

HULUMTIM PARLAMENTAR

# BYROJA PËR VERIFIKIMIN DHE KONFISKIMIN E PASURISË SË PAJUSTIFIKUESHME

TETOR 2022







Instituti Demokratik I Kosovës është degë e  
Transparency International për Kosovë

Misioni i KDI-së është mbështetja e  
zhvillimit të demokracisë pjesëmarrëse  
dhe luftës kundër korrupsion përmes  
promovimit të transparencës,  
llogaridhënies dhe integritetit në të  
gjitha nivelet dhe sektorët e shoqërisë

E drejta e autorit © 2022. Kosova Democratic Institute (KDI).

Instituti Demokratik i Kosovës i ka të gjitha të drejtat të rezervuara dhe asnjë pjesë e këtij botimi nuk lejohet të riprodhohet ose të transmetohen në çfarëdo forme, mekanike apo elektronike, përfshirë fotokopjimin ose çdo sistem tjetër të ruajtjes dhe nxjerrjes së materialeve, pa lejen me shkrim të botuesit. Publikimi mund të riprodhohet ose të transmetohet vetëm nëse përdoret për qëllime jo komerciale. Kurdo dhe kushdo që përdor citate a materiale të ndryshme të këtij botimi është i obliguar ta bëjë të qartë burimin nga do t'i ketë marrë ato citate ose materialeve që përdoren.

Për çdo vlerësim, vërejtje, kritikë apo sugjerim, luteni të na kontaktoni përmes mundësive të ofruara më poshtë:

Adresa: Rr. Bajram Kelmendi, Nr. 45

10 000, Prishtinë, Kosovë.

Tel: +383 (0) 38 248 038

E-mail: [info@kdi-kosova.org](mailto:info@kdi-kosova.org)

Ueb: [www.kdi-kosova.org](http://www.kdi-kosova.org)

Ky hulumtim është realizuar në kuadër të projektit "Zgjerimi i hapësirës qytetare për reformat e ardhshme në drejtësi", i përkrahur nga Ambasada Holandeze në Kosovë.

Përmbajtja e këtij hulumtimi është përgjegjësi vetëm e Institutit Demokratik të Kosovës (KDI), dhe në asnjë rrethanë nuk do të konsiderohet që reflekton qëndrimet e *Ambasadës Holandeze në Kosovë*.

Përgatitur për: Komisionin për Legjislacion, Mandate, Imunitete, Rregulloren e Kuvendit dhe Mbikëqyrjen e Agjencisë Kundër Korrupsionit

Tetor 2022, Prishtinë

Layout and design: **envinion**



Kingdom of the Netherlands

# TABELA E PËRMBAJTJES

## 06

### 1. HYRJE

## 07

### 2. ÇFARË PARASHEH PROJEKTLIGJI PËR BYRONË SHETËRORE PËR VERIFIKIMIN DHE KONFISKIMIN E PASURISË SË PAJUSTIFIKUESHME

## 09

### 3. CILAT JANË ÇËSHTJET QË DUHET TË ADRESOHEN NË BAZË TË OPINIONIT TË KOMISIONIT TË VENECIAS

## 11

### 4. SI MUND TË ZBATOHET KY PROJEKTLIGJ NË PRAKTIKË?

- 4.1. Harmonizimi me ligjet tjera
- 4.2. Evitimi i paqartësive në projektligj
- 4.3. Përforsimi i garancioneve për të drejtat kushtetuese

## 16

### 5. CILAT JANË SFIDAT E THEMELIMIT DHE FUNKSIONIMIT TË BYROSË?

- 5.1. Rishikimi i mekanizmit institucional për verifikimin dhe konfiskimin e pasurisë
- 5.2. Qartësimi i bashkëpunimit me institucionet tjera
- 5.3. Funksionimi i Byrosë

## 18

### 6. CILAT JANË PRAKTIKAT NGA SHTETET TJERA QË KANË THEMELUAR ORGANE TË TILLA?

- 6.1. Praktikrat lidhur me konfiskimin civil
- 6.2. Institucionet përgjegjëse për konfiskimin e pasurisë së pajustificueshme

## 23

### 7. PËRFUNDIM ME REKOMANDIME



# 1. HYRJJE

Më 19 shtator 2022, Komisioni për Legjislacion, Mandate, Imunitete, Rregulloren e Kuvendit dhe Mbikëqyrjen e Agjencisë Kundër Korrupsionit (më tutje: Komisioni për Legjislacion), përmes Institutit Demokratik të Kosovës (KDI), ka parashtruar kërkesë për realizimin e një hulumtimi parlamentar i cili trajton Projektligjin për Byronë për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme. Ky projektligj ka qenë objekt i interpretimit nga ana e Komisionit të Venecias, pas kërkesës së Kuvendit të Kosovës, dhe i njëjti do të trajtohet më tej pas rekomandimeve të pranuar nga ky mekanizëm.

Ky hulumtim parlamentar trajton pesë çështje kryesore, të ngritura nga Komisioni për Legjislacion i Kuvendit të Republikës së Kosovës:

- Çfarë parasheh projektligji për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme?
- Cilat janë çështjet që duhet të adresohen në bazë të Opinioni të Komisionit të Venecias?
- Si mund të zbatohet projektligji në praktikë?
- Cilat janë sfidat e themelimit dhe funksionimit të Byrosë?
- Cilat janë praktikat nga shtetet tjera që kanë themeluar organe të tilla?

Analiza merr për bazë Kushtetutën dhe legjislacion aktual të Republikës së Kosovës, të gjeturat nga Opinioni i Venecias (i datës 17 qershor 2022), si dhe praktikat e vendeve të tjera, me fokus të veçantë në shtetet e Bashkimit Evropian.

Secila nga çështjet e ngritura nga Komisioni për Legjislacion do të trajtohen veç e veç. Fillimisht, do të analizohet përmbajtja e projektligjit aktual, duke vënë në pah elementet kryesore të tij. Më pas, do të paraqitet një përmbledhje e opinionit të Komisionit të Venecias, me theks të veçantë në çështjet/temat të cilat kërkojnë shtjellim të mëtutjeshëm nga ana e deputetëve të Kuvendit. Tutje, në këtë hulumtim parlamentar do të paraqiten të gjetura dhe sugjerime se si

mund të zbatohet ky projektligj në praktikë, pas miratimit të tij, duke theksuar edhe sfidat kryesore për themelimin dhe funksionimin e Byrosë. Më tej, hulumtimi parqet edhe një vështrim të shkurtër krahasues, që përfshinë disa vende evropiane (me nivele të ndryshme të korrupsionit), lidhur me modelet që ato zbatojnë për verifikimin dhe konfiskimin e pasurisë së pajustificueshme. Kjo bëhet me qëllim që t'iu ofrojë deputetëve një pasqyrë më të gjerë mbi praktikën dhe modelet e vendeve evropiane për hetimin dhe konfiskimin e pasurisë së pajustificueshme. Në përfundim, janë përmbledhur gjetjet kryesore të hulumtimit dhe janë paraqitur disa rekomandime themelore lidhur me projektligjin.

Duhet potencuar se, për shkak se ky paraqet vetëm një Opinion ligjor të kufizuar në kohë dhe gjerësinë e shtjellitimit, analiza përqëndrohet vetëm në aspektet më të rëndësishme të projektligjit dhe çështjeve të ndërlydhura me fushëveprimin e tij.





# 2. ÇFARË PARASHEH PROJEKTLIGJI PËR BYRONË SHETËRORE PËR VERIFIKIMIN DHE KONFISKIMIN E PASURISË SË PAJUSTIFIKUESHME

Projektligji për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme (*më tutje: Projektligji*) është një ligj i fushës civile-juridike që ka si objektivi të përgjithshëm forcimin e luftës kundër korrupsionit dhe formave të tjera të abuzimit të funksioneve publike, që rezultojnë në përfitime materiale. Brenda këtij objektivi gjithpërfshirës, ky projektligj ka për qëllim krijimin e një baze ligjore të veçantë – përmes një *lex specialis* – si dhe të një mekanizmi institucional të posaçëm, për hetimin dhe konfiskimin e pasurisë së përfituar në mënyrë të kundërligjshme nga persona që ushtrojnë, ose kanë ushtruar, detyra publike dhe persona të lidhur me ta. Në këtë vazhde, projektligji mëton në identifikimin e pasurive të pajustificueshme të zyrtarëve publik dhe personave të lidhur me ta dhe rikthimin e asaj pasuri në kontroll publik (institucional).

Ky projektligj është i natyrës civile, sepse si objekt ka hetimin përmes procedurave të karakterit civilo-juridik të pasurisë, e jo hetimin penal apo administrativ të personave dhe pasurive të tyre. Për më tepër, vet projektligji përcakton zbatimin përshtatshmërisht të Ligjit për Procedurën Kontestimore (më tutje: LPK), për disa çështje procedurale që nuk janë rregulluar shprehimisht në këtë projektligj (shih nenin 59 të projektligjit).

Një tipar tjetër dallues i këtij projektligji është se ai rregullon aspekte materiale dhe procedurale dhe kjo e bënë atë mjaft voluminoz.

