

Konfiskimi dhe sekuestrimi i pasurisë së jashtëligjshme:

praktikat ndërkombëtare dhe vendore



Konfiskimi dhe sekuestrimi i pasurisë së jashtëligjshme:

praktikat ndërkombëtare
dhe vendore

Shtator 2022

Deklaratë mohimi:

Ky publikim është përgaditur me kërkesë të UNDP-së, përmes projektit Mbështetje në Përpjekjet Kundër-Korrupsionit në Kosovë (SAEK) III, me mbështetjen financiare të Agjencisë Zvicerane për Zhvillim dhe Bashkëpunim (SDC) dhe Agjencisë Suedeze për Zhvillim dhe Bashkëpunim Ndërkombëtar (SIDA), për të promovuar transparencën institucionale dhe buxhetore dhe llogaridhënien. Përmbajtja e këtij publikimi është përgjegjësi e vetme e Institutit GAP dhe nuk pasqyron domosdoshmërisht pikëpamjet e UNDP-së në Kosovë, SDC dhe SIDA.

— Përmbajtja

Përmbledhje ekzekutive	3
1. Hyrje	5
2. Konventat ndërkombëtare dhe direktivat evropiane	8
2.1. Baza ligjore për konfiskimin e pasurisë së jashtëligjshme në Kosovë	9
2.2. Projektligji për themelimin e Byrosë Shtetërore për verifikimin dhe konfiskimin e pasurisë së pajustificueshme	11
3. Reagimet ndaj nismës së re ligjore për themelimin e Byrosë	13
4. Praktikat ndërkombëtare për konfiskimin e pasurisë	15
4.1. Modeli in rem i konfiskimit të pasurisë	15
4.2. Modeli in personam i konfiskimit të pasurisë	16
4.3. Urdhërat e pasurisë së pashpjegueshme (UWO)	16
5. Praktikat e vendeve të rajonit	17
5.1. Shqipëria	17
5.2. Serbia	17
5.3. Maqedonia e Veriut	18
6. Përfundime dhe rekomandime	19

Mbështetur nga:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Cooperation Office Kosovo



Sweden
Sverige

Përmbledhje ekzekutive

Konfiskimi i pasurisë së fituar në mënyrë të jashtëligjshme përmes aktiviteteve kriminale ka qenë dhe mbetet sfidë e madhe për institucionet kosovare. Për të rritur efikasitetin në luftën ndaj këtyre dukurive negative, më 29 dhjetor 2021, Qeveria e Republikës së Kosovës miratoi Projektligjin për themelimin e Byrosë Shtetërore për verifikimin dhe konfiskimin e pasurisë së pajustificueshme. Çak i kësaj Byroje do të jenë të gjithë zyrtarët publik për të cilët ekzistojnë dyshime se pasuria e tyre është fituar në mënyrë të jashtëligjshme. Pasuri e jashtëligjshme nënkupton çdo pasuri e cila përfitohet në bazë të kryerjes së ndonjë vepre penale të paraparë në Kodin Penal të Kosovës. Kjo pasuri e fituar jashtë kornizave ligjore ndikon negativisht në stabilitetin ekonomik-politik të vendit, minon institucionet demokratike, si dhe dëmton reputacionin e shtetit.

Themelimi i Byrosë për konfiskimin e pasurisë pritet të rrit numrin e rasteve gjyqësore, pasi do të bartë barrën e provës te pala e akuzuar dhe jo tek akuzuesit. Projektligji për themelimin e Byrosë, për dallim prej ligjeve paraprake që janë marrë me çështjen e pasurive të jashtëligjshme, si 'pasuri' përfshin edhe kriptovalutat, praktikë mjaft e përhapur kohëve të fundit edhe në Kosovë, e ku gjasat për shpërlarje të të hyrave të jashtëligjshme janë të mëdha. Megjithatë, lidhur me themelimin e Byrosë nuk kanë munguar as kundërshtimet dhe komentet, përfshirë edhe reagimin e Bashkimit Evropian (BE), të cilët kanë kërkuar që të respektohen liritë dhe të drejtat themelore të njeriut. Përveç kësaj, në projektligj ekzistojnë disa pika kontestuese lidhur me pavarësinë dhe ligjshmërinë e punës së byrosë. Si rrjedhojë, hedhja e projektligjit për votim në Kuvend ka marrur kohë deri në marrjen e një opinionit të Komisionit të Venecias, opinion ky i publikuar më 17 qershor 2022. Sipas Komisionit të Venecias, problemi me numrin e ulët të rasteve të konfiskimit të pasurisë së përfituar në mënyra të jashtëligjshme nuk qëndron në legjislacionin aktual por në implementimin e tij. Përveç tjerash, sipas Komisionit, legjislacioni i propozuar ka disa pika të cilat cenojnë të drejtat dhe liritë themelore të njeriut, ndërsa nuk është e sigurt nëse themelimi i Byrosë do ta rriste efektivitetin në luftën kundër krimit të organizuar dhe korrupsionit apo do ta komplikonte edhe më shumë sistemin gjyqësor. Përkundër këtyre shqetësimeve të ngritura nga Komisioni i Venecias, Kuvendi i Republikës së Kosovës tashmë ka votuar në parim Projektligjin që i hap rrugë krijimit të Byrosë shtetërore për verifikimin dhe konfiskimin e pasurisë së pajustificueshme.

Aktualisht, administrimi i pasurisë së sekuestruar dhe konfiskuar është përgjegjësi e Agjencisë për Administrimin e Pasurisë së Sekuestruar dhe Konfiskuar (AAPSK-së), e cila bën pjesë në kuadër të Ministrisë së Drejtësisë (MD). Detyrat dhe përgjegjësitë e kësaj agjencie janë të përcaktuara përmes dy ligjeve kryesore që shërbejnë si pikënisje për konfiskimin dhe administrimin e pasurisë së jashtëligjshme në Kosovë: Ligji nr.05/L-049¹ i miratuar nga Kuvendi i Kosovës në vitin 2016, si dhe Ligji nr.06/L-087² i cili hyri në fuqi në janar të vitit 2019 dhe mundësoi kompetenca më të zgjeruara për organet ndjekëse në fushën e konfiskimit të pasurisë.

Deri më tani, shifrat e konfiskimit të pasurisë së jashtëligjshme nuk kanë qenë të kënaqshme, meqë nga 180 milionë euro vlerë të asetëve të sekuestruara gjatë gjashtë viteve të fundit, vetëm 3.5 milionë euro janë konfiskuar përfundimisht, përkatësisht, 1.94% e shumës së përgjithshme të sekuestrimit. Pjesa tjetër e asetëve të sekuestruara ka mbetur në pritje të vendimeve gjyqësore, që për shkak të procedurave të gjata shpeshherë marrin vite e që ka ndikuar edhe në zhvlerësimin e tyre.

¹ Ligji nr. 05/L-049 për administrimin e pasurisë së sekuestruar dhe të konfiskuar.

² Ligji nr. 06/L-087 për kompetencat e zgjeruara për konfiskimin e pasurisë.

Duke u nisur nga këto të gjetura, ky raport nxjerr disa përfundime lidhur me përmirësimin e efikasitetit në luftën kundër pasurive të jashtëligjshme dhe rritjen e aseteve të konfiskuara dhe sekuestruara. Si model efikas i konfiskimit që duhet ta ndjekë Kosova del të jetë modeli in rem, pasi do të mundësonte shmangien e procedurave të gjata gjyqësore që dinë të marrin vite duke parandaluar kështu edhe zhvlerësimin e aseteve.

Në anën tjetër, përmes plotësim ndryshimit të ligjeve ekzistuese, veçanërisht Ligjit për administrimin e pasurisë së sekuestruar dhe të konfiskuar duhet shtyrë përpara themelimi i fondit të konfiskimit përmes së cilit do të definohej qartë se si menaxhohen asetet e konfiskuara, qofshin ato monetare apo jomonetare. Për shembull, një pjesë e madhe e tyre do të mund të përdreshin në programe të ndërgjegjësimit social apo pagesa për institucionet ligjvënëse, ndërsa asetet e paluajtshme mund të shndërrohen në prona publike që do të viheshin në funksion të komunitetit dhe do të rrisnin nivelin e punësimit dhe mirëqenies së qytetarëve. Rëndësi të madhe ka edhe themelimi i një fondi të koncentruar për institucionet ligjvënëse në fushën e konfiskimit dhe sekuestrimit të pasurisë në mënyrë që institucionet të mos paguajnë ndaras kur kryejnë aktivitete në terren, por të financohen prej këtij fondi.

1. Hyrje

Periodha e pasluftës në Kosovë u shoqërua me shkallë të lartë të ekonomisë joformale dhe ekonomisë së zezë, që ishte e pamundur të monitorohej kryesisht për shkak të situatës së brishtë politiko-administrative me të cilën përballlej vendi, duke u mundësuar kështu përfitime personale të jashtëligjshme individëve dhe grupeve të ndryshme. Kjo periudhë u shoqërua me tranzicion administrativ, ku fillimisht institucionet ndërkombëtare si UNMIK³ dhe pastaj EULEX⁴ kishin kompetencat kryesore në luftimin e krimit të organizuar dhe korrupsionit, për t'i kaluar më pas këto kompetenca tek institucionet vendore në vitin 2014.⁵ Korrupsioni ndikon negativisht në funksionimin normal të një vendi pasi që pamundëson barazinë sociale, zbehë besimin në institucionet publike, si dhe pengon zhvillimin ekonomik.⁶ Prandaj, për secilin vend demokratik luftimi i këtyre dukurive negative duhet të jetë prioritet në fushën e sundimit të rendit dhe ligjit.

