



REPUBLIKA E SHQIPËRISË

KUVENDI

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

Tiranë, më 20.07.2020

Dokument parlamentar

RAPORT

PËR DEKRETIN E PRESIDENTIT TË REPUBLIKËS NR. 11537, DATË 9.07.2020 “PËR KTHIMIN NË KUVEND TË LIGJIT NR. 73/2020 “PËR MIRATIMIN E AKTIT NORMATIV, ME FUQINË E LIGJIT, NR.20, DATË 20.5.2020 TË KËSHILLIT TË MINISTRAVE "PËR DISA NDRYSHIME DHE SHTESA NË AKTIN NORMATIV NR. 3, DATË 15.3.2020, TË KËSHILLIT TË MINISTRAVE, "PËR MARRJEN E MASAVE TË VECANTA ADMINISTRATIVE GJATË KOHËZGJATJES SË PERIUDHËS SË INFEKSIONIT TË SHKAKTUAR NGA COVID-19", TË NDRYSHUAR"

- *Hyrje*

Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut (*referuar në vijim “Komisioni”*), në mbledhjen e datë 20 korrik 2020, në cilësinë e komisionit përgjegjës, mori në shqyrtim dekretin e Presidentit të Republikës së Shqipërisë, nr. 11537, datë 9.07.2020 “Për kthimin në Kuvend të ligjit nr. 73/2020 “Për miratimin e aktit normativ, me fuqinë e ligjit, nr.20, datë 20.5.2020 të Këshillit të Ministrave "Për disa ndryshime dhe shtesa në aktin normativ nr. 3, datë 15.3.2020, të Këshillit të Ministrave, "Për marrjen e masave të vecanta administrative gjatë kohëzgjatjes së periudhës së infeksionit të shkaktuar nga COVID-19", të ndryshuar".

Relatore për shqyrtimin e dekretit të Presidentit të Republikës, Komisioni caktoi deputeten Klotilda Bushka (Ferhati).

Komisioni e shqyrton këtë dekret në zbatim të nenit 86 të Rregullores së Kuvendit të Republikës së Shqipërisë.

Për të zhvilluar procedurën e shqyrtimit të dekretit, në përgjigje të ftesës së Komisionit, në këtë mbledhje ishin të pranishëm nga institucioni i Presidencës: z. Bledar Dervishaj, këshilltar Presidentit për çështjet ligjore dhe znj. Katrin Treska, drejtore e përgjithshme e shërbimeve juridike; nga Ministria e Shëndetësisë dhe Mirëqënies Sociale: znj. Mira Rakacolli zëvendësministre dhe znj. Antoneta Njehrrëna, drejtore juridike.

- ***Arsyet për kthimin e ligjit sipas dekretit të Presidentit të Republikës dhe shqyrtimi i arsyeve të kthimit***

Me dekretin nr. 11537, datë 9.07.2020, Presidenti i Republikës konstaton, se edhe pse akti normativ është argumentuar se ndërmerret për qëllime shumë pozitive në kuadër të masave të përballimit të gjendjes së pandemisë “Covid 19”, në thelb të tij ai paraqet problematika të theksuara të kushtetutshmërisë, pasi:

- Cënon të drejta dhe liri themelore, si e drejta për informim dhe liria e shprehjes, të parashikuara nga nenet 22 dhe 23 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë;
- Sjell ndikime direkte në lirinë e veprimtarisë ekonomike, parashikuar nga neni 11 i Kushtetutës, përmes masave jo proporcionale dhe mungesës së mjeteve efektive të ankimimit të tyre.

Presidenti parashton disa argumenta në arsyetimin për kthimin e ligjit për rishqyrtim në Kuvend si më poshtë:

Së pari, parashikimet e akteve ligjore që miratohen apo zbatohen përtej gjendjes së fatkeqësisë natyrore, duhet të jenë shumë të kujdesshme dhe objektive në mënyrë që të drejtat dhe liritë themelore të parashikuara nga Kushtetuta dhe Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut, të respektohen dhe të mos cënohen. Aktualisht vendi ynë gjendet juridikisht në një situatë ligjore ku kemi të shpallur gjendjen e epidemisë për shkak të pandemisë “Covid 19”, ndërkohë që gjendja e fatkeqësisë natyrore e shpallur sipas ligjit, ka përfunduar.