Me hyrjen në fuqi të (Projekt)Ligjit për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme, praktikisht, krahas procedurave të përgjithshme penale dhe administrative, shtohet edhe procedura e veçantë civile për hetimin dhe konfiskimin e pasurive që dyshohet se janë re-



Projektligji parasheh dy procedura, gjegjësisht procedurën e verifikimit të pasurisë që zhvillohet nga Byroja dhe procedurën e konfiksimit të pasurisë së pajustificueshme, që zhvillohe nga gjykatat.

Projektligji përcakton vlerën prej njëzetepesë mijë

# (25.000) EURO

pasuri të pajustificueshme, si prag për të bartur çështjen nga hetimi i Byrosë tek inicimi i procedurës gjyqësore të konfiksimit.

zultat i korrupsionit dhe formave të tjera të keqperdorimeve të detyrave dhe funksioneve publike.<sup>1</sup>

Në kuptim përmbajtësor, siç pasqyrohet edhe në nenin 1 të projektligjit [Qëllimi], ai rregullon dy aspekte themelore, përkatësisht themelimin, organizimin dhe kompetencat e Byrosë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiksimit e Pasurisë së Pajustificueshme, si dhe procedurat për verifikimin dhe konfiksimit e pasurisë së fituar në mënyrë të pajustificueshme.

Projektligji shënjestron verifikimin dhe konfiksimit e pasurisë së pajustificueshme të personave zyrtarë, personave të ekspozuar politikisht, anëtarëve të tyre të familjes dhe palëve të treta. Në aspektin kohor, ligji do të zbatohet ndaj pasurisë së pajustificueshme të fituar përgjatë periudhës së ushtrimit të funksionit të subjekteve (personave) të mësipërme, nga data 17 shkurt 2008; si dhe brenda dhjetë (10) viteve nga momenti kur subjektet në fjalë pushojnë së ushtruar funksionin e tyre.

Projektligji parasheh krijimin e një institucioni të ri dhe të pavarur publik: Byroja Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiksimit e Pasurisë së Pajustificueshme (më tutje: Byroja). Byroja do ketë kompetencë për të zhvilluar procedurat e verifikimit të pasurive të dyshimta, për të kërkuar nga

gjykata shqiptimin e "masës së përkohshme të sigurimit të pasurisë", si dhe për t'i propozuar gjykatës konfiksimit e përhershëm të pasurive të pajustificueshme.

Projektligji e përkufizon pasurinë e paligjshme si "*pasuria që nuk është në përputhje me të hyrat e ligjshme ose pasuria prejardhja e ligjshme e së cilës dështon të vërtetohet, të cilën personi në procedurë e ka në pronësi, posedim, mbi të cilën ushtron formë tjetër të kontrollit apo nga e cila ka ndonjë dobi*" (neni 1.10).

Projektligji parasheh dy procedura, gjegjësisht procedurën e verifikimit të pasurisë që zhvillohet nga Byroja dhe procedurën e konfiksimit të pasurisë së pajustificueshme, që zhvillohe nga gjykatat. Projektligji përcakton vlerën prej njëzetepesë mijë (25.000) euro pasuri të pajustificueshme, si prag për të bartur çështjen nga hetimi i Byrosë tek inicimi i procedurës gjyqësore të konfiksimit. Projektligji përcakton mjete juridike që subjektet mund të përdorin për të kontestuar vendimet gjyqësore ndaj pasurisë së tyre (qoftë vendimit për masën e përkohshme të sigurimit të pasurisë, si dhe vendimit për konfiksimit).

<sup>1</sup> Legjislacioni penal në Republikën e Kosovës për hetimin dhe konfiksimit e pasurive të përfituara nga veprat penale përbëhet në radhë të parë nga Kodi Penal dhe Kodi i Procedurës Penale. Kjo kornizë ligjore penale përplotësohet nga Ligji për Kompetencat e Zgjera për Konfiksimit e Pasurisë, Ligji për Pastrimin e Parave dhe Luftimin e Financimit të Terrorizmit. Në anën tjetër, një hetim i kufizuar dhe i tërthortë administrative i pasurisë së pajustificueshme realizohet edhe në bazë të Ligjit për Agjencinë për Parandalimin e Korrupsionit si dhe përmes veprimtarisë së Agjencisë për Parandalimin e Korrupsionit.





# 3. CILAT JANË ÇËSHTJET QË DUHET TË ADRESOHEN NË BAZË TË OPINIONIT TË KOMISIONIT TË VENECIAS

Komisioni i Venecias, në seancën e tij plenare të 131-të (17-18 qershor 2022), ka miratuar Opinionin për Projektligjin Nr. 08/L-121 për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme (CDL-REF(2022)015. Ky Opinion është nxjerrë pas kërkesës së parashtruar nga ana e Kryetarit të Kuvendit të Republikës së Kosovës, në mars të vitit 2022.<sup>2</sup>

Opinion merr parasysh dispozitat përkatëse të Kushtetutës së Republikës së Kosovës (më tutje Kushtetuta), të drejtat e njeriut të garantuara me Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut (më tutje: KEDNJ) dhe protokollet shtesë,<sup>3</sup> standardet e sundimit të ligjit të zhvilluara nga Komisioni i Venecias, si dhe normat e tjera relevante të së drejtës ndërkombëtare, siç është Konventa e Këshillit të Evropës për Pastrimin, Kërkimin, Sekuestrimin dhe Konfiskimin e Produkteve të

Krimin dhe Financimin e Terrorizmit (ETS 198)<sup>4</sup> dhe Konventa e OKB-së kundër Korrupsionit (UNCAC).<sup>5</sup>

Komisioni i Venecias në trajtimin e projektligjit ka marrë parasysh edhe Rekomandimet e Task Forcës së Veprimit Financiar të vitit 2012 (Rekomandimet e FATF), Parimet e Praktikave më të Mira të G8 për Gjurmimin, Ngrirjen dhe Konfiskimin e Pasurive (2004), praktikat më të mira të G8 për Administrimin e Aseteve të Sekuestruara (2005), si dhe rregulloret përkatëse të BE-së, veçanërisht Vendimi Kornizë i Këshillit të BE-së 2005/212/JHA, i datës 24 shkurt 2005 për Konfiskimin e të Ardhurave, Dobive dhe Pasurive që lidhen me Krimin,<sup>6</sup> dhe Direktiva 2014/42/BE e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit, e datës 3 prill 2014 mbi Ngrirjen dhe Konfiskimin e Dobive dhe të Ardhurave nga Krimi në Bashkimin Evropian.

<sup>2</sup> Anëtarët raportues nga ana e Komisionit të Venecias për trajtimin e projektligjit dhe përgaditjen e Opinioneve ishin caktuar Z. James Hamilton (Irlandë), z. Dan Meridor (Izrael) dhe znj. Angelika Nussberger (Gjermani). Para miratimit të Opinioneve, Komisioni i Venecias kishte zhvilluar takime me Kryetarin e Kuvendit dhe me përfaqësues të Komisionit për Legjislacion të Kuvendit, përfaqësues të Ministrisë së Drejtësisë, Gjyqësorisë, Prokurorisë, Agjencisë Kundër Korrupsionit, Njësisë së Inteligjencës Financiare, shoqërisë civile dhe organizatave ndërkombëtare në Republikën e Kosovës.

<sup>3</sup> Sipas nenit 22 të Kushtetutës së Kosovës, të drejtat e njeriut dhe liritë të përcaktuara në Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut janë drejtpërdrejt të zbatueshme në Kosovë dhe kanë përparësi ndaj dispozitave të ligjit vendor.

<sup>4</sup> Shih nenin 3 (1) dhe nenin 1.d.

<sup>5</sup> Shih nenin 54 (1)c.

<sup>6</sup> OJEU, L 68/49, shih nenin 3 (4).





## Komisioni i Venecias thekson se legjislacioni i ri i propozuar (ligji në fjalë) i vetëm nuk mund të pritët të zgjidhë të gjitha problemet e korrupsionit.

Por, duhet të përqafohet në një qasje më të gjerë e cila do të përfshinte një sërë masash praktike që synojnë rritjen e efektivitetit të sistemit të zbatimit të ligjit.

Nga aspekti strukturor, Komisioni i Venecias fillimisht trajton vërejtjet e përgjithshme lidhur me projektligjin, e më pas trajton dhe jep rekomandime për dispozita specifike. Nga analiza e realizuar, Komisioni i Venecias thekson se pavarësisht nga qëllimi i arsyeshëm (justifikuar) i ligjit, procedurat e konfiskimit civil pa-dënim duhet të hartohen dhe zbatohen në përputhje me Kushtetutën e vendit, e cila sanksionin zbatimin e drejtpërdrejtë të KEDNJ në rendin juridik të Kosovës dhe merr parasysh standardet evropiane në lidhje me sundimin e ligjit dhe respektimin e të drejtave të njeriut. Komisioni i Venecias thekson se legjislacioni i ri i propozuar (ligji në fjalë) i vetëm nuk mund të pritët të zgjidhë të gjitha problemet e korrupsionit. Por, duhet të përqafohet në një qasje më të gjerë e cila do të përfshinte një sërë masash praktike që synojnë rritjen e efektivitetit të sistemit të zbatimit të ligjit.

