



MBIKRIMINALIZIMI SI KËRCËNIM PËR DREJTËSINË

RAPORT MONITORIMI

Shtator 2025



QENDRESA
QYTETARE

NED
NATIONAL
ENDOWMENT
FOR
DEMOCRACY
SUPPORTING FREEDOM AND THE RULE OF LAW

www.qeverisja.qq.com.al

AUTOR
DHIMITËR ZGURO

TABELA E PËRMBAJTJES

1. HYRJE.....	3
2. NEVOJA PËR MIRATIMIN E NJË KODI TË RI PENAL	4
3. ASPEKTE MBI HARTIMIN E PROJEKTKODIT TË RI PENAL.....	7
3.1 Grupi i punës	7
3.2 Mbikriminalizimi	8
4. ASPEKTE MBI VEPRAT PENALE TË PARASHIKUARA NË PROJEKTKODIN E RI. 11	
4.1 Veprat penale kundër pavarësisë dhe rendit kushtetues	11
4.2 Veprat penale kundër autoritetit të shtetit.....	13
4.3 Veprat penale kundër sistemit të drejtësisë	17
5. HYJRA NË FUQI E KODIT TË RI PENAL.....	19
6. GJETJET KRYESORE.....	20
7. REKOMANDIME.....	22
8. BIBLIOGRAFIA	24



1. HYRJJE

Kodi Penal është një nga instrumentet më thelbësore të organizimit juridik të një shteti, duke përfaqësuar jo vetëm një mjet të mbrojtjes së rendit shoqëror dhe sigurisë publike, por edhe një reflektim të vlerave dhe parimeve themelore që udhëheqin komunitetin. Ndonëse nuk është instrumenti i vetëm në luftën kundër kriminalitetit, Kodi Penal përbën burimin më të rëndësishëm përsa i takon mbrojtjes së vlerave më të rëndësishme shoqërore, ku strukturimi dhe proporcionaliteti ndërmjet dënimeve për vepra të ndryshme penale, përfaqëson dhe hierarkinë e vlerave të shoqërisë.

Duke mbajtur në konsideratë se, e drejta penale përcakton se cilat sjellje do të konsiderohen si vepra penale, kushtet që duhet të përmbushen për t'u ngarkuar me përgjegjësi penale dhe cili lloj sanksioni mund të zbatohet ndaj autorit të veprës penale, në këtë Raport do të shqyrtohen vetëm një pjesë e kufizuar e draftit të Kodit të ri Penal të Republikës së Shqipërisë, duke i kushtuar vëmendje të veçantë veprave penale në disa fusha të përzgjedhura sipas interesit të autorit të punimit. Në këtë kontekst, vlen të theksojmë se, ky Raport nuk synon të ofrojë një shqyrtim të plotë të draftit të Kodit të ri Penal, qoftë për shkak të periudhës së shkurtër kohore për studimin e draftit të Kodit të ri Penal, qoftë për shkak të volumit të dispozitave që përmban ky draft si në pjesën e përgjithshme, ashtu edhe në pjesën e posaçme. Në vijim, ky raport do të plotësohet me pjesë të tjera nga drafti i Kodit të ri Penal, dhe që veçanërisht do të trajtojnë çështjet që lidhen me shpifjen dhe fyrjen.

Ky Raport synon të identifikojë parimet udhëheqëse që kanë diktuar hartimin e pjesës së posaçme dhe të vlerësojë nëse drafti i ri i përgjigjet në mënyrë adekuate nevojave të një shoqërie demokratike moderne. Nëpërmjet analizës, synohet të evidentohen paqartësitë dhe mungesa e proporcionalitetit që kërcënojnë zbatimin praktik të ligjit dhe cenojnë parimet kushtetuese. Një vëmendje e veçantë i kushtohet fenomenit të mbikriminalizimit, tendencës shqetësuese për të trajtuar përmes mjeteve penale sjellje që mund të menaxhohen në mënyrë më efikase nga mekanizmat administrative ose civile.

Për më tepër, raporti hedh dritë mbi procesin e hartimit të draftit, duke vënë në dukje kufizimet në përbërjen e Grupit të Punës dhe mungesën e një konsultimi të gjerë publik dhe ndërinstytucional. Ky qasje e mbyllur, ku përfshihen kryesisht përfaqësues të sistemit gjyqësor dhe prokurorial, rrezikon të prodhojë një legjislacion që pasqyron një perspektivë të



ngushtë institucionale, në dëm të bilancit të nevojshëm midis pushtetit shtetëror dhe mbrojtjes së të drejtave të qytetarëve.

2. NEVOJA PËR MIRATIMIN E NJË KODI TË RI PENAL

E drejta penale luan një rol thelbësor në mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut dhe vlerave shoqërore më të rëndësishme.¹ Qëllimi i të drejtës penale bashkëkohore shkon përtej ndëshkimit të autorit të veprës penale, duke synuar parandalimin dhe shkurajimin e sjelljeve të kundërligjshme dhe mbrojtjen e sigurisë së individit dhe komunitetit. Për shkak të rëndësisë që ai mbart, sikundërse shprehet dhe Grupi i Punës në Relacionin përkatës, Kodi Penal pa diskutim është shpesh herë produkt dhe pasqyrim i mentalitetit të shoqërisë ku ai krijohet dhe ndikohet domosdoshmërisht nga zhvillimet historiko-shoqërore të vendit.²

Kodi Penal aktual i miratuar në vitin 1995 ka pësuar deri më tani 32 ndërhyrje, nga të cilat 23 ndërhyrje legjislative dhe 9 ndërhyrje me vendime të Gjykatës Kushtetuese.³ Duhet theksuar se jo të gjitha ndërhyrjet kanë qenë të domosdoshme dhe ajo çfarë ka diktuar kaq shumë ndërhyrje, lidhet me disa faktorë. Kështu për shembull, mjafton të kujtojmë se, me ligjin nr. 44/2019, ndër të tjera, Kodi Penal pësoi ndryshime dhe në nenin 293, duke parashikuar se për efekt të ngarkimit me përgjegjësi penale për figurën e veprës penale të "Pengimit të qarkullimit të mjeteve të transportit", mjaftonte vënia e pengesave ose ndalimi, me çdo mjet e mënyrë, i qarkullimit të mjeteve të transportit.⁴ Kjo ndërhyrje e ligjvënësit erdhi në një kohë kur opozita shqiptare zgjodhi si mjet proteste bllokimin e rrugëve⁵, por deri më atëherë, që vepra penale në fjalë të konsiderohej e kryer duhej që si elementi i vënies së pengesave, ashtu edhe elementi i ndalimit të qarkullimit të ekzistonte në njëkohësi.

Në një kontekst shoqëror dhe ekonomik kaq dinamik, ku vërehet prania e fenomeneve të reja, dispozitat aktuale të Kodit Penal nuk ofrojnë mbrojtjen e nevojshme për të gjitha ato vlera shoqërore, që janë të domosdoshme për ekzistencën e shoqërisë dhe individëve. Në këtë kontekst, miratimi i një Kodi të ri Penal është i domosdoshëm si për të

¹ Salihu, I., *E drejta penale: pjesa e përgjithshme*, Botimi i Shtatë, Prishtinë: Universiteti i Prishtinës, Fakulteti Juridik 2021, f. 33.

² Relacion për projektligjin "Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë", f. 1.

³ Relacion për projektligjin "Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë", f. 1.

⁴ Ligji nr. 44/2019, "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 7895, datë 27.1.1995, 'Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë', të ndryshuar", Fletore Zyrtare nr. 131, data 24.09.2019.

⁵ Për më shumë shih: <https://shqiptaria.com/lajm/opozita-zgjeron-harten-e-protestes-sot-bllokon-rruget-per-dy-ore-ne-12-qarqe-te-vendit>.



ofruar mbrojtje të plotë juridiko-penale për ato të mira juridike që nuk gjejnë reflektim në normat juridiko-penale aktuale, ashtu edhe për të garantuar pajtueshmërinë e legjislacionit të brendshëm me legjislacionin ndërkombëtar të detyrueshëm për zbatim në kuadër të angazhimeve të ndërmarra nga Republika e Shqipërisë.

