

Kontroll antikorrupsion i legjislacionit të Ligjit për konfiskimin e pronës në procedurë civile

GUSHT, 2024



USAID
NGA POPULLI AMERIKAN



KONTROLL ANTIKORRUPSION I LEGJISLACIONIT TË LIGJIT PËR KONFISKIMIN E PRONËS NË PROCEDURË CIVILE

Botues: Qendra Maqedonase për Bashkëpunim Ndërkombëtar
Rreth botuesit: Aleksandar Krzhhallovski, Drejtor
Autor: Darko Avramovski
Përkthimi: Vjosa Taipi

Shkup, gusht, 2024

Kontakt:

MCMS, adresa: rr. Nikolla Parapunov nr. 41a; Kutia postare 55, 1060 Shkup;

Telfon: +389 76 365 381

e-mail: mcms@mcms.mk

Ueb faqja: www.mcms.mk

Scribd: <https://www.scribd.com/people/documents/2996697>

SlideShare https://www.slideshare.net/mcms_mk

Facebook: <https://www.facebook.com/mcms.mk>

Twitter: https://twitter.com/mcms_mk

Ky publikim u përgatit nga Qendra Maqedonase për Bashkëpunim Ndërkombëtar, në kuadër të programit Qytetarët kundër korrupsionit, me mbështetjen e popullit amerikan përmes Agjencisë së Shteteve të Bashkuara për Zhvillim Ndërkombëtar (USAID). Përmbajtja dhe mendimet e shprehura në këtë publikim u përkasin autorëve dhe nuk shprehin pikëpamjet e USAID-it ose Qeverisë së Shteteve të Bashkuara.

Të gjitha të drejtat e rezervuara. Riprodhimi, kopjimi, transmetimi ose përkthimi i ndonjë pjese të këtij botimi mund të bëhet vetëm me lejen paraprake të botuesve, me qëllim citimin në një analizë të librit dhe në varësi të kushteve të përcaktuara në vazhdim.

E drejta e autorit e këtij botimi është e mbrojtur, por botimi mund të riprodhohet në çfarëdo mënyre pa pagesë për qëllime edukative. Për kopjimin në kushte të tjera, për përdorim në botime të tjera, ose për përkthim ose përshtatje, duhet të sigurohet leje paraprake nga botuesit.

Në formë elektronike, publikimi është i disponueshëm në www.mcms.mk

PËRMBAJTJA

HYRJE	3
1. RREZIQET PËR SHKAK TË MBIVENDOSJES SË DISPOZITAVE DHE VENDIMEVE LIGJORE NË KËTË LIGJ ME LIGJE TË TJERA	5
1.1. Rreziqet për shkak të kolizionit së dispozitave në drejtim të fillimit të procedurës	6
1.2. Kolizioni i dispozitave në lidhje me kompetencat e prokurorit publik, policisë financiare dhe avokatit të shtetit	8
1.3. Mosrespektimi i dispozitave për sigurimin e përkohshëm të pronës me qëllim të ekzekutimit të vendimit të konfiskimit me dispozitat e ligjeve të tjera	9
1.4. Rreziqet për shkak të ndërhyrjes në Ligjin për procedurën tatimore	10
1.5. Mbivendosja e dispozitave me Ligjin për falimentim, Ligjin për shoqëritë tregtare dhe Ligjin për detyrimet obligative	10
1.6. Mospërputhja e dispozitave për menaxhim me pronë të konfiskuar	11
2. RREZIQET PËR SHKAK TË DISPOZITAVE TË PAQARTA DHE TË PASAKTA NË LIGJ	11
2.1. Rreziqet për shkak të objektivave të papërcaktuara dhe parimeve të Ligjit	11
2.2. Rreziqet për shkak të përkufizimeve të pasakta	12
2.3. Rreziqet për shkak të afateve të papërcaktuara	14
2.4. Rreziqet për shkak të kushteve të paqarta për fillimin e procedurës	14
3. RREZIQET PËR SHKAK TË KOMPETENCAVE TË GJERA DHE DISKREZIONALE DHE MBIVENDOSJES SË KOMPETENCAVE	15
3.1. Rreziqet për shkak të përfshirjes së përcaktuar gjerësisht të pasurisë që mund të jetë objekt i procedurës	15
3.2. Rreziqet për shkak të kompetencave diskreionale dhe kompetencave të mbivendosura të Prokurorit Publik dhe Policisë Financiare	15
3.3. Rreziqet për shkak të kompetencave të gjera diskreionale të Avokatit të shtetit	16
3.4. Rreziqet për shkak të kompetencave diskreionale të ministrit të Financave	17
4. MUNGESA E GARANCIVE GJATË PROCESIT	18
4.1. Mungesa e dispozitave për afatet kohore dhe zbatimin retroaktiv të dispozitave	18
4.2. Mungesa e dispozitave të sakta për përcaktimin e legjitimitetit pasiv dhe persona të tjerë të interesuar	19
4.3. Mungesa e përcaktimit të të drejtave dhe pjesëmarrja e personave të prekur në procedurat	19
5. RREZIQET PËR SHKAK TË MUNGESËS SË KUSHTEVE TË PËRSHTATSHME PËR ZBATIMIN E LIGJIT	20
5.1. Rreziqet që lidhen me kapacitetet e Policisë Financiare	21
5.2. Rreziqet që lidhen me kapacitetet e Avokatura e shtetit dhe gjykatave	21
PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME	23

HYRJE

Krimi i organizuar, korrupsioni dhe krimi financiar janë sfida më e madhe me të cilën përballet ligji penal modern. I karakterizuar si një krim i "të fortëve" të bardhë, përkatësisht krim, autorët e të cilit janë persona me arsim të lartë, inteligjentë, të cilët zakonisht posedojnë pushtet formal dhe joformal në shoqëri dhe shtet, është një krim që është jashtëzakonisht i vështirë për t'u zbuluar dhe çrrënjësuar. Duke pasur parasysh se krime të tilla kryhen për të fituar dobi pronësore ose përfitime të tjera, mbijetesa e këtij lloji të krimit përbën një kërcënim të madh për ekonominë ligjore, sundimin e ligjit, barazinë sociale dhe zhvillimin e përgjithshëm të shtetit dhe shoqërisë. Për shkak të kësaj, në nivel global janë ndërmarrë më shumë hapa për të mundësuar një luftë më të mirë dhe më efektive kundër krimit të organizuar dhe korrupsionit. Më të rëndësishme, natyrisht, janë dokumentet ndërkombëtare që trajtojnë këtë çështje, siç janë Konventa kundër trafikut të paligjshëm të substancave dhe substancave psikotrope, Konventa për Krimin e Organizuar dhe Konventa e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit, Konventa e Këshillit të Evropës për pastrimin e parave, zbulimin, ngrirjen dhe konfiskimin e të ardhurave nga krimi, Konventa e penale juridike kundër korrupsionit me Protokollin e saj, si dhe konventat e tjera të Këshillit të Evropës dhe direktivat e Bashkimit Evropian. Pjesa më e rëndësishme e të gjitha këtyre, natyrisht, është konfiskimi i pronës së fituar në mënyrë të paligjshme dhe përfitimeve të tjera, si një masë e veçantë penale-juridike e destinuar për kthimin e dëmeve, si dhe parandalimin dhe shtypjen e krimit të organizuar dhe korrupsionit.

Konfiskimi i pronës është një masë arkaike, e zbatuar në periudhën e lashtë si një lloj dënimi, i cili më pas u zëvendësua me gjobë dhe burgim, prandaj për shumë shekuj nuk ka gjetur pothuajse asnjë zbatim praktik. Megjithatë, modernizimi i saj si një masë e veçantë e së drejtës penale për t'iu përgjigjur shfaqjes dhe zhvillimit të krimit të organizuar dhe korrupsionit në Mbretërinë e Bashkuar, Shtetet e Bashkuara dhe Itali, praktikisht demonstroi efektivitetin e saj në luftën kundër krimit të organizuar dhe korrupsionit, prandaj filloi të gjejë zbatim të shpeshtë në fund të shekullit 20 dhe në fillim të shekullit 21, në shumë sisteme të tjera. Duke marrë parasysh se realizimi i konfiskimit është bërë paralelisht në sisteme të ndryshme ligjore dhe vende me kulturë dhe tradita të ndryshme ligjore, ai ndodh në disa forma të ndryshme, ndërsa kuadri ligjor ndërkombëtar përpiket të mbulojë nevojat dhe kushtet për zbatimin e masës në të gjitha këto sisteme të ndryshme.

Të udhëhequr nga trendet globale dhe rajonale, Maqedonia e Veriut ka ratifikuar dokumente ndërkombëtare në lidhje me konfiskimin e pronës, dhe si rezultat, janë bërë disa reforma në legjislaionin e brendshëm, si dhe reformimi dhe krijimi i institucioneve, organeve dhe trupave të caktuara për të promovuar luftën kundër krimit të organizuar dhe korrupsionit. Si rezultat, në vitin 2004, ndryshimet në Kodin penal sollën konfiskimin e pasurisë, ndërsa këto dispozita u shtuan më tej në vitin 2008, kur konfiskimi i zgjeruar u prezantua si një lloj i veçantë konfiskimi i zbatueshëm vetëm për një numër të vogël krimesh. Në vitin 2023, u bënë ndryshime shtesë në Kodin penal, i cili parashikon që konfiskimi i zgjeruar mund të zbatohet për vepra të tjera penale, duke rritur fushën e zbatimit të tij të mundshëm. Paralelisht, Ligji për procedurën penale paraqiti dispozita në përputhje me të cilat mund të fillohet një procedurë e veçantë për konfiskimin e pronës në rastet kur nuk është e mundur të zhvillohet procedura penale për shkak të pengesave ligjore ose faktike. Me ndryshimin e modelit të procedurës penale me fillimin e zbatimit të Ligjit për procedurën penale në dhjetor 2013, u bënë ndryshime strukturore në organet e prokurorisë, kështu që Drejtoria e Policisë Financiare përcaktohet si një polici gjyqësore e cila, së bashku me policinë, është në dispozicion të prokurorit publik, dhe në të njëjtën kohë i njëjti ligj parashikon krijimin e qendrave të pavarura hetimore brenda prokurorive publike që duhet të rrisin kapacitetet e prokurorive publike për të kryer hetime financiare dhe sekuestrimin e pronës së fituar në mënyrë të paligjshme. Për më tepër, në vitin 2021, u miratua Strategjia trevjeçare për hetimet financiare dhe konfiskimin e pronës, ndërsa këtë vit po punohet për përgatitjen e një strategjie të re.

Megjithatë, shteti ka rezultate jashtëzakonisht të dobëta sa i përket konfiskimit të pronës së fituar në mënyrë të paligjshme, veçanërisht në procedurat që lidhen me korrupsionin e lartë dhe format e rënda të krimit të organizuar dhe korrupsionit. Kjo situatë u konstatua në raportet e Bashkimit Evropian, Shteteve të Bashkuara, OSBE-së, Këshillit të Evropës, Kombeve të Bashkuara, por edhe në sondazhet e kryera nga palët e interesuara vendase, përfshirë përmes të dhënave në raportet e publikuara për punën e Prokurorisë Publike të Republikës së Maqedonisë së Veriut dhe raportet për punën e gjykatave, ku u regjistruan një numër jashtëzakonisht i vogël i vendimeve për konfiskimin e pronës. Një problem shtesë është se disa nga vendimet e konfiskimit nuk mund të ekzekutohen për shkak të faktit se lokacioni i pronës nuk ishte përcaktuar qartë, kështu që nuk ekziston më, ose nuk është siguruar në kohën e duhur, ose vendimi i gjykatës nuk është mjaft i saktë në përcaktimin e pronës që do të sekuestrohet, etj.

Megjithëse treguesit dhe rekomandimet kryesore në këtë drejtim kanë të bëjnë me përmirësimin e kuadrit ligjor ekzistues, dhe mbi të gjitha krijimin e kushteve për zbatimin e tij të përkatës, përmes organizimit të trajnimeve, nxitjes së komunikimit midis aktorëve të ndryshëm, aplikimit të teknologjive të reja dhe përmirësimit të ndërveprimit dhe qasjes në të dhëna të prokurorëve dhe gjyqtarëve publikë, forcimit të burimeve njerëzore dhe materiale në prokurori, organe hetimore dhe gjykata, si dhe trajtimit të korrupsionit brenda radhëve të gjyqësorit dhe prokurorisë, shteti megjithatë vendosi të përdorë përsëri ndryshimet ligjore dhe futjen e koncepteve të reja revolucionare dhe të panjohura më parë të sistemit dhe traditës sonë ligjore. Kështu, në vitin 2021, u shpall procesi i miratimit të një ligji të ri, i cili edhe pse u shpall për herë të parë si ligj për përcaktimin e origjinës së pronës, megjithatë është shndërruar në Ligj për konfiskimin e pronës në procedurën civile. Procedura për përgatitjen e Ligjit për konfiskimin e pronës në procedurë civile u zhvillua në mënyrë jashtëzakonisht jotransparente, kështu që për më shumë se 2 vjet u punua në projekt-versionin e Ligjit, pa pasur informacion nga publiku për fazën në të cilën është procesi, por edhe për konceptin dhe idenë e Ligjit në përgjithësi. Pas mungesës së ndonjë procesi konsultativ, u formua një grup pune më shumë se dy vjet më vonë për të diskutuar versionin fillestar të Ligjit, i cili përfshinte gjithashtu përfaqësues të sektorit civil. Megjithatë, pas mbledhjes së parë të grupit të punës, në të cilin anëtarët e grupit panë për herë të parë tekstin e ligjit, u theksua se nuk do të pranohen komente që ndryshojnë konceptin e ligjit dhe që futen në thelbin e dispozitave, si dhe se grupi i punës do të ketë vetëm 4 takime, kështu që Platforma e Organizatave të Shoqërisë Civile për Luftën kundër Korrupsionit u largua nga procesi. Për më tepër, vetë verifikimi i ndikimit të rregullimit të ligjit është kryer vetëm formalisht dhe nuk ka marrë fare parasysh të gjitha elementet që duhet të përfshihen, por vetëm ka sqaruar pikën e ligjit dhe ka dhënë një sqarim të përgjithshëm teorik të konfiskimit si masë të veçantë. Duke pasur parasysh se procedura për miratimin e Ligjit nuk i plotësonte standardet e qeverisjes së mirë, lind fakti se Ligji rregullon një çështje jashtëzakonisht të rëndësishme që tashmë rregullohet me ligje të tjera dhe që lidhet me disa nga të drejtat themelore të njeriut, si dhe pakënaqësia e madhe e shumicës së publikut ekspert në lidhje me miratimin e Ligjit për konfiskimin në procedurën civile, lind nevoja për të përgatitur një kontrolli anti-korrupsion të legjislacionit të të njëjtit ligj.