Së dyti formulimi i pikës 1 të nenit 1 të aktit normativ nr. 20, datë 20.05.2020 paraqet problematika të theksuara kushtetuese, të cilat në mënyrë të përmbledhur renditen si më poshtë:

- Këshilli i Ministrave dhe Kuvendi nuk kanë arritur të parashikojnë në mënyrë të balancuar nevojën publike për këtë normë të re në raport me sanksionin administrativ.
- Vendosja e sanksioneve administrative në rast shkeljeje do të duhej të merrte detyrimisht në konsideratë që thelbi i aktivitetit mediatik të mos cënohet në atë masë sa të shkaktojë pamundësinë e ushtrimit të tij.
- Këshilli i Ministrave në propozimet e bëra e më pas Kuvendi gjatë shqyrtimit të tyre, do të duhej të kishin vlerësuar më mirë balancën midis interesit që synohet të mbrohet dhe të drejtave që kufizohen e sanksionohen.
- Kuvendi duhet të qartësonte se objektivi që justifikon kufizimin e së drejtës dhe ndëshkimin në rast shkeljeje, është në raport logjik dhe të drejtë me masën ndëshkuese të parashikuar dhe aspak në tejkalim të tij.
- Masat ndëshkuese joproportionale, mund të cojnë në ndëshkimin me pa të drejtë të mediave, jo më nga një organ i pavarur, por nga Ministria përgjegjëse për shëndetësinë që përfaqëson vullnetin politik, duke ndikuar drejtpërdrejtë në cilësinë dhe objektivitetin e informacionit, në këtë periudhë pandemie kur, informacioni objektiv ka shumë rëndësi për përmbushjen e përgjegjësisë qytetare.

- ***Argumenta të parashtruara në Komision gjatë shqyrtimit të arsyeve të Presidentit për kthimin e ligjit***

Lidhur me arsyen e parashtruar nga Presidenti se Kuvendi i Shqipërisë, si organ miratues i akteve normative, do të duhej të kishte bërë një analizë të thelluar mbi kushtetutshmërinë e aktit normativ pas përfundimit të gjendjes së fatkeqësisë natyrore, argumentohet se:

Kuvendi e ka shqyrtuar aktin normativ nr.20, datë 20.5.2020 të Këshillit të Ministrave për ta vlerësuar si në formë, ashtu dhe në përmbajtje, duke kontrolluar praninë e të gjitha elementeve të përcaktuara shprehimisht për aktin normativ me fuqinë e ligjit në Kushtetutë si dhe pajtueshmërinë e përmbajtjes së tij me Kushtetutën dhe ligjet e tjera në fuqi. Gjatë shqyrtimit të aktit normativ në Kuvend, është konstatuar se në momentin e nxjerrjes së aktit normativ, por edhe gjatë shqyrtimit në Kuvend, numri i personave të prekur nga infeksioni i shkaktuar nga COVID- 19 ka qenë dhe vazhdon të jetë në rritje. Kjo gjendje ka diktuar si të domosdoshme nevojën për marrjen e masave urgjente për të garantuar shëndetin dhe mirëqënien e popullatës dhe që legjislacioni ekzistues nuk i mundëson dot.

Bazuar në jurisprudencën e Gjykatës Kushtetuese, vetëm kur situata e krijuar vlerësohet e pamundur të presë aq kohë sa nevojitet për nxjerrjen e ligjit të nevojshëm nga organi ligjvënës, qoftë edhe nëpërmjet procedurave të përshpejtuara, iniciativa ligjvënëse mund t'i kalojë qeverisë. Në kushtet e përhapjes së infeksionit, Kuvendi vlerësoi se procedurat parlamentare janë të pamjaftueshme për të sjellë rregullimin e duhur ligjor në kohë. Bazuar në rregulloren e Kuvendit, projektligji nuk futet në kalendarin e punimeve pa kaluar të paktën dy javë nga momenti i paraqitjes së tij. Proceduralisht, do të duhet që projektligji të diskutohet nëpër komisione, pastaj të votohet në seancë, si edhe t'i dërgohet Presidentit për shpallje. Më pas duhet që të botohet në “Fletoren zyrtare” dhe të kalojë të paktën edhe një periudhë tjetër 15 ditore që ndryshimet e propozuara të hyjnë në fuqi. Është e qartë se kjo procedurë kërkon një kohë të gjatë që mund të shkojë edhe deri në dy muaj nga momenti i depozitimit të nismës nga Këshilli i Ministrave deri në hyrjen e tij në fuqi.

