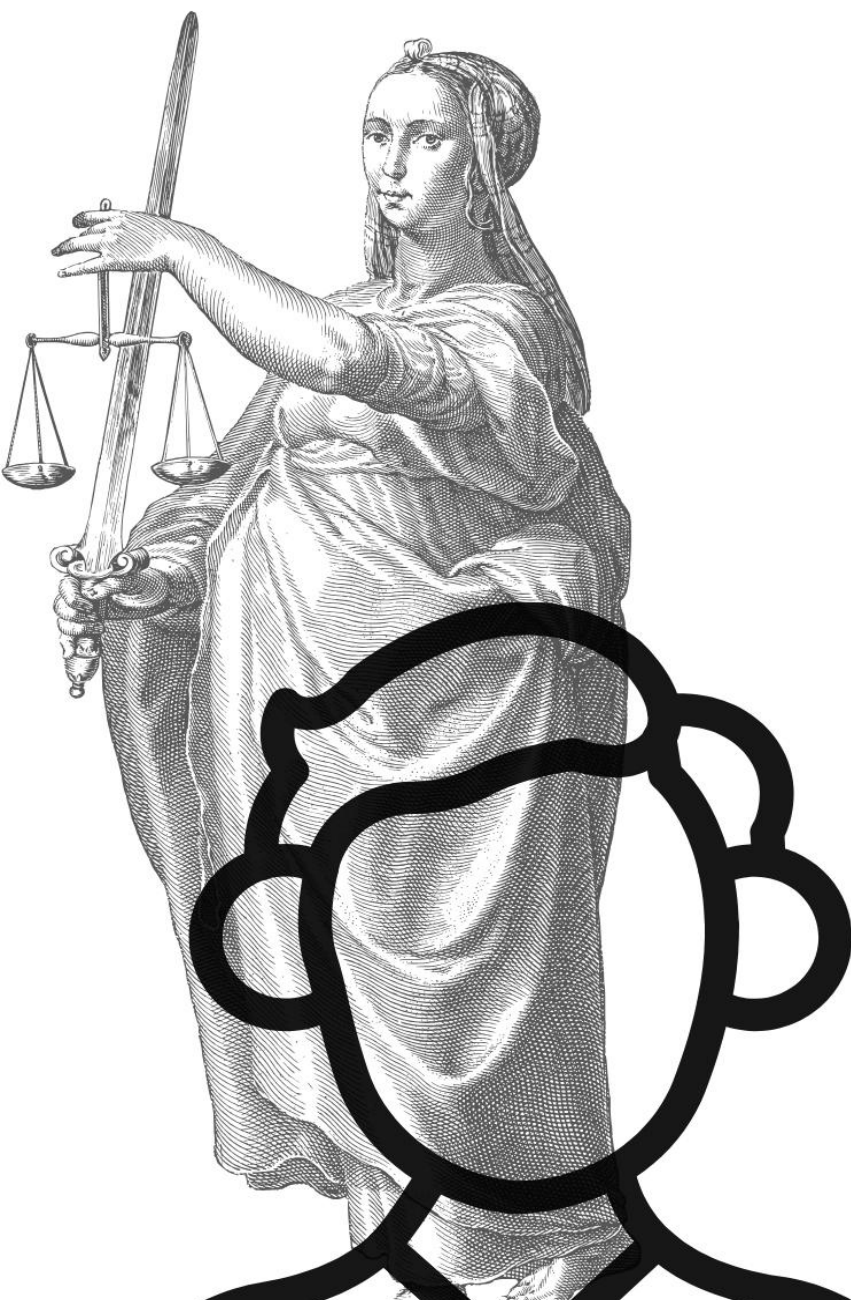


DEKLARIMI I PASURISË

GABIMI GJYQËSOR QË HOQI
GJITHË PËRGJEGJËSINË E
SHKELESVE TË LIGJIT

15/25



Autor: Gzim Shala

Me kontribut: Florian Smajli dhe Melos Kolshi

Ekipi redaktues: Ehat Miftaraj, Betim Musliu

Asnjë pjesë e këtij materiali nuk mund të printohet, kopjohet, shumëfishohet në çdo formë elektronike ose të shtypur, ose në çdo formë të shumëfishimit tjetër pa pajtimin e Institutit të Kosovës për Drejtësi.

Përmbajtja e këtij publikimi është përgjegjësi ekskluzive e Institutit të Kosovës për Drejtësi – IKD.

RRETH IKD

IKD, Instituti i Kosovës për Drejtësi, është organizatë jo-qeveritare dhe jo-fitimprurëse e politikave publike, fabrikë e mendimeve e specializuar në sektorin e drejtësisë.

IKD

Rr. Ilaz Agushi Prishtinë

E: info@kli-ks.org

www.kli-ks.org

Dhjetor, 2025

Prishtinë, Republika e Kosovës

Përmbajtja

1. Përmbledhje ekzekutive	7
2. Deklarimi i pasurisë si mjet anti-korrupsion	8
3. Baza ligjore dhe evoluimi i saj	9
4. Kriminalizimi i mos raportimit të pasurisë	10
5. Ndryshimi i standardit	12
a. Aktgjykimi i Gjykatës Supreme	13
b. Efekti domino	14
c. Qasja e pabarabartë me zyrtarët tanimë të dënuar.....	14
6. Dekriminalizimi jo ligjor.....	14
7. Kriminalizimi vs. Figura e veprës penale	16
8. Pamundësia e shqiptimit të kundërvajtjes	18
9. Politika ndëshkimore	18
10. Përmbledhja nga fokus grupi.....	19
11. Rekomandime	21

1. Përmbledhje ekzekutive

Deklarimi i pasurisë ka rol të rëndësishëm në detektimin dhe parandalimin e korrupsionit si dhe ruajtjen dhe forcimin e integritetit të zyrës dhe zyrtarëve publik në shërbimin publik. Për këtë arsye, deklarimi i pasurisë së zyrtarëve publik duhet të fuqizohet si mjet efikas kundërkorrupsionit. Gjatë historikut të tij të hershëm deklarimi i pasurisë në Kosovë ishte i rregulluar me Ligjin kundër Korrupsionit. Në vitin 2010, u nxorr një ligj i veçantë për deklarimin e pasurisë, e një tjetër në vitin 2011, duke sanksionuar mos deklarimin e pasurisë si kundërvajtje.

