

Vendim nr. 11 datë 09.03.2021

(V-11/21)

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga: Vitore Tusha, Kryetare, Marsida Xhaferllari, Fiona Papajorgji, Altin Binaj, Përparim Kalo, Sonila Bejtja, Elsa Toska, anëtarë, me sekretare Enina Kotoni, në datën 02.03.2021 mori në shqyrtim në seancë plenare me dyer të hapura çështjen me nr. 4 (P) Regj. Them., që u përket:

KËRKUESE: PARTIA REPUBLIKANE SHQIPTARE

SUBJEKTE TË INTERESUARA:

KUVENDI I SHQIPËRISË

KËSHILLI I MINISTRAVE

**MINISTRIA E SHËNDETËSISË DHE MBROJTJES
SOCIALE**

OBJEKTI: Shfuqizimi si i papajtueshëm me Kushtetutën i urdhrin nr. 633, datë 17.11.2020 të ministrit të Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale.

BAZA LIGJORE: Nenet 4, 9, 17, 18, 22, 47, 117, pika 1, 131, pika 1, shkronja “c” dhe 134, pika 1, shkronja “gj” të Kushtetutës; nenet 27-31 dhe 49 të ligjit nr. 8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar (*ligji nr. 8577/2000*).

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatorin e çështjes Elsa Toska, mori në shqyrtim pretendimet e kërkuases, që kërkoi pranimin e kërkesës, prapësimet e subjekteve të interesuara, Kuvendit të Shqipërisë, që parashtrori se nuk mund të shprehet për aktet nënligjore të nxjerra nga ekzekutivi, Këshillit të

Ministrave, Ministrisë së Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale, që kërkuan rrëzimin e kërkesës, si dhe diskutoi çështjen në tërësi,

V Ë R E N:

I

Rrethanat e çështjes

1. Kërkesja është parti politike e miratuar dhe e regjistruar me urdhrin nr.16/2, datë 10.01.1991 të ministrit të Drejtësisë. Ajo është përfshirë në procesin e zgjedhjeve të përgjithshme parlamentare të datës 25 prill 2021.

2. Ministri i Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale (MSHMS) nëpërmjet urdhrit nr. 633, datë 17.11.2020 (urdhri nr. 633/2020), ka urdhëruar: “1- Të ndalohen grumbullimet me më shumë se 10 persona në vende të mbyllura apo të hapura, konferencat, tubimet, mbledhjet partiake, ceremonitë e festave, ceremonitë martesore dhe organizimet përtej familjare të ceremonive mortore, deri në një urdhër të dytë; 2- Pika 4 e urdhrit nr. 351, datë 29.5.2020 “Për marrjen e masave të veçanta dhe kufizimeve për parandalimin e përhapjes së COVID-19”, të ndryshuar, shfuqizohet; 3- Ngarkohen për zbatimin e këtij urdhri organet kompetente për dhënien e masave administrative sipas aktit normativ nr. 3, datë 15.3.2020 “Për marrjen e masave të veçanta administrative gjatë kohëzgjatjes së periudhës së shkaktuar nga COVID-19”, i ndryshuar.”.

3. Në fund të urdhrit është disponuar shprehimisht se ai hyn në fuqi menjëherë dhe botohet ne Fletoren Zyrtare. Urdhri nr. 633/2020 është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 210, datë 02.12.2020.

II

Pretendimet në Gjykatën Kushtetuese

4. **Kërkesja** i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese (*Gjykata*) për shfuqizimin e urdhrit nr. 633/2020 me pretendimin se ai bie ndesh me parimet, të drejtat dhe liritë themelore të mbrojtura nga Kushtetuta dhe konventat ndërkombëtare të ratifikuara nga Shqipëria, pasi cenon:

4.1. *Nenin 9 të lidhur me nenin 18 të Kushtetutës*, pasi ndalon aktivitetin politik të saj dhe të partive të tjera opozitare, si dhe përmbushjen e rolit të tyre kushtetues si parti politike në formimin e vullnetit politik të zgjedhësve. Ai ndalon zhvillimin e mbledhjeve partiake dhe të tubimeve, tërësisht, pa asnjë dallim. Në periudhën parazgjedhore urdhri ka kufizuar shanset e barabarta konkurruese që duhet të kenë partitë politike dhe ka krijuar situatë të pabarabartë për partitë politike të opozitës,

pasi sjell avantazh për Partinë Socialiste, e cila, si parti në pushtet, ka më shumë vizibilitet dhe mundësi për të bërë fushatë në kuadër të ushtrimit të funksioneve të rëndësishme publike. Kufizimi që vendos akti i kundërshtuar nuk është proporcional edhe për shkak se ndalimi i mbledhjeve partiake dhe i tubimeve nuk përbën mjetin më të përshtatshëm dhe të nevojshëm për të arritur qëllimin e mospërhapjes së COVID-19.

4.2. *Nenin 47 (liria e tubimeve) të lidhur me nenin 22 (liria e shprehjes) të Kushtetutës*, pasi ndalon tërësisht tubimet dhe mbledhjet partiake, duke kufizuar mundësinë e anëtarëve të partive politike opozitare për t'u mbledhur dhe për të shkëmbyer idetë e tyre. Organizimi i zgjedhjeve demokratike është vetë thelbi i demokracisë, e cila është e pamundur nëse nuk respektohen liritë e shprehjes, të tubimit dhe të organizimit të partive politike.

4.3. *Parimin e proporcionalitetit*, për shkak të paqartësisë në kohëzgjatjen e masave kufizuese. Urdhri duhet të kishte një kohëzgjatje të përcaktuar për zbatimin e tij, afat i cili duhet të përfundonte përpara fillimit të fushatës zgjedhore. Ky urdhër duhet të rishikohej për të shmangur problemin e proporcionalitetit dhe për të marrë në konsideratë kontekstin e fushatës zgjedhore.

4.4. *Nenin 117, pika 1, të Kushtetutës*, pasi është zbatuar në datën 21.11.2020, përpara botimit në Fletoren Zyrtare nr. 210, datë 02.12.2020.

5. **Subjekti i interesuar, Kuvendi i Shqipërisë**, prapësoi me shkrim si vijon:

5.1. Kuvendi nuk mund të shprehet për rregullimet konkrete të miratuara me akte nënligjore të nxjerra nga pushteti ekzekutiv. Neni 118 i Kushtetutës lejon organin ligjvënës t'u delegojë organeve të tjera të pushtetit publik kompetencën e nxjerrjes së akteve me natyrë *quasi* legjislativë. Llojet e akteve nënligjore përcaktohen nga ligji nr. 9000, datë 30.01.2003 "Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Ministrave" dhe një prej tyre është edhe urdhri i ministrit, i cili ka karakter të brendshëm dhe mund të vendosë rregulla sjelljeje të përgjithshme ose mund të rregullojë një marrëdhënie konkrete. Për pasojë, urdhri i kundërshtuar është nxjerrë në bazë të delegimit që i ka dhënë Kushtetuta dhe ligji.

6. **Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave**, ka kërkuar rrëzimin e kërkesës, duke prapësuar si vijon:

6.1. *Roli kushtetues i kërkuësës (neni 9 i Kushtetutës)* nuk cenohet në mënyrë disproporcionale. Aktet nënligjore të Këshillit të Ministrave dhe të MSHMS-së janë

miratuar në përgjigje të situatës së krijuar nga COVID-19 dhe parashikojnë detyrime të njëjta për të gjithë personat fizikë dhe juridikë në Republikën e Shqipërisë. Urdhri nr. 633/2020 nuk përmban favorizime ose privilegje për grupe të caktuara, aq më pak për ndonjë subjekt politik. Ky urdhër nuk i ndalon partitë politike të ushtrojnë veprimtarinë e tyre nëpërmjet komunikimit *online* dhe me anë të mjeteve të tjera që nuk cenojnë shëndetin e individëve. Argumenti se partia në pushtet ka më shumë vizibilitet dhe mundësi për të bërë fushatë, është i pabazuar, pasi urdhri nr. 633/2020 ndalon të gjitha tubimet dhe mbledhjet partiake për çdo parti politike pa asnjë dallim.

6.2. *Liria e shprehjes (neni 22 i Kushtetutës)*, e cila mbrohet edhe nga neni 10, pika 2, i Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (*KEDNJ*), është prekur nga pandemia. Megjithatë, urdhri nr. 633/2020 nuk ndalon realizimin e aktiviteteve *online*, ku pjesëmarrësit mund të shprehin mendimet e tyre bashkërisht me të tjerët dhe në të njëjtën kohë të mbrojnë shëndetin e tyre dhe të komunitetit.

6.3. *Liria e mbledhjeve dhe tubimeve (neni 47 i Kushtetutës)* nuk cenohet, pasi urdhri nr. 633/2020 lejon grumbullimet deri në 10 persona. Në praktikë, organet ligjzbatuese nuk kanë vendosur gjopa për mbledhje partiake ose tubime me pjesëmarrje deri në 10 persona. Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut (*GJEDNJ*) ka pranuar se subjektet politike mund të bëjnë fushatë edhe nga shtëpia, falë evolucionit të metodave të komunikimit *online*. Kufizimi i vendosur është i përkohshëm deri në një urdhër të dytë dhe mund të ndryshojë nëse situata epidemiologjike përmirësohet.

7. **Subjekti i interesuar, Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale**, në seancë gjyqësore, iu bashkua propozimeve të Këshillit të Ministrave, duke kërkuar rrëzimin e kërkesës.

III

Vlerësimi i Gjykatës Kushtetuese

A. Për juridiksionin e Gjykatës Kushtetuese

8. Sipas nenit 131, pika 1, shkronja “c”, të Kushtetutës, Gjykata ka juridiksion të shqyrtojë pajtueshmërinë e ligjeve dhe akteve normative me Kushtetutën. Në rastin në shqyrtim, kërkesja, Partia Republikane Shqiptare, ka vënë në lëvizje Gjykatën për kontrollin e kushtetutshmërisë së urdhrit nr.633/2020. Prandaj, fillimisht, Gjykata do të analizojë natyrën e aktit të kundërshtuar.

9. Në jurisprudencën e saj Gjykata është shprehur se një akt ka karakter normativ kur vendos norma të përgjithshme sjelljeje, me karakter abstrakt, që rregullojnë marrëdhënie të caktuara juridike, të cilat i shtrijnë efektet e tyre mbi një kategori të pacaktuar subjektesh (*shih vendimin nr. 86, datë 30.12.2016 të Gjykatës Kushtetuese*). Nisur nga ky këndvështrim, si dhe nga përmbajtja e urdhrit nr. 633/2020, Gjykata vlerëson se ai ka karakter normativ.

10. Nga ana tjetër, Gjykata ka theksuar se natyra e pretendimeve të ngritura para saj është një nga elementet përcaktuese të juridiksionit kushtetues për shqyrtimin e një çështjeje dhe se, në përputhje me kompetencat e parashikuara nga Kushtetuta, ajo e përcakton vetë juridiksionin e saj gjatë shqyrtimit të çështjeve, rast pas rasti (*shih vendimin nr.4, datë 15.02.2021 të Gjykatës Kushtetuese*).

11. Kërkesja i është drejtuar Gjykatës duke pretenduar se urdhri nr. 633/2020 ka cenuar në mënyrë disproporcionale rolin kushtetues të saj në formimin e vullnetit politik të zgjedhësve, lirinë e tubimit dhe atë të shprehjes. Në vlerësimin e Gjykatës, pretendimet e kërkuases janë të natyrës kushtetuese. Për rrjedhojë, duke pasur parasysh karakterin normativ të aktit të kundërshtuar dhe natyrën kushtetuese të pretendimeve të ngritura nga kërkesja, Gjykata çmon se çështja, sipas objektit të kërkesës, hyn në juridiksionin e saj.

B. Për legjitimitimin e kërkuases

12. Çështja e legjitimitimit të kërkuarit (*locus standi*) është një ndër aspektet kryesore që lidhet me inicimin e një procesi kushtetues. Partitë politike, bazuar në nenin 134, pika 1, shkronja “gj” dhe pika 2 të Kushtetutës, si dhe në nenin 49, pika 3, shkronja “d” dhe pika 4, të ligjit nr. 8577/2000, janë subjekte që mund të paraqesin kërkesë në Gjykatën Kushtetuese për kontrollin e pajtueshmërisë së akteve normative me Kushtetutën. Gjithsesi, në gjykime të kësaj natyre, subjektet që parashikohen në nenin 134, pika 2, të Kushtetutës kanë detyrimin për të provuar lidhjen e domosdoshme që duhet të ekzistojë ndërmjet veprimtarisë ligjore që ato kryejnë dhe çështjes kushtetuese të ngritur.

13. Në kuptimin kushtetues dhe ligjor, partitë politike paraqiten si bashkime vullnetare të shtetasve mbi bazën e ideve, të bindjeve e të pikëpamjeve politike të përbashkëta, që synojnë të ndikojnë në jetën e vendit nëpërmjet pjesëmarrjes në zgjedhje dhe përfaqësimit të popullit në organet e zgjedhura të pushtetit. Partitë politike në sistemin e zgjedhjeve e veçanërisht në procesin zgjedhor, që nga fushata parazgjedhore, paraqitja e kandidatëve, formimi i trupave zgjedhore, ndjekja e zgjedhjeve e deri te ndarja e mandateve, paraqiten si një faktor përcaktues shumë i rëndësishëm. Prandaj, demokracia përfaqësuese, ashtu edhe sistemi i zgjedhjeve nuk

mund të paramendohen pa ekzistencën dhe funksionimin e partive politike. Ky pozicion i veçantë që partitë politike kanë në raport me zgjedhjet, përcakton njëkohësisht dhe interesin e tyre për të pasur një legjislacion dhe rregulla sa më të qarta e të drejta (*shih vendimin nr.1, datë 07.01.2005 të Gjykatës Kushtetuese*).

14. Në rastin në shqyrtim kërkesa është paraqitur nga Partia Republikane Shqiptare, e cila është një person juridik, i regjistruar si parti politike që në vitin 1991. Sikurse u përmend më lart, ajo ka pretenduar se urdhri nr. 633/2020 cenon në mënyrë disproporcionale rolin kushtetues të saj në formimin e vullnetit politik të zgjedhësve, lirinë e tubimit dhe atë të shprehjes. Për pasojë, Gjykata vlerëson se kërkesja legjitimohet *ratione personae* t'i drejtohet Gjykatës Kushtetuese.