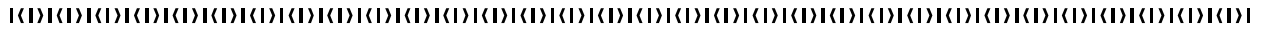
Për më tepër, Komisioni i Venecias konstaton se nuk është e sigurtë nëse krijimi i një organi të ri do ta bënte luftën kundër korrupsionit me të vërtetë më efektive – apo nëse do ta ndërlikonte më tepër të gjithë sistemin që tashmë përfshin një sërë organesh si policia, prokuroria, autoritetet doganore dhe Agjencia Kundër Korrupsionit. Komisioni konstaton se sistemi i ri i verifikimit dhe konfiskimit duhet të kombinohet me sistemin ekzistues të deklarimit të pasurisë së zyrtarëve të lartë publikë, proces të cilin e udhëheqë Agjencia Kundër Korrupsionit. Komisioni i Venecias po ashtu thekson se një projektligj i tillë i ndjeshëm ndaj të drejtave të njeriut, është i pranueshëm vetëm nëse ndërtohet mbi një mekanizëm të

pavarur me të gjitha kompetencat dhe burimet e nevojshme për të luftuar efektivisht korrupsionin e nivelit të lartë dhe krimin e organizuar, dhe se dispozitat aktuale (të projektligjit) janë të pamjaftueshme në këtë drejtim.

Në konkluzionet e Komisionit të Venecias vihet në pah se projektligji, në formulimin e tij aktual, paraqet një numër të caktuar të mangësive dhe zbatimi i tij mund të rezultojë në shkelje të të drejtave themelore të garantuara me Kushtetutën dhe KEDNJ.

Rrjedhimisht, nga analiza e realizuar për projektligjin, **rekomandimet që dalin nga Komisioni i Venecias janë si në vijim:**

- Të bëhet formulimi i interesave të përgjithshme dhe publike, synimit dhe qëllimit të ligjit të ri në mënyrë të saktë dhe shteruese;
- Të rishqyrtohet nevoja dhe dobia e themelimit të një organi të ri, Byrosë, dhe në rast se vazhdohet me këtë qasje (për themelimin e Byrosë):
  - a) të sigurohen garanci të forta të pavarësisë së Byrosë
  - b) t'i sigurohet Byrosë një numër i mjaftueshëm i personelit të specializuar dhe me kompetenca adekuate;



- Të përcaktohet saktë:
  - a) sipas cilave kushte dhe mbi bazën e cilave kritere Byroja duhet të mbledhë informata sipas detyrës zyrtare para fillimit të procedurës zyrtare të verifikimit;
  - b) sipas cilave kushte mund dhe duhet të iniciohet procedura e verifikimit; dhe
  - c) prioritetet për punën e Byrosë, duke siguruar që Byroja të fokusohet në rastet e profilit të lartë;
- Të qartësohet se barra e provës i kalon palës në procedurë vetëm pasi organi kompetent (*sipas projektligjit aktual, Byroja*) të ketë paraqitur një propozim të arsyetuar dhe prova që tregojnë se ekziston të paktën gjasa për përvetësim të paligjshëm të pasurisë, në bazë të standardit të procedurës civile të vlerësimit të gjasave; dhe të përcaktohet më saktë standardi civil i provës i "*vlerësimit të gjasave*", i cili sipas projektligjit aktual duhet të zbatohet nga gjykata;
- Të vendosen garanci më të forta për të drejtat e njeriut të palës dhe të personave të tjerë, ndër të tjera:
  - a) duke specifikuar se vendimi për inicimin e procedurës së verifikimit të paktën t'i komunikohet palës në procedurë dhe t'i nënshtrohet mjetit juridik;
  - b) duke siguruar që deklaratat e bëra dhe dokumentet e detyrueshme të ofruara nga pala në procedurë civile nuk mund të përdoren kundër tij apo saj në një procedurë penale;
  - c) duke bërë të qartë se familjarët e palës shënjestrohen vetëm si "*persona të tretë*";
  - d) duke rishqyrtuar dispozitën që personat fizikë dhe juridikë mund të detyrohen nga gjykata të bashkëpunojnë me Byronë;
  - e) duke rregulluar si të bëhet identifikimi i "*palëve të treta që kanë interes juridik*" dhe cilat janë të drejtat e tyre në procedurën e verifikimit dhe konfiskimit;
  - f) duke siguruar që personat e përfshirë në konfiskim të mos privohen nga e gjithë pasuria; dhe
  - g) duke garantuar kompensimin e dëmeve të pësuar nga pala në rast se procedura e konfiskimit përfundimisht rezulton e pasuksesshme;
- Të vendoset një prag adekuat i provave që arsyetojnë vendosjen e masave të përkohshme të sigurimit, duke bërë të qartë se masat e tilla mund të ndërmerren sipas procedurës civile edhe nëse është iniciuar hetim penal.





# 4. SI MUND TË ZBATOHET KY PROJEKTLIGJ NË PRAKTIKË?

Zbatimi i projektligjit në praktikë kërkon plotësimin dhe ndryshimin e projektligjit në disa aspekte.

Fillimisht, për të hyrë në fuqi projektligji dhe për të shmangur mundësinë e shfuqizimit të tij nga Gjykata Kushtetuese, ai duhet të amendamentohet në vij me sugjerimet e Opinionit të Komisionit të Venecias. Këto rekomandime janë paraqitur në seksionin e mësipërm.

Sugjerimi i parë i Komisionit të Venecias, që të bëhet "formulimi i interesave të përgjithshme dhe publike, synimit dhe qëllimit të ligjit të ri në mënyrë të saktë dhe shteruese", ka të bëjë më tepër me nevojën për sqarimin më të fuqishëm të dobishmërisë nga një ligji i tillë, sesa me vet përmbajtjen e projektligjit. Duhet potencuar se Komisioni i Venecias nuk mohon nevojën për të përforcuar luftën kundër krimit dhe korrupsionit në Kosovë dhe as që pretendon se ligji i ri, në asnjë formë, nuk do kontribuojë në këtë drejtim.

Krahas me sugjerimet e përcaktuara nga Komisioni i Venecias, zbatimi në praktikë i projektligjit kërkon adresimin e tri aspekteve të përgjithshme:

- 1 Harmonizimi me ligjet tjera
- 2 Qartësimi i projektligjit
- 3 Përforcimi i garancioneve për të drejtat kushtetuese.

## 4.1 Harmonizimi me ligjet tjera

Procedurat që parashihen të zhvillohen sipas projektligjit, për verifikimin dhe konfiskimin e pasurisë, sikundër edhe veprimtaria e Byrosë, janë të ndërlidhura me disa ligje tjera themelore. Rrjedhimisht, për zbatimin e (projekt)ligjit mund të jetë e nevojshme amendamenti i disa ligjeve të tjera. S'ëkëndejmi, fillimisht duhet identifikuar ligjet që duhen amendamentuar, për të shmangur kolizionin me Ligjin për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së pajustificueshme. Kjo mund të përfshijë Kodin e Procedurës Penale, Ligjin për Procedurën Kontestimore, Ligjin për Gjykatat, Ligjin për Mbrojtjen e të Dhënave Personale, Ligjin për Procedurën e Përgjithshme Administrative, Ligjin për Konfliktin Administrativ.

Kështu, ta zemë, për tu krijuar baza ligjore që Gjykata Themelore në Prishtinë, Departamenti i Përgjithshëm, Divizioni Civil, të mund të zhvillojë procedurën e konfiskimit, apo vendosjes së masës së përkohshme të sigurimit të pasurisë, në bazë të propozimit të Byrosë (sipas nenit 20.11), atëherë kësaj Gjykate duhet t'i përcaktohet kompetenca në Ligjin për Gjykatat (kjo ndërlidhet sidomos me nenet 12 dhe 13 të këtij projektligji). Ose, neni 60.3 përcakton se "Pas përfundimit të hetimit, Prokurori i Shtetit njofton Byronë, përkatësisht gjykatën që ka pezulluar procedurën [...]". Në fakt, veprimet e Prokurorit në një procedurë penale përcaktohen nga Kodi i Procedurës Penale. Një konfuzion tek gjykatat mund të shkaktojnë edhe nene tjera. Ta zemë, neni 22 i projektligjit parasheh se gjykata duhet të vendosë lidhur me propozimin





## Për zbatimin e (projekt)ligjit për Byronë mund të jetë e nevojshme amandamenti i disa ligjeve të tjera. Së këndejmi, fillimisht duhet identifikuar ligjet që duhen amandamentuar, për të shmangur kolizionin me Ligjin për Byronë.

Kjo mund të përfshijë Kodin e Procedurës Penale, Ligjin për Proceduën Kontestimore, Ligjin për Gjykatat, Ligjin për Mbrojtjen e të Dhënave Personale, Ligjin për Procedurën e Përgjithshme Administrative, Ligjin për Konfliktin Administrativ.

e Byrosë për caktimin e masës së përkohshme të sigurimit të pasurisë brenda 24 orësh nga praninimi i propozimit. Por, Gjykata e shkallës së parë - Gjykata Themelore në Prishtinë, Departamenti i Përgjithshëm, Divizioni Civil, marrjen e vendimit për masë të përkohshme mund të prirët të mbështet në Ligjin për Procedurën Kontestimore (më tutje: LPK). Aq më tepër kur propozimi i Byrosë për masë të përkohshme mund të kundërshtohet nga subjekti pasuria e të cilit është objekt i propozimit – gjë që i jep procedurës natyrë kontestimore. Më tutje, neni 34 rregullon "Marrjen në pyetje të palës, pasuria e të cilit porpozohet të konfiskohet". Por, marrja në pyetje e një pale nga gjykata nuk përkon me procedura të natyrës civile.

