

Albanien

Rätts- och säkerhetssektorn



Innehåll

1. English Summary	4
2. Metod/Syfte	6
3. Politisk bakgrund	7
3.1. Utveckling sedan kommunismens fall	7
3.2. Det politiska systemet	8
4. Den albanska polisen	11
4.1. Polisens kapacitet	11
4.2. Polisens integritet	12
4.2.1. Anmälningbenägenhet/förtroende	12
4.2.2. Korruption	12
4.2.3. Organiserad brottslighet	13
4.2.4. MR-övergrepp av polis	13
4.2.5. Intern och extern kontroll	15
4.3. Särskilt sårbara grupper	19
4.3.1. Romer	20
4.3.2. Hbt-personer	20
4.3.3. Våld i hemmet	20
4.3.4. Blodsfejder	22
5. Åklagarmyndigheten	23
5.1. Åklagarmyndighetens kapacitet	23
5.2. Åklagarmyndighetens integritet	23
6. Domstolsväsendet	25
6.1. Domstolsväsendets kapacitet	25
6.2. Domstolsväsendets integritet	26
7. MR-ombudsmannen	28
8. Europadomstolen	30
9. Lifos slutsatser	31
10. Referenser	33

Om rapporten

Denna rapport är skriven i enlighet med EU:s allmänna riktlinjer för framtagande av landinformation (2008). Den är sammanställd utifrån noggrant utvalda och allmänt tillgängliga informationskällor. Alla använda källor refereras. All information som presenteras, med undantag av obestridda/uppenbara fakta, har dubbelkontrollerats om inget annat anges.

Informationen har noggrant granskats, utvärderats och bearbetats under en begränsad tid. Sammanställningen gör inte anspråk på att vara uttömmande och bör inte tillmätas exklusivt bevisvärde i samband med avgörandet av ett enskilt ärende.

Om en specifik händelse, person eller organisation inte nämns i rapporten innebär inte detta att händelsen inte har ägt rum, eller att personen eller organisationen inte existerar. Informationen i rapporten återspeglar inte nödvändigtvis Migrationsverkets officiella ståndpunkt i en viss fråga och det finns ingen avsikt att genom rapporten göra politiska ställningstaganden.

1. English Summary

The purpose of this report is to give an overview of the functionality of the Albanian administration within the justice- and security sectors. The primary focus of the report are the functions which have been identified as central from a citizens perspective, that is, the official institutions that constitute the ultimate guarantee for the individuals possibility to exercises his or her rights. Focus has also been given to the central constitutional institutions which provide the legal and practical conditions for the functionality of the Albanian public administration. In this context the traditional civilian justice and security system, i.e. police force, prosecution service and courts, has been identified as the central actors.

The political development in Albania over the last years has had an obvious focus of EU integration. However the development is slow and hampered by political power games, weak public institutions and organized crime. A constitutional framework is in place but the implementation has in practice provided for a concentration of power with the government and the Prime Minister.

A legal framework and an organizational structure surrounding the Albanian police force is in place. Lack of resources and technical deficiencies have a negative effect on the capacity of the police force. All in all these deficiencies are however not of such character that the police force can be said to lack the general capacity to meet up to the basic demands of society.

More serious are the factors that have been identified as a threat to the integrity of the police force. The confidence in the police force from the general public is low. Corruption is widespread and serious human rights violations from individual police officers occur. The effectiveness of the internal and external control mechanisms in place can be questioned. Impunity in relation to corruption and human rights violations is reported to be widespread despite that a genuine political and managerial will to address the problem is communicated and actions are taken.

The court system is effectively represented throughout the territory of Albania but suffers from a lack of resources and organizational deficiencies. The amount of new legal acts has been great in modern times and creates uncertainty in application. The academy responsible for training of judges and prosecutors is underfunded. These factors in combination lead to a lack of capacity of the courts and the prosecution service.

Corruption is prevalent at all levels within the justice system. Mechanisms for control and oversight are in place but do not function efficiently and in unity. Attempts from political actors to influence individual court proceedings are common and the structures that serve to protect the legal system from undue influence are insufficient.

The execution of court orders and verdicts is problematic. Particularly serious is the fact that public agencies, including the government, systematically refuse to implement judgments that go against them.

Even taken into consideration the latest reporting and the fact that Albania now has status as a EU candidacy country, the deficiencies in capacity and integrity of the main actors within the Albanian justice- and security sector are still of such character that the wordings of the Swedish State Department concerning the conditions in Albania still seem to be relevant:

Together these factors create a situation where a citizen who needs to put their trust in public institutions in order to get his or her rights respected, cannot always get the protection that is needed. These difficulties are most prominent when it comes to vulnerable groups such as women, children, disabled, homosexuals and national minorities.

2. Metod/Syfte

Syftet med denna rapport är att göra en översiktlig bedömning av funktionaliteten av den albanska statsförvaltningen inom rätts- och säkerhetssektorn. I första hand ligger fokus på de funktioner som vi identifierat som centrala ur medborgarnas perspektiv, dvs. de myndigheter, institutioner och funktioner som för den enskilde är de främsta garanterna för att han eller hon skall kunna tillgodogöra sig sina rättigheter. Vid urvalet av funktionerna har ett medborgarperspektiv anammats, men även de konstitutionella institutioner som utgör grunden för funktionaliteten i statsförvaltningen och därmed även grunden för de albanska myndigheternas möjligheter att bereda skydd åt sina egna medborgare, berörs översiktligt. Mot bakgrund av ovan nämnda har det traditionella rättsväsendet, dvs. polis, åklagare och domstolar identifierats som centrala aktörer. Ytterligare en nyckelroll i de albanska medborgarnas möjligheter att utverka sina rättigheter har ombudsmannainstitutet. Utöver detta behandlas även Europadomstolen som en särskild supranationell instans som finns tillgänglig för de albanska medborgarna.

Rapporten syftar till att ge en översiktlig funktionalitetsanalys av de centrala institutionerna. I detta ingår såväl den faktiska kapaciteten (förmågan) hos de berörda institutionerna som integriteten (viljan och möjligheten till ansvarsutkrävande) att utföra de uppgifter de har mandat och skyldighet till. Rapporten skall inte ses som uttömmande utan som en grundläggande funktionalitetsbedömning av de albanska myndighetsstrukturerna.

3. Politisk bakgrund

3.1. Utveckling sedan kommunismens fall

Även om det i Albanien har genomförts omfattande reformer och utvecklingen har tagit en demokratisk riktning, präglas det albanska samhället och politiska livet i någon mån fortfarande av den kommunistiska diktatur som styrde landet under efterkrigstiden fram till 1991.

Utöver andra, ofta åberopade faktorer som har påverkat den albanska postkommunistiska utvecklingen – bristen på erfarenheter som oberoende och demokratisk stat, socioekonomisk underutveckling, en djupt splittrad politisk elit och det utbredda auktoritära ledarskapet – kan särskilt en omständighet lyftas fram som besvärande i denna utveckling. Det kommunistiska system som byggdes upp i Albanien och den diktatur som styrde var i en internationell jämförelse synnerligen hård och de demokratiska vindarna som svepte över Östeuropa nådde Albanien i ett sent skede av 1980-talet. Det fanns då inga starka alternativa krafter, organisationer och ledare, som hade vision och kapacitet att leda ett framgångsrikt regimskifte.¹

Sedan början av 1990-talet har den albanska politiken präglats av maktkamp mellan Albaniens socialistparti, som utvecklats ur det gamla kommunistpartiet, och Albaniens demokratiska parti med sina rötter i studentrörelsen.² Konkurrensen partierna emellan har varit osund och de demokratiska spelreglerna har inte följts. 2000-talets val har dock inte präglats av våld på samma sätt som 1990-talets och har successivt fått bättre omdömen, men ändå kritiserats, av internationella valobservatörer. I samband med parlamentsvalet i juni 2013 förekom våldsamheter, en aktivist för socialistpartiet dödades och en kandidat för demokratiska partiet skadades i en skottväxling utanför en vallokal. Trots denna händelse och uppgifter om röstköp på flera platser godkändes valet av OSSE som betecknade det som ”fritt och tämligen rättvist” medan EU-kommissionen gratulerade Albanien till ett väl genomfört val.³

Det tidiga 1990-talet präglades av ekonomisk kollaps med livsmedelsbrist, plundring, hungerkravaller och massutvandring som följd. Den laglöshet som rådde sedan de albanska pyramidspelens kollaps under 1997 lett till revolt bland befolkningen, föranledde en internationell operation för att återställa ordningen.⁴

¹ Bertelsmann Foundation, 2014, sid. 3f.

