
- të gëzojë një reputacion për kryerjen e funksionit.

Nga kandidatët e paraqitur në konkurs publik, komisioni parlamentar kompetent përgatit propozim, të cilin ia paraqet Kuvendit të RMV-së, i cili zgjedh dhe shkarkon Avokatin e Popullit dhe zëvendësit e tij, me shumicë votash nga numri i përgjithshëm i deputetëve, për të cilin gjatë

⁴¹ Мирјана Ристовска, Елизабета Спироска *et alia*, Функционална Анализа на Народниот Правобранител во Република Северна Македонија, Битола, 2023, fq. 28.

zgjedhjes duhet të ketë shumicën e votave nga numri i përgjithshëm i deputetëve që u përkasin komuniteteve etnike që nuk janë shumicë në RMV. Vetë Avokati i Popullit shpall konkurs për zëvendësit e tij, gjithashtu jo më vonë se tre muaj para skadimit të mandatit të tyre dhe në bazë të kandidatëve të paraqitur përcakton propozim, të cilin ia paraqet Kuvendit, i cili i zgjedh ata. Përveç kushteve të përgjithshme, gjatë zgjedhjes së deputetëve duhet të merren parasysh edhe këto kushte të veçanta:

- të ketë përfunduar arsimin e lartë me të paktën 240 kredite të fituara sipas ECTS, gjegjësisht të përfunduar shkallën VII/1 në fushën e drejtësisë;
- përvojë pune të paktën shtatë vjet në këtë fushë;
- ajo që duhet përmendur posaçërisht është rekomandimi që gjatë zgjedhjes së deputetëve të merret parasysh përfaqësimi i barabartë gjinor dhe nacional i tyre.⁴²

Parimi i përfaqësimit adekuat dhe të drejtë të qytetarëve që u përkasin të gjitha komuniteteve etnike zbatohet edhe në lidhje me punësimet tjera në këtë institucion. Avokati i Popullit dhe zëvendësit e tij zgjidhen për një periudhë kohore tetëvjeçare, me faktin se Avokati i Popullit ka të drejtën e vetëm një zgjedhjeje, ndërsa për zëvendësit e tij parashikohet “e drejta e rizgjedhjes”. Në drejtim të pavarësisë së tij më të madhe dhe stabilitetit më të madh në kryerjen e funksionit të tij, duhet të shqyrtohet mundësia e përcaktimit të një mandati më të gjatë, me të drejtë për një zgjedhje tjetër. Pavarësia financiare e Avokatit të Popullit është një digë mbrojtëse shtesë kundër ndikimit politik në punën e tij. Për këtë qëllim, mjetet për punën e Avokatit të Popullit, Avokatit të Popullit – mekanizmi i kontrollit civil, si dhe Avokati i Popullit – Mekanizmi Parandalues Kombëtar sigurohen nga Buxheti i RMV-së, për të cilin Avokati i Popullit i dorëzon një projekt-përlllogaritje buxhetore në Ministrinë e Financave me të cilat harmonizohet pjesa e Buxhetit të RMV-së e destinuar për të. Dhe në të gjithë procedurën për miratimin e buxhetit, vetë Avokati i Popullit duhet të jetë i pranishëm dhe mund të propozojë amendamente. Ligji parashikon shprehimisht inkompatibilitetin (papajtueshmërinë) e detyrës së Avokatit të Popullit me kryerjen e një funksioni dhe profesioni tjetër publik ose me anëtarësimin në një parti politike. Mirëpo, si në sferat e tjera të jetës shoqërore, në opinion është i pranishëm mendimi se edhe këtu është i përfaqësuar ndikimi i partive politike, veçanërisht në lidhje me zgjedhjen e Avokatit të Popullit.

⁴² Мирјана Ристовска, Елизабета Спироска *et alia*, Функционална Анализа на Народниот Правобранител во Република Северна Македонија, Битола, 2023, fq. 29-30.

Për sa i përket përfundimit të detyrës së Avokatit të Popullit dhe zëvendësve të tij, ky ligj parashikon në parim të njëjtat kushte si për përfundimin e funksioneve të tjera publike në RMV-së. Avokatit të Popullit i janë caktuar tri kompetenca themelore, të cilat synojnë të sigurojnë barazi dhe gëzim të barabartë të lirive dhe të drejtave të qytetarëve dhe personave të tjerë, në përputhje me nenin 9 të Kushtetutës së RMV-së:

➤ Promovimi dhe mbrojtja e të drejtave kushtetuese dhe ligjore të qytetarëve, kur ato cenohen me akte, veprime e mosveprime nga organet e administratës shtetërore ose lokale dhe nga organe e organizata të tjera me autorizime publike, duke i kushtuar një rëndësi të veçantë mbrojtjes së të drejtave të fëmijëve dhe personave me aftësi të kufizuara. Sipas Rregullores së Punës së Avokatit të Popullit, të drejtat kushtetuese dhe ligjore të qytetarëve ndahen në katër grupe, përkatësisht: liritë dhe të drejtat civile (policia, prokuroria, gjyqësori, burgjet, mbrojtja); të drejtat nga mbrojtja sociale dhe sigurimi social (të drejtat sociale, sigurimi pensional dhe invalidor, sigurimi shëndetësor, arsimi, shkenca, kultura, sporti); të drejtat ekonomike dhe rregullimi dhe humanizimi i hapësirës (marrëdhëniet juridike-pronësore, urbanizmi dhe ndërtimtaria, marrëdhëniet banesore, financat, doganat) dhe e drejta për punë, të drejtat ekologjike dhe të drejtat e përdoruesve të shërbimeve (marrëdhëniet e punës, të drejtat e konsumatorit, mjedisi jetësor). Veprimet dhe masat, që kanë të bëjnë me mbrojtjen e të drejtave të fëmijëve dhe personave me nevoja të veçanta, i ndërmerr zëvendësi, i autorizuar nga Avokati i Popullit dhe punonjësit e njësisë organizative për mbrojtjen e të drejtave të fëmijëve dhe personave me nevoja të veçanta, si dhe nga një nga nëpunësit shtetëror udhëheqës, gjithashtu i autorizuar nga Avokati i Popullit. Për shkak të rëndësisë së veçantë të këtij segmenti të shoqërisë, në vitin 1999 Avokati i Popullit mori vendim për themelimin e seksioni të posaçëm për mbrojtjen e të drejtave të fëmijëve, themelimi i të cilit financiarisht dhe teknikisht u mbështet nga Zyra e UNICEF-it.⁴³ Për monitorimin e zbatimit të Konventës për të Drejtat e Personave me Aftësi të Kufizuara në kuadër të Seksionit për Mbrojtjen e të Drejtave të Fëmijëve dhe Personave me Aftësi të Kufizuara, u krijua një Mekanizëm i posaçëm Mbështetës;

➤ Masat e mbrojtjes nga diskriminimi dhe garantimi i përfaqësimit të drejtë të pjesëtarëve të komuniteteve etnike në organet në nivel shtetëror dhe lokal, si dhe në të gjitha institucionet dhe shërbimet publike, si më sipër, ndërmerren nga një zëvendës i autorizuar nga Avokati i Popullit

⁴³ Мирјана Ристовска, Елизабета Спироска *et alia*, Функционална Анализа на Народниот Правобранител во Република Северна Македонија, Битола, 2023, fq. 29-31.

dhe nga punonjësit e Seksionit përkatës, si dhe nga një nga nëpunësit shtetëror udhëheqës, të autorizuar nga Avokati i Popullit. Avokati i Popullit monitoron respektimin e këtyre parimeve përmes të dhënave nga institucionet për të cilat zbatohet ky parim. Dhe në raportet e tij vjetore, kjo çështje gjithmonë trajtohet veçmas se si po ecën zbatimi i saj, cilat janë institucionet që nuk e respektojnë dhe cilat aspekte duhet të respektohen në të ardhmen. Megjithatë, roli primar për mbrojtjen e të drejtës nga diskriminimi i është caktuar Komisionit të posaçëm për Mbrojtjen nga Diskriminimi;

➤ Parandalimi i torturës dhe llojeve të tjera të trajtimit ose dënimit mizor, çnjerëzor ose poshtërues përmes vizitave të rregullta dhe të paparalajmëruara në vendet ku personat janë ose mund t'u privohet liria, zbatuar nga Avokati i Popullit – Mekanizmi Parandalues Kombëtar, i cili përgatit një raport vjetor për këto vizita, e cila përfshin vërejtje dhe rekomandime për organet përkatëse, me qëllim përmirësimin e kushteve të personave të privuar nga liria, si dhe sugjerime dhe vërejtje për legjislacionin ekzistues ose projektligj.⁴⁴

Avokati i Popullit i kryen këto kompetenca në dy mënyra – në mënyrë parandaluese/proaktive dhe në mënyrë reaktive/kontrolluese.

I. Qasja parandaluese/proaktive konsiston në ndërgjegjësimin e qytetarëve dhe organeve të pushtetit qendror dhe lokal për mbrojtje dhe promovim më të madh të lirive dhe të drejtave të njeriut. Për këtë qëllim, Avokati i Popullit zbaton masat dhe aktivitetet e mëposhtme:

➤ Vendos bashkëpunim me organet kompetente, sektorin civil, publikun akademik, i cili duhet të rezultojë në hulumtime të përbashkëta për gjendjen e respektimit të të drejtave të njeriut në shoqëri dhe mbledhjen e të dhënave statistikore, kur bëhet fjalë për çështjet e barazisë dhe mosdiskriminimin dhe përfaqësimin adekuat dhe të drejtë të të gjithë qytetarëve, pavarësisht nacionaliteti, gjinia dhe kriteret e tjera. Sipas Ligjit për ratifikimin e Protokollit Fakultativ të Konventës Kundër Torturës dhe Trajtimeve apo Ndëshkimeve tjera Mizore, Çnjerëzore apo Degraduese, është parashikuar modeli i Ombudsman Plus, përkatësisht bashkëpunimi me sektorin joqeveritar. Për këtë qëllim, në përbërjen e tij, si mekanizëm për kontrollin civil, marrin pjesë tre anëtarë të jashtëm nga shoqatat, të cilët zgjidhen në bazë të konkursit publik, të shpallur nga Kuvendi dhe të cilët përveç kushteve të tjera duhet të kenë pesë vjet përvojë pune në fushën e të drejtave të njeriut, të drejtës policore dhe judikaturës. Mënyra e punës së anëtarëve të jashtëm do të përcaktohet më hollësisht me një metodologji të veçantë të punës që do ta përcaktojnë të gjithë

⁴⁴ Po aty, fq. 31-33.

anëtarët e Avokatit të Popullit – mekanizmi për kontrollin civil dhe të cilin do ta miratojë Avokati i Popullit;

- Kryen aktivitete dhe fushata edukative-promocionale, si për punonjësit e organeve të pushtetit qendror dhe lokal, ashtu edhe për vetë qytetarët, përmes të cilave tregon, këshillon dhe shkëmben mendime me ta për avancimin e të drejtave të njeriut në shoqëri dhe mbrojtjen e tyre;
- Në të njëjtin drejtim është edhe bashkëpunimi me median, në radhë të pare, me shërbimin publik radiodifusiv, me ndihmën e të cilit bën promovimin më të gjerë të rëndësisë së të drejtave themelore të njeriut dhe rreziqeve të diskriminimit gjatë realizimit të tyre;
- Ndërmerr iniciativa tek propozuesit e autorizuar për miratimin e akteve ligjore dhe akteve nënligjore të reja ose për ndryshimin dhe plotësimin e atyre ekzistuese, si dhe nisma për ratifikimin e marrëveshjeve dhe konventave të reja ndërkombëtare që kanë të bëjnë me çështjet e mbrojtjes dhe promovimit të lirive dhe të drejtave të njeriut;
- Në të njëjtin kontekst, Avokati i Popullit mund të paraqes iniciativa në Gjykatën Kushtetuese të RMV-së për vlerësimin e kushtetutshmërisë së ligjeve dhe kushtetutshmërisë dhe ligjshmërisë së dispozitave apo akteve të tjera të përgjithshme normative juridike, kur vlerëson se një ligj është antikushtetues nga pikëpamja e shkeljes së barazisë së qytetarëve, përkatësisht është në kundërshtim me nenin 9 të Kushtetutës së RMV-së;
- Me Ligjin për Ratifikimin e Protokollit Fakultativ të Konventës Kundër Torturës dhe Llojeve të tjera të Trajtimit ose Ndëshkimit Mizor, Çnjerëzor ose Degradues, Avokatit të Popullit në RMV iu dha roli i Mekanizmit Parandalues Nacional;⁴⁵