Në vitin 2013, mos raportimi apo raportimi i rremë i pasurisë inkriminohet si veprë penale përmes Kodit Nr.04/L-082 Penal. Kjo veprë penale mbeti penalisht e inkriminuar edhe në Kodin e ri Penal. Me qëllim të harmonizimit të ligjeve, një vit më vonë, u ndryshua edhe Ligji për Deklarimin e Pasurisë. Ndryshimi përfshiu riformulimin e nenit 17 të ligjit bazë, që përfshinte sanksionet kundërvajtëse. Sipas riformulimit, tanimë ishin shfuqizuar dënimet kundërvajtëse dhe Agjencia kundër Korrupsionit ishte e obliguar që rastet e mos raportimit apo raportimit të rremë të pasurisë t'i paraqesë në Prokurori.

Mbi këtë infrastrukturë ligjore, megjithëse nuk është ndjekur një politikë adekuate ndëshkimore, kishte numër të caktuar të zyrtarëve publik që ishin denuar për kryerje të veprave penale.

Kjo praktike kishte vazhduar deri më 4 prill 2024, kur Gjykata Supreme nxori aktgjykimin Pml.nr.73/2024. Ky aktgjykim vendosi një standard të ri, që haptazi mund të cilësohet si dekriminalizim i veprës penale të mos raportimit apo raportimit të rremë të pasurisë, duke ofruar amnisti nga vet sistemi gjyqësor në rastet e kryerjes së veprave të tilla penale. Thelbi i arsyetimit të këtij aktgjykimi është neni 17 i Ligjit për Deklarimin e Pasurisë të vitit 2011 dhe jo i njëjti nen sipas riformulimit të bërë në vitin 2014. Thënë më ndryshe, Gjykata Supreme e mbështeti këtë aktgjykim në një dispozitë ligjore e cila ishte shfuqizuar që nga viti 2014.

Përmes këtij aktgjykimi, Gjykata Supreme theksoi se meqenëse mos raportimi apo raportimi i rremë i pasurisë parashihet si kundërvajtje, ajo nuk mund të cilësohet si veprë penale. Sipas këtij aktgjykimi, vepra penale e mos raportimit apo raportimit të rremë të pasurisë kryhet vetëm kur kjo pasuri është përfituar në mënyrë të paligjshme, standard ky në kundërshtim me tekstin e normës që inkriminon këtë veprë penale dhe me konceptin e përfitimit të paligjshëm. Ky aktgjykim ka pasur një efekt domino. Duke u

bazuar në këtë standard, Prokuroritë tanimë kanë stopuar ndjekjen penale ndërsa Gjykatat kanë nxjerrë aktgjykime liruese në këto raste.

Ligji i ri për Deklarimin e Pasurisë ka hyrë në fuqi në vitin 2022. Me përjashtim të një gjobe paralajmëruese në rast të vonesës, ky ligj nuk ka përcaktuar dispozita të tjera kundërvajtëse, ashtu që për këtë vepër tanimë nuk ekziston as përgjegjësia kundërvajtëse.

Në gjithë këtë situatë, është e qartë se Gjykata Supreme ka nxjerrë një aktgjykim të bazuar në një gabim të rëndë që ka pasur efekt të gjerë negativ në trajtimin e këtyre rasteve. Për këtë arsye, në kuptim të nenit 102.3 të Kushtetutës, Gjykatat duhet të vazhdojnë zbatimin e ligjit dhe jo standardit të Gjykatës Supreme, deri në nxjerrjen e një vendimi të ri nga Gjykata Supreme. Derisa, kjo e fundit duhet të nxjerrë një qëndrim juridik për të qartësuar këtë situatë.

2. Deklarimi i pasurisë si mjet anti-korrupsion

Gjatë ushtrimit të detyrës së tyre, zyrtarët publikë duhet të veprojnë sipas interesit publik dhe jo atij privat, andaj, transparencja, llogaridhënia dhe ndershmëria janë thelbësore në këtë drejtim. Mjeti kritik i deklarimit të pasurisë ka rol të rëndësishëm në detektimin e abuzimit të pushtetit¹ dhe ndërtimin e një integriteti më të gjerë të shërbimit publik. Në këtë mënyrë, deklarimi i pasurisë është një prej mjeteve përmes të cilave synohet parandalimi, zbulimi, hetimi dhe luftimi i korrupsionit.²

Deklarimi i pasurisë rrit transparencën dhe besimin e qytetarëve në administratën publike, pasi që zyrtarët publikë duhet të i nënshtrohen një kontrolli më të lartë se pjesa tjetër e popullsisë.

Në anën tjetër, deklarimi i pasurisë ndihmon edhe në parandalimin e konfliktit të interesit, përmes, para së gjithash, identifikimit të tij. Në këtë mënyrë, deklarimi i pasurisë është një prej mjeteve që promovon integritetin brenda institucioneve publike.

¹ "Deklarimi i pasurisë: Një mjet efektiv për luftimin e korrupsionit?". Transparency International. Faqe 1. Working Paper 01/2014. Berlin, Gjermani. 2014. (Shih linkun: https://files.transparencycdn.org/images/2014_1_WP_AssetDeclarations_EN.pdf).

² "Deklaratat e pasurisë për zyrtarët publikë: Një mjet për të parandaluar korrupsionin". Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik (OECD). Faqe 9. 2011. (Shih linkun: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2011/03/asset-declarations-for-public-officials_g1g11b78/9789264095281-en.pdf?).

Njëkohësisht, shërben për të monitoruar variacionet e pasurisë së zyrtarëve publikë, me qëllim të shpërndarjes së të njëjtëve nga sjelljet e pahijshme.³

Kështu, deklarimi i pasurisë në vetvete nuk është qëllim, por metodë për arritjen e qëllimeve siç është rritja e integritetit të administratës publike, parandalimi i konfliktit të interesit, parandalimi i korrupsionit dhe luftimi i tij. Kështu, obligimet përkatëse me këtë proces nuk përfundojnë në momentin e deklarimit të pasurisë nga ana e një zyrtari, por se institucionet duhet të angazhohen në mënyrë meritore në këtë proces, që i njëjti të arrijë qëllimet që ka. Për më tepër forcimi i sistemit të deklarimit të pasurisë ishte edhe kërkesë e Komisionit të Venecias, për arritjet e qëllimeve të lartcekura.⁴

3. Baza ligjore dhe evoluimi i saj

Fillimisht, deklarimi i pasurisë ka qenë i rregulluar me Ligjin kundër Korrupsionit dhe shkelja e këtij obligimi sanksionohet me kërkesën për ndaljen e 1/5 të pagës deri në paraqitjen e deklarimit dhe në rastet kur kjo nuk realizohet deri në tre muaj, Agjencia kundër Korrupsionit kërkonte fillimin e procedurave për shkarkim nga institucioni kompetent.⁵

Në 2010, Kuvendi i Kosovës kishte nxjerrë ligjin e veçantë për rregullimin e çështjes së deklarimit të pasurisë. Përmes këtij ligji, numri i zyrtarëve të lartë publik që kanë për obligim deklarimin e pasurisë ishte dyfishuar dhe mos deklarimi ishte kategorizuar si kundërvajtje, e sanksionuar me gjobë prej 300 deri në 1.500 euro.⁶

Ndërsa në vitin 2011, paraqitet nevoja për rritjen e numrit të zyrtarëve të lartë publikë dhe sanksionimin për mos deklarimin e pasurisë. Në këtë aspekt, miratohet Ligji Nr. 04/L-050 për deklarimin, prejardhjen dhe kontrollin e pasurisë të zyrtarëve të lartë publik dhe deklarimin, prejardhjen dhe kontrollin e dhuratave për të gjithë personat zyrtarë, me

³ “Deklaratat e pasurisë për zyrtarët publikë: Një mjet për të parandaluar korrupsionin”. Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik (OECD). Faqe 9. 2011. (Shih linkun: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2011/03/asset-declarations-for-public-officials_g1g11b78/9789264095281-en.pdf?_.fq.12).