Kodi Penal përmes parashikimit të veprave penale përcakton dhe kufijtë e veprimeve të individit dhe shoqërisë, duke rregulluar se cilat do të jenë vlerat shoqërore apo të mirat juridike që do të merren në mbrojtje duke parashikuar kështu, se cilat veprime do të jenë të papranueshme për bashkëjetesën në komunitet. Kodi Penal aktual reflekton një realitet të kaluar dhe nuk pasqyron më standardet bashkëkohore të mbrojtjes juridiko-penale që i bëhet marrëdhënies shoqërore. Ky fakt dëshmohej dhe nga vendimet e njëpasnjëshme të Gjykatës Kushtetuese, të cilat kanë shfuqizuar dispozita të ndryshme të Kodit Penal.⁶

Fragmentarizimi i dispozitave të Kodit Penal, ndërhyrjet e shumta legjislative pa ndonjë studim të mirëfilltë dhe mangësitë në përmbajtjen e dispozitave, pavarësisht vendimeve njësuere apo unifikuese të Gjykatës së Lartë, ka krijuar në jo pak raste konfuzion tek zbatuesit e së drejtës. Kjo situatë jo vetëm që pengon interpretimin e drejtë të ligjit nga ana e gjyqësorit, por dëmton rëndë si parimin e barazisë para ligjit, ndalimit të dënimit pa ligj, ashtu edhe sigurinë juridike të qytetarëve. Rishikimi i dispozitave penale aktuale duke përfshirë në to, jurisprudencën e Gjykatës së Lartë dhe gjykatave ndërkombëtare, siguron pajtueshmërinë e legjislacionit penal shqiptar me standardet kushtetuese dhe konventore.

Një tjetër aspekt i rëndësishëm që duhet të gjejë trajtim në Kodin e ri Penal ka të bëjë me ndryshimin e qasjes mbi mënyrën sesi perceptohet dënimi, duke e parë këtë të fundit si një ndërhyrje të shoqërisë që synon parandalimin e recidivizmit dhe lehtësimin e riintegritit të autorit në shoqëri. Në këtë kuadër, meritojnë vëmendje të veçantë dhe format alternative të dënimit me burgim për shkak të efekteve që këto forma sjellin si në riedukimin e të dënuarve, ashtu edhe në sistemin penitenciar. Megjithatë Kodi aktual Penal ofron disa forma të alternativave të dënimit me burgim, nevoja për parashikimin e formave të reja alternative të dënimit me burgim dhe për ridimensionimin e përdorimit të dënimit me burgim është mëse e nevojshme, veçanërisht



⁶ Vendimi nr. 13, datë 10.12.1999, i Gjykatës Kushtetuese; Vendimi nr. 11, datë 2.4.2008, i Gjykatës Kushtetuese; Vendimi nr. 19, datë 1.6.2011, i Gjykatës Kushtetuese; Vendimi nr. 47, datë 26.7.2012, i Gjykatës Kushtetuese; Vendimi nr. 9, datë 26.2.2016, i Gjykatës Kushtetuese; Vendimi nr. 24, datë 4.5.2021, i Gjykatës Kushtetuese.

në kushtet kur të gjitha standardet ndërkombëtare e parashikojnë dënimin me burgim si masën e vetme dhe të fundit të dënimit, që mund të zbatohet vetëm atëhere kur çdo masë tjetër është e papërshtatshme.⁷ Ridimensionimi i dënimeve alternative duhet të kryhet në funksion të rritjes së efektivitetit të këtyre llojeve të dënimeve. Krahas këtyre aspekteve që lidhen me kryerësin e veprës penale, Kodi i ri Penal duhet t'i ofrojë një mbrojtje më të mirë edhe viktimave të veprave penale.

Ekonomia dhe globalizimi sjellin gjithashtu sfida të reja në sferën penale, përfshirë krimet e kryera nga personat juridikë, korrupsionin, pastrimin e parave dhe mashtrimet financiare.⁸ Këto krime jo vetëm që minojnë besimin e publikut, por dëmtojnë tregjet financiare dhe dobësojnë ndjeshëm pozitën dhe autoritetetin e institucioneve përgjegjëse. Aktualisht, përgjegjësia penale e personave juridikë rregullohet nga neni 45 të Kodit Penal, si dhe nga ligji 9754, datë 14.06.2007, "Për përgjegjësinë penale të personave juridikë". Pavarësisht këtyre parashikimeve, ligjvënësi ende nuk ka parashikuar se, cilat vepra penale gjejnë zbatim ndaj këtyre subjekteve, detyrim që buron nga paragrafi i katërt i nenit 45 të Kodit Penal.⁹ Për më tepër, me gjithë rishikimin e dispozitave që lidhen me veprat penale në fushën e korrupsionit dhe pastrimit të parave, Kodi Penal aktual nuk ofron të njëjtin nivel të mbrojtjes me konventat ndërkombëtare të ratifikuara nga Republika e Shqipërisë, të cilat janë të detyrueshme për zbatim nga ana e shtetit shqiptar.

Po ashtu, dispozitat e Kodit Penal aktual reflektojnë një mentalitet mjaft të vjetëruar veçanërisht në fushën e krimeve seksuale, duke mos ofruar një mbrojtje të plotë për lirinë dhe integritetin seksual të individëve. E njëjta situatë paraqitet dhe në fushën e krimeve në hapësirën digjitale, ku me zhvillimet teknologjike dhe digjitalizimin e shoqërisë, format e reja të sjelljeve të kundërligjshme që drejtohen kundër të drejtave dhe interesave të ligjshme të shtetasve nuk gjejnë asnjë mbrojtje juridike. Sulmet kibernetike, vjedhja e të dhënave, mashtrimet online dhe përhapja e urrejtjes në rrjetet sociale kërkojnë instrumente ligjore të sofistikuara dhe të përditësuara. Ndaj trajtimi i këtyre sjelljeve përmes inkriminimit të tyre të shprehur dhe përcaktimit të normave të qarta juridiko-penale, mund të arrihet përmes miratimit të një Kodi të ri Penal, në kushtet kur legjislacioni aktual ka nevojë të theksuar për ndryshime.

⁷ Këshilli i Evropës, Rekomandimi nr. R (99) 22 i Komitetit të Ministrave për Shtetet Anëtare në lidhje me mbipopullimin e burgjeve.

⁸ Alldridge, Peter W., Money Laundering and Globalization (January 26, 2009). Queen Mary School of Law Legal Studies Research Paper No. 5/2009, Journal of Law and Society, Vol. 35, Issue 4, pp. 437-463, December 2008.

⁹ Ligji nr. 9754, datë 14.06.2007, "Për përgjegjësinë penale të personave juridikë", Fletore Zyrtare nr. 77, data 28.06.2007.



3. ASPEKTE MBI HARTIMIN E PROJEKTKODIT TË RI PENAL

3.1 Grupi i punës

Në prezantimin e draftit të Kodit të ri Penal, opinioni publik u njoh me faktin se, puna për hartimin e tij ka filluar qysh në vitin 2019. Pavarësisht kësaj, as në Qendrën e Botimeve Zyrtare, dhe as në faqen zyrtare të Ministrisë së Drejtësisë nuk është botuar ndonjë urdhër për ngritjen e grupit të punës që do të ngarkohej me detyrën për të hartuar draftin e Kodit Penal.

Zyrtarisht, sikundërse referohet dhe në Relacionin e draftit të Kodit të ri Penal, grupi i punës është ngritur me Urdhërin nr. 150, datë 06.02.2023, "Për ngritjen e grupit të punës për hartimin e Kodit Penal".¹⁰ Sipas këtij akti, Ministri i Drejtësisë ka urdhëruar ngritjen e grupit të punës për hartimin e Kodit Penal, duke përcaktuar jo vetëm përbërjen, por edhe detyrat e këtij grupi. Gjithashtu, në pikën 4 të Urdhërit të sipërcituar, Ministri i Drejtësisë ka urdhëruar se, grupi i punës në përmbushjen e detyrave të tij, do të mbështetej edhe nga një grup ekspertësh që do të ngarkohej me dhënien e opionencës mbi draftin e hartuar nga grupi i punës. Me përjashtim të sekretariatit teknik, funksionarët e tjerë, pjesë përbërëse e grupit të punës dhe grupit të ekspertëve, vijnë nga institucionet si vijon: Shkolla e Magjistraturës, Drejtoria e Përgjithshme e Kodifikimit dhe Harmonizimit të Legjislacionit, Gjykata e Lartë, Gjykata e Shkallës së Parë e Juridiksionit të Përgjithshëm Shkodër, Fakulteti i Drejtësisë, Gjykata e Shkallës së Parë e Juridiksionit të Përgjithshëm Durrës, Gjykata e Apelit kundër Korrupsionit dhe Krimin të Organizuar, Prokurorisë pranë Gjykatës së Shkallës së Parë të Juridiksionit të Përgjithshëm Lezhë dhe Prokurorisë së Përgjithshme.¹¹ Megjithatë urdhëri është miratuar në vitin 2023, ky i fundit nuk është botuar as në Fletoren Zyrtare, dhe as në faqen zyrtare të Ministrisë së Drejtësisë, por u bë i njohur për publikun vetëm përmes mediave.

Pavarësisht emrave përbërës në grupin e punës dhe grupin e opionencës, disa prej të cilëve janë emra të shquar dhe me kontribut në fushën e drejtësisë penale, qoftë si kërkues apo praktikues në këtë lëm të së drejtës dhe për të cilët autori i këtij punimi gëzon vlerësim të lartë profesional, përmes kufizimit të përbërjes së grupit të punës dhe atij të opionencës vetëm në përfaqësues të sistemit gjyqësor, sistemit të prokurorisë, botës akademike dhe në përfaqësues të vetë institucionit, Ministria e Drejtësisë ka mbyllur procesin e hartimit të draftit të Kodit Penal brenda një kornize të ngushtë teknike.