² Bertelsmann Foundation, 2014, sid. 4, Utrikespolitiska Institutet, <http://www.landguiden.se/Lander/Europa/Albanien/Politiskt-System>

³ Utrikespolitiska Institutet, <http://www.landguiden.se/Lander/Europa/Albanien/Aktuell-Politik/Kalendarium>

⁴ Utrikespolitiska Institutet, <http://www.landguiden.se/Lander/Europa/Albanien/Modern-Historia>

Under 2000-talet har den demokratiska och ekonomiska utvecklingen i Albanien varit tydligt mer positiv, men kritiserats fortfarande för sin låga takt⁵. EU-kommissionens rekommendation i slutet av 2013 var att ge Albanien status som kandidatland, men i kommissionens rapport identifierades även ett antal områden som kräver ytterligare reformer, bland annat på det rättsliga området och i kampen mot korruption och organiserad brottslighet samt vad gäller avpolitiseringsen av den offentliga administrationen.⁶ Rådet gav dock i december 2013 kommissionen i uppdrag att åter rapportera om Albanien reformarbete för perioden oktober 2013 till juni 2014, främst vad avser kampen mot korruption och organiserad brottslighet och vad gäller reformer bland de rättsvårdande myndigheterna. Kommissionen rapporterade enligt uppdrag i juni, konstaterade att Albanien under perioden visat politisk vilja och vidtagit konkreta åtgärder på de ovannämnda områdena och vidhöll sin tidigare rekommendation.⁷ Rådet beslutade den 24 juni att bevilja Albanien status som kandidatland.

3.2. Det politiska systemet

Albanien är en parlamentarisk republik som styrs enligt de principer som fastslagits i 1998-års konstitution.⁸ Konstitutionen bygger på en maktindelning mellan den dömande, den exekutiva och den lagstiftande makten.

Den lagstiftande makten innehas av parlamentet (*Kuvendi*) som består av 140 ledamöter. Samtliga utses i proportionella val. Alla parlamentsledamöter väljs för en mandatperiod av fyra år. Parlamentets interna struktur består av talmannen, biträdande talmän, parlamentsbyrå, parlamentsgrupper och parlamentkommissioner.⁹

Den exekutiva makten utövas under konstitutionen av presidenten och regeringen.

Presidenten är Albaniens statsöverhuvud och väljs med tre femtedelars majoritet av parlamentet för en femårig mandatperiod med möjlighet till ett omval. Presidenten har huvudsakligen en ceremoniell funktion men även viss tillsättningsmakt.¹⁰

Den huvudsakliga exekutiva makten utövas av regeringen. Premiärministern är regeringens främsta företrädare och denne utses i samverkan av

⁵ US Department of State, 2014-02-28, sid. 1

⁶ EU-kommissionen, 2013

⁷ EU-kommissionen, 2014-06-04

⁸ Utrikespolitiska Institutet, <http://www.landguiden.se/Lander/Europa/Albanien/Politiskt-System>

⁹ Ibid

¹⁰ Ibid

presidenten och parlamentet. Övriga ministrar utses av premiärministern och godkänns av presidenten. Regeringen bereder lagstiftning för beslut i parlamentet och utfärdar beslut och instruktioner till myndigheter för att implementera gällande rätt och styra statsförvaltningen.¹¹

All lagstiftning och andra rättsliga ställningstaganden måste vara förenliga med landets konstitution. Internationella konventioner som ratificerats av parlamentet har företräde vid diskrepans med nationell lagstiftning.

Rättsakters legalitet prövas av en konstitutionsdomstol.

Konstitutionsdomstolen består av nio ledamöter som utses av presidenten med godkännande från parlamentet. Ledamöterna utses för en period av nio år utan möjlighet till ny utnämning. Domstolens uppgift är att pröva enskilda rättsakters kompatibilitet med landets konstitution eller med landets internationella åtaganden. Ett ärende om en rättsakts konstitutionalitet kan initieras av presidenten eller parlamentet. Domstolens beslut är bindande för statsförvaltningen, inklusive resten av domstolssystemet.

Ett legalt ramverk för den inbördes kontrollen av de konstitutionella institutionerna finns på plats men brister i implementering. Formellt sett har parlamentet en avgörande kontrollfunktion i förhållande till övriga institutioner. Det är parlamentet som stiftar lagar, godkänner statsbudgeten och har kontrollen över viktiga nationella policyfrågor såsom nationell säkerhet och försvarsfrågor. Parlamentet har också ett omfattande tillsynsmandat över de övriga statsgrenarna genom tre permanenta kommittéer för översyn av nationell säkerhet, ekonomi, legalitet och mänskliga rättigheter.

I praktiken kan det dock ifrågasättas i vilken omfattning parlamentet faktiskt implementerar sina mandat och fullgör sina konstitutionella uppgifter i rollen som tillsynsmekanism. Landet har i modern tid präglats av starka majoritetsregeringar där parlamentets majoritet har delat lojalitet med premiärministern. Regeringens förslag till ny lagstiftning har regelmässigt antagits av parlamentet utan föregående debatter eller annan granskning. Detta gäller även principiellt viktiga konstitutionella förändringar som förskjutit makten från parlamentet och presidenten till förmån för regeringen. Premiärministern har i sin tur genom sin partipolitiska ställning haft ett mycket stark ställning i regeringen där fackministrarna i princip reducerats till att förvalta sina respektive myndigheter vilket i praktiken har medfört en stor maktkoncentration.

Premiärministern och regeringen har konsekvent kunnat driva sin egen agenda utan att utsättas för granskning och brister i återrapportering till parlamentet och ohörsamhet beträffande konstitutionsdomstolens utslag har kunnat passera utan konsekvenser.

Det bör i detta sammanhang också nämnas att samtidigt som den politiska majoriteten i viss mån missbrukat sin roll har oppositionen ofta agerat på ett sätt som inte främjat parlamentets position i maktbalansen. Istället för att utnyttja den formella politiska arenan har oppositionen tagit till metoder såsom personangrepp, bojkotter och hungerstrejker.

4. Den albanska polisen

4.1. Polisens kapacitet

Den albanska statspolisen (fortsättningsvis polisen) styrs av inrikesministeriet. Därutöver har det republikanska gardet att skydda offentliga och utländska företrädare samt viss statlig egendom.¹²

Polisen är organiserad på central och lokal nivå. Generaldirektoratet, som leds av den av regeringen utsedde generaldirektören, utgör den centrala nivån medan polisdirektorat i regionerna utgör den lokala nivån.¹³ På den senare nivån finns 12 regionala polisdirektorat.¹⁴ Inom generaldirektoratet finns avdelningar för organiserad och allvarlig brottslighet, den allmänna säkerheten, gränser och migration, support samt polisutbildning.¹⁵

Polisen har drygt 9000 polisanställda och knappt 300 civilanställda. 7,5 procent av alla anställda är kvinnor.¹⁶ EU-kommissionen noterar i sin senaste progress rapport angående Albanien att en ökad rekrytering av kvinnliga poliser har förbättrat könsbalansen inom polisen. Vidare konstateras dock att polisens rekryteringsarbete baserat på transparenta och meritbaserade kriterier behöver förbättras.¹⁷

Poliser som har genomfört den grundläggande polisutbildningen ges graden *vice inspector*. Efter två års provtjänstgöring befordras poliser till *inspector*.¹⁸ EU-kommissionen rapporterade i oktober 2013 att alla albanska poliser har utbildats i MR-frågor.¹⁹

Utöver organisationsstruktur, anställningskrav och grader, reglerar polislagen bland annat enskilda polisers skyldigheter (inklusive en paragraf om icke-diskriminering i enlighet med den albanska konstitutionen), interna procedurer för disciplinärenden, polismetoder och våldsanvändning.²⁰

Amerikanska utrikesdepartementet bedömer i sin senaste MR-rapport att den albanska polisen inte alltid upprätthåller lagen rättvist. Bland bakomliggande förklaringar återfinns faktorer som relaterar till polisens kapacitet såväl som integritet. Till de förra hör undermålig infrastruktur, brist på utrustning och dålig ledning som ofta påverkar upprätthållandet av lagar.²¹

¹² US Department of State, 2014-02-28, sid. 5

¹³ Law on State Police, 2007-06-04, paragraferna 12-13, 20

¹⁴ Immigration and Refugee Board of Canada, 2011-10-05

¹⁵ <http://www.interpol.int/Member-countries/Europe/Albania>

¹⁶ Ibid

¹⁷ EU-kommissionen, 2013, sid. 49

¹⁸ Law on State Police, 2007-06-04, paragraf 41

¹⁹ EU-kommissionen, 2013, sid. 41f.

