

KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT

K Ë R K E S Ë

Datë _____shkurt, 2021

- Drejtuar:** Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë
Adresa: Bulevardi “Dëshmorët e Kombit”, nr.26, Tiranë
- Kërkuesi:** Komiteti Shqiptar i Helsinkit,
përfaqësuar nga znj. Erida Skëndaj, Drejtore Ekzekutive
Adresa: Rruga “Brigada e VIII”, Pallati TeknoProjekt, Ap.10, Kati
5, Tiranë (Tel&Fax: 00355 422 33 671)
- Objekti:** Shfuqizimi si i papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë i nenit 131 të ligjit 108/2014 “ Për policinë e Shtetit”, i ndryshuar me ligjin nr.133/2020; Pezullimin e zbatimit të nenit 131 të ligjit 108/2014 deri në marrjen e vendimit përfundimtar të Gjykatës Kushtetuese.
- Subjektet e interesuara:**
1. Kuvendi i Republikës së Shqipërisë
Adresa: Kryesia e Kuvendit, Bulevardi “Dëshmorët e Kombit”, nr.4, Tiranë
 2. Këshilli i Ministrave
 3. Prokurori i Përgjithshëm
 4. Prokuroria e Posaçme kundër Korrupsionit dhe Krimit të Organizuar
- Bazaligjore:** Nenet 4, 17, 35, 36, 131/a dhe 134, pika 1/h dhe 134, pika 2 të Kushtetutës së Republikës të Shqipërisë, e ndryshuar; neni 8 i Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut; nenet 27, 28, 29, 30, 47,49, 50 dhe 51 të ligjit nr.8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, i ndryshuar

**I nderuar z. Kryetar i Gjykatës Kushtetuese,
Të nderuar anëtarë të Gjykatës Kushtetuese,**

Kuvendi i Republikës së Shqipërisë (Kuvendi), me propozimin e Këshillit të Ministrave dhe të një deputeti, ka miratuar ligjin nr.133/2020, “Për disa ndryshime në ligjin nr.108/2014 “Për Policinë e Shtetit”, të ndryshuar. (ligji 133/2020). Ky ligj është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 217, datë 14.12.2020 dhe ka hyrë në fuqi në datën 29.12. 2020.

Qëllimi i ligjit nr.133/2020, sipas relacionit shoqërues të projektligjit, është të krijojë mundësinë ligjore që strukturat e Policisë së Shtetit të përdorin me efektivitet masa të veçanta në luftën kundër krimit të organizuar, krimeve të rënda si dhe në fushën financiare. Me këtë ligj, ndër të tjerë, ndryshohet dhe neni 131 “Masa të veçanta” i ligjit bazë për Policinë e Shtetit (108/2014). Sipas pikës 1 të këtij neni të ndryshuar, Policia e Shtetit, gjatë veprimtarisë informative-gjurmuese, me qëllim parandalimin e zbulimin e veprave penale, identifikimin apo lokalizimin e autorëve të tyre, grumbullon, përpunon dhe dokumenton informacion dhe të dhëna nëpërmjet: a) mbikëqyrjes së veçantë zanore të komunikimeve joelektronike të personave të dyshuar në ambiente publike apo të hapura për publikun me autorizim të prokurorit; b) mbikëqyrjes së veçantë vizuale të personave të dyshuar në vende publike apo të hapura për publikun; c) gjurmimit ose mbikëqyrjes së veçantë të personave të dyshuar nëpërmjet përdorimit të mjeteve, pajisjeve apo teknikave të veçanta për identifikimin ose lokalizimin e vendndodhjes së tyre.

Sipas pikës 2 të këtij neni, ligji ngarkon Ministrin e Brendshëm (MB), Prokurorin e Përgjithëm (PP) dhe drejtuesin e Prokurorisë së Posaçme kundër Korrupsionit dhe Krimit të Organizuar (PPKKO) me kompetencën normative për të përcaktuar, me udhëzim të përbashkët, kushtet, rregullat, procedurat dhe afatet që zbatohen për përdorimin e masave të veçanta të parashikuara në pikën 1 të këtij neni. Ndërsa, sipas pikës 3 të këtij neni, organet e përmendur më sipër mund të kontrollojnë në çdo kohë zbatimin e rregullave dhe procedurave të parashikuara në udhëzimin e përbashkët të përcaktuar në pikën 2 të këtij neni.

Komiteti Shqiptar i Helsinkut (KSHH), së bashku me një grup organizatash të shoqërisë civile, nëpërmjet një Deklarate për shtyp (14 shkurt, 2020), ka reaguar në lidhje me përmbajtjen e kësaj dispozite, që në fazën e diskutimit të projektligjit përkatës në Kuvend. Në këtë Deklaratë ngrihen dyshime serioze për jokushtetutshmërinë e ndryshimit të propozuar në ligjin për Policinë e Shtetit. Kuvendi nuk i vlerësoi si të bazuara këto pretendime dhe i miratoi ndryshimet e propozuara me ligjin nr.133/2020.