⁴ “Opinion i Komisionit të Venecias, për draft konceptin për vetingun e gjyqtarëve dhe prokurorëve dhe draft amandamentet e Kushtetutës”. Komisioni i Venecias. Faqe 16. Strasburg, 20 qershor 2022. (Shih linkun: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)011-e)).

⁵ Ligji Nr. 2004/34 Kundër Korrupsionit, neni 43.

⁶ Ligji Nr. 03/L-151 për Deklarimin, Prejardhjen dhe Kontrollin e Pasurisë dhe të Dhuratave të Zyrtarëve të Lartë Publikë.

anë të cilit mos deklarimi i pasurisë dënohet nga 1000 deri në 2500 euro.⁷ Ky ligj, për arsyt që do të elaborohen në kapitullin pasues, ndryshohet në maj të vitit 2014.

Me qëllim të parandalimit të korrupsionit, konfliktit të interesit dhe fuqizimin e integritetit të institucioneve publike, u miratua Ligji Nr.08/L-108 për deklarimin, prejardhjen dhe kontrollin e pasurisë dhe të dhuratave, i cili hyri në fuqi në vitin 2023. Me këtë ligj, janë përcaktuar subjektet deklaruese, llojet e deklarimit të pasurisë, afatet etj. Po ashtu, ky ligj parasheh edhe sanksione. Me rastin e dështimit për të bërë deklarimin e pasurisë, Agjencia për Parandalimin e Korrupsionit [tutje: Agjencia] është kompetente të shqiptojë masë ndëshkimore deri në 500 euro. Nëse deklarimi nuk as 15 ditë pas përfundimit të afatit ligjor, Agjencia paraqet kallëzim penal tek prokuroria përkatëse.⁸

4. Kriminalizimi i mos raportimit të pasurisë

Ligji për Deklarimin e Pasurisë, i miratuar në vitin 2011, përcaktonte se *“Kushdo që shkelë detyrimet e përcaktuara me këtë ligj, që nuk janë vepra penale, zyrtari i lartë publik bënë kundërvajtje dhe dënohet.....”*.⁹ Kështu, në këtë kohë, mos deklarimi i pasurisë përbënte vetëm kundërvajtje, pasi Kodi Penal në fuqi asokohe, nuk e kishte inkriminuar deklarimin e pasurisë si vepër penale.

Më 1 janar 2013 hynë në fuqi Kodi Nr. 04/L-082 Penal i Republikës së Kosovës. Neni 437 i këtij neni e kriminalizoi mos raportimin e pasurisë apo raportimin e rrejtshëm të pasurisë. Sipas këtij neni:

1. Çdo person, i cili sipas ligjit është i detyruar të bëjë deklarimin e pasurisë, të të ardhurave, të dhuratave, të dobisë tjetër pasurore ose të detyrimeve financiare, dhe i cili nuk bën një gjë të tillë, dënohet me gjobë dhe me burgim deri në tre (3) vjet. Vepra penale nga paragrafi 1. i këtij neni konsiderohet se është kryer kur deklarata nuk paraqitet brenda afatit për paraqitjen e deklaratës.
2. Çdo person, i cili sipas ligjit është i detyruar të bëjë deklarimin e pasurisë, të të ardhurave, të dhuratave, të dobisë tjetër pasurore ose të detyrimeve financiare, i cili falsifikon ose nuk paraqet të dhënat e kërkuara në deklaratë, dënohet me gjobë dhe me burgim prej gjashtë (6) muaj deri në pesë (5) vjet.
3. Vlera e padeklaruar e pasurisë, të të ardhurave ose të dobisë tjetër pasurore, e cila është fituar në mënyrë joligjore konfiskohet

⁷ Ligji Nr. 04/L-050 për Deklarimin, Prejardhjen dhe Kontrollin e Pasurisë të Zyrtarëve të Lartë Publik dhe Deklarimin, Prejardhjen dhe Kontrollin e Dhuratave për të gjithë Personat Zyrtarë.

⁸ Ligji Nr. 08/L-108 për Deklarimin, Prejardhjen dhe Kontrollin e Pasurisë dhe të Dhuratave. Neni 28.

⁹ Ligji nr. 04/L-050 për Deklarimin, Prejardhjen dhe Kontrollin e Pasurisë të Zyrtarëve të Lartë Publik dhe Deklarimin, Prejardhjen dhe Kontrollin e Dhuratave për të gjithë Personat Zyrtarë. Neni 17.1.

Me qëllim të harmonizimit të ligjeve, Ligji për Deklarimin e Pasurisë i vitit 2011 u plotësua dhe ndryshua në maj të vitit 2014. Neni 17 i këtij ligji u riformulua. Për dallim nga ligji i vitit 2011, që theksonte se *“Kushdo që shkelë detyrimet e përcaktuara me këtë ligj, që nuk janë vepra penale, zyrtari i lartë publik bënë kundërvajtje....”* dhe listonte kundërvajtjet, tanimë ky nen fokusohet në diçka tjetër: iniciimin e kallëzimeve penale në Prokurori në rast të mosdeklarimit të pasurisë. Kjo pasi tanimë, për dallim nga e kaluara, mos raportimi apo raportimi i rremë i pasurisë u kriminalizua si vepër penale. Specifikisht, ndryshimi i vitit 2014 theksonte:

Neni 11

Neni 17 i ligjit bazik riformulohet me tekstin si në vijim:

Neni 17

1. Agjencia paraqet kallëzim penal në prokurorinë kompetente ndaj zyrtarit të lartë publik i cili shkel detyrimet e parapara me këtë ligj, e që përbëjnë vepër penale sipas Kodit Penal të Republikës së Kosovës.
2. Për iniciimin e procedurës penale, Agjencia e njofton udhëheqësin e institucionit në të cilin zyrtari i lartë publik punon ose ka punuar.
3. Agjencia publikon emrat e zyrtarëve të lartë publik të cilët nuk e kanë deklaruar gjendjen e pasurisë ashtu siç është paraparë me ligj.

