



Hulumtim parlamentar:

# **Ndërhyrjet e nevojshme para miratimit përfundimtar të Ligjit për Byronë**





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 dhe Rockefeller Brothers Fund (RBF).

Implementuar nga:

Përkrahur nga:



Rreth IKD:

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

IKD, Rr. Ilaz Agushi

Prishtinë

E: [info@kli-ks.org](mailto:info@kli-ks.org)

[www.kli-ks.org](http://www.kli-ks.org)

Tetor, 2026

Prishtinë, Republika e Kosovës



## Përmbajtja

|                                                                              |           |
|------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Përmbledhje ekzekutive .....</b>                                          | <b>6</b>  |
| <b>Hyrje.....</b>                                                            | <b>7</b>  |
| <b>Amendamenti 1 – Zgjedhja e drejtuesve të Byrosë .....</b>                 | <b>8</b>  |
| <b>Amendamenti 2 – Specializimi në shkallën e dytë .....</b>                 | <b>10</b> |
| <b>Amendamenti 3 – Verifikimi pas përfundimit të funksionit publik .....</b> | <b>12</b> |
| <b>Amendamenti 4 – Konfirmimi paraprak i propozimit për konfiskim .....</b>  | <b>14</b> |
| <b>Amendamenti 5 – Kompensimi kur procedura përfundon pa konfiskim.....</b>  | <b>17</b> |
| <b>Amendamenti 6 – Mjeti juridik për palët e treta.....</b>                  | <b>21</b> |

## Përmbledhje ekzekutive

Instituti i Kosovës për Drejtësi (IKD), përmes këtij raporti, paraqet propozimet për gjashtë amendamente në Projektligjin për Byronë Shtetërore, të cilat synojnë të forcojnë pavarësinë dhe funksionimin e institucionit, si dhe garancitë për personat që preken nga procedurat e verifikimit dhe konfiskimit civil të pasurisë.

Amendamenti i parë propozon që Drejtori i Përgjithshëm dhe anëtarët e Komisionit Mbikëqyrës që zgjidhen nga Kuvendi të marrin së paku 61 vota, pra shumicën e të gjithë deputetëve. Amendamenti i dytë propozon themelimin e një Divizioni për Konfiskim Civil edhe në Gjykatën e Apelit, në mënyrë që specializimi gjyqësor të zbatohet në të dyja shkallët.

Amendamenti i tretë synon ta zëvendësojë kriterin e papërcaktuar "*në masë të madhe më e lartë*" për zgjerimin e verifikimit pas përfundimit të funksionit publik. Propozohet që verifikimi të mund të zgjerohet deri në pesë vjet pas përfundimit të funksionit, kur mospërputhja ndërmjet pasurisë së fituar dhe të hyrave të ligjshme gjatë asaj periudhe tejkalon 25.000 euro.

Amendamenti i katërt propozon që Gjykata ta vlerësojë paraprakisht bazueshmërinë e propozimit për konfiskim. Barra e provës ndaj palës do të aktivizohet vetëm pas konfirmimit të propozimit me vendim të formës së prerë. Amendamenti parashikon gjithashtu efekt pezullues për ankesën kundër vendimit të konfirmimit.

Amendamenti i pestë propozon të drejtën për kompensim kur procedura përfundon pa konfiskim, përfshirë rastet kur verifikimi mbyllet pa u paraqitur propozim për konfiskim. Kërkuesi do të duhej të provonte dëmin dhe lidhjen e tij me masën, por jo fajin apo kundërligjshmërinë e institucionit. Propozimi përcakton edhe llojet e dëmit, gjykatën kompetente dhe afatin trevjeçar për paraqitjen e kërkesës.

Së fundi, amendamenti i gjashtë propozon që pala e tretë të mund ta kundërshtojë në Gjykatë vendimin për zgjerimin e verifikimit, duke zbatuar përshtatshmërisht procedurën e paraparë në nenin 48 të Projektligjit.

Në tërësi, këto propozime synojnë të vendosin kritere më të qarta, shqyrtim gjyqësor të specializuar dhe garanci procedurale për palët e treta dhe personat që preken nga masat e verifikimit e konfiskimit.

## Hyrje

Prej gjashtë (6) vitesh, në Kosovë është duke u zhvilluar procesi për krijimin e mekanizmit të konfiskimit civil të pasurisë së pajustificueshme. Gjatë kësaj periudhe, Projektligji për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme është miratuar katër herë nga Qeveria, duke kaluar nëpër disa faza të hartimit, konsultimit, shqyrtimit parlamentar dhe kontrollit kushtetues. Ky ligj është rrëzuar dy (2) nga Gjykata Kushtetuese, një herë për shkak të përmbajtjes së tij e një herë tjetër për shkak të procedurës së miratimit. Miratimi i fundit nga Qeveria është bërë më 26 shtator 2026, ndërsa më 5 tetor 2026 Projektligji është miratuar në lexim të parë nga Kuvendi me 81 vota për.

Qëllimi i krijimit të një mekanizmi efektiv për verifikimin dhe konfiskimin e pasurisë së pajustificueshme është legjitim dhe i rëndësishëm. Megjithatë, duke pasur parasysh kompetencat e ndjeshme të Byrosë në raport me të drejtën e pronës dhe pozitën juridike të personave ndaj të cilëve zhvillohet procedura, mënyra se si ndërtohet ky mekanizëm është po aq e rëndësishme sa vetë qëllimi i tij. Korniza ligjore duhet të jetë e qartë, e parashikueshme dhe e pajisur me garanci të mjaftueshme kundër arbitraritetit.

