

FOL

**Byroja për Konfiksimin e Pasurisë nën Ilupën e Komisionit të
Venecias**



MARS 2023

Përmbajtja

1. HYRJE	4
2. RRJEDHA E PROCESIT LEGJISLATIV	6
3. ÇKA PROPOZOI FILLIMISHT QEVERIA NË PROJEKTLIGJIN PËR BYRONË SHTETËRORE PËR VERIFIKIMIN DHE KONFISKIMIN E PASURISË SË PAJUSTIFIKUESHME ?!	8
4. REKOMANDIMET E DHËNA NË OPINIONIN E PARË TË KOMISIONIT TË VENECIAS	10
5. ADRESIMI I REKOMANDIMEVE TË PARA TË KOMISIONIT TË VENECIAS	13
6. REKOMANDIMET E DHËNA NË OPINIONIN E DYTË TË KOMISIONIT TË VENECIAS	17
7. ADRESIMI I REKOMADIMEVE TË KOMISIONIT TË VENECIAS NË LIGJIN E MIRATUAR PËR BYRONË PËR VERIFIKIMIN DHE KONFISKIMIN E PASURISË	19
8. ÇKA PËRCAKTON LIGJI PËR BYRONË SHTETËRORE PËR VERIFIKIMIN DHE KONFISKIMIN E PASURISË SË PAJUSTIFIKUESHME?	22
8.1 Cilat do të jenë kompetencat e Byrosë?	22
8.2 Cila është procedura që ndiqet për verifikimin dhe konfiskimin e pasurisë?!	23
9. KONKLuzion	25

FOL

Titulli: Byroja për Konfiskimin e Pasurisë nën Ilupën e Komisionit të Venecias

Autore: Albana Hasani

Viti i botimit: Mars 2023

Publikuar nga: Lëvizja FOL

Andrea Gropa nr.35

Prishtinë 10000, Republika e Kosovës

info@levizjafol.org

+383 (0)49 131 542

Të drejtat e autorit © 2023. Lëvizja FOL. Të gjitha të drejtat e rezervuara. Asnjë pjesë e këtij publikimi nuk mund të riprodhohet, të ruhet në ndonjë sistem të ruajtjes së të dhënave apo të transmetohet, në asnjë formë apo mënyrë elektronike, mekanike, fotokopjuese, incizuese apo tjetër, pa pëlqimin paraprak me shkrim nga ana e botuesit.



IFES and CEELI thank INL for their support to the IMPACTS and ECAC programs. Funding is provided for activities under these awards as a gift of the United States Government.

FOL

1. HYRJE

Duke u nisur nga premisa e luftimit efektiv të korrupsionit dhe krimit të organizuar në vend, Qeveria e Republikës së Kosovës fillimisht kishte miratuar Koncept-Dokumentin për çështjen e pasurisë së fituar në mënyrë të pajustificueshme¹, për të i'ua proceduar Kuvendit të Republikës së Kosovës për miratim Projektligjin për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme.

Me këta hapa të ndërmarrë, Qeveria e Republikës së Kosovës e kishte vlerësuar si të nevojshme hetimin, verifikimin dhe konfiskimin e pasurisë së pajustificueshme të personave publik zyrtar dhe palëve të treta, si hap i domosdoshëm dhe qenësor për synimin e përgjithshëm të luftimit të zyrtarëve shtetëror të cilët posedojnë masë pasurore të pajustificueshme. Nga ana tjetër, duke e parë me konfuzitet situatën e përgjithshme juridike të sistemit të konfiskimit të pasurisë së paligjshme ndërmjet mangësive të pretenduara në Kodin Penal, Kodin e Procedurës Penale dhe në Ligjin për Kompetencat e Zgjeruara për Konfiskimin e Pasurisë, Qeveria e Kosovës kishte vlerësuar se këto mangësi po shkaktojnë zvarritje të proceseve gjyqësore, si dhe njëkohësisht po prodhojnë aktakuza dhe aktgjykime të mangëta lidhur me konfiskimin e pasurisë. Prandaj, një ligj i ri që do mundësonte konfiskimin e pasurisë së fituar në mënyrë të pajustificueshme edhe në mungesë të një aktgjykimi dënues, do të ishte i nevojshëm të zbatohet në rastin e personave zyrtar dhe çdo personi fizik apo juridik tek të cilët pasuria e personit zyrtarë është bartur, apo që ka ose mund të ketë pasur interes juridik mbi pasurinë e palëve në procedurë.

Nisma për rregullimin ligjor të konfiskimit të pasurisë pa ndonjë aktgjykim penal dënues, ishte përcjellur me kritika nga akterë të ndryshëm të shoqërisë. Partitë politike, organizatat jo-qeveritare dhe ekspertë të ndryshëm kishin kritikuar propozim-rregullimin e këtillë juridik, duke vlerësuar se po anashkalohet respektimi i standardit minimal të të drejtave të njeriut. Ky projektligj u shoqërua me debate të ndryshme *por et contra*, duke dashur të zbërthehet rrethi vicioz se a ka nevojë sistemi juridik i Kosovës për një ligj të tillë e deri tek çështjet përmbajtësore (ligjore) të projektligjit.

Prandaj, duke qenë se Projektligji përveç se në kontekst politik, po kontestohet edhe nga aspekti juridiko-kushtetutes, Kuvendi i Republikës së Kosovës vlerësoi se mbi tekstin e të njejtit do të duhej të dëgjohej mendimi i Komisionit të Venecias. Kryetari i Kuvendit të Kosovës z. Glauk Konjufca i ishte drejtuar Komisionit të Venecias më 4 mars 2022, ku kishte kërkuar mendim profesional mbi *Projektligjin nr. 08/L-121 për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme*. Njëkohësisht, një delegacion i Komisionit të Venecias më 11-12 maj 2022 kishte ardhur në Prishtinë, duke vizituar institucionet publike relevante dhe kryer konsulta për çështje të ndryshme që i ishin adresuar asaj. Me 20 qershor 2022, Komisioni i Venecias kishte dhënë Opinionin e Parë mbi Projektligjin.² Ndërsa, pas rinfreskimit të tekstit të Projektligjit sipas rekomandimeve të Opinionit të Parë, Kuvendi i Kosovës më 18 nëntor 2022 kishte nisur shkresën e dytë së bashku me verzionin e ri të Projektligjit. Rrjedhimisht,

¹ Ministria e Drejtësisë, Koncept Dokumenti për Çështjen e Pasurisë së Fituar në Mënyrë të Pajustificueshme, prill 2021.

² European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Kosovo Opinion on the Draft Law N°08/L-121 on the State Bureau for Verification and Confiscation of Unjustified Assets, Adopted by the Venice Commission at its 131st Plenary Session (Venice, 17-18 June 2022).

FOL

Komisioni i Venecias ishte prononcuar më 19 dhjetor 2022 mbi versionin e përditësuar të projektligjit, ku kishte dhënë rekomandime të reja.³ Sidoqoftë, edhe pas Opinioneve të Dytë, puna e ndërsjellë me institucionet e Republikës së Kosovës kishte vazhduar deri në miratimin përfundimtar të projektligjit nga ana e Kuvendit të Republikës së Kosovës.

Zbërthimi i asaj se cilat ishin rekomandimet e Komisionit të Venecias mbi Projektligjin nr. 08/L-121 për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme dhe se sa u morën parasysh në tekstin final të saj, paraqet vendosmërinë e ligjvënësve të Kuvendit të Kosovës për ruajtjen e kushtetutshmërisë së ligjeve. Prandaj, në këtë raport do të paraqitet ecuria maratonike e rregullimit të çështjes së konfiskimit të pasurisë së pajustificueshme të personave publik zyrtar dhe palëve të treta, si dhe shtjellimi narativo-ligjor i adresimit të rekomandimeve të Komisionit të Venecias nga ana e ligjvënësve.

³ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Kosovo Follow-Up Opinion To The Opinion on the Draft Law N°08/L-121 on the State Bureau for Verification and Confiscation of Unjustified Assets, Adopted by the Venice Commission at its 133rd Plenary Session (Venice, 16-17 December 2022).



2. RRJEDHA E PROCESIT LEGJISLATIV

Qëllimi i tekstit në vijim shtrihet në përshkrimin e ecurisë së procesit legjislativ të *Ligjit nr. 08/L-121 për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme*, duke përfshirë periudhën e konceptimit, hartimit dhe miratimit të projektligjit nga ana e qeverisë, si dhe sjelljes nga ana e Kuvendit të Republikës së Kosovës.

