



REPUBLIKA E SHQIPËRISË
PRESIDENTI

DEKRET

PËR

**KTHIMIN E LIGJIT NR. 19/2016 “PËR MASAT SHITESË TË SIGURISË
PUBLIKE”.**

Në mbështetje të neneve 85, pika 1 dhe 93, të Kushtetutës,

Dekretoj

Kthimin për rishqyrtim në Kuvend të ligjit nr. 19/2016 “Për masat shtesë të sigurisë publike”.

Nr. Dekretit 9501
Tiranë, më 04.04.2016

PRESIDENTI I REPUBLIKËS



Bujar Nishani
BUJAR NISHANI

Arsyet e kthimit të ligjit nr.19/2016 “ Për masat shtesë të sigurisë publike”

Të nderuar deputetë,

Në seancën plenare të datës 10 Mars 2016, Kuvendi i Shqipërisë ka miratuar ligjin nr.19/2016 “Për masat shtesë të sigurisë publike”. Ky ligj është paraqitur për shpallje më datë 16 Mars 2016.

Ky ligj ka për qëllim marrjen e masave shtesë të sigurisë publike nga subjektet publike dhe private, veprimtaria e të cilave përbën burim rreziku të shtuar për sigurinë, duke siguruar bashkëpunimin mes Policisë së Shtetit dhe këtyre subjekteve, me synim mbrojtjen e jetës, pronës, dhe garantimin e sigurisë publike.

Ligji në tërësinë e tij synon marrjen e të dhënave private për qytetarët, kryesisht për ata që ushtrojnë aktivitet privat biznesi, por edhe për qytetarët në tërësi, për çdo aktivitet të tyre, i cili përfshin lëvizjet, takimet, vendndodhjet, kohëqëndrimet, bisedat, veprimet (përfshirë edhe ato intime), etj. Ky informacion sipas ligjit të miratuar synon të arrihet nëpërmjet regjistrimit me kamera në ambientet e banimit dhe qendrat private të bizneseve të ndryshme. Sipas këtij ligji Policia e Shtetit është ajo që bën analizën e vlerësimit të rrezikut dhe njofton subjektet për gjendjen e rrezikut dhe nivelin e masave shtesë të sigurisë që duhet të marrin, duke përfshirë kryesisht sistemin e kamerave CCTV, informacion i cili do të vihet në dispozicion të Policisë së Shtetit sipas kërkesës.

Rregullimet ligjore në lidhje me masat shtesë të sigurisë, subjekteve që do i zbatojnë dhe përpunimi i të dhënave nuk sigurojnë respektimin dhe mbrojtjen e të dhënave personale dhe jetës private të qytetarëve referuar Nenit 35 të Kushtetutës dhe Nenit 8/1 të Konventës Europiane të të Drejtave të Njeriut (KEDNJ), duke vënë në dyshim se gjatë zbatimit të ligjit mund të krijohen premisa të cënimit të parimit të ligjshmërisë, domosdoshmërisë dhe proporcionalitetit referuar nenit 8/2 , 17 të KEDNJ-së.

Presidenti i Republikës është plotësisht i angazhuar në zbatimin e Kushtetutës të Republikës së SHqipërisë, Konventës Europiane të të Drejtave të Njeriut si dhe në plotësimin e detyrimeve referuar nenit 79 të MSA-së në drejtim të mbrojtjes të jetës private dhe familjare.

Në bindje të Kushtetutës së Shqipërisë dhe në ushtrim të së drejtës të parashikuar në pikën 1 të nenit 85 të Kushtetutës kam vlerësuar se ky ligj, duhet kthyer për rishqyrtim Kuvendit mbështetur në arsyet dhe argumentet e mëposhtme:

Së pari: Përmes këtij ligji, duke përcaktuar masa shtesë të sigurisë, përmes vendosjes së kamerave të sigurisë të cilat përfshijnë sheshe të hapura, parqe, kënde lojrash, mjedise të hapura apo të mbyllura publike, mjedise të punës ku ushtrohet një biznes privat, mjedise të hapura dhe të mbyllura për fëmijë çenohet e drejta për respektimin e jetës private dhe familjare e garantuar nga neni 35 të Kushtetutës së R.SH-së dhe neni 8/1 i KEDNJ-së.

