



REPUBLIKA E SHQIPËRISË

KUVENDI

*Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut*

*Dokument parlamentar*

Tiranë, më 07.04.2020

## RAPORT

### **PËR DEKRETIN PËR KTHIMIN E LIGJIT NR. 18/2020**

### **“ PËR MIRATIMIN E AKTIT NORMATIV “PËR MASAT PARANDALUESE NË KUADËR TË FORCIMIT TË LUFTËS KUNDËR TERRORIZMIT, KRIMIT TË ORGANIZUAR, KRIMEVE TË RËNDA DHE KONSOLIDIMIT TË RENDIT E SIGURISË PUBLIKE”**

#### **- Hyrje**

Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut (Komisioni), në cilësinë e komisionit përgjegjës, në mbledhjen e datës 07.04.2020, mori në shqyrtim dekretin e Presidentit të Republikës së Shqipërisë nr. 11456, datë 26.03.2020 “*Për kthimin e ligjit nr. 18/2020 “Për miratimin e aktit normativ “Për masat parandaluese në kuadër të forcimit të luftës kundër terrorizmit, krimin të organizuar, krimeve të rënda dhe konsolidimit të rendit e sigurisë publike”*”. Komisioni caktoi relator për shqyrtimin e dekretit deputetin Adnor Shameti.

Komisioni e shqyrton këtë dekret në zbatim të neneve 32-38 dhe 86 të Rregullores së Kuvendit të Republikës së Shqipërisë. Bazuar në nenin 26, pika 7, të Rregullores së Kuvendit, ky dekret përfshihet automatikisht në programin e punës së Kuvendit.

Për shqyrtimin e dekretit, në mbledhjen e Komisionit ishin të pranishëm nga Presidenca: z. Bledar Dervishi, këshilltar i Presidentit dhe znj. Katrin Treska; nga Ministria e Drejtësisë: z. Besmir Beja, drejtor i përgjithshëm i Kodifikimit; nga Ministria e Brendshme: z. Besfort Lamallari, zëvendësministër.

## **I. BAZA LIGJORE PËR SHQYRTIMIN E DEKRETIT TË PRESIDENTIT TË REPUBLIKËS**

### **Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë:**

Neni 85

1. Presidenti i Republikës ka të drejtë ta kthejë ligjin për rishqyrtim vetëm një herë.
2. Dekreti i Presidentit për rishqyrtimin e një ligji e humbet fuqinë, kur kundër tij votojnë shumica e të gjithë anëtarëve të Kuvendit.

### **Rregullorja e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë:**

Neni 86

Dekreti i Presidentit të Republikës për rishqyrtim ligji

1. Kur Presidenti i Republikës, në përputhje me nenin 85 të Kushtetutës, rikthen ligjin për rishqyrtim në Kuvend, Kryetari i Kuvendit e kalon menjëherë atë për shqyrtim në komisionin përgjegjës që e ka shqyrtuar fillimisht. Dekreti i Presidentit për rishqyrtim ligji futet automatikisht në programin e punës së Kuvendit.
2. Dekreti për kthimin e ligjit për rishqyrtim bëhet pjesë e rendit të ditës të mbledhjes më të parë.
3. Komisioni përgjegjës e shqyrton dekretin vetëm për çështjet e paraqitura në arsyetimin për kthimin e ligjit nga Presidenti i Republikës.
4. Komisioni përgjegjës përgatit raportin për seancën plenare me propozimin për pranimin ose rrëzimin e dekretit të Presidentit brenda 4 javëve nga data e depozitimit të tij në Kuvend. Në rastin e pranimit të dekretit, raporti përmban formulimet për nene të veçanta të ligjit.
5. Dekreti për kthim për rishqyrtim të ligjit bëhet pjesë e rendit të ditës të seancës plenare, por jo më parë se 48 orë.
6. Seanca plenare e shqyrton dekretin për kthim për rishqyrtim të ligjit vetëm për arsyet e kthimit të tij.
7. Kuvendi në seancë plenare voton me shumicën e kërkuar në Kushtetutë për pranimin ose rrëzimin e dekretit.
8. Në rast pranimi të dekretit, Kuvendi voton në parim propozimet që komisioni përgjegjës ka paraqitur në raport. Kuvendi voton vetëm nenet që reflektojnë propozimet e miratuara në komision, si dhe bëhet votimi në tërësi për ligjin.
9. Ligji i votuar në tërësi mban numrin që ka marrë me miratimin e parë, kurse data do të jetë e votimit më të fundit në tërësi.

## **II. ARSYET PËR KTHIMIN E LIGJIT SIPAS DEKRETIT TË PRESIDENTIT TË REPUBLIKËS**

Me dekretin nr. 11456, datë 26.03.2020 Presidenti i Republikës vendosi kthimin e ligjit nr. 18/2020 "Për miratimin e aktit normativ "Për masat parandaluese në kuadër të forcimit të luftës kundër terrorizmit, krimit të organizuar, krimeve të rënda dhe konsolidimit të rendit e sigurisë publike".

Në materialin shpjegues të dekretit, Presidenti çmon se, ligji nr. 18/2020 "Për miratimin e aktit normativ "Për masat parandaluese në kuadër të forcimit të luftës kundër terrorizmit, krimit të organizuar, krimeve të rënda dhe konsolidimit të rendit e sigurisë publike" shkel në mënyrë të drejtpërdrejtë nenet 7, 17, 27, 38, 41, 42, 81/2, 83, 101, 116, 136/2, 148/2, 148/dh, 149/ç të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, nenin 6 të KEDNJ-së si dhe nenin 1 të protokollit nr.1 të Konventës Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore.

