



Republika e Kosovës • Republika Kosovo • Republic of Kosovo
Institucioni i Avokatit të Popullit • Institucija Ombudsmena • Ombudsperson Institution

27 mars 2020

Znj. Arta Rama – Hajrizi, Kryetare
Gjykata Kushtetuese e Kosovës
Rr. Perandori Justinian, p.n.
10000 Prishtinë, Kosovë

Opinion i Avokatit të Popullit në lidhje lëndën nr. KO 54/20 sipas njoftimit të Gjykatës Kushtetuese për regjistrimin e kërkesës për paraqitjen e komenteve me Nr. ref. : KK 57/19, të datës 24 mars 2020

Qëllimi i këtij Opinioni

Ky Opinion ka për qëllim të shprehë pikëpamjet e Avokatit të Popullit shikuar nga këndvështrimi i të drejtave të njeriut në lidhje me çështjen e ngritur në Gjykatën Kushtetuese nga Presidenti i Republikës së Kosovës, në cilësinë e parashtruesit të kërkesës i cili ka kërkuar nga Gjykata që të bëjë: *"Vlerësimin e çështjes së përputhshmërisë së Vendimit të Qeverisë së Republikës së Kosovës nr. 01/15, datë 23.03.2020 me Kushtetutën e Republikës së Kosovës lidhur me kufizimin e të drejtave dhe lirive themelore që mbrohen me Kushtetutë."*

Çështjet kontestuese

Avokati i Popullit vëren se çështje kontestuese është vendimi i Qeverisë së Republikës së Kosovës Vendimi Nr. 01/15, i datës 23.03.2020 me të cilin Qeveria e Kosovës aprovon kërkesën e Ministrisë së Shëndetësisë për ndërmarrjen e masave për parandalimin dhe kontrollin e përhapjes së virusit COVID-19 (*Vendimi i kontestuar*). Në fakt bashkë me vendimin e Kontestuar do të ishte e nevojshme të shihej i ndërlidhur edhe vendimi i Qeverisë *Për shpalljen emergjencës për shëndetin publik* Nr.01/11, i datës 15.03.2020.

Vlerësojmë që është e rëndësishme që së pari të vërtetohet nëse të dy këto vendime të Qeverisë kanë mbështetje ligjore, dhe i përgjigjen kërkesave të konventave kur është fjala për kufizimin e të drejtave apo derogimin nga të drejtave.

Kërkesa e ngritur nga Presidenti ka të bëjë me pretendimin se me këtë vendim është cenuar e drejta e lirisë së lëvizjes e garantuar me nenin 35 të Kushtetutës, dhe lira e tubimit e garantuar me nenin 43 i Kushtetutës.

Standardet Ndërkombëtare për të Drejtat e Njeriut

Në rastin e kufizimit të të drejtave të njeriut si standard bazë edhe sipas Konventës Ndërkombëtare për të Drejtat Civile e Politike dhe Protokollat e saj (KNDCP) por edhe për Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe Protokollat e saj (KEDNJ) është që në situata të tilla duhet të këtë ligj të miratuar paraprakisht dhe se veprimet apo vendimet e

kufizimit të të drejtave të kenë mbështetje në instrumente ligjore, për më tepër ato duhet të jenë të lejuara. Gjithashtu, kjo nuk përjashton por për më tepër rekomandon mbikëqyrjen nga ana e parlamentit lidhur me zbatimin e masave të parashikuara në ligj.

Po ashtu, Neni 11 [Liria e tubimit dhe e organizimit], paragrafi 2, i KEDNJ përcakton se: *“Ushtrimi i këtyre të drejtave nuk mund t’u nënshtrohet kufizimeve të tjera përveç atyre që parashikohen me ligj dhe që janë të nevojshme në një shoqëri demokratike, në interes të sigurisë kombëtare ose sigurisë publike, për mbrojtjen e rendit dhe parandalimin e krimit, për ruajtjen e shëndetit ose të moralit, ose për mbrojtjen e të drejtave dhe të lirive të të tjerëve. Ky nen nuk ndalon kufizime të ligjshme të ushtrimit të këtyre të drejtave nga pjesëtarë të forcave të armatosura, të policisë ose të administratës shtetërore”.*