²⁰ Law on State Police, 2007-06-04, paragraferna 60-73, 74-81, 92-117 och 118-120

²¹ US Department of State, 2014-02-28, sid. 5f

Civila myndigheter upprätthåller enligt amerikanska utrikesdepartementet generellt effektiv kontroll över polisen, men statliga resurser används periodvis för personlig vinning och personal begår övergrepp.²²

Bertelsmann Foundation pekar på att den albanska statens förmåga att kontrollera sitt territorium skakades efter krisen 1997, men att landet därefter mottagit omfattande europeiskt stöd, särskilt inom säkerhetssektorn, på grund av hotande massmigration, smuggling och organiserad brottslighet. Idag upprätthåller staten ett effektivt våldsmonopol på sitt territorium, men möjligt undantag för bland annat vissa otillgängliga bergsbyar i de norra delarna av landet där sedvanerätt konkurrerar med och ibland ersätter statens auktoritet (mer om blodsfejder nedan).²³

4.2. Polisens integritet

4.2.1. Anmälningbenägenhet/förtroende

En regional undersökning genomförd 2010 och publicerad 2011 av UNODC visar att hälften av ett urval av brott mot enskilda polisanmäls på västra Balkan. Andelen som polisanmäls i Albanien är dock väsentligt lägre än det regionala genomsnittet: mindre än 30 procent.²⁴

4.2.2. Korruption

Bland de allvarligaste albanska MR-problem som det amerikanska utrikesdepartementet identifierar i sin senaste MR-rapport återfinns en genomgripande korruption inom alla delar av den offentliga sektorn, och särskilt inom rättsväsendet, samt att implementeringen av reformagendan avstannat, särskilt kampen mot korruption, då de politiska partierna under 2013 fokuserade på valet.²⁵

Integritetshotande faktorer som det amerikanska utrikesdepartementet identifierar och bedömer ligga bakom det bedömda faktum att den albanska polisen inte alltid upprätthåller lagen rättvist, återfinns att personliga relationer och politiska eller kriminella kopplingar ofta påverkar upprätthållandet av lagar. I sammanhanget noteras även att låga löner, bristande motivation och ledarskap samt bristande diversitet bland personalen bidrar till fortsatt korruption och oprofessionellt beteende.²⁶

Ovannämnda UNODC-undersökning visar att korruptionen, mätt som andelen respondenter som under året som föregick undersökningen hade mutat en statstjänsteman av antalet respondenter som under samma tidsperiod hade haft kontakt med en statstjänsteman, är distinkt mer utbredd

²² Ibid, sid. 5

²³ Bertelsmann Foundation, 2014, sid. 6

²⁴ UN Office on Drugs and Crime (UNODC), 2011-05-17, sid. 50f.

²⁵ US Department of State, 2014-02-28, sid. 1

²⁶ Ibid, sid. 5f

i Albanien (och Bosnien och Hercegovina) jämfört med övriga länder på västra Balkan. Frekvensen, det genomsnittliga antalet mutor som getts av de mutande respondenterna under samma tidsperiod, är dock lägre i Albanien jämfört med flera andra länder i regionen.²⁷ De vanligaste mottagarna av mutor i Albanien är sjukvårdspersonal (läkare och sjuksköterskor), följda av poliser. Även korruption mätt som andelen respondenter som under året som föregick undersökningen hade mutat en statstjänsteman av antalet respondenter som under samma tidsperiod hade haft kontakt med en statstjänsteman, visar att poliser är vanliga mottagare av mutor (tulltjänstemän och sjukvårdspersonal dock vanligare).²⁸

Det finns omfattande rapportering om att poliser ibland accepterar mutor för att inte utfärda kallelser eller att föra in personuppgifter i brottsregister.²⁹

4.2.3. Organiserad brottslighet

EU-kommissionen rapporterade i oktober 2014 att framsteg har gjorts i albanska myndigheters bekämpning av organiserad brottslighet. En strategi och handlingsplan har antagits, det internationella polissamarbetet har stärkts och polisens arbetsmetoder förbättrats. Organiserad brottslighet bedöms dock fortfarande vara ett allvarligt problem och ytterligare ansträngningar behövs.³⁰ I juni 2014 rapporterade kommissionen att flera organisatoriska förändringar skett inom polisen och åklagarväsendet och nyckellagstiftning gällande polisens organisation, träning och kontroll av vapen är redo att antas. Polisen har genomfört framgångsrika operationer i kampen mot organiserad brottslighet. Albanien behöver dock, anser kommissionen, förbättra de faktiska resultaten i kampen mot organiserad brottslighet genom bättre samarbete mellan de olika organen och ökad effektivitet i proaktiva utredningar.³¹

4.2.4. MR-övergrepp av polis

Under 2013 förelåg enligt det amerikanska utrikesdepartementet inga rapporter om politiskt motiverade försvinnanden.³² Landets säkerhetsmyndigheter begår dock MR-övergrepp.³³ Konstitutionen och lagen förbjuder godtyckliga arresteringar och förvar, men det förekommer rapporter om att polisen ibland (*occasionally*) godtyckligt arresterar och placerar personer i förvar.³⁴

Andra MR-problem som identifieras av det amerikanska utrikesdepartementet inkluderar polismisshandel och annan illabehandling

²⁷ UN Office on Drugs and Crime (UNODC), 2011-05-17, sid. 16

²⁸ Ibid, sid. 26f.

²⁹ US Department of State, 2014-02-28, sid. 6

³⁰ Ibid, sid. 10

³¹ EU-kommissionen, 2014-06-04

³² US Department of State, 2014-02-28, sid. 2

³³ Ibid, sid. 1

³⁴ Ibid, sid. 5

av misstänkta under frihetsberövanden och förhör, ibland för att tvinga fram erkännanden.³⁵

Dessa missförhållanden har varit föremål för omfattande internationell rapportering. Av Europarådets rapport från 2012 avseende ett besök i Albanien 2010, framgår bland annat följande. Även om en majoritet av de personer som kommittén mötte och som befann sig i polisförvar uppgav att de hade behandlats korrekt av polisen, framförde ett betydande antal brottsmisstänkta klagomål om illabehandling av polis. De flesta fall handlade om olika former av misshandel i samband med förhör i syfte att tvinga fram ett erkännande eller annan information. Kommittén lyfter särskilt fram unga personers anklagelser mot polis. Kommittén konstaterar att brottsmisstänkta generellt sett har möjligt att kontakta advokat och ha advokat närvarande vid förhör. I samband med kommitténs besök förekom dock anklagelser om att poliser försenade misstänkta kontakt med advokat, att informella förhör hölls med misstänkta utan närvarande advokat samt att misstänkta hade sin första kontakt med advokat först i domstol.³⁶ Europarådets MR-kommissionär noterar 2014 att det fortfarande rapporteras om fall där tillgång till advokat nekas frihetsberövade brottsmisstänkta eller ges med försening.³⁷

Vidare konstaterar kommittén efter sitt Albanienbesök att kravet om att alla personer som tas i polisförvar ska genomgå en läkarundersökning inte möts. Likaså föreligger brister i information om rättigheter till frihetsberövade.³⁸ Europarådets MR-kommissionär rapporterar 2014 att det alltjämt brister i implementeringen av kravet om läkarundersökning.³⁹

Kommittén för även fram missförhållanden såvitt gäller behandlingen av frihetsberövade minderåriga och att det i ett betydande antal fall framfördes klagomål om att polisen genomfört förhör med minderåriga utan närvaro av advokat eller förälder samt att minderåriga i ett antal fall förmåtts skriva under vittnesmål efter sådana förhör.⁴⁰ Av Europarådets MR-kommissionärs rapport från 2014 att döma kvarstår dessa problem.⁴¹

Även de materiella förhållandena i polisceller kritiseras av kommittén.⁴²

Amerikanska utrikesdepartementet återger uppgifter från albanska Helsingforskommittén, som förefaller vara i linje med Europarådets rapportering, om att polisen ibland använder övervåld och att förhållanden i vissa lokaler där polisen håller frihetsberövade är av så dålig standard att de

³⁵ Ibid, sid. 1f.

³⁶ Council of Europe, Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), 2012-03-20, sid. 12, 14

³⁷ Council of Europe, Commissioner for Human Rights, 2014-01-16, sid. 25

³⁸ CPT, 2012-03-20, sid. 15f.

³⁹ Council of Europe, Commissioner for Human Rights, 2014-01-16, sid. 25

⁴⁰ CPT, 2012-03-20, sid. 16

⁴¹ Council of Europe, Commissioner for Human Rights, 2014-01-16, sid. 26

⁴² CPT, 2012-03-20, sid. 18

utgör omänsklig behandling. En majoritet av alla klagomål gäller omotiverade poliskontroller, förvar som överstiger lagliga tidsramar, att medborgare inte görs medvetna om deras rättigheter då de frihetsberövas samt dåliga förhållanden i förvar. Enligt Helsingforskommittén rapporterar polisen ofta att gripna som hävdar att de utsatts för övergrepp har haft skador före gripandena.⁴³ Enligt lag ska frihetsberövade personer föras över till förvar som administreras av Justitieministeriet och är mer lämpliga för längre vistelser inom tio timmar. Detta sker dock sällan och det är istället vanligt att frihetsberövade hålls i polisförvar i långa perioder.⁴⁴ Det förekommer att poliser frihetsberövar personer för förhör under för lång tid utan att formellt arrestera dem.⁴⁵

4.2.5. Intern och extern kontroll

Korruptionsbekämpning

UNODC beskriver det legala och institutionella ramverket för att bekämpa korruption som i huvudsak på plats i Albanien.⁴⁶ EU-kommissionen konstaterar i juni 2014 att det legala och institutionella ramverket kring korruptionsbekämpning ytterligare har stärkts och att det fortsatt finns en politisk vilja att agera kraftfullt för att förebygga och bekämpa korruption. En nationell koordinator har utsetts och kontaktpersoner (*focal points*) har etablerats inom alla ministerier och oberoende institutioner. Ett utkast till en nationell antikorrupsionsstrategi har färdigställts men ännu inte antagits. Genom ändringar i straffprocesslagen har kompetensen att hantera fall av korruption som involverar offentliga företrädare på hög nivå flyttats till åklagarkontoret för allvarlig brottslighet och domstolen för allvarlig brottslighet.⁴⁷