Përmes këtij ndryshimi, u bë harmonizimi i Ligjit për Deklarimin e Pasurisë me Kodin Nr. 04/L-082 Penal të Republikës së Kosovës, i cili e kishte kriminalizuar mos deklarimin apo deklarimin e rremë të pasurisë.

Në prill të vitit 2019, hyri në fuqi Kodi i ri Penal, përkatësisht Kodit Nr. 06/L-074 Penal i Republikës së Kosovës.¹⁰ Edhe ky Kod, e mbajti të kriminalizuar mos raportimin apo raportimin e rremë të pasurisë:

Neni 430

Mos raportimi ose raportimi i rremë i pasurisë, i të ardhurave, i dhuratave, i dobisë tjetër materiale ose i detyrimeve financiar

1. Çdo person, i cili sipas ligjit është i detyruar të bëjë deklarimin e pasurisë, të të ardhurave, të dhuratave, të dobisë tjetër pasurore ose të detyrimeve financiare, dhe i cili nuk bën një gjë të tillë, dënohet me gjobë ose me burgim deri në tre (3) vjet. Vepra penale nga paragrafi 1. i këtij neni konsiderohet se është kryer kur deklarata nuk paraqitet brenda afatit për paraqitjen e deklaratës.

¹⁰ Kodi Nr. 06/L-074 Penal i Republikës së Kosovës. Neni 430.

2. Çdo person, i cili sipas ligjit është i detyruar të bëjë deklarin e pasurisë, të të ardhurave, të dhuratave, të dobisë tjetër pasurore ose të detyrimeve financiare, i cili bën deklaratë të rreme ose nuk paraqet të dhënat e kërkuara në deklaratë, dënohet me gjobë dhe me burgim prej gjashtë (6) muaj deri në pesë (5) vjet. Gjohat e shqiptuara sipas këtij neni mund të jenë ditore dhe mund të shqiptohen derisa kryesi të përfill urdhrin, vendimin apo aktgjykimin e plotfuqishëm që është subjekt i veprimit.
3. Vlera e padeklaruar ose e deklaruar rrejshëm e pasurisë, të ardhurave, dhuratave ose të dobisë tjetër pasurore, konfiskohet

Kështu, mos raportimi apo raportimi i rremë i pasurisë mbeti përsëri vepër penale, megjithëse në figurën e veprës penale u bënë disa ndryshime. Mos raportimi i pasurisë, që dënohet me gjobë dhe me burgim, tani dënohet me gjobë ose me burgim. Sa i përket raportimit të rremë, krahas ndryshimit të disa elementeve, u shtua mundësia që gjobat të jenë ditore derisa kryerësi ta përfill urdhrin. Reformulim pati edhe në raport me paragrafin 3. Përderisa ligji paraprak theksonte se duhet të konfiskohet vlera e padeklaruar e pasurisë, e përfituar në mënyrë jo ligjore, Kodi i ri nuk e kërkon *“paligjshmërinë”*, duke urdhëruar thjesht konfiskimin e vlerës së padeklaruar ose të deklaruar rrejshëm.

Kështu, Kodi i ri Penal e rafinoi veprën penale të mos raportimit apo raportimit të rremë të pasurisë, duke e mbajtur atë si vepër të veçantë penale, për të gjithë zyrtarët të cilët nuk veprojnë në përputhje me Ligjin për Deklarimin e Pasurisë.

5. Ndryshimi i standardit

Megjithëse mos raportimi apo raportimi i rremë i pasurisë u kriminalizua në vitin 2013, duke u kujdesur që ky kriminalizim të mbahej edhe në Kodin e ri Penal, një aktgjykim i Gjykatës Supreme [tutje: GjS] faktikisht e ka ndryshuar ligjin dhe e ka dekriminalizuar këtë vepër penale. Ky aktgjykim ka pasur impakt në gjithë sistemin e drejtësisë, të cilët kanë ndjekur qasje të njëjtë, duke krijuar kështu, kundërligjshëm, një qasje të pabarabartë në raport me qindra zyrtarë publik të cilët janë dënuar për mos raportim të pasurisë.

Aktgjykimin dhe efektet e tij do të elaborohen në këtë kapitull, derisa kundërligjshmëria e tij do të trajtohen në kapitujt vijues.

a. Aktgjykimi i Gjykatës Supreme

Më 4 prill 2024, GjS nxori aktgjykimin Pml.nr.73/2024. Përmes këtij aktgjykimi, GjS miratoi kërkesën për mbrojtje të ligjshmërisë, të parashtruar nga një zyrtar i cili ishte dënuar nga shkalla e parë dhe shkalla e dytë për mos deklarim të plotë të pasurisë. Me këtë rast, GjS anuloi aktgjykimet e dy (2) instancave më të ulëta dhe e liroi të akuzuarin nga akuza.

Standardi i vendosur nga GjS në këtë aktgjykim është se vepra penale e mos raportimit të pasurisë konsumohet vetëm atëherë kur pasuria është përfituar në mënyrë të paligjshme: *“Kjo gjykatë vlerëson se mos deklarimi i pasurisë apo deklarimi i rrejshëm i pasurisë përbën veprë penale nga neni 430 të KPRK, vetëm kur kjo pasuri është përfituar në mënyrë të paligjshme por jo edhe atëherë kur pasuria e padeklaruar apo e deklaruar gabimisht, është e fituar në mënyrë të ligjshme dhe deklaruesi nuk ka pas asnjë arsye që ta fshehtë atë pasuri, por nga neglizhenca, pakujdesia nuk e ka deklaruar, apo nuk e ka deklaruar saktë”*, thuhet në aktgjykim.