Ky kontroll antikorrupsion identifikon dhe përpunon disa lloje rreziqesh, përkatësisht rreziqe që ndodhin për shkak të: mbivendosjes së dispozitave ligjore, përcaktimeve të pasakta, përfshirjes së disa subjekteve në vendimmarrje, kompetencave të përbashkëta dhe të paqarta, kompetencave diskrecionale, rregullave procedurale të rregulluara në mënyrë joadekuate. Për qëllimet e këtij dokumenti, u përdor Metodologjia për kontrollim anti-korrupsion të legjislacionit të Komisionit Shtetëror për Parandalimin e Korrupsionit¹, si dhe Analiza dhe Metodologjia Krahasuese e Këshillit Rajonal për Bashkëpunim të Evropës Juglindore dhe Iniciativa Rajonale Kundër Korrupsionit².

1 https://www.dksk.mk/fileadmin/PDF/Metodologjia_z_a_antikorupciska_proverka_na_legislativata.pdf

2 https://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/06/Comparative_Study-Methodology_on_Anti-corruption_Assessment_of_Laws.pdf

1. RREZIQET PËR SHKAK TË MBIVENDOSJES SË DISPOZITAVE DHE VENDIMEVE LIGJORE NË KËTË LIGJ ME LIGJE TË TJERA

Kuadri ligjor ndërkombëtar është mjaft i gjerë dhe u jep më shumë liri legjislativëve vendase për të rregulluar në mënyrë më të detajuar modelet dhe llojet e konfiskimit, si dhe rregullat e procedurës në të cilat vendoset masa, natyrisht, ndërsa kjo nuk rrezikon të drejtën për një gjykim të drejtë. Duke mos shkuar më tej në konfiskim bazuar në dënimin penal, për qëllimet e këtij kontrolli antikorrupsion, duhet të theksohet se një pjesë e veçantë e kuadrit ligjor ndërkombëtar i fuqizon shtetet të zbatojnë konfiskimin edhe në kushtet kur, për arsye objektive, nuk është shpallur asnjë aktvendim gjyqësor.

Në këtë drejtim, ekzistojnë disa modele të konfiskimit pa aktvendim gjyqësor:³

➤ Konfiskimi në procedimet penale kur vërtetohet vepra penale dhe vërtetohet se origjina e pronës është nga vepra penale, por për shkak të rrethanave të caktuara, siç është vdekja ose pallogaritshmëria e kryesit, nuk është e mundur të shqiptohet aktvendim gjyqësor. Kjo procedurë zhvillohet sipas parimeve të procedurës penale, me ndryshimin se gjykata nuk konstaton fajësinë e një personi të caktuar, por është e nevojshme të merret një vendim deklarues që përcakton se vepra penale nga e cila ka origjinën prona ka shenjat dalluese të një vepre penale të parashikuar ligjërisht;

➤ Konfiskimi i zgjeruar, përkatësisht konfiskimi i pronës së fituar para kryerjes së veprës penale, që nuk lidhet me kryerjen e veprës penale, gjegjësisht nuk investohet në kryerjen e saj, as nuk rezulton nga kryerja e veprës penale. Ky lloj konfiskimi mund të vendoset vetëm për pronën në pronësi të personave që janë dënuar për format më të rënda të krimit të organizuar dhe korrupsionit dhe duhet të ketë prova të caktuara që tregojnë një disproporcion të pronës me të ardhurat ligjore të personit brenda një periudhe të caktuar të kufizuar kohore para kryerjes së veprës penale për të cilën personi është dënuar. Në këtë mënyrë, konfiskimi “shtrihet” mbi pronën e një personi tjetër për shkak të supozimit të justifikuar se pjesa tjetër e pronës së personit buron nga burime të paligjshme, për shkak të mënyrës së jetesës dhe përfshirjes në krimin e organizuar dhe korrupsionin, ndërsa barra e vërtetimit të burimit të ligjshëm të pasurisë bie mbi personin në fjalë. Sidoqoftë, duhet të kihet parasysh se disa legjislativë përcaktojnë konfiskimin e zgjeruar ndryshe dhe mund të gjendet edhe në forma të tjera (për shembull, shtete të caktuara si konfiskim të zgjatur e përcaktojnë edhe konfiskimin e të ardhurave që rrjedhin si rezultat i shumëzimit ligjor të pronës së fituar në mënyrë të paligjshme);

➤ Pasuria e pashpjegueshme, përkatësisht konfiskimi i pronës, e cila mund të kryhet në procedime civile ose administrative, ndaj një personi që disponon pronë që është konstatuar të jetë në mënyrë disproporcionale më e lartë se të ardhurat e raportuara ligjore të personit që disponon pronën dhe për të cilat personi nuk mund të provojë se është nga burime ligjore. Procedura mund të zhvillohet si procedurë e veçantë tatimore, ose si procedurë civile për kontestimin e së drejtës së pronësisë;

➤ Konfiskimi civil ose in rem i pronës që është tipike për sistemet anglo-saksone, megjithëse tashmë gjen zbatim të shpeshtë në sistemet kontinentale, siç janë Italia dhe Holanda. Kjo procedurë karakterizohet nga fakti se është nisur kundër një prone të caktuar, dhe jo kundër një personi të caktuar, kështu që shteti praktikisht konteston origjinën ligjore të pronës, përkatësisht provon përfshirjen e pronës në veprimtari kriminale, pa shkuar në përcaktimin e një vepër penale të veçantë, ose fajësinë e pronarit dhe personave që kanë të drejta të caktuara mbi pronën. Në këtë mënyrë, personat në posedim të pronës janë ata që duhet të provojnë burimin e ligjshëm të pronës,

³ Tools and Best Practices for International Asset Recovery Cooperation Handbook, Jill Thomas, Lawrence Day, Fiona Jackson, Advice on Individual Rights in Europe (AIRE) and Regional Anti-corruption Initiative (RAI), 2019

ose të provojnë se ajo është në pronësi bona fide. Sidoqoftë, duhet të kihet parasysh se disa shtete, veçanërisht ato në botën spanjisht-folëse, përdorin termin konfiskim in rem për çdo koncept të konfiskimit pa aktvendim gjyqësor⁴.

Nga kjo mund të vërehet se ka një mbivendosje të pjesshme në fushën e rregullimit të llojeve të ndryshme të konfiskimit pa u aktvendim gjyqësor, kështu që dallimet lidhen më shumë me mënyrën dhe formën në të cilën zhvillohet procedura dhe imponon konfiskimin pa aktvendim gjyqësor. Për shkak të kësaj, shumica e vendeve në botë nuk kanë parashikuar të katër modelet e sekuestrimit të pasurisë së fituar në mënyrë të paligjshme, dhe in rem procedura është më pak e zakonshme. Nga këto, procedura in rem shfaqet si më e aplikuara, sepse shkakton polemika për shkak të shkallës së ulët të provave që shteti duhet të përmbushë për të qenë në gjendje të imponojë konfiskimin, prandaj vetë konventat ndërkombëtare, përfshirë Konventën e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit, nuk parashikojnë vendosjen e detyrueshme të in rem konfiskimit, ndryshe nga llojet e tjera të konfiskimit.

Në Maqedoninë e Veriut, në përputhje me Ligjin për procedurën penale dhe Kodin Penal, parashikohet të vendoset konfiskimi në rastet kur nuk është e mundur të kryhet procedura penale, si dhe të vendoset konfiskimi i zgjatur. Nga ana tjetër, megjithëse nuk është konfiskim në kuptimin e vërtetë të fjalës, në përputhje me nenet 76, 77 dhe 78 të ligjit për Tatimin mbi të ardhurat personale, rregullohen procedura të veçanta tatimore me të cilat një person që zotëron pronë që nuk është e tatueshme dhe origjina e të cilit nuk mund të provohet, tatóhet me një normë prej 70% të vlerës së saj. Kështu, shteti praktikisht kishte vendosur tre nga mekanizmat ekzistues për kontrollin e pronës dhe konfiskimin e pronës që buronte nga burime të paligjshme, dhe synimi i Ligjit për konfiskimin në procedurat civile ishte të prezantonte modelin e katërt, përkatësisht konfiskimin in rem⁵. Duke pasur parasysh këtë, kishte një hapësirë shumë të vogël që duhej të ishte mbushur me Ligjin për konfiskimin në procedurën civile, kështu që për shkak të kësaj, si dhe për shkak se në sistemin tonë ligjor është praktikisht e pamundur të vendoset procedura in rem për konfiskim, ekzistojnë rreziqe të korrupsionit dhe konfliktit të interesit në Ligj për shkak të mbivendosjes së dispozitave ligjore, mos zbatueshmërisë së procedurës, si dhe roleve dhe kompetencave të përcaktuara në mënyrë joadekuate.

1.1. Rreziqet për shkak të kolizionit së dispozitave në drejtim të fillimit të procedurës

Para së gjithash, është e rëndësishme të theksohet se në përputhje me nenin 540 të Ligjit për procedurën penale, procedurë e veçantë për konfiskimin e pronës mund të fillohet sa herë që për arsye ligjore ose faktike nuk është e mundur të kryhet procedura penale. Në bazë të neneve 7, 8 dhe 9 të Ligjit për konfiskimin e pronës në procedurën civile, procedurat e konfiskimit fillojnë sa herë që dyshohet për një vepër penale, por për shkak të mungesës së provave, ose rrethanave të tjera objektive për shkak të të cilave nuk mund të fillohet procedimi penal. Prandaj, mund të theksohet se ligjet përdorin fjalë pothuajse identike për të përcaktuar se kur fillon procedura, jo vetëm që situatat në të cilat fillojnë këto dy procedura janë identike, subjektet e përfshira janë kryesisht të mbivendosura, por megjithatë ende ka ligje të ndryshme që përcaktojnë juridiksione dhe rregulla të procedurës pjesërisht të ndryshme. Kjo përplasje e ligjeve në praktikë do të shkaktojë probleme serioze, pasi zvogëlon sigurinë dhe parashikueshmërinë ligjore, dhe kështu paraqet një rrezik të veçantë të korrupsionit. Duke marrë parasysh se në të dyja rastet prokurori publik është ai që vlerëson nëse ka arsye për fillimin e procedurës së konfiskimit, prokurori

4 Model Law on In Rem Forfeiture, Legal Assistance Program for Latin America and the Caribbean, United Nations Office on Drug and Crime, 2011

5 Raport për vlerësimin e ndikimit të rregullativës - Propozimi i Ligjit për konfiskimin e pronës në procedurën civile, Ministria e Drejtësisë, nëntor 2023

publik praktikisht do të ketë diskrecion të plotë për të vendosur se cilën nga këto procedura të fillojë, nëse procedurën në përputhje me Ligjin për procedurën penale, apo në përputhje me Ligjin për konfiskimin e pronës në procedurën civile.

Nëse merret parasysh se në procedurën in personam siç është procedura e konfiskimit në rastet kur për arsye objektive nuk është e mundur të zhvillohet procedura penale, gjykatat duhet të marrin një vendim deklarues që (mos pranimit i fajësisë dhe përgjegjësisë së personit) prona megjithatë lidhet në një farë mënyre me një vepër penale, kjo do të thotë se shkalla e provës nga shteti duhet të jetë më e lartë që të mund të imponojë konfiskim pa aktvendim gjyqësor. Nga ana tjetër, konfiskimi i pronës në rastet kur nuk është e mundur të kryhet procedura penale ofron një shkallë më të madhe të mbrojtjes së të drejtave të personave të përfshirë për shkak të garancive procedurale që ngajnë shumë me garancitë procedurale dhe të drejtat e subjekteve në procedurën penale. Prandaj, së bashku me shkallën më të lartë të provës që i imponohet shtetit, procedura e rregulluar në Ligjin për procedurën penale duhet të konsiderohet të jetë një ligj më i favorshëm për personin që disponon pronë, origjina e të cilit dyshohet, prandaj ajo procedurë duhet të zbatohet gjithmonë. Në këtë drejtim, është e nevojshme të merret parasysh se në rastin e Engel kundër Holandës, Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut përcakton kriteret sipas të cilave GJEDNJ ka një interpretim autentik nëse një procedurë e veçantë mund të konsiderohet procedurë penale, pavarësisht se si rregullohet dhe thirret në legjislacionin e brendshëm, nëse ajo mban shenjat e një procedure në të cilën shqiptohet një sanksion⁶. Gjithashtu është e rëndësishme të merret parasysh qëndrimi i GJEDNJ-së në përputhje me të cilin konfiskimi i pasurisë, edhe në rastet kur vendoset jashtë procedurave penale dhe pa u përcaktuar fajësia, përbën një sanksion në kuptim të nenit 7 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, i cili aktivizon automatikisht të gjitha garancitë procedurale që duhet t'i përkasin një personi të përfshirë në procedurat penale⁷. Prandaj, rregullimi paralel i këtyre dispozitave me këtë ligj rrit në mënyrë të pashmangshme rreziqet e korrupsionit, pasi lejon anashkalimin e garancive procedurale dhe shkallën e nevojshme të provës së origjinës së paligjshme të pronës, e cila mund të keqpërdoret për qëllime të ndryshme personale ose politike.