¹⁰ Urdhër nr. 150, datë 06.02.2023, "Për ngritjen e grupit të punës për hartimin e Kodit Penal", i Ministrisë së Drejtësisë.

¹¹ Ibid.



Kodi Penal, në thelb, nuk është thjesht një instrument që u përket vetëm juristëve apo praktikuesve të së drejtës, ai përbën një kontratë sociale midis shtetit dhe individit, përmes të cilës përcaktohen kufijtë e pushtetit shtetëror mbi individin. Institucionet e përfshira në grupin e hartimit të Kodit Penal përbëjnë kryesisht bërthamën e institucioneve të drejtësisë penale dhe janë pikërisht këto institucione që do të zbatojnë dhe interpretojnë dispozitat e këtij Kodi. Mospërfshirja e institucioneve të tjera apo grupeve të tjera të interesit në procesin e hartimit të draftit të Kodit Penal, ka krijuar mundësinë që grupi i punës, i cili pas miratimit të Kodit Penal, do të ngarkohet me zbatimin e tij, të diktojë edhe përmbajtjen e normave të cilët vetë ata do të zbatojnë në ushtrim të funksionit të tyre publik.

Mungesa e përfshirjes së avokatëve, ekspertëve të të drejtës kushtetuese dhe të të drejtave të njeriut, pasjell që në aktin më të rëndësishëm që prek drejtpërdrejtë të drejtat dhe liritë themelore të njeriut, të përfaqësohen vetëm interesat që lidhen me perspektivën e gjyqësorit dhe sistemit prokurorial. Pavarësisht qëllimit të hartimit të një Kodi të ri Penal, përjashtimi nga grupi i punës i ekspertëve që vijnë nga fusha të tjera të së drejtës dhe jo vetëm, e zhvendos balancën në procesin e hartimit të normave juridiko-penal. Për më tepër, në vlerësimin e autorit të këtij punimi, drafti i Kodit Penal për shkak të rëndësisë që paraqet duhej të konsultohet paraprakisht dhe me ekspertë të disiplinave të tjera, duke përfshirë sociologjinë, kriminologjinë etj., me qëllim përcaktimin e disa parimeve që do të udhëhiqnin politikën penale të Shqipërisë në të ardhmen.

3.2 Mbikriminalizimi

Mbikriminalizimi, si fenomen juridik dhe politik, është një nga sfidat më të mëdha me të cilat përballlet çdo sistem penal bashkëkohor.¹² Ai përkufizohet si tendenca për të zgjeruar fushën e veprave penale përtej nevojës reale që kërkon mbrojtja e rendit shoqëror, duke përfshirë sjellje që mund të trajtohen në mënyrë më efektive përmes mjeteve civile, administrative apo sociale.¹³ Ky proces, i cili shpesh vjen si reagim politik ndaj presionit publik, çon në një inflacion normash penale dhe në humbjen e qëllimit të ligjit penal, mbrojtjen e vlerave më të rëndësishme të shoqërisë.

¹² Ellen S Podgor, 'The Dichotomy Between Overcriminalization and Underregulation' (2020) 70 American University Law Review 3; Todd Haugh, 'Overcriminalization's New Harm Paradigm' (2015) 68 Vanderbilt Law Review 1191; Erik Luna, 'The Overcriminalization Phenomenon' (2005) 54 American University Law Review 703, 713, 716.

¹³ Paul J Larkin Jr, 'Regulation, Prohibition, and Overcriminalization: The Proper and Improper Uses of the Criminal Law' (2014) 42 Hofstra Law Review 745, 745; Douglas Husak, Overcriminalization: The Limits of the Criminal Law (Oxford University Press 2008); S Melander, 'Ultima Ratio in European Criminal Law' (2013) 3(1) European Criminal Law Review 45–64.



Në një sistem juridik, ligji penal duhet të shërbejë si një instrument i jashtëzakonshëm, që zbatohet vetëm kur mjetet e tjera juridike janë të pamjaftueshme.¹⁴ Por, në shumë raste, legjislacioni penal është shndërruar në një mekanizëm të përdorur lehtësisht për të reaguar ndaj çdo sjelljeje të padëshiruar, pa vlerësuar domosdoshmërinë, proporcionalitetin apo ndikimin e tij në të drejtat themelore të njeriut. Ky është dhe thelbi i kritikës që shumë studiues të së drejtës kanë artikuluar në literaturën bashkëkohore.¹⁵

Husak thekson se mbikriminalizimi dëmton parimin e ligjshmërisë,¹⁶ pasi një numër i tepërt dispozitash penale e bën ligjin më pak të parashikueshëm dhe më të vështirë për t'u kuptuar nga qytetarët.¹⁷ Një qytetar që nuk mund të kuptojë me saktësi se cilat sjellje janë të ndaluara, nuk mund të mbahet moralisht apo juridikisht përgjegjës në mënyrë të drejtë.¹⁸ Kështu, në vend që të rrisë ndëshkimin dhe përgjegjësinë, mbikriminalizimi e zbeh funksionin edukues dhe parandalues të ligjit penal.

Një tjetër problem është se shtimi i tepruar i veprave penale krijon një ambient ligjor të ngarkuar dhe joefikas. Prokurorët dhe gjyqtarët përballen me një numër gjithnjë në rritje çështjesh, shumë prej të cilave kanë rëndësi të vogël për sigurinë publike apo rendin juridik. Kjo ngarkesë pengon përqendrimin në krimet e rënda dhe në hetimet që kërkojnë kohë dhe burime të specializuara. Në këtë mënyrë, mbikriminalizimi jo vetëm që nuk rrit ndëshkueshmërinë, por shpesh ul efektivitetin e sistemit penal.

Në standardet e Bashkimit European, parimi i proporcionalitetit është një nga shtyllat e rendit penal demokratik.¹⁹ Ai kërkon që masa ndëshkimore të përdoret vetëm kur është e domosdoshme dhe të jetë në raport të drejtë me peshën e veprës. Mbikriminalizimi, përkundrazi, sjell një disproporcionalitet të dukshëm pasi veprime që mund të trajtohen me masa administrative përfundojnë duke ndëshkuar individë me sanksione penale, duke prodhuar pasoja të rënda shoqërore, si stigmatizimi, humbja e punës apo vështirësi për riintegrim. Nga një këndvështrim më i gjerë, mbikriminalizimi përbën edhe një rrezik për liritë themelore të individit. Çdo dispozitë penale përfaqëson një kufizim potencial të lirisë dhe kur këto dispozita shtohen pa ndonjë analizë të mirëfilltë, shteti rrezikon të shndërrohet në një entitet ndëshkues, në vend të një garantuesi të të drejtave. Pra çdo reformë penale duhet të udhëhiqet nga parimi i "ultima ratio", pra që ligji penal

¹⁴ S Melander, 'Ultima Ratio in European Criminal Law' (2013) 3(1) European Criminal Law Review 45–64.

¹⁵ Douglas Husak, *Overcriminalization: The Limits of the Criminal Law* (Oxford University Press 2008).

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Peter K Westen, 'Two Rules of Legality in Criminal Law' (2007) 26 Law and Philosophy 229, 229, U of Michigan Public Law Working Paper No 78.

¹⁸ Vendimi nr. 26, datë 02.11.2005, i Gjykatës Kushtetuese.

¹⁹ Lorenzo Grossi, Stefano Montaldo and Valsamis Mitsilegas (eds), *Proportionality of Criminal Penalties in EU Law* (Hart Publishing 2025) 9–24.



duhet të jetë mjeti i fundit që përdoret. Në këtë kontekst, nevojitet depenalizimi i disa sjelljeve që paraqesin një rrezikshmëri të ulët shoqërore jo vetëm për të ulur ngarkesën e sistemit gjyqësor dhe prokurorial, por edhe për të orientuar qasjen e politikës penale ndaj drejtësisë restauruese dhe masave të tjera alternative.

Ndonëse hartimi i Kodit të ri Penal përbën një mundësi historike që Shqipëria të rishikojë në mënyrë të thelluar problemet që lidhen me depenalizimin e sjelljeve të caktuara dhe të zgjedhë orientimin drejt një politike penale bashkëkohore dhe moderne, në përputhje me standardet ndërkombëtare, nga varianti i publikuar i Kodit të ri Penal²⁰ kuptohet se, politika penale e Shqipërisë do të orientohet drejt represivitetit përmes kriminalizimit edhe të sjelljeve, që nuk paraqesin ndonjë rrezikshmëri të atillë, sa të mund të parashikohen në nivelin e veprës penale. Këto sjellje, në vlerësimin e autorit të këtij punimi sikundër do të argumentohet dhe në vijim, përfshijnë, por nuk kufizohen në: shpifjen, fyerjen, shkeljet e rënda të qarkullimit rrugor, kur nga kryerja e tyre nuk ka asnjë pasojë në dëm të interesave të të tretëve, refuzimin për të kryer testet etj.