Neni 35 i Kushtetutës përcakton se: *'Mbledhja, përdorimi dhe bërja publike e të dhënave rreth personit bëhet me pëlqimin e tij, me përjashtim të rasteve të parashikuara me ligj'*. Ndërsa neni 8/1 i KEDNJ-së përcakton se: *'Çdo person ka të drejtë që t'i respektohet jeta e tij private dhe familjare, vendbanimi dhe korrespondenca e tij'*. Konventa dhe jurisprudenca e GJEDNJ-së kanë përcaktuar subjektet dhe interesat të cilat mbrohen nën nenin 8/1 të KEDNJ-së, të cilat janë: (i) Jeta Private që përfshin identitetin personal, integritetin moral dhe fizik, hapësirën private, mbledhjen dhe përdorimin e informacionit, aktivitetin seksual, jetën sociale dhe marrëdhëniet me të tjerat; (ii) Jeta Familjare; (iii) Shtëpia apo Vendbanimi, i cili referuar vendimit Niemietz k. Gjermanisë i referohet jo vetëm shtëpisë, por edhe zyrrave apo ambienteve të punës ku personat kalojnë një pjesë të kohës së tyre¹; (iv) Korrespondenca.

Sipas nenit 8/1 të Konventës, nga njëra anë Shtetet kanë detyrimin pozitiv që të mbrojnë sa më realisht të drejtat sa më sipër të shtetasve përmes organeve të tre pushteteve: legjislativ, ekzekutiv dhe gjyqësor, por nga ana tjetër kanë edhe detyrimin negativ që autoritete publike të mos ndërhyjnë në jetën private dhe familjare .

Edhe Gjykata Kushtetuese në jurisprudencën e saj ka arritur në përfundimin se² :

"E drejta për respektimin e jetës private dhe familjare përbën edhe sot një nga sfidat e shteteve të lira e demokratike, veçanërisht të demokracive të reja. Garantimi i kësaj të drejte themelore është edhe një reflektim ndaj përvojës negative të rregjimeve totalitare e diktatoriale, tendenca e të cilëve ka qenë ndërhyrja ekstreme edhe në çështjet apo vendimet intime personale apo familjare.

.....se e drejta për respektimin e jetës private në thelbin e saj duhet t'i sigurojë individit një hapësirë, brenda së cilës, ai do të mund të zhvillonte dhe plotësonte në mënyrë të pavarur personalitetin e tij. Sigurisht, që këtu, përfshihet edhe zhvillimi apo ruajtja në një masë të caktuar e marrëdhënieve me njerëzit e tjerë. Pra, respektimi i jetës private kërkon në parim mosndërhyrjen në vendimet që merr vetë individi rreth mënyrës së bërjes së jetës së tij."

Në rastin konkret Ligji 19/2016 përcakton ndër kategoritë që duhet të marrin masa shtesë, ku përfshihen: ambientet e biznesit, mjediset e hapura dhe të mbyllura për fëmijë referuar nenit 4, apo edhe ambientet e hapura dhe mbyllura që janë në pronësi/administrim të subjekteve

¹ Shih Niemietz v Germany, A 251-B para.30(1992)

² Shih Vendim i GJK nr.16, dt.11.11.2004, para.2, fq.4

publike referuar nenit 5 të ligjit. Masat shitesë të sigurisë të vendosura referuar nenit 8 të Ligjit i referohen kryesisht vendosjes së sistemit të kamerave të sigurisë CCTV, me rezolucion të lartë, me rreze infra të kuqe. Kjo do të thotë që menjëherë pas hyrjes në fuqi të ligjit, do të ndërhyhet në jetën private dhe familjare të shtetasve shqiptarë në të gjitha mjediset publike apo private, në qendrën e punës, ambientet e pallatit ku banojnë, në ambiente publike të hapura apo të mbyllura, në shkolla dhe parqe. Pra, është e qartë se përmes këtyre masave, Shteti do të ndërhyjë në jetën private dhe familjare duke prekur subjektet dhe interesat të cilët janë të mbrojtur nga neni 8/1 i KEDNJ-së dhe neni 35 i Kushtetutës së R.SH-së.

