



REPUBLIKA E SHQIPËRISË

KUVENDI

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

Tiranë, më 23.01.2020

Dokument parlamentar

RAPORT

PËR

PROJEKTLIGJIN

“PËR DHËNIE AMNISTIE”

Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, në cilësinë e komisionit përgjegjës, në mbledhjen e datës 23.01.2020, mori në shqyrtim projektligjin Për dhënie amnistie”.

Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut caktoi relator për shqyrtimin e këtij projektligji deputetin z. Adnor Shameti.

Në mbledhjen e komisionit, për të mbrojtur projektligjin dhe për të dhënë shpjegime për pyetjet e anëtarëve të komisionit, ishin të pranishëm: ministrja e Drejtësisë, znj. Etilda Gjonaj si dhe përfaqësuesi i Prokurorisë së Përgjithshme, z. Kujtim Luli.

I. BAZA KUSHTETUESE E PROJEKTLIGJIT

Projektligji i paraqitur për shqyrtim është propozuar nga Këshilli i Ministrave, sipas përcaktimeve të neneve 78, pikës 1 dhe 2 shkronja “ë”, të nenit 81, pikës 1 të nenit 83, të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë dhe shoqërohet me relacionin përkatës sipas nenit 68 të Rregullores së Kuvendit.

Sipas nenit 81, pika 2/ë, të Kushtetutës rezulton se fusha që rregullon ky projektligj përfshihet në çështjet që trajton kjo dispozitë kushtetuese, e për pasojë miratimi i këtij projektligji bëhet me tri të pestat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit

II. QËLLIMI DHE RISITË QË SJELL KY PROJEKTLIGJ, KRAHASUAR ME LIGJIN MË TË FUNDIT PËR AMNISTINË (NR.141/2016)

Projektligji ka për qëllim amnistinë e dënimit, e cila ndërhyr pas dhënies së një vendimi përfundimtar dënimi, duke shuar ekzekutimin e tij. Projektligji është hartuar në funksion të arritjes së qëllimit të dënimit, bazuar në të drejtën e trajtimit njerëzor dhe të respektimit të dinjitetit të individit, arritjes së riintegritit dhe të rehabilitimit social, ndryshimeve pozitive

në jetën e të dënuarve, si dhe trajtimin e tyre sipas standardeve evropiane në sistemin penitenciar.

Rishtë që sjell ky projektligj krahasuar me ligjin më të fundit për amnistinë, ligjin nr. 141/2016 janë:

- Projektligji **nuk parashikon dhënien e amnistisë** për çështjet në hetim, çështjet e pashqyrtuara ose në proces shqyrtimi nga gjykatat si dhe për kallëzimet që ndodhen në këto organe.

- Projektligji **përcakton kriteret më të mëdha lehtësuese për subjektet e dënuar femra dhe të mitur për përfitimin nga amnistia.**

Sipas relacionit të Këshillit të Ministrave, ky trajtim i veçantë vetëm për këtë kategori subjektesh, është bërë me qëllim dhënien e mundësisë së integritetit më të lehtë dhe më të shpejtë të tyre, jo vetëm nisur nga qëllimet e humanizmit dhe të ofrimit të mbështetjes më të lartë për këtë kategori, por edhe sepse, për shkak të pozitës më vulnerabel në shoqëri, pavarësisht se janë ndëshkuar si autorë, në fakt kanë qenë dhe vetë viktimat të veprave penale, duke u përdorur nga elementet kriminale. Për këtë arsye, meritojnë një mundësi më shumë për një riintegrim më të shpejtë. Janë mbajtur veçanërisht në konsideratë nevojat që lidhen me kushtet personale, familjare, sociale, të të dënuarave femra, të miturve dhe subjekteve që në kohën e kryerjes së veprës penale kanë qenë të mitur, si dhe mosha, arsimimi apo nevoja të tjera të të miturit, në veçanti.

Konkretisht në këtë projektligj, trajtimi i veçantë i kësaj kategorie të dënuarish konsiston në:

- mosparashikimin në kriteret ndaluese për përfitimin e amnistisë të disa kategorive të veprave penale të cilat parashikohen si të tilla për subjektet e dënuar meshkuj (persona madhorë);
 - parashikimin si kriter ndalues të faktit të të qenit recidivist për të njëjtën vepër penale, vetëm për të dënuarit meshkuj (persona madhorë);
 - dhënien e amnistisë për të dënuarit meshkuj për vendime gjyqësore të formës së prerë me burgim deri në 2 vjet, ndërsa për të dënuarat femra dhe të mitur deri në 3 vjet, sipas përcaktimeve të pikës 1 dhe 2 të nenit 3 të projektligjit;
 - dhënien e amnistisë në rastet kur deri në datën e hyrjes në fuqi të ligjit, ka mbetur pa vuajtur nga dënimi deri në 2 vjet për të dënuarit meshkuj, ndërsa për të dënuarat femra dhe të mitur deri në 3 vjet, sipas përcaktimeve të pikës 3 dhe 4 të nenit 3 të projektligjit;
 - uljen e mosës për përfitimin e amnistisë së të dënuarave femra nga 55 në 50 vjec;
 - zbritjen e $\frac{1}{3}$ të dënimit të mbetur vetëm për të dënuarat femra dhe të mitur, të cilët nuk plotësojnë kriteret për të përfituar amnisti, sipas pikave 2, 4, 5 dhe 7 të nenit 3, pavarësisht kriterëve ndaluese të parashikuara në nenin 4 të projektligjit.
- **Janë shtuar disa vepra penale si kriter ndalues për dhënien e amnistisë**, me qëllim shmangien e përfitimit nga amnistia të të dënuarve për kryerjen e veprave penale me rrezikshmëri të lartë shoqërore. Konkretisht, janë shtuar veprat penale si më poshtë:
 - **mjekimi i pakujdesshëm** (kriter ndalues vetëm për të dënuarit meshkuj) si vepër penale e kryer me dashje kundër shëndetit, parashikuar në nenin 96 të Kodit Penal;

- **fyerja, shpifja, ndërhyrjet e padrejta në jetën private** (*kriter ndalues vetëm për të dënuarit meshkuj*) si vepra penale kundër moralit dhe dinjitetit, të parashikuara në nenet 119, 120, 121 të Kodit Penal;
- **shkatërrimi i pronës me zjarr, shkatërrimi i rrjetit elektrik**, si vepra penale kundër pasurisë dhe në sferën ekonomike, të parashikuara në nenet 151 dhe paragrafi i dytë i nenit 156 të Kodit Penal;
- **falsifikimi kompjuterik, falsifikimi i dokumenteve shkollore, falsifikimi i dokumenteve shëndetësore** (*kriter ndalues vetëm për të dënuarit meshkuj*) si vepra penale kundër falsifikimit të dokumenteve, të parashikuara në paragrafin e dytë të nenit 186/a, paragrafin e dytë të nenit 187 dhe nenin 188 të Kodit Penal;
- **veprat penale kundër zhvillimit të palejuar të lojërave të fatit** (*kriter ndalues vetëm për të dënuarit meshkuj*), parashikuar në nenin 197 të Kodit Penal;
- **ndërtimi i paligjshëm** si vepër penale që cënon regjimin juridik të tokës dhe të ndërtimeve (*kriter ndalues vetëm për të dënuarit meshkuj*), parashikuar në nenin 199/a të Kodit Penal;
- **ndotja e ajrit, transportimi i mbeturinave toksike, ndotja e ujrave** (*kriter ndalues vetëm për të dënuarit meshkuj*), si vepra penale kundër mjedisit, parashikuar në nenet 201, 202, 203 të Kodit Penal;
- **kanosja për shkak të detyrës, prishja e qetësisë publike, pengimi i qarkullimit të mjeteve të transportit, kalimi i paligjshëm i kufirit shtetëror**, (*kalimi i paligjshëm i kufirit shtetëror kriter ndalues vetëm për të dënuarit meshkuj*) si krime kundër autoritetit të shtetit, parashikuar në nenet 238, 274, 293, 297 të Kodit Penal;
- **kallëzimi i rremë, deklarata e rreme përpara prokurorit, deklarata e rreme përpara oficerit të policisë gjyqësore, dëshmia e rreme, korrupsioni aktiv i dëshmitarit, i ekspertit ose përkthyesit, kanosja për deklarime a dëshmi, ekspertim ose përkthim të rremë, largimi i të burgosurit nga vendi i qëndrimit, dhënia ndihmë e një të burgosuri për largim, futja ose mbajtja e sendeve të ndaluara në institucionet e ekzekutimit të vendimeve me burgim** (*kriter ndalues vetëm për të dënuarit meshkuj*), si vepra penale kundër drejtësisë të parashikuara në nenet 305, 305/a, 305/b, 306, 312, 312/a, 323, 324, 324/a të Kodit Penal;
- **korupsioni pasiv në zgjedhje, marrja ose përdorimi i paligjshëm i dokumenteve të identifikimit, shpërdorimi i autoritetit policor** (*kriter ndalues vetëm për të dënuarit meshkuj*), si vepra penale që prekin zgjedhjet e lira dhe sistemin demokratik të zgjedhjeve, të parashikuara përkatësisht nga nenet 328/b, 331/a, 332/a të Kodit Penal;

III. DISKUTIME NË KOMISION

Ministrja e Drejtësisë, znj. Etilda Gjonaj prezantoi projektligjin përpara anëtarëve të komisionit, duke theksuar synimin e projektligjit për dhënien e amnistisë dhe lehtësimin e dënimit për grupet vulnerabël dhe të dënuarit për vepra penale me rrezikshmëri të ulët shoqërore.