- **Më 13 prill të vitit 2021, Qeveria e Republikës së Kosovë e miratoi Koncept – Dokumentin e hartuar mbi çështjen e pasurisë së fituar në mënyrë të pajustificueshme, i propozuar nga Ministria e Drejtësisë.**
- **Ministria e Drejtësisë, si propozuese e këtij projektligji, formoi grupin punues për hartimin e Projektligjit për Konfiskimin e Pasurisë së Përfitur në Mënyrë të Pajustificueshme, në përbërje të përfaqësuesve të institucioneve relevante publike, si dhe të përfaqësuesve të shoqërisë civile si dhe partnerëve ndërkombëtarë, si Zyra e BE-së në Kosovë, Këshilli i Evropës, OSBE, UNDP dhe organizatat tjera. Në maj të vitit 2021, Ministria e Drejtësisë kishte ftuar mbledhjen e parë të këtij grupi punues.**
- **Pas hartimit të draftit të Projektligjit nga grupi punues, projektligji u vendos për konsultime paraprake në afat të shkurtuar prej 5 ditë pune, duke filluar me 3 dhjetor 2021 deri me 9 dhjetor 2021.**
- **Një ditë pas përfundimit të konsultimeve paraprake, me 10 dhjetor 2021, projektligji i cili ishte ri-emëruar si Projektligji për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme u vendos për konsultime publike. I njëjti u publikua edhe në platformën online dhe komentet mund të pranoheshin deri me 20 dhjetor 2021 (7 ditë pune).**
- **Me 29 dhjetor 2021 Qeveria e Kosovës e miratoi Projektligjin për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshmedhe i njëjti, në janar të vitit pasues, është proceduar për shqyrtim në Kuvendin e Kosovës.**
- **Me 4 mars 2022, Kuvendi i Kosovës kërkoi nga Komisioni i Venecias opinion në lidhje me dispozitat e Projektligjit për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme.**
- **Me 11-12 maj 2022, delegacioni i Komisionit të Venecias vizitoi Prishtinën dhe takoi Kryetarin e Kuvendit të Kosovës, Glauk Konjufca, si dhe përfaqësuesit e tjerë të Komisionit për Legjislacion të Kuvendit të Kosovës, Ministrinë e Drejtësisë, sistemin gjyqësor dhe atë prokurorial, Agjencinë për Parandalimin e Korrupsionit, Njësinë për Intelegjencë Financiare, shoqërinë civile dhe përfaqësuesit e organizatave ndërkombëtare në Prishtinë.**

FOL

- Me 20 qershor 2022, Komisioni i Venecias kishte dhënë Opinionin e Parë mbi dispozitat e Projektligjit.
- Me 14 korrik të vitit 2022, Kuvendi i Kosovës e miratoj në lexim të parë Projektligjin për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme. Gjatë këtij votimi i mori 58 vota për dhe tre abstenime.
- Me 18 nëntor 2022, Kuvendi i Kosovës kërkoi një opinion përcjellës nga Komisioni i Venecias për të rishikuar përfundimisht dispozitat e Projektligjit për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme.
- Komisioni i Venecias më 19 dhjetor 2022 kishte dhënë Opinionin e Dytë mbi dispozitat e përditësuara.
- Me 2 shkurt të vitit 2023, me 66 vota për, asnjë kundër dhe asnjë abstenim, Kuvendi i Republikës së Kosovës miratoi *Ligjin nr. 08/L-121 për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme* dhe i njehti i dërgohet Presidentes së Republikës së Kosovës për dekretim.



3. ÇKA PROPOZOI FILLIMISHT QEVERIA NË PROJEKTLIGJIN PËR BYRONË SHTETËRORE PËR VERIFIKIMIN DHE KONFISKIMIN E PASURISË SË PAJUSTIFIKUESHME ?!

Versioni fillestar i Projektligjit për Byronë Shtetërore synonte të rregullonte çështjen e verifikimit dhe konfiskimit të pasurisë së fituar në mënyrë të pajustificueshme nga personat zyrtar, *anëtarët e tyre të familjes, si dhe personat e ekspozuar politikisht dhe palët e treta.*

Përmes këtij projektligji do themelohej Byroja për Konfiskimin e Pasurisë, si institucion i pavarur i cili do të udhëhiqej nga Drejtori i Përgjithshëm, i cili do të zgjedhej për një mandat 5 vjeçar. I njëjti mund të rizgjedhej edhe për një mandat shtesë. Propozimin për zgjedhjen e drejtorit, sipas propozimit fillestar, do t'a fillonte Komisioni përmes një konkursi publik, dhe do të votohej nga Kuvendi i Kosovës me shumicën e votave të të gjithë deputetëve. Ky votim nuk do të bëhej në mënyrë të fshehtë.

Sipas këtij projektligji, komisioni përgjegjës për mbikëqyrjen e punës së Byrosë, do të ishte *Komisioni për Legjislacion, Mandate, Imunitete, Rregulloren e Kuvendit dhe Mbikëqyrjen e Agjencisë Kundër Korrupsionit* i Kuvendit të Republikës së Kosovës.

Byroja procedurën e verifikimit të pasurisë do ta fillonte në bazë të informatave të mbledhura sipas detyrës zyrtare, informatave të pranuar nga institucionet e Republikës së Kosovës dhe të huaja, si dhe informative të pranuar nga personat fizik apo juridik që ushtrojnë autorizime publike, si dhe nga personat e tjerë fizik dhe juridik, vendor dhe të huaj.

Po ashtu, pas pranimit të propozimit për konfiskim nga gjykata, personi në procedurë apo pala e tretë, do kishin të drejtën të parashtrojnë kundërshtim me shkrim në gjykatën e shkallës së parë, brenda 15 ditësh nga dita e pranimit të propozimit.

Kësisoj, pas paraqitjes së propozimit për konfiskim në gjykatë, pala në seancën e shqyrtimit, do duhej të provonte se pasuria që është objekt i propozimit, ka prejardhje të justifikueshme. Çdo pasuri e personit në procedurë supozohet se është fituar në mënyrë të pajustificueshme derisa personi të vërtetojë të kundërtën.

Byroja do kishte të drejtë që deri në përfundimin e seancës për shqyrtim, të tërhiqet nga propozimi për konfiskimin e pasurisë. Propozimi i tërhequr *do të mund të parashtrohej* sërish vetëm në dy rrethana: a) kur zyrtari i Byrosë që është tërhequr është dënuar për veprën penale të keqpërdorimit të pozitës apo autoritetit zyrtar, si dhe b) kur zbulohen prova të reja rreth pajustificueshmërisë së pasurisë, për të cilat Byroja nuk ka mundur të jetë në dijeni më parë dhe nuk ia ka propozuar gjykatës.

Lidhur me këtë, gjykata do vendoste me aktgjykim mbi propozimin për konfiskimin e pasurisë, ndërsa për të gjitha çështjet tjera gjykata do vendoste me anë të aktvendimit.

FOL

Sipas projektligjit, në rastet kur nuk do të ishte e mundur të konfiskohet pasuria e propozuar për konfiskim, atëherë do të konfiskohej vlera zëvendësuese.

Ky projektligj i është nënshtruar ndryshimeve të shumta esenciale, prandaj versioni i fundit i këtij projektligji, përkatësisht Ligji për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme i miratur në Kuvend, është shtjelluar më hollësisht në kapitullin e fundit të këtij raporti.



4. REKOMANDIMET E DHËNA NË OPINIONIN E PARË TË KOMISIONIT TË VENECIAS

Duke marrë parasysh rëndësinë e jashtëzakonshme të rregullimit ligjor të këtij instituti, padyshim që një organ i specializuar e i përbërë nga ekspertë ndërkombëtarë do të duhej të vendoste “dorë” mbi të. Prandaj, i përcjellur me kritika të ashpra qoftë nga aspekti i politik-bërjes apo i kontestimit juridiko-kushtetues të ligjit, Kuvendi i Kosovës i’u drejtua Komisionit të Venecias për të dhënë ekspertizën e vet mbi dispozitat ligjore të projektligjit i cili do rregullonte procedurën e verifikimit dhe konfiskimit të pasurisë së pajustificueshme të zyrtarëve shtetëror dhe palëve të përfshira.

