



Pasuria e pajustificueshme, drejtësia e justifikueshme



Autor: Gzim Shala

Ekipi redaktues: Ehat Miftaraj dhe 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 dhe ajo nuk pasqyron pikëpamjet e National Endowment for Democracy (NED).

Implementur nga:



Mbështetur nga



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.

Adresa: Rr. Ilaz Agushi, Prishtinë

info@kli-ks.org

www.kli-ks.org

Maj, 2026

Prishtinë, Republika e Kosovës

Përmbajtja

1.	Përmbledhje ekzekutive	7
2.	Shumica për zgjedhjen e Drejtorit të Përgjithshëm dhe anëtarëve të Komisionit Mbikëqyrës 9	
3.	Qartësimi i periudhës së verifikimit dhe zgjerimit të saj	10
4.	Mungesa e Divizionit të specializuar në Gjykatën e Apelit.....	12
5.	Konfirmimi paraprak i propozimit për konfiskim para kalimit të barrës së provës.....	13
6.	Kompensimi i palëve kur procedura përfundon pa sukses	15
7.	Zgjerimi i verifikimit ndaj palëve të treta	18
8.	Përkufizimi i blerësit me mirëbesim	20
9.	Rishikimi periodik i masave të sigurimit	22
10.	Pasuritë zëvendësuese dhe transaksionet me palë të treta	25
11.	Kodi i Mirësjelljes për zyrtarët e Byrosë	27
12.	Kompetenca për marrëveshje/bashkëpunim ndërkombëtar	28
13.	Nevoja për rishikim gjuhësor, teknik dhe konceptual të Projektligjit.....	30

1. Përmbledhje ekzekutive

Tash e gjashtë vite, në Kosovë është duke u diskutuar Ligji për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe për Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme. Gjatë kësaj periudhe, ky ligj është miratuar tri herë në Qeveri. Në njërin rast, procesi i konsultimeve publike ishte zhvilluar me afate të shkurtuara, ndërsa në dy rastet e tjera nuk kishte fare konsultime publike. Për këtë arsye, IKD vazhdimisht kishte kërkuar që versioni i miratuar në Qeveri të mos miratohej pa u hapur paraprakisht për komente, për shkak të problemeve të shumta që kishte në përmbajtje. Fatmirësisht, versioni aktual është publikuar për konsultime publike, duke krijuar mundësi që komentet profesionale të adresohen para procedimit të mëtejshëm të tij. Ky dokument, paraqet komentet e IKD tanimë të dërguara në raport me këtë Projektligj.

IKD vlerëson se, përkundër përparimit në raport me draftet paraprake, drafti aktual ende përmban çështje të cilat duhet të rishikohen. Qëllimi i luftimit të pasurisë së pajustificueshme është i rëndësishëm dhe legjitim. Megjithatë, mënyra se si ndërtohet ky mekanizëm është po aq e rëndësishme sa vetë qëllimi i tij. Byroja do të ketë kompetenca shumë të ndjeshme: do të mund të verifikojë pasurinë, të kërkojë masa sigurimi, të iniciojë procedura gjyqësore dhe, në fund, të kërkojë konfiskimin e pasurisë. Për këtë arsye, ligji duhet të jetë i qartë, i saktë dhe me garanci të mjaftueshme për të mos krijuar hapësirë për arbitraritet.

Një prej çështjeve kryesore lidhet me pavarësinë e Byrosë. Projektligji parasheh që Drejtori i Përgjithshëm dhe anëtarët e Komisionit Mbikëqyrës që zgjedhen nga Kuvendi të zgjedhen me shumicën e deputetëve të pranishëm dhe që votojnë. Për një institucion të zakonshëm administrativ, kjo shumicë mund të jetë e kuptueshme. Por Byroja nuk është institucion i zakonshëm. Ajo do të merret me pasurinë e qytetarëve dhe me çështje që mund të kenë pasoja të mëdha juridike, ekonomike dhe personale. Prandaj, zgjedhja e drejtuesve të saj me shumicën më të ulët parlamentare e rrit rrezikun që Byroja të perceptohet si institucion i varur nga shumica politike. IKD vlerëson se këto pozita duhet të zgjedhen së paku me shumicën e të gjithë deputetëve të Kuvendit.

Projektligji ka bërë përmirësime në përcaktimin e periudhës së verifikimit, por ende lë paqartësi të rëndësishme. Në veçanti, nuk është e qartë se çka nënkupton pasuria “në masë të madhe më e lartë” se të hyrat e ligjshme. Pa prag, pa metodologji dhe pa kriteret e matshme, ky formulim i jep Byrosë hapësirë shumë të gjerë vlerësimi. Kjo mund të sjellë situata ku raste të ngjashme trajtohen ndryshe, varësisht nga mënyra se si Byroja e interpreton ligjin.

Problem tjetër është se specializimi gjyqësor nuk është ndërtuar në mënyrë të plotë. Projektligji parasheh Divizion për Konfiskim Civil në Gjykatën Themelore në Prishtinë, por jo edhe në Gjykatën e Apelit. Kjo është zgjidhje e paplotë. Nëse këto lëndë janë të ndërlukuara në shkallë të parë, ato mbeten të tilla edhe në shkallë të dytë. Gjykata e Apelit nuk do të shqyrtojë vetëm çështje formale, por edhe pretendime lidhur me faktet, provat, barrën e provës, palët e treta dhe pasurinë që kërkohet të konfiskohet. Për këtë arsye, edhe në apel duhet të ketë specializim.

IKD vlerëson se duhet të qartësohet edhe momenti kur barra e provës kalon te pala. Në formën aktuale, ekziston rreziku që qytetari të detyrohet të provojë prejardhjen e pasurisë vetëm pse Byroja ka dorëzuar propozimin në Gjykatë. Kjo nuk duhet të ndodhë automatikisht. Para kësaj, Gjykata duhet ta kontrollojë realisht propozimin e Byrosë dhe të konstatojë se ai është i arsyetuar dhe i mbështetur me prova të mjaftueshme. Vetëm pas këtij konfirmimi mund të kërkohet nga pala që ta arsyetojë pasurinë.

Drafti aktual nuk e trajton mjaftueshëm as kompensimin e palëve kur procedura përfundon pa sukses. Në praktikë, një person mund të ketë pasurinë e bllokuar për muaj apo vite dhe në fund Gjykata mund të vendosë se konfiskimi nuk ka bazë. Në një rast të tillë, ligji duhet të tregojë qartë se si kërkohet kompensimi, për çfarë dëmi, në çfarë afati dhe nga kush. Referimi i përgjithshëm në Ligjin për Marrëdhëniet e Detyrimeve nuk është zgjidhje e mjaftueshme për një procedurë kaq specifike.

Kujdes të veçantë kërkon edhe trajtimi i palëve të treta. Nuk duhet të mjaftojë vetëm fakti se një pasuri është bartur te një person tjetër që edhe ai person të futet në verifikim. Në qarkullimin normal juridik, pasuria mund të shitet, dhurohet, trashëgohet apo bartet për arsye plotësisht të ligjshme. Prandaj, verifikimi ndaj palës së tretë duhet të zgjerohet vetëm kur ka rrethana konkrete që tregojnë se transferimi mund të jetë bërë për fshehje të pasurisë apo shmangie të konfiskimit. Në këtë kuptim, edhe përkufizimi i blerësit me mirëbesim duhet të qartësohet më mirë.

IKD ka gjetur po ashtu se masat e sigurimit duhet t'i nënshtrohen rishikimit periodik nga Gjykata. Këto masa mund ta kufizojnë rëndë përdorimin e pasurisë dhe, nëse zgjasin për kohë të gjatë, mund të prodhojnë pasoja të rënda për palën edhe para se Gjykata të vendosë përfundimisht për konfiskimin. Për këtë arsye, nuk mjafton vetëm kundërshtimi fillestar. Gjykata duhet të kontrollojë herë pas here nëse masa ende ka bazë dhe nëse vazhdimi i saj është proporcional.

Në fund, Projektligji kërkon rishikim gjuhësor, teknik dhe konceptual. Dispozitat për pasuritë zëvendësuese, transaksionet me palë të treta, Kodin e Mirësjelljes dhe bashkëpunimin ndërkombëtar duhet të shkruhen më qartë. Ligji për Byronë mund të jetë mekanizëm i rëndësishëm kundër pasurisë së pajustificueshme, por vetëm nëse ndërtohet si instrument i sundimit të ligjit, e jo si mekanizëm që krijon pasiguri juridike për qytetarët.

2. Shumica për zgjedhjen e Drejtorit të Përgjithshëm dhe anëtarëve të Komisionit Mbikëqyrës

Projektligji [neni 11.8] përcakton se anëtarët e Komisionit Mbikëqyrës që zgjedhen nga Kuvendi zgjedhen me votim të fshehtë, me shumicën e votave të deputetëve të pranishëm dhe që votojnë. Të njëjtën zgjidhje Projektligji [neni 16.13] e parasheh edhe për zgjedhjen e Drejtorit të Përgjithshëm të Byrosë, i cili zgjedhet nga Kuvendi, po ashtu me votim të fshehtë, me shumicën e votave të deputetëve të pranishëm dhe që votojnë.

IKD vlerëson se kjo zgjidhje nuk është adekuate. Për një institucion si Byroja, kjo zgjidhje/shumicë e kërkuar është e pamjaftueshme për të garantuar pavarësinë e saj dhe domosdoshmërisht e konsensusit politik. Byroja nuk është institucion administrativ i zakonshëm. Ajo do të ketë kompetenca jashtëzakonisht të ndjeshme në raport me të drejtën e pronës, privatësinë, të dhënat personale dhe pozitën juridike të personave ndaj të cilëve zhvillohet verifikimi. Për këtë arsye, organet drejtuese të saj nuk mund të zgjedhen me shumicën më të ulët parlamentare.

Veçanërisht problematike është zgjedhja e Drejtorit të Përgjithshëm me këtë shumicë, i cili është personi kyç i Byrosë. Ai e udhëheq institucionin, e organizon punën e tij, mbikëqyr zyrtarët, përfaqëson Byronë dhe ka rol kyç në zhvillimin e procedurave të verifikimit. Në këtë kuptim, pavarësia e Byrosë varet në masë të madhe nga mënyra se si zgjedhet Drejtori i saj. Nëse Drejtori zgjedhet vetëm me shumicën e deputetëve të pranishëm dhe që votojnë, atëherë ai mund të zgjedhet lehtësisht nga Qeveria, e cila parimisht çdo herë e ka shumicën parlamentare. Kjo e dëmton pavarësinë reale të institucionit dhe e përcepton Byronë si një organ në dorë të Qeverisë, e cila ka shumicën parlamentare për zgjedhjen e tij.