Rapportering om implementeringen av korruptionsbekämpning komplicerar dock bilden. EU-kommissionen redogjorde i oktober 2013 för att statliga institutioner som är inblandade i korruptionsbekämpning är sårbara för politiska påtryckningar och påverkan.⁴⁸ Det amerikanska utrikesdepartementet konstaterar, såvitt gäller korruption bland statstjänstemän generellt, att korruption är kriminaliserat men att lagen inte implementeras effektivt och att statstjänstemän frekvent är inblandade i korruption med strafffrihet. Vidare redogörs för att gemensamma utredningsenheter, som består av flera olika myndigheter och utreder och driver åtal vad gäller offentlig korruption och andra ekonomiska brott, under första halvan av 2013 inledde 651 nya utredningar och skickade 230 fall till domstol. Under samma tidsperiod avkunnades domar i 82 fall – 122 individer fälldes och åtal mot 19 individer ogillades – medan rättegångar pågick mot 275 individer vid halvårsskiftet.⁴⁹ EU-kommissionen noterade i oktober 2013 att antalet korruptionsfall som utreddes av de gemensamma

⁴³ US Department of State, 2014-02-28, sid. 3

⁴⁴ Ibid, sid. 7

⁴⁵ Ibid, sid. 7

⁴⁶ UN Office on Drugs and Crime (UNODC), 2011-05-17, sid. 12

⁴⁷ EU-kommissionen, 2014-06-04

⁴⁸ EU-kommissionen, 2013, sid. 41

⁴⁹ US Department of State, 2014-02-28, sid. 15

utredningsenheterna ökade under 2012 med 28 procent jämfört med 2011 och under samma tidsperiod ökade antalet fall som gick till domstol med 52 procent. Under första halvan av 2013 ökade distriktsdomstolarnas fällande domar i korruptionsfall med 21 procent jämfört med 2012, och på överklagandestadiet mer än fördubblades antalet fällande domar. Fyra personer fälldes under samma tidsperiod i fall av korruption på hög nivå. Men, EU-kommissionen bedömde 2013 att antalet utredningar och fällande domar trots detta förblir lågt. Generellt sett är utredningar fortsatt reaktiva snarare än proaktiva.⁵⁰ I juni 2014 redovisade kommissionen, såvitt gäller faktiska resultat av korruptionsutredningar, att antal fall som polisen fört över till åklagare har ökat med 16 procent under perioden jämfört med motsvarande period 2012/2013. Fällande domar hos distriktsdomstolarna minskade med åtta procent, medan de ökade med 81 procent i överinstanserna. Sammantaget bedömer kommissionen att antalet utredningar och fällande domar fortfarande lågt, särskilt vad gäller fall av korruption på hög nivå. Utredningar fortsätter att vara reaktiva och ett stort antal leder inte till domar, vilket kommissionen kopplar samman med behovet av att förstärka oberoendet och effektiviteten hos och ansvarsutkrävandet gentemot rättsväsendet, samt polis och åklagares kapacitet.⁵¹

År 2012 gavs avdelningen för intern revision och kontroll inom premiärministerns kansli ansvar för övergripande koordinering vad gäller antikorruption. Amerikanska utrikesdepartementet konstaterar att avdelningen genomförde ett antal egna utredningar i anledning av korruptionsanmälningar men att inga viktigare rapporter producerades och att inga fall lämnades vidare för åtal. Avdelningen anses vara ineffektiv.⁵²

Bertelsmann Foundations bedömning av det albanska arbetet mot korruption förefaller vara än mer kritisk. Den albanska regeringen har förbättrat det institutionella ramverket och antagit ett antal strategier för att bekämpa missbruk. Vissa framgångar har skördats när det gäller åtal mot tjänstemän på låg och mellannivå. Därutöver har dock antikorrupcionspolicyn mestadels stannat vid retorik, särskilt när det gäller åtal mot högre tjänstemän. De flesta anklagelser mot sådana personer som framförts i media under de senaste två åren har inte hamnat i domstol och de få förundersökningar som inletts har snabbt avslutats av procedurskäl.⁵³

Polisens sektion för ekonomisk brottslighet och korruption utreder korruptionsfall. Enligt amerikanska utrikesdepartementet hämmades sektionens utredningar av polisens begränsade kapacitet att genomföra hemliga utredningar och övervakning. Även andra myndigheter, såsom skatte-, tull- och revisionsmyndigheter genomför korruptionsutredningar, men deras insatser, liksom polisens, hindras av utredningsläckor, faktiska

⁵⁰ EU-kommissionen, 2013, sid. 40f.

⁵¹ EU-kommissionen, 2014-06-04

⁵² US Department of State, 2014-02-28, sid. 15

⁵³ Bertelsmann Foundation, 2014, sid. 12

och upplevda politiska påtryckningar samt ett slumpmässigt omplaceringssystem. Verkställande myndigheter har tillräckligt med resurser men samarbetar i de flesta fall inte aktivt och substantiellt med det civila samhället. De samarbetade i vissa fall som uppmärksammats av internationella aktörer, ofta på begäran från det civila samhället. Myndigheternas användning av slogans såsom ”nolltolerans” mot korruption dämpar rapportering och främjar manipulation av data för att indikera att korruption inte förekommer. Under 2013 omplacerades vissa tjänstemän som var tydligt inblandade i korruptionsfall. De bestraffades dock inte i övrigt. Åtal mot tjänstemän på högre nivå är problematiskt och åtalade med hög profil frikänns oftast, även när övertygande bevisning föreligger.⁵⁴

EU-kommissionen identifierar ett behov av att stärka arbetet med att bekämpa korruption generellt⁵⁵, liksom vad gäller polisens internkontroll för att bekämpa korruption.⁵⁶ Kommissionen konstaterar att vissa vidtagna åtgärder visar på en ökad medvetenhet om korruption, en förbättrad struktur och ett mer klaggjort samarbete mellan polisorganisationer. Men korruption fortsätter att vara ett särskilt allvarligt problem och förekommer på många områden, inklusive inom polisen.⁵⁷

I juni 2014 konstaterade kommissionen att ett samförståndsavtal mellan åklagarmyndigheten, inrikesministeriet och underrättelsetjänsten har tecknats i syfte att skapa en gemensam bas för att stimulera proaktiva utredningar. Kommissionen konstaterar dock att samarbete mellan de rättsvårdande organen behöver stärkas.⁵⁸

Åtgärder mot och reaktioner på polisövergrepp

Europarådets tortyrkommitté konstaterar att den albanska polisens generaldirektör i slutet av 2009 antog en manual om behandlingen av personer i polisförvar, men att de flesta poliser som kommittén mötte under sitt besök 2010 saknade kännedom om denna manual. Kommittén noterar även att polisens generaldirektör erinrat alla poliser om att förvarstagna ska behandlas med respekt för deras rättigheter. Det står dock klart, enligt kommittén, att det saknas grund för tillfredsställelse efter dessa insatser.⁵⁹ Såvitt gäller kännedom och kunskap om polisens egen manual, noterar Europarådets MR-kommissionär, efter ett besök i Albanien 2013, uppgifter om att utbildningsinsatser gjorts inom polisen men att behov av ytterligare utbildning kvarstår.⁶⁰

⁵⁴ US Department of State, 2014-02-28, sid. 15f.

⁵⁵ EU-kommissionen, 2013, sid. 9

⁵⁶ Ibid, sid. 49

⁵⁷ Ibid, sid. 9

⁵⁸ EU-kommissionen, 2014-06-04

⁵⁹ CPT, 2012-03-20, sid. 12

⁶⁰ Council of Europe, Commissioner for Human Rights, 2014-01-16, sid. 22

Amerikanska utrikesdepartementet slår fast att strafffrihet är ett fortsatt allvarligt problem och att få poliser åtalas.⁶¹

Internutredningsmekanismer finns inom den albanska polisen, och offer för polisens illabehandling kan även vända sig till ombudsmannen (som är "National Mechanism for the Prevention of Torture" (NMPT)), som dock inte kan sanktionera utan enbart ge rekommendationer. Europarådets MR-kommissionär redogör för att internutredningsmekanismen hos polisen inte är effektiv.⁶²

Europarådets tortyrkommitté konstaterar i ovan refererad rapport att albanska myndigheter måste vidta kraftfulla åtgärder för att bekämpa förekommande illabehandling som begås inom polisen, samt att denna ofta tycks vara relaterad till att betydelsen av erkännanden i brottsutredningar betonas alltför mycket. Bland de nödvändiga åtgärder som identifieras återfinns noggrannhet i rekrytering av poliser och initial och fortlöpande träning av poliser, samt att moderna, vetenskapliga metoder bör användas mer i brottsutredningar.⁶³

