



**Republika e Kosovës**  
**Republika Kosovo - Republic of Kosovo**  
*Qeveria - Vlada - Government*

---

**RAPORT I VLERËSIMIT *EX-POST***  
**PËR LIGJIN NR. 05/L-087 PËR KUNDËRVAJTJE<sup>1</sup>**

Maj 2024

---

<sup>1</sup> Raport i Vlerësimit Ex-post për Ligjin Nr. 05/L-087 për Kundërvajtje, është miratuar në Mbledhjen e 206-të të Qeverisë së Republikës së Kosovës, me Vendim Nr. 05/206, të datës 21.05.2024.

<b>Institucioni propozues</b>	Ministria e Drejtësisë, Departamenti Ligjor
<b>Titulli i Raportit të Vlerësimit Ex- Post</b>	Raport i Vlerësimit <i>Ex-Post</i> për Ligjin Nr. 05/L-087 për Kundërvajtje
<b>Personi kontaktues</b>	Feride Podvorica, U.d. Drejtoreshë e Departamentit Ligjor në Ministrinë e Drejtësisë
<b>Grupi punues</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Feride Podvorica, DL/MD, Kryesuese;</li> <li>2. Mentor Borovci, ZL/ZKM, Zv. Kryesues;</li> <li>3. Ardian Mehmeti, DL/MD, anëtar;</li> <li>4. Florije Kika, DL/MMPHI, anëtare;</li> <li>5. Besim Myrtezani, DL/MAPL, anëtar;</li> <li>6. Alberita Hyseni, ZL/ZKM, anëtare;</li> <li>7. Lulzim Paqarizi, KGjK, anëtar;</li> <li>8. Haxhi Krasniqi, Policia e Kosovës, anëtar;</li> <li>9. Vesel Zhinipotoku, Inspektorati i Punës, anëtar;</li> <li>10. Ismet Dervari, Inspektorati i MMPHI, anëtar;</li> <li>11. Mehdi Qorraj, Inspektorati i MMPHI, anëtar;</li> <li>12. Zana Selimi, DL/MD, anëtare;</li> <li>13. Avni Bytyqi, Asociacioni i Komunave të Kosovës, anëtar;</li> <li>14. Artan Murati, NDI, përfaqësues;</li> <li>15. Merisa Abdullahu, NDI, përfaqësuese;</li> <li>16. Bedri Bahtiri, NDI, ekspert.</li> </ol>
<b>Data</b>	23.04.2024

## PËRMBLEDHJA EKZEKUTIVE

1. Kundërvajtja është sjellja me të cilën shkelet ose rrezikohet rendi dhe qetësia publike dhe vlerat shoqërore të garantuara me Kushtetutën e Republikës së Kosovës, mbrojtja e të cilave nuk është e mundur pa sanksionimin kundërvajtës.<sup>2</sup> Kundërvajtja mund të kryhet me veprim ose mosveprim. Kundërvajtja kryhet me mosveprim kur kryesi ka dështuar të kryej veprimin të cilin ka qenë i detyruar ta kryej.<sup>3</sup>
2. Kundërvajtjet janë shkelje të rendit publik, të disiplinës shoqërore ose të vlerës tjetër shoqërore që nuk janë mbrojtur me Kodin Penal ose me ligje tjera me të cilat parashihen veprat penale. Në këtë kuptim, kundërvajtjet janë, së pari, shkelje të normave të caktuara juridike me të cilat ndalohet ose urdhërohet sjellja e caktuar. Kundërvajtjet njëherit janë edhe shkelje të disiplinës shoqërore ose të vlerave tjera shoqërore. Përcaktueshmëria e shkeljes së caktuar të disiplinës shoqërore ose të vlerave tjera si kundërvajtje ka për qëllim mënjanimin e mundësisë së rrezikimit të sigurisë së njerëzve dhe të pasurisë, kryerjen e papengueshme të veprimtarive ekonomike, kulturore dhe të veprimtarive tjera shoqërore, si dhe zhvillimin e një jetë të qetë.
3. Ligji Nr. 05/L-087 për Kundërvajtje është publikuar në Gazetën Zyrtare të Republikës së Kosovës, Nr.33, me datën 8 shtator 2016 dhe sipas nenit 171 të tij ka hyrë në fuqi me 1 janar 2017. Përkundër faktit se kemi një ligj organik/bazik material juridik dhe formal juridik përmbajtësor, me të cilin, nga hyrja në fuqi e tij ka pushuar të vlejë legjislacioni në fuqi për kundërvajtjen i sistemit të kaluar, megjithatë dispozitat për kundërvajtje që nuk janë në pajtim me këtë ligj, është dashur të harmonizohen brenda afatit prej një (1) viti nga data e hyrjes në fuqi të këtij ligji (do të thotë deri në janar të vitit 2018).<sup>4</sup>  
Mirëpo, edhe pse shumica e legjislacionit është harmonizuar, megjithatë një pjesë e kornizës ligjore ende mbetet e pa harmonizuar me Ligjin për Kundërvajtje, përkundër faktit se ky ka qenë një nga obligimet e parapara me Ligjin për Kundërvajtje.
4. Marrë parasysh rëndësinë që ka ky ligj në krijimin e sigurisë juridike dhe sigurimin e trajtimit të barabartë para ligjit dhe mos-diskriminimin ndaj secilit që kryen kundërvajtje, Ministria e Drejtësisë e ka vlerësuar nevojën që këtij ligji t'i bëhet vlerësimi *Ex-Post*.
5. Qëllimi i kësaj iniciative është që të identifikohen sfidat në zbatimin e këtij ligji, me rëndësi të veçantë për mbrojtjen e të drejtave të të gjithë atyre që bien ndesh me këtë

<sup>2</sup> Neni 2 (1) i Ligjit Nr. 05/L-087 për Kundërvajtje /Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës /Nr.33 /8 shtator 2016, Prishtinë.

<sup>3</sup> Neni 8 i Ligjit Nr. 05/L-087 për Kundërvajtje /Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës /Nr 33 /8 shtator 2016, Prishtinë.

<sup>4</sup> Shih nenin 167 të Ligjit për Kundërvajtje.

ligj, atyre që zbatojnë dispozitat e këtij ligji, e në veçanti për të parë se cilat janë hapat që duhet ndërmarrë për të fuqizuar zbatimin e tij. Më konkretisht, me këtë vlerësim *ex-post*, synohet të kuptohet nëse pas hyrjes në fuqi të Ligjit për Kundërvajtje, nga e cila kanë kaluar 7 vite, a kanë qenë në dispozicion burimet e mjaftueshme për të mbështetur zbatimin e këtij ligji, nëse institucionet apo mekanizmat përgjegjës për zbatimin e tij kanë vepruar në pajtim me përgjegjësitë e tyre dhe nëse i njëjti është në harmoni me kornizën tjetër ligjore dhe me direktivat e BE-së për fushat e veçanta të kundërvajtjes.

6. Në këtë kontekst, Ministria e Drejtësisë ka themeluar Grupin Punues i cili ka për qëllim që të kryejë vlerësimin *Ex-Post* të Ligjit për Kundërvajtje. Ky grup punues udhëhiqet nga Departamenti Ligjor i Ministrisë së Drejtësisë, e në të cilin bëjnë pjesë edhe përfaqësuesit e institucioneve të tjera kompetente në fushën e kundërvajtjeve, sipas ligjeve të veçanta.
7. Gjatë hartimit të këtij raporti të vlerësimit *Ex-post*, janë hasur vështirësi në sigurimin e të dhënave statistikore për rastet e shqiptimit të kundërvajtjeve dhe parashkrimin e ekzekutimit të tyre në disa raste, me theks të veçantë në gjykata dhe në inspektorate, për shka të numrit jashtëzakonisht të madh të rasteve të tilla dhe kohës së pamjaftueshme për sigurimin me detaje dhe me saktësi të tyre, gjë e cila ka ndikuar që raporti të mos jetë i plotë në mungesë të të dhënave konkrete për rastet dhe arsyet e mos zbatimit të sanksioneve të kundërvajtjeve sipas dispozitave ligjore. Arsyetimet e akterëve janë se ka ngarkesa shumë të mëdha me raste dhe lëndë të kësaj natyre. Për këtë arsye, ky Raport i Vlerësimit *Ex-Post* është kryer në bazë të takimeve dhe intervistave të zhvilluara me institucionet kompetente për zbatimin e Ligjit për Kundërvajtje.
8. Në vlerësimin *Ex-Post* të Ligjit për Kundërvajtje, grupi punues<sup>5</sup>, është përcaktuar në **“Vlerësimin e zbatimit dhe pajtueshmërisë”** si një nga tri llojet e vlerësimit *Ex-Post*. Ky përcaktim është bërë me qëllim që të vlerësohet procesi i zbatimit të Ligjit për Kundërvajtje, nëse zbatimi po realizohet në mënyrën e duhur si dhe me qëllim të identifikimit të faktorëve që kanë ndihmuar ose penguar zbatimin e këtij ligji. Për sa i përket fushëveprimit të vlerësimit, i njëjti nuk mbulon ligjin në tërësi, por vetëm disa nene apo paragrafë të cilat rregullojnë çështje të caktuara.
9. Nga intervistat e zhvilluara, takimet e grupit punues, diskutimet me akterët relevant dhe komentet e pranuar me shkrim, por edhe nga vlerësimi që është bërë nga ekspertët, janë përgatitur gjetjet dhe rekomandimet e këtij raporti të cilat konsistojnë në nevojën që të bëhen disa ndryshime ligjore për ta përmirësuar zbatimin e këtij ligji dhe për të eliminuar problemet e hasura në praktikë gjatë zbatimit të tij tash e sa vite. Këto ndryshime konsistojnë në:
  - i. Reformulimin e dispozitës që ka të bëjë me Imunitetin Diplomatik (te neni 12);
  - ii. Përcaktimin e disa rasteve përjashtimore tek lartësia e gjobave (neni 29), për disa fusha specifike dhe shikimi i mundësisë për përcaktimin e lartësisë së gjobave edhe me përqindje të fitimit vjetor, me qëllim edhe të harmonizimit me *Acquis* përkatëse të BE-së;

