

ARSYET E KTHIMIT

TË LIGJIT NR. 18/2020 “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’”

Të nderuar deputetë,

Kuvendi i Shqipërisë, në seancën plenare të datës 5 mars 2020 ka miratuar ligjin nr. 18/2020 “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’”. Ky ligj me shkresën nr. 945 prot, datë 10.03.2020 të Kuvendit, i është përcjellë Presidentit të Republikës për dekretim dhe shpallje.

Sipas dokumentacionit parlamentar rezulton se akti normativ me fuqinë e ligjit është hartuar nga Ministria e Brendshme dhe Ministria e Drejtësisë.

Nga shqyrtimi i dokumentacionit parlamentar (*relacionit shoqërues të projektligjit, Raportit të Komisionit për Çështjet Ligjore, Administratës Publike dhe të Drejtat e Njeriut*) kjo nismë ligjore ka për qëllim:

- Ndërhyrjen emergjente dhe me **karakter të përkohshëm** në kushtet e nevojës së forcimit dhe ashpërsimit të luftës kundër terrorizmit, krimit të organizuar, krimeve të rënda dhe konsolidimit të rendit e sigurisë publike.
- Përcaktimin e masave parandaluese me karakter të përkohshëm në kuadër të forcimit të luftës ndaj organizatave dhe grupeve të strukturuar kriminale, organizatave terroriste, bandave të armatosura, individëve të përfshirë në krime të rënda si dhe procedurat, kompetencat e kriteret për zbatimin e këtyre masave ndaj subjekteve të këtij akti normativ.

Veçanërisht, nga Raporti i Komisionit për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, citohet se:

- Nxjerrja e këtij akti normativ nga Këshilli i Ministrave është **diktuar nga 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 veprimtari të krimit të organizuar, krimeve të rënda, terrorizmit apo bandave të armatosura, duke përbërë rrezik dhe cenuar sigurinë publike.

- Përparësitë dhe efektiviteti i këtij akti normativ konsistojnë në fuqizimin e mekanizmave identifikues/gjurmues, si dhe **në rritjen e proaktivitetit të Policisë së Shtetit**. Në veçanti për marrjen “në kohën e duhur” të masave dhe veprimeve parandaluese me karakter personal, pasuror e ekonomik, si dhe në goditjen efikase 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.

Gjithashtu, përgjatë shqyrtimit të praktikës parlamentare me qëllim evidentimin e argumenteve justifikuese mbi nevojën dhe urgjencën e këtij akti, u konstatua se, në Raportin e Komisionit për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, ndër të tjera citohet se:

“U vu re se ligji antimafia nuk po funksiononte ashtu siç duhej, si edhe një çoroditje e sistemit gjyqësor dhe i prokurorisë me disa vendimeve, që janë bërë të njohura për të gjithë opinionin publik nëpërmjet medias. Në këto kushte, por edhe për nevojën emergjente deri sa të krijohet struktura e posaçme për investigimin e aseteve kriminale, siç është Byroja Kombëtare e Hetimit, u miratua ky akt normativ”.

Presidenti i Republikës shqyrtoi në tërësi të gjithë praktikën parlamentare, ku përfshihen edhe këto deklaramë si më sipër, të përdorura si justifikim për ngutën e treguar në miratimin e këtij akti normativ, si dhe pasi vlerësoi përputhshmërinë e ligjit nr. 18/2020 “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””, me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, konstatoi se, Akti Normativ nr. 1, miratuar me ligjin nr. 18/2020:

- Tejkalon kompetencat kushtetuese të Këshillit të Ministrave;
- Shkel parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve;
- Shkel njëherazi disa të drejta dhe liri themelore të njeriut, si e drejta e pronës private, e drejta për një proces të rregullt gjyqësor, apo prezumimi i pafajësisë;
- Shkel hierarkinë e akteve të përcaktuar në nenin 116 të Kushtetutës;
- Bie ndesh me parime të rëndësishme që qëndrojnë në themelet e shtetit të së drejtës të përcaktuara në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë dhe në jurisprudencën e Gjykatës Kushtetuese;
- Shkel parashikimet kushtetuese mbi funksionimin e pavarur të Prokurorisë së Posaçme dhe Gjykatës së Posaçme kundër Korrupsionit dhe Krimit të Organizuar;
- Bie ndesh me parashikimet e Kodit të Procedurës Penale.

Bazuar në këto konstatime arsyetimi i të cilave do të parashtrohen në vijim, në bindje të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë dhe në ushtrim të së drejtës së parashikuar në pikën 1 të nenit 85 të saj, Presidenti i Republikës ka vendosur që ligji nr. 18/2020 “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’”, i duhet kthyer Kuvendit, pasi 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 Europiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore.

I. Akti Normativ me fuqinë e ligjit, nr. 1, datë 31.1.2020, i 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””, i miratuar me Ligjin nr. 18/2020 është miratuar në kundërshtim flagrant me nenin 101 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.

Akti normativ me fuqinë e ligjit nuk është nxjerrë në kushtet e urgjencës apo të një boshllëku legjislativ, kërkesa këto që diktohen nga parashikimet e nenit 101 i Kushtetutës. Miratimi i këtij akti normativ në shkelje të procedurës kushtetuese dhe të disa të drejtave dhe parimeve themelore të mbrojtura nga Kushtetuta.

1. Neni 101 i Kushtetutës përcakton se:

*“Këshilli i Ministrave, në rast **nevoje dhe urgjence**, nën përgjegjësinë e tij, mund të nxjerrë akte normative që kanë fuqinë e ligjit, për marrjen e **masave të përkohshme**. Këto akte normative i dërgohen menjëherë Kuvendit, i cili mblidhet brenda 5 ditëve nëse nuk është i mblledhur. Këto akte humbasin fuqinë që nga fillimi, në qoftë se nuk miratohen nga Kuvendi brenda 45 ditëve.”*

2. Kjo dispozitë kushtetuese ka autorizuar Këshillin e Ministrave për nxjerrjen e akteve normative me fuqinë e ligjit, vetëm nëse përmbushen këto kushte kumulative:

- Nevoja dhe urgjenca si kushte për nxjerrjen e aktit normativ me fuqinë e ligjit;
- Masat që merren të jenë të përkohshme, për të kapërcyer situatën e nevojës dhe urgjencës;
- Kuvendi si rregull, duhet të mblidhet brenda 5-ditëve për ta shqyrtuar aktin, por në çdo rast, Kuvendi duhet t'i miratojë masat e vendosura me akt normativ brenda 45 ditëve, ndryshe ato e humbasin fuqinë që nga fillimi.

3. Gjykata Kushtetuese ka çmuar se nevoja dhe urgjenca janë elemente me rëndësi të veçantë në përmbajtjen e nenit 101 të Kushtetutës dhe, si të tillë, janë elemente përcaktuese për të drejtën që sanksionon kjo dispozitë. Kuptimi i tyre është autonom, i lidhur me tërësinë e përmbajtjes së dispozitës dhe me parimet bazë që përshkojnë Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë¹.

¹ Vendim nr. 24, datë 10.11.2006 i Gjyktës Kushtetuese.

4. Nevoja dhe urgjenca janë rrethana dhe situata fakti që vlerësohen rast pas rasti. Ato mund të shkaktohen nga faktorë të ndryshëm jetësorë, natyrorë e shoqërorë. Si raste të tilla përmendim fatkeqësitë natyrore, boshllëku legjislativ i shkaktuar nga shfuqizimi i akteve, **nevoja për efekte të menjëhershme në fusha me ndjeshmëri të madhe publike**, parandalimi i menjëhershëm i spekulimeve. Ajo që i bashkon të gjitha këto situata është fakti se përfaqësojnë një gjendje jo të zakonshme në jetën e vendit ku evidentohet dukshëm rreziku i ardhjes së pasojave të dëmshme për interesat publike ose për të drejtat themelore të shtetasve. Ky rrezik dikton nevojën e masave të menjëhershme, **por që legjislacioni ekzistues nuk i mundëson dot**².