KNDPC, vlerësohet si dokumenti bazë në të drejtën ndërkombëtare për të drejtat e njeriut, i cili përcakton kushtet dhe kriteret për kufizimin dhe derogimin nga të drejtat dhe liritë e njeriut. KEDNJ, gjithashtu, në tërësi ka pranuar përkufizimet nga KNDPC. Këto instrumente ndërkombëtare u lejojnë shteteve anëtare fushëveprim qenësor për t’u përgjigjur ndaj situatave emergjente me kufizimin e të drejtave specifike në vend të shmangies nga këto të drejta. Shmangia nga e drejta ose nga ndonjë aspekt i ndonjë të drejte është eliminim në tërësi apo i përsëritshëm i ndonjë obligimi ndërkombëtar. Sidoqoftë, shmangia nga obligimet e KNDPC në rrethana emergjente, juridikisht dallon nga ndalesat apo kufizimet të cilat, sipas dispozitave të KNDPC, janë të lejueshme edhe në rrethana normale. Logjika e KNDPC është se, nëse është e mundur, shtetet duhet të kufizojnë të drejtat për aq sa është e nevojshme, në vend se të shmangen tërësisht nga ato.¹ Mirëpo, kushti bazë për kufizimin e të drejtave mbetet kërkesa për ligj në fuqi që shërben si bazë juridike për lejimin e kufizimeve të tilla.

Sipas nenit 4 të KNDPC kriteri i parë për vlerësimin është nëse ekziston baza e përcaktuar në nenin e lartpërmendur për shpalljen e një gjendje emergjente e cila e kërcënon jetën e kombit. Avokati i Popullit konsideron se pandemia e virusit COVID 19, bie në domenin e përkufizimeve të kërcënimit e shëndetit dhe jetën e kombit.

Kushti i dytë është që gjendja e emergjencës të jetë shpallur zyrtarisht. Kjo kërkesë për të shpallur publikisht dhe zyrtarisht gjendjen e emergjencës është esenciale për t’ju përmbajtur parimit të ligjshmërisë dhe sundimit të së drejtës në kohën kur më së shumti është e nevojshme.

Parimet e Sirakuzës për kufizimin dhe shmangien nga dispozitat e KNDPC bëjnë diferencimin e qartë të dispozitave të KNDPC në ato që kanë të bëjnë me kufizimet dhe në ato që kanë të bëjnë me shmangiet. Kur bëhet fjalë për shëndetin publik. Parimet e Sirakuzës përcaktojnë, si në vijim:

iv. "shëndeti publik"

25. *Shëndeti publik mund të paraqet bazë për kufizimin e të drejtave të caktuara në mënyrë që tu lejohet shteteve për të ndërmarrë masa gjatë kërcënimeve serioze për shëndetin e popullatës apo pjesëtarëve të popullatës. Këto masa duhet specifikisht të orientohen në parandalimin e sëmundjes apo lëndimeve apo ofrimit të kujdesit për të sëmurit dhe të lënduarit.*

¹ The interface between public emergency powers and international law, Oxford University Press and New York University School of Law 2004, fq.383

26. Do t'i kushtohet vëmendje e duhur rregullave ndërkombëtare të shëndetit të Organizatës Botërore të Shëndetit.²

Për më shumë, Komentet Gjenerale Nr. 29: Neni 4 Shmangia nga të Drejtat Gjatë Gjendjes së Jashtëzakonshme, i adoptuar në sesionin e 72-të të Komitetit për të Drejtat e Njeriut, të datës 31 gusht 2001, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, General Comments No. 29