Përveç kësaj, nëse marrim parasysh se sjellja e prokurorit publik dhe Drejtorisë së Policisë Financiare rregullohet në Ligjin për procedurën penale, Ligjin për prokurorinë publike dhe Ligjin për policinë financiare, të cilat në këtë drejtim janë ligje të veçanta, dispozitat e Ligjit për Konfiskimin në procedurën civile në lidhje me sjelljen e këtyre palëve të interesuara në këto situata duhet të neglizhohen sipas parimit *lex specialis derogat legi generali*. Megjithatë, rregullimi i dyfishtë i së njëjtës procedurë, duke i lënë prokurorit publik një diskrecion të madh për të vendosur se cilën procedurë të fillojë, në mënyrë të pashmangshme paraqet një rrezik të veçantë të korrupsionit dhe konfliktit të interesit që është ngulitur në vetë konceptin e Ligjit për konfiskimin e pronës në procedurën civile.

Kur bëhet fjalë për kontrollin e pronës jashtë procedurave penale dhe lidhjen e pronës me vepra penale, siç është përmendur, Ligji për tatim mbi të ardhurat personale parashikon procedura tatimore për tatimin e pronës, origjina e të cilit nuk mund të provohet, me një normë prej 70%. Sipas të dhënave të siguruara nga Drejtoria e të Ardhurave Publike, në 5 vitet e fundit janë filluar gjithsej 126 procedura të tilla, që do të thotë se këto dispozita ligjore zbatohen në praktikë, kështu që përsëri ekziston një rregullim i dyfishtë i kompetencave të shtetit për të kontrolluar pronën, origjina e të cilit nuk mund të vërtetohet, dhe nuk është e nevojshme të përcaktohet lidhja e saj me një vepër penale. Në këtë kuptim, është e rëndësishme të theksohet se Drejtoria e të Ardhurave Publike nuk ka organet hetimore në dispozicion në këto procedura, siç është rasti në procedurën e parashikuar nga Ligji për konfiskimin e pronës në procedurën civile, i cili siguron një pamje edhe më të qartë se si procedura e konfiskimit civil më shumë i ngjason një ndjekje penale.

⁶ Engel v Netherlands, nr. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72

⁷ G.I.E.M. S.r.l. and others v. Italy, nr. 1828/06 34163/07 19029/11

1.2. Kolizioni i dispozitave në lidhje me kompetencat e prokurorit publik, policisë financiare dhe avokatit të shtetit

Një mbivendosje për ligjet mund të shihet edhe në dispozitat që rregullojnë kompetencat e policisë financiare, kështu që Ligji për Konfiskimin e pronës në procedurën civile parashikon më shumë kompetenca për policinë financiare sesa Ligji për policinë financiare. Kështu, në përputhje me nenet 7 dhe 10 të Ligjit për konfiskimin e pronës në procedurën civile, policia financiare mbledh prova për origjinën e pronës për fillimin e procedurës së konfiskimit civil, si dhe ndërmerr veprime pasi prokurori publik të përcaktojë se nuk ka mundësi për të filluar procedurën penale, por ekziston mundësia për fillimin e procedurës së konfiskimit civil. Kjo do të thotë se policia financiare në përputhje me këto dispozita mund të kryejë veprime hetimore jashtë procedurës penale, përkatësisht për qëllime të tjera përveç fillimit të procedimit penal ose procedimit tatimor para një organi tatimor, gjë që është në kundërshtim me nenin 12 të Ligjit për policinë financiare, ku parashikohen shprehimisht kompetencat e Drejtorisë së Policisë Financiare. Kjo jo vetëm që rrit pasigurinë ligjore dhe rrezikun e korrupsionit dhe keqpërdorimit, por gjithashtu i jep shtetit kompetenca serioze që të mund të përdorë teknika dhe metoda hetimore të qenësishme në procedimet penale në mënyrë që të kontrollojë pronën e qytetarëve.

Për më tepër, në përputhje me dispozitat e propozim - ligjit të përfshira në nenin 7, kur prokurori publik vlerëson se ekziston dyshimi i arsyeshëm se pasuria nuk është fituar nga burime ligjore dhe nuk ka mundësi për fillimin e procedimit penal, ai/ajo duhet të paraqesë një njoftim në policinë financiare që duhet të iniciohet hetim financiar. Kjo është në kundërshtim me dispozitat e Ligjit për procedurën penale, sipas të cilit prokurori publik mbikëqyret nga policia financiare dhe lëshon urdhra për hetim financiar dhe koordinon veprimin e policisë gjyqësore, pjesë e së cilës është policia financiare, në fazën e procedurave paraprake (parahetim ose hetim), por jo pas përfundimit të hetimit dhe vlerësohet se nuk mund të ngrihet aktakuzë. Në këtë drejtim, është e diskutueshme nëse prokurori publik mund të japë urdhra dhe udhëzime për policinë financiare për rastet për të cilat tashmë është përcaktuar se nuk ka bazë për vazhdimin e hetimit penal, gjë që rrit shanset e një praktike të ndryshme të trajtimit, dhe kështu rreziqet e korrupsionit. Përveç kësaj, specifikohet se ligji në një farë mënyre favorizon kryerjen e hetimit financiar pasi të ketë përfunduar hetimi penal, sepse gjatë kryerjes së hetimit financiar, mund të zbulohen edhe prova që lidhen me zhvillimin e procedimit penal. Së fundi, kjo mund të ndikojë më tej që prokurorët të mos kryejnë hetime financiare paralelisht me hetimin penal. Përveç faktit se mungesa e hetimeve financiare në kohë është perceptuar si një nga arsyt kryesore për dështimin e konfiskimit në procedimet penale⁸, dispozitat e tilla të ligjit mund të kontribuojnë më tej në përkeqësimin e situatës, por edhe në shfaqjen e praktikave korruptive në këtë drejtim për të shmangur ndjekjen penale dhe për të favorizuar procedurën e konfiskimit në procedurat civile. Ky është një nga rreziqet më serioze të korrupsionit që paraqiten sepse ekziston rregullimi i dyfishtë i konfiskimit të pronës së sekuestruar në mënyrë të paligjshme, kështu që ekziston rreziku i korrupsionit dhe konfliktit të interesit për të filluar një procedurë civile të konfiskimit, sesa një procedurë penale brenda së cilës shqiptohet konfiskimi.

Prandaj, logjika konvencionale dikton që duhet të ndiqet procedura e parashikuar nga Ligji për procedurën penale, përkatësisht prokurori duhet të lëshojë urdhrin që policia financiare të kryejë një hetim financiar ndërsa hetimi penal është në vazhdim, gjegjësisht gjatë kontrollit nëse ekziston një vepër penale, dhe jo pasi të përcaktohet se nuk mund të fillojë asnjë procedurë penale. Përsëri, rregullimi i dyfishtë i çështjeve të njëjta me ligje të ndryshme që parashikojnë të drejta, kompetenca, detyrime dhe rregulla të ndryshme të procedurës është se ka një ndikim të madh në sigurinë juridike, si dhe në rritjen e rreziqeve të korrupsionit dhe konfliktit të interesit, veçanërisht në këtë drejtim kur zgjedhja e procedurës mund të bëjë një ndryshim nëse do të jetë një ndjekje penale apo thjesht vetëm një kontestim

⁸ Natali Petrovska, Darko Avramovski - Zbatimi praktik i masës së konfiskimit në procedurat penale në Republikën e Maqedonisë së Veriut, Koalicioni të gjithë për gjykim të drejtë, Shkup 2021

civil i legjitimitetit të pronës. Prandaj, mund të theksohet se rreziqet e përfshira në Ligjin për konfiskimin e pronës në procedurën civile kalojnë në të dy ekstremet - Ligji të keqpërdoret dhe të konfiskohet prona që nuk duhet të konfiskohet, si dhe Ligji të keqpërdoret me qëllim të konfiskimit vetëm të pronës dhe personit që do të jetë de facto i amnistuar nga ndjekja penale.

Gjithashtu, në përputhje me nenin 12, pika 5 të Ligjit për konfiskimin e pronës në procedurë civile, "kur avokati i shtetit vlerëson se për veprimin e tij nevojiten të dhëna dhe prova shtesë, ai njofton Drejtorinë për këtë, ndërsa Drejtoria është i detyruar menjëherë, dhe jo më vonë se brenda pesë ditëve nga marrja e kërkesës, t'i sigurojë avokatit të shtetit të dhënat dhe provat e nevojshme." Avokati i shtetit në përputhje me nenin 12 të Ligjit për avokatin e shtetit ka vërtet të drejtë të kërkojë nga organet e administratës shtetërore, personat juridikë dhe fizikë që t'i sigurojnë të dhëna dhe prova të rëndësishme për mbrojtjen e interesave pronësore të shtetit, por dispozita i referohet vetëm të dhënave që autoriteti fillimisht ka në dispozicion. Kjo do të thotë se avokati i shtetit nuk ka të drejtë t'i drejtohet policisë ose organit tjetër hetimor me kërkesë që ai organ të marrë të dhëna duke përdorur teknika dhe metoda hetimore. Prandaj, me nenin 12, paragrafi 5, avokatët e shtetit identifikohen me prokurorin publik, pasi u është lënë mundësia të japin urdhra për policinë gjyqësore për të ndërmarrë veprime hetimore dhe për të mbledhur prova, gjë që është përtej kompetencave të dhëna në Ligjin për policinë financiare dhe Ligjin për avokatin e shtetit. Një zgjerim i tillë i kompetencave ndikon përsëri në sigurinë juridike, anashkalon disa parime juridike, zvogëlon shikueshmërinë e rregulloreve dhe ushtron një përqendrim të diskutueshëm të pushtetit te avokati i shtetit.

Duke marrë parasysh këtë, si dhe faktin se në përputhje me Ligjin për konfiskimin e pronës në procedurën civile, çdo person, prona e të cilit do t'i nënshtrohet një procedure të tillë, automatikisht do të gjendet në një pozitë më pak të favorshme se kundërshtari në procedurë. Me këtë, avokati i shtetit do të marrë shumë më tepër kompetenca të ngjashme me prokurorin publik, dhe e gjithë kjo procedurë do të marrë shumë më tepër tipare të ndjekjes penale, pa një garanci të vetme të ofruar nga procedura penale. Në këtë kuptim, do të ketë gjithashtu një rrezik serioz të shkeljes së parimeve të gjykimit të drejtë dhe të barabartë, sepse në një procedurë të tillë të rregulluar, avokati i shtetit ka në dispozicion policinë financiare, e cila është një organ i persekutimit dhe ka autoritet të ndërmarrë veprime të tilla si heqja e lirisë, inspektimi dhe rishikimi i dokumenteve, kontrolli i bagazheve dhe personave, veprimi i fshehtë i policisë, përdorimi i pajisjeve të tjera teknike dhe të ngjashme, të gjitha brenda kornizës së një procedure civile, ku barra e provës është transferuar. Kjo, në fakt, është një nga rreziqet më të mëdha të korrupsionit dhe konfliktit të interesit që kalon në mënyrë të pashmangshme në shumicën e dispozitave të ligjit, dhe i referohet mundësisë së keqpërdorimit të procedurës për konfiskimin dhe sekuestrimin e paligjshëm të pronës ligjore.

1.3. Mosrespektimi i dispozitave për sigurimin e përkohshëm të pronës me qëllim të ekzekutimit të vendimit të konfiskimit me dispozitat e ligjeve të tjera

Në bazë të nenit 4 paragrafi 2, për çështjet që nuk rregullohen me këtë ligj, do të zbatohen dispozitat e Ligjit për sigurimin e kërkesave, por, në përputhje me dispozitat e këtij ligji, do të zbatohet për sigurimin e kërkesave që lindin si rezultat i marrëdhënieve obligative ndërmjet debitorit dhe kreditorit. Konfiskimi i pronës nuk mund të shihet përmes prizmit të marrëdhënies debitor-kreditor të shtetit me një person që disponon pronë të paligjshme, jo vetëm për shkak të mbrojtjes së interesave pronësore të personave të përfshirë në këto procedura, por edhe për shkak të mundësisë që shteti të fillojë procedurat e konfiskimit, në vend të procedurave për kryerjen e detyrimeve obligative në rastet kur në të vërtetë ekzistojnë marrëdhënie debitor - kreditor midis shtetit dhe qytetarëve. Kështu, për shembull, shteti mund të fillojë procedurë të konfiskimit civil në vend të një procedure të mbledhjes së tatimit të papaguar, sepse pjesa e pronës që korrespondon me vlerën e tatimit të papaguar mund të konsiderohet si pronë që nuk

buron nga burime ligjore. Duke pasur parasysh se pretendimet parashkruhen, por konfiskimi i pasurisë nuk parashkruhet, si dhe fakti që në pajtim me këtë ligji shteti do të mund të zbatojë masa hetimore për nevojat e mbrojtjes së interesave të pronës në një procedurë civile ku, sipas të njëjtit ligj, barra e provës i kalon personit që disponon pronën, është e lehtë të shihet se si shteti mund të keqpërdorë shumë thjesht këtë procedurë për të anashkaluar garancitë ligjore për gëzimin paqësor të pronësisë. Është e pashmangshme të konkludohet se kjo paraqet një rrezik të veçantë të korrupsionit.