<sup>5</sup> Vendimi i Sekretares së Përgjithshme Nr. 136.2023, i datës 01.11.2023.

- iii. Shqyrtimin e mundësisë së rritjes së efikasitetit dhe eliminimin e mundësisë së parashkrimit të ekzekutimit të kundërvajtjeve;
- iv. Reformulimi i dispozitës ligjore e cila përcakton kompetencën e organit kundërvajtës me qëllim të ofrimit të qartësisë më të mirë për organin kundërvajtës (te neni 56),
- v. Reformulimi i dispozitës ligjore e cila përcakton konfliktin për kompetencë (te neni 57);
- vi. Reformulimi i dispozitës ligjore e cila përcakton përbërjen e komisionit për vendosje (te neni 60) në procedurë administrative në rastet e ushtrimit e të mjeteve efektive juridike.

**10.** Ky raport po ashtu nxjerr në pah jo-koherencën dhe kolizionin midis dispozitave ligjore të këtij ligji me dispozitat e ligjeve të tjera të veçanta, si p.sh. ligjet e fushës së aviacionit civil dhe navigimit ajror, ligjet e fushës së financave, sistemit bankar dhe pagesave, ligjet e fushës së konkurrencës, ligjet e fushës së mbrojtjes së mjedisit, ligjet e fushës së tregtisë, industrisë, mbrojtjes së konsumatorëve, ligjet e fushës së xehetarisë dhe minierave, etj., me Ligjin për Kundërvajtje, ku shihet nevoja për ndërhyrje të menjëhershme legjislativë për ndryshime dhe plotësime të këtij ligji dhe pastaj harmonizimin e ligjeve të veçanta, të pa harmonizuara deri më tani, që të harmonizohen sa më parë me Ligjin për Kundërvajtje, për sa i përket pjesëve të dispozitave ligjore që përcaktojnë kundërvajtjet.

**11.** Gjithashtu, në Ligjin për Kundërvajtje duhet të specifikohet se në rastet kur dispozitat e legjislacionit vendor kur përcaktojnë kundërvajtje, duhet të harmonizohen me *Acquis* e BE-së, atëherë, Ligji për Kundërvajtje duhet të jetë fleksibil për të lejuar përjashtime vetëm në këto raste, për sa i takon caktimit të lartësisë së gjobave për kundërvajtje edhe më të larta sesa ato që janë përcaktuar me Ligjin për Kundërvajtje, duke përfshirë edhe gjobat në bazë të përqindjeve (%) të qarkullimit dhe të fitimit të një operatori ekonomik apo të ngjashme. Kjo mund të bëhet duke e shtuar një paragraf te neni 29 i Ligjit për Kundërvajtje.

**12.** Në fund, Raporti rekomandon veprime korrigjuese në lidhje me Ligjin për Kundërvajtje. Rekomandimet konsistojnë në hapat që duhet ndërmarrë për të adresuar sfidat dhe boshllëqet e identifikuar sa i takon zbatimit jo të duhur të Ligjit për Kundërvajtje, duke filluar nga nevoja që Ligji për Kundërvajtje të ndryshohet në disa dispozita dhe pastaj duhet të bëhen ndryshime dhe plotësime me qëllim të harmonizimit të legjislacionit tjetër të veçantë me dispozitat e këtij Ligji. Më tutje, me ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit për Kundërvajtje duhet saktësuar kompetencat e organeve administrative përgjegjëse për zbatimin e këtij ligji, gjithashtu edhe rishikimin e shumës së gjobave që mund t'i shqiptojnë organet administrative të kundërvajtjes dhe ato që mbeten kompetencë ekskluzive e gjykatave, pastaj përcaktimin e detyrimit me ligj për të harmonizuar më tej dispozitat ndëshkimore për sa i takon përcaktimit të sanksioneve kundërvajtëse në dispozitat materialo-juridike të ligjeve të veçanta të

fushave të ndryshme dhe përcaktimin e organit kundërvajtës në ato ligje, si dhein e minimumit dhe maksimumit të gjobës për kundërvajtje.

## **I. HYRJE**

### **I.1. Konteksti i vlerësimit**

- 13.** Gjatë procesit të monitorimit dhe të dhënave të mbledhura, është vërejtur se institucionet përgjegjëse për zbatimin e Ligjit për kundërvajtje po përballen me vështirësi serioze në disa raste, në aspektin e mos harmonizimit ligjor, mungesën e kapaciteteve institucionale dhe funksionale, si dhe mungesën e theksuar të kapaciteteve financiare si dhe burimeve njerëzore për zbatimin e ligjit.
- 14.** Gjithashtu, të dhënat e raportuara nga Policia e Kosovës, Inspektoratet, Gjykatat dhe mekanizmat tjerë kompetent për shqiptimin e kundërvajtjeve, tregojnë se edhe përkundër mandatit të tyre, përfshirë edhe organet kundërvajtëse të komunave, kapacitetet e të gjitha institucioneve në fushën e shqiptimit të kundërvajtjeve dhe përmbarimit të tyre vazhdojnë të jenë të kufizuara dhe të pamjaftueshme për të siguruar zbatim efikas dhe efektiv të Ligjit për Kundërvajtje.
- 15.** Prandaj, nisur nga të lartë cekurat si dhe bazuar në kërkesat e shumë institucioneve drejtuar Ministrisë së Drejtësisë për dhënien e opinioneve ligjore se si të zbatohen disa prej dispozitave kundërvajtëse, Ministria e Drejtësisë është përcaktuar për vlerësimin *ex-post* të Ligjit për Kundërvajtje.
- 16.** Pra, përzgjedhja e këtij ligji për t'iu bërë vlerësimi *Ex-Post* është bërë, ndër të tjerash, duke marrë parasysh rëndësinë e jashtëzakonshme që ka Ligji për Kundërvajtje në krijimin e infrastrukturës ligjore dhe institucionale me qëllim të krijimit të sigurisë juridike dhe zbatimit uniform të kundërvajtjeve si dhe mbrojtjes së të drejtave të qytetarëve nga mundësia e ushtrimit arbitrarë të të drejtave nga ana e organeve kundërvajtëse.
- 17.** Po ashtu, arsye të tjera kanë qenë edhe sfidat që janë identifikuar nga mekanizma të ndryshëm të shtetit (të cekura si më lartë), sa i takon nivelit të pamjaftueshëm të harmonizimit të ligjeve dhe mos zbatimit të sanksioneve kundërvajtëse, marrë parasysh edhe faktin e detyrimit kushtetues dhe ligjor për trajtimin e barabartë para ligjit, si një nga vlerat e rendit kushtetues të Republikës së Kosovës.

