



REPUBLIKA E SHQIPËRISË

KUVENDI

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

Tiranë, më 01.04.2020

RAPORT

PËR

AKTIN NORMATIV NR.3, DATË 15.3.2020, “PËR MARRJEN E MASAVE TË VEÇANTA ADMINISTRATIVE GJATË KOHËZGJATJES SË PERIUdhËS SË INFEKSIONIT TË SHKAKTUAR NGA COVID-19”

- Hyrje

Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, në cilësinë e Komisionit përgjegjës, në mbledhjen e datës 01.04.2020, mori në shqyrtim Aktin Normativ nr. 3, datë 15.03.2020 “Për marrjen e masave të veçanta administrative gjatë kohëzgjatjes së periudhës së infeksionit të shkaktuar nga COVID-19”.

Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut caktoi relatore për shqyrtimin e Aktit Normativ deputeten Klotilda Bushka (Ferhati).

Në mbledhjen e Komisionit, për të prezantuar Aktin Normativ dhe për të dhënë informacionet e kërkuara nga deputetët, ishte e pranishme znj. Mira Rakacolli, zëvendësministre e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale.

I. BAZA KUSHTETUESE PËR PROPOZIMIN E AKTIT NORMATIV

Akti normativ i propozuar për miratim, është akt normativ me fuqinë e ligjit, në bazë të nenit 101 të Kushtetutës, i cili përcakton se Këshilli i Ministrave, në rast nevojë dhe urgjence, nën përgjegjësinë e tij, mund të nxjerrë akte normative që kanë fuqinë e ligjit.

Akti normativ shoqërohet me relacionin përkatës sipas nenit 68 të Rregullores së Kuvendit.

II. QËLLIMI DHE PËRMBAJTJA E AKTIT NORMATIV

Qëllimi i Aktit Normativ

Qëllimi i këtij akti normativ është përcaktimi dhe forcimi i zbatimit të rregullave, të vendimeve, të urdhrave dhe të udhëzimeve të nxjerra nga organet kompetente, në të gjithë territorin e Republikës së Shqipërisë, për parandalimin dhe luftimin e përhapjes së infeksionit të shkaktuar nga COVID-19.

Ky akt normativ vjen si një domosdoshmëri në kushtet kur Organizata Botërore për Shëndetësinë shpalli pandemi botërore dhe, për pasojë, Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale shpalli gjendjen e epidemisë. Ashtu si shumë vende të botës edhe Shqipëria është pjesë listës së shteteve ku është përhapur infeksioni shkaktuar nga COVID-19.

Të gjitha strukturat shëndetësore janë të angazhuara maksimalisht për të parandaluar dhe diagnostikuar këtë infeksion.

Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale, në zbatim të ligjit nr.15/2016, “Për parandalimin dhe luftimin e infeksioneve dhe sëmundjeve infektive”, si dhe në zbatim të udhëzimeve të Organizatës Botërore të Shëndetësisë ka ndërmarrë një sërë masash, si më poshtë vijon:

- a) Ndalimi dhe kufizimi i lëvizjeve me mjetet e transportit;
- b) Mbyllja deri në një njoftim të dytë e të gjitha bareve, lokaleve, restoranteve dhe klubeve në të gjithë vendin;
- c) Mbyllja e shkollave, kopshteve, çerdheve etj.;
- ç) Ndalimi i eksportit të barnave;
- d) Mbyllja e aktiviteteve, publike dhe jopublike, si aktivitete sportive, kulturore dhe konferenca, si dhe anulimi i të gjitha grumbullimeve masive, në vende të mbyllura apo të hapura, si koncerte, tubime dhe dëgjesa publike;
- d) Vendosja e distancës së sigurisë ndërmjet punonjësve, prej 1.5 metrash, në të gjitha bizneset që nuk mund të mbyllen për arsye të zinxhirit ekonomik;
- e) Reduktimi në maksimum i personelit të *call center*-ave dhe garantimi i distancave dhe i kushteve mbrojtëse për çdo punonjës.