5. Nevoja dhe urgjenca duhen kuptuar si parakushte të domosdoshme, mosqenia e të cilave do të kishte si pasojë pavlefshmërinë e aktit normativ me fuqinë e ligjit. Mungesa e tyre shndërrohet në ves të legjitimitetit kushtetues të qeverisë për nxjerrjen e aktit normativ dhe, në vijim, në ves të ligjit që e ka miratuar atë. Duke qenë kushte paraprake, nevoja dhe urgjenca duhet të jenë vërtetuar se ekzistojnë përpara momentit të marrjes së nismës nga qeveria për nxjerrjen e aktit normativ me fuqinë e ligjit. Këto dy kushte duhet të jenë gjithashtu të pranishme, të lidhura e të ndërvarura dhe në momentin kur nxirret akti normativ me fuqinë e ligjit. Nëse ekziston nevoja për nxjerrjen e një ligji, por pa ndonjë urgjencë të dukshme, **qeveria nuk mund të ndërmarrë nismën për nxjerrjen e aktit normativ me fuqinë e ligjit, pasi kjo përbën një detyrë të pushtetit ligjvënës.**

Vetëm kur situata e krijuar vlerësohet e pamundur të presë aq kohë sa nevojitet për nxjerrjen e ligjit të nevojshëm nga organi ligjvënës, qoftë edhe nëpërmjet procedurave të përshpejtuara, nisma ligjvënëse mund t'i kalojë qeverisë. **Nëse nuk do të vlerësohej ky aspekt, qeveria do të merrte, pa të drejtë, funksionet ligjvënëse të Kuvendit.** Kushtetuta, nëpërmjet nenit 101 të saj, ka lejuar që pushteti ekzekutiv të mund të miratojë akte që kanë të njëjtën fuqi si ligjet vetëm kur rasti shfaqet si i jashtëzakonshëm dhe *nevoja e urgjenca* bëjnë të pamundur ushtrimin e kompetencës ligjvënëse nga Kuvendi³.

6. Nga ana tjetër, elementi *urgjencë* nuk mund të ekzistojë në vetvete pa *nevojën*, sepse *urgjenca* tregon vetëm një situatë që nuk mund të presë, ndërsa *nevoja* tregon substancën e saj, përcakton situatën që kërkon zgjidhje, tregon marrëdhënien shoqërore që kërkon rregullim ligjor. Prania e domosdoshme e të dy elementeve rezulton edhe nga analiza gjuhësore e tekstit të nenit 101 të Kushtetutës. Lidhëza “dhe” si në çdo rast, kërkon praninë e njëkohshme të të dy elementëve, në dallim nga rastet e tjera kur në dispozitën ligjore janë përdorur lidhëset “ose”/ “apo”. Kuptimin e tyre të vërtetë termat *nevojë* dhe *urgjencë* e manifestojnë në kuadër të situatës të rastit konkret, duke i vlerësuar në kohën kur është vërtetuar prania e tyre. Nga kuptimi i përmbajtjes së nenit 101 të Kushtetutës rezulton se vlerësimin e parë faktik dhe substancial të këtyre elementeve 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**⁴.

² Vendim nr. 24, datë 10.11.2006 i Gjykatës Kushtetuese.

³ Vendim nr. 24, datë 10.11.2006 i Gjykatës Kushtetuese.

⁴ Vendim nr. 24, datë 10.11.2006 i Gjykatës Kushtetuese.

7. Gjykata Kushtetuese ka vlerësuar në jurisprudencën e saj se Qeveria është e detyruar të shpjegojë dhe argumentojë nevojën dhe urgjencën konkrete që e kanë detyruar të nxjerrë aktin normativ me fuqinë e ligjit. Ky detyrim ka karakter formal dhe substancial. Qeveria është e detyruar ta pasqyrojë shpjegimin në përmbajtjen e çdo akti normativ me fuqinë e ligjit që nxjerr, minimalisht në preambulën e tij⁵.

8. 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, është e qartë se nuk ka asnjë rrethanë faktike, objektive që të kërkonte apo që të legjitimojë ushtrimin e kompetencës që neni 101 i Kushtetutës ia njeh Këshillit të Ministrave.

9. 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.

10. Lufta kundër krimit të organizuar, organizatave dhe grupeve të strukturuar kriminale, si dhe çdo grupi tjetër kriminal, bandave të armatosura, individëve të përfshirë në krimet e rënda, siç citohet në nenin 2 të aktit normativ, **nuk mund të jetë një qëllim i përkohshëm, që kërkon masa të përkohshme**. Masat e përkohshme janë të justifikuara kur pranohet gjerësisht se gjendja është aq alarmante sa nuk mund të përballohet më me legjislacionin aktual dhe se kërkon patjetër ndërhyrje dhe masa të jashtëzakonshme. Përkundrazi, **nevoja për konsolidimin e sigurisë në vend, kërkon masa dhe politika afatgjata, të cilat u vlerësuan në mënyrë të thelluar kur legjislacioni u amendua në kuadër të reformës në sistemin e drejtësisë, në vitin 2017**.

11. Nga ana tjetër, lufta ndaj krimit të organizuar apo krimeve të rënda, patjetër që mund të arrihet, siç citohet në nenin 2 të aktit normativ, 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 paligjshme”*. Por referuar këtij parashikimi është e paqartë se si akti normativ në vetvete, ndihmon në forcimin e këtyre mjeteve, pra në rritjen e kapaciteteve dhe nivelit të zbulimit, gjurmimit dhe parandalimit, kur përcaktimi i kompetencave të qarta të secilës strukturë ligjzbatuese nuk ka munguar asnjëherë në legjislacionin e brendshëm.

12. Në Raportin e Komisionit për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, citohet se: *“U vu re se ligji antimafia nuk po funksiononte ashtu siç duhej, si edhe një çoroditje e sistemit gjyqësor dhe i prokurorisë me disa vendimeve, që janë bërë të njohura për të gjithë opinionin publik nëpërmjet medias. Në këto kushte, por edhe për nevojën emergjente deri*

⁵ Vendim nr. 24, datë 10.11.2006 i Gjykatës Kushtetuese.

sa të krijohet struktura e posaçme për investigimin e aseteve kriminale, siç është Byroja Kombëtare e Hetimit, u miratua ky akt normativ”.

Nëse është realizuar një analizë e tillë *ex post* e mbështetur në fakte, që na tregon se një pjesë e legjislacionit të brendshëm nuk është më efektiv dhe nuk zbatohet, atëherë po mbështetur në një analizë juridike dhe faktike, duhet të:

- propozoheshin një set masash për forcimin e kapaciteteve të institucioneve përgjegjëse për zbatimin e ligjit; dhe
- nëse këto masa rezultojnë të pamjaftueshme, mund të ndërmerren nisma për propozimin e amendamenteve ligjore, duke respektuar procesin e hartimit gjithëpërfshirës të nismave dhe konsultimit publik të tyre, para miratimit.

13. Por asnjë analizë e tillë nuk është bërë, duke shkelur hapur parimet kushtetuese dhe duke miratuar një akt normativ jo vetëm në shkelje të kompetencave kushtetuese që i njihen Këshillit të Ministrave, por edhe në shkelje të një sërë funksioneve që Kushtetuta ia ka njohur disa prej organeve të drejtësisë, siç do të evidentohet më poshtë.