15. Në lidhje me legjitimitimin *ratione temporis* të kërkeses, sipas nenit 50, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000, kërkesa për pajtueshmërinë e ligjit ose të akteve të tjera me Kushtetutën duhet të paraqitet brenda 2 vjetëve nga hyrja në fuqi e aktit. Rezulton se urdhri nr.633/2020 është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 210, datë 02.12.2020 dhe kërkesa në Gjykatën Kushtetuese është paraqitur në datën 04.12.2020, pra menjëherë pas hyrjes në fuqi të tij, që do të thotë brenda afatit ligjor 2-vjeçar.

16. Për sa u përket pretendimeve të kërkeses në aspektin *ratione materiae*, ato *prima facie* hyjnë në juridiksionin e Gjykatës dhe do të vlerësohen në vijim prej saj.

C. Për themelin e pretendimeve

C.1. Për cenimin e veprimtarisë së partisë politike (neni 9 i Kushtetutës) në lidhje me parimin e barazisë përpara ligjit (neni 18 i Kushtetutës)

17. Kërkesja ka pretenduar se urdhri nr. 633/2020, në shkelje të neneve 9 dhe 18 të Kushtetutës, ka cenuar në mënyrë disproporcionale rolin kushtetues të saj në formimin e vullnetit politik të zgjedhësve. Ai ndalon tërësisht zhvillimin e mbledhjeve partiake, pa asnjë dallim, specifikim ose saktësim, që passjell ndalim efektivisht të aktivitetit politik të partive opozitare në tërësi dhe të kërkeses në veçanti. Duke ndaluar aktivitetin politik të saj dhe të partive të tjera opozitare, akti, objekt shqyrtimi, ka kufizuar shanset e barabarta që duhet të kenë partitë politike në konkurrimin zgjedhor. Si barazia e votës, ashtu edhe barazia e konkurruesve në zgjedhje janë të domosdoshme për realizimin e një procesi zgjedhor të drejtë. Ky akt krijon një situatë të pabarabartë mes partive politike në fushatën parazgjedhore dhe zgjedhore, në cenim të nenit 18 të Kushtetutës, duke sjellë avantazh për Partinë Socialiste, e cila si parti në pushtet ka më shumë vizibilitet dhe mundësi për të bërë fushatë në kuadër të ushtrimit të funksioneve të rëndësishme publike, siç janë aktivitetet ministrore, të Kryeministrit ose të deputetëve. Kufizimi që vendos

akti i kundërshtuar nuk është proporcional edhe për shkak se ndalimi tërësor i aktiviteteve të partive politike nuk përbën mjetin më të përshtatshëm dhe të nevojshëm për të arritur qëllimin e mospërhapjes së COVID-19. Në kushtet kur aktiviteti i Kuvendit është lejuar për sa kohë respektohen distancimi fizik dhe mbajtja e maskave, këto rregulla mund të zbatohen edhe në rastet e tubimeve politike. Pra, lejimi i tubimeve politike, duke respektuar rregullat e vendosjes së maskave dhe distancimit fizik, do të përbënte, sipas kërkujes, mjetin më të përshtatshëm dhe proporcional në rastin konkret për arritjen e qëllimit të përballimit të pandemisë.

18. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka prapësuar se mbrojtja e shëndetit dhe jetës së individëve nga COVID-19, si dhe pasojat që vijnë prej tij, është domosdoshmëri dhe detyrim i përgjithshëm i shteteve, bazuar në KEDNJ. Në këtë kuadër, pas shpalljes së gjendjes së pandemisë nga OBSH-ja, Këshilli i Ministrave ka nxjerrë një sërë aktesh normative në përgjigje të situatës së krijuar. I gjithë kuadri ligjor dhe nënligjor, i miratuar nga Këshilli i Ministrave dhe MSHMS-ja, parashikon detyrime të njëjta për të gjithë personat fizikë dhe juridikë në Republikën e Shqipërisë dhe, ndryshe nga sa pretendon kërkujesja, urdhri nr. 633/2020 nuk përmban favorizime ose privilegje për grupe të caktuara, e aq më pak për ndonjë subjekt politik. Ky urdhër nuk i ndalon partitë politike të ushtrojnë veprimtarinë në përmbushje të misionit të tyre nëpërmjet komunikimit *online* dhe me anë të mjeteve të tjera që janë të lejueshme, që nuk cenojnë shëndetin e individëve. Argumenti i kërkujeses se partia në pushtet ka më shumë vizibilitet dhe mundësi për të bërë fushatë është i pabazuar.

19. Gjykata vë në dukje se me dekretin nr. 11700, datë 06.09.2020 Presidenti i Republikës, ka caktuar se “zgjedhjet për Kuvendin të zhvillohen ditën e diel, më datë 25 prill 2021”, ndërkohë që në kohën e marrjes në shqyrtim të kësaj çështjeje, bazuar në dispozitat e Kodit Zgjedhor, kanë filluar përgatitjet për procesin zgjedhor, janë regjistruar partitë politike dhe subjektet zgjedhore, si dhe vendi është në prag të fushatës zgjedhore. Nga ana tjetër, urdhri nr. 633/2020, objekt shqyrtimi, mban datën 17.11.2020 dhe është në fuqi, pasi nuk ka dalë ende një urdhër i dytë.

20. Gjykata ka çmuar se partitë politike luajnë një rol të rëndësishëm në sistemin demokratik pluralist, pasi kontribuojnë në shfaqjen e vullnetit politik të popullit përmes pjesëmarrjes në zgjedhje dhe ndihmojnë në realizimin e sovranitetit të tij. Falë këtyre funksioneve ato kanë status kushtetues dhe konsiderohen elemente të domosdoshme të jetës politike (*shih vendimin nr. 28, datë 09.05.2012 të Gjykatës Kushtetuese*).

21. Pluralizmi është një tërësi rrethanash, ku pushteti politik është i shpërndarë në atë mënyrë që asnjë grup interesi ose klasë e caktuar shoqërore të mos mbizotërojë mbi të tjerët. Në

çdo sistem demokratik, përfaqësuesit e popullit në qeverisje zgjidhen përmes zgjedhjeve shumëpartiake, të lira, të barabarta dhe të ndershme. Pushteti i përfaqësuesve kufizohet nga Kushtetuta dhe mekanizma të tjerë të balancimit dhe kontrollit të pushteteve. Problemet e përfaqësimit të drejtë janë çështje të shanseve të barabarta që zëri i gjithkujt të dëgjohet ose të jetë i përfaqësuar. Neni 3 i Kushtetutës parashikon pluralizmin si një nga bazat e shtetit, ndërsa neni 1, paragrafi 3 i saj sanksionon parimin e barazisë së votës. Ky parim ka komponentin e tij aktiv (e drejta për të votuar) dhe atë pasiv (e drejta për t'u votuar/zgjedhur). Gjykata thekson se parimi i barazisë të së drejtës për t'u votuar/zgjedhur ndalon shtetin të diskriminojë ose të privilegjojë kandidatë të caktuar, parti politike ose grupe të tjera politike në përballjen konkurruese për të tërhequr votën e zgjedhësit. Barazia në çështjet zgjedhore përfshin shumë aspekte. Parimet që duhen respektuar në të gjitha rastet janë barazia në votën numerike, barazia për sa i përket fuqisë zgjedhore dhe mundësive të barabarta (*shih vendimin nr.32, datë 21.06.2010 të Gjykatës Kushtetuese*).

22. Gjykata ka vlerësuar se midis partive dhe kandidatëve duhet të krijohen shanse të barabarta dhe shteti duhet të jetë i paanshëm ndaj tyre, duke zbatuar ligjet në mënyrë të njëjtë për të gjithë. Në veçanti, kërkesa për asnjësi zbatohet për fushatën zgjedhore, e cila mund të realizohet si në formën e një barazie “strikte”, ashtu edhe të barazisë “proporcionale”. Sipas barazisë “strikte”, partitë politike trajtohen pa marrë në konsideratë forcën e tyre aktuale në Kuvend ose të zgjedhësve, ndërsa sipas barazisë “proporcionale”, trajtimi i partive bëhet në raport me numrin e votave. Disa forma mbështetjeje mund t'u nënshtrohen, nga një anë, barazisë strikte dhe, nga ana tjetër, barazisë proporcionale (*shih vendimin nr. 32, datë 21.06.2010 të Gjykatës Kushtetuese*).

23. Duke qenë se qëllimi kryesor i partive politike është marrja e pushtetit me mjete dhe mënyra demokratike, elementi kryesor që karakterizon veprimtarinë politike të partive është konkurrenca midis tyre. Konkurrimi i lirë është shprehje e drejtpërdrejtë e natyrës pluraliste të një shoqërie demokratike dhe bazohet edhe në faktin që për të gjitha partitë politike zbatohen të njëjtat rregulla të përcaktuara më parë. Këto rregulla bazohen në parimin e mosdiskriminimit, të mostrajtimin preferencial të disa partive ndaj disa të tjerave, duke u dhënë atyre mundësi të njëjta në konkurrimin politik. Çdo kufizim në barazinë e palëve në konkurrimin elektoral nuk mund të arrijë deri në atë masë që të bëjë të pamundur vetë pjesëmarrjen e partive politike në konkurrim (*shih vendimin nr.28, datë 09.05.2012 të Gjykatës Kushtetuese*).

24. Në koncept, parimi i konkurrimit të lirë të partive politike përfshin detyrimin e shtetit për të respektuar shanset e barabarta të të gjitha partive dhe zbatohet në legjislacionin që

rregullon kushtet e këtij konkurrimi, si dhe në konfliktet ndërmjet pjesëmarrësve në të. Duke qenë se një efekt i tillë ndikon në respektimin e parimit të barazisë, Gjykata vlerëson se çfarëdolloj ndërhyrjeje nga ligjvënësi mbi këto kushte duhet të udhëhiqet nga interesi publik. Ligjvënësi e ka të ndaluar të trajtojë palët në mënyrë të dallueshme nga njëra-tjetra, përveçse kur ekzistojnë arsye të forta përjashtimore për ta bërë këtë (*shih vendimin nr. 32, datë 21.06.2010 të Gjykatës Kushtetuese*).

25. Duke iu kthyer rastit konkret, Gjykata vëren se urdhri nr. 633/2020 ka ndaluar, ndër të tjera, grumbullimet me më shumë se 10 persona në vende të mbyllura ose të hapura, tubimet dhe mbledhjet partiake deri në një urdhër të dytë. Kërkesja ka pretenduar se ky akt ka paqartësi në tekstin e tij, pasi mënyra e formulimit ndalon tërësisht tubimet dhe mbledhjet partiake, pavarësisht numrit të personave, duke krijuar një situatë pabarazie mes partive politike në fushatën parazgjedhore dhe zgjedhore. Ndërsa subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka prapësuar se akti parashikon detyrime të njëjta për të gjithë personat fizikë dhe juridikë në Republikën e Shqipërisë dhe është i qartë në përmbajtjen e tij. Ai duhet kuptuar se lejon çdo lloj grumbullimi deri në 10 persona, duke përfshirë edhe tubimet dhe mbledhjet partiake.

26. Gjykata thekson se si rregull hartimi i akteve nënligjore në mënyrë të shkurtuar dhe të përmbledhur, pa një pjesë hyrëse dhe pa raporte shpjeguese që i shoqëron ato, e bën më të vështirë vlerësimin nëse një kufizim i veçantë i të drejtave përmbush parimet dhe standardet kushtetuese dhe kjo situatë përkeqësohet kur rregullat ndryshojnë shpesh ose kur qasjet janë *ad hoc*. Në këtë drejtim, urdhri i kundërshtuar duhet të arsyetonte përse disa veprimtari janë grupuar së bashku (tubimet, mbledhjet partiake dhe ceremonitë familjare) dhe trajtohen ndryshe nga disa veprimtari të tjera, që përfshijnë grumbullime personash dhe që nuk mbulohen nga ky urdhër.

27. Pavarësisht se urdhri i kundërshtuar nuk përmban elementet e cituara më lart, që do të ndihmonin në eliminimin e çdo dyshimi për saktësinë e përmbajtjes së tij, Gjykata çmon se ai duhet kuptuar se lejon grumbullimet e çfarëdo lloji deri në 10 persona, duke përfshirë lejimin e mbledhjeve partiake deri në 10 persona dhe të tubimeve deri në 10 persona. I kuptuar në këtë mënyrë, kufizimi që ai vendos nuk cenon barazinë e partive në konkurrimin zgjedhor dhe nuk sjell pasoja diferencuese e as trajtim preferencial për parti të caktuara. Të gjitha partitë politike, pa dallim, janë të detyruara të respektojnë kufizimin e vendosur nga akti i kundërshtuar dhe organet kompetente për dhënien e masave administrative duhet t'i zbatojnë ato njëjloj për të gjitha partitë politike. Rrjedhimisht, nuk mund të thuhet se pjesëmarrja e partive politike në zgjedhje në kushte të barabarta cenohet për shkak të mënyrës së formulimit të urdhrit nr. 633/2020.

28. Në vijim të këtij arsjetimi, Gjykata vlerëson se kërkuesja nuk ka arritur të provojë pretendimin e saj se kufizimi ndalon veçanërisht veprimtarinë politike të saj dhe të partive opozitare, me argumentin se partia në pushtet ka avantazh dhe vizibilitet më të madh për të bërë fushatë, pasi ka mundësi të ushtrojë tërthorazi, në interes të fushatës, funksionet e rëndësishme publike të përfaqësuesve të saj në pushtetin ekzekutiv. Për më tepër, për sa i takon ushtrimin të funksioneve të larta publike dhe efekteve të tyre në fushatën zgjedhore, Gjykata vë në dukje se e drejta kushtetuese e barazisë midis partive politike gjatë fushatës zgjedhore garantohet në mënyrë të posaçme nga Kodi Zgjedhor. Ky kod, bazuar, ndër të tjera, në parimet e votimit të lirë dhe të barabartë, si dhe në lirinë e subjekteve zgjedhore për shpalljen e programeve të tyre në çdo formë e mënyrë të ligjshme (neni 3), cakton rregullat për përgatitjen, zhvillimin, administrimin, mbikëqyrjen, si dhe shpalljen e rezultatit të zgjedhjeve për në Kuvendin e Shqipërisë, për organet e qeverisjes vendore dhe referendumet (neni 1). Pjesë e rëndësishme e këtyre rregullave janë ndalimet specifike për funksionarët publikë dhe institucionet publike gjatë fushatës zgjedhore (shih ndër të tjera nenet 3, pikat 7 e 8, 78, pika 6 dhe 80, pika 4). Gjithashtu, Gjykata vëren se Kodi Zgjedhor jo vetëm garanton barazinë e partive politike në procesin zgjedhor, por mbi bazën e tij janë ngritur organe të posaçme, Komisioni Qendror i Zgjedhjeve dhe Kolegji Zgjedhor, të cilat, sipas kompetencave respektive kanë përgjegjësinë të garantojnë në praktikë këtë barazi, si dhe të zgjidhin mosmarrëveshjet e ndryshme që mund të lindin, duke vendosur edhe sanksionet përkatëse sipas ligjit.