Duke vijuar të parashikojë si vepra penale sjellje si fyerja apo shpifja, në vlerësimin e autorit të këtij punimi, grupi i punës ka dështuar të kryejë një analizë të kujdesshme për të vlerësuar nëse këto dispozita përmbushin ende një funksion të domosdoshëm në shoqëri, veçanërisht, duke mbajtur në konsideratë rekomandimet e Këshillit të Evropës dhe organizmave ndërkombëtare. Nga ana tjetër, çështjet e tjera të përfshira rishtazi në draftin e Kodit të ri Penal mund të vijonin të trajtoheshin përmes sanksioneve administrative dhe civile, duke e përdorur legjislacionin penal vetëm për mbrojtjen e vlerave thelbësore dhe vetëm për ato sjellje që paraqesin rrezikshmëri shoqërore.

Sikur të mos mjaftonin dispozitat e parashikuara në pjesën e posaçme të Kodit Penal në lidhje me veprat penale përkatëse, hartuesit kanë përfshirë në pjesën e përgjithshme edhe një [...].

Pavarësisht sa më sipër, është për t'u vlerësuar parashikimi në mënyrë të shprehur në Kodin Penal i veprës së rëndësisë së vogël. Kështu, paragrafi i dytë dhe i tretë i nenit 18 të draftit të Kodit të ri Penal parashikon se: *"Vlerësohet rrezikshmëri e ulët kur vepra është e parëndësishme për shkak të natyrës ose peshës së saj, mungesës së pasojave ose pranisë minimale të tyre, rrethanave rastësore në të cilat është kryer, rrethanave personale të autorit që e kanë çuar në kryerjen e veprës që shprehin shkallë të ulët të rrezikshmërisë tij ose, kur shpenzimet e procedimit penal kalojnë vlerën e objektit material të*



²⁰ <https://konsultimipublik.gov.al/Konsultime/Detaje/867>

dëmtuar.”.²¹ Përballë një veprë penale të rëndësisë së vogël, gjyqtari i seancës paraprake vendos në çdo rast pushimin e procedimit, nëse nuk ndodhemi në kushtet ndaluese të parashikuara nga neni 18 i draftit të Kodit të ri Penal.

4. ASPEKTE MBI VEPRAT PENALE TË PARASHIKUARA NË PROJEKTKODIN E RI

4.1 Veprat penale kundër pavarësisë dhe rendit kushtetues

Veprat penale kundër pavarësisë dhe rendit kushtetues parashikohen në Titullin e Dytë të Pjesës së Posaçme të draftit të Kodit të ri Penal dhe ndahen në pesë krerë si vijon: (i) veprat penale kundër pavarësisë dhe tërësisë territoriale; (ii) veprat penale kundër rendit kushtetues; (iii) veprat penale të terrorizmit; (iv) veprat penale kibernetike; dhe (v) veprat penale që çënojnë marrëdhëniet me shtetet e tjera.²²

Në kuadër të veprave penale kundër rendit kushtetues, grupi i punës nisur nga parashikimi aktual i figurës së veprës penale të “Poshtërimit të Republikës dhe të simboleve të saj” të parashikuar në nenin 268 të Kodit Penal aktual,²³ ka vendosur të përfshijë në nenin 235 të Kodit të ri Penal, veprën penale të “Përdhosjes së Republikës dhe të simboleve të saj” duke e zëvendësuar poshtërimin me përdhosjen. Aktualisht, si dëmtimi i qëllimshëm i flamurit ose i stemës së Republikës, të ekspozuar në institucionet shtetërore, ashtu edhe poshtërimi botërisht i flamurit ose i himnit kombëtar, gjatë zhvillimit të një veprimtarie të organizuar nga autoritetet shtetërore përbën kundërvajtje penale.²⁴ Nga ana tjetër, grupi i punës ka propozuar si vijon:

“1. Përdhosja e Himnit Kombëtar, flamurit apo stemës së Republikës të ekspozuara në institucionet shtetërore, përbën kundërvajtje penale dhe dënohet me gjobë ose me burgim deri në gjashtë muaj ose, jo më pak se sa dy dënime plotësuese kur çmohet se arrihet qëllimi i dënimit penal nëpërmjet tyre.

2. Përdhosja e Republikës, Presidentit, Kuvendit, Këshillit të Ministrave, Gjykatës Kushtetuese ose sistemit gjyqësor, forcave të armatosura apo dëshmorëve të Atdheut, dënohet me burgim deri në tre vjet.

3. Përdhosja publikisht e Kombit Shqiptar, dënohet me burgim nga një deri në katër vjet.

²¹ Ibid.

²² <https://konsultimipublik.gov.al/Konsultime/Detaje/867>

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.



4. Nëse përdhosja sipas paragrafëve më sipër, kryhet gjatë një feste publike ose ceremonie zyrtare, dënohet me burgim deri në katër vjet.

5. Për qëllim të këtij ligji me përdhosje do të kuptohet dhunimi i diçkaje të shenjtë, vetive të larta morale apo vlerave të nderuara botërisht, poshtërimi, bërja e padobishme, përçmimi, tallja, përlyerja, apo përbuzja e institucioneve të përmendura në këtë dispozitë.²⁵

Paragrafi i dytë i nenit 235 i draftit të Kodit të ri Penal ngre shqetësime të rëndësishme në drejtim të pajtueshmërisë së normës me lirinë e shprehjes të garantuar nga Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë. Liria e shprehjes, në vështirësi të jurisprudencës së Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, përbën një nga themelet kryesore të shoqërisë demokratike dhe një prej kushteve bazë për përparimin e saj dhe përmbushjen vetjake të çdo individi²⁶ dhe që gjen zbatim jo vetëm mbi “informacionet” apo “idetë” që pranohen pozitivisht apo konsiderohen si të padëmshme ose çështje për t'u shpërfillur, por edhe për ato që ofendojnë, tronditin ose shqetësojnë shtetin ose çdo grup të popullsisë.²⁷

Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut në çështjen “*Vedat Şorli kundër Turqisë*”, konstatoi se inkriminimi i fyerjes ndaj Presidentit shkelte nenin 10, edhe kur shprehja përfshinte karikatura ose postime kritike në rrjetet sociale.²⁸ Mbrojtja e posaçme e reputacionit të një udhëheqësi është e papajtueshme me parimin demokratik të përgjegjësisë publike. Në mënyrë të ngjashme, në çështjen “*Lingens kundër Austrisë*”, Gjykata pranoi se politikanët, si figura publike, duhet të demonstrojnë një shkallë më të lartë tolerance.²⁹ Për analogji, paragrafi i dytë i nenit 235 të Kodit të ri Penal, përmes kriminalizimit të “përdhosjes” së institucioneve, rrezikon të frikësojë shoqërinë, përmes krijimit të një efekti frenues duke penguar debatin publik dhe kritikën në shkelje të nenit 10 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut.

Për më tepër, mënyra e formulimit të ligjit cënon kriterin e parashikueshmërisë. Në këtë drejtim, vlen të theksojmë se, sipas Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe interpretimit që i është bërë kësaj Konvente nga ana e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, një normë nuk mund të konsiderohet si “ligj”, përveçse atëhere kur është e formuluar në mënyrë të tillë që bën të mundur rregullimin e sjelljes së qytetarit, duke i dhënë mundësinë atij që, nëse është e

²⁵ <https://konsultimipublik.gov.al/Konsultime/Detaje/867>

²⁶ *Lingens kundër Austrisë*, aplikimi nr. 9815/62, datë 8.7.1986, para. 41, *Sener kundër Turqisë*, aplikimi nr. 26680/95, datë 18.7.2000, para. 39, *Thoma kundër Luksemburgut*, aplikimi nr. 38432/97, datë 29.3.2001, para. 43, *Dichand dhe të tjerët kundër Austrisë*, aplikimi nr. 29271/95, datë 26.2.2002, para.37.

²⁷ *Handyside kundër Mbretërisë së Bashkuar*, aplikimi nr. 5493/72, datë 7.12.1976, para. 49.

²⁸ *Vedat Şorli kundër Turqisë*, aplikimi nr. 42048/19, datë 19.10.2021, para. 47.