Këshilli i Ministrave, me aktin normativ “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr.15/2016, “Për parandalimin dhe luftimin e infeksioneve dhe sëmundjeve infektive””, vendosi sanksione të rënda për të gjithë ata persona që do të shkelnin masat e marra, në zbatim të këtij akti normativ.

Sigurisht, i gjithë ky proces parandalues, kufizues dhe trajtues kërkon përfshirjen e të gjitha strukturave shtetërore, si Policia e Shtetit apo ministrinë përgjegjëse për rendin, infrastrukturën, drejtësinë, financat etj. Të gjitha përpjekjet për parandalimin dhe trajtimin e sëmundjes infektive të shkaktuar nga COVID-19 kërkojnë përfshirjen edhe të strukturave

jopublike, kryesisht të strukturave jopublike shëndetësore, të cilat duhet të jenë në të njëjtën gatishmëri me strukturat publike dhe të vihen në funksion të tyre.

Një hallkë e rëndësishme e unifikimit të përpjekjeve për parandalimin e infeksionit të shkaktuar nga COVID-19 është media, e cila, në këto momente duhet të luajë një rol të rëndësishëm si në transmetimin për popullatën të një informacioni sa më të saktë e në kohë reale ashtu edhe në gjendjen psikologjike të saj.

Për të gjitha arsyet e sipërpërmendura, është e domosdoshme nxjerrja e një akti normativ në kushtet e një situatë emergjente për përcaktimin e masave të veçanta që do të merren ndaj personave, fizikë/juridikë apo individë, shqiptarë ose të huaj, të cilët shkelin rregullat, vendimet, urdhrat dhe udhëzimet e nxjerra nga organet kompetente, gjatë gjithë kohëzgjatjes së periudhës së infeksionit të shkaktuar nga COVID-19.

Përmbajtja e Aktit Normativ

Në nenet 1 dhe 2, të aktit normativ, parashikohen objektet, subjektet dhe qëllimi i hartimit të këtij akti normativ. Ky akt normativ ka për objekt përcaktimin e masave të veçanta që do të merren ndaj personave, fizikë/juridikë apo individë, shqiptarë ose të huaj, pavarësisht vendbanimit të tyre, të cilët shkelin rregullat, vendimet, urdhrat dhe udhëzimet e nxjerra nga organet kompetente, gjatë gjithë kohëzgjatjes së periudhës së infeksionit të shkaktuar nga COVID-19.

Në nenin 3, të aktit normativ, në përputhje me parimin e ligjshmërisë parashikohen veprimet/mosveprimet që përbëjnë kundërvajtje administrative dhe sanksionet përkatëse administrative me gjobë. Të gjitha masat administrative të parashikuara synojnë përballimin e situatës së krijuar, ruajtjen e shëndetit të popullatës, por edhe mbrojtjen e interesit publik nga rastet e abuzimeve të produkteve të konsumit të përditshëm dhe barnave. Këto sanksioneve administrative janë në përpjestim me gjendjen që dikton vendosjen e tyre.

Në nenin 4, të aktit normativ, parashikohen organet kompetente për dhënien e masave administrative përkatësisht organi kompetent sipas fushës së përgjegjësisë dhe, në çdo rast, Policia e Shtetit si organi përgjegjës për sigurinë publike.

Në përputhje me parashikimet e ligjit nr. 10279/2010 “Për kundërvajtjet administrative”, gjobat e dhëna, sipas këtij akti normativ, përbëjnë titull ekzekutiv. Të ardhurat e arkëtuara nga gjobat e mbledhura, sipas këtij akti normativ, është parashikuar të derdhen 100% në buxhetin e shtetit. Shqyrtimi dhe dhënia e masave administrative bëhen në përputhje me parashikimet e Kodit të Procedurave Administrative.