29. Për rrjedhojë, Gjykata vlerëson se pretendimi i kërkueses për cenimin e veprimtarisë së partisë politike (neni 9 i Kushtetutës) në lidhje me parimin e barazisë përpara ligjit (neni 18 i Kushtetutës), nuk është i bazuar.

C.2. Për cenimin e lirisë së tubimit (neni 47 i Kushtetutës) në lidhje me lirinë e shprehjes (neni 22, pika 1, i Kushtetutës)

30. Kërkuesja ka pretenduar se akti i kundërshtuar cenon lirinë e shprehjes (neni 22, pika 1, i Kushtetutës), pasi duke ndaluar aktivitetet dhe mbledhjet partiake ka kufizuar mundësinë e anëtarëve të partive politike opozitare për t'u mbledhur dhe për të shkëmbyer idetë e tyre. Gjithashtu, kërkuesja ka pretenduar se akti i kundërshtuar cenon lirinë e mbledhjes dhe të tubimeve (neni 47 i Kushtetutës), për arsye se organizimi i zgjedhjeve demokratike dhe, për pasojë, vetë thelbi dhe ekzistenca e demokracisë është i pamundur pa respektuar, ndër të tjera, lirinë e shprehjes dhe të shtypit, si dhe lirinë e tubimit dhe të organizimit të partive politike.

31. Ndërsa subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka prapësuar se edhe pse urdhri i dalë për shkak të pandemisë ka prekur lirinë e shprehjes, ai nuk ndalon realizimin e aktiviteteve *online*, ku pjesëmarrësit jo vetëm mund të shprehin mendimet e tyre, por mund t'i shprehin ato bashkërisht me të tjerët dhe në të njëjtën kohë të mbrojnë shëndetin e tyre dhe të komunitetit. Pretendimi i kërkueses se urdhri i kundërshtuar, në pikën 1 të tij, ndalon tërësisht mbledhjet dhe tubimet politike nuk qëndron, pasi akti në fjalë lejon mbledhjet partiake dhe tubimet deri në 10 persona. Edhe në praktikë zbatimi i urdhrit ka qenë i tillë. Organet ligjzbatuese nuk kanë vendosur gjopa për mbledhje ose tubime partiake me pjesëmarrje deri në 10 persona. Kufizimi i vendosur është i përkohshëm për gjendjen aktuale, deri në një urdhër të dytë, i cili mund të ndryshojë masën kufizuese nëse situata epidemiologjike përmirësohet.

32. Neni 22, pika 1, i Kushtetutës parashikon se liria e shprehjes është e garantuar dhe ajo përbën një nga gurët themelorë të shtetit demokratik. Pa garantimin e kësaj të drejte nuk mund të bëhet fjalë për pluralizëm, tolerancë dhe krijim të vullnetit të lirë politik, aq të domosdoshëm për shoqërinë demokratike. Shkëmbimi i ideve dhe informimi i lirë janë ndër mjetet më të rëndësishme dhe më efikase për të kontrolluar demokracinë si formë e qeverisjes. Nëpërmjet tyre pushteti shtetëror bëhet më transparent, më efikas dhe më afër qytetarit. Liria e shprehjes është, gjithashtu, bazë dhe kusht i domosdoshëm paraprak për garantimin e një sërë të drejtave dhe lirive të tjera themelore (*shih vendimet nr. 56, datë 27.07.2016; nr. 16, datë 11.11.2004 të Gjykatës Kushtetuese*).

33. Edhe GJEDNJ-ja ka vënë në pah rëndësinë e lirisë së shprehjes. Në interpretimin që i ka bërë nenit 10 të KEDNJ-së, GJEDNJ-ja ka pohuar se “liria e shprehjes përbën një prej bazave thelbësore të shoqërisë (demokratike), një prej kushteve themelore për progresin e saj dhe për zhvillimin e çdo individi” (*shih Handysyde kundër Mbretërisë së Bashkuar, 8 dhjetor 1976, § 49*). Duke pasur në fokus rolin kyç të medias së pavarur gjatë fushatës zgjedhore, nën dritën e lirisë së shprehjes, GJEDNJ-ja është shprehur se veçanërisht diskutimi i kandidatëve dhe i programeve të tyre kontribuon për të drejtën e publikut për të marrë informacion dhe për të fuqizuar mundësinë e votuesve për të bërë zgjedhje të informuara midis kandidatëve në garë (*shih Orlovskaya Iskra kundër Rusisë, 3 korrik 2017, § 130*).

34. Po ashtu, duke interpretuar lirinë e shprehjes në kontekstin e lirisë së shtypit, GJEDNJ-ja ka theksuar se ajo i ofron publikut një nga mjetet më të mira për të zbuluar dhe formuar një mendim për idetë dhe qëndrimet e udhëheqësve të tyre politikë. Në mënyrë më të përgjithshme, liria e debatit politik qëndron pikërisht në thelbin e konceptit të një shoqërie demokratike, e cila mbizotëron në të gjithë Konventën (*shih Lingens kundër Austrisë, 8 korrik*

1986, § 42). Në një shoqëri të tillë, që bazohet në sundimin e ligjit, ideve politike të cilat sfidojnë rendin ekzistues dhe realizimi i të cilave mbështetet në mjete paqësore, duhet t'u jepet një mundësi e duhur shprehjeje nëpërmjet së drejtës së organizimit. Kjo kërkohet nga vlerat e qenësishme të një sistemi demokratik, siç janë pluralizmi, toleranca dhe kohezioni social (*shih Eëitim dhe Bilim Emekçileri Sendikası kundër Turqisë, 25 dhjetor 2012, § 70*).

35. Duke iu referuar standardeve të mësipërme, Gjykata vëren se edhe pse liria e shprehjes është një e drejtë e veçantë, në situata të ndryshme ajo paraqitet e lidhur ngushtë me të drejta të tjera themelore dhe se kufizimi i njërës prej tyre, prek për shkak të lidhjes, edhe të drejtat e tjera. Në këtë mënyrë, në rastin në gjykim, Gjykata konstaton se liria e shprehjes paraqitet e ndërthurur me lirinë e tubimit dhe me të drejtën e votës.

36. Liria e tubimeve paqësore dhe pa armë, si dhe e pjesëmarrjes në to, garantohet në nenin 47, pika 1, të Kushtetutës. Kjo liri nuk kufizohet nga qëllimi i tubimit, mjafton që ai të jetë paqësor. Termi “tubim” përkufizohet nga ligji nr. 8773, datë 23.04.2001 “Për tubimet” (*ligji nr. 8773/2001*) dhe përfshin grumbullimet, manifestimet, mbledhjet dhe parakalimet me karakter paqësor dhe pa armë, në të cilat një grup personash shprehin kërkesat dhe pikëpamjet e tyre për probleme për të cilat janë të interesuar dhe përfshin edhe tubimet urgjente (neni 2, pika 5).

37. GJEDNJ-ja në praktikën e saj ka pranuar se e drejta e tubimit paqësor është themelore në një shoqëri demokratike e, për rrjedhojë, nuk duhet të interpretohet në mënyrë të ngushtuar (*shih Kudrevičius dhe të tjerë kundër Lituanisë, 15 tetor 2015, § 91*). Kjo e drejtë mbulon si mbledhjet private, ashtu edhe mbledhjet në vende publike, qofshin të palëvizshme ose në formë procesioni. E drejta ushtrohet si nga pjesëmarrësit individualë, ashtu edhe nga personat që e organizojnë tubimin (*shih Djavit An kundër Turqisë, 20 shkurt 2003, § 56*).

38. Në kontekstin e nenit 11, GJEDNJ-ja i është referuar shpesh rolit thelbësor që luajnë partitë politike në sigurimin e pluralizmit dhe të demokracisë, duke pranuar se edhe organizatat e formuara për qëllime të tjera janë gjithashtu të rëndësishme për funksionimin e demokracisë. Është e natyrshme që kur një shoqëri civile funksionon në mënyrë të shëndetshme, pjesëmarrja e qytetarëve në procesin demokratik arrihet në një masë të madhe përmes përkatësisë në shoqata në të cilat ata mund të integrohen me njëri-tjetrin dhe të ndjekin objektivat e përbashkët kolektivisht (*shih Gorzelik dhe të tjerët kundër Polonisë, 17 shkurt 2004, § 92*).

39. Mbrojtja e mendimeve dhe liria e shprehjes së tyre, të garantuara nga neni 10 i Konventës, është një nga objektivat e lirisë së tubimit dhe organizimit, të parashikuara në nenin 11 të saj. Kjo zbatohet më tepër në lidhje me partitë politike në drejtim të rolit thelbësor të tyre

për të siguruar pluralizmin dhe funksionimin e duhur të demokracisë (*shih Partia e Lirisë dhe Demokracisë (ÖZDEP) kundër Turqisë, 8 dhjetor 1999, § 37*).

40. GJEDNJ-ja është shprehur se liria e tubimit nuk është absolute; ajo mund të kufizohet në përputhje me paragrafin 2 të nenit 11 të Konventës. Ndërhyrja mund të mos jetë një ndalim i plotë, ligjor ose *de facto*, por mund të konsistojë në masa të tjera të ndryshme të marra nga autoritetet (*shih Kudrevičius dhe të tjerët kundër Lituanisë, 15 tetor 2015, § 100*). Gjithashtu, një ndërhyrje në lirinë e tubimit paqësor përbën shkelje të nenit 11, përveçse kur është “parashikuar nga ligji”, ndjek një ose më shumë “qëllime legjitime”, sipas paragrafit 2 të nenit 11 dhe është "e nevojshme në një shoqëri demokratike" për të arritur qëllimin ose synimet në fjalë (*shih Vyerentsov kundër Ukrainës, 11 prill 2013, § 51*).

41. Në zbatim të parimit themelor të parashikuar nga neni 1, pika 3, i Kushtetutës, sipas të cilit qeverisja bazohet në një sistem zgjedhjesh të lira, të barabarta, të përgjithshme e periodike, neni 45 i Kushtetutës garanton të drejtën vetjake të votës të barabartë dhe të lirë. Në kontekstin e çështjes për gjykim, e drejta e votës lidhet ngushtë me liritë e tubimit dhe të shprehjes si kërkesë e shtetit të së drejtës, në drejtim të zhvillimit të zgjedhjeve të lira e të barabarta, të cilat realizohen kur individët votojnë në mënyrë të informuar për alternativën dhe programet politike të subjekteve zgjedhore. Ndërthurja e këtyre të drejtave konfirmohet edhe nga neni 3 i Protokollit 1 të KEDNJ-së, i cili duke garantuar një parim të demokracisë parashikon se “*Palët e Larta Kontraktuese marrin përsipër të organizojnë në intervale të arsyeshme kohore, zgjedhje të lira me votim të fshehtë, në kushte që sigurojnë shprehjen e lirë të mendimit të popullit për zgjedhjen e organit ligjvënës.*”.

42. Duke i zbatuar standardet e mësipërme në rastin në shqyrtim, Gjykata vlerëson se urdhri nr. 633/2020 ka vendosur një kufizim të lirisë së tubimit dhe bashkë me të edhe të lirisë së shprehjes në mënyrë kolektive, që do të materializohej gjatë zhvillimit të tubimit për të informuar zgjedhësit. Këto kufizime të të drejtave kushtetuese Gjykata i vlerëson në aspektin e respektimit të kriterëve të vendosura nga neni 17 i Kushtetutës, i cili është testi që duhet të gjejë zbatim në çdo ndërhyrje në të drejtat dhe liritë themelore të individit, sipas praktikës së konsoliduar të Gjykatës. Sipas këtij neni “kufizime të të drejtave dhe lirive të parashikuara në Kushtetutë mund të vendosen vetëm me ligj për një interes publik ose për mbrojtjen e të drejtave të të tjerëve. Kufizimi duhet të jetë në përpjesëtim me gjendjen që e ka diktuar atë. Këto kufizime nuk mund të cenojnë thelbin e lirive dhe të të drejtave dhe në asnjë rast nuk mund të tejkalojnë kufizimet e parashikuara në KEDNJ”.

43. Në vijim Gjykata do të analizojë nëse janë përmbushur kriteret e nenit 17 të Kushtetutës, me referencë te liria e tubimit, duke qenë se urdhri i kundërshtuar disponon drejtpërsëdrejti mbi këtë liri. Vlerësimi i Gjykatës për lirinë e tubimit mbulon edhe dy liritë e tjera, meqë ato, sikurse u shpjegua më lart, janë të lidhura ngushtë me të.

C.2.1. Për kriterin e kufizimit me ligj

44. Sipas nenit 17 të Kushtetutës, kriteri i parë për t'u analizuar është që të drejtat dhe liritë e individit mund të kufizohen vetëm me ligj. Qëllimi i këtij kriteri është ofrimi i garancive sa më të plota në rastin e kufizimeve dhe për këtë shkak, kompetent duhet të jetë vetëm një organ dhe pikërisht organi më i lartë ligjvënës. Shprehja “vetëm me ligj” ka kuptimin që në rast se është i nevojshëm kufizimi i një të drejte të parashikuar në Kushtetutë, atëherë ky vlerësim është në çmim vetëm të ligjvënësit dhe jo të organeve të tjera, përfshirë edhe Këshillin e Ministrave. Konteksti në të cilin është përdorur togfjalëshi “vetëm me ligj” nuk lejon të bëhet interpretim i zgjeruar. Kjo edhe për faktin se një interpretim i tillë i normave kushtetuese mund të bëhet vetëm në aspektin pozitiv, kur ky interpretim shkon në favor të mbrojtjes së të drejtave dhe jo e kundërta. Gjykata Kushtetuese çmon se rregullimi i parashikuar në nenin 17 për kufizimin e të drejtave dhe lirive vetëm me ligj ka të bëjë edhe me përcaktimin e kompetencës së një organi konkret, që në këtë rast është vetëm Kuvendi. Një shprehje e tillë të referon në kompetencën e organit ligjvënës dhe nxjerrja e akteve të tjera për të rregulluar marrëdhënie të tilla cenon kompetencat e këtij organi (*shih vendimet nr. 7, datë 27.02.2013; nr. 20, datë 11.07.2006 të Gjykatës Kushtetuese*).

