



# SHTETI I SË DREJTËS NË GJENDJE EMERGJENCE

## DOKUMENT ANALIZUES

### **Grupi i punës:**

Isuf Shehu

Blerina Fani

Eugen Pepa

Ledio Braho

Edlira Gjoni

**Maj 2020**

Ky dokument u prodhua si pjesë e iniciativave publike të alumnëve të “Shkollës Shqiptare të Studimeve Politike” dhe u mbështet nga Akademia e Studimeve Politike

**M**e trokitjen e virusit COVID-19 në kufijtë e Shqipërisë, tensioni dhe vëmendja qytetare ndaj masave që duhet të merrnin autoritetet shtetërore për të përballuar një kolaps të sistemit shëndetësor në vend, ishte tepër e lartë. Në këto kushte të vështira, të gjithë prisnin që Qeveria të ishte në vijën e parë të frontit dhe të ofronte siguri dhe mbrojtje për qytetarët, por për të arritur këtë përballje nevojitet që ekzekutivi të ketë më shumë fuqi për të vepruar si dhe që qytetarët të privohen nga disa prej të drejtave themelore të garantuara në një sistem demokratik.

Situatat e fatkeqësisë natyrore, kur garantimi i shëndetit të qytetarëve merr përparësi, e bën ta pamundur funksionimin normal të shtetit të së drejtës si dhe imponon kufizimin e një sërë të drejtash të individit. Por ndërsa luftimi i pandemisë kërkon masa radikale dhe ndërhyrje shtetërore për të siguruar bindjen ndaj kufizimeve, këto masa nuk nënkuptojnë sakrificim të plotë të kontrolleve dhe ekuilibrave demokratikë. Është e rëndësishme që edhe në një periudhë të tillë emergjence, garancitë në dispozicion të qytetarëve të mos çënohen përtej detyrimeve Kushtetuese si dhe në proporcion me situatën.

Ky proporcionalitet është i rëndësishëm të sigurohet për shkak se situatat e krizave janë momente që legjitimojnë premisa për rrëshkitje në arbitraritet të pushtetit edhe në demokracitë më të konsoliduara. Shpesh kthimi në hullitë normale të balancimit dhe kontrollit të ekzekutivit është i vështirë dhe mund të shtyhet përtej kapërcimit të emergjencës. Mjafton të kujtojmë përshembull se edhe pas afërsisht dy dekadave nga sulmet terroriste të 11 shtatorit, autoritetet amerikane të sigurisë vazhdojnë të përdorin ende programet e debatueshme të përgjimit të qytetarëve të miratuara me urgjencë nga Kongresi në atë periudhë. Për shkak se beteja me COVID-19 ende nuk është fituar dhe pritet një rritje e të prekurve me ardhjen e vjeshtës, kufizimet e të drejtave dhe masat e jashtëzakonshme të vendosura nga qeveria ka shumë gjasa që të zgjaten edhe për disa muaj të tjerë.

Duhet risjellë në kujtesë gjithashtu se shteti i së drejtës dhe balancimi i pushteteve ishte i vakët edhe përpara shpërthimit të coronavirusit në Shqipëri si rrjedhojë e mosfunksionimit të Gjykatës Kushtetuese dhe Gjykatës së Lartë, si dhe mungesës së përfaqësimit të opozitës në parlament, pushtetin vendor si dhe disa institucioneve të tjera kontrolluese.

Tashmë që faza e parë e përballimit të pandemisë ka kaluar është me vlerë që të kryhet një analizë e funksionimit të shtetit të së drejtës dhe proporcionalitetit të masave të ndërmarra gjatë kësaj periudhe të gjendjes së jashtëzakonshme. Me këtë synim, Akademia e Studimeve Politike inicioi gjatë muajit maj një seri diskutimesh online me një grup të alumnëve të saj, kryesisht ekspertë të jurisprudencës. Idetë dhe gjetjet e këyre diskutimeve shërbyen për të hartuar këtë dokument analizues mbi ndryshimet ligjore dhe aktet normative që janë ndërmarrë gjatë muajve të fundit nën situatën e emergjencës. Shpresojmë që këto rekomandime të shërbejnë për të siguruar një mbarëvajtje më të mirë të shtetit ligjor në pjesën e mbetur të gjendjes së jashtëzakonshme, si dhe të përmirësojnë vendimmarrjen në rast të rikthimit të rrezikut të pandemisë në muajt e vjeshtës.