Në këtë aktgjykim, GjS i referohet një norme të shfuqizuar. Përkatësisht, në këtë aktgjykim GjS i referohet nenit 17 të Ligjit për Deklarimin e Pasurisë të vitit 2011, i cili tanimë, por edhe në kohën kur supozohet të ishte kryer vepra penale subjekt i këtij aktgjykimi, ishte shfuqizuar: *“Sipas dispozitës së nenit 17 të Ligjit për Deklarimin, Prejardhjen dhe Kontrollin e pasurisë të zyrtarëve të Lartë Publik dhe deklarimin, Prejardhjen dhe Kontrollin e Dhuratave për të gjithë personat zyrtarë (që ishte në fuqi) shprehet: Kushdo që shkel detyrimet e përcaktuara me këtë ligj, që nuk janë vepra penale, zyrtari i lartë bënë kundërvajtje dhe dënohet. Nga përshkrimi ligjor i ligjit-përkatësisht nenit 17, qartë rezulton, se për mos deklarim apo deklarim të pasaktë të pasurisë, të përfituar në mënyrë të ligjshme, nga neglizhenca e deklaruesit, paraqet veprim të kundërligjshëm, por tërheq përgjegjësi kundërvajtëse e assesi veprë penale, për faktin se norma shprehet “nëse nuk është veprë penale. Sipas këtij neni, zyrtari publik është penalisht përgjegjës, vetëm po që se pasurinë nuk e ka deklaruar fare apo e ka deklaruar rrejshëm (p.sh. kinse e ka trashëguar, ju ka dhuruar etj. Ngase e ka të përfituar në mënyrë të paligjshme dhe nuk mund të arsyetoj, se ka i ka ardhë kjo pasuri”* thuhet në aktgjykimin e GjS.

Duke ju referuar përsëri një neni të shfuqizuar, GjS thekson se *“sikur qëllimi i ligjdhënësit të ishte që çdo mos deklarim të pasurisë ta konsideronte veprë penale, nuk do e përdorte shprehjen “ nëse nuk është veprë penale “ dhe nuk do parashihte dënime për kundërvajtje, ngase nuk mund veprimi i njëjtë të jetë edhe kundërvajtje edhe veprë penale”*. Aktgjykimi vijon tutje analizën e tij përmes këtij neni tanimë të shfuqizuar.

Sa i përket konfiskimit të pasurisë, GjS në këtë aktgjykim thotë se ky nen nuk mund të aplikohet sipas Kodit Penal dhe se në praktikë asnjëherë nuk është aplikuar.

b. Efekti domino

Pas këtij aktgjykimi, gjatë vitit 2024 dhe 2025, bazuar në këtë aktgjykim, Prokurori i Shtetit ka hudhur kallëzimet penale të parashtruara nga Agjencia për Parandalim të Korrupsionit, derisa bazuar në këtë aktgjykim dhe standardin e vendosur nga ky aktgjykim, Gjykatat kanë liruar të pandehurit nga aktakuzat. Kjo ka ndodhur në dhjetëra raste, kur zyrtarët e lartë publik, për shkak të këtij aktgjykimi, janë amnistuar nga vepra penale (Shih annex 1 në lidhje me zyrtarët e identifikuar gjatë monitorimit dhe hulumtimit të IKD).

Kështu, aktgjykimi i GjS ka krijuar një efekt domino, ku tanimë praktikisht mos raportimi apo raportimi i rremë i pasurisë nuk është duke u trajtuar si vepër penale.

c. Qasja e pabarabartë me zyrtarët tanimë të dënuar

Aktgjykimi i GjS, i cili pasuar me një efekt domino në rastet e tjera, përpos kundërligjshmërisë, që do të trajtohet në vijim, ka krijuar një situatë të pabarabartë. Mos raportimi apo raportimi i rremë i pasurisë është vepër penale që nga data 1 janar 2013. Përgjatë mbi 11 viteve, deri në nxjerrjen e aktgjykimit në fjalë, në Kosovë janë dënuar qindra zyrtarë të cilët nuk kanë deklaruar pasurinë. Të gjithë këta janë dënuar duke u bazuar në Kodin Penal në fuqi.

Në anën tjetër, po me të njëjtën bazë ligjore, tanimë zyrtarët nuk mbahen penalisht përgjegjës. Në këtë situatë, përderisa ligji nuk ka ndryshuar, qartazi mund të konsiderohet se dënimet paraprake të shqiptuara ndaj zyrtarëve ishin të padrejta dhe kështu është krijuar një situatë e pabarabartë ndërmjet zyrtarëve, ku disa janë dënuar për vepër penale e për disa të tjerë është thënë se (mos) veprimi i tyre nuk paraqet vepër penale.

6. Dekriminalizimi jo ligjor

Aktgjykimi i GjS, i elaboruar në kapitullin paraprak, ka dekriminalizuar në mënyrë të kundërligjshme veprën penale të mos raportimit apo raportimit të rremë të pasurisë. Ky aktgjykim, haptazi, është i pabazuar në ligj.

Kundërligjshmëria fillon me faktin se aktgjykimi i referohet një neni të shfuqizuar. Neni i cili përbën bazën e standardit të vendosur nga aktgjykimi i GjS është neni 17 i Ligjit për Deklarimin e Pasurisë të vitit 2011, i cili nen nuk është në fuqi as tash dhe nuk ishte në fuqi në kohën kur dyshohet se është kryer vepra penale e cila ishte subjekt trajtimi në këtë rast.

Siç u tha, boshti i elaborimit të GjS është neni 17 i Ligjit të vitit 2011 për Deklarimin e Pasurisë, i cili përdor shprehjen *“nëse nuk është veprë penale”*. Neni në fjalë përcaktonte edhe kundërvajtjet për mos zbatim të obligimeve lidhur me deklarin e pasurisë. Por, ky nen nuk është në fuqi që nga maji i vitit 2014, ku Ligji për Deklarimin e Pasurisë u plotësua dhe ndryshua, duke u harmonizuar me Kodin Penal. Në këtë mënyrë, boshti i këtij aktgjykimi është i bazuar në një dispozitë të shfuqizuar.

Në këtë mënyrë, argumentin se e njëjta veprë nuk mund të jetë edhe kundërvajtje edhe veprë penale, Gjykata e ka bazuar në një ligj që nuk është në fuqi, në dëm të ligjit në fuqi.

Sa i përket ligjshmërisë së pasurisë, Kodi i ri Penal nga paragrafi 3 e ka hequr *“ligjshmërinë”* si kusht për konfiskimin e pasurisë. Megjithatë, GjS e ka shtuar këtë element përmes këtij aktgjykimi, duke thënë se me veprë penale të mos raportimit apo raportimit të rremë të pasurisë kemi të bëjmë vetëm në situatat kur pasuria nuk është fituar në mënyrë të ligjshme.

Dekriminalizimi praktik me kushtin që pasuria e raportuar të mos jetë e përfituar në mënyrë të ligjshme nuk mund të qëndrojë në asnjërën formë të saj. Nëse bëhet fjalë për justifikimin e asaj pasurie, në sistemin juridik Kosovar ende nuk është vendosur sistemi i konfiskimit *in rem*, pra kundër pasurisë. Ky koncept i konfiskimit nuk njihet brenda për brenda Kodit Penal.