Kësisoj, pas kërkesës së Kuvendit të Kosovës për opinion dhe rekomandime, me 20 qershor 2022, Komisioni i Venecias kishte dhënë Opinionin e Parë mbi *Projektligjin nr. 08/L-121 për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme*. Në lidhje me komentet e dhëna në këtë opinion, Komisioni i Venecias mbi projektligjin kishte vendosur në seancën plenare të 131-të tij, të zhvilluar më 17-18 qershor 2022.

Përmes elaborimeve të shfaqura në Opinionin e tij, Komisioni i Venecias kishte ngritur dyshime serioze në lidhje me përputhshmërinë e dispozitave të këtij projektligji me standardet minimale të të drejtave të njeriut dhe sundimit të ligjit.

Ndër të tjera, Komisioni i Venecias në opinionin e tij e kishte parë me rezerva krijimin e Byrosë, përkatësisht kishte ngritur “dyshime” mbi çështjen se krijimi i tij a do të ndikonte efektivisht në luftën kundër korrupsionit apo do ta ndërlikonte sistemin ekzistues, ku tashmë në Kosovë kryhet nga organe të tjera, si: Policia, Prokuroria, Administrata Tatimore, Autoritetet Doganore dhe Agjencia për Parandalimin e Korrupsionit.

Poashtu, Komisioni ishte shprehur se dispozitat e projektligjit mund të kenë probleme relevante për mbrojtjen e të dhënave personale, si dhe probleme me administrimin e pasurisë së konfiskuar, probleme këto që në projektligj janë adresuar vetëm përmes referencave me dispozitat përkatëse të ligjeve të tjera.

Gjithashtu, Komisioni i Venecias veçanërisht i ishte referuar një dispozitë ku thuhej se “Gjykata e shkallës së parë” kompetente për t’u marrë me propozimet për konfiskim të paraqitura nga Byroja është Gjykata Themelore në Prishtinë, Departamenti i Përgjithshëm, Divizioni Civil. Sipas Komisionit, nuk ishte e qartë se pse të gjitha këto çështje duhej të përqëndroheshin në një gjykatë të vetme e cila nuk është veçanërisht e specializuar në këto çështje. Nëse përqendrimi konsiderohej i domosdoshëm, Komisioni kishte

FOL

propozuar se një njësi e specializuar gjyqësore në Gjykatën Themelore në Prishtinë duhet të themelohet për t'u marrë me rastet e tilla.⁴

Pastaj, Komisioni përmend se teksti i projektligjit përmban emërtime të ndryshme për të njejtin kuptim. Në nenin 3, paragrafi 1.5 përmend “zyrtarë deklarues”, ndërsa në rastet tjera “persona zyrtarë” dhe “persona të ekspozuar politikisht”. Prandaj, sipas komisionit, përdorimi i koncepteve të ndryshme në projektligj ka nevojë të rishikohet.⁵

Gjithashtu, në përkufizimin e "balancës së probabilitetit" përdoren dy shprehje, "e mundur" dhe "ka më shumë gjasa të jetë e mundshme sesa jo". Sipas komisionit, ky formulim është mjaft i paqartë dhe nuk duket shumë i dobishëm për gjykatat që duhet të zbatojnë ligjin në raste konkrete. Rrjedhimisht, Komisioni i Venecias ka rekomanduar që standardi i provës për konfiskim duhet të specifikohet qartë.⁶

Përveç kësaj, komision ka rekomanduar që të rishikohet edhe përkufizimi i termit “pasuri e pajustificueshme”, për shkak se sipas përkufizimit të dhënë në tekstin e projektligjit, është i paqartë.⁷

Për sa i përket përkufizimit të asaj se çka nënkupton termi "pasuri", Komisioni rekomandonte se duhet të sqarohet në ligj nëse ai i mbulon vetëm asetet brenda territorit të Kosovës apo nëse përfshin edhe pasuritë jashtë vendit.⁸ Pastaj, sipas opinionit, çështja se Byroja duhej “të vendosë në mënyrë të pavarur për përdorimin e buxhetit, në përputhje me legjislacionin përkatës në fuqi” shtrou pyetjen nëse Byroja do i nënshtrohej kontrollit të Auditorit Publik.

Komisioni gjithashtu ngriti çështjen se pse “anëtarët e familjes” nuk janë të përfshirë në kuadër të “palëve të treta”. Sipas projektligjit, nëse ata janë në shënjestër për faktin se mund të kenë marrë asete nga “personat zyrtar”, ata logjikisht do të ishin gjithashtu “palë të treta”. Prandaj, për të ndaluar ndërhyrjet eventuale joproportionale në të drejtën e anëtarëve të familjes për privatësi, Komisioni i Venecias rekomandoi përfshirjen e anëtarëve të familjes si nënkategori për "palët e treta".⁹ Gjithashtu, Komisioni është shprehur se duhet të rishqyrtohet përkufizimi i “palëve të treta”.¹⁰

Një vërejtje tjetër e përgjithshme, e dhënë nga Komisioni, kishte të bënte me teknikën legjislative. Projektligji përmban shumë detaje që nuk janë specifike për një procedurë konfiskimi, por janë pjesë e ligjit të përgjithshëm procedural (p.sh. vlerësimi i provave, detyra për t'i dorëzuar dokumentet palëve kundërshtarë, detyra për t'u dorëzuar aktgjykimet me shkrim për palët). Prandaj, Komisioni kishte rekomanduar referimin e tyre dhe mospërsëritjen e të gjitha detajeve në këtë ligj special.

⁴ Opinioni i parë i Komisionit Evropian për Demokraci përmes Ligjit (Komisioni i Venecias) nr.1083/2022 i datës 14 prill 2022, mbi Projektligjin për Byronë shtetërore për verifikimin dhe konfiskimin e pasurisë së pajustificueshme, Pika 27.

⁵ Po aty, Pika 28.

⁶ Opinioni i parë i Komisionit Evropian për Demokraci përmes Ligjit (Komisioni i Venecias) nr.1083/2022 i datës 14 prill 2022, mbi Projektligjin për Byronë shtetërore për verifikimin dhe konfiskimin e pasurisë së pajustificueshme, Pika 29.

⁷ Po aty, Pika 31.

⁸ Po aty, Pika 30.

⁹ Po aty, Pika 33.

¹⁰ Po aty, Pika 34.

FOL

Komisionin e kishte ngritur shqetësimin se, sipas projektligjit, komisioni përgjegjës për mbikëqyrjen e Byrosë Shtetërore është Komisioni për Legjislacionin i Kuvendit të Kosovës. Kjo, sipas komisionit, mund të ndikojë që Byroja të mos jetë në gjendje të merret me raste serioze të korrupsionit që përfshijnë politikanë të profilit të lartë që gëzojnë dhe mund të përdorin ndikim të fortë politik. Komisioni gjithashtu ngriti shqetësimin nëse roli i Komisionit Mbikëqyrës është në përputhje me përkufizimin e Byrosë si një organ i “pavarur”. Rrjedhimisht, Komisioni i Venecias rekomandoj që kjo strukturë institucionale të rishikohet.¹¹

Në këtë opinion, Komisioni kishte theksuar gjithashtu se duhej përcaktuar saktësisht se në çfarë kushtesh dhe sipas çfarë kriteresh Byroja duhet të mbledhë informacione *sipas detyrës zyrtare* para fillimit të procedurës zyrtare të verifikimit, se në çfarë kushtesh mund dhe duhet të fillojë procedura e verifikimit, si dhe cilat janë prioritetet për punën e Byrosë, duke u siguruar që Byroja të fokusohet në rastet e profilit të lartë.¹²

Komisioni i Venecias gjithashtu kishte rekomanduar përcaktimin e prioritetëve të qarta për punën e Byrosë, ku kishte thënë se ajo duhet të u japë prioritet rasteve të profilit të lartë, në vend që të mbingarkohet nga një numër i madh çështjesh të nivelit të ulët.¹³

Komisioni e sheh si mjaftë shqetsuese edhe faktin se deri në përfundimin e seancës për shqyrtim, Byroja mund të tërhiqet nga propozimi për konfiskimin e pasurisë dhe se propozimi i tërhequr mund të parashtohet sërish në rrethana të caktuara. Sipas komisionit, për të parandaluar korrupsionin, kjo mundësi duhet të hiqet.¹⁴

Në fund, Komisioni kishte theksuar se duhet paraqitur garanci më të forta për të drejtat e palëve dhe të personave të tjerë të përfshirë në procedurë, duke përfshirë këto elemente:

- a) *Të specifikohet se vendimi për fillimin e procedurës së verifikimit të paktën t`i komunikohet palës në procedurë dhe t`i nënshtrohet mjetit juridik.*
- b) *Të sigurohet që deklaratimet e bëra dhe dokumentet e siguruar nga palët në procedurën civile, nuk mund të përdoren kundër tyre në ndonjë procedurë penale.*
- c) *Të bëhet e qartë se anëtarët e familjes së palëve konsiderohen vetëm si “persona të tretë”.*
- d) *Të rregullohet çështja se si “palët e treta që kanë interes juridik” verifikohen dhe cilat janë të drejtat e tyre në procedurën e verifikimit dhe konfiskimit.*
- e) *Të sigurohet që personat e prekur nga konfiskimi nuk janë të privuar nga të gjitha pasuritë e tyre.*
- f) *Të garantohet kompensimi i dëmeve të pësuar ndaj një palë, në rast të një përfundimi të pasuksesshëm të procedurës së konfiskimit.*

¹¹ Po aty, Pika 39.