14. Nuk ka asnjë sqarim se pse situata e krijuar vlerësohej nga Qeveria e pamundur të priste aq kohë sa nevojitet për nxjerrjen e ligjit të nevojshëm nga organi ligjvënës, qoftë edhe nëpërmjet procedurave të përshpejtuara. Apo çka e bën më të rëndë nxjerrjen e rregullave të miratuara me aktin normativ nr. 1, është fakti se, nëse vërtet këto rregulla diktohen nga nevoja emergjente për luftimin e krimit të organizuar, dhe është e qartë që kjo nevojë nuk ka lindur tani, pse nuk u ndërmor më herët nisma ligjvënëse?! Këto pyetje jo vetëm që nuk marrin përgjigje, por tregojnë njëkohësisht edhe mangësitë e rënda në kryerjen e detyrave dhe funksioneve të organeve shtetërore. Për ilustrim, **Agjencia e Administrimit të Pasurive të Sekuestruara dhe Konfiskuara** është një organ në varësi të Ministrisë së Financave që ka patur gjithë informacionin e nevojshëm statistikor për të vlerësuar nevojën e ndërhyrjeve në legjislacionin në fuqi. Kjo nevojë pasqyrohet në miratimin e Planit të Përgjithshëm Analitik të Akteve që miraton dhe zbaton çdo vit Këshilli i Ministrave, duke i dhënë kohën e nevojshme të planifikojnë miratimin e ndryshimeve ligjore përmes procedurës së rregullt dhe pa shmangur procesin e konsultimit publik.

15. Mosrespektimi, në rastin konkret, fillimisht nga Këshilli i Ministrave, i kritereve dhe kufizimeve kushtetuese procedurale dhe lëndore, përbën një të metë të legjitimitetit kushtetues të qeverisë për nxjerrjen e aktit normativ dhe, po ashtu, një të metë të ligjit që ka miratuar Kuvendi⁶.

16. Përkohshmëria e zbatimit të këtij akti është shpjeguar në Raportin e Komisionit përgjegjës për çështjet ligjore, me momentin e ngritjes dhe funksionimit të Byrosë Kombëtare të Hetimit. Kjo Byro, me fillimin e veprimtarisë së Prokurorisë së Posaçme, tanimë është në fazën finale për

⁶ Vendimi nr.5, datë 05.02.2014 i Gjykatës Kushtetuese.

fillimin e veprimtarisë së saj. Kësisoj, edhe nevoja e vetme, edhe pse e pajustificuar ligjërisht, për rregulla të posaçme, tashmë nuk ekziston më. Edhe pse Byroja Kombëtare e Hetimit, nuk ishte funksionale të miratimin e këtij akti, sërish, shtetit shqiptar, nuk i mungon as legjislacioni dhe as strukturat e Policisë Gjyqësore që mund të kryejnë detyrat e tyre në zbatim të kuadrit ligjor ekzistues. Duhet që ky legjislacion të zbatohet në mënyrë permanente dhe në mënyrë objektive, pasi lufta kundër kriminalitetit dhe aseteve kriminale nuk është kurrësi një shfaqje televizive për kredite politike. Kjo u evidentua qartë kur në mënyrë të pajustificuar, angazhohen një tërësi forcash policore të armatosura, me qëllimin e vetëm dorëzimit të një komunikimi shkresor. Kur ky veprim mund të kryhej shumë thjesht nga një oficer policie, apo qoftë dhe nga shërbimi postar.

17. Për më tepër, po sipas parashikimeve të vetë aktit normativ, duket se përkohshmëria ka një koncept të shtrirë në kohë, duke e kthyer zbatimin e këtij akti në një ligj të mirëfilltë që synon të gjejë zbatim për një kohë të gjatë, duke shkelur parashikimet e ligjeve proceduriale dhe atyre të miratuara me shumicë të cilësuar në kuadër të reformës në drejtësi dhe duke dubluar institucionet e reja të drejtësisë që kanë kompetenca të qarta kushtetuese dhe ligjore. Kësisoj, i referohemi parashikimit të bërë në pikën 2, të nenit 29, të aktit normativ, ku përcaktohet se: *“Deri më **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 përgjatë vitit 2020.”* Ndërkohë që, në nenin 38 të vetë aktit normativ, përcaktohet se: *“Ky akt normativ ka efekt të përkohshëm dhe do të zbatohet deri më 31.12.2020”.*

Kjo mospërputhje është ose gabim i miratuesve të aktit normativ dhe miratuesve të ligjit nr. 18/2020, ose tregon qëllimin e vërtetë për të shtrirë në kohë efektet e këtij akti.

II. Ligji nr. 18/2020 “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””, bie ndesh me nenin 7 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.

1. Neni 7 i Kushtetutës sanksionon se: *“Sistemi i qeverisjes në Republikën e Shqipërisë bazohet në ndarjen dhe balancimin ndërmjet pushteteve ligjvënës, ekzekutiv dhe gjyqësor.”*

2. Akti normativ nr.1, datë 31.01.2020, i miratuar me ligjin nr. 18/2020, cenon parimin kushtetues të ndarjes dhe balancimit të pushteteve, për sa kohë është nxjerrë një akt me fuqinë e ligjit, pa ekzistuar nevoja dhe urgjenca, duke marrë përsipër Këshilli i Ministrave të rregullojë **fusha që janë në kompetencën ekskluzive të Kuvendit dhe kërkojnë miratim me shumicë të cilësuar.**

3. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, duke e njohur dhe sanksionuar përqendrimin e pushtetit ligjvënës në duart e Kuvendit të Shqipërisë ka lejuar, si raste përjashtimore, nxjerrjen e akteve me fuqinë e ligjit edhe nga organe të tjera kushtetuese. Një nga përjashtimet është ai i parashikuar nga neni 101 i Kushtetutës, që i njeh të drejtën Këshillit të Ministrave të nxjerrë akte normative me

fuqinë e ligjit. Përdorimi i këtij instrumenti ligjvënës mbetet në vlerësimin e Këshillit të Ministrave, por çmohet se përdorimi i tij gjerësisht dhe jo në kushtet e parashikuara nga Kushtetuta do **të cenonte pavarësinë e pushtetit legjislativ dhe karakterin demokratik të shtetit**. Kjo e drejtë ka natyrë lejuese dhe përjashtimore, prandaj Kushtetuta e ka kushtëzuar ushtrimin e saj me ekzistencën e nevojës dhe urgjencës, si dhe me kontrollin përfundimtar nga Kuvendi të akteve të nxjerra⁷.

4. Për më tepër, përmbajtja e aktit normativ ka dispozita që sanksionojnë marrëdhëniet me prokurorinë dhe gjykatën, ku parashikohen procedura të veçanta 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.

Në themel të procesit ligjvënës qëndron **nxjerrja e akteve juridike, të cilat duhet të karakterizohen nga vijueshmëria dhe stabiliteti**. Vendimi i Kuvendit është rezultat përfundimtar i diskutimeve parlamentare dhe miratimi i tij duhet të arrihet vetëm nëpërmjet një **procesi të rregullt procedural**⁸.

Ndërsa akti normativ nr.1, 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.

III. Ligji nr. 18/2020 “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””, i miratuar në kundërshtim me nenin 7 dhe kërkesat e nenit 101 të Kushtetutës, ka bërë që **të shkelen dhe 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.**

Subjektet që i nënshtrohen këtij akti normativ, edhe pse janë nën një process penal hetimor dhe ndaj tyre nuk ka një vendim të formës së prerë, sipas dispozitave të aktit normativ, i nënshtrohen disa masave që kalojnë masën e proporcionalitetit dhe nuk përkojnë me procedurën që dikton Kodi i Procedurës Penale apo legjislacioni në fuqi.