"Nëse shtetet pretendojnë të kërkojnë të drejtën për tu shmangur nga Konventa gjatë, për shembull, një katastrofe natyrore, një demonstrim masiv përfshirë raste dhune, ose një aksident të madh industrial, ato duhet të jenë në gjendje të justifikojnë jo vetëm që një situatë e tillë përbën një kërcënim për jetën e kombit, por edhe që të gjitha masat e tyre që të shmangen nga Konventa në mënyrë strikte duhet të jenë të imponuara nga urgjenca e rrethanave të krijuara. Sipas mendimit të Komitetit, mundësia e kufizimit të të drejtave të caktuara të Konventës, për shembull, liria e lëvizjes (neni 12) ose liria e tubimit (neni 21) është përgjithësisht e mjaftueshme gjatë situatave të tilla dhe asnjë shmangie nga dispozitat në fjalë nuk do të justifikoheshin nga urgjenca e rrethanave të krijuara." (neni 5)³

Vendimi i Qeverisë

Është e rëndësishme të vlerësohet nëse vendimi i Qeverisë Nr. 01/15, i datës 23.03.2020 me të cilin është aprovuar kërkesa e Ministrisë së Shëndetësisë për ndërmarrjen e masave për parandalimin dhe kontrollin e përhapjes së virusit COVID-19 dhe vendimi për shpalljen emergjencës për shëndetin publik Nr.01/11, i datës 15.03.2020 që siç e kemi thënë më lartë duhet trajtuar të ndërlydhura, kanë bazë ligjore.

Ligjin nr. 04/L-125 për Shëndetësi, nenin 89 përcakton përgjegjësitë e Ministrisë:

1. Zbatimi i kujdesit shëndetësor gjatë gjendjes së emergjencës sigurohet nga ana e Ministrisë në pajtim me këtë ligj dhe legjislacionin tjetër në fuqi.
2. Aktivitetet e kujdesit shëndetësor në rastet e emergjencës nga paragrafi 1. i këtij neni përfshijnë:
 - 2.1. zbatimin e dispozitave ligjore në fuqi;
 - 2.2. adaptimin e sistemit të kujdesit shëndetësor në përputhje me planin emergjent;
 - 2.3. zbatimin e ndryshimeve në sistemin e referimit dhe të udhëheqjes;
 - 2.4. sigurimin e shërbimit emergjent të kujdesit shëndetësor për qytetarët;
 - 2.5. veprimin e institucioneve të përkohshme shëndetësore;
 - 2.6. aktivizimin e kapaciteteve plotësuese dhe të rezervave.
3. Gjatë gjendjeve emergjente të drejtat e qytetarëve të përcaktuara me ligje, do të garantohen deri në masën që nuk e rrezikon efikasitetin e masave të ndërmarra për tejkalimin e tyre.
4. Dinjiteti i qytetarit do të respektohet në tërësi dhe vazhdimisht, pavarësisht nga kufizimet që i përcakton paragrafi 3. i këtij neni.

² Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights Annex, UN Doc E/CN.4/1984/4 (1984)

³ <https://www.refworld.org/docid/453883fd1f.html>

Ligjin Nr.02/L-109 për Parandalimin dhe Luftimin e Sëmundjeve Ngjitëse në nenin 41 përcakton se:

41.1 Për ta mbrojtur vendin nga kolera, murtaja, variola vera, ethet hemorragjike virale, ethet e verdha, SARS-i, gripi i shpendëve dhe sëmundjet tjera ngjitëse, merren masat e parashikuara me këtë ligj dhe me konventa ndërkombëtare sanitare dhe me akte tjera ndërkombëtare.

41.2 Për ta parandaluar futjen dhe përhapjen e kolerës, murtajës, variola vera, etheve hemorragjike virale, etheve të verdha, SARS-it, gripit të shpendëve dhe sëmundjeve të tjera ngjitëse në tërë vendin, Ministria e Shëndetësisë, me akte nënligjore përcakton masat e posaçme të jashtëzakonshme për mbrojtje nga këto sëmundje, si vijon:

a) Ndalimi i udhëtimit në vendin ku është përhapur epidemia e ndonjëres nga këto sëmundje;

b) Ndalimi i qarkullimit në rajonet e infektuara ose drejtpërsëdrejti të rrezikuara;

c) Kufizimi ose ndalimi i qarkullimit të llojeve të veçanta të mallrave dhe të produkteve;

d) Pjesëmarrja e detyrueshme e institucioneve shëndetësore, institucioneve të tjera dhe e qytetarëve në luftimin e sëmundjes dhe në shfrytëzimin e objekteve, të pajisjes dhe të mjeteve të transportit me qëllim të luftimit të sëmundjeve ngjitëse;

41.3 Për pjesëmarrjen në zbatimin e masave nga pikat a) deri d) të këtij neni, institucioneve

shëndetësore, organizatave të tjera dhe qytetarëve u takon kompensimi adekuat nga organi kompetent.