IKD, që nga faza e hartimit të Koncept Dokumentit për konfiskimin e pasurisë së pajustificueshme dhe më pas gjatë hartimit të Projektligjit, ka qenë pjesë aktive e këtij procesi. IKD ka marrë pjesë në grupet punuese, ka dorëzuar vazhdimisht komente dhe rekomandime dhe ka publikuar analiza të veçanta lidhur me aspektet kushtetuese, ligjore dhe praktike të këtij mekanizmi.

Versioni i fundit për konsultim publik u publikua në korrik 2026. Pas konsultimeve, një numër i konsiderueshëm i çështjeve të ngritura nga IKD janë adresuar nga Ministria e Drejtësisë dhe versioni i miratuar paraqet përparim të dukshëm krahasuar me draftet paraprake. Megjithatë, disa çështje të rëndësishme vazhdojnë të kërkojnë adresim.

Me qëllim të lehtësimit të këtij procesi dhe dhënies së kontributit konkret gjatë shqyrtimit të Projektligjit ndërmjet dy leximeve në Kuvend, IKD publikon këtë Hulumtim Parlamentar. Raporti është ndërtuar në frymën e hulumtimit parlamentar: për secilën çështje të identifikuar paraqitet problemi, arsyetimi juridik dhe formulimi i saktë i amendamentit të propozuar. Në këtë mënyrë, deputetët mund t'i propozojnë drejtpërdrejt ndërhyrjet në Projektligj, me synim që para miratimit përfundimtar të adresohen zbrazëirat e mbetura kushtetuese dhe ligjore dhe të fuqizohen siguria juridike dhe garancitë procedurale.

## **Amendamenti 1 – Zgjedhja e drejtuesve të Byrosë**

Ky amendament propozohet për shkak se zgjidhja aktuale e Projektligjit lidhur me shumicën e nevojshme për zgjedhjen e Drejtorit të Përgjithshëm të Byrosë dhe anëtarëve të Komisionit Mbikëqyrës që zgjidhen nga Kuvendi nuk është adekuate për të garantuar pavarësinë e nevojshme të këtij institucioni.

Projektligji, në paragrafin 8 të nenit 25, përcakton se anëtarët e Komisionit Mbikëqyrës që zgjidhen nga Kuvendi zgjidhen me votim të fshehtë, me shumicën e votave të deputetëve të pranishëm dhe që votojnë. Të njëjtën logjikë Projektligji e ndjek edhe në paragrafin 13 të nenit 30 për zgjedhjen e Drejtorit të Përgjithshëm të Byrosë.

Për një institucion si Byroja, kjo shumicë është e pamjaftueshme për të garantuar pavarësinë e saj dhe nivelin e nevojshëm të mbështetjes parlamentare. 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 procedura e verifikimit. Për këtë arsye, organet drejtuese të saj nuk duhet të zgjidhen me shumicën më të ulët parlamentare.

Veçanërisht e rëndësishme është kjo çështje në raport me Drejtorin e Përgjithshëm, i cili paraqet personin kyç të Byrosë. Drejtori udhëheq institucionin, organizon punën e tij, mbikëqyr zyrtarët, përfaqëson Byronë dhe ka rol kyç në zhvillimin e procedurave të verifikimit. Për këtë arsye, pavarësia e Byrosë varet në masë të konsiderueshme edhe nga mënyra se si zgjidhet drejtori i saj.

Nëse drejtori zgjidhet vetëm me shumicën e deputetëve të pranishëm dhe që votojnë, ekziston mundësia që ai të zgjidhet vetëm me votat e shumicës qeverisëse. Një zgjidhje e tillë dobëson garancitë për pavarësinë reale të institucionit dhe mund të krijojë perceptimin se Byroja është e varur nga shumica politike që ka mundësuar zgjedhjen e drejtuesit të saj.

Mënyra e zgjedhjes së drejtuesve paraqet një prej garancive kryesore të pavarësisë së një institucioni. Sa më e ulët të jetë shumica e kërkuar për zgjedhje, aq më i madh është rreziku që pozitat përkatëse të politizohen ose, së paku, të perceptohen si të politizuara. Në një institucion që do të merret me verifikimin dhe konfiskimin civil të pasurisë, një rrezik i tillë nuk duhet të neglizhohet, përfshirë edhe në aspektin e dukjes së pavarësisë së institucionit.

Neni 80, paragrafi 1, i Kushtetutës përcakton si rregull të përgjithshëm se ligjet, vendimet dhe aktet e tjera miratohen nga Kuvendi me shumicën e votave të deputetëve të pranishëm dhe që votojnë, përveç në rastet kur Kushtetuta përcakton ndryshe. Mirëpo, ky rregull i përgjithshëm nuk paraqet pengesë që, përmes ligjit, të vendosen garanci më të larta për zgjedhjen e bartësve të funksioneve të caktuara, kur natyra dhe kompetencat e institucionit e arsyetojnë një gjë të tillë.

Këtë çështje e ka trajtuar edhe Gjykata Kushtetuese në Aktgjykimin KO46/23. Gjykata ka theksuar se, pavarësisht rregullit të përgjithshëm të nenit 80 të Kushtetutës, legjislativi edhe më herët, përmes ligjeve të veçanta, ka përcaktuar shumica më të larta për zgjedhjen e anëtarëve të institucioneve të pavarura. Rrjedhimisht, përcaktimi me ligj i një shumice më të lartë nuk është në kundërshtim me Kushtetutën, por, në raste të caktuara, mund të paraqesë garanci shtesë për pavarësinë e institucionit<sup>1</sup>.