Gjithashtu, shkelja e nenit 101 të Kushtetutës në miratimin e këtij akti, që përcakton rregulla dhe afate të sanksionuara në Kodin e Procedurës Penale, dhe ligje të miratuara në kuadër të reformës në drejtësi, ka **shkelur për pasojë nenet 81, paragrafi 2, 83, paragrafi 3, dhe 116 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.**

⁷ Vendim nr. 24, datë 10.11.2006 i Gjykatës Kushtetuese.

⁸ Vendimi nr.5, datë 05.02.2014 i Gjykatës Kushtetuese.

1. Neni 81 i Kushtetutës përcakton se:

“1. Të drejtën për të propozuar ligje e ka Këshilli i Ministrave, çdo deputet, si dhe 20 mijë zgjedhës.

2. Miratohen me tri të pestat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit:

a) ligjet për organizimin dhe funksionimin e institucioneve, të parashikuara nga Kushtetuta;

b) ligji për shtetësinë;

c) ligji për zgjedhjet e përgjithshme dhe vendore;

ç) ligji për referendumet;

d) kodet;

dh) ligji për gjendjen e jashtëzakonshme;

e) ligji për statusin e funksionarëve publikë;

ë) ligji për amnistinë;

f) ligji për ndarjen administrative të Republikës.”

2. Ndërsa neni 116 i Kushtetutës përcakton hierarkinë e akteve, duke sanksionuar se:

“1. Aktet normative që kanë fuqi në të gjithë territorin e Republikës së Shqipërisë janë:

a) Kushtetuta;

b) marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara;

c) ligjet;

ç) aktet normative të Këshillit të Ministrave.

2. Aktet që nxirren nga organet e pushtetit vendor kanë fuqi vetëm brenda juridiksionit territorial që ushtrojnë këto organe.

3. Aktet normative të ministrave dhe të organeve drejtuese të institucioneve të tjera qendrore kanë fuqi në të gjithë territorin e Republikës së Shqipërisë brenda sferës së juridiksionit të tyre”.

Dispozitat e aktit normativ që rregullojnë afatet dhe procedurat që duhet të ndjekë prokuroria dhe gjykata, bazuar në kërkesën e Operacionit Forca e Ligjit (OFL), janë rregullime që sipas parashikimit të nenit 81, paragrafi 2, geramat “a” dhe “d” të Kushtetutës, duhet të ishin miratuar me ligj me shumicë të cilësuar.

Bazuar në jurisprudencën e Gjykatës Kushtetuese, rregullime të tilla nuk mund të jenë në fushën e rregullimit që përfshin një akt normativ me fuqinë e ligjit, i miratuar nga Këshilli i Ministrave.

3. Gjykata Kushtetuese ka vlerësuar në jurisprudencën e saj se nga rregulli i përgjithshëm i vendimmarrjes me shumicë të thjeshtë nga Kuvendi bën përjashtim tërësia e ligjeve, në lidhje me të cilat normat kushtetuese, shprehimisht, parashikojnë një shumicë të cilësuar për miratimin e tyre.

4. Gjykata Kushtetuese është shprehur në mënyrë të vazhdueshme se ligjet e zakonshme nuk mund të trajtojnë çështje që janë parashikuar të trajtohen nga kodet apo ligjet organike.

5. Gjykata Kushtetuese është shprehur se: “transferimi i kompetencës legislative Këshillit të Ministrave, që, përjashtimisht, të marrë masa të përkohshme në rast nevojë dhe urgjence, i nënshtrohet para së gjithash, kufizimeve kushtetuese, të cilat konsistojnë në kriteret procedurale dhe po ashtu lëndore, të përcaktueshme nga natyra e marrëdhënies konkrete që kërkon rregullim. Në këtë kuptim, Kuvendi nuk mund të delegojë pushtetin e tij ligjvënës, por ka detyrimin kushtetues të përmbushë kërkesat procedurale dhe lëndore për miratimin e ligjeve të cilësuar sipas nenit 81/2 dhe 83 të Kushtetutës, në raport me nenet 1, 2, 4, 7 dhe 116 të Kushtetutës, aq më pak Këshilli i Ministrave mund të ndërhyjë në akte normative më fuqinë e ligjit në ato fusha, rregullimi i të cilave, *expressis verbis*, përbën kompetencë ekskluzive të Kuvendit”⁹.

6. Kësisoj, akti normativ miratuar me ligjin nr. 18/2020, nuk respekton as parashikimet e nenit 116 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë duke tejkaluar hierarkinë e normave juridike, pasi ligjet që dalin për zbatim të një norme kushtetuese nuk mund të tejkalojnë kriteret, të cilat vetë norma Kushtetuese i ka parashikuar në dispozitat e saj.

7. Teoria normativiste e së drejtës ka në thelbin e saj idenë se marrëdhëniet midis normave juridike bazohen në raportin e mbi/nënvendosjes së tyre. Rendi juridik nuk është një radhitje e barazvlefshme normash, por një sistem hierarkik, i cili përbëhet nga nivele të ndryshme vlefshmërie, dhe në secilin prej këtyre niveleve, qëndron një normë ose grup normash duke përfshirë kështu edhe fuqinë e caktuar juridike. Kjo piramidë aktesh normative ka në majë të saj Kushtetutën, e cila shërben si burim për aktet e tjera juridike. Kushtetuta, si akt themelor i një shteti, parashikon organet dhe kushtet në të cilat duhet të nxirren aktet normative, duke synuar qëndrueshmërinë e tyre. Kushtetuta, mbi bazën e të cilës miratohen të gjitha aktet e tjera normative, mund të ndërmarrë si mision të saj edhe përcaktimin e përmbajtjes së ligjeve që duhet të miratohen në të ardhmen nga ligjvënësi. Kështu, konsiderohet si karakteristikë e kushtetutave të shkruara përcaktimi konkret i disa parimeve kryesore, ose përjashtimi absolut i disa rrethanave që konsiderohen si të papranueshme për të¹⁰.

8. Miratimi me akt normativ me fuqinë e ligjit, i rregullave që për më tepër kapërcejnë rregullimet e bëra në ligje të miratuara me shumicë të cilësuar, shkëlin hapur hierarkinë e normave sipas Kushtetutës.

9. Miratimi nga Kuvendi i aktit normativ në kapërcim të kriterëve procedurale dhe lëndore të parashikuara nga Kushtetuta, përbën një të metë *in procedendo* të vetë ligjit. Ndonëse Kuvendi kishte detyrimin të zbatonte drejtpërdrejt kompetencën e parashikuar nga

⁹ Vendimi nr.5, datë 05.02.2014 i Gjykatës Kushtetuese.

¹⁰ Vendim nr. 3, datë 20.02.2006 i Gjykatës Kushtetuese.

rregullimi kushtetues, ai ka mënjanuar normat kushtetuese, në kundërshtim me nenin 4, pika 3, të Kushtetutës¹¹.

10. Nenet 10 dhe 11 të aktit normativ nr. 1, miratuar me ligjin nr. 18/2020, i japin kompetenca Operacionit “Forca e Ligjit”, të bëjnë kërkesë të arsyetuar pranë prokurorit për marrjen e masave parandaluese personale. Madje, në rastet e urgjencës, neni 11 i lejon Drejtorit të Përgjithshëm të Policisë së Shtetit, me kërkesë të OFL-së, që të mund të vendosë masat parandaluese personale të parashikuara në pikat 1 dhe 2 të nenit 10, me përjashtim të masës së nxjerrjes jashtë territorit për shtetasit e huaj për një afat deri në 1 vit. Këto parashikime **bien ndesh me nenin 75/a të Kodit të Procedurës Penale** dhe me **ligjin nr. 95/2016**, që garanton funksionimin e Njesisë 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.