Nisur nga shqetësimet e ngritura në Deklaratë, KSHH analizoi me kujdes përmbajtjen e ligjit, lidhur me kufizimin e të drejtës së jetës private, nëse ky kufizim është në përputhje me Kushtetutën dhe KEDNJ si dhe me jurisprudencat përkatëse të Gjykatës Kushtetuese (GJK) dhe të Gjykatës Europiane për të Drejtat e Njeriut (GJEDNJ). Në përfundim të analizës, KSHH ka arritur në konkluzionin se neni 131 i ligjit 108/2014, i ndryshuar, cenon të drejtën e jetës private jo në përputhje me garantitë e kërkuara nga Kushtetuta dhe KEDNJ dhe, për këtë arsye, i është drejtuar GJK me kërkesën për shfuqizimin e nenit 131 të ligjit 108/2014, të ndryshuar me ligjin 133/2020.

I. Për legjitimitimin e kërkuarit

Sipas nenit 134, pika 1, shkronja “h” të Kushtetutës, organizatat (përfshi KSHH-në) bëjnë pjesë në grupin e dytë të subjekteve që ushtrojnë në mënyrë të kufizuar të drejtën për t’iu drejtuar Gjykatës Kushtetuese, duke pasur legjitimitet kushtetues vetëm për çështjet që lidhen me interesat e tyre. Për të treguar që ka legjitimitet, subjekti inicues ka detyrimin për të provuar lidhjen e domosdoshme që duhet të ekzistojë ndërmjet interesit ligjor që ai ka dhe çështjes kushtetuese të ngritur. Në gjykimet e kontrollit të kushtetutshmërisë së normës, për të legjitimuar subjektet

iniciuese, Gjykata Kushtetuese kërkon paraprakisht që ato të provojnë nëse janë subjekte që parashikohen në nenin 134 pika 2 të Kushtetutës dhe nëse çështja kushtetuese e paraqitur për shqyrtim ka lidhje me interesat e tyre. Në plotësim të këtyre kërkesave, Gjykata i konsideron organizatat si subjekte që ushtrojnë të drejtën për një gjykim kushtetues, duke patur legjitimitet vetëm për ato çështje që lidhen me interesat e tyre (*Vendim i Gjykatës Kushtetuese nr.9, datë 19.03.2008*).

KSHH legjitimohet *ratione personae*, në kuptim të rregullimit të parashikuar nga neni 134/1/h i Kushtetutës. KSHH është regjistruar si person juridik në Gjykatën e Rrethit Gjyqësor Tiranë në datën 19.07.2002 dhe sipas aktit të themelimit dhe statutit (neni 2, pika 4) është një organizatë jofitimprurëse (shoqatë), për rrjedhojë gëzon personalitet juridik në përputhje me kërkesat e ligjit.

KSHH legjitimohet dhe *ratione temporis*, pasi kërkesa për shfuqizimin e nenit 131 të ligjit 108/2014 “Për policinë e Shtetit”, i ndryshuar me ligjin nr.133/2020, është paraqitur brenda afatit 2-vjeçar të përcaktuar në nenin 50/1 të ligjit nr.8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar.

Në lidhje me legjitimitimin *ratione materiae*, sipas statutit, misioni i KSHH-së qysh prej themelimit të tij dhe në vazhdim ka qenë dhe vazhdon të jetë mbrojtja e lirive dhe të drejtave të shtetasve, gjë që është sanksionuar edhe në statutin e organizatës. Ky mision lidhet edhe me kujdesin për përsosjen e legjislacionit vendas, të dispozitave që garantojnë të drejtat dhe liritë themelore të shtetasve.

KSHH është legjitimuar si subjekt për të inicuar kontrollin kushtetues abstrakt të ligjit në një sërë rastesh, për të cilat GJK është vënë në lëvizje dhe ka marrë në shqyrtim pretendimet për antikushtetutshmërinë e ligjit. (shih vendimet e GJK nr.15/2003, nr.25/2003, nr.16/2004, nr.20/2006, nr. 9/2010, nr.23/2010, nr.4/2011, nr.43/2011, nr.43/2017). GJK, ndër të tjera, ka vlerësuar se “...Komiteti Shqiptar i Helsinkit është një organizatë e njohur për veprimtarinë e saj në mbrojtje të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, i cili sipas statutit ka si objekt dhe qëllim vëzhgimin e gjendjes lidhur me këto të drejta. Duke patur një qëllim të tillë, ai ka statusin e një kërkuesi legjitim sipas nenit 134 të Kushtetutës”(vendimi nr.15, dt.17.04.2003). Në një rast tjetër, GJK është shprehur se “...Interesi i KSHH-së në çështjen objekt gjykimi nuk duhet parë i lidhur me veprimtarinë e kësaj shoqate, por me cenimin e të drejtave të shtetasve si pasojë e antikushtetueshmërisë në përmbajtje të normës juridike të kundërshtuar. ... Ndaj Gjykata arrin në përfundimin se kërkuesi legjitimohet si subjekt për të inicuar kontrollin kushtetues të ligjit objekt shqyrtimi të të drejtës për një proces të rregullt ligjor, të drejtën e pronës dhe të drejtën për mbrojtjen e jetës private.” (vendimin nr.43, dt. 06.10.2011).

KSHH, siç evidentohet edhe nga jurisprudenca e mësipërme, provon interesin e tij të drejtpërdrejtë për t’iu drejtuar GJK për kontrollin e kushtetutshmërisë së nenit 131 të ligjit 108/2014, të ndryshuar me ligjin 133/2020, dhe për rrjedhojë ai legjitimohet edhe *ratione materia* për pretendimet e ngritura në këtë kërkesë.