**Presidenti vlerëson se ligji nr. 18/2020 "Për miratimin e aktit normativ "Për masat parandaluese në kuadër të forcimit të luftës kundër terrorizmit, krimit të organizuar, krimeve të rënda dhe konsolidimit të rendit e sigurisë publike" është miratuar në kundërshtim flagrant me nenin 101 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.**

Në vlerësimin e Presidentit, akti normativ me fuqinë e ligjit nuk është nxjerrë në kushtet e urgjencës apo të një boshllëku legjislativ, kërkesa këto që parashikohen nga neni 101 i Kushtetutës. Në arsyetimin e dekretit, Presidenti parashtron disa argumente që bazojnë përfundimin e tij, si më poshtë:

*Në relacionin shoqërues të aktit normativ jo vetëm që mungon sqarimi qoftë formal i nevojës dhe urgjencës për propozimin dhe miratimin e këtij akti, por edhe nga shqyrtimi i qëllimit dhe objektit të nismës, nuk ka asnjë rrethanë faktike, objektive që të kërkojë apo të legjitimojë ushtrimin e kompetencës që neni 101 i Kushtetutës ia njeh Këshillit të Ministrave.*

*Lufta kundër krimit të organizuar dhe grupeve të strukturuar kriminale, si dhe cdo grupi tjetër kriminal, bandave të armatosura, individëve të përfshirë në krime të rënda, sic citohet në nenin 2 të aktit normativ, nuk mund të jetë një qëllim i përkohshëm, që kërkon masa të përkohshme. Përkundrazi, lufta ndaj kriminalitetit në vend është detyrim i përhershëm i qeverisë, ndërsa mekanizmat për gjurmimin dhe pengimin e përdorimit të burimeve të ardhura nga krimi, janë përcaktuar në legjislacionin në fuqi që duhet të zbatohet nga organet e ngarkuara me ligj.*

*Është e paqartë se si akti normativ ndihmon në vetvete në forcimin e mjeteve për të luftuar krimin e organizuar apo krimet e rënda përmes rritjes së kapacitetit dhe nivelit të zbulimit, gjurmimit dhe parandalimit të krimit të organizuar, krimeve të rënda, terrorizmit dhe përdorimit prej krimit të organizuar të pronave me origjinë të paluajtshme, sikurse parashikohet në nenin 2 të aktit normativ.*

*Sipas parashikimit të bërë në pikën 2 të nenit 29 të aktit, ku përcaktohet se: "Deri në 31 mars të vitit 2021, subjektet e parashikuara në pikën 1 të këtij neni duhet të bëjnë deklaratimet pasurore mbi të ardhurat vjetore, shtesat pakësimet dhe ndryshimet e pasurisë gjatë vitit 2020"; duket se përkohshmëria ka një koncept të shtrirë në kohë duke dubluar institucionet e reja të drejtësisë që kanë kompetenca të qarta kushtetuese dhe ligjore.*

**Presidenti vlerëson se ligji nr. 18/2020 bie ndesh me nenin 7 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë i cili sanksionon se: "Sistemi i qeverisjes në Republikën e**

## **Shqipërisë bazohet në ndarjen dhe balancimin e pushteteve ligjvënës, ekzekutiv dhe gjyqësor.”.**

Presidenti e bazon vlerësimin e tij duke parashtruar argumentet e mëposhtme:

*Akti normativ me fuqinë e ligjit i miratuar me ligjin 18/2020 i nxjerrë jo në përputhje me kushtet e nenit 101 të Kushtetutës, pra në mungesë të urgjencës dhe nevojës, cënon pavarësinë e pushtetit legjislativ dhe karakterin demokratik të vendit. Akti normativ dhe miratimi i tij nga Kuvendi me ligjin nr. 18/2020, jo vetëm që nuk garanton stabilitet, vijueshmëri, por edhe miratimi i rregullave të reja nuk ka ndjekur procesin e rregullt të miratimit të normave me karakter të përgjithshëm.*

*Përmbajtja e aktit normativ ka dispozita që sanksionojnë marrëdhëniet me prouorinë dhe gjykatën, ku parashikohen procedura të vecanta dhe vendosen afate për organet e drejtësisë (nenet 10, 12, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26) të cilat janë të sanksionuara në legjislacionin në fuqi që është i miratuar me shumicë të cilësuar të Kuvendit të Shqipërisë.*

**Presidenti vlerëson se ligji nr. 18/2020, i miratuar në kundërshtim me nenin 7 dhe kërkësat e nenit 101 të Kushtetutës, ka bërë që të shkelet dhe neni 30 i Kushtetutës, i cili sanksionon parimin e prezumimit të pafajësisë, parim që mbrohet edhe nga neni 6 i Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe neni 11 i Deklaratës Universale të të Drejtave të Njeriut si dhe neni 41 i Kushtetutës. Gjithashtu shkelja e nenit 101 të Kushtetutës në miratimin e këtij akti që përcakton rregulla dhe afate në Kodin e Procedurës Penale dhe ligje të miratuara në kuadër të reformës në drejtësi, ka sjellë për pasojë shkeljen e neneve 81/2, 83/3 dhe 116 të Kushtetutës.**

Presidenti ka parashtruar disa argumente që bazojnë vlerësimin e bërë prej tij si më poshtë: *Dispozitat e aktit normativ që rregullojnë afatet dhe procedurat që duhet të ndjekë prokuroria dhe gjykata bazuar në kërkesën e Operacionit Forca e Ligjit (referuar në vijim "OFL") janë rregullime që sipas parashikimit të nenit 81, paragrafi 2, gërmat "a" dhe "d" të Kushtetutës duhet të ishin miratuar me ligj me shumicë të cilësuar. Miratimi me akt normativ me fuqinë e ligjit, i rregullave që më tepër kapërcejnë rregullimet e bëra në ligje të miratuara me shumicë të cilësuar, shkelin hapur hierarkinë e normave sipas Kushtetutës. Nenet 10 dhe 11 i aktit normativ parashikojnë kompetenca për*

*OFL-në të cilat bien ndesh me nenin 75/a të Kodit të Procedurës Penale dhe me ligjin 95/2016 që garanton funksionimin e Njësisë së Pavarur Hetimore për të hetuar veprat penale të korrupsionit dhe krimin të organizuar si dhe veprat e tjera penale të kryera vetëm nga subjektet e parashikuara në pikën 2 të nenit 135 të Kushtetutës.*

*Parashikimet në nenin 18 të aktit normativ që Drejtori i Përgjithshëm i Policisë me kërkesë të OFL-së të referojë në prokurori çështjen duke i kërkuar paraqitjen në gjykatë të kërkesës për marrjen e kërkesës së sekuestros, imponojnë/detyrojnë prokurorin në kryerjen e funksioneve të tij dhe për pasojë pushteti ekzekutiv, përmes këtij akti normativ, i rrëmben prokurorit përgjegjësitë kushtetuese dhe procedurale për ushtrimin e hetimit dhe ndjekjes penale.*

