



**REPUBLIKA E SHQIPËRISË  
AVOKATI I POPULLIT**

Adresa: Bulevardi: "Zhan D'Ark" Nr.2  
Tiranë, Shqipëri

Tel/Fax: +355 4 2380 300/315  
E-mail: [ap@avokatipopullit.gov.al](mailto:ap@avokatipopullit.gov.al)  
[www.avokatipopullit.gov.al](http://www.avokatipopullit.gov.al)

**Nr. 149 Prot.**

**Tiranë 14/04/2020**

**Lënda: Mendim për projektligjin "Për një ndryshim në ligjin nr. 7895, datë 27.1.1995, "Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë", të ndryshuar".**

**Drejtuar: Z. Ulsi Manja**  
Kryetar i Komisionit për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut

Kuvendi, Tiranë

Institucioni i Avokatit të Popullit është njohur me propozimet për ndryshime në disa dispozita të Kodit Penal të Republikës së Shqipërisë, si edhe me propozimet për amendamente në projektligjin "Për një ndryshim në ligjin nr. 7895, datë 27.1.1995, "Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë", të ndryshuar". Në këtë kuadër, ju paraqesim në vijim opinionin e institucionit lidhur me ndryshimet e propozuara.

Institucioni ynë vlerëson faktin që draftet e propozimeve na janë dërguar për mendim dhe që Kuvendi është duke realizuar edhe në këto kushte të vështira të paktën pjesërisht konsultim publik për aktet, çka nuk ka ndodhur për një sërë aktesh të tjera që lidhen me gjendjen e emergjencës. Për këtë arsye, dhe me përgjegjësi të lartë institucionale ju lutemi të gjeni më poshtë opinionin tonë në lidhje me ndryshimet si në parim ashtu edhe në specifikën e secilit prej propozimeve të paraqitura.

Ne jemi të mendimit se ndryshimet në Kodin Penal duhet të bëhen mbi bazën e një diskutimi shumë të gjerë publik dhe të jenë të mirëmenduar e me një optikë afatgjatë. Ndryshimet e shpeshta tregojnë për një politikë penale pa planifikim e koordinim afatgjatë. Pra, në çdo rast ne mendojmë se këto propozime për ndryshime kanë nevojë parimisht të diskutohen dhe vlerësohen më gjatë, veçanërisht në lidhje me figurat e reja të veprave penale të cilat parashikohen në kod për herë të parë.

Këshilli i Evropës, në një udhëzues lidhur me respektimin e të drejtave të njeriut, demokracisë dhe sundimit të ligjit gjatë krizës COVID-19<sup>1</sup> ka tërhequr vëmendjen se në kushtet e gjendjes së emergjencës është e këshillueshme që të mos vijojë procesi për reforma apo ndryshime thelbësore legjislative, dhe se shtetet duhet të minimizojnë aktivitetin legjislativ në masën e domosdoshme për të adresuar gjendjen në të cilën ndodhet shteti.

Nga leximi i nenit 170 të kushtetutës rezulton se ... *“parimet e veprimtarisë së organeve publike legjislative dhe shkalla e kufizimit të të drejtave dhe lirive të njeriut gjatë gjithë periudhës së ekzistencës së gjendjeve që kërkojnë marrjen e masave të jashtëzakonshme përcaktohen me ligj, ligji duhet të përcaktojë parimet, fushat dhe mënyrën e kompensimit të humbjeve që vijnë si rezultat i kufizimit të të drejtave dhe lirive gjatë marrjes së masave të gjendjes së jashtëzakonshme aktet që ndërmerren si pasojë e marrjes së masave të jashtëzakonshme duhet të jenë në përpjesim me shkallën e rrezikut e duhet të synojnë rivendosjen sa më të shpejtë të kushteve për funksionimin normal të shtetit”*.

Rezulton se nga miratimi i Kushtetutës në vitin 1998, nuk është hartuar ende një ligj i plotë apo unik në kuptim të nenit 170 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, e për këtë qëllim mendojmë se kemi një vakum jo të papërfillshëm ligjor. Megjithatë, ndonëse nuk janë tërësisht në përputhje apo në pajtim, e nuk trajtojnë tërësisht të kërkesat e normës së mësipërme kushtetuese, Kuvendi i Republikës së Shqipërisë ka trajtuar në të paktën dy ligje situata të gjendjes së jashtëzakonshme e konkretisht ligjin “Për mbrojtjen civile” dhe ligjin “Për parandalimin dhe luftimin e infeksioneve dhe sëmundjeve infektive”. Pra, këto ligje në tërësinë e tyre, pavarësisht se nuk trajtojnë tërë elementët e kërkuar nga dispozita e mësipërme e ndonëse nuk e kanë këtë dispozitë kushtetuese si bazë për nxjerrjen e tyre, mund të konsiderohen si një legjislacion emergjence apo legjislacion për gjendjet që kërkojnë marrjen e masave të jashtëzakonshme, apo ligje për masat e jashtëzakonshme<sup>2</sup>.

Në këtë drejtim, rezulton se legjislatori ka konsideruar se në kuptim të detyrimit kushtetues të paragrafit 2 të nenit 170, dispozitat ligjore që rregullojnë marrjen e masave të jashtëzakonshme mund të jenë të shpërndara në më shumë se një ligj. Kështu, edhe Pandemia Covid 19 është pa diskutim një gjendje që kërkon dhe legjitimon marrjen e masave të jashtëzakonshme. Nëse do të quanin legjitim zbatimin e dispozitave të ligjit për sëmundjet infektive, ky ligj do t'i nënshtrohej domosdoshmërisht parashikimit të nenit 170 pika 5, i cili parashikon shprehimisht se gjatë gjendjeve që kërkojnë marrjen e masave të jashtëzakonshme nuk mund të ndryshohet asnjë prej këtyre akteve: *Kushtetuta, ligjet për zgjedhjet për Kuvendin dhe për organet e pushtetit vendor si dhe ligjet për masat e jashtëzakonshme*.