Problem i madh për Kosovën dhe secilin vend në zhvillim që ka kaluar nëpër etapa tranzicioni mbetet mbikqyrja e buxhetit dhe shpërndarja efektive e tij, ku mungesa e transparencës mundëson keqpërdorime buxhetore nga zyrtarët publik dhe personat e tretë. Prandaj, për të pasur një transparencë më të lartë për punën e qeverisë dhe shpërndarjen e shpenzimeve publike, një numër i madh i shteteve kanë krijuar agjenci publike që merren me mbikqyrjen dhe parandalimin e keqpërdorimit të fondeve publike, si dhe konfiskimin e përfitimeve të jashtëligjshme. Këto agjenci dallojnë nga shteti në shtet varësisht prej juridiksioneve të vendeve dhe efikasitetit në menaxhimin e tyre.

Në Kosovë, konfiskimi i pasurisë së paligjshme të fituar përmes aktiviteteve kriminale administrohet nga Agjencia për Administrimin e Pasurisë së Sekuestruar dhe Konfiskuar (AAPSK), e cila është pjesë e Ministrisë së Drejtësisë (MD).⁷ Agjencia është e pavarur në kryerjen e funksioneve dhe asnjë organ apo institucion nuk ka të drejtë të ndikojë në punën e saj. Cikli i punës për konfiskimin e pasurisë së përfituar në mënyrë të jashtëligjshme, fillimisht nënkupton identifikimin e personave të përfshirë në aktivitetet kriminale apo identifikimin e aseteve të përfituara në mënyra të jashtëligjshme. Pastaj, Agjencia në bashkëpunim me institucionet e tjera relevante ndërmerr masat e nevojshme për sekuestrimin apo konfiskimin e kësaj pasurie sipas ligjeve në fuqi.

Sot, përveç AAPSK-së, institucionet tjera vendore të cilat kanë për detyrë të merren me konfiskimin dhe sekuestrimin e pasurisë së fituar në mënyrë të jashtëligjshme janë: Policia e Kosovës, Prokuroria e Shtetit, gjykatat dhe Koordinatorja Nacional/e Kundër Krimeve Ekonomike.

3 The United Nations Interim Administration Mission in Kosovo

4 European Union Rule of Law Mission in Kosovo

5 Dy objektivat e EULEX-it: Mentorimi, Monitorimi dhe Këshillimi (MMK) dhe Funkcioni Ekzekutiv / EULEX Kosovo.

Burimi: <https://bit.ly/3GFkGFV>

6 Council of Europe – Corruption undermines human rights and the rule of law. Burimi: <https://bit.ly/39sOnQ9>

7 Agjencia për Administrimin e Pasurisë së Sekuestruar dhe Konfiskuar, Ministria e Drejtësisë.

Burimi: <https://bit.ly/3gpKASE>

Bashkëpunimi në mes këtyre institucioneve është esencial në luftën kundër kimit të organizuar, korrupsionit dhe konfiskimit të pasurisë së jashtëligjshme. Këto institucione kompetente tashmë bëjnë pjesë në Rrjetin ndër-agjencor të rikuperimit të aseteve (Camden Asset Recovery Inter-agency Network, CARIN), që i mundëson vendit informacione shtesë në lidhje me identifikimin e personave të përfshirë në aktivitete kriminale të cilët kanë rënë në gjurmë të autoriteteve ndërkombëtare.⁸ Megjithatë, këto institucione në Kosovë edhe sot përballen me sfida të ndryshme në sferën e zbatimit të ligjit dhe sigurisë, që nga gjurmimi i akterëve të përfshirë në aktivitete kriminale, e deri tek vetëdijësimi i popullatës për rreziqet që sjellin këto aktivitete.

Përveç gjurmimit dhe konfiskimit të aseteve të jashtëligjshme, sfida mbetet edhe menaxhimi dhe destinimi i parave të fituara nga rishitja e aseteve, pasi që përveç përdorimit sa më efikas të tyre, nevojitet edhe transparencë më e madhe për të kuptuar se ku shkojnë mjetet dhe për të parandaluar keqpërdorimin e tyre. Problem në vete mbeten edhe mjetet buxhetore të kufizuara për institucionet zbatuese të ligjit, si dhe mungesa e një fondi të koncentruar përmes së cilit do mund të financoheshin aksionet e institucioneve ligjvënëse në terren dhe të eliminohej praktika e deri tanishme ku secili institucion paguan ndaras, p.sh., Policia dhe AAPKS paguajnë ndaras kostot e një aksioni në terren, edhe pse qëllimi i aksionit është i njëjtë – lufta kundër pasurive të jashtëligjshme dhe sekuestrimi i pasurisë së caktuar.

Ligjet në fuqi nuk e specifikojnë qartë se si duhet të përdoren asetet e konfiskuara, përveç faktit që asetet financiare derdhen në buxhetin e shtetit, ndërsa asetet jofinanciare shkatërrohen ose vihen në dispozicion të qeverisë. Prandaj, themelimi i fondit të konfiskimit për të cilin tashmë veç se ekziston një draft koncept dokument⁹ është i domosdoshëm pasi do të mundësonte që një pjesë e këtyre të hyrave nga shitja e pasurive të konfiskuara të përdoren për qëllime shoqërore apo institucionale, do ta rriste transparencën, si dhe do rriste besimin e qytetarëve se asetet janë duke u shfrytëzuar në mënyrën e duhur.

Ekzistojnë praktika dhe mundësi të ndryshme lidhur me atë se si duhet të menaxhohen asetet e konfiskuara dhe mjetet e realizuara nga shitja e tyre. Lidhur me këtë çështje, Zyra e Kombeve të Bashkuara për Drogën dhe Krimin (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC), ka publikuar një raport lidhur me përvojën e 64 shteteve në menaxhimin e aseteve të konfiskuara.¹⁰ Të gjeturat e këtij punimi tregojnë shembujt më të mirë të destinimit të të ardhurave të gjeneruara nga konfiskimi i aseteve jashtëligjshme sipas disa shteteve (Tabela 1).

8 Camden Asset Recovery Inter-Agency Network (CARIN) The History, Statement of Intent, Membership and Functioning of CARIN. Burimi: <https://bit.ly/3tGBMzI>

9 Zyra e Kryeministrit – Drafti i I-re i Koncept Dokumentit për Themelimin e Fondit të Konfiskimit Burimi: <https://bit.ly/3btEDpo>

10 UNODC. Effective management and disposal of seized and confiscated assets. Fq.33. Burimi: <https://bit.ly/3gwfaqZ> <https://star.worldbank.org/focus-area/management-stolen-assets> fq.47

Tabela 1. Destinimi i të ardhurave të gjeneruara nga konfiskimi i asetëve jashtëligjshme sipas shteteve

Shteti	Forma	Sqarimi
Kina	Pagesa për shtetin	Shpërndarja e të ardhurave të rikuperuara në fondin e të ardhurave kombëtare për të përmbushur prioritetet e qeverisë.
SHBA, Afrika e Jugut, Australia dhe Brazili	Pagesa në një fond të veçantë ose të dedikuar	Të ardhurat nga konfiskimi paguhen në një fond të caktuar të rikuperimit të asetëve. Fondi zakonisht përcaktohet në ligj, i cili duhet të specifikojë personat përgjegjës për marrjen e vendimeve në lidhje me fondin dhe qëllimet për të cilat mund të përdoren fondet e depozituara.
SHBA, Kanada, dhe Honduras	Pagesa për agjencitë zbatuese të ligjit	Pagesa për agjencitë zbatuese të ligjit zakonisht vijnë nga buxheti i përgjithshëm i vendeve. Megjithatë, shumë juridiksione lejonë që të ardhurat e rikuperuara të ndahen për përmirësimin e efikasitetit të institucioneve në luftën ndaj veprimtarive kriminale, të tilla si blerja e pajisjeve speciale, ofrimi i trajnimeve ose financimi i projekteve të përbashkëta të zbatimit të ligjit.
Franca dhe Kanada	Mbulimi i kostove të programit të rikuperimit të asetëve	Shumë vende përdorin të ardhurat e konfiskuara për mbulimin e kostos së krijimit të kapaciteteve për të menaxhuar siç duhet pronën e sekuestruar dhe konfiskuar, si dhe përmbushjen e synimeve të programit të rikuperimit të asetëve. Mbulimi i kostove të programit të rikuperimit të asetëve mund të përshijë pagesa për personelin apo përmirësimin e infrastrukturës.
Belgjika, Franca, Australia, Britania e Madhe, SHBA, dhe Honduras	Kompensimi i viktimave	Shumë legjislacione ndërkombëtare inkurajojnë shtetet që t'i japin përparësi përdorimit të të ardhurave të krimit për të kompensuar viktimat e tij. Për shembull, Direktiva 2012/42/BE kërkon që nëse, "si rezultat i një veprë penale, viktimat kanë pretendime kundër personit që i nënshtrohet një mase konfiskimi", shtetet anëtare duhet të sigurohen që masat e konfiskimit të mos i pengojnë viktimat e tilla të kërkojnë kompensim për pretendimet e tyre.
Italia, Kolumbia, Rumania, Skocia dhe Honduras	Ripërdorimi social	Nismat e ripërdorimit social e vendosin pronën e konfiskuar në dispozicion të komuniteteve të prekura për të bërë rigjallërimin ekonomik dhe kthyer besimin e tyre në institucionet shtetërore. Qëllimi i masave të ripërdorimit social në këtë kontekst janë për të demonstruar se rivendosja e kontrollit shtetëror jo domosdoshmërisht sjell shkatërrimin e përfitimeve ekonomike të prodhuara nga bizneset që ishin nën kontroll të krimit të organizuar.