²⁹ *Lingens kundër Austrisë*, aplikimi nr. 9815/62, datë 8.7.1986, para. 42.



nevojshme edhe përmes këshillimit, të parashikojë, në një shkallë të arsyeshme në rrethanat përkatëse, pasojat që mund të sjellë një veprim i caktuar.³⁰

4.2 Veprat penale kundër autoritetit të shtetit

Veprat penale kundër autoritetit të shtetit parashikohen në Titullin e Tretë të Pjesës së Posaçme të draftit të Kodit të ri Penal dhe ndahen në gjashtë krerë si vijon: (i) veprat penale që çënojnë veprimtarinë politike dhe sistemin e zgjedhjeve; (ii) veprat penale kundër veprimtarisë shtetërore të kryera nga zyrtarët publikë; (iii) veprat penale kundër veprimtarisë shtetërore të kryera nga shtetasit; (iv) veprat penale kundër rendit, sigurisë dhe shëndetit publik; (v) veprat penale në fushën e falsifikimeve; dhe (vi) veprat penale të kryera nga banda e armatosur dhe organizata kriminale.³¹

Në kuadër të veprave penale kundër veprimtarisë shtetërore të kryera nga zyrtarët publikë ose në shërbim publik, meriton një trajtim të veçantë parashikimi i nenit 302 të draftit të Kodit të ri Penal. Kjo dispozitë parashikon se:

“1. Për qëllime të këtij neni, me shprehjen “diskriminim” kuptohet çdo dallim, përjashtim, kufizim i të drejtave të përcaktuara me Kushtetutë, marrëveshje të ratifikuara ndërkombëtare ligj ose akte të tjera të përgjithshme apo trajtimi i diferencuar, qoftë dhe i privilegjuar i paparashikuar ligjërish, ndërmjet personave fizikë, apo anëtarëve të personave juridikë në bazë të origjinës, seksit, gjendjes familjare, shtatzënisë, pamjes fizike, vulnerabilitetit të veçantë që rrjedh nga situata ekonomike e dukshme ose e njohur për autorin, mbiemrit, vendbanimit, gjendjes shëndetësore, humbjes së autonomisë, paaftësisë fizike, karakteristikave gjenetike, moralit, orientimit seksual, identitetit gjinor, moshës, mendimeve politike, veprimtarive sindikale, aftësisë për t'u shprehur në një gjuhë tjetër përveç gjuhës shqipe, përkatësisë ose mospërkatësisë së vërtetë ose të supozuar ndaj një grupi etnik, një kombi, një race të pretenduar ose një besimi fetar specifik, apo çdo shkak tjetër, që ka si qëllim apo pasojë pengesën ose bërjen e pamundur të respektimit të parimit të barazisë të çdo personi përpara ligjit apo të ushtrimit në të njëjtën mënyrë me të tjerët, të të drejtave e lirive themelore të tij.

2. Cilido që kryen një prej sjelljeve diskriminuese të parashikuara në paragrafin e parë të këtij neni dënohet me burgim nga gjashtë muaj deri në tre vjet.



³⁰ Perinçek kundër Zvicrës, aplikimi nr. 27510/08, datë 15.10.2015, para. 130.

³¹ <https://konsultimipublik.gov.al/Konsultime/Detaje/867>

3. Diskriminimi i përcaktuar në paragrafin e parë të këtij neni, i kryer ndaj një personi fizik ose juridik, dënohet nga një deri në katër vjet burgim kur kryhet me qëllim:

a) për të refuzuar furnizimin e mallrave ose shërbimeve;

b) për të penguar ushtrimin normal të çdo veprimtarie ekonomike;

c) për të refuzuar punësimin, sanksionuar ose licencuar një person fizik/juridik;

ç) për ta kushtëzuar furnizimin e mallrave ose shërbimeve me praninë e një kushti të bazuar në një nga elementet e përmendura në paragrafin e parë të këtij neni;

d) për të bërë një ofertë pune, një kërkesë për periudhë stazhi profesional praktike ose një periudhë trajnimit në një kompani që i nënshtrohet një gjendje të bazuar në një nga elementet e përmendura në paragrafin e parë të këtij neni.

4. Ndalimi i diskriminimit i përshtetur në nenin e mësipërm nuk zbatohet në rastet kur ka një qëllim objektivisht të justifikueshëm dhe të përligjur në bazë të Kushtetutës, të marrëveshjeve apo akteve ndërkombëtare të ratifikuara nga Republika e Shqipërisë dhe legjislacioni në fuqi apo, kur për shkak të natyrës së aktiviteteve profesionale, ose të kushteve në të cilat profesioni ose veprimtaria ushtrohet, këto karakteristika përbëjnë një kërkesë të vërtetë dhe profesionale të domosdoshme, me kusht që qëllimi i trajtimit të ndryshëm të jetë i përligjur dhe kërkesa të mos jetë disproporcionale me atë çfarë është e domosdoshme për realizimin e saj.”.³²

Dispozita në fjalë paraqet problematika në disa drejtime. Së pari, nga ana strukturore, ndonëse dispozita është e parashikuar në kreun e veprave penale kundër veprimtarisë shtetërore të kryera nga zyrtarët ose personat në shërbim publik, nga leximi i saj rezulton se, vepra penale mund të kryhet si nga personat zyrtarë, ashtu edhe nga personat privatë që nuk ushtrojnë asnjë funksion publik. Kjo mospërputhje rrezikon të shkaktojë konfuzion në zbatimin e dispozitës në praktikë, veçanërisht, po të mbahet në konsideratë dhe mënyra sesi është formuluar norma.

Së dyti, vepra penale e parashikuar në nenin 302 të draftit të Kodit të ri Penal, e frymëzuar nga neni 225-1 i Kodit Penal Francez,³³ inkriminon në paragrafin e dytë të saj, në mënyrë të pakuptimtë, çdo sjellje diskriminuese, duke tejkaluar kështu dhe vetë legjislatorin francez, i cili inkriminon diskriminim, kur lidhet me një sjellje tjetër që konsiston në refuzimin për furnizim me një mall ose shërbim, pengimin e ushtrimit

³² <https://konsultimipublik.gov.al/Konsultime/Detaje/867>

³³

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070719/LEGISCTA000006165298/#LEGISCTA000006165298



normal të aktivitetit ekonomik etj. Praktikisht, paragrafi i dytë i nenit 302 të draftit të Kodit të ri Penal, inkriminon çdo sjellje diskriminuese, pavarësisht natyrës së pasojës që mund të ketë ardhur dhe faktit që, këto sjellje mund të trajtohen në mënyrë administrative përmes Komisionerit për Mbrojtjen nga Diskriminimi.

Së treti, një formulim i tillë i gjerë dhe i pakufizuar mund të çojë në interpretime arbitrare nga organet e zbatimit të ligjit, duke e kthyer çdo dallim apo preferencë në potencialisht një vepër penale, duke cënuar parimin e ligjshmërisë, sipas të cilit, nuk ka dënim pa një ligj, i cili nga ana tjetër, duhet të jetë i qartë dhe i parashikueshëm.

Trajtim të veçantë meritojnë dhe dy vepra penale të parashikuara në kuadër të veprave penale kundër rendit, sigurisë dhe shëndetit publik, në seksionin e veprave penale kundër sigurisë rugore në draftin e Kodit të ri Penal dhe më konkretisht të “Shkeljeve të rënda të rregullave të qarkullimit rrugor” dhe të “Refuzimit për të kryer testet”.

Në lidhje me veprën penale të “Shkeljeve të rënda të rregullave të qarkullimit rrugor” të parashikuar në nenin 416 të draftit të Kodit të ri Penal, grupi i punës ka parashikuar se:

“1. Kryerja në shkelje të rëndë dhe në mospërfillje haptazi të rregullave të qarkullimit rrugor e njërës prej veprimeve të mëposhtme:

a) Parakalimi i gabuar ose drejtimi në mënyrë të parregullt i automjetit gjatë parakalimit kur parakalimi i gabuar ka rrezikuar seriozisht kryerjen e një aksidenti rrugor;

b) Drejtimi i automjetit në mënyrë të parregullt në afërsi të vendkalimeve të këmbësorëve duke mos respektuar sinjalistikën rugore ndaluese;

c) Drejtimi i automjetit me shpejtësi mbi atë të lejuarën në vende me fushëpamje të kufizuar, në kryqëzime rrugore, vendkalime ose vendkalime hekurudhore;

ç) Kthimi, lëvizja mbrapa ose në kundërshtim me drejtimin e trafikut të automjetit ose tentimi për të kryer këto veprime në një autostradë ose në një rrugë interurbane kryesore;

d) Mosmarrja e masave për të bërë të dallueshëm automjetet e ndalura ose të prishura në një distancë të mjaftueshme, kur kjo kërkohet për të garantuar sigurinë e qarkullimit rrugor dhe ka rrezikuar seriozisht kryerjen e një aksidenti rrugor;

dh) Dhënia në mënyrë a shpejtësi të tillë automjetit, duke mospërfillur rregullat bazë e thelbësore të qarkullimit, si kryerja e një veprimi që terheq vemendjen nga drejtimi i automjetit, apo mosrespektimi i shenjave të ndalimit të detyrueshëm në trafik, që



sfidojnë dhe vënë në rrezik jetën, shëndetin, integritetin trupor të një personi tjetër ose një pronë me vlerë të konsiderueshme;

e) Përdorimin e një automjeti me probleme teknike të tilla që ka krijuar apo përbën rrezik për jetën dhe sigurinë e njerëzve gjatë qarkullimit rrugor, dënohet me gjobë ose me burgim deri në tre vjet.