Avokati i Popullit ka vënë re me shqetësim se disa parashikime të këtij ligji janë ndryshuar ndërsa vendi ishte nën masat e jashtëzakonshme e jetonte nën këto masa ndonëse nuk ishte shpallur ende gjendja e fatkeqësisë natyrore që të legjitimonte marrjen e këtyre masave. Megjithatë diskutimi në rastin në fjalë nuk lidhet me legjitimitetin e masave të marra apo rregullave të miratuara për përballimin e situatës së fatkeqësisë natyrore apo kufizimit të një numri të drejtash të njeriut si

<sup>1</sup> <https://www.coe.int/sq/web/tirana/-/coronavirus-guidance-to-governments-on-respecting-human-rights-democracy-and-the-rule-of-law>

<sup>2</sup> Të tërë këto terma janë terma të përdorur për të treguar të njëjtën situatë faktike juridike të përcaktuar në këtë nen.

shkak i saj, por me faktin se ligjet për masat e jashtëzakonshme nuk mund të ndryshojnë gjatë periudhës së zbatimit të këtyre masave, Ne besojmë fort se Komisioni i Ligjeve dhe Kuvendi, çdo ndryshim të detyrimeve apo kufizimeve të drejtave të njeriut apo parashikimit të figurave të veprave të reja penale do t'a trajtojë nën këndvështrimin e duhur kushtetues duke garantuar legjitimitetin si një parim themelor në veprimtarinë e tij.

Gjithashtu, në të dy relacionet përmbledhëse të projekt-ligjeve parashikohet se të dyja këto propozime nuk kanë efekt financiar. Në fakt jemi të mendimit se kanë efekt financiar pasi ashpërsimi i politikës penale dhe rritja masën e dënimit dhe/ose vendosja e një minimum dënimi për disa lloj veprash mendojmë që do të sjellë, në fazën e parë derisa të ketë një ndërgjegjësim të duhur të shkelesve, një numër të madh ditësh (muajsh) qëndrimi në burg të disa personave e një shpenzim të shtuar për Ministrinë e Drejtësisë e drejtorinë e Përgjithshme të Burgjeve. Numri i të paraburgosurve e të burgosurve rritet në rastet e ashpërsimit të politikës penale.

### **I. Lidhur me Projektligji “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 7895, datë 27.1.1995, “Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar”.**

Në ligjin nr.7895, datë 27.1.1995, “Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar, pas nenit 287/b shtohet neni 287/c, me këtë përmbajtje:

#### *“Neni 287/c*

#### ***Posedimi i pasurive për të cilat është vendosur konfiskimi***

*Posedimi i pasurive të luajtshme dhe të paluajtshme, në mënyrë të drejtpërdrejtë apo të tërthortë, përdorimi, mbajtja apo ruajtja e tyre, në mënyrë të pajustificuar, për të cilat është vendosur konfiskimi, sipas legjislacionit për parandalimin dhe goditjen e krimit të organizuar e të korrupsionit, kur kryhet me dashje dhe nuk përbën vepër tjetër penale dënohet me burgim nga tre deri në shtatë vjet”*

Kjo dispozitë është e vetmja e cila paraqitet në procedurë legjislative si propozim i Këshillit të Ministrave, ndonëse edhe kjo pa një procedurë diskutimi publik paraprak. Akti nuk është as në matricën e Ministrisë së Brendshme për vitin 2020.

Neni paraqitet si një dispozite atipike e cila përpiqet të mbrojë e të garantojë pronësinë e shtetit mbi sendet e konfiskuara sipas legjislacionit për parandalimin dhe goditjen e krimit të organizuar dhe korrupsionit. Pavarësisht përshkrimit të bërë në relacionin e ligjit është tërësisht e paqartë nevoja për të shdërruar në një vepër penale posedimin, përdorimin, mbajtjen apo ruajtjen e një sendi të luajtshëm apo të paluajtshëm i cili për nga natyra dhe lloji i tij është një send në qarkullim normal civil. Nuk ka asnjë nevojë të shtuar të ruhet apo mbrohet marrëdhënia juridike e pronësisë së shtetit mbi sendet e konfiskuara nga krimi i organizuar në një mënyrë të posaçme në krahasim

me posedimin, mbajtjen apo ruajtjen e sendeve të tjera pasuri e shtetit. Kjo është e qartë edhe pasi dispozita referon në sende të konfiskuara (dhe jo të sekuestruara) ç'ka prezumon se titulli i pronesisë së shtetit mbi to është i sigurtë dhe se gjatë fazes së sekuestrimit kanë përfunduar të tëra veprimet e nevojshme për të komunikuar e njoftuar vendimarrjen mbi produktet e veprimtarisë kriminale. Norma ngre pikpyetje të rëndësishme pasi vetë legjislacioni i referuar është propozuar si një normë me një veprim të shkurtër e të kufizuar në kohë, ndërkohe që me futjen e këtij parashikimi në kodin penal, ky veprim apo mosveprim do të mbetet i tillë në vijim. Nuk ka asnjë shkak që titulli i pronësisë së shteti mbi sendet e konfiskuara të ketë përparësi mbrojtjeje në qarkullimin civil duke u sanksionuar edhe me sanksion penal, pasi në qarkullimin civil shteti është një pronar si gjithë të tjerët e ka të njëjtat mjete për të mbrojtur titullin e vet të pronesisë nga çdo posedues apo mbajtës apo person i tretë. Problematike do të konsiderohej në këtë rast interpretimi i elementit të dashjes në rast se poseduesi mendonte se kishte një titull të vlefshëm dhe në prima face ky posedim është i justifikuar, por në vijim të një procesi gjyqësor rezulton se titulli i tij nuk ishte i vlefshëm për çdo lloj arsye (mangësi elementi forme të aktit psh apo shprehjes tërësore të vullnetit të bashkepronareve në shitjen e sendit), dhe posedimi i tij të kthehej në të pajustificuar. Personi do rrezikonte të dënohej dhe penalisht e do të kishte rrezik të dyfishtë për tu demtuar si penalisht me burgim minimal prej 3 vitesh ashtu edhe civilisht me humbjen e sendit.