Akti normativ i nxjerrë nga Këshilli i Ministrave në datën 20.05.2020 ka nisur efektet e tij brenda periudhës kohore kur vendi iu nënshtrohej kufizimeve të gjendjes së fatkeqësisë natyrore dhe është miratuar nga Kuvendi po brenda këtij afati dhe atij 45 ditor nga dita e nxjerrjes së aktit, sipas përcaktimeve të bëra në nenin 101 të Kushtetutës.

Lidhur me rolin e Kuvendit në trajtimin e aktit normativ, përkundrejt përcaktimeve Kushtetuese, Gjykata Kushtetuese, në vendimet e saj nr. 23 datë 16.04.2014; nr. 24, datë 10.11.2006; nr. 1, datë 06.02.2013, ka mbajtur qëndrimin se është Kuvendi organi që bën vlerësimin dhe kontrollin e nevojës dhe urgjencës, sepse Kushtetuta e ka ngarkuar në mënyrë të drejtpërdrejtë për këtë qëllim. Duke përdorur termin “miraton”, Kushtetuta ka parasysh vlerësimin në formë dhe përmbajtje të normës dhe elementeve përbërëse të saj, si dhe shprehjen e mendimit përfundimtar nga organi vlerësues lidhur me aktin që shqyrton. Natyra e këtij vlerësimi është politike, por edhe juridike. Kuvendi i Shqipërisë ka analizuar dhe vlerësuar nevojën dhe urgjencën e këtij rregullimi, nëpërmjet aktit normativ, për të garantuar shëndetin dhe mirëqënien e popullatës në situatën e pandemisë botërore të shkaktuar nga COVID-19 dhe ka vendosur miratimin e tij duke e kthyer në ligj edhe në kuptimin formal.

Arsyet e parashtruara nga Presidenti i Republikës se akti normativ cënon të drejta dhe liri themelore, si e drejta për informim dhe liria e shprehjes, të parashikuara nga nenet 22 dhe 23 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, vlerësojmë se nuk qëndrojnë për sa më poshtë:

Akti normativ nr.20, datë 20.05.2020 parashikon lehtësim të masave të veçanta të ndërmarra nëpërmjet aktit normativ nr.3, datë 15.03.2020 në fushën e transmetimeve audiovizive, duke lejuar praninë e më shumë se një personi në të njëjtën studio televizive, me kushtin e vetëm të ruajtjes së distancës së sigurisë. Ky akt normativ nuk parashikon asnjë masë që mund të cënojë të drejtën për informim dhe lirinë e shprehjes, të parashikuara nga nenet 22 dhe 23 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë. Respektimi i distancës së sigurisë prej 2 metrash në transmetimet audiovizive vjen si një masë e domosdoshme në kuadër të udhëzimeve të Organizatës Botërore të Shëndetësisë për të mbrojtur shëndetin dhe jetën e shtetasve në kushtet e përhapjes së pandemisë botërore.

Akti normativ nr.20, datë 20.05.2020 nuk sjell ndryshime në masat administrative, të parashikuara në pikën 13, të nenit 3, të aktit normativ nr.3, datë 15.03.2020, të cilin Presidenti i Republikës e ka miratuar në heshtje dhe nuk e ka kthyer për rishqyrtim në Kuvend. Akti normativ është hartuar në harmoni me parimet kushtetuese për domosdoshmërinë dhe proporcionalitetin në përcaktimin e masave administrative dhe nivelit të gjobave, në rast të moszbatimit të masave të vendosura për të mbrojtur shëndetin dhe jetën e shtetasve. Bazuar në jurisprudencën kushtetuese, ndërhyrja e ligjvënësit duhet të respektojë kriteret e mëposhtme:

- (i) objektivi i ligjvënësit është mjaftueshëm i rëndësishëm për të justifikuar kufizimin e së drejtës;
- (ii) masat e marra janë të lidhura në mënyrë të arsyeshme me objektivin - ato nuk mund të jenë arbitrare, të padrejta ose të bazuara mbi vlerësime alogjike;
- (iii) mjetet e përdorura nuk janë më të ashpra se sa duhen për të arritur objektivin e kërkuar - sa më të mëdha efektet e dëmshme të masës së përzgjedhur, aq më tepër duhet të jetë i rëndësishëm objektivi për t'u arritur, në mënyrë që masa të justifikohet si e nevojshme¹.