---

## *Emergjenca dhe shteti i së drejtës*

---

Parimi i shtetit të së drejtës është një nga elementët themelorë të demokracisë si formë e qeverisjes. Garantimi përmes normave kushtetuese dhe akteve të tjera ligjore si dhe zbatimi i këtij parimi në jetën e përditshme, janë kushte të domosdoshme për funksionimin dhe zhvillimin e një shoqërie të lirë dhe respektimin sa më mirë të të drejtave dhe lirive themelore të individit.

Natyrisht, ligjet janë esenciale për funksionimin e shtetit të së drejtës. Kjo sepse qeverisja dhe veprimtaria e organeve të shtetit të së drejtës ndërtohet mbi bazën e ligjit dhe, nëse ka kontradikta e konflikte midis tyre, ose midis tyre dhe shtetasve, ligji zbatohet me anën e vendimeve gjyqësore. Kushtetuta, si ligji themelor, përcakton parimet dhe mekanizmat e përgjithshëm e të posaçëm të organizimit të shtetit. Ajo krijon institucionet e qeverisë duke ndarë pushtetet mes tyre në mënyrë që vënia e rregullit të fillojë që nga mekanizmat shtetërore. Pushtetet që u jepen institucioneve shtetërore kufizohen dhe vendoset një mekanizëm ndërkontrolli mes tyre duke ruajtur kështu ekuilibrin e funksionimit normal të tyre.

Të njëjtat parime kushtetueshmërie dhe mekanizma kontrolli janë të rëndësishme që të funksionojnë edhe në situatat e gjendjes së jashtëzakonshme. Për vetë kompleksitetin e kësaj situatë në të cilën mund të ndodhet vendi dhe rrezikun tepër të madh që është shumë i pranishëm në gjendjen e jashtëzakonshme, rrezik që është arbitrariteti, dispozitat Kushtetuese mbi këtë situatë përpiqen të qartësojnë kornizën ligjore brenda së cilës lejohet veprimtaria e shtetit në përballje të situatave të tilla. Për të parandaluar abuzime apo fuqizime të pushtetit ekzekutiv përkundrejt pushteteve të tjera, Kushtetuta rregullon me qartësi të tilla momente si: kush dhe në ç' situatë mund të shpallë gjendjen e jashtëzakonshme; cilat janë pasojat e vendosjes së kësaj gjendje; cilat të drejta mund të pezullohen (ngrihen) dhe cilat jo; për sa kohë mund të zgjasë një gjendje e tillë.<sup>1</sup>

Megjithatë siç do të vihet re në vijim është interesante se si pavarësisht faktit se Kushtetuta garanton kuadrin brenda të cilit të funksionojë shteti në periudhën e një gjendjeje të jashtëzakonshme, vendimmarrja për masa konkrete dhe gjykimi për menaxhimin e situatës i mbetet në thelb qeverisë.

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë i parashikon masat e jashtëzakonshme në një kapitull të dedikuar. Më konkretisht:

### **Neni 170**

---

<sup>1</sup> "Shteti i së Drejtës në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë", Zaganjori Xh, Anastasi A, Methasani-Çani E, 2011, fq 14

1. Masat e jashtëzakonshme mund të vendosen për shkak të gjendjes së luftës, gjendjes së jashtëzakonshme ose gjendjes së fatkeqësisë natyrore dhe zgjatin për aq kohë sa vazhdojnë këto gjendje.

2. Parimet e veprimtarisë së organeve publike dhe shkalla e kufizimit të të drejtave dhe lirive të njeriut gjatë gjithë periudhës së ekzistencës së gjendjeve që kërkojnë marrjen e masave të jashtëzakonshme, përcaktohen me ligj.

3. Ligji duhet të përcaktojë parimet, fushat dhe mënyrën e kompensimit të humbjeve që vijnë si rezultat i kufizimit të të drejtave dhe lirive gjatë marrjes së masave të jashtëzakonshme.

4. Aktet që ndërmerren si pasojë e marrjes së masave të jashtëzakonshme, duhet të jenë në përpjesëtim me shkallën e rrezikut dhe duhet të synojnë rivendosjen sa më të shpejtë të kushteve për funksionimin normal të shtetit.

Gjithashtu, bazuar në Nenin 175 të Kushtetutës, një numër i konsiderueshëm të drejtash themelore lejohet të kufizohen në gjendjen e fatkeqësisë natyrore, pra të drejtat e parashikuara më poshtë mund të “shkelen” nëse situatë e kërkon:

#### **Neni 37**

1. Paprekshmëria e banesës është e garantuar.

2. Kontrollat e banesës, si dhe të mjediseve që njësohen me të, mund të bëhen vetëm në rastet dhe në mënyrat e parashikuara me ligj.