1.4. Rreziqet për shkak të ndërhyrjes në Ligjin për procedurën tatimore

Siç është theksuar, ekziston një mbivendosje midis dispozitave të Ligjit për konfiskimin e pronës në procedurën civile dhe Ligjit për procedurën tatimore. Kështu, neni 4 paragrafi 6 i Ligjit për konfiskimin e pronës në procedurën civile parashikon se "nëse është filluar një procedurë e veçantë për vlerësimin tatimor për pronën që i nënshtrohet një procedure të filluar të rregulluar me këtë ligj, ajo do të ndërpritet, dhe pas përfundimit të procedurës së rregulluar me këtë ligj, vendimi përfundimtar i miratuar në përputhje me këtë ligj do t'i paraqitet organit tatimor". Duhet të kihet parasysh se në procedurën tatimore barra e provës i kalon personit që disponon pronën, dhe pas rezultatit përfundimtar të procedurës administrative, natyrisht që personi ka të drejtën e mbrojtjes gjyqësore të të drejtave të tij/saj dhe kontestimit të aktit administrativ. Një problem veçanërisht serioz në këto raste do të lindte nëse të dy procedurat do të fillonin në të njëjtën kohë, ose nëse procedura tatimore do të ishte në fund. Po të kemi parasysh se përsëri të dy ligjet rregullojnë të njëjtën çështje, ndërsa brenda procedurave tatimore nuk sekuestrohet e gjithë prona, por 70% e vlerës, duhet të interpretohet përsëri se ky është ligji që është më i favorshëm për personat e prekur, gjë që është në kundërshtim me dispozitat e ligjit për konfiskimin e pronës në procedurë civile. Kjo jo vetëm që kontribuon në uljen e sigurisë juridike duke rregulluar të njëjtën çështje me dispozitat në disa ligje, por gjithashtu devijon nga parimet ligjore, kështu që Ligji për konfiskimin e pronës në procedurën civile vetë shpallet ligj superior ndaj ligjeve të tjera. Për më tepër, pasiguria e rezultatit të procedurave dhe mundësia e transformimit të tyre të papritur nga një procedurë tatimore në një procedurë për konfiskimin e pronës në një procedurë civile rrit rrezikun e keqpërdorimit të saj, dhe kështu rrit rrezikun e korrupsionit dhe konfliktit të interesit.

1.5. Mbivendosja e dispozitave me Ligjin për falimentim, Ligjin për shoqëritë tregtare dhe Ligjin për detyrimet obligative

Ngjashëm me procedurën tatimore, në përputhje me nenin 4, paragrafi 5 të Ligjit, nëse është filluar një procedurë falimentimi ose likuidimi për pronën që i nënshtrohet një procedure të filluar të rregulluar me këtë ligj, rrjedha e parasë së patundshme të falimentimit, përkatësisht ekzekutimi pezullohet deri në përfundimin e plotfuqishëm të procedurës civile për konfiskimin e pronës. Në mënyrë të ngjashme, paragrafi 7 i të njëjtit nen, nëse një pronë që është objekt i një procedure të filluar që rregullohet me këtë ligj i nënshtrohet të drejtë së pengut, kreditori do të informohet për procedurën e filluar, procedura do të përcaktojë se kërkesa ekziston, dhe gjykimi do të përcaktojë se kërkesa e të drejtës së pengut do të përfundojë në ditën e vlefshmërisë së vendimit për konfiskimin e pronës që rregullohet me këtë ligj. Mund të theksohet se Ligji përsëri i jep përparësi konfiskimit në procedurat civile dhe në rastet kur ka filluar likuidimi ose falimentimi, dhe në të njëjtën kohë parashikon një bazë të veçantë për zgjidhjen e të drejtës së pengut. Përveç rreziqeve për korrupsion që lindin për shkak të jo qartësisë së legjislacionit dhe mundësisë së një praktike të ndryshme, ekziston edhe rreziku i keqpërdorimit të procedurës së konfiskimit për parandalim dhe prolongim të procedurës së falimentimit dhe procedurës së likuidimit, si dhe manipulim me të drejta të ndryshme pronësore.

1.6. Mospërputhja e dispozitave për menaxhim me pronë të konfiskuar

Neni 19 i ligjit përcakton se "menaxhimi i pasurisë së konfiskuar të sekuestruar me vendim gjyqësor të plotfuqishëm në një procedurë të rregulluar nga ky ligj do të kryhet në përputhje me Ligjin për menaxhimin me pronën e konfiskuar, me përfitimin pronësor dhe sendet e konfiskuara në procedurën penale dhe kundërvajtëse." Megjithatë, duke pasur parasysh se vetë Ligji për menaxhimin me pronën e konfiskuar, me përfitimin pronësor dhe sendet e konfiskuara në procedurën penale dhe kundërvajtëse, thotë shprehimisht se është i zbatueshëm në menaxhimin me pronën e konfiskuar në procedurat penale dhe kundërvajtëse, dhe jo në të gjitha procedurat ku konfiskohet prona, përsëri hasim në një situatë ku ky propozim - ligj është në kundërshtim me ligjet e tjera, këtë herë duke i dhënë më shumë kompetenca Agjencisë për Menaxhimin me Pronën e Konfiskuar, sesa Ligjit për menaxhimin me pronën e konfiskuar, me përfitimin pronësor dhe sendet e konfiskuara në procedurën penale dhe kundërvajtëse, që në këtë rast është lex specialis. Për më tepër, Ligji parashikon që prona e konfiskuar në procedurën e rregulluar me këtë ligj mund t'i jepet për përdorim institucioneve publike dhe shoqatave që kryejnë punë në lidhje me arritjen e qëllimeve sociale, bazuar në vendimin e Qeverisë së Republikës së Maqedonisë së Veriut në përputhje me ligjin. Kjo dispozitë parashikon përsëri rregullimin alternativ të procedurës për menaxhim me pronën e konfiskuar, ku parashikohen shprehimisht kushtet dhe mënyrat në të cilat përcaktohet se cila pronë mund t'u jepet për përdorim institucioneve dhe shoqatave publike. Në këtë mënyrë, rreziqet nga korrupsioni dhe konflikti i interesit lindin përsëri për shkak të pa parashikueshmërisë së ligjit që duhet të zbatohet në cilën situatë.

2. RREZIQET PËR SHKAK TË DISPOZITAVE TË PAQARTA DHE TË PASAKTA NË LIGJ

2.1. Rreziqet për shkak të objektivave të papërcaktuara dhe parimeve të Ligjit

Në nenin 2, paragrafi 3, alineja 3 të Ligjit thuhet se një nga objektivat e tij është të mundësojë luftën efektive kundër krimit të organizuar dhe korrupsionit, por askund tjetër në tekstin e ligjit nuk ka dispozita që tregojnë se qëllimi i ligjit është pikërisht çrrënjësja dhe parandalimi i krimit të organizuar dhe korrupsionit. Përkundrazi, në të gjithë tekstin e ligjit mund të vërehet se ka një qëllim më të gjerë dhe se mund të zbatohet për të gjithë personat, pavarësisht nga lidhja e tyre me grupet e organizuara kriminale apo korrupsioni. Nga ana tjetër, objektivi për pamundësimin e dispoznimit me pronën e fituar në mënyrë joligjore tashmë përfshihet nga Kodi penal, kështu që objektivat e Ligjit mbeten të paqarta. Kjo rrit më tej konfuzionin në lidhje me fushën e zbatimit të ligjit, marrëdhëniet e tij me ligjet dhe rregulloret e tjera, si dhe rishikimin e përgjithshëm dhe parashikueshmërinë e procedurave për personat e përfshirë në to.

Në nenin 3, paragrafi 4, parashikohet parimi i proporcionalitetit, i cili përfshin objektin madhësinë e pronës që mund të jetë objekt i procedurës, barrën e provës së të pandehurit, veçanërisht gjatë përcaktimit të masave për sigurimin e përkohshëm. Parimi i proporcionalitetit zakonisht përfshihet nga drejta penale, ku dënimi përcaktohet në përpjesëtim me peshën e veprës penale të kryer dhe shkallën e fajësisë dhe përgjegjësisë së personit të dënuar. Megjithatë, mbetet e paqartë se si përcaktohet proporcionaliteti në procedurën civile për konfiskim, veçanërisht gjatë zhvendosjes së barrës së provës dhe përcaktimit të masave për sigurinë e përkohshme, veçanërisht nëse marrim parasysh se sistemi ynë ligjor nuk funksionon me zbatimin e rregullave të provës. A do të thotë kjo se sa më e madhe të jetë prona e përfshirë në procedurë, aq më shumë do të ketë transferim të barrës së provës, apo anasjelltas? Nga ana tjetër, nëse zbatohet parimi i proporcionalitetit në përcaktimin e vëllimit të pronës që do të jetë objekt i procedurës, lind pyetja nëse ky parim bie ndesh me objektivat e ligjit, pasi ato kanë të bëjnë me

pamundësimin e disponimit të pronës së fituar në mënyrë të paligjshme dhe shumëzimin dhe investimin e saj në krim. Me fjalë të tjera, në raste të caktuara, në përputhje me një parim të tillë, e gjithë prona e paligjshme nuk duhet të konfiskohet nëse personi në këtë mënyrë mbetet pa asnjë pronë ose pa mjete të mjaftueshme për jetesë. Në të njëjtën kohë, është e rëndësishme të theksohet se ligji nuk është i qartë në aspektin e kompetencave për zbatimin e këtij parimi, nëse prokurori publik dhe policia financiare janë të detyruar në fazën e hetimit, avokati i shtetit gjatë ngritjes së padisë dhe fillimit të procedurave gjyqësore, ose gjykata kur merr një vendim. Me një kuadër të vendosur në këtë mënyrë, për shkak të vendosjes së një lloji të ri parimesh dhe rregullash të provës, në kuadër të procedurave gjyqësore, pa u përcaktuar në mënyrë përkatëse, rritet rreziku i korrupsionit në zbatimin e këtij parimi, si në aspektin e keqpërdorimit të tij që tu shkaktohet dëm personave të përfshirë në procedime, ashtu edhe në atë për të parandaluar konfiskimin e të gjitha pronave të fituara në mënyrë të paligjshme.

2.2. Rreziqet për shkak të përkufizimeve të pasakta

Në nenin 4, paragrafi 4, përmenden të drejtat e personave të dëmtuar, të cilët ushtrojnë të drejtat e tyre në procedurë të veçantë, në përputhje me ligjin. Megjithatë, ligji nuk jep sqarime shtesë, as nuk jep ndonjë përkufizim se cili person do të kishte vetinë e një personi të dëmtuar, pasi konfiskimi i pronës në procedimet civile nuk është procedurë penale ose kundërvajtëse brenda së cilës mund të paraqiten palët e dëmtuara. Nga ana tjetër, nëse ligji parashikon ekzistencën e personave që do të pësonin dëm ose humbje të ndonjë të drejte si rezultat i konfiskimit të pronës në një procedurë konfiskimi, kjo do të thotë se vetë ligji pret të shkelë të drejtat legjitime të qytetarëve. Përveç kësaj, askund në tekstin e ligjit nuk përmenden personat e dëmtuar, nëse dhe në çfarë mase mund të marrin pjesë në procedurën e konfiskimit, as nga kush mund të kërkojnë kompensim për dëmin, as në çfarë procedure mund të bëjnë të njëjtën gjë.

Kuptimi i shprehjeve të përdorura në ligj janë përfshirë në nenin 5 dhe mund të vërehet se, megjithëse Ligji vendos një koncept praktikisht krejtësisht të ri dhe të panjohur në ligjin tonë, jepen përkufizime të pak termave, dhe në të njëjtën kohë shumica e tyre janë përkufizime rrethore ose tautologjike. Kështu, për shembull, përkufizimi i shprehjes “pronë, fitimi i së cilës nuk mund të provohet se është nga burime ligjore” është “pronë, e cila në një procedurë të rregulluar nga ky ligj nuk mund të provohet se është fituar nga të ardhurat ligjore dhe në mënyrë ligjore (burime ligjore)”. Sigurisht, përkufizime të tilla të pasakta kontribuojnë në rritjen e konfuzionit gjatë leximit të Ligjit, dhe kështu rrisin rreziqet e korrupsionit dhe interpretimit dhe zbatimit arbitrar të këtyre dispozitave. Megjithatë, nëse neglizhohet paqartësia gjuhësore dhe përkufizimi rrethor i shprehjeve, mund të theksohet se ekziston papajtueshmëria e përkufizimit të “dyshimit të arsyeshëm se prona nuk është fituar në mënyrë ligjore” dhe mënyra se si kjo shprehje përdoret në të gjithë tekstin e mëposhtëm të ligjit. Kështu, sipas përkufizimit të dhënë, është “dyshimi kur autoriteti kompetent, në përputhje me këtë ligj, ka përcaktuar se ekziston një dallim midis vlerës së pronës dhe të ardhurave totale të realizuara në mënyrë ligjore”, përkatësisht “dyshimi i arsyeshëm për lidhjen e veprimeve ligjore të përfunduara fiktive ose të paligjshme me të cilat disponohet pronë, blerja e së cilës nuk mund të vërtetohet se është nga burime ligjore dhe që nuk është bazë për fitimin e pronës në mënyrë ligjore”. Prandaj, “dyshimi i arsyeshëm” është një shkallë dyshimi pas kryerjes së hetimit financiar dhe marrjes së provave për ekzistimin e veprave juridike fiktive dhe origjinës së paligjshme të pronës, ndërsa për këtë arsye ekzistojnë baza për fillimin e procedurave ligjore me ngritjen e padisë nga Avokati i shtetit.