Europarådets MR-kommissionär bedömer i januari 2014 som positivt den beslutsamhet som den albanska inrikesministern visat i att bekämpa och förhindra olagliga aktiviteter och korruption inom polisen, men konstaterar därefter att MR-kränkningar som begås av albansk polis länge har rapporterats och att de kränkningar som begicks i efterspelet till de våldsamma protesterna i Tirana i januari 2011 pekar på ett antal systemiska problem inom landets polis.⁶⁴

Enligt Europarådets tortyrkommitté förelåg i flera fall i samband med deras Albanienbesök uppgifter om att domare inte vidtagit några åtgärder då brottsmisstänkta framfört anklagelser mot poliser om illabehandling.⁶⁵ Kommissionären noterar att avsaknaden av effektiva utredningar och åtal i fall av allvarliga MR-kränkningar som begås av poliser är uppenbar och redogör för albanska myndigheternas egna uppgifter om att endast ett sådant åtal angående tortyr väcktes 2012 (men ogillades av domstol) medan inga åtal väcktes 2013. Istället, konstaterar kommissionären, finns ett mönster där fall av att illabehandling, inklusive tortyr, rubriceras som maktmissbruk eller godtycklighet. Vad gäller den senare rubriceringen redogör kommissionären för 31 förundersökningar under 2012, varav 18 inte lades ner. Av 16 åtal, dömdes tre poliser till fängelsestraff och sju bötfälldes. Under 2013 inleddes 11 förundersökningar.⁶⁶

⁶¹ Ibid, sid. 5f

⁶² Council of Europe, Commissioner for Human Rights, 2014-01-16, sid. 20

⁶³ CPT, 2012-03-20, sid. 13

⁶⁴ Council of Europe, Commissioner for Human Rights, 2014-01-16, sid. 20

⁶⁵ CPT, 2012-03-20, sid. 13

⁶⁶ Council of Europe, Commissioner for Human Rights, 2014-01-16, sid. 23

Vidare återger det amerikanska utrikesdepartementet rapporter från frivilligorganisationer om att anmälningar från minderåriga angående fysiska övergrepp och våld i förvar och fängelser sällan tas på allvar.⁶⁷

Den albanske ombudsmannen/NMPT har i mandat att övervaka och rapportera om förvar och fängelser.⁶⁸ Europarådets MR-kommissionär redogör för tidigare rapportering från FN:s Tortyrkommitté, enligt vilken NMPT saknar professionell personal, finansiella och metodologiska resurser för fylla sin funktion effektivt och oberoende. Därutöver och trots vissa förbättringar, konstaterar kommissionären, kvarstår problemet med att ombudsmannens rekommendationer inte följs.⁶⁹

Kommissionären redogör för uppgifter från den albanska ombudsmannen om att av de 234 polisrelaterade klagomål som mottogs 2012, gällde 71 fall illabehandling, inklusive tortyr. Under samma år skickade NMPT 26 rekommendationer till relevanta myndigheter, gällande 77 enskilda poliser, där krav ställdes på att brotts- eller disciplinära utredningar skulle inledas.⁷⁰ Enligt amerikanska utrikesdepartementet mottog ombudsmannen mellan januari och oktober 2013 139 klagomål som gällde polisen.⁷¹ Enligt kommissionären rapporterar NMPT om bristen på verksam och effektiv implementering av rekommendationerna som relaterar till illabehandling och förvarsförhållanden.⁷² EU-kommissionen redogör dock för att uppföljning av ombudsmannens rekommendationer har förbättrats, men beskrivs fortfarande som ett problem, och ger som exempel att en majoritet av alla rekommendationer gällande illabehandling i förvar har adresserats av fängelser och polisen.⁷³

Händelserna i Tirana i januari 2011, då fyra demonstranter sköts till döds av personal inom republikanska gardet, och i synnerhet deras rättsliga efterspel, har varit föremål för stark kritik i internationell rapportering: däribland att polisen vägrade genomföra åklagares order om att gripa sex seniora medlemmar av republikanska gardet och att premiärministern i samband med detta utmanade åklagaren; att bevisning manipulerades till de anklagades fördel och att utredningarna även i övrigt brast; samt att endast två av de åtalade dömts (för vållande till annans död) medan andra alltjämt går fria.⁷⁴

4.3. Särskilt sårbara grupper

⁶⁷ US Department of State, 2014-02-28, sid. 3

⁶⁸ Ibid

⁶⁹ Council of Europe, Commissioner for Human Rights, 2014-01-16, sid. 27

⁷⁰ Ibid, sid. 20f.

⁷¹ US Department of State, 2014-02-28, sid. 6

⁷² Council of Europe, Commissioner for Human Rights, 2014-01-16, sid. 20f.

⁷³ EU-kommissionen, 2013, sid. 8

⁷⁴ Se t.ex. Bertelsmann Foundation, 2014, sid. 11f., US Department of State, 2014-02-28, sid. 2 och Council of Europe, Commissioner for Human Rights, 2014-01-16, sid. 23f.

4.3.1. Romer

I en rapport om romers situation i Albanien redogör norska Landinfo för förekomsten av etniskt motiverat våld mot romer och konstaterar att det i OSSE:s senaste rapport om hatbrott i OSSE-länder (som avser förhållanden och händelser under 2011) inte förekommer några uppgifter om hatbrott mot romer. Landinfo hänvisar dock till uppgifter om att ett dussintal romska familjer fördrevs från sin bosättning i centrala Tirana av okända personer i februari 2011. Såvitt känt för Landinfo är detta det första hatbrottet som blivit officiellt registrerat i Albanien. Likaså redogör Landinfo för en händelse av polisbrutalitet mot en romsk person i Tirana i juli 2012.

Landinfo redogör vidare för Europarådets bedömning att den albanska polisen inte vidtog nödvändiga åtgärder för att skydda de romer som angreps i februari 2011 samt att händelser inte har följts upp på ett adekvat sätt. Europarådet ser detta som en indikation på bristande medvetenhet om diskriminering och fördomar inom polisen. Europarådet konstaterar även att det saknas enhetlig statistik över etniskt motiverade brott i Albanien, samt att denna brist gör det svårt för myndigheterna att effektivt förebygga och utarbeta strategier för att motverka sådan brottslighet.⁷⁵

4.3.2. Hbt-personer

Lifos har i en rapport från utredningsresa lämnat bland annat följande sammanfattande kommentar av konsulterade källors utsagor angående den albanska polisens arbete i relation till hbt-personer. Benägenhet hos hbt-personer att polisanmäla brott som de utsatts för på grund av sin sexuella läggning eller könsidentitet är begränsad, vilket på samma sätt som gruppens osynlighet i andra sammanhang rimligen bör ses som ett uttryck för dess utsatthet. Den låga anmälningsbenägenheten gör det även svårt att göra en grundlig bedömning av polisens reaktioner på anmälningar. De källor som verket har konsulterat ger inga samstämmiga uppgifter om polisens arbete och betonar i varierande grad de bemötandebrister som finns inom polisen.⁷⁶

4.3.3. Våld i hemmet

Bland de allvarligaste albanska MR-problem som det amerikanska utrikesdepartementet identifierar i sin senaste MR-rapport återfinns våld i hemmet och diskriminering av kvinnor.⁷⁷ Polisen rapporterade om 2130 fall av våld i hemmet mellan januari och oktober 2013, vilket innebar en ökning jämfört med motsvarande period 2012 (detsamma gäller våld-i-hemmet-relaterade samtal till polisens stödtelefon: 2515 respektive 1405). Under samma period 2013 väcktes åtal i 825 fall, vilket likaså var en ökning jämfört med 2012. Domstolar utfärdade under samma period 1306 respektive 1146 besöksförbud.⁷⁸

⁷⁵ Landinfo, 2014-01-06, sid. 5, 8

⁷⁶ Migrationsverket, 2013-12-20, sid. 16

⁷⁷ US Department of State, 2014-02-28, sid. 1

⁷⁸ Ibid, sid. 18

Det finns ett statligt härbärge för våld-i-hemmet-offer i Tirana. Härbärgat tar endast emot personer efter domstolsbeslut. Därutöver finns tre härbärgen, varav ett i Tirana, som drivs av frivilligorganisationer.⁷⁹ De härbärgen som finns erbjuder, enligt företrädaren för en albansk frivilligorganisation som Lifos konsulterade i Tirana 2013, oftast ett tillräckligt skydd för utsatta kvinnor. Det finns dock enstaka exempel på fall där förövare har uppsökt härbärgen och misshandlat sin partner. Härbärgen är dock ingen långsiktig lösning. Långsiktiga lösningar, eller snarare bristen på desamma, är kopplade till den ekonomiska situationen. Många kvinnor har ingenstans att ta vägen efter att ha vistats på härbärge. Systemet för vittnesskydd är svagt och fungerar illa.⁸⁰

Amerikanska utrikesdepartementet bedömer att den albanska polisen inte är tränad och inte har kapacitet för att effektivt kunna hantera fall av våld i hemmet. Våldtäkt, även inom äktenskapet, är kriminaliserat i den albanska strafflagen men myndigheterna verkställer inte lagen effektivt. Offer för våldtäkt inom äktenskapet anmäler sällan och åtal väcks inte. Våldtäkt inom äktenskapet ses ofta inte som ett brott, varken hos myndigheter och bland allmänheten.⁸¹

