15/11/2021

Nga: Fondacioni Kosovar për Shoqëri Civile (KCSF)

Për: znj. Safete Bilalli, Ministria e Punëve të Brendshme

**Komentet në lidhje me Projekt Ligjin për Tubime Publike, të dërguar për konsultim publik me shkrim më datë 25 tetor 2021**

1. **Përmbledhje e komenteve**

Fondacioni Kosovar për Shoqëri Civile (KCSF) ka pranuar ftesën për komente në kuadër të procesit të konsultimit publik për Projektligjin për Tubime Publike, dhe e ka trajtuar materialin e publikuar në përputhje me misionin dhe fushë veprimtarinë e vet. Komentet e KCSF-së përqendrohen kryesisht në ndikimin potencial që dispozita të caktuara të këtij Projektligji mund të kenë në të drejtën e qytetarëve, organizatave të shoqërisë civile (OShC) dhe subjekteve tjera për të ushtruar lirinë e tubimit, e drejtë kjo që është parakusht për realizimin e të drejtës së pjesëmarrjes në aktivitete publike për të shprehur mendimet dhe pakënaqësitë dhe për të ndikuar në mënyrë demokratike në proceset vendimmarrëse në vend.

Në përputhje me parimet e konsultimit publik të mirëfilltë, KCSF fton organin propozues që të reflektojë mbi këto komente, në mënyrë që të mundësojë hartimin e një politike që mundëson dhe promovon zbatimin e të drejtës për të organizuar apo marrë pjesë në tubime publike, për të gjithë konform standardeve dhe parimeve më të mira ndërkombëtare.

**Komentet Specifike**

**Neni 3**

**Përkufizimet**

1. Shprehjet e përdorura në këtë ligj kanë kuptimin si në vijim:

* 1. **Tubimet publike** – nënkupton praninë e përkohshme dhe paqësore *të dy ose më shumë individëve,* në vende publike ose vende të hapura për publikun, me qëllim të shprehjes së opinionit të përbashkët për çështje të interesit publik.

Paragrafi 1 i nenit 3 thotë se tubimet publike nënkuptojnë praninë e dy ose më shumë individëve, në vende publike ose të hapura për publikun për të shprehur opinionine të përbashkëta për çështje të interesit publik. Mirëpo, praktika ka shënuar raste kur një qytetar/e i/e vetëm ka protestuar dhe ka shprehur pakënaqësitë e tij/saj për çështje të ndryshme.

**Propozim**

Neni 3, paragrafi 1.1 të ndryshojë në praninë e përkohshme dhe paqësore të një ose më shumë individëve, në mënyrë që dispozitat e këtij projektligji të jenë të vlefshme dhe të ofrojnë mbrojtje edhe për individët e vetëm që vendosin ta ushtrojnë lirinë e tubimit. Principi se çdo kush ka të drejtë të mbajë dhe të shpreh opinione, rregullohet edhe me standardet ndërkombëtare që e rregullojnë lirinë e tubimit, sikurse është neni 19 i Paktit Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike të Kombeve të Bashkuara. [[1]](#footnote-1)

**Neni 3**

**Përkufizimet**

1. Shprehjet e përdorura në këtë ligj kanë kuptimin si në vijim:

1.1.1.Tubimet publike përfshijnë protesta, demonstrata, përkujtime dhe forma tjera të aktiviteteve masive;

Neni 3 dhe paragrafi 1.1.1 përfshin një listë të aktiviteteve të cilat mund të kategorizohen si tubime publike. Lista është më e kufizuar se disa nga llojet e tubimeve publike të cilat i vërejmë të ndodhin në praktikë si: marshe, ndezje të qirinjëve. Në të njejtën kohë, kjo listë është më pak e elaboruar se lista e llojeve të tubimeve publike pjesë e ligjit aktual në fuqi Ligji Nr. 03/L-118 për Tubimet Publike.[[2]](#footnote-2)

**Propozim**

Përveç formave të aktviteteve që i përbëjnë tubimet publike të përfshira në nenin 3, paragrafi 1.1.1 të përfshijë edhe format në vazhdim të cilat i shohim shumë shpesh të ndodhin në praktikë si forma të shprehjes së pakënaqësisë siç janë marshet dhe ndezjet e qirinjëve. Duke qenë se lista e aktiviteteve që kategorizohen si tubime publike të paragrafit 2, neni 3 i ligjit aktual, është më e detajuar dhe gjithëpërfshirëse, rekomandohet që ajo të mos ndryshohet me këtë Projektligj.