Për arsyet se kjo dispozitë do të krijonte kolizion dhe mosuniformitet me parimet e parashikimet e kodit civil (një akt i barabartë me kodin penal) dhe se nevoja e kësaj norme duket e shkurtër në kohë (deri 31.12.2020 është parashikuar afati i kohezgjatjes e masave të jashtëzakonshme për parandalimin e krimit të organizuar e korrupsionit) mendojmë se kjo dispozite nuk është e nevojshme të shtohet në Kodin Penal e aq me pak në kushtet e gjendjes se fatkeqësisë natyrore dhe mungesës së një diskutimi të gjërë publik mbi nevojën e saj.

## **II. Lidhur me ndryshimet e propozuara sa i takon dispozitës së nenit 130/a (Dhuna në familje).**

Referuar projekt-ligjit, dispozita e nenit 130/a të Kodit Penal ndryshohet duke e shtrirë rrethin e subjekteve ndaj të cilëve ushtrohet ndjekja penale, si dhe duke rënduar masën e dënimit.

### *Neni 130/a*

#### *Dhuna në familje*

*Rrahja, si dhe çdo veper tjetër dhune fizike, seksuale, psiko emocionale, ndaj personit që është bashkëshort, ish-bashkëshort, bashkëjetues apo ish-bashkëjetues, gjini e afërt ose krushqi e afërt ose në lidhje apo ish - lidhje intime me autorin e veprës penale, me pasojë cënimin e integritetit fizik, psiko-social dhe ekonomik të tij, dënohet me burgim nga një deri në pesë vjet.*

*Kanosja serioze për vrasje ose plagosje të rëndë, ndaj personit që është bashkëshort, ish-bashkëshort, bashkëjetues apo ish-bashkëjetues, gjini e afërt ose krushqi e afërt ose në lidhje apo ish - lidhje intime me autorin e veprës penale, me pasojë cënimin e integritetit psikik të tij, dënohet me burgim nga dy deri në pesë vjet.*

*Plagosja e kryer me dashje, ndaj personit që është bashkëshort, ishbashkëshort, bashkëjetues apo ish-bashkëjetues, gjini e afërt ose krushqi e afërt ose në lidhje apo ish - lidhje*

*intime me autorin e veprës penale, që ka shkaktuar paaftësi të përkohshme në punë më tepër se nëntë ditë, dënohet me burgim një deri në pesë vjet.*

*Po këto vepra, të kryera në mënyrë të përsëritur, ose në praninë e fëmijëve, dënohen nga dy deri në 10 vjet burgim.*

Dispozita e propozuar për ndryshim është shtuar në Kodin Penal me ligjin nr. 23 dt 01.12.2012. Masat e dënimit të kësaj dispozite, veçanërisht dy paragrafët e fundit kanë pësuar ndryshime në ligjin nr. 144, dt. 02.05.2013, ku janë specifikuar si rrethanë rënduese kryerja e veprës penale në mënyrë të përsëritur dhe në prani të fëmijëve.

Në projektligjin e propozuar për ndryshime të nenit 130/a të Kodit Penal konstatohet se ka dy risi. Në këtë dispozitë:

- a) Për herë të parë nëpërmjet këtyre ndryshimeve shtohet dhe termi “abuzim psikologjik”, i cili konsiderohet si forma mbizotëruese e dhunës në familje;
- b) Zgjerohet rrethi i subjekteve që mbrohen prej kësaj dispozite si dhe shtohet rrethi i personave që janë tashmë subjekte tëposaçme në këtë dispozitë.

Dispozita e propozuar parashikon njëkohësisht një ashpërsim të dënimeve penale për disa figura të kesaj vepre penale ku:

a) Rrahja, si dhe cdo vepër tjetër dhune fizike, seksuale, psiko emocionale, ndaj personit që është bashkeshort, ish-bashkeshort, bashkëjetues apo ishbashkëjetues, gjini e afert ose krushqi e afert ose në lidhje apo ish - lidhje intime me autorin e veprës penale, me pasojë cënimin e integritetit fizik, psiko-social dhe ekonomik të tij, propozohet të dënohet me burgim nga një deri në pesë vjet,

b) Kanosja serioze për vrasje ose plagosje të rëndë, ndaj personit që është bashkëshort, ish-bashkëshort, bashkëjetues apo ish-bashkëjetues, gjini e afert ose krushqi e afert ose në lidhje apo ish - lidhje intime me autorin e veprës penale, me pasojë cënimin e integritetit psikik të tij, parashikohet të dënohet me burgim nga dy deri në pesë vjet,

c) Plagosja e kryer me dashje, ndaj personit që është bashkeshort, ishbashkëshort, bashkëjetues apo ish-bashkëjetues, gjini e afert ose krushqi e afert ose në lidhje apo ish - lidhje intime me autorin e veprës penale, që ka shkaktuar paaftësi të përkohshme në punë me tepër se nëntë ditë, parashikohet të dënohet me burgim një deri në pesë vjet;

Avokati i Popullit vlerëson se ka nevojë për një saktësim të disa termave të cilat kanë zgjeruar rrethin e personave subjekte të veprës, e konkretisht termat *krushqi e afert* apo *lidhje intime*. Rezulton se nga momenti në të cilin është miratuar dispozita e deri më sot ka qënë problematik fakti se masa e dënimit nuk ka pasur minimum në llojin e saj duke bërë që forca parandaluese e normës të ulej. Për këtë shkak, ne mendojmë se është me vend përcaktimi i dënimit minimal në këtë rast. Por, nga ana tjetër në projekt-amendament rezulton se masa e dënimit për 2 vepra të ndryshme me rrezikshmeri shoqërore të ndryshme përcaktohet e njëjtë. Në lidhje me këtë dispozitë, vlerësojmë se nevojitet të ndryshohet masa e dënimit të përcaktuar në projekt, pasi rrezikshmëria shoqërore e veprës dhe pasoja e ardhur është më e rëndë kur bëhet fjalë për plagosje të viktimës sesa kur bëhet fjalë për kanosjen e saj, siç specifikohet në paragrafin “b)” të nenit

130/a. Opinioni ynë është që masa e dënimit nga dy deri në 5 vjet burgim të jetë për këtë dispozitë, ndërsa në paragrafin “b)” të përcaktohet një masë tjetër dënimi duke ruajtur proporcionalitetin midis dy veprave penale.