11. Këto parime dhe parashikime kushtetuese shkelen edhe nga dispozita të tjera të aktit normativ, si neni 18, që parashikon se Drejtori i Përgjithshëm i Policisë së Shtetit, me kërkesë të OFL-së, i referon prokurorit, në mënyrë të arsyetuar, çështjen dhe i kërkon paraqitjen në gjykatë të kërkesës për marrjen e masës së sekuestros. Ky parashikim, praktikisht jo vetëm imponon/detyron prokurorin në kryerjen e funksioneve të tij, por shkon edhe më tej, ku **pushteti ekzekutiv përmes këtij akti normativ i rrëmben me forcë prokurorit përgjegjësitë kushtetuese dhe procedurale për ushtrimin e hetimit dhe ndjekjes penale.**

12. Neni 11, pikat 3, 4, 5, 6, dhe 7, dhe nenet 18, 19, 20, 23, dhe 24 të aktit normativ, përmbajnë parashikime procedurale për gjykatën dhe prokurorinë e posaçme. Këto parashikime që lidhen kryesisht me afatet, janë të përcaktuara vetëm në Kodin e Procedurës Penale, ligj i miratuar me shumicë të cilësuar. Ndaj këto dispozita të aktit normativ, kanë cenuar nenin 81, paragrafi 2, nenin 83, paragrafi 3, të Kushtetutës, dhe neni 116 të saj. Posaçërisht neni 83, paragrafi 3, i Kushtetutës përcakton se, *“Procedura e përshpejtuar nuk lejohet për shqyrtimin e projektligjeve të parashikuara në nenin 81 paragrafi 2, me përjashtim të nënparagrafit dh”*. Parashikimet procedurale përcakohen në Kod, që sipas nenit 81, paragrafi 2, shkronja “dh” e Kushtetutës, miratohen me shumicë të cilësuar.

13. Këto dispozita kushtetuese shkelen edhe nga neni 26, pika 4 e aktit normativ nr. 1, parashikim ky që i imponon Gjykatës më të lartë që prish vendimin e formës së prerë që ka vendosur konfiskimin e pasurisë, edhe mënyrën e vendimarrjes, duke diktuar që *gjykata më e lartë të vendosë vetëm për njohjen e vlerës së pasurisë së konfiskuar mbajtësit apo zotëruesit të së drejtës së pronësisë. Një parashikim i tillë, cenon hapur dhe neni 41 të Kushtetutës që garanton të drejtën e pronës private.*

¹¹ Vendimi nr.5, datë 05.02.2014 i Gjykatës Kushtetuese.

14. Nenet 15 dhe 19, të aktit normativ, gjithashtu shkelin nenin 244 të Kodit të Procedurës Penale dhe për pasojë cenojnë parimin e sigurisë juridike dhe janë në kundërshtim me nenin 81, paragrafi 2, nenin 83, paragrafi 3, të Kushtetutës, dhe nenin 116 të saj. Këto dispozita i japin të drejtë Policisë së Shtetit të nisë marrjen e masave parandaluese me karakter pasuror, apo dhe vendosjen e masës së sekuestros nga Drejtori i Përgjithshëm i Policisë së Shtetit, me justifikimin e nevojës dhe urgjencës.

Sipas nenit 244 të Kodit të Procedurës Penale, masat e sigurimit vendosen me kërkesën e prokurorit, i cili i paraqet gjykatës kompetente arsyet ku bazohet kërkesa.

15. Neni 32 i aktit normativ, 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 nenet 208, 209, 210 dhe 211, të Kodit të Procedurës Penale, si dhe rregullave të parashikuara në aktin normativ. Neni 208 i Kodit të Procedurës Penale, përcakton qartë se **është gjyqtari ose prokurori që disponon me vendim të arsyetuar sekuestrimin e provave materiale dhe të sendeve që lidhen me veprën penale kur ato janë të domosdoshme për vërtetimin e fakteve.** Kësisoj, kjo dispozitë, përveçse është në kundërshtim me Kodin e Procedurës Penale, miratuar me shumicë të cilësuar, është në kundërshtim edhe me nenin 81, paragrafi 2, nenin 83, paragrafi 3, dhe nenin 116 të Kushtetutës.

16. Neni 33 i aktit normativ, që lejon aksesin për strukturat e policisë në operatorët që përdorin rrjetet dhe ofrojnë përdorimin e shërbimeve elektronike e telefonike të çdo lloji, janë shkelje e attributeve ekskluzive të prokurorit, të sanksionuara në nenet 221-226 të Kodit të Procedurës Penale dhe garancitë që ofrojnë këto parshikime dhe parashikimet e ligjit nr. 9157, datë 4.12.2003 “Për përgjimin e komunikimeve elektronike”, i ndryshuar.

IV. Ligji nr. 18/2020 “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””, **bie ndesh me nenin 17 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.**

1. Neni 17 i Kushtetutës përcakton se:

“1. Kufizime të të drejtave dhe lirive të parashikuara në këtë Kushtetutë mund të vendosen vetëm me ligj për një interes publik ose për mbrojtjen e të drejtave të të tjerëve. Kufizimi duhet të jetë në përpjesëtim me gjendjen që e ka diktuar atë.

2. Këto kufizime nuk mund të cenojnë thelbin e lirive dhe të të drejtave dhe në asnjë rast nuk mund të tejkalojnë kufizimet e parashikuara në Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut.”

2. Akti normativ cenon të drejtat dhe liritë themelore të sanksionuara në Kushtetutën dhe Konventën Evropiane të të Drejtave të Njeriut.

3. Neni 17 i Kushtetutës vendos disa kushte që duhen përmbushur, në mënyrë kumulative, në rastin e kufizimit të të drejtave të njeriut:

- kufizimi duhet të bëhet vetëm me ligj;
- për një interes publik, ose për mbrojtjen e të drejtave të të tjerëve;
- kufizimi të jetë në përpjestim me gjendjen që e ka diktuar atë (parimi i proporcionalitetit);
- të mos cenojë thelbin e së drejtës;
- dhe të mos tejkalojë kufizimet e parashikuara nga KEDNJ-ja.

4. Kufizimet e lirive dhe të drejtave të njeriut, të parashikuara në aktin normativ me fuqinë e ligjit të Këshillit të Ministrave nuk përmbushin kërkesat e nenit 17 të Kushtetutës për arsye se, **akti normativ nuk respekton elementin e domosdoshmërisë, pjesë e parimit të proporcionalitetit.**

5. Kontrolli kushtetues nga Gjykata jonë Kushtetuese ka elaboruar në vlerësimin e proporcionalitetit nëse masa ka qenë *e përshtatshme* për arritjen e objektivit të dëshiruar, nëse masa ishte *e domosdoshme*, në kuptimin se shteti nuk kishte në dispozicion asnjë mënyrë tjetër më pak kufizuese ndaj lirive individuale. Hapi i fundit konsiston në verifikimin nëse masa është faktikisht jopërpjestimore me kufizimin e bërë, ose ajo që quhet proporcionaliteti në kuptimin e ngushtë të fjalës (*stricto sensu*). Pra çdo kufizim duhet të kalojë të tre testet e proporcionalitetit. Ky parim është përpunuar nga GJEDNJ. Një veprim i ndërmarrë do të jetë i ligjshëm vetëm nëse nuk mund të arrihet nëpërmjet mënyrave të tjera¹².

6. Përkundrajt këtyre kërkesave që dikton parimi i proporcionalitetit, legjislacioni në fuqi parashikon masa konkrete për goditjen financiare të krimit të organizuar, edhe në kuadër të parandalimit të veprave penale dhe në mënyrë të veçantë për krimin e organizuar dhe terrorizmin.