3. Askujt nuk mund t'i bëhet kontroll vetjak jashtë procesit penal, me përjashtim të rasteve të hyrjes në territorin e shtetit dhe të daljes prej tij ose për të mënjanuar një rrezik që i kanoset sigurimit publik.

#### **Neni 38**

1. Kushdo ka të drejtë të zgjedhë vendbanimin si dhe të lëvizë lirisht në çdo pjesë të territorit të shtetit.

2. Askush nuk mund të pengohet të dalë lirisht jashtë shtetit.

#### **Neni 41**

4. Shpronësimet ose ato kufizime të së drejtës së pronës që barazohen me shpronësimin, lejohen vetëm përkundrejt një shpërblimi të drejtë.

#### **Neni 49**

1. Secili ka të drejtë të fitojë mjetet e jetesës së tij me punë të ligjshme, që e ka zgjedhur ose pranuar vetë. Ai është i lirë të zgjedhë profesionin, vendin e punës, si dhe sistemin e kualifikimit të vet profesional.

2. Të punësuarit kanë të drejtën e mbrojtjes shoqërore të punës.

## **Neni 51**

1. E drejta e të punësuarit për grevë që ka të bëjë me marrëdhëniet e punës, është e garantuar.

2. Kufizime për kategori të veçanta të punësuarish mund të vendosen me ligj për t'i siguruar shoqërisë shërbimet e domosdoshme.

Pra vetë Kushtetua parashikon një ndërhyrje deri në esencën e jetës individuale të gjithësecilit në këto situata të jashtëzakonshme, në sfera që në kushte normale do të konsideroheshin një dhunim i frikshëm i lirive vetjake të cilitdo prej nesh.

Ndërkohë përveç Kushtetutës një rol kyç në rregullimin e veprimtarisë shtetërore në kushtet e një gjendjeje të jashtëzakonshme, e cila mund të shpallet, ndër të tjera, përmes gjëndjes së fatkeqësisë natyrore është ligji 45/2019 “Për mbrojtjen civile”. Ky ligj rregullon me detaje menaxhimin e situatave të jashtëzakonshme duke themeluar një numër komitetesh në nivel qendror dhe vendor, të cilët mbështesin qeverinë për marrjen e masave dhe zbatimin e tyre në praktikë.

Qëllimi i këtij ligji, ndër të tjera, është zvogëlimi i riskut nga fatkeqësitë dhe realizimin e mbrojtjes civile për të garantuar mbrojtjen e jetës. Prej këtu lind një aspekt qendror i ligjit ai i riskut, çka përbën shkak për legjitimitimin e masave të marra në vijim. “Risku” trajtohet në disa rrafshje të ndryshme duke filluar me menaxhimin e riskut, vlerësimin e riskut, zvogëlimin e riskut, etj. Planet për përballimin e fatkeqësive duhet të bazohen mbi vlerësimin e riskut.<sup>2</sup> Në nivel qendror miratimi i vlerësimit të riskut, kryhet nga Këshilli i Ministrave.<sup>3</sup> E ndërsa ligji nuk parashikon shprehimisht detyrimin për publikimin e dokumentit të vlerësimit të riskut, në kuadër të parimit të përgjithshëm të ligjit për informim të publikut ku thuhet se “informimi për rreziqet dhe aktivitetet e institucioneve qendrore, vendore dhe të tjera, përgjegjëse për mbrojtjen nga fatkeqësitë natyrore dhe fatkeqësitë e tjera, duhet të jetë publik”<sup>4</sup>, një komunikim i dokumentit në fjalë do të mundësonte një mirëkuptim më të gjerë nga publiku i masave të marra nga qeveria.

Deri më sot komunikimi i situatës nga institucionet përkatëse është menaxhuar nëpërmjet informimit ditor mbi numrin e të prekurve dhe disa masa bazike për parandalimin e përhapjes së pandemisë në mediat audiovizuale dhe internet, ku mund të përmendet faqja [www.coronaviurs.al](http://www.coronaviurs.al) si edhe një faqe në Wikipedia dedikuar Covid-19 në Shqipëri.