Në të njëjtën linjë është edhe qëndrimi i Komisionit të Venecias. Në qëndrimet e tij të rikujtuara nga Gjykata Kushtetuese, Komisioni ka theksuar se vendosja përmes ligjit të një garancie më të lartë, e cila synon forcimin e pavarësisë dhe karakterit përfaqësues të institucionit, nuk paraqet problem kushtetues<sup>2</sup>.

Për më tepër, në Opinionin pasues për Projektligjin për Byronë, Komisioni i Venecias ka theksuar se Drejtori i Përgjithshëm vazhdon të ketë pozitë dominuese në të gjithë procesin. Pikërisht për këtë arsye, Komisioni ka identifikuar si një prej zgjidhjeve të mundshme zgjedhjen e Drejtorit me një shumicë të kualifikuar, të shoqëruar me një mekanizëm adekuat kundër bllokimit institucional<sup>3</sup>.

Duke pasur parasysh rëndësinë e funksioneve që ushtrojnë Drejtori i Përgjithshëm dhe anëtarët e Komisionit Mbikëqyrës, si dhe nevojën për të garantuar pavarësinë reale dhe të perceptuar të Byrosë, propozohet që këto pozita të mos zgjidhen vetëm me shumicën e deputetëve të pranishëm dhe që votojnë, por së paku me shumicën e të gjithë deputetëve të Kuvendit, përkatësisht me gjashtëdhjetë e një (61) vota.

---

<sup>1</sup> Aktgjyrimi KO46/23, paragrafi 448. Gjykata Kushtetuese e Republikës së Kosovës.

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

<sup>3</sup> 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.

Një zgjidhje e tillë është në përputhje me praktikën legjislative në Kosovë, me standardet e theksuara nga Gjykata Kushtetuese dhe Komisioni i Venecias dhe, mbi të gjitha, paraqet garanci shtesë për forcimin e pavarësisë institucionale të Byrosë.

### **Amendamenti i propozuar:**

*Paragrafi 8 i nenit 25 riformulohet si vijon:*

*8. Anëtarët e Komisionit të zgjedhur nga Kuvendi zgjidhen me votim të fshehtë, me shumicën e votave të të gjithë deputetëve të Kuvendit, bazuar në listën e ngushtë prej kandidatëve për secilën pozitë të shpallur me konkurs publik.*

*Paragrafi 13 i nenit 30 riformulohet si vijon:*

*"13. Kuvendi, me votim të fshehtë, me shumicën e votave të të gjithë deputetëve të Kuvendit, zgjedh Drejtorin e Përgjithshëm."*

## **Amendamenti 2 – Specializimi në shkallën e dytë**

Ky amendament propozohet për shkak se Projektligji e ka paraparë specializimin gjyqësor për trajtimin e rasteve të konfiskimit civil vetëm në shkallën e parë, ndërsa të njëjtin standard nuk e ka zbatuar edhe në shkallën e dytë.

Projektligji, në nënparagrafin 1.2 të paragrafit 1 të nenit 3, 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 Republikës së Kosovës. Në anën tjetër, për shkallën e dytë, nënparagrafi 1.3 i të njëjtit nen përcakton Gjykatën e Apelit, Departamentin e Përgjithshëm, Divizionin Civil.

Një zgjidhje e tillë nuk është adekuate. Vetë Projektligji, përmes krijimit të një Divizioni të posaçëm për Konfiskim Civil në shkallën e parë, e pranon se këto lëndë kanë natyrë të veçantë dhe kërkojnë specializim të gjyqtarëve që i trajtojnë ato. Mirëpo, e njëjta logjikë nuk është ndjekur në shkallën e dytë. Në procedurën e ankesës, këto lëndë mbesin në Divizionin Civil të Departamentit të Përgjithshëm të Gjykatës së Apelit, pa ndonjë garanci të veçantë për specializim.

Kjo krijon një mospërputhje të qartë në vetë sistemin e ndërtuar nga Projektligji. Nëse natyra e këtyre lëndëve është aq specifike sa të kërkojë krijimin e një Divizioni të veçantë në shkallën e parë, atëherë nuk ekziston arsye që e njëjta logjikë të

mos zbatohet edhe në shkallën e dytë. Në të kundërtën, specializimi ndërtohet vetëm në pjesën e parë të procesit gjyqësor, ndërsa faza e ankesës, e cila është po aq e rëndësishme për mbrojtjen e të drejtave të palëve dhe zbatimin e drejtë të ligjit, lihet në kuadër të strukturës së zakonshme civile.

Nevoja për specializim në shkallën e dytë është edhe më e theksuar duke pasur parasysh rolin që Projektligji ia përcakton Gjykatës së Apelit. Shqyrtimi i ankesës në këto raste nuk paraqet vetëm kontroll formal të vendimit të gjykatës së shkallës së parë. Gjykata e Apelit mund të hyjë në shqyrtimin substancial të pretendimeve ankimore dhe të çështjeve faktike e juridike të rastit, përfshirë, sipas kushteve të përcaktuara me ligj, edhe administrimin dhe vlerësimin e provave.

Për më tepër, vendimet e shkallës së parë mund të kundërshtohen edhe për shkak të vërtetimit të gabuar apo jo të plotë të gjendjes faktike dhe për shkak të zbatimit të gabuar të së drejtës materiale. Rrjedhimisht, gjykata e shkallës së dytë nuk do të merret vetëm me çështje të natyrës procedurale, por do të duhet të bëjë edhe vlerësim substancial të rasteve.