**Neni 3**

**Përkufizimet**

Shprehjet e përdorura në këtë ligj kanë kuptimin si në vijim:

1.1. **Tubimet publike –** nënkupton praninë e përkohshme dhe paqësore të dy ose më shumë individëve, në vende publike ose vende të hapura për publikun, me qëllim të shprehjes së opinionit të përbashkët për çështje të interesit publik.

Në kuadër të përkufizimit të dhënë në Neni 3, Pika 1.1, Projektligji e përkufizon si tubim publik vetëm praninë e individëve, pa e theksuar këtu nëse është fjala për persona fizik dhe juridik. Konsiderojmë se e drejta e reagimit përmes tubimeve publike duhet të garantohet njejtë, si për persona fizik ashtu edhe juridik. Kjo në veçanti ka rëndësi të madhe në rastet e ndërlidhjes së ushtrimit të dy të drejtave, asaj të tubimit dhe asocimit. Jo rrallë herë, organizues dhe pjesëmarrës të tubimeve publike janë organizatat e shoqërisë civile. Në këto raste, për të shmangur çfarëdo interpretim abritrar të kësaj dispozite ligjore, është e domosdoshme që të njihet edhe prania e personit fizik, përfqësuesit të entitetit juridik, në kuadër të definicionit të dhënë. Poashtu, kjo e drejtë garantohet edhe në bazë të kritereve dhe standardeve ndërkombëtare mbi lirinë e tubimit, Paktin Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike të Kombeve të Bashkuara[[3]](#footnote-3).

**Neni 4**

**E drejta për të organizuar dhe marrë pjesë në tubime publike**

Secili person pa asnjë dallim gjinie, race, ngjyre, gjuhe, besimi, përkatësisë nacionale, gjendjes ekonomike e financiare, arsimore e sociale, të bindjeve politike, ose të çdo lloj rrethane tjetër vetjake, ka të drejtë të organizojë dhe të marrë pjesë në tubimet publike**,** sipas rregullave të përcaktuara me këtë ligj.

Ligji ndërkombëtar për të Drejta të Njeriut kërkon që e drejta e tubimit të njihet dhe garantohet edhe për pesonat pa shtetësi. Prandaj, është me rëndësi që Projektligji të sigurojë lirinë e tubimit paqësor jo vetëm për qytetarët/et shtetas/e të Kosovës, por që gjithashtu edhe për personat pa shtetësi, refugjatët/et, shtetasit/et e huaj, azilkërkuesit/set dhe migrantët/et. Shembull, nëse në Pejë organizohet një tubim për mbrojtje të ambientit, dhe në kohën kur ky tubim ndodhë një grup i të huajve janë duke qëndruar si tursit në bjeshkët e Rugovës. Të njejtit, duan që të marrin pjesë në tubim në formë të përkrahjes për bashkëmendimtarët/et e tyre në Kosovë dhe si formë e ngritjes së vetëdijes që në fakt mbrojtja e ambientit është çështje me interes përtej kufirit shtetëror.

**Propozim:**

Në Projektligj të shtohet që: refugjatët, azilkërkuesit, migrantët, personat pa shtetësi, qytetarët e huaj mund tëorganizojë dhe të marrin pjesë në tubime publike**,** sipas rregullave të përcaktuara me këtë ligj.

**Neni 5**

**Vendet ku mbahen tubimet publike**

3. Nëse lajmërohet mbajtja e më shumë se një tubimi në kohën dhe vendin e njëjtë, ose në një kohë të përafërt, policia *duhet të përpiqet* që të mundësojë mbajtjen e të gjitha tubimeve.

Neni 5 paragrafi 3 thotë se nëse lajmërohet mbajtja e më shumë se një tubimi në kohën dhe vendin e njejtë, ose në një kohë të përafërt, *policia duhet të përpiqet që të mundësojë mbajtjen e të gjitha tubimeve*, duke mos i dhënë karakter obligativ ofrimit të kushteve të përshtatshme për mbajtje të tubimit. Mbajtja e dy ose më shumë tubimeve publike në kohë dhe vend të njejtë, është e drejtë e garantuar bazuar në Udhëzuesin e OSCE/ODIHR – Komisioni i Venedikut, Udhëzues mbi Lirinë e Tubimit[[4]](#footnote-4). Ky udhëzues specifikon se kur dy e më shumë protesta janë paralajmëruar në kohë dhe vend të njejtë, secila nga to duhet të mundësohet të mbahet në mënyrën më të mirë të mundshme.

**Propozim**

Të ndryshohet formulimi i Neni 5, Pika 3 si në vijim: *policia duhet të përpiqet*, në *duhet të mundësojë mbajtjen e të gjitha tubimeve* përveç rasteve kur një gjë e tillë është e pamundur për arsye objektive.