---

<sup>2</sup> Neni 14 Ligji 45/2019 “Për mbrojtjen civile”

<sup>3</sup> Neni 18 Ibid

<sup>4</sup> Neni 5 Ibid

---

## *Përballja ligjore me emergjencën*

---

Shqipëria ishte një nga vendet e para në Evropë që ndërmori që më 9 mars masa të rrepta të izolimit të parashikuara nga gjendja e emergjencës. Nëpërmjet vendimeve të Këshillit të Ministrave (VKM) si dhe urdhëra të ministrisë së Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale<sup>5</sup>, u ndalua plotësisht funksionimi i sistemit arsimor, lëvizja e lirë e qytetarëve, aktiviteti i sipërmarrjes private, grumbullimet dhe protestat dhe aktivitete të tjera të lidhura me shëndetin publik, por u autorizuan njëkohësisht edhe forcat e armatosura ushtarake për të kryer patrullime me mjete të blinduara dhe armatim të rëndë në rrugët e qyteteve<sup>6</sup>.

Këto masa të rrepta ishin vërtet të nevojshme në momentet e para të shpërthimit të pandemisë, kur të gjithë i druheshin një kolapsi të sistemit shëndetësor, por në aspektin juridik mund të cilësohen në kufijtë e joligjores deri në shpalljen e gjendjes së emergjencës. Kjo situatë e menaxhimit me akte normative dhe urdhëra të ministrit të linjës vazhdoi në 14 ditët që pasuan (nga 9-24 mars). Në këto javë të para të pandemisë, u konstatua gjithashtu një problematikë në informacionin mbi VKM dhe urdhërat, të cilët kishin pasoja për qytetarët dhe bizneset. Të gjitha njoftimet mbi masat e marra si dhe ndëshkimet përkatëse, u bënë publike kryesisht nga komunikimet e përditshme të Kryeministrit në Facebook dhe nuk u shoqëruan me fushata efektive informimi. Ndërkohë, numri i madh i vendimeve të prodhuara për vetë situatën kur kërkohej një vendimmarrje urgjente, e bëri të vështirë botimin në kohë të urdhërave me karakter normativ në Fletoren Zyrtare, si një detyrim sipas Ligjit 78/2014 “Për qendrën e botimeve zyrtare”. Mbetet për t’u analizuar më tej nëse janë publikuar të gjitha aktet normative të kësaj periudhe të emergjencës. Pasojë e këtij dy javëshi që i parapriu shpalljes së gjendjes së jashtëzakonshme, ishte anulimi i ndëshkimeve administrative ndaj qytetarëve dhe drejtuesve të mjeteve për thyerje të karantinës, dënime të cilat mund të rrëzoheshin në rast ankimi gjyqësor.

Vetëm më 24 mars, qeveria vendosi të shpallë zyrtarisht **gjendjen e jashtëzakonshme të fatkeqësisë natyrore** përmes një Vendimi të Këshillit të Ministrave<sup>7</sup>, duke ligjëruar në këtë mënyrë të gjitha masat shtrënguese si dhe kufizimin e të drejtave themelore të individit të parashikuara në Kushtetutë si dhe ligjin për mbrojtjen civile.

Një ditë më pas, më 25 mars, Këshilli i Ministrave vendosi gjithashtu shtyrjen e të gjitha seancave gjyqësore për çështjet administrative, civile dhe penale të planifikuara nga të gjitha gjykatat në vend. Ky vendim zyrtarizoi në fakt faktin e kryer të mbylljes së gjykatave duke pamundësuar proceset gjyqësore si dhe ankimet e qytetarëve ndaj akteve normative dhe masave ndëshkimore të ndërmarra nga autoritetet gjatë kësaj periudhe të emergjencës.

---

<sup>5</sup> Urdhri i Ministrit të Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale Nr. 135, datë 9.03.2020 - Nr. 156, datë 10.03.2020 - Nr. 177/1, datë 16.03.2020 - Nr. 177/2, datë 18.03.2020 - Nr. 193, datë 20.03.2020

<sup>6</sup> Vendim i Këshillit të Ministrave Nr.211, datë 11.03.2020

<sup>7</sup> Vendim i Këshillit të Ministrave Nr.243, datë 24.3.2020

Më 31 mars, Shqipëria dorëzoi gjithashtu pranë Këshillit të Evropës një notë verbale<sup>8</sup> për derogimin apo pezullimin e përkohshëm të neneve 8 dhe 11 të Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut deri në një njoftim të dytë. Pavarësisht se vetë Konventa e njëj këtë mundësi pezullimi, kjo tërheqje kufizoi mundësinë e ankimit të qytetarëve shqiptarë pranë Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut për limitimin e të drejtave të tyre.