¹² Po aty, pika 45.

¹³ Po aty, Pika 46.

¹⁴ Po aty, Pika 60.



5. ADRESIMI I REKOMANDIMEVE TË PARA TË KOMISIONIT TË VENECIAS

Pas rekomandimeve të para të Komisionit të Venecias, komisioni përgjegjës i Kuvendit propozoi amandamentimin e projektligjit në dispozitat përkatëse, në mënyrë që të harmonizohen dispozitat e Projektligjit me rekomandimet dhe udhëzimet e dhëna të Komisionit të Venecias.

Fillimisht, në projektligjin e ri, struktura organizative e Byrosë për Konfiskimin e Pasurisë u riformatua me njësitë si në vijim: Departamentin ligjor, Departamentin e analizës së riskut, Departamentin e verifikimit dhe kontabilitetit forenzik dhe Departamentin për financa dhe shërbime të përgjithshme.

Më tej, u ndryshua përbërja e Komisionit për Mbikëqyrjen e punës së Byrosë, i cili paraprakisht përbëhej nga anëtarët e Komisionit për Legjislacion, Mandate, Imunitete, Rregulloren e Kuvendit dhe Mbikëqyrjen e Agjencisë Kundër Korrupsionit, pra deputetët – anëtarë të komisionit përkatës. Ndërsa, me ndryshimet e bëra në projektligj, ky komision do përbëhej nga: një Gjyqtar i Gjykatës Supreme të Kosovës i caktuar nga Kryetari i Gjykatës Supreme (Kryesues i Komisionit), Auditori i Përgjithshëm (anëtar i komisionit), Drejtori i Agjencisë për Parandalimin e Korrupsionit (anëtar i komisionit), një zëvendës i Avokatit të Popullit i caktuar nga Avokati i Popullit (anëtar i komisionit), si dhe Drejtori i Njësisë së Inteligjencës Financiare (anëtar i komisionit).

Pra, ndryshimi kryesor në projektligjin e ri ishte ai i ri-konfigurimit të mbikëqyrjes së punës së Byrosë. Sipas draftit të parë, ajo përbëhej nga anëtarë të zgjedhur të Kuvendit dhe rrezikonte të politizohej, ndërsa tani Byroja do mbikëqyrej nga një organ i ri, i cili do të siguroj një garanci më të mirë për pavarësinë e këtij institucioni, pasi të gjithë anëtarët e Komisionit vijnë nga domene jashtë sferës politike.

Poashtu, u ndryshua edhe kohëzgjatja e mandatit të Drejtorit të Përgjithshëm nga 5 vite në 7 vite. Ndërsa, këtë herë pa të drejtë rizgjedhjeje.

Përveç kohëzgjatjes së mandatit, ndryshime janë bërë edhe në mënyrën e zgjedhjes së Drejtorit të Përgjithshëm. Me ndryshimet e bëra, Kuvendi do zgjedh Drejtorin e Përgjithshëm me votim të fshehtë, me shumicën e votave të të gjithë deputetëve të pranishëm.

FOL

Gjithashtu, në projektligjin e ri u rregullua në mënyrë më të detajuar çështja kur drejtori nuk zgjedhet me raundin e parë të votimit në Kuvend. Në këtë rast, zhvillohet raundi i dytë i votimit, me dy kandidatët që kanë marrë më së shumti vota.

Në tekstin e projektligjit të ri ishin zgjatur afatet e parapara në lidhje me çështje të caktuara. Një ndër këto afate ishte afati prej 15 ditësh për paraqitjen e ankesës kundër aktgjykimit, i cili u zgjat në 30 ditë.

Gjithashtu, në projektligjin paraprak parashihej afati prej 24 orësh për gjykatën që të vendosë lidhur me propozimin për caktimin e masës së përkohshme të sigurimit të pasurisë, ndërsa me ndryshimet e bëra, ky afat është zgjatur në 72 orë. Gjithashtu, ishte ndryshuar edhe afati prej 24 orësh për të bërë ankesë ndaj aktvendimit për caktimin e masës së përkohshme ishte zgjatur në 48 orë, si dhe afati për paraqitjen e ankesës ndaj aktvendimit për masën e sigurisë nga 7 ditë në 15 ditë.

Një çështje tjetër shumë e rëndësishme, që ishte ndryshuar në projektligj si pasojë e rekomandimeve të Komisionit të Venecias, ishte çështja e tërheqjes së Byrosë nga propozimi për konfiskimin e pasurisë.

Sipas versionit fillestar, propozimi i tërhequr mund të parashtrohej sërish vetëm në rrethanat kur zyrtari i Byrosë që është tërhequr është dënuar për veprën penale të keqpërdorimit të pozitës apo autoritetit zyrtar apo kur zbulohen prova të reja rreth pajustificueshmërisë së pasurisë, për të cilat Byroja nuk ka mundur të jetë në dijeni më parë dhe nuk i'a ka propozuar gjykatës. Ndërsa me ndryshimet e bëra, në rast të tërheqjes nga propozimi, rasti konsiderohet si *çështje e gjykuar (res judicata)* dhe nuk mund të paraqitet përsëri.

Në projektligj është shtuar një dispozitë e re, sipas të cilës për kompensimin e palëve në procedurë zbatohen përshtatshmërisht dispozitat e legjislacionit përkatës në fuqi për marrëdhëniet e detyrimeve.

Në tabelën e mëposhtme, figurativisht është paraqitur lista e rekomandimeve më thelbësore të Komisionit të Venecias të propozuara në Opinionin e Parë të tij, si dhe adresimi i tyre nga ana e ligjvënësit.

REKOMANDIMET E KOMISIONIT TË VENECIAS NË OPINIONIN E PARË	Adresimi i rekomandimeve nga ana e Kuvendit të Kosovës
- <i>Të përkufizohet më gjërësisht termi “pasuri” duke sqaruar se përfshinë asetet brenda territorit të Kosovës dhe jashtë saj.</i>	✓ ¹⁵
- <i>Të krijohet një njësi e specializuar në gjykatë që merret me çështjet e konfiskimit të pasurisë.</i>	✓ ¹⁶
- <i>Të mos përsëriten të gjitha detajet dhe të referohen në ligjin e përgjithshëm procedural.</i>	X ¹⁷

¹⁵ Në nenin 3 u precizua se “termi pasuri i referohet çdo gjëje me vlerë, të çdo forme, qoftë kjo trupore ose jo-trupore, e luajtshme ose e paluajtshme, pavarësisht ku gjendet, përfshirë por pa u kufizuar”.

¹⁶ Në nenin 3 është paraparë se Gjykata e Shkallës së Parë është: “Divizioni për konfiskim civil, në kuadër të Departamentit të Përgjithshëm të Gjykatës Themelore të Prishtinës, me juridiksion për tërë territorin e Kosovës”.

¹⁷ Projektligji shtjellon edhe më tej detaje të cilat lehtësisht mund të referoheshin në ligjin e përgjithshëm procedural (vlerësimi i provave, detyra për t`u dorëzuar aktgjykimit me shkrim palëve etj.).