Por puna e tij filloi shumë më vonë, më 1 prill 2011. Sipas nenit 18 pika 3 të këtij Protokolli, “shtetet aderuese marrin përsipër të vënë në dispozicion burimet e nevojshme për funksionimin e mekanizmave parandalues nacionalë”. Ligji për ratifikimin e këtij protokolli parashikon gjithashtu që në bashkëpunim dhe me pëlqimin paraprak të Avokatit të Popullit dhe për të siguruar një qasje më komplekse gjatë kryerjes së vizitave parandaluese, angazhohen dhe shfrytëzojnë shërbime nga bashkëpunëtorë të jashtëm, përkatësisht ekspertë nga fusha të ndryshme, si dhe nga përfaqësues nga institucionet e arsimit të lartë dhe organizata civile, me të cilët Avokati i Popullit ka lidhur memorandum për bashkëpunim. Me këtë, organizatat joqeveritare të regjistruara tek ne dhe organizatat që kanë statusin e organizatave humanitare në RMV, mund të marrin disa nga

⁴⁵ Мирјана Ристовска, Елизабета Спироска *et alia*, Функционална Анализа на Народниот Правобранител во Република Северна Македонија, Битола, 2023, fq. 34.

kompetencat e Mekanizmit Parandalues Kombëtar. Me qëllim të vendosjes së sistemit të vizitave, Mekanizmi Parandalues Kombëtar ka përgatitur një Rregullore të veçantë për mënyrën e kryerjes së parandalimit të torturës dhe një Metodologji për mënyrën e kryerjes së vizitave të rregullta dhe të mëvonshme parandaluese në vendet ku ndodhen ose mund të akomodohen persona të privuar nga liria. Me këtë, Avokati i Popullit – Mekanizmi Parandalues Kombëtar fitoi të drejtën, pa paralajmërim dhe miratim, të bëjë vizita të rregullta dhe të mëvonshme në vendet ku personat janë ose mund të privohen nga liria (institucionet ndëshkimore-korrektuese ose psikiatrike), ku kufizimi i lirive dhe të drejtave të njeriut mund të arrijnë shprehjen më të lartë dhe në mënyrë parandaluese të monitorojnë gjendjet në këto institucione, të nxjerrin në pah mangësitë e tyre dhe të propozojnë tejkalimin e tyre. Për të qenë në gjendje t'i zbatojë kompetencat e tij në praktikë, Ligji për Ratifikimin e Protokollit Fakultativ në nenin 20 i jep Avokatit të Popullit kompetenca për:

1. qasje në të gjitha informacionet për numrin e personave të privuar nga liria, siç përcaktohet në nenin 4, si dhe numrin e vendeve dhe vendndodhjen e tyre;
2. akses në të gjitha informacionet në lidhje me trajtimin e atyre personave, si dhe kushtet e heqjes së lirisë së tyre;
3. qasje në të gjitha vendet e privimit të lirisë dhe objektet e tyre;
4. mundësia e bisedave me persona të privuar nga liria, pa mbikëqyrje dhe pa dëshmitarë, dhe atë – personalisht ose me përkthyes, nëse kjo konsiderohet e nevojshme; si dhe me një person tjetër, për të cilin mekanizmat nacionale parandalues kanë mendimin se ai mund të japë informacionin përkatës;
5. liria për të zgjedhur vendet që dëshiron të vizitojë dhe njerëzit me të cilët dëshiron të bisedojë dhe
6. liria për të kontaktuar nënkomitetin për parandalimin e torturës, për t'i dërguar informacione dhe për të mbajtur takime me të. Për këtë qëllim, personat zyrtar të autorizuar dhe udhëheqës në ato institucione duhet t'i sigurojnë atij këqyrjen e papenguar të objekteve dhe aksesin në të gjitha informacionet, përfshirë informacionin dhe provat e klasifikuara, pavarësisht nga shkalla e konfidencialitetit të tyre, si dhe mundësinë për të biseduar me persona të privuar nga liria, pa mbikëqyrje. Qëllimi i këtyre vizitave është të përcaktojë gjendjet dhe të shqyrtojë trajtimin e personave të privuar nga liria, siç përcaktohet në nenin 4, me qëllim parandalimin dhe, nëse është e nevojshme, forcimin e mbrojtjes së tyre kundër torturës dhe llojeve të tjera të sjelljes ose dënimit mizor, çnjerëzor ose degradues. Objekt i kontrollit dhe veprimit në lidhje me këtë kategori

personash janë: shkaqet e arrestimit dhe ndalimit, mënyra dhe procedura gjatë arrestimit, marrëdhënia e personave zyrtar, përdorimi i forcës fizike, njohja me të drejtat dhe detyrimet e personit të arrestuar nga personat zyrtar, (si p.sh., e drejta që personi të informohet menjëherë për arsyet e arrestimit, e drejta për të marrë një avokat, e drejta për të mos u mbajtur në paraburgim për më shumë se 24 orë, e drejta që të nxirret para gjykatës brenda këtij afati kohor, e drejta për të heshtur, etj.). Gjithashtu objekt i kontrollit dhe veprimit janë edhe kushtet e qëndrimit dhe akomodimit në ambientet ku mbahet personi i paraburgosur dhe trajtimi i tij gjatë paraburgimit. Ai mund t'u bëjë rekomandime organeve relevante, për përmirësimin e trajtimit dhe kushteve të personave të privuar nga liria, duke marrë parasysh normat përkatëse të OKB-së, si dhe të paraqesë propozime dhe vërejtje në lidhje me legjislacionin ekzistues ose projekt-legjislacionin. Drejtuesit dhe personat zyrtar të autorizuar në këto institucione janë të detyruar të shqyrtojnë sugjerimet dhe rekomandimet dhe ta njoftojnë Avokatin e Popullit për masat e mundshme të aplikimit, jo më vonë se 30 ditë nga dita e pranimin të raportit të veçantë. Për vizitat e realizuara, Avokati i Popullit përgatitë një raport që është pjesë përbërëse e raportit vjetor, i cili botohet publikisht dhe përmban një analizë të detajuar të situatës dhe propozon masa konkrete për përmirësimin e mangësive dhe eliminimin e rreziqeve të identifikuar. Në disa raste, mund të përgatisë raporte të veçanta;⁴⁶

➤ Për shkak të fluksit të migrantëve në periudhën kohore pas vitit 2016, Avokati i Popullit mori kompetencë të re dhe u bë raportuesi nacional për trafikimin e qenieve njerëzore dhe migrimin ilegal;

➤ Gjithashtu, me programin vjetor për vitin 2021, Avokati i Popullit mori mundësinë të kontrollojë lëmitë ku zakonisht ka rrezik për veprime korruptive, si p.sh.:

a) procedura e prokurimit publik, ku një person zyrtar nuk mund të ushtrojë ndikim në këto procedura;

b) pjesa me burime njerëzore dhe punësim, pra punonjësit të punojnë në përputhje me Kushtetutën dhe ligjin (parimi i kushtetutshmërisë dhe ligjshmërisë), si dhe në përputhje me parimet e: kushteve të barabarta për të gjithë pjesëmarrësit, ekspertizës dhe kompetencës, orientimi servisor, etika profesionale, transparenca dhe konfidencialiteti, përgjegjësia, parandalimi i konfliktit të interesave, përdorimi ekonomik i mjeteve dhe

⁴⁶ Мирјана Ристовска, Елизабета Спироска *et alia*, Функционална Анализа на Народниот Правобранител во Република Северна Македонија, Битола, 2023, fq. 35-36.

c) në pjesën e funksionimit sipas lëndëve tematike–llogaridhënies dhe transparencës së çdo punonjësi në administratën shtetërore dhe gjyqësorin.

II. Qasja reaktive/kontrolluese mbështetet në parimin e drejtshmërisë dhe konsiston në kërkesat e Avokatit të Popullit drejtuar organeve dhe institucioneve kompetente për veprime konkrete për tejkalimin e situatave negative, të cilat janë në kundërshtim me parimet e mbrojtjes dhe mosdiskriminimit të qytetarëve; si dhe për thirrjen e tyre në përgjegjësi në rast të mosprocedimit të kërkesave dhe rekomandimeve të tij.

Kjo qasje mbulon masat dhe aktivitetet e mëposhtme:

➤ Avokati i Popullit, së bashku me përfaqësues të organizatave (shoqatave) kompetente, ofron përkrahje dhe mbrojtje të viktimave dhe të drejtave dhe interesave të tyre në të gjitha procedurat para organeve të administratës shtetërore, Prokurorisë Publike dhe gjykatave, dhe në veçanti heton veprimet e personave me autorizime policore dhe pjesëtarëve të policisë së burgjeve për vepra penale gjatë kryerjes së një veprimi zyrtar ose jashtë shërbimit, të kryera me përdorimin e kanosjes së rëndë, forcës ose mjeteve shtrënguese që kanë shkaktuar vdekjen, lëndimin e rëndë trupor, lëndimin trupor, privimin e kundraligjshëm nga liria, tortura dhe veprime dhe dënime të tjera mizore, çnjerëzore ose poshtëruese, nëse ligji parashikon ndjekjen penale sipas detyrës zyrtare. Në të gjitha këto raste, nëse e konsideron të nevojshme, Avokati i Popullit mund të propozojë rizbatimin e procedurës pranë Prokurorisë Publike kompetente.⁴⁷ Për realizimin e këtyre kompetencave, Avokati i Popullit – mekanizëm për kontrollin civil mund të ndërmarrë ndjekjen dhe monitorimin e mënyrës së veprimit të të gjitha organeve, organizatave dhe institucioneve të involvuara, të shqyrtojë të gjitha shkresat e hetimeve të brendshme policore dhe hetimet tjera të brendshme të kryera nga organi kompetent, me të drejtën e këqyrjes në lëndët, qasje në të gjithë dokumentat relevant (dokumentacioni medicinal, deklaratat e viktimave dhe dëshmitarëve, si dhe të kryerësve dhe dokumenta të tjera të ngjashme), të siguroj dëshmi (prova) verbale dhe materiale, të implementoj intervista të veta me viktimat, dëshmitarët dhe autorët, të bëj vizita në organet, organizatat dhe institucionet e përfshira në rastet dhe të propozojnë rizbatimin e një procedure të caktuar pranë organit kompetent dhe Prokurorisë Publike, si dhe mbështetje juridike për viktimat dhe familjet e tyre dhe të ndërmerr masa të tjera të përcaktuara me ligj. Me kërkesë të Avokatit të Popullit, Kryetari i RMV-së, Kryetari i Kuvendit të RMV-së, Kryetari i Qeverisë së RMV-së dhe

⁴⁷ Мирјана Ристовска, Елизабета Спироска *et alia*, Функционална Анализа на Народниот Правобранител во Република Северна Македонија, Битола, 2023, fq. 37.

funksonarët e tjerë, të cilët udhëheqin me organet e administratës shtetërore dhe lokale, janë të obliguar ta pranojnë personalisht dhe pa prolongim Avokatin e Popullit;