II. Për cenimin e të drejtës së jetës private si jo në përputhje me nenet 17, 35, 36, 37 dhe 81 të Kushtetutës dhe nenin 8 të KEDNJ-së

KSHH, në bazë të analizës që i ka bërë nenit 131 të ligjit 108/2014, të ndryshuar me ligjin 133/2020, vlerëson se ky nen cenon të drejtën e jetës private jo në përputhje me garancitë e kërkuara nga Kushtetuta dhe KEDNJ. Këtë vlerësim e mbështesim në argumentet që paraqiten më poshtë. Fillimisht, evidentohen standardet kushtetuese dhe ato ndërkombëtare dhe, më pas, shpjegohet/tregohet se përse këto standarde nuk janë respektuar nga ky ligj, lidhur me kufizimin e të drejtës për respektimin e jetës private.

A. Ndërhyrja në jetën private sipas parashikimeve të nenit 131 të ligjit 108/2014, të ndryshuar me ligjin 133/2020

Sipas pikës 1 të nenit 131 të ndryshuar, Policia e Shtetit, gjatë veprimtarisë informative-gjurmuese, me qëllim parandalimin e zbulimin e veprave penale, identifikimin apo lokalizimin e autorëve të tyre, grumbullon, përpunon dhe dokumenton informacion dhe të dhëna nëpërmjet: a) mbikëqyrjes së veçantë zanore të komunikimeve joelektronike të personave të dyshuar në ambiente publike apo të hapura për publikun me autorizim të prokurorit; b) mbikëqyrjes së veçantë vizuale të personave të dyshuar në vende publike apo të hapura për publikun; c) gjurmimit ose mbikëqyrjes së veçantë të personave të dyshuar nëpërmjet përdorimit të mjeteve, pajisjeve apo teknikave të veçanta për identifikimin ose lokalizimin e vendndodhjes së tyre. Nga përmbajtja e këtij neni, *prima facia*, nëpërmjet masave të veçanta që ligji i njej Policisë së Shtetit për të grumbulluar, përpunuar dhe dokumentuar informacion dhe të dhëna, ndërhyhet në të drejtën e jetës private të individëve, në kuptim të neneve 35, 36 dhe 37 të Kushtetutës dhe nenit 8 të Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut (KEDNJ).

Mbrojtja e jetës private dhe familjare, në Kushtetutë, bëhet përmes disa dispozitave, veçanërisht nga neni 35 (mbrojtja e të dhënave personale), neni 36 (liria dhe fshehtësia e korrespondencës), neni 37 (paprekshmëria e banesës), neni 53 (mbrojtja e martesës dhe familjes). Qëllimi i hartuesve të Kushtetutës ka qenë pikërisht garantimi i asaj hapësire të nevojshme brenda së cilës, individ, do të mund të zhvillonte në mënyrë të pavarur personalitetin e tij. Në këtë kuadër, sigurisht që është e drejtë e individit të vendosë vetë për mënyrën dhe masën e paraqitjes së tij si person para të tjerëve dhe publikut në tërësi. GJK, ndër të tjera, ka vlerësuar se nocioni i jetës private nuk ka karakter shterues. Ai ka ardhur duke u zgjeruar vazhdimisht jo vetëm përmes jurisprudencës së GJEDNJ, por edhe nga zhvillimet e diferencuara ligjore dhe jurisprudenciale të vetë shteteve palë në KEDNJ. Megjithatë, në përgjithësi, pranohet 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. Këtu, përfshihet edhe zhvillimi apo ruajtja në një masë të caktuar e marrëdhënieve me njerëzit e tjerë. (shih vendimin e GJK nr.16/2004)

GJEDNJ, në kuptim të nenit 8 të KEDNJ, ka mbajtur qëndrimin se grumbullimi dhe mbajtja sistematike e të dhënave nga shërbimet e sigurisë për individë të caktuar përbën një ndërhyrje në jetën private të këtyre individëve, edhe nëse këto të dhëna janë mbledhur në hapësirat publike (Peck k. the MB, datë 28.01.2003, § 59; P.G. dhe J.H. k. the MB, datë 25.9.2001, §§ 57-59) ose lidhen ekskluzivisht me veprimtaritë profesionale dhe publike të personit (Amann k. Zvicrës, 16.02.2000, §§ 65-67; Rotaru k. Rumanisë, 4.05.2000, §§ 43-44). Gjithashtu, mbledhja dhe mbajtja e të dhënave për një individ, nëpërmjet pajisjes GPS, lidhur me vendndodhjen dhe lëvizjet

në hapësirën publike është konkluduar se përbën një ndërhyrje në jetën private (Uzun k. Gjermanisë, 2.09.2010, §§ 51-53).

Siç u trajtua më sipër, neni 131 i ligjit 108/2014 të ndryshuar, i lejon Policisë së Shtetit për të ndërhyrë në të drejtën e jetës private të individëve. Në vijim, evidentohen garancitë kushtetuese dhe konventore/ndërkombëtare që duhet të respektohen në rastet kur lejohet ndërhyrja e shtetit në jetën private, në kontekstin e masave të veçanta gjurmuese/mbikëqyrëse që përdor Policia e Shtetit.

B. Garancitë kushtetuese dhe ato konventore/ndërkombëtare për mbrojtjen e jetës private në kontekstin e masave të veçanta gjurmuese/mbikëqyrëse që përdor Policia e Shtetit

E drejta e jetës private nuk gëzon mbrojtje absolute, ajo mund të bëhet objekt i kufizimeve, sipas kushteve dhe garancive të parashikuara nga Kushtetuta, KEDNJ si dhe nga jurisprudencat përkatëse.