Më 14 prill, Komisioni Parlamentar i Ligjeve, inicioi disa ndryshime në Kodin Penal me qëllim forcimin e masave të ndëshkimit për përhapjen e sëmundjeve infektive. Përmes kësaj nisme, propozohet që shkelja e rregullave të distancimit social të vendosura nga qeveria duke shkaktuar përhapjen e sëmundjeve infektive, të dënohet me gjobë, ose me burg dhe, nëse ka shkaktuar viktima nga sëmundja infektive, deri 15 vjet burg. Propozimi u kundërshtua nga institucioni i Avokatit të Popullit, i cili argumentoi se dispozita të kësaj natyre nuk duhet të miratohen gjatë gjendjes së jashtëzakonshme. Gjithashtu tridhjetë organizata për të Drejtat e Njeriut, në një reagim të përbashkët i konsideruan propozimet në kundërshtim me Kushtetutën. Presidenti Ilir Meta u përfshi publikisht në këtë debat dhe shumica socialiste miratoi vetëm 2 ditë më pas, më 16 prill, këto ndryshime në Kodin Penal, duke marrë në konsideratë rekomandimet për uljen e dënimeve të parashikuara me përgjysmimin e sanksioneve maksimale deri në 8 vjet burg.

Më 23 prill, kur mbaronte afati 30 ditor i gjendjes së jashtëzakonshme të shpallur prej tij<sup>9</sup>, Këshilli i Ministrave i propozoi Kuvendit të Shqipërisë zgjatjen e afatit të gjendjes së fatkeqësisë natyrore për 60 ditë të tjera (deri me 23 qershor). Ky propozim u miratua nga Kuvendi gjatë seancës që u zhvillua me protokoll të veçantë sigurie për shkak të pandemisë. Në këtë momente, ishin konfirmuar zyrtarisht në Shqipëri vetëm 27 viktima nga 663 raste pozitive me COVID-19.

Duhet nënvizuar se kjo situatë i gjeti qarqet Tiranë, Durrës dhe Kurbin në një gjendje të fatkeqësisë natyrore të shpallur me herët nga Këshilli i Ministrave si pasojë e tërmetit të 26 nëntorit 2019<sup>10</sup>. Konkretisht, kryeqyteti dhe pjesa kryesore e populluar e vendit nën këto 3 qarqe, do të jetë minimalisht prej shtatë muajsh nën kufizimet e gjendjes së jashtëzakonshme.

---

### ***Shëndeti i shtetit të së drejtës***

---

Të gjitha kufizimet e të drejtave të cituara më lart si rrjedhojë e gjendjes së emergjencës të COVID-19, krijojnë premisa për cënimin e parimit të ndarjes së pushteteve, që është baza e shtetit të së drejtës, shtetit pluralist, shtetit demokratik, dhe të shtetit që bazohet në nismën e lirë dhe ekonominë e tregut. Kërkesa ndaj qeverisë për të qenë reaguese dhe t'i përgjigjet nevojave të qytetarëve është më e rëndësishme sot se kurrë. Por njëkohësisht me ndërmarrjen e veprimeve

---

<sup>8</sup> [https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/declarations?p\\_auth=oC00wpDO&fbclid=IwAR30FSPaYAeGuUGaxvC\\_hqYhSo6qzMvFW\\_OVv4BQok11k--knghAs\\_lfYw](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/declarations?p_auth=oC00wpDO&fbclid=IwAR30FSPaYAeGuUGaxvC_hqYhSo6qzMvFW_OVv4BQok11k--knghAs_lfYw)

<sup>9</sup> Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, Neni 174, pika 1

<sup>10</sup> Vendim i Këshillit të Ministrave Nr.750, datë 27.11.2019 dhe Nr.850, datë 13.12.2019

që mbrojnë shëndetin dhe sigurinë, autoritetet duhet të sigurojnë që veprime të tilla kryhen duke respektuar normat demokratike: zbatimin e shtetit të së drejtës, transparencën dhe përgjegjshmërinë. Pandemia nuk mund të justifikojë pezullim të palimituar të demokracisë, ndërsa kufizimet e lirive civile duhet të jenë të përkohshme, proporcionale dhe transparente.

Më poshtë, po renditim disa problematika që janë hasur gjatë këtyre muajve të parë të gjendjes së emergjencës për shkak të pandemisë. Një analizë e tillë e fushëveprimit të deritanishëm ligjor mund të shërbejë për të arritur në një vlerësim paraprak mbi dinamikat e deritanishme dhe ofrojë disa propozime konkrete për të evituar këto problematika në zbatimin e shtetit të së drejtës në javët e ardhshme të qëndrimit në fuqi të kësaj gjendjeje.