Burimi: UNODC, 2017

Sa i përket çështjes së destinimit të asetëve të sekuestruara, Qeveria e Republikës së Kosovës në mbledhjen e datës 24 qershor 2022, ka miratuar koncept dokumentin për Fondin e Konfiskimit përmes së cilit parashihet që mjetet financiare që vijnë nga konfiskimi të destinohen për grupet e marginalizuara.¹¹ Përveç kësaj, në po këtë mbledhje është miratuar edhe propozim vendimi për dhënien në shfrytëzim të pronave të konfiskuara për institucionet qendrore dhe lokale, gjë që lehtëson barrën e mirëmbajtjes financiare për AAPSK-në, si dhe ndihmon institucionet në përmbushjen e nevojave të tyre.¹²

11 Koha.net – Mjetet financiare nga konfiskimi do të destinohen për grupet e marginalizuara të shoqërisë.

Burimi: <https://bit.ly/3nkCi2s>

12 Ibid.

Qëllimi i këtij raporti të Institutit GAP është të bëhet analiza e rolit të institucioneve përgjegjëse në Kosovë që merren me konfiskimin dhe sekuestrimin e pasurisë së jashtëligjshme¹³, aspekteve legjislative të ligjit për menaxhimin e financave publike, formës më të mirë të destinimit të mjeteve të gjeneruara nga shitja e aseteve të jashtëligjshme, si dhe të analizohen iniciativat e reja ligjore për konfiskimin dhe sekuestrimin e pasurive të konfiskuara. Raporti shpjegon edhe direktivat e Bashkimit Evropian dhe ofron disa modele që praktikohen nga vendet tjera për konfiskimin e pasurisë së fituar në mënyrë të jashtëligjshme. Për fund, raporti ofron disa rekomandime për ndryshimet e nevojshme të legjislacionit në fuqi dhe hapat e mëtejshëm që duhen ndërmarrë për të rritur efikasitetin e menaxhimit të financave publike dhe pasurisë së sekuestruar.

2. Konventat ndërkombëtare dhe direktivat evropiane

Për të arritur rezultate në identifikimin dhe parandalimin e praktikave të keqpërdorimit të fondeve publike dhe përfitimit të jashtëligjshëm, nevojitet një bazë ligjore e cila është në përputhje me standardet ndërkombëtare. Procesi i ngrirjes apo konfiskimit të aseteve mund të jetë i komplikuar për shkak të mos-harmonizimit të ligjeve dhe barrës së rëndë të provës së fajësisë. Prandaj, nevoja për unifikimin e ligjeve duke u bazuar në kuadrin ligjor ndërkombëtar është e domosdoshme për të rritur efikasitetin në luftën kundër pasurisë së jashtëligjshme. Konventa e Kombeve të Bashkuara kundër korrupsionit konsiderohet si pikënisje e legjislacioneve kombëtare në luftën kundër krimit të organizuar dhe korrupsionit.¹⁴ Tre qëllimet kryesore të kësaj konvente janë:

- Përmirësimi dhe forcimi i masave për të parandaluar dhe luftuar korrupsionin në mënyrë më efektive;
- Promovimi, lehtësimi dhe mbështetja në fushën e bashkëpunimit ndërkombëtar dhe asistencave teknike për parandalimin dhe luftimin e korrupsionit, si dhe rritjen e efikasitetit në rikuperimin e aseteve; dhe
- Promovimi i integritetit, llogaridhënies, si dhe menaxhimit të duhur të pronës dhe çështjeve tjera publike.

Bashkimi Evropian ka disa direktiva në fushën e konfiskimit të aseteve të jashtëligjshme. Ndër më të njohurat është direktiva 2007/845/JHA e vitit 2007.¹⁵ Kjo direktivë ka si qëllim shkëmbimin e shpejtë të informacionit mes vendeve anëtare që mund të dërgojë në gjurmimin apo konfiskimin e pronave të përfituara jashtëligjshëm, si dhe komunikimin e drejtëpërdrejtë dhe rritjen e bashkëpunimit mes vendeve në gjurmimin e të ardhurave të paligjshme. Për të realizuar këto synime, vendet anëtare të BE-së duhet të kenë zyra kombëtare të rikuperimit të aseteve të cilat janë në gjendje të shkëmbejnë më shpejtësi informacionet me njëra-tjetrën.¹⁶

13 Sa i përket terminologjisë së përdorur në këtë raport, përmes 'konfiskimit' nënkuptojmë marrjen e përhershme të pasurisë nga shteti pas vendimit të gjykatës, ndërsa me 'sekuestrim' nënkuptojmë marrjen e përkohshme të pasurisë deri në një vendim të formës së prerë të gjykatës.

14 United Nations Convention Against Corruption – fq 7. Burimi : <https://bit.ly/3LdV1d>

15 Official Journal of the European Union (Acts adopted under the EU Treaty) Council Decision 2007/845/JHA. Burimi: <https://bit.ly/3rtpt8W>

16 Baza ligjore e shkëmbimit të aseteve duhet të bazohet në rrjetin CARIN që ka qëllim rritjen e njohurive të ndërsjella mbi metodat dhe teknikat e nevojshme në fushën e bashkëpunimit ndërkufitar në rastet e informimit, ngrirjes, sekuestrimit dhe konfiskimit të të ardhurave dhe pronave që lidhen me krimin e organizuar. Grupet kriminale veprojnë pa kufinj dhe gjithnjë e më shumë fitojnë teren duke e zgjeruar më tepër aktivitetin kriminal të tyre. Prandaj, rrjeti CARIN është shumë i nevojshëm për rritjen e bashkëpunimit ndërkombëtar në luftën kundër dukurive kriminale, pasi që rrit efikasitetin në gjurmimin e këtyre dukurive si dhe nivelin e shkëmbimit të informatave mes vendeve.

Një tjetër direktivë, e miratuar në vitin 2014 nga Parlamenti Evropian, është Direktiva 2014/42/EU mbi ngrirjen dhe konfiskimin e aseteve dhe produkteve të krimit në BE.¹⁷ Kjo direktivë ka si synim neutralizimin e produkteve të krimit duke u shtrirë në çdo pasuri që vjen nga aktivitetet me karakter kriminal përmes zgjerimit të kompetencave dhe vendosjes së rregullave minimale për regjimet kombëtare në lidhje me konfiskimin e aseteve të jashtëligjshme. Pika 11 e kësaj direktive sqaron konceptin e të ardhurave direkte nga krimi dhe të ardhurave indirekte, të cilat mund të jenë pronat apo të ardhurat e jashtëligjshme që janë transformuar në burime tjera dhe janë përzier me të ardhurat e ligjshme.

Për dallim prej direktivës së vitit 2007, direktiva 2014/42/EU i mundëson vendeve anëtare edhe konfiskimin e pasurive që ka shkuar në pronësi të palëve të treta, si dhe mundëson konfiskimin dhe sekuestrimin e aseteve në mungesë të palëve. Direktiva sqaron edhe menaxhimin e aseteve të ngrira apo konfiskuara, duke i obliguar vendet anëtare të BE-së që të marrin masat e nevojshme për të siguruar menaxhimin adekuat të pronës dhe sekuestrimet e mëvonshme. Kjo parashihet të bëhet përmes krijimit të zyrave të centralizuara ose mekanizmave të tjerë ekuivalent, të cilave u mundësohet shitja apo përdorimi i pronës nga ana e shtetit për interes publik apo social.

2.1. Baza ligjore për konfiskimin e pasurisë së jashtëligjshme në Kosovë

Menaxhimi i financave publike në Kosovë është i rregulluar përmes Ligjit nr. 03/L-048 për menaxhimin e financave publike.¹⁸ Para publike sipas këtij ligji nënkuptohen paratë që janë nën menaxhim të ndonjë organizate buxhetore, autoriteti publik, ndërmarrje publike, apo zyrtari publik që është kompetent për administrimin e tyre.

Për më tepër, ky ligj përcakton edhe mënyrën e përdorimit të parave publike, me ç'rast kërkon që paratë të përdoren vetëm për qëllime të miratuara publike dhe asnjë autoritet publik nuk duhet të devijojë apo keqpërdor këto para.

Megjithatë, përkundër rregullimit ligjor, mundësitë e keqpërdorimit të parasë publike janë mjaft të mëdha për shkak të pamundësisë për kontroll të vazhdueshëm dhe transparencës së dobët që e ka karakterizuar në vazhdimësi procesin buxhetor në Kosovë. Përveç keqpërdorimit të financave publike, problem tjetër që e shoqëron vendin është edhe shkalla e lartë e informalitetit që i mundëson individëve dhe grupeve të interesit zgjerim të aktivitetit dhe përfitimeve të jashtëligjshme.

Ndërkaq baza për konfiskimin e pasurisë së përfituar në mënyrë të jashtëligjshme për herë të parë u vendos në vitin 2003 me Kodin e Përkohshëm Penal të Kosovës.¹⁹ Sipas nenit 82, "asnjë person nuk mund ta mbajë dobinë pasurore të fituar me anë të kryerjes së veprës penale", në të kundërtën pasuria konfiskohet me aktgjykim të gjykatës me të cilin është konstatuar kryerja e veprës penale.

Më vonë, Kodi i Përkohshëm Penal i Kosovës u zëvendësua me Kodin e Republikës së Kosovës të vitit 2012, në të cilin bazohen edhe ligjet për sekuestrimin dhe konfiskimin e pasurisë së jashtëligjshme. Dy ligjet kryesore që shërbejnë si pikënisje për konfiksimin dhe administrimin e pasurisë së jashtëligjshme në Kosovë janë Ligji nr. 05/L-049 për administrimin e pasurisë së sekuestruar dhe të konfiskuara²⁰ i miratuar nga Kuvendi i Kosovës në vitin 2016, si dhe Ligji nr. 06/L-087 për kompetencat e zgjeruara për konfiskimin e pasurisë²¹ i cili hyri në fuqi në janar të vitit 2019.