Neni 17 i Kushtetutës vendos disa kushte që duhen respektuar/përmbushur, në mënyrë kumulative, në rastin e kufizimit të të drejtave të njeriut, duke përfshirë dhe të drejtën e jetës private: kufizimi duhet të bëhet vetëm me ligj; për një interes publik ose për mbrojtjen e të drejtave të të tjerëve; kufizimi të jetë në përpjestim me gjendjen që e ka diktuar atë (parimi i proporcionalitetit); të mos cenojë thelbin e së drejtës; dhe të mos tejkalojë kufizimet e parashikuara nga KEDNJ.

Togfjalëshi “vetëm me ligj” që përmendet në nenin 17 të Kushtetutës, është bërë objekt interpretimi nga GJK. Sipas jurisprudencës së saj, ky parashikim kushtetues është bërë për të treguar se kufizime të të drejtave kushtetuese nuk mund të vendosen me ndonjë akt tjetër përveç ligjit të miratuar nga Kuvendi (shih vendimin 20/2006 të GJK).

Sipas GJK, rastet që do të justifikonin në tërësi kufizimin me ligj të së drejtës së jetës private 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, legjitimiteti ose jo i ndërhyrjes do të varej kryesisht nga intensiteti i saj, shkalla e cënimit të jetës private, domosdoshmëria e kësaj ndërhyrjeje 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. (shih vendimin e GJK nr.16/2004)

Parimi i proporcionalitetit në trajtimin doktrinor përfshin tre elementë. Kontrolli kushtetues duhet të vlerësojë nëse masa e ndërmarrë ka qënë *e përshatshme* për arritjen e objektivit të dëshiruar. Duhet të përcaktojë gjithashtu nëse masa e kontestuar ishte *e domosdoshme*, në kuptimin se shteti nuk kishte në dispozicion asnjë mënyrë tjetër më pak kufizuese ndaj lirive individuale. Hapi i fundit konsiston në verifikimin nëse masa është faktikisht jopërpjestimore me kufizimin e bërë, ose ajo që quhet proporcionaliteti në kuptimin e ngushtë të fjalës (*stricto sensu*). Pra, çdo kufizim duhet të kalojë të tre testet e proporcionalitetit. Ky parim i së drejtës, i cili buron nga e drejta gjermane, është përpunuar nga GJEDNJ. Gjykimi kushtetues duhet të vlerësojë nëse kufizimet e vendosura i korrespondojnë objektivave të përgjithshëm dhe nuk përbëjnë një ndërhyrje të

patolerueshme e cila cenon thelbin e së drejtës së garantuar. Çdo kufizim duhet të justifikohet nga një interes i përgjithshëm i karakterit objektiv, që përbën kushtin *sine qua non* për ligjshmërinë e masës së marrë. Një veprim i ndërmarrë do të jetë i ligjshëm vetëm nëse nuk mund të arrihet nëpërmjet mënyrave të tjera (shih vendimet 20/2006; 10/2008 të GJK).

GJEDNJ, e vënë në lëvizje nga individë, ka shqyrtuar disa raste/çështje kundër programeve të gjurmimit/mbikëqyrjes së shërbimeve shtetërore të sigurisë. Kjo Gjykatë ka vënë në dukje se “nuk konsideron se ka ndonjë bazë për të zbatuar parime të ndryshme lidhur me aksesin dhe qartësinë e rregullave për regjistrimin/interceptimin e komunikimeve individuale, nga njëra anë, dhe programeve të përgjithshme të gjurmimit/mbikëqyrjes, nga ana tjetër (*Liberty dhe të tjerë k. MB*, datë 1.10.2008, para. 63)

Në jurisprudencën e saj GJEDNJ ka listuar një sërë garancish ligjore minimale, të cilat duhet të përfshihen në ligjet e shtetit, për gjurmimet/mbikëqyrjet sekrete të shërbimeve të sigurisë, për të parandaluar abuzimin me pushtetin. Në veçanti, zbatimi i teknikave të gjurmimit/mbikëqyrjes duhet të kufizohet në këto terma/drejtime:

- Kategoritë e krimit të cilat mund të kërkojnë autorizimin e aplikimit të masave gjurmuese/mbikëqyrëse;
- Kohën/afatin e përcaktuar për zbatimin e masave gjurmuese/mbikëqyrëse;
- Procedurën që rregullon analizën, mbajtjen dhe përdorimin e të dhënave të mbledhura;
- Zbatimin e masave në mënyrë paralajmëruese kur ofrohen të dhëna të palëve të treta;
- Kriteret për fshirjen ose shkatërrimin e të dhënave të mbledhura (*Weber dhe Saravia k Gjermanisë*, datë 29.07.2006, para. 95).