Poashtu, është e nevojshme që mandati i Komisionit Mbikëqyrës të Byrosë, siç përcaktohet në Kapitullin IV, të harmonizohet me Rregullorën e Kuvendit dhe aktet tjera gjegjëse, që rregullojnë mandatin dhe funksionimin e komisioneve parlamentare (duke qenë se bëhet fjalë për Komisionin për Legjislacion, Mandate, Imunitete, Rregulloren e Kuvendit dhe Mbikëqyrjen e Agjencisë Kundër Korrupsionit i Kuvendit).

Për sa u tha më sipër, duke qenë se projektligji i jep karakter civilo-juridik një procedure që zhvillohet nga institucione publike (Byroja dhe gjykatat), ndërkohë që ai rregullon aspekte materiale dhe procedurale, harmonizimi i tij me ligjet të tjera të ndërlidhura është parakusht për zbatimin e tij të suksesshëm.

## 4.2 Evitimi i paqartësive në projektligj

Qartësia e ligjit është komponentë themelore e parimit të sigurisë juridike, të mishëruar në Kushtetutë, sidomos nenin 31 që garanton të drejtën për gjykim të drejtë dhe të paanshëm.

Përtej dimensionit kushtetuese, qartësia e projektligjit është kusht për zbatimin efektiv dhe konsistent të tij. Në pjesë të caktuara, projektligjit i mungon qartësia e nevojshme, madje në disa prej dispozitave më kryesore të tij, të cilat janë paraqitur në vijim:

**Subjektet ndaj të cilave zbatohet Ligji:** Projektligji nuk qartëson sa duhet se kush janë subjektet ndaj të cilëve zbatohet Ligji. Kështu, neni 2.1. përcakton se ky "Ligj zbatohet ndaj pasurisë së pajustificueshme nga persona zyrtar, personat e ekspozuar politikisht, anëtarët e familjes së tyre dhe palët e treta". Më tutje, paragrafi 2 i këtij neni thekson se "ky Ligj zbatohet ndaj pasurisë së pajustificueshme të fituar:

2.1. përgjatë periudhës së ushtrimit të funksionit të subjekteve nga paragrafi 1 i këtij neni, nga 18 shkurt 2008 [...]".



## **Përkufizimi i pasurisë së pajustificueshme:** Neni 3.1.10 thekson se:

*“Pasuri e pajustificueshme - pasuria që nuk është në përputhje me të hyrat e ligjshme ose pasuria prejardhja e ligjshme e së cilës dështon të vërtetohet, të cilën personi në procedurë e ka në pronësi, posedim, mbi të cilën ushtron formë tjetër të kontrollit apo nga e cila ka ndonjë dobi”.*

Dy paragrafët e mësipërm shkaktojnë konfuzion, sepse personat e ekspozuar politikisht dhe anëtarët e familjes së tyre dhe palët e treta jo domosdo kanë ushtruar “funsione”. Më tutje, është e nevojshme të precizohet përkufizimi i “personave të ekspozuar politikisht”, përkatësisht neni 1.13.2 “dhe funksioneve ekuivalente”. Në ndërlidhje me këtë, është e nevojshme që përkufizimet e përdorura në këtë nen të jetë në harmoni me Ligjin për Zyrtarët Publik.

**Përkufizimi i pasurisë së pajustificueshme:** Neni 3.1.10 thekson se:

*“Pasuri e pajustificueshme - pasuria që nuk është në përputhje me të hyrat e ligjshme ose pasuria prejardhja e ligjshme e së cilës dështon të vërtetohet, të cilën personi në procedurë e ka në pronësi, posedim, mbi të cilën ushtron formë tjetër të kontrollit apo nga e cila ka ndonjë dobi”.*

Ky nen lë përshtypjen se ka dy kritere për përcaktimin se cila pasuri konsiderohet e pajustificueshme: së pari, pasuria që nuk është në përputhje me të hyrat e ligjshme dhe, së dyti pasuria prejardhja e ligjshme e së cilës dështon të vërtetohet. Në fakt këto dy pasuses janë formulime të ndryshme semantike që përshkruajn të njëjtën situatë faktike. Kjo mëqë, “pasuria nuk është në përputhje me të hyrat e ligjshme”, nëse “prejardhja e ligjshme e saj dështon të vërtetohet” (ta zëmë, nga të ardhurat e rregullta, trashëgimia, dhurata e ligjshme, aksione në ndërmarrje, qiraja etj).

**Qartësimi i efekteve të procedurës së verifikimit ndaj personave të prekur:** Dy aspekte të tjera thelbësorë të pro-

jektligjit që kanë nevojë të qartësohen më tutje, për të mundësuar zbatimin e tij, janë e drejta e personave të prekur (subjekteve) për të kontestuar vendimet e Byrosë (kjo çështje trajtohet në seksionin pasues), si dhe faktin se projektligji nuk adreson ndonjë pasojë eventual administrative për zyrtarët shtetëror për të cilët vërtetohet me vendim të formës së prerë që në përfituar pasuri në mënyrë të pajustificueshme. Pra, nuk është e qartë nëse konstatohet se një zyrtar shtetëror ka përfituar pasuri të pajustificueshme derisa ishte duke ushtruar detyrë zyrtare, a do vazhdojë të ushtroj përsëri të njëjtin funksion/detyrë zyrtare pas vendimit të gjykatës për konfiskim të pasurisë. Projektligji nuk e lidhë konfiskimin e pasurisë me kryerjen e ndonjë vepr penale, apo akti tjetër të paligjshëm (administrativ apo civil). Shqiptimi i masave administrative dhe penale nuk janë brenda fushëveprimit të këtij projektligji, sepse një gjë të tillë nuk mund të bëjë një ligji si ky, që është i natyrës civile. Sidoqoftë, është krejtësisht e pritshme që nëse gjykatat vendosin konfiskimin e pasurisë së pajustificueshme, *ipso facto*, ngriten dyshime për kryerjen e veprave të paligjshme nga personi që është subjekt i procedurës. Do ishte e dobishme që në rastet e personave zyrtar, projektligji (apo ndonjë akt nënligjor i Byrosë) të përcaktojnë të paktën detyrimin që Byroja të informoj institucionin publik ku punon personi zyrtar, në momentin kur Byroja i propozon Gjykatës fillimin e procedurës së konfiskimit (kjo mund të rregullohet me akte nënligjore). Ky informim duhet të përmbajë qartësimin se pamundësia e arsyetimit të pasurisë nga personi zyrtar nuk nënkupton *a priori* paligjshmërinë e përfitimit të saj.



**Paqartësitë lidhur me Drejtorin e Përgjithshëm:** Neni 10 (paragrafet 4 dhe 5) nuk e qartëson si duhet se a mund të mbajë Drejtori i Përgjithshëm pozita të tjera – qoftë edhe duke e ngrirë pozitën – përveç atyre që paraqesin konflikt interesi. Për më tepër, neni 13.1.5 parasheh se mandate i Drejtorit të Përgjithshëm përfundon, ndër të tjera, “nëse ushtron funksione që janë në papajtueshmëri me funksionin e tij sipas legjislacionit në fuqi”. Kjo lë të nënkuptohet se Drejtorit të Përgjithshëm i lejohet të kryej funksione të tjera që “janë në pajtueshmëri” me funksionin e tij. Duhet pasur parasysh në këtë drejtim se Ligji i Punës, si ligj organik për marrëdhënien e punës në sektorin publik dhe privat, përcakton se pezullimi i përkohëshëm i marrëdhënies së punës lejohet, ndër të tjera, kur i punësuar i “zgjidhet apo emërohet në funksione publike” (neni 41.1.2). Në dritën e kësaj, se a do mund ta pezullojë një i punësuar në sektorin publik apo privat marrëdhënien e punës, për kohën derisa ushtron detyrën e Drejtorit të Përgjithshëm të Byrosë, do të varet se a konsiderohet pozita e Drejtorit si “funksion publik”.

Një paqartësi tjetër që ka nevojë të adresohet është efekti i propozimit që zyrtari i Byrosë (i cili zhvillon verifikimin) ia paraqet Drejtorit të Përgjithshëm, për mbylljen e rastit apo dërgimin e tij në gjykatë (neni 20 i projektligjit). Pra, nuk është e qartë se e ka të drejtë Drejtori i Përgjithshëm që të rishikojë propozimin e zyrtarit të Byrosë?