Enligt företrädaren för den frivilligorganisation som Lifos konsulterat, erkänner albanska myndigheter våld i hemmet som ett problem, men insatserna som görs för att motverka problemet är små. Polisen försöker med stöd från det civila samhället utbilda sin personal om våld i hemmet och våldsoffer bemöts idag något bättre. Responsen på polisstationer och polisens högkvarter har blivit bättre. På högsta nivå inom polisen finns en god samarbetsvilja. Dock är insatserna som görs små i förhållande till problemets storlek. På polisstationer i Tirana och andra större städer är idag polisens reaktion på anmälningar om våld i hemmet bättre. Det finns där en större medvetenhet och polisen agerar på anmälningar. Situationen är inte densamma i mindre städer, där kvinnor inte kan räkna med samma stöd. I vissa städer finns samarbete mellan polis och kvinnoorganisationer och kvinnocentra. Till vissa härbärgen kommer fler än hälften av klienterna genom polisens försorg.⁸²

Enligt företrädaren är det dock sämre ställt med polisutredningar av våld i hemmet. Under senare år har det funnits flera uppmärksammade, olösta fall av våld i hemmet. Det väcks åtal i få fall. Många kvinnor fullföljer inte sin anmälan. Utgången i ett domstolsfall beror på vem förövaren är, på domarens attityd och kunskap men även korruption kan vara en faktor.⁸³

⁷⁹ Ibid, sid. 18

⁸⁰ Samtal med företrädare för albansk frivilligorganisation i Tirana 2013-04-08

⁸¹ US Department of State, 2014-02-28, sid. 18

⁸² Samtal med företrädare för albansk frivilligorganisation i Tirana 2013-04-08

⁸³ Ibid

4.3.4. Blodsfejder

Lifos har tidigare rapporterat om förekomsten blodsfejder och den albanska polisens arbete i relation till detta. Bland annat följande sammanfattande kommentar har lämnats. I befintlig rapportering och bland de källor som verket konsulterat återkommer utsagor om att tendensen hos människor som är inblandade i blodsfejder är att inte vända sig till albanska myndigheter för att söka skydd. Framför allt två förklaringar till denna tendens framkommer. Det finns en bristande tillit till polisen hos den albanska befolkningen, vilket rimligen har en koppling till polisens nuvarande och historiska (postkommunistiska) kapacitet (mer om detta nedan). Därutöver måste det tas i beaktande att en blodsfejds typiska mekanismer innebär att skydd från polisen inte löser fejden som sådan. En person som har hämnd att utkräva inom ramen för en blodsfejd uppfattar inte nödvändigtvis att dennes heder återupprättas och att rättvisa skipas om förövaren i den motsatta familjen åtalas och döms. Det kan inte heller uteslutas att en person avhåller sig från att anmäla hot till polis om denne eller någon annan familje- eller släktmedlem själv begått brott eller köpt sig fri från ett tidigare straff.

Med undantag för inrikesministeriets och ombudsmannens företrädare, samt den medlare som konsulterats, som i varierande grad betonar de framsteg som polisen har gjort i sitt arbete med blodsfejder, lämnas samstämmiga uppgifter av verkets källor om allvarliga briser i den albanska polisens kapacitet att hantera blodsfejder. Bristerna handlar dels om polisens infrastrukturella kapacitet, dels om förekommande korruption. I särskilt beaktande bör tas EU-delegationens och FN:s Human Rights Councils utsagor om bristande implementering av de rekommendationer som FN:s särskilde sändebud gav 2011.⁸⁴

⁸⁴ Migrationsverket, 2013-06-14, sid. 37

5. Åklagarmyndigheten

5.1. Åklagarmyndighetens kapacitet

Åklagarmyndigheten är en oberoende myndighet som leds av den allmänna åklagaren som utses på ett begränsat mandat av presidenten efter parlamentets godkännande. Den allmänna åklagaren leder hela åklagarmyndighetens arbete genom att tillsammans med justitiedepartementet ge förslag till presidenten avseende åklagarmyndighetens struktur och personalkrav. Vidare föreslår den allmänna åklagaren nominering, förflyttning, befordran och avsked för åklagare.⁸⁵

Åklagarmyndigheten är organiserad i tre nivåer som korresponderar med domstolsväsendets struktur och finns representerad på de orter där domstolarna finns.⁸⁶ Albanien har för närvarande drygt tre hundra tjänstgörande åklagare vilket innebär en åklagartäthet som ungefär motsvarar genomsnittet för Europarådets medlemsländer. Antalet ärenden som varje år handläggs av åklagare är lågt i förhållande till andra jämförbara länder.⁸⁷

En tillträdande åklagare erhåller ett obligatoriskt utbildningsprogram vid en juridisk akademi. För närvarande finns påtagliga brister i akademins infrastruktur och de budgetmedel som är allokerade till utbildning av åklagare och domare är otillräckliga.⁸⁸

5.2. Åklagarmyndighetens integritet

Åklagarmyndighetens roll som oberoende myndighet uttrycks i en rad rättsliga dokument. Exempelvis finns i artikel 54 i den allmänna åklagarinstruktionen ett uttryckligt förbud för regeringen att påkalla att ett visst ärende skall väckas eller läggas ner. Regeringens formella roll är att ge mer allmänna riktlinjer avseende den mer allmänna inriktningen på åklagarmyndighetens brottsbekämpande verksamhet. Oaktat detta och liknande förbud finns en tydlig tendens till politisering av åklagarväsendet vilket medför en rad integritetshotande faktorer som ger anledning att ifrågasätta myndighetens faktiska oberoende. Genom tillsättningsmekanism och budgetordning är den allmänna åklagaren i hög grad beroende av ett politiskt stöd, dels för att över huvudtaget komma i fråga för positionen,

⁸⁵ The Public Prosecutors Office, Albania, <http://www.pp.gov.al/>

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ European Council,

http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport_en.pdf

⁸⁸ Council of Ministers, sid. 10 ff.

dels för att få tillräckliga resurser för att kunna organisera myndigheten och styra verksamheten.

Ett talande exempel är den massiva kritik som den förra allmänna åklagaren Ina Rama fick utstå under sin mandatperiod. Rama som initialt hade politiskt stöd för sin kandidatur kom snabbt att falla i onåd hos såväl regeringen som oppositionen. När Rama i efterdyningarna av våldsamma gatuprotester kom att väcka åtal mot chefen för den polisstyrka som sattes in mot demonstranterna utsattes hon för massiva påtryckningar och skarp kritik av regeringen. Premiärminister Sali Berisha och representanter för hans politiska parti gick så långt som att anklaga Rama för att vara delaktig i en konspiration till statskupp. Berisha var också tydlig med att Rama inte kunde förvänta sig att nomineras för ytterligare en mandatperiod och att han personligen skulle låta henne arresteras den dag hon frånträdde sitt ämbete.⁸⁹

Politiseringen och de strukturella bristerna uttrycker sig även i att det inom åklagarväsendet finns ett bristande förtroende för den egna myndighetens oberoende. De undersökningar som gjorts visar att en majoritet av de tillfrågade åklagarna menar att myndigheten inte är oberoende. Regeringen pekas ut som den institution som har det största otillbörliga inflytandet.⁹⁰

Utöver det mer strukturella hotet mot åklagarmyndighetens oberoende och professionalism finns även andra integritetshotande faktorer. Av Europarådets medlemmar är det endast Moldavien som har en lägre lönenivå inom åklagarmyndigheten än Albanien. Lönerna kompletteras dessutom inte av andra anställningsförmåner såsom är vanligt förekommande i länder med liknande historisk bakgrund. Detta leder till en situation där åklagare av rent ekonomiska skäl befinner sig i en situation som gör dem utsatta. I kombination med andra omständigheter, såsom inflytandet av organiserad brottslighet och bristen på demokratisk tradition resulterar detta i att rättsväsendet, inklusive åklagarmyndigheten, pekas ut som den mest korrupta sektorn i Albaniens statsförvaltning.⁹¹

Liksom andra statsanställda har åklagare en lagstadgad skyldighet att deklarerat sina inkomster, tillgångar och affärsmässiga associationer. I praktiken har systemet dock inte alltid efterlevts och sanktioneras oftast enbart genom symboliska viten.⁹²

⁸⁹ Balkan Insight, 2012-20-03

⁹⁰ Balkan Insight, 2012-10-25

⁹¹ Ibid.

⁹² Council of Ministers, sid. 16

6. Domstolsväsendet

6.1. Domstolsväsendets kapacitet

Utöver konstitutionsdomstolen, som snarare är att betrakta såsom en fristående statsfunktion, utgörs grundpelarna i det albanska rättsväsendet av ett statligt juridiskt råd och de allmänna domstolarna.