Ky qëndrim i yni vjen në koherencë të plotë edhe me qëndrimin e ligjvënësit, ku në dispozitën aktuale, masa e dënimit për paragrafin c) është më e rëndë sesa masa e dënimit në rastin e kanosjes për jetë ose për plagosje (paragrafi b) i dispozitës.

Do të theksonim se, ashpërsimi i sanksioneve penale nuk ka pasur gjithmonë ndikim pozitiv ose ndikimi ka qenë i papërfillshëm në arritjen e qëllimeve të legjislacionit penal nëse nuk është shoqëruar edhe me marrjen e masave që do të shmangnin apo parandalonin shkeljet. Adresimi i rritjes së numrit të rasteve të dhunës në familje në Shqipëri nuk duhet gjetur vetëm tek masa e dënimit, e zbutur apo e ashpër. Mbrojtja e veçantë e familjes, parashikuar në Kushtetutë nuk ka të bëjë vetëm me dënimin penal. Ligjvënësi nuk duhet të mjaftohet, vetëm duke ashpërsuar dënimin penal për subjektet e ushtrimit të dhunës në familje. Mbi të gjitha duhet të analizohen shkaqet e dhunës në familje (që mund të jenë ekonomike, mendësia e një zone të caktuar, papunësia, gjuha e urrejtjes etj) e të shoqërohen me politika e strategji zgjidhëse. Po ashtu duhet parë nëse funksionojnë të gjitha hallkat e mekanizmit që duhet të ofrojnë garanci për viktimat e dhunës në familje, që ato të mos jenë të ekspozuara në mënyrë të përsëritur ndaj dhunës. Avokati i Popullit, ndonëse mendon se ndryshimet në këtë rast janë të nevojshme, nuk mendon se ato të vetme dhe pa u bashkërenduar edhe me masa të tjera do të kenë efektin e dëshiruar. Ne mendojmë fuqimisht se varësia ekonomike apo pamundësia ekonomike e grave dhe të miturve është një nga problemet themelore që kanë viktimat e dhunës në familje. Gjithashtu, pamundësia për të zbatuar në menyrë efektive masat e mbrojtjes është një problem tjetër që lidhet me zbatimin e ligjit. Në këtë kuptim, shkelja e masave të urdhrimit të mbrojtjes që është një problematikë shumë serioze që mund të ishte parë me më shumë vëmendje në këtë propozim. Ne si institucion i Avokatit të Popullit, rekomandojmë që mjaft i rëndësishëm është edhe edukimi i popullsisë, edukim që duhet të nisë që në bankat e shkollës, por edhe nëpërmjet mjeteve dhe formave të tjera. Pra rritja e ndërgjegjësimit për këto probleme, në vlerësimin tonë është mjaft i rëndësishëm dhe duhet të shoqërojë politikën penale, pasi vetëm rritja e sanksioneve, ka provuar që nuk është zgjidhja e problemit.

Gjejmë me vend të sjellim në vëmendjen tuaj edhe një propozim për amendament legjislativ që ka bërë Seksioni për Mbrojtjen dhe Promovimin e të Drejtave të Fëmijëve, pranë institucionit të Avokatit të Popullit në lidhje me rastet e familjeve që përfitojnë ndihmë ekonomike dhe ndodhen në kushtet e dhunës në familje. Ne kemi evidentuar jo pak raste që ndihma ekonomike në keto raste vijon të përfitohet e tëra nga kryefamiljari dhunues dhe të dhunuarat e fëmijët e tyre nuk përfitojnë nga ndihma ekonomike, por vetëm përfitimin si person i dhunuar, ç’ka e bën shumë të vështirë situatën e tyre dhe rrit mundësinë e konflikteve familjare e eventualisht edhe ushtrimin e dhunës në familje.

### **III. Lidhur me propozimet për amendamente në projektligjin “Për një ndryshim në ligjin nr.7895, datë 27.1.1995, “Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar”**

Në lidhje me propozimet për amendamente në projektligjin “Për një ndryshim në ligjin nr.7895, datë 27.1.1995, “Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar”, opinionin ynë do të trajtohet në 3 aspekte: së pari, norma duhet të konsiderohet nga Kuvendi në kuptim të nenit 170 pika 5 si një ligj për një masë të jashtëzakonshme i cili nuk mund të ndryshohet gjatë kohëzgjatjes së vetë gjendjes, së dyti si një akt në shkelje të procedurës legislative, dhe së treti do të argumentohet përse ndryshimet e propozuara përveç rritjes së pasigurisë juridike, në këndvështrimin tonë, përbëjnë ashpërsim të politikës penale në mënyrë joproporcionale.