Në nenin 5, të aktit normativ, parashikohet që vendimmarrja e organeve kolegjiale të realizohet edhe nëpërmjet mjeteve të komunikimit elektronik.

Në nenin 6, të aktit normativ, parashikohen kohëzgjatja dhe zbatimi i aktit normativ. Ky akt normativ ka karakter të përkohshëm dhe zbatohet për aq kohë sa zgjat periudha e infeksionit të shkaktuar nga COVID-19. Zbatimi i këtij akti normativ, për kohëzgjatjen e periudhës së

infeksionit të shkaktuar nga COVID-19, ka përparësi ndaj dispozitave të akteve të tjera lidhur me masat administrative. Në çdo rast, akti normativ nuk përjashton zbatimin e legjislacionit në fuqi për parandalimin dhe luftimin e sëmundjeve infektive apo akteve të tjera ligjore, për aq sa dispozitat e ligjeve të tjera nuk janë në kundërshtim me dispozitat e këtij akti.

Në nenin 7, të aktit normativ, parashikohet hyrja në fuqi menjëherë dhe botimi në “Fletoren zyrtare” të këtij akti.

III. ARSYETIMI I NEVOJËS DHE URGJENCËS

Neni 101 i Kushtetutës ka parashikuar të drejtën e Këshillit të Ministrave për të nxjerrë akte rregullatore me fuqinë e ligjit. Kjo e drejtë ka natyrë lejuese dhe përjashtimore, prandaj Kushtetuta e ka kushtëzuar ushtrimin e saj me ekzistencën e nevojës dhe urgjencës, si dhe me kontrollin përfundimtar nga Kuvendi të akteve të nxjerra.

Nevoja dhe urgjenca janë elemente me rëndësi të veçantë në përmbajtjen e nenit 101 të Kushtetutës dhe, si të tillë, janë elemente përcaktuese për të drejtën që sanksionon kjo dispozitë. Gjykata Kushtetuese, në disa vendime të saj ku mund të përmendim vendimin nr.24, datë 10.11.2006, nr.1, datë 6.2.2013, nr.5, datë 5.2.2014, ka interpretuar kuptimin e termave “nevojë” dhe “urgjencë”.

Sipas vendimmarjes së Gjykatës Kushtetuese nevoja dhe urgjenca janë elemente me rëndësi të veçantë në përmbajtjen e nenit 101 të Kushtetutës dhe, si të tilla, janë elemente përcaktuese për të drejtën që sanksionon kjo dispozitë.

Nevoja dhe urgjenca janë rrethana dhe situata fakti që vlerësohen, rast pas rasti. Ato mund të shkaktohen nga faktorë të ndryshëm jetësorë, natyrorë e shoqërorë. Si raste të tilla përmenden **fatkeqësitë natyrore**, boshllëku legjislativ i shkaktuar nga shfuqizimi i akteve, nevoja për efekte të menjëhershme në fusha me ndjeshmëri të madhe publike. Ajo që i bashkon të gjitha këto situata është fakti se përfaqësojnë një gjendje jo të zakonshme në jetën e vendit ku evidentohet dukshëm rreziku i ardhjes së pasojave të dëmshme për interesat publikë ose për të drejtat themelore të shtetasve. Ky rrezik dikton nevojën e masave të menjëhershme, por që legjislacioni ekzistues nuk i mundëson dot. Nga ana tjetër, elementi urgjencë nuk mund të ekzistojë në vetvete pa nevojën, sepse urgjenca tregon vetëm një situatë që nuk mund të presë, ndërsa nevoja tregon substancën e saj, përcakton situatën që kërkon zgjidhje, tregon marrëdhënien shoqërore që kërkon rregullim ligjor. Kuptimin e tyre të vërtetë termat nevojë dhe urgjencë e manifestojnë në kuadër të situatës të rastit konkret, duke i vlerësuar në kohën kur është vërtetuar prania e tyre. Nga kuptimi i përmbajtjes së nenit 101 të Kushtetutës, në rast nevojë dhe urgjencë, nën përgjegjësinë e tij, Këshilli i Ministrave nxjerr akte normative për marrjen e masave përkatëse.