45. Neni 118, pika 1, i Kushtetutës sanksionon se “aktet nënligjore nxirren në bazë dhe për zbatim të ligjeve nga organet e parashikuara në Kushtetutë”. Ndërsa paragrafi i dytë i këtij neni parashikon: “Ligji duhet të autorizojë nxjerrjen e akteve nënligjore, të përcaktojë organin kompetent, çështjen që duhet rregulluar, si dhe parimet në bazë të të cilave nxirren këto akte.”. Këto dispozita ndihmojnë për t'i dhënë kuptimin kushtetues dhe doktrinar konceptit “rezervë ligjore”, nëpërmjet të cilit kufizohet ose orientohet pushteti normativ i organeve ekzekutive për të rregulluar marrëdhënie të caktuara me akte nënligjore. Kjo rezervë ligjore krijon mundësinë që çështja konkrete e rregulluar pjesërisht me ligj të mund të detajohet më tej nga aktet nënligjore, duke iu përmbajtur parimeve dhe kufijve të përcaktuar nga ligji. Vetëm në këtë mënyrë autorizimi i ligjvënësit për nxjerrjen e akteve nënligjore mund të konsiderohet i realizuar brenda kufijve të kushtetutshmërisë. Gjykata në disa raste e ka konsideruar veprimin e qeverisë për nxjerrjen e akteve nënligjore si cenim të kufijve të rezervës ligjore kur ligji nuk ka bërë asnjë

delegim tek ekzekutivi për të rregulluar një çështje konkrete (rezervë ligjore absolute) ose kur ekzekutivi ka rregulluar çështje të tjera nga ato që i ka deleguar ligjvënësi (rezerva ligjore relative). Në rastin e rezervës ligjore relative, aktet nënligjore duhet të nxirren në respektim të kriterëve të përcaktuara në nenin 118 të Kushtetutës, të cilat, nga njëra anë, e detyrojnë ligjvënësin t'u përmbahet atyre në mënyrë rigoroze dhe, nga ana tjetër, orientojnë dhe kufizojnë pushtetin normativ të organeve të tjera shtetërore në nxjerrjen e akteve nënligjore (*shih vendimet nr.7, datë 27.02.2013; nr. 12, datë 28.04.2009; nr.24, datë 24.07.2009; nr.17, datë 25.07.2008 të Gjykatës Kushtetuese*).

46. Bazuar në standardet e mësipërme, Gjykata vlerëson se është e nevojshme të analizohet nëse në rastin konkret kufizimi është bërë me ligj, si dhe nëse materializimi në urdhrin nr. 633/2020 është bërë në përputhje me rezervën ligjore relative.

47. Qasja që kanë ndjekur autoritetet publike në Shqipëri, në marrjen e masave parandaluese ndaj përhapjes së COVID-19, është që në hartimin e strategjive dhe të masave të posaçme janë mbështetur në një masë të konsiderueshme në këshillat e ekspertëve, duke ngritur edhe një Komitet Teknik të posaçëm. Nga ana tjetër, kjo qasje, e ndërthurur me kërkesën kushtetuese që kufizimet e të drejtave themelore të kufizohen me ligj, rrezikon të zbehë rolin thelbësor të Kuvendit në aspektin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve, i cili ka rëndësi jetike për shtetin ligjor dhe demokracinë. Po ashtu, për shkak të rëndësisë së situatës së shkaktuar nga pandemia, edhe pritshmëritë e qytetarëve kërkojnë një përfshirje të Kuvendit në një masë më të lartë në rregullimin ligjor të të drejtave të tyre dhe në monitorimin e situatës. Për të adresuar këtë shqetësim, një praktikë e mirë do të ishte që autoritetet publike t'i justifikonin publikisht aktet nënligjore, duke dhënë detaje për shkakun, objektin dhe qëllimin, që në një term të vetëm nënkupton "*ratio legis*", si dhe duke vënë në dispozicion të publikut informacionin e duhur. Kjo lloj praktike përfshin edhe informacionin se si kufizimet janë në përputhje me kërkesat e parimeve kushtetuese të ligjshmërisë, barazisë dhe proporcionalitetit. Kjo, gjithashtu, mund të përfshijë edhe arsyet se përse disa veprimtari grupohen së bashku, ndërsa disa të tjera trajtohen ndryshe. Po ashtu, raportimi periodik përpara legjislativit i autoriteteve publike që marrin këto masa kufizuese është një praktikë tjetër e mirë, që i shërben shtetit të së drejtës, në të cilin pushteti legjislativ, ndër të tjera, kontrollon dhe garanton përgjegjshmërinë e organeve të ekzekutivit.

48. Në çështjen në shqyrtim, akti i kundërshtuar është bazuar në ligjin nr. 15/2016, datë 10.03.2016 "Për parandalimin dhe luftimin e infeksioneve dhe sëmundjeve infektive" (*ligji nr. 15/2016*), neni 4 i të cilit parashikon parimet për parandalimin dhe eliminimin e infeksioneve dhe

sëmundjeve infektive. Ndërsa neni 7 i po të njëjtit ligj autorizon ministrin përgjegjës për shëndetësinë të miratojë me urdhër masa të veçanta për të mbrojtur popullatën nga sëmundjet infektive që kanë impakt të madh në shëndetin e saj. Konkretisht, në këto masa përfshihen edhe: kufizimi ose ndalimi i udhëtimeve në vendin ku është përhapur epidemia nga këto sëmundje; kufizimi ose ndalimi i qarkullimit në rajonet e infektuara ose të rrezikuara; *mbyllja e aktiviteteve jopublike apo publike; anulimi i grumbullimeve masive në vende të mbyllura apo të hapura; kufizimi i lëvizjeve brenda vendit.*

49. Nga ana tjetër, edhe ligji nr. 8773/2001, në nenet 1, pika 2, 16, 17 dhe 18 të tij parashikon se e drejta e tubimit kufizohet në rast se rrezikohet, *inter alia*, ruajtja e shëndetit ose mbrojtja e të drejtave dhe e lirive të të tjerëve.

50. Për sa më sipër, Gjykata çmon se në kuadrin e masave të veçanta që merren për të mbrojtur popullatën nga sëmundjet infektive, me impakt të madh, kufizimi i së drejtës së tubimit, i lidhur me lirinë e shprehjes, në rastin konkret është i parashikuar në nenin 7 të ligjit nr. 15/2016, në formën e anulimit të grumbullimeve masive në vende të mbyllura apo të hapura. Urdhri nr. 633/2020 ka dalë për të bërë të zbatueshëm këtë dispozitë ligjore dhe, për rrjedhojë, Gjykata vlerëson se nuk ka shkelje të kriterit të kufizimit “me ligj”, sipas nenit 17 të Kushtetutës.

C.2.2. Për kriterin e interesit publik

51. Kriteri i dytë në radhë për t’u vlerësuar për kufizimin e të drejtave dhe lirive kushtetuese, sipas nenit 17 të Kushtetutës, është ekzistenca e interesit publik ose mbrojtja e të drejtave të të tjerëve.

52. Koncepti kushtetues i interesit publik, ashtu siç është trajtuar tashmë në disa raste nga kjo Gjykatë, është mjaft i gjerë dhe duhet parë në këndvështrimin e dispozitës konkrete që paraqitet për kontroll para saj. Është e vështirë të radhiten në mënyrë shteruese rastet e interesit publik ose të arsyes publike që të çojnë në kufizimin e një të drejte themelore, pasi interesi publik duhet kuptuar në sensin relativ, në varësi të situatave të ndryshme që krijohen. Ato mund të renditen vetëm negativisht, pra në aspektin e kufizimit konkret. Në praktikën kushtetuese është pranuar tashmë se ligjvënësi, parimisht, është i lirë të veprojë brenda hapësirës së tij normuese, duke përcaktuar qartë dhe rast pas rasti qëllimet që kërkon të arrijë (*shih vendimet nr. 16, datë 01.03.2017; nr. 10, datë 19.03.2008; nr. 18, datë 14.05.2003 të Gjykatës Kushtetuese*).

53. Edhe KEDNJ-ja, në nenin 11, pika 2, liston “*qëllimet legjitime*”, të cilat duhet të përmbushë një “*ndërrhyrje*” që kufizon të drejtën e tubimit paqësor, të cilat janë: siguria publike

ose siguria kombëtare, mbrojtja e rendit ose parandalimi i krimit, mbrojtja e shëndetit ose e moralit, ose mbrojtja e të drejtave dhe lirive të të tjerëve.

54. Po ashtu, Gjykata i referohet edhe Dokumentit Informativ SG/Inf(2020)11, datë 7 prill 2020, të Këshillit të Evropës, për “Respektimin e demokracisë, shtetit të së drejtës dhe të drejtave të njeriut në kuadrin e krizës sanitare të COVID-19”, i cili, ndër tjera, thekson se “*mbrojtja e shëndetit*” është një nga “*qëllimet legjitime*” që u mundëson qeverive përkatëse të ndër marrin masa kufizuese gjatë parandalimit dhe luftimit të pandemisë përkatëse, po kuptohet, vetëm nëse ato janë të “*përcaktuara në ligj*” dhe “*të domosdoshme në një shoqëri demokratike*”.

55. Paraprakisht Gjykata sqaron se nuk është roli i saj të vlerësojë nëse masat e marra nga autoritetet publike janë të përshtatshmet dhe të duhurat, në aspektin teknik, për përballimin e pandemisë. Në këtë vështrim, edhe pse nuk është kundërshtuar nga asnjë prej palëve, Gjykata vë në pah se interesi publik i mbrojtjes së shëndetit dikton marrjen e masave kufizuese. Gjithsesi, përcaktimi i politikave të shëndetit publik nuk bën pjesë në kompetencat e kësaj Gjykate, e cila edhe vetë respekton institucionet përkatëse shëndetësore dhe profesionale.

56. Pavarësisht rezervës së mësipërme për aspektin teknik të masave, çështja e paraqitur për gjykim i jep mundësinë Gjykatës të analizojë rëndësinë e ruajtjes së shëndetit publik, si pjesë e qëllimit legjitim që justifikon kufizimet e lirive dhe të drejtave kushtetuese në kushtet e pandemisë. Në këtë këndvështrim, Gjykata vëren se pandemia COVID-19, masa e shpërndarjes së virusit, efektet e tij të shëndeti e jeta e njerëzve, nga njëra anë, dhe të panjohurat, nga ana tjetër, me të cilat u përballën jo vetëm autoritetet publike, por edhe individët, vuri në vijë të parë urgjencën, pasigurinë dhe nevojën për ndërhyrje, që u materializuan në kufizime të reja dhe të forta. Megjithatë, ndërkohë që rëndësi parësore merr nevoja për të vepruar në përballimin e pandemisë, çështjet e lirive dhe të të drejtave themelore, të cilat përbëjnë vlera kushtetuese, nuk mund të lihen mënjanë, por duhen trajtuar me të njëjtën vëmendje. Gjykata vë në dukje, po ashtu, se tashmë jetesa e individëve nën masa kufizuese po shndërrohet në një karakteristikë të qëndrueshme të jetës së përditshme të tyre. Kjo situatë, nga njëra anë, rrit masën e kufizimeve dhe, nga ana tjetër, zbeh peshën e nevojës për caktimin e kufizimeve. Thënë ndryshe, sa më shumë zgjat situata në praktikë, aq më shumë përvojë fitojnë autoritetet publike për të përballuar pandeminë dhe, për rrjedhojë, kanë kohën e mjaftueshme për të zbatuar masa të menduara mirë në të ardhmen.

57. Për sa më sipër, në kufizimin që i ka bërë së drejtës së tubimit, MSHMS-ja ka ndjekur një “*qëllim legjitim*”, përkatësisht atë të “*mbrojtjes së shëndetit të popullatës nga një sëmundje*”

infektive me impakt të madh”, i cili përfshihet në konceptin e interesit publik, në kuptim të nenit 17 të Kushtetutës.

C.2.3. Për kriterin e proporcionalitetit

58. Bazuar në nenin 17 të Kushtetutës, kriteri tjetër për kufizimin e të drejtave themelore është përpjesëtimi i drejtë midis ndërhyrjes dhe gjendjes që e dikton atë. Këto kufizime nuk mund të cenojnë thelbin e lirive dhe të të drejtave dhe në asnjë rast nuk mund të tejkalojnë kufizimet e parashikuara në KEDNJ.

59. Gjykata në mënyrë të vazhdueshme ka mbajtur qëndrimin se parimi i proporcionalitetit nënkupton që ndërhyrja e ligjvënësit për kufizimin e një të drejte ose lirie të caktuar të bëhet me mjete të përshtatshme që i përgjigjen drejt qëllimit që synohet të arrihet. Përveç kësaj, përdorimi i këtyre mjeteve duhet të jetë i domosdoshëm, çka do të thotë se synimi nuk mund të arrihet me mjete të tjera. Domosdoshmëria lidhet edhe me përdorimin e mjeteve më pak të dëmshme për subjektet që u cenohen të drejtat dhe liritë. Kushti i përpjesëtimit të kufizimit me gjendjen që e ka diktuar, konkretizohet në kërkesën e domosdoshmërisë, të dobishmërisë dhe të proporcionalitetit. Respektimi i këtyre kushteve kërkon një analizë të kujdesshme në çdo rast konkret, duke ballafaquar interesin publik që dikton kufizimin me të drejtat që kufizohen. Në këtë drejtim, Gjykata thekson se respektimi i përmbushjes së kushteve të mësipërme të kufizimit kërkon një trajtim të diferencuar, në varësi të të drejtave dhe lirive individuale që i nënshtrohen kufizimit (*shih vendimet nr. 1, datë 16.01.2017; nr. 2, datë 18.02.2013 të Gjykatës Kushtetuese*).

60. Në jurisprudencën e saj Gjykata, kur ka çmuar ndërhyrjen në të drejtat themelore, ka marrë parasysh kriteret në vijim: (i) *nëse objektivi i ligjvënësit është mjaftueshëm i rëndësishëm për të justifikuar kufizimin e së drejtës*; (ii) *nëse 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) *nëse 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*. Gjykata ka theksuar se proporcionaliteti i një kufizimi vlerësohet rast pas rasti, duke pasur parasysh se aspektet e mësipërme nuk duhet të analizohen veç e veç, por të gërshetuara me njëra-tjetrën (*shih vendimin nr. 33, datë 26.01.2016 të Gjykatës Kushtetuese*). Pra në thelb të parimit të proporcionalitetit qëndron ekuilibrimi i drejtë i interesave, vlerësimi objektiv i tyre, si dhe shmangia e konfliktit nëpërmjet përzgjedhjes së mjeteve të duhura për realizimin e tyre (*shih*

vendimet nr. 16, datë 01.03.2017; nr.1 datë 06.02.2013; nr. 52, datë 05.12.2012 të Gjykatës Kushtetuese).