Ajo vuri në dukje risitë që sjell kjo nismë ligjore, konkretisht në lehtësirat e posaçme për dhënien e amnistisë për kategorinë e të dënuarave femra dhe të mitur. Një analizë e kujdeshme, sipas saj, i është kushtuar rethanave psiko-sociale dhe mjedisit shoqëror që kanë diktuar vullnetin e autoreve femra si dhe të miturve për kryerjen e veprave penale. Gjithashtu, znj. Gjonaj informoi anëtarët e komisionit mbi projektin e Ministrisë së Drejtësisë lidhur me riintegrimin e grave dhe të miturve që përfitojnë nga kjo amnisti, të cilët në të shumtën e rasteve kanë probleme të mëdha familjare. Për këtë arsye, janë shqyrtuar nga Ministria e Drejtësisë dosjet e të dënuarave femra dhe të miturve me vendim të formës së prerë, në mënyrë që pas përfitimit nga amnistia, të kenë mundësi të trajtohen nga një ekip i ngritur posaçërisht në Ministrinë e Drejtësisë për riintegrimin e tyre dhe fillimin e një jete të re. Sipas projektit të ministrisë, në bashkëpunim me organet e pushtetit vendor dhe organizata të tjera që kanë në fokus mbrojtjen e të drejtave të tyre, të dënuarave gra që përfitojnë nga amnistia dhe lenë institucionet e ekzekutimit të vendimeve penale, do t'u ofrohet mundësi punësimi, ndihmë ligjore falas (*në rastet kur u është mohuar e drejta e kujdestarisë apo takimit me fëmijët e tyre etj.*) si dhe mundësi strehimi në rastet e nevojshme.

Lidhur me shtimin e kategorive të veprave penale në kriteret ndaluese për dhënien e amnistisë, znj. Gjonaj argumentoi se kjo lidhet jo vetëm me rrezikshmërinë e veprave penale të kryera, por edhe në kuadër të politikës së qeverisë për të ashpërsuar dënimin penal për disa fenomene dhe vepra penale në rritje si: veprat penale kundër zhvillimit të palejuar të lojërave të fatit, ato që çenojnë regjimin juridik të tokës dhe të ndërtimeve si dhe veprat penale kundër drejtësisë.

Gjatë shqyrtimit nen për nen të projektligjit në komision pati diskutime për disa nene. Konkretisht:

- **Nenin 1 të projektligjit, i cili përcakton qëllimin dhe parimet e ligjit, dhe parashikon në pikën 1 të saj se: “Qëllimi i këtij ligji është të përjashtojë nga vuajtja e dënimit, tërësisht ose pjesërisht, të gjithë personat që plotësojnë kriteret, sipas dispozitave të këtij ligji.”**

Diskutimet në komision lidhur nenin 1 të projektligjit u fokusuan tek arsyet e përjashtimit nga dhënia e amnistisë për çështjet në hetim, çështjet e pashqyrtuara ose në proces shqyrtimi nga gjykatat si dhe për kallëzimet që ndodhen në këto organe.

Znj. Gjonaj argumentoi për anëtarët e komisionit se qëllimi i dhënies së amnistisë nëpërmjet këtij projektligji është riintegrimi apo rehabilitimi social i të dënuarve me vendim të formës së prerë për kryerjen e një vepre penale. Pra, projektligji i propozuar nga qeveria synon shuarjen e plotë apo të pjesshme të ekzekutimit të një vendimi të formës së prerë, në rast se plotësohen kriteret e përcaktuara në projektligj. Për subjektet që janë në ndjekje penale dhe nuk ka ende një vendim të formës së prerë për ta, nuk është vlerësuar që të jenë përfitues nga kjo amnisti, për të mos përçarur edhe mesazhin e pandëshkueshmërisë.

Përfaqësuesi i Prokurorisë së Përgjithshme në komision, z. Kujtim Luli, argumentoi se amnistia përbën një masë të përgjithshme faljeje për një kategori të caktuar veprash penale, të kryera në një kohë të caktuar, si dhe për dënimet përkatëse. Në këto kushte Prokuroria e Përgjithshme vlerëson dhe propozon që në projektligj të përshihen kushtet për përfitimin e amnistisë në ndjekje penale.