➤ Avokati i Popullit, me kërkesën e tij ose me kërkesën e palës, mund të veprojë si mik i gjykatës (*amicus curiae*), gjë që gjykata kompetente duhet ta lejojë. Duke vepruar kështu, Avokati i Popullit duhet të kujdeset që të mos cenohen parimet e mëvetësisë dhe pavarësisë së gjyqësorit. Për këtë qëllim, Avokati i Popullit nuk vepron për çështjet për të cilat proceset gjyqësore janë në zhvillim, përveç me kërkesë të palës dhe në rastet e zvarritjes së pajustificuar të procedurës gjyqësore dhe respektimit të parimit të gjykimit në afat të arsyeshëm, kryerja e pandërgjegjshme dhe e papërgjegjshme e punës së shërbimeve gjyqësore dhe për mbrojtjen e lirive dhe të drejtave të njeriut. Avokati i Popullit, si mik i gjykatës, merr pjesë në të gjitha fazat e procedurës, me të drejtë që të informohet për seancat e parashikuara gjyqësore, t'i mundësohet shqyrtimi i shkresave dhe pjesëmarrja aktive në procedurë, si dhe të japë propozime dhe opinione. Gjykata kompetente për të vepruar në çështjet që zhvillohen pranë Avokatit të Popullit merr parasysh kërkesat, propozimet, rekomandimet ose sugjerimet e tij, të dhëna organeve. Dhe në këto procedura ai zbaton praktikën e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, veçanërisht për gjykimin brenda një afati të arsyeshëm, sepse shumica e vendimeve të marra nga kjo gjykatë ndaj RMV-së, i referohen shkeljes së nenit 6 të Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut. Standardet për një gjykim të drejtë dhe të arsyeshëm janë themeli i çdo shteti ligjor, i cili përpiqet t'u garantojë qytetarëve të tij akses të barabartë në drejtësi.⁴⁸ Ato forcojnë besimin e qytetarëve në gjyqësor dhe mundësojnë barazinë e mjeteve në procedurë, prezumimin e pafajësisë dhe gjykimin brenda një afati të arsyeshëm;

➤ Jetesa moderne i bën të gjithë qytetarët të varur nga shërbimet e administratës. Prandaj, imponohet nevoja për një mekanizëm, siç është Avokati i Popullit, i cili nga këndvështrimi ligjor është i autorizuar të veprojë për parashtresat e qytetarëve të pakënaqur me funksionimin e administratës publike dhe në këtë mënyrë të mbrojë liritë dhe të drejtat e tyre themelore. Prandaj, procedura për mbrojtjen e të drejtave kushtetuese dhe ligjore të qytetarëve pranë Avokatit të Popullit inicohet me iniciativën e tij ose me parashtresë, të cilën mund ta parashtrojë çdo person, kur vlerëson se të drejtat e tij kushtetuese dhe ligjore ose parimet e mosdiskriminimit janë shkelur ose paraqet iniciativë për përfaqësim adekuat dhe të drejtë të pjesëtarëve të komuniteteve etnike

⁴⁸ Мирјана Ристовска, Елизабета Спироска *et alia*, Функционална Анализа на Народниот Правобранител во Република Северна Македонија, Битола, 2023, fq. 37-38.

në organe. Avokati i Popullit – Mekanizmi i Kontrollit Civil, inicion procedurë me kërkesë të palës – viktimës ose anëtarit të familjes së tij, me iniciativë të përfaqësuesve të sektorit joqeveritar, si dhe me iniciativë të tij pas marrjes së informacionit për shkelje të mundshme të të drejtave të qytetarëve dhe parimi i ndalimit të torturës nga Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut, e ratifikuar me ligj dhe në pajtim me Kushtetutën e RMV-së;

➤ Në procedurën para Avokatit të Popullit, gjuhë zyrtare është gjuha maqedonase dhe shkrimi i saj cirilik; si dhe një gjuhë tjetër që flasin të paktën 20% e qytetarëve dhe shkrimin e saj.

Çdo person në komunikim me Avokatin e Popullit mund të përdorë njërin nga gjuhët zyrtare dhe alfabetin e tij, dhe ai përgjigjet në gjuhën maqedonase dhe alfabetin e tij cirilik, si dhe në gjuhën dhe alfabetin zyrtar që përdor parashtruesi i kërkesës.

Kjo konfirmon edhe një herë parimin e mosdiskriminimit dhe respektimit të të drejtave të të gjitha bashkësive etnike;

➤ Parashtresa duhet të nënshkruhet nga paraqitësi i saj dhe të përmbajë: të dhëna personale për të; në të cilat rrethana, fakte dhe prova mbështetet; cilit organ, organizatë, institucion apo person i referohet dhe nëse parashtruesi ka konsumuar deri atëherë mjete juridike dhe cilat janë ato. Parashtresa mund të dorëzohet me shkrim ose gojarisht në procesverbal para Avokatit të Popullit dhe nuk duhet të ketë formular në formë të parashikuar dhe parashtruesi i tij lirohet nga pagesa e taksave administrative për procedurën.⁴⁹

Personat e privuar nga liria kanë të drejtë t'ia paraqesin ankesën Avokatit të Popullit në zarf të mbyllur pa u kontrolluar nga personat zyrtar të institucionit në të cilin janë vendosur dhe të marrin përgjigje në zarf të mbyllur pa u kontrolluar nga personat zyrtar.

Në lidhje me parashtresën e pranuar Avokati i Popullit ka këto detyra:

- ❖ të veprojë me ndërgjegje, paanshëm, në mënyrë efikase dhe me përgjegjësi;
- ❖ të sigurojë fakte dhe prova nga palët e interesuara, të cilat janë me rëndësi esenciale për vendimmarrjen e tij;
- ❖ të respektojë privatësinë dhe fshehtësinë e të dhënave të aplikantëve.

Duke vepruar sipas parashtresës, Avokati i Popullit ka në dispozicion tre opsionet e mëposhtme.

I. Të mos inicoj procedurë:

⁴⁹ Мирјана Ристовска, Елизабета Спироска *et alia*, Функционална Анализа на Народниот Правобранител во Република Северна Македонија, Битола, 2023, fq. 38-40.

- ❖ Nëse parashtrësja është anonim (përveç nëse është çështje e interesit të përgjithshëm) ose nuk është e kompletuar, dhe parashtrësja nuk e ka plotësuar atë pas udhëzimeve paraprake nga Avokati i Popullit;
- ❖ Nëse Avokati i Popullit konstaton se bëhet fjalë për një rast më pak të rëndësishëm, i cili edhe pas hetimit nuk ka mundur të japë rezultate adekuate, ose se nuk është shkelje e të drejtave kushtetuese dhe ligjore të aplikantit;
- ❖ Nëse Avokati i Popullit konstaton se nuk është kompetent për të vepruar;
- ❖ Nëse ka kaluar më shumë se një vit nga veprimi ose vendimi i fundit të cilës i referohet parashtrësja, përveç rasteve kur aplikanti e ka humbur afatin për arsye të justifikuara dhe
- ❖ Nëse ka një proces gjyqësor në vazhdim për lëndën tematike të parashtrësës, përveç nëse bëhet fjalë për zvarritje të pajustificuar ose kryerje të pandërgjegjshme dhe të papërgjegjshme të punës së shërbimeve gjyqësore dhe me qëllim të mbrojtjes së lirive dhe të drejtave të njeriut (bazat e përcaktuara në nenin 12 paragrafi 1 dhe 2 të Ligjit për Avokatin e Popullit të RMV-së).

Në dispozitat e mëparshme ligjore, si një nga arsyet e mosinicimit të procedurës pas parashtrësës në nenin 20 paragrafi 1 alinea 2 i Ligjit për Avokatin e Popullit, është theksuar situata kur parashtrësja cenon organin ose abuzon të drejtën për paraqitjen e parashtrësës. Por kjo dispozitë u shfuqizua me vendimin e Gjykatës Kushtetuese të RMV-së nr. 111 të vitit 2007, sepse, sipas Gjykatës, nuk është në përputhje me nenin 24 të Kushtetutës të RMV-së, sipas të cilit, çdo qytetar ka të drejtë të paraqesë parashtrësja pranë organeve shtetërore dhe shërbimeve të tjera publike dhe të marrë përgjigje për to (paragrafi 1) dhe nuk mund të thirret në përgjegjësi, e as të pësojë pasoja të dëmshme për pikëpamjet e shprehura në parashtrësë, përveç nëse me to nuk ka kryer veprë penale (paragrafi 2). Në të gjitha rastet e përmendura, kur Avokati i Popullit nuk do të iniciojë procedurë në bazë të parashtrësës, ai është i detyruar që brenda 15 ditëve nga dita e marrjes së parashtrësës ta informojë aplikantin dhe t'i shpjegojë arsyet e hedhjes poshtë të parashtrësës dhe, nëse është e mundur, për të sqaruar mënyrën në të cilën mund t'i realizojë të drejtat e tij.⁵⁰

II. Të iniciojë procedurë në bazë të parashtrësës së paraqitur ose me iniciativë të tij, nëse nga pretendimet, provat dhe faktet që i bashkëlidhen parashtrësës ose nga njohuritë e marra në një mënyrë tjetër rezulton se pretendimet në të janë të bazuara. Për më tepër, nëse Avokati i Popullit inicon procedurë me iniciativën e tij ose me iniciativën e një personi tjetër në emër dhe për llogari

⁵⁰ Мирјана Ристовска, Елизабета Спироска *et alia*, Функционална Анализа на Народниот Правобранител во Република Северна Македонија, Битола, 2023, fq. 40-41.

të të dëmtuarit, atëherë kërkohet pëlqimi i të dëmtuarit. Një pëlqim i tillë nuk kërkohet kur Avokati i Popullit me iniciativën e tij inicon procedurën për shkeljen e të drejtave kushtetuese dhe ligjore të një numri të madh të qytetarëve, fëmijëve, personave të pafuqishëm, personave me aftësi të kufizuara, personave të privuar nga aftësia për veprim, si dhe personave të që janë ekspozuar ndaj torturave dhe llojeve të tjera të trajtimit ose dënimit mizor, çnjerëzor ose poshtërues në institucionet ku liria e lëvizjes është ose mund të kufizohet. Kur bëhet fjalë për këta persona, Avokati i Popullit mund t'i paraqesë kërkesë edhe Komisionit të Përhershëm Anketues për Mbrojtjen e Lirive dhe të Drejtave të Qytetarëve në Kuvendin e RMV-së për shqyrtimin e rasteve dhe marrjen e masave. Komisioni shqyrton kërkesën dhe i paraqet raport Kuvendit të RMV-së, i cili në seancë shqyrton raportin e paraqitur dhe përcakton masat. Avokati i Popullit e njofton aplikantin e parashtresës për procedurën e inicuar në afat prej 15 ditësh nga dita e pranimit të saj.

III. Ta ndërpresë procedurën në rastet:

- Nëse Avokati i Popullit konstaton se nuk ka shkelje të të drejtave kushtetuese dhe ligjore të aplikantit nga organet kompetente ose
- Nëse vetë aplikanti gjatë procedurës:
- ✓ tashmë ka nisur procedurë gjyqësore;
- ✓ ka tërhequr parashtresën;
- ✓ nuk shfaq interes për zhvillimin e mëtejshëm të procedurës;
- ✓ ka vdekur, përveç nëse trashëgimtarët kërkojnë vazhdimin e procedurës ose
- ✓ ndërkohë ka realizuar të drejtën nga parashtresa.

Kur Avokati i Popullit e ndërpret procedurën, është i detyruar që menjëherë, e më së voni brenda 15 ditëve nga dita e lindjes apo krijimit të rrethanës, ta njoftojë parashtruesin dhe t'i shpjegojë arsyet për këtë, si dhe t'ia sqarojë mënyrën se si mund të realizojë të drejtat e tij. Për shqyrtimin e parashtresës Avokati i Popullit ka kompetenca të caktuara hetimore:

- të kërkojë shpjegime, informacione dhe prova nga organet, të cilave u referohet parashtresa, të cilat janë të detyruara që menjëherë dhe jo më vonë se 8 ditë nga dita e marrjes së kërkesës t'i japin të dhënat e kërkuara, pavarësisht nga shkalla e konfidencialitetit të tyre;
- mund të hyjnë në ambientet e tyre zyrtare, të bëj këqyrjen e lëndëve dhe punëve nën juridiksionin e tyre dhe të sigurojë prova materiale dhe verbale;

- të thërrasë për bisedë një person, i cili mund të japë informacione të caktuara dhe i cili është i detyruar t'i përgjigjet ftesës dhe të japë shpjegimet e nevojshme në lidhje me parashtresën e paraqitur dhe
- të kërkojë mendim nga institucionet shkencore dhe profesionale dhe personat ekspertë dhe të ndërmarrë veprime të tjera.