Mënyra e zgjedhjes është një prej garancive kryesore të pavarësisë së institucionit. Sa më e ulët të jetë shumica e kërkuar për zgjedhje, aq më i madh është rreziku që këto pozita të politizohen ose të perceptohen si të politizuara. Në një institucion që do të merret me verifikimin dhe konfiskimin civil të pasurisë, ky rrezik nuk mund të neglizhohet, madje as në raport me dukjen e tij.

Neni 80.1 i Kushtetutës përcakton se “Ligjet, vendimet dhe aktet tjera miratohen nga Kuvendi me shumicën e votave të deputetëve të pranishëm dhe që votojnë, përveç në rastet kur është ndryshe e përcaktuar me këtë Kushtetutë”. Por, ky nen nuk paraqet pengesë që ligji të kërkojë shumicë më të lartë për zgjedhjen e Drejtorit të Përgjithshëm dhe anëtarëve të Komisionit Mbikëqyrës. Është e vërtetë se neni 80 i Kushtetutës përcakton rregullin e përgjithshëm se Kuvendi vendos me shumicën e votave të deputetëve të pranishëm dhe që votojnë, përveç rasteve kur Kushtetuta përcakton ndryshe. Mirëpo, kjo nuk nënkupton se ligji nuk mund të vendosë garanci më të larta për pozita të caktuara, kur natyra e institucionit e kërkon këtë. Rregulli i përgjithshëm i nenit 80 nuk e ndalon ligjvënësin që, për pozita të ndjeshme, të kërkojë shumicë më të lartë.

Këtë e ka sqaruar edhe Gjykata Kushtetuese pikërisht në Aktgjykimin për Byronë. Gjykata ka theksuar se, pavarësisht rregullit të përgjithshëm të nenit 80 të Kushtetutës, legjislativi edhe më herët ka përcaktuar shumica më të larta për zgjedhjen e anëtarëve të institucioneve të pavarura përmes ligjeve të veçanta¹. Pra, vendosja e një shumice më të lartë nuk është në kundërshtim me Kushtetutën. Përkundrazi, në raste të tilla ajo paraqet garanci shtesë për pavarësinë e institucionit.

Në të njëjtën linjë është edhe qëndrimi i Komisionit të Venecias. Në rastin e Bullgarisë, ajo theksoi se një gjykatë kushtetuese zakonisht ndërhyr kur mungon garancia, e jo kur ligji i zakonshëm vendos një garanci më të lartë, e cila e forcon pavarësinë dhe karakterin përfaqësues të institucionit².

Për më tepër, edhe në opinionin pasues për Projektligjin për Byronë, Komisioni i Venecias ka theksuar se Drejtori i Përgjithshëm mbetet figurë dominuese në tërë procesin. Për këtë arsye, Komisioni ka theksuar se një prej zgjidhjeve të mundshme është zgjedhja e tij me shumicë të kualifikuar, krahas një mekanizmi adekuat kundër bllokimit institucional³. Kjo tregon qartë se shumica më e lartë është domosdoshmëri për pavarësinë e saj.

Për këtë arsye, IKD vlerëson se Projektligji duhet të ndryshohet, në atë mënyrë që Drejtori i Përgjithshëm i Byrosë dhe anëtarët e Komisionit Mbikëqyrës që zgjedhen nga Kuvendi nuk duhet të zgjedhen vetëm me shumicën e deputetëve të pranishëm dhe që votojnë.

Duke pasur parasysh rëndësinë e funksioneve që ushtrojnë, si dhe nevojën për të garantuar pavarësinë reale dhe të perceptuar të institucionit, zgjedhja e tyre duhet të bëhet me të paktën shumicën e të gjithë deputetëve të Kuvendit (61 vota). Një zgjidhje e tillë do të ishte në përputhje me rekomandimet e Komisionit të Venecias, praktikën legislative në Kosovë dhe nevojën për të forcuar pavarësinë institucionale të Byrosë.

3. Qartësimi i periudhës së verifikimit dhe zgjerimit të saj

Projektligji [neni 2.2] përcakton se ky ligj zbatohet ndaj pasurisë së pajustificueshme të fituar nga personi zyrtar gjatë ushtrimit të funksionit të tij, kurdo nga data 17 shkurt 2008. Po ashtu, Projektligji [neni 2.3] përcakton se ligji zbatohet edhe ndaj pasurisë së pajustificueshme të fituar nga personi zyrtar pas pushimit të funksionit, për periudhën deri në pesë (5) vite nga momenti kur personi zyrtar pushon së ushtruar funksionin. Ndërsa, procedura e verifikimit mund të iniciohet gjatë kohës sa personi zyrtar ushtron funksionin, apo më së voni deri në dhjetë (10) vite nga momenti kur ai pushon së ushtruar funksionin.

¹ Aktgjykimi KO46/23. paragrafi 448. Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës.

² Po aty. paragrafi 448, ku Gjykata Kushtetuese rikujton qëndrimin e Komisionit të Venecias në raport me rastin e Bullgarisë.

³ Komisioni i Venecias. CDL-AD(2022)052. Opinioni pasues për Projektligjin nr. 08/L-121 për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme. Paragrafët 16 dhe 17.

Në këtë pjesë, Projektligji paraqet përmirësim në raport me ligjin e rrëzuar nga Gjykata Kushtetuese. Në ligjin paraprak, Gjykata kishte konstatuar paqartësi në raport me periudhën pesë (5) vjeçare dhe afatin dhjetë (10) vjeçar⁴. Në Projektligjin aktual, këto dy periudha dallohen më qartë. Megjithatë, kjo çështje nuk është zgjidhur plotësisht.

Problemi kryesor mbetet te neni 23.1 i Projektligjit. Sipas këtij neni, verifikimi bëhet për pasurinë e fituar gjatë periudhës së ushtrimit të funksionit publik. Përrjashtimisht, [neni 23.2] Byroja mund ta zgjerojë verifikimin edhe për periudhën pasi personi nuk ushtron më funksion publik, nëse vlerëson apo konstaton se pasuria e fituar pas funksionit është “në masë të madhe më e lartë” se të hyrat e ligjshme apo pasuria e fituar gjatë funksionit publik.

Ky formulim nuk është adekuat. Projektligji nuk tregon se çka nënkupton pasuria “në masë të madhe më e lartë”. Nuk ka prag. Nuk ka metodologji. Nuk ka përqindje. Nuk ka kriter të qartë mbi të cilin Byroja duhet ta bëjë këtë vlerësim. Për një dispozitë që ia hap rrugën zgjerimit të verifikimit edhe pas pushimit të funksionit publik, kjo është e pamjaftueshme. Në fakt, është e paqartë edhe vet logjika e trajtimit të pasurisë së një ish-zyrtari të fituar në kohën kur ai nuk ishte zyrtar.

Kjo nuk është vetëm çështje teknike. Është çështje e sigurisë juridike. Gjykata Kushtetuese, në Aktgjykimin e saj për Byronë, ka theksuar se konfiskimi i pasurisë përbën ndërhyrje në të drejtën për mbrojtjen e pronës, të garantuar me nenin 46 të Kushtetutës dhe nenin 1 të Protokollit Nr. 1 të KEDNJ-së. Për këtë arsye, sipas Gjykatës, normat që mundësojnë një ndërhyrje të tillë duhet të jenë të qarta dhe të parashikueshme⁵.

Pikërisht këtu qëndron problemi me nenin 23.2. Kur ligji thotë vetëm se pasuria duhet të jetë “në masë të madhe më e lartë”, atëherë kriteri nuk përcaktohet nga ligji, por mbetet në vlerësim të Byrosë. Kjo i jep Byrosë hapësirë shumë të gjerë diskrecioni dhe mund të çojë në trajtim selektiv dhe arbitrar të rasteve. Gjykata Kushtetuese, në raport me ligjin paraprak, kishte theksuar se paqartësia në periudhat kohore u mundëson autoriteteve publike, përfshirë Byronë, t’i interpretojnë afatet në “diskrecion të plotë”, në cenim të sigurisë juridike⁶.

Problem tjetër paraqet edhe neni 23.3 i Projektligjit. Sipas kësaj dispozite, kur personi zyrtar ka pasur ndërprerje kohore në ushtrimin e funksionit publik, periudha e verifikimit përfshin kohën prej emërimit të parë deri në pushimin e funksionit të fundit publik. Kjo zgjidhje nuk është adekuate, sepse në periudhën e verifikimit mund të hyjnë edhe vitet kur personi nuk ka ushtruar fare funksion publik.

Ligji për Byronë lidhet me pasurinë e personit zyrtar dhe me rrezikun që pasuria e pajustificueshme të jetë fituar në lidhje me ushtrimin e funksionit publik. Prandaj, periudhat kur personi nuk ka qenë në funksion publik nuk duhet të përfshihen në verifikim. Nëse qëllimi është të parandalohen

⁴ Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës. Aktgjykimi KO46/23. Paragrafët 294-299.

⁵ Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës. Aktgjykimi KO46/23. Paragrafi 292.

⁶ Po aty. Paragrafi 296.

ndërprerjet formale të funksionit për t'iu shmangur verifikimit, kjo duhet të rregullohet qartë. Por nuk mund të vendoset një rregull i përgjithshëm që automatikisht e përfshin gjithë periudhën nga emërimi i parë deri te pushimi i funksionit të fundit.

Për këtë arsye, IKD vlerëson se këto dispozita duhet të rishikohen.

4. Mungesa e Divizionit të specializuar në Gjykatën e Apelit

Projektligji [neni 3.1.2] përcakton se gjykatë e shkallës së parë është Divizioni për Konfiskim Civil, në kuadër të Departamentit të Përgjithshëm të Gjykatës Themelore në Prishtinë, me juridiksion për tërë territorin e Kosovës. Në anën tjetër, për shkallën e dytë, Projektligji [neni 3.1.3] përcakton vetëm Gjykatën e Apelit, Departamentin e Përgjithshëm, Divizionin Civil.

Kjo zgjidhje nuk është adekuate. Vetë Projektligji e pranon se këto lëndë janë të veçanta dhe kërkojnë specializim. Për këtë arsye, në shkallë të parë e krijon një Divizion të veçantë për Konfiskim Civil. Mirëpo, e njëjta logjikë nuk ndiqet në shkallë të dytë. Në apel, këto lëndë mbesin në Divizionin Civil të Departamentit të Përgjithshëm të Gjykatës së Apelit, pa ndonjë garanci të veçantë për specializim.

Kjo krijon mospërputhje të qartë. Nëse natyra e këtyre lëndëve është aq specifike sa kërkon Divizion të veçantë në shkallë të parë, atëherë nuk ka arsye që e njëjta logjikë të mos vlejë edhe në shkallë të dytë. Përndryshe, specializimi ndërtohet vetëm në gjysmën e parë të procesit gjyqësor, ndërsa faza e ankesës, që është po aq e rëndësishme, lihet në strukturën e zakonshme civile.