**Shmangia e formulimeve konfuze:** Formulime konfuze hasen në disa nene të projektligjit, siç është neni 39 [Llojet e vendimeve], i cili në paragrafin 6.7, si një ndër shkaqet për refuzimin e propozimit për konfiskim të pasurisë e shprehë me gjuhën si në vijim:

*“6.7. propozim për konfiskim nuk ka qenë në pronësi, posedim apo në formë tjetër të kontrollit nga pala në procedure”.*

Një formulim i tillë i paqartë gjendet edhe në neni 40.2. ku thesohet se:

*“Çdo transaksion i kryer në pasuri të fituara në mënyrë të pajustificueshme nuk do të kenë efekt në lidhje me Shtetin dhe çdo transaksion i tillë do të konfiskohet, kur është transaksion me barrë me palët e treta, nëse palët në fjalë e dinin ose mund të kishin supozuar se pasuria ishte blerë në mënyrë të paligjshme ose nëse palët në fjalë e kanë blerë pasurinë me qëllim të fshehjes së burimit të pajustificueshme të tyre ose të drejtave aktuale të lidhura me ta”.*

Më tutje, neni 47 [Zbatimi i gabuar i të drejtës materiale], thekson se “Zbatimi i gabuar i së drejtës materiale ekziston kur gjykata nuk e ka marrë për bazë ndonjë dispozitë të së drejtës materiale që është dashur ta marrë parasysh, e që ka të bëjë me ligjin që rregullon pronësinë dhe të drejtat tjera sendore, marrëdhëniet e detyrimeve, trashëgiminë, si dhe ligjet tjera që rregullojnë raporte tjera juridiko-civile.”

Ky formulim është gjysmak, sepse nuk qartëson që edhe interpretimi i gabuar i dispozitave ligjore, e jo vetëm mos marrja për bazë e tyre, rezultojnë në zbatim të gabuar të së drejtës materiale.

Neni 60 i projektligjit i referohet, në pagaratet 1 dhe 3, “procedurës së konfiskimit të zgjeruar.” Por, mbetet e paqartë se çfarë nënkuptohet me këtë procedurë.

Më tutje, neni 60 [Efekti i procedurave tjera në zbatimin e dispozitave të këtij ligji] duhet të jetë më i qartë në rregullimin e efektit të procedurës penale, duke ndarë fazën e hetimit penale me fazën e ngritjes së aktakuzës. Për më tepër, ky nen parasheh efektin e procedurës civile kontestimore në procedure e verifikimit dhe konfiskimit, por nuk parasheh situatat kur pasuria që verifikohet nga Byroja është objekt i procedurës jo-kontestimore, ose administrative.

Si qasje e përgjithshme e draftimit të normave juridike, formulimet e gjata në dispozita ligjore nuk janë të rekomandueshme. Për të mos minuar sigurinë juridike, dispozita ligjore (si kjo më sipër) duhet të qartësohen, mbase duke u ndarë dhe ri-formuluar në dy-tre paragrafe.

Për më tepër, projektligji duhet që për çështje të caktuara (sidomos për çështje organizative të Byrosë), të referohet në akte nënligjore të cilat duhet t’i nxjerrë Byroja.

Përkitazi me këtë aspekt, është shumë e rëndësishme që të jetë e qartë se cilat çështje që kanë të bëjnë me procedurat e verifikimit të pasurisë së pajustificueshme do rregullohen më akte nënligjore. Projektligji, në neni 20 [Procedura në Byro] përkshkruan një pjesë të madhe të këtyre procedurave, por, në paragrafin 17 përcakton se “Procedura e verifikimit të pasurisë së pajustificueshme përcaktohet me akt nënligjor të miratuar nga Drejtori i Përgjithshëm”.



**Fillimisht, duhet nënvizuar se krijimi i Byrosë dhe zhvillimi i procedurave civile për hetimin, përkatësisht verifikimin e pasurisë, në vetvete, nuk paraqet cënim të Kushtetutës dhe as të KEDNJ.**

Praktika të hetimit civil dhe administrativ të pasurisë së fituar në mënyrë të pajustificueshme është e njohur në shumë vende (siç është theksuar nga Opinioni i Komisionit të Venecias dhe siç elaborohet në pjesën VI të këtij Opinioni).

### 4.3 Përforcimi i garancioneve për të drejtat kushtetuese

Projektligji prekë disa të drejta dhe liri themelore, të garantuara nga Kapitulli II i Kushtetutës në ndërlidhje me KEDNJ.

Fillimisht, duhet nënvizuar se krijimi i Byrosë dhe zhvillimi i procedurave civile për hetimin, përkatësisht verifikimin e pasurisë, në vetvete, nuk paraqet cënim të Kushtetutës dhe as të KEDNJ. Praktika të hetimit civil dhe administrativ të pasurisë së fituar në mënyrë të pajustificueshme është e njohur në shumë vende (siç është theksuar nga Opinioni i Komisionit të Venecias dhe siç elaborohet në pjesën VI të këtij Opinioni).

Për më tepër, të drejtat që kufizohen me këtë projektligj nuk janë të drejta të ashtuquajtura "absolute", që do të thotë këto të drejta mund të kufizohen në kushte të caktuara. Ky projektligj prekë në mënyrë të veçantë pikë së pari mbrojtjen e pronës, që garantohet me nenin 46 i Kushtetutës, por edhe të drejtën për mjet juridik (neni 32) dhe të drejtën për mbrojtje gjyqësore të të drejtave (neni 54), si dhe të drejtën e privatësisë (neni 36).

Kushtetuta përcakton në nenin 55 [Kufizimi i të Drejtave dhe Lirive Themelore] kriteret kumulative që duhen plotësuar që të drejtat e karakterit relative të mund të kufizohen. Testi gjyqësor i vënë për këtë qëllim nga Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut (më tutje: GJEDNJ), të cilin e përqafon edhe Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës (më tutje: Gjykata Kushtetuese), përbëhet nga disa kushte që duhet të plotësohen kumulativisht: (i) kufizimi i të drejtave duhet të jetë i mbështetur në ligj specifik; (ii) të ketë qëllim legjitim; (iii) të jetë proporcional dhe; (iv) të mos e minoj thelbin (esencën) e të drejtës që kufizohet. Pra, të gjitha këto kushte duhet të plotësohen që GJEDNJ dhe Gjykata Kushtetuese ta konsiderojnë një kufizim të të drejtave të njeriut si të lejuar.

Në dritën e kësaj, kufizimi i të drejtave kushtetuese përmes projektligjit është i mbështetur në këtë ligj, qëllimi legjitim i të cilit nuk mund të kontestohet (kushteti i dhe ii). Poashtu, projektligji nuk privon në mënyrë të përhershme personat nga të drejtat pronësore apo nga ndonjë e drejtë tjetër dhe as që i pengon ata për të përfituar pasuri në mënyrë të ligjshme (kushti iv). Çështja më delikate është vënia e një raporti në mes të gjerësisë së kufizimit dhe objektivit që dëshirohet të arrihet (kushti iii).

Një prej garancioneve themelore që zbaton GJEDNJ, sidomos në lidhje me kufizimin e të drejtës së pronës, është mbikëqyrja gjyqësore e vendimeve të organeve administrative që prekin të drejtat pronësore. Siç vihet re edhe në





të gjetura e Komisionit të Venecias, problemet kryesore që evidentohen në projektligj janë të drejtat e subjekteve për të kontestuar në procedurë gjyqësore çdo masë apo vendim që merret nga Byroja dhe e cila kufizon të drejtat e tyre, sidomos të drejtën e pronës. Neni 32 i Kushtetutës [E Drejta për Mjete Juridike] përcakton se "*Secili person ka të drejtë të përdorë mjetet juridike kundër vendimeve gjyqësore dhe administrative të cilat cenojnë të drejtat ose interesat e saj/tij në mënyrën e përcaktuar me ligj*". Më tutje, Neni 54 [Mbrojtja Gjyqësore e të Drejtave], thekson se: "*Çdokush gëzon të drejtën e mbrojtjes gjyqësore në rast të shkeljes ose mohimit të ndonjë të drejte të garantuar me këtë Kushtetutë ose me ligj, si dhe të drejtën në mjete efektive ligjore nëse konstatohet se një e drejtë e tillë është shkelur*". Të drejtat e mishëruara në nenet 32 dhe 54 të Kushtetutës janë të ndërlidhura me nenin 13 të KEDNJ [E Drejta për Zgjidhje Efektive]. Përderisa Byroja nuk bënë konfiskim të pasurisë e as që shqipton masë të përkohshme siguroese, këto nene nuk vihen në lëvizje.

Megjithatë, neni 31 [E Drejta për Gjykim të Drejtë dhe të Paanshëm], në ndërlidhje me nenin 6 të KEDNJ, kërkon që të vendoset një ekuilibër i drejtë në mes të palëve kundërshtare në procedurë gjyqësore. Në këtë vazhdë, projektligji duhet të qartësoj (në nenet 20 dhe 21), mundësinë që personat pasuria e të cilëve shënjestrohet duhet të ketë mundësi të kundërshtimit në procedurë gjyqësore të propozimit që Byroja i paraqet gjykatës për shqiptimin e masës së përkohshme.

Një çështje tjetër që duhet adresuar është parimi i proporcionalitetit, në raportin në mes të pasurisë së konfiskuar dhe cënimit të sigurisë ekonomike (sigurisë së jetesës) të personave të cilët prekën nga konfiskimi dhe familjeve të tyre. Privimi i atyre personave dhe, sidomos, i familjes së tyre nga burimet e ekzistencës, mund të shpie në cënimin e dinjitetit njerëzor (neni 23 i Kushtetutës).<sup>7</sup> Prandaj, do të ishte e këshillueshme që kjo çështje të adresohet në projektligjit.