## I.2. Qëllimi dhe fushëveprimi i vlerësimit

18. Qëllimi i këtij Raporti të Vlerësimit *Ex-Post* është të nxjerrë në pah sfidat kryesore në fushën e kundërvajtjeve dhe sfidat e organeve dhe institucioneve në aspektin ligjor, institucional dhe funksional, me theks të veçantë në kryerjen e analizës sa i takon zbatimit dhe harmonizimit të këtij ligji me legjislacionin tjetër në fuqi. Ky vlerësim, po ashtu synon që të identifikoj boshllëqet dhe të propozoj rekomandimet përkatëse për një rishikim dhe ristrukturim të duhur të kornizës ligjore, jo vetëm të Ligjit për Kundërvajtje, por pas tij edhe dispozitat e ligjeve të veçanta që parashikojnë kundërvajtje për fushat që ato i mbulojnë, duke marrë në konsideratë edhe propozimet konkrete të secilit prej organeve kundërvajtëse të institucioneve në kuadër të procesit të reformave që priten të bëhen edhe në të ardhmen në fushën e kundërvajtjeve.
19. Reformat e tilla duhet të fillojnë nga legjislacioni, e pastaj përcaktimi i kompetencës së organeve kundërvajtëse, përgjegjëse për shqiptimin e sanksioneve kundërvajtëse në rastet e shkeljes së ligjeve të veçanta, duke përfshirë edhe aspektet organizative dhe funksionale.
20. Përveç kësaj, analiza do të shërbejë si bazë për ndryshimet e ardhshme legjislative të Ligjit për Kundërvajtje, si dhe të ligjeve të tjera të veçanta në pjesën që ka të bëjë me kundërvajtjet në funksion të sigurimit të parimit të sundimit të së drejtës.
21. Vlerësimi *Ex-Post* i Ligjit për Kundërvajtje është konsideruar një instrument shumë i nevojshëm për të identifikuar nivelin e zbatimit, sfidat që janë hasur gjatë zbatimit si dhe masat që duhet ndërmarrë me qëllim të fuqizimit të zbatimit të këtij ligji, e me këtë, edhe sigurimit të zbatimit në praktikë të obligimit kushtetues dhe ligjor për trajtimin adekuat të të gjitha rasteve që cenojnë rendin juridik dhe jetën e qytetarëve, qoftë edhe me veprime më të lehta sesa veprat penale siç janë kundërvajtjet.
22. Prandaj, grupi punues ka vendosur që, sa i përket përcaktimit të fushëveprimit të këtij vlerësimi, ky vlerësim *Ex-Post* të fokusohet te **“Vlerësimi i zbatimit dhe pajtueshmërisë”**. Ky lloj i vlerësimit është përdorur për të identifikuar shkallën e zbatimit të Ligjit për Kundërvajtje. Prandaj, vlerësimi synon të konstatojë nëse Ligji për Kundërvajtje është zbatuar tërësisht, pjesërisht, nuk është zbatuar, apo është zbatuar por në mënyrë jo të duhur.
23. Vlerësimi i Ligjit për Kundërvajtje bëhet për periudhën nga hyrja në fuqi e deri më tani. Për sa i përket fushëveprimit të vlerësimit, vlerësimi *ex-post* nuk i bëhet Ligjit për Kundërvajtje në tërësi, por vetëm nenet 12, 29, 30, 56, 57 dhe 60 të këtij ligji. Të njëjtat rregullojnë aspekte të rëndësishme të kundërvajtjeve duke filluar nga lartësia e gjobave, organet kompetente për shqiptimin e tyre, si dhe përmbarimi i gjobave të shqiptuara në procedurën kundërvajtëse, ushtrimin e mjeteve efektive juridike, si dhe dispozitat e tjera lidhur me to.

24. Palët e përfshira në mënyrë aktive në procesin e zbatimit të Ligjit për Kundërvajtje janë: të gjitha inspektoratet në nivelin qendror dhe lokal, organet tjera kundërvajtëse të cilave me ligje të veçanta u është dhënë autorizimi për shqiptimin e kundërvajtjeve, Policia e Kosovës, gjykatat, etj.

## II. PËRSHKRIMI I LIGJIT QË DO TË VLERËSOHET DHE METODOLOGJIA E ZBATUAR

### II.1. Përshkrimi i ligjit ose aktit nënligjor që do të vlerësohet

25. Ligji për Kundërvajtje, në nenin 1 te dispozita e qëllimit dhe fushëveprimit përcaktohet se: *“Me këtë ligj rregullohen kushtet për përcaktimin e kundërvajtjeve dhe sanksioneve për kundërvajtje, palët dhe përgjegjësia për kundërvajtje, procedura e kundërvajtjes, procedura e veçantë për të mitur dhe procedura e ekzekutimit të sanksioneve për kundërvajtje”*.
26. Në literaturën penalo-juridike, vepra penale do të thotë shkelje, në veçanti, e të mirës juridike të vlefshme dhe është me rrezikshmëri të lartë shoqërore, sepse me të rrezikohen të mira të përgjithshme, ndërsa kundërvajtja është veprim i kundërligjshëm me rrezikshmëri më të vogël shoqërore.
27. Aprovimi i parimit të ligjshmërisë në të drejtën e kundërvajtjes (*përkatësisht të parimit se, për kundërvajtje personi mund të dënohet vetëm nëse që më parë është paraparë me normën juridike si kundërvajtje, dhe vetëm me sanksionin që më parë është paraparë për kundërvajtjen e caktuar*), dëshmon se, dallimi në mes të veprave penale dhe kundërvajtjeve është vetëm kuantitativ. Është fakt se kundërvajtjet janë shkelje më të lehta të vlerave të caktuara shoqërore dhe se i përcjellë dënimi më i lehtë ligjor (*përkatësisht sanksion më i lehtë*) se sa te veprat penale. Për shkak të kësaj ekziston edhe dallimi në dispozitat përkatëse me të cilat përcaktohen veprat penale apo kundërvajtjet, duke filluar nga organet të cilat zbatojnë procedurat, rregullat procedurale, sanksionet që shqiptohen, mënyra e ekzekutimit të sanksioneve, etj.
28. Për shkak të numrit të madh të kundërvajtjeve të veçanta dhe llojllojshmërisë së tyre, materia e të drejtës së veçantë të kundërvajtjes nuk është kodifikuar me Ligjin për Kundërvajtje. Kodifikimi i tillë i pjesës së veçantë të kundërvajtjes as që është e mundshme, e pakta jo ashtu siç është kryer në të drejtën penale.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Pyetja themelore që në të kaluarën dhe tani parashtrohet lidhur me rregullativën juridike të kundërvajtjes është se dënimin për kundërvajtje, a i duhet lënë gjykatave në procedurë gjyqësore apo i duhet lënë administratës shtetërore në procedurë administrative. Shtetet e ndryshme dhe në periudha të ndryshme në këtë pyetje janë përgjigjur në mënyra të ndryshme. Megjithatë në fushën e kundërvajtjes është e dëshirueshme sistematizimi dhe grupimi i dispozitave të cilat japin karakteristika të disa kundërvajtjeve dhe parashohin sanksione kundërvajtëse-



**29.** Disa nga çështjet themelore të cilat i ka adresuar Ligji Nr. 05/L-087 për Kundërvajtje:

- a. Në mënyrë të tërësishme është rregulluar pjesa e përgjithshme materiale e drejtës së kundërvajtjes, dhe në tërësi është normuar procedura e kundërvajtjes;
- b. Sanksioni për kundërvajtje mund të parashihet vetëm në pajtim me këtë ligj (neni 2, paragrafi 2);
- c. Askush nuk mund të dënohet për kundërvajtje apo t'i shqiptohet sanksioni kundërvajtës për veprën e cila para se të jetë kryer nuk ka qenë e përcaktuar si kundërvajtje me ligj apo me akte (rregullore komunale) të Kuvendit të Komunës dhe për të cilën nuk ka qenë i përcaktuar sanksioni kundërvajtës (neni 3, paragrafi 1);
- d. Përkufizimi i një kundërvajtjeje duhet të përcaktohet në mënyrë të saktë dhe nuk lejohet interpretimi sipas analogjisë, ndërsa në rast të paqartësisë, përkufizimi i kundërvajtjes interpretohet në favor të personit ndaj të cilit zhvillohet procedura për kundërvajtje (neni 3, paragrafi 3);
- e. Askush nuk mund të konsiderohet fajtor dhe ndaj tij të zbatohet sanksioni kundërvajtës deri sa nuk është shpallë fajtor me vendim të formës së prerë – parimi i prezumimit të pafajësisë (neni 4);
- f. Ndaj kryesit zbatohet legjislacioni që ka qenë në fuqi në kohën e kryerjes së kundërvajtjes, ndërsa nëse legjislacioni në fuqi ndryshon pas kryerjes së kundërvajtjes, para nxjerrjes së vendimit të formës së prerë për kundërvajtje, zbatohet legjislacioni i cili është më i favorshëm për kryesin, pra zbatohet parimi i legjislacionit më të favorshëm (neni 5, paragrafët 1 dhe 2);
- g. Nëse kundër kryesit të kundërvajtjes, i cili në procedurën penale me vendim të formës së prerë është shpallë fajtorë për vepër penale e cila përfshinë edhe tipare të kundërvajtjes, nuk mund të zhvillohet procedurë për kundërvajtje, ndërsa nëse procedura për kundërvajtje ka filluar apo është në rrjedhë, procedura nuk mund të vazhdohet dhe përfundohet (neni 6);
- h. Legjislacioni për kundërvajtje zbatohet ndaj secilit person i cili kryen kundërvajtje në territorin e Republikës së Kosovës, ndërsa për kundërvajtjen e përcaktuar me rregulloren komunale të Kuvendit të Komunës, procedura për kundërvajtje do të zhvillohet nëse kundërvajtja është e kryer në territorin e asaj njësie të vetëqeverisjes lokale (neni 11);