#### *1. Ky amendament nuk mund të pranohet për sa në kundërshtim me parashikimin e nenit 170 paragrafi, 5 i Kushtetutës;*

Në vijim të argumentit të parashtruar më lart në hyrje, mendojmë se propozimi për të shtuar 2 nene të reja në Kodin Penal, përbën ndryshim të natyrës e llojit, dhe eventualisht të masave të gjendjes së jashtëzakonshme duke parashikuar përgjegjësi penale e vepër të re e cila nuk ka qënë më parë. Thelbi i parashikimit kushtetues në interpretimin e Avokatit të Popullit ka të bëjë me garantimin e shtetit së të drejtës si një koncept e parim thelbësor kushtetues gjatë një periudhe e cila për nga vetë natyra e saj ul mbrojtjen apo mekanizmat kontrollues që ka çdo sistem për të mos lejuar abuzime nga autoriteti shtetëror ndaj sigurisë e lirisë së individit. Për këtë arsye, çdo veprimtari legislative dhe ose ekzekutive gjatë gjendjes së marrjes së masave të jashtëzakonshme duhet t'i nënshtrohet parimit të legjitimitetit dhe proporcionalitetit. Parimi i legjitimitetit është një parim që shkon përtej mundësisë së marrjes së vendimit apo mundësisë së miratimit të ligjit e për këtë ka mjaftueshëm jurisprudencë e mendim doktrinal, ndaj nuk po zgjatemi më tej në këtë argument.

#### *2. Shkelje të procedurës legislative*

Propozimet për amendamente synojnë ndryshime në Kodin Penal të Republikës së Shqipërisë. Për rrjedhojë, duke qënë një ligj organik, pjesë përbërëse e listës shteruese të ligjeve që parashikohen në shkronjën “e” të nenit 81, pika 2, të Kushtetutës, për miratimin e tij nevojiten tri të pestat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit. Po ashtu, edhe në referim të rregullimit të nenit 83, pika 3, Kuvendit i ndalohet që një ligj të tillë ta miratojë me procedure të përshpejtuar. (shih vendimin nr.5, datë 05.02.2014 të Gjykatës Kushtetuese).

Në këtë kuptim, Gjykata Kushtetuese ka vlerësuar se i vetmi kuptim që marrin kërkesat procedurale dhe lëndore të parashikuara shprehimisht në normat e mësipërme kushtetuese, është se Kuvendi e realizon këtë kompetencë përmes miratimit të ligjit me tri të pestat e të gjithë anëtarëve të tij, nëpërmjet një procedure normale legislative.

Neni 83, në pikën 2 parashikon kushtet dhe kriteret për shqyrtimin dhe miratimin e një projektligji me procedure të përshpejtuar. Po ashtu, norma evidenton edhe subjektet që legjitimohen t'i drejtohen me kërkesë Kuvendit, të cilat janë Këshilli i Ministrave ose një e pesta e të gjithë numrit të deputetëve. Për sa i përket aspektit kohor të zbatimit të kësaj procedure, norma kushtetuese

vendos kufij kohorë, duke sanksionuar se “Kuvendi... mund të miratojë një projektligj me procedurë të përshpejtuar, por jo më parë se një javë nga fillimi i procedurës së shqyrtimit”.

Ky parashikim kushtetues detajohet edhe në Rregulloren e Kuvendit, e cila në nenin 55, ndërsa e përforcon kërkesën për arritjen e kuorumit dhe vendimmarrjes në seancë plenare “me tri të pestat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit” për miratimin e ligjeve të cilësuar, parashikon edhe disa rregulla procedurale të ndryshme nga ato që zbatohen gjatë miratimit të ligjeve të zakonshme.

Në gjykimin e Avokatit të Popullit, propozimet për ndryshime në ligjet e sjella nga Këshilli i Ministrave duhet të jenë të lidhura e të kenë në fokus të njëjtin fenomen shoqëror që synohet të normohet me propozimin për amendament e jo prezantimin e çështjeve tërësisht të patrajuara e të pa nënshtruara fillimisht trajtimit në ekzekutiv dhe opinionit të gjerë.

Përpjekja për të shtuar dispozita në Kodin Penal, për më tepër me masa dënimi ekstreme nuk vjen në koherencë as me situatën por as me rrethin e personave që dispozitat ligjore duhet të mbrojnë. Avokati i Popullit është i mendimit se si rregull ***nuk mundet që në një situatë të jashtëzakonshme të prodhohen akte me karakter të përhershëm***. Në asnjë vend demokratik, gjatë gjendjeve që kërkojnë marrjen e masave të jashtëzakonshme nuk mundet të kete reforma themelore në sistemin ligjor me përjashtim të rasteve kur janë tërësisht të domosdoshme.

### *3. Ashpërsim i politikës penale në mënyrë jo proporcionale*

Theksojmë se, Gjykata Kushtetuese ka vlerësuar se eksperiencia ka treguar që ashpërsimi jo proporcional i sanksioneve penale nuk ka pasur gjithmonë ndikim pozitiv ose ndikimi ka qenë i papërfillshëm në arritjen e qëllimeve të legjislacionit penal. Në jurisprudencën e saj kjo Gjykatë, po ashtu shpreh se dënimi penal përmbushdy funksione të ndryshme, të cilat mund të konsiderohen si edukative. Nga njëra anë qëndron funksioni i parandalimit të përgjithshëm të veprave penale, pasi kërcënimin se shteti do të zbatojë sanksione penale sa herë që shtetasit do të kryejnë veprime të dënueshme nga legjislacioni penal, funksionon si një mënyrë për të dekurajuar dhe parandaluar cilindo nga shtetasit që të ndërmarrë veprime që bien në kundërshtim me normat penale. Nga ana tjetër qëndron funksioni i parandalimit të posaçëm, i cili lidhet drejtpërsëdrejti me autorin e veprës, pasi duke zbatuar sanksionin penal synohet riedukimi i tij në mënyrë që, pas kryerjes së dënimit, të mos ndërmarrë në të ardhmen veprime kriminale (shih vendimin nr.19, datë 01.06.2011 të Gjykatës Kushtetuese).