Veçanërisht për sa u takon mjeteve të përdorura, Gjykata Kushtetuese është shprehur se mjetet e zgjedhura duhet të jenë të përshtatshme për realizimin e synimeve që ndiqen. Përdorimi i këtyre mjeteve duhet të jetë i domosdoshëm, gjë që do të thotë se synimi nuk mund të arrihet me mjete të tjera. Në vlerësimin e Kuvendit të Shqipërisë masat administrative të vendosura nëpërmjet këtij akti normativ, synojnë mbrojtjen e të drejtës themelore të jetës dhe shëndetit të shtetasve. Mbrojtja e interesit publik dhe e mirëqënies së shoqërisë në tërësi marrin përparësi në rastin e situatave të tilla, në kushtet kur Organizata Botërore për Shëndetësinë shpalli pandemi botërore dhe Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale shpalli gjendjen e epidemisë dhe shërbëjnë si premisa të rëndësishme për të konsideruar se masat administrative të vendosura janë në përpjesim me gjendjen që ka diktuar vendosjen e tyre dhe qëllimin që synohet të arrihet.

● *Diskutime në komision*

Përfaqëuesi i Institucionit të Presidentit, z. Bledar Dervishaj, prezantoi në mënyrë të përmbledhur përmbajtjen e dekretit të Presidentit të Republikës së Shqipërisë, nr. 11537, datë 9.07.2020 “*Për kthimin në Kuvend të ligjit nr. 73/2020 “Për miratimin e aktit normativ, me fuqinë e ligjit, nr.20,*

¹ vendimet nr.12, datë 14.04.2010 dhe nr.33, datë 08.06.2016 të Gjykatës Kushtetuese

datë 20.5.2020 të Këshillit të Ministrave "Për disa ndryshime dhe shtesa në aktin normativ nr. 3, datë 15.3.2020, të Këshillit të Ministrave, "Për marrjen e masave të vecanta administrative gjatë kohëzgjatjes së periudhës së infeksionit të shkaktuar nga COVID-19", të ndryshuar".

Z. Dervishaj, vuri në dukje vlerësimin e Presidentit për qëllimin pozitiv që ka akti normativ në kuadër të masave për përbalimin e gjendjes së shkaktuar nga përhapja e infeksionit Covid -19, por nga ana tjetër theksoi se një nga ndryshimet që parashikohet në nenin 1 të këtij akti, paraqet problematika me natyrë kushtetuese dhe që lidhen konkretisht me masat administrative ndëshkuese që parashikohen për moszbatim të distancës së sigurisë në studiot televizive. Sipas z. Dervishaj, Presidenti ka konstatuar se Këshilli i Ministrave dhe më pas Kuvendi me miratimin e aktit normativ nuk kanë aritur të parashikojnë në mënyrë të balancuar nevojën publike për këtë normë të re në raport me sanksionin e vendosur. Distanca e sigurisë është e mirëpritur për Presidentin në kushtet e përhapjes së virusit, por masat administrative që parashikohen në rast moszbatimi të kësaj mase, paraqiten dukshëm joproporcionale. Vendosja e sanksioneve të tilla, sipas vlerësimit të Presidentit, do të duhej të merrte në konsideratë që thelbi i aktivitetit mediatik të mos çenohej në atë masë sa të shkaktojë pamundësinë e ushtrimit të këtij aktiviteti. Kuvendi do të duhej të qartësonte se objektivi që justifikon kufizimin e së drejtës dhe ndëshkimi në rast shkeljeje është në raport llogjik dhe të drejtë me masën e parashikuar. Në vlerësimin e Presidentit, sanksioni financiar është jo vetëm në një nivel të lartë, por edhe i përcaktuar në mënyrë fikse, pa asnjë hapësirë vlerësimi rast pas rasti për nivelin e masës dhe gjobës duke mos lënë mundësi përshkallëzimi në varësi të nivelit të shkeljes. Edhe më shqetësuese, sipas z. Dervishaj, është që këto masa nuk ndërmerren nga një organ i pavarur, por nga një organ politik sic është ministria përgjegjëse për shëndetësinë duke rritur rrezikun e ndikimit të drejtpërdrejtë në cilësinë dhe në objektivitetin e informacionit, duke cënuar të drejtat themelore kushtetuese si liria e shprehjes dhe e drejta për informim.