*Neni 11, pikat 3, 4, 5, 6 dhe 7, dhe nenet 18, 19, 20, 23 dhe 24 të aktit normativ parashikojnë afate procedurale për gjykatën dhe prokurorinë e posacme, të cilat janë të parashikuara vetëm në Kodin e Procedurës Penale e duke cënuar nenin 81, paragrafi 2, nenin 83, paragrafi 3 dhe nenin 116 të Kushtetutës.*

*Parshikimet në nenin 26, pika 4 të aktit normativ diktojnë që Gjykata më e lartë të vendosë vetëm për vlerën e pasurisë së konfiskuar mbajtësit apo zotëruesit të së drejtës së pasurisë, duke cënuar nenin 41 të Kushtetutës që garanton të drejtën e pronës private.*

*Nenet 15 dhe 19 të aktit normativ parashikojnë marrjen e masave parandaluese me karakter pasuror si dhe vendosjen e masës së sekuestros nga Policia e Shtetit, duke shkelur nenin 244 të Kodit të Procedurës Penale e për pasojë edhe nenin 81, paragrafi 2, nenin 83, paragrafi 3 dhe nenin 116 të Kushtetutës.*

*Neni 32 i aktit normativ i cili parashikon se me autorizim të lëshuar nga Drejtori i Përgjithshëm i Policisë së Shtetit mund të vendoset sekuestrimi i dokumenteve të shqyrtuara sipas rregullave të parashikuara në Kodin e Procedurës Penale dhe rregullat e parashikuara në aktin normativ, është në kundërshtim me nenin 208 të Kodit të Procedurës Penale dhe nenin 81, paragrafi 2, nenin 83, paragrafi 3 dhe nenin 116 të Kushtetutës.*

*Neni 33 i aktit normativ që lejon aksesin për strukturat e policisë në operatorët që përdorin rrjetet dhe ofrojnë përdorimin e shërbimeve elektronike dhe telefonike të cdo lloji, janë shkelle e attributeve eskuzive të prokurorit, të sanksionuara në nenet 221-226 të Kodit të Procedurës Penale dhe garancitë që ofrojnë parashikimet e ligjit 9157/2003 "Për përgjimin e komunikimeve elektronike", i ndryshuar.*

**Presidenti vlerëson se ligji nr. 18/2020 bie ndesh me nenin 17 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.**

Presidenti e bazon përfundimin e tij duke argumentuar si më poshtë:

*Kufizimet e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut të parashikuara në këtë akt normativ nuk përmbushin kërkesat e nenit 17 të Kushtetutës, për arsye se akti normativ nuk respektom elementin e domosdoshmërisë, pjesë e parimit të proporcionalitetit.*

*Legjislacioni në fuqi parashikon masa konkrete, mekanizmat e nevojshëm dhe organet e specializuara për goditjen e krimit të organizuar dhe terrorizmin. Miratimi i rregullave të përkohshme jo vetëm që krijon mbivendosje ndërmjet organeve dhe normave ligjore, por cënon rëndë parimin e sigurisë juridike*

**Presidenti vlerëson se ligji nr. 18/2020 bie ndesh me nenin 27 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.**

Në arsyetimin e Presidentit neni 10 i aktit normativ parashikon masa parandaluese personale që hyjnë në sferën e juridiksionit penal e që janë të përcaktuara në nenet 228 dhe 229 të Kodit të Procedurës Penale, të cilat përcaktojnë kushtet dhe kriteret për caktimin e masave me karakter personal. Në cdo rast, llojet e masave parandaluese me karakter personal, kushtet dhe kriteret dhe organet përgjegjëse për aplikimin e tyre mund të përcaktohen vetëm nga Kuvendi përmes ndryshimeve në Kodin e Procedurës Penale. Parashikimet e aktit normativ nuk përmbushin kërkesat dhe garancitë minimale të parashikuara në nenin 27 të Kushtetutës dhe në nenin 5 të KEDNJ-së.

**Presidenti vlerëson se ligji nr. 18/2020 bie ndesh me nenin 42 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.**

Në vlerësimin e Presidentit, të drejtat që i njihen Drejtorit të Pergjithshëm të Policisë nëpërmjet neneve 11,19 dhe 28 të aktit normativ për të vendosur sanksione dhe kufizime që Kodi i Procedurës Penale ia njeh si prerogativë vetëm prokurorisë dhe gjykatës, çënojnë rëndë nenin 42 të Kushtetutës.

**Në vlerësimin e Presidentit ligji nr. 18/2020 bie ndesh me nenin 135, paragrafi 2, nenin 148/2 dhe nenin 149/ç të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.**

Presidenti e bazon vlerësimin e tij duke parashtruar argumentet e mëposhtme:

*Parashikimet në nenin 8 të aktit normativ për ngritjen e Komitetit Kombëtar të Koordinimit për Parandalimin dhe Luftën Kundër Krimin të Organizuar që në përbërje ka edhe Prokurorin e Përgjithshëm dhe Drejtuesin e Prokurorisë së Posacme kundër Korrupsionit dhe Krimin të Organizuar, nuk përputhet me funksionet ligjore dhe kushtetuese të tyre dhe çënon pavarësinë dhe paanësinë e tyre në kryerjen e detyrës.*

*Nga ana tjetër zgjerimi i kompetencës lëndore Prokurorisë dhe Drejtuesit të Prokurorisë së Posacme kundër Korrupsionit dhe Krimin të Organizuar, nëpërmjet aktit normativ, duke i dhënë attribute për të kërkuar dhe vendosur masa parandaluese ndaj subjekteve të dënuar apo nën hetim për krim të organizuar por edhe për krime të tjera të rënda, tejkalojnë parashikimet në nenin 148/dh dhe 135, pika 2 të Kushtetutës.*

**Presidenti argumenton në dekret si një nga arsyet e kthimit të ligjit e dhe mungesën e procesit të konsultimit publik të aktit normativ, të sanksionuar me ligj të posacëm.**