61. GJEDNJ-ja është shprehur se ndonëse autoritetet publike kanë një hapësirë të pakufizuar vlerësimi për të caktuar kufizime të drejtave themelore, që janë “të nevojshme në një shoqëri demokratike”, i takon Gjykatës të vendosë mbi përputhshmërinë e kufizimeve me Konventën, duke vlerësuar rrethanat konkrete të rastit, duke shqyrtuar “ndërhyrjen” nën dritën e çështjes në tërësi dhe duke përcaktuar që kjo ndërhyrje ka ndjekur një “qëllim legjitim”, në kuptimin që i është përgjigjur “një nevojë urgjente shoqërore” dhe, në veçanti, nëse ka qenë proporcionale me atë qëllim dhe nëse arsyet e përdorura nga autoritetet publike për ta justifikuar atë kanë qenë “të rëndësishme dhe të mjaftueshme”. Parimi i proporcionalitetit kërkon vendosjen e një balance midis kërkesave të qëllimeve legjitime të listuara në paragrafin 2 të nenit 11 të Konventës, nga njëra anë, me ato të lirisë së shprehjes së mendimeve të individëve të mbledhur në rrugë ose në vende të tjera publike, në anën tjetër (*shih Kudrevičius dhe të tjerë kundër Lituanisë, 15 tetor 2015, §§ 142-144*).

62. Për të justifikuar një ndalim të përgjithshëm, shteti duhet të tregojë që ekziston një rrezik real, i cili nuk mund të parandalohet me masa të tjera më pak shtrënguese. Ai duhet të marrë parasysh efektin e ndalimit dhe të arrijë në përfundimin nëse disavantazhet që shkakton ndalimi kanë qartazi me më shumë peshë se siguria publike dhe se nuk ka mënyra të tjera të mundshme për të shmangur këto efekte të padëshirueshme, duke zvogëluar fushëveprimin ose kohëzgjatjen e ndalimit (*shih Christians against Racism and Fascism kundër Mbretërisë së Bashkuar, 16 korrik 1980*).

63. Në disa raste GJEDNJ-ja i ka gjetur të mbështetura kufizimet mbi grumbullimet publike (si p.sh. kufizime të vendit ose numrit të pjesëmarrësve), ku qëllimi ishte mbrojtja e sigurisë publike ose ruajtja e rendit publik. Ajo nuk ka gjetur shkelje të nenit 11 të Konventës kur grumbullimi është shpërndarë për të mbrojtur shëndetin dhe sigurinë e pjesëmarrësve (*shih Chappell kundër Mbretërisë së Bashkuar, 14 korrik 1987; Cisse kundër Francës, 9 prill 2002*).

64. Në kontekstin e rrethanave të pazakonta të krijuara nga pandemia COVID-19, Gjykata vë në dukje se ndalimi i përhapjes së këtij virusi përbën një “nevojë urgjente shoqërore”. Prandaj dhe masat e marra, duke përfshirë edhe urdhrin e ministrit në rastin konkret, janë të lidhura me këtë objektiv, në kuadër të detyrimeve dhe përgjegjësisë që kanë autoritetet shtetërore për mbrojtjen e popullsisë nga sëmundjet ngjitëse.

65. Kërkesja ka pretenduar se ndalimi i tubimeve nuk është mjete i duhur dhe i nevojshëm dhe se mënyrat alternative të komunikimit *online* nuk janë të përshtatshme, pasi nuk

mbulojnë të gjithë territorin. Ndërsa subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka parashtruar se urdhri nr. 633/2020 ka dalë pas shpalljes së gjendjes së pandemisë nga OBSH-ja, në përgjigje të situatës së krijuar, si rezultat i shtimit të rasteve të të prekurve dhe viktimave nga COVID-19. Sipas tij, kërkesja ka në dispozicion mënyra alternative të komunikimit *online* për ushtrimin e të drejtave që pretendon se i janë cenuar.

66. Gjykata konstaton se në kuadrin e lirisë së shprehjes dhe të së drejtës së tubimit, shpërndarja e informacionit dhe ideve ka një rëndësi të veçantë. Padyshim, tubimet politike dhe mbledhjet partiake zënë vend kryesor në procesin zgjedhor, pasi përmes tyre pjesëmarrësit dhe organizatorët japin e shkëmbejnë opinione, ide e çështje të programeve politike, me të cilat partitë politike konkurrojnë në zgjedhje, ndërsa zgjedhësit informohen për të bërë zgjedhjen e duhur. Gjykata thekson se kur kufizohen të drejtat kushtetuese, për kontrollin e proporcionalitetit të ndërhyrjes nuk mjafton vetëm ekzistenca e mjeteve alternative, por një faktor i rëndësishëm lidhet me vlerësimin se sa këto mënyra alternative lejojnë ushtrimin e së drejtës, qoftë edhe në masë të kufizuar. Kur kufizimet vendosen për lirinë e shprehjes dhe të tubimit përgjatë procesit zgjedhor, për Gjykatën merr rëndësi vlerësimi i hapësirës dhe shkallës së përdorimit të mënyrave alternative të komunikimit që iu mundësohen zgjedhësve dhe partive politike për të përhapur mesazhin dhe idetë e tyre politike tek votuesi përmes: video-konferencave, angazhimeve aktive në platforma elektronike me ndjekje të gjerë, rrjeteve sociale, takimeve *online*, emisioneve televizive, medieve etj.

67. Gjykata vlerëson, gjithashtu, se si rregull çdo kufizim i të drejtave në vetvete duhet të ketë elementin e përkohshmërisë. Po ashtu, parimi i proporcionalitetit kërkon që sa më i madh të jetë kufizimi, aq më i detajuar dhe bindës duhet të jetë justifikimi i tij. Në këtë këndvështrim, krahas numrit të kufizuar të personave që lejohen të grumbullohen, mënyrat alternative të ushtrimit të lirisë së shprehjes dhe të së drejtës së tubimit e justifikojnë konceptin e kufizimit të përkohshëm të tyre. Megjithatë, kur këto kufizime zgjasin pa afat, duke humbur karakteristikën e përkohshmërisë dhe për kohëzgjatjen e pacaktuar nuk jepet justifikim, ato shndërrohen në ndalim tërësor të kësaj të drejte, duke zbehur rolin që luajnë mënyrat alternative.

68. Për sa më lart, Gjykata vëren se urdhri nr. 663/2020, në pikën 1 të tij, përmban shprehjen “deri në një urdhër të dytë”, që tregon se nuk ka një afat të qartë se kur këto masa kufizuese përfundojnë ose rishikohen. Konkretisht, nga hyrja në fuqi e tij e deri aktualisht ky urdhër nuk është rishikuar.

69. Në vlerësimin e Gjykatës termi “deri në një urdhër të dytë” krijon problematikë në dy drejtime: *së pari*, nuk detyron autoritetet përgjegjëse të bëjnë vlerësim periodik për masat

kufizuese të përcaktuara me urdhrin në fjalë dhe, *së dyti*, nuk i përgjigjet standardit të proporcionalitetit. Kjo çështje merr edhe më shumë rëndësi po të merret në konsideratë që vendi tashmë është në prag të zgjedhjeve parlamentare.

70. Në dritën e rrethanave konkrete që kanë të bëjnë me nivelin e përhapjes së virusit dhe ndikimin e tij në Shqipëri, të shpjeguara nga subjektet e interesuara, Këshilli i Ministrave dhe MSHMS-ja, Gjykata çmon se kufizimi nga urdhri i ministrit i së drejtës së tubimit, të lidhur me të drejtën e shprehjes, është i domosdoshëm në një shoqëri demokratike, pasi diktohet nga një nevojë urgjente shoqërore. Megjithatë, Gjykata vlerëson se akti i kundërshtuar nuk respekton kriterin e proporcionalitetit, sipas nenit 17 të Kushtetutës, për shkak të mosparashikimit të një afati të përcaktuar për kohëzgjatjen e masave kufizuese dhe për këtë shkak shprehja “gjer në një urdhër të dytë” duhet të shfuqizohet.

71. Në kushtet e shfuqizimit pjesërisht të urdhrin nr. 633/2020, Gjykata, në bazë të neneve 76, pikat 1 dhe 4, dhe 81, pika 3, të ligjit nr. 8577/2000, çmon se organi kompetent duhet të rishikojë kohëzgjatjen e kufizimeve brenda një jave nga shpallja e këtij vendimi. Në këtë proces rishikimi, Gjykata vlerëson domosdoshmërinë e përbushjes nga ana e organit kompetent të standardeve të analizuara në këtë vendim, të cilat në mënyrë të përmbledhur sigurojnë: (a) analizën e kujdesshme të parimeve kushtetuese përpara miratimit të kufizimeve të të drejtave kushtetuese; (b) rritjen e besimit publik për instrumentet e përdorura, përmes informimit të qytetarëve mbi to; (c) lehtësimin e veprimtarisë së organeve të tjera publike, nëse ato shqyrtojnë ankesa administrative ose gjyqësore nga zbatimi i kufizimeve; (ç) monitorimin dhe vlerësimin e duhur nga Kuvendi për kufizimet e të drejtave kushtetuese. Në caktimin e afatit për rishikimin e kohëzgjatjes së kufizimeve, Gjykata mban në konsideratë nevojën që organi kompetent të veprojë me ritmin e duhur nisur nga fakti se vendi tashmë është në prag të zgjedhjeve të përgjithshme, fakt i cili padyshim shkakton disa vështirësi kohore për qytetarët për të materializuar të drejtat kushtetuese në fjalë, në kuptimin e mbrojtjes së tyre në rrugë administrative apo gjyqësore.

Ç. Për pretendimin e cenimit të nenit 117 të Kushtetutës

72. Kërkesja ka pretenduar se është cenuar edhe neni 117, pika 1, i Kushtetutës, për arsye se akti i kundërshtuar ka hyrë në fuqi përpara botimit në Fletoren Zyrtare. Për këtë fakt, kërkesja ka parashtruar se edhe pse urdhri është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 210 të datës 02.12.2020, ai është zbatuar në datën 21.11.2020, pasi në këtë datë është dhënë një masë administrative për një subjekt nga punonjësit e policisë të Komisarariatit nr. 5.

73. Gjykata vëren se urdhri i kundërshtuar, në pjesën e fundit të përmbajtjes së tij, disponon se hyn në fuqi menjëherë dhe botohet në Fletoren Zyrtare. Gjithsesi, pavarësisht përmbajtjes së aktit, Gjykata thekson se duke qenë se ai është një akt normativ, duhet të zbatohet nën 117, pika 1, i Kushtetutës, i cili parashikon se “ligjet, aktet normative të Këshillit të Ministrave, të ministrave, të institucioneve të tjera qendrore marrin fuqi juridike vetëm pasi botohen në Fletoren Zyrtare”.

74. Për sa më sipër, Gjykata çmon se edhe në rastin në shqyrtim nuk duhet të bëhet përjashtim nga ky rregull kushtetues dhe se urdhri nr. 633/2020 ka hyrë në fuqi pas botimit të tij në Fletoren Zyrtare. Për rrjedhojë, pretendimi i kërkuësës për cenimin e nenit 117, pika 1, të Kushtetutës nuk është i bazuar. Nëse janë dhënë masa administrative përpara hyrjes së tij në fuqi, pas botimit në Fletoren Zyrtare, kjo është çështje që i përket zbatimit të urdhrit nga organet ligjzbatuese.

75. Si përfundim, Gjykata, bazuar në arsyetimin e mësipërm, vlerëson se urdhri nr. 633/2020 i MSHMS-së, në drejtim të caktimit të masave kufizuese pa afat, cenon standardet kushtetuese të nenit 17 të Kushtetutës.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në mbështetje të neneve 131, pika 1, shkronja “c”, 134, pika 1, shkronja “gj”, dhe 132, pika 2, të Kushtetutës, si dhe të neneve 72, 76, pikat 1 dhe 4, dhe 81, pika 3 të ligjit nr. 8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, me shumicë votash,

V E N D O S I:

- Pranimin pjesërisht të kërkesës.
- Shfuqizimin e shprehjes “deri në një urdhër të dytë” në pikën 1 të urdhrit nr. 633, datë 17.11.2020 të ministrit të Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale.
- Detyrimin e organit kompetent të rishikojë kohëzgjatjen e kufizimeve brenda një jave nga shpallja e këtij vendimi.

Ky vendim është përfundimtar dhe hyn në fuqi ditën e publikimit në Fletoren Zyrtare.

Shpallur më 18.03.2021

Mendim pakice

1. Për arsye se nuk ndajmë të njëjtin qëndrim me shumicën lidhur me përfundimin e arritur në këtë çështje dhe argumentet mbi të cilat mbështetet ky qëndrim, e çmojmë të rëndësishme të shprehemi me mendim pakice.

2. Shumica argumenton se: “Gjykata vlerëson gjithashtu se si rregull, çdo kufizim i të drejtave, në vetvete duhet të ketë elementin e përkohshmërisë. Po ashtu, parimi i proporcionalitetit kërkon që sa më i madh të jetë kufizimi aq më i detajuar dhe bindës duhet të jetë justifikimi i tij. Në këtë këndvështrim, mënyrat alternative të ushtrimit të lirisë së shprehjes dhe të së drejtës së tubimit e justifikojnë konceptin e kufizimit të përkohshëm të tyre. Megjithatë, kur këto kufizime zgjasin pa afat, duke humbur karakteristikën e përkohshmërisë dhe për kohëzgjatjen e pacaktuar nuk jepet justifikim, ato shndërrohen në ndalim tërësor të kësaj të drejte, duke zbehur rolin që luajnë mënyrat alternative.” (*prg.67 i vendimit*). Për sa më lart, Gjykata vëren se urdhri nr. 663/2020, në pikën 1 të tij përmban shprehjen “deri në një urdhër të dytë” që tregon se nuk ka një afat të qartë se kur këto masa kufizuese përfundojnë apo rishikohen. Konkretisht, nga hyrja në fuqi e tij e deri aktualisht, ky urdhër nuk është rishikuar (*prg.68 i vendimit*). Në vlerësimin e Gjykatës termi “deri në një urdhër të dytë” krijon problematikë në dy drejtime: *së pari*, nuk detyron autoritetet përgjegjëse të bëjnë vlerësim

periodik për masat kufizuese të përcaktuara me urdhrin në fjalë dhe *së dyti*, nuk i përgjigjet standardit të proporcionalitetit. Kjo çështje merr edhe më shumë rëndësi po të merret në konsideratë se vendi tashmë është në prag të zgjedhjeve parlamentare.” (prg. 69 i vendimit).