**Neni 8**

**Tubimet urgjente dhe spontane**

1. Tubimet urgjente dhe spontane mund të zhvillohen pa respektuar afatin për njoftim prej shtatëdhjetë e dy (72) orësh të përcaktuar me këtë ligj.

2. Në rast të tubimeve urgjente, duhet të bëhet njoftimi me shkrim i cili përmban elementet e përcaktuara në paragrafin 4 të nenit 6 të këtij ligji, si dhe arsyen e urgjencës. Njoftimi duhet të bëhet jo më vonë se tre (3) orë përpara kohës së mbajtjes së tubimit.

3. Policia e Kosovës duhet të mundësojë tubimin spontan i cili nuk është lajmëruar zyrtarisht, edhe nëse tubimi nuk ka organizatorë të njohur.

Neni 8 trajton vetëm dy lloje të tubimeve; tubimet urgjente dhe spontane. Kundër-tubimet nuk trajtohen si kategori e veçantë nga ky projektligj, mirëpo paragrafi 4 i nenit 5 kushtimisht kërkon se vetëm nëse një kundër-tubim kërkohet të mbahet ai duhet të lejohet të ndodhë. Si kategori e veçantë në këtë Projektligj nuk trajtohen as tubimet publike që ndodhin në kohën dhe vendin e njejtë.

Njejtë sikur nuk i trajton si kategori të veçanta tubimet e njëkohshmë dhe kundër-tubimet, Projektligji nuk e njeh as të drejtën për të ushtruar lirinë e **tubimit online.** Një formë e tillë e shprehjes së pakënaqësisë qytetare është posaçërisht e rëndësishme në situata sikur ajo me pandeminë COVID-19, ku ushtrimi i lirisë së tubimit në mënyra të tjera, paraqet rrezik për shëndetin publik.

**Propozim në lidhje me problematikën e parë:**

Ky nen të trajtojë edhe dy forma të tjera të tubimeve publike të cilat njihen si formë e ushtrimit të lirisë së tubimit bazuar në standardet e Udhëzuesit mbi Lirinë e Tubimit te OSCE/ODIHR dhe Komisionit të Venedikut[[5]](#footnote-5). E njejta argumentohet edhe nga hulumtimet e KCSF-së mbi krijimin e një ambienti të favorshëm për zhvillim të shoqërisë civile në Kosovë.[[6]](#footnote-6) Pervec kategorisë së tubimeve urgjente dhe atyre spontane, projektligji të përfshijë edhe kategoritë: tubimet publike të njëkohëshme, të cilat janë dy ose më tepër tubime paqësore që ndodhin në kohën dhe vendin e njejtë.

Ndërkaq, kundër-tubimet, janë tubime publike me qëllim për të kundërshtuar një tubim tjetër që po ndodhë në kohë dhe në vend të njejtë. Në këtë rast policia duhet të sigurojë mbrojtjen dhe mirëqenien e të gjithë protestuesëve të pranishën në protestë dhe kundër-protest.

**Propozim në lidhje me problematikën e dytë:**

Projektligji duhet të theksojë qartë se e drejta e tubimit dhe e organizimit të tubimit publik paqësor mund të ushtrohet edhe Online.

**Neni 9**

**Ndalimi i tubimit publik**

3. Vendimi për ndalim të tubimit është akt administrativ përfundimtar, dhe ndaj tij mund të inicohet konflikt administrativ në gjykatën kompetente administrative, brenda tri (3) ditëve pas pranimit të vendimit të policisë.

Paragrafi 3 i nenit 9 nuk e trajton ankesën ndaj vendimit për mosaprovim të kërkesës për ndalim të tubimit publik në mënyrë të plotë, pasi që nuk ofron mundësi për ankesë ndaj organit që e merr vendimin dhe nuk e trajton të drejtën për të apeluar vendimin e gjykatës.

**Propozim**

Formulimi aktual të ndryshojë në mënyrë që të krijojë mundësinë e ankesës së pari tek organi i cili e merr vendimin, në këtë rast policisë së Kosovës, siç edhe është e rregulluar në ligjin aktual Nr. 03/L-118 për Tubimet Publike. Ndërkaq, në rastet kur vendimi i kësaj shkalle nuk është i kënaqshëm për palën ankuese atëherë të mundësohet apelimi i vendimit në Gjykatën kompetente. Gjithashtu, rekomandohet që në të dyja shkallët e ankesës vendimi final të merret me procedurë të shpejtë, para datës kur është paralajmëruar mbajtja e tubimit publik. Të gjitha këto kërkesa janë të bazuara në parimet e Udhëzuesit mbi Lirinë e Tubimit e OSCE/ODIHR – Komisioni i Vendeikut.[[7]](#footnote-7)

**Neni 13**

**Veprimet dhe gjësendet e ndaluara në tubime publike**

1. Pjesëmarrësve në tubimin publik u ndalohet *të mbajnë armë apo çdo mjet tjetër* që gjatë përdorimit të tyre mund të shkaktojnë dëm për veten e tyre, si dhe jetën e shëndetin e të tjerëve.