- i. Kundër personave të cilët gëzojnë imunitet diplomatik nuk mund të zhvillohet procedurë për kundërvajtje (neni 12);
- j. Procedura e kundërvajtjes nuk mund të ndërmerret nëse kalon një (1) vit nga data kur është kryer kundërvajtja - parashkrimi (neni 42);
- k. Sanksioni i shqiptuar i kundërvajtjes nuk mund të ekzekutohet nëse nga data kur vendimi mbi kundërvajtjen ka marrë formën e prerë ka kaluar një (1) vit - parashkrimi i ekzekutimit (neni 43, paragrafi 1);
- l. Gjykata është e detyruar që saktësisht dhe në mënyrë të plotë t'i konstatoj të gjitha faktet të cilat janë të rëndësishme për marrjen e vendimit të ligjshëm dhe të drejtë për kundërvajtjen, si dhe me kujdes të barabartë t'i provoj dhe verifikoj faktet që e ngarkojnë të pandehurin, si dhe faktet që i shkojnë në favor - parimi i së vërtetës (neni 51);
- m. Gjykata gjykon në kufijtë e kompetencës së saj lëndore të paraparë me ligj, ndërsa për disa kundërvajtje të përcaktuara me ligj apo rregullore të Kuvendit të Komunës, procedura e kundërvajtjes mund të zhvillohet, dhe sanksionin kundërvajtës mund ta shqiptoj organi i administratës shtetërore apo organi i cili kryen autorizime publike (më tej: organi për kundërvajtje) të mbikëqyrjes për zbatimin e ligjit, në të cilin janë paraparë kundërvajtje (neni 55, paragrafi 1 dhe 4);
- n. Organi kundërvajtës zhvillon procedurën e kundërvajtjes, nëse me ligj është paraparë kompetenca ekskluzive për veprimin e saj, ndërsa përjashtimisht organi për kundërvajtje është kompetent që të veproj sipas të gjitha kundërvajtjeve:
  - i. për të cilat është paraparë sanksioni i gjobës në shumën e caktuar;
  - ii. për të cilat është paraparë sanksioni për personat fizik gjoba deri në pesëqindë (500) euro;
  - iii. për të cilat është paraparë sanksioni për personin juridik gjoba deri në një mijë (1.000) euro; dhe
  - iv. për të cilat është paraparë shqiptimi i gjobës në vend. (neni 56);
- o. Me konfliktin e kompetencave në mes të gjykatave dhe organeve të kundërvajtjes vendos gjykata kompetente për vendosje sipas konfliktit administrativ (neni 57);
- p. Organi i kundërvajtjes me rastin e zhvillimit të procedurës së kundërvajtjes, përshtatshëmrisht i zbaton dispozitat e Ligjit për procedurën e përgjithshme administrative, përveç nëse me këtë ligj dhe me ligjin me të cilin është paraparë kundërvajtja nuk është përcaktuar ndryshe (neni 63).

- 30.** Ky Ligj, nuk e ka pjesën e veçantë. Përcaktimi i kundërvajtjeve bëhet në shumë ligje të veçanta dhe dispozita të rregulloreve të Kuvendit të Komunës. Për shkeljet e tilla, zakonisht në pjesën e veçantë të dispozitave, dallohen dispozitat ndëshkimore me të cilat përcaktohen sanksionet përkatëse kundërvajtëse. Për shkak të numrit të madh të sanksioneve të tilla të kundërvajtjes, siç është thënë, dukshëm është vështirësuar nëse jo edhe është bërë e pamundshme kodifikimi i pjesës së veçantë të së drejtës materiale të kundërvajtjes.
- 31.** Ligji për Kundërvajtjen është harmonizuar me ndryshimet që janë bërë në legjislacionin penal të Kosovës dhe në Ligjin për Gjykatat, si dhe është bërë harmonizimi me direktivat e BE-së si: Direktivën 2012/13/EU të Parlamentit Evropian dhe Këshillit të datës 22 Maj 2012, për të drejtën në informim në procedurën penale, Direktivën 2010/64/EU të Parlamentit Evropian dhe Këshillit të datës 20 Tetor 2010, për të drejtën për interpretim dhe përkthim në procedurën penale.
- 32.** Në veçanti, Ligji për Kundërvajtje ka kontribuar në thjeshtësimin dhe përmirësimin e efektivitetit dhe të shpejtësisë së procedurës së kundërvajtjes me qëllim të zvogëlimit të lëndëve në gjykatat e kundërvajtjes.
- 33.** Po ashtu, Ligji për Kundërvajtjet është harmonizuar me parimet themelore të Këshillit të Evropës dhe atë me:
- i. Rekomandimin R (86) 12 për masat për pengimin dhe zvogëlimin e mbingarkesës së gjykatave;<sup>7</sup>
  - ii. Rezolutën e Këshillit të ministrave 76 (10) par alternativat e caktuara penale të burgjeve.<sup>8</sup>
- 34.** Për qëllime të këtij vlerësimi *Ex-Post*, nenet 12, 29, 30, 56, 57, dhe 60 të këtij ligji janë objekt i trajtimit të tij, dhe kanë të bëjnë me lartësinë e gjobave dhe përjashtimet që duhet të parashikohen për disa fusha, organet kompetente për shqiptimin e tyre, përmbarimin e gjobave të shqiptuara në procedurën kundërvajtëse, si dhe ushtrimin e mjeteve efektive juridike, qoftë në procedurë administrative apo procedurë gjyqësore.
- 35.** Andaj, ky vlerësim *Ex-Post*, ka trajtuar çështjet më problematike të neneve të cekura më lartë. Këtu vlen të theksohet se bazuar në Ligjin për Kundërvajtje, caktohen saktë minimumi dhe maksimumi i sanksionit me gjobë për kundërvajtje, si dhe mundësia që për kundërvajtjet e kryera dhe shkeljet e konstatuara të mund të shqiptohet edhe dyfishi i gjobës për kundërvajtje (neni 29), tutje caktohet kompetenca e organeve kundërvajtëse, e të cilat duhet të caktohen me ligjet tjera të veçanta, si dhe përcaktohen kompetencat dhe përgjegjësitë e secilit organ kundërvajtës për të shqiptuar

<sup>7</sup> <https://rm.coe.int/16804f7b86>

<sup>8</sup> <https://rm.coe.int/16804feb80>

kundërvajtjet e caktuara me ligjin e veçantë, e të cilat duhet të jenë brenda minimumit dhe maksimumit të përcaktuar me Ligjin për Kundërvajtje.

36. Probleme janë konstatuar në disa ligje dhe disa fusha, si fusha e mjedisit dhe planifikimit hapësinorë, shëndetësisë, aviacionit civil dhe navigimit ajror, energjisë dhe minierave, konkurrencës, etj, ku mendohet se gjobat e përcaktuara me Ligjin për Kundërvajtje janë shumë të ulëta dhe disa prej atyre ligjeve të veçanta as sot e kësaj dite nuk janë harmonizuar.
37. Gjithashtu, sfidë përbën edhe parashkrimi i ndjekjes dhe sidomos i përmbarimit të gjobave për shkak të mos efikasitetit të institucioneve dhe mungesës së një linje buxhetore për pagesën e tarifave të përmbarimit të parapara me ligjin për përmbarim dhe aktet nënligjore të nxjerra për zbatimin e tij.
38. Tutje, vlen të theksohet se nuk ka koncept dokument të miratuar në lidhje me këtë ligj. Për rrjedhojë, ky raport i vlerësimit *Ex-Post* nuk do të ketë mundësi të analizojë ndërlidhjen në mes të analizës së politikave që do të përcaktoheshin në një koncept dokument dhe reflektimin e tyre në këtë Raport të Vlerësimit *Ex-Post*.
39. Ky raport i vlerësimit *Ex-Post* është në fakt dokumenti i parë zyrtar dhe konkret me të cilin nxirren në pah sfidat në zbatimin e këtij ligji.

## **II.2. Zingjiri i rezultateve**

40. Duke pasur parasysh fushëveprimin dhe llojin e këtij vlerësimi *Ex-Post*, grupi punues ka arritur në përfundim se kjo pjesë nuk aplikohet për këtë vlerësim.