Teksti i përmendur më sipër është përdorur në një numër çështjesh të shqyrtuara nga GJEDNJ, duke përfshirë gjykimet në vitet e fundit *Zakharov k. Rusisë* (4.12.2015) dhe *Vissy k. Hungarisë* (12.01.2016), ku ligjet e vendit/shtetit janë vlerësuar se shkelnin garancitë për mbrojtjen e jetës private, që rridhnin nga KEDNJ. Te *Szabo dhe Vissy k. Hungarisë* (vendimi datë 12.01.2016), GJEDNJ vuri në dukje se koha e aplikimit të teknikave të gjurmimit/mbikëqyrjes duhet të kufizohet dhe se është e papranueshme pranimi për të shtyrë masa të tilla pa kontrollin e duhur gjyqësor. Ajo, gjithashtu, duke u nisur nga konsideratat e saj të mëparshme për mbikëqyrjen ekzekutive, theksoi se miratimi për përdorimin e teknikave të gjurmimit/mbikëqyrjes i dhënë te niveli politik i ekzekutivit nuk siguron garancitë kundrejt abuzimit të pushtetit. (*Szabo dhe Vissy k Hungarisë*, para. 77)

Në rastet e përmendura më sipër, GJEDNJ ka kryer një analizë të ligjeve nacionale, duke vënë në dukje pamjaftueshmërinë e garancive të parashikuara për të parandaluar vendime arbitrare të politikanëve ose të trupave të autorizuar si edhe mungesën e mjeteve efektive të disponueshme për dëshmëpërblimin/korrigjimin për qytetarët, të drejtat e të cilëve janë shkelur.

GJEDNJ ka theksuar se çdo ndërhyrje duhet të jetë e ligjshme (“në shkallën e parashikuar nga ligji”, neni 8/2 i KEDNJ). Kërkesat e “ligjshmërisë” nënkuptojnë/përfshijnë kriterin e qartësisë dhe të parashikueshmërisë së ligjit. Në rastin *Zakharov k. Rusisë*, GJEDNJ përmbledhi jurisprudencën e saj për nocionin e “parashikueshmërisë” në kontekstin e interceptimit të komunikimeve si vijon: “Ligji i shtetit duhet të jetë mjaftueshmërisht i qartë për t’u dhënë qytetarëve një indikacion adekuat lidhur me rrethanat dhe kushtet, në të cilat autoritetet publike

u njihet kompetenca për ndjekur ndonjë masë të tillë. ... duke qenë se zbatimi në praktikë i masave të mbikëqyrjes së komunikimeve nuk është i hapur për kontroll nga individët e prekur ose nga publiku i gjerë, do të ishte në kundërshtim me shtetin e së drejtës nëse diskrecioni që i jepet ekzekutivit ose një gjyqtari do të shprehej në termat e një pushteti të pakufizuar. Për rrjedhojë, ligji duhet të përcaktojë hapësirën e çdo diskrecioni të tillë që u jepet autoriteteve kompetente dhe mënyrën e ushtrimit të tij me qartësi të mjaftueshme për t'i dhënë individit mbrojtje adekuate kundër ndërhyrjes arbitrare.” (shih para. 229 dhe 230). Parashikueshmëria shpreh mbrojtjen e kundër arbitraritetit si nga agjencitë e sigurisë dhe nga autoritetet mbikëqyrëse. Gjithashtu, nën dritën e parimit të shtetit të së drejtës, mbikëqyrja ndaj/mbi veprimtarinë e trupave të autorizuar që ushtrojnë pushtete në lidhje me gjurmimin/mbikëqyrjen duhet të bazohet në ligj dhe nuk mund të lihet në diskrecion të pakufizuar. (Weber dhe Saravia k. Gjermanisë, para. 92–94)

Në jurisprudencën e GJEDNJ është sqaruar dhe interpretuar edhe shprehja “e nevojshme në një shoqëri demokratike”, e përcaktuar në nenin 8/2 të Konventës. Në veçanti, vlerësimet lidhur me balancën ndërmjet rëndësisë së normave që rregullojnë sigurinë publike dhe të drejtës së jetës private, janë me interes në këtë drejtim. Kjo Gjykatë ka theksuar parimin e proporcionalitetit të shprehur nëpërmjet balancimit të kërkesave të interesit publik dhe interesit të një individi ose të individëve të prekur nga masat gjurmuese/mbikëqyrëse. Këtu, ligjvënësi i vendit ka diskrecion të konsiderueshëm për zgjedhjen e mjeteve për të arritur këtë qëllim/objektiv. Megjithatë, GJEDNJ ka theksuar se zbatimi i programeve të gjurmimit/mbikëqyrjes të justifikuar nga qëllimet e sigurisë kombëtare mbartin riskun/rrezikun e dobësimit ose edhe të shkatërrimit të parimeve të demokracisë. Për këtë qëllim, masat ligjore që synojnë të parandalojnë rrezikun e abuzimit të pushtetit luajnë një rol thelbësor në vlerësimin e proporcionalitetit të masës së marrë (*Zakharov v Russia, datë 4.12.2015, para. 232*).

Vendimi i fundit i GJEDNJ në fushën e ligjeve gjurmuese/mbikëqyrëse përfshin dhe rastin e *Szabo dhe Vissy k. Hungarisë*, i cili u vu në lëvizje nëpërmjet ankimit të dy qytetarëve hungarezë kundër dispozitave nacionale që i njihnin pushtete të gjëra shërbimit policor anti-terror. Këto pushtete, sipas ankuesve, sollën si rezultat shkeljen e të drejtës së tyre të privatësisë. Gjykata elaboroi mbi konsideratat e mëparshme lidhur me përkufizimin e “nevojshmërisë” dhe futi termin “nevojshmërisë strikte”, e cila duhet të zbatohet në rastet që lidhen me gjurmimet/mbikëqyrjet e qytetarëve nga shteti. (*Szabo dhe Vissy k. Hungarisë, para. 73.*) Nevojshmëria strikte duhet të kuptohet si pëmbushje e dy kushteve: së pari, nevoja për të aplikuar një masë të caktuar për të mbrojtur institucionet demokratike të shtetit (kuptimi i ngushtë evokohet në jurisprudencën e mëparshme të GJEDNJ), dhe së dyti, nevoja për të zbatuar masën në një rast të veçantë për shkak të nevojshmërisë për të marrë të dhëna të rëndësishme lidhur me individë subjekt i gjurmimit/mbikëqyrjes.