### **III. SHQYRTIMI I ARSYEVE TË KTHIMIT TË LIGJIT**

Gjatë shqyrtimit të çështjeve të ngritura në dekretin e Presidentit, në mbledhjen e Komisionit u parashtruan argumentet dhe vlerësimet e mëposhtme:

- *Lidhur me argumentin mbi mungesën e kushteve kumulative mbi bazën e të cilave legjitimohet Këshilli i Ministrave për nxjerrjen e akteve normative, në kuptim të nenit 101 të Kushtetutës.*

Bazuar në parashikimet e nenit 101 të Kushtetutës dhe jurisprudencën e Gjykatës Kushtetuese rezulton se, vlerësimin e parë faktik dhe substancial të elementëve të nevojës dhe urgjencës për nxjerrjen e aktit normativ me fuqinë e ligjit, i përket ta bëjë qeveria. Ajo nuk mund të ndërmarrë një nismë për nxjerrjen e një akti normativ me fuqinë e ligjit, pa vlerësuar më parë rrethanat e krijuara që kanë shkaktuar nevojë dhe urgjencë. Natyra e vlerësimit që bën ky organ është faktik dhe juridik. Akti normativ me fuqinë e ligjit është ligj në kuptimin material të termit, por jo në kuptimin formal të tij. Në thelb, ai **rregullon marrëdhënie shoqërore të rëndësishme që meritojnë trajtim me ligj nga Kuvendi, por kur vërtetohet prania e nevojës dhe urgjencës**, Kushtetuta lejon që iniciativën ligjvënese, në këtë rast, ta kryejë Këshilli i Ministrave. Kuvendi ruan të drejtën e vlerësimit përfundimtar të këtij akti dhe, nëse e miraton atë, e kthen në ligj edhe në kuptimin formal. Kuvendi i Shqipërisë është organi që bën vlerësimin dhe kontrollin e nevojës dhe urgjencës, sepse Kushtetuta e ka ngarkuar në mënyrë të drejtpërdrejtë për këtë qëllim. Natyra e këtij

*vlerësimi është juridike, por dhe politike. Kuvendi, nëpërmjet mazhorancës, shpreh qëndrimin e vet politik ndaj veprimit ligjvënës të qeverisë, por në të njëjtën kohë, si organ i ngarkuar për miratimin e ligjeve, kontrollon edhe kushtetutshmërinë e akteve normative të nxjerra dhe përputhjen e tyre me dispozitat e tjera ligjore. Vlerësimi dhe kontrolli i Kuvendit mbi aktin normativ me fuqinë e ligjit bazohet në faktin se pushteti ekzekutiv, në këtë rast, ushtron përjashtimisht një funksion ligjvënës.*

Qeveria, bazuar në një analizë të bërë mbi asetet kriminale të sekuestruara nga Policia e Shtetit, të cilat vetëm gjatë vitit të fundit rezultuan të jenë në shumën 91 milion euro, por që me vendime gjyqësore e gjithë kjo shumë rezultoi të jetë vetëm 30,000 euro, si dhe në konstatimet e bëra mbi uljen dhe mungesën e dënueshmërisë së krimit të organizuar, për shkaqe që lidhen me problematika në implementimin e ligjit antimafia, me pakësimin e numrit të gjyqtarëve dhe prokurorëve të cilët nuk e kanë kaluar me sukses procesin e rivlerësimit kalimtar, apo edhe me mosfunksionimin ende të Byrosë Kombëtare të Hetimit, si një strukturë e specializuar për investigimin e aseteve kriminale, ka vlerësuar nevojën dhe urgjencën që, nën përgjegjësinë e saj, të nxjerrë aktin normativ me fuqinë e ligjit, për të marrë masa parandaluese me karakter të përkohshëm. Në relacionin shpjegues që shoqëron aktin normativ, Këshilli i Ministrave ka renditur disa faktorë të cilat janë marrë parasysh në vlerësimin e urgjencës dhe nevojës, më konkretisht: *nevoja për sanksionimin e marrjes së masave parandaluese me karakter personal, pasuror e ekonomik ndaj një kategorie të caktuar subjektsh, për të cilat ka dyshime apo informacion se janë të përfshira, ndihmojnë apo financojnë aktivitete të krimit të organizuar, krimeve të rënda, terrorizmit apo bandave të armatosura, duke përbërë rrezik e cenuar rëndë sigurinë publike; goditja e fuqisë financiare apo ekonomike të organizatave apo grupeve të strukturuar kriminale e cila konsiderohet si thelbësore për identifikimin dhe shuarjen e të gjithë rrjetit kriminal; fuqizimi i mekanizmave identifikues/gjurmues, duke atakuar në mënyrë efikase të gjitha asetet, pasuritë dhe të ardhurave nga aktivitete të paligjshme të krimit të organizuar, terrorizmit, etj.*

Veprimi i menjëhershëm nga ana e qeverisë shqiptare, përbën domosdoshmëri për të goditur organizatat dhe grupet e strukturuar kriminale, organizatat terroriste, bandat e armatosura, individët e përfshirë në krime të rënda, duke marrë në kohën e duhur të gjitha masat me natyrë parandaluese ndaj të gjitha aseteve, pasurive dhe të ardhurave nga aktivitete të paligjshme të krimit të organizuar, terrorizmit apo pasurive për të cilat subjektet e këtij akti normativ nuk mund të provojnë ligjshmërinë e burimit, krijimit apo fitimit të tyre, përmes fuqizimit të mekanizmave identifikues apo gjurmues, si dhe rritjes së proaktivitetit të Policisë së Shtetit.

Kuvendi i Shqipërisë, si organi i ngarkuar drejtpërdrejtë nga Kushtetuta për të bërë vlerësimin dhe kontrollin e nevojës dhe urgjencës së aktit normativ e ka shqyrtuar aktin administrativ si në aspektin politik edhe në atë juridik në dy komisione të përhershme parlamentare, përgjegjëse për çështjet kushtetuese e ligjore dhe sigurinë kombëtare. Kuvendi në këtë rast ka shprehur qëndrimin e vet për të mbështetur veprimin ligjvënës të qeverisë për të intensifikuar luftën kundër krimit të organizuar dhe terrorizmit. Vlerësimi dhe kontrolli nga Kuvendi i nevojës dhe urgjencës, si elemente që kushtëzojnë të drejtën e qeverisë për të nxjerrë aktin normativ, është bazuar në përmbajtjen e aktit dhe në analizën

e bërë nga qeveria për nevojën e efekteve të menjëhershme parandaluese në këtë fushë me ndjeshmëri të madhe publike.