Konkretisht ky legjislacion është:

- Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë;
- Kodi i Procedurës Penale të Republikës së Shqipërisë;
- Ligji nr. 10192, datë 03.12.2009 “Për parandalimin dhe goditjen e krimit të organizuar dhe trafikimit nëpërmjet masave parandaluese kundër pasurisë”, i ndryshuar;

Ky ligj ka për **objekt**: *Ky ligj përcakton procedurat, kompetencat dhe kriteret për zbatimin e masave parandaluese kundër pasurisë së personave, që janë subjekt i këtij ligji, si të dyshuar për pjesëmarrje në krimin e organizuar, trafikimin dhe korrupsionin, si dhe në kryerjen e krimeve të tjera, sipas parashikimeve të këtij ligji. (neni 1)*

Ky ligj ka për **qëllim**: *Qëllimi i këtij ligji është parandalimi dhe goditja ndaj krimit të organizuar, trafikimit dhe korrupsionit dhe krimeve të tjera, sipas parashikimeve të këtij ligji përmes konfiskimit të pasurisë së personave, të cilët kanë një nivel të pajustificuar ekonomik, si rezultat i veprimitarisë së dyshuar kriminale. (neni 2)*

- Ligji nr. 9917, datë 19.5.2008 “Për parandalimin e pastrimit të parave dhe financimit të terrorizmit”, i ndryshuar, i cili ka për qëllim të parandalojë pastrimin e parave dhe të

¹² Shih vendimet nr. 20/2006 dhe 10/2008 të Gypatës Kushtetuese

produkteve që burojnë nga veprat penale, si dhe parandalimin e financimit të terrorizmit (neni 1).

- Ligji nr. 157/2013 “Për masat kundër financimit të terrorizmit”, i ndryshuar;
- Ligji nr. 95/2016, “Për organizimin dhe funksionimin e institucioneve për të luftuar korrupsionin dhe krimin e organizuar”.

7. Këto akte parashikojnë të gjithë mekanizmat e nevojshëm dhe organet e specializuara për të luftuar krimin e organizuar dhe korrupsionin. Ndërsa akti normativ nr. 1, miratuar me ligjin nr. 18/2020, ka të njëjtin objekt që rregullohet nga aktet e mësipërme, me dallimin se “përcakton masat parandaluese me karakter të përkohshëm” dhe qëllim “ndërhyrje emergjente dhe me karakter të përkohshëm në kushtet e nevojës së forcimit dhe ashpërsimit të luftës kundër krimit të organizuar [...]”.

Miratimi i rregullave, që mbi të gjitha konsiderohen si të përkohshme, jo vetëm që krijon **mbivendosje ndërmjet organeve dhe normave ligjore**, por **cenon rëndë parimin e sigurisë juridike**.

Si ligji nr. 95/2016, ashtu dhe ligjet e tjera të sipërcituara, përfshirë dhe Kodet, janë rishikuar edhe në kuadër të reformës në sistemin e drejtësisë, pikërisht për të forcuar masat kundër korrupsionit dhe krimit të organizuar.

Këto ndryshime janë bërë mbështetur në analizën e gjerë që i parapriu rishikimin e paketës ligjore në kuadër të reformës. Ndërkohë, hedhja poshtë e punës së bërë, me justifikimin se “*këto ligje nuk po funksionojnë*”, **minon në tërësi besimin tek reforma në drejtësi dhe përkthehet si dështim i saj**.

Për më tepër, ndryshimet në aktet ligjore duhet të kryhen vetëm pas analizave të detajuara të arsyeve pse ligjet në fuqi nuk po zbatohen. Ndërkohë që ndryshimi i tyre pa asnjë analizë, dhe i kryer me nxitim dhe pa konsultim, duket vetëm se kanë një qëllim politik edhe ky i përkohshëm.

E gjithë kjo veprimtari legjislative si e Këshillit të Ministrave dhe më pas, e Kuvendit të Shqipërisë, duke shkëlur një tërësi normash kushtetuese, dhe duke anashkaluar një tërësi legjislacioni aktual në fuqi, nuk bën asgjë tjetër veçse cenon në themel parimin e sigurisë juridike.

8. Për të kuptuar dhe zbatuar drejt parimin e sigurisë juridike, Gjykata Kushtetuese është shprehur se kërkohet, nga njëra anë, që ligji në një shoqëri të ofrojë siguri, qartësi dhe vazhdimësi, në mënyrë që individët t’i drejtojnë veprimet e tyre në mënyrë korrekte e në përputhje me të, dhe nga ana tjetër, që vetë ligji të mos qëndrojë statik nëse duhet t’i japë formë një koncepti. Një rregullim i pasaktë i normës ligjore, që i lë shteg zbatuesit t’i japë asaj kuptime të ndryshme dhe që sjell pasojë, nuk shkon në përputhje me qëllimin, stabilitetin, besueshmërinë dhe efektivitetin që synon

vetë norma. Gjithashtu, Gjykata në jurisprudencën e saj ka theksuar se mungesa e harmonizimit të dispozitave të një ligji me ato të ligjeve të tjera mund të mos krijojë në vetvete antikushtetutshmëri, por kur paqartësia krijon probleme të tilla që çojnë në zbatim të gabuar të dispozitave ligjore dhe në cenim të parimit të shtetit të së drejtës e të sigurisë juridike, atëherë nuk mund të pranohet se këto norma janë të pajtueshme edhe me frymën e Kushtetutës (*shih vendimin nr. 14, datë 22.05.2006 të Gjykatës Kushtetuese*)¹³.

9. Gjykata Kushtetuese është shprehur se parimi i sigurisë juridike kërkon, para së gjithash, që rregullimet ligjore, të cilat kanë të bëjnë me të drejtat e shtetasve, të kenë qëndrueshmëri të mjaftueshme që siguron vijimësinë e tyre. Si rregull, nuk mund të mohohen interesa dhe pritshmëri të ligjshme të qytetarëve nga ndryshimet në legjislacion dhe shteti duhet të synojë ndryshimin e një situate të rregulluar më parë vetëm nëse ndryshimi përmirëson të drejtat e fituara. Sanksionimi i të drejtave dhe lirive të njeriut të pranuar në Kushtetutë dhe shoqërimi i tyre me masat për vënien në jetë të tyre duhet të synojnë përmirësimin dhe rritjen e standardeve të të drejtave në kuadër të forcimit të shtetit ligjor. Nëse masat e marra çojnë në përkeqësimin, në mënyrë të paarsyeshme, të gjendjes ligjore të personave të tjerë, mohojnë të drejtat e fituara ose injorojnë interesat legjitime të këtyre, atëherë do të dhunohet parimi kushtetues i barazisë së të drejtave dhe, në përgjithësi, do të rrezikohet arritja e qëllimit madhor të ndërtimit të shtetit të së drejtës (*shih vendimin nr.9, datë 26.02.2007 të Gjykatës Kushtetuese*)¹⁴.

V. Ligji nr. 18/2020 “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””, **bien ndesh me nenin 27 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.**

Neni 27 i Kushtetutës parashikon:

“1. Askujt nuk mund t’i hiqet liria, përveçse në rastet dhe sipas procedurave të parashikuara me ligj.

2. Liria e personit nuk mund të kufizohet, përveçse në rastet e mëposhtme:

a) kur është dënuar me burgim nga gjykata kompetente;

b) për moszbatim të urdhrave të ligjshëm të gjykatës ose për moszbatim të ndonjë detyrimi të caktuar me ligj;

c) kur ka dyshime të arsyeshme se ka kryer një vepër penale, ose për të parandaluar kryerjen prej tij të veprës penale, ose largimin e tij pas kryerjes së saj;

ç) për mbikëqyrjen e të miturit për qëllime edukimi, ose për shoqërimin e tij në organin kompetent;

d) kur personi është përhapës i një sëmundjeje ngjitëse, i paaftë mendërisht dhe i rrezikshëm për shoqërinë;

dh) për hyrje të paligjshme në kufirin shtetëror, si dhe në rastet e dëbimit ose të ekstradimit.