Në bazë të nenit 7, prokurori publik, në rastet kur ai nuk mund të iniciojë procedim penal, dhe ka dyshime të arsyeshme se prona nuk është fituar nga burime ligjore, duhet të informojë policinë financiare për fillimin e procedimit në përputhje me këtë ligj. Në bazë të nenit 9, një nga kushtet për fillimin e procedurave të konfiskimit në procedimet civile është dyshimi i arsyeshëm se prona nuk është fituar nga burime ligjore. Për rrjedhojë, nuk është e qartë se si prokurori publik, gjatë refuzimit të kallëzimit penal

apo ndalimit të hetimit penal, do të mund të vlerësojë nëse ka dyshime të arsyeshme në këtë fazë të procedurës, kur hetimi financiar për inspektimin e pronës ende nuk ka filluar. Në mënyrë të ngjashme, nëse një kusht për fillimin e procedurave është ekzistenca e një dyshimi të arsyeshëm, kjo do të nënkuptonte që prova të caktuara tashmë duhet të sigurohen.

Në pjesën më të madhe, ligji i referohet fillimit të procedurës gjyqësore si fillimi i të gjithë procedurës, por në një rast të tillë mbetet e paqartë se në cilën procedurë kryhet inspektimi financiar, si dhe në cilën procedurë avokati i shtetit mund të paraqesë një kërkesë për sigurimin e përkohshëm të pronës para paraqitjes së padisë. Përveç kësaj, nëse vlerësohet se procedura fillon me ngritjen e padisë dhe fillimin e procedurës gjyqësore, atëherë personat prona e të cilëve përfshihet nga hetimi financiar nuk do të kenë asnjë të drejtë gjatë të njëjtës, as të njihen me provat dhe lëndën e filluar kundër tyre para fillimit të procedurës gjyqësore. Gjithashtu, nëse vlerësohet se procedura fillon me parashtrimin e padisë, shtrohet pyetja se në çfarë faze dhe në çfarë procedure kryhet inspektimi i pronës nga policia financiare. Në këtë drejtim, nuk rregullohet se cilat kushte duhet të plotësohen për të filluar inspektimin e pronës nga policia financiare, zbatimi i së cilës duhet të rezultojë në fillimin e një procedure për konfiskimin e pronës në procedurë civile. Përcaktime të tilla të paqarta për sa i përket fillimit të procedurës kanë një ndikim të madh në shfaqjen e rreziqeve të korrupsionit dhe konfliktit të interesit, jo vetëm sepse është e vështirë të llogariten të gjitha afatet e tjera që janë të lidhura me fillimin e procedurës, por edhe për shkak të mundësisë për keqpërdorimin dhe manipulimin e afateve në procedurë.

Situata është e ngjashme me përkufizimet e tjera, siç është personi që ka të drejtë dhe detyrim të vërtetojë se e ka fituar pronën nga burime ligjore në një procedurë të rregulluar nga ky ligj përcaktohet si "person i prekur", por në të gjithë tekstin e Ligjit kjo shprehje përdoret në mënyrë të ndërsjellë me termin "i pandehur". Në këtë drejtim, është e paqartë se çfarë të drejtash do të kishin personat e tjerë të prekur në procedurë, përkatësisht ata persona që kanë të drejta mbi pronën, por nuk janë pronarë të saj. Ky përcaktim i paqartë i përcaktimeve të Ligjit, së bashku me qëllimet dhe parimet e përcaktuara në mënyrë të paqartë, japin përshtypjen se ligjvënësi nuk kishte idenë më të qartë se si dhe në çfarë dëshironte të arrinte duke miratuar këtë ligj. Prandaj, personat e përfshirë në këto procedura do të përballëshin me mungesë transparence serioze dhe navigim shumë të vështirë përmes rregullave të procedurës, gjë që paraqet një rrezik serioz për korrupsion, shfaqja e mundshme e të cilit është shumë e mundshme.

Sipas përcaktimit Ligjor për persona të ndërgjegjshëm, mund të konkludohet se ata "janë persona të cilët, me kompensim monetar real në masën e vlerës së pronës, kanë fituar ose përdorur pronë nga burime ligjore dhe në mënyrë ligjore dhe nuk e kanë ditur ose nuk mund ta dinin se prona nuk ishte fituar më parë nga burime ligjore". Këtu duhet të kihet parasysh se qëllimi i Ligjit është pamundësimi i disponimit të pronës së fituar në mënyrë të paligjshme. Në këtë situatë, shtrohet pyetja pse duhet të përfshihen në këto procedura personat që kanë dhënë kompensimin e duhur për të fituar pronë në mënyrë plotësisht ligjore. Nëse personat kanë dëshmi për mënyrën e fitimit të pronës, atëherë ata nuk mund të konsiderohen se kanë pronë të paligjshme që nuk korrespondon me të ardhurat dhe gjendjen financiare të tyre. Në fakt, duke pasur parasysh problemin e paraqitur më parë me kushtet e përcaktuara në mënyrë të paqartë për fillimin e procedurës, lind pyetja nëse kushti për dyshim të arsyeshëm të origjinës së paligjshme të pronës që është e nevojshme për fillimin e një procedure konfiskimi mund të përmbushet fare në situata të tilla. Sipas kësaj, personat e ndërgjegjshëm nuk duhet të përfshihen aspak në këto procedura dhe duhet të jenë përgjegjës për mënyrën në të cilën prona është fituar para se të bëhej ligjërisht pronë e tyre, por objekt i procedurës duhet të jetë personi që ka shitur pronën e fituar në mënyrë të paligjshme, me qëllim prej tij të hiqet kompensimi pagesor që ka marrë si rezultat i kalimit të pasurisë tek një palë e tretë. Këtu duhet të kihet parasysh gjithashtu se përveç në përkufizimet, personat e ndërgjegjshëm, të drejtat e tyre dhe mënyra e pjesëmarrjes në procedime nuk rregullohen aspak në pjesën tjetër të tekstit ligjor, kështu që mbetet e paqartë nëse ata konsiderohen të jenë "persona të prekur" derisa gjykata të përcaktojë me vendim të plotfuqishëm se janë "persona të ndërgjegjshëm". Ky rrezik korrupsioni lind

kryesisht për shkak se Ligji ka bërë një përpjekje të papërshtatshme për të transplantuar procedurën e konfiskimit in rem në vendin tonë, dhe duke pasur parasysh se i gjithë thelbi i Ligjit është i orientuar rreth kësaj, rreziqet e tilla nga korrupsion për shkak të dispozitave dhe rregullave të përcaktuara në mënyrë të paqartë në të gjithë tekstin ligjor.

2.3. Rreziqet për shkak të afateve të papërcaktuara

Problemi i lartpërmendur me konfuzionin e Ligjit për fazën në të cilën fillon kjo procedurë, qoftë duke ndërmarrë veprime paraprake dhe hetimore nga prokurori publik në procedurën penale, para se të konkludohet se ka prova të pamjaftueshme për ndjekje penale, qoftë me veprimin e parë të ndërmarrë nga inspektimi financiar i pronës, qoftë vetëm pasi të jetë ngritur një padi për fillimin e procedurës gjyqësore, ndikon në llogaritjen e vështirë të të gjitha afateve të tjera me të cilat janë lidhur subjektet në procedurë. Megjithatë, ajo që është edhe më e rëndësishme është se Ligji nuk është i qartë nëse afatet për veprimet e organeve dhe institucioneve që ai ofron janë afate udhëzuese apo prekluzive. Kjo është veçanërisht e rëndësishme, sepse megjithëse ligji parashikon afate brenda të cilave institucionet janë të detyruara të veprojnë, ai nuk parashikon pasoja për një devijim të mundshëm nga këto afate, veçanërisht afatet e parashikuara për fillimin e hetimit, përfundimin e tij dhe ngritjen e një padie. Kështu, mund të ndodhë një praktikë e dyfishtë në këtë drejtim, ku mund të tolerohet mosveprimi i afatit, por edhe kur mosveprimi i afatit do të nënkuptonte pamundësinë për të filluar, ose për të vazhduar procedurën e konfiskimit. Nëse marrim parasysh problemin e përmendur më parë me fillimin e paqartë të procedurës, së bashku me mungesën e një përcaktimi të qartë të afateve si instruktive ose prekluzive, si dhe ndikimin e madh që mund të ketë mbi procedurën, këto përmbajnë rreziqe të korrupsionit dhe konfliktit të interesit.

Në këtë kontekst, është gjithashtu e rëndësishme të theksohet se policia financiare është e detyruar të kryejë hetimin, përkatësisht procedurën për mbledhjen e provave dhe të dhënave mbi pronën, brenda 60 ditëve, ose 90 ditëve nëse bëhet fjalë për rast kompleks. Përveç rrezikut të përmendur më parë, në kushtet e mungesës së ndonjë dispozite që rregullon situatën që lind si rezultat i mungesës së këtij afati, ekziston një rrezik i veçantë për shkak të mungesës së një përkufizimi se cilat raste mund të konsiderohen raste komplekse, ose udhëzim në një akt nënligjor ose akt tjetër që rregullon këtë çështje. Duke pasur parasysh se bëhet fjalë për dallim prej 30 ditë, në një situatë ku parashikohen afate shumë të shkurtra, është e nevojshme të dallohet qartë se kur policia financiare është e lidhur me afatin prej 60 ditësh, dhe kur me afatin prej 90 ditësh.

2.4. Rreziqet për shkak të kushteve të paqarta për fillimin e procedurës

Duke u ndërlidhur me problemin për përcaktimin e fillimit të procedurës, në përputhje me nenin 9 të Ligjit, parashikohet që procedura të fillojë nëse plotësohen kushtet e përgjithshme:

- të ekzistojnë dyshim se prona është nga burime të paligjshme; dhe
- të ekzistojë një disproporcion midis vlerës neto të pronës dhe të ardhurave të disponueshme ligjore dhe të raportuara për blerjen e pronës, të shprehura si një diferencë të përgjithshme që tejkalon 13.000 euro në kundërvlerë në denarë sipas kursit mesatar të këmbimit të Bankës Popullore të Republikës së Maqedonisë së Veriut, të llogaritura çdo vit për një periudhë jo më shumë se 10 vjet para blerjes së pronës, ose para kryerjes së veprës penale që dyshohet të ketë lidhje me pronën.

Nga dispozita e cituar mund të konstatohet se është mjaft e paqartë nëse llogaritet vlera e të gjithë pronës së personit, apo vetëm një pjesë e pronës që dyshohet të jetë fituar në mënyrë të paligjshme. Për shkak të kësaj, mund të ndodhë një praktikë tjetër procedimi, ndërsa me këtë të rritet rreziku nga korrupsioni ose konflikti i interesit.

3. RREZIQET PËR SHKAK TË KOMPETENCAVE TË GJERA DHE DISKREZIONALE DHE MBIVENDOSJES SË KOMPETENCAVE

Siç mund të theksohet nga pjesët e mëparshme të këtij kontrolli antikorrupsion të legjislativ, ekziston një shkallë e lartë e koncepteve ligjore të përcaktuara në mënyrë të paqartë dhe një model i përshtatur në mënyrë joadekuate për konfiskimin e pronës, kuadrin ligjor, institucionet ekzistuese dhe mekanizmat në dispozicion. Kështu, përveç mbivendosjes së dispozitave ligjore me ligje të tjera, mund të vërehet edhe papajtueshmëria e tyre, si dhe zgjerimi ose kufizimi i dispozitave të ligjeve të tjera dhe shprehjeve dhe përkufizimeve të paqarta ligjore, rregullimi joadekuate i kompetencave dhe veprimeve të autoriteteve dhe institucioneve kompetente të përfshira në një pjesë të caktuar të kësaj procedure.

3.1. Rreziqet për shkak të përfshirjes së përcaktuar gjerësisht të pasurisë që mund të jetë objekt i procedurës

Përfshirja e pronës që mund të jetë objekt i procedurës parashikohet në nenin 6, kështu që sipas këtyre dispozitave, vendoset kompetenca e autoriteteve vendase për «pronë brenda ose jashtë Republikës së Maqedonisë së Veriut që është në pronësi të personave fizikë që janë shtetas të Republikës së Maqedonisë së Veriut, nga shtetas të huaj që banojnë në Republikën e Maqedonisë së Veriut, nga persona pa shtetësi që banojnë në Republikën e Maqedonisë së Veriut ose nga persona juridikë të regjistruar në ose jashtë Republikës së Maqedonisë së Veriut». Rrjedhimisht, rezulton se shteti përcakton juridiksionin për të përcaktuar burimin e ligjshëm të pasurisë jashtë shtetit, e cila është në pronësi të shtetasve të huaj, ose të personave juridikë të regjistruar jashtë shtetit. Kjo jo vetëm që tingëllon e diskutueshme nga pikëpamja e sovranitetit të shteteve dhe rregullave për përcaktimin e juridiksionit lokal dhe real, por gjithashtu ngre çështjen e praktikitetit të dispozitave të tilla, dhe natyrisht mundësinë e keqpërdorimit të tyre.