Në këtë kuptim, Gjykata e Apelit do të duhet të trajtojë çështje të ndërlikuara faktike dhe juridike që lidhen me prejardhjen e pasurisë, raportin ndërmjet të hyrave dhe pasurisë, barrën e provës, pozitën dhe të drejtat e palëve të treta, pasuritë e bartura, pasuritë zëvendësuese, masat e sigurimit, standardin civil të provës dhe çështje të tjera specifike që burojnë nga sistemi i konfiskimit civil.

Pikërisht për këtë arsye, mungesa e specializimit në shkallën e dytë paraqet problem serioz. Rreziku nuk lidhet vetëm me efikasitetin apo kohëzgjatjen e procedurës. Ai lidhet edhe me mundësinë e trajtimit jo të njëtrajtshëm të rasteve, mungesën e zhvillimit të një praktike të konsoliduar gjyqësore dhe uljen e cilësisë së shqyrtimit të lëndëve.

Kjo ka rëndësi të posaçme për faktin se këto procedura prekin drejtpërdrejt të drejtën e pronës dhe mund të rezultojnë me konfiskimin përfundimtar të pasurisë. Për këtë arsye, ekspertiza e specializuar gjyqësore nuk duhet të sigurohet vetëm në njërën shkallë të gjykimit.

Do të ishte jokonsistente që për të njëjtat raste gjyqtarët e shkallës së parë të trajnoheshin dhe specializoheshin posaçërisht në fushën e konfiskimit civil, ndërsa vendimet e tyre në shkallën e dytë të shqyrtoheshin nga struktura e përgjithshme civile, pa të njëjtën garanci institucionale të specializimit.

Për këto arsye, propozohet që specializimi i paraparë nga Projektligji të ndërtohet në mënyrë të plotë dhe koherente, duke u themeluar një Divizion për Konfiskim Civil edhe në kuadër të Departamentit të Përgjithshëm të Gjykatës së Apelit.

Një zgjidhje e tillë do të siguronte që specializimi të përcillte lëndën në të dyja shkallët e gjykimit, do të kontribuonte në ngritjen e cilësisë së vendimmarrjes gjyqësore, zhvillimin e ekspertizës së qëndrueshme dhe krijimin e një praktike më të unifikuar në një fushë juridikisht dhe faktikisht komplekse.

### **Amendamenti i propozuar:**

*Nënparagrafi 1.3 i paragrafit 1 të nenit 3 riformulohet si vijon:*

*“1.3. Gjykata e shkallës së dytë – Divizioni për Konfiskim Civil, në kuadër të Departamentit të Përgjithshëm të Gjykatës së Apelit;”*

*Paragrafi 9 i nenit 86 riformulohet si vijon:*

*“9. Jo më vonë se tre (3) muaj pas hyrjes në fuqi të këtij Ligji, Këshilli Gjyqësor i Kosovës ndërmerr masat e nevojshme për themelimin dhe funksionalizimin e Divizionit për Konfiskim Civil në kuadër të Departamentit të Përgjithshëm të Gjykatës Themelore në Prishtinë dhe Divizionit për Konfiskim Civil në kuadër të Departamentit të Përgjithshëm të Gjykatës së Apelit.”*

## **Amendamenti 3 – Verifikimi pas përfundimit të funksionit publik**

Ky amendament propozohet për shkak se paragrafi 2 i nenit 37 të Projektligjit vazhdon të mos përcaktojë në mënyrë të qartë kriterin mbi bazën e të cilit Byroja mund ta zgjerojë verifikimin edhe për periudhën pasi personi zyrtar nuk ushtron më funksion publik.

Sipas dispozitës aktuale, Byroja mund ta zgjerojë verifikimin për një periudhë jo më të gjatë se pesë (5) vjet pas përfundimit të funksionit 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 ushtrimit të funksionit publik.

Ky formulim nuk është adekuat. Projektligji nuk tregon se çka nënkupton pasuria “në masë të madhe më e lartë”. Nuk përcakton prag, përqindje apo kriter të matshëm mbi bazën e të cilit Byroja duhet ta bëjë këtë vlerësim. Për një dispozitë

që ia hap rrugën zgjerimit të verifikimit edhe pas pushimit të funksionit publik, një standard i tillë është i pamjaftueshëm. Ky ishte edhe problemi i identifikuar në raportin e IKD-së.

Kjo nuk është vetëm çështje teknike, por çështje e sigurisë juridike. Gjykata Kushtetuese, në Aktgjykimin KO46/23, 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, normat që mundësojnë një ndërhyrje të tillë duhet të jenë të qarta dhe të parashikueshme. Raporti i IKD-së thekson pikërisht këtë standard në raport me zgjerimin e periudhës së verifikimit.

Kur ligji përcakton vetëm se pasuria duhet të jetë “në masë të madhe më e lartë”, kriteri nuk përcaktohet nga ligji, por lihet në vlerësimin e Byrosë. Kjo krijon hapësirë të gjerë diskrecioni dhe mund të rezultojë në trajtim të ndryshëm të rasteve të ngjashme. Gjykata Kushtetuese, në raport me ligjin paraprak, kishte tërhequr vërejtjen se paqartësitë lidhur me periudhën e verifikimit mund t'u mundësojnë autoriteteve publike, përfshirë Byronë, interpretim me diskrecion të gjerë, në cenim të sigurisë juridike.