Referuar Komisionit të Ligjeve dhe Opinionit të dhënë nga Komisioneri për Mbrojtjen e të Dhënave Personale janë hedhur dyshime në lidhje me respektimin e të dhënave personale dhe jetës private të qytetarëve nga aplikimi i masave të parashikuara.³

Së dyti: Ndërhyrja në të drejtën për jetë private dhe familjare përmes masave të parashikuara në nenin 8 të Ligjit nuk është e justifikueshme, e domosdoshme dhe proporcionale.

Neni 35 i Kushtetutës, krijon mundësinë e bërjes publike të të dhënave personale edhe pa pëlqimin e personit, nëse një gjë të tillë e “kërkon ligji” (paragrafi 1) ose në rastet e “parashikuara me ligj” (paragrafi 2). Një kufizim i tillë, në kushte të caktuara, gjen mbështetje edhe nga neni 17 i Kushtetutës (kufizimi të bëhet “...vetëm me ligj, për një interes publik ose për mbrojtjen e të drejtave të të tjerëve...”

Duke pasur parasysh edhe KEDNJ si dhe jurisprudencën e GjEDNJ, vlerësohet se rastet që do të justifikonin në tërësi kufizimin me ligj të kësaj të drejte do të ishin siguria kombëtare, mirëqenia ekonomike e vendit, mbrojtja e rendit kushtetues, parandalimi i veprave penale, mbrojtja e të drejtave dhe lirive të të tjerëve, etj. Në çdo rast konkret, **legjitimiti ose jo i ndërhyrjes do të varej kryesisht nga intensiteti i saj, shkalla e cënimit të jetës private, domosdoshmëria e kësaj ndërhyrje në shoqërinë demokratike dhe në realitetin konkret që e ka diktuar atë, efektiviteti dhe proporcionaliteti në raportin e qëllimit që është synuar të arrihet dhe mjeteve të përdorura për arritjen e tij.** Mbi të gjitha duhet patur parasysh se sa më shumë të depërtohet në sferën e jetës intime apo sensitive, aq më shumë rritet edhe detyrimi i pushtetit publik për mbrojtjen e jetës private.⁴

³ Shih , Raapori i Komisionit të Ligjeve, dt.1.2.2016, fq.2.; Mendim për projekt-ligjin nga Komisioneri për të drejtën e informimit dhe mbrojtjen e të dhënave personale, nr.1118/1, dt.11.11.2015.

⁴ Vendimi GJK nr.16, dt.11.11.2004, para 2, fq.6; Vendimi GJK nr.52, dt.1.12.2011, para 31, fq.17

Gjykata Evropiane ka arritur në përfundimin se Shtetet kanë një marzh vlerësimi në lidhje me respektin që duhet treguar për mbrojtjen e të dhënave personale, por gjithmonë duke patur në konsideratë një balancë të drejtë mes interesit të përgjithshëm të komunitetit dhe interesave të individëve.⁵

Qëllimi i ligjit 19/2016 është marrja e masave shtesë të sigurisë publike nga subjektet publike dhe private, veprimtaria e të cilave përbën burim rreziku të shtuar, duke siguruar bashkëpunim mes Policisë së Shtetit dhe këtyre subjekteve, me synim mbrojtjen e jetës, pronës, dhe garantimin e sigurisë publike.⁶ Referuar Raportit të Komisionit të Sigurisë Kombëtare, ky ligj mundëson përgjegjësinë dhe ndërveprimin e të gjithë aktorëve të një shoqërie, për ta bërë vendin më të sigurt, për garantimin e sigurisë së përbashkët, nga njëra anë dhe nga ana tjetër për të luftuar informalitetin, paligjshmërinë, kriminalitetin si dhe në funksion të luftës kundër terrorizmit si dhe parandalimit të kriminalitetit.⁷