3.2. Rreziqet për shkak të kompetencave diskreionale dhe kompetencave të mbivendosura të Prokurorit Publik dhe Policisë Financiare

Sipas nenit 7, kur prokurori publik ndërpret hetimin penal pasi nuk ka prova të mjaftueshme ose ka arsye të tjera që përjashtojnë ndjekjen penale, ndërsa kur ka kushte për fillimin e procedurës së konfiskimit, ai është i detyruar brenda tetë ditëve nga ndërprerja e hetimit "të paraqesë një kërkesë në Drejtorinë e Policisë Financiare, së bashku me të gjithë dokumentacionin e parashikuar për shqyrtimin dhe mbledhjen e të dhënave mbi burimet dhe mënyrat në të cilat është fituar prona". Në këtë drejtim, është e rëndësishme të kihet parasysh se Prokuroria Publike në fazën e hetimit mund të zbatojë edhe masa të veçanta hetimore, përmes të cilave do të mbledheshin të dhëna për origjinën e pronës, por jo për përgjegjësinë penale të pronarit të saj, në mënyrë që përsëri shteti në procedurë civile për përcaktimin e pasurisë të mund të përdorë prova të tilla. Megjithatë, në nenin 10 parashikohet se autoriteti kompetent për mbledhjen e të dhënave për pronën, blerja e së cilës nuk është nga burime ligjore, është Policia Financiare. Për më tepër, i njëjti nen parashikon që një procedurë mund të fillojë duke paraqitur një iniciativë nga çdo person në Policinë Financiare, por edhe në Prokurorinë Publike nëse parashtruesi beson se paraqitja e një iniciative në Policinë Financiare do të rrezikonte procedurën. Në këtë fazë, mund të theksohet se ka ndarje dhe mbivendosje të kompetencave të Prokurorisë Publike dhe Policisë Financiare, si në aspektin e mbledhjes së provave ashtu edhe në udhëheqjen e hetimit, pa një përkufizim dhe hierarki të qartë, siç bëhet me Ligjin për procedurën penale. Është veçanërisht e rëndësishme që nuk ekzistojnë dispozita të veçanta që do të rregullonin përjashtimin e prokurorëve publikë ose personave kompetentë nga Policia Financiare që kryejnë veprime hetimore. Një mbivendosje e tillë e kompetencave, pasuar nga mungesa e dispozitave që rregullojnë konfliktin e interesit dhe konfliktin e kompetencave në përgjithësi, mund të çojë

në një konflikt pozitiv, por edhe negativ të kompetencave, kështu që rreziqet e korrupsionit dhe konfliktit të interesit janë gjithashtu të pranishme në këto dispozita.

Situata komplikohet më tej nga dispozitat e nenit 11, sipas të cilave Policia Financiare, pas përcaktimit të plotësisht të kushteve për fillimin e procedurës për konfiskimin e pronës, paraqet një raport në Prokurorinë Publike. Kjo dispozitë e formuluar nënkupton se Policia Financiare njofton prokurorin publik vetëm nëse beson se janë plotësuar kushtet e nenit 9 të ligjit dhe jo në çdo rast kur do të përfundojë hetimi. Duke pasur parasysh traditën e interpretimit formalist dhe literalist të dispozitave ligjore, nuk është e vështirë të supozohet se një praktikë mund të lindë së shpejti kur njoftime të tilla nuk dorëzohen nëse policia financiare nuk siguron prova të mjaftueshme. Kështu, për shembull, shumica e prokurorëve publikë nuk aplikojnë për konfiskimin e pronës në procedimet penale, vetëm për shkak se ligji nuk kërkon shprehimisht që ata ta bëjnë këtë, që gjithashtu paraqet një nga faktorët që ndikojnë në numrin e ulët të vendimeve penale për konfiskim⁹. Prandaj, ekziston rreziku i korrupsionit dhe konfliktit të interesit, si dhe joefikasitetit të sistemit të konfiskimit në procedurat civile.

Përveç kësaj, prokurori publik vendos përfundimisht nëse janë përmbushur kushtet e Ligjit, kështu që nëse janë përmbushur, ai i paraqet një nismë Avokatit të shtetit, i cili më pas, në përputhje me pikën 5 të nenit 12, mund t'i kërkojë Policisë Financiare të sigurojë prova dhe të dhëna shtesë. Nga këto dispozita është sërish e paqartë nëse prokurori publik duhet të njoftojë edhe avokatin e shtetit në rast se vlerëson se nuk plotësohen kushtet e nenit 9. Kjo është e rëndësishme sepse Policia Financiare ka vlerësuar se janë plotësuar kushtet, prandaj ka dorëzuar raportin në Prokurorinë Publike. Në këtë drejtim, është e paqartë se çfarë lloj vendimi merr prokurori publik në rast se vlerëson se kushtet e ligjit nuk janë përmbushur, si dhe nëse ekziston edhe e drejta për të ankimuar një vendim të tillë dhe kush do ta kishte këtë të drejtë. Së fundi, është e paqartë nëse prokurori publik mund t'i kërkojë Policisë Financiare të sigurojë prova shtesë, sepse në përputhje me Ligjin për procedurën penale ata mund të lëshojnë urdhra të tillë, por kjo procedurë nuk zhvillohet sipas rregullave të procedurës penale, dhe megjithatë ai është autoriteti kompetent për të marrë një vendim përfundimtar nëse provat do t'i dorëzohen avokatit të shtetit.

3.3. Rreziqet për shkak të kompetencave të gjera diskrecionale të Avokatit të shtetit

Avokati i shtetit i cili ka kompetencë t'i kërkojë Policisë Financiare të mbledhë prova shtesë, të cilat si rrezik për korrupsion diskutohen në fushën e mbivendosjes së dispozitave ligjore, gjithashtu ka diskrecion të mos iniciojë procedurat nëse vlerëson se kushtet e ligjit nuk janë përmbushur. Kjo është pala e tretë e interesuar në një seri që mund të vendosë se provat nuk janë të mjaftueshme për të vazhduar me procedurat, gjë që është veçanërisht e pazakontë të hasësh një numër të tillë të palëve të interesuara të cilët mund të marrin një vendim diskrecional për të ndryshuar kursin ose për të ndërprerë procedurat. Ndryshe nga Prokuroria Publike dhe Policia Financiare, Avokati i shtetit është i detyruar të njoftojë Prokurorin Publik dhe Policinë Financiare nëse vendos të mos fillojë një procedurë. Megjithatë, këta aktorë nuk mund të bëjnë asgjë pas një vendimi të tillë të Avokatit të shtetit, megjithëse është e qartë se ata kanë konsideruar se kushtet janë plotësuar dhe procedura duhet të fillohet. Në këtë drejtim, ekzistojnë kompetenca të mëdha diskrecionale të Avokatit të shtetit, të cilat në të njëjtën mënyrë si kompetencat e prokurorit publik dhe Policisë Financiare, në mungesë të dispozitave për rregullimin e konfliktit të interesit, kontribuojnë në rritjen e rrezikut të korrupsionit.

Neni 12 paragrafi 3 dhe neni 13 paragrafi 5 i Ligjit ofrojnë mundësinë që Avokati i shtetit të kërkojë pagesën e parave të gatshme në shumën e vlerës së pronës nëse prona e fituar në mënyrë të paligjshme

⁹ Natali Petrovska, Darko Avramovski - Zbatimi praktik i masës së konfiskimit në procedurat penale në Republikën e Maqedonisë së Veriut, Koalicioni të gjithë për gjykim të drejtë, Shkup 2021

është e përzier me një pronë tjetër, të fituar ligjërisht që, nëse konfiskohet, do të zvogëlojë në mënyrë disproporcionale vlerën ose funksionalitetin e saj, ose nëse konfiskimi nuk është i mundur ose do të haste në vështirësi. Këtu, ndoshta është bërë një përpjekje për të prezantuar konceptin e konfiskimit të vlerës, i cili është një koncept i konfiskimit brenda procedurës penale, por teksti ligjor përdor shprehjen "pagesë të parave" dhe jo konfiskim të pronës tjetër me vlerë përkatëse. Nga ana tjetër, konfiskimi i vlerës nuk nënkupton mundësinë që shteti të zgjedhë nëse do të konfiskojë një pronë specifike ose një sasi të caktuar parash, por zbatohet vetëm kur është e pamundur të përcaktohet saktësisht se cila pronë është fituar në mënyrë të paligjshme, por dihet se cila është vlera e pronës së paligjshme. Duke marrë parasysh këtë, si dhe faktin se pika e konfiskimit në procedurat civile sipas këtij ligji është konfiskimi i pronës që është joproporcional me të ardhurat e personit, në përputhje me ligjin, mund të konfiskohet çdo pronë, duke përfshirë edhe paratë në një vlerë të caktuar. Kjo dispozitë kontribuon në konfuzion nëse shteti megjithatë duhet të provojë lidhjen e një prone specifike me një vepër penale. Nga ana tjetër, nëpërmjet zbatimit të kësaj dispozite, nëse kërkohet pagesa e mjeteve pagesore në një vlerë të caktuar, të cilën nëse i pandehuri nuk e paguan, shteti do të duhet të përpiqet t'i mbledhë këto detyrime përmes procedurës së përmbarrimit. Këtu përsëri duhet të theksohet se konfiskimi i pronës së fituar në mënyrë të paligjshme nuk mund të shihet përmes prizmit të një marrëdhënieje debitoare - kreditore

Duke u ndërlidhur me këtë, është e paqartë se si Avokati i shtetit do të marrë një vendim nëse do të konfiskojë një pronë të caktuar, ose do të kërkojë pagesën e mjeteve pagesore, veçanërisht duke pasur parasysh se hetimi dhe mbledhja e provave është kryer nga institucione dhe organe me kapacitet për të mbledhur prova të tilla dhe për të gjetur pasuri të fituar në mënyrë të paligjshme dhe nuk ka sugjeruar nevojën për konfiskim të vlerës monetare ose kërkesës për pagesën e mjeteve financiare. Duke marrë parasysh këtë, e drejta diskreionale e Avokatit të shtetit për të vendosur nëse do të kërkojë konfiskimin e një prone të caktuar, ose vlerën monetare, si dhe efektet e një vendimi të tillë në procedurën e përgjithshme, paraqet një rrezik të korrupsionit dhe konfliktit të interesit.

3.4. Rreziqet për shkak të kompetencave diskreionale të ministrit të Financave

Neni 9, i cili përcakton kushtet për fillimin e procedurës së konfiskimit sipas këtij ligji, përcakton ndër të tjera se "për përcaktimin e vlerës neto të pronës, ministri i Financave miraton një metodologji për vlerën neto të pronës, e cila llogarit shumën e mjeteve të shpenzuara për fitimin e pronës, tatimet dhe kontributet e paguara, shpenzimet e jetesës, kompensimin për transferim, përkatësisht fitimin e pronës dhe kompensimin që korrespondon me vlerën e pronës". Mënyra e parashikuar e llogaritjes së vlerës së pronës sipas një metodologjie të miratuar nga një ministër është e papranueshme në disa aspekte, por kryesisht për shkak se i lë kompetenca të mëdha diskreionale ministrit përgjegjës për miratimin dhe ndryshimin e metodologjisë. Në të njëjtën kohë, mund të konkludohet nga vetë formulimi i dispozitës se metodologjia është në të vërtetë një udhëzues praktik se si të përcaktohet jo vetëm vlera e pronës, por edhe nëse ajo korrespondon me të ardhurat ligjore të personit, diçka që duhet të jetë në juridiksionin ekskluziv të gjykatës. Kështu lind pyetja nëse gjykata është e detyruar nga kjo metodologji apo ka mundësi të marrë një vendim të lirë. Me fjalë të tjera, nëse vlera e një prone të caktuar e përcaktuar sipas metodologjisë së miratuar nga ministri kundërshtohet nga prova që tregojnë se prona ka(pasur) më pak vlerë, a do të mundet gjykata t'i besojë kësaj prove dhe të konsiderojë se metodologjia nuk pasqyron në mënyrë adekuate situatën reale, apo do të duhet të neglizhohet prova të tilla sepse është e qartë se është në kundërshtim me mënyrën e paracaktuar të llogaritjes së vlerës së pronës?

Duke vlerësuar se një pronë e tillë për shkak të kompetencave të pa përcaktuara në mënyrë adekuate paraqet një rrezik të lartë të korrupsionit dhe konfliktit të interesit, vlera e pronës nuk duhet të përcaktohet sipas një udhëzimi ose ndonjë akti, por duhet të përcaktohet nga hetimet financiare dhe ekspertiza financiare e paraqitur në procedurat gjyqësore, pasi është një detyrim për çdo paditës tjetër

në procedurat civile, dhe në fakt është një mënyrë për të përcaktuar vlerën e pronës së fituar në mënyrë të paligjshme në procedurat penale. Shteti nuk duhet të ketë trajtim të privilegjuar, as të gjejë një mënyrë për të anashkaluar garancitë procedurale në mënyrë që të lehtësojë veprimin e autoriteteve shtetërore, pavarësisht nga qëllimi fisnik që dëshiron të arrijë. Duke pasur parasysh këtë, ekziston një rrezik serioz për korrupsion dhe shpërdorim të kompetencave diskrecionale të ministrit të Financave duke miratuar dhe ndryshuar metodologjinë për përcaktimin e vlerës neto të pronës, të ardhurave ligjore të personave që disponojnë pronën, shpenzimet dhe kompensimin e paguar për blerjen e pronës.

4. MUNGESA E GARANCIVE GJATË PROCESIT

Nga sa më sipër, mund të vërehet se ligji nuk i kushton vëmendje mbrojtjes së të drejtave të personave të përfshirë në këto procedura, kështu që në tekst nuk ka asnjë dispozitë për atë se cilët persona kanë legjitimitet pasiv në këto procedura, përkatësisht ndaj të cilëve inicohet procedura, përkatësisht ngrihet padi. Duke flirtuar midis procedurave in rem të filluara kundër një prone të caktuar dhe proceseve gjyqësore kundër një personi, të cilit i kontestohet e drejta e pronësisë së një prone të caktuar, Ligji harron të rregullojë rregullat e procedurës dhe të parashikojë të drejtat dhe garancitë procedurale dhe mekanizmat e tjerë përmes të cilave do të parandalohet keqpërdorimi i Ligjit. Kështu, ligji orientohet ekskluzivisht drejt rregullimit të kompetencave dhe veprimeve të organeve shtetërore dhe rregullimit të kushteve në të cilat fillon procedura dhe mënyra në të cilën zhvillohet, me qëllim dhënien e "duarve të zgjidhura" institucioneve dhe organeve shtetërore, me qëllim nxitjen e zbatimit të konfiskimit të pronës.