Për këtë arsye, propozohet që standardi i papërcaktuar “në masë të madhe më e lartë” të zëvendësohet me një kriter të qartë dhe të matshëm. Pragu prej njëzetepesëmijë (25.000) euro është në përputhje edhe me logjikën e vet Projektligjit, i cili të njëjtën shumë e përdor si prag relevant për mospërputhjen ndërmjet të hyrave dhe pasurisë në procedurën e verifikimit dhe për procedimin e çështjes për konfiskim.

Me këtë ndryshim, mundësia e zgjerimit të verifikimit për periudhën pas përfundimit të funksionit publik ruhet, por vendoset mbi një kriter të përcaktuar me ligj, duke kufizuar diskrecionin e Byrosë dhe duke rritur qartësinë dhe parashikueshmërinë e zbatimit të kësaj dispozite.

### **Amendamenti i propozuar:**

*Paragrafit 2 i nenit 37 riformulohet si vijon:*

*Përfundimisht, Byroja mund ta zgjerojë verifikimin edhe për pasurinë e fituar pas periudhës së ushtrimit të funksionit publik, për një periudhë jo më të gjatë se pesë (5) vjet pasi personi zyrtar nuk ushtron më funksionin publik, nëse, bazuar në të dhënat në dispozicion, mospërputhja ndërmjet vlerës së pasurisë së fituar gjatë*

*kësaj periudhe dhe të hyrave të ligjshme të realizuara gjatë së njëjtës periudhë tejkalon vlerën prej njëzetepesëmijë (25.000) euro.*

## **Amendamenti 4 – Konfirmimi paraprak i propozimit për konfiskim**

Ky amendament propozohet për shkak se Projektligji vazhdon ta lidhë kalimin e barrës së provës të pala me paraqitjen e propozimit për konfiskim në Gjykatë, e jo me konfirmimin paraprak të bazueshmërisë së tij nga Gjykata.

Sipas nenit 47 të Projektligjit, pas pranimit të propozimit për konfiskim dhe provave, Gjykata shqyrton nëse propozimi i plotëson kërkesat ligjore dhe, nëse nuk është i kuptueshëm ose i plotë, ia kthen Byrosë për përmirësim dhe plotësim. Kur konstatohet se propozimi është parashtruar në përputhje me kërkesat e këtij neni, ai së bashku me provat i dërgohet palës në procedurë dhe palës së tretë të njohur. Ky kontroll është, në thelb, kontroll i rregullsisë dhe plotësisë së propozimit. Projektligji nuk kërkon që në këtë fazë Gjykata ta konfirmojë edhe bazueshmërinë e tij, të paktën prima facie.

Pas kësaj, neni 48 i jep palës të drejtën që ta kundërshtojë propozimin. Ndër arsyet për kundërshtim është edhe pretendimi se pasuria që propozohet të konfiskohet ka prejardhje të justifikueshme. Kështu, qysh në këtë fazë pala vendoset në pozitën që të argumentojë justifikueshmërinë e pasurisë, para se të ketë një konstatim paraprak të Gjykatës se Byroja ka paraqitur bazë të mjaftueshme substanciale për vazhdimin e procedurës.

Megjithatë, problemi bëhet edhe më i qartë në nenin 51.2 të Projektligjit. Kjo dispozitë përcakton se pas paraqitjes së propozimit në Gjykatë, pala në procedurë 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. Rrjedhimisht, sipas formulimit aktual, kalimi i barrës së provës lidhet drejtpërdrejt me paraqitjen e propozimit nga Byroja dhe jo me konfirmimin paraprak nga Gjykata se propozimi ka bazë të mjaftueshme për shqyrtim të mëtejshëm.

Një qasje e tillë nuk është adekuate për një procedurë kaq të ndjeshme, e cila mund të rezultojë me konfiskimin civil të pasurisë. Barra e provës nuk duhet t'i kalojë automatikisht palës vetëm për faktin se 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 propozim të

arsyetuar, prova të mjaftueshme dhe bazë të besueshme që e justifikojnë shqyrtimin e mëtejme të justifikueshmërisë së pasurisë. Kjo është pikërisht zgjidhja e rekomanduar në raportin e IKD-së.

Kjo është në përputhje edhe me logjikën e standardeve të Komisionit të Venecias të trajtuara në raport. Kalimi i barrës së provës nuk është i pazakonshëm në sistemet e konfiskimit civil, mirëpo shteti duhet fillimisht të paraqesë bazë të mjaftueshme që e bën të arsyeshëm kalimin e kësaj barre. Nuk duhet të mjaftojë vetëm konstatimi i një shpërputhjeje ndërmjet pasurisë dhe të hyrave, por duhet të ekzistojë bazë e qartë mbi të cilën mbështetet pretendimi i Byrosë.

Për këtë arsye, propozohet që mekanizmi ekzistues i nenit 48 të plotësohet me një fazë të detyrueshme të konfirmimit paraprak të propozimit për konfiskim. Gjykata duhet të vendosë me aktvendim nëse propozimi konfirmohet apo jo, pavarësisht nëse pala ka paraqitur kundërshtim.

Propozimi duhet të konfirmohet vetëm kur Gjykata vlerëson se Byroja ka paraqitur propozim të arsyetuar, prova të mjaftueshme dhe bazë të besueshme për shqyrtim të mëtejme. Vetëm pas këtij konfirmimi duhet të kalojë barra e provës te pala në procedurë. Në këtë mënyrë ruhet balanca ndërmjet interesit publik për konfiskimin e pasurisë së pajustificueshme dhe mbrojtjes së të drejtave procedurale të palës, ndërsa Gjykata vendoset në rolin e një filtri real substancial dhe jo vetëm të organit që kontrollon rregullsinë formale dhe teknike të propozimit.