Gjykata Kushtetuese vlerëson se prania e nevojës dhe urgjencës në kushtet e nxjerrjes së një akti normativ me fuqinë e ligjit është e lidhur me ekzistencën e vetë normës. Këtë opinion ka shprehur dhe jurisprudenca kushtetuese ndërkombëtare duke vlerësuar se ekzistenca paraprake e nevojës dhe urgjencës përbën një kërkesë që lidhet me vlefshmërinë kushtetuese të aktit normativ që ka fuqinë e ligjit. 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 momentin e nxjerrjes së aktit normativ por edhe aktualisht numri i personave të prekur është në rritje të vazhdueshme. Kjo gjendje dikton në mënyrë të domosdoshme nevojën për marrjen e masave urgjente për të garantuar shëndetin e popullatës.

Njëkohësisht, 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 komisioneve, 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 periudhe 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.

IV. PROPORCIONALITETI I MASAVE TË PARASHIKUARA NË AKTIN NORMATIV

Akti normativ është hartuar në harmoni me parimet kushtetuese për domosdoshmërinë dhe proporcionalitetin në përcaktimin e masave administrative dhe nivelit të gjobave.

Jurisprudenca kushtetuese, vlerëson se 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 nevojshme.*¹

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.

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 ta konsideruar se masat administrative të vendosura janë në përpjesim me gjendjen që ka diktuar vendosjen e tyre dhe qëllimin që synohet të arrihet.

Komisioni vlerësoi se këto masa jo vetëm sigurojnë respektimin e parimit të proporcionalitetit, por garantojnë njëkohësisht të drejtën e aksesit në gjykatë, pasi vetë akti normativ parashikon që shqyrtimi dhe dhënia e masave administrative bëhet në përputhje me

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

Kodin e Procedurave Administrative. Një nga parimet që përshkon frymën e Kodit të Procedurave Administrative është edhe kontrolli gjyqësor i veprimtarisë administrative, kontroll i cili realizohet në përputhje me legjislacionin në fuqi për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative.

V. DISKUTIMET NË KOMISION

Përfaqësuesit e Ministrisë së Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale informuan anëtarë e Komisionit për efektshmërinë e masave të parashikuara në këtë akt normativ dhe mënyrën e zbatimit të tyre, duke theksuar se masat e ndërmarra janë të bazuara në rekomandimet e Organizatës Botërore të Shëndetësisë.

Pas dëgjimit të relatores dhe shpjegimeve të dhëna nga përfaqësuesit e Ministrisë së Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale, anëtarët e komisionit, vlerësuan se akti normativ është në përputhje me kërkesat e nenit 101 të Kushtetutës duke plotësuar elementët e nevojës dhe urgjencës dhe vjen si domosdoshmëri për përgatitjen e kuadrit të nevojshëm ligjor, me qëllim parandalimin dhe luftimin e përhapjes së infeksionit të shkaktuar nga COVID-19.

VI. PËRFUNDIM

Në përfundim, Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, duke vlerësuar se akti normativ nr. 3, datë 15.03.2020, "Për marrjen e masave të veçanta administrative gjatë kohëzgjatjes së periudhës së infeksionit të shkaktuar nga COVID-19":

- a) është në përputhje me Kushtetutën dhe legjislacionin në fuqi;
- b) plotëson elementët e nevojës dhe urgjencës;
- c) mundëson një kuadër të nevojshëm ligjor, me qëllim parandalimin dhe luftimin e përhapjes së infeksionit të shkaktuar nga COVID-19, në kushtet kur është shpallur dhe gjendja e fatkeqësisë natyrore

me votat të gjithë anëtarëve të pranishëm, e miratoi atë dhe ia përcjell për votim seancës plenare.

RELATORE

KLOTILDA BUSHKA (FERHATI)

KRYETAR

ULSI MANJA