Nëse organet ose personat pengohen për arsye objektive, janë të detyruar që menjëherë ta njoftojnë me shkrim Avokatin e Popullit për arsyet për këtë, pas së cilës ai mund të caktojë një afat të ri për të vepruar sipas kërkesës së tij. Refuzimi dhe mospërbushja e kërkesave të tij konsiderohet si pengesë për punën e tij, prandaj Avokati i Popullit me një raport të posaçëm mund të njoftojë menjëherë organin më të lartë, funksionarin që drejton organin ose Qeverinë dhe nëse nuk marrin masat e nevojshme, njofton Kuvendin e RMV-së. Qeveria, pas marrjes së raportit të posaçëm për pengimin e punës së Avokatit të Popullit, në një seancë ku merr pjesë detyrimisht funksionari ose personi zyrtar që drejton organin të cilit i referohet raporti i posaçëm, si dhe Avokati i Popullit, shqyrton dhe merr qëndrim me masat e propozuara dhe e informon Avokatin e Popullit për masat e ndërmarra në afatin e përcaktuar në raportin e posaçëm. Kur është konstatuar shkelje e të drejtave kushtetuese dhe ligjore, Avokati i Popullit, mund në barrën e shpenzimeve të organit me të cilin ka të bëjë çështja, mund ta publikojë rastin në media. Nëse Avokati i Popullit konstaton shkelje të të drejtave kushtetuese dhe ligjore të qytetarëve ose të parimit të mosdiskriminimit dhe përfaqësimit të barabartë dhe të drejtë të qytetarëve në organet e pushtetit qendror dhe lokal, ai mund të ndërmarrë aktivitetet e mëposhtme në varësi të fazës në të cilën zhvillohet procedura;

- Nëse procedura është në rrjedhë e sipër, Avokati i Popullit mund të japë mendimin e tij për të, pavarësisht nga lloji dhe shkalla e saj, si dhe t'u dërgojë rekomandime, mendime dhe kritika organeve të administratës shtetërore dhe lokale, të cilat janë të detyruara ta njoftojnë Avokatin e Popullit për masat e marra brenda afatit që do të përcaktojë dhe më së voni brenda 30 ditëve nga dita e marrjes së kërkesës. Nëse nuk e bëjnë këtë, Avokati i Popullit e njofton direkt organin më të lartë, funksionarin që udhëheq me organin ose Qeverinë (e cila vepron në mënyrën e përshkruar më sipër, si dhe kur pengon punën e Avokatit të Popullit) me një raport të veçantë dhe nëse nuk marrin masat e nevojshme, atëherë e njofton Kuvendin e RMV-së. Dhe në këtë rast, Avokati i Popullit, mundet në barrën e shpenzimeve të organit të cilit i referohet rasti, mund ta publikojë rastin në mjetet e informacionit publik;

- Nëse procedura tashmë ka përfunduar, përveç rekomandimeve për mënjanimin e shkeljeve, Avokati i Popullit mund të propozojë edhe përsëritjen e saj, si dhe të propozojë procedurë për përcaktimin e përgjegjësisë disiplinore ose kundërvajtëse, ose t'i paraqesë kërkesë Prokurorit Publik kompetent për inicimin e procedurës për përcaktimin e përgjegjësisë penale për personin zyrtar apo personin zyrtar përgjegjës, i cili është kryerës i shkeljes, në të cilën procedurë Avokati i Popullit mund të marrë pjesë aktivisht me propozimet dhe mendimet e tij;
- Nëse tashmë është miratuar një akt administrativ ose ndonjë akt tjetër që cenon të drejtat e deklaruara dhe parimin e mosdiskriminimit, dhe Avokati i Popullit konsideron se ekzekutimi i tij do të shkaktojë dëme të pariparueshme për të drejtat e personit të interesuar, ai mund të kërkojë shtyrjen e përkohshme të ekzekutimit të tij në pritje të vendimit të organit të shkallës së dytë ose deri në marrjen e vendimit nga gjykata kompetente; dhe organet janë të obliguara menjëherë, e më së voni brenda tri ditëve nga data e pranimit të kërkesës nga Avokati i Popullit, të marrin dhe t'i dorëzojnë vendimin me të cilin akti shtyhet përkohësisht nga ekzekutimi; si dhe vendimin, i cili është marrë pas përfundimit të procedurës. Dhe në shtete të tjera, institucioni i Avokatit të Popullit nuk është në gjendje të ndryshojë një aktgjykim apo vendim të caktuar. Megjithatë vendimet e Avokatit të Popullit nuk janë nga aspekti juridik të detyrueshme, fuqia e tij qëndron në kuadrin e tij institucional si organ i pavarur dhe në bazë të vullnetit të organeve publike për t'iu përmbajtur rekomandimeve të tij ose për ta informuar atë nëse ato nuk i respektojnë, si dhe për të mos penguar punën e tij.⁵¹ Megjithatë, në të gjitha aktivitetet e përshkruara më lart, duhet të mendohet në drejtim të obligimeve më të forta ligjore të Qeverisë dhe Kuvendit të RMV-së për të vepruar sipas kërkesave dhe rekomandimeve të Avokatit të Popullit; përkatësisht të obligojë nga aspekti juridik Qeverinë e RMV-së që të diskutojë raportin e Avokatit të Popullit dhe të mbajë qëndrim për secilin propozim dhe konstatim të tij dhe ta shpallë publikisht brenda një afati të caktuar kohot; si dhe të zbulojë se cili prej funksionarëve shtetërorë e ka marrë në përgjegjësi Qeveria, sepse nuk ka zbatuar kërkesat e Avokatit të Popullit. Është gjithashtu e nevojshme të krijohet një mundësi ligjore që Avokati i Popullit të kërkojë nga Kuvendi i RMV që të diskutojë përgjegjësinë e atyre funksionarëve shtetërorë. Nëse organet veprojnë sipas kërkesave të Avokatit të Popullit, ai do të deklarojë se procedura ka përfunduar dhe për këtë do ta njoftojë aplikantin – paraqitësin e parashtresës. Ndryshe, ligji parashikon edhe gjoba për kundërvajtje për personin zyrtar të

⁵¹ Мирјана Ристовска, Елизабета Спироска *et alia*, Функционална Анализа на Народниот Правобранител во Република Северна Македонија, Битола, 2023, fq. 41-44.

autorizuar ose personin zyrtar udhëheqës në organet shtetërore dhe të pushtetit lokal, përkatësisht për funksionarin që i drejton ato, i cili nuk do të veprojë sipas kërkesave të Avokatit të Popullit. Dispozita të tilla kundërvajtëse parashikohen edhe në ligjin përkatës të Republikës së Malit të Zi, për personin zyrtar përgjegjës në organin publik, i cili nuk ka vepruar sipas kërkesës së Mbrojtësit të të Drejtave të Njeriut brenda një afati të caktuar, si dhe për personin që nuk i përgjigjet ftesës së tij. Nevoja për mbrojtjen e lartpërmendur të të drejtave të qytetarëve para organeve të pushtetit qendror dhe lokal është vërtet e madhe, nëse merret parasysh se procedura para Avokatit të Popullit kërkon forma dhe shpenzime strikte, për dallim nga procedura para gjykatave, e cila është e ngadaltë, e shtrenjtë dhe me forma rigjide procedurale. Nga ana tjetër, në lidhje me subjektin pasiv të mbikëqyrjes, gjegjësisht administratën, Avokati i Popullit kryen njëkohësisht funksion parandalues, kontrollues dhe reagues, i cili shprehet përmes frenimit të organeve të administratës dhe nëpunësve të tyre nga shkeljet e ardhshme të ligjit dhe nëpërmjet parimit të deklaruar të drejtshmërisë, sepse kur e dinë se ka një kontrollues mbi punën e tyre, përpiqen ta përmirësojnë të njëjtën. Për këto arsye, mund të thuhet se Avokati i Popullit është një urë lidhëse ndërmjet shtetit administrativ dhe shoqërisë civile.⁵² Të gjitha aktivitetet e Avokatit të Popullit bazohen në parimin e publicitetit në punën e tij, i cili realizohet përmes raporteve të mëposhtme:

- Është i obliguar ta informojë Kuvendin e RMV-së me një raport vjetor, i cili publikohet në mjetet e informimit publik dhe shqyrtohet në një seancë të Kuvendit, në të cilën duhet të marrin pjesë anëtarë ose përfaqësues të Qeverisë.⁵³ Pas shqyrtimit të tij, Kuvendi përcakton masat për zbatimin e rekomandimeve dhe ia paraqet për veprim Qeverisë, e cila çdo 6 muaj e informon Kuvendin për zbatimin e tyre. Informacioni i tillë qeveritar shqyrtohet në seancën e trupit kompetent punues të Kuvendit, në të cilin është i ftuar Avokati i Popullit, ku është i pranishëm edhe përfaqësuesi i Qeverisë;
- Avokati i Popullit mund t'i paraqesë raporte të veçanta organeve të njërive të vetëqeverisjes lokale në territorin e të cilave është e organizuar zyra e tij dhe mund t'i publikojë ato në media;
- Gjithashtu, për hir të transparencës në punë dhe për t'iu afruar qytetarëve, Avokati i Popullit e informon opinionin për punën e tij përmes faqes së internetit, konferencave për shtyp, njoftimeve, buletineve, publikimeve ose në mënyrë tjetër. Informimi bëhet nga vetë Avokati i Popullit ose

⁵² Мирјана Ристовска, Елизабета Спироска *et alia*, Функционална Анализа на Народниот Правобранител во Република Северна Македонија, Битола, 2023, fq. 45.

⁵³ Мирјана Ристовска, Елизабета Спироска *et alia*, Функционална Анализа на Народниот Правобранител во Република Северна Македонија, Битола, 2023, fq. 46-47.

zëvendësi ose nëpunësi i tij, të cilin ai do ta autorizojë, si dhe zëdhënësi i institucionit. Avokati i Popullit me rastin e informimit të publikut vepron në përputhje me dispozitat për mbrojtjen e privatësisë dhe konfidencialitetit të të dhënave, të cilat u referohen parashtruesve të kërkesës, dhe merr parasysh interesat e procedurës. Për më tepër, instrumenti i kritikës publike kontribuoi në bashkëpunimin më të madh dhe më të ngushtë të Avokatit të Popullit me mjetet e informacionit publik dhe përdoret si presion shtesë për largimin e aspekteve negative në punën e organeve shtetërore, që ishte pengesë për realizimin konsekuent dhe në kohë të të drejtave të qytetarëve. Për kryerjen e detyrave profesionale, tekniko-administrative dhe të tjera, formohet një shërbim profesional, funksionimi dhe organizimi i të cilit rregullohet me Rregulloren për organizimin dhe rrethveprimin e tij, si dhe ekipi i Mekanizmit Parandalues Nacional, seksionet e posaçme dhe zyrat. Rregullorja përcakton: numrin dhe llojet e njësive të brendshme organizative, fushëveprimin e tyre, përgjegjësinë dhe marrëdhëniet e ndërsjella dhe mënyrat apo format e menaxhimit. Po ashtu Avokati i Popullit miraton një Rregullore për sistemimin e vendeve të punës. Kuvendi i RMV-së jep pëlqimin për të dy aktet e përgjithshme të theksuara. Për zbatimin e kompetencës nga nenet 11-v dhe 11-g të këtij ligji në kuadër të shërbimit profesional, krijohet një njësi e veçantë organizative Avokati i Popullit – mekanizmi për kontrollin civil. Shërbimi i ekspertëve drejtohet nga një sekretar gjeneral, i cili emërohet nga Avokati i Popullit nga radhët e nëpunësve shtetëror udhëheqës dhe mandati i të cilit zgjat aq sa mandati i Avokatit të Popullit. Avokati i Popullit miraton Rregulloren e Punës, e cila rregullon më nga afër mënyrën e punës së tij, procedurën dhe çështje të tjera me rëndësi për kryerjen e ligjshme dhe në kohë të punës së tij. Në bazë të këtij detyrimi ligjor, Avokati i Popullit ka miratuar Rregulloren e Punës në vitin 2003. Për t'i bërë gjërat më konkrete, Avokati i Popullit në fillim të vitit, në bazë të propozimeve të marra paraprakisht, miraton një program pune, i cili mund të ndryshohet gjatë vitit, për shkak të rritjes së konsiderueshme të numrit të lëndëve ose për arsye të tjera të justifikuara. Veprimtaria e Avokatit të Popullit zhvillohet me aplikimin e teknologjisë së informacionit dhe komunikimit, e cila ofron zgjidhje aplikative për përpunimin automatik të lëndëve, menaxhimin elektronik, të unifikuar dhe preciz të lëndëve dhe krijimin e formularëve elektronik të skedarëve të të dhënave. Sipas Rregullores së Punës, palët mund të paraqiten në zyrën e Avokatit të Popullit çdo ditë pune për intervistim, pa paralajmërim paraprak dhe do të priten nga nëpunësit shtetëror udhëheqës dhe nëpunësit shtetëror profesional, të caktuar nga Sekretari Gjeneral, i cili regjistrohet në librin ditor për palët, dhe nëse është e nevojshme, palët mund të priten edhe nga Avokati i Popullit dhe

zëvendësit e tij. Avokati i Popullit ka një rol aktiv edhe në nivel ndërkombëtar, me anëtarësim në organizatat përkatëse ndërkombëtare, por edhe si palë e tretë ndërhyrëse para gjykatave ndërkombëtare. E gjithë kjo kontribuoi që Ombudsmani i RMV-së të akreditohej me statusin B nga Komiteti Koordinues Ndërkombëtar (i cili është i barabartë me statusin e vëzhguesit).