Për më tepër, kundër aktvendimit me të cilin konfirmohet propozimi duhet të ekzistojë kontroll efektiv nga Gjykata e shkallës së dytë. Projektligji aktualisht e lejon ankesën ndaj aktvendimit të nxjerrë në fazën e kundërshtimit, por përcakton se ajo nuk ka efekt pezullues. Meqenëse konfirmimi i propozimit do të prodhojë pasojën më të rëndësishme procedurale për palën – kalimin e barrës së provës – procedura nuk duhet të kalojë në fazën e shqyrtimit dhe barra nuk duhet të aktivizohet para se aktvendimi për konfirmimin të marrë formë të prerë.

Për këto arsye, amendamenti propozon që paraqitja e propozimit nga Byroja të mos jetë më momenti që aktivizon barrën e provës. Kjo pasojë duhet të lindë vetëm pasi Gjykata ta ketë konfirmuar paraprakisht propozimin, pas vlerësimit substancial (të paktën prima facie) të provave dhe bazës së tij, dhe pasi vendimi për konfirmim të ketë kaluar kontrollin e mundshëm në shkallën e dytë.

## **Amendamenti i propozuar:**

Titulli i nenit 48 riformulohet si vijon:

*"Neni 48*

*Kundërshtimi dhe konfirmimi paraprak i propozimit për konfiskim"*

Paragrafi 4 i nenit 48 riformulohet si vijon:

*"4. Pas pranimit të përgjigjes me shkrim nga Byroja, apo pas kalimit të afatit kur Byroja ka mundur të japë përgjigje, ndërsa në rast se pala nuk ka paraqitur kundërshtim, pas kalimit të afatit nga paragrafi 1 i këtij neni, Gjykata, jashtë seancës, shqyrton propozimin për konfiskim, provat e paraqitura nga Byroja dhe kundërshtimin e palës, kur është paraqitur, dhe nxjerr aktvendim të arsyetuar, me të cilin:"*

*"4.1. konfirmon propozimin për konfiskim, vetëm nëse vlerëson se Byroja ka paraqitur propozim të arsyetuar, prova të mjaftueshme dhe bazë të besueshme që e bëjnë të arsyeshëm shqyrtimin e mëtejme të justifikueshmërisë së pasurisë dhe, nëse është paraqitur kundërshtim, e refuzon kundërshtimin;"*

*"4.2. nuk e konfirmon propozimin për konfiskim dhe e refuzon atë si të pabazuar, nëse kushtet nga nënparagrafi 4.1 i këtij neni nuk janë përmbushur, duke konstatuar përfundimin e procedurës; ose"*

*Në paragrafin 5 të nenit 48, fjalia "Ankesa nuk ka efekt pezullues." zëvendësohet me fjalinë:*

*"Ankesa kundër aktvendimit me të cilin konfirmohet propozimi për konfiskim ka efekt pezullues."*

Paragrafi 1 i nenit 49 riformulohet si vijon:

*"1. Pas marrjes së formës së prerë të aktvendimit me të cilin konfirmohet propozimi për konfiskim, Gjykata cakton seancë për shqyrtimin e propozimit për konfiskim."*

Paragrafi 2 i nenit 51 riformulohet si vijon:

*"2. Vetëm pas konfirmimit të propozimit për konfiskim me aktvendim të formës së prerë, 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."*

## **Amendamenti 5 – Kompensimi kur procedura përfundon pa konfiskim**

Ky amendament propozohet për shkak se, megjithëse neni 80 i Projektligjit të miratuar përmban rregullim dukshëm më të avancuar në raport me versionin e publikuar për konsultim publik, çështja e kompensimit të palëve në rastet kur procedura përfundon pa sukses ende nuk është adresuar plotësisht.

Në versionin aktual, pala ose pala e tretë ka të drejtë të kërkojë kompensimin e dëmit të shkaktuar nga masa e sigurimit vetëm nëse me vendim të formës së prerë është vërtetuar se masa ka qenë e pabazuar ose nuk është arsyetuar sipas ligjit. Po ashtu, Projektligji njeh kompensimin për dëmin e shkaktuar nga veprimi ose mosveprimi i kundërligjshëm apo zbatimi i parregullt gjatë verifikimit, ekzekutimit të masës ose administrimit të pasurisë.

Këto ndryshime paraqesin përmirësim të rëndësishëm. Megjithatë, ato nuk e mbulojnë situatën kur masa e sigurimit është caktuar ligjërisht dhe ka qenë e arsyetuar në momentin e caktimit, por procedura e konfiskimit në fund përfundon pa sukses. Në një rast të tillë, sipas formulimit aktual, pala mund të ketë pësuar dëm real pa pasur bazë të qartë ligjore për kompensim, përderisa masa nuk është shpallur e pabazuar apo e kundërligjshme.

Kjo është pikërisht çështja që ishte ngritur në raportin e IKD-së. Masat e sigurimit të parapara me Projektligj mund të ndërhyjnë në mënyrë të konsiderueshme në të drejtat pronësore të palës. Ato mund ta ndalojnë tjetërsimin e pasurisë, përdorimin e saj dhe disponimin me mjetet monetare. Në praktikë, pala mund të mos ketë mundësi ta shesë ose përdorë pasurinë, të disponojë me mjete financiare, të kryejë pagesa, të zhvillojë aktivitetet ekonomik apo ta ruajë vlerën e pasurisë. Po ashtu, mund të krijohen shpenzime të tjera të drejtpërdrejta nga procedura.