Avokati i Popullit konsideron se të dy vendimet e Qeverisë duke përfshirë këtu edhe Vendimin e kontestuar, kanë mbështetje në ligj. Përderisa, ekziston baza ligjore e një vendimi të tillë nga Qeveria lidhur me kufizimin e lirisë së lëvizjes dhe lirisë së tubimit, mbetet e paqartë pika 4 e vendimit që flet për ndalimi i tubimeve në mjediset private. Me këtë rast çështja e zbatimit të mbikëqyrjes mbetet qenësore.

Për vlerësimin e masave ligjore nën dritën e instrumenteve ndërkombëtare për të drejtat e njeriut është jashtëzakonisht e rëndësishme për të vlerësuar mënyrën e zbatimit të masave të veçanta për kufizimin e të drejtave të njeriut. Vendimi në vetvete nuk ofron përkufizime e as bazë ligjore për zbatimin e tij. Ndalesat janë fuqizuar në vendim pa e përcaktuar pasojat për sjellje devijante (lex in perfecta).

Sa i përket çështjeve kushtetuese Avokati i Popullit ka analizuar kërkesën në fjalë dhe e sheh të nevojshme interpretimin e dy koncepteve kushtetuese:

1. Kufizimit të të Drejtave dhe Lirive Themelore, të përcaktuara me nenin 55 të Kushtetutës; dhe
2. Shmangia nga të drejtat dhe liritë themelore, të përcaktuara me nenin 56 të Kushtetutës [Të Drejtat dhe Liritë Themelore gjatë Gjendjes së Jashtëzakonshme]

Në rastin konkret bëhet fjalë për dy çështje të ndara, sado që ato mund të duken të ngjashme, në mes tyre ka dallime qenësore juridike, të cilat nuk bënë të ngatërrohen, prandaj edhe ekzistojnë si dy dispozita të ndara në Kushtetutën e Republikës së Kosovës.

PËRFUNDIM

Kufizimet e të drejtave të njeriut, e parashikuara me Kushtetutë, instrumente ndërkombëtare dhe ligjet e miratuara nga Kuvendi specifikojnë kufizime të caktuara me anë të ligjeve të miratuara. Zbatimi i kufizimeve në rrethana të caktuara, të cilat janë të bazuara në ligj, kanë një qëllim legjitim, janë të domosdoshme për një shoqëri demokratike.

Sidoqoftë, Avokati i Popullit vëren se për zbatimin e dispozitave ligjore mbi të cilën është bazuar (neni 41, paragrafi 2 i Ligjit për Parandalimin dhe Luftimin e Sëmundjeve Ngjitëse) Vendimi i Kontestuar mungojnë aktet nënligjore dhe i mbetet Gjykatës Kushtetuese për të vlerësuar nëse një gjë e tillë paraqet çështje kushtetuese apo jo.

Vendimi i Kontestuar nuk parasheh mënyrën se si do të zbatohet neni 41.3 i Ligjit, sipas të cilit: *“Për pjesëmarrjen në zbatimin e masave nga pikat a) deri d) të këtij neni, institucioneve shëndetësore, organizatave të tjera dhe qytetarëve u takon kompensimi adekuat nga organi kompetent”*

Krejt në fund, Avokati i Popullit vlerëson se Vendimi i Kontestuar duhet të ketë një afat dhe mundësinë e rishikimit të tij, në mënyrë periodike, me mundësi të ndryshimit të tij me rrethanat të cilat do të mund të krijoheshin gjatë periudhës emergjente.

Me nderime,


Hilmi Jashari

Avokat i Popullit