3. Në thelb, shumica ka arritur në konkluzionin e shfuqizimit të urdhrin nr. 633/2020, vetëm për pjesën “deri në një urdhër të dytë”, pasi akti i kundërshtuar nuk respekton kriterin e proporcionalitetit, sipas nenit 17 të Kushtetutës, për shkak të mosparashikimit të një afati të përcaktuar për kohëzgjatjen e masave kufizuese (prg.70 i vendimit). Po kështu, ajo ka urdhëruar detyrimin e organit kompetent të rishikojë kohëzgjatjen e kufizimeve, brenda një jave nga shpallja e këtij vendimi (pjesa e tretë e dispozitivit të vendimit).

4. Ne, gjyqtarët në pakicë, në mënyrë të përmbledhur, vlerësojmë:

- 4.1. Urdhri nr.633/2020, objekt kundërshtimi, e plotëson kriterin kushtetues të proporcionalitetit në vështrim të nenit 17 të Kushtetutës, edhe duke përfshirë shprehjen “deri në një urdhër të dytë”, pasi ai e ka në përmbajtje periodicitetin e rivlerësimit dhe rishikimit të kufizimeve nga ministri i Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale (në vijim “ministri i Shëndetësisë”) dhe nuk mund të lexohet i shkëputur vetëm në kuptimin gramatikor dhe gjuhësor të mospasjes afat specifik në terma konkretë.
- 4.2. E gjithë procedura administrative, në fazat para dhe gjatë nxjerrjes së urdhrin nr.633/2020, shoqërohet nga procesi i vlerësimit paraprak dhe periodik i gjendjes faktike të pandemisë në vend nga Komiteti i Përkohshëm Teknik përpara se, si rezultat përfundimtar i kësaj procedure, të shprehet me urdhrin përkatës ministri i Shëndetësisë, bazuar në nenin 102/4 të Kushtetutës.
- 4.3. Kohëzgjatja e kufizimeve të tubimeve dhe mbledhjeve partiake deri në 10 persona, para fillimit të fushatës zgjedhore, plotëson testin e domosdoshmërisë dhe të përshtatshmërisë së masës kufizuese, pa cenuar thelbin e së drejtës, në raport me qëllimin e synuar, parandalimin e përhapjes së infeksionit nga COVID -19 dhe ruajtjen e shëndetit dhe jetës së njerëzve.
- 4.4 Para kësaj gjykate u provua se ky kufizim është i domosdoshëm për arritjen e qëllimit, pra parandalimin e përhapjes së infeksionit, si dhe mbrojtjen e shëndetit të njerëzve. Ndërkohë nuk u provua se mjeti i përzgjedhur për kufizimin e lirisë së tubimit është më i ashpri për arritjen e qëllimit.

5. Më konkretisht, argumentet e detajuara për këtë qëndrim do t’i paraqesim për sa vijon:

A. Për përmbajtjen e urdhrit nr.633/2020

6. Kërkesja, si në kërkesë, ashtu edhe në seancë gjyqësore, i është referuar vetëm kuptimit literal dhe gramatikor të aktit objekt kundërshtimi, duke pretenduar se ky akt ndalon në mënyrë totale tubimet dhe mbledhjet partiake, për të cilat numri maksimal prej 10 personash nuk aplikohet. Ndaj dhe ajo parashtroi se nuk e ka ushtruar të drejtën e tubimit gjatë kësaj periudhe parazgjedhore. Ndërsa, subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka pretenduar se bazuar në interpretimin qëllimor të urdhrit, lejohen grumbullimet deri në 10 persona, përfshirë edhe tubimet, edhe mbledhjet partiake. Nëse kërkesja do t'i ishte drejtuar Ministrisë së Shëndetësisë, do të kishte marrë përgjigje për kuptimin e urdhrit objekt gjykimi.

7. Në vështrim të standardeve të kësaj gjykate, kur kjo e fundit ndodhet para mundësisë së interpretimit të një akti normativ, në më shumë se një mënyrë dhe vetëm njëra prej këtyre interpretimeve është në pajtim me Kushtetutën, zgjedh këtë të fundit. Kjo metodë kërkon efektet kushtetuese të rezultateve të ndryshme dhe përzgjedh rezultatin që është në pajtim me vlerat kushtetuese, duke marrë parasysh këtu të drejtat themelore të individëve. Gjykata nisat nga premisa që një akt normativ duhet të interpretohet në kuptimin që lejon zbatimin e tij, jo në atë që e përjashton këtë zbatim (*actus interpretandus est potius ut valeat quam ut pereat*) (shih vendimet nr.7, datë 24.02.2016; nr.29, datë 31.05.2010 të Gjykatës Kushtetuese).

8. Në pikën 1 urdhri parashikon: *“Të ndalohen grumbullimet me më shumë se 10 persona në vende të mbyllura apo të hapura, konferencat, tubimet, mbledhjet partiake, ceremonitë e festave, ceremonitë martesore dhe organizimet përtej familjare të ceremonive mortore, deri në një urdhër të dytë.”.*

9. Duke bërë një interpretim sistematik dhe jo vetëm gramatikor të aktit të kundërshtuar, konstatohet se pjesa e parë e fjalisë në pikës 1 të aktit përmban një ndalim të përgjithshëm “të grumbullimeve me më shumë se 10 persona”, të cilat nuk lidhen me një qëllim të caktuar, ndërsa në pjesën tjetër të fjalisë janë listuar disa aktivitete specifike që kanë një qëllim të caktuar. Termi “tubim” përkufizohet nga ligji nr. 8773, datë 23.04.2001 “Për tubimet” dhe përfshin grumbullimet, manifestimet, mbledhjet dhe parakalimet me karakter paqësor dhe pa armë, në të cilat një grup personash shprehin kërkesat dhe pikëpamjet e tyre për probleme për të cilat janë të interesuar dhe përfshin edhe tubimet urgjente (neni 2, pika 5). Edhe mbledhjet partiake nuk janë gjë tjetër veçse grumbullime personash që kanë një qëllim të caktuar, konkretisht qëllim politik. Si të tilla, ato bien në fushëveprimin e ndalimit të përgjithshëm të “grumbullimeve me më shumë se 10 persona”, i cili ka një spektër më të gjerë aplikimi, që nuk ngushtohet nga qëllimi i grumbullimit apo lloji i personave që marrin pjesë në të.

10. Pavarësisht paqartësive që mund të lindin nga interpretimi literal i tekstit të aktit, nisur nga *ratio legis* (ose qëllimi final i aktit normativ), vlerësojmë se qëllimi i urdhrin në fjalë është të vendosë ndalime për grumbullime me më shumë se 10 persona për të gjitha aktivitetet e listuara në pikën 1 të urdhrin, duke përfshirë tubimet dhe mbledhjet partiake, me qëllim ruajtjen e shëndetit publik nga COVID-19. Pra, mesazhi normativ i tekstit të aktit është lejimi i çdo lloj grumbullimi, pavarësisht qëllimit (politik, argëtues, profesional ose familjar), me kushtin që numri i personave të mbledhur të mos jetë më tepër se 10.

11. Kjo analizë vjen në këndvështrim të respektimit të standardeve të vendosura nga Gjykata Kushtetuese, në rastet e zbatimit të teknikës së interpretimit pajtues, sipas së cilës, akti i kundërshtuar nuk cenon lirinë e tubimit, vetëm nëse interpretohet për sa është elaboruar më sipër.

12. Po në këtë drejtim, duhet theksuar paraprakisht se kërkesja nuk ka ezauruar rrugën administrative, duke iu drejtuar me kërkesë për interpretim Ministrisë së Shëndetësisë për paqartësitë dhe kuptimin e saktë të urdhrin. Kjo do të thotë se ajo nuk ka pasur qasje funksionaliste në kuptim të të drejtave dhe lirive të veta si subjekt politik. Nëse, do të kishte pasur një qëndrim zyrtar nga Ministria e Shëndetësisë për lejimin e tubimeve dhe mbledhjeve partiake deri në 10 persona, kërkesja do të kishte ushtruar potencialisht gjatë kësaj periudhe parazgjedhore këtë të drejtë dhe liri politike, ose nëse kjo e drejtë do t'i mohohet, do të kishte mundësi që në këtë gjykim kushtetues të provonte dëmin real të ardhur nga norma objekt kundërshtimi, si dhe një argument më tepër në drejtim të pretendimit të saj për kuptimin gramatikor të urdhrin, si dhe zbatimin e tij në praktikë në këtë aspekt.

13. Duke mbajtur në konsideratë interpretimin pajtues të urdhrin, të analizuar sa më sipër, që e kishte detyrim edhe shumica ta elaboronte, për sa kohë që ai kishte paqartësi në përmbajtje dhe mundësi për më shumë se një mënyrë interpretimi, do u referohemi standardeve të proporcionalitetit, sipas nenit 17 të Kushtetutës, pasi kriterin e kufizimeve “me ligj” dhe për “interes publik”, shumica e ka analizuar dhe ne jemi dakord.

B. Për pretendimin për cenimin e parimit të proporcionalitetit

14. Kërkesja ka pretenduar se ndalimi i tubimeve nuk është mjeti më i përshtatshëm dhe i nevojshëm. Referuar kërkesës, por edhe seancës gjyqësore, ajo pretendon se tubimet politike, do të duhej të lejoheshin pa numër të specifikuar, duke respektuar rregullat e vendosjes së maskave dhe të distancimit fizik, dhe kjo do të përbënte, sipas kërkeses, mjetin më të përshtatshëm dhe proporcional në rastin konkret për arritjen e qëllimit (parandalimin e përhapjes

së COVID-19). Po ashtu, sipas kërkuases, mospasja e një afati për rishikim para fushatës parazgjedhore, në pjesën e ndalimeve të grumbullimeve, e bën urdhrin antikushtetues.

15. Në këtë drejtim, edhe subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka prapësuar se urdhri nr. 633/2020, ka dalë si rezultat i shtimit të rasteve të të prekurve dhe viktimave nga COVID-19. Po sipas subjektit të interesuar, natyra e këtij virusi është e tillë që e bën të pamundur identifikimin e jetës ose jetëve që janë në rrezik dhe gjithë popullata mund të infektohej në masë të paparashikuar, në qoftë se do të lejohej grumbullimi i pakontrolluar i njerëzve në vende publike, në aktivitete të ndryshme politike ose shoqërore.

16. Lidhur me kufizimet e të drejtave themelore dhe testin e proporcionalitetit, Gjykata ka theksuar se, në zbatim të nenit 17 të Kushtetutës, kriteret për të vlerësuar nëse një kufizim do të konsiderohej në përputhje me standardet e parimit të proporcionalitetit, janë: (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 për të arritur objektivin e kërkuar - sa më të mëdha efektet e dëmshme të masës së përzgjedhur, aq më tepër objektivi për t'u arritur duhet të jetë i rëndësishëm, në mënyrë që masa të justifikohet si e nevojshme” (*shih vendimet nr.52, datë 05.12.2012; nr.7, datë 16.02.2015 të Gjykatës Kushtetuese*). Balanca mes së drejtës së kufizuar dhe interesit publik nuk është gjë tjetër veçse gjetja e pikës së ekuilibrit midis së drejtës së shtetit për të siguruar rendin publik e shoqëror dhe shëndetin publik, nga njëra anë, dhe mbrojtjes së të drejtave dhe lirive të individit, nga ana tjetër (*shih vendimet nr.47, datë 27.06.2012, nr.7, datë 16.02.2015 të Gjykatës Kushtetuese*).

17. Në përputhje me parimin e proporcionalitetit është thelbësore të theksohet se nuk i takon Gjykatës të përcaktojë nëse mjete i përzgjedhur është mënyra më e përshtatshme, më e arsyeshme ose e duhura, por roli i saj është të kontrollojë nëse përmbajtja e vetë dispozitës normative është e pajtueshme me të drejtat, liritë dhe parimet themelore kushtetuese (*shih vendimin nr. 55 datë 21.07.2015 të Gjykatës Kushtetuese*).

18. Në vështrim të standardeve të sipërpërmendura, balancimi i të drejtave, është metoda kryesore që përdoret nga Gjykata, kur ndodhemi para “konfliktit të të drejtave” dhe në rastin konkret nga njëra anë qëndron e drejta e jetës dhe sigurisë së shëndetit publik, ndërsa nga ana tjetër liria e tubimit.

19. Për sa i përket të drejtës së jetës, kjo Gjykatë ka vlerësuar se “Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë në nenin 21 të saj parashikon se: “Jeta e personit mbrohet me ligj”. Kjo

dispozitë shpreh në mënyrë të drejtpërdrejtë mbrojtjen e jetës njerëzore, e cila përbën një vlerë kushtetuese. Koncepti për jetën dhe dinjitetin njerëzor paraqiten në dispozitat e Kushtetutës si vlera shumë të rëndësishme, të cilat konsiderohen si burimi nga i cili rrjedhin të gjitha të drejtat e tjera si të drejta themelore. (...) Thelbi i dispozitave kushtetuese është nxjerrja sa më në pah e atyre drejtimeve themelore që si orientim primar kanë respektimin e vlerës së jetës dhe të dinjitetit njerëzor. Vlera më superiore për shtetin është njeriu dhe jeta e tij. Kjo e drejtë qëndron në themel të të gjitha të drejtave dhe mohimi i saj sjell edhe eliminimin e të drejtave të tjera njerëzore. Jeta njerëzore, duke u konsideruar e tillë që nga fillimi i saj, bëhet një vlerë mbi të gjitha vlerat e tjera që mbrohet nga Kushtetuta. Ky është edhe qëllimi i Kushtetutës sonë, i cili del që në Preambulën e saj, si dhe në mjaft dispozita të tjera” (*shih vendimin nr.65, datë 10.12.1999 të Gjykatës Kushtetuese*).

20. Për sa i përket lirisë së tubimit, Gjykata Kushtetuese nuk ka jurisprudencë të mëparshme, por GJEDNJ-ja si gjykatë me kompetenca ekskluzive, për sa i përket nenit 17 të Kushtetutës, në sistemin tonë juridik, ka theksuar: “Një ndërhyrje në lirinë e tubimit paqësor do të përbëjë shkelje të nenit 11 nëse nuk është "parashikuar nga ligji", nuk ndjek një ose më shumë “qëllime legjitime” sipas paragrafit 2 të nenit 11 dhe nuk është “i nevojshëm në një shoqëri demokratike” për të arritur qëllimin ose synimet në fjalë” (*shih Vyerentsov kundër Ukrainës, kërkesa nr.20372/11, Aktgjykimi datë 11 korrik 2013, prg. 51*). Në disa raste GJEDNJ-ja i ka gjetur të mbështetura kufizimet mbi grumbullimet publike (si p.sh. kufizime të vendit ose numrit të pjesëmarrësve), ku qëllimi ishte mbrojtja e sigurisë publike ose ruajtja e rendit publik. Ajo nuk gjeti shkelje të nenit 11 të Konventës kur grumbullimi u shpërnda për të mbrojtur shëndetin dhe sigurinë e pjesëmarrësve (*shih Chappell kundër Mbretërisë së Bashkuar, nr.12587/86, vendimi i datës 14 korrik 1987; Cisse kundër Francës, nr. 51346/99, vendimi i datës 9 prill 2002*). Për të garantuar pajtueshmërinë me nenin 11 të KEDNJ-së, çdo kufizim i lirisë së tubimeve duhet të formulohet me terma sa më të qartë brenda rrethanave, për shembull, duke specifikuar numrin e saktë të njerëzve që lejohet të takohen në të njëjtën kohë, për të zvogëluar rrezikun e ndërhyrjes arbitrare në të drejtën e organizimit¹.