Kjo është edhe më problematike për shkak të rolit që Projektligji ia jep Gjykatës së Apelit. Ankesa nuk është vetëm kontroll formal i vendimit të shkallës së parë. Sipas Projektligjit, kur Gjykata e Apelit pranon ankesën kundër aktgjykimit, ajo duhet ta caktojë seancën e dëgjimit brenda tridhjetë (30) ditësh. Po ashtu, Gjykata e Apelit mund të hapë shqyrtim për të shqyrtuar drejtpërdrejt pretendimet ankimore dhe, në atë rast, mund të administrojë prova⁷. Për më tepër, Projektligji lejon që aktgjykimi të goditet edhe për shkak të vërtetimit të gabuar apo jo të plotë të gjendjes faktike dhe për shkak të zbatimit të gabuar të së drejtës materiale⁸. Kjo do të thotë se gjykata e shkallës së dytë nuk do të merret vetëm me çështje procedurale, por edhe me vlerësim substancial të rastit.

Kjo nënkupton se Gjykata e Apelit do të duhet të hyjë në çështje të ndërlikuara faktike dhe juridike: prejardhja e pasurisë, raportit ndërmjet të hyrave dhe pasurisë, barra e

⁷ Projektligji nr. 08/L-121 për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme. Neni 51.

⁸ Po aty. Neni 47.

provës, pozita e palëve të treta, pasuritë e bartura, pasuritë zëvendësuese, masat e sigurimit dhe çështje tjera të ngjashme.

Pikërisht për këtë arsye, mungesa e specializimit në shkallë të dytë është problem serioz. Rreziku nuk qëndron vetëm te vonesat. Rreziku qëndron edhe te trajtimi jo i njëtrajtshëm i rasteve, te mungesa e praktikës së konsoliduar dhe te ulja e cilësisë së shqyrtimit të këtyre lëndëve. Në një fushë kaq të ndjeshme, ku preket drejtpërdrejt e drejta e pronës, kjo nuk duhet të lihet në rregullimin e përgjithshëm civil. Do të ishte paradoksale situatë kur për trajtimin e këtyre rasteve do të ishin të specializuar gjyqtarët e shkallës së parë ndërsa nuk do të ishin të tillë gjyqtarët e shkallës së dytë.

Për këtë arsye, IKD vlerëson se kjo pjesë duhet të rishikohet, duke u shtuar një Divizion për Konfiskim Civil edhe në kuadër të Departamentit të Përgjithshëm të Gjykatës së Apelit.

5. Konfirmimi paraprak i propozimit për konfiskim para kalimit të barrës së provës

Projektligji [neni 24.8] përcakton se, nëse nga të dhënat e mbledhura në procedurën e verifikimit dhe nga provat e ofruara nga pala në procedurë, zyrtari i Byrosë vëren se është përmbushur standardi civil i vlerësimit të gjasave dhe se ka shpërputhje në mes të të hyrave dhe pasurisë që tejkalon vlerën prej njëzetepesë mijë (25.000) euro, atëherë ai propozon dërgimin e çështjes në Gjykatë për konfiskim. Ky propozim i dorëzohet Drejtorit të Përgjithshëm, i cili më pas parashtron propozimin për konfiskim në Gjykatë.

Më tej, Projektligji [neni 31] rregullon përmbajtjen e propozimit për konfiskim dhe dokumentet që duhet t'i bashkëngjiten atij. Pas pranimit të propozimit, Gjykata brenda tre (3) ditësh shqyrton nëse propozimi i përmbush kushtet ligjore formale. Nëse propozimi është i kuptueshëm dhe i plotë, Gjykata ia dërgon atë palës në procedurë dhe palës së tretë të njohur.

Në këtë mënyrë, Projektligji e parasheh një kontroll të propozimit nga Gjykata, por ky kontroll është kryesisht formal. Gjykata kontrollon nëse propozimi është i kuptueshëm, i plotë dhe nëse përmban elementet e kërkuara me ligj. Mirëpo, Projektligji nuk kërkon shprehimisht që Gjykata, para se t'i kalohet barra e provës palës, ta konfirmojë se propozimi i Byrosë është i bazuar të paktën prima facie.

Kjo është problematike për shkak të nenit 35.2 të Projektligjit. Sipas kësaj dispozite, pas paraqitjes së propozimit në Gjykatë, pala në procedurë, në seancën e shqyrtimit, duhet të provojë se pasuria që është objekt i propozimit ka prejardhje të justifikueshme, ose të ofrojë dëshmi se nuk mund t'i sigurojë provat. Pra, në formulimin aktual, barra e provës

lidhet me paraqitjen e propozimit në Gjykatë, e jo me konfirmimin paraprak të bazueshmërisë, të paktën prima facie, së tij nga Gjykata.

Kjo qasje duhet të rishikohet. Në një procedurë kaq të ndjeshme, ku mund të arrihet deri te konfiskimi civil i pasurisë, barra e provës nuk duhet t'i kalojë automatikisht palës vetëm pse Byroja e ka dorëzuar propozimin në Gjykatë. Para se pala të detyrohet të provojë prejardhjen e justifikueshme të pasurisë, Gjykata duhet të konstatojë se Byroja ka paraqitur një propozim të arsyetuar dhe prova të mjaftueshme që e bëjnë të besueshme se justifikueshmëria e pasurisë të rishikohet.

Kjo është edhe logjika e Komisionit të Venecias. Në Opinionin e parë për Projektligjin për Byronë, Komisioni kishte theksuar se kalimi i barrës së provës nuk është i pazakonshëm në sistemet e konfiskimit civil, por se, për të mos cenuar garancitë e gjykimit të drejtë, Byroja si përfaqësuese e shtetit duhet së paku të demonstrojë probabilitetin e fitimit të paligjshëm të pasurisë, mbi bazën e standardit civil të vlerësimit të gjasave⁹. Po ashtu, Komisioni kishte theksuar se nuk mjafton që zyrtari i Byrosë vetëm të “vërej” shpërputhje në mes të pasurisë dhe të hyrave, por duhet të jetë e qartë edhe baza mbi të cilën ai arrin në përfundim se kjo shpërputhje nuk mund të shpjegohet me arsye tjera të ligjshme¹⁰.

Edhe më qartë, Komisioni i Venecias kishte theksuar se barra e provës nuk duhet të kalojë te pala derisa Byroja të ketë provuar vërtetësinë e pretendimeve të saj në propozimin e arsyetuar para Gjykatës¹¹. Në të njëjtën linjë, Gjykata Kushtetuese, duke rikujtuar rekomandimet e Komisionit të Venecias, ka theksuar se duhet të qartësohet se barra e provës i kalon palës vetëm pasi organi kompetent 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 civil të provës të vlerësimit të gjasave¹².

Është e vërtetë se, në versionin aktual, kjo çështje është përmirësuar dhe Komisioni i Venecias kishte vlerësuar se dispozitat për barrën e provës ishin rregulluar në mënyrë më të kënaqshme¹³. Megjithatë, Projektligji aktual duhet ta bëjë këtë garanci edhe më të

⁹ Komisioni i Venecias, CDL-AD(2022)052, Opinion pasues për Projektligjin nr. 08/L-121 për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme. Paragrafi 57.

¹⁰ Po aty. Paragrafi 58.

¹¹ Po aty. Paragrafi 59.

¹² Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës. Aktgjykimi KO46/23. Paragrafi 31. Pika (iii), nën-pika 4.

¹³ Komisioni i Venecias, CDL-AD(2022)052, Opinion pasues për Projektligjin nr. 08/L-121 për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme. Paragrafi 25.

qartë. Në mënyrën si është shkruar neni 35.2, mbetet hapësirë që kalimi i barrës së provës të bartet në mënyrë automatike tek pala.

Duke e pasur parasysh se kjo çështje nuk është opinion specifik i Komisionit të Venecias, IKD vlerëson se Projektligji duhet të plotësohet me një fazë të qartë të konfirmimit paraprak të propozimit për konfiskim. Gjykata duhet të vendosë me aktvendim nëse propozimi i Byrosë konfirmohet apo jo. Propozimi duhet të konfirmohet vetëm nëse Gjykata vlerëson se Byroja ka paraqitur propozim të arsyetuar, prova të mjaftueshme dhe bazë të besueshme që të shqyrtohet tutje justifikueshmëria e pasurisë.

Vetëm pas konfirmimit të propozimit nga Gjykata duhet të kalojë barra e provës te pala në procedurë. Kjo e ruan balancën ndërmjet interesit publik për konfiskimin e pasurisë së pajustificueshme dhe të drejtave procedurale të palës. Po ashtu, kjo e bën më të qartë rolin e Gjykatës si filtër real, e jo vetëm si organ që kontrollon rregullsinë formale dhe teknike të propozimit.

Për më tepër, kundër aktvendimit me të cilin Gjykata e konfirmon propozimin për konfiskim duhet të lejohet ankesë në Gjykatën e Apelit. Kjo është e nevojshme sepse me konfirmimin e propozimit krijohet pasoja më e rëndësishme procedurale për palën: kalimi i barrës së provës. Për këtë arsye, kjo fazë nuk duhet të mbetet pa kontroll efektiv nga shkalla e dytë.

Për këtë arsye, IKD vlerëson se kjo çështje duhet të rishikohet në versionin aktual, duke adresuar kalimin e barrës së provës, konfirmimin e nevojshëm nga Gjykata dhe të drejtën e atakimit të vendimit në Gjykatën e shkallës më të lartë.

6. Kompensimi i palëve kur procedura përfundon pa sukses

Projektligji [neni 64] përcakton se për kompensimin e palëve në procedurë zbatohen përshtatshmërisht dispozitat e legjislacionit përkatës në fuqi për marrëdhëniet e detyrimeve.

Kjo zgjidhje nuk është e mjaftueshme. Për një procedurë si kjo, kompensimi i palëve nuk mund të rregullohet vetëm përmes një referimi të përgjithshëm në Ligjin për Marrëdhëniet e Detyrimeve. Byroja dhe Gjykata, gjatë kësaj procedure, mund të ndërhyjnë konsiderueshëm në të drejtat pronësore të palës. Sipas Projektligjit [neni 25] Masa e sigurimit mund të caktohet edhe pa njoftim dhe dëgjim paraprak të palës. Kjo masë mund të përfshijë ndalimin e tjetërsimit të pasurisë, ndalimin e përdorimit të sendit të konsumueshëm dhe ndalimin e disponimit me mjete monetare në llogari bankare apo para të gatshme.

Në praktikë, këto masa mund të prodhojnë dëme reale. Pala mund të mos ketë mundësi ta shesë pasurinë, ta përdorë atë, të disponojë me mjete financiare, të kryejë pagesa, të zhvillojë aktivitet ekonomik apo të ruajë vlerën e pasurisë. Po ashtu, pala mund të ketë shpenzime për përfaqësim, ekspertiza, dokumentacion, si dhe dëme të tjera që lidhen me reputacionin dhe pozitën e saj ekonomike. Nëse procedura në fund përfundon pa sukses, këto pasoja nuk mund të mbesin të trajtuara vetëm me një fjali të përgjithshme.