Komisioni për Sigurinë Kombëtare gjithashtu, në raportin e shqyrtimit të projektligjit në cilësinë e komisionit për dhënie mendimi, sugjeron që në pikën 1 të nenit 1 të projektligjit, në qëllimin e projektligjit të përfshihet edhe *“përfshirja nga ndjekja penale e personave që kanë kryer kundravajtje penale”*. Po kështu, në nenin 2 të projektligjit, në vijim të sa më lart, sugjeron që të shtohen si përkufizime, ai i *personave që janë në ndjekje penale dhe atyre që i janë shmangur ndjekjes penale ose hetimit dhe gjykimit*.

Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, në cilësinë e komisionit përgjegjës, nuk e mori në konsideratë sugjerimin e Komisionit për Sigurinë Kombëtare për ndryshime në nenin 1 të projektligjit dhe miratoi variantin e propozuar nga Këshilli i Ministrave me shumicën e votave të anëtarëve të pranishëm.

- **Nenin 2 dhe 3 të projektligjit, të cilat parashikojnë përfitimin e amnistisë për të dënuarit me vendim të formës së prerë deri në 30.09.2019.**

Diskutimet në komision lidhur nenin 2 dhe 3 të projektligjit u fokusuan tek *data e parashikuar për përfitimin e amnistisë për të dënuarit me vendim të formës së prerë*.

Znj. Gjonaj shpjegoi për anëtarët e komisionit se, data 30.09.2019 përkon me datën e përfundimit të draftit të projektligjit. Deri në këtë datë është bërë një analizë e detajuar mbi numrin e të dënuarve që përfitojnë nga kjo amnisti. Kjo edhe për shkak se, një analizë e tillë nuk është e lehtë për t'u bërë brenda një kohe të shkurtër, pasi prej vitesh të dhënat për të dënuarit dhe paraburgosurit në sistemin tonë penitenciar meren në mënyrë manuale dhe nuk ka ende një sistem elektronik që të ndihmojë në përpunimin e këtyre të dhënave.

Në përgjigje të pyetjes së anëtarit të komisionit, z. Alket Hyseni se, kur do të ketë sistemi ynë penitenciar një database me të dhëna të aksesueshme për analiza dhe vendimmarrje, marrë shkasë edhe nga shqetësimet e mundshme në opinionin publik se një datë e tillë e përcaktuar në projektligj, mund të lexohet si amnisti për emra konkrete, znj. Ministre informoi se gjatë këtij viti ministria ka si projekt ndërtimin e një sistemi elektronik ku të pasqyrohen të dhënat e të gjithë të dënuarve dhe të paraburgosurve si dhe kartelat e tyre. Ky projekt parashikohet të përfundojë deri në fund të vitit.

Komisioni për Sigurinë Kombëtare, në raportin e shqyrtimit të projektligjit, i sugjeron komisionit përgjegjës, që afati për përfitimin e amnistisë, i parashikuar në nenet 2 dhe 3 të projektligjit, të shtrihet për dënime të dhëna deri në datën 31.12.2019.

Në përfundim të diskutimeve, Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, në cilësinë e komisionit përgjegjës, miratoi sugjerimin e Komisionit për Sigurinë Kombëtare për ndryshime në nenin 2 dhe 3 të projektligjit dhe konkretisht që, afati për përfitimin e amnistisë të shtrihet për dënime të dhëna deri në datën 31.12.2019

- **Pikën 8 të nenit 3 të projektligjit i cili parashikon se “të gjithë të dënuarve femra dhe të mitur, të cilët nuk plotësojnë kriteret për të përfituar amnisti, sipas pikave 2, 4, 5 dhe 7, të këtij neni, u zbritet 1/3 e dënimit të mbetur, pavarësisht kriterëve ndaluese të parashikuara në nenin 4, të këtij ligji.”.**

Bazuar në raportin e Komisionit për Sigurinë Kombëtare, ky kriter përfitues për të dënuarat femra dhe të mitur propozohet që të hiqet, me argumentin se vetë ligji penal parashikon politika më të lehtësuara dënimi për këtë kategori të dënuarish, duke sjellë në vëmendje edhe raste të fundit që kanë tronditur opinionin tonë publik e ku autorë të veprave penale me pasoja të rënda, kanë qenë pikërisht të mitur.

Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, në cilësinë e komisionit përgjegjës, duke vlerësuar analizën e bërë nga Ministria e Drejtësisë lidhur me problemet psiko-sociale dhe nevojat e kësaj kategorie vulnerabël të dënuarish, nuk e mori në konsideratë sugjerimin e Komisionit për Sigurinë Kombëtare për heqjen e pikës 8 të nenit 3 dhe miratoi me shumicën e anëtarëve të pranishëm variantin e propozuar nga Këshilli i Ministrave.

- **Nenin 4 të projektligjit i cili parashikon kriteret ndaluese për përfitimin e amnistisë.**

Diskutimet u fokusuan tek veprat penale të shtuara si kriter ndalues për përfitimin e amnistisë.

Konkretisht u diskutua sugjerimi i Komisionit për Sigurinë Kombëtare që në kategorinë e veprave penale kundër pasurisë dhe në sferën ekonomike të ndaluara për përfitimin e amnistisë, të shtohet edhe paragrafi i parë i nenit 134 të Kodit Penal. Ky paragraf parashikon vjedhjen e pasurisë e cila dënohet me burgim nga 3 muaj deri në 3 vjet dhe është një vepër penale në rritje dhe me një rrezikshmëri jo të vogël shoqërore, krahasuar me veprat e tjera penale për të cilat ndalohet dhënia e amnistisë sipas parashikimeve të këtij projektligji.

Gjithashtu, me propozim të anëtares së komisionit znj, Elena Xhina dhe sugjerim të Komisionit për Sigurinë Kombëtare, u diskutua që të hiqet paragrafi 1 i nenit 199/a “ndërtimi i paligjshëm”. Ky paragraf parashikon ndërtimin e kryer pa leje, në shkelje të rëndë të lejes ose në kushtet e një lejeje të shfuqizuar në tokën në pronësi të vet, vepër penale për të cilën Kodi Penal prashikon dënim me burgim deri në një vit.

Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, në cilësinë e komisionit përgjegjës, mori në konsideratë sugjerimet e Komisionit për

Sigurinë Kombëtare për ndryshime në shkronjat “ë” dhe “h”, të pikës 1, të nenit 4 dhe i miratoi ato me shumicën e anëtarëve të pranishëm.

IV. NDRYSHIME TË MIRATUARA NË KOMISION

Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, gjatë shqyrtimit nen për nen dhe në tërësi të projektligjit, miratoi ndryshimet si më poshtë vijon:

1. **Në nenin 2**, kudo ku është përcaktuar data 30.09.2019, të zëvendësohet me datën 31.12.2019.
2. **Në nenin 3**, kudo ku është përcaktuar data 30.09.2019, të zëvendësohet me datën 31.12.2019.
3. **Në pikën 1 të nenit 4** bëhen ndryshimet e mëposhtme:
 - a) Në shkronjën “ë”, togfjalëshi “në paragrafët e dytë dhe të tretë të nenit 134” të zëvendësohet me togfjalëshin “në nenin 134”.
 - b) Në shkronjën “h”, togfjalëshi “në nenin 199/a” të zëvendësohet me togfjalëshin “në paragrafët e dytë dhe të tretë të nenit 199/a”

V. TË DHËNA MBI PËRFITUESIT E PROJEKTLIGJIT

Sipas raportimit të Ministres së Drejtësisë në mbledhjen e Komisionit për Çështjet Ligjore, rezulton se aktualisht në institucionet e ekzekutimit të vendimeve penale ndodhen 5,351 të dënuar dhe të paraburgosur, nga të cilët 2,632 janë të dënuar.

Referuar ndryshimit të miratuar në komision që afati i përfitimit të amnistisë të shtrihet për dënime të dhëna deri në datën 31.12.2019, rezulton se:

Nga numri i përgjithshëm i të dënuarve, 54 janë të dënuara femra, 4 të mitur dhe 2,574 të dënuar meshkuj.

Përfitues nga dhënia e amnistisë nëpërmjet këtij projektligji janë 175 të dënuar, nga të cilët 150 janë të dënuar meshkuj, 23 të dënuara femra dhe 2 të mitur.

VI. PËRFUNDIM

Në përfundim të shqyrtimit të këtij projektligji, Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, pasi vlerësoi se:

Në aspektin ligjor, projektligji i propozuar është në përputhje me Kushtetutën dhe legjislacionin në fuqi;

Në aspektin procedural, projektligji është paraqitur në përputhje me Rregulloren e Kuvendit

dhe pasi e shqyrtoi projektligjin në parim, nen për nen dhe në tërësi, e miratoi atë me votat e të gjithë anëtarëve të pranishëm dhe u shpreh dakord për kalimin për votim në seancë plenare.

RELATOR

ADNOR SHAMETI

KRYETAR

ULSI MANJA