Ka disa arsye për të mos marrë akreditimin e statusit A:

- Mandati i Avokatit të Popullit nuk përfshin formalisht promovimin e të drejtave të njeriut, por vetëm mbrojtjen e tyre;
- Mungesa e mjeteve të mjaftueshme financiare për zbatimin e mandatit të tij;
- Shqetësimet për procedurat e caktimit, përbërjen dhe pluralizmin dhe
- Transparenca e pamjaftueshme e procedurave rreth caktimit të Avokatit të Popullit.

Megjithatë, Avokati i Popullit perceptohet nga publiku si një institucion i pavarur, i cili i kryen funksionet e tij në një mjedis të vështirë dhe delikat.

Me ndryshimet në Ligji për Avokatin Popullit të RMV-së të vitit 2016, u krye një harmonizim parcial (i pjesshëm) me Parimet e Parisit, me rekomandimet e grupit të ekspertëve për çështjet sistematike për sundimin e së drejtës në RMV dhe prioritetet urgjente të reformës për RMV, të rekomanduara nga Komisioni Evropian.

Këto ndryshime në drejtim të forcimit dhe zgjerimit të kompetencave, si dhe funksionimit dhe pavarësisë së institucionit, nënkuptojnë supozime normative për marrjen e statusit A, si institucion me shkallën më të lartë të pavarësisë nga shteti.⁵⁴

⁵⁴ Мирјана Ристовска, Елизабета Спироска *et alia*, Функционална Анализа на Народниот Правобранител во Република Северна Македонија, Битола, 2023, fq. 47-48.

KAPITULLI III

ASPEKTE JURIDIKO-KOMPARATIVE MBI OMBUDSMANIN

1. Ombudsmani në Suedi

Në Suedi, sistemi i ombudspersonit formohet nga katër ombudsman: ombudsmani i drejtësisë ose parlamentar, kancelari për drejtësi, ombudsmani për fëmijë, ombudsmani për barazi dhe për konsumatorët suedez. Ombudsmani Parlamentar, si ombudsmani kryesor në Suedi, emërohet nga Riksdag (Parlamenti) suedez për të siguruar që pushtetet publike dhe punonjësit e tyre të veprojnë në përputhje me ligjet dhe dispozitat e tjera kur ndërmarrin ose kur nuk ndërmarrin kompetencat dhe veprimet e tyre. Një ankesë të Ombudsmanit Parlamentar mund të bëhet nga dikush që mendon

se ai ose dikush tjetër është trajtuar gabimisht ose në mënyrë të padrejtë nga një organ publik ose nga një person zyrtar i punësuar në shërbimin shtetëror ose pushtetin lokal. Me fjalë të tjera, në Suedi nuk është e nevojshme që një person të jetë shtetas suedez ose të ketë mbushur një moshë të caktuar për të paraqitur një ankesë. Një ankesë drejtuar Ombudsmanit Parlamentar në Suedi duhet të përmbajë informacionin e mëposhtëm:

- kujt i referohet ankesa, ose thënë ndryshe, cili organ publik dhe/ose nëpunës publik ka vepruar gabimisht;
- Një përshkrim i shkurtër i objektit ose i asaj që ka ndodhur;
- Kur ajo ka ndodhur;
- Përshkrimi i sjelljes që konsiderohet se nuk është korrekte;
- Numri i regjistrimit ose dosjes së organit për rastin konkret;
- Arsyet për të cilat konsiderohet se nëpunësi publik ka vepruar në mënyrë të parregullt;
- Emri dhe adresa e personit që ankohet;
- Kopje, nëse është e mundur, të të gjitha dokumenteve që do të ndihmojnë për të demonstruar se organi publik dhe/ose nëpunësi publik nuk kanë vepruar në mënyrë të rregullt;
- Kundërshtimi ose ankesa me shkrim duhet të jetë e nënshkruar.⁵⁵

Është e rëndësishme të theksohet se ankesat anonime nuk shqyrtohen dhe trajtohen nga Ombudsmani. Ankesa në parim nuk duhet të lidhet me rrethanat ose një rast që ka ndodhur më shumë se dy vjet përpara paraqitjes së ankesës ose parashtrësës (kjo njihet si *"the two-year rule"*). Ankesat e paraqitura pranë Ombudsmanit parlamentar dhe të gjitha dokumentet e dërguara me to janë të disponueshme publikisht. Kjo do të thotë se kushdo ka të drejtë t'i shikojë ato për sa kohë që nuk klasifikohen si konfidenciale në përputhje me Ligjin për Fshehtësi. Nëse Ombudsmani fillon investigimin për ankesën e paraqitur, duhet të njoftohet personi që ka paraqitur ankesën. Ombudsmani parlamentar, si shumica e ombudsmanëve në shtete të tjera, nuk është në gjendje të ndryshojë një vendim gjyqësor konkret apo një aktvendim administrativ të caktuar.⁵⁶

⁵⁵ Билјана Стоилова, Улогата на Народниот Правобранител како контролор на работата на државните органи, Штип, 2016, fq. 61-62.

⁵⁶ По аty, fq. 62-63.

Një ankesë ose parashtrësë tek Ombudsmani parlamentar mund të paraqitet për:

- Agjencitë qeveritare (duke përfshirë gjykatat dhe tribunalet administrative);
- Agjencitë e qeverisjes lokale;
- Personat zyrtar të punësuar nga shteti ose pushteti lokal;
- Persona dhe organe të tjera që u janë besuar autorizimet publike (ushtrimi i autorizimeve publike përfshin përdorimin e autorizimeve zyrtare për të vendosur mbi një të drejtë, detyrim, dënim disiplinor ose ndonjë situatë tjetër të ngjashme).

Ankesë nuk mund të paraqitet pranë Ombudsmanit parlamentar:

- Qeveria ose një ministër individual;
- Anëtarët e Riksdag (Parlamentit);
- Anëtarët e këshillave lokal ose këshillave të rretheve;
- Ombudsmanët parlamentar;
- Kancelari për drejtësi;
- Ndërmarrjet dhe fondacionet shtetërore (përveç rastit kur ankimi ka të bëjë me trajtimin e një kërkesë për një dokument në domenin publik nga kompania ose fondacioni);
- Pushteti lokal, ndërmarrjet dhe fondacionet;
- Gazetat, kompanitë radiotelevizive;
- Avokatët dhe mjekët në ordinancë private.⁵⁷

Pas pranimi të ankesës në zyrën e Ombudsmanit parlamentar, asaj i caktohet numri përkatës. Më pas çështja i dorëzohet shërbimit të Ombudsmanit, i cili është përgjegjës për mbikëqyrjen e organit shtetëror të cilit i referohet ankesa, si dhe të avokatit të caktuar për një çështje konkrete. Të gjitha institucionet kanë për detyrë t'i paraqesin Ombudsmanit parlamentar informacionin e nevojshëm dhe të kërkuar. Nëse nga të dhënat fillestare të mbledhura nga investigimi konfirmojnë se rasti nuk duhet të hetohet më tej, merret vendim. Përafërsisht 1/3 – një e treta e të gjitha ankesave në Suedi u hodhën poshtë pas shqyrtimeve parimore. Një investigim

⁵⁷ Билјана Стоилова, Улогата на Народниот Правобранител како контролор на работата на државните органи, Штип, 2016, fq. 63-64.

inklusiv apo gjithëpërfshirës nga ombudsmani zakonisht zgjat gjashtë deri në dymbëdhjetë muaj në varësi të kompleksitetit të çështjes.

Nëse një ankesë nuk shqyrtohet më në detaje, kjo është kryesisht për shkak të një ose më shumë prej arsyeve të mëposhtme:

- Ankesa i referohet një çështjeje që nuk mund të jetë nën mbikëqyrjen e Ombudsmanit parlamentar;
- Ankesa i referohet pakënaqësisë me vendimin si të tillë nga një organ ose gjykatë;
- Ankesa i referohet pakënaqësisë me vendimin e një organi ose gjykate në raste individuale;
- Ankesa i referohet ngjarjeve ose rrethanave që datojnë dy ose më shumë vite përpara ankesës;
- Nëse organi ose personi zyrtari kompetent ka vepruar në esencë kanë proceduar në mënyrë korrekte ose ankesat e paraqitura janë korrigjuar nga organi apo gjykata kompetente;
- Ankesa i referohet kërkesës për kompensim dëmi;
- Ankesa ka të bëjë me çështje të përgjithshme juridike ose është kërkesë për këshillim lidhur me çështje të ndryshme juridike;
- Ankesa është e pasaktë ose e vështirë për t'u interpretuar;
- Ankesa i referohet rrethanave që janë nën investigim ose që kanë qenë nën investigim nga një organ tjetër;
- Ankesa i referohet rrethanave ndërmjet punëdhënësve dhe punonjësve.⁵⁸

Si rezultat i investigimit të kryer nga Ombudsmani parlamentar, gjithçka është e dokumentuar në vendim apo protokoll. Vendimet ose protokollat përfshijnë deklarata të Ombudsmanit parlamentar që sqarojnë nëse një organ publik ka vepruar në përputhje me ligjin apo jo. Nëse organi publik ka vepruar gabimisht, Ombudsmani parlamentar do të lëshojë kritika të cilat mund të drejtohen kundër organit publik të caktuar si dhe kundër nëpunësit publik individual. Nga rreth 7,000 ankesa të paraqitura çdo vit, 10 për qind përfundojnë në një formë kritike. Ombudsmani parlamentar mund të kryejë investigim edhe me iniciativën e tij. Vendimet e ombudsmanëve në Suedi nuk janë nga pikëpamja juridike të detyrueshme për organet publike,

⁵⁸ Билјана Стоилова, Улогата на Народниот Правобранител како контролор на работата на државните органи, Штип, 2016, fq. 64-65.

ndonëse, me konsekuencë i zbatojnë ato në praktikë. Pushtetet publike shpesh përdorin opinionet e nxjerra nga ombudsmanët për të përmirësuar procedurat dhe rregullat e tyre interne. Mediat gjithashtu kanë interes për punën e ombudsmanëve dhe ndjekin konstant vendimet e tyre.⁵⁹

2. Ombudsmani në Gjermani

Në Gjermani, termat e mëposhtëm përdoren zakonisht për institucionin e ombudspersonit - "*Ombudsmann*", "*Ombudsfrau*" dhe "*Ombudsleute*". Ombudsmani në Gjermani është caktuar si një organ neutral që ofron ndihmë konfidenciale dhe të paanshme në zgjidhjen e ankesave dhe kontesteve të caktuara. Ombudsmani në këtë shtet investigon parashtresat, raporton për to dhe ndërmjetëson midis individëve, grupeve të individëve dhe institucioneve apo organizatave. Gjithashtu në Gjermani, Ombudsmani mund të shërbejë si ambasador organizativ. Ombudsmani organizativ ndihmon në identifikimin e fushave të mundshme të konfliktit, të punuarit e gabuar, abuzimet administrative dhe jep informacion për individin dhe të drejtat e tij. Ombudsmani Gjerman ofron shërbime dhe siguron mundësi për diskutime joformale dhe zgjidhje joformale të

⁵⁹ Po aty, fq. 65.

problemeve dhe ankesave jashtë kanaleve formale. Ombudsmani Gjerman dëgjon, diskuton, u përgjigjet pyetjeve, jep informacion dhe identifikon opsionet dhe strategjitë për zgjidhjen e situatave konfliktuale. Si moderator neutral dhe i besueshëm, Ombudsmani gjerman u shërben qytetarëve si përfaqësues për zgjidhjen e kontesteve përmes pajtimit dhe diplomacisë. Ombudsmanët gjermanë janë të punësuar ose punojnë si konsulentë të pavarur në shumë korporata në Gjermani, organizata jofitimprurëse gjermane, organet shtetërore gjermane dhe agjencitë qeveritare gjermane. Ombudsmani organizativ i Gjermanisë ka njohuri dhe përvojë të mirë pune në fushën e tij të ekspertizës. Ombudsmani i Gjermanisë është i trajnuar posaçërisht për zgjidhjen e kontesteve dhe di si të trajtojë situatat në të cilat ka konfrontime të forta. Organizatat në Gjermani punësojnë ombudsmanët për të përmirësuar produktivitetin dhe marrëdhëniet e punës. Ombudsmani gjerman i korporatave dhe organizatave shërben si një mekanizëm zëri për punonjësit dhe menaxherët dhe si një ambasador i vullnetit të mirë për klientët dhe furnitorët. Në organizatat arsimore, ombudsmani gjerman përfaqëson një zonë tampon midis fakultetit, stafit dhe menaxhmentit dhe ofron informacion etik.⁶⁰ Në organizatat jofitimprurëse, ombudsmani gjerman mbron nga abuzimi, paragjykimet dhe trajtimet e tjera të inadekuate ose padrejtësitë. Në agjencitë qeveritare, ombudsmani gjerman menaxhon interesat e qytetarëve dhe trajton ankesat për kryerjen e papërshtatshme të aktiviteteve të qeverisë.