FOL

- Të rishikohet përbërja e Komisionit Mbikëqyrës të Byrosë.	✓ ¹⁸
- Të përcaktohet se sipas çfarë kriteresh Byroja duhet të mbledhë informacione sipas detyrës zyrtare para fillimit të procedurës zyrtare të verifikimit; se në çfarë kushtesh mund dhe duhet të fillojë procedura e verifikimit; si dhe cilat janë prioritetet për punën e Byrosë, duke u siguruar që Byroja të fokusohet në rastet e profilit të lartë.	X ¹⁹
- Të specifikohet se vendimi për fillimin e procedurës së verifikimit duhet të paktën t'i komunikohet palës në procedurë dhe t'i nënshtrohet mjetit juridik.	X ²⁰
- Të sigurohet që deklaratimet e bëra dhe dokumentet e siguruar nga palët në procedurën civile, nuk mund të përdoren kundër tyre në ndonjë procedurë penale.	X ²¹
- Harmonizimi i termave “person zyrtarë”, “zyrtarë deklarues” dhe “persona të ekspozuar politikisht”	✓ ²²
- Të bëhet e qartë se anëtarët e familjes së palëve konsiderohen vetëm si “persona të tretë”.	✓ ²³
- Të rregullohet çështja se si “palët e treta që kanë interes juridik” do verifikohen.	X ²⁴

¹⁸ Sipas nenit 10 të projektligjit, përbërja e komisionit është ndryshuar si vijon: një Gjyqtar i Gjykatës Supreme të Kosovës i caktuar nga Kryetari i Gjykatës Supreme (Kryesues i Komisionit); Auditori i Përgjithshëm (anëtar i komisionit); Drejtori i Agjencisë për Parandalimin e Korrupsionit (anëtar i komisionit); një zëvendës i Avokatit të Popullit i caktuar nga Avokati i Popullit (anëtar i komisionit); Drejtori i Njësisë së Inteligjencës Financiare (anëtar i komisionit).

¹⁹ Çështja e fillimit të procedurës së verifikimit është shtjelluar në nenin 18, ku thuhet se: “Byroja inicion procedurën e verifikimit mbi bazën e informatave kredibile dhe besueshme lidhur me pasurinë e pajustificueshme në rastet kur: Pranon informacion, dokument, provë, dëshmi apo të dhëna nga burime të ndryshme, përfshirë personat fizik dhe juridik; Pranon informacion, dokument, provë, dëshmi apo të dhëna nga institucionet e Republikës së Kosovës ose të huaja, si dhe; Ka informacion, dokument, provë, dëshmi apo të dhëna por që nuk i pranon zyrtarisht, dhe të njëjtat janë publike ose të qasshme në çfarëdo forme.” Mirëpo, në këtë dispozitë nuk sqarohet çështja e fillimit të verifikimit të pasurisë sipas detyrës zyrtare nga ana e Byrosë.

²⁰ Neni 18 i projektligjit parasheh se “Të gjitha informacionet e pranuar dhe të trajtuara nga Byroja, do të jenë të qasshme për palën e cila është subjekt i procedurës së verifikimit, përveç në rastet kur këto informacione do ta rrezikonin procedurën e verifikimit, do t'i dëmtonin provat, si dhe mund ta cenonin interesin publik”. Mirëpo kjo nuk e adreson plotësisht rekomandimin e Komisionit të Venecias, i cili nënkuptonte se vendimi i për iniciimin e procedurës së verifikimit do të duhej t'i dërgohej palës i cili është subjekt në procedurë. Po ashtu, në projektligj nuk është shtjelluar taksativisht se në çfarë mënyre palës i komunikohet se është subjekt i procedurës së verifikimit.

²¹ Nuk ishte adresuar në këtë fazë të projektligjit.

²² Termi “zyrtarë deklarues” është zëvendësuar me termin “person zyrtarë”, ndërsa termi “persona të ekspozuar politikisht” është larguar nga përkufizimet.

²³ Në nenin 3 të projektligjit është ndryshuar përkufizimi i “palëve të treta” në këtë mënyrë: “Çdo person fizik apo juridik tek të cilët pasuria e personit zyrtarë është bartur, apo që ka ose mund të ketë interes juridik mbi pasurinë e palëve në procedurë.”

²⁴ Projektligji këtë çështje e rregullon vetëm në paragrafin 4 të nenit 23, ku thuhet se: “Nëse gjatë procedurës së verifikimit, vërehet se pasuria është bartur tek ndonjë palë e tretë, atëherë zyrtari i Byrosë do të kërkojë nga Drejtori i Përgjithshëm që vendimi për verifikim të pasurisë të zgjerohet edhe tek ato palë të treta.” Pra projektligji nuk përmban ndonjë dispozitë që taksativisht e sqaron mënyrën e verifikimit të pasurisë për palën e tretë.

FOL

- Të sigurohet që personat e prekur nga konfiskimi nuk janë të privuar nga të gjitha pasuritë e tyre.	X ²⁵
- Të garantohet kompenzimi i dëmeve të pësuar nga pala, në rast të një përfundimi të pasuksesshëm të procedurës së konfiskimit.	✓ ²⁶
- Zgjatja e afateve kohore.	✓ ²⁷
- Të hiqet mundësi e paraqitjes së sërishme të propozimit të tërhequr për konfiskim nga ana e Byrosë.	✓ ²⁸
- Të përcaktohen prioritetet për punën e Byrosë duke u dhënë prioritet rasteve të profilit të lartë, në vend që të mbingarkohet nga një numër i madh çështjesh të nivelit të ulët.	X ²⁹

Tabela 1. Rekomandimet e Komisionit të Venecias të dhëna në Opinonin e Parë si dhe adresimi i tyre nga ana e Kuvendit të Kosovës.

²⁵ Projektligji nuk pëmban ndonjë dispozitë që sqaron se cilat asete nuk mund t'i nënshtrohen procedurës së verifikimit dhe konfiskimit. Rrjedhimisht, mund të prezumojmë se Komisioni i Venecias këtë rekomandim e ka dhënë në mënyrë që personat e prekur të mos mbeten pa mjete të nevojshme financiare për mbulimin e shpenzimeve të domosdoshme jetësore.

²⁶ Në projektligj është shtuar neni 62, sipas të cilës: "Për kompensimin e palëve në procedurë zbatohen përshtatshmërisht dispozitat e legjislacionit përkatës në fuqi për marrëdhëniet e detyrimeve".

²⁷ Në tekstin e projektligjit janë përmirësuar disa afate shumë të shkurtra kohore, si p.sh. apelimi brenda 48 orëve në vend të 24 orëve, kundërshtimi ndaj caktimit të masave të përkohshme brenda 15 ditëve në vend të 5 ditëve etj.

²⁸ Në tekstin e projektligjit ishte hequr mundësia e paraqitjes së sërishme të propozimit, duke e shtuar një paragraf të ri: "Në rast të tërheqjes nga propozimi, rasti konsiderohet si çështje e gjykuar".

²⁹ Në tekstin e projektligjit nuk pëmban ndonjë dispozitë që i priorizon rastet e profilit të lartë.



6. REKOMANDIMET E DHËNA NË OPINIONIN E DYTË TË KOMISIONIT TË VENECIAS

Pas dërgimit të shkresës së dytë nga Kuvendi i Republikës së Kosovës më 18 nëntor 2022, ku i kishte bashkangjitur versionin e përditësuar të projektligjit, Komisioni i Venecias në seancë e 133-të plenare të mbajtur me 16-17 dhjetor, kishte miratuar opinionin e dytë përcjellës në lidhje me dispozitat e Projektligjit për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme.

Komisioni në këtë opinion të dytë kishte përshëndetuar iniciativën e autoriteteve për të kërkuar mjete për të luftuar krimin e organizuar dhe korrupsionin, për të parandaluar shfrytëzimin e pasurisë së fituar në mënyrë të paligjshme dhe për të parandaluar përdorimin e fondeve të tilla për veprimtari të mëtejshme kriminale. Megjithatë, Komisioni gjithashtu theksoi se ligji i ri i propozuar, si i vetëm, nuk mund të zgjidhë të gjitha problemet e korrupsionit dhe duhet të përfshihen në një qasje më të gjerë e cila do të përfshinte një gamë të gjerë të masave që synojnë rritjen e efektivitetit të sistemit të zbatimit të ligjit.

Në opinionin e dytë, Komisioni i ka vlerësuar edhe disa prej ndryshimeve të bëra në projektligj pas opinionit të parë. Ndër të tjera, Komisioni ka theksuar se në projektligjin e ri u trajtuan të gjitha komentet thelbësore të komisionit në lidhje me organizimin e Byrosë, së pari me të është arritur sigurimi i garancive të forta për pavarësinë e Byrosë, dhe së dyti pajisja e Byrosë me një numër të mjaftueshëm personeli të specializuar dhe me kompetencat e duhura.³⁰

Por, përveç vlerësimeve pozitive ndaj ndryshimeve të bëra në projektligj, Opinioni i Dytë i Komisionit të Venecias përmban edhe disa vërejtje. Ndër to, duhet të përmendet se, ende nuk është e qartë nëse ekziston një mekanizëm për të siguruar që deklaratat e bëra nga pala në procedurë civile nuk mund të përdoren në procedurë penale.