Përfshirja e këtyre normave në këtë kre, jep që në pamjë të parë nevojën për rritje të forcës së autoretit shtetëror e cila duhet të jetë e rregulluar me shumë kujdes pasi është lehtësisht e abuzueshme në kushtet e gjendjes së masave të jashtëzakonshme.

#### ***A. Lidhur me nenin 242/1 “Mosbindja ndaj masave të organeve kompetente shtetërore gjatë gjendjes së jashtëzakonshme ose gjendjes së fatkeqësisë natyrore” ku parashikohet se:***



*“Mosbindja ndaj rregullave, vendimeve dhe urdhrave të nxjerra nga organet kompetente shtetërore për masat e marra gjatë gjendjes së jashtëzakonshme apo gjendjes së fatkeqësisë natyrore, përbën kundërvajtje penale dhe dënohet me gjobë ose me burgim deri në gjashtë muaj.*

*Po kjo vepër, e kryer në mënyrë të përsëritur dënohet me burgim nga tridhjetë ditë deri në një vit.*

*Kur nga vepra është shkaktuar rrezikimi i jetës ose vdekja e personit, dënohet me burgim nga një deri në pesë vjet.”.*

Mendojmë se nuk është i nevojshëm miratimi i një dispozite të tillë penale për këto arsye:

a) Me Aktin normativ Nr. 3, datë 15.3.2020 të miratuar nga Këshilli i Ministrave *“Për marrjen e masave të veçanta administrative gjatë kohëzgjatjes së periudhës së infeksionit të shkaktuar nga COVID-19”*, të ndryshuar, në nenin 3 të tij *“Masat e veçanta administrative”*, mosbindja e shtetasve ndaj rregullave, vendimeve dhe urdhrave të nxjerra nga organet kompetente shtetërore për masat e marra gjatë gjendjes së jashtëzakonshme apo gjendjes së fatkeqësisë natyrore, është parashikuar si kundërvajtje administrative dhe ndaj shkelësve qofshin ata persona fizikë (këmbësorë apo drejtues mjetesh dhe tregtarë) apo persona juridikë janë parashikuar dënime të rënda administrative sikurse mund të përmendim: *gjoba; heqja e lejes së drejtimit tre vjet dhe me bllokim të mjetit; bllokim 3 muaj të automjetit privat, nëse e disponon një të tillë; bllokim të mjetit lëvizës për 3 muaj; në rast përsëritjeje iu shtohet edhe mbyllja e veprimtarisë për një periudhë 6-mujore. Kujtojmë se gjoba për individët fillon nga 10 000 (dhjetë mijë) lekë deri në 700 000 (shtatëqindë mijë) lekë, ndërsa për bizneset e vogla dhe personat juridikë fillon nga 100 000 (njëqindë mijë) dhe në 10 000 000 (dhjetë milionë) lekë.*

Sjellim në vëmendje se masa e gjobave është shumë e lartë veçanërisht për nivelin e jetesës, të ardhurat dhe kushtet ekonomike dhe financiare të shtetasve tanë, kur paga minimale është 26.000 bruto. Ndonëse kjo masë administrative nuk është proporcionale me nivelin e jetesës, por për shkak të qëllimit që ka akti normativ i cili është parandalimi i përhapjes së infeksionit nga COVID-19, edhe mund të konsiderohet se i përgjigjet nevojës së mbrojtjes e sigurisë së qytetarëve për rastin e gjendjes së jashtëzakonshme.

Teksti i propozimit është shumë i gjerë dhe lë shume vend për abuzim. Së pari, në të parashikohet *mosbindja ndaj rregullave, vendimeve dhe urdhrave të nxjerra nga organet kompetente shtetërore si veprim i paligjshëm*. Klauzola është shumë e gjerë dhe përfshin në vetvete një numer shumë të madh aktesh dhe urdhrash për të cilat nuk mund të prezumohet dijenia e personit në mënyrë të pakufizuar dhe të menjëherëshme. Në mungesë të një legjislacioni të qartë në lidhje me parimet e veprimtarisë së organeve publike dhe shkallës së kufizimit të të drejtave është e qartë se qytetari me lehtësi mund të gjendet në kushtet e pasigurisë së normës dhe detyrimit që ai ka për të kryer apo mos kryer veprime të caktuara. Pasiguria e detyrimit për të kryer apo jo një veprim apo për të vepruar në përputhje me një udhëzim apo jo ka qënë evidente edhe në rastin e situatës në të cilën ne vijojmë të ndodhemi pasi ka pasur paqartësi në lidhje me miratimin dhe bërjen publike të akteve nga organi përkatës, Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale apo Komiteti i Emergjencave Civile, apo Ministrinë përkatëse të linjës në kuptim të planeve të masave përkatëse të marra nga secili prej tyre.

Shumë akte janë botuar me vonesë faqet zyrtare të insitucioneve, janë të papërditësuara, dhe botimi i tyre është bërë në fletoren zyrtare me vonesë të pajustificuar<sup>3</sup> dhe jo pak ditë pas miratimit të tyre. Për më tepër nevoja për të ndryshuar aktet në mënyrë të vazhdueshme edhe nëse mund të konsiderohet e justifikuar për një menaxhim efektiv të situates, përbën një rrezik të shtuar që krijon e mund të krijojë pasiguri në njohurinë e dijeninë e qytetarëve për detyrimin e saktë e konkret që vendos mbi ta rregulli, urdhri apo vendimi i një organi kompetent.

Faktet e referuara më lartë tregojnë se këtë siguri e vetëdije nuk arrijnë dot t'a kenë as ata njerëz që kanë mundësinë e njohurinë e duhur për të konsultuar aktet zyrtare të shtetit, e Fletoren Zyrtare e jo më qytetari mesatar i cili nuk ka të njëjtën mundësi e kulturë juridike.