21. Në rastin konkret, kufizimi i ushtrimit të lirisë së tubimit publik duhet të kalojë provën e proporcionalitetit, duhet të ketë një ekuilibër të drejtë midis së drejtës së qytetarëve që ushtrojnë lirinë për t’u grumbulluar dhe për të tubuar në mënyrë paqësore, si dhe interesit publik të mbrojtjes së sigurisë së shëndetit dhe të jetës të njerëzve.

¹ COVID-19 dhe Impakti mbi të Drejtat e Njeriut, “Shikim i përgjithshëm mbi jurisprudencën përkatëse të Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut”, The Aire Centre, Civil Rights Defenders, botim i vitit 2020, faqe 109.

22. Në këndvështrim të testit të balancës së të drejtave, liria e tubimit, e cila garantohet nga neni 47 i Kushtetutës, qëndron më poshtë se e drejta e jetës së qytetarëve, e cila garantohet nga neni 21 i Kushtetutës. Mbrojtja e jetës përbën një vlerë kushtetuese dhe burimin e të gjitha të drejtave të tjera, si të drejta themelore (*shih vendimin nr. 65, datë 10.12.1999 të Gjykatës Kushtetuese*).

23. Edhe Gjykata Federale Gjermane në disa raste, duke vlerësuar *balancën e pasojave*, ka konstatuar se e drejta për të lejuar grumbullimin duhet të qëndrojë më poshtë të drejtave të mbrojtura me Kushtetutë për sigurimin e mbrojtjen e jetës së qytetarëve². Konkretisht, po citojmë disa nga vendimet e kësaj gjykate: “Qëllimi i urdhrin për ndalimin e grumbullimeve është mbrojtja e jetës dhe integritetit fizik, për të cilat shteti në parim ka detyrim t’i mbrojë sipas nenit 2, paragrafi 2, pika 1 e ligjit themelor. Nëse, siç pretendon kërkuesi, një numër i madh njerëzish do të mblidheshin në një hapësirë të kufizuar, do të kishte një rrezik real për një përhapje të mëtejshme dhe të pakuptueshme të virusit, i cili duhet të shmanget veçanërisht për të mbrojtur kapacitetet e trajtimit mjekësor nga mbingarkesa. Kur krahasohen këto pasoja, interesi i kërkuesit për të mbajtur takimin e planifikuar qëndron më poshtë” (*1 BvQ 29/20*). “Kur krahasohen këto pasoja, interesi i kërkuesit për të mbajtur takimin e planifikuar me më shumë se 5,000 pjesëmarrës qëndron më poshtë. Ajo që është veçanërisht e rëndësishme këtu është që aplikanti në parim është i aftë të ushtrojë të drejtat e tij themelore. Ai mund ta mbajë mbledhjen në çfarëdo mënyre që dëshiron, si për nga koha, ashtu edhe nga vendi” (*1 BvQ 63/20*). “Kur krahasohen pasojat e mundshme, interesi i kërkuesit për të zhvilluar mbledhjen e planifikuar duhet të shihet në lidhje me mbrojtjen e jetës dhe integritetit fizik, të cilin shteti është gjithashtu i detyruar të mbrojë sipas nenit 2, paragrafi 2, klauzola 1 e ligjit themelor” (*1 BvR 1004/20*).

24. Edhe në këndvështrim të jurisprudencës së mësipërme të Gjykatës Federale Gjermane, ku theksi i vihet *balancimit të pasojave*, vlerësojmë se situata e pandemisë paraqet probleme në këndvështrim të së drejtës së shëndetit dhe sigurisë së jetës jo vetëm në lidhje me ardhjen e pasojave të dëmshme, por për më tepër në drejtim të parandalimit të atyre pasojave që edhe shkencërisht nuk mund të parashikohen saktë se deri në çfarë përmase do të shfaqen. Duhet mbajtur në konsideratë se gjatë një tubimi pjesëmarrësit mund të mos i respektojnë rregullat e distancimit fizik, mund të kenë kontakt të afërt për një kohë të gjatë dhe mund të mos e mbajnë maskën gjatë gjithë kohës. Po kështu, nuk përjashtohet mundësia e kontaktit të pjesëmarrësve në tubimin elektoral me kalimtarë të rastit, çka mund të përbëjë një rrezik të shtuar infektimi dhe

² Raporti Vjetor i Gjykatës Federale Kushtetuese Gjermane, (Federal Constitutional Court Annual Report) 2020, “Vendime të Gjykatës Federale Gjermane në kuadër të Pandemisë”, faqja 59, paragrafi i fundit. I disponueshëm në [2020https://jahresbericht.bundesverfassungsgericht.de/pdf-en/#dearflip-df_720/48/](https://jahresbericht.bundesverfassungsgericht.de/pdf-en/#dearflip-df_720/48/)

përhapje të pakontrolluar të virusit. Ndërkohë që pjesëmarrësit në tubim kanë kontakte dhe me familjarët e tyre, që mund të mos kenë qenë pjesë e tubimit, duke e bërë të vështirë dhe të paparashikueshme menaxhimin e ardhjes së pasojave për shëndetin publik dhe sigurinë e jetës së njerëzve.

25. Për sa më lart, e drejta themelore për jetën dhe integritetin fizik nënkupton, së pari, një detyrë të shtetit për të mbrojtur jetën e njerëzve dhe individin nga pasoja si dëmtimet e shëndetit, apo humbja e jetës. Interesi publik i ruajtjes së shëndetit në rastin konkret e tejkalon interesin e kërkueses për të mbajtur një tubim apo mbledhje partiake, pa numër të kufizuar njerëzish, duke ruajtur masat higjienike e distancat. Kufizimet përkatëse, para fushatës zgjedhore, reflektojnë një balancim të mjaftueshëm mes interesit publik, në njërën anë, dhe së drejtës së kërkueses, nga ana tjetër.

26. Masa e marrë nga ministri i Shëndetësisë është ndalimi i grumbullimeve, tubimeve dhe mbledhjeve partiake mbi 10 persona, deri në një urdhër të dytë. Pyetja që shtrohet është: a e ka cenuar thelbin e tubimit kjo masë dhe a është ndërhyrja më e ashpër se sa qëllimi i vetë ndërhyrjes për të parandaluar përhapjen e sëmundjes, për shkak të grumbullimit të personave pavarësisht nga qëllimi, por përfshirë dhe qëllimet politike?

27 Parametrat kushtetues të masës ndërhyrëse: (i) nevoja; (ii) domosdoshmëria; (iii) përshtatshmëria, do të elaborohen në vijim në vështrim të standardeve kushtetuese.

28. *Nevoja* do të thotë se duhet të ketë një lidhje të arsyeshme mes kufizimit dhe gjendjes që ka nevojë për ndërhyrje. Nga kërkuesja nuk është vënë në diskutim nevoja, i cili në kërkesë dhe në seancë gjyqësore pranon rëndësinë e situatës dhe nevojën e ndërhyrjes. Po ashtu, edhe subjekti i interesuar shpjegoi para Gjykatës gjendjen e vendit si rezultat i pandemisë dhe nevojën e ndërhyrjes. Në këto kushte, vlerësojmë se kufizimi i përgjigjet mjaftueshëm kriterit të nevojës për mbrojtjen e shëndetit publik në marrjen e masave kufizuese.

29. *Domosdoshmëria* e masës ka lidhje me faktin se mjete të ndërhyrjes duhet të jetë jo i ashpër dhe të dëmtojë të drejtën e kufizuar vetëm për aq sa të arrihet qëllimi, duke mos e shuar thelbin e së drejtës. Sipas kërkueses, masë më pak e ashpër do të ishte nëse urdhri do të lejonte çdo lloj grumbullimi, pa numër të caktuar, por duke ruajtur masat higjienike dhe distancat (*referuar pyetjeve dhe përgjigjeve specifike sipas procesverbalit të seancës së datës 02.03.2021*).

30. Shumica në këtë drejtim ka analizuar se “.....si rregull, çdo kufizim i të drejtave, në vetvete, duhet të ketë elementin e përkohshmërisë. Po ashtu, parimi i proporcionalitetit kërkon që sa më i madh të jetë kufizimi aq më i detajuar dhe bindës duhet të jetë justifikimi i tij. Në këtë këndvështrim, mënyrat alternative të ushtrimit të lirisë së shprehjes dhe të së drejtës së tubimit e

justifikojnë konceptin e kufizimit të përkohshëm të tyre. Megjithatë, kur këto kufizime zgjasin pa afat, duke humbur karakteristikën e përkohshmërisë dhe për kohëzgjatjen e pacaktuar nuk jepet justifikim, ato shndërrohen në ndalim tërësor të kësaj të drejte, duke zbehur rolin që luajnë mënyrat alternative.” (prg.67 i vendimit).

31. Pra, sipas qëndrimit të shumicës, të sipërcituar, mjeti i përzgjedhur, kufizimi pa afat dhe pa justifikim i kohëzgjatjes së pacaktuar të kufizimit të lirisë së tubimit, shndërrohet në ndalim tërësor të së drejtës së tubimit.

32. Ne nuk jemi dakord me këtë qëndrim, pasi kohëzgjatja e kufizimit në rastin konkret është mbi baza periodike dhe nuk mund të shndërrohet në ndalim tërësor të së drejtës, dhe as ta shuajë thelbin e së drejtës, për sa kohë që gjendja faktike e pandemisë verifikohet periodikisht nga Komiteti Teknik i Përkohshëm. Ministri i Shëndetësisë, bazuar në propozimet konkrete, ka të drejtë dhe mund të shfuqizojë tërësisht ose pjesërisht urdhrin e tij, po ashtu në mënyrë periodike. Grumbullimi i njerëzve, përmes tubimeve apo mbledhjeve partiake deri në 10 persona, vazhdon të qëndrojë në fuqi, derisa të dalë një urdhër i dytë. Ky kufizim ka filluar që kur urdhri ka hyrë në fuqi dhe e ka shoqëruar edhe fushatën parazgjedhore, por nuk do të thotë se do të shoqërojë edhe fushatën zgjedhore, ndaj dhe shumica ka kapërcyer dhe periudhën e vlerësimit që duhej të bënte në analizën e saj, në raport me të drejtën e tubimit, dhe të drejtën e informimit të zgjedhësve në fushatë zgjedhore (prg.66 i vendimit). Gjatë gjyqimit të çështjes, nuk kemi pasur të dhëna, deri në ditën e seancës gjyqësore, që këto masa kufizuese do të jenë po të njëjtat, do të shtrëngohen apo do të zgjerohen gjatë periudhës zgjedhore. (Kodi Zgjedhor, neni 77, fushata zgjedhore fillon 30 ditë para datës së zgjedhjeve).

33. Neni 1 i ligjit nr.15/2016 parashikon qëllimin e tij për mbrojtjen e popullatës nga infeksionet dhe sëmundjet infektive, duke përcaktuar rregullat dhe aktivitetet për zbulimin në kohë, evidentimin, parandalimin dhe kontrollin e tyre, për eliminimin dhe zhdukjen e sëmundshmërisë dhe të vdekshmërisë nga këto sëmundje. Neni 4 i ligjit nr.15/2016 parashikon parimet mbi të cilat udhëhiqen organet e parashikuara po në këtë ligj gjatë ushtrimit të detyrës dhe përgjegjësisë së mbrojtjes së shëndetit publik. Në këtë dispozitë parashikohet konkretisht se një nga qëllimet e ligjit është edhe përpjekja për kontrollin, eliminimin dhe zhdukjen e sëmundjeve infektive. (neni 4/g i ligjit). Ndërsa, neni 33 i po këtij ligji parashikon ngritjen e komiteteve me funksione këshillimore pranë ministrit të Shëndetësisë, me qëllim marrjen e ekspertizës së duhur dhe këshillimin në vendimmarrje. Me urdhrin nr.53, datë 31.01.2020 të ministrit të Shëndetësisë është ngritur edhe Komiteti i Përkohshëm Teknik për Infeksionin e Përhapur nga Covid-19, i cili në shkronjën “P” parashikon: “Komiteti raporton te ministri për të

gjitha çështjet, dokumentet dhe vendimet e marra në mbledhjet e komitetit”. Ndërsa në shkronjat “a” dhe “b” të pikës 4 të urdhrin parashikohet veprimtaria monitoruese dhe verifikuese e tij për sa u përket rasteve të mundshme të përhapjes së infeksionit të Covid-19. Ky komitet ka në përbërje shumicë anëtarësie me kualifikim mjekësor (*pika 2 e urdhrin nr.53/2020 për përbërjen e komitetit*).

34. Nga të dhënat e çështjes rezulton se me vendimin nr.4856/1 të datës 16.11.2020, Komiteti i Përkohshëm Teknik ka vendosur ndalimin totalisht të tubimeve dhe mbledhjeve partiake, në pikën 2 të tij. Ndërsa, urdhri i ministrit nr.633/2020, i mbështetur dhe i bazuar në këtë vendim, ka vendosur lejimin deri në 10 persona të çdo lloj grumbullimi në pikën 1 të tij, përfshirë edhe tubimet e mbledhjet partiake.

35. Në vështrim të këtyre fakteve, rezulton se ka pasur mundësi edhe për masa më të ashpra, në kuptim të ekspertizës së dhënë nga Komiteti Teknik, i cili qëllim parësor ka ruajtjen e jetës dhe shëndetit të njerëzve, si dhe frenimin e përhapjes së pandemisë, që në vetvete mund të ngrinin probleme lidhur me cenimin e thelbit të lirisë së tubimit, pra ndalimin tërësor të grumbullimeve, por që nga ministri i Shëndetësisë nuk janë përzgjedhur, sikundër rezulton në interpretim të diferencave mes propozimit të Komitetit Teknik dhe vendimmarrjes së ministrit të Shëndetësisë. Në këtë aspekt, vlerësojmë se urdhri ka për qëllim mbrojtjen e popullatës nga infeksionet, duke përcaktuar rregullat dhe aktivitetet e lejuara për evidentimin dhe parandalimin e infektiveve, marrjen e masave për eliminimin dhe zhdukjen e sëmundshmërisë dhe vdekshmërisë nga COVID-19, ndaj mes qëllimit që duhet realizuar dhe mjetit të përzgjedhur nga ministri i Shëndetësisë nuk është cenuar thelbi i së drejtës, që është e drejta dhe interesi i kërkueses për t’u mbledhur. Për rrjedhojë, çmujmë se mes mjetit të propozuar nga Komiteti Teknik, dhe mjetit të propozuar nga kërkuesja, zgjedhja e masës së kufizimit nga ministri i Shëndetësisë nuk është më e ashpra, duke provuar në këtë gjykim, se ka zgjedhur një formë më pak strikte për t’u përgjigjur qëllimit të kufizimit.