17 Official Journal of the European Union – Directive 2014/42/EU of the European Parliament and of the Council. Burimi: <https://bit.ly/3smx2gR>

18 Ligji nr. 03/L-048 për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë. Burimi: <https://bit.ly/3gwRKFe>

19 Kodi i Përkohshëm Penal i Kosovës. Burimi: <https://bit.ly/3guZms5>

20 Ligji nr. 05/L-049 për Administrimin e Pasurisë së Sekuestruar dhe të Konfiskuara. Burimi: <https://bit.ly/3Lgtk1d>

21 Ligji nr. 06/L-087 për Kompetencat e Zgjeruara për Konfiskimin e Pasurisë. Burimi: <https://bit.ly/3so2X00>

Ligji nr.05/L-049 përcakton AAPSK-në si organ qendror të administratës shtetërore që ka për detyrë administrimin e pasurisë së sekuestruar dhe operon në kuadër të Ministrisë së Drejtësisë.²² Neni 18 i këtij ligji definon administrimin e pasurisë së sekuestruar duke listuar hapat që duhet ndërmarrë prej momentit të sekuestrimit të pasurisë deri në vendimin final të gjykatës. Ky ligj i definon detyrat e AAPSK lidhur me mirëmbajtjen dhe ruajtjen e vlerës së pasurisë së sekuestruar dhe obligohet që brenda afatit kohor prej dhjetë ditëve ta informojë gjykatën për pranimin e pasurisë, lokacionin ku gjendet pasuria e sekuestruar dhe dërgimin e kopjes së regjistrimit të pasurisë ku përfshihen specifikat dhe vlera e pasurisë.

Në bazë të këtij ligji, AAPSK është e pavarur në kryerjen e funksioneve dhe asnjë organ apo institucion nuk ka të drejtë të ndikojë në punën e saj. Sa i përket shfrytëzimit të pasurive të paluajtshme, Qeveria me propozimin e Ministrisë së Drejtësisë, përcakton kriteret, masën dhe mënyrën e përdorimit të tyre qoftë ajo për veprimtaritë ekonomike, tregtare apo profesionale duke u bazuar brenda kufijve të destinimit, të vendosura nga Ligji nr.05/L-049.

Shitja e aseteve të konfiskuara sipas këtij ligji mund të bëhet në dy forma:

- përmes shpalljes publike në uebfaqen e agjencisë; apo
- përmes ankandeve publike.

Nga të dhënat e publikuara në uebfaqen zyrtare të AAPSK-së, gjatë vitit të kaluar janë mbajtur dymbëdhjetë ankande publike. Të hyrat nga shitja e aseteve të konfiskuara shkojnë në llogarinë bankare të AAPSK-së, në Bankën Qendrore të Kosovës. Këto të hyra ruhen në një llogari të veçantë të agjencisë, deri kur bëhet vendimi i formës së prerë nga gjykata, për të kaluar më pas në buxhetin e vendit.

Për të realizuar shitjen e aseteve të konfiskuara organizohen dy ankande publike, ku në rast se shitja rezulton të jetë e pasuksesshme, atëherë pasuria e luajtshme mund të shitet përmes një marrëveshje direkte në përputhje me ligjin, të dhurohet për qëllime humanitare, ose si përfundim të shkatërrohet. Ndërsa, neni 15 i këtij ligji, definon bashkëpunimin ndërkombëtar të AAPSK-së në rastet kur nevojitet. Për shembull, në rastet kur gjykatat e Kosovës pranojnë ndonjë kërkesë nga një shtet tjetër, si dhe pasuritë që e përbëjnë subjektin e kërkesës transferohen në Agjenci për t'u administruar, atëherë Agjencisë i hapet rruga që të ketë përgjegjësi për ato pasuri njësoj sikur çështja të ishte nisur prej Republikës së Kosovës.²³

Për të përmirësuar edhe më shumë efikasitetin në luftën kundër pasurisë së jashtëligjshme, në janar të vitit 2019 hyri në fuqi Ligji nr.06/L-087 për kompetencat e zgjeruara për konfiskimin e pasurisë i cili është në përputhje me Direktivën 2014/42/EU mbi ngrirjen dhe konfiskimin e aseteve dhe të ardhurave të krimit.²⁴ Përmes këtij ligji është synuar që të zgjerohen kompetencat e organeve ndjekëse në fushën e konfiskimit të pasurisë në rastet kur procedurat e Kodit Penal të Republikës së Kosovës nuk janë të mjaftueshme. Cak i këtij ligji është pasuria e personave të dënuar për ndonjë vepër penale të paraparë nga Kodi Penal i Republikës së Kosovës në të cilat përfshihen: veprat penale të përfitimit përmes krimit të organizuar, veprat penale korruptive nga zyrtarët publik, trafikimi me njerëz, terrorizmi, sulmet kibernetike. si dhe çdo vepër tjetër penale që sjell përfitime materiale në vlerë mbi 10,000 euro.²⁵

²² Ligji nr. 05/L-049 për Administrimin e Pasurisë së Sekuestruar dhe të Konfiskuar. Neni 5.

Burimi: <https://bit.ly/3Lgtk1d>

²³ Ibid, neni 15.

²⁴ Ligji nr. 06/L-087 për Kompetencat e Zgjeruara për Konfiskimin e Pasurisë. Burimi: <https://bit.ly/3so2X00>

²⁵ Ibid, neni 2.

Ndërsa neni 10 i këtij ligji sqaron masat e përkohshme për sigurimin e pronës, ku përfshihen mbajtja e pasurisë në kasafortë apo depo, caktimi i një administruesi që e mirëmban atë, si dhe çdo hap tjetër që është i nevojshëm për të mirëmbajtur asetet dhe parandaluar rënien e vlerës së tyre.

Përkundër kësaj, amortizimi i aseteve mbetet një problem mjaft i madh që e shoqëron administrimin dhe rishitjen e tyre. Ligjet në fuqi nuk parashohin veprimet konkrete që duhet të ndërmerren në rastet e zhvlerësimit të vlerës së aseteve. Nga momenti i sekuestrimit të aseteve deri në marrjen e vendimit final të formës së prerë nga gjykata, për konfiskim apo rikthim të tyre te pronarët paraprak, shpeshherë mund të kalojnë vite që padyshim ndikon në amortizimin e tyre dhe bën të pamundur ruajtjen e vlerës së këtyre aseteve. Për shembull, në rastet e veturave të sekuestruara, shumica prej tyre ekspozohen në diell, erë dhe shi deri në marrjen e vendimit gjyqësor. Ky ekspozim dhe mosmirëmbajtja e tyre bën që vlera e aseteve të bie ndjeshëm me kalimin e kohës. Për shembull, neni 16 i Ligjit nr.05/L-049, parasheh që në momentin që merret vendimi për revokimin e sekuestrimit apo kthimit të pasurisë tek palët të hartohet një procesverbal me të dhëna në lidhje me pronarin e pasurisë, gjendjen e pasurisë në momentin e pranimit, vlerën e pasurisë, kohën e pranimit, mënyrën e ruajtjes së pasurisë, si dhe informatat e tjera të nevojshme lidhur me pasurinë.²⁶

Në rast të shitjes së pasurisë, Agjencia duhet t'i kthejë paratë e siguruar nga shitja tek palët, ndërsa në rast të shkatërrimit të pronës, palët kompensohen sipas dispozitave të legjislationit në fuqi.

Megjithatë, ajo që mund të vërehet është që përmes këtij ligji nuk definohet qartë termi 'kompensim', pasi që kompensimi i aseteve mund të bëhet duke u bazuar në vlerën aktuale të tregut dhe jo në vlerën e mëparshme. Për më tepër, te procesi i kompensimit nuk përmendet askund fjala 'barasvlerë', që do të nënkuptonte kompensimin e barasvlefshëm të asetit me vlerën që e kishte në momentin e sekuestrimit. Mangësi tjetër e këtyre ligjeve mund të jetë fakti që nuk potencohet se çfarë roli ka AAPSK-ja në pasuritë e sekuestruara nga institucionet tjera veçanërisht Administrata Tatimore e Kosovës (ATK) dhe Dogana e Kosovës të cilat gjatë kontrolleve rutinë shpeshherë hasin në asete të jashtëligjshme.

2.2. Projektligji për themelimin e Byrosë Shtetërore për verifikimin dhe konfiskimin e pasurisë së pajustificueshme

Për të treguar efikasitet në luftën kundër pasurisë së jashtëligjshme, Ministria e Drejtësisë njoftoi për fillimin e punës në përgatitjen e një koncept dokumenti për konfiskimin e pasurisë së jashtëligjshme, i cili u miratua me 13 prill të vitit 2021 nga Qeveria e Republikës së Kosovës. Me anë të këtij koncept-dokumenti, Qeveria shfaqte gatishmërinë institucionale në konfiskimin e pasurisë së përfituar në mënyra të jashtëligjshme, duke krijuar një lloj garancie te qytetarët se personat që merren me aktivitete të jashtëligjshme nuk do mund t'i gëzojnë të mirat materiale që rrjedhin nga kjo veprimtari, si dhe dëshmuar gatishmërinë e institucioneve në luftimin e informalitetit përmes definimit të pronësisë dhe prejardhjes së pasurisë.