## **II.3. Metodologjia**

41. Ministria e Drejtësisë ka themeluar Grupin Punues i cili ka për qëllim që të kryejë vlerësimin *Ex-Post* të Ligjit për Kundërvajtje. Ky grup punues udhëhiqet nga Departamenti Ligjor i Ministrisë së Drejtësisë, si dhe me pjesëmarrës të institucioneve të tjera kompetente në fushën e kundërvajtjeve.
42. Projekti NDI i financuar nga Qeveria e Shteteve të Bashkuara të Amerikës përmes programeve të saj, ka ofruar mbështetjen e nevojshme teknike, duke ofruar një ekspertizë me qëllim që të mbështesin punën e Grupit Punues në përgatitjen e Raportit të Vlerësimit *Ex-Post* të Ligjit për Kundërvajtje, me theks të veçantë në pjesën e vlerësimit të zbatimit dhe pajtueshmërisë së këtij ligji. Projekti ka ofruar edhe mbështetjen tjetër të nevojshme për kryerjen e këtij procesi të vlerësimit.
43. Metodologjia në përgatitjen e Raportit të vlerësimit *ex-post* të Ligjit për Kundërvajtje konsiston në përdorimin e metodës cilësore dhe metodës së analizës, pasi që ajo ka

synim mbledhjen e të dhënave mbi funksionimin aktual strukturor për zbatimin e këtij Ligji, kryerjen e analizës për mënyrën e zbatimit, problemet dhe sfidat që kanë hasur të gjithë mekanizmat dhe organet shtetërore për zbatimin e Ligjit për Kundërvajtje.

**44.** Të dhënat janë mbledhur nga dy burime:

- (i) Burimet parësore: legjislacioni në fuqi në fushën e kundërvajtjeve, raportet dhe dokumentet e tjera të siguruara nga organet kryesore si dhe institucionet që merren me fushën e kundërvajtjeve;
- (ii) Burimet sekondare: takimet me institucionet përgjegjëse për zbatimin e Ligjit për Kundërvajtje me qëllim të mbledhjes së të dhënave për sa i takon nivelit të zbatimit si dhe sfidave me të cilat ballafaqohen këto institucione.

**45.** Sa i përket burimeve parësore, janë analizuar dispozitat kushtetuese, dispozitat përkatëse të Ligjit për Kundërvajtje, Ligji për Mbrojtjen e Konkurrencës, legjislacioni i fushës së doganave, sistemit bankar dhe të pagesave si dhe ai i mekanizmave mikro-financiar, i fushës së aviacionit civil dhe navigimit ajror, legjislacioni i mbrojtjes së mjedisit dhe planifikimit hapsinor, i fushës së tregtisë dhe industrisë, si dhe raportet përkatëse të dërguara përkitazi me Ligjin për Kundërvajtje nga ana e mekanizmave shtetëror, ku janë theksuar problemet e hasura në zbatimin praktik.

**46.** Një nga sfidat që janë hasur në përgatitjen e këtij raporti ka qenë mungesa e raporteve dhe të dhënave të detajuara lidhur me fushën e kundërvajtjeve nga ana e gjyqësorit dhe nga ana e organeve të administratës shtetërore në nivel qendror dhe në nivel lokal. Për më tepër, raportimet janë dërguar sipas kërkesës për problemet që janë duke i hasur në praktikë.

**47.** Pra lidhur me këtë Ligj, kemi mungesë të theksuar të analizimit të kësaj problematike përmes raporteve relevante dhe studimeve empirike të cilat nuk janë kryer më herët nga institucionet përkatëse, me të cilat do të kishim informacione mbi gjendjen reale në fushën e kundërvajtjeve, procedurat dhe kapacitetet institucionale për zbatimin e detyrimeve ligjore, e të cilat kishin për të shërbyer si bazë e mirë për hartimin e këtij Raporti të vlerësimit *ex-post*.

**48.** Në kuadër të burimeve sekondare, është bërë mbledhja e të dhënave nga takimet e realizuara si gjatë fazës së harmonizimeve të disa prej ligjeve të fushave që janë harmonizuar tashmë me ligjin për kundërvajtje, nga analiza e fushave tjera dhe ligjeve konkrete, si dhe gjatë takimeve të zhvilluara dhe intervistave jo të strukturuar që janë zhvilluar me përfaqësuesit nga institucionet e ndryshme, e gjithashtu edhe gjatë fazës së hartimit të këtij vlerësimi. Në këto takime, hulumtimi është fokusuar në pyetjet e strukturuar në 4 seksione: pyetjet mbi organin kundërvajtës, themelimin dhe kapacitetet nëpër të gjitha institucionet, pyetjet mbi funksionimin e tyre, zhvillimin dhe përgatitjen e stafit që shërben si organ kundërvajtës, pyetjet mbi sfidat në shqiptimin e

kundërvajtjeve dhe përmbarimin e tyre, sfidat ligjore dhe arsyet e mos harmonizimit të disa ligjeve të veçanta me Ligjin për Kundërvajtje, si dhe pjesën e sugjerimeve dhe rekomandimeve.

49. Rezultatet e këtyre diskutimeve, duke përfshirë këndvështrimet e këtyre institucioneve sa i përket nivelit të zbatimit të Ligjit për Kundërvajtje, masat që kanë ndërmarrë në zbatimin e tij, sfidat që kanë pasur, kapacitetet që kanë në dispozicion për të siguruar kryerjen e përgjegjësive ligjore, kanë qenë pjesë e diskutimeve me këto institucione.
50. Nga takimet e realizuara me institucionet kompetente në procesin e zbatimit të këtij ligji, janë diskutuar aspektet që kanë të bëjnë me angazhimin e këtyre institucioneve në zbatimin e Ligjit për Kundërvajtje, sfidat dhe rekomandimet e tyre në fuqizimin e zbatimit të këtij ligji. Andaj, ky vlerësim, bazohet në një masë të konsiderueshme në analizat dhe diskutimet për sfidat që janë hasur nga këto institucione, e të cilat, janë prezantuar edhe në këtë Raport të Vlerësimit *Ex-Post*.
51. Gjetjet nga këto takime i janë prezantuar grupit punues nga eksperti i angazhuar dhe të njëjtat janë diskutuar si dhe janë reflektuar në këtë raport. Departamenti Ligjor i Ministrisë së Drejtësisë, si koordinuese e këtij procesi e kanë shqyrtuar draftin e përgatitur dhe janë siguruar që raporti të ketë përmbajtjen sipas kërkesave të Manualit për Vlerësimin *Ex-Post* të Akteve Juridike. Gjithashtu, Raporti i Vlerësimit *Ex-Post* është shqyrtuar edhe nga Këshilli i Drejtorëve të Departamenteve Ligjore të Qeverisë së Republikës së Kosovës, të cilët, kanë rekomanduar që i njëjti të procesohet për shqyrtim dhe miratim në Mbledhje të Qeverisë.

### III. REZULTATET E VLERËSIMIT

#### Nënkapitulli I - Zbatueshmëria

##### *Informacione të përgjithshme*

52. Nga takimet e realizuara me institucionet kompetente, rezulton se sfidat në zbatimin e Ligjit për Kundërvajtje kanë qenë të aspekteve të ndryshme, duke filluar nga aspekti i formulimit jo të saktë të normave ligjore në ligjet e veçanta dhe mos harmonizimin e tyre me Ligjin për Kundërvajtje, aspekti i mungesës së burimeve të mjaftueshme njerëzore të përgatitura, siç janë juristët me provim të dhënë të Jurisprudencës, si dhe mungesa e linjave të veçanta buxhetore për iniciimin e procedurave të përmbarimit të përmbaruesit privat për ekzekutimin e gjobave nga ana e institucioneve përgjegjëse për zbatimin e këtij ligji, e deri te mungesa e njohurive të mjaftueshme për fushën e kundërvajtjes në raste të caktuara, në mungesë edhe të trajnimeve në këtë fushë, që është edhe një problem në vete. Kjo ka sjellë edhe në mos zbatimin uniform të Ligjit për Kundërvajtje, që ka ndikuar në zbatimin jo të mjaftueshëm të Ligjit për Kundërvajtje dhe ligjeve të veçanta.