Sipas jurisprudencës së GJEDNJ-së, ndërhyrja duhet të jetë 'në përputhje me ligjin', çka do të thotë se Shteti duhet t'i sigurojë 'shkallën minimale të mbrojtjes që qytetarët duhet të kenë sipas ligjit në një shtet demokratik'.⁸ Gjithashtu, ndërhyrja duhet të jetë e nevojshme në një shoqëri demokratike. Gjithashtu, GJEDNJ ka kërkuar që në çdo rast ndërhyrja duhet të jetë në proporcion me qëllimin që ndiqte.⁹ Pavarësisht, se në raste të ndryshme, GJEDNJ ka pranuar domosdoshmërinë e mbledhjes së informacionit, ajo ka insistuar në dispozitat ligjore të cilat garantojnë mbrojtjen nga abuzimi i shtetit ndaj qytetarëve.¹⁰

Në rastin konkret, referuar dokumenteve parlamentare nuk del e qartë se përse masat e deritanishme nuk kanë sjellë rezultate dhe përse pikërisht përdorimi i masave shtesë të sigurisë do të luajnë një rol të rëndësishëm në ruajtjen e sigurisë publike, zhdukjen e paligjshmërisë dhe informalitetit.

Referuar nenit 2 të ligjit nr.108/2014 "Për Policinë e Shtetit", mbrojtja e jetës, pronës dhe garantimi i sigurisë publike është detyrë e Policisë së Shtetit. Gjithashtu, në Republikën e Shqipërisë ekzistojnë një sërë mekanizmash të cilët garantojnë luftën ndaj paligjshmërisë dhe informalitetit. Në realitet Policia e Shtetit, referuar ligjit të saj organik dhe KPRP ka të gjitha kompetencat që të aksesojë xhirimet që i nevojiten, por brenda qëllimit të përpunimit, dhe jo më tepër.

Në praktikën ndërkombëtare, përdorimi i kamerave të sigurisë CCTV është konsideruar si një mënyrë e padëshëruar, por e gjetur si e fundit për të arritur qëllime të caktuara. Udhëzimi nr.3/2010 i Komisionerit për Mbrojtjen e të Dhënave Personale ka parashikuar përdorimin e

⁵ Cossey v UK A184, para 37 (1990)

⁶ Neni 1 i Ligjit 19/2016

⁷ Shih, Raporti i Komisionit për Sigurinë Kombëtare, Dokument parlamentar, dt.22.02.2016, fq.1, 2

⁸ Shih Kruslin v. France, A176A para 36 (1990); Av France A277-B(1993)

⁹ Shih Niemietz v. Germany, A251-B para 37 (1992)

¹⁰ Shih Klassv Germany, A28 para 56(1978)

kamerave të sigurisë CCTV si mjet dhe mënyrë e fundit, dhe që në rast se përdoret kërkon marrjen e pëlqimit me shkrim në mënyrë të detyrueshme nga 75 % e banorëve të pallatit. Gjithashtu, Udhëzimi përcakton detyrimin për informimin e subjekteve me qëllim që të ushtrojnë të drejtat e tyre dhe në rast cënimi të privatësisë t'i drejtohen Komisionerit.

Ligji në fjalë mbasi detyron bizneset, administratorët e pallateve, shkollat private dhe publike, apo të gjitha institucionet publike të instalojnë kamera dhe të ruajnë përmbajtjen e tyre, nuk jep asnjë garanci se si do të ruhen të dhënat personale të individëve të siguruar nga këto kamera.