Ky koncept dokument është hartuar duke u bazuar në dispozita të ngjashme me ligjin e konfiskimit të pasurisë së Anglisë dhe Irlandës dhe ka si synim krijimin e një agjencie të re e cila ka për detyrë të identifikojë diskrepancën mes të hyrave të ligjshme dhe pasurisë së fituar të personave zyrtarë. Pra, për dallim nga AAPSK,

²⁶ Ligji nr. 05/L-049 për Administrimin e Pasurisë së Sekuestruar dhe të Konfiskuar. Neni 16.
Burimi: <https://bit.ly/3Lgtklid>

fokusi i kësaj agjencie është vetëm te personat zyrtarë, që nënkupton shërbyesit civil dhe përfaqësuesit publik që bëjnë pjesë në institucionet e Republikës së Kosovës.

Koncepti dokumenti identifikon mangësitë e bazës aktuale ligjore dhe procesin e gjertanishëm të konfiskimit të aseteve, ku ndër problemet e identifikuara janë edhe mungesa e koordinimit mes institucioneve përgjegjëse, humbja e vlerës së aseteve të konfiskuara, etj. Në të dhënat e publikuara në këtë koncept dokument, vlera e ngrirjeve dhe sequestrimeve në gjashtë vitet e fundit është 180 milionë euro, prej të cilave vetëm 3.5 milionë janë konfiskuar përfundimisht, përkatësisht vetëm 1.94% e shumës së përgjithshme.

Më 29 dhjetor 2021, Qeveria miratoi Projektligjin nr.08/L-121 për themelimin e Byrosë Shtetërore për verifikimin dhe konfiskimin e pasurisë së pajustificueshme.²⁷ Sipas nenit 2 të këtij projektligji, si cak i Byrosë do të jenë:

- personat zyrtar dhe pasuria e tyre e fituar nga data 17 shkurt 2008;
- personat e ekspozuar politikisht;
- anëtarët e tyre të familjes; si dhe
- personat e tretë.

Ky Projektligj mundëson që një person zyrtar të jetë cak i verifikimit të pasurisë edhe 10 vjet pasi të pushojë së ushtruar funksionin e tij/saj. Byroja është institucion publik i pavarur dhe ka statusin e personit juridik. Përmes nenit 8 përcaktohen edhe kompetencat dhe përgjegjësitë e saj, ku Byroja ka për detyrë të:

- fillojë procedurën e verifikimit të pasurisë;
- parashtojë propozimin për konfiskim në gjykatë;
- bashkëpunojë me institucionet tjera relevante;
- publikojë aktgjykimet në faqen zyrtare të Byrosë;
- publikojë të dhënat lidhur me shifrat e konfiskimit të pasurisë;
- raportojë para Kuvendit të Kosovës një herë në vit, përveç rasteve kur Kuvendi kërkon raporte më të shpeshta nga Byroja; si dhe
- kryejë detyra tjera të përcaktuara nga legjislacioni në fuqi.²⁸

Sipas Projektligjit, çdo shpërputhje në mes të të hyrave dhe pasurisë që tejkalon vlerën prej 25,000 euro konsiderohet si bazë për zyrtarin e autorizuar të Byrosë që të dërgojë propozimin për konfiskimin e pasurisë. Ecuria e konfiskimit parasheh që pas analizës së informatave dhe të dhënave për një person të dyshuar, pala e dyshuar ftohet në procedura të justifikimit të pasurisë në afat prej tridhjetë ditësh.²⁹ Pra, kjo bart barrën e provës te pala e dyshuar, ku në rast se dëshkohet që pasuria është fituar në mënyrë të jashtëligjshme dhe nuk ka asnjë provë nga pala që e dëshmon burimin ligjor të pasurisë, atëherë zyrtarët e Byrosë propozojnë dërgimin e çështjes në gjykatë për konfiskim. Pas paraqitjes së dosjes së lëndës në gjykatë, mund të kërkohet vendosja e masës së përkohshme për sigurimin e pasurisë, në rastet kur dyshohet se pasuria mund të tjetërsohet apo asgjësohet nga personi i akuzuar.³⁰

²⁷ Projektligji për Byrosë Shtetërore për Verifikimin dhe Konfiskimin e Pasurisë së Pajustificueshme 29.12.2021

Burimi: <https://bit.ly/3uMKihA>

²⁸ Ibid, neni 8.

²⁹ Ibid, neni 20.

³⁰ Ibid, neni 21.

Byroja udhëhiqet nga drejtori/ja i/e përgjithshëm i/e cili/a zgjidhet me vota nga Kuvendi i Kosovës për të ushtruar këtë funksion në një mandat pesë vjeçar. Puna e Byrosë mbikqyret nga një komision i cili ka për detyrë të vlerësojë raportet e Byrosë, dhe gjithashtu bën vlerësimin, zgjedhjen dhe shkarkimin e drejtorit të përgjithshëm, mirëpo nuk ka të drejtë të ndërhyjë në rastet që gjenden në procedura të verifikimit në Byro. Në anën tjetër, veçanti e Projektligjit është vlera zëvendësuese e cila konfiskohet në rastet kur është e pamundur konfiskimi i pasurisë origjinale për shkak të asgjësimit apo tjetërsimit, si dhe te termi pasuri, për dallim prej ligjeve tjera, ky projektligj përfshin edhe kriptovalutat.

Sa i përket administrimit të pasurisë, sipas nenit 61, pasuria e konfiskuar administrohet nga agjencia përkatëse për administrimin e pasurisë së pajustificuar, që nënkupton se AAPSK-ja është përgjegjëse për të administruar pasurinë e konfiskuar nga Byroja. Edhe pse në koncept dokument përmenden edhe termet ngrirje dhe sekuestrim i pasurisë, te ky projektligj këto dy terme nuk përmenden asnjëherë, pasi që sipas projektligjit, fokusi i Byrosë do të jetë vetëm te konfiskimi civil, që nënkupton konfiskim të menjëhershëm pa aktgjykim dënues.³¹

Megjithatë, termet ngrirje dhe konfiskim janë zëvendësuar me termin 'masa të përkohshme' që ndërmerr gjykata për sigurimin e pasurisë. Pra, përveç pamundësisë për konfiskim të menjëhershëm deri në vendimin e masave të përkohshme të gjykatës, me këtë projektligj nuk përmbushen në tërësi synimet e koncept dokumentit pasi që edhe vlera minimale që duhet t'i nënshtrohet verifikimit e paraparë në këtë koncept dokument dhe Ligjin nr.06/L-087 ishte 10,000 euro, ndërsa me Projektligj rritet në 25,000 euro.

3. Reagimet ndaj nismës së re ligjore për themelimin e Byrosë

Deri më tani, duke marrë parasysh barrën e rëndë të provës, prokurorët kanë hezituar të paraqesin kërkesa për konfiskim dhe sekuestrim të pasurive. Prandaj, synimi kryesor i Byrosë është bartja e barrës së provës tek palët e akuzuara tek të cilat ka mospërputhje mes të hyrave dhe pasurisë. Në rast se kjo barrë e provës bartet automatikisht me fillimin e procedurave të konfiskimit dhe pala e akuzuar konsiderohet fajtores pa u argumentuar fillimisht nga organi inicues se ekziston prova e pajustificueshmërisë së pasurisë, atëherë mund të thuhet se kemi shkelje të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut. Si rrjedhojë, duhet pasur kujdes që gjatë procedurave të konfiskimit të mos shkelen këto të drejta, respektivisht parimi i 'prezumimit të pafajësisë', i cili nënkupton se 'kushdo që është i akuzuar duhet të konsiderohet i pafajshëm derisa të provohet fajësia në bazë të ligjit'.³²

Lidhur me këto zhvillime dhe idesë për krijimin e një agjencie të re ka pasur reagime edhe nga zyrtarët e BE, të cilët në intervista për mediat vendore theksuan nevojën për mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut gjatë procesit të konfiskimit të pasurisë.³³ Gjithashtu, sipas raportit të Komisionit Evropian, kuadri ligjor i vendosur në vitin 2019 është në përputhje me standardet evropiane, përkatësisht me direktivën 2014/42/EU, dhe si i tillë është mjaft efikas në rritjen e sasisë së pasurive të konfiskuara përmes ndjekjes së procedurave të nevojshme penale që njëkohësisht garantojnë mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut.³⁴

31 Ibid, Neni 62.

32 The European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) – Article 48 – Presumption of innocence and right of defence. Burimi: <https://bit.ly/3rCu4WA>

33 Gazeta Express – Kurti do që të konfiskojë pasuri pa aktgjykim, nga BE-ja flasin për Express. Burimi: <https://bit.ly/3zKB2xg>

34 European Commission – Commission Staff Working Document, Kosovo* 2019 Report. Burimi: <https://bit.ly/3sQGFVn>

Problematik mund të konsiderohet edhe neni 26 i Projektligjit për themelimin e Byrosë, i cili i jep të drejtë gjykatës të vendosë masa të përkohshme të sigurimit të pasurisë pa njoftim paraprak të palës së përfshirë në procedurë. Ndërsa, përveç kufizimit të punës së Byrosë vetëm te zyrtarët publik dhe jo edhe te personat tjerë jo-publik që kanë përfituar jashtëligjshëm nga ndonjë vepër penale të paraparë në Kodin Penal të Kosovës, shqetësuese mbetet edhe fuqia e drejtorit të përgjithshëm dhe mënyra e përzgjedhjes së tij/saj, pasi nuk duhet përjashtuar si mundësi që partitë politike në pushtet përmes sigurimit të votave në Kuvend të zgjedhin një drejtor/e që është i/e ndikuar politikisht.