Këtë çështje e ka trajtuar qartë edhe Komisioni i Venecias. Në Opinionin e parë për Projektligjin për Byronë, Komisioni ka theksuar se drafti nuk e rregullonte kompensimin e dëmeve të pësuar nga pala si rezultat i masave të përkohshme, përfshirë pamundësinë për të disponuar me pasurinë e ngrirë dhe humbjen e vlerës së pasurisë. Për këtë arsye, Komisioni rekomandoi që të bëhet e qartë se kompensimi mund të kërkohet në rastet kur procedura e konfiskimit përfundon pa sukses dhe se ligji duhet të përmbajë dispozita që e përcaktojnë procesin për paraqitjen e kërkesës për kompensim¹⁴.

Pra, kërkesa e Komisionit të Venecias nuk ishte vetëm që të përmendet kompensimi. Kërkesa ishte që e drejta në kompensim të jetë reale dhe procedura për realizimin e saj të jetë e qartë. Edhe në përfundimet e Opinionit, Komisioni e përsëriti si rekomandim të veçantë garantimin e kompensimit të dëmeve të pësuar nga pala në rastet kur procedura e konfiskimit përfundimisht del e pasuksesshme¹⁵.

Neni 64 i Projektligjit referon tek Ligji për Marrëdhëniet e Detyrimeve. Ligji për Marrëdhëniet e Detyrimeve e rregullon në mënyrë të përgjithshme përgjegjësinë për dëmin. Sipas këtij ligji, kush i shkakton tjetrit dëm ka për detyrë ta kompensojë, përveç nëse vërtetohet se dëmi është shkaktuar pa fajin e tij¹⁶. Po ashtu, dëmi përfshin zvogëlimin e pasurisë, fitimin e humbur dhe dëmin jomaterial¹⁷. Ky ligj parasheh edhe përgjegjësinë e personit juridik për dëmin që organi i tij ia shkakton personit të tretë gjatë ushtrimit apo lidhur me ushtrimin e funksioneve të tij¹⁸.

Mirëpo, këto dispozita janë të përgjithshme. Ato nuk janë të ndërtuara posaçërisht për procedurën e verifikimit dhe konfiskimit civil të pasurisë. Nëse Projektligji mbetet vetëm në referimin e përgjithshëm të Ligjit për Marrëdhëniet e Detyrimeve, atëherë pala detyrohet të hyjë në një kontest të ri civil, me të gjitha pasiguritë që kjo sjell. Në atë rast,

¹⁴ Komisioni i Venecias, CDL-AD(2022)014, Opinion për Projektligjin nr. 08/L-121 për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme. Paragrafi 68.

¹⁵ Komisioni i Venecias, CDL-AD(2022)014, Opinion për Projektligjin nr. 08/L-121 për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme. paragrafi 74, pika 5, nën-pika g.

¹⁶ Ligji nr. 04/L-077 për Marrëdhëniet e Detyrimeve. Neni 136, paragrafi 1.

¹⁷ Po aty. Neni 137.

¹⁸ Po aty. Neni 153.

mbetet e paqartë nëse pala duhet të provojë fajin e Byrosë, kundërligjshmërinë e veprimit, lidhjen shkakore dhe dëmin, edhe kur dëmi është shkaktuar nga një masë e ligjshme e sigurimit, por procedura në fund ka rezultuar e pasuksesshme.

Kjo nuk është garanci e mjaftueshme. Në këtë mekanizëm, dëmi mund të shkaktohet edhe pa veprim të kundërligjshëm klasik. Për shembull, masa e sigurimit mund të jetë caktuar në bazë të ligjit dhe megjithatë, pas disa muajsh apo vitesh, propozimi për konfiskim mund të refuzohet. Në një situatë të tillë, pala mund të ketë pësuar dëm real nga kufizimi i pasurisë. Prandaj, Projektligji duhet ta përcaktojë vet bazën e kompensimit, e jo ta lërë këtë çështje vetëm në rregullat e përgjithshme të përgjegjësive civile.

Edhe krahasimisht, në sistemet që njohin mekanizma të ngjashëm të pasurisë së pajustificueshme, çështja e kompensimit rregullohet shprehimisht. Për shembull, në Mbretërinë e Bashkuar, në kuadër të regjimit të Unexplained Wealth Orders, ligji e përcakton në mënyrë të veçantë mundësinë e kërimit të kompensimit kur një urdhër i përkohshëm i ngrirjes së pasurisë shkarkohet. Ligji përcakton afatin për paraqitjen e kërkesës, kushtet kur gjykata mund të urdhërojë kompensim dhe subjektin përgjegjës për pagesën¹⁹. Kjo tregon se, në mekanizma të tillë, kompensimi nuk lihet vetëm në referime të përgjithshme.

Për këtë arsye, IKD vlerëson se neni 64 duhet të rishikohet. Projektligji duhet të përcaktojë qartë se pala ka të drejtë të kërkojë kompensim kur procedura e verifikimit apo konfiskimit përfundon pa sukses, veçanërisht kur gjatë procedurës ndaj saj janë caktuar masa të sigurimit. Po ashtu, Projektligji duhet të përcaktojë llojet e dëmit që mund të kompensohen, përfshirë humbjen e vlerës së pasurisë, pamundësinë e përdorimit apo disponimit me pasurinë, fitimin e humbur, shpenzimet e arsyeshme të procedurës dhe dëmin jomaterial kur ai provohet.

Po ashtu, Projektligji duhet të përcaktojë procedurën për kërkimin e kompensimit. Duhet të qartësohet nëse kërkesa për kompensim paraqitet në të njëjtën procedurë apo përmes padisë së veçantë, cili është afati për paraqitjen e saj, cila gjykatë është kompetente, kush është subjekti përgjegjës për pagesën dhe cili është standardi i provës. Pa këto elemente, e drejta në kompensim mbetet formale dhe jo mjaftueshëm e zbatueshme në praktikë.

¹⁹ Proceeds of Crime Act 2002. Section 362R (Compensation: interim freezing of property). / Ligji për të Ardhurat nga Krimi 2002. Neni 362R (Kompensimi: ngrirja e përkohshme e pasurisë).

7. Zgjerimi i verifikimit ndaj palëve të treta

Projektligji [neni 2.1] përcakton se ky ligj zbatohet ndaj pasurisë së fituar në mënyrë të pajustificueshme, qoftë drejtpërdrejt apo tërthorazi, nga personat zyrtarë dhe palët e treta. Po ashtu, Projektligji [neni 3.1.15] e përkufizon palën e tretë si çdo person fizik apo juridik tek i cili pasuria e personit zyrtar është bartur, apo që ka ose mund të ketë interes juridik mbi pasurinë e palëve në procedurë. Tutje, Projektligji [neni 24.4] përcakton se, nëse gjatë procedurës së verifikimit vërehet se pasuria është bartur te ndonjë palë e tretë, atëherë zyrtari i Byrosë kërkon nga Drejtori i Përgjithshëm që vendimi për verifikim të pasurisë të zgjerohet edhe te ato palë të treta.

Kjo zgjidhje nuk është adekuate. Bartja e pasurisë te një palë e tretë nuk duhet të jetë, vetvetiu, bazë e mjaftueshme për zgjerimin e verifikimit ndaj saj. Në qarkullimin normal juridik, bartja e pasurisë është veprim normal dhe i vazhdueshëm. Pasuria mund të shitet, dhurohet, trashëgohet, ndahet, investohet apo bartet për arsye plotësisht të ligjshme. Për këtë arsye, ligji nuk duhet ta trajtojë çdo bartje si shkak të mjaftueshëm për zgjerimin e verifikimit.

Kjo është veçanërisht e rëndësishme sepse, me zgjerimin e verifikimit, pala e tretë nuk mbetet vetëm person i jashtëm që ka informata për rastin. Ajo bëhet palë në procedurë. Sipas Projektligjit [neni 3.1.14], palë në procedurë është edhe pala e tretë, pasuria e së cilës është nën verifikim nga Byroja apo propozohet të konfiskohet në gjykatë. Pra, zgjerimi i verifikimit ndaj palës së tretë prodhon pasojë të drejtpërdrejta për të drejtat e saj.

Për këtë arsye, zgjerimi i verifikimit ndaj palës së tretë duhet të lidhet me një prag më të qartë.

Barra fillestare për të treguar rrethana konkrete që vënë në dyshim mirëbesimin e palës së tretë duhet t'i takojë Byrosë. Pala e tretë nuk duhet të detyrohet të mbrohet nga verifikimi pa u treguar paraprakisht baza faktike që e lidh atë me shmangien e mundshme të konfiskimit. Nuk duhet të mjaftojë vetëm fakti se pasuria “është bartur”. Duhet të ketë së paku bazë të arsyeshme për të dyshuar se bartja nuk është bërë me mirëbesim, por është bërë për shmangie të konfiskimit, për fshehje të pronësisë reale, për mbajtje formale të pasurisë në emër të tjetrit, apo në rrethana tjera që e bëjnë transferimin të dyshimtë.

Këtë e ka theksuar shprehimisht edhe Komisioni i Venecias. Në Opinionin e parë, Komisioni kishte vlerësuar se rregullimi për palët e treta ishte i paqartë dhe se duhet të bëhej dallim në mes të rasteve kur pala e tretë e ka fituar pronësinë dhe rasteve kur ajo ka vetëm posedimin, si dhe kishte theksuar se këtu paraqitet çështja e mirëbesimit²⁰. Më pas, në Opinionin pasues, Komisioni ka theksuar se kur pasuria është bartur te pala e tretë, duhet të ketë së paku bazë për dyshim të

²⁰ Komisioni i Venecias, CDL-AD(2022)014, Opinion për Projektligjin nr. 08/L-121 për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme. Paragrafi 34.

arsyeshëm se transferimi nuk është bërë në mirëbesim dhe se, madje, mund të argumentohet që hapja e hetimit të kërkojë urdhër gjyqësor²¹.

Kjo qasje është në përputhje edhe me standardet më të përgjithshme ndërkombëtare në fushën e konfiskimit. Konventa e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit përcakton se dispozitat për ngrirje, sekuestrim dhe konfiskim nuk duhet të interpretohen në dëm të të drejtave të palëve të treta me mirëbesim²². Pra, edhe në luftën kundër korrupsionit dhe pasurisë së pajustificueshme, mbrojtja e palëve të treta me mirëbesim mbetet garanci bazike.