Në rastin Kruslin k.Francës, GJEDNJ gjeti shkelje të nenit 8 të Konventës përderisa nuk parashikoheshin në mënyrë të qartë procedurat dhe garancitë në lidhje me përgjimet.

Gjykata Kushtetuese në vendimin e saj 52/2011 sa i takon kombësisë, arriti në përfundimin se ligji nuk parashikon garanci për sa i përket marrjes, mbledhjes dhe përdorimit të të dhënave personale "sensitive". Në rastin në fjalë, Gjykata Kushtetuese arriti në përfundimin se: *'Të dhënat që sigurojnë informacion për analiza demografike, të nevojshme për zhvillim ekonomik dhe social apo për qëllime të politikave shtetërore për të nxitur ruajtjen e identitetit kulturor e gjuhësor të pakicave etnike, mund të merren nëpërmjet procedurave të tjera përkatëse, në përputhje me garancitë ligjore që parandalojnë shpërdorimin e të dhënave të mbledhura, si dhe përcaktojnë saktësisht rregullat e veçanta të përpunimit.'*

Në rastin konkret, jo vetëm që ndërhyrja nuk është proporcionale me qëllimin që do të arrihet, por nuk ofrohen as garancitë në përpunimin e të dhënave. Policia është përgjegjëse vetëm për survejimin e ambienteve publike me qëllim ruajtjen e rendit dhe sigurisë publike. Përmes ligjit 19/2016 bëhet i detyrueshëm survejimi edhe i ambienteve private, duke lënë në gjykimin e policisë se kush duhet të survejuar dhe ku duhet të instalohen kamerat. Nuk ka përcaktime në lidhje me mënyrën e vendosjes së kamerave, të cilat në rast se janë të lëvizshme mund të filmojnë edhe ambiente të tjera apo të personave të ndryshëm që nuk kanë lidhje me qëllimin. Kjo krijon hapësirë për abuzime dhe cënim të rëndë të privatësisë si një e drejtë themelore kushtetuese. Neni 13 i Ligjit i jep të drejtë Policisë të marrë pamje filmike, ndërkohë që KPRP penale përcakton qartë se dicka e tillë mund të realizohet vet përmes autorizimit të gjykatës.

Ligji nuk përmban asnjë dispozitë që të garantojë të dhënat e përfuara nga vendosja e mjeteve të regjistrimit-përgjimit. Kështu që, mundësia e keqpërdorimit të pamjeve filmike dhe të dhënave personale, shfrytëzimit për qëllime që nuk kanë lidhje me sigurinë, apo mundësia e keqpërdorimit të tyre nga ana e strukturave policore si mjet kërcënimi, diskreditimi publik apo për shantazh është evidente. Pra, ligji i miratuar nuk jep asnjë garanci lidhur me ruajtjen e privatësisë së qytetarëve.

Së treti: Ligji miratuar bie ndesh me Direktivën 95/46 EC dhe dispozitat e ligjit nr.9887, datë 10.03.2008 “ Për mbrojtjen e të dhënave personale”, i ndryshuar.

Ligji krijon mundësinë që përpunimi i të dhënave personale, i cili do të kryhet nga një prej sistemeve më të rëndësishëm, atë të video survejimit do të të monitorohet nga ana e Policisë së Shtetit, pasi më parë ajo të ketë bërë vlerësimin e riskut dhe të ketë vlerësuar se ku do të vendosen kamerat, ndërkohë që kjo është kompetencë e Autoritetit të Pavarur të Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale.

Ligji nuk konsideron se të gjithë palët e përfshira në kuptim të ligjit janë ‘*Kontrollues*’, dhe sit ë tillë ata zgjedhin në mënyrë të pavarur mjetin dhe mënyrat me të cilat përpunojnë të dhënat personale. Në këtë mënyrë këto subjekte janë të detyruara të zbatojnë ligjin nr.9887/2008 (i ndryshuar). Inspektimi në lidhje me këtë detyrim ligjor i takon Komisionerit, ndërkohë që në nenin 15 të ligjit kjo kompetencë i njihet ministrit përgjegjës për rendin dhe sigurinë publike.