### ***Themelimi (mos themelimi) i mekanizmave institucional (organeve kundërvajtëse)***

- 53.** Në shumicën e rasteve ekzistojnë organet kundërvajtëse të themeluara nga institucionet përgjegjëse, por ka edhe raste kur me ligj janë përcaktuar kundërvajtje, por nuk ka pasur mekanizma të krijuar për shqiptimin e kundërvajtjeve. Rasti konkret është me kundërvajtjet e përcaktuara në Ligjin për Mbrojtje nga Diskriminimi, ku nga Raporti i Vlerësimit *Ex-Post* që i është bërë këtij ligji, ka dalë si e gjetur.
- 54.** Nevojitet rritja e lartësisë së gjobës për kundërvajtje që mund të shqiptojnë organet kundërvajtëse, dhe me këtë të shtohet efikasiteti i shqiptimit të kundërvajtjeve dhe të parandalohen procedurat e stërzgjatura gjyqësore, si dhe ngarkesa e gjykatave me lëndë.
- 55.** Gjithsesi, mbetet sfiduese që shumë institucione vazhdojnë të dërgojnë kërkesa të shumta për opinione/sqarime ligjore lidhur me Ligjin për Kundërvajtje, e në veçanti lidhur me organin kundërvajtës. Kjo nuk përbën sfidë aty ku ekzistojnë inspektoratet e themeluara me ligj, ose te rasti i policisë, por sfidë për ta kuptuar drejtë dispozitën e Ligjit për Kundërvajtje ka qenë për organet kundërvajtëse që nuk janë themeluar me ligj si inspektorate, e që mund të jenë trupa të cilave u jepen përgjegjësi të tilla edhe me Rregulloren për Organizim të Brendshëm të Institucionit.

### ***5. Mungesa e inicimit të procedurës së përmbarimit ex-officio nga ana e organeve shtetërore***

- 56.** Nga takimet e realizuara rezulton se numri i propozimeve për përmbarim të inicuar sipas detyrës zyrtare nuk është i kënaqshëm, pasi që numri i rasteve të parashkrimit si në procedurë administrative, e gjithashtu edhe në procedurë gjyqësore është jashtëzakonisht i madh. Parashkrim të lëndëve të kundërvajtjeve hasen në inspektorate, polici, gjykata dhe organe tjera administrative. Një pjesë e këtyre parashkrimeve vijnë si pasojë e mos inicimit të procedurës së përmbarimit në mungesë të pagesave që kërkohen për fillimin e kësaj procedure nga ana e propozuesit të përmbarimit.

### ***Mungesa e shqiptimit të sanksioneve kundërvajtëse***

- 57.** Si pasojë e formulimeve jo të sakta të normave të ligjeve dhe mos harmonizimit me Ligjin përkatës për Kundërvajtje (elaboruar në detaje në pjesën e harmonizimit), shumë ligje të veçanta nuk i parashikojnë, nuk i caktojnë dhe as nuk i saktësojnë si duhet

kundërvajtjet, e për më tepër ato as që janë të harmonizuara me Ligjin për Kundërvajtjet. Rast tipik është neni 23 i Ligjit për Mbrojtje nga Diskriminimi. Ky nen nuk përcakton se për cilat veprime diskriminuese shqiptohen cilat sanksione kundërvajtëse, duke mos respektuar parimin e përcaktueshmërisë së lidhjes kauzale në mes të veprimeve specifike me sanksionet përkatëse si dhe duke mos përcaktuar organin përgjegjës administrativ për shqiptimin e këtyre gjobave.

### ***Mungesa e praktikës së unifikuar gjyqësore në fushën e kundërvajtjeve***

**58.** Nga takimet e realizuara rezulton se ka mungesë të theksuar të unifikimit edhe të praktikës së shqiptimit të kundërvajtjeve nga ana e inspektorateve të ndryshme, por edhe nga ana e gjykatave. Unifikimi i praktikave do ta bënte më të lehtë zbatimin e Ligjit për Kundërvajtje dhe ligjeve të veçanta ku përcaktohen kundërvajtje.

### ***Mungesa e koordinimit ndër institucional***

**59.** Për shkak të koordinimit të pamjaftueshëm ndërmjet institucioneve kompetente për fushën e kundërvajtjeve, ka mungesë të rezultateve konkrete për përmirësimin e gjendjes ekzistuese të ekzekutimit të kundërvajtjeve, mos unifikimit të praktikës së zbatimit të dispozitave të Ligjit për Kundërvajtje, e që për pasojë, krijon pasiguri juridike. Një shembull i tillë është rasti i zbatimit të nenit 30 të Ligjit për Kundërvajtje sa i takon faktit nëse me parashtrimin të ankesës, a pezullohet efekti juridik i urdhërit të kundërvajtjes dhe të drejtës së palës që të lirohet për 50% nga lartësia e gjobës. Institucionet e ndryshme, kanë dëshmuar se kanë zbatuar në mënyra të ndryshme këtë dispozitë ligjore.

### ***Mungesa e organizimit të trajnimeve dhe/apo e ndjekjes së tyre***

**60.** Nga takimi me Akademinë e Drejtësisë është konstatuar se Akademia harton programin trajnues bazuar në vlerësimin e nevojave trajnuese, në përgjithësi, duke përfshirë edhe fushën e kundërvajtjeve, por interesimi nuk është edhe shumë i madh për mbajtjen e këtyre trajnimeve dhe as për vijimin e tyre. Kjo pasi që për gjykatësit, fushat tjera janë më me rëndësi dhe se fusha e kundërvajtjeve në shumë gjykata mbulohet nga gjykatës të lëmisë penale.

### ***Mungesa e resurseve të mjaftueshme financiare dhe njerëzore në disa institucione***

**61.** Nevoja e rritjes së kapaciteteve të organeve kundërvajtëse si në inspektorate e gjithashtu edhe në organet tjera administrative është evidente. Rritja e kapaciteteve duhet të jetë prioritet edhe për gjyqtarët për kundërvajtje. Gjithashtu, nevojitet të shqyrtohet mundësia për t'a bërë të detyrueshëm trajnimin për kundërvajtje.



## **Nënkapitulli II - Rëndësia:**

**62.** Nga procesi i këtij vlerësimi *Ex-Post* rezulton se nenet 12, 29, 30, 56, 57, dhe 60 të Ligjit për Kundërvajtje janë të rëndësishme për të siguruar kuadrin e nevojshëm për zbatim të plotë të këtij ligji, mirëpo në disa raste mungon të kuptuarit nga ana e zbatuesve, e në disa raste mungon ndoshta edhe qartësia e plotë ligjore, siç është rasti te qartësia lidhur me kompetencën e mekanizmave në zbatim të ligjit (organet kundërvajtëse). Rrjedhimisht, disa nga dispozitat duhet të ndryshohen dhe plotësohen, kryesisht me qëllim të harmonizimit dhe përshtatjes me rrethanat faktike dhe kërkesat specifike të legjislacionit të BE-së si dhe gjetjet e këtij Raporti të Vlerësimit *Ex-Post*. Po ashtu, gjatë plotësimit dhe ndryshimit të neneve përkatëse, vlerësohet se është e rëndësishme të bëhen përjashtime të rasteve kur me disa ligje të fushave të veçanta të shqiptohen edhe sanksione në lartësi të caktuara të përqindjeve të fitimit vjetor të tyre.

## **Nënkapitulli III- Harmonizimi:**

### ***Harmonizimi me standardet ndërkombëtare***

**63.** Bazuar në praktikën e deritashme të zbatimit të dispozitave kundërvajtëse dhe zhvillimit edhe të legjislacionit të BE-së, në të ardhmen duhet të rishikohet legjislacioni në përgjithësi i fushës së kundërvajtjeve në harmoni me standardet ndërkombëtare, e në veçanti me legjislacionin e BE-së, i cili në raste të caktuara, si ta zëmë me Direktivën e BE-së 2019/2161, mundësohet shqiptimi i gjobave në lartësi më të mëdha se sa ai i përcaktuar me nenin 29 të Ligjit për Kundërvajtje, duke përcaktuar edhe gjoba në vlerë prej 2 milion eurove apo edhe në përqindje prej 4% të qarkullimit vjetor.<sup>9</sup> Shembuj të tillë ka edhe në legjislacionin tjetër të Bashkimit Evropian, si Rregullorja e BE-së 2016/679 për Mbrojtjen e të Dhënave Personale.<sup>10</sup>

### ***Mungesa e harmonizimit me ligjet e fushës së konkurrencës***

**64.** Gjithashtu, janë konstatuar mospërputhje edhe me legjislacionin e brendshëm, me çka është gjetur mospërputhshmëri mes këtij ligji dhe ligjeve të tjera në fuqi të fushave të veçanta. Gjatë vlerësimit është evidentuar se Ligji për Kundërvajtje ka mospërputhje të

<sup>9</sup> Shih Direktivën e 2019/2161 të Parlamentit Evropian dhe të Këshillit të date 27 Nëntor 2019 që ndryshon Direktivën 93/13/KEE dhe Direktivën 98/6/KE dhe 2011/83/BE të Parlamentit Evropian dhe të Këshillit në lidhje me përmirësimin e zbatimit dhe modernizimit të rregullave të Bashkimit për mbrojtjen e konsumatorit, e qasshme në: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L2161>.