Në të njëjtën logjikë është edhe standardi i Bashkimit Evropian. Direktiva e re për rikuperimin dhe konfiskimin e pasurisë parasheh konfiskim nga pala e tretë kur pasuria është transferuar apo fituar nga një palë e tretë, por kur pala e tretë e ka ditur ose është dashur ta dijë se qëllimi i transferimit apo fitimit ishte shmangia e konfiskimit²³. Edhe Gjykata e Drejtësisë e Bashkimit Evropian, në raport me konfiskimin ndaj palëve të treta, ka theksuar se duhet të konstatohet se pala e tretë ishte në dijeni se qëllimi i transferimit apo fitimit ishte shmangia e konfiskimit, si dhe se palëve të prekura duhet t'u garantohet mjet efektiv juridik dhe gjykim i drejtë²⁴.

Këto standarde tregojnë se pala e tretë nuk mund të futet në verifikim vetëm pse ka pranuar apo fituar një pasuri nga personi zyrtar. Duhet të ketë rrethana konkrete që e bëjnë të dyshimtë transferimin. Përndryshe, çdo blerës, familjar, ortak, kreditor apo person tjetër që ka hyrë në marrëdhënie juridike me personin zyrtar mund të bëhet objekt verifikimi vetëm për shkak të ekzistimit të një transaksioni. Kjo e zgjeron tepër fushëveprimin e ligjit dhe krijon pasiguri juridike për palët e treta.

Është e vërtetë se Projektligji përmban dispozita për të drejtat e palës së tretë. Sipas nenit 61, pala e tretë mund të kërkojë përfshirjen në procedurë, gëzon të drejta përshtatshëm sikurse palët tjera dhe mund të ushtrojë ankesë kur refuzohet pjesëmarrja e saj. Kjo është pozitive. Megjithatë, këto garanci nuk e zgjidhin problemin e nenit 24.4. Neni 61 rregullon të drejtat pasi pala e tretë hyn apo kërkon të hyjë në procedurë. Problemi i nenit 24.4 është më i hershëm: me çfarë standardi mund të zgjerohet verifikimi ndaj palës së tretë.

Për këtë arsye, IKD vlerëson se neni 24.4 duhet të rishikohet. Projektligji duhet të përcaktojë se verifikimi ndaj palës së tretë mund të zgjerohet vetëm kur ekzistojnë rrethana konkrete që krijojnë bazë të arsyeshme për dyshim se transferimi nuk është bërë me mirëbesim. Këto rrethana mund të lidhen me bartjen pa kundërvlerë, çmimin dukshëm nën vlerën e tregut, lidhjen familjare apo

²¹ Komisioni i Venecias, CDL-AD(2022)052, Opinion pasues për Projektligjin nr. 08/L-121 për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme. Paragrafi 29.

²² Konventa e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit. Neni 31, Paragrafi 9.

²³ Direktiva (BE) 2024/1260 për rikuperimin dhe konfiskimin e pasurisë. Neni 13.

²⁴ Gjykata e Drejtësisë e Bashkimit Evropian, rastet e bashkuara C-845/19 dhe C-863/19, DR dhe TS kundër Okrazhna prokuratura – Varna. Paragrafët 69, 74 dhe 75.

biznesore, kohën e transferimit, mbajtjen e kontrollit faktik mbi pasurinë nga personi zyrtar, fshehjen e pronësisë reale apo rrethana tjera të ngjashme.

Po ashtu, zgjerimi i verifikimit ndaj palës së tretë duhet të bëhet me vendim të arsyetuar. Në atë vendim duhet të tregohet pasuria që është bartur, lidhja e saj me personin zyrtar, rrethanat që e bëjnë transferimin të dyshimtë dhe arsyeja pse verifikimi duhet të shtrihet edhe ndaj palës së tretë. Për më tepër, duhet të parashihet mjet juridik efektiv ndaj këtij vendimi.

8. Përkufizimi i blerësit me mirëbesim

Projektligji [neni 3.1.13] e përkufizon blerësin me mirëbesim si personin i cili e ka blerë pasurinë nga subjektet e nenit 2 të këtij ligji dhe për atë pasuri ka paguar çmimin, i cili nuk është në mënyrë domethënëse më i ulët apo më i lartë sesa çmimi i tregut. Po ashtu, Projektligji përcakton se blerës me mirëbesim nuk konsiderohet personi i cili, pavarësisht çmimit të paguar, e ka ditur ose është dashur të dijë se pasuria e blerë është e pajustificueshme.

Përfshirja e këtij përkufizimi është aspekt pozitiv. Megjithatë, mënyra se si është ndërtuar ky përkufizim nuk është i mjaftueshëm. Në një procedurë ku mund të preket edhe pasuria e palëve të treta, mbrojtja e blerësit me mirëbesim duhet të jetë shumë më e qartë. Kjo nuk është çështje anësore. Pala e tretë mund të mos ketë asnjë lidhje me fitimin e pasurisë së pajustificueshme, por mund të preket vetëm pse ka hyrë në një marrëdhënie juridike me personin zyrtar apo me një palë tjetër.

Fillimisht, Projektligji e lidh mirëbesimin pothuajse vetëm me çmimin e paguar. Sipas formulimit aktual, blerësi konsiderohet me mirëbesim nëse ka paguar çmim që nuk është në mënyrë domethënëse më i ulët apo më i lartë se çmimi i tregut. Kjo zgjidhje është e ngushtë. Çmimi është element i rëndësishëm, por nuk është elementi i vetëm që e përcakton mirëbesimin. Në praktikë, një person mund të paguajë çmim afër tregut dhe megjithatë ta dijë se transaksioni është i dyshimtë. Në anën tjetër, një çmim më i ulët se tregu nuk nënkupton domosdoshmërisht mungesë mirëbesimi, sepse mund të ketë arsye të ligjshme për këtë, si gjendja e pasurisë, shitja urgjente, barrët mbi pasurinë, bashkëpronësia, kontestet pronësore apo rrethana tjera.

Tutje, shprehja “në mënyrë domethënëse” nuk është e qartë. Projektligji nuk tregon se kur një çmim është “në mënyrë domethënëse” më i ulët apo më i lartë se çmimi i tregut. Nuk ka prag apo metodologji. Nuk ka rregull se si përcaktohet vlera e tregut dhe nga kush. Për një çështje që mund të vendosë nëse një palë e tretë mbrohet apo jo nga konfiskimi, ky formulim është i pamjaftueshëm.

Problemi tjetër lidhet me standardin “e ka ditur ose është dashur të dijë”. Ky standard është i pranueshëm si parim. Mirëpo, Projektligji nuk e sqaron se mbi cilat rrethana objektive vlerësohet se blerësi “është dashur të dijë” se pasuria është e pajustificueshme. Pa këtë qartësim, ky standard mund të zbatohet shumë gjerë. Në praktikë, ekziston rreziku që blerësit t’i kërkohet kujdes i tepruar

dhe i paqartë, përtej asaj që mund të pritet normalisht nga një person që hyn në një transaksion të ligjshëm.

Këtë çështje e ka trajtuar edhe Komisioni i Venecias. Në Opinionin e parë për Projektligjin për Byronë, Komisioni kishte theksuar se rregullimi për palët e treta ishte i paqartë dhe se në këtë pjesë paraqitet edhe çështja e mirëbesimit²⁵. Ndërsa, në Opinionin pasues, Komisioni ka theksuar se në rastet kur pasuria është bartur te pala e tretë, duhet të ketë së paku bazë për dyshim të arsyeshëm se transferimi nuk është bërë në mirëbesim²⁶.

Edhe standardet ndërkombëtare shkojnë në këtë drejtim. Konventa e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit përcakton se dispozitat për ngrirje, sekuestrim dhe konfiskim nuk duhet të interpretohen në dëm të drejtave të palëve të treta me mirëbesim²⁷. Kjo nënkupton se edhe mekanizmat e konfiskimit duhet të ndërtohen në atë mënyrë që të mos cenojnë personat që kanë vepruar me mirëbesim.

Në të njëjtën logjikë është edhe standardi i Bashkimit Evropian. Direktiva për rikuperimin dhe konfiskimin e pasurisë lejon konfiskimin nga pala e tretë vetëm kur pala e tretë e ka ditur ose është dashur ta dijë se qëllimi i transferimit apo fitimit të pasurisë ishte shmangia e konfiskimit²⁸. Për këtë vlerësim, rëndësi kanë faktet dhe rrethanat konkrete, si transferimi pa pagesë apo për një shumë dukshëm joproportionale me vlerën e tregut²⁹. Pra, çmimi është vetëm një indikator. Ai nuk është kriteri i vetëm.

Për më tepër, Gjykata e Drejtësisë e Bashkimit Evropian ka theksuar se konfiskimi ndaj palëve të treta kërkon jo vetëm transferim të pasurisë te pala e tretë, por edhe dijeni se qëllimi i transferimit apo fitimit ishte shmangia e konfiskimit³⁰. Po ashtu, palëve të treta që preken nga konfiskimi duhet t'u garantohet mjet efektiv juridik dhe gjykim i drejtë³¹.

Në këtë kontekst, definicioni aktual i Projektligjit është i pamjaftueshëm. Ai nuk e ndan qartë dallimin ndërmjet blerësit që ka vepruar normalisht në treg dhe blerësit që ka marrë pjesë në fshehjen e pasurisë. Po ashtu, nuk e qartëson se kush e mban barrën për të provuar mungesën e mirëbesimit. Kjo është shumë e rëndësishme. Nëse Byroja pretendon se pala e tretë nuk është blerës me mirëbesim, atëherë ajo duhet të paraqesë rrethana konkrete që e bëjnë të besueshme këtë

²⁵ Komisioni i Venecias, CDL-AD(2022)014, Opinion për Projektligjin nr. 08/L-121 për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme. Paragrafi 34.

²⁶ Komisioni i Venecias, CDL-AD(2022)052, Opinion pasues për Projektligjin nr. 08/L-121 për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme. Paragrafi 29.

²⁷ Konventa e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit. Neni 31, paragrafi 9.

²⁸ Direktiva (BE) 2024/1260 për rikuperimin dhe konfiskimin e pasurisë. Neni 13, paragrafi 1.

²⁹ Po aty. Neni 13, paragrafi 2.

³⁰ Gjykata e Drejtësisë e Bashkimit Evropian, rastet e bashkuara C-845/19 dhe C-863/19, DR dhe TS kundër Okrazhna prokuratura – Varna. Paragrafi 69.

³¹ Po aty. Paragrafët 74-75.

pretendim. Nuk duhet të mjaftojë vetëm fakti se pasuria është blerë nga një person zyrtar apo nga një person i lidhur me të.

Projektligji duhet të rregullojë edhe çështjen e kujdesit të arsyeshëm të blerësit. Blerësi me mirëbesim nuk duhet të mbrohet nëse ka injoruar rrethana të qarta dyshuese, si çmim dukshëm joreal, transferim të shpejtë dhe të pajustificuar, mungesë dokumentacioni, fshehje të pronësisë reale, pagesa të pazakonta apo lidhje të afërta me personin zyrtar që e bëjnë transaksionin të dyshimtë. Por, këto rrethana duhet të përcaktohen në ligj si indikatorë objektivë. Nuk duhet të lihen vetëm në vlerësim të lirë.