Për t'i adresuar këto çështje, më 24 shkurt 2022, Kuvendi i Republikës së Kosovës vazhdoi punimet me shqyrtimin e parë të Projektligjit nr.08/L-121 për Byronë Shtetërore për verifikimin dhe konfiskimin e pasurisë së pajustificueshme. Edhe gjatë këtij shqyrtimi kishte mospajtime mes deputetëve të pozitës dhe opozitës, ku këta të fundit jo rrallë herë theksonin se projektligji bie ndesh me Kushtetutën e vendit.³⁵ Prandaj, duke marrë parasysh lëshimet e përmendura mësipër dhe kërkesat e opozitës, projektligji para se të hidhej në Kuvend për miratim është dërguar për adresim te Komisioni i Venecias, i cili ka dalur me një qëndrim zyrtar, me datën 17 qershor 2022.³⁶

Sipas Komisionit të Venecias krijimi i Byrosë shtetërore e cila ka si synim konfiskimin civil të aseteve mund të jetë hap efektiv në luftimin e krimit të organizuar dhe korrupsionit, si dhe parandalimin e shfrytëzimit të fondeve të përfituara në mënyrë të jashtëligjshme. Megjithatë, duke ditur se një legjislacion i tillë është i ndjeshëm ndaj të drejtave të njeriut, Komisioni bënë thirrje që procedurat e konfiskimit civil të bazohen në Kushtetutën e Republikës së Kosovës tek e cila ndër të tjera përfshihet zbatimi i Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe standardeve tjera evropiane në lidhje me sundimin e ligjit dhe respektimit të të drejtave të njeriut.³⁷

Në anën tjetër Komisioni thekson se numri i ulët i rasteve të konfiskimit mund të shpjegohet me zbatimin e mangët të legjislacionit aktual dhe jo me mangësitë legjislative. Sipas tyre, ligji i ri i propozuar si i vetëm nuk mund të pritët të zgjidhë të gjitha problemet e korrupsionit, prandaj duhet të përfshihet në një qasje më të gjerë e cila do të përfshinte një sërë masash praktike që synojnë rritjen e efektivitetit të sistemit të zbatimit të ligjit. Për më tepër është ende e dyshimtë nëse formimi i një trupi të ri do ta bënte më efektive luftën kundër korrupsionit ose do ta komplikonte edhe më tej sistemin në të cilin tashmë janë të përfshirë një numër trupash, siç janë policia, shërbimi prokurorial, administrate tatimore, dogana dhe Agjencia Kundër Korrupsionit. Prandaj, Komisioni i Venecias propozon se sistemi ri i verifikimit dhe konfiskimit të pasurisë të kombinohet në një farë mënyre me sistemin ekzistues të deklarimit të pasurisë së zyrtarëve të lartë publikë i cili është në duart e Agjencisë Kundër Korrupsionit.³⁸

Si përfundim Komisioni i Venecias thekson se Projektligji në formulimin aktual paraqet një mori mangësish. Zbatimi i këtij Projektligji mund të rezultojë në shkelje të të drejtave themelore të garantuara me Kushtetutë të Kosovës dhe Gjykatën Evropiane për të Drejtat e Njeriut. Rrjedhimisht, Komisioni i Venecias ofron disa rekomandime ku ndër të tjera kërkohet rishqyrtimi i nevojës për krijimin e një trupi të ri që merret me çështjet e pasurisë së jashtëligjshme. Ndërsa në rast se veç krijohet një mekanizëm i tillë duhet të sigurohet pavarësia

35 Kuvendi i Kosovës – Kuvendi shqyrtoi Projektligjin për Byronë Shtetërore për verifikimin dhe konfiskimin e pasurisë së pajustificueshme. Burimi: <https://bit.ly/3OfbEn7>

36 Venice Commission – Opinion On The Draft Law N.08/L-121 On the State Bureau For Verification And Confiscation of Unjustified Assets. Burimi: <https://bit.ly/3y8hUb8>

37 Ibid.

38 Ibid.

e tij, personeli i specializuar, kushtet e mbledhjes së informacionit që parashihet të ndodhë para fillimit të procedurës zyrtare të verifikimit, përcaktimi i kushteve se si duhet të filloj procedura e verifikimit, si dhe fokusi i mekanizmit të rastet e profilit të lartë. Si rekomandim tjetër me rëndësi është edhe bartja e barrës së provës. Sipas Komisionit kalimi i barrës së provës te pala në procedurë duhet të bëhet vetëm pasi autoriteti kompetent (sipas projektligjit aktual, Byroja) ka paraqitur prova që tregojnë se ka të paktën një probabilitet të pala e caktuar për përvetësim të paligjshëm të aseteve.³⁹

Duke nisur nga të gjeturat Komisioni i Venecias nuk është kategorikisht kundër themelimit të Byrosë, megjithatë në ligjin e propozuar ekzistojnë disa mangësi që sipas Komisionit duhet të adresohen pasi cenojnë të drejtat dhe liritë themelore të njeriut, si dhe sigurinë juridike të vendit. Megjithatë, përkundër këtyre shqetësimeve të ngritura nga Komisioni i Venecias, Kuvendi i Republikës së Kosovës me 58 vota për dhe tre abstenime me datën 14 korrik 2022, ka votuar në parim Projektligjin që i hap rrugë krijimit të Byrosë shtetërore për verifikimin dhe konfiskimin e pasurisë së pajustificueshme.⁴⁰

4. Praktikrat ndërkombëtare për konfiskimin e pasurisë

Duke pasur parasysh që për konfiskimin e pasurisë nuk ekziston një standard unik ndërkombëtar, por një sërë ligjesh kombëtare të vendeve të ndryshme që i nënshtrohen ndryshimeve të vazhdueshme dhe duhet të përditësohen deri te një unifikim me legjislacionet ndërkombëtare, në vijim kemi paraqitur disa metoda dhe mekanizma që shtetet e ndryshme i përdorin për sekuestrimin dhe konfiskimin e të pasurisë së jashtëligjshme.

4.1. Modeli in rem i konfiskimit të pasurisë

Modeli in rem i konfiskimit është një iniciativë e Programit të Asistencës Juridike për Amerikën Latine dhe Karaibet (Legal Aid Program for Latin America and the Caribbean, LAPLAC) dhe bazohet në traditën e gjatë të Zyrës Kombëtare për Drogën dhe Krimin (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC), që ka si qëllim luftën kundër drogës, krimin të organizuar, korrupsionit dhe terrorizmit.⁴¹ Konfiskimi in rem ka si synim pronën apo asetet që rrjedhin nga një aktivitet kriminal apo kanë një destinacion të jashtëligjshëm dhe jo personin duke lënë të nënkuptohet që ajo pasuri e fituar me kapital të paligjshëm nuk mund të fitojë legjitimitet. Pra, detyra e prokurorëve në modelin in rem është të dëshmojnë se prona në fjalë ishte e përfshirë në një veprimtari të jashtëligjshme. Sipas këtij modeli, në rast se prokurorët dyshojnë se një pasuri e caktuar është e fituar në mënyrë të jashtëligjshme, atëherë mund të merret vendimi për konfiskim në bazë të provave që prokurorët kanë si dëshmi se pasuria në fjalë është fituar nga ndonjë vepër penale. Avantazhi i modelit in rem është që nuk kërkon dënim civil apo penal kundrejt ndonjë individi, por 'faji' i caktohet pronës. Si model mund të përdoret në rastet kur një i dyshuar është i pamundshëm për tu kapur, i vdekur apo i imunizuar nga ndjekja penale duke i mundësuar kështu autoriteteve konfiskimin e pronës apo fondeve pa ndonjë vendim penal, dhe shmangur kështu procedurat e gjata gjyqësore që mund të marrin vite duke parandaluar edhe zhvlerësimin e aseteve.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Koha.net – Votohet në parim Byroja për konfiskimin e pasurisë, opozita s'e mbështet. Burimi: <https://bit.ly/3L3WZeg>

⁴¹ UNODC Model Law on In Rem Forfeiture. Burimi: <https://bit.ly/3HzweM5>

4.2. Modeli in personam i konfiskimit të pasurisë

Përveç modelit in rem, shtetet përdorin edhe modelin in personam kur kërkojnë të rikuperojnë pasuritë e vjedhura përmes ngritjes së padisë civile kundrejt një personi.⁴² Ky është proces që mund të përdoret nga qytetarët ose subjektet korporative me një pretendim kundër një tjetri, në kontekstin e mashtrimit apo përfitimt të paligjshëm të pasurisë. Modeli in personam si mekanizëm ka qenë veçanërisht i suksesshëm në rastet ndërkombëtare në të cilat kanë qenë të përfshirë personat apo subjektet ku procedimi penal për korrupsion, mashtrim apo aktivitete kriminale ka qenë i vështirë të kryhet nga gjykatat kombëtare.

4.3. Urdhërat e pasurisë së pashpjegueshme (UWO)

Përveç dy metodave të sipërpërmendura, ekzistojnë edhe metodat tjera që shtetet mund të përdorin për të bërë sekuestrimin apo konfiskimin e pasurive të jashtëligjshme. Një ndër metodat më të njohura dhe më të suksesshme është ajo e Britanisë së Madhe përmes urdhërave të pasurisë së pashpjegueshme (Unexplained Wealth Orders, UWO).⁴³ Urdhërat e pasurisë së pashpjegueshme janë një lloj kombimimi i dy metodave tradicionale in rem dhe in personam që kanë gjetur zbatim relativisht vonë në vendet e zhvilluara.⁴⁴ Krijimi i UWO-ve ka qenë mjaft efektiv në luftimin e përfitimeve të jashtëligjshme për shkak të fokusit të tyre te zyrtarët publik apo personat e ekspozuar politikisht.