<sup>10</sup> Shih Rregulloren (BE) 2016/679 të Parlamentit Evropian dhe të Këshillit të dates 27 Prill 2016 për Mbrojtjen e Personave Fizikë në lidhje me Procesimin e të Dhënave Personale, e qasshme në <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02016R0679-20160504&qid=1532348683434>

theksuara me dispozitat e fushës së konkurrencës përse i takon kundërvajtjeve. Sipas ekspertëve të Autoritetit Kosovar të Konkurrencës, gjobat maksimale të përcaktuara me ligj në rast të cenimit të dispozitave ligjore janë në disproporcion të thellë me dëmin e shkaktuar.

***Mungesa e harmonizimit me ligjet e fushës së doganave, sistemit financiar, atij bankar dhe të pagesave***

**65.** Mungesa e harmonizimit në mes të Ligjit për Kundërvajtje me legjislacionin e veçantë të fushës së doganave, sistemit financiar, atij bankar dhe të pagesave, imponon nevojën për ndryshime pasi që niveli i gjobave për këtë fushë, të përcaktuara me Ligjin për Kundërvajtje është tejte i ulët. Andaj, nevojitet të bëhen përjashtime tek Ligji për Kundërvajtje, duke lënë mundësinë e shqiptimit të gjobave me ligje të veçanta në shuma më të larta nga ato që parashihen aktualisht në Ligjin për Kundërvajtje.

***66. Mungesa e harmonizimit me ligjet e fushës së energjisë, Minierave, Mjedisit, Planifikimit Hapësinor, si dhe fusha e Telekomunikacionit, fusha e Tregtisë dhe Industrisë***

Edhe te këto fusha, të cilat janë me rëndësi jetike për vendin, e ku kryerja e kundërvajtjeve nga subjekte të ndryshme që operojnë në tregun përkatës dhe që kryejnë veprimtari të tilla, konsiderohet se shuma maksimale e përcaktuar me Ligjin për Kundërvajtje është e pa mjaftueshme për të shërbyer si preventivë për të gjithë operatorët që veprojnë në tregun e këtyre veprimtarive. Mungesa e harmonizimit në mes të Ligjit për Kundërvajtje me legjislacionin e veçantë të fushës së energjisë, minierave, mjedisit, planifikimit hapësinor, si dhe fusha e telekomunikacionit, fusha e tregtisë dhe industrisë, determinon nevojën për ndryshime dhe plotësime në Ligjin për Kundërvajtje, përse i takon rritjes së lartësisë së gjobave për këto fusha specifike.

**Nënkapitulli IV-Efikasiteti:**

**67.** Duke pasur parasysh fushëveprimin dhe llojin e këtij vlerësimi *ex-post*, grupi punues ka arritur në përfundim se kjo pjesë nuk aplikohet për këtë vlerësim.

## **IV. PËRFUNDIMET DHE REKOMANDIMET**

### **IV.1. Përfundimet**

#### **A. PËRFUNDIMET PËR ZBATUESHMËRINË**

- 68.** Me hyrjen në fuqi të Ligjit për Kundërvajtje, çështja e kundërvajtjeve rregullohet në mënyrë krejtësisht të re, duke përcaktuar fillimisht, parimin e ligjshmërisë, sipas të cilit kundërvajtjet mund të përcaktohen vetëm me ligj (dhe jo me akt nënligjor) në përjashtim të atyre në nivel komunal të cilat mund të përcaktohen edhe me rregullore të komunave.
- 69.** Gjithashtu, me Ligjin për Kundërvajtje është përcaktuar minimumi dhe maksimumi i gjobës për kundërvajtje e cila mund të shqiptohen për personat fizik, personat juridik, personin përgjegjës të personit juridik, biznesin individual, e të cilat pastaj mund të përcaktohen me ligje të veçanta të fushave të ndryshme, brenda kufijve të përcaktuar me Ligjin për Kundërvajtje. Si rrjedhojë, sipas nenit 167 të këtij ligji, ka lindur nevoja për harmonizimin e përgjithshëm me këtë ligj të të gjitha dispozitave të veçanta ku përcaktohen dhe rregullohen kundërvajtjet, me qëllim të zbatimit uniform të ligjit dhe krijimin e sigurisë juridike.
- 70.** Mirëpo, Ligji për Kundërvajtjet edhe pse ka sjellë dobi jashtëzakonisht të mëdha në sistemin juridik, mos zbatimi i plotë i tij, sidomos në fushat më të ndjeshme që u theksuan më sipër në këtë Raport të vlerësimit *ex-post* determinojnë nevojën e krijimit të disa përjashtimeve, ndërsa pjesa tjetër e ligjeve që nuk janë të kësaj kategorie dhe rregulloret e komunave duhet të harmonizohen me Ligjin për Kundërvajtje dhe të zbatohen pa vonesa të mëtejme, duke përcaktuar organin e kundërvajtjes, si dhe veprimet specifike të cilat përbëjnë shkelje të dispozitave materiale juridike, e pastaj edhe sanksioni brenda kufijve të Ligjit për Kundërvajtje.
- 71.** Pas analizimit të Ligjit për Kundërvajtje dhe legjislacionit tjetër në fuqi që përcaktojnë kundërvajtje, pasi që këto nuk mund të analizohen të ndara edhe pse fokusi gjithnjë është Ligji për Kundërvajtje, pastaj shikuar edhe nga perspektiva e akteve juridike ndërkombëtare, e gjithashtu bazuar edhe në të dhënat e siguruar nga institucionet e ndryshme që merren me fushën e kundërvajtjeve, del se kjo fushë duhet të rishikohet dhe duhet të avancohet niveli i zbatueshmërisë dhe vazhdimi i reformave ligjore dhe atyre të harmonizimit si në nivelin qendror, e gjithashtu edhe në nivelin lokal.

**72.** Në bazë të analizave ligjore të bëra deri më tani, duke përfshirë edhe fazën e hartimit të këtij raporti, rezulton se përveç kolizioneve ligjore, ka edhe sfida në ushtrimin e kompetencave nga institucionet përgjegjëse që janë organet kundërvajtëse. Në vijim do të paraqiten disa përfundime konkrete të përmbledhura, si vijon:

- a.** Në disa raste ekziston mungesë e theksuar e burimeve njerëzore dhe financiare të institucioneve përgjegjëse për zbatimin e Ligjit për Kundërvajtje dhe dispozitave ligjore në ligjet e veçanta ku përcaktohen kundërvajtjet, e deri te mungesa e njohurive të mjaftueshme për fushën e kundërvajtjeve, e të cilat kanë ndikuar në zbatimin jo të mjaftueshëm të Ligjit për Kundërvajtje.
- b.** Ekziston mungesë e koordinimit në mes të institucioneve lidhur me zbatimin e Ligjit dhe mos unifikim i praktikave edhe midis inspektorateve të ndryshme, qoftë në nivel qendror apo në nivel lokal, si dhe mos unifikim edhe i praktikës gjyqësore për sa i takon fushës së kundërvajtjeve.
- c.** Ka mungesë të theksuar të trajnimeve profesionale për fushën e kundërvajtjeve.
- d.** Njohuritë për legjislacionin e fushës së kundërvajtjeve në përgjithësi nuk janë të mjaftueshme. Kjo shihet edhe nga takimet e realizuara dhe interpretimet e ndryshme për dispozitat e njëjta nga organet kundërvajtëse.
- e.** Sfiduese në këtë fushë është edhe kohëzgjatja e vendosjes dhe përmbarimit të kundërvajtjeve, të cilat konsiderohen si dy barriera për të arritur deri te nxjerrja e vendimeve të drejta, qoftë në procedurë administrative apo në procedurë gjyqësore në Kosovë. Nga takimet e realizuara deri më tani, vërehet se procedurat kundërvajtëse nga fillimi i saj, vendosja dhe ekzekutimi apo përmbarimi, shpesh zgjasin disa vite dhe rrallëherë përmbushin standardet e drejtësisë në respektimin e të drejtës për vendosje apo gjykim brenda kohës së arsyeshme, siç kërkohet me Konventën Evropiane për të Drejtat dhe Liritë e Njeriut. Kjo zvarritje e procedurave shpeshëherë përfundon me parashkrimin e kundërvajtjeve dhe me këtë i gjithë mudi, të gjitha kostot rezultojnë të pasuksesshme dhe bien në barrë të shtetit dhe institucioneve të tij, ndërsa kryesit e kundërvajtjeve mbesin të pa sanksionuar. Kjo mund të jetë edhe arsye e numrit të madh të rasteve të kundërvajtjeve me recidivizëm.
- f.** Vlen të theksohet se në çështjet e kundërvajtjeve, zakonisht ato në disa raste nuk zbatohen vullnetarisht nga palët e detyruara dhe nëse nuk inicohet procedura e përmbarimit të dhunëshëm nga ana e organeve kompetente kundërvajtëse që kanë nxjerrë vendimin e caktuar dhe i cili është bërë i formës së prerë dhe ka fituar titull ekzekutiv sipas Ligjit për Procedurën e Përmbarimit. Pra, zvarritjes së këtyre procedurave i kontribuon mos efikasiteti i duhur i vendosjes lidhur me mjetet efektive juridike që palët i kanë në dispozicion, siç është ankesa në procedurë administrative dhe gjyqësore, padia në konflikt administrativ,

prapësimi kundër vendimeve për përmbarim, si dhe mjeteve tjera efektive juridike qoftë në procedurë administrative apo gjyqësore. Krahas kësaj padysim se është e rëndësishme që palët të përdorin mjetet juridike në dispozicion në mënyrë që drejtësia të vendoset në vend.