4.1. Mungesa e dispozitave për afatet kohore dhe zbatimi retroaktiv i dispozitave

Ligji nuk përmban dispozita që i referohen zbatimit retroaktiv të tij, kështu që duke qenë se qëllimi i konfiskimit është konfiskimi i pronës mbi të cilën personi nuk ka fare të drejtë prone sepse ajo buron nga burime të paligjshme, mbetet e paqartë nëse dhe në çfarë mase Ligji do të jetë në gjendje të synojë pronën e fituar para hyrjes së tij në fuqi. Kjo është veçanërisht e rëndësishme duke pasur parasysh se mund të jenë zhvilluar procedime penale në kuadër të të cilave u zbuluan prova të origjinës së paligjshme të pronës, por jo të fajësisë së personit, për çka hetimet janë ndaluar, kështu që mbetet e paqartë nëse në bazë të të njëjtave prova mund të ishte filluar një procedim civil për konfiskim. Këtu duhet të theksohet se nuk është e panjohur që ky lloj ligji të ketë zbatim retroaktiv që thuhet qartë në dispozita, por në rastin tonë për zbatimin e ligjit është e nevojshme të miratohet një akt nënligjor nga ministri i Financave, i cili nuk ka gjasa të zbatohet për të rilogaritur vlerën e pronës dhe të ardhurave të personit përmes provave që janë grumbulluar më parë.

Në këtë drejtim, ligji nuk përmban dispozita që tregojnë një afat kohor për inspektimin e pronës, që do të thotë, sipas ligjit, çdo pronë mund t'i nënshtrohet inspektimit, pavarësisht se sa kohë më parë është fituar. Duke pasur parasysh këtë, neni 5, pika 4, përmban një dispozitë se "trashëgimia e pronës nuk përbën bazë për fitimin e pronës në mënyrë të ligjshme, nëse prona e të ndjerit nuk mund të provohet se është fituar nga burime të ligjshme". Një dispozitë e tillë përsëri ndërhyr në ligje të tjera, sepse sipas ligjit vendas, trashëgimia është një formë e pranuar e fitimit të të drejtave të pronësisë, dhe për këtë arsye kontribuon në paprekshmërinë ligjore. Por ajo që është edhe më shqetësuese në këtë situatë është se në këtë mënyrë vihet në rrezik konfiskimi i tepërt i pronës së fituar shumë kohë më parë. Kështu, prona e fituar breza më parë, veçanërisht nëse është pronë e tundshme me vlerë më të madhe, siç janë pikturat, objektet e rralla ose bizhuteritë, mund të konfiskohet nëse konstatohet se është objekt i kësaj procedure, sepse personi nuk do të jetë në gjendje të gjejë prova të mjaftueshme për të provuar origjinën

e ligjshme të pronës që ka trashëguar, e cila është fituar shumë kohë para se të lindte. Duke marrë parasysh kompetencat diskrecionale, mungesën e dispozitave për të parandaluar konfliktin e interesit dhe pa anësinë, këto dispozita mund të keqpërdoren për qëllime personale ose politike.

4.2. Mungesa e dispozitave të sakta për përcaktimin e legjitimitetit pasiv dhe persona të tjerë të interesuar

Ligji nuk përmban aspak dispozita për të rregulluar në mënyrë më të detajuar se kush është bartës i identifikimit pasiv dhe kush mund të përfshihet në këto procedura. Siç u përmend më herët, në të gjithë ligjin shprehja “i pandehur” dhe “person i prekur” përdoren në mënyrë të ndërsjellë, në atë që në përkufizimet sqarohet vetëm termi “person i prekur”, dhe si një person “i cili ka të drejtë dhe detyrim të vërtetë se e ka fituar pronën nga burime ligjore në një procedurë të përcaktuar me këtë ligj”. Ky sqarim nuk jep një pasqyrë shumë të qartë të bartësit të identifikimit pasiv, por kur analizohet i gjithë teksti ligjor, rezulton se “person i prekur” është në fakt i pandehuri që është regjistruar si pronar i ligjshëm i pronës, ose nëse prona nuk ka pronar të ligjshëm, si personi që disponon me pronën. Prandaj, ligji nuk i kushton vëmendje palëve të tjera të treta që mund të kenë disa të drejta reale dhe të drejta të tjera mbi pronën dhe nuk parashikon pjesëmarrjen e tyre në këto procedura. Përkundrazi, Ligji madje ndërhyr në Ligjin për pronësi dhe të drejtat e tjera reale, kështu që në nenin 4, paragrafi 7 parashikohet që në rastet kur objekt i procedurës është prona mbi të cilën ekziston e drejta e pengut «përcaktohet se detyrimi ekziston, ndërsa aktvendimi gjyqësor përcakton se detyrimi nga e drejta e pengut maturohet në ditën e hyrjes në fuqi të vendimit për konfiskimin e pronës që rregullohet me këtë ligj». Kreditori informohet për procedurën dhe është i detyruar të fillojë procedurën për realizimin e të drejtës së pengut brenda 30 ditëve. Përveç faktit se kjo dispozitë është e paqartë nëse kreditori do të ushtrojë të drejtën nga prona e konfiskuar, pasi nuk ka dispozita në ligj që i referohen kësaj, kjo dispozitë është në kundërshtim me nenin 232 të ligjit për pronën dhe të drejtat e tjera reale, i cili thotë se kur ka disa të drejta të ndryshme të pengut mbi të njëjtën gjë, rendi me të cilin ato do të shlyhen përcaktohet sipas të cilit ato janë të regjistruara në librin publik. Për më tepër, është e paqartë nëse kreditori ka mundësi të kërkojë kthimin në gjendjen e mëparshme nëse ka humbur periudhën 30-ditore për arsye të justifikuara.

Mungesa e dispozitave të tilla praktikisht pengon palët e treta që kanë ndonjë të drejtë mbi pronën që i nënshtrohet konfiskimit në procedurat civile të sigurojnë mbrojtje gjyqësore efektive dhe efikase të të drejtave të tyre, pasi nuk kanë mundësi të marrin pjesë në procedurën në të cilën vendosen të drejtat e tyre. Kjo jo vetëm që është në kundërshtim me nenin 6 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe nenin 1 të Protokollit 1 të KEDNJ-së, por gjithashtu paraqet një rrezik të lartë të korrupsionit dhe konfliktit të interesit, veçanërisht duke marrë parasysh kontekstin dhe dispozitat më të gjera të ligjit.

4.3. Mungesa e përcaktimit të të drejtave dhe pjesëmarrja e personave të prekur në procedurat

Në Ligj mungojnë dispozita të cilat parashikojnë çfarë do lloj detyrimi për cilin do organ, të dërgojë njoftim tek i padituri, as kur fillon hetimi, as kur përfundon, madje as nëse është paraqitur kërkesë për sigurimin e pronës edhe pavarësisht se ka shumë karakteristika të një hetimi penal. Duke pasur parasysh se këto nuk janë pretendime në kuptimin e vërtetë të fjalës, dhe se këto masa mund të ndikojnë edhe në pronën e palëve të treta, është e nevojshme të futen dispozita të veçanta për pjesëmarrjen e tyre dhe garancitë procedurale në procedurat për sigurimin e përkohshëm të pasurisë që i nënshtrohet konfiskimit civil. Sigurisht, në një situatë të tillë, ligji duhet të miratohet me shumicë prej dy të tretave të deputetëve, sepse tashmë hyn seriozisht në rregullimin e procedurës para një gjykate. Megjithatë Ligji i referohet Ligjit për procedurën civile dhe Ligjit për sigurimin e detyrimeve, megjithatë, nëse merret parasysh e gjithë natyra e kësaj procedure, përfshirja e autoriteteve të prokurorisë, zbatimi i pakufizuar kohor i Ligjit,

si dhe efekti i ndërprerë mbi pronën e personit të prekur nga procedura, është e nevojshme që të ketë garanci adekuate për përfshirjen e tij në procedurë në një fazë më të hershme, për të shmangur rreziqet e korrupsionit dhe keqpërdorimit të Ligjit.

Mungesa e garancive të rëndësishme është gjithashtu e dukshme në nenin 8, i cili synon të formojë njëfarë kufiri në zbatimin e këtij ligji, kështu që parashikon që mbledhja dhe analiza e provave dhe të dhënave për përcaktimin e origjinës së paligjshme të pronës mund të lidhen vetëm kur ekziston dyshimi për vepra të caktuara penale. Megjithatë, neni nuk kufizon mundësinë e fillimit të një procedure të tillë, sepse përveç një numërimi të tatuëshëm të veprave penale të caktuara, ai përmban edhe një formulim të përgjithshëm që mbulon të gjitha veprat penale me të cilat mund të fitohet dobi pronësore. Interesant për sa i përket këtij neni është se ai mbulon edhe vepra me të cilat nuk fitohet pasuri, siç është sulmi seksual ndaj një fëmije. Prandaj, duket se ky nen është krejtësisht i panevojshëm sepse nuk kufizon zbatimin e dispozitave të ligjit vetëm në format më të rënda të krimit të organizuar dhe korrupsionit, dhe nuk parashikon se çfarë shkalle dyshimi për një vepër penale duhet të plotësohet në mënyrë që të fillojë procedura.

Në nenin 14 renditen të drejtat e të pandehurit, kështu që thuhet se ai ka të gjitha të drejtat si palë në përputhje me Ligjin për procedurën civile, por edhe në paragrafin e dytë të të njëjtit nen thuhet se barra e provës që prona është fituar nga burime ligjore është nga ana e të pandehurit në procedurë. Kjo është në kundërshtim me nenin 208 të Ligjit për procedurën civile, sipas të cilit rregulli për zhvendosjen e barrës së provës zbatohet vetëm kur një fakt nuk mund të vërtetohet me siguri. Pikërisht për shkak të kësaj, dispozita të tilla të ngjashme në ligje të tjera, të tilla si zhvendosja e barrës së provës në procedurat e përcaktimit të diskriminimit, ka dispozita të ndryshme që tregojnë se paditësit i kërkohet të bashkëngjisë prova të mjaftueshme për një prag të caktuar të provës ose gjasat për ekzistimin e diskriminimit, para se të zhvendoset barra e provës. Prandaj, është e nevojshme që Ligji të rregullojë shkallën e provës që kërkohet të arrihet nga shteti, përkatësisht të parashikohet një detyrim që shteti të bashkëngjisë prova të mjaftueshme që tregojnë se prona ndoshta nuk buron nga burime ligjore. Në formulim thuhet se gjykata automatikisht pranon si të sakta provat dhe teorinë e lëndës së shtetit, ndërsa i pandehuri duhet të provojë plotësisht burimin e ligjshëm të pronës.

Për më tepër, neni 18 përcakton se personi ndaj të cilit është vendosur masa e sigurimit të pronës ka të drejtë të përdorë pronën për të cilën është vendosur masa deri në vlefshmërinë e vendimit për padinë, dhe brenda kufijve të mundësimit të nevojave të tij për jetesën e përditshme. Në këtë pjesë, është e paqartë se cili është qëllimi i masave të sigurisë nëse lejohet të disponohet me pronën, veçanërisht për shkak se sipas Ligjit të referuar për sigurimin e detyrimeve, mund të përcaktohet ndalimi i përdorimit dhe disponimit, i cili është një masë kontradiktore me dispozitat e këtij propozim - ligji. Përveç kësaj, nuk ka dispozita në lidhje me atë se kush kontrollon nëse disponimi i pronës është brenda kufijve të sigurimit të nevojave të jetës, apo është një ulje e qëllimshme e vlerës. Kjo është veçanërisht problematike nëse marrim parasysh paragrafin 5 të të njëjtit nen sipas të cilit "i pandehuri nuk është përgjegjës për uljen e vlerës së pronës që vjen për shkak të përdorimit të rregullt të saj, por është përgjegjës për dëmtimin dhe shkatërrimin e pronës". Në këtë kontekst, është e paqartë nëse është përgjegjës për ndonjë dëmtim ose shkatërrim të pronës, si në rastet e vis major, fajit të një tjetri, dëmit të paqëllimshëm, defekteve dhe mangësive të fshehura, etj., ose vetëm nëse është bërë me qëllim uljen e vlerës.

5. RREZIQET PËR SHKAK TË MUNGESËS SË KUSHTEVE TË PËRSHTATSHME PËR ZBATIMIN E LIGJIT

Një grup i veçantë i rreziqeve të korrupsionit mund të lindin në zbatimin praktik të Ligjit, për shkak të mungesës së burimeve dhe njohurive të përshtatshme për zbatimin e duhur të këtij koncepti të konfiskimit

në Maqedoninë e Veriut. Kjo do të thotë se rreziqe të tilla lidhen me vetë konceptin dhe thelbin e ligjit, pra nuk lidhen me një nen të veçantë të ligjit.

5.1. Rreziqet që lidhen me kapacitetet e Policisë Financiare

Duke pasur parasysh se në pajtim me Ligjin, autoriteti kompetent për mbledhjen e të dhënave dhe provave për origjinën e pronës është Policia Financiare, si dhe se raportimi, përkatësisht njoftimi për dyshim të ekzistencës së pronës së paligjshme, mund të paraqitet nga çdo person drejtpërdrejt në Policinë Financiare, e cila nga ana tjetër është e lidhur me afate jashtëzakonisht të shkurtra për procedim, lind pyetja nëse urgjenca e këtyre procedurave nuk do të rrezikojë veprimin e Policisë Financiare në procedurat penale. Për krahasim, neni 301 i Ligjit për procedurën penale përcakton që hetimi penal duhet të përfundojë brenda 6 muajve, i cili mund të zgjatet me gjashtë muaj të tjerë, dhe në raste të jashtëzakonshme me 3 muaj shtesë, ndërsa në procedurat që lidhen me krimin e organizuar dhe korrupsionin, hetimi penal mund të zgjatet me 6 muaj të tjerë. Nuk është e qartë nga teksti ligjor pse kjo procedurë është prioritare në fazën e hetimit dhe mbledhjes së provave në kurriz të procedimit penal, ku jo vetëm që mund të ketë masa për sigurimin e pasurisë, por edhe masa për sigurimin e personave, gjë që e bën procedurën penale shumë më prioritare.