Në anën tjetër, nëse objekt shqyrtimi është *“ligjshmëria”* e përfitimit të një pasurie të caktuar, brenda për brenda dispozitave të Kodit Penal, ajo nuk mund të trajtohet në kuadër të veprës penale të mos raportimit apo raportimit të rremë të pasurisë. Kjo për faktin se pasuria e pa raportuar në këtë rast nuk derivon nga kjo veprë penale, por duhet të derivoj nga një veprë tjetër penale. Kjo është edhe arsyeja përse Kodi i ri Penal e ka hequr elementin e *“ligjshmërisë”* me rastin e formulimit të dispozitës që flet për konfiskimin e pasurisë së pa deklaruar, ku ka theksuar qartazi se *“Vlera e padeklaruar ose e deklaruar rrejshëm e pasurisë, të ardhurave, dhuratave ose të dobisë tjetër pasurore, konfiskohet”*.

Për këtë arsye, inkorporimi i elementit të “ligjshmërisë”, element i cili ishte në Kodin e kaluar dhe u hoq në Kodin e ri Penal, është inkorporim i kundërligjshëm dhe i pabazuar në secilin skenar të interpretimit.

Në vitin 2014, Ligji për Deklarimin e Pasurisë u harmonizua me Kodin e kaluar Penal, i cili mos raportimin apo raportimin e rremë të pasurisë e kriminalizoi si vepër penale. Kështu ka ndodhur edhe me Ligjin e ri për Deklarimin e Pasurisë, të hyrë në fuqi në shkurt të vitit 2023. Edhe në këtë rast, është përcaktuar se nëse një zyrtar nuk e deklaroi pasurinë brenda afatit ligjor, shqiptohet fillimisht gjobë me vlerë deri në 500 euro. E nëse përkundër gjobës zyrtari nuk e deklaroi pasurinë, atëherë parashtrahet kallëzim penal. Duke e njohur si vepër penale, edhe në këtë ligj, ligjvënësi ka theksuar se “Gjykata në rast të sanksionimit të subjektit deklarues në procedurë penale merr parasysh gjobën e shqiptuar nga Agjencia”. Pra, edhe Ligji për Deklarimin e Pasurisë i vitit 2023 ka vazhduar ta njohë mos raportimin apo raportimin e rremë të pasurisë si vepër penale, duke dëshmuar qartë qëllimin e ligjvënësit.¹¹

Për të gjitha këto arsye, ky aktgjykim i GjS, i bazuar në një ligj të shfuqizuar, që ka shtuar po ashtu elemente të fshira nga vepra penale, e që ka pasur një efekt domino në sistemin e drejtësisë, është haptazi i kundërligjshëm.

7. Kriminalizimi vs. Figura e veprës penale

Përmes dhënies së arsytimit mbi bazën e një ligji të shfuqizuar, praktikisht, GjS e ka dekriminalizuar kundërligjshëm mos raportimin apo raportimin e rremë të pasurisë si vepër penale. Bazuar në elaborimin e bërë në kapitullin paraprak, standardi i vendosur nga GjS në këtë rast thekson se mos raportimi apo raportimi i rremë i pasurisë nuk është vepër penale.

Ky argumentim, siç u elaborua, është haptazi i kundërligjshëm dhe i bazuar në ligje të shfuqizuara. Por, përtej këtij argumenti, shkoqiturazi, GjS në këtë aktgjykim thekson se nuk mund të ketë vepër penale të mos raportimit apo raportimit të rremë nëse deri tek kjo vepër penale ka ardhur si rezultat i pakujdesisë së një subjekti deklarues.¹²

¹¹ Ligji nr. 08/L-108 për Deklarimin, Prejardhjen dhe Kontrollin e Pasurisë dhe të Dhuratave. Neni 28, paragrafi 5.

¹² Shënim: Është po ashtu kontradiktore se si Gjykata Supreme lëshohet në vlerësimin e neglizhencës, pakujdesisë etj. Në rastin konkret, përderisa Gjykata Supreme, kundërligjshëm, ka konstatuar se mos raportimi apo raportimi i rremë i pasurisë, përderisa pasuria është e fituar në mënyrë të ligjshme, nuk paraqet vepër penale, atëherë nuk ka pasur fare nevojë të lëshohet në vlerësimin nëse vepra penale është kryer me dashje apo nga pakujdesia.

Në këtë drejtim, është shumë e rëndësishme që të bëhet dallimi në mes të përcaktimit me ligj të një vepre penale dhe përmbushjes së figurës së veprës penale. Bazuar në aktgjykimin në fjalë, mos raportimi apo raportimi i rremë i pasurisë, përderisa pasuria është e përfituar në mënyrë të ligjshme, nuk paraqet vepër penale. Siç u tha, ky është një interpretim haptazi i gabuar dhe nuk duhet ndjekur.

Megjithatë, mos ndjekja e këtij standardi, nuk nënkupton se prokuroritë dhe gjykatat nuk duhet të verifikojnë në secilin rast plotësimin e të gjitha elementeve të veprës penale. Sipas Kodit Nr. 06/L-074 Penal, mos raportimi apo raportimi i rremë i pasurisë kryhet vetëm me dashje.¹³ Dashja mund të jetë direkte apo eventuale.¹⁴

Në secilin rast, bazuar në të gjitha rrethanat faktike,¹⁵ prokuroritë dhe gjykatat duhet të vlerësojnë, ndër të tjera, dashjen e kryerësit për të kryer veprën penale. Në këtë drejtim, në kuadër të dijenisë, të paktën eventuale, për kryerje të veprës penale, duhet të merret parasysh fakti se zyrtari, me rastin e emërimit, njoftohet për obligimin e tij për deklarimin e pasurisë. Tutje, i njëjti përsëri njoftohet për këtë obligim nga Zyrtari për Deklarimin e Pasurisë. Bazuar në dispozitat e Ligjit të vitit 2023 për Deklarimin e Pasurisë, kallëzimit penal për mos deklarim të pasurisë i paraprin gjoba deri në 500 euro.¹⁶

Bazuar në të gjitha specifikat e rastit dhe këto rrethana, në secilin rast, Prokurori i Shtetit dhe gjykatat duhet të vlerësojnë dashjen e të pandehurit për kryerjen e veprës penale dhe në rast se përkundër këtyre rrethanave evidentohet se vepra penale është kryer nga pakujdesia, atëherë duhet konstatuar se nuk përmbushen elementet e veprës penale.

Por, mos përmbushja e elementeve të veprës penale nuk duhet përzier me kriminalizimin e një vepre penale. Aktgjykimi i GjS shkon përtej mos plotësimit të elementeve të veprës penale, pasi nuk e konstaton mungesën e përgjegjësisë penale për shkak të mungesës së dashjes, por se duke u bazuar në një ligj i cili nuk është në fuqi, thekson se mos raportimi apo raportimi i rremë i pasurisë nuk është fare vepër penale.