2. Procedimi penal për çdonjërën nga llojet e shkeljeve të përcaktuara në paragrafin e parë të këtij neni, do të fillojë vetëm kur më parë ndaj autorit të shkeljes janë marrë masa të karakterit administrativ për çdo shkelje të qarkullimit rrugor që ai ka kryer më parë. Fillimi i procedimit penal për shkeljet e rënda të qarkullimit rrugor, ndërpret çdo procedurë administrative që ndërmerret nga autoriteti kompetent për trajtimin e tyre.

3. Nëse nga kryerja e çdonjërës prej shkeljeve të përmendura në paragrafin e parë të këtij neni, do të vijnë pasoja në jetën e shëndetin e njerëzve apo dëmtime të pasurisë, kjo vepër konkurron me atë që parashikon pasojën e ardhur, sipas rregullave të shprehura në nenin 415, paragrafi 2 të këtij Kodi.”.³⁴

Ndërkaq në nenin 421 të draftit parashikohet se:

“Refuzimi nga drejtuesi i automjetit për t’iu nënshtruar testeve të përcaktuara me ligj për verifikimin e nivelit të alkoolit dhe pranisë së drogave toksike, narkotikëve dhe substancave psikotrope, pas kërkesës që i është bërë nga punonjësi i policisë, përbën kundërvajtje penale dhe dënohet me gjobë.”.³⁵

Kriminalizimi i sjelljeve që përbëjnë shkelje të rënda të rregullave të qarkullimit rrugor apo refuzimit të kryerjes së testit, pa pasur pasoja konkrete në jetën, shëndetin apo pasurinë e njerëzve, përbën një zgjerim të panevojshëm të fushës së veprimit të së drejtës penale dhe bie ndesh me parimin e proporcionalitetit dhe të sigurisë juridike. Sikundër është trajtuar dhe më herët, ligji penal duhet të mbetet **mjeti i fundit (ultima ratio)** në ndërhyrjen e shtetit ndaj sjelljeve të dëmshme dhe jo një instrument i zakonshëm për ndëshkimin e çdo sjelljeje të paligjshme. Për më tepër, në vështrim krahasues, në shumë shtete evropiane kryerja e veprimeve si më sipër, që lidhen me shkeljet e rënda të qarkullimit rrugor apo refuzimit të kryerjes së testit përkatës, nuk përbën vepër penale, me përjashtim të rastit kur vendoset në rrezik jeta, integriteti trupor ose pasuria me vlerë të konsiderueshme e një të treti.³⁶ Për më tepër, dhe në ato vende kur refuzimi i testit të alkoolit apo drogave toksike është i kriminalizuar, ligjvënësi për efekt të ngarkimit me përgjegjësi penale kërkon që, refuzimi të kryhet vetëm pasi oficeri i

³⁴ <https://konsultimipublik.gov.al/Konsultime/Detaje/867>

³⁵ Ibid.

³⁶ https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/englisch_stgb.html



policiisë të ketë dyshimin e arsyeshëm për konsumimin e alkoolit apo substancave narkotike ose psikotrope.³⁷

Kriminalizimi i shkeljeve të tilla, madje edhe me kushtin procedural që më parë të jetë vendosur një masë administrative, në vlerësimin e autorit të këtij punimi, e rëndon pa nevojë administratën dhe gjykatat dhe cënon parimin e ekonomizimit të politikës penale dhe efikasitetit të drejtësisë. Për më tepër, ndjekja penale për shkelje që nuk kanë sjellë pasoja materiale apo dëmtime reale më shumë krijon pasoja të rënda për individët, sesa ofron mbrojtje juridike të marrëdhënieve shoqërore.

4.3 Veprat penale kundër sistemit të drejtësisë

Veprat penale kundër sistemit të drejtësisë parashikohen në Titullin e Katërt të Pjesës së Posaçme të draftit të Kodit të ri Penal, dhe ndahen në dy krerë si vijon: (i) veprat penale kundër veprimtarisë gjyqësore; dhe (ii) veprat penale kundër autoritetit të vendimeve gjyqësore.³⁸

Në kuadër të veprave penale kundër veprimtarisë gjyqësore meritojnë një vëmendje të shtuar disa prej dispozitave të parashikuara në këtë kre, por për efekt të këtij punimi do të ndalemi vetëm tek vepra penale që lidhet me tarifat e papërshtatshme të shërbimit sipas nenit 537 të draftit të Kodit të ri Penal.

Neni 537 i draftit të Kodit të ri Penal parashikon:

*“Përcaktimi i papërshtatshëm i tarifave ose shpërblimeve për kryerjen e detyrave nga nëpunësit publikë, avokatët, këshilltarët ose personat e tjerë që ofrojnë sipas profesionit të njohur me ligj çdo ndihmë a këshillë, të cilat dihen se nuk u takojnë atyre vetë ose, për shkak të shërbimit të ofruar u takojnë në një shumë më të vogël, edhe kur marrëveshja ndërmjet palëve është e njohur nga ligji përkatës me kushtin që, disproporcioni ndërmjet tarifës së kërkuar me vlerën e punës apo kohën e shpenzuar për të të jetë qartësisht i dukshëm, dënohet me gjobë ose me burgim deri në tre vjet si dhe dënimin plotësues të heqjes së të drejtës së ushtrimit të funksionit publik për një kohë deri në pesë vjet.”.*³⁹

Ky nen në dukje është frymëzuar nga neni 352 i Kodit Penal Gjerman, sipas të cilit:

³⁷

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074228/LEGISCTA000006159521/?anchor=LEGIARTI000039099681#LEGIARTI000039099681

³⁸ <https://konsultimipublik.gov.al/Konsultime/Detaje/867>

³⁹ <https://konsultimipublik.gov.al/Konsultime/Detaje/867>



“Nëpunësit publikë, avokatët ose personat e tjerë që ofrojnë ndihmë ligjore dhe që kërkojnë tarifa ose shpërblime për kryerjen e detyrave zyrtare, nëse ata kërkojnë tarifa ose shpërblime që e dinë se nuk u takojnë fare ose u takojnë vetëm në një masë më të vogël, dënohen me burgim deri në një vit ose me gjobë.”.⁴⁰

Ky parashikim i grupit të punës në nenin 537 të draftit të Kodit të ri Penal ngre shqetësime serioze lidhur me qartësinë dhe sigurinë juridike. Termi i “papërshtatshëm” është tërësisht i paqartë dhe në kushtet kur mungon një standard objektiv mbi përcaktimin e përshtatshmërisë së tarifës, subjektet e posaçme, të cilat përfshihen nga kjo normë, gjenden përballë një pasigurie juridike. Profesionistët e ligjit dhe subjektet e tjera të përfshira në dispozitën e nenit 537 të draftit të Kodit të ri Penal rrezikojnë të përballen me kërcënimin e ndjekjes penale bazuar në interpretime subjektive të asaj që konsiderohet një tarifë e tepruar, gjë që dobëson sundimin e ligjit dhe mund të çojë në zbatim arbitrar të ligjit. Për më tepër, shtrirja e gjerë e kësaj norme paraqet rrezik për keqpërdorim dhe instrumentalizim politik. Në kontekstin shqiptar, ku pavarësia gjyqësore nuk është plotësisht e konsoliduar, ligji mund të shfrytëzohet si mjet për hakmarrje ndaj individëve ose subjekteve që perceptohen si sfidues të autoritetit qeveritar. Mundësia e zbatimit selektiv rritet nga terminologjia e paqartë dhe fusha e gjerë e veprimit të nenit, që përfshin si nëpunësit publikë, ashtu edhe profesionistë privatë.

Kjo dispozitë cënon gjithashtu lirinë ekonomike të subjekteve, si dhe autonominë e tyre profesionale. Avokatët dhe profesionistët e tjerë e mbështesin veprimtarinë e tyre në lirinë për të vendosur tarifat bazuar në kompleksitetin, natyrën dhe cilësinë e shërbimeve që ofrojnë, duke pasur parasysh kohën e nevojshme për ofrimin e shërbimit, nivelin e ekspertizës së kërkuar dhe rrezikun profesional që përfshihet në çdo çështje. Në asnjë rast, asnjë organ tjetër përveçse profesionistit nuk mund të përcaktojë se cilat tarifa janë të arsyeshme, pasi ekspertiza, cilësia e shërbimit, koha e ofrimit të shërbimit, janë faktorë tërësisht individualë, për të cilat asnjë organ nuk ka as ekspertizën dhe as kompetencën ligjore për të përcaktuar nivelin e tarifimit. Kufizimi i lirisë kontraktore të palëve me dispozita penale, si dhe kriminalizimi i tarifave të larta, rrezikojnë të sjellin një situatë kur profesionistët të mos pranojnë marrjen e çështjeve të caktuara për shkak të nivelit të tarifave, duke penguar aksesin e publikut në shërbime.