Nga ana tjetër, ky organizim gjithashtu lë një rrezik të veçantë që procedimi penal të braktiset dhe të zëvendësohet plotësisht me konfiskimin e pronës në procedurat civile, në mënyrë që konfiskimi i rrallë në rastet penale të mund të zhduket plotësisht për shkak të barrës në kapacitetet e Policisë Financiare me kryerjen e kontrollit të pronës pas raportimeve nga qytetarët për qëllime të konfiskimit në procedurat civile. Në këtë drejtim, me vlerësimin e ndikimit të rregullativës, nuk parashikohet se për zbatimin e suksesshëm të Ligjit nuk kërkohen burime financiare dhe të tjera, që do të thotë se pritet një rritje e ngarkesës së punës së Policisë Financiare, shkurtim i afateve në të cilat ata janë të detyruar të veprojnë, por jo edhe të forcohen kapacitetet e saj në mënyrë që të mund të përballojnë fluksin e madh të rasteve që ajo duhet të zgjidhë në një periudhë relativisht afatshkurtër. Kjo paraqet një rrezik të dyfishtë, përkatësisht një rrezik për uljen e cilësisë së hetimeve financiare dhe sigurimin e provave të origjinës së paligjshme të pronës, të cilat sigurisht nuk shkojnë në drejtim të çrrënjësjes së korrupsionit dhe krimit të organizuar, por edhe afateve jashtëzakonisht të shkurtra, parë në kontekstin e rreziqeve të tjera me kompetenca diskrecionale, procedura të paqarta dhe mungesa e garancive procedurale, rrit më tej rreziqet e korrupsionit dhe konfliktit të interesit.

5.2. Rreziqet që lidhen me kapacitetet e Avokatura e shtetit dhe gjykatave

Në mënyrë të ngjashme me Policinë Financiare, në procedurën e miratimit të Ligjit për konfiskimin e pronës në procedurën civile, nuk i është kushtuar vëmendje pasojave që do të ndjehen nga Avokatura e Shtetit dhe gjykatat gjatë zbatimit të ligjit. Prej kohësh dihet se ka mungesë të gjyqtarëve, veçanërisht në gjykatat e vendosura jashtë Shkupit, që është në rritje të vazhdueshme¹⁰, ndërsa nga raportet vjetore për punën e Avokatit të Shtetit mund të theksohet se, si organet e tjera, funksionon me kapacitete të reduktuara, pra me 47 në vend të 56 avokatëve të shtetit, ndërsa në fusha të caktuara nuk ka aspak avokatë të shtetit¹¹. Përsëri, mungon çdo parashikim i numrit të rasteve të pritshme që do të inicioheshin në përputhje me këtë ligj, në mënyrë që të mund të bëhet një parashikim i duhur i numrit të nevojshëm të burimeve njerëzore dhe materiale shtesë për të zotëruar ngarkesën e shtuar të punës. Në këtë drejtim, është e rëndësishme të theksohet se shumica e rasteve të trajtuara nga Avokati i Shtetit janë në procedurën civile dhe, më e

10 Raporti vjetor për punën e Këshillit Gjyqësor të Republikës së Maqedonisë së Veriut për vitin 2023

11 Raport vjetor për punën e Avokaturës së Shtetit të Republikës së Maqedonisë së Veriut për vitin 2022

rëndësishmja, numri i tyre po rritet vazhdimisht, që do të thotë se Avokati i Shtetit tashmë po përballet me një problem në lidhje me fushën e punës në procedurën civile, e cila, sipas këtij ligji, pritet të rritet më tej.

Gjithashtu, shtrohet pyetja në lidhje me kapacitetet individuale dhe funksionale të avokatëve të shtetit për të kryer këtë lloj procedure, e cila është një risi në ligjin tonë. Megjithëse Ligji e quan procedurën civile, mund të theksohet se ajo është më shumë si një procedurë penale, në të cilën autoritetet e prokurorisë janë të përfshira dhe ku kryhet një hetim financiar dhe mblidhen prova për origjinën e pronës së një personi të caktuar. Në këtë drejtim, avokatët e shtetit mund të japin sugjerime për Policinë Financiare për të mbledhur prova të caktuara, dhe madje të kenë kompetencë të vlerësojnë nëse ka ndonjë dyshim se një pronë e caktuar do të pengohet dhe në përputhje me rrethanat të propozojë masa për sigurimin e pronës. Këtu mund të ngrihet pyetja nëse avokatët e shtetit kanë përvojë dhe njohuri të mjaftueshme të mund të vlerësojnë ekzistencën e dyshimit, ose të vlerësojnë nëse prova të caktuara do të jenë të mjaftueshme për të provuar origjinën e paligjshme, ose nëse është e nevojshme të mblidhen prova të reja, sepse këto gjëra zakonisht janë në kompetencën e prokurorëve publikë, dhe avokatët e shtetit, përveç rasteve të kufizuara dhe kapaciteteve të kufizuara, nuk marrin pjesë aspak në procedurat penale.

5.3. Rreziqet që lidhen me kapacitetet e autoriteteve të tjera

Këto rreziqe lidhen me faktin se nuk ka regjistra të përshtatshëm të pronës së qytetarëve, që i referohet si pronës së patundshme ashtu edhe pronës së tundshme të qytetarëve. Kjo është veçanërisht e dukshme në një pjesë të zonave rurale ku nuk ka plane urbane dhe as regjistrim të duhur të objekteve dhe pronave të tjera, dhe është veçanërisht e ndërlikuar me procedurat për përcaktimin e statusit të objekteve të ndërtuara në mënyrë të paligjshme. Kjo jo vetëm që e bën më të vështirë për autoritetet shtetërore mblidhjen e provave, por gjithashtu e bën më të vështirë për shtetasit, prona e të cilëve është objekt i këtyre procedurave, mblidhjen e provave të origjinës së ligjshme të pronës. Përveç kësaj, duhet të merret parasysh funksionaliteti i sistemit të administratës shtetërore, siç është qasja e vështirë në dokumente dhe prova për qytetarët në mënyrë që ata të mund të sigurojnë lehtësisht prova, veçanërisht për pronën e patundshme që ata kanë në familje për breza, veçanërisht nëse janë piktura artistike dhe objekte të tjera vlera e të cilave është jashtëzakonisht e vështirë të përcaktohet, dhe në raste të caktuara është e pamundur të provohet se kur dhe si janë fituar. Në këtë drejtim, është e rëndësishme të kihet parasysh se megjithëse procedura penale ofron garanci procedurale shumë më të mëdha për pjesëmarrjen e të pandehurve në fazat hetimore të procedurës, si dhe garanci të veçanta dhe mundësinë e kryerjes së një hetimi të pavarur nga vetë i pandehuri, këto dispozita nuk janë aspak të zbatueshme në praktikë. Kjo për shkak të mosnjohjes së madhe të autoriteteve dhe institucioneve shtetërore me një mundësi të tillë dhe mosbesimit të madh që vetë institucionet shprehin ndaj qytetarëve që kërkojnë të dhëna dhe prova prej tyre, si dhe për shkak të mosnjohjes së qytetarëve me kompetencat e vetë institucioneve dhe mosnjohjes se në cilat raste duhet t'i drejtohen autoritetit apo institucionit kompetent. Për më tepër, kjo situatë kushtëzohet edhe nga fakti se vetë aparati shtetëror nuk ka aftësi të sigurojë qasje të lehtë në të dhënat dhe provat e nevojshme, veçanërisht kur është e nevojshme ta bëjë këtë brenda afateve jashtëzakonisht të shkurtra.

Në pajtim me tekstin ligjor, siç theksohet, barra e provës i kalon personit që pretendon të disponojë ligjërisht pronën, dhe është e paqartë nëse dhe në çfarë mase shteti duhet të provojë origjinën e tij të paligjshme. Për më tepër, kusht për fillimin e procedurës është nëse ka dyshime, të cilat përcaktohen në mënyrë arbitrare nga një autoritet i ndjekjes penale, por edhe nëse vlera e pronës së personit është 13.000 euro më shumë se të ardhurat e tij në 10 vitet e fundit. Përveç faktit që një dispozitë e tillë nuk është mjaft e qartë, diçka që u diskutua në pikën e dytë është se e njëjta dispozitë parashikon një vlerë jashtëzakonisht të ulët të pronës për të cilën mund të fillohet procedimi (diferenca vjetore prej 13.000 euro), kështu që shteti ka liri të madhe për të filluar ose jo procedime të tilla në shumë raste. Kështu, duke pasur parasysh korrelacionin e deklaruar me të gjitha rreziqet e tjera të zbuluara të korrupsionit

dhe konfliktit të interesit, ekziston një rrezik serioz që Ligji të keqpërdoret dhe të përdoret për qëllime personale ose politike për të shkaktuar dëme, ose që një person i caktuar të detyrohet të bëjë ose të vuajë, ndërsa po ku veprim të paraqitet se nuk është ndjekje penale dhe imponim i çfarë do lloj sanksioni, por vetëm kontrolli mbi pronën nga shteti.

Së fundi, nëse merren parasysh dispozitat e nenit 14, paragrafi 3 se deklaratat e të pandehurit dhe provat e prodhuara gjatë kësaj procedure nuk mund të përdoren për të filluar procedimin penal kundër tij, duhet të theksohet se ekziston një rrezik krejtësisht i kundërt i korrupsionit, përkatësisht, Ligji të keqpërdoret dhe të zbatohet në vend të Ligjit për procedurën penale. Kjo do të thotë se në rastet kur ka prova të mjaftueshme për të filluar procedimin penal, në të cilat, përveç konfiskimit, parashihet edhe burgimi dhe dënimi me para, përsëri mund të vendoset të iniciohet procedura për konfiskim civil. Kështu, pasi të përfundojë procedura e konfiskimit, provat nuk mund të përdoren më për të vërtetuar përgjegjësinë penale dhe në këtë mënyrë të kryhet de facto amnisti nga ndjekja penale për një person të caktuar.

PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME

Nëse marrim parasysh vërejtjet e mësipërme, fitohet përshtypja se i gjithë ligji u miratua me qëllim të lehtësimit të veprimit dhe shkallës së përfshirjes dhe angazhimit nga prokurorët publikë dhe Policia Financiare, me shpresën se ulja e standardeve për vërtetimin e origjinës së paligjshme të pronës nga shteti do të rezultojnë me numër më të madh të masave të shqiptuara për konfiskim. Gjatë gjithë tekstit, mungojnë garanci adekuate në lidhje me qytetarët që mund të preken në këtë procedurë, nuk ka mekanizma kontrolli mbi veprimet e autoriteteve dhe institucioneve, si dhe dispozita që kufizojnë zbatimin e ligjit. Përveç kësaj, ligji është jashtëzakonisht i paqartë në shumë aspekte, mbivendoset me shumë ligje të tjera në fuqi dhe jep plotësisht përshtypjen e një koncepti të transplantuar në mënyrë të papërshtatshme, i cili nuk duket të jetë plotësisht i njohur për ligjvënësin. Për shkak të kësaj, si dhe autoritetit diskrecional të organeve shtetërore të parashikuara në ligj, krijohet përshtypja se ky ligj përpiket të anashkalojë garancitë procedurale dhe angazhimin e nevojshëm të shtetit në kryerjen e hetimeve të plota penale dhe financiare.

Kjo situatë plotësohet nga numri jashtëzakonisht i madh i rreziqeve të identifikuara të korrupsionit dhe konfliktit të interesit në vetë dispozitat ligjore, si dhe rregullimi konfuz dhe rrethor i procedurave, kompetencave, madje edhe termave kryesorë dhe vetë fillimi i procedurës së përcaktuar në ligj. Vetë koncepti që propozon Ligji nuk është mjaft i qartë dhe më shumë ngjason në marrjen selektive të pjesëve të caktuara të procedurave për konfiskim pa vendim gjyqësor për dënim dhe bashkimi i tyre me forcë në një procedurë, e cila në vetvete është e palogjikshme dhe mbart rreziqe jashtëzakonisht të larta të keqpërdorimit dhe zbatimit jopërkates. Për shkak të gjithë kësaj, praktikisht është e pamundur të jepen udhëzime specifike për përmirësimin e dispozitave të caktuara të ligjit me qëllim avancimin, mundësimin e zbatimit të tij dhe zvogëlimin e rreziqeve të korrupsionit dhe konfliktit të interesit.

Konkluzioni përfundimtar është se shteti duhet të përmirësojë mekanizmat tashmë ekzistues për kontrollin e pronës dhe të forcojë zbatimin praktik të konfiskimit të pronës në procedurat penale, si dhe në rastet kur nuk është e mundur të kryhet procedura penale, në përputhje me rregullat e Ligjit për procedurën penale, në vend që të arrijë në zgjidhje revolucionare, të cilat në këtë formë dhe në kontekstin e vendit tonë do të shkaktojnë shumë më tepër probleme sesa do të kontribuojnë në tejkalimin e atyre ekzistuese. Prandaj, i vetmi rekomandim është të shfuqizohet ligji para se të fillojë të zbatohet dhe shteti t'i kushtojë vëmendje dhe përpjekje serioze për të mundësuar zbatim më të madh të konfiskimit brenda procedurës penale, edhe kur nuk është e mundur të kryhet procedura penale, si dhe të forcohet kontrolli i pronës në përputhje me dispozitat ligjore ekzistuese.