³⁰ Opinioni i dytë përcjellës i Komisionit Evropian për Demokraci përmes Ligjit (Komisioni i Venecias) nr.1013/2022 i datës 19 nëntor 2022, mbi Projektligjin për Byronë shtetërore për verifikimin dhe konfiskimin e pasurisë së pajustificueshme, Pika 20.

FOL

Komisioni ka përmendur se përkufizimi i termit *“pasuri e pajustificueshme”* duhet të rishikohet. Ky përkufizim nuk duhet të përfshijë vetëm pjesën e pasurisë së personit në procedurë, e cila nuk është në përputhje me të hyrat e ligjshme, por edhe se *“prejardhja e së cilës nuk provohet si e ligjshme”*.³¹ Gjithashtu, sipas komisionit, duhet të përmendet se *“institucionet dhe ndërmarrjet publike”* përfshijnë edhe ato të huaja apo vetëm ato kosovare.³²

Komisioni i është referuar nenit 21 të projektligjit, i cili lejon zgjatjen e periudhës së verifikimit deri në 5 vjet pas përfundimit të mandatit. Megjithatë, në rastin e një zgjatjeje për një periudhë deri në 5 vjet, duhet të ketë një bazë të arsyeshme për dyshim. Në parim, gjykata duhet të vendosë për një zgjatje të tillë. Kjo mund të jetë e arsyeshme, por duhet të ketë disa kufizime kohore, si p.sh. kontroll nga gjykata. Sipas komisionit, këto çështje ende mund të shqyrtohet nga hartuesit në versionin përfundimtar të projektligjit.³³

Komisioni gjithashtu i është referuar nenit 22 paragrafi 4, i cili trajton rastet kur pasuritë i janë transferuar një pale të tretë. Sipas opinionit të Komisionit të Venecias, të paktën duhet të ketë një bazë për një dyshim të arsyeshëm se ky transferim nuk është kryer me mirëbesim dhe se inicimit të një hetimi duhet t’i paraprijë një urdhër i gjykatës.³⁴

Pastaj, Komisioni i Venecias vëren se rekomandimi për t’u thjeshtuar projektligji duke i’u referuar ligjit të përgjithshëm procedural në rastet përkatëse, nuk është përfillur mjaftueshëm.

Në fund, Komisioni i Venecias në mënyrë taksative ka renditur disa rekomandime që gjatë përgatitjes së versionit përfundimtar të projektligjit të shqyrtohen nga ana e autoriteteve.

- a) Të parashikohet në tekst se *“pasuri të pajustificuara”* janë ato që *“nuk janë në përputhje me të ardhurat e ligjshme dhe origjina e të cilave nuk vërtetohet e ligjshme”*.
- b) Të sqarohet nëse *“institucionet apo ndërmarrjet publike”* përfshijnë edhe institucionet e huaja apo vetëm institucionet dhe ndërmarrjet kosovare.
- c) Të parashikohet një mekanizëm kundër bllokimit për zgjedhjen e Drejtorit të Përgjithshëm të Byrosë.
- d) Të vendoset një standard provash për të justifikuar fillimin e procedurës.
- e) Të sqarohet mekanizmi duke siguruar që deklaratat e bëra dhe dokumentet e parashikuara detyrimisht nga pala në procedurën civile nuk mund të përdoren kundër tyre në procedurën penale, si dhe
- f) Të shtohet një dispozitë që do të mbulonte situatat kur procedurat nga Byroja rezultojnë të pabazuara, duke parashikuar një mundësi për të shkurtuar procedurën duke e tërhequr çështjen.³⁵

³¹ Po aty, Pika 12.

³² Po aty.

³³ Po aty, Pika 28.

³⁴ Opinioni i dytë përcjellës i Komisionit Evropian për Demokraci përmes Ligjit (Komisioni i Venecias) nr.1013/2022 i datës 19 nëntor 2022, mbi Projektligjin për Byronë shtetërore për verifikimin dhe konfiskimin e pasurisë së pajustificueshme, Pika 29.

³⁵ Po aty, Pika 34.



Përfundimisht, Komisioni është shprehur se, edhe pse ende ka hapsirë për përmirësime, Projektligji i ri përfaqëson një sistem të zbatueshëm të konfiskimit të aseteve në mungesë të një dënimi penal në Republikën e Kosovës.

7. ADRESIMI I REKOMADIMEVE TË KOMISIONIT TË VENECIAS NË LIGJIN E MIRATUAR PËR BYRONË PËR VERIFIKIMIN DHE KONFISKIMIN E PASURISË

Ligji për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme gjatë “lundrimit” të tij në fazat e konceptimit, hartimit dhe komenteve profesionale, pësoi ndryshime thelbësore në drejtim të ngritjes së respektimit të kushtetutshmërisë, rregullimit efektiv të çështjes së konfiskimit të pasurisë së pajustificueshme, respektimit të të drejtave të palëve në procedurë, si dhe çështjeve të tjera përcjellëse.

Rrjedhimisht, ashtu siç është shprehur edhe Komisioni i Venecias në Opinionin e Dytë të tij, ndryshimet e bëra në projektligj i zbatojnë plotësisht rekomandimet në opinionin e dhënë. Por përveç këtyre, në opinionin e dytë komisioni rekomandoj që në versionin përfundimtar të projektligjit të shqyrtohen edhe disa çështje, të cilat në masë të madhe, me disa përjashtime, janë adresuar.

Rekomandimi i përsëritur edhe në opinionin e dytë, i cili kishte të bënte me theksimin që deklaratat e dhëna gjatë procedurës së verifikimit dhe konfiskimit nuk do të përdoren në procedurë penale, ishte adresuar në ligjin e miratuar. Kuvendi shtoi një dispozitë të re, ku thuhet se: *“deklaratat e dhëna si dhe dokumentet e ofruara nga kushdo në kuadër të procedurës së verifikimit dhe konfiskimit sipas këtij ligji të njëjtat nuk mund të përdoren si prova në procedurë penale”*.

Ligji i miratuar e ka rregulluar edhe çështjen kur Drejtori i Përgjithshëm i Byrosë nuk zgjedhet as në raundin e dytë të votimit në Kuvend, si dhe rastet kur edhe pas shpalljes së konkursit të ri, zgjedhja e tij dështon të bëhet. Në këtë mënyrë është adresuar rekomandimi i Komisionit i dhënë në opinionin e dytë, që të parashikohet një mekanizëm që nuk e bllokoi zgjedhjen e Drejtorit të Përgjithshëm.

Në anën tjetër, rekomandimi që të sqarohet shprehimisht se në cilat raste periudha e verifikimit të pasurisë mund të zgjatet edhe për 5 vite pas përfundimit të funksionit publik, duket se nuk është sqaruar mjaftueshëm në pajtim me rekomandimet e dhëna. Pra, nuk përcaktohet diskrepanca që duhet të ekzistoj midis të hyrave dhe të pasurisë, në mënyrë që të aplikohet kjo dispozitë.

FOL

Kuvendi gjithashtu nuk shqyrtoi rekomandimin e Komisionit të Venecias të dhënë në Opinionin e Parë dhe të Dytë të tij, në lidhje me trajtimin e rastit kur pasuria është bartur tek ndonjë palë e tretë. Sipas kësaj dispozite “Nëse gjatë procedurës së verifikimit, vërehet se pasuria është bartur tek ndonjë palë e tretë, atëherë zyrtari i Byrosë do të kërkojë nga Drejtori i Përgjithshëm që vendimi për verifikim të pasurisë të zgjerohet edhe tek ato palë të treta”. Sipas asaj që komisioni kishte rekomanduar, të paktën duhet të ketë një bazë për një dyshim të arsyeshëm që ky transferim nuk është kryer me mirëbesim dhe se inicimit të një hetimi duhet t’i paraprijë një urdhër i gjykatës. Mirëpo pavarësisht kësaj, kjo dispozitë nuk kishte ndryshuar.

Gjithashtu, rekomandimi i Komisionit që të thjeshtësohet projektligji përmes referimit në ligjin e përgjithshëm procedural në rastet përkatëse, duket se nuk është zbatuar mjftueshëm. Ligji shtjellon në mënyrë të detajuar disa çështje, edhe pse të njëjtat janë të rregulluara ngajshëm me ligjin e përgjithshëm procedural.