Po ashtu, Projektligji e përdor termin “blerësi me mirëbesim”, por në praktikë palët e treta mund ta fitojnë pasurinë edhe në mënyra tjera, jo vetëm përmes blerjes. Pasuria mund të fitohet përmes këmbimit, trashëgimisë, dhuratës, kompensimit, ndarjes së pasurisë së përbashkët apo formave tjera juridike. Nëse qëllimi i ligjit është të mbrojë vetëm blerësin, kjo duhet të jetë zgjedhje e vetëdijshme e ligjvënësit. Por, nëse qëllimi është mbrojtja e palëve të treta me mirëbesim, atëherë përkufizimi duhet të jetë më i gjerë dhe të mos kufizohet vetëm te blerja.

Për këtë arsye, IKD vlerëson se neni 3.1.13 duhet të rishikohet.

9. Rishikimi periodik i masave të sigurimit

Projektligji [neni 25.1] përcakton se, kurdo përpara ose pas paraqitjes së propozimit për konfiskim, me propozimin e zyrtarit të Byrosë, Gjykata mund të caktojë masën e sigurimit të pasurisë, pa njoftim dhe dëgjim paraprak të palës në procedurë. Kjo mund të bëhet nëse Byroja e bën të besueshëm pretendimin për ekzistimin e pasurisë së pajustificueshme dhe nëse masa është urgjente, pasi në të kundërtën pasuria mund të tjetërsohet, asgjësohet apo të mos jetë në dispozicion.³²

Sipas Projektligjit [neni 25.2], masat e sigurimit mund të përfshijnë ndalimin e tjetërsimit të pasurisë, ndalimin e përdorimit të sendit të konsumueshëm dhe ndalimin e disponimit me mjete monetare në llogari bankare apo para të gatshme. Pala ndaj së cilës është caktuar masa ka të drejtë ta kundërshtojë atë brenda pesëmbëdhjetë (15) ditësh nga pranimi i vendimit. Pas mbajtjes së seancës dëgjimore, Gjykata mund ta anulojë masën, ta lërë në fuqi ose ta zëvendësojë me masë tjetër. Kundër këtij aktvendimi lejohet ankesë në Gjykatën e Apelit, por ankesa nuk ka efekt pezullues³³.

Në parim, mundësia për caktimin e masës së sigurimit është e kuptueshme. Pa një masë të tillë, pasuria që mund të jetë objekt i konfiskimit mund të tjetërsohet apo të bëhet e

³² Projektligji nr. 08/L-121 për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme. Neni 25.2

³³ Projektligji nr. 08/L-121 për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme. Nenet 27-29.

paarritshme. Mirëpo, problemi me Projektligjin nuk qëndron te ekzistimi i masës si e tillë. Problemi qëndron te mungesa e një mekanizmi të qartë për rishikimin periodik të saj.

Projektligji e parasheh kundërshtimin fillestar dhe ankesën ndaj vendimit për masën e sigurimit. Kjo është pozitive. Por, pas kësaj faze, Projektligji nuk parasheh rishikim të detyrueshëm periodik nga Gjykata. Nëse masa mbetet në fuqi, ajo mund të vazhdojë deri në përfundimin e procedurës së verifikimit apo procedurës së konfiskimit [Neni 28.2.2.2]. Kjo do të thotë se një masë që në fillim ka qenë e arsyeshme, mund të vazhdojë për një periudhë të gjatë pa u kontrolluar nëse arsyet për të ende ekzistojnë.

Kjo zgjidhje nuk është adekuate. Masa e sigurimit nuk është masë neutrale. Ajo prek seriozisht të drejtën e pronës. Pala mund të mos ketë mundësi ta shesë pasurinë, ta përdorë atë, të disponojë me mjete financiare apo ta zhvillojë normalisht aktivitetin ekonomik. Nëse masa zgjat për muaj apo vite, efekti i saj mund të afrohet me efektin praktik të konfiskimit, edhe pse konfiskimi ende nuk është vendosur me aktgjykim të formës së prerë.

Kjo është veçanërisht problematike në rastet kur procedura pezullohet për shkak të procedurës penale. Projektligji [neni 63] përcakton se kur pasuria që është objekt verifikimi apo konfiskimi është pjesë e një aktakuze ose procedure të konfiskimit të zgjeruar, Byroja apo Gjykata e pezullon procedurën. Në këto raste, Byroja mund të kërkojë nga Gjykata vendosjen e masës së sigurimit mbi pasurinë deri në përfundimin e procedurës penale. Po ashtu, kur pezullimi bëhet nga Gjykata, ajo mund të vendosë masën e sigurimit deri në përfundimin e procedurës penale.

Ky formulim është shumë i gjerë. Procedurat penale mund të zgjasin me vite. Nëse masa e sigurimit lidhet thjesht me përfundimin e procedurës penale, pa rishikim periodik, atëherë pala mund të mbetet për një kohë shumë të gjatë nën kufizim të pronës. Kjo mund të krijojë barrë të tepruar për palën dhe të cenojë proporcionalitetin e ndërhyrjes.

Sipas jurisprudencës së GjEDNj-së, masat e sekuestrimit dhe konfiskimit të pasurisë përbëjnë ndërhyrje në të drejtën në pronë dhe zakonisht trajtohen si kontroll i përdorimit të pronës sipas nenit 1 të Protokollit Nr. 1 të KEDNJ-së. Për të qenë e pranueshme, një ndërhyrje e tillë duhet të jetë e ligjshme, të ndjekë qëllim legjitim dhe të jetë proporcionale me qëllimin që synohet të arrihet. GjEDNj ka theksuar se duhet të ruhet një balancë e

drejtë ndërmjet interesit publik dhe të drejtave të individit, ndërsa kjo balancë nuk ekziston nëse personi detyrohet të bartë barrë individuale dhe të tepruar³⁴.

Në këtë kuptim, kohëzgjatja e masës është element vendimtar. Sipas standardeve të GjEDNj-së, dëmi që shkakton sekuestrimi apo konfiskimi nuk duhet të jetë më i madh se sa është i pashmangshëm. Po ashtu, kur shteti e mban pasurinë të sekuestruar, ai duhet të sigurojë garanci procedurale kundër ndërhyrjes arbitrare apo joproporcionale. GjEDNj ka theksuar edhe se shteti nuk mund ta mbajë pasurinë e një personi të sekuestruar pafundësisht, pa i dhënë atij mjet juridik për ta kërkuar kthimin e saj³⁵.

Këto standarde janë veçanërisht të rëndësishme për Kosovën. Në raportin “Aplikimi i jurisprudencës së GjEDNj-së në Kosovë”, IKD, FOL dhe INPO kanë evidentuar se sekuestrimi i pasurisë në procedurë penale, siç zbatohet aktualisht, nuk i përmbush standardet e GjEDNj-së për proporcionalitet dhe kontroll periodik. Në pesë rastet e monitoruara, pasuritë mbetën të sekuestruara mesatarisht njëmijë e dyqind e gjashtëdhjetë e tre (1,263) ditë, pa u rishqyrtuar nga gjykata. Në tri prej këtyre rasteve, pasuria u kthye pas shpalljes së aktgjykimit të shkallës së parë³⁶.

I njëjti raport ka evidentuar se proporcionaliteti cenohet edhe në rastet e masave të sigurisë ndaj aseteve të caktuara në procedurë civile³⁷. Kjo tregon se problemi nuk është vetëm teorik. Në praktikën e Kosovës, masat mbi pasurinë kanë tendencë të zgjasin shumë, pa kontroll të mjaftueshëm gjyqësor. Prandaj, nëse Projektligji për Byronë krijon një regjim të ri të masave të sigurimit, ai duhet të ndërtohet me garanci më të qarta se ato që aktualisht mungojnë në praktikë.

Për këtë arsye, nuk mjafton që pala të ketë të drejtë kundërshtimi në fillim. Gjykata duhet ta rishikojë masën periodikisht edhe më vonë. Me kalimin e kohës, rrethanat ndryshojnë. Rreziku i tjetërsimit mund të mos ekzistojë më. Mund të paraqiten alternativa më të lehta, si zëvendësimi i masës, kufizimi i saj vetëm në një pjesë të pasurisë apo lejimi i përdorimit të caktuar të saj.

Për këtë arsye, Projektligji duhet të parashohë rishikim të detyrueshëm periodik të masave të sigurimit. Po ashtu, barra për të arsyetuar vazhdimin e masës duhet të jetë mbi Byronë. Nuk duhet të jetë pala ajo që çdo herë ta provojë pse masa duhet të hiqet. Nëse

³⁴ Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut. Key Theme – Article 1 of Protocol No. 1: “Confiscation/Seizure of Assets” (Tema kyçe – Neni 1 i Protokollit nr. 1: “Konfiskimi/Sekuestrimi i pasurisë”). Faqet 2–3.

³⁵ Po aty.

³⁶ Instituti i Kosovës për Drejtësi (IKD), Lëvizja FOL dhe Iniciativa për Progres (INPO). Aplikimi i jurisprudencës së GjEDNj-së në Kosovë. Maj 2025. Faqja 41.

³⁷ Po aty.

shteti kërkon vazhdimin e kufizimit të pronës, atëherë shteti duhet të tregojë pse ky kufizim ende është i nevojshëm dhe proporcional.

Veçanërisht, neni 63 duhet të rishikohet. Në rastet kur procedura e Byrosë apo procedura gjyqësore pezullohet për shkak të procedurës penale, masa e sigurimit nuk duhet të mbetet në fuqi automatikisht deri në përfundimin e procedurës penale. Ajo mund të mbetet në fuqi vetëm nëse Gjykata, në mënyrë periodike, konstaton se kushtet për vazhdimin e saj ende ekzistojnë.

Për këtë arsye, IKD vlerëson se nenet në fjalë duhet të rishikohen.

10. Pasuritë zëvendësuese dhe transaksionet me palë të treta

Projektligji [neni 43.1] përcakton se, kur nuk është e mundur të konfiskohet pasuria e propozuar për konfiskim, atëherë do të konfiskohet vlera zëvendësuese, sipas vlerës së pasurisë në treg në kohën e vendimit nga Gjykata. Tutje, Projektligji [neni 43.2] përcakton se çdo transaksion i kryer në pasuri të fituara në mënyrë të pajustificueshme nuk do të ketë efekt në lidhje me shtetin dhe se çdo transaksion i tillë do të konfiskohet, nëse palët e dinin ose mund të kishin supozuar se pasuria ishte blerë në mënyrë të paligjshme, apo nëse e kanë blerë me qëllim të fshehjes së burimit të pajustificueshëm. Po ashtu, Projektligji [neni 43.3] përcakton se konfiskimi zbatohet edhe ndaj pasurisë që është bartur te pala e tretë për llogari të personit që është nën shqyrtim, për të shmangur konfiskimin apo për të fshehur burimin ose të drejtat reale në atë pasuri. Ndërsa, sipas nenit 43.4, derisa të dëshmohet ndryshe, sendet e luajtshme dhe paratë që gjenden te personi që është nën shqyrtim, në banesën e tij/saj, në lokalet tjera, në mjetet e transportit, në kutitë e forta apo kasaforta, konsiderohen se i përkasin atij personi.