¹³ Kodi nr. 06/L-074 Penal i Republikës së Kosovës, Neni 430, lidhur me nenin 17.

¹⁴ Po aty, neni 21.

¹⁵ Po aty, neni 22.

¹⁶ Ligji nr. 08/L-108 për Deklarimin, Prejardhjen dhe Kontrollin e Pasurisë dhe të Dhuratave. Neni 28.

8. Pamundësia e shqiptimit të kundërvajtjes

Aktgjykimi i GjS duke u bazuar në një ligj të shfuqizuar, ka theksuar se mos raportimi apo raportimi i rremë i pasurisë paraqet kundërvajtje, për të cilën janë përcaktuar edhe gjobat. Por se, neni në fjalë, në të cilin sipas GjS janë të përcaktuara gjobat, tanimë është shfuqizuar.

Ligji aktual për Deklarimin e Pasurisë, përcakton mundësinë e shqiptimit të gjobës deri në 500 euro nëse zyrtari nuk e deklaroi pasurinë brenda afatit të përcaktuar me ligj. Por se, nëse as pas shqiptimit të gjobës zyrtari nuk e deklaroi pasurinë, ligji e obligon Agjencinë që të parashtrojë kallëzim penal.¹⁷

Me parashtrimin e kallëzimit penal nga Agjencia përfundon gjithçka që ky institucion mund të bëjë. Ligji në fuqi për Deklarimin e Pasurisë nuk ka përcaktuar gjoba të tjera për mos deklarim apo deklarim të rremë të pasurisë. Arsye për këtë është fakti se kjo vepër është vepër penale, sanksioni për të cilën është paraparë në Kodin Penal, dhe nuk ka nevojë të caktohen fare gjoba.

Në këtë situatë, dekriminalizimi i kundërligjshëm i mos deklarimit të pasurisë apo deklarimit të rremë të pasurisë nga GjS ka bërë që ndaj zyrtarëve të cilët nuk e deklarojnë apo e deklarojnë rrejshëm pasurinë mos të ketë mundësi të shqiptohet as gjobë kundërvajtëse. Kjo për faktin se gjobat kundërvajtëse nuk janë përcaktuar fare me ligj, për faktin se ligjvënësi e ka pasur të qartë se sanksionet për këtë vepër janë të përcaktuara me Kodin Penal.

Kështu, pos dekriminalizimit, aktgjykimi i GjS e ka eliminuar edhe përgjegjësinë kundërvajtëse në këto raste.

9. Politika ndëshkimore

Siç u tha, deri në nxjerrjen e aktgjykimit në fjalë nga GjS, një numër i madh i zyrtarëve janë dënuar për vepër penale të mos raportimit apo raportimit të rremë të pasurisë. Megjithatë, edhe në kohën kur ligji është zbatuar në mënyrë të drejtë, duke u konstatuar përgjegjësia penale tek të njëjtit, kjo vepër penale, për nga dënueshmëria, është trajtuar si *“kundërvajtje”*.

¹⁷ Ligji nr. 08/L-108 për Deklarimin, Prejardhjen dhe Kontrollin e Pasurisë dhe të Dhuratave. Neni 28, paragrafi 4.

Në raportin e IKD me titull *“Mos deklarimi i pasurisë, krim në letër, kundërvajtje në praktikë – Analizë e politikës ndëshkimore në rastet e mos deklarimit të pasurisë”*, IKD gjente se në 57% të aktgjykimeve dënuese Gjykatat kishin shqiptuar dënim me gjobë, derisa në 43% të rasteve të tjera ishte shqiptuar dënim me kusht dhe dënim me gjobë.¹⁸ Kështu, përkundër inkriminimit, raporti gjente se gjykatat nuk kishin shqiptuar dënim me burgim efektiv për vepër penale të mos raportimit apo raportimit të rremë të pasurisë.

Kështu, krahas problematikës së tanishme të krijuar nga aktgjykimi i GjS, edhe në të kaluarën, IKD ka gjetur se gjykatat e kanë trajtuar këtë vepër penale sikurse *“kundërvajtje”*, në kuptim të politikës ndëshkimore që kanë ndjekur.

10. Përmbledhja nga fokus grupi

Fokus grupi u organizua me përfaqësues nga gjyqësori, prokuroria, Agjencia për Parandalimin e Korrupsionit dhe komuniteti i avokatisë. Diskutimet në këtë fokus grup u përqendruan në standardin e krijuar nga GjS përmes aktgjykimit Pml.nr.73/2024. Konkretisht, impaktin e këtij aktgjykimi dhe paqartësitë e krijuara lidhur me zbatueshmërinë e nenit 430 të Kodit Penal dhe sfidat në interpretimin e ligjit. Sfiduese në këtë diskutim ishte fakti se nuk kishte përfaqësues nga Gjykata Supreme.

- Disa nga pjesëmarrësit ngritën shqetësime lidhur me tejkalimin e kompetencave nga Gjykata Supreme, përmes vendosjes së një standardi të ri juridik të pambështetur në legjislacionin në fuqi. Nga të njëjtit u theksua se aktgjykimi është bazuar në një dispozitë të shfuqizuar të ligjit të vjetër për deklarimin e pasurisë dhe ka futur kriterin e *“përfitimit të kundërligjshëm të pasurisë”*, i cili nuk parashihet në Kodin Penal.
- U theksua rëndësia e mekanizmit të ri ligjor si gjoba administrative dhe afati shtesë 15 ditor, si instrument për verifikimin e elementit të dashjes, i domosdoshëm për përgjegjësinë penale sipas nenit 430 të Kodit Penal.
- Pati mendime të ndryshme në lidhje me ndikimin e aktgjykimit në fjalë, ku u vlerësua se ndikimi i aktgjykimit duhet analizuar në mënyrë të diferencuar:
 - Paragrafi 1, që rregullon mosdeklarimin në tërësi, mbetet i qartë dhe i pandikuar nga vendimi i Gjykatës Supreme.

¹⁸ Zekaj, E. *“Mos deklarimi i pasurisë, krim në letër, kundërvajtje në praktikë - Analizë e politikës ndëshkimore në rastet e mosdeklarimit të pasurisë”*. Instituti i Kosovës për Drejtësi. Prishtinë, dhjetor 2023. (Shih linkun: https://kllks.org/wp-content/uploads/2023/12/Raporti_Mos-deklarimi-i-pasurise-krim-ne-leter-kundervajtje-ne-praktike.pdf)

- Paragrafi 2, që lidhet me deklarin e rremë apo mosparaqitjen e të dhënave të kërkuara, paraqet burimin kryesor të paqartësisë.