- Lidhur me përkohshmërinë e masave të ndërmarra, në argumentat e parashtruara nga Presidenti i Republikës.

Togfjalëshi “masa të përkohshme” që gjen përdorim në nenin 101 të Kushtetutës, lidhet vetëm me fuqinë e përkohshme të masave që ndërmerren nëpërmjet aktit normativ me fuqinë e ligjit, afatin 45 ditor, deri në kryerjen e vlerësimit dhe kontrollit përkatës nga ana e Kuvendit. Ky argument gjen mbështetje edhe në jurisprudencën e Gjykatës Kushtetuese, e cila në vendimin nr. 24, datë 10.11.2006 është shprehur se: *“Akti normativ me fuqinë e ligjit vepron për një periudhë kohe maksimalisht 45 ditore. Përkohshmëria e kësaj norme lidhet me kushtin e domosdoshëm të shqyrtimit të tij nga Kuvendi, i cili, nëse e miraton, e kthen atë në ligj. Nëse akti nuk miratohet nga Kuvendi apo nuk merret në shqyrtim prej tij, me kalimin e periudhës 45 ditore, ai jo vetëm nuk prodhon më efekte për të ardhmen por, njëkohësisht, humbet fuqinë që ngafillimi. **Ligji, si akt normativ, nuk e ka si karakteristikë të domosdoshme përkohshmërinë. Pasi hyn në fuqi, ai bëhet pjesë konstante e korpusit të legjislacionit, me përjashtim të rasteve kur vetë Kuvendi i cakton një afat kohor fuqisë së tij. Në këtë mënyrë, ligji që miraton aktin normativ me fuqinë e ligjit, duke e zëvendësuar këtë akt pas miratimit, nuk shoqërohet me kufizim kohor të fuqisë së tij.** Gjykata Kushtetuese vlerëson se shprehja “masa të përkohshme”, në përmbajtjen e nenit 101 të Kushtetutës, duhet kuptuar e lidhur vetëm me fuqinë e përkohshme, maksimumi 45 ditëshe, të aktit normativ me fuqinë e ligjit që i përmban ato masa dhe jo me fuqinë juridike të ligjit që e ka miratuar atë.”.*

Nga sa më sipër, argumentet e dhëna në lidhje me mosrespektimin e “përkohshmërisë” së masave të miratuara nëpërmjet aktit normativ me fuqinë e ligjit nr. 1/2020, janë të pabazuara nga ana juridike dhe si të tilla nuk duhet të merren në konsideratë.

- Lidhur me argumentin e parashtruar në dekret nga Presidenti i Republikës se akti normativ cenon parimin kushtetues të ndarjes dhe balancimit të pushteteve.

Presidenti në arsyetimin e tij, nuk shpjegon qartë se mbi ç’bazë është mbështetur kur shprehet se kompetenca për nxjerrjen e aktit normativ me fuqinë e ligjit i nënshtrohet kufizimeve kushtetuese që lidhen me natyrën e marrëdhënies konkrete që kërkon rregullim. Më specifikisht, nuk ka sqaruar se cilat dispozita përcaktojnë kufizime kushtetuese në lidhje me fushat ligjore në të cilat nuk mund të ndërhyhet me akt normativ me fuqinë e ligjit. Presidenti i Republikës nuk sqaron kufizimet lëndore konkrete që përjashtojnë fushat ligjore ku Këshilli i Ministrave nuk mund të nxjerrë akte normative me fuqinë e ligjit, por i referohet neneve 81/2 dhe 83 të Kushtetutës, të cilat nuk kanë lidhje me ushtrimin e kompetencës ligjvënëse nga Këshilli i Ministrave, të sanksionuar në nenin 101 të Kushtetutës. Nenet 81/2 dhe 83 të Kushtetutës kanë të bëjnë me kriteret lëndore dhe procedurale që Kuvendi duhet të ketë parasysh kur rregullon fusha të caktuara që kërkojnë ligje të miratuara me shumicë të cilësuar. Nga formulimi dhe interpretimi i nenit 101 të Kushtetutës vihet re qartë se, fusha ligjore, e cila mund të rregullohet apo ku mund të ndërhyhet me anë të akteve normative me fuqinë e ligjit, nuk është parashikuar nga kushtetutbërësi si kriter kufizues i përdorimit të instrumentit ligjvënës nga Këshilli i Ministrave. Ky nen nuk përcakton në mënyrë specifike fushat ligjore ku lejohet apo



ndalohet ndërhyrja me akte normative dhe vetë gjuha e kësaj dispozite nuk përmban ndonjë dallim ndërmyet fushave që rregullohen me ligje të thjeshta dhe atyre që rregullohen me ligje të cilësuar.

Nga ana tjetër, as neni 116 i Kushtetutës, kur sanksionon “ligjet”, si një nga llojet e akteve normative që kanë fuqi në territorin e Republikës, nuk bën dallim ndërmyet ligjeve të thjeshta dhe ligjeve të cilësuar. Qëllimi i aktit normativ në fjalë, ka qenë shmangia e pasojave të menjëhershme që do të vinin si rezultat i mosndërhyrjes emergjente në kushtet e nevojës së forcimit dhe ashpërsimit të luftës kundër krimit të organizuar, organizatave dhe grupeve të strukturuara kriminale, si dhe çdo grupi tjetër kriminal e terrorist, bandave të armatosura, individëve të përfshirë në krimet e rënda si dhe ruajtjes së rendit e sigurisë publike.