<sup>7</sup> Jurisprudenca e GJEDNJ sugjeron që rrezikimi i të ardhurave financiare dhe mirëqenies ekonomike mund të ndërlidhet me të drejtën për respektim të dinjitetit njerëzor.



# 5. CILAT JANË SFIDAT E THEMELIMIT DHE FUNKSIONIMIT TË BYROSË?

Sfidat e themelimit dhe funksionimit të Byrosë janë të ndëlidhura dhe një pjesë e tyre janë paraqitur më sipër – sidomos nevoja e harmonizimit të projektligjit me ligjet tjera.

Fillimisht, është e rëndësishme që të rishqyrtohet edhe një herë koncepti i verifikimit dhe konfiskimit të pasurisë që mishërohet në të – duke përfshirë mekanizmin institucional që e krijon ky Projektligj.

## 5.1 Rishikimi i mekanizmit institucional për verifikimin dhe konfiskimin e pasurisë

Pjesa thelbësore e projektligjit i dedikohet themelimit dhe veprimtarisë së Byrosë, të cilës i jepen kompetenca të gjera për fillimin dhe përfundimin e procedurës së verifikimit të pasurisë së dyshuar si të pajustificueshme. Pyetja e parë themelore është a ka nevojë të themelohet institucion i ri publik, siç është Byroja, apo është më praktike dhe efektive që rolin e verifikimit të pasurisë së pajustificueshme ta bëjë Agjencia Kundër Korrupsionit (AKK). Këtë mëdyshje e ngritë edhe Opinioni i Komisionit të Venecias. Sidomos duke pasur parasysh se mandati i Byrosë, siç përcaktohet në Projektligj, ndërldhet dhe ndërhnë në mandatin e AKK. Medoemos, mvshja e AKK me kompetencë për zbatimin e projektligjit në fjalë do nënkuptonte amandamentimin e Ligjit për Ag-

jencinë për Parandalimin e Korrupsionit, si dhe ndryshimin e mandatis dhe strukturës së AKK (duke i zgjeruar ato). Sidoqoftë, AKK është institucion funksional, që ka krijuar përvojë dhe standarde në parandalimin dhe luftimin e korrupsionit. Në këtë vazhdë, AKK zhvillon hetime administrative përkita-zi pasuritë e kategorive të caktuara të zyrtarëve publik, zhvillon procedura dhe shqipton sanksione, bënë kallëzime penale në Prokurori. Të gjitha këto fakte dhe elemente të punës së AKK krijojnë premisa të favorshme që mandati saj të zgjerohet, për të përfshirë edhe hetimin dhe verifikimin e pasurisë së fituar në mënyrë të pajustificueshme. Kjo do zhvendoste çështjen e verifikimit të pasurisë nga domeni civilo-juridik në terren administrativ. Por, praktika e hetimit administrative të pasurisë së fituar gjatë ose nga ushtrimi i detyrave publike është e njohur në vende të ndryshme.

## 5.2 Qartësimi i bashkëpunimit me institucionet tjera

Nëse hyn në fuqi projektligji kështu siç është, atëherë është shumë e rëndësishme që të qartësohet korniza ligjore për bashkëpunimin e Byrosë me institucione si AKK, Policia e Kosovës, Inteligjenca Financiare, sektori Bankar (BQK-në), komunat etj. Duhet pasur parasysh se veprimtaria e secilit nga institucionet në fjalë rregullohet me ligje të veçanta, të cilat mund të jenë në konflikt me projektligjin.





## Nëse hyn në fuqi projektligji kështu siç është, atëherë është shume e rëndësishme që të qartësohet korniza ligjore për bashkëpunimin e Byrosë me institucione si AKK, Policia e Kosovës, Inteligjenca Financiare, sektori Bankar (BQK-në), komunat etj.

Duhet pasur parasysh se veprimtaria e secilit nga institucionet në fjalë rregullohet me ligje të veçanta, të cilat mund të jenë në konflikt me projektligjin.

Veprimtaria e Byrosë, që nga fillimi, do varet nga bashkëpunim me institucionet tjera dhe kjo nuk mund të bëhet në mënyrë të duhur pa kornizë të qartë ligjore – sidomos për sa i përket detyrimeve të institucioneve tjera për të bashkëpunuar me Byronë.

Pasti të jenë qartësuar detyrimet e organeve të tjera për të bashkëpunuar me Byronë, aspekti praktik i këtij bashkëpunimi mund të rregullohet përmes lidhjes së memorandumëve të mirëkuptimit.

### 5.3 Funkzionimi i Byrosë

Për të rritur besimin e qytetarvë në Byro dhe për të shmangur rrezikun e politizimit të saj, është shumë me rëndësi që procedura e zgjedhjes së Drejtorit të Përgjithshëm të jetë sa më gjithëpërfshirëse. Një opsion që do të mund forconte besueshmërinë e Byrosë do ishte nëse emërimi i Drejtorit të Përgjithshëm bëhet me miratimin e dy të tretave (2/3) të deputetëve të Kuvendit të pranishëm dhe që votojnë (sipas procedurës së zgjedhjes së gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese). Projektligji, në nenin 12.7 përcakton se “Kuvendi, me shumicën e votave të deputetëve të pranishëm dhe që votojnë e emëron Drejtorin e Përgjithshëm. Votimi i Drejtorit të Përgjithshëm bëhet me votim të fshehtë”.

Një çështje tjetër e rëndësishme për funksionimin e Byrosë është vendimmarrja e brendshme. Kështu, neni 16 [Inicimi i procedurës] i jep kompetencë Drejtorit të Përgjithshëm që të vendosë për fillimi apo mosfillimin e procedurës së verifikimit.

Lënja e vendimmarrjes për të filluar apo mosfilluar procedurën e verifikimit në kompetencën ekskluzive të Drejtorit të Përgjithshëm mbartë rreziqe. Kjo do ishte objektivisht e vështirë të kryet në mënyrë efikase dhe, për më tepër, do e ekspozonte Drejtorin e Përgjithshëm ndaj presionit eventuale nga jashtë. Do ishte e preferueshme që në procedurat vendimmarrëse brenda Byrosë, për fillimin apo mosfillimin e verifikimit, të përfshihen zyrtar apo hulumtues profesionist të Byrosë (modeli i Institucionit të Avokatit të Popullit do mund të ishte një opsion).

Më tutje, projektligji përcakton afatin e përgjithshëm prej nëntëdhjetë (90) ditësh për për përfundimin e procedurës së verifikimit të pasurisë, duke lejuar zgjatjen e tij edhe për dyzetepesë (45) ditë në rast se çështja është e komplikuar dhe deri në një (1) vit, në rastet kur procedura varet nga bashkëpunimi juridik ndërkombëtar. Afati i përgjithshëm prej 90 ditësh duhet të rishikohet dhe këtij qëllimi mund t'i shërbejë analizimi i praktikës së AKK. Se a është i arsyeshmë ky afat do varët nga disa faktorë objektiv, sidomos nga kapacitetet njerëzore që do i ketë Byroja si dhe nga mbështetja dhe bashkëpunimi me institucionet tjera.

Për fund, projektligji duhet të përcaktojë se disa aspekte të funksionimit të Byrosë – siç është procedurat e zhvillimit të hetimeve, mbledhjes së të dhanave/provave dhe konstatimit të gjendjes faktike, do rregullohet me akte nënligjore të Byrosë.





# 6. CILAT JANË PRAKTIKAT NGA SHTETET TJERA QË KANË THEMELUAR ORGANE TË TILLA?

Praktika dhe modalitetet ndërkombëtare për verifikimin dhe konfiskimin e pasurisë së pajustificueshme nuk janë uniforme. Ato ndryshojnë varësisht nga sistemi juridik i një shteti, legjislacioni në fuqi, struktura institucionale dhe nevoja për rregullim të hollësishtëm të procesit të konfiskimit. Në përgjithësi, ekzistojnë disa dallime qenësore në mënyrën se si shtetet i qasen aspektit të konfiskimit të pasurisë së pajustificueshme.

Siç u theksua në fillim të kësaj analize, dallimi i parë mes shteteve për konfiskimin e pasurisë së pajustificueshme qëndron në faktin nëse konfiskimi ka natyrë penale, civile ose administrative. Varësisht nga natyra e konfiskimit zhvillohen më pas edhe procedurat gjegjëse (penale, civile apo administrative), në përputhje me legjislacionin përkatës.

Dallimi i dytë mes shteteve qëndron në atë se kush inicon procedurat për konfiskimin e pasurisë së pajustificueshme dhe si zhvillohet e gjithë procedura. Disa shtete një procedurë të tillë e zhvillojnë kryesisht përmes prokurorisë. Shtete tjera kanë themeluar mekanizma apo institucione të veçanta të cilat mirren me pasurinë e pajustificueshme, në bashkëpunim me institucionet e drejtësisë.

Në vazhdim do të paraqiten disa nga praktikat e shteteve anëtare të BE-së dhe shteteve tjera lidhur me natyrën e sekuestrimit të pasurisë së pajustificueshme, akterët institucional si dhe elemente të tjera që mund të jenë të dobishme për ligjvënësit, përgjatë trajtimit të projektligjit.