### ➤ **Mungesa e procesit të rregullt ligjor**

Pezullimi i veprimtarisë së gjykatave gjatë pandemisë ka krijuar një problematikë thelbësore në funksionimin e shtetit të së drejtës dhe pamundësuar cdo ankimimin ndaj vendimeve dhe masave administrative. Në rastet kur Këshilli Ministrave shpall gjendjen e fatkeqësisë natyrore sic është pandemia e Covid-19, Kushtetuta ka të përcaktuar qartë se cilat janë të drejtat dhe liritë që mund të kufizohen, privohen apo derogohen. E drejta për një proces të rregullt ligjor referuar Kushtetës dhe me konkretisht nenit 175 paragrafi dytë, nuk identifikohet si një nga të drejtat që mund të kufizohet. Kjo e drejtë ashtu si të drejtat e tjera vetjake nuk është abstrakte apo deklarative, që konfirmon shtetin e së drejtës. Ajo konkretizohet dhe përmbushet nëpërmjet punës dhe veprimtarisë së gjykatave. Pa funksionimin e gjykatave nuk kemi proces dhe për pasojë nuk mundet as të pretendojmë që të kemi një proces të rregullt ligjor. Si rrjedhim, pezullimi apo ndërprerja e punës së gjykatave të të gjitha niveleve drejtpërdrejtë krijoi një kufizim të të drejtës për një proces të rregullt ligjor. Deri më sot nuk është bërë ende publike se mbi çfarë argumenti dhe mendimi tekniko-shkencor u caktua një masë e tillë nga autoritetet shtetërore.

### ➤ **Ndryshimet e nxituara të Kodit Penal**

Pavarësisht se të gjitha palët e përfshira në debatin për ndryshimet e shpejtuara në Kodin Penal dolën “të fituara” nga konsensusi në uljen e masave ndëshkuara të parashikuara, pak u fol publikisht për legjitimitetin e këtyre ndryshimeve nën gjendjen e emergjencës. Në një opinion zyrtar që Fondacioni Shoqëria e Hapur për Shqipërinë (OSFA)<sup>11</sup> i paraqiti Komisionit të Ligjeve në kuadër të këtyre ndryshimeve, theksohej se “*Kodi Penal bën pjesë në kategorinë e akteve që miratohen me shumicë të cilësuar në bazë të nenit 81/2 të Kushtetutës dhe ndryshimet e tij nuk mund të bëhen në asnjë rast nga Kuvendi me procedurë të përshpejtuar. Ky përfundim mbështetet në nenin 83, pika 3 e Kushtetutës i cili ndalon shprehimisht zbatimin e procedurës së përshpejtuar për shqyrtimin e projektligjeve që kërkojnë miratimin me 3/5 e votave të të gjithë anëtarëve të Kuvendit, me përjashtim të ligjit për gjëndjen e jashtëzakonshme.*

---

<sup>11</sup> <https://www.osfa.al/njoftime/opinion-ligjor-mbi-ndryshimet-e-propozuara-ne-kodin-penal-ne-kuader-te-pandemise-globale-covid-19>

Sipas vendimit të Gjykatës Kushtetuese nr.1, 12.1.2011, legjislacioni penal: “ ....është një tregues kuptimplotë për çdo vend, në kuptimin se sa ai është në gjendje të balancojë të drejtën e shtetit për të siguruar rendin publik e shoqëror nga njëra anë, me të drejtat dhe liritë e individit nga ana tjetër. Në vlerësimin e Gjykatës kjo është gjithashtu, një arsye tjetër që e ka detyruar kushtetutëbërësin të kërkojë një konsensus më të gjerë nga forcat politike të përfaqësuara në Kuvend, me qëllim që sanksionet penale të parashikohen vetëm për ato lloj veprimesh ose mosveprimesh, të cilat të jenë të krahaseshme për nga rëndësia me vlerat që mbrojnë.”