Në kujdesin shëndetësor, ombudsmani gjerman punon në shërbimin e komunitetit dhe klientit dhe për të ushtruar të drejtat e pacientëve dhe për të zgjidhur kundërshtimet në atë fushë. Deri në fillim të viteve 70 të shekullit të kaluar, historia e ombudsmanit është e lidhur me historinë e një institucioni publik, i cili është themeluar në shumë shtete kushtetuese të Evropës Perëndimore në forma të ndryshme – qoftë si ombudsman, përfaqësues publik etj. Detyra e tyre është të kontrollojnë ligjshmërinë dhe transparencën e administratës publike. Veprimtaritë e gjykatave nuk kanë alternativë për konstelacione të caktuara, ndërsa për kontestet e tjera është vetëm zgjidhja e dytë më e mirë. Procedurat gjyqësore janë strikt formale, të shtrenjta dhe ndonjëherë kërkojnë një kohë të konsiderueshme, veçanërisht nëse përdoren të gjitha fazat e ankimit. Shpesh qytetari

⁶⁰ Билјана Стоилова, Улогата на Народниот Правобранител како контролор на работата на државните органи, Штип, 2016, fq. 57-58.

mesatar ka njëfarë ndrojtjeje për të shkuar në gjykata, sepse proceset gjyqësore konsiderohen komplekse, të vështira dhe të shtrenjta. Nga ana tjetër, procedurat para ombudsmanit kanë avantazhe. Rregullat procedurale janë më fleksibël, kohëzgjatja e tyre është më e shkurtër, nuk ka ose ka pak kosto për ankuesin, procedura është më e kuptueshme për laikët dhe nuk ka kërkesë ligjore për t'u përfaqësuar nga një avokat. Pra, institucioni i ombudsmanit në Gjermani është një person juridik i pavarur, i cili ka të drejtat dhe detyrat e veta. Ombudsmani ka mandat pesë vjeçar, me mundësi për një rizgjedhje. Shkarkimi i parakohshëm mund të bëhet vetëm në rast të shkeljeve të dukshme dhe të rënda të detyrës, me vendim të këshillit drejtues dhe me shumicë prej dy të tretave të anëtarëve të organit këshillimor. Avokati i Popullit përsa i përket vendimeve të tij dhe zhvillimit të procedimeve dhe administrimit të zyrës, është i pavarur dhe nuk është i detyruar apo lidhur nga asnjë instruksion apo udhëzim. Vendimet e tij mbështeten në kritere unike të së drejtës dhe drejtësisë, si dhe te ato të gjyqtarit. Një parashtresë mund të paraqitet me postë, telefon, faks ose email. Procedura para ombudsmanit është papagesë për aplikantin e parashtresës.⁶¹

3. Ombudsmani në Angli

Ombudsmani në Angli përfaqëson të ashtuquajturin përfaqësues parlamentar dhe është një person i caktuar për të shqyrtuar ankesat për ndonjë organizatë. Ombudsmani përpiket të zgjidhë një problem në një mënyrë që nuk përfshin procedura gjyqësore. Ka një numër të madh të ombudsmanëve në Angli, si në vijim:

- Shërbimi Parlamentar dhe Shëndetësor i Ombudsmanit, i cili investigon ankesat ndaj institucioneve qeveritare dhe organeve të tjera publike, si spitalet shtetërore apo shërbimet shëndetësore komunitare;
- Ombudsmani qeveritar lokal, i cili trajton ankesat për këshillat lokale dhe organizatat e tjera lokale;

⁶¹ Билјана Стоилова, Улогата на Народниот Правобранител како контролор на работата на државните органи, Штип, 2016, fq. 58-59.

- Shërbimi për Ombudsmanin Financiar;
- Ombudsmani Evropian;
- Ombudsmani Juridik;
- Ombudsmani për pronësi dhe për skemën e kompensimit të dëmeve pronësore;
- Ombudsmani për akomodim banesor;
- Ombudsmani për burgje dhe dënime;
- Shërbimet e Ombudsmanit për energjinë;
- Ombudsmani për Telekomunikacion;

Ombudsmani duhet të jetë anëtar i Asociacionit të Ombudsmanëve Britanikë dhe Irlandez. Ombudsmanët në Angli janë organe të pavarura, papagesë dhe të paanshme. Në shumicën e rasteve, njerëzit fillimisht duhet të ankohen te organizata që ka shkelur të drejtat e tyre, dhe më pas të paraqesin një ankesë te Ombudsmani. Nëse duhet të shpenzohen mjete të caktuara për të paraqitur një ankesë tek Ombudsmani, siç janë shpenzimet e udhëtimit në zyrën e ombudsmanit, ekziston mundësia që ato mjete të rikthehen. Nëse ombudsmani mendon se ankesa është e justifikuar, ai do të rekomandojë se çfarë duhet të bëjë organizata për të vënë gjërat në situatën e nevojshme.⁶² Ombudsmani nuk ka mënyrë se si ta detyrojë organizatën të veprojë sipas rekomandimeve të tij, por më shpesh organizatat veprojnë sipas tyre. Investigimet nga Ombudsmani i Anglisë ndonjëherë mund të zgjasin shumë. Kompetencë e ombudsmanëve në Angli është t'i investigojë dhe trajtojnë rastet e keqadministrimit të veprimtarisë (*mala-administration*). Shembuj të performancës së dobët administrative janë: - nëse një organizatë nuk i përmbahet politikave dhe procedurave të veta; - rigiditeti; - vonesa në marrjen e masave ose në mosndërmarrjen fare të masave; - trajtimi i keq kurues (shërues) mjekësor i dikujt në krahasim me të tjerët; - dhënia e informacionit të gabuar ose të rremë. Ombudsmani do të fillojë procedurën vetëm kur një individ (ose në disa raste një grup individësh) ka përjetuar probleme personale, vështirësi ose humbje financiare për shkak të një veprimi ose mosveprimi të caktuar të një organizate të caktuar. Ombudsmani nuk do ta shqyrtojë rastin nëse për atë rast duhet të iniciohet

⁶² Билјана Стоилова, Улогата на Народниот Правобранител како контролор на работата на државните органи, Штип, 2016, fq. 59-60.

procedura gjyqësore ose nëse ajo tashmë ka filluar. Procedura për fillimin e një investigimi nga Ombudsmani varet se cilit ombudsperson i drejtohet ankesa. Shumica e zyrave të Ombudsmanit në Angli kanë ofruar një formular për të bërë një ankesë, por ai formular nuk duhet domosdoshmërisht të përdoret. Është më e rëndësishme që ankesa të përmbajë informacionet e mëposhtme:

- emrin dhe adresën e personit që paraqet ankesën;
- emrin dhe adresën e organizatës së cilës i referohet ankesa;
- detajet e arsyeve për të cilat është paraqitur ankesa;
- detaje se çfarë problemesh personale, humbje financiare ose vështirësi janë pësuar;
- çfarë duhet të bëjë organizata për të korrigjuar situatën;
- detaje se si është përcjellë ankesa para se t'i dorëzohet Ombudsmanit;
- dita kur ka ndodhur për herë të parë situata për të cilën është paraqitur ankesa;
- Kopje të të gjitha dokumenteve që lidhen me ankesën.

Secili nga ombudsmanët që ekzistojnë në Angli merret, gjegjësisht ka kompetencë për fushën përkatëse që i është caktuar, pra në këtë kuptim mbrojnë të drejtat e qytetarëve të asaj fushe.⁶³

⁶³ Билјана Стоилова, Улогата на Народниот Правобранител како контролор на работата на државните органи, Штип, 2016, fq. 60-61.

4. Ombudsmani në Unionin Evropian

Avokati i Popullit në aktet juridike të Unionit Evropian (UE) quhet Ombudsman (Traktati i Matrihtit, 1992), pra Ombudsmani Evropian (Traktati mbi Funksionimin e UE-së, Lisbonë, 2009). Pozita juridike, kompetencat dhe funksionimi i Avokatit të Popullit përcaktohen për herë të parë nga dispozitat e Traktatit themelor të Matrihtit. Në të vërtetë, tashmë në pjesën hyrëse, në dispozitën e nenit 8e paragrafi 2 shprehimisht është përcaktuar se: “Çdo qytetar i Unionit mund të paraqesë parashtrësë pranë Avokatit të Popullit, të krijuar në bazë të nenit 138e”. Për më tepër, dispozita e nenit 138e të Traktatit të Matrihtit hedh themelet për institucionin e Ombudsmanit në Unionin Evropian: “Parlamenti Evropian do të emërojë një Ombudsman të autorizuar për të marrë parashtrësë nga çdo qytetar i Unionit ose çdo person fizik ose person juridik që banon ose ka selinë e tij në një shtet anëtar në lidhje me rastet e abuzimit në aktivitetet e institucioneve ose organeve të Komunitetit, me përjashtim të Gjykatës së Evropiane të Drejtësisë dhe Gjykatës së Shkallës së Parë, kur ato veprojnë brenda kompetencave të tyre.” Në bazë të Traktatit të Matrihtit, Avokati i Popullit ka kompetencën për të kryer investigime për të cilat ekzistonte një bazë, qoftë me iniciativën e tij, qoftë mbi bazën e parashtrësave të paraqitura tek ai, drejtpërdrejt ose nëpërmjet

një anëtar i të Parlamentit Evropian, përveç rasteve ku faktet e deklaruar janë ose kanë qenë objekt i procesit gjyqësor. Nëse Avokati i Popullit konstaton rast të keqpërdorimit, ai ka për obligim që çështjen t'ia referoj institucionit përkatës, i cili në afat kohor prej tre muajsh ka për obligim ta informoj për qëndrimet e tij. Më pas, Ombudsmani i dorëzon një raport Parlamentit Evropian dhe institucionit përkatës. Personi që ka paraqitur parashtrësën është i detyruar të marrë informacion për rezultatin e investigimit të kryer. Po ashtu, Avokati i Popullit ka për obligim që të paraqesë një raport vjetor në Parlamentin Evropian për rezultatin e investigimeve të tij. Traktati i Mاستrihtit parashikonte që Avokati i Popullit do të emërohej pas përfundimit të zgjedhjeve të Parlamentit Evropian për kohëzgjatjen e mandatit të tij. Avokati i Popullit kishte të drejtë riemërimi. Traktati i Mاستrihtit përmban gjithashtu një dispozitë që rregullon shkarkimin e Ombudsmanit nga funksioni i tij: “Avokati i Popullit mund të shkarkohet nga Gjykata Evropiane e Drejtësisë me kërkesë të Parlamentit Evropian nëse nuk i plotëson më kushtet e nevojshme për kryerjen e detyrave të tij ose nëse është fajtor për sjellje të pandërgjegjshme serioze” (neni 183e paragrafi 2).⁶⁴