Për këtë arsye, e gjejmë normën tepër të gjerë, jo në përputhje me parimin e kufizimit më të përshtatshëm të mundshëm për qytetarin në kushtet e gjendjes së jashtëzakoshme dhe aq më tepër të rrezikshëm për liritë e të drejtat e individit në kushtet kur nuk ka dalë ligji i parashikuar nga neni 170 paragrafi i dytë i Kushtetutës. Disproporcional konsiderohet edhe parashikimi se nëse mosbindja është e përsëritur dënimi minimal është 30 ditë burg.

Mendoni në morinë e rregullave, vendimeve apo urdhrave të nxjerra qytetari qoftë edhe nga padijenja të mos zbatojë një rregull (të cilin mund të mos e dijë apo të mos ketë mundësi t'a zbatojë) e më pas të ndodhe të mos zbatoje një tjetër, atëherë rezulton se ai do të duhet të shkojë në burg për 30 ditë. Është e qartë se norma është pra shume e gjerë e lë vend për një perdorim të sporpcionuar të saj, për më tepër në kushtet gjendjes së jashtëzakonshme të cilat janë gjendjet në të cilat garancitë e shtetit të së drejtës njohin rënie.

Avokati i Popullit ka vënë re gjithashtu se masat përkatëse të kufizimeve janë njoftuar në pikat e tyre kryesore nëpërmjet komunikimeve në rrejtet sociale apo deklarimeve në media të ndryshme, por për efekt të pergjegjesise penale këto komunikime s'mund e s'duhet të jenë të mjaftueshme për të nisur procedim penal ndaj individëve. Për më tepër, ka pasur raste që komunikimi me anë të mediave apo konferencave për shtyp ka pasur kuptime të ndryshme nga qytetarët dhe se vetem teksti i publikuar ka hedhur dritë për qartësinë e detyrimit apo kufizimit. Sigurisht që shtetasit duhet të mbrohen e të garantohen nga shteti se nuk mund të merren në pergjegjesi penale për shkak të pasigurise së detyrimit ligjor që ata kanë apo mund të kenë në një moment të caktuar kohor.

b) Është i vërtetë fakti që kohëzgjatja dhe zbatimi i këtij akti normativ ka karakter të përkohshëm dhe zbatohet për aq kohë sa zgjat periudha e infeksionit të shkaktuar nga COVID-19, por edhe nëse do të miratohet dispozita e cituar më sipër ajo do të zbatohet vetëm për rastet e shpalljes së gjendjes së jashtëzakonshme apo gjendjes së fatkeqësisë natyrore dhe jo në gjendje normale e në mënyrë permanente. Në rast se do të ndiqej procedura normale e hyrjes në fuqi të këtyre ndryshimeve, ato do të hynin në fuqi pas dy ose tre muajve, në një kohë që shpresohet se situata e karantinimit dhe emergjencës të ketë kaluar pas asaj kohe, gjë që do të bënte të paaplikueshme vetë ndryshimet, dhe të panevojshme pasqyrimin e tyre në kushtet e një nxitimi të tillë.

---

<sup>3</sup> Referuar botimeve në Fletoret Zyrtare nr. 49, datë 25.03.2020 dhe nr. 64, datë 10.04.2020

c) Në kushtet në të cilat ndodhet vendi ynë, kur mungojnë infrastruktura e plotë dhe strukturat shtetërore për t'ju ardhur në ndihmë shtetasve dhe veçanërisht familjeve dhe kategorive shoqërore në nevojë, si për dërgimin e ndihmave mjekësore, ndihmave ekonomike me ushqime dhe veshje apo për ofrimin e shërbimeve të ndryshme të përditshme, shtetas të veçantë për shkak të plotësisimit të nevojave që kanë, detyrohen që të dalin nga banesat e tyre duke shkelur ndonjë rregull apo masë të vendosur nga strukturat shtetërore. Por ky veprim i tyre nuk duhet t'i japë të drejtë shtetit që t'i burgosë ata, ndërkohë që në periudha dhe situata të tilla të jashtëzakonshme aplikohen politika penale më të buta edhe për ata që janë në burg, sikurse u veprua edhe në rastin e fundit me Aktin normativ nr. 7, datë 23.03.2020 i Këshillit të Ministrave "Për qëndrimin e përkohshëm në shtëpi të të dënuarve", duke i dhënë leje të veçantë qëndrimi të përkohshëm në shtëpi për një periudhë 3-mujore të dënuarve, të cilët plotësonin kushtet dhe kriteret e përcaktuara.

ç ) vlen të theksohet se në kushtet e gjendjes së jashtëzakonshme, vuajtja e dënimit me burg konsiderohet të vijojë vetëm kur është tërësisht e domosdoshme. Ndërkohë të mos harrojmë dëmin që i shkaktohet buxhetit të shtetit për shkak të kostos që nevojitet për ruajtjen dhe trajtimin edhe konstone larte që ka mbajtja e një personi të burgosur, ecila shkon rreth 500 Euro në muaj. Në këtë rast nuk duhet të lemë jashtë vëmendjes edhe pasojat psiko-sociale dhe ekonomike që i shkaktohen personit të burgosur dhe veçanërisht të familjes së tij.

\*\*\*

**B. Lidhur me nenin 242/2 "Shkelja e rregullave të karantinës për parandalimin e përhapjes së sëmundjeve infektive", ku parashikohet se:**

*"Moszbatimi i urdhrat të karantinës apo shkelja e rregullave të karantinës nga personi mbartës ose jo i sëmundjes infektive ngjitëse, përbën vepër penale dhe dënohet me gjobë dhe me burgim deri në dhjetë vjet.*

*Po kjo vepër, kur ka shkakuar pasoja të rënda për shëndetin ose jetën e njerëzve dënohet me burgim nga tre deri në dhjetë vjet.*

*Kur nga vepra ka ardhur ose ka mundësi të vijë vdekja e personit, dënohet me burgim nga pesë deri në pesëmbëdhjetë vjet."*

Sugjerime që:

a) Në paragrafin e parë të kësaj dispozite të hiqen fjalët "ose jo" pas fjalëve "personi mbartës". Personi i pa infektuar që shkel rregullat e karantines mund të jete edhe nje person ndaj të cilit nuk është dhënë urdhëri për të ndejtur në karantinë por është familjar i tij dhe hyn në ambientet ku kryhet karantina. Pasoja do të jetë që edhe ai/ajo të kryejë karantinën bashke me femijën e tij psh ose prindin e sëmurë duke marrë përsipër rrezikun e infektimit.

b) Për veprën penale të kryer sipas këtij paragrafi janë parashikuar dy dënime njëherësh, me gjobë dhe me burgim deri në dhjetë vjet. Duke iu referuar nenit 29, pikave 1 dhe 2 rezulton se, si dënimi "me burgim" ashtu edhe ai "me gjobë" janë të dy dënime kryesore.