Gjithashtu, këto ndryshime në Kodin Penal përveç ngutjes në vendimmarrje dëshmuar për një mungesë të theksuar të njohurive në fushën e të drejtës penale të hartuesve ligjorë dhe aparatit administrativ. Kjo e drejtë ka disa parime të cilat garantojnë të natyrshmen, logjikën dhe dobinë në korpusin e normave penale. Një ndër to është parimi “një autor – një vepër – një dënim”, por faktikisht për shkak të dinamikës dhe larmisë së fakteve që konsiderohen shoqërisht të rrezikshme dhe të denueshme gjen zbatim instituti i konkurimit të veprave penale. Çdo legjislator dhe hartues korpusesh penale (kodesh penale) synon në çdo mënyrë të shmangë prezencë e institutit të “konkurimit të veprave penale” pasi prodhon vështirësi si në praktikë dhe në analizë. Në rastin e ndryshimeve të fundit neni 89/b “Përhapja e sëmundjeve infektive” dhe neni 242/1” Moszbatimi i masave të autoriteteve shtetërore gjatë gjendjes së masave të jashtëzakonshme apo gjatë gjendjes së epidemisë” i Kodit Penal, në mënyrë të pajustificuar kemi prodhur konkurim/përplasje, dhe kjo përplasje është midis këtyre dy neneve dhe me dispozita të tjera të Kodit Penal. Konkurimi në këtë rast shfaqet në të gjitha format e mundshme: konkurim real (kur autori ka kryer më shumë se disa vepra penale), konkurim imagjinar (kur autori ka kryer vetëm një vepër penale por veprimi i paligjshëm/kriminal parashikohet në disa dispozita penale, dhe që duhet të identifikohet se cila prej tyre duhet të zbatohet), konkurimi material (autori i ka kryer veprat në më shumë se një akt kriminal) dhe konkurimi formal (autori i ka kryer veprat në një akt të vetëm). Kjo gjë mund të ishte shmangur nëse faktori politik do të merrte në konsideratë qëndrimet e ekspertëve të ligjit, dhe posaçërisht të të drejtës penale.

#### ➤ **Ndihma e kushtëzuar për biznesin**

Bazuar në ligjin nr. 45/2019 “Për mbrojtjen civile”, konkretisht nenin 41, parashikohet përgjegjësia e shtetit për të kompensuar pasojat e dëmeve të shkaktuara ndaj personave fizik ose juridik nga gjendja e fatkeqësisë natyrore. Bazuar mbi këtë ligj, Këshilli i Ministrave ka aprovuar deri më sot dy skema të garancisë shtetërore në ndihmë të biznesit të prekur nga kufizimet e pandemisë, duke i alokuar ato nëpërmjet Bankave të Nivelit të Dytë<sup>12</sup>. Ndërsa në skemën e parë, atë të pagave për punonjësit, flitet për një kompensim të interesit të kredisë, në skemën e dytë, kredi për likuiditetin e biznesit, pritet që huamarrësit të shlyejnë edhe interesin përkatës të kredisë. Në këtë aspekt, mund të vlerësohet se kjo garanci e dytë sovraane, nuk mund të konsiderohet si kompensim për bizneset e prekura, përderisa përmban një barrë të interesit të kredisë që bie mbi “shpatullat” e subjekteve.

---

<sup>12</sup> Vendim i Këshillit të Ministrave nr. 277, datë 6.4.2020

Për më tej, nëpërmjet VKM nr. 370, datë 06.05.2020 Këshilli i Ministrave ndryshoi termat e Marrëveshjes së Garancisë, duke përjashtuar kështu nga skemat bizneset që kanë “kredi me probleme”. Legjislacioni i sipër cituar dhe Kushtetuta Neni 170, pika 3, në rastin e gjendjeve të fatkeqësive natyrore, parashitjnë detyrimin për kompensimin e humbjeve si rezultat i kufizimit të lirive, duke nënkutuar si “kompensim” një sasi të hollash e cila nuk shoqërohet me një detyrim, por vetëm si e drejtë, nga e cila përfiton në rastin e gjendjes së fatkeqësisë. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë përcakton se disa të drejta mund të kufizohen, mund të cenohen gjatë një gjendje fatkeqësie natyrore sic njihen ndryshe “të drejtat kolektive”, si e drejta e organizimit dhe e tubimit, por nga ana tjetër përcakton dhe moskufizimin, moscënimin e disa të drejtave, që njihen si “të drejta personale”, sic janë e drejta e jetës, e drejta për një proces të rregullt ligjor, si dhe të drejtat ekonomike që në vetvete lidhen me jetesën e gjithësecilit.

### ➤ **Derogimi i Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut**

Konventa Evropiane e të Drejtave të Njeriut parashikon në Nenin 15 të saj derogimin e përkohshëm nga detyrimet e saj, shprehimisht: *“Në rast lufte ose rreziku tjetër publik që i kanoset jetës së kombit, çdo Palë e Lartë Kontraktuese mund të marrë masa që iu shmangen detyrimeve të parashikuara nga kjo Konventë, vetëm për aq sa e kërkon situata”*. Këtu është bazuar edhe kërkesa zyrtare e Shqipërisë dhe disa vendeve të tjera anëtare të Këshillit të Evropës në vendimet e tyre për derogim të të drejtave gjatë javëve të para të pandemisë. Në rastin e vendit tonë, duhet theksuar se ky akt themelor i të drejtave të njeriut është inkorporuar në Kushtetutë (neni 116), ku përcaktohet se korpusi i të drejtave të njeriut të kësaj Konvente qëndron në një nivel mbi ligjet, në fakt i barabartë me Kushtetutën.