⁴⁰ https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/englisch_stgb.html#p3369

5. HYJRA NË FUQI E KODIT TË RI PENAL

Një dispozitë tjetër me rëndësi për t'u trajtuar, që është në kufijtë e marrëzisë, është dispozita e nenit 952 të draftit të Kodit të ri Penal. Sipas këtij neni, Kodi hyn në fuqi 15 ditë pas botimit në Fletoren Zyrtare. Afati 15 ditor, i parashikuar në pikën 3, të nenit 84 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, përbën një afat minimal me kalimin e të cilit duke filluar nga botimi në Fletoren Zyrtare, ligji hyn në fuqi. Praktikisht, kjo nënkupton se qytetari, duke vepruar me një kujdes të zakonshëm, ka një periudhë vetëm 15 ditëshe për të përshtatur sjelljet e tij në përputhje me ligjin dhe për t'u siguruar që nuk shkel dispozitat e reja penale. Në të njëjtën kohë, praktikuesit e së drejtës, gjyqtarë, prokurorë, dhe avokatë, duhet brenda kësaj periudhe të analizojnë, interpretojnë dhe zbatohen në mënyrë të saktë dispozitat juridiko-penale të sapo hyrë në fuqi.

Kur kjo praktikë vihet në kontekstin krahasimor, vërehet një mungesë e vëmendjes së grupit të punës në lidhje me momentin e hyrjes në fuqi të Kodit të ri Penal. Përvoja e vendeve të tjera, duke mbajtur në konsideratë dhe traditën ligjore shqiptare, tregon qartë se periudhat e tranzicionit janë një domosdoshmëri praktike dhe një shenjë garancie për respektimin e sigurisë juridike. Kodi Penal aktual shqiptar i vitit 1995 u miratua në 27 janar 1995, por hyri në fuqi më 1 qershor 2026. Në vende si Kosova, procesi i miratimit të Kodit Penal u përfundua më datë 23 nëntor 2018, ndërsa hyrja në fuqi u bë vetëm tre muaj pas botimit në Gazetën Zyrtare.⁴¹ Në Spanjë, Kodi Penal në fuqi u miratua më 23 nëntor 1995, por hyri në fuqi më 24 maj 1996.⁴² Ndërkaq, Norvegjia pati një proces tranzitor që filloi me datën e miratimit të Kodit të ri Penal në datë 20 maj 2005, dhe përfundoi me hyrjen në fuqi të këtij Kodi më datë 1 tetor 2015,⁴³ duke reflektuar një qasje ku planifikimi dhe përshtatja e institucioneve dhe qytetarëve ishin prioritet.

Ky krahasim tregon se 15 ditët e parashikuara në nenin 952 mund të jenë jo vetëm të pamjaftueshme për një tranzicion të qetë, por edhe të cenojnë parimet themelore të sigurisë juridike dhe parashikueshmërisë së ligjit. Në një periudhë kaq të shkurtër, ekziston rreziku që qytetarët të mos jenë plotësisht të informuar mbi ndryshimet ligjore, ndërsa praktikuesit e së drejtës mund të përballen me sfida të jashtëzakonshme në interpretimin dhe zbatimin korrekt të dispozit



⁴¹ <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=18413>

⁴² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444>

⁴³ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-05-20-28>

6. GJETJET KRYESORE

Analiza e dispozitave të Kodit Penal aktual tregon nevojën e domosdoshme për një reformë gjithëpërfshirëse të sistemit penal, e cila duhet të përshtatet me realitetet moderne shoqërore, ekonomike dhe ndërkombëtare. Kodi Penal i vitit 1995, megjithë ndryshimet e shumta dhe ndërhyrjet e Gjykatës Kushtetuese, reflekton një kuadër ligjor të bazuar në norma të vjetruara dhe nuk siguron mbrojtjen e duhur të të gjitha vlerave shoqërore të rëndësishme, që preken nga fenomenet e reja kriminale. Ndryshimet e shpeshta ligjore dhe vendimet e Gjykatës Kushtetuese tregojnë një mospërputhje të vazhdueshme mes dispozitave ligjore ekzistuese dhe nevojave në ndryshim të shoqërisë, duke krijuar pasiguri jo vetëm për praktikuesit e së drejtës, por mbi të gjitha edhe për qytetarët.

Fragmentarizimi i Kodit Penal aktual, i shoqëruar me ndryshime të shpeshta dhe të pazhvilluara në mënyrë koherente, ka krijuar konfuzion në interpretimin dhe zbatimin e ligjit. Një fenomen i tillë cënon sigurinë juridike, parimin e barazisë para ligjit dhe, në fund, efektivitetin e drejtësisë penale. Një Kod i ri Penal është i domosdoshëm jo vetëm për të konsoliduar dhe modernizuar dispozitat penale, por edhe për të integruar jurisprudencën kombëtare dhe ndërkombëtare, duke siguruar pajtueshmërinë e legjislacionit penal me standardet kushtetuese dhe detyrimet ndërkombëtare.

Një shqetësim i rëndësishëm në drejtim të procesit të hartimit të draftit lidhet me përbërjen e grupit të punës. Megjithëse ai përbëhet nga profesionistë të shquar të drejtësisë, prokurorisë dhe akademisë, përjashtimi i avokatëve, ekspertëve të së drejtës kushtetuese dhe të të drejtave të njeriut dhe specialistëve nga disiplinat e tjera, si sociologjia apo kriminologjia, në vlerësimin e autorit të këtij punimi kufizon perspektivën e draftit. Kodi Penal është një kontratë shoqërore mes shtetit dhe individëve, prandaj, një qasje më gjithëpërfshirëse do të balanconte më mirë mbrojtjen e rendit shoqëror me garantimin e të drejtave dhe lirive themelore.

Raporti evidenton fenomenin e mbikriminalizimit, veçanërisht në kushtet, kur hartuesit kanë përfshirë në pjesën e përgjithshme një dispozitë, që lejon dhe autorizon Kuvendin të miratojë dispozita penale edhe jashtë Kodit Penal. Zgjerimi i dispozitave penale përtej nevojës reale për mbrojtjen e rendit shoqëror zvogëlon parimin e proporcionalitetit dhe dobëson funksionin edukativ dhe parandalues të ligjit penal. Sjellje të caktuara, si fyerja, shpifja apo shkeljet e vogla të trafikut, mund të trajtohen më efektivisht përmes masave administrative ose civile. Zgjerimi i mbrojtjes juridiko-penale duke përfshirë nën këtë mbrojtje edhe vlera shoqërore apo të mira juridike të një rëndësie më



të vogël, krijon joefektivitet në sistemin e drejtësisë dhe politikës penale, duke tërhequr vëmendjen e autoriteteve nga veprat penale që paraqesin rrezikshmëri më të lartë shoqërore dhe të imponojë kufizime të tepërta mbi liritë individuale.

Dispozita specifike të draftit të Kodit të ri Penal, në vështirim të jurisprudencës së Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, ngrejnë shqetësime serioze për sa i përket respektimit të të drejtave të njeriut dhe lirive themelore. Ndërkaq paqartësitë në hartimin e normave juridiko-penale krijojnë hapësira për zbatim arbitrar të legjislacionit penal duke cënuar parimin e sigurisë juridike.

Drafti i Kodit të ri Penal reflekton një pjesë të parimeve të politikës penale moderne, përmes përfshirjes së proporcionalitetit dhe masave alternative të burgimit. Parashikimi i veprave të vogla është një hap pozitiv drejt depenalizimit dhe parimit të *ultima ratio*, duke siguruar që burgimi të mbetet masë e fundit dhe vetëm atëhere, kur çdo masë tjetër dënimi të jetë e papërshtashme. Megjithatë, është e nevojshme të zhvillohen më tej masat alternative dhe të forcohen mekanizmat e mbrojtjes së viktimave, rehabilitimit dhe riintegritit të autorëve të veprës penale në shoqëri.

Për më tepër, fenomenet shoqërore në zhvillim, digjitalizimi dhe globalizimi ekonomik kërkojnë të adresohen përmes zgjidhjeve adekuate. Dispozitat aktuale nuk adresojnë në mënyrë të mjaftueshme krimin kibernetik, veprat seksuale, krimet ekonomike dhe përgjegjësinë e personave juridikë. Në këtë drejtim, drafti i Kodit të ri Penal ofron një mbrojtje më të plotë dhe më të mirë ndaj këtyre marrëdhënieve shoqërore, duke u pajtuar dhe me angazhimet ndërkombëtare të Shqipërisë.