Po kështu, situata me pasoja të menjëhershme mund të kërkojnë ndërhyrje të nevojshme dhe urgjente, si në ligje të thjeshta ashtu edhe nga ligje të cilësuar. Nga praktika kemi pasur raste që për shkak të situatave të krijuara dhe pasojave të menjëhershme, ka lindur nevoja e ndërhyrjes urgjente, pra jo nëpërmjet procedurës së zakonshme të miratimit të ligjeve. Gjithashtu, ka pasur edhe raste të ndërhyrjes me akt normativ me fuqinë e ligjit në ligje të miratuara me shumicë të cilësuar, siç ka qenë akti normativ i Këshillit të Ministrave nr. 101, dt. 05.03.1999, nëpërmjet të cilit është ndërhyrë në Kodin Doganor, apo akti normativ i Këshillit të Ministrave nr. 2, datë 08.04.2009, për ratifikimin e “Memorandumit të mirëkuptimit ndërmyet Kombeve të Bashkuara dhe Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë për kontributin në burimet e misionit të Kombeve të Bashkuara në Republikën Afrikane Qendrore dhe Çad (MINURCAT)”.

Po t'i referohemi gjykimin kushtetues të aktit normativ nr. 03, datë 01.08.2012 “Për lirin e banesave pronarëve të ligjshëm nga qytetarët e pastrehë, banues në banesat ish-pronë e subjekteve të shpronësuar”, i cili parashikonte në nenin 3 të tij se gjykatat e shkallës së parë nuk mund të kryejnë pezullimin e urdhrin të ekzekutimit, parashikim i cili nuk përputhet me dispozitat e Kodit të Procedurës Civile që ia japin gjykatës këtë kompetencë, vëmë re se Gjykata Kushtetuese nuk ka vlerësuar nëse parashikimi i nenit 3 cenon parimet kushtetuese, megjithëse ky nen, duke ndaluar pezullimin e urdhrin të ekzekutimit nga gjykata, ndërhyr në tagrat e dhëna që Kodi i Procedurës Civile i jep gjykatave. Gjykata Kushtetuese në fund të gjykimin vendosi rrëzimin e kërkesës, duke lënë në fuqi ligjin e miratuar.

- Në lidhje me argumentin e parashtruar nga Presidenti i Republikës se ligji nr. 18/2020 ka bërë që të shkelet neni 30 i Kushtetutës, që sanksionon parimin e prezumimit të pafajësisë, parim që mbrohet edhe nga neni 6 (2) i Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe Neni 11 (1) i Deklaratës Universale të të Drejtave të Njeriut, si dhe neni 41 i Kushtetutës.

Parimi i prezumimit të pafajësisë gjendet i sanksionuar në nenin 30 të Kushtetutës, ku përcaktohet se: “Kushdo quhet i pafajshëm përderisa nuk i është provuar fajësia me vendim gjyqësor të formës së prerë”. Referuar parashikimeve të aktit normativ me fuqinë e ligjit nr. 1/2020, **në çdo rast, çdo masë parandaluese e ndërmarrë ndaj subjekteve të përcaktuara në këtë akt, i nënshtrohet vendimmarrjes gjyqësore, brenda afateve të arsyeshme, duke garantuar procesin e rregullt ligjor në kuptim të nenit 6 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe nenit 42 të Kushtetutës.** Dispozitat

e aktit normativ që sanksionojnë marrjen e masave parandaluese personale, me karakter pasuror dhe ekonomik, janë hartuar në përputhje dhe zbatim të përcaktimeve të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut për një proces të rregullt ligjor, si një nga të drejtat themelore të njeriut. Një ndër parimet bazë të zbatimit të këtij akti normativ është respektimi i lirive dhe i të drejtave themelore të njeriut në interpretim dhe në zbatim të përcaktimeve të KEDNJ-së dhe praktikës së konsoliduar të GJEDNJ-së.

Konkretisht, neni 9 i aktit normativ në fjalë, sanksionon se *kërkesa për marrjen e masave parandaluese dhe kundërshtimi i masave të marra sipas përcaktimeve të këtij akti normativ shqyrtohen në shkallë të parë, nga Gjykata e Posaçme kundër Korrupsionit dhe Krimin të Organizuar, sipas përcaktimeve të legjislacionit në fuqi.*

Po kështu, çdo subjekti i jepet e drejta e ushtrimit të ankimit ndaj vendimeve të gjykatës që shqyrton në shkallë të parë masat parandaluese, në Gjykatën e Apelit, në juridiksionin e së cilës janë çështjet e krimin të organizuar dhe korrupsionit sipas përcaktimeve të legjislacionit në fuqi.

Referuar parashikimeve specifike në aktin normativ, vihet në dukje investimi i gjykatës në çdo rast, për vleftësimin e masave të ndërmarra. Konkretisht:

*Neni 10, parashikon se me kërkesë të arsyetuar të OFL-së, Prokurori i kërkon gjykatës kompetente, sipas përcaktimit të këtij akti normativ, për të vendosur masat parandaluese personale, të listuara në këtë akt normativ. Ndaj këtij vendimi, mund të paraqitet ankim në gjykatën kompetente të apelit brenda 30 ditëve nga marrja dijani.*

*Neni 11, i cili përcakton masat parandaluese personale në rastet e emergjencës, parashikon se prokurori menjëherë, por, në çdo rast, jo më vonë se 72 orë nga vendosja e masës, i paraqet gjykatës kompetente kërkesën për vleftësimin e masës parandaluese. Gjykata merr vendim për vleftësimin e masës parandaluese brenda 48 orëve nga momenti në të cilin është paraqitur kërkesa e prokurorit. Kundër vendimit të gjykatës mund të bëhet ankim brenda pesë ditëve nga marrja dijani apo njoftimi i vendimit të gjykatës.*

*Neni 18, parashikon në lidhje me masat parandaluese me karakter pasuror se gjykata, në dhomë këshillimi, shprehet me vendim për vendosjen e masës së sekuestros brenda 15 ditëve nga paraqitja e kërkesës së prokurorit. Kundër vendimit të gjykatës mund të bëhet ankim në gjykatën kompetente të apelit brenda 15 ditëve nga marrja dijani apo njoftimi i vendimit.*

*Neni 19, përmban rastet e sekuestrimit të pasurisë nga Policia e Shtetit në rastet e emergjencës, duke përcaktuar se gjykata shprehet me vendim për vleftësimin e masës së sekuestros brenda 15 ditëve nga paraqitja e kërkesës së prokurorit kompetent sipas parashikimeve të këtij akti normativ. Kundër vendimit të gjykatës mund të bëhet ankim në Gjykatën e Apelit brenda 15 ditëve nga marrja dijani apo njoftimi i vendimit.*