Në tabelën e mëposhtme, mund të shohim paraqitjen narrative të listës së rekomandimeve më thelbësore të Komisionit të Venecias të propozuara në Opinionin e Dytë të tij, si dhe adresimi i tyre nga ana e ligjvënësit.

REKOMANDIMET E KOMISIONIT TË VENECIAS NË OPINIONIN E DYTË	Adresimi i rekomandimeve nga ana e Kuvendit të Kosovës
- <i>Të parashikohet një mekanizëm që nuk e bllokoi zgjedhjen e Drejtorit të Përgjithshëm të Byrosë.</i>	✓ ³⁶
- <i>Të sqarohet shprehimisht se në cilat raste periudha e verifikimit të pasurisë mund të zgjatet edhe për 5 vite pas përfundimit të funksionit publik.</i>	X ³⁷
- <i>Të theksohet se deklaratat e bëra dhe dokumentet e parashikuara detyrimisht nga pala në procedurën civile, nuk mund të përdoren kundër tyre në procedurën penale.</i>	✓ ³⁸
- <i>Të trajtohet më tutje rasti i verifikimit të pasurisë kur pasuria ishte transferuar tek pala e tretë.</i>	X ³⁹

³⁶ Në nenin 15 është shtuar një paragraf i ri, sipas të cilit: “Në rast se edhe pas përsëritjes së konkursit, Kuvendi dështon në zgjedhjen e Drejtorit të Përgjithshëm në dy raste, atëherë Komisioni, shpallë konkursin dhe zhvillonë procedurat sipas këtij neni me përjashtimin e vetëm se Komisioni në fund të procesit zgjedh kandidatin me më së shumti pikë si Drejtor të Përgjithshëm”.

³⁷ Kjo dispozitë nuk ka ndryshuar as pas rekomandimit të Komisionit; pra nuk është përcaktuar se cila duhet të jetë diskrepanca që duhet të ekzistoj ndërmjet të hyrave dhe pasurisë, se a duhet të ketë ndonjë bazë të fortë për dyshim, apo se në cilat raste periudha e verifikimit të pasurisë mund të zgjatet edhe për 5 vite pas përfundimit të funksionit publik.

³⁸ Në nenin 62 të ligjit është shtuar një dispozitë e re, sipas të cilës: “Deklaratat e dhëna si dhe dokumentet e ofruara nga kushdo në kuadër të procedurës së verifikimit dhe konfiskimit sipas këtij ligji të njëjtat nuk mund të përdoren si prova në procedurë penale”.

³⁹ Nuk është trajtuar fakti se a duhet të ketë ndonjë bazë të arsyeshme për të filluar procedurën e verifikimit tek pala e tretë, krahas faktit se në ombrellën e definicionit të palës në procedurë hyn edhe pala e tretë. Megjithatë, një dispozitë specifike e adresimit të këtij rekomandimi, nuk mund ta gjejmë në tekstin e Projektligjit.

FOL

- Të thjeshtohet projektligji përmes referimit në ligjin e përgjithshëm procedural në rastet përkatëse.	X ⁴⁰
- Të rishikohet përkufizimi i termit “pasuri e pajustificueshme”.	✓ ⁴¹
- Të shtohet një dispozitë që do të mbulonte situatat kur procedurat nga Byroja rezultojnë të pabazuara, duke parashikuar një mundësi për të shkurtuar procedurën duke e tërhequr çështjen.	✓ ⁴²
- Të vendoset një standard provash për të justifikuar fillimin e procedurës.	X ⁴³
- Të parashikohet në tekst se “pasuri të pajustificuara” janë ato që “nuk janë në përputhje me të ardhurat e ligjshme dhe origjina e të cilave nuk vërtetohet e ligjshme”.	✓ ⁴⁴

Tabela 2. Rekomandimet e Komisionit të Venecias të dhëna në Opinonin e Dytë si dhe adresimi i tyre nga ana e Kuvendit të Kosovës.

⁴⁰ Ligji përmban ende detaje që rregullohen ngjashëm me ligjin e përgjithshëm procedural.

⁴¹ Termi “pasuri e pajustificueshme” në dispozitat e projektligjit është përkufizuar në këtë mënyrë “pjesa e pasurisë së personit në procedurë, e cila nuk është në përputhje me të hyrat e ligjshme dhe prejardhja e së cilës nuk provohet si e ligjshme”.

⁴² Kjo çështje ishte adresuar pas Opinonit të Parë të Komisionit të Venecias në nenin 39 të projektligjit, me dispozitën të titulluar “tërheqja e propozimit”.

⁴³ Nuk është trajtuar në versionin e fundit të projektligjit.

⁴⁴ Sipas nenit 3, par. 1.10, termi “pasuri e pajustificueshme” përkufizohet në këtë mënyrë: “pjesa e pasurisë së personit në procedurë, e cila nuk është në përputhje me të hyrat e ligjshme dhe prejardhja e së cilës nuk provohet si e ligjshme”.



8. ÇKA PËRCAKTON LJGJI PËR BYRONË SHTETËRORE PËR VERIFIKIMIN DHE KONFISKIMIN E PASURISË SË PAJUSTIFIKUESHME?

Ligji për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme, i përbërë nga 70 nene të ndarë në 14 Kapituj, rregullon krijimin e mekanizmit civil të konfiskimit të aseteve, sipas të cilit pasuria e zyrtarëve shtetëror mund të konfiskohet pa i paraprirë ndonjë dënim (aktgjykimi) penal, po qe se të njëjtit nuk arrijnë t'a justifikojnë atë.

Ky ligj parasheh themelimin e Byrosë Shtetërore për verifikimin dhe konfiskimin e pasurisë së pajustificueshme, si institucion kompetent për verifikimin e pasurisë dhe zhvillimin e procedurave përkatëse pranë gjykatës.

Ky ligj zbatohet ndaj pasurisë së fituar në mënyrë të pajustificueshme nga personat zyrtarë dhe palët e tretë, e fituar gjatë periudhës së ushtrimit të funksionit të këtyre subjekteve nga data 17 shkurt 2008, si dhe brenda 10 vitesh nga momenti kur këto subjekte pushojnë së ushtruari funksionin e tyre.

8.1 CILAT DO TË JENË KOMPETENCAT E BYROSË?

Byroja, si autoritet kompetent, fillon dhe zhvillon procedurën e verifikimit të pasurisë, parashtron propozimin për konfiskimin, kërkon ndihmë, informacione dhe dokumente relevante, nga të gjithë personat fizik apo juridik që ushtrojnë autorizime publike vendorë dhe të huaj, publikon në faqen zyrtare të Byrosë të gjitha aktgjykimet dhe aktvendimet, si dhe të dhënat statistikore ose të dhëna të tjera në

FOL

lidhje me konfiskimin e pasurisë së fituar në mënyrë të pajustificueshme. Përveç këtyre kompetencave, Byroja i raporton Kuvendit të Republikës së Kosovës një herë në vit për punën e Byrosë.

Byroja udhëhiqet nga Drejtori i Përgjithshëm, i cili zgjidhet për mandat 7 vjeçar, pa të drejtë rizgjedhjeje, ndërsa mbikëqyret nga Komisioni Mbikëqyrës, përbërja e të cilit është shtjelluar në faqen 13 të këtij raporti.

Kompetencat e Komisionit përfshijnë mbikëqyrjen e punës dhe veprimtarisë së Byrosë, zhvillimin e procedurës dhe propozimin në Kuvend për emërimin dhe shkarkimin e Drejtorit të Përgjithshëm, vlerësimin e performancës së Drejtorit të Përgjithshëm, miratimin e akteve nënligjore të përcaktuara me këtë ligj, shqyrtimin e raporteve të punës së Drejtorit të Përgjithshëm, si dhe kryen edhe punë të tjera të përcaktuara me legjislacionin në fuqi

8.2 CILA ËSHTË PROCEDURA QË DO TË NDIQET PËR VERIFIKIMIN DHE KONFISIKIMIN E PASURISË?!

Procedurën për verifikimit e pasurisë Byroja e fillon mbi bazën e informatave kredibile dhe të besueshme lidhur me pasurinë e pajustificueshme të pranuar nga personat fizik dhe juridik, vendorë dhe të huaj, apo në bazë të informacioneve që i posedon mbi bazën e dokumenteve të qasshme në çfarëdo forme.