Kjo dispozitë duhet të rishikohet. Problemi i parë është se neni 43 i përzien disa çështje të ndryshme në një dispozitë të vetme. Paragrafi 1 flet për vlerën zëvendësuese. Paragrafët 2 dhe 3 flasin për transaksionet me palë të treta. Paragrafi 4 vendos një prezumim për sendet e luajtshme dhe paratë e gatshme. Këto janë çështje të ndryshme dhe duhet të rregullohen ndaras, me standarde të qarta. Kjo mënyrë e rregullimit e vështirëson interpretimin dhe zbatimin e dispozitës, pasi secila prej këtyre çështjeve bazohet në kushte, standarde prove dhe pasoja juridike të ndryshme. Për këtë arsye, ato duhet të rregullohen në dispozita të veçanta.

Në raport me vlerën zëvendësuese, Projektligji nuk e qartëson mjaftueshëm se kur konsiderohet se “nuk është e mundur” të konfiskohet pasuria e propozuar për konfiskim. Kjo mund të ndodhë për arsye të ndryshme: pasuria është shitur, është fshehur, është asgjësuar, është përzier me pasuri tjetër, gjendet jashtë juridiksionit, është bartur te pala e tretë me mirëbesim, apo nuk mund të identifikohet më. Këto situata nuk janë të njëjta dhe nuk duhet të trajtohen në të njëjtën mënyrë.

Po ashtu, Projektligji nuk tregon qartë nga kush dhe nga cila pasuri konfiskohet vlera zëvendësuese. Nëse pasuria origjinale nuk mund të konfiskohet, ligji duhet të tregojë se vlera

zëvendësuese konfiskohet nga pasuria tjetër e palës ndaj së cilës është vërtetuar pasuria e pajustificueshme. Kjo është e rëndësishme sidomos kur pasuria është bartur te një palë e tretë me mirëbesim. Në një rast të tillë, pala e tretë nuk duhet të bartë pasojën e konfiskimit, ndërsa shteti mund të kërkojë vlerën zëvendësuese nga personi ndaj të cilit është vërtetuar pasuria e pajustificueshme.

Kjo duhet të jetë e qartë në ligj. Në të kundërtën, ekziston rreziku që vlera zëvendësuese të zbatohet në mënyrë të paqartë dhe të prekë edhe persona që nuk kanë përgjegjësi për pamundësinë e konfiskimit të pasurisë origjinale. Ligji duhet të përcaktojë qartë se vlera zëvendësuese nuk mund të shërbejë për ta cenuar palën e tretë me mirëbesim.

Probleme edhe më të mëdha paraqet paragrafi 2 i nenit 43. Së pari, formulimi se “çdo transaksion i tillë do të konfiskohet” nuk është juridikisht i saktë. Transaksioni si veprim juridik nuk konfiskohet. Mund të konfiskohet pasuria, vlera e saj apo dobia që rrjedh prej saj. Prandaj, dispozita duhet të riformulohet.

Tutje, Projektligji përdor termin “pasuria ishte blerë në mënyrë të paligjshme”. Ky formulim është problematik. Ky ligj nuk ndërtohet mbi konceptin e “pasurisë së paligjshme” në kuptim penal, por mbi konceptin e “pasurisë së pajustificueshme”. Vetë Projektligji [neni 3.1.1.10] e përkufizon pasurinë e pajustificueshme si pjesën e pasurisë që nuk është në përputhje me të hyrat e ligjshme dhe prejardhja e së cilës nuk provohet si e ligjshme. Prandaj, përdorimi i termit “e paligjshme” në nenin 43 krijon paqartësi konceptuale.

Në anën tjetër, standardi “mund të kishin supozuar” [neni 43.2] është i paqartë dhe jo i përshtatshëm për një dispozitë që prek të drejtën e pronës së palëve të treta. Ligji duhet të përdorë standard më të qartë: pala e tretë e ka ditur ose është dashur ta dinte, bazuar në rrethana objektive, se transferimi kishte për qëllim fshehjen e pasurisë apo shmangien e konfiskimit.

Kjo është edhe logjika e standardeve ndërkombëtare, të elaboruara në 2 kapitujt paraprak. Prandaj, neni 43.2 duhet të harmonizohet me këtë standard. Nuk duhet të mjaftojë formulimi se pala “mund të kishte supozuar”. Duhet të kërkohet vlerësim mbi rrethana konkrete, si: transferimi pa kundërvlerë, çmimi dukshëm nën vlerën e tregut, lidhja familjare apo biznesore, fshehja e pronësisë reale, mbajtja e kontrollit faktik nga personi zyrtar, koha e transferimit apo rrethana të tjera që e bëjnë transferimin të dyshimtë.

Edhe paragrafi 3 duhet të riformulohet. Ky paragraf flet për pasurinë që është bartur te pala e tretë “për llogari të personit që është nën shqyrtim”. Mirëpo, Projektligji nuk e definon qartë termin “person që është nën shqyrtim”. Në pjesët tjera përdoren termat “person zyrtar”, “palë në procedurë” dhe “palë e tretë”. Për një ligj kaq të ndjeshëm, terminologjia duhet të jetë shumë e precizuar.

Po ashtu, neni 43.3 nuk duhet të lexohet si bazë automatike për konfiskim ndaj palës së tretë. Byroja duhet të provojë se bartja është bërë për llogari të personit në procedurë, për shmangie të konfiskimit ose për fshehje të burimit apo të drejtave reale mbi pasurinë. Kjo duhet të konstatohet nga Gjykata me arsyetim të qartë. Përndryshe, rrezikohet që konfiskimi ndaj palës së tretë të bazohet vetëm në supozime.

Problem serioz paraqet edhe paragrafi 4 i nenit 43. Sipas kësaj dispozite, sendet e luajtshme dhe paratë që gjenden te personi, në banesën e tij/saj, në lokale, automjete, kuti të forta apo kasaforta, konsiderohen se i përkasin atij personi, derisa të dëshmohet ndryshe. Ky prezumim është shumë i gjerë.

Në praktikë, një banesë mund të përdoret nga bashkëshorti/ja, fëmijët madhorë, prindërit, bashkëbanuesit apo persona të tjerë. Një automjet mund të jetë në përdorim të përbashkët. Një kasafortë apo lokal mund të përdoret nga më shumë persona. Prandaj, nuk është e drejtë që çdo send i luajtshëm apo para që gjendet në këto hapësira të prezumohet automatikisht si pasuri e personit që është nën shqyrtim.

Është e pranueshme që ligji të përdorë prezumime të caktuara, por ato duhet të jenë të arsyeshme dhe të kufizuara. Në këtë rast, prezumimi duhet të lidhet me posedimin ose kontrollin efektiv mbi sendin apo paratë. Nuk duhet të mjaftojë vetëm fakti se sendi gjendet në një hapësirë që është në pronësi, me qira apo në përdorim të personit në procedurë. Ligji duhet të marrë parasysh edhe faktin se të drejtat pronësore të personave të tjerë mund të preken drejtpërdrejt.

Për më tepër, nëse mbahet ky prezumim, Projektligji duhet të parashohë garanci të qarta për personat e tretë. Personi që pretendon se sendi apo paratë i takojnë atij duhet të njoftohet, të ketë mundësi të paraqesë prova dhe të ketë mjet juridik efektiv. Në të kundërtën, ky prezumim mund të prodhojë pasoja të rënda për persona që nuk janë subjekt i verifikimit.

Për këtë arsye, IKD vlerëson se neni 43 duhet të rishikohet në tërësinë e tij.

11. Kodi i Mirësjelljes për zyrtarët e Byrosë

Projektligji [neni 9.1] përcakton se zyrtarët e Byrosë konsiderohen zyrtarë publikë në pajtim me Ligjin përkatës për Zyrtarët Publikë. Po ashtu, Projektligji [neni 9.2] përcakton se për zyrtarët e Byrosë hartohet kod i veçantë i mirësjelljes, i cili miratohet nga Drejtori i Përgjithshëm.³⁸

Kjo zgjidhje nuk është adekuate. Kodi i Mirësjelljes për zyrtarët e Byrosë nuk është akt i zakonshëm administrativ. Ai duhet të përcaktojë standardet e sjelljes, integritetit, paanshmërisë, konfidencialitetit, kontaktit me palët, konfliktit të interesit, përdorimit të të dhënave dhe

³⁸ Projektligji nr. 08/L-121 për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme. Neni 9.1.

përgjegjësisë së zyrtarëve të Byrosë. Për një institucion me kompetenca kaq të ndjeshme, ky Kod ka rëndësi të veçantë institucionale.

Në kuadër të kompetencave të tyre, zyrtarët e Byrosë do të kenë qasje në informacione shumë të ndjeshme për jetën private, financiare dhe pronësore të personave. Për këtë arsye, standardet e sjelljes së tyre nuk duhet të mbeten akt i miratuar vetëm nga Drejtori i Përgjithshëm. Miratimi i Kodit nga Drejtori e dobëson garancinë institucionale të kontrollit dhe e përqendron në një person të vetëm një akt që duhet të ketë karakter mbikëqyrës dhe etik.

Kjo është problematike edhe për shkak të pozitës së Drejtorit të Përgjithshëm brenda Byrosë. Sipas Projektligjit, Drejtori e udhëheq dhe organizon punën e Byrosë, mbikëqyr punën e zyrtarëve të Byrosë dhe nxjerr vendime konform mandatit dhe kompetencave të Byrosë³⁹. Pra, Drejtori është vetë figura ekzekutive që i udhëheq dhe i mbikëqyr zyrtarët. Nëse i njëjti e miraton edhe Kodin e Mirësjelljes, atëherë standardet etike të administratës së Byrosë vendosen nga organi që do të jetë edhe përgjegjës për zbatimin e tyre në praktikë. Nëse Drejtori i Përgjithshëm e propozon Kodin, e miraton atë dhe më pas është përgjegjës për zbatimin e tij, atëherë në një person përqendrohen funksionet e hartimit, miratimit dhe ekzekutimit të të njëjtit akt. Një përqendrim i tillë nuk kontribuon në ndarjen e funksioneve brenda institucionit.

Kjo nuk është zgjidhje e përshtatshme. Përkundrazi, për një institucion që duhet të garantojë pavarësi dhe integritet, Kodi i Mirësjelljes duhet të miratohet nga organi mbikëqyrës. Projektligji [neni 13] vet e përcakton se Komisioni Mbikëqyrës mbikëqyr punën dhe veprimtarinë e Byrosë. Po ashtu, Komisioni miraton aktet nënligjore të përcaktuara me këtë ligj, me propozimin e Drejtorit të Përgjithshëm. Prandaj, nuk ka arsye që ky Kod të trajtohet ndryshe nga aktet e tjera nënligjore, por se miratimi i tij duhet ti lihet në kompetencë Komisionit.