- g. Sfidë tjetër mbetet afati i shkurtër i përmbarimit të vendimeve të formës së prerë për kundërvajtje, i cili me nenin 43 të Ligjit për Kundërvajtje është një vit (1), çka është konsideruar si afat mjaft i shkurtër.

## **B. PËRFUNDIMET PËR RËNDËSINË**

Gjendja aktuale e rregullimit të fushës së kundërvajtjes dhe eliminimit të zbrazëtive juridike dhe të kolizionit ligjor ka vend për përmirësime të mëdha, jo vetëm sa i takon Ligjit për Kundërvajtje, por edhe të legjislacionit të veçantë të cilat përcaktojnë kundërvajtje.

## **C. PËRFUNDIMET PËR HARMONIZIMIN**

Gjithashtu edhe harmonizimi i Ligjit për Kundërvajtje me praktikën e mira ndërkombëtare në aspektin e përcaktimit të lartësisë së gjobave për disa fusha është e domosdoshme. Gjithashtu, nevojitet edhe vazhdimi i harmonizimit të legjislacionit të veçantë nga fusha të ndryshme ku përcaktohen kundërvajtjet, të cilat duhet të harmonizohen me Ligjin për Kundërvajtje.

Bazuar në të gjeturat e ofruara më lartë, Ligji për Kundërvajtje përgjithësisht është në harmoni me standardet ndërkombëtare. Megjithatë, vlerësohet se ende ka hapësirë për krijimin e disa përjashtimeve në Ligjin për Kundërvajtje sa i përket lartësisë së gjobave, si dhe nevoja për harmonizimin e ligjeve të veçanta dhe të rregulloreve komunale me Ligjin për Kundërvajtje. Pra, Ligji për Kundërvajtje ka mospërputhje me ligjet e elaboruara në detaje në pjesën e rekomandimeve.

## **IV.2. Rekomandimet**

### **A. REKOMANDIMET PËR ZBATUESHMËRINË:**

#### **A1. Rekomandimet për ngritjen e kapaciteteve profesionale përmes trajnimeve si dhe ngritjen e vetëdijes qytetare:**

- i.** Të organizohen trajnime të vazhdueshme për të gjitha organet kundërvajtëse për të gjitha fushat, duke përfshirë edhe gjykatat. Nga analiza e situatës del se ka mungesë të mjaftueshme të njohurive të disa profesionistëve se si duhet qasur fushës së kundërvajtjes. Në këtë aspekt, duhet të gjinden format e duhura për inkurajimin e profesionistëve për vijimin e trajnimeve të avancuara për fushën e kundërvajtjeve, në veçanti me Akademinë e Drejtësisë (për gjykatës, referentët e ekzekutimeve), Institutin e Kosovës për Administratë Publike (për inspektoratet dhe organet e tjera të administratës shtetërore), Akademinë e Policisë, Odën e Përmbaruesve, si dhe institucionet e tjera, duke përfshirë edhe sektorin privat dhe atë jo qeveritar, për të ngritur nivelin e vetëdijes për kundërvajtjet.
- ii.** Nevojitet ngritja e vetëdijës publike lidhur me rëndësinë e respektimit të dispozitave ligjore, ngritjes së disiplinës shoqërore dhe shmangies së kundërvajtjeve dhe pasojave shoqërore që mund të shkaktohen nga to si dhe promovimin e një kulture të respektimit të ligjit, përmes organizimit të fushatave vetëdijësuese.

#### **A2. Rekomandimet për rritjen e lartësisë së gjobave që mund të shqiptojnë organet kundërvajtëse dhe afati i shkurtër i parashkrimit të ekzekutimit**

- i.** Duke qenë së në disa fusha është konsideruar së maksimumi i gjobave për kundërvajtje të përcaktuara me nenin 29 të Ligjit për Kundërvajtje është mjaft i ulët, marrë parasysh peshën e kundërvajtjeve, si dhe faktin se legjislacioni i Bashkimit Evropian në këto fusha përcakton gjoba në lartësi shumë më të mëdha, si në përqindje të qarkullimit vjetor apo edhe gjoba në shuma shumë më të mëdha se maksimumi i përcaktuar në nenin 29, atëherë, rekomandohet që ky nen të ndryshohet dhe plotësohet me qëllim të përcaktimit të përjashtimeve sa i takon lartësisë së gjobave për disa fusha specifike.

- ii. Duke pasur parasysh zvarritjen e procedurës si dhe afatin e shkurtër të parashkrimit relativ të ekzekutimit prej një (1) viti i përcaktuar me nenin 43, paragrafi 1 të Ligjit për Kundërvajtje, si dhe afatin e shkurtër të parashkrimit absolut të ekzekutimit prej dy (2) viteve të përcaktuar me nenin 43, paragrafi 6 të këtij ligji, rekomandohet që të bëhet ndryshimi dhe plotësimi i nenit 43 të këtij ligji, me qëllim që afati i parashkrimit relativ të zgjatet nga një (1) vit në dy (2) vite, ndërsa afati i parashkrimit absolut të zgjatet nga dy (2) në katër (4) vite.

### **A3. Rekomandimet për rritjen e buxhetit dhe shtimin e burimeve njerëzore të organeve kundërvajtëse**

- iii. Të bëhet përmirësimi i menjëhershëm i situatës për sa i takon ndarjes së fondeve për rritjen e stafit të institucioneve për zbatimin e mirëfilltë të kompetencave nga fusha e kundërvajtjeve të organeve kundërvajtëse si në nivel qendror, e gjithashtu edhe në nivel lokal, si dhe gjykatave.
- iv. Të bëhet ndarja e mjeteve buxhetore për përmbarimin e vendimeve përmbarimore për të gjitha organet administrative dhe gjyqësore, pasi që kjo ka shkaktuar vonesa dhe parashkrim të shumë kundërvajtjeve dhe humbje të mëdha të buxhetit të shtetit.

## **B. REKOMANDIMET PËR HARMONIZIMIN**

Në procesin e ndryshimit dhe plotësimit të Ligjit për Kundërvajtje, nevojitet që të bëhet edhe ndryshimi i ligjeve të veçanta, duke përcaktuar dispozita përjashtuese për fushat specifike dhe zbatimin e dispozitave të atyre ligjeve në rast të kundërvajtjeve të konstatuara, e në veçanti, ndryshimet duhet të përfshijnë këto qëllime:

### **B1. NDRYSHIMET E NEVOJSHME LIGJORE**

Fillimisht, të bëhen përjashtime në Ligjin për Kundërvajtje për fushat specifike të përmendura si më sipër. Kështu, në Ligjin për Kundërvajtje duhet të specifikohet se në ato fusha ku ka për të transpozuar dhe për të harmonizuar *Acquis* të BE-së, Ligji për Kundërvajtje duhet të jetë fleksibil për të lejuar përjashtime vetëm në këto raste, për sa i takon caktimit të Kundërvajtjeve edhe më të larta sesa ato që janë përcaktuar me Ligjin për Kundërvajtje, duke përfshirë edhe gjobat në bazë të përqindjeve (%) të qarkullimit të përgjithshëm vjetor të vitit financiar paraprak. Por ky përjashtim duhet të lejohet vetëm duke e specifikuar Rregulloren apo Direktivën e BE-së që e lejon një gjë të tillë. Kjo mund të bëhet duke e shtuar një paragraf te neni 29 i Ligjit për Kundërvajtje.

Tutje, nevojitet që, në dispozitat e ligjeve të veçanta dhe rregulloreve të komunave, të bëhet përcaktimi i saktë i kundërvajtjeve, pastaj caktimi i sanksioneve për secilën

kundërvajtje, si dhe caktimi i organeve kundërvajtëse, në pajtim me Ligjin për Kundërvajtje, me qëllim të harmonizimit të të gjithë legjislacionit të kundërvajtjeve me Ligjin për Kundërvajtjet.