Jurispridenca e zhvilluar nga GJK dhe GJEDNJ tregon rëndësinë në rritje të ‘nevojshmërisë dhe proporcionalitetit’ si kushte të domosdoshme për të përcaktuar justifikueshmërinë e kufizimeve të së drejtës së privatësisë që rezultojnë nga gjurmimi/mbikëqyrja i kryer nga shërbimet e policisë dhe të sigurisë.

Komisioni i Venecias (KV), në Opinionin e dhënë për Aktin që ndryshon ligjin polak të policisë dhe disa ligje të tjera, në lidhje me masat e gjurmimit/mbikëqyrjes së komunikimeve, ndër të tjera, thekson rëndësinë që kanë garancitë procedurale për të parandaluar abuzimin me pushtetin, në

mënyrë të veçantë procedura e autorizimit, kontrolli gjyqësor ex-ante dhe ex-post, mekanizmi i ankimit dhe mbikëqyrja nga një organ i pavarur.¹

C. Vlerësimi nëse neni 131 i ligjit 108/2014, të ndryshuar me ligjin 133/2020, është në përputhje me garancitë kushtetuese dhe ato konventore/ndërkombëtare për mbrojtjen e jetës private

a) Qëllimi legjitim

Sipas standardeve kushtetuese dhe konventore, çdo masë që synon mbledhjen e të dhënave që përfshihen në jetën private duhet të ndjekë qëllime legjitime. Në lidhje me këtë kërkesë nuk ka dyshim se qëllimi i nenit 131 të ligjit 108/2014 të ndryshuar, për të krijuar mundësi ligjore që strukturat e Policisë së Shtetit të përdorin me efektivitet masa të veçanta, në luftën kundër krimit të organizuar, krimeve të rënda si dhe në fushë financiare, është legjitim në kuptim të nenit 17 të Kushtetutës dhe nenit 8/2 të KEDNJ.

b) Kufizimi me ligj/në shkallën e parashikuar nga ligji

Neni 131 i ligjit 108/2014, i ndryshuar, nuk respekton standardin e ligjshmërisë të trajtuar më lart në disa drejtime:

1) Rezerva ligjore absolute në kuptim të nenit 17 të Kushtetutës

Sipas jurisprudencës kushtetuese, kufizime të të drejtave të njeriut, në kuptim të nenit 17 të Kushtetutës, nuk mund të vendosen me ndonjë akt tjetër përveç ligjit të miratuar nga Kuvendi (rezerva absolute e ligjit). Sipas pikës 2 të nenit 131, ligji u delegon kompetencën normative Ministrisë së Brendshme, Prokurorisë së Përgjithshme dhe drejtuesit të Prokurorisë së Posaçme kundër Korrupsionit dhe Krimit të Organizuar për të përcaktuar, me udhëzim të përbashkët, kushtet, rregullat, procedurat dhe afatet që zbatohen për përdorimin e masave të veçanta të parashikuara në pikën 1 të këtij neni. Qartazi, ky delegim nuk respekton kërkesën që imponon standardi kushtetues i rezervës absolute të ligjit. Çështjet që lidhen me kushtet, rregullat, procedurat dhe afatet e zbatimit të masave të veçanta kanë lidhje të drejtpërdrejta me garancitë për mbrojtjen e jetës private dhe, për rrjedhojë, duhet të rregullohen nga ligji, në kuptimin material.

2) Garancitë ligjore materiale sipas jurisprudencës së GJEDNJ

Më sipër u evidentuan një sërë garancish ligjore minimale, të listuara në jurisprudencën e GJEDNJ, të cilat duhet të përfshihen në ligjet e shtetit, lidhur me rregullimet e teknikave të gjurmimit/mbikëqyrjes nga ana e shërbimeve të sigurisë. Ligji duhet të përcaktojë: kategoritë e krimit të cilat mund të kërkojnë autorizimin e aplikimit të masave gjurmuese/mbikëqyrëse; kohën/afatin e përcaktuar për zbatimin e masave gjurmuese/mbikëqyrëse; procedurën që rregullon

¹ Opinion i KV për Aktin e datës 15 janar 2016, që ndryshon ligjin polak të policisë dhe disa akte të tjera, miratuar në sesionin e saj të 107, 10-11 qershor, 2016; para 87-109;
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)012-e)

analizën, mbajtjen dhe përdorimin e të dhënave të mbledhura; zbatimin e masave në mënyrë paralajmëruese kur ofrohen të dhëna të palëve të treta; kriteret për fshirjen ose shkatërrimin e të dhënave të mbledhura. Neni 131 i ligjit 108/2014, të ndryshuar, nuk përmban asnjë nga këto garanci minimale. Kjo dispozitë, përpara ndryshimit, përmbante parashikime në lidhje afatin e përdorimit të këtyre masave dhe kriteret për asgjësimin e të dhënave të mbledhura. Ligjvënësi mund të ketë bërë këtë zgjedhje me qëllim, duke parashikuar se këto garanci do të jenë pjesë e udhëzimit të përbashkët që do të nxjerrë MB, PP dhe drejtuesi i PPKKO. Mosparashikimi në ligj i këtyre garancive, pavarësisht nëse do të përcaktohen në udhëzimin përkatës apo jo, nuk e pëmbush kërkesën dhe standardin e ‘ligjshmërisë’, siç u evidentua më lart.