36. Përveç sa më lart, vlerësojmë se kjo Gjykatë prezumon pajtueshmërinë e aktit normativ me Kushtetutën, derisa palët t’i provojnë asaj të kundërtën. Kjo do të thotë se lidhur me jokushtetutshmërinë e pretenduar duhet të parashtrihen argumente bindëse para Gjykatës Kushtetuese që të vlerësojë nëse zgjidhjet e aplikuara shkelin normat dhe vlerat kushtetuese (*shih vendimet nr.16, datë 25.07.2008; 12, datë 14.04.2010; nr.29, datë 31.05.2010 të Gjykatës Kushtetuese*)

37. Në çështjen në gjykim vlerësojmë se kërkuesja nuk dha argumente se masat që ajo mund të marrë për parandalimin e COVID-19 gjatë zhvillimit të një tubimi elektoral me

pjesëmarrje të pakufizuar, do të parandalojnë përhapjen e virusit dhe në këtë kontekst të argumentonte dhe ashpërsinë e mjetit të përzgjedhur për kufizimin nga ministri i Shëndetësisë.

38. Po ashtu, Gjykata nuk ka kompetencë të analizojë nëse masa e ndërhyrjes është më e drejta, më e duhura apo më e përshtatshme për arritjen e qëllimit të urdhrin objekt gjykimi. Pakica vlerëson se nga masa më e ashpër shtrënguese deri te masa më pak shtrënguese, është përzgjedhur një masë e arsyeshme dhe e lidhur mjaftueshëm me qëllimin e kufizimit. Detyrë e Gjykatës Kushtetuese është të vlerësojë nëse kufijtë e jashtëm të hapësirës vlerësuese të ekzekutivit janë kapërcyer ose jo në rastet e nxjerrjes së akteve normative nënligjore. Edhe GJEDNJ-ja, për sa u përket masave kufizuese të të drejtave konventore për shtetet që duhet të kalojnë testin e proporcionalitetit, është shprehur se në disa raste hapësira e vlerësimit është e gjerë dhe në disa raste e ngushtë. Për sa i përket doktrinës së “hapësirës së vlerësimit”, kjo hapësirë i duhet lënë shteteve, të cilat nisur nga kontakti i drejtpërdrejtë dhe thelbësor me vendet e tyre, janë në pozicion më të mirë për të vlerësuar nevojat kombëtare dhe gjendjen e vendit. Hapësira e vlerësimit dhe diskrecioni varet nga natyra e së drejtës për të cilën bëhet fjalë, rëndësinë që ka ajo për individin, natyra e kufizimit, si dhe arsyeja dhe qëllimi i ndjekur për kufizimin (*Chapman kundër Mbretërisë së Bashkuar, vendim i datës 18 janar 2001, prg.91.*) Po në këtë drejtim, Komisioni i Venecias ka përmbledhur në një buletin të gjitha çështjet e shqyrtuara gjatë periudhës së pandemisë nga gjykatat kushtetuese ose gjykatat që kanë në kompetencë kontrollin e akteve të marra gjatë pandemisë, sipas sistemeve ligjore përkatëse, ku mund të dallohet lehtësisht shumëllojshmëria e qasjeve të vendeve të ndryshme në kontekstin e masave dhe kufizimeve, si edhe e vendimmarrjeve nga këto gjykata³.

39. Nga ana tjetër, shumica është shprehur se “...urdhri nr. 663/2020, në pikën 1 të tij përmban shprehjen “deri në një urdhër të dytë” që tregon se nuk ka një afat të qartë se kur këto masa kufizuese përfundojnë apo rishikohen. Konkretisht, nga hyrja në fuqi e tij e deri aktualisht, ky urdhër nuk është rishikuar (prg.68 i vendimit) (...) termi “deri në një urdhër të dytë” krijon problematikë në dy drejtime: *së pari*, nuk detyron autoritetet përgjegjëse të bëjnë vlerësim periodik për masat kufizuese të përcaktuar me urdhrin në fjalë dhe, *së dyti*, nuk i përgjigjet standardit të proporcionalitetit. Kjo çështje merr edhe më shumë rëndësi po të merret në konsideratë që vendi tashmë është në prag të zgjedhjeve parlamentare” (prg. 69 i vendimit). Ky qëndrim i saj duket se ka lidhje jo vetëm me mosrespektimin e domosdoshmërisë, por edhe me papërshtatshmërinë e mjetit kufizues, si elemente të proporcionalitetit.

³E- Buletin on Constitutional Case- Law, special collection of cases related to Covid- 19, Mars 2021. Shih për më tepër: <https://venice.coe.int/files/Bulletin/COVID-19-e.htm>

40. *Përshatshmëria* është nëntesti i parimit të proporcionalitetit, sipas të cilit, kufizimi i së drejtës është bërë me masën apo mjetin që sjell efektin e duhur dhe realizon synimin për të cilin është përzgjedhur. Në këtë kontekst, merr rëndësi analiza e procesit në tërësi dhe fakteve konkrete nga veprimtaria e Komitetit Teknik. Kështu, urdhri nuk ka caktuar afat rishikimi në mënyrë të shprehur, por rezulton se Komiteti Teknik i Përkohshëm është shprehur në mënyrë periodike javore, sipas datave përkatëse; (i) 17.11.2020 – masat e reja; (ii) 23.11.2020 – universitetet *online*; (iii) **02.12.2020** – masat mbeten në fuqi; (iv) 08.12.2020- situatë e qëndrueshme; (v) 17.12.2020 – komunikim *online* me ekspertë të huaj; (vi) 06.01.2021- ora policore, situatë epidemiologjike; (vii) 21.01.2021 – dëgjësë me ministren e Arsimit; (viii) 01.02.2021 – pezullim i fluturimeve ajrore me Anglinë, (ix) **25.02.2021** – masat mbeten në fuqi. Nga këto të dhëna, të bëra publike rezulton se Komiteti Teknik në mënyrë të shprehur ka konfirmuar mosndryshimin e masave, në datën 2 dhjetor 2020, si dhe në datën 25 shkurt 2021, ku është shprehur specifikisht se masa e kufizimit të grumbullimeve deri në 10 persona, nuk do të ndryshohet⁴. Ky konfirmim i ekspertizës së Komitetit eventualisht është pranuar edhe nga ministri i Shëndetësisë, për sa kohë që nuk ka shfuqizuar urdhrin objekt kundërshtimi.

41. Po ashtu, rezulton se ministri i Shëndetësisë, bazuar në vendimin nr.5005/8, datë 21.12.2020 të Komitetit Teknik të Përkohshëm, ka miratuar dy urdhra, përkatësisht nr.680, 21.12.2020 “Për mbylljen e bareve dhe restoranteve, fast-food dhe lokaleve” dhe nr.681, datë 21.12.2020 “Për kufizimin e lëvizjes brenda vendit”. Për rrjedhojë, rezulton se ka pasur vazhdimisht vlerësime për gjendjen faktike të situatës së pandemisë dhe marrjes së masave përkatëse nga ministri i Shëndetësisë, kur është vlerësuar marrja e tyre⁵.

42. Pavarësisht sa më sipër, që lidhet me periodicitetin e vlerësimit të kufizimeve në përgjithësi nga Komiteti Teknik dhe ministri i Shëndetësisë, në fakt urdhri objekt gjykimi, i miratuar më 17 nëntor 2020, ka shfuqizuar një pikë të urdhrin të mëparshëm të qershorit 2020, (pikën 4 të urdhrin nr.351/2020 për ndalimin e grumbullimeve masive), që do të thotë se periodikisht (qershor 2020-nëntor 2020), ministri i Shëndetësisë, bazuar në vlerësimet dhe këshillimet e Komitetit ka rishikuar masat e marra në drejtim të grumbullimeve/tubimeve, nëse duhet t'i ndryshojë apo nëse duhet të vazhdojë t'i lërë në fuqi, sikundër edhe ka ndodhur në rastin konkret. Rivlerësimi dhe rishikimi janë koncepte të ndryshme nga shfuqizimi, ndaj dhe vlerësojmë se masat dhe kufizimet në substancë janë rivlerësuar dhe rishikuar, në tërësinë e këtij

⁴Shih dhe <https://shendetesia.gov.al/?s=komiteti>; <https://shendetesia.gov.al/masat-e-reja-per-te-parandaluar-perhapjen-e-covid-19/https://shendetesia.gov.al/komunikimi-i-perditshem-per-koronavirusin/>,

⁵ <https://shendetesia.gov.al/wp-content/uploads/2020/12/Urdher-Nr.680.pdf>; <https://shendetesia.gov.al/wp-content/uploads/2020/12/Urdher-Nr.681.pdf>

procesi administrativ dhe, në këtë kontekst, nuk mundet që urdhri të lexohet i shkëputur dhe vetëm në kuptimin gramatikor të mospasjes afat konkret sikundër ka bërë shumica.

43. Në kuptimin kushtetues të përshtatshmërisë së masës së përzgjedhur të kufizimit, periodiciteti i sipërpërmendur nga veprimtaria e të dyja organeve këshillimore dhe vendimmarrëse, në tërësi të procesit, e plotëson standardin kushtetues të mjetit të përzgjedhur që sjell efektin e duhur në drejtim të përkohshmërisë dhe arsyeshmërisë, pasi ministri i Shëndetësisë e ka marrë në konsideratë kohëzgjatjen e kufizimit dhe nuk e ka vlerësuar se duhet ndryshuar, deri para fillimit të fushatës zgjedhore.

44. Në këtë aspekt, pretendimi për mosperiodicitetin nuk qëndron, pasi para kësaj Gjykate është provuar kjo karakteristikë e këtij procesi me natyrë shkencore dhe shëndetësore. Për rrjedhojë, autoritetet shëndetësore janë brenda hapësirës së tyre të vlerësimit dhe kohëzgjatjes së arsyeshme të rishikimit të masave kufizuese, për sa kohë që në mënyrë periodike dhe të vazhdueshme, bazuar në të dhënat që kanë për situatën e pandemisë, kanë informuar publikun si dhe kanë bërë rishikim të tyre herë pas here⁶.

45. Për më tepër, kohëzgjatja e arsyeshme e proceseve, si standard kushtetues dhe detyrim i organeve publike për zbatim, ka lidhje edhe me kompleksitetin e çështjes, ndaj duke u ndalur vetëm në këtë element, vlerësojmë se ky kompleksitet në rastin konkret është i tillë që justifikon kohëzgjatjen e proceseve për veprimtarinë administrative të ministrit të Shëndetësisë. Për sa kohë që nuk mund të konsiderohet e paarsyeshme, edhe për këtë arsye, nuk mund të arrihet në konkluzionin se, kur këto kufizime zgjasin pa afat, ato shndërrohen në ndalim tërësor të së drejtës.

46. Në përfundim, vlerësojmë se urdhri objekt gjykimi është rivlerësuar dhe rishqyrtuar brenda afateve të arsyeshme, duke u vendosur mosndryshimi i tij nga ministri i Shëndetësisë, përpara fillimit të fushatës zgjedhore, dhe, si i tillë, nuk cenon kriteret e proporcionalitetit, sipas nenit 17 të Kushtetutës dhe jurisprudencës së konsoliduar të kësaj Gjykate.

C. Për dispozitivin e vendimit

47. Në dispozitivin e vendimit është urdhëruar: “Detyrimi i organit kompetent të rishikojë kohëzgjatjen e kufizimeve brenda një jave nga shpallja e këtij vendimi” (*pjesa e tretë e dispozitivit*).

⁶ Covid -19- Strategjia e Rihapjes, Dokument i Ministrisë së Shëndetësisë, fq.12 dhe 13, i disponueshëm në: https://shendetesia.gov.al/wp-content/uploads/2020/01/Covid_Strategjia-e-rihapjes.pdf<https://shendetesia.gov.al/masat-e-reja-per-te-parandaluar-perhapjen-e-covid-19/><https://shendetesia.gov.al/komunikimi-i-perditshem-per-koronavirusin/>.

48. Duke përdorur shprehjen “*organ kompetent*” vendimi mund të lërë vend për interpretim, se kjo detyrë për rishikim të kohëzgjatjes së kufizimeve i ngarkohet Komitetit të Përkohshëm Teknik, për sa kohë që kjo pjesë nuk është në harmoni me pjesën e dytë të dispozitivit, ku shumica është shprehur për shfuqizimin e pjesshëm të urdhrit të ministrit të Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale. Po ashtu, kjo mundësi interpretimi përforcohet nga gjuha e përdorur edhe në arsyetim, ku përsëri në mënyrë të vazhdueshme përdoret termi “*organ kompetent*” (prg.71 të vendimit).

49. Për sa më lart, çmojmë të qartësojmë se detyrimi i “organit kompetent” për rishikim të kohëzgjatjes së kufizimeve, në përputhje me nenin 131/c të Kushtetutës, i takon vetëm ministrit të Shëndetësisë, pasi objekt i kontrollit kushtetues është urdhri i tij, si akt normativ i nxjerrë nga një organ kushtetues gjatë procedurës administrative, brenda sferës së juridiksionit të tij. Gjykata nuk mund të vendosë detyrime për Komitetin e Përkohshëm Teknik, i cili vepron si organ këshillimor dhe vendimet e të cilit as nuk janë dhe as nuk mund të jenë objekt kundërshtimi në Gjykatën Kushtetuese.

50. Për të gjitha sa më lart, si përfundim, vlerësojmë se kërkesa duhej rrëzuar, duke përdorur interpretimin pajtues të urdhrit nr.633/2020 dhe duke arritur në konkluzionin se ai nuk cenon thelbin e lirisë së tubimit dhe të së drejtës së kërkueses për t’u mbledhur, i lidhur me lirinë e shprehjes, parashikuar dhe garantuar nga nenet 47 dhe 22 të Kushtetutës në raport me nenin 17 të saj.

Shpallur më 18.03.2021

Anëtarë: Altin Binaj, Elsa Toska