Në anën tjetër, Projektligji nuk e qartëson nëse Kodi i Mirësjelljes vlen vetëm për zyrtarët administrativë të Byrosë apo edhe për Drejtorin e Përgjithshëm dhe personat tjerë që ushtrojnë funksione drejtuese brenda Byrosë. Kjo duhet të qartësohet. Nëse Kodi vlen edhe për Drejtorin, atëherë është edhe më problematike që ai të miratohet nga vetë Drejtori. Nëse nuk vlen për Drejtorin, atëherë krijohet zbrastëti, sepse personi me kompetencat më të mëdha brenda Byrosë nuk mbulohet nga i njëjti standard etik i institucionit.

Për këtë arsye, IKD vlerëson se neni 9.2 duhet të rishqyrtohet.

12. Kompetenca për marrëveshje/bashkëpunim ndërkombëtar

Projektligji [neni 69.1] përcakton se Byroja do të shkëmbejë informacione me autoritetet kompetente të shteteve tjera dhe me organizatat ndërkombëtare, në bazë të legjislacionit vendor, marrëveshjeve dypalëshe dhe marrëveshjeve ndërkombëtare që janë në fuqi për Republikën e

³⁹ Projektligji nr. 08/L-121 për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme. Neni 17.

Kosovës. Ndërsa, Projektligji [neni 69.2] përcakton se Byroja “do të arrijë marrëveshje ndërkombëtare nga fushëveprimtaria e vet”.

Formulimi i nenit 69.2 është i pasaktë dhe duhet të rishikohet. Byroja mund të bashkëpunojë me institucione të huaja dhe me organizata ndërkombëtare. Ajo mund të shkëmbejë informacione, të kërkojë ndihmë juridike ndërkombëtare, të lidhë marrëveshje bashkëpunimi apo memorandume bashkëpunimi brenda fushëveprimit të saj. Por, Byroja nuk duhet të autorizohet në mënyrë të përgjithshme që të “arrijë marrëveshje ndërkombëtare”.

Marrëveshjet ndërkombëtare janë kategori kushtetuese dhe ligjore. Kushtetuta përcakton se Republika e Kosovës lidh marrëveshje ndërkombëtare dhe anëtarësohet në organizata ndërkombëtare. Po ashtu, Kushtetuta përcakton procedurën e ratifikimit të marrëveshjeve ndërkombëtare, duke paraparë ratifikim nga Kuvendi me dy të tretat (2/3) e të gjithë deputetëve për çështje të caktuara, ndërsa për marrëveshjet tjera ratifikim pas nënshkrimit nga Presidenti. Marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara bëhen pjesë e sistemit të brendshëm juridik pas botimit në Gazetën Zyrtare dhe kanë epërsi ndaj ligjeve⁴⁰.

Për këtë arsye, një institucion administrativ nuk mund të autorizohet me formulim të përgjithshëm që të “arrijë marrëveshje ndërkombëtare”. Kjo krijon implikime kushtetuese dhe institucionale. Nuk është e qartë nëse Projektligji synon t’i japë Byrosë kompetencë për lidhjen e marrëveshjeve ndërkombëtare në kuptimin kushtetues, apo vetëm kompetencë për marrëveshje bashkëpunimi me institucione homologe.

Kjo paqartësi bëhet edhe më e dukshme kur neni 69 krahasohet me nenin 17 të Projektligjit. Sipas nenit 17.1.7, Drejtori i Përgjithshëm “lidhë marrëveshje bashkëpunimi me institucionet e tjera vendore dhe ndërkombëtare, në pajtim me legjislacionin në fuqi”. Ky formulim është më i saktë. Ai flet për marrëveshje bashkëpunimi, jo për marrëveshje ndërkombëtare në kuptimin kushtetues. Prandaj, neni 69.2 duhet të harmonizohet me këtë logjikë.

Edhe Ligji për Marrëveshjet Ndërkombëtare e bën të qartë këtë dallim. Sipas këtij ligji, të drejtën e nismës për lidhjen e marrëveshjeve ndërkombëtare e kanë organet shtetërore të Republikës së Kosovës, në pajtim me Kushtetutën dhe ligjin në fuqi. Po ashtu, Presidenti, Kryeministri dhe Ministri i Punëve të Jashtme kanë të drejtën e kryerjes së veprimeve të ndërlidhura me lidhjen e marrëveshjeve ndërkombëtare. Personat tjerë mund të kryejnë veprime drejt lidhjes së marrëveshjeve ndërkombëtare vetëm nëse kanë kompetencë të deleguar, sipas ligjit dhe procedurës përkatëse⁴¹.

⁴⁰ Kushtetuta e Republikës së Kosovës. Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Qershor 2008. Nenet 17, 18 dhe 19.

⁴¹ Ligji nr. 04/L-052 për Marrëveshjet Ndërkombëtare. Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Dhjetor 2011. Neni 4, paragrafi 1, dhe neni 6, paragrafët 1 dhe 3.

Në anën tjetër, i njëjti ligj e rregullon veçmas lidhjen e marrëveshjeve për bashkëpunim ndërinstitucional. Sipas tij, ministritë dhe agjencitë shtetërore mund të lidhin, brenda fushës së kompetencave të tyre, marrëveshje apo memorandume me shtete të huaja ose organizata ndërkombëtare, vetëm nëse ato nuk përmbajnë obligime të detyrueshme për Qeverinë⁴². Pra, ekziston dallim i qartë ndërmjet marrëveshjes ndërkombëtare dhe marrëveshjes apo memorandumit të bashkëpunimit ndërinstitucional.

Pikërisht ky dallim mungon në nenin 69.2 të Projektligjit. Nëse qëllimi është bashkëpunimi operacional i Byrosë me institucione të huaja, atëherë nuk duhet përdorur termi “marrëveshje ndërkombëtare”. Duhet përdorur termi “marrëveshje bashkëpunimi” apo “memorandume bashkëpunimi”, gjithmonë në pajtim me legjislacionin përkatës në fuqi dhe pa krijuar obligime ndërkombëtare për Republikën e Kosovës jashtë procedurave kushtetuese dhe ligjore.

Për më tepër, Projektligji tashmë e ka rregulluar një pjesë të bashkëpunimit ndërkombëtar përmes mekanizmit të ndihmës juridike ndërkombëtare. Neni 67 përcakton se Byroja mund të kërkojë sigurimin e informatave dhe marrjen e dëshmive jashtë vendit, ndërsa kërkesa e arsyetuar i drejtohet Gjykatës. Nëse Gjykata vlerëson se siguri i informatave dhe marrja e dëshmive nga autoritetet e huaja është i nevojshëm, ajo e miraton kërkesën e Byrosë dhe ua parashtron autoriteteve të shtetit të kërkuar kërkesën për ndihmë juridike ndërkombëtare, në përputhje me ligjin përkatës për bashkëpunim juridik ndërkombëtar në çështjet civile.

Kjo është zgjidhje më e drejtë, sepse bashkëpunimi ndërkombëtar në procedura konkrete bëhet përmes Gjykatës dhe sipas ligjit përkatës. Prandaj, neni 69.2 nuk duhet të krijojë përshtypjen se Byroja mund të krijojë vetë marrëveshje ndërkombëtare të cilat prodhojnë efekte juridike në sistemin juridik kosovar.

Për këtë arsye, IKD vlerëson se neni 69.2 duhet të rishikohet.

13. Nevoja për rishikim gjuhësor, teknik dhe konceptual të Projektligjit

Përveç çështjeve substanciale të trajtuara në këtë opinion, Projektligji paraqet edhe një numër mangësish gjuhësore, tekniko-legjislative dhe konceptuale, të cilat ndikojnë në cilësinë e normës dhe mund të krijojnë paqartësi në zbatimin e saj. Problemet e tilla nuk konsistojnë vetëm në probleme të imëta teknike, por se mund të krijojnë paqartësi serioze në zbatim. Në një ligj që rregullon verifikimin dhe konfiskimin civil të pasurisë, gjuha e normës është pjesë kryesore e sigurisë juridike. Nëse norma është e paqartë, e pasaktë apo përdor koncepte të ndryshme për të njëjtën çështje, atëherë krijohet pasiguri juridike në zbatim.

Kjo është veçanërisht e rëndësishme për shkak të natyrës së këtij Projektligji. Byroja do të ketë kompetenca që prekin të drejtën e pronës, privatësinë, të dhënat personale dhe

⁴² Po aty. Neni 12, paragrafi 1.

pozitën juridike të personave në procedurë. Për këtë arsye, dispozitat duhet të jenë të qarta, të sakta dhe të parashikueshme. Edhe Gjykata Kushtetuese, në Aktgjykimin për Byronë, ka theksuar se dispozitat ligjore duhet të jenë “të qarta, të qasshme dhe të parashikueshme”, në mënyrë që autoritetet publike të mos ushtrojnë diskrecion për shkak të paqartësisë së ligjit⁴³.

Duke mos hyrë në secilin detaj, përmendim psh. rastin kur dispozita ligjore ka gabim gjuhësor që krijon paqartësi juridike. Për shembull, neni 42.5 përdor formulimin se Gjykata hedh poshtë propozimin kur konstaton se propozimi për konfiskim është “i pa afatshëm”. Ky formulim nuk është i saktë. Nëse qëllimi është të thuhet se propozimi është paraqitur jashtë afatit, atëherë kjo duhet të thuhet qartë. Termi “i pa afatshëm” mund të krijojë konfuzion, sepse nuk e shpreh saktë pasojën procedurale.

Paqartësi konceptuale paraqitet edhe te neni 43.2. Aty përdoret formulimi se “çdo transaksion i tillë do të konfiskohet”. Transaksioni si veprim juridik nuk konfiskohet. Konfiskohet pasuria, vlera e saj apo dobia që rrjedh prej saj. Po ashtu, i njëjti nen përdor termin “pasuria ishte blerë në mënyrë të paligjshme”, ndonëse koncepti bazë i këtij ligji është “pasuria e pajustificueshme”. Këto dy koncepte nuk janë të njëjta. Përzierja e tyre mund të krijojë pasiguri në zbatim dhe debat të panevojshëm për standardin që duhet të provohet.

Projektligji ka nevojë edhe për unifikim terminologjik, në përdorimin e shprehjeve që përdor.

Për këtë arsye, pa hyrë në secilin detaj veç e veç, IKD vlerëson se Projektligji duhet t’i nënshtrohet një rishikimi të plotë gjuhësor, teknik dhe konceptual para miratimit.

⁴³ Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës. Aktgjykimi në rastin nr. KO46/23. Paragrafi 295.