Neni 131 i ligjit 108/2014 nuk ofron qartësi dhe parashikueshmëri për qytetarin lidhur me rrethanat dhe kushtet, në të cilat policia mund të ndjekë masat e veçanta të gjurmimit/mbikëqyrjes. Ky ligj, duke mos përcaktuar hapësirën dhe kushtet e ushtrimit të diskrecionit që u jepet autoriteteve të policisë dhe mënyrën e ushtrimit të tij me qartësi të mjaftueshme, nuk krijon garanci për një mbrojtje adekuate të individit kundër ndërhyrjes arbitrare në jetën e tij private.

c) Proporcionaliteti dhe ‘nevojshmëria’ për marrjen e masave të veçanta për të ndërhyrë në jetën private

Siç u evidentua më lart, parimi i proporcionalitetit imponon pëmbushjen e tre testeve. Së pari, masa kufizuese e parashikuar nga ligji duhet të jetë *e përshtatshme* për arritjen e objektivit të dëshiruar. Së dyti, kjo masë kufizuese duhet të jetë *e domosdoshme*, në kuptimin se shteti nuk ka në dispozicion asnjë mënyrë tjetër më pak kufizuese ndaj të drejtës për respektimin e jetës private. Së treti, kjo masë nuk duhet të jetë *jopërpjestimore* me kufizimin e bërë. Parashikimet e nenit 131 të ligjit 108/2014 nuk ofrojnë garanci për respektimin e parimit të proporcionalitetit. Në pikën 1 të këtij neni parashikohet: “Kur në bazë të të dhënave që disponohen dyshohet se një person ka kryer një vepër penale ose po planifikon apo po organizon që të kryejë një krim dhe kjo veprimtari nuk mund të zbulohet ose të parandalohet në rrugë e mënyra të tjera, në përputhje me legjislacionin në fuqi, punonjësi i policisë me gradën “Kryekomisar” ose më lart, sipas juridiksionit lëndor, kërkon autorizimin nga prokurori për të marrë masat e mëposhtme:”. Nërsa në pikën 2 parashikohet: “ Përdorimi i masave të veçanta, sipas pikës 1, të këtij neni, lejohet për aq kohë sa ekzistojnë arsyet dhe rrethanat që kanë bërë të nevojshme autorizimin e tyre për përdorim veçmas ose të kombinuar dhe zgjat sipas afateve të vendosura në legjislacionin përkatës.” Këto pika u hoqën me ndryshimet e bëra me ligjin 133/2020. Mungesa e qartësisë dhe parashikueshmërisë të këtij neni lidhur me rrethanat dhe kushtet, në të cilat policia mund të ndjekë masat e veçanta të gjurmimit/mbikëqyrjes, nuk garanton respektimin e kërkesave të proporcionalitetit, veçanërisht në drejtim të testit të dytë dhe të tretë.

Parimi i proporcionalitetit shprehet nëpërmjet balancimit të kërkesave të interesit publik dhe interesit të një individi ose të individëve të prekur nga masat gjurmuese/mbikëqyrëse. Këtu, ligjvënësi i vendit ka diskrecion të konsiderueshëm për zgjedhjen e mjeteve për të arritur këtë qëllim/objektiv. Megjithatë, siç ka theksuar GJEDNJ, këto masa mbartin riskun/rrezikun e dobësimit ose edhe të shkatërrimit të parimeve të demokracisë. Për këtë qëllim, masat ligjore që synojnë të parandalojnë rrezikun e abuzimit të pushtetit luajnë një rol thelbësor në vlerësimin e proporcionalitetit të masës së marrë. Neni 131 nuk ofron garancitë e nevojshme për të parandaluar

rrezikun e abuzimit të pushtetit. Për rrjedhojë, balanca e vendosur nga ligji nuk përmbush kërkesat që imponon parimi i proporcionalitetit.

ç) Garancitë procedurale për autorizimin, mbikëqyrjen dhe kontrollin e masave të veçanta, sipas nenit 131 të ligjit 108/2014, të ndryshuar

Në kontekstin e masave të veçanta për gjurmimin/mbikëqyrjen e komunikimeve dhe mbledhjen e të dhënave, standardet kushtetuese dhe konventore të evidentuara më lart imponojnë gjithashtu parashikimin e mekanizmave proceduralë për të parandaluar abuzimin me pushtetin dhe për të mbrojtur të drejtat e qytetarëve. Në mënyrë të veçantë, këto garanci procedurale lidhen me kohëzgjatjen, autorizimin, mbikëqyrjen dhe kontrollin nga një organ i pavarur të masave veçanta si dhe të mekanizmave ankimes dhe dëmshpërbljes. Neni 131 i ndryshuar nuk përmbush asnjë nga garancitë procedurale të kërkuara nga këto standarde.

Siç u trajtua dhe më lart, në nenin 131 të ndryshuar janë hequr parashikimet në lidhje afatin e përdorimit të këtyre masave dhe kriteret për asgjësimin e të dhënave të mbledhura.