Më tej në Nenin 17, përcaktohet se *“Kufizime të të drejtave dhe lirive të parashikuara në Kushtetutë ...nuk mund të cenojnë thelbin e lirive dhe të të drejtave dhe në asnjë rast nuk mund të tejkalojnë kufizimet e parashikuara në Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut”*.

Për vetë rëndësinë që i është dhënë kësaj Konvente në Kushtetutën shqiptare si dhe në kushtet e lehtësimit të masave ndaj përhapjes së pandemisë, është e nevojshme që të ketë një rikthim sa më të shpejtë në standartin e të drejtave të Konventës si dhe të vlerësohet parametri që lejon derogimin prej saj në të ardhmen, pra atë të kohësisë, sikundër përcakton neni 15 i saj, përkundër rrezikut real që mund t’i kanoset publikut nga COVID-19 në të ardhmen.

---

### ***Rekomandime për vijimin***

---

Për nga vetë natyra e tyre menaxhimi i fatkeqësive natyrore nuk mund të jetë asnjëherë i mirëlllogaritur apo tërësisht shterrues pasi elementi i papritshmërisë dhe nevoja urgjente për zvogëlimin e rrezikut vështirësojnë përgjigjen e duhur në kohën e duhur. Sidoqoftë, parimi më i rëndësishëm që nuk duhet anashkaluar në gjithë këtë proces të vështirë është ruajtja e balancës mes nevojës për veprim dhe masave për t’iu përgjigjur kësaj nevoje. Pra në emergjencën e

veprimeve që kërkon situata nuk duhet humbur nga vëmendja proporcionaliteti i masave të marra.

Kjo analizë e shkurtër mbi ndryshimet ligjore dhe aktet normative që janë ndërmarrë gjatë muajve të fundit nën situatën e emergjencës, nuk mund të vlerësojë objektivisht funksionimin e shtetit të së drejtës dhe proporcionalitetin e kufizimeve të të drejtave për shkak të pandemisë. Për të arritur në një vlerësim të tillë objektiv nevojitet një kërkim i thelluar si dhe një qasje shumëplanëshe. Megjithatë, analiza e zhvillimeve si dhe problematikat e konstatuara më sipër, synon të shërbejë si një nxitje e mëtejshme për të nisur sa më parë hartimin e instrumentave vlerësues të situatës së rrezikut nga COVID-19 si dhe kornizën përkatëse të veprimit të legjitimuar të autoriteteve shtetërore në proporcion me zhvillimet. Kjo është edhe më urgjente kur ende nuk ka një fund të qartë të pandemisë në horizont.

Bazuar në gjetjet e mësipërme, disa rekomandime që mund të ofrohen për menaxhimin e mëtejshëm të gjendjes së jashtëzakonshme janë:

1. Zhvillimin e një dokumenti për vlerësimin e riskut (një detyrim i ligjit 45/2019 “Për mbrojtjen civile”) si dhe një plani përkatës veprimi institucional në situatën konkrete të COVID-19. Në rast të ekzistencës tashmë të këtij dokumenti, rekomandohet komunikimi i tij për publikun për të mundësuar një mirëkuptim më të gjerë të masave të marra nga autoritetet publike.
2. Rikthimi i funksionimit të plotë të sistemit gjyqësor për të siguruar një proces të rregullt ligjor, si një nga të drejtat që nevojitet të mos kufizohet edhe në gjendjet e jashtëzakonshme. Dëmi që mund të vijë nga mungesa e drejtësisë për individët mund të jetë po aq i rrezikshëm sa ai nga pandemia. Çdo pezullim i institucioneve të drejtësisë në muajt në vijim duhet të bazohet mbi një vlerësim paraprak të situatës së virusit dhe rrezikut përkatës.
3. Koordinimin e masave shtrënguese dhe kufizimeve të të drejtave në Shqipëri me standartet e hartuara së fundi nga Bashkimi Evropian dhe Këshilli i Evropës, duke iu përmbajtur shembujve më të mirë të funksionimit të institucioneve demokratike dhe garantimit të lirive themelore në situata të ngjashme në vendet evropiane.

**Maj 2020**