Det juridiska rådet består av 15 ledamöter. Fasta ledamöter är presidenten (som är ordförande), Högsta domstolens chefsdomare och justitieministern. Resterande ledamöter väljs dels av parlamentet, dels internt bland praktiserande domare i det ordinarie domstolsväsendet. Rådet föreslår tillsättningar av domare i lägre och högre domstol samt handlägger disciplinärenden mot domare i dessa instanser.⁹³ Rådets arbete har kritiserats för bristande organisation och effektivitet. Oklarheter i rutiner kring ledamöternas ansvarsområden och brister i rådets organisation utgör hinder för en effektiv domstolsorganisation där kompetenta domare får möjlighet att utvecklas och befordras.⁹⁴

Högsta domstolen är den högsta appellationsdomstolen och består av 17 domare som utses av presidenten med godkännande av parlamentet. Domarna utses för en tjänstgöringsperiod om nio år. Domstolen är organiserad i en straffrättslig och en civilrättslig avdelning. Den straffrättsliga avdelningen har även ansvar för militära mål. Chefsdomaren har möjlighet att flytta ärenden mellan avdelningarna. Domstolen sammanträder genom en panel av fem domare. Domar proklameras inom 30 dagar från att förhandlingar avslutas.⁹⁵

Appellationsdomstolar finns i sex regioner och ansvarar för överprövning av utslag i lägre domstol. Som i alla instanser lottas mål på enskilda domare enligt lagstadgade principer. Domarna föreslås av det Juridiska Rådet och utses formellt av presidenten. För att tjänstgöra i appellationsdomstol krävs minst fem års erfarenhet från lägre domstol. Domare i appellationsdomstol tjänstgör till dess att de självmant slutar, sägs upp eller når 65 års ålder.⁹⁶

Lägre domstolar prövar civilrättsliga och straffrättsliga ärenden i enlighet med straff- och civilprocesslagstiftningen. Domstolarna är organiserade utifrån 36 distrikt som tillsammans täcker in hela landet. Den territoriella jurisdiktionen för varje domstol fastställs genom presidentdekret. Domstolarna sammanträder med tre domare.⁹⁷

⁹³ Institute of Policy and Legal Studies

⁹⁴ Council of Ministers, sid. 14f

⁹⁵ Institute of Policy and Legal Studies

⁹⁶ Ibid

⁹⁷ Ibid

Domstolsorganisationen inrymmer också domstolar för särskilt grova brott (felonidomstolar). Lägre felonidomstolar och särskilda appellationsdomstolar prövar de mål som enligt lag faller under deras jurisdiktion. Domstolarna sammanträder med en panel av fem domare. Utöver dessa domstolar finns även en militärdomstol som prövar mål med koppling till Albaniens väpnade styrkor.⁹⁸

Sammanlagt har Albanien drygt 350 ordinarie domare fördelade på domstolar i Tirana, Berati, Dibër, Durrës, Elbasan, Fier, Gjirokastrë, Kavajë, Korçë, Krujë, Kukës, Kurbin, Lezhë, Lushnjë, Mat, Pogradec, Pukë, Sarandë, Shkodër, Tropjë, Vlorë och Permet. Merparten av domarna (77 procent) tjänstgör i lägre domstol.⁹⁹

För att utses som domare krävs att en person är ostraffad, juristutbildad, har gott rykte och är minst 25 år. Utöver den grundläggande juridiska utbildningen skall den som utses till domare genomgå en obligatorisk domarutbildning vid en statlig juridisk akademi. I dagsläget saknar akademien den infrastruktur som krävs för att kunna erbjuda adekvat utbildning till nya domare. Akademiens budget är mycket begränsad och undervisning lever inte upp till de krav som ställs av Europarådet. Även om läroplanen har godkänts finns brister i integreringen av internationell rätt och Europakonventionen i undervisningen som inte lever upp till internationell standard.¹⁰⁰

Ytterligare ett kapacitetsproblem för det albanska domstolsväsendet är bristen på kontinuitet och förutsägbarhet. De kraftiga politiska svängningarna i landet i kombination med att leva upp till de legala krav ett framtida EU-medlemskap kräver har medfört en situation där mängden ny lagstiftning som tillkommer är stor samtidigt som befintliga lagar ständigt ändras. I kombination med den juridiska akademiens bristande kapacitet medför detta en situation där rättsutvecklingen springer ifrån domarkåren. Detta i sin tur leder till en onödigt hög arbetsbelastning för de enskilda domarna och medför stora balans- och brister i kvaliteten på domar.

Avslutningsvis bör också nämnas att det inte bara är den juridiska akademien som präglas av stora resursbrister. Bristande resurser genomsyrar hela det albanska rättsväsendet och Albanien är det land i Europa som har den lägsta andelen av statsbudgeten allokerad till domstolsväsendet.¹⁰¹

6.2. Domstolsväsendets integritet

⁹⁸ Ibid

⁹⁹ Ibid

¹⁰⁰ Council of Ministers, sid. 16

¹⁰¹ European Council,

http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport_en.pdf

Såvitt gäller rättsväsendet gör EU-kommissionen i juni 2014 den sammanfattande bedömningen att Albanien visar vilja att reformera, särskilt genom samarbete med Venedigkommissionen för att öka oberoende, ansvarsutkrävning och professionalism. Kommissionen konstaterar dock att Albanien fortsatt behöver driva reformarbetet inom rättsväsendet kraftfullt, särskilt i relation till oberoende och ansvarsutkrävning samt implementering.¹⁰²

I sin nyckelroll som garant för domstolsväsendet möter det juridiska rådet en rad hinder. Domares immunitet medför begränsningar i rådets möjligheter att effektivt utreda oegentligheter inom domarkåren och något formellt regelverk för lyftande av domares immunitet finns inte på plats. Dessutom saknas en adekvat reglering av formella procedurregler. Det juridiska rådets tillsynsmandat delas också i viss utsträckning med justitiedepartementet som har ansvar för att överse implementeringen av lagstiftningen. Då tillsynsområdena tangerar varandra och ingen tydlig formell gränsdragning existerar finns risk för politiskt inflytande över tillsynsprocessen.¹⁰³

Domstolsväsendet betraktas som en av de mest korrupta institutionerna i Albanien. Domstolsväsendets oberoende utsätts för regelbundna påfrestningar genom politiska påtryckningar från både regeringsmakt och opposition. Regeringen drar sig inte för att sätta press på domare genom att vara involverad i tillsättnings- och disciplinfrågor. Även otillbörligt inflytande från den privata sektorn och organiserad brottslighet är vanligt förekommande. Korruptionen uppfattas som mycket omfattande. Endast 28 procent av de företag som är verksamma i Albanien uppfattar rättsväsendet som rättvist och oberoende.¹⁰⁴

Endast 33 procent av de albanska domarna anser att domstolsprocessen är fri från politiskt inflytande. De som pekats ut som mest aktiva i sin påverkan på domstolarna var regeringstjänstemän, lokala politiker, parlamentsledamöter och presidentadministrationen.¹⁰⁵

Domares tjänstgöringsvillkor anses inte uppfylla Europarådets krav och ersättningsnivån tillhör de lägsta i Europa. Det regelverk som finns på plats för att utvärdera domares prestationer tillämpas i praktiken inte enhetligt vilket leder till slitningar inom domarkåren och underblåser korrupt beteende. Detsamma gäller regleringen av disciplinära förfaranden mot domare. Ett regelverk finns på plats men på grund av bland annat oklarheter i tillsynsmandat för juridiska rådet och justitiedepartementet kan systemet inte tillämpas kraftfullt och konsekvent.¹⁰⁶

¹⁰² EU-kommissionen, 2014-06-04

¹⁰³ Council of Ministers, sid. 11 f.

¹⁰⁴ Balkan Insight, 2012-10-25

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Council of Ministers, sid. 15f.

7. MR-ombudsmannen

Den albanska ombudsmannainstitutionen är konstitutionellt grundad men regleras i detalj i speciallagstiftning. Ombudsmannen väljs av parlamentet med tre femtedelars majoritet för en femårig mandatperiod med möjlighet till omval. Kvalifikationskraven är att ombudsmannen skall vara en albansk medborgare med högre utbildning som i sin verksamhet har gjort viktiga bidrag för mänskliga rättigheter. Ombudsmannen kan avsättas genom en misstroendeförklaring av en tredjedel av parlamentet.¹⁰⁷

Ombudsmannen åtnjuter samma immunitet som en domare och kan inte hållas straffrättslig ansvarig under sin mandatperiod. En ombudsman kan inte vara medlem i något politiskt parti eller inneha någon politisk eller statlig position eller bedriva privat näringsverksamhet. Ombudsmannen har som främsta uppgift att överse hur medborgarnas konstitutionella rättigheter tas till vara av det offentliga. Alla albanska medborgare kan väcka ett ärende hos ombudsmannen som sedan utreder ärendet och vidtar åtgärder i form av rekommendationer till myndigheter i fall där kränkningar av medborgares rättigheter identifierats. Ombudsmannens mandat innefattar också möjligheten att begära att åtal väcks mot enskilda tjänstemän.