Sjellim në vëmendje se, Gjykata Kushtetuese ka arritur në përfundimin se parashikimi i njëkohshëm i dy dënimeve kryesore, atij me burgim dhe me gjobë, vijnë në kundërshtim me

parimin e proporcionalitetit, të sanksionuar nga neni 17 i Kushtetutës (shih vendimin nr.47, datë 26.07.2012 të Gjykatës Kushtetuese).

c) Gjithashtu mendojmë se masa e dënimit me burgim deri në dhjetë vjet është shumë i ashpër dhe për këtë sugjerojmë që të ulet masa maksimale e dënimit. Do të ishte më e udhës që legjislatori të parashikonte një përshkallzim të masave në mënyrë proporcionale me shkeljen dhe rrethanat. Megjithëse në paragrafin e dytë parashikohen rrethana rënduese të moszbatimit të rregullave të karantinës, dënimi maksimal me burgim është i njëjtë me rrethanat e zakonshme të paragrafit të parë, 10 vjet.

ç) Paragrafi i tretë nuk është i nevojshëm sepse në thelb ai është i përfshirë në paragrafin e dytë dhe nuk duhet të jetë më vete. Kuptohet që shkaktimi i pasojës për jetën e njerëzve është humbja e saj dhe për këtë arsye nuk është e nevojshme që të përsëritet. Ndërkohë mund të bëhet zëvendësimi i sanksionit, masës së dënimit me burgim, nga tre deri në dhjetë vjet në pesë deri në pesëmbëdhjetë vjet, duke i riformuluar në këtë mënyrë:

*“Kur nga kjo vepër, janë shkaktuar pasoja të rënda për shëndetin ose jetën e njerëzve dënohet me burgim nga pesë deri në pesëmbëdhjetë vjet.”*

Po ashtu, praktikisht referimi në mënyrën e parashikuar në paragrafin e dytë dhe të tretë do të përbënte vështirësi si për organin hetues, por edhe për gjykatën për të dalluar e vlerësuar pasojën e rëndë për shëndetin ose jetën e njerëzve, rrethanë e parashikuar në paragrafin e dytë, nga ardhja ose mundësi e ardhjes së vdekjes, rrethanë e parashikuar në paragrafin e tretë. Pajojë e rëndë për jetën mund të jetë edhe humbja e saj, pra vdekja. Po ashtu me vështirësi të mëdha i përball ky parashikim organet kompetente të përmendura më sipër edhe në procesin e të provuarit me saktësi se kush e ka përcjellë sëmundjen infektive duke patur parasysh mënyrat e ndryshme të përhapjes dhe takimet me një numër të madh personash në situatat sëmundjeve infektive ngjitëse.

d) Nëse në nenin 242/1 rrethi i subjekteve është e gjithë popullsia e cila në një situatë të jashtëzakonshme duhet të ketë si detyrim krahas përballimit të situatës dhe masat penale ndëshkuese që për një arsye ose tjetër të pavarur prej tyre i kthen këta shtetas në subjekte të kësaj dispozite, neni 242/2, për nga mënyra si është formuluar ka si subjekte të saj personat e sëmurë (persona mbartës) që vendosen në karantinë si dhe personat jo të sëmurë (term i cili mund të kthehet në abuziv).

Ky nen për nga mënyra si është formuluar, por edhe për nga masat që propozohen në të, është krejtësisht jologjik dhe nuk vjen në koherencë me dispozitat ligjore të Kodit Penal, e për më tepër nuk i përgjigjet as vetë situatës për të cilën ajo propozohet se do të ketë efekt.

Masat e dënimit të propozuara në këtë dispozitë janë aq të rënda saqë kalojnë dhe masën e dënimit që është përcaktuar për vepra penale të rënda, plagosja e rëndë, vjedhja me dhunë apo vrasja nga pakujdesia, etj.

Përveç sa më sipër, situata aktuale e sistemit tonë të burgjeve nuk është e përgatitur për të trajtuar persona të cilët janë shkelës të karantinës të infektuar apo jo me COVID 19. Shqipëria ka probleme jo të vogla me gjendjen e shërbimit të kujdesit shëndetësor në burgje, por edhe të infrastrukturës.

Kapacitet e paraburgimit apo dhomat e sigurisë së komisariateve tona janë tërësisht të papërshtatshme për të strehuar persona të infektuar me COVID, por pa simptoma, apo persona të cilët duhet të vijojnë karantinën. Në këto kushte, zbatimi i kësaj norme penale do të rrezikonte edhe më shumë jetë njerëzish nëse personat COVID pozitiv apo në karantinë do të duhet të mbylleshin në komisariate policie apo në sistemin e burgjeve.

Avokati i Popullit çmon se një dispozitë e tillë nuk duhet shtuar në Kodin Penal dhe se në cdo rast edhe nëse vendoset norma duhet domosdoshmërisht rishkruar pasi është e paqartë dhe masa e dënimit është tepër e lartë për të qenë proporcionale apo e arsyeshme.

**AVOKATI I POPULLIT**

**ERINDA BALLANCA**