Në pikën 1 të nenit 131, përpara ndryshimit, ndër të tjera, parashikohej, se punonjësi i policisë me gradën “Kryekomisar” ose më lart, sipas juridiksionit lëndor, kërkon autorizimin nga prokurori për të marrë masat e veçanta. Pas ndryshimit, neni 131 nuk parashikon organin/subjektin që kërkon autorizimin për të marrë masat e veçanta. Në rregullimin e mëparshëm, autorizimi kërkohej për të gjitha masat e veçanta, të cilat duhet të miratoheshin nga prokurori. Në nenin 131 të ndryshuar vetëm për shkronjën ‘a)’ të pikës 1 kërkohet marrja e autorizimit nga prokurori.

Neni 131, ndër të tjera, ngarkon me një kompetencë të re PP dhe drejtuesin e PPKKO që, së bashku me MB, të nxjerrin një udhëzim normativ për çështjet e parashikuara në pikën 2 të këtij neni. PP dhe PPKKO janë organe kushtetuese (neni 148 i Kushtetutës). Në zbatim të nenit 6 të Kushtetutës, organizimi dhe funksionimi i këtyre organeve rregullohet me ligjet e tyre specifike, të cilat duhet të miratohen me tri të pestat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit (neni 81/2 i Kushtetutës). Ligjet që miratohen me shumicë të cilësuar qëndrojnë më lart në kuptim të hierarkisë së akteve normative (shih vendimin nr.2/2010 të GJK). Shteti i së drejtës imponon detyrimin e respektimit të hierarkisë burimeve të së drejtës. Aktet që qëndrojnë në një nivel më të ulët në hierarki nuk mund të rregullojnë çështje që i përkasin fushës normative të një akti të një niveli më lart. Ligji nr.108/2014 “Për Policinë e Shtetit” nuk përfshihet në ligjet të cilat duhet të miratohen me shumicë të cilësuar. Në këtë kuptim, ky ligj, në raport me ligjet organike që rregullojnë kompetencat e PP dhe PPKKO, qëndron në një nivel më të ulët. Për rrjedhojë, parashikimi i pikës 2 të nenit 131, duke ngarkuar PP dhe PPKKO me një kompetencë normative, që nuk është e parashikuar nga ligjet organike të këtyre organeve, nuk respekton parimin e hierarkisë dhe shtetin e së drejtës.

Nga ana tjetër, PP dhe të PPKKO janë organe të pavarura, jo politike, dhe luajnë një rol thelbësor për mbikëqyrjen e policisë. Detyrimi i këtyre organeve që të nxjerrin një udhëzim të përbashkët me Ministrin e Brendshëm, i cili është një organ politik, mund të krijojë presion të papërshtatshëm te këto organe dhe, për rrjedhojë, do të rezultojë në dobësimin e mekanizmit të kontrollit. Parimi i ndarjes dhe i balancimit të pushteteve, i deklaruar në nenin 7 të Kushtetutës, në këtë kontekst, imponon kërkesën që funksionet normative, ekzekutive, mbikëqyrëse dhe kontrolluese të jenë të

ndara dhe të rregulluara në mënyrë të qartë. Për më tepër, delegimi i ligjvënësit te tre organe për të nxjerrë një udhëzim të përbashkët, në mënyrë kolegjiale, krijon paqartësi dhe pasiguri edhe në drejtim të procesit të propozimit, shqyrtimi dhe miratimit të aktit. Cili është organi përgjegjës për hartimin dhe propozimin e aktit? Si zhvillohet procesi i shqyrtimit të aktit? A mund të miratohet akti nëse një nga organet nuk është dakord?

Neni 131 nuk parashikon një mekanizëm procedural të qartë që të shërbejë si një garanci për të siguruar llogaridhënien e policisë dhe një kontroll efektiv në lidhje me operacionet e gjurmimit/mbikëqyrjes në kontekstin e masave të veçanta. Ky mekanizëm ligjor duhet të ofronte dhe mjetet e nevojshme ligjore për të dalluar/identifikuar dhe luftuar abuzimet.

Konkluzion

Në përfundim, për të gjitha argumentet e trajtuara më lart, vlerësojmë se neni 131 i ligjit 108/2014, të ndryshuar, ndërhyt në të drejtën e jetës private jo në përputhje me standardet dhe garancitë e kërkuara nga Kushtetuta dhe KEDNJ.

Për sa më sipër, i kërkojmë Gjykatës Kushtetuese shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë dhe KEDNJ të nenit 131 të ligjit 108/2014 “ Për policinë e Shtetit”, i ndryshuar me ligjin nr.133/2020.

Për shkak se procedurat për autorizimin dhe ndjekjen e operacioneve të gjurmimit/mbikëqyrjes në kontekstin e masave të veçanta janë sekrete, në mungesë dhe të garancive procedurale që sigurojnë një kontroll efektiv të policisë, zbatimi i dispozitës së kundërshtuar mund të sjellë abuzim me pushtetin dhe cenime të pariparueshme për të drejtat e qytetarëve. Për këtë arsye kërkojmë edhe pezullimin e zbatimit të nenit 131 të ligjit 108/2014 deri në marrjen e vendimit përfundimtar të Gjykatës Kushtetuese.

Me respekt,

Erida Skëndaj
Drejtore Ekzekutive
Komiteti Shqiptar i Helsinkit