¹³ Vendim nr. 43, datë 26.06.2015 i Gjykatës Kushtetuese.

¹⁴ Vendim nr. 43, datë 26.06.2015 i Gjykatës Kushtetuese.

3. Askujt nuk mund t'i hiqet liria vetëm për shkak se nuk është në gjendje të përmbushë një detyrim kontraktor.”

Akti normativ, referuar parashikimeve të nenit 10, përcakton një sërë masash parandaluese personale që ndërmerren ndaj personave subjekt të këtij akti normativ. Msat që parashikon ky akt normativ, hyjnë në sferën e juridiksionit penal, dhe janë të përcaktuara në nenin 228 dhe 229 të Kodit të Procedurës Penale, që përcaktojnë kushte dhe kritere për caktimin e masave të sigurimit personal. Ndëra nga përmbajtja e aktit normativ, mbetet e paqartë nëse jemi para një procesi të mirëfilltë penal apo jo. Në çdo rast, llojet e masave të sigurimit personal, kriteret, kushtet dhe organet përgjegjëse për aplikimin e tyre, mund të përcaktohen vetëm nga Kuvendi, përmes ndryshimeve në Kodin e Procedurës Penale, i miratuar me shumicë të cilësuar. Kësisoj, këto parashikime të përcaktuara nga qeveria me një akt normativ bien në kundërshtim me parashikimet e Kodit të Procedurës Penale, dhe nuk përmbushin kërkesat dhe garancitë minimale të parashikuara në nenin 27 të Kushtetutës dhe me nenin 5 të KEDNJ-së.

VI. Ligji nr. 18/2020 “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””, **bie ndesh me nenin 42 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.**

1. Neni 42 i Kushtetutës sanksionon se:

“1. Liria, prona dhe të drejtat e njohura me Kushtetutë dhe me ligj nuk mund të cenohen pa një proces të rregullt ligjor.

2. Kushdo, për mbrojtjen e të drejtave, të lirive dhe të interesave të tij kushtetues dhe ligjorë, ose në rastin e akuzave të ngritura kundër tij, ka 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.”

2. Gjykimi nga një gjykatë e pavarur dhe e paanshme e caktuar me ligj, është një nga elementet e rëndësishme të procesit të rregullt ligjor, i garantuar nga neni 42 i Kushtetutës.

3. Gjykata Kushtetuese, nën dritën e jurisprudencës së GJEDNJ-së (*shih çështjet Von Hoffen kundër Lihtenshtajnit, 2 korrik 2006 §.35; Hozee kundër Hollandës, 22 maj 1998 § 43*), ka theksuar se procesi i rregullt ligjor dhe gjykimi brenda një afati të arsyeshëm shtrihet edhe gjatë fazës së hetimeve paraprake (*shih vendimin nr. 47, datë 7.11.2011 të Gjykatës Kushtetuese*). Kjo do të thotë se garancitë e parashikuara në nenin 42 të Kushtetutës, si dhe në nenin 6 të Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut (KEDNJ) zbatohen jo vetëm ndaj proceseve gjyqësore, **por edhe në fazat që e paraprijnë, sikurse në ato që e vijojnë. Në çështjet penale këto garanci përfshijnë para së gjithash hetimet e kryera nga Policia**¹⁵.

¹⁵ Vendim nr. 43, datë 26.06.2015 i Gjykatës Kushtetuese.

4. Gjykata Kushtetuese ka vlerësuar se edhe organet e tjera, që nuk janë gjykata, por që ushtrojnë funksione që janë përcaktuese në sferën e të drejtave dhe lirive themelore të individit, duhet të jenë të pavarura dhe të paanshme në veprimtarinë e tyre. Për rrjedhojë, çdo individ ka të drejtë të hetohet nga një organ i pavarur dhe i paanshëm i caktuar me ligj, në mënyrë që ai (organi) të jetë i aftë të veprojë pa asnjë influencë nga kushdo dhe për çfarëdolloj arsye. Me fjalët e tjera këto organe duhet të ushtrojnë veprimtarinë tyre në mënyrë të pavarur nga çdo organ tjetër, si dhe të veprojnë vetëm në zbatim të normave të së drejtës¹⁶.

5. Ndërkohë, në kundërshtim me sa më sipër, parashikimet e aktit normativ që:

- në nenin 11 të tij, i njuh të drejtën Drejtorit të Përgjithshëm të Policisë së Shtetit të vendosë masa parandaluese personale;
- në nenin 19, i njuh të drejtën Drejtorit të Përgjithshëm të Policisë së Shtetit për sekuestrimin e pasurisë;
- në nenin 28, i njuh të drejtën Drejtorit të Përgjithshëm të Policisë së Shtetit për vendosjen së masave parandaluese me karakter ekonomik;

duke përcaktuar kështu sanksione të vëna nga një organ që është në varësi të ekzekutivit, pa asnjë mundësi dëgjimi apo mbrojtjeje, sanksione dhe kufizime këto që Kodi i Procedurës Penale ia njuh si prerogativë vetëm prokurorisë dhe gjykatës, cenojnë drejtpërdrejtë edhe nenin 42 të Kushtetutës.

VII. Ligji nr. 18/2020 “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’”, të ndryshuar”, **bie ndesh me nenin 135, paragrafi 2, nenin 148/2 dhe nenin 149/ç të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.**

Neni 135 i Kushtetutës, në paragrafin 2, përcakton se:

“2. Gjykatat e posaçme gjykojnë veprat penale të korrupsionit dhe të krimit të organizuar, si dhe akuzat penale kundër Presidentit të Republikës, Kryetarit të Kuvendit, Kryeministrit, anëtarit të Këshillit të Ministrave, gjyqtarit të Gjykatës Kushtetuese dhe të Gjykatës së Lartë, Prokurorit të Përgjithshëm, Inspektorit të Lartë të Drejtësisë, Kryetarit të Bashkisë, deputetit, zëvendësministrit, anëtarit të Këshillit të Lartë Gjyqësor dhe të Këshillit të Lartë të Prokurorisë, dhe drejtuesve të institucioneve qendrore ose të pavarura të përcaktuara në Kushtetutë ose në ligj, si dhe akuzat kundër ish-funksionarëve të sipërpërmendur.”

Neni 148 i Kushtetutës, në paragrafin 2 përcakton se:

¹⁶ Vendim nr. 43, datë 26.06.2015 i Gjykatës Kushtetuese.

“2. Prokuroria është organ i pavarur që garanton mbarëvajtjen, kontrollin e veprimeve të saj dhe respekton pavarësinë e brendshme të prokurorëve për hetimin dhe ndjekjen penale, sipas ligjit.”

Neni 149/ç i Kushtetutës përcakton se:

“Qenia Prokuror i Përgjithshëm, prokuror ose anëtar i Këshillit të Lartë të Prokurorisë nuk pajtohet me asnjë veprimtari tjetër shtetërore ose politike, si dhe me veprimtari profesionale që ushtrohet kundrejt pagesës, me përjashtim të aktivitetit mësimdhënës, akademik ose shkencor.”

1. Neni 8 i aktit normativ nr. 1, miratuar me ligjin nr. 18/2020, parashikon ngritjen e Komiteti Kombëtar të Koordinimit për Parandalimin dhe Luftën Kundër Krimin të Organizuar, që në përbërje të tij ka: ministrin e Brendshëm (i cili edhe e kryeson), ministrin e Drejtësisë, ministrin e Financave dhe Ekonomisë, Prokurorin e Përgjithshëm, drejtuesin e Prokurorisë së Posaçme kundër Korrupsionit dhe Krimin të Organizuar, drejtorin e Shërbimit Informativ të Shtetit, drejtorin e Përgjithshëm të Policisë së Shtetit, drejtorin e Qendrës së Koordinimit kundër Ekstremizmit të Dhunshëm, drejtorin e Përgjithshëm të Drejtorisë së Parandalimit të Pastrimit të Parave.