## 6.1 Praktikrat lidhur me konfiskimin civil

Konfiskimi civil mund të shërbejë si një alternativë ndaj instrumentit të konfiskimit të zgjeruar penal për t'i privuar autorët nga pasuritë e pajustificuara. Ky proces mund të mbështetet ose në dënimin penal ose të ndodhë në mënyrë të pavarur nga ndjekja penale e kryerjes për vepra specifike. Konfiskimi civil ndonjëherë quhet edhe si "konfiskim i zgjatur" dhe realizohet në procedura civile, me të gjitha atributet tipike të këtyre procedurave.

Baza ligjore ndërkombëtare për konfiskimin civil të të ardhurave nga korrupsioni dhe pastrimi i parave janë instrumentet ndërkombëtare, në veçanti, Konventa e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit e miratuar në vitin 2003. Në paragrafin 8 të nenit 31 të kësaj Konvente, shteteve anëtare u propozohet të marrin në konsideratë mundësinë që të kërkojnë që shkelësit ligjore të tregojnë prejardhjen e ligjshme të pasurisë së dyshuar si të përfituar në mënyrë të paligjshme dhe e cila i nënshtrohen konfiskimit, deri në masën sa një gjë e tillë është në pajtim me parimet themelore të ligjeve të tyre dhe natyrën e procedurave gjyqësore dhe të tjera.

Dispozita të ngjashme përmbahen në 'Dyzet Rekomandimet' e FATF-së (Rekomandimi nr.3) dhe në paragrafin 4 të



nenit 3 të Konventës së Varshavës të miratuar në vitin 2005. Dispozitat e Direktivës 2014/42/BE të Parlamentit Evropian dhe të Këshillit të BE-së, datë 3 prill 2014, mbi Ngrirjen dhe Konfiskimin e Instrumenteve dhe Produkteve të Krimit në Bashkimin Evropian, janë të zbatueshme edhe për konfiskimin civil (të zgjatur), duke marrë parasysh specifikat përkatëse të secilës procedurë.

Konfiskimi civil përdoret kryesisht në vendet e sistemit ligjor anglo-sakson, veçanërisht në SHBA, Kanada, Mbretëri të Bashkuar, Irlandë, Australi dhe Afrikën e Jugut. Përveç këtyre vendeve, konfiskimi jo penal parashikohet në legjislacionin e Italisë, Sllovakisë dhe Greqisë, si dhe në disa vende tjera si në Shqipëri, Gjeorgji, Slloveni dhe Ukrainë. Megjithatë, konfiskimi civil në Gjeorgji dhe Ukrainë bazohet vetëm në dënimin penal, ndërsa në Shqipëri dhe Slloveni është relativisht i pavarur.

Konfiskimi civil në **Gjeorgji** është i rregulluar me Kodin e Procedurës Civile. Në përputhje me dispozitat e tij, konfiskimi civil është i zbatueshëm veçanërisht për: pasuritë e fituara nëpërmjet shantazhit; pasuri me prejardhje të paligjshme (të fituara si rezultat i shkeljes së ligjit), që i përkasin zyrtarit publik, ndonjërit prej anëtarëve të familjes së tij, të afërmeve të tij ose çdo personi tjetër të lidhur me të; pasuri të pajustificuara (origjina e ligjshme e të cilave i pandehuri nuk mund t'i tregojë gjykatës), nëse i përkasin zyrtarit publik, ndonjë prej anëtarëve të familjes së tij, të afërmeve të tij ose të ndonjë personi tjetër të lidhur me të. Në dy rastet e fundit, konfiskimi civil i nënshtrohen edhe pasurive që i përkasin personit të dënuar për pastrim parash. Procedura e konfiskimit civil fillon në bazë të kërkesës së prokurorit në gjykatën e juridiksionit civil, me kërkesën për konfiskimin e pasurive me prejardhje të paligjshme ose të pajustificuara, që i përkasin një personi, të dënuar për korrupsion ose pastrim parash, ose ndonjë prej anëtarëve të familjes së tij, ose çdo person tjetër të lidhur me të.

Konfiskimit civil **në Ukrainë** u vendos në vitin 2015, kur Kodi i Procedurës Civile u amendamendua me një kapitull të ti, "Karakteristikat specifike të procedurave në lidhje me njohjen e pasurive si të pajustificuara dhe rikthimin e tyre", i përbërë nga vetëm tre nene mjaft të shkurtëra.

Në përputhje me nenin 233 të Kodit të Procedurës Civile, kërkesa për shpalljen e pasurive si të pajustificuara dhe rikuperimin e tyre nga personat e përcaktuar në këtë nen paraqitet nga prokurori në dobi të shtetit, gjatë afatit të përgjithshëm të parashkrimit prej 3 vjetësh nga data e hyrjes në fuqi të aktgjykimit dënues ndaj një personi, të autorizuar për të kryer funksione shtetërore ose funksione publike ("Zyr-

tari publik"). Një padi e tillë mund të ngrihet kundër zyrtarit publik, i cili është dënuar me aktgjykim të formës së prerë për kryerjen e krimit të korrupsionit ose pastrim parash, ose kundër personit juridik, të lidhur me të, që zotëron (përdor) prona për të cilat ka dëshmi se zyrtari publik i raportuar e kishte fituar këtë pronë, po e përdorte ose e dispononte (kishte disponuar) me të.

## 6.2 Institucionet përgjegjëse për konfiskimin e pasurisë së pajustificueshme

Siç u theksua më lartë, nuk ka ndonjë praktikë uniforme lidhur me organet apo institucionet që trajtojnë çështjen e konfiskimit të pasurisë së pajustificueshme. Në shumicën e shteteve të BE-së, prokuroria është organi që fillon procedurat lidhur me konfiskimin e pasurisë së pajustificueshme. Megjithatë, në disa shtete tjera ekzistojnë organe të specializuara që menaxhojnë me këtë proces, ose ndërveprojnë me prokurorinë në trajtimin e këtyre rasteve. Edhe organet e specializuara luajnë rol të ndryshëm në shtete të ndryshme, varësisht nga specifikat e tyre. Në disa shtete, organet e specializuara kanë mandat më të gjerë lidhur me pasurinë e pajustificueshme, përderisa në shtete tjera këto organe ose mirren kryesisht me ruajtjen, menaxhimin dhe shitjen e aseteve të konfiskuara, ose shërbejnë për mbështjetjen e institucioneve tjera në kryerjen e punëve të tyre.



## Në vijim është paraqitur tabela me informatat relevante nga disa shtete anëtare të BE-së lidhur me institucionet përgjegjëse për konfiskimin e pasurisë së pajustificueshme.

SHTETI	INSTITUCIONET PËRGJEGJËSE	KOMENTE SHITESË
<b>Belgjika</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Prokuroria/Gjykatat</li> <li>● Zyra Qendrore për sekuestrimin dhe konfiskimin në Belgjikë</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Tre misione të ndryshme nën të njëjtën "çati": Menaxhimi i Aseteve; Rikuperimi i asetëve; Prerogativa të veçanta për të siguruar rikuperimin e asetëve kriminale.</li> <li>● Themeluar me Ligj, i datës 26 mars 2003, për krijimin e një zyre qendrore për sekuestrimin dhe konfiskimin e pasurisë.</li> <li>● Pjesë e Prokurorisë Publike të Belgjikës.</li> <li>● Nuk ka personalitet juridik të pavarur.</li> <li>● I raporton drejtpërdrejt Ministrit të Drejtësisë.</li> <li>● Përbërja: Drejtori, zv. Drejtori, Dy prokurorë publikë, 2 oficerë ndërlidhës nga Policia, 4 oficer ndërlidhës nga Ministria e Financave.</li> </ul>
<b>Bullgaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Prokuroria/Gjykatat</li> <li>● Komisioni për konfiskimin e pasurisë së fituar në mënyrë të paligjshme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● E themeluar me Ligjin kundër korrupsionit dhe konfiskimit të pasurive të fituara në mënyrë të paligjshme;</li> <li>● Kapitulli 2 i ligjit i kushtohet në tërësi Komisionit;</li> <li>● Komisioni është organ shtetëror i pavarur i specializuar për zbatimin e politikës kundër korrupsionit dhe konfiskimit të pasurisë së pajustificueshme;</li> <li>● Komisioni është person juridik me financim publik me seli në Sofje. Buxheti i Komisionit hartohet, zbatohet dhe raportohet sipas procedurës së përcaktuar me ligjin e financave publike;</li> <li>● Komisioni është organ kolektiv i cili përbëhet nga pesë anëtarë: një kryetar, një zëvendëskryetar dhe tre anëtarë të tjerë;</li> <li>● Komisioni ndërvepron me prokurorinë, Ministrinë e Brendshme; Agjencinë Shtetërore të Sigurisë Kombëtare; Agjencinë Shtetërore të Operacioneve Teknike dhe Agjencinë Shtetërore të Inteligjencës.</li> </ul>