*Neni 23, përcakton se masa parandaluese pasurore e konfiskimit për pasuritë që administrohen, posedohen ose janë në pronësi të subjekteve të këtij akti normativ, vendoset me kërkesë të prokurorit, i cili i paraqet gjykatës në mënyrë të argumentuar arsytet ku bazohet kërkesa.*

*Neni 24, përcakton se gjykata duhet të shprehet me vendim për konfiskimin e pasurive të sekuestruara, brenda 6 muajve nga data e paraqitjes së kërkesës për konfiskim. Kundër vendimit të gjykatës për konfiskimin e pasurisë mund të bëhet ankim në gjykatën kompetente të apelit, sipas afateve dhe kushteve, të parashikuara në Kodin e Procedurës Civile.*

*Neni 28, parashikon masat parandaluese me karakter ekonomik, duke sanksionuar se kundër masave me karakter ekonomik subjektet e interesuara mund të ankimohen sipas*

*procedurës të parashikuar në legjislacionin në fuqi që rregullon aktivitetin apo veprimtarinë sipas parashikimeve të pikës 1, të këtij neni.*

*Nga ana tjetër, sanksionimi i të gjitha garancive procedurale që lidhen me procesin e rregullt ligjor sipas nenit 42 të Kushtetutës, materializohet edhe në nenin 27 të aktit normativ në fjalë, ku gjendet e mirëpërcaktuar se të gjitha vendimet dhe veprimet e ndërmarra nga organet dhe autoritetet përgjegjëse, në bazë të parashikimeve të këtij akti normativ trajtohen me përparësi, brenda afateve të caktuara në këtë akt, pa vonesa të pajustificuara, duke siguruar që procesi në çdo fazë të tij të garantojë ruajtjen e sigurisë publike dhe proporcionalitetin e masës parandaluese. Moshbatimi i këtyre parashikimeve përbën shkak për fillimin e procedimit disiplinor nga ana e institucioneve kompetente që inspektojnë veprimtarinë e organeve proceduese sipas këtij akti normativ.*

Akti normativ me fuqinë e ligjit, miratuar me ligjin nr. 18/2020 objekt shqyrtimi, nuk çënon apo ndërhyr në të drejtat dhe detyrimet e palëve në procesin gjyqësor civil a penal apo rregullat e zbatueshme në çdo fazë të tij.

*Nga sa më sipër, vlerësohet se akti normativ garanton të drejtën për një proces të rregullt ligjor, duke i dhënë subjekteve që ky akt u adresohet, të drejtën e një gjykimi të drejtë dhe publik brenda një afati të arsyeshëm nga një gjykatë e pavarur dhe e paanshme e caktuar me ligj.*

- *Lidhur me argumentet e Presidentit se nenet 10, 11 dhe 18 të aktit normativ, i japin kompetenca Operacionit “Forca e Ligjit”, dhe Drejtorit të Përgjithshëm të Policisë së Shtetit, të cilat bien ndesh me nenin 75/a të Kodit të Procedurës Penale dhe me ligjin nr. 95/2016, që garanton funksionimin e Njësisë së Pavarur Hetimore për të hetuar veprat penale të korrupsionit dhe krimin të organizuar, si dhe veprat e tjera penale të kryera vetëm nga subjektet e parashikuara në pikën 2, të nenit 135, të Kushtetutës, të pavarur nga çdo ndikim i paligjshëm, i brendshëm apo i jashtëm.*

*Referuar përmbajtjes së aktit normativ, masat parandaluese me karakter pasuror, ndërmerren:*

*- nga autoritetet e sistemit të drejtësisë, ndaj personave për të cilët ka dyshime të arsyeshme bazuar në elemente të faktit për pjesëmarrje në veprimtari terroriste apo pjesë e organizatës terroriste, bandës së armatosur apo organizatës kriminale dhe kryerjen e krimeve të rënda, me kërkesë të arsyetuar të OFL-së.*

*- nga Drejtori i Përgjithshëm i Policisë së Shtetit, me kërkesë të OFL-së, **vetëm në rastet e nevojës dhe të urgjencës**, kur ka informacione apo dyshime të arsyeshme, të bazuara në elemente të faktit që subjektet e parashikuara në akt përbëjnë rrezik për sigurinë publike dhe për nxitjen e kryerjes së veprave penale. Pra, në rastin e dytë, masat ndërmerren vetëm nëse ekzistojnë rrethanat e nevojës dhe të urgjencës, kur ka informacione apo dyshime të arsyeshme se subjektet mund të cenojnë rëndë sigurinë publike apo mund të nxisin kryerjen e veprave penale.*

*Detyrat dhe përgjegjësitë e OFL-së janë mbledhja e informacioneve, përditësimi, përpunimi i të dhënave dhe kryerja e çdo veprimi administrativ, procedural e hetimor që*

*parashikohet për Policinë e Shtetit, në zbatim të këtij akti normativ, si dhe detyra të tjera të përcaktuara me urdhër të Drejtorit të Përgjithshëm të Policisë së Shtetit. Çdo vendimmarrje e kësaj strukture do të vleftësohet nga gjykata brenda një afati të arsyeshëm.*

- *Në lidhje me argumentin se akti normativ bie ndesh me nenin 17 të Kushtetutës, duke cenuar parimin e proporcionalitetit.*

Komisioni vlerëson se akti normativ është hartuar në harmoni me parimet kushtetuese për domosdoshmërinë dhe proporcionalitetin në kufizimin e të drejtave të njeriut.