Gjetjet e këtij raporti nënvizojnë rëndësinë e konsultimeve më të gjera, hartimit të kujdesshëm ligjor dhe respektimit të parimeve të nevojës, proporcionalitetit dhe *ultima ratio* si udhërrëfyes për reformën penale në Shqipëri.



7. REKOMANDIME

Në bazë të gjetjeve kryesore të analizës, përparaqiten këto rekomandime konkrete për përmirësimin e draftit të Kodit të Ri Penal, me qëllim të garantimit të një reforme të qëndrueshme, moderne dhe në përputhje me parimet themelore të një shteti të së drejtës.

Para së gjithash, rekomandohet që procesi i konsultimit dhe hartimit të zgjerohet dhe të bëhet më gjithëpërfshirës. Përbërja e grupeve të punës për akte kaq themelore duhet të përfshijë jo vetëm përfaqësues të gjyqësorëve, prokurorëve dhe akademikëve, por edhe avokatë, ekspertë të së drejtës kushtetuese dhe të të drejtave të njeriut, si dhe kriminologë. Një qasje e tillë shumëdimensionale është e domosdoshme për të siguruar një balancë midis perspektivës së ndëshkimit dhe asaj të mbrojtjes së të drejtave dhe lirive themelore të qytetarëve.

Në vijim, është thelbësore të kryhet një rishikim i thellë i pjesës së posaçme me qëllim depenalizimin e veprave penale të rëndësisë së ulët. Sjelljet që nuk paraqesin një rrezikshmëri të lartë shoqërore, si disa shkelje të rregullave të qarkullimit rrugor pa pasoja ose shprehjet e tjera jo-dhunshme, duhet të mos inkriminohen ose të depenalizohen, nëse aktualisht parashikohen si vepra penale, dhe të trajtohen përmes mjeteve administrative ose civile. Ky hap do të respektonte parimin e *ultima ratio*, do të lehtësonte ndjeshëm ngarkesën në sistemin gjyqësor dhe do t'i lejonte këtij të fundit të përqëndrohej në luftën kundër kriminalitetit të rëndë dhe të organizuar.

Një rekomandim kyç është rishikimi dhe riformulimi i të gjitha dispozitave që kufizojnë lirinë e shprehjes, duke u nënshtuar ato një testi rigoroz të pajtueshmërisë me jurisprudencën e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut. Dispozitat e paqarta si ajo e "përdhosjes" së institucioneve duhet të përcaktohen në mënyrë të qartë dhe strikte për të shmangur përdorimin e tyre kundër kritikës së drejtë dhe debatit publik. Në mënyrë të ngjashme, çdo normë që përdor terma të paqartë si "tarifë e papërshtatshme" duhet të sqarohet me kriterë objektivë për të eliminuar pasigurinë juridike dhe rrezikun e zbatimit arbitrar, në ato raste kur ligjvënësi zgjedh inkriminimin e kësaj veprë penale në një figure të posaçme.

Gjithashtu, rekomandohet të forcohen dhe të diversifikohen më tej masat alternative ndaj burgimit, duke e vendosur parimin e proporcionalitetit dhe riintegritit të autorit të veprës penale në një prizëm qendror të politikës penale. Përveç parashikimit të veprave të vogla, duhet të promovohen dënimet alternative, dhe nga ana tjetër,



këto masa duhet të jenë efektive, duke e ruajtur burgimin si masë të fundit për veprat më të rënda.

Një tjetër aspekt kyç është adresimi i krimeve të reja, përfshirë krimet kibernetike, veprat penale të kryera nga personat juridikë, krimet ekonomike dhe krimet seksuale, për të cilat duhet të përcaktohen përkufizime të qarta dhe standarde të zbatueshme që përputhen me praktikën ndërkombëtare. Harmonizimi i dispozitave të Kodit me angazhimet ndërkombëtare të Shqipërisë, duke përfshirë konventat e Kombeve të Bashkuara, konventat e Këshillit të Evropës dhe jurisprudencën e Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut, është i domosdoshëm për të garantuar pajtueshmërinë e legjislacionit të brendshëm me detyrimet që Shqipëria ka marrë përsipër.

Gjithashtu, rekomandohet që të përmirësohet struktura dhe veprat penale të parashikuara në draftin e Kodit të ri Penal t'i nënshtrohen rishkimit, me qëllim që përmbajtja e tyre të qartësohet në drejtim të përmbushjes së standardeve konventore.



8. BIBLIOGRAFIA

- Alldridge PW, Money Laundering and Globalization (Queen Mary School of Law Legal Studies Research Paper No 5/2009, Journal of Law and Society, Vol 35, Issue 4, 437–463, December 2008);
- Dichand and others v Austria, application no 29271/95, 26 February 2002;
- Douglas Husak, Overcriminalization: The Limits of the Criminal Law (Oxford University Press 2008);
- Ellen S Podgor, 'The Dichotomy Between Overcriminalization and Underregulation' (2020) 70 American University Law Review 3;
- Erik Luna, 'The Overcriminalization Phenomenon' (2005) 54 American University Law Review 703, 713, 716;
- Handyside v United Kingdom, application no 5493/72, 7 December 1976;
- <https://konsultimipublik.gov.al/Konsultime/Detaje/867>;
- <https://shqiptarja.com/lajm/opozita-zgjeron-harten-e-protestes-sot-bllokon-rruget-per-dy-ore-ne-12-qarge-te-vendit>;
- https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/englisch_stgb.html;
- Këshilli i Evropës, Rekomandimi nr R (99) 22 i Komitetit të Ministrave për Shtetet Anëtare në lidhje me mbipopullimin e burgjeve;
- Larkin PJ Jr, 'Regulation, Prohibition, and Overcriminalization: The Proper and Improper Uses of the Criminal Law' (2014) 42 Hofstra Law Review 745;
- Legifrance, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070719/LEGISCTA000006165298/#LEGISCTA000006165298;
- Legifrance, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074228/LEGISCTA000006159521/?anchor=LEGIARTI000039099681#LEGIARTI000039099681;
- Ligji nr 44/2019, "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr 7895, datë 27.1.1995, 'Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë', të ndryshuar", Fletore Zyrtare nr 131, 24.09.2019;
- Ligji nr 7895, datë 27.01.1995, "Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë", Fletore Zyrtare nr 2, 16.03.1995;
- Ligji nr 9754, datë 14.06.2007, "Për përgjegjësinë penale të personave juridikë", Fletore Zyrtare nr 77, 28.06.2007;
- Lingens v Austria, application no 9815/62, 8 July 1986;
- Lorenzo Grossi, Stefano Montaldo and Valsamis Mitsilegas (eds), Proportionality of Criminal Penalties in EU Law (Hart Publishing 2025) 9–24;



- Melander S, Ultima Ratio in European Criminal Law (2013) 3(1) European Criminal Law Review 45–64;
- Paul J Larkin Jr, Regulation, Prohibition, and Overcriminalization: The Proper and Improper Uses of the Criminal Law (2014) 42 Hofstra Law Review 745;
- Perinçek v Switzerland, application no 27510/08, 15 October 2015;
- Peter K Westen, Two Rules of Legality in Criminal Law (2007) 26 Law and Philosophy 229, 229, U of Michigan Public Law Working Paper No 78;
- Podgor ES, The Dichotomy Between Overcriminalization and Underregulation (2020) 70 American University Law Review 3;
- Salihu, I., E drejta penale: pjesa e përgjithshme, Botimi i Shtatë, Prishtinë: Universiteti i Prishtinës, Fakulteti Juridik 2021;
- Sener v Turkey, application no 26680/95, 18 July 2000;
- Şorli v Turkey, application no 42048/19, 19 October 2021;
- Thoma v Luxembourg, application no 38432/97, 29 March 2001;
- Todd Haugh, 'Overcriminalization's New Harm Paradigm' (2015) 68 Vanderbilt Law Review 1191;
- Urdhër nr 150, datë 06.02.2023, 'Për ngritjen e grupit të punës për hartimin e Kodit Penal', i Ministrit të Drejtësisë;
- Vedat Şorli v Turkey, application no 42048/19, 19 October 2021;
- Vedat Şorli v Turkey, application no 42048/19, 19 October 2021;
- Vendimi nr 11, datë 2.4.2008, i Gjykatës Kushtetuese;
- Vendimi nr 13, datë 10.12.1999, i Gjykatës Kushtetuese;
- Vendimi nr 19, datë 1.6.2011, i Gjykatës Kushtetuese;
- Vendimi nr 24, datë 4.5.2021, i Gjykatës Kushtetuese;
- Vendimi nr 26, datë 2.11.2005, i Gjykatës Kushtetuese;
- Vendimi nr 47, datë 26.7.2012, i Gjykatës Kushtetuese.



#QËNDRESË/MIRËQEVERISJE

QENDRESA
QYTETARE



NED

OFFICIAL
EQUIPMENT
FOR
DEMOCRACY

SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

www.qeverisja.qq.com.al