2. Parashikimi i pjesëmarrjes së Prokurorit të Përgjithshëm dhe drejtuesit të Prokurorisë së Posaçme kundër Korrupsionit dhe Krimin të Organizuar, jo vetëm që nuk përputhet me funksionet kushtetuese dhe ligjore të tyre, por cenon pavarësinë dhe paaftësinë e tyre në kryerjen e detyrës. Ajo është një “gllabërim” institucional nga ana e pushtetit ekzekutiv i tagrave që i janë dhënë në mënyrë eksplicite organit të akuzës si një organ i mirëlarguar/distancuar nga pushtetit ekzekutiv.

Madje, ky parashikim bie forcërisht ndesh edhe me vetë frymën e mishëruar nga legjislacioni i hartuar në kuadër të reformës në drejtësi për një prokurori të pavarur, kontrollin e veprimtarisë së cilës Kushtetuta ua ka njohur vetëm organeve kushtetuese të pavaruara.

3. Pjesëmarrja e drejtuesit të Prokurorisë së Posaçme kundër Korrupsionit dhe Krimin të Organizuar në këtë Komitet nuk duhet të parashikohet në kompetencat e këtij organi. Kjo pasi, minon haptazi pozitën e tij për ushtrimin e ndjekjes penale. Qenia pjesë e këtij Komiteti-mekanismi ligjor të pushtetit ekzekutiv, e vendos atë në pozitë aspak të favorshme për ushtrimin e funksioneve kushtetuese të ndjekjes penale, kur subjekte të hetimit apo persona në ndjekje e sipër prej strukturës në varësi të tij, mund të jenë edhe vetë anëtarët e Këshillit të Ministrave, sipas nenit 135, paragrafi 2 i Kushtetutës pjesë e këtij komiteti.

4. Sipas nenit 135, paragrafi 2, nenit 148/2 dhe nenit 149/ç të Kushtetutës, **drejtuesi i Prokurorisë së Posaçme kundër Korrupsionit dhe Krimin të Organizuar nuk mundet të kryejë si pjesë e Komitetit detyrat** që përcakton neni 8, pika 3, e aktit normativ dhe konkretisht:

- ndjekjen dhe zbatimin e politikave dhe harton planin e masave për bashkërendimin e veprimeve për të parandaluar dhe goditur/luftuar krimin e organizuar, terrorizmin;

- vlerësimin e ecurisë së zbatimit të masave parandaluese të dhëna apo të aplikuara në zbatim të këtij akti normativ;
- koordinimin, dhënien e mendimeve si dhe orientimeve në lidhje me ndjekjen e praktikave më të mira në lidhje me procedurat e zbatimit të masave parandaluese;
- si dhe për çështje të tjera që lidhen me bashkëpunimin ndërinstitucional në kuadër të angazhimit për parandalimin dhe goditjen e krimit të organizuar dhe terrorizmit.

Ky lloj angazhimi nën drejtimin e ministrit të Brendshëm, dhe të qenit raportues përpara Këshillit të Ministrave, do të cenonte shumë në dukje pavarësinë e Drejtuesit të Prokurorisë së Posaçme, dhe rrjedhimisht, edhe të organit që ai përfaqëson, e do ta bënte atë të dukej si një vartës i ekzekutivit apo një strukturë zgjatuese e saj.

5. Këto janë detyra ekskluzive të organeve që përcakton ligji dhe nuk hyjnë në kompetencat as të ministrit të Brendshëm, ministrit të Drejtësisë, ministrit të Financave dhe Ekonomisë, apo drejtorit të Qendrës së Koordinimit kundër Ekstremizmit të Dhunshëm.

6. Nga ana tjetër, me aktin normativ (Kreu II i tij), Prokurorisë dhe Gjykatës së Posaçme i jepet atributi, përkatësisht për të kërkuar dhe vendosur lidhur me masat parandaluese me karakter personal, pasuror dhe ekonomik. Këto masa jepen jo vetëm ndaj subjekteve të dënuar apo nën hetim për krim të organizuar, por edhe ndaj atyre për krime të rënda. Këto kompetenca, të parashikuara në një akt normativ me fuqinë e ligjit, **tejkalojnë ato të parashikuara në nenin 148/dh dhe 135, pika 2 të Kushtetutës. Zgjerimi i kompetencës lëndore të Prokurorisë dhe Gjykatës së Posaçme kundër Korrupsionit nuk mund të bëhet as me akt normativ me fuqinë e ligjit, por gjithashtu as me ligj me shumicë të cilësuar, pasi kompetenca lëndore e këtij organi është e përcaktuar në Kushtetutë.**

VIII. Mungesa e konsultimit

Nisma e nxituar për miratimin e këtyre rregullave, ka shmangur procesin e konsultimit publik, të sanksionuar me ligj të posaçëm. Edhe diskutimet në Komisionet përkatëse parlamentare, nuk kanë marrë në konsideratë kërkesat për të konsultuar këtë akt para miratimit të tij.

Një grup organizatash të shoqërisë civile jo vetëm që kanë kërkuar zhvillimin e konsultimit për këtë nismë, por edhe i janë drejtuar zyrtarisht Kuvendit, duke publikuar edhe një analizë të plotë kushtetuese dhe ligjore të parshikimeve të aktit normative nr. 1. Ky dokument dhe këto kërkesa, nuk janë marrë në konsideratë.

Këto organizata të shoqërisë civile kanë vërejtur me shqetësim se akti normativ nr.1, dt.31.01.2020 cenon parime të rëndësishme kushtetuese si parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve, parimin e pavarësisë së prokurorisë, si dhe të drejtat dhe liritë themelore të njeriut¹⁷.

¹⁷ Për më shumë, shikoni link-un: <https://ahc.org.al/aponence-ligjore-per-aktin-normativ-me-fuqine-e-ligjit-te-keshillit-te-ministrave-nr-1-dt-31-01-2020/>

Të nderuar deputetë të Kuvendit të Shqipërisë,

Për gjithë sa u parashtrua më sipër, në bindje të Kushtetutës dhe në zbatim të nenit 85 pika 1 të saj, kam vendosur kthimin për rishqyrtim të ligjit nr. 18/2020 *“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’”*, pasi ky ligj bie ndesh me parimet e mbrojtura nga Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë.

Gjendet me vend të citohet edhe një herë qëndrimi i Gjykatës Kushtetuese mbi nxjerrjen dhe miratimin e akteve normative me fuqinë e ligjit: *Mosrespektimi nga Këshilli i Ministrave, i kritereve dhe kufizimeve kushtetuese procedurale dhe lëndore, përbën një të metë të legjitimitetit kushtetues të qeverisë për nxjerrjen e aktit normativ, dhe po ashtu, një të metë të ligjit që ka miratuar Kuvendi*¹⁸.

Në këto kushte, është detyrim i Kuvendit të rishqyrtojë edhe një herë aktin normativ duke marrë në vlerësim jo vetëm të gjitha elementet që përcakton akti normativ me fuqinë e ligjit dhe të vlerësojë pajtueshmërinë e përmbajtjes së tyre në raport me Kushtetutën dhe ligjet e tjera në fuqi, por mbështetur në të dhëna konkrete, pasi të ketë vlerësuar nevojën për përmirësimin e legjislacionit në fuqi, t'i realizojë ato përmes procedurës që dikton Kushtetuta dhe jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese.

Me respekt,

Ilir Meta

¹⁸ Vendimi nr.5, datë 05.02.2014 i Gjykatës Kushtetuese.