Dy kategori të njerëzve mund të jenë cak i UWO-ve:

- Personat e ekspozuar politikisht që udhëheqin me institucionet publike si p.sh., ministrat, deputetët, ambasadorët apo familjarët e tyre; dhe
- Dikush i dyshuar për përfshirje në krime të rënda apo personat e lidhur me dikë të përfshirë në këto aktivitete.⁴⁵

UWO dallojnë nga ligjet tradicionale të konfiskimit të pasurisë së jashtëligjshme në disa aspekte, për shembull, edhe nëse nuk ka ndonjë provë që prona është përfitur në mënyrë të jashtëligjshme apo ndonjë aktakuzë penale, në rast se kërkon shteti atëherë pronari i pronës duhet të dëshmojë një burim të ligjshëm të pasurisë së tij në mënyrë që mos ta humbas atë. Urdhri kërkon që i pandehuri të shpjegojë burimin e pasurisë së tij në një afat kohorë të caktuar varësisht nga gjykata; në mungesë të provave dëshmuese të pasurisë nga i pandehuri, gjykata fiton argumentin. Gjatë procedurës gjyqësore bëhet ngrirja e përkohëshme e aseteve në mënyrë që i pandehuri duke ditur që nuk mund ta dëshmojë burimin e pasurisë së tij të mos shes pronën dhe të mos largohet jashtë vendit.⁴⁶ Si model është shumë efikas në luftën kundër krimit të organizuar pasi që mundëson reagim të shpejtë të autoriteteve shtetërore dhe procedura të shkurta gjyqësore.

⁴² Council of Europe – Impact Study on Civil Forfeiture. Fq 12. Burimi: <https://bit.ly/34FzFSI>

⁴³ Unexplained Wealth Orders / Briefing Paper Number CBP 9098, 1 October 2021. Burimi: <https://bit.ly/3HqKsyR>

⁴⁴ Booz Allen Hamilton, Comparative evaluation of unexplained wealth orders. Fq. 1. Burimi: <https://bit.ly/3HwQtdr>

⁴⁵ Unexplained Wealth Orders / BRIEFING PAPER Number CBP 9098, 1 October 2021. Fq 10.

Burimi: <https://bit.ly/3B2l53R>

⁴⁶ Ibid.

5. Praktikrat e vendeve të rajonit

Sipas indeksit për perceptimin e korrupsionit të organizatës Transparency International të vitit 2021, nga vendet e Ballkanit Perëndimor, Mali i Zi qëndron më së miri duke u renditur si vendi i 64-të në botë, e pasuar nga Kosova dhe Maqedonia e Veriut që gjenden në pozitën e 87-të, Serbia gjendet në pozitën e 96-të, ndërsa Shqipëria së bashku me Bosnjën dhe Hercegovinën konsiderohen si vendet më të korruptuara në rajon duke u renditur në pozitën e 110-të.⁴⁷ Bazuar në renditjen e mësipërme, vendet e Ballkanit Perëndimor konsiderohen si vende me nivel mjaft të lartë të korrupsionit, që përveç dëmeve ekonomike ka penguar edhe procesin e antarësimit të tyre në BE. Vendet e rajonit kanë përdorur metodologji të ndryshme lidhur me hapat e nevojshëm që duhen ndërmarrë për të luftuar korrupsionin, krimin e organizuar dhe sekuestruar pasurinë e fituar në rrugë të jashtëligjshme.

5.1. Shqipëria

Me miratimin e ligjit anti-mafia që kishte për qëllim parandalimin dhe goditjen e krimit të organizuar, trafikimit, korrupsionit, Shqipëria ka treguar vendosmërinë e saj në konfiskimin e pasurive të jashtëligjshme.⁴⁸ Ky ligj anti-mafia i Shqipërisë konsiderohet mjaft i avancuar për faktin që përveç konfiskimit mbi bazën penale që mund të fillojë me vendim të prokurorit të shtetit, parasheh edhe konfiskimin me procedura civile përmes ngritjes së padisë civile kundrejt një personi, i cili ka përfituar pasuri në kontekstin e mashtrimit apo ndonjë forme tjetër të jashtëligjshme.

Neni 11 i këtij ligji, përcakton kriteret për sekuestrimin e pasurisë ku përfshihen ato pasuri për të cilat ekziston një dyshim i arsyeshëm që janë fituar përmes aktiviteteve kriminale apo ka mospërputhje mes të ardhurat e deklaruara në mënyrë të ligjshme dhe vlerës së pronës apo mjeteve në fjalë. Gjithashtu, sekuestrimit i nënshtrohen edhe ato pasuri kur ekziston rreziku i tjetërsimit të fondeve, pasurive apo detajeve të tjera mbi të cilat është vënë në zbatim masa e konfiskimit, si dhe rastet kur pasuritë apo ushtrimi i ndonjë veprimtarie të caktuar ekonomike është nën ndikimin e grupeve të caktuara kriminale.

Ligji anti-mafia është mjaft i avancuar edhe në fushën e administrimit të pasurisë. Ligji parasheh caktimin e listës së administratorëve të pasurisë së sekuestruar të cilët në një afat kohor prej 15 ditësh nga emërimi i tyre kanë për detyrë të paraqesin para gjykatës elementet e hollësishme dhe gjendjen në të cilën ndodhet pasuria. Në anën tjetër, secili administrator ka për detyrë që përveç ruajtjes së vlerës së pasurive, nëse është e mundur të rrit vlerën e tyre. Përveç kësaj, ky ligj parasheh masat që duhet të ndërmarrë Agjencia në rastin e revokimit të vendimit për sekuestrim dhe kthimit të pasurisë tek palët. Për dallim nga Kosova, këto dy nene i mundësojnë të pandehurve zëvendësimin e pasurisë me pasuri të barasvlefshme, kur palët japin pëlqim dhe gjykata e konsideron të përshtatshme, duke ruajtur kështu edhe vlerën e aseteve për palën e akuzuar.⁴⁹

5.2. Serbia

Si shumica e vendeve tjera rajonale edhe Serbia shquhet për shkallën e lartë të korrupsionit dhe krimit të organizuar. Viteve të fundit, në kuadër të përmbushjes së reformave për anëtarësim në BE, Serbia ka reformuar legjisllacionin e saj për të rritur efektivitetin në uljen e shkallës së krimit të organizuar dhe sekuestrimin e pasurisë së jashtëligjshme. Një nga ligjet bazë që e përdor Serbia është Ligji për sekuestrim

⁴⁷ Transparency International, corruption perceptions index / 2021. Burimi: <https://bit.ly/3gs62qG>

⁴⁸ Ligji nr. 10192, datë 3.12.2009 për parandalimin dhe goditjen e krimit të organizuar, trafikimit, korrupsionit dhe krimeve të tjera nëpërmjet masave parandaluese kundër pasurisë. Burimi: <https://bit.ly/3siRvDe>

⁴⁹ Ibid.

dhe konfiskim i të ardhurave nga krimi.⁵⁰ Sipas këtij Ligji, autoritetet kompetente që kanë për detyrë gjurmimin, identifikimin dhe menaxhimin e të ardhurave nga krimi përfshijnë: Prokurorinë, Gjykatën, Njësinë e Intelgjencës Financiare të Ministrisë së Punëve të Brendshme dhe Drejtorinë për Menaxhimin e pasurisë së sekuestruar dhe konfiskuar.

Veçantia në ligjin e Serbisë qëndron te Njësia e Intelgjencës Financiare e cila është pjesë e Ministrisë së Punëve të Brendshme dhe ka si detyrë zbulimin e të ardhurave nga krimi, si dhe kryerjen e veprave të tjera që janë në pajtim me këtë ligj. Ligji, sqaron procedurat që duhet të ndjekin institucionet kompetente në luftën kundër pasurisë së paligjshme. Këto procedura përfshijnë hetimin financiar, sekuestrimin e përkohshëm dhe sekuestrimin e përhershëm të aseteve. Gjithashtu mjaft i rëndësishëm është edhe kapitulli IV, i cili sqaron procedurat e menaxhimit të aseteve të konfiskuara. Përmes nenit 40 të këtij kapitulli, ky ligj definon mjaft qartë se ku duhet të adresohen asetet e sekuestruara. Për shembull, në bazë të këtij neni objektet me vlerë historike, artistike dhe shkencore do të dorëzohen te institucionet kompetente për mbrojtjen e tyre. Ndërsa, posedimet në valuta dhe para të huaja, objekte të çmuara, metalet, gurë të çmuar dhe perlat do t'i dorëzohen Bankës Kombëtare të Serbisë për ruajtje deri në vendimin final të gjykatës.

Për dallim nga Kosova dhe Shqipëria, përveç definimit të qartë të aseteve të luajtshme dhe të paluajtshme, Serbia përmes nenit 42 të këtij ligji i mundëson autoriteteve kompetente shitjen e menjëhershme të aseteve të luajtshme me qëllim të ruajtjes së vlerës të tyre. Përrjashtim bëjnë rastet kur gjykata pranon një 'peng' të ofruar nga pronari i aseteve apo ndonjë person i tretë. Niveli i pengut përcaktohet nga vlera e pasurisë së sekuestruar, ku pas pranimin të 'pengut', pasuria i dorëzohet pengëdhënësit.