Neni 6 i Ligjit i jep pushtet të pakufizuar Policisë së Shtetit për të vlerësuar instalimin e sistemit të kamerave të sigurisë kudo nëse përbën ‘*burim rreziku të shtuar*’, ndërkohë që nuk janë përcaktuar as kriteret mbi bazën e të cilave kufizohet apo përcaktohet lloji dhe masa e rrezikut. Analiza e vlerësimit të rrezikut sipas nenit 7 është vendimtare në vlerësimin e masave shtesë të detyruara nga Policia e Shtetit, e cila si rrjedhojë ndiqet edhe nga përpunimi i më shumë të dhënave dhe pa dyshim cënimi i privatësisë është edhe më evident.

Neni 4/a i ligjit, që parashikon vendosjen e kamerave në ambientet e punës bie në kundërshtim me pikën 10/2 të Udhëzimit nr.11/2011 “Për përpunimin e të dhënave të punonjësve në sektorin privat”, të Komisionerit , i cili ndalon në mënyrë kategorike survejimin e punonjësve, pasi është në tejkalim të qëllimit.

Ndryshe nga sa përcakton neni 6 i Ligjit, Udhëzimi i Komisionerit nr.12/2011“ Për kontrollin dhe identitetin në hyrje të ndërtesave”, ndalon përpunimin e të dhënave të vizitorëve në këtë mjet nëse një ndërtesë ose një zonë është e hapur për publikun.

Gjithashtu, referuar këtij Udhëzimi, pronari ose administratori duhet të mbajë lidhje dhe të njoftojë Komisionerin për cdo përpunim për qëllime të mbrojtjes së pronës ose të administrimit të ndërtesës dhe të sigurisë.

Ndryshe nga sa përcakton neni 7 i ligjit, Udhëzimi i Komisionerit nr.21/2012 “Për përcaktimin e rregullave për ruajtjen e sigurisë të dhënave personale të përpunuara nga subjektet përpunuese të mëdha”, përcakton se analiza e vlerësimit të riskut është një prej detyrimeve që mbart cdo kontrollues.

Ndryshe nga sa përcakton ky Ligj, kërkesa për përcaktimin e masave të sigurisë nga çdo kontrollues si dhe kompetenca për të mbikqyrur, kontrolluar, ushtruar hetime dhe vendosur sanksione në rast të konstatimit të shkeljeve i takon Komisionerit referuar ligjit nr.9887/2008 në të cilin është transpozuar Direktiva 95/46/EC.

Neni 11 sa i takon lëshimit të 'Vërtetimit të Sigurisë', organi dhe kriteret mbi të cilat jepet përcakton si autoritet kompetent Policinë, ndërkohë që kjo i është njohur Komisionerit.

Gjithashtu, në nenet 15 dhe 16 përcaktohen kompetenca të Policisë në drejtim të inspektimit për monitorimin e masave shtesë të sigurisë dhe të vendosjes së gjobave në rast të mosmarrjes së ktyre masave, ndërkohë që kjo është kompetencë e Komisionerit referuar ligjit 9887/2008.

Në arsyetimin e kthimit të këtij ligji janë marrë në konsideratë gjithashtu komentet dhe mendimet e misioneve PAMECA IV dhe ICITAP, të cilat kanë identifikuar cënimin e një sërë të drejtash themelore, për të cilat kanë dhënë rekomandimet përkatëse.

Të nderuar deputetë,

Në përfundim, referuar sa më sipër kërkoj mirëkuptimin Tuaj në rishqyrtimin e ligjit nr. 19/2016 "Për masat shtesë të sigurisë publike", pasi bie ndesh me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, Konventën Europiane e të Drejtave të Njeriut dhe jurisprudencën përkatëse të detyrueshme në Republikën e Shqipërisë.

Me respekt,

PRESIDENTI I REPUBLIKËS



BUJAR NISHANI