Në këtë drejtim, u theksua se raporti duhet të shmangë konkludimin se ka ndodhur “dekriminalizim” i plotë i veprës dhe të fokusohet tek ndikimi real: paqartësimi i paragrafin 2. Përfaqësues të tjerë theksuan të kundërtën, se aktgjykimi si për nga materia e tij ashtu edhe nga efektet e tij, ka reflektuar për të dy (2) format e kryerjes së kësaj vepre penale.

- U konfirmua se interpretimi i vendimit të Gjykatës Supreme ka çuar në mos ndjekje penale në këto raste, respektivisht hudhje të aktakuzave apo aktgjykime liruese.
- U theksuan vështirësitë në krijimin e një rasti të ri për vlerësim nga Gjykata Supreme. Kjo pasi Prokurori i Shtetit zbaton standardet e vendosura nga Gjykata Supreme derisa APK nuk është palë në procedurë.
- U theksua se gjykatat dhe prokuroritë të niveleve më të ulëta duhet janë të obliguara të zbatojnë aktgjykimin pavarësisht rezervave profesionale.
- U theksuan sfida të konsiderueshme në legjislacionin pozitiv, të cilat vështirësojnë interpretimin dhe zbatueshmërinë. Në kuptim të kësaj, si sfida u theksuan paqartësitë dhe kontradiktat e dispozitave, ndryshimet e shpeshta pa koherencë të brendshme, si dhe mungesa e komenteve dhe praktikës së konsoliduar.
- Diskutimi trajtoi edhe interpretimin e Gjykatës Supreme në raport me konfiskimin. U theksua nevoja e harmonizimit të dispozitave të përgjithshme në Kodin Penal, me ato specifike.
- Disa nga pjesëmarrësit u pajtuan se aktgjykimi i Gjykatës Supreme duhet të sfidohet përmes mekanizmave institucionalë përkatës.

U vlerësua se në parim rekomandimet e raportit janë të qëndrueshme dhe adresojnë në mënyrë adekuate nevojën për qartësim të kësaj situate.

11. Rekomandime

1. Në kuptim të nenit 102.3 të Kushtetutës, Prokurori i Shtetit dhe gjykatat mos të ndjekin interpretimin e Gjykatës Supreme në rastin Pml.nr.73/2024.
2. Gjykata Supreme të miratojë një qëndrim juridik parimor, që elaboron ekzistimin e përgjegjësisë penale në rastet e mos raportimit apo raportimit të rremë të pasurisë. Qëndrimi juridik të bazohet në legjislacion ekzistues dhe jo në legjislacion të shfuqizuar.
3. Prokuroritë të zhvillojnë ndjekjen dhe të ushtrojnë mjetet juridike, për t'i dhënë mundësi Gjykatës Supreme të nxjerrë një vendim të dytë për këtë çështje.
4. Gjykatat të ndjekin një politikë ndëshkimore adekuate, në përputhje me Kodin Penal dhe Udhëzuesin e Gjykatës Supreme për Politikë Ndëshkimore.

Aneks 1: Zyrtarët e amnistuar nga gabimi gjyqësor

	Pozita	Vepra Penale	Numri i rastiit
Donika Gërvalla-Schwarz	Ministre e Punëve të Jashtme	Raportim i rremë i pasurisë	2022:214650
Goran Lazic	Drejtor i Bordit në K. Menaxhimin e Deponive	Raportim i rremë i pasurisë	2024:0077407
Ibadete Leka	Këshilltare e Jashtme Politike në M. Mbrojtjes	Mosraportim i pasurisë	2022:0031534
Nora Cimili-Gagica	Kryeshefe Ekzekutive në Ndërmarrjen e Gjellbër	Raportim i rremë i pasurisë	2024:0077161
Sanije Kelmendi	Zv.Drejtores e D. Trajnimit dhe Integrimeve në K. RR. P.P	Raportim i rremë i pasurisë	2024:0077181
Nebih Zariqi	Anëtar i Bordit në KOSTT	Raportim i rremë i pasurisë	2024:0077185
Almir Veliji	Zv. ministër në Ministrinë e Zhvillimit Rajonal	Raportim i rremë i pasurisë	2023:0007609
Ragip Fetahu	Këshilltar Komunal në Komunën e Podujevës	Raportim i rremë i pasurisë	2024:0077092
Stefan Petrovic	Këshilltar i Nënkrjetarit të Kuvendit të RKS	Raportim i rremë i pasurisë	2023:0003808
Dilaver Kryeziu	Anëtar i KD në Inst. K për Mbrojtjen e Monumenteve	Raportim i rremë i pasurisë	2023:0014772
Granit Geci	Këshilltar Komunal në Komunën e Prishtinës	Raportim i rremë i pasurisë	2023:0004362
Bardhyl Berdynaj	Anëtar i KD në Spitalin e Përgjithshëm-Pejë	Raportim i rremë i pasurisë	2025:0044707
Merxhan Avdyli	Dekan në Univ. Kadri Zeka, Gjilan	Raportim i rremë i pasurisë	2025:0046976

	Pozita	Vepra Penale	Numri i rastiit
Musa Hoxha	Drejtor Mjekësor në QKUK	Raportim i rremë i pasurisë	2025:0047098
Jehona Bashota- Gallapeni	Anëtare e Komisionit, MKRS	Raportim i rremë i pasurisë	2025:0047476
Ratko Perenic	Asambleist në Kuvendin e Komunës së Graçanicës	Raportim i rremë i pasurisë	2022:0017475
Çerim Bajrami	Këshilltar politik në MPJD	Raportim i rremë i pasurisë	2025:0047482
Enver Sylejmani	Zyrtar adm. për mbledhjen e borxheve në ATK	Raportim i rremë i pasurisë	2025:0047101
Ilir Berisha	Drejtor i Dep. të Statistikave në ASK	Raportim i rremë i pasurisë	2025:0047105
Fetije Ukaj	Anëtare e bordit menaxhues - FSDK	Raportim i rremë i pasurisë	2025:0047076
Gëzim Stavileci	Dr i Dr. për Adm. e përgjithshme në Mitrovicë së J	Raportim i rremë i pasurisë	2025:0045463
Teuta Fejza	Drejtor në Qendren Rajonale të Shëndetit Publik në Mitrovicë	Raportim i rremë i pasurisë	2024:0076548
Nazmi Ismajli	Drejtor në Komunën e Zveçanit	Raportim i rremë i pasurisë	2025:0045617
Sherif Sejdiu	UD, prod i Fakultetit të Shk. Sociale në UFA-Gjakovë	Mosraportim i pasurisë	2023:020110
Ben Apolloni	Anëtar i Këshillit Drejtues në Teatrin Kombëtar të Kosovës	Mosraportim i pasurisë	2022:060836