5.3. Maqedonia e Veriut

Në Republikën e Maqedonisë së Veriut ka një sërë ligjesh që rregullojnë çështjen e konfiskimit dhe administrimit të pasurisë së jashtëligjshme. Si pikënisje dhe bazë për procedurat e konfiskimit shërben Ligji për menaxhimin me pronën e konfiskuar, me përfitimin pronësor dhe me sendet e konfiskuara në procedurën penale dhe kundërvajtëse, i miratuar në vitin 2008.⁵¹

Me këtë ligj, menaxhimi, shfrytëzimi dhe administrimi i pronës së konfiskuar është kompetencë e 'Agjencisë për menaxhimin me pronën e konfiskuar'. Përmes nenit 6 të këtij ligji, paraqitet edhe fushëveprimi i kësaj agjencie e cila ka për detyrë të menaxhojë pronën e konfiskuar, zbatojë procedurat për konfiskimin e pronës, vlerësojë, ruajë dhe shes pronën e konfiskuar, si dhe bën punë tjera të parapara me këtë ligj. Sipas nenit 35, në rast se dështon shitja, Agjencia do të caktojë ankand të ri përmes së cilit asetet mund të shiten nën vlerën e çmuar, por jo në një çmim të zvogëluar për një të katërtën nga vlera e çmuar. Ngjashëm sikur te rasti i ligjit të Serbisë, edhe Maqedonia e Veriut përmes këtij ligji definon qartë se ku duhet të adresohen asetet në momentin e sekuestrimit, për shembull, objektet me vlera historike dhe artistike dërgohen në institucionet kompetente për to, ndërsa gurët e çmuar dërgohen për ruajtje në Bankën Popullore të Maqedonisë.

⁵⁰ Law on seizure and confiscation of the proceeds from crime / Published in "Official Gazette of the Republic of Serbia" No. 97/08. Burimi: <https://bit.ly/3AYG2qh>

⁵¹ Ligji për menaxhimin me pronën e konfiskuar, me përfitimin pronësor dhe me sendet e konfiskuara në procedurën penale dhe kundërvajtëse (Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë nr. 98/08). Burimi: <https://bit.ly/3JaH1fZ>

6. Përfundime dhe rekomandime

Ligjet aktuale të Kosovës që merren me çështjen e sekuestrimit dhe konfiskimit të pasurisë së jashtëligjshme, kanë nevojë për plotësim të vazhdueshëm konform normave ndërkombëtare.

Së fundmi, Qeveria e Kosovës ka ndërmarrë një nismë të re ligjore në mënyrë që të përmirësohet efektiviteti i institucioneve në luftën kundër dukurisë së përfitimeve të jashtëligjshme. Ky ligj i ri i hap rrugë krijimit të Byrosë për konfiskimin e pasurisë së jashtëligjshme. Projektligji për Byronë sjell risi që do ta lehtësonin gjurmimin, ngrirjen, sekuestrimin dhe konfiskimin e aseteve të jashtëligjshme. Megjithatë, Komisioni i Venecias ka konstatuar të meta serioze në këtë Projektligj, i cili në rast se miratohet do të përbënte rrezik për shkeljen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, të drejta këto të garantuara me Kushtetutën e Republikës së Kosovës dhe konventat ndërkombëtare.

Prandaj, për të pasur efikasitet në luftën kundër pasurive të jashtëligjshme, Instituti GAP rekomandon që:

- Të respektohet opinioni i Komisionit të Venecias dhe Qeveria e Kosovës të tërheq Projektligjin nga procedurat parlamentare dhe çështjen e sekuestrimit dhe konfiskimit të pasurisë ta avancojë duke ndërhurë në legjisllacionin aktual dhe duke rritur efikasitetin dhe koordinimin institucional. Për më tepër, kjo mund të jetë rrugë më e lehtë dhe efikase në rast se procesi i vetingut në institucionet gjyqësore dhe të sigurisë menaxhohet sipas rekomandimeve të Komisionit të Venecias;
- Të respektohet parimi i 'presumimit të pafajësisë', në mënyrë që pala të mos shpallet e fajshme deri sa të provohet fajësia në bazë të ligjit;
- Të zvogëlohen procedurat e gjata gjyqësore, në mënyrë që të parandalohet zhvlerësimi i aseteve dhe të ndiqet shembulli i Shqipërisë, ku në rast se pala shpallet e pafajshme në momentin e kthimit të pasurisë kompensimi duhet të jetë i barasvlefshëm si në momentin e sekuestrimit të asaj pasurie;
- Të ndiqet modeli in rem i konfiskimit, i cili mundëson konfiskimin pa bazë dënimi, dhe zakonisht përdoret në rastet kur një i dyshuar është i pamundshëm për tu kapur, i vdekur apo i imunizuar nga ndjekja penale dhe i mundëson autoriteteve konfiskimin e pronës apo fondeve pa ndonjë vendim penal duke ruajtur kështu vlerën e tyre;
- Të sqarohet më mirë forma e organizimit të ankandeve. Këtu mund të ndiqet shembulli i Maqedonisë së Veriut, ku fillimisht duhet të tentohet shitja e asetit me vlerën e çmuar dhe jo me një vlerë më të ulët;
- Të rritet bashkëpunimi ndër-institucional mes institucioneve kompetente që kanë për detyrë të merren me parandalimin e përfitimeve të jashtëligjshme dhe keqpërdorimit të financave publike. Në kuadër të kësaj, duhet t'i kushtohet vëmendje e veçantë çështjes së menaxhimit apo administrimit të aseteve tjera të jashtëligjshme të cilat bien në duar të ATK-së apo Doganës së Kosovës, pasi që ligjet në fuqi nuk e definojnë qartë rolin e AAPSK-së në këto asete;
- Të funksionalizohet fondi i konfiskimit, përmes së cilit do të definohet qartë se ku shkojnë mjetet e konfiskuara dhe sa është vlera e tyre;
- Të krijohet një fond i koncentruar për të gjitha institucionet që merren me çështjen e konfiskimit dhe sekuestrimit të pasurisë, pasiqë deri më tani në rast të ndonjë aksioni në terren secili institucion paguan ndaras.

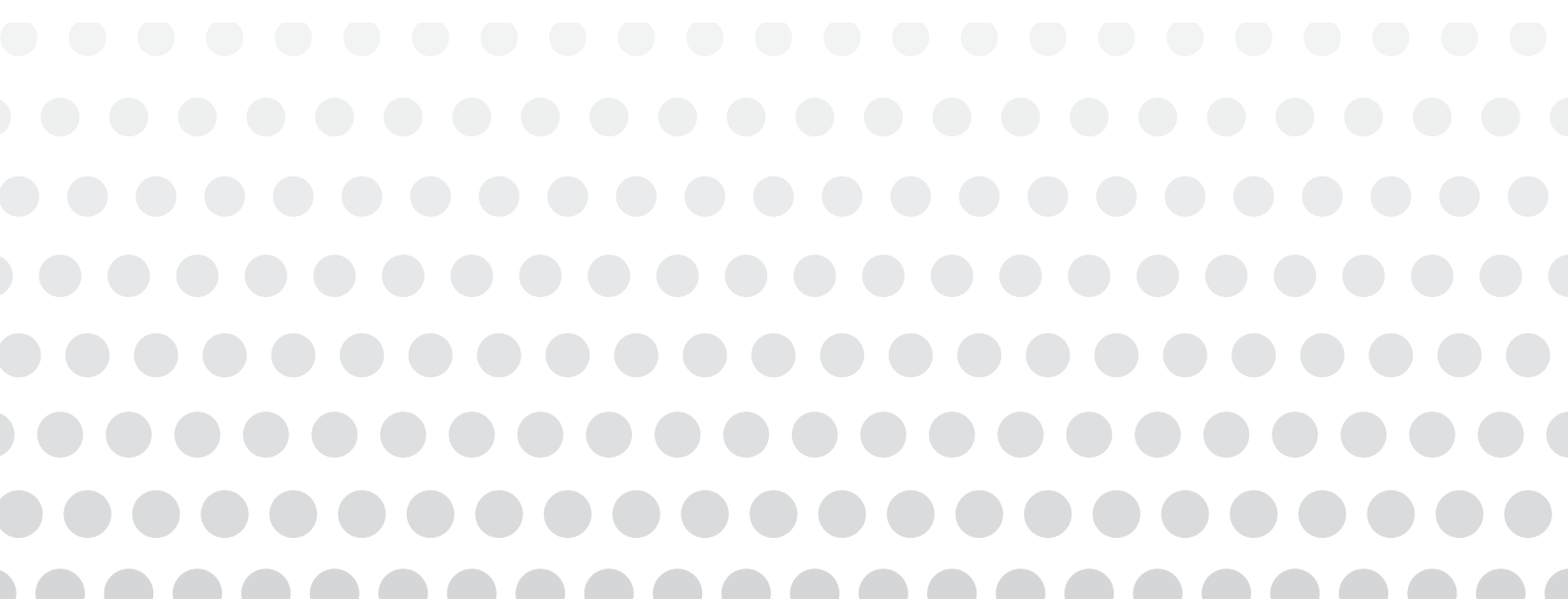
Instituti GAP është think-tank i themeluar në vitin 2007 në Kosovë. Qëllimi kryesor i GAP-it është të tërheqë profesionistë për të krijuar një ambient të zhvillimit dhe hulumtimit profesional, që haset në institucione të ngjashme në shtetet perëndimore. Kjo gjithashtu u ofron mundësi kosovarëve për hulumtimin, zhvillimin dhe implementim e projekteve me qëllim të avancimit të shoqërisë kosovare. Prioritet për këtë Institut është mobilizimi i profesionistëve në adresimin e sfidave ekonomike, politike dhe sociale të vendit. Qëllimet kryesore të GAP-it janë të plotësojë zbrazëtitë mes qeverisë dhe qytetarëve, si dhe të plotësojë zbrazëtitë në mes të problemeve dhe zgjidhjeve.

www.institutigap.org

Rr. Sejdi Kryeziu, Blloku 4, Nr.4,
10000 Prishtine

+383 38 609 339

info@institutigap.org



Instituti GAP mbështetet nga:



Rockefeller
Brothers Fund

Philanthropy for an Interdependent World

Ky projekt është mbështetur nga



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Cooperation Office Kosovo



Sweden
Sverige