Neni 4 i aktit normativ përcakton domosdoshmërinë dhe proporcionalitetin e përdorimit të masave parandaluese, sipas parashikimit të këtij akti normativ. Po kështu, në nenin 11, pika 1 të aktit, i cili sanksionon masat parandaluese në rastet e emergjencës, përcaktohen kriteret bazë për vendosjen e masave parandaluese sipas parashikimeve të këtij neni, konkretisht, kriteret e vlerësimit të dyshimit të arsyeshëm bazuar në elemente të faktit si dhe kriteret e vlerësimit të nevojës për garantim të sigurisë publike në përputhje me proporcionalitetin e masës së kërkuar. Proporcionaliteti i masës parandaluese sanksionohet edhe në nenin 27 të aktit dhe veprimi në kundërshtim me këtë parashikim *përbën shkak për fillimin e procedimit disiplinor nga ana e institucioneve kompetente.*

**Akti normativ gjendet i harmonizuar dhe nuk krijon mbivendosje me legjislacionin vendas që parashikon masa parandaluese të marra nga organet administrative në rastet e përcaktuara në ligj.** Konkretisht ligji nr. 9917/2008 “Për parandalimin e pastrimit të parave dhe financimit të terrorizmit” i ndryshuar, në nenin 22 të tij parashikon si një nga detyrat dhe funksionet e Drejtorisë së Përgjithshme të Parandalimit të Pastrimit të Parave, kur ka arsye të bazuara në fakte dhe rrethana konkrete për pastrim parash dhe financim terrorizmi, urdhrin për bllokimin ose ngrirjen e përkohshme të transaksionit ose të veprimit financiar, për një periudhë jo më shumë se 72 orë. Nga ana tjetër, ligji nr. 157/2013 “Për masat kundër financimit të terrorizmit” në nenin 6, pika 3 parashikon se: *“Ministri i Financave urdhëron sekuestrimin e fondeve dhe pasurive të tjera të personave të shpallur nga Këshilli i Ministrave, të evidentuara e të verifikuara nga organet përgjegjëse.”* Po kështu, edhe në raport me Kodin e Procedurës Penale, akti normativ në fjalë përcakton qartësisht se: *“Në rastet kur pasuritë e sekuestruara apo të konfiskuara, sipas këtij akti normativ, i nënshtrohen, gjithashtu, sekuestrimit apo konfiskimit, sipas Kodit të Procedurës Penale, ose ligjit për parandalimin dhe goditjen e krimit të organizuar, trafikimit, korrupsionit dhe krimeve të tjera nëpërmjet masave parandaluese kundër pasurisë, gjykata, kryesisht ose me kërkesë të prokurorit urdhëron pezullimin e pasojave të zbatimit të masave parandaluese të sekuestrimit dhe konfiskimit, sipas këtij akti normativ.”* Po kështu, në nenin 14/1 parashikohet se: *“Në rast se ndaj subjektit janë dhënë masa të sigurimit personal sipas Kodit të Procedurës Penale, ekzekutimi i masës parandaluese personale të dhënë në zbatim të këtij akti normativ, mbetet i pezulluar për aq kohë sa subjekti u nënshtrohet këtyre masave.”*

- *Lidhur me argumentin e Presidentit të Republikës për nenin 8 të aktit normativ se pjesëmarrja e Prokurorit të Përgjithshëm dhe drejtuesit të Prokurorisë së Posaçme*

*kundër Korrupsionit dhe Krimit të Organizuar në Komitetin Kombëtar të Koordinimit për Parandalimin dhe Luftën kundër Krimit të Organizuar, jo vetëm që nuk përputhet me funksionet kushtetuese dhe ligjore të tyre, por cenon pavarësinë dhe paanësinë e tyre në kryerjen e detyrës.*

Komisioni vlerëson se ky argument është i pabazuar dhe nuk gjen justifikim juridik dhe faktik. Komiteti Kombëtar i Koordinimit për Parandalimin dhe Luftën kundër Krimit të Organizuar ka rol koordinues të veprimtarisë për hartimin, monitorimin, mbikëqyrjen dhe zbatimin e masave parandaluese, të parashikuara në këtë akt normativ, si dhe është krijuar për qëllim të shkëmbimit të informacionit e të forcimit të bashkëpunimit me autoritetet e huaja ligjzbatuese, gjatë kohës dhe për efekt të zbatimit të këtij akti normativ. Në asnjë rast, nuk preket pavarësia dhe panshmëria e Prokurorit të Përgjithshëm dhe drejtuesit të Prokurorisë së Posaçme, gjatë ushtrimit të detyrave kushtetuese dhe ligjore që lidhet me ushtrimin e ndjekjes penale.

Në lidhje me pretendimin për cënimin e së drejtës së pronës, sqarojmë se neni 1 i Protokollit 1 të KEDNJ-së përcakton se askush nuk mund të privohet nga prona e tij, përveçse për arsye të interesit publik dhe në kushtet e parashikuara nga ligji dhe nga parimet e përgjithshme të së drejtës ndërkombëtare.

Nga sa më sipër, akti normativ me fuqinë e ligjit nuk cënon të drejtat dhe liritë e shtetasve, përkundrazi, qëllimi i këtij akti lidhet me një interes madhor publik, që është rendi dhe siguria publike. Duke goditur korrupsionin, krimin e organizuar dhe veprat penale të rënda në bazën e tyre, që është paraja, kjo garanton suksesin e luftës kundër krimit të organizuar, korrupsionit, terrorizmit dhe veprave të rënda penale.

Akti normativ është hartuar dhe konsultuar ngushtësisht në bashkëpunim me partnerët ndërkombëtarë, me asistencën e ekspertëve të EURALIUS-it, OPDAT-it dhe PAMECA-s.

Në përfundim, duke vlerësuar se akti normativ i kontestuar në Dekretin e Presidentit të Republikës nr. 11456 "Për kthimin e ligjit nr. 18/2020 "Për miratimin e aktit normativ "Për masat parandaluese në kuadër të forcimit të luftës kundër terrorizmit, krimit të organizuar, krimeve të rënda dhe konsolidimit të rendit e sigurisë publike"" është në përputhje me dispozitat kushtetuese, relatori ftoi anëtarët e Komisionit që të votojnë kundër Dekretit të Presidentit.

**Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut me votat e shumicës së anëtarëve të pranishëm vendosi rrëzimin e Dekretit të Presidentit të Republikës, nr. 11456, datë 26.03.2020, ka kthyer ligjin, "Për miratimin e aktit normativ, me fuqinë e ligjit, nr. 1, datë 31.1.2020, të Këshillit të Ministrave, "Për masat parandaluese në kuadër të forcimit të luftës kundër terrorizmit, krimit të organizuar, krimeve të rënda dhe konsolidimit të rendit e sigurisë publike"**

**RELATOR**

**KRYETAR**

**ADNOR SHAMETI**

**ULSI MANJA**