Kur Drejtori i Përgjithshëm vendos për fillimin e procedurës, Byroja fillon procedurën e verifikimit, kërkon, mbledhë, hulumton dhe analizon dokumentacionin dhe informatat tjera relevante për rastin, kërkon informatat nga pala në procedurë dhe subjektet. ekzaminon rrethanat që kanë lidhje me rastin. si dhe mund të ftoj palën në procedurë për të dhënë dëshmi.

Procedura e verifikimit zhvillohet nga zyrtari i Byrosë, të cilit i caktohet lënda me vendim të Drejtorit të Përgjithshëm.

Është e rëndësishme të theksohet se në rast se zyrtari i Byrosë vëren se nuk ka shpërputhje në mes të të hyrave dhe pasurisë, apo shpërputhja në mes të të hyrave dhe pasurisë **nuk tejkalon vlerën prej njëzetepesëmijë (25.000) euro, atëherë zyrtari i Byrosë propozon mbylljen e rastit.** Propozimi i arsyetuar për mbylljen e rastit i dorëzohet Drejtorit të Përgjithshëm, i cili më pas nxjerr vendim për mbylljen e rastit.

Ndërsa, në rast se zyrtari i Byrosë vëren se arrihet të përmbushet standardi civil i vlerësimit të gjasave dhe se ka shpërputhje në mes të të hyrave dhe pasurisë që **tejkalon vlerën prej njëzetepesëmijë (25.000) euro, atëherë zyrtari i Byrosë propozon dërgimin e çështjes në Gjykatë për konfiskim.** Propozimi i arsyetuar për dërgimin e çështjes në Gjykatë për konfiskim i dorëzohet Drejtorit të Përgjithshëm, i cili më pas parashtron propozimin për konfiskim.

FOL

E tërë procedura e verifikimit të pasurisë duhet të zhvillohet brenda afatit prej 90 ditëve nga dita e nxjerrjes së vendimit. Përgjatë kësaj, procedura e verifikimit mund të zgjatet edhe për 45 ditë kur procedura është e komplikuar, ndërsa edhe 1 vit kur procedura është e varur nga kërkesa për bashkëpunim ndërkombëtar.

Pas paraqitjes së propozimit për konfiskim, nëse propozimi është i qartë dhe i plotë, dhe pas pranimit të kundërshtimit nga pala dhe të përgjigjes në kundërshtim nga Byroja, gjykata me urdhër cakton seancën për shqyrtimin e propozimit për konfiskim. Kjo seancë është publike, me përjashtim të rrethanave të posaçme.

Në këtë seancë të shqyrtimit, pala e ka barrën e provës për të provuar se pasuria që është objekt i konfiskimit ka prejardhje të justifikueshme.

Byroja, sipas ligjit, deri në përfundimin e seancës për shqyrtim mund të tërhiqet nga propozimi për konfiskimin e pasurisë, duke arsyetuar para gjykatës shkaqet e tërheqjes. Pas tërheqjes, kjo çështje konsiderohet *res judicata*.

Për propozimin e konfiskimit të pasurisë, gjykata vendos me aktgjykim, ndërsa për çështje të tjera vendos me aktvendim. Kundër këtij aktgjykimi palët mund të bëjnë ankesë brenda afatit prej 30 ditësh dhe për ankesën vendos Gjykatë e Apelit. Ndërkaq kundër aktgjykimit të shkallës së dytë, pala e pakënaqur mund të paraqes: revizion dhe kërkesë për përsëritje të procedurës.

Ligji pritet të hyjë në fuqi 6 muaj pas publikimit në Gazetën Zyrtare të Republikës së Kosovës, ndërsa sa i përket funksionalizimit të Byrosë, Kryetari i Gjykatës Supreme 15 ditë pas hyrjes së ligjit në fuqi do të caktoj gjyqtarin nga radhët e Gjykatës Supreme, si anëtar të Komisionit Mbikëqyrës të Byrosë, dhe 30 ditë më pas do të konstituohet komisioni.



9. KONKLUZION

Çështja mbi domosdoshmërinë e hetimit, verifikimit dhe konfiskimit e pasurisë së pajustificueshme të personave publik zyrtar nëpërmjet këtij korridori të krijuar ligjor, në thelb përbën bazën themelore të diskutimeve *pro et contra* ndaj Byrosë si reflektim përfaqësues i “ndjekjes politike dhe selektive” të pasurisë së pajustificueshme të personave zyrtar dhe palëve të treat, apo si institucion i cili do të ketë barrën e rëndë të luftimit parcial të korrupsionit dhe krimit të organizuar.

Përveç faktit ende të paprovuar se a do shndërrohet Byroja në organ politik i cili do të kryen gjueti politike, apo institucion i cili suksesshëm do të kryej objektivat e caktuara ligjore, domosdoshmërisht duhet të ceket se Ligji për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme për nga lloji, rregulli dhe natyra e saj juridike përbën përjashtim nga standardet e vendosura në sistemet juridike bashkëkohore, për shkak se me të bëhet një “kërcim i lirë atletik” i normave materiale dhe procedurave të së drejtës penale. Pra, ky autoritetit kompetent do fillon konfiskimin civil pa u zhvilluar një procedurë penale para gjykate kompetente nga i cili do të rrjedhte një aktgjykim penal dënues. Megjithatë, efikasitetin dhe rezultatet e këtij tejkalimi të rrugës së deri sotme konvencionale (binomit: prokurori dhe gjykata) do t’i provoj koha pas fillimit të zbatimit institucional të dispozitave të Ligjit.

Ecurisë maratonike të ndërtimit ligjor të Byrosë për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme në çdo moment i kanë paraprirë kritikrat serioze mbi politizimin dhe mungesën e pavarësisë në punën e saj, mosgarancinë ligjore mbi respektimin minimal të të drejtave të palëve në procedurë, moskontrollimin mbi punën dhe buxhetin, si dhe çështje të tjera përmbajtësore.

Rrjedhimisht, duke marrë parasysh rëndësinë dhe impaktin e madh të këtij inovacioni ligjor që do inkorporohej në sistemin juridik të Kosovës, Kuvendi i Kosovës dy herë zyrtarisht i’u kishte drejtuar

FOL

Komisionit të Venecias si organ këshilldhënës mbi çështjet kushtetuese. Tërë kjo, me qëllim të sigurimit të kushtetutshmërisë dhe respektimit të standardeve ligjore të funksionimit efikas institucional.

Ekspertiza profesionale e Komisionit të Venecias mbi verzionet e Projektligjit thellësisht ka ngritur standardin në aspektin e rregullimit ligjor, duke ndërtuar shtyllat funksionale të institucionit të Byrosë, mbikqyrjen e punës së Byrosë, pavarësinë e saj, krijimin e njësisve brenda saj, mënyrën e zgjedhjes së Drejtorit të Përgjithshëm; zgjatja e afateve të ankimimit dhe të kundërshtimit, si dhe çështje të tjera ligjore.

Si përfundim, padyshim se funksionimi i Byrosë sipas dispozitave të Kushtetutës së Republikës së Kosovës dhe standardeve ndërkombëtare për respektimin e të drejtave të njeriut do të jep rezultate dhe fryte të prekshme në luftën kundër krimit të organizuar dhe korrupsionit. Megjithatë, togfjalëshi i “luftimit të krimit të organizuar dhe korrupsionit” do të merrte ngjyrë vetëm në rastet kur Byrosë si organ kompetent për hetimin e pasurisë së zyrtarëve publik do t’i shtohet bashkëpunimi efektiv i institucioneve të sistemit të drejtësisë.

BIBLIOGRAFIA

- *Ministria e Drejtësisë, Koncept Dokumenti për Çështjen e Pasurisë së Fituar në Mënyrë të Pajustificueshme, prill 2021.*
- *European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Kosovo Opinion on the Draft Law N°08/L-121 on the State Bureau for Verification and Confiscation of Unjustified Assets, Adopted by the Venice Commission at its 131 st Plenary Session (Venice, 17-18 June 2022).*
- *European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Kosovo Follow-Up Opinion To The Opinion on the Draft Law N°08/L-121 on the State Bureau for Verification and Confiscation of Unjustified Assets, Adopted by the Venice Commission at its 133 rd Plenary Session (Venice, 16-17 December 2022).*
- Projektligji për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme
- *CdI-REF(2022)069-e Kosovo - Comparative table of the draft law on the State Bureau for verification and compensation of unjustified assets.*
- *Ligji nr.08/L-121 për Byronë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme, i miratuar nga Kuvendi i Republikës së Kosovës me 2 shkurt 2023.*