Ombudsmannens budget allokeras från en särskild post i statsbudgeten men verksamheten finansieras även delvis av privata donationer. Donationerna skall ske på ett sätt som inte gör att ombudsmannens oberoende eller opartiskhet påverkas och deklarerats och registreras i ett särskilt donationsregister.¹⁰⁸

Ombudsmannainstitutet stipulerar tre av varandra oberoende ombudsmän med skilda ansvarsområden. Varje ombudsman har sin egen stab. Sammanlagt arbetar 47 personer vid myndigheten.¹⁰⁹

Ombudsmannens kompetens omfattar att hantera klagomål avseende rättsväsendet och dessa utgör en stor del av ombudsmannens totala ärendevolym. I första hand handlar det om klagomål relaterade till förhållandena i landets fängelser.¹¹⁰

En stor andel av klagomålen som rör rättsväsendet handlar också om brister i verkställigheten av domar. Ombudsmannen har identifierat detta som ett särskilt allvarligt problem mot bakgrund av mängden ärenden samt det faktum att även de högsta statliga institutionerna systematiskt visar stora brister i implementeringen av domar. Kraftfulla legala mekanismer saknas i dagsläget för att beivra denna systemhotande form av domstolstrots. I praktiken innebär det att offentliga funktionärer och myndigheter kan begå

¹⁰⁷ Ombudsman Information Network, Albania

¹⁰⁸ Ibid

¹⁰⁹ Ibid

¹¹⁰ People's Advocate Annual Report, sid. 117 f.

direkta lagbrott utan att ansvar kan utkrävas. I en särskild rapport till parlamentet har Ombudsmannen adresserat problemet med omfattande förslag om utökat samarbete mellan åklagarmyndigheten, domstolarna och domstolspolisen som har det faktiska ansvaret för att verkställa domar. En konsekvens av rådande brister, där det allmänna inte kan hållas ansvarigt, medför att allmänhetens förtroende för rättskedjan är mycket lågt.¹¹¹

¹¹¹ People's Advocate Annual Report, sid. 117 f.

8. Europadomstolen

Albanien är fullvärdig medlem av Europarådet och ratificerade Europakonventionen 1996. Genom särskild reglering i Albanien konstitution står internationella åtaganden över intern lagstiftning. Genom sin territoriella behörighet i Albanien blir således Europadomstolen i Strasbourg den yttersta garanten för mänskliga rättigheter i Albanien då nationella rättsmedel uttömts. Av domstolens statistik kan konstateras att antalet ärenden som väcks mot albanska staten är förhållandevis lågt och att en stor del av dessa avvisas av domstolen.¹¹²

¹¹² European Court of Human Rights, Fact Sheet

9. Lifos slutsatser

Den politiska utvecklingen i Albanien har de senaste åren haft en tydlig riktning mot EU-integration men utvecklingen går långsamt och möter hinder i form av nationell politisk maktkamp, svaga offentliga institutioner, korruption och organiserad brottslighet. Ett konstitutionellt ramverk finns på plats men implementeringen medför en stark koncentration av inflytande för regeringen och premiärministern.

Ett legalt ramverk och organisatorisk struktur kring och inom den albanska polisen finns på plats, men resursbrister och tekniska tillkortakommanden inverkar menligt på polisens kapacitet. Dessa brister förefaller dock inte vara så allvarliga att de i sig innebär att polisen saknar kapacitet att möta samhällets krav.

Allvarligare är dock de integritetshotande faktorer som kan identifieras. Befolkningens förtroende för polisen rapporteras vara lågt (här kan den låga anmälningsbenägenheten vara en möjlig indikator). Korruptionen är omfattande och det förekommer att polisen begår övergrepp mot enskilda. Även om ett ramverk och interna och externa mekanismer för kontroll av polisen är på plats, kan deras effektivitet ifrågasättas. Strafffriheten i fall av korruption och övergrepp rapporteras vara utbredd trots att vilja från politiskt håll och polisledning att ta itu med dessa problem uttrycks på många sätt och åtgärder vidtas.

Domstolsväsendet finns representerat över hela Albaniens territorium men präglas av organisatoriska brister och låg resurstilldelning. Mängden ny lagstiftning har i modern tid varit mycket stor vilket medfört osäkerheter avseende tillämpningen. Den akademi som svarar för vidareutbildning av åklagare och domare har knappa resurser. Lifos bedömning är att det finns påtagliga kapacitetsbrister inom åklagarmyndigheten och domstolsväsendet.

Korruptionen är omfattande på alla nivåer inom rättsväsendet. De mekanismer som skall utöva tillsyn över rättsväsendet finns på plats men fungerar inte på ett effektivt och enhetligt sätt. Försök att från politiskt påverka rättsväsendet i enskilda ärenden förekommer regelmässigt och de legala strukturer som skall skydda rättskedjan från otillbörligt inflytande är otillräckliga. Lifos bedömning är att det finns påtagliga integritetsbrister inom åklagarmyndigheten och domstolsväsendet.

Verkställigheten av lagakraftvunna domar uppvisar stora brister. Särskilt allvarligt är att myndigheter, inklusive regeringen, systematiskt vägrar implementera domar som går dem emot.

Även med beaktande av senare rapportering och det faktum att Albanien formellt erhållit status som kandidatland av EU, förefaller rapporterade,

kvarstående brister i här berörda aktörers kapacitet och integritet
sammantagna ge stöd för slutsatsen att UD:s skrivelse avseende de albanska
förhållandena 2011 alltjämt äger sin giltighet:

Tillsammans skapar dessa faktorer en situation där en medborgare som behöver lita till
någon form av myndighetsutövning för att få sina lagliga rättigheter respekterade, inte
alltid får det skydd han eller hon behöver. Dessa svårigheter slår särskilt hårt mot
kvinnor, barn, funktionshindrade, homosexuella och minoriteter som romer.

10. Referenser

Albansk frivilligorganisation, samtal med företrädare i Tirana 2013-04-08

Balkan Insight, 2012-02-03, *Tough Prosecutor Shakes Albania's Establishment*, <http://www.balkaninsight.com/en/article/tough-prosecutor-shakes-albania-s-establishment>

Balkan Insight, 2012-10-25, *Albania's Judges admit Corruption and Bribes*, <http://www.balkaninsight.com/en/article/albania-judges-admit-corruption-and-bribes>

Bertelsmann Foundation, 2014, *BTI 2014; Albania Country Report*, http://www.bti-project.de/fileadmin/Inhalte/reports/2014/pdf/BTI_2014_Albania.pdf

Council of Europe, Commissioner for Human Rights, 2014-01-16, *Commissioner for Human Rights, Report by Nils Muižnieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights, following his visit to Albania, from 23 to 27 September 2013*, Lifos 31612

Council of Europe, Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), 2012-03-20, *Report to the Albanian Government on the visit to Albania carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 21 May 2010*, Lifos 27256

Council of Ministers, Department of Strategy and Donor Coordination, *Justice Inter Sector Strategy*, http://www.dsdc.gov.al/dsdc/pub/moj_strategjia_eng_1597_1.pdf

European Court of Human Rights, http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=reports&c=#n1347956587550_pointer

EU-kommissionen, 2014-06-04, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on Albania's Progress in the Fight Against Corruption and Organised Crime and in the Judicial Reform*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/al_report_june_2014.pdf

EU-kommissionen, 2013, *Albania 2013 Progress report*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/al_report_2013.pdf

European Council, *European Justice Systems*, 2012

http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport_en.pdf

Immigration and Refugee Board of Canada, 2011-10-05, *Albania: The police force*, Lifos 26336

Institute for Policy and Legal Studies, *Organizational study of the Albanian Judicial Sector*, <http://www.ipls.org/services/judicial/j1.html>

Interpol, <http://www.interpol.int/Member-countries/Europe/Albania>

Landinfo, 2014-01-06, *Respons. Albania: Situasjonen for rombefolkningen*, Lifos 31528

Law on State Police, 2007-06-04,

<http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/4296>

Migrationsverket, 2013-12-20, *Situationen för hbt-personer i Albanien*, Lifos 31431

Migrationsverket, 2013-06-14, *Blodsfejder i Albanien*, Lifos 30453

Ombudsman Information Network, Albania,

http://www.anticorruption.bg/ombudsman/eng/readnews.php?id=4391&lang=en&t_style=tex

OSCE, 2006-11-03, *Analysis of the Criminal Justice system in Albania*,

<http://www.osce.org/albania/22211>

People's Advocate annual Report, On the Activity of the Peoples Advocate, 1st January – 31st December 2012,

[file:///C:/Users/Per/Downloads/Peoples%20Advocate%20Annual%20Report%202012%20-%20EN%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Per/Downloads/Peoples%20Advocate%20Annual%20Report%202012%20-%20EN%20(2).pdf)

The Public Prosecutors Office, Albania, <http://www.pp.gov.al/>

UN Office on Drugs and Crime (UNODC), 2011-05-17, *Corruption in the Western Balkans: Bribery as experienced by the population*,

<http://www.refworld.org/docid/4e809bf12.html>

US Department of State, 2014-02-28, *2013 Country Reports on Human Rights Practices – Albania*, Lifos 31947

Utrikespolitiska Institutet, Landguiden,

<http://www.landguiden.se/Lander/Europa/Albanien>