Avokati i Popullit është plotësisht i pavarur në kryerjen e detyrave të tij. Avokati i Popullit gjatë kryerjes së detyrave të tij nuk u lejohej të kërkojë apo të marrë udhëzime nga asnjë organ. Gjithashtu, Avokati i Popullit gjatë mandatit të tij nuk i është lejuar të angazhohet në asnjë aktivitet tjetër profesional me pagesë apo pa pagesë. Parlamenti Evropian, duke vepruar me rregullore me iniciativë të tij, në përputhje me një procedurë të veçantë legislative, pasi kërkoj mendim nga Komisioni dhe me pëlqimin e Këshillit, përcaktoi dispozitat dhe kushtet e përgjithshme që rregullojnë funksionimin e Avokatit të Popullit. Edhe pse Traktati i Lisbonës forcoi kompetencën supranacionale të UE-së, veçanërisht në fushën e drejtësisë dhe punëve të brendshme, nuk u bënë ndryshime të rëndësishme në lidhje me statusin – kompetencën dhe funksionimin e Avokatit të Popullit. Konkretisht, në dispozitën e nenit 13 që përcakton institucionet e UE-së, Avokati i Popullit sërish është anatemuar apo anashkaluar, ndonëse ka pasur përpjekje veçanërisht të forta për ta përfshirë në rregullativën juridike të Unionit Evropian. Traktati i Lisbonës futi një ndryshim në lidhje me titullin e Ombudsmanit, kështu që sipas nenit 20, i cili rregullon shtetësinë e UE-së, përfshihet dispozita e mëposhtme: “Qytetarët e Unionit ushtrojnë të drejtat dhe u nënshtrohen detyrimeve të përcaktuara në këto marrëveshje. Ndër të tjera kanë:... (d) të drejtën për të paraqitur

⁶⁴ Мирјана Ристовска, Елизабета Спироска *et alia*, Функционална Анализа на Народниот Правобранител во Република Северна Македонија, Битола, 2023, fq. 19-20.

peticione në Parlamentin Evropian, ankesa tek Ombudsmani Evropian, si dhe të drejtën për t'iu drejtuar institucioneve dhe organeve këshillimore të Unionit në çdo gjuhë të Traktateve dhe për të marrë një përgjigje në të njëjtën gjuhë" (Neni 20 paragrafi 2). Prandaj, u bë një denominacion në emërtimin: nga Ombudsmani në Ombudsmani Evropian. Gjithashtu, një inovacion domethënës i promovuar nga Traktati i Lisbonës është metoda e përzgjedhjes së Ombudsmanit Evropian. Në të vërtetë, në vend të praktikës së mëparshme pozitive të emërimit të tij, Traktati i Lisbonës parashikon që Avokati i Popullit Evropian të zgjidhet nga Parlamenti Evropian. Kompetencat e Ombudsmanit Evropian në masë të madhe kanë mbetur të njëjta si më parë. Kështu, Ombudsmani Evropian është i autorizuar të pranojë ankesa nga çdo qytetar i Unionit ose çdo person fizik ose person juridik me vendbanim ose seli në një shtet anëtar për rastet e të punuarit keq nga institucionet, organet, zyrat ose agjencitë e Unionit, me përjashtim të Gjykatës së Drejtësisë të UE-së në ushtrimin e rolit të saj gjyqësor. Kompetenca e Ombudsmanit Evropian konfirmohet edhe nga dispozita e nenit 43 të Kartës së të Drejtave Themelore të UE-së: "Çdo qytetar i Unionit dhe çdo person fizik dhe person juridik që jeton ose ka selinë e tij në një shtet anëtar ka të drejtë t'i referohet Ombudsmanit Evropian rastet e funksionimit të parregullt të institucioneve, trupave, zyrave dhe agjencive të Unionit, me përjashtim të të Gjykatës së Drejtësisë të UE-së, duke vepruar në cilësinë e gjyqësorit." Ombudsmani Evropian shqyrton ankesat e tilla dhe paraqet raport për të njëjtat. Në përputhje me detyrat e tij, kryen një hetim nëse gjen arsye, qoftë me iniciativën e tij ose në bazë të ankesave, të paraqitura drejtpërdrejt te Ombudsmani Evropian ose nëpërmjet një anëtari të Parlamentit Evropian, përveç rasteve kur faktet e pretenduara janë ose kanë qenë objekt i procesit gjyqësor. Kur Ombudsmani Evropian konstaton një rast të të punuarit keq, ai ia përcjell rastin institucionit, organit, zyrës ose agjencisë përkatëse, i cili duhet të informojë Ombudsmanin Evropian për qëndrimet e tyre në afat kohor brenda tre muajve. Më pas Ombudsmani Evropian i paraqet një raport Parlamentit Evropian dhe institucionit, organit, zyrës ose agjencisë përkatëse. Personi që ka paraqitur ankesën njoftohet për rezultatin e një hetimi të tillë. Ombudsmani Evropian i paraqet një raport vjetor Parlamentit Evropian mbi rezultatin e veprimtarisë të tij. Ombudsmani Evropian zgjidhet pas çdo zgjedhjeje për Parlamentin Evropian për kohëzgjatjen e mandatit të parlamentit. Ombudsmani Evropian mund të rizgjidhet. Gjykata Evropiane e Drejtësisë mund ta shkarkojë Ombudsmanin me kërkesë të Parlamentit Evropian nëse ai pushon së përmbushuri kushtet e nevojshme për kryerjen e detyrave të tij, ose nëse është fajtor për punë të pandërgjegjshme. Ombudsmani Evropian ka pavarësi të plotë në kryerjen e detyrave të tij dhe as

nuk kërkon dhe as nuk pranon udhëzime nga asnjë qeveri, institucion, organ, zyrë apo subjekt. Ombudsmeni Evropian gjatë mandatit të tij nuk mund të angazhohet në asnjë veprimtari tjetër profesionale me pagesë ose pa pagesë. Parlamenti Evropian, duke vepruar nëpërmjet rregullativave me iniciativë të tij, në përputhje me një procedurë të veçantë legislative, pasi kërkon mendim nga Komisioni Evropian dhe me pëlqimin e Këshillit Evropian, përcakton dispozitat dhe kushtet e përgjithshme që rregullojnë funksionimin e Ombudsmenit Evropian.⁶⁵ Në bazë të nenit 228 të Traktatit për Funksionimin e UE-së dhe nenit 106a të Traktatit për themelimin e Komunitetit Evropian të Energjisë Atomike, më 24 qershor 2021, u miratua një Rregullore e re (UE, Euroatom) 2021/1163 për të përcaktuar dispozitat dhe kushtet e përgjithshme me të cilat rregullohet kryerja e detyrimeve të Ombudsmenit (Statuti i Ombudsmenit Evropian). Kjo rregullore zbatohet nga 5 gusht 2021 dhe praktikisht shfuqizoi dhe zëvendësoi Vendimin 94/262/ECSC. Qëllimi kryesor i Rregullores është të përcaktojë rregullat dhe kushtet për punën e Ombudsmenit Evropian, kështu që, sipas emërimit, Rregullorja në fakt njihet edhe si Statuti i Ombudsmenit Evropian. Rregullorja 2021/1163 kodifikon shumë nga praktikat ekzistuese të punës së Ombudsmenit Evropian, duke forcuar kështu bazën e tij juridike dhe duke futur masa mbrojtëse për të garantuar më tej pavarësinë e tij. Në fakt, Rregullorja përcakton se Ombudsmeni Evropian:

- duhet të jetë plotësisht i pavarur dhe të mos marrë asnjë udhëzim nga jashtë;
- duhet të ndihmojë në zbulimin e abuzimit nga institucionet, organet, zyrat dhe agjencitë e UE-së;
- mund të japë rekomandime dhe të propozojë zgjidhje për zgjidhjen e një çështjeje, kur kjo është adekuate;
- nuk mund të vërë në dyshim vendimin gjyqësor ose juridiksionin e një gjykate, duke përfshirë edhe Gjykatën e Drejtësisë së UE-së;
- duhet të bashkëpunojnë me autoritetet nacionale dhe të UE-së në kryerjen e detyrimeve të tyre.⁶⁶

Çdo qytetar i UE-së ose person fizik ose person juridik që jeton ose ka një seli të regjistruar në një shtet anëtar të UE-së, mund të paraqesë një ankesë drejtpërdrejt tek Ombudsmeni ose përmes një anëtarit të Parlamentit Evropian. Ankimimet nga cilido individ tjetër apo organ tjetër nuk janë

⁶⁵ Мирјана Ристовска, Елизабета Спироска *et alia*, Функционална Анализа на Народниот Правобранител во Република Северна Македонија, Битола, 2023, fq. 20-22.

⁶⁶ Мирјана Ристовска, Елизабета Спироска *et alia*, Функционална Анализа на Народниот Правобранител во Република Северна Македонија, Битола, 2023, fq. 22.

të pështatshme. Personi që bën ankesën duhet ta bëjë këtë brenda dy viteve pasi është informuar për arsyet mbi të cilat ajo bazohet dhe duhet t'i jetë drejtuar tashmë organizatës përkatëse për faktet e përfshira. Ombudsmani Evropian do të refuzojë ankesat që janë jashtë kompetencës së tij ose që janë haptazi të pabaza dhe do të njoftojë institucionin në fjalë kur ta deklarojë ankesën të pranueshme. Ankesat nga punonjësit e UE-së duhet të shterojnë të gjitha procedurat e brendshme administrative përpara se t'i referohen Ombudsmanit. Ombudsmani Evropian informon paraqitësit e ankesave për veprimet e ndërmarra dhe përpiket të zgjidhë abuzimin me institucionin në fjalë. Nëse zgjidhja kënaq ankuesin dhe institucionin, çështja (lënda) mbyllet. Ombudsmani Evropian mund të kryejë hetime ose me iniciativën e tij ose pas një parashtrere, ndërkohë që informon institucionin përkatës. Hetimet sipas iniciativës së vet fokusohen sidomos në rastet e përsëritura, sistematike ose veçanërisht serioze të abuzimit si çështje me interes publik dhe mund të pasohen nga sugjerime për praktikat më të mira. Mbrojtja nga hakmarrja u jepet sinjalizuesve që i japin informacion Ombudsmanit Evropian, gjë që çon në një hetim. Institucioni mund t'i përgjigjet Ombudsmanit Evropian, normalisht brenda tre muajve. Nëse nuk bën një gjë të tillë, hetimi mbyllet dhe Ombudsmani Evropian ia përcjell raportin e tij të gjitha palëve të interesuara. Ombudsmani Evropian i paraqet një raport Parlamentit Evropian në fund të çdo sesioni vjetor mbi rezultatin e aktiviteteve të tij. Kjo përfshin një vlerësim të harmonizimit me rekomandimet, sugjerimet për zgjidhje dhe përmirësime, si dhe detajet e rasteve që përfshijnë ngacmime, sinjalizime dhe konflikte interesi.⁶⁷

Institucionet, organet, zyrat dhe agjencitë e UE-së dhe autoritetet përkatëse nacionale duhet t'i japin Ombudsmanit Evropian pa vonesë çdo informacion të kërkuar gjatë hetimit. Informacioni, i cili i nënshtrohet sekretit profesional, mbulon të gjitha dokumentet fizike dhe elektronike, duke përfshirë materialet konfidenciale të UE-së, në kushte të caktuara. Ombudsmani Evropian mund të marrë në pyetje përfaqësuesit e UE-së për faktet që përfshijnë një hetim në rrjedhë e sipër. Ombudsmani Evropian paraqet një kërkesë për qasje publike në dokumente, përveç informacionit të marrë gjatë një hetimi. Rregullorja 2021/1163 përcakton edhe kushtet që duhet të plotësohen që një individ të zgjidhet si Ombudsman Evropian:

⁶⁷ Мирјана Ристовска, Елизабета Спироска *et alia*, Функционална Анализа на Народниот Правобранител во Република Северна Македонија, Битола, 2023, fq. 23.