Nëse procedura përfundimisht rezulton pa konfiskim, këto pasoja nuk duhet të varen domosdoshmërisht nga fakti nëse pala arrin të dëshmojë se Byroja, Gjykata apo institucioni tjetër kanë vepruar në mënyrë të kundërligjshme. Veprimi i kundërligjshëm, potencialisht, do të mund të përbënte përgjegjësi të veçantë penale. Dëmi mund të shkaktohet edhe pa një veprim të kundërligjshëm. Masa

mund të ketë qenë e lejueshme dhe e arsyeshme kur është caktuar, por pas administrimit të plotë të provave mund të konstatohet se pasuria është e justifikueshme dhe propozimi për konfiskim të refuzohet. Raporti i IKD-së e kishte identifikuar shprehimisht këtë dallim.

Këtë çështje e ka trajtuar qartë edhe Komisioni i Venecias. Në Opinionin për Projektligjin për Byronë, Komisioni kishte vërejtur se Projektligji nuk e rregullonte kompensimin e dëmeve të pësura nga pala në procedurën e konfiskimit si rezultat i masave të përkohshme, përfshirë pamundësinë e disponimit me pasurinë e ngrirë dhe humbjen e vlerës së pasurisë. Për këtë arsye, Komisioni rekomandoi që të bëhet e qartë se kompensimi mund të kërkohej në rast të një procedure konfiskimi që përfundimisht rezulton e pasuksesshme dhe që të parashihen dispozita që përcaktojnë procedurën për paraqitjen e kërkesave për kompensim<sup>4</sup>.

Prandaj, kërkesa nuk është vetëm që ligji ta njohë kompensimin kur është konstatuar një veprim i kundërligjshëm. Kërkesa është që vetë përfundimi pa sukses i procedurës, i kombinuar me dëmin e shkaktuar nga masat e ndërmarra gjatë saj, të mund të krijojë bazë për kompensim. E drejta për kompensim në procedurat e rikuperimit civil mund të lidhet me rezultatin përfundimtar të procedurës dhe dëmin e shkaktuar nga masa, e jo vetëm me konstatimin e fajit ose kundërligjshmërisë së autoritetit.

Për këtë arsye, amendamenti propozon që kjo bazë të përcaktohet shprehimisht edhe në Projektligj. Pala duhet ta provojë dëmin, lartësinë e tij dhe lidhjen shkakore me masën, por nuk duhet të ketë barrën shtesë që të provojë kundërligjshmërinë ose fajin e Byrosë kur procedura përfundimisht ka përfunduar pa konfiskim. Kjo e dallon këtë bazë të posaçme të përgjegjësisë nga përgjegjësia klasike për veprim të kundërligjshëm, e cila vazhdon të ruhet veçmas në amendament.

Amendamenti po ashtu përcakton shprehimisht llojet kryesore të dëmit që mund të kompensohen: humbjen e vlerës së pasurisë, pamundësinë e përdorimit ose disponimit, fitimin e humbur, shpenzimet e arsyeshme dhe dëmin jomaterial kur ai provohet. Kjo është në përputhje edhe me sistemin e përgjithshëm të Ligjit për

---

<sup>4</sup> Komisioni i Venecias, Opinion on the Draft Law N°08/L-121 on the State Bureau for Verification and Confiscation of Unjustified Assets, CDL-AD(2022)014, 20 qershor 2022, paragrafi 68 dhe paragrafi 74, pika 5(g).

Marrëdhëniet e Detyrimeve, i cili njeh dëmin real dhe fitimin e humbur si kategori të dëmit material.

Në aspektin procedural, propozimi përcakton që kërkesa të shqyrtohet nga gjykata e specializuar kompetente sipas këtij Ligji, në vend që pala të lihet vetëm në një kontest të zakonshëm civil pa lidhje të drejtpërdrejtë me procedurën e konfiskimit.

Afati prej tre (3) vjetësh është propozuar duke e harmonizuar këtë mjet të posaçëm me rregullin e përgjithshëm të Ligjit për Marrëdhëniet e Detyrimeve në Kosovë [neni 357], sipas të cilit kërkesa për shpërblimin e dëmit parashkruhet brenda tre vjetësh nga marrja e dijenisë për dëmin dhe personin përgjegjës.

### **Amendamenti i propozuar:**

*Neni 80 riformulohet si në vijim:*

*1. Pala ose pala e tretë ka të drejtë të kërkojë kompensimin e dëmit të shkaktuar nga masa e sigurimit, kufizimi i përdorimit ose disponimit me pasurinë, apo administrimi i pasurisë sipas këtij Ligji, kur:*

*1.1. procedura e verifikimit përfundon pa paraqitjen e propozimit për konfiskim lidhur me pasurinë ndaj së cilës është zbatuar masa; ose*

*1.2. me vendim të formës së prerë propozimi për konfiskim refuzohet, hidhet poshtë ose procedura përfundon pa konfiskimin e pasurisë, tërësisht ose pjesërisht.*

*2. E drejta në kompensim sipas paragrafit 1 të këtij neni i takon palës për pjesën e pasurisë që nuk është konfiskuar dhe nuk kushtëzohet me vërtetimin e fajit të institucionit. Në këto raste, faji i institucionit prezumohet.*

*3. Kompensimi sipas këtij neni përfshin, për aq sa provohet se dëmi është shkaktuar drejtpërdrejt nga masa ose kufizimi i ndërmarrë sipas këtij Ligji:*

*3.1. humbjen ose zvogëlimin e vlerës së pasurisë;*

*3.2. dëmin e shkaktuar nga pamundësia e përdorimit ose disponimit me pasurinë apo me mjetet financiare;*

*3.3. fitimin e humbur;*

**3.4.** shpenzimet e arsyeshme dhe të domosdoshme të shkaktuara drejtpërdrejt nga masa dhe procedura, për aq sa ato nuk janë kompensuar në bazë tjetër ligjore; dhe

**3.5.** dëmin jomaterial, kur plotësohen kushtet për kompensimin e tij sipas legjislacionit për marrëdhëniet e detyrimeve.