Lidhur me arsyet e Presidentit të parashtruara në mbledhjen e Komisionit nga z. Dervishaj, relatorja znj. Bushka (Ferhati) parashtrroi argumentet e mëposhtme:

Akti normativ nuk sjell ndryshime të masave administrative që parashikohen në rastet e moszbatimit të masave për parandalimin e përhapjes së infeksionit në studiot televizive. Masa administrative e parashikuar në këtë akt është e njëjtë me masën administrative që akti normativ bazë nr. 3, datë 15.03.2020, ka parashikuar në pikën 13 të tij, të cilin Kuvendi i Shqipërisë e ka miratuar duke i dhënë fuqinë e ligjit dhe për të cilin Presidenti i Republikës nuk ka shprehur asnjë shqetësim lidhur me cënimin e të drejtave kushtetuese, duke e konsideruar të miratuar në heshtje.

Në vlerësimin e Kuvendit të Shqipërisë, masat administrative të vendosura nëpërmjet këtij akti normativ, synojnë mbrojtjen e të drejtës themelore të jetës dhe shëndetit të shtetasve. Mbrojtja e interesit publik dhe e mirëqënies së shoqërisë në tërësi marrin përparësi në rastin e situatave të tilla dhe shërbëjnë si premisa të rëndësishme për të konsideruar se masat administrative të vendosura janë në përputhje me gjendjen që ka diktuar vendosjen e tyre dhe qëllimin që synohet të arrihet.

Për sa i përket referimit të bërë nga Presidenti në dekretin e tij për opinionin e Komisionit të Venecias nr. 980/220 lidhur me ndryshimet ligjore të miratuara nga Kuvendi me ligjin nr. 97/2013 "Për mediat audiovizive në Republikën e Shqipërisë", znj Bushka argumentoi se çështjet që referohen në këtë opinion kanë të bëjnë me proporcionalitetin e masave dhe sanksioneve në rastet e shkeljeve të dispozitave të ligjit nga operatorët mediatikë në rastet e publikimeve të

informacioneve të pavërteta dhe nuk ka asnjë lidhje me aktin normativ që vendos rregulla për të garantuar mbrojtjen e jetës dhe të shëndetit të shtetasve.

Në përfundim të argumentave të parashtruara, znj. Bushka (Ferhati) u propozoi anëtarëve të komisionit që ta rrëzojnë dekretin e Presidentit të Republikës së Shqipërisë, nr. 11537, datë 9.07.2020 *“Për kthimin në Kuvend të ligjit nr. 73/2020 “Për miratimin e aktit normativ, me fuqinë e ligjit, nr.20, datë 20.5.2020 të Këshillit të Ministrave “Për disa ndryshime dhe shtesa në aktin normativ nr. 3, datë 15.3.2020, të Këshillit të Ministrave, “Për marrjen e masave të vecanta administrative gjatë kohëzgjatjes së periudhës së infeksionit të shkaktuar nga COVID-19”, të ndryshuar”.*

- ***Përfundime***

Në përfundim të diskutimeve, Komisioni me shumicën e votave, vendosi rrëzimin e dekretit të Presidentit të Republikës së Shqipërisë, nr. 11537, datë 9.07.2020 *“Për kthimin në Kuvend të ligjit nr. 73/2020 “Për miratimin e aktit normativ, me fuqinë e ligjit, nr.20, datë 20.5.2020 të Këshillit të Ministrave “Për disa ndryshime dhe shtesa në aktin normativ nr. 3, datë 15.3.2020, të Këshillit të Ministrave, “Për marrjen e masave të vecanta administrative gjatë kohëzgjatjes së periudhës së infeksionit të shkaktuar nga COVID-19”, të ndryshuar” dhe ia përcjell për votim seancës plenare.*

RELATORE

KRYETAR

KLOTILDA BUSHKA (FERHATI)

ULSI MANJA