SHTETI	INSTITUCIONET PËRGJEGJËSE	KOMENTE SHITESË
<b>Qipro</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Prokuroria/Gjykatat</li> <li>● MOKAS: Njësia për Luftën kundër Pastrimit të Parave</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Nuk është organ i veçantë.</li> <li>● Njësia për Luftën kundër Pastrimit të Parave (MOKAS) është Njësia e Inteligjencës Financiare e Qipros. Është qendra kombëtare për marrjen, kërkesën, analizimin dhe shpërndarjen e zbulimeve të raporteve të transaksioneve të dyshimta dhe informacioneve të tjera përkatëse në lidhje me pastrimin e dyshuar të parave dhe financimin e terrorizmit.</li> <li>● Funkzioni kryesor: Mbledhja, klasifikimi, vlerësimi dhe analiza e informacionit të paraqitur nga subjektet raportuese në përputhje me legjislacionin dhe rregulloret, së bashku me informacionin nga partnerët ndërkombëtarë dhe vendas.</li> </ul>
<b>Finlanda</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Prokuroria/Gjykatat</li> <li>● Qendra e Regjistrat Ligjor (zbaton përmbarimin)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Nuk është organ i veçantë;</li> <li>● Qendra e Regjistrat Ligjor është një agjenci në sektorin administrativ të Ministrisë së Drejtësisë, funksioni i së cilës është të veprojë si kontrollues për sistemet dhe regjistrat e informacionit; të jetë përgjegjës për detyrat e përmbarimit në lidhje me gjobat, konfiskimet, pagesat dhe kërkesat; të jetë përgjegjës për mirëmbajtjen dhe zhvillimin e sistemeve të informacionit.</li> </ul>
<b>Irlanda</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Prokuroria/Gjykatat</li> <li>● Byroja e Pasurive Kriminale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Byroja e Pasurive Kriminale u krijua më 15 tetor 1996 si një organ i pavarur ligjor me miratimin e Aktit të Byrosë së Aseteve Kriminale të vitit 1996.</li> <li>● Byroja e Pasurive Kriminale është një organ korporativ me trashëgimi të përhershme dhe një vulë zyrtare. Ajo ka fuqinë të padisë dhe të paditet në emrin e saj.</li> <li>● Në përputhje me legjislacionin përkatës, të gjitha paratë e mbledhura nga Byroja e Pasurive Kriminale transferohen në Thesar për përfitimin e Fondit Qendror.</li> <li>● Shitja e të gjitha pasurive të sekuestruara trajtohet rast për rast dhe në përputhje me urdhrin e Gjykatës së Lartë. Këto urdhra mund të specifikojnë metodën/llojin e shitjes dhe/ose përcaktime të tjera sipas gjykimit të duhur nga Gjykata.</li> <li>● Funkcionet kryesor të Byrosë: konfiskimi, kufizimi i përdorimit, ngrirja, ruajtja ose sekuestrimi i asetëve të identifikuar ose të dyshuar se rrjedhin, drejtpërdrejt ose tërthorazi, nga aktiviteti kriminal.</li> </ul>



|||||

SHTETI	INSTITUCIONET PËRGJEGJËSE	KOMENTE SHITESË
<b>Rumania</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Prokuroria/Gjykatat</li> <li>● Zyra Kombëtare për Parandalimin e Krimit dhe Bashkëpunimin për Rikuperimin e Pasurive Kriminale (Zyra e Rikuperimit të Pasurive)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Rumania përfshiu krijimin e një agjencie që lidh rikuperimin dhe menaxhimin e asetëve në Strategjinë e saj Kombëtare Kundër Korrupsionit 2012-2015 dhe miratoi një ligj për krijimin e Agjencisë Kombëtare për Menaxhimin e Aseteve të Sekuestruara;</li> <li>● Agjencia u krijua në bazë të diskutimeve me akterë të ndryshëm, autoritetet kombëtare të përfshira dhe praktikuesit (p.sh. Ministria e Drejtësisë, prokurorët, policia) dhe u bazua në përvojën e agjencive të ngjashme në shtete tjera. Meqenëse Rumania nuk kishte asnjë agjenci kombëtare për rikuperimin e asetëve ose për menaxhimin e asetëve, ANABI u krijua për t'i kombinuar të dyja;</li> <li>● Funksionet kryesore: lehtësimin e gjurmimit dhe identifikimit të të ardhurave nga krimi që mund t'i nënshtrohen urdhrave për ngrirje, sekuestrim ose konfiskim; sigurimin e menaxhimit të pasurisë së luajtshme të sekuestruar në procedurë penale; shitjen e pasurive të luajtshme që i nënshtrohen sekuestrimit në procedurë penale.</li> <li>● Karakteristika kryesore e ANABI është bashkëpunimi ndër-institucional – të gjitha agjencitë me përgjegjësi në fushën e pasurive të konfiskuara janë të përfshira në të gjithë procedimin penal, duke përfshirë për shembull Ministrinë e Financave Publike, Agjencinë Kombëtare të Administratës Fiskale, Autoritetin e Mbikëqyrjes Financiare, Zyra Kombëtare për Parandalimin dhe Luftën kundër Pastrimit të Parave etj.</li> </ul>

|||||



# 7. PËRFUNDIM ME REKOMANDIME

Projektligji për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme parasheh verifikimin dhe konfiskimin e pasurisë së përfituar në mënyrë të paarsyetuar (pajustificueshme), përmes një procedure civile të veçantë. Kjo formë e verifikimit dhe konfiskimit të pasurisë së pajustificueshme, përmes procedurës civile të zhvilluar nga një organ publik i pavarur (dhe gjykatat e rregullta), nuk paraqet përjashtim. Këtë e thekson edhe Opinioni i Komisionit të Venecias edhe vështrimi krahasues ndërkombëtar, që janë paraqitur në këtë Opinion. Në anën tjetër, legjitimiteti i qëllimit që synohet përmes një ligji të tillë është i pakontestueshëm – sidomos në një vend si Kosova që vuan nga korrupsioni dhe format tjera të shpërdorimit të funksioneve dhe detyrave publike. Në vija të përgjithshme, projektligji ngërthen standartet e përcaktuara nga Këshilli i Evropës dhe institucionet dhe instrumentet tjera ndërkombëtare, për verifikimin dhe konfiskimin e pasurive të pajustificueshme.

Megjithatë, analiza e paraqitur në këtë Opinion ligjor (të ndërlidhur edhe me Opinionin e Komisionit të Venecias), vë në pah magësi dhe të meta të dukshme, të cilat është e nevojshme të adresohen para se projektligji të hyjë në fuqi. Në formë të përmbledhur dhe duke pasur për bazë pyetjet specifike të cilat janë trajtuar në këtë Opinion ligjor, gjetjet dhe rekomandimet kryesore janë si në vijim:

- Është e nevojshme të shqyrtohet rrënjësisht mundësia që procedura e verifikimit dhe konfiskimit të pasurisë të zhvillohet përmes AKK (dhe gjykatave), pa pasur nevojë për themelimin e një organin të ri, përkatësisht Byrosë.
- Ligji për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme duhet të harmomizohet me ligjet tjera, fushëveprimi i të cilave ndërthuret me atë të këtij Ligji.
- Projektligji ka paqartësi të cilat duhen evituar, sidomos në lidhje me: përkufizimin e qartë dhe të arsyeshëm të subjekteve ndaj të cilëve zbatohet ligji; përkufizimi i pasurisë së pajustificueshme që mund të jetë objekt i verifikimit dhe konfiskimit; qartësimi i duhur i efekteve të procedurës se

verifikimit ndaj personave të prekur nga verifikimi i pasurisë; qartësimi i zgjedhjes dhe autorizimeve të Drejtorit të Përgjithshëm; shmangia e formulimeve konfuze dhe gjuhës së paqartë në disa nene të projektligjit.

- Përfshirja e dispozitave të qarta që garantojnë mbrojtje efikase të të drejtave kushtetuese të cilat i prekt ky ligj, duke përfshirë mundësinë e të gjitha palëve që preken nga verifikimi i pasurisë që të kontestojnë në gjykatë çdo masë apo vendim të Byrosë që kufizon të drejtat e tyre (sidomos propozimin për masë të përkohshme sigurues); qartësimi i efektit administrativ që mund ta ketë procedura e verifikimit dhe konfiskimit për zyrtarët publik pasuria e të cilëve konfiskohet; përcaktimi i një pragu minimal të pasurisë që konfiskohet, nëse konfiskimi rrezikon të privojë nga mjetet e jetesës së dinjitetshme personat pasuria e të cilëve shënjestrohet dhe, sidomos, familjet e tyre.
- Sanksionini i qartë i detyrimeve të institucioneve të tjera për të bashkëpunuar me Byronë dhe rregullimi i formave të këtij bashkëpunimi.
- Qartësimi i procedurave të vendimmarrjes së brendshme të Byrosë, sidomos kompetencave të hetuesve dhe Drejtorit të Përgjithshëm; mbledhjes se të dhënave dhe procesimit të tyre (me rekomandimin që e drejta për të filluar apo mos filluar verifikimin të mos varet ekskluzivisht nga një zyrtar, qoftë edhe Drejtori i Përgjithshëm).
- Përcaktimi në (projek)ligj se cilat çështje duhet të lihen për tu rregulluar me ake nënligjore.
- Shqyrtimi i idesë që Drejtori i Përgjithshëm të emërohet me votat e 2/3 të deputateve të Kuvendit që janë të pranishëm dhe votojnë (për të rritur besueshmërinë publike ndaj Byrosë).
- Në vendosjen e kufirit maksimal kohor për kryerjen e hetimeve (verifikimit), marrja parasyshe e faktorëve objektiv, sidomos kapaciteteve njerëzore dhe institucionale që do ketë Byroja si dhe bashkëpunimi dhe mbështetja nga institucionet tjera.