**4.** Kërkuesi duhet të provojë, sipas standardit civil të vlerësimit të gjasave, ekzistimin dhe lartësinë e dëmit, si dhe lidhjen shkakore ndërmjet masës ose kufizimit dhe dëmit të pretenduar. Për kompensimin sipas paragrafëve 1 dhe 2 të këtij neni, kërkuesi nuk ka detyrim të provojë fajin apo kundërligjshmërinë e veprimit të institucionit.

**5.** Për dëmin e shkaktuar nga masa e sigurimit sipas paragrafit 1 të këtij neni përgjigjet Byroja. Për dëmin që rrjedh nga mënyra e administrimit të pasurisë përgjigjet institucioni që ka administruar pasurinë, në masën në të cilën dëmi është shkaktuar nga administrimi i saj.

**6.** Pavarësisht paragrafëve 1 dhe 2 të këtij neni, pala ose pala e tretë ka të drejtë të kërkojë kompensim edhe për dëmin e shkaktuar nga veprimi ose mosveprimi i kundërligjshëm apo zbatimi i parregullt gjatë verifikimit, ekzekutimit të masës ose administrimit të pasurisë. Për këtë dëm përgjigjet institucioni, veprimi ose mosveprimi i të cilit e ka shkaktuar dëmin.

**7.** Kërkesa për kompensim sipas paragrafëve 1 dhe 2 të këtij neni paraqitet në Gjykatën e shkallës së parë kompetente sipas këtij Ligji, jo më vonë se tre (3) vjet nga dita kur vendimi me të cilin procedura ka përfunduar pa konfiskim ka marrë formë të prerë, përkatësisht nga dita kur pala është njoftuar për përfundimin e procedurës së verifikimit pa paraqitjen e propozimit për konfiskim.

**8.** Gjykata vendos për kërkesën për kompensim sipas rregullave të procedurës kontestimore. Kundër vendimit lejohet ankesë në Gjykatën e shkallës së dytë.

**9.** Për çështjet lidhur me kompensimin e dëmit që nuk janë rregulluar me këtë nen zbatohen përshtatshmërisht dispozitat e legjislacionit për marrëdhëniet e detyrimeve dhe procedurën kontestimore.

## Amendamenti 6 – Mjeti juridik për palët e treta

Ky amendament propozohet me qëllim të plotësimit të garancive procedurale për palët e treta ndaj të cilave zgjerohet procedura e verifikimit.

Versioni i miratuar i Projektligjit ka avancuar në mënyrë të konsiderueshme në raport me versionin e publikuar për konsultim. Neni 39 tashmë përcakton se vetë bartja e pasurisë nuk mjafton për zgjerimin e verifikimit. Para zgjerimit, Byroja duhet të mbledhë informata relevante dhe zgjerimi mund të bëhet vetëm kur ekziston bazë e arsyeshme lidhur me mungesën e mirëbesimit, transaksionin fiktiv, fshehjen e pasurisë apo shmangien e konfiskimit.

Projektligji po ashtu përcakton faktorë objektivë për këtë vlerësim, sqaron se asnjë rrethanë e vetme nuk është përcaktuese, kërkon vendim të arsyetuar të Drejtorit të Përgjithshëm të mbështetur në fakte dhe prova dhe, në parim, e kufizon verifikimin në pasurinë që është objekt i bartjes. Në këtë mënyrë, pjesa substanciale e rekomandimit të ngritur lidhur me palët e treta është adresuar.

Megjithatë, mbetet pa u rregulluar shprehimisht mjeti juridik kundër vetë vendimit për zgjerimin e verifikimit. Të drejtat që pala e tretë i gëzon në fazat e mëvonshme nuk e zëvendësojnë të drejtën për kontroll gjyqësor të vendimit me të cilin ajo përfshihet fillimisht në procedurën e verifikimit.

Për këtë arsye, propozohet që pala e tretë të ketë të drejtë ta kundërshtojë vendimin para Gjykatës kompetente sipas këtij Ligji. Për të shmangur krijimin e një procedure të re paralele dhe përsëritjen e dispozitave procedurale, propozohet që për paraqitjen, shqyrtimin dhe vendosjen lidhur me kundërshtimin, si dhe për të drejtën e ankesës, të zbatohen përshtatshmërisht dispozitat e nenit 48.

Me këtë plotësim, rregullimi i nenit 39 kompletohet edhe në aspektin e mbrojtjes juridike efektive të palës së tretë, pa e ngarkuar Projektligjin me dispozita të përsëritura procedurale.

### **Amendamenti i propozuar:**

*Pas paragrafit 5 të nenit 39 shtohet paragrafi 6, si vijon:*

*“6. Kundër vendimit nga paragrafi 4 i këtij neni, pala e tretë ka të drejtë të paraqesë kundërshtim në Gjykatë. Për paraqitjen, shqyrtimin dhe vendosjen lidhur me kundërshtimin, si dhe për të drejtën e ankesës, zbatohen përshtatshmërisht dispozitat e nenit 48 të këtij Ligji.”*