- duhet të jetë një qytetar i UE-së me të drejta të plota civile dhe politike dhe nuk duhet të jetë deputet në parlamentin nacional ose deputet në parlamentin evropian ose të jetë i punësuar në Këshillin Evropian ose Komisionin Evropian brenda dy viteve nga thirrja për nominime;
- nuk mund të angazhohet në detyra ose profesione të tjera politike ose administrative, të paguara ose të papaguara, gjatë mandatit;
- ka të njëjtën pagë, kompensime dhe pension si gjyqtari në Gjykatën Evropiane të Drejtësisë;
- ka një buxhet dhe sekretariat adekuat për të garantuar pavarësinë dhe kryerjen e detyrimeve të tij.⁶⁸

KONKLUSIONE DHE REKOMANDIME

➤ Suedia konsiderohet djepi i krijimit dhe zhvillimit të modelit klasik të institucionit Ombudsmanit në planin komparativo-juridik dhe global. Deri në vitet pesëdhjetë të shekullit XX, institucioni i ombudsman-it ekzistonte dhe funksiononte vetëm në Suedi dhe Finlandë, dhe me inkorporimin gradual të tij në shtetet e tjera skandinave (Danimarkë në vitin 1953 dhe Norvegji në vitin 1962), filloi e ashtuquajtura periudha kohore *ombudsmania* – përhapja dhe recipimi i Ombudsmanit nga pikëpamja juridike e institucionale në sistemet kushtetuese-politike të shteteve të ndryshme të botës. Vlen të theksohet se, Ombudsmani (*justiteombudsman*) i parë suedez, Lars Augustin Monnerheimn, u zgjodh nga parlamenti më 1 mars 1810;

➤ Ombudsmanët në shtetet skandinave arrijnë rezultate të larta sepse kanë përballë një administratë shtetërore me një nivel të lartë të organizimit të punës së tyre, dhe si e tillë, efikase, efektive në pikëpamje funksionale, me një vetëdije të lartë publike institucionale, profesionalizëm, kompetentësi e meritokraci në kuadrot administrative, me ç'rast rekomandimet, propozimet e

⁶⁸ Po aty, fq. 23-25.

sugjerimet e Ombudsmanit administrata shtetërore i implementon në mënyrë të padiskutueshme dhe konsekuente në praktikë;

➤ Suksesi i punës dhe efikasiteti i veprimtarisë së ombudsmanit përgjithësisht në një shoqëri dhe shtet të caktuar varet nga disa faktorë të caktuar, siç janë: tradita demokratike, vetëdija publike institucionale, kultura politiko-juridike, sundimi i së drejtës, respektimi i lirive dhe të drejtave të njeriut, kualiteti, kompetentësia si dhe etika profesionale e kuadrove – nëpunësve administrativ. Sidoqoftë, masat dhe aktivitetet që marrin organet shtetërore në përputhje me këshillat, propozimet, rekomandimet e Avokatit të Popullit paraqesin barometër dhe indikator objektiv i pasqyrimin të shkallës së sundimit të së drejtës dhe respektimit të lirive dhe të drejtave të njeriut në praktikë në shoqërinë dhe shtetin përkatës;

➤ Me aprovimin formal të Kushtetutës së RMV-së të vitit 1991, u përcaktuan një sistem i vlerave apo parimeve themeltare juridike në rendin kushtetues nacional, ndër të tjera, siç janë: sundimi i së drejtës, respektimi i lirive dhe të drejtave të njeriut e të shtetasit dhe normave përgjithësisht të njohura të së drejtës ndërkombëtare, ndarja dhe bilanci midis degëve të pushtetit shtetëror: në ligjvënës, ekzekutiv dhe gjyqësor, si dhe regjimi politik demokratik. Në kontekst, të kontrollit juridik të punës së administratës shtetërore si një segment konstitutiv i pushtetit ekzekutiv të gjithmbarshëm të RMV-së, në përputhje me trendet dhe tendencat zhvillimore të demokratike dhe me synime për integritet euro-atlantik RMV iu qasë procesit të recipimit të modernizimit të aparatit shtetëror duke përfshirë një institucion të ri shtetëror – Avokati i Popullit që ishte një koncept juridik i panjohur në të kaluarën historike të Republikës Socialiste të Maqedonisë si një njësi konstitutive e ish-RSFJ-së;

➤ Kompetenca themelore e Avokatit të Popullit është promovimi dhe mbrojtja e të drejtave kushtetuese dhe ligjore të qytetarëve dhe të gjithë personave të tjerë, kur ato cenohen me akte, veprime dhe mosveprime nga organet e administratës shtetërore, nga organet e njësisë të qeverisjes

lokale dhe nga organet dhe organizatat e tjera që kanë autorizime publike dhe që ndërmerr veprime dhe masa për mbrojtjen juridike të parimeve juridike të mosdiskriminimit dhe përfaqësimit adekuat dhe të drejtë të pjesëtarëve të komuniteteve etnike në organet e pushtetit shtetëror, organet e njësisve të qeverisjes lokale dhe institucionet e shërbimet publike, si dhe kryen dhe punë të tjera të përcaktuara me ligj tjetër;

➤ Avokati i Popullit paraqet një formë eksterne (të jashtme) të kontrollit juridik mbi rregullsinë e punës së administratës shtetërore të caktuar nga pikëpamja juridiko-ligjore me fokus special në përpjekjet për sigurimin e mbrojtjes juridike dhe realizimit të lirive dhe të drejtave të individëve si shtetas në praktikë;

➤ Avokati i Popullit/Ombudsmani në sistemin kushtetues-politik të Republikës së Maqedonisë së Veriut, në esencë, gëzon një status juridiko-kushtetues meqë kushtetutvënësi ka rregulluar dhe përcaktuar bazën juridike statusore të ekzistencës organizative dhe funksionale të tij me norma juridike që gjenden të përcaktuara në përmbajtjen e tekstit normativ të Kushtetutës së RMV-së të vitit 1991. Ndërkaq, vetë kushtetutvënësi ka autorizuar ligjvënësin që aspektet juridike organizative e funksionale, përfshirë kompetencat dhe fushëveprimin e tij të rregullohen më në detaje nëpërmjet një *lex specialis* (ligji të posaçëm) mbi Avokatin e Popullit të RMV-së;

➤ Avokati i Popullit është një organ shtetëror specifik, profesional dhe autonom, dhe si i tillë, nuk i përket as pushtetit legjislativ, as pushtetit ekzekutiv, as pushtetit gjyqësor;

➤ Metoda dhe mënyra e veprimit të Avokatit të Popullit nuk konsiston në fuqinë juridike ekzekutive autoritative, përkatësisht nuk qëndron në kompetencën e tij vendimarrëse meritore, por, përkundrazi, konsiston në dhënien e propozimeve, këshillave, sugjerimeve, bashkëpunimit, të mësuarit, shkathtësisë për të dëgjuar njerëzit dhe për të vepruar në kohën e duhur në drejtim të realizimit të të drejtave të qytetarëve në praktikë;

➤ Avokati i Popullit, instrument të vetëm operativ juridik ka propozimet, rekomandimet si akte udhëzimi me karakter sugjerimi, por që ato në vetvete në aspektin përmbajtësor posedojnë argumentimin juridik, dmth kanë edhe forcën reale dhe impaktin faktik imponues ndaj organeve

shtetërore që u referohen, në mënyrë që të përfillen dhe implementohen aktet përkatëse të tij në fusha të ndryshme të marrëdhënieve shoqërore në praktikë;

➤ Autoriteti formal i Avokati i Popullit mbështetet në pavarësinë dhe mëvetësinë e tij organizative e funksionale nga parlamenti që zgjedh Avokatin e Popullit dhe raporti i tij me publikun, ndërkaq, autoriteti real-faktik varet nga kapaciteti profesional, potenciali intelektual dhe dinjiteti personal i individit që në momentin e dhënë kohor është në cilësinë zyrtare të titullarit dhe ushtruesit të funksionit publik të Avokatit të Popullit;

➤ Avokati i Popullit është një organ individual i RMV-së i autorizuar nga aspekti ligjor për pranimin e ankesave dhe kryerjen e procedurës për konstatimin e shkeljes së të drejtave të njeriut, informojnë opinionin dhe parlamentin për gjendjen reale-faktike e të drejtave të njeriut, që në bazë të propozimit të pushtetit ekzekutiv – Qeverisë së RMV-së zgjidhet dhe shkarkohet nga pushteti legjislativ – Parlamenti i RMV-së, me shumicë votash nga numri i përgjithshëm i deputetëve, me çka duhet të ketë shumicën e votave nga numri i përgjithshëm i deputetëve të cilët u takojnë komuniteteve etnike që nuk janë shumicë në Republikën e Maqedonisë së Veriut;

➤ Avokati i Popullit në RMV zgjidhet për një periudhë kohore tetë (8) vjeçare, me të drejtë për një zgjedhje tjetër. Për nga tipologjia juridiko-ligjore Ombudsmani në RMV është i karakterit universal apo gjeneral, që do të thotë se aktivitetin dhe punën e vetë në përpjekjet dhe kontributin e mbrojtjes juridike dhe realizimit të lirive dhe të drejtave të njeriut e shtrin dhe ushtron në kuptimin inkluziv (gjithpërfshirës), pra në sferën e gjithmbarshme të lirive dhe të drejtave të njeriut. Nga ana tjetër, në shtete të tjera, krahas Ombudsmanit nacional, haset ekzistenca ligjore e ombudsmanëve të specializuar që veprojnë në fusha të veçanta të lirive dhe të drejtave të njeriut, përkatësisht në domene të ndryshme të marrëdhënieve shoqërore, si në Kroaci ku identifikohet Ombudsmani specifik parlamentar për mbrojtjen e të drejtave të fëmijëve, të individëve me aftësi të kufizuara dhe barazinë formale-juridike gjinore; në Bosnjë dhe Hercegovinë Ombudsmani i specializuar ekzekutiv për mbrojtjen e konsumatorit; Ombudsmani për shërbimet bankare në Mal të Zi; Ombudsmani për të drejtat e fëmijëve në Zelandën e Re, Norvegji, Suedi, Skoci, Belgjikë, Danimarkë, Austri, Rusi, Qipro, Poloni; Ombudsmani ushtarak në Norvegji, Suedi, Austri, Gjermani; Ombudsmani policor në Angli, Irlandën e Veriut, Brazil, Peru; Ombudsmani politik kundër dhunës politike në Jamajkë, etj.

BIBLIOGRAFIA

1. Ermir Dobjani, E Drejta Administrative - Kontrolli mbi administratën publike, Tiranë, 2013;
2. Agur Sokoli, Kontrolli i punës së administratës dhe përgjegjësia e saj politike, Prishtinë, 2009;
3. Bajram Pollozhani, Esat Stavileci, E Drejta Administrative, Shkup, 2010;
4. Борче Давитковски, Ана Павловска-Данева, Административно Право, Скопје, 2018;
5. Ана Павловска-Данева, Омбудсман, Скопје, 2000;
6. Мирјана Ристовска, Елизабета Спироска *et alia*, Функционална Анализа на Народниот Правобранител во Република Северна Македонија, Битола, 2023;
7. Kurtesh Saliu, E Drejta Kushtetuese, Prishtinë, 2001;
8. Светомир Шкарик, Уставно Право, Скопје, 2015;
9. Jeton Shazivari, E Drejta Kushtetuese, Shkup, 2020;
10. Jeton Shazivari, E Drejta Administrative, Shkup, 2015;

11. Билјана Стоилова, Улогата на Народниот Правобранител како контролор на работата на државните органи, Штип, 2016;
12. Устав на РСМ, Службен весник на РСМ, број 52/91 и неговите измени и дополнувања, објавени во Службен весник број 01/92, 31/98, 91/01, 84/03, 107/05, 03/09, 13/09 и 49/11;
13. Закон за Народниот правобранител, Службен весник на РСМ број 60/03, Одлука У бр. 111/2007 на Уставниот суд и неговите измени и дополнувања, објавени во Службен весник на РСМ број 114/09, број 181/16, број 189/16 и број 35/2018;
14. Деловник за работа на Народниот правобранител, Службен весник на РСМ, број 60/2003 и број 114/2009;
15. Закон за ратификација на Факултативниот протокол кон Конвенцијата против тортура и друг вид сурово, нечовечко или понижувачко постапување или казнување, Службен весник на РСМ, број 165/08 од 30.12.2008 година.