Paragrafi 1 i nenit 13 nuk e specifikon natyrën apo llojin e mjeteve të ndaluara për t’u përdorur në tubime publike. Kësisoj, një përkufizim i tillë i gjerë krijon hapësirë për keqinterpretim dhe rrjedhimisht mund të krijojë kufizime në ushtrim të lirisë së tubimit.

**Propozim**

Pjesa e paragrafit *çdo mjet tjetër që gjatë përdorimit të tyre mund të shkaktojnë dëm për veten e tyre, si dhe jetën e shëndetin e të tjerëve,* të plotësohet duke i përmendur në mënyrë specifike natyrën e mjeteve si p.sh mjete të forta ose të mprehta. Përkufizimi aktual duke mos qenë specifik mund të cenojë bartjen e mjeteve që e lehtësojnë mbajtjen apo janë pjesë e tubimit publik p.sh pankartave ose formave të tjera për përqim të mesazhit ose shprehje të pakënaqësisë.

**Neni 14**

**Masat për ndërprerjen ose shpërndarjen e një tubimi**

3. Nëse pjesëmarrësit nuk shpërndahen, brenda një kohe të arsyeshme pas urdhrit për shpërndarje nga policia, shpërndarja e tubimit mund të bëhet me forcë. Në çdo rast përdorimi i forcës nga ana e policisë, mund të bëhet vetëm nëse rreziku nuk mund të evitohet me masa më pak shtrënguese.

Paragrafi 3 i nenit 14, mes tjerash thekson se nëse pjesëmarrësit nuk shpërndahen, brenda një kohe të arsyeshme pas urdhrit për shpërndarje nga policia, shpërndarja e tubimit mund të bëhet me forcë. Mirëpo nuk përcakton një limit të caktuar kohor dhe as tërthorazi nuk nënkuptohet sa duhet të presin autoritetet për të shpërndarë tubimin me forcë.

**Propozim**

Ky paragraf propozohet të përcaktojë se sa është kjo kohë e arsyeshme dhe ajo duhet të jetë e përshtatshme dhe në pajtim nga të dyja palët: për policinë e Kosovës që t’i njoftojë organizatorët/et e tubimit publik që duhet të shpërndahen, dhe në të njejtën kohë t’iu lejoi këtyre të fundit kohë të mjaftueshme t’i njoftojnë pjesëmarrësit/et në tubim që duhet të shpërndahen.

Në anën tjetër, një përkufizim i tillë jospecifik mund të krijojë hapësira për interpretime të ndryshme se cka do të thotë *kohë e arsyeshme* të cilat do të mund ta cenonin ushtrimin e lirisë së tubimit.

**Neni 24**

**Masat ndëshkuese**

2. Për shkelje të dispozitave të këtij ligji, policia shqipton dënim me gjobë si në vijim:

2.1. Organizatori i tubimit publik i cili nuk e lajmëron tubimin në pajtim me nenin 6 të këtij ligji, dënohet me gjobë prej:

Paragrafi 1 i nenit 6, kërkon që gjobat të shqiptohen nëse nuk respektohet neni 6 i këtij ligji i cili mes tjerash kërkon që: *1. Të gjitha tubimet publike lajmërohen nga organizatori ose përfaqësuesi i tij në formë të shkruar ose me email në Policinë e Kosovës*

Ndërkaq,

Neni 8, paragrafi 1, thotë se *tubimet urgjente dhe spontane mund të zhvillohen pa respektuar afatin për njoftim prej shtatëdhjetë e dy (72) orësh të përcaktuar me këtë ligj.*

Duke i analizuar të dy nenet më lartë; nenin 6 i cili kërkon të lajmërohen të gjitha tubimet publike dhe neni 8.1 i cili përjashton nga njoftimi tubimet urgjente dhe spontane, vërehet se ato janë në kundërshtim më njëra-tjetrën dhe rrjedhimisht edhe paragrafi 2 i nenit 24 është i vështirë të zbatohet në praktikë.

**Propozim**

Pjesa *nuk e lajmëron tubimin në pajtim me nenin 6 të këtij ligji* duhet të plotësohet në mënyrë që t’i përfshijë edhe përjashtimet me anë të nenit 8.1. Kështu që, rekomandohet që pjesa e nenit 6 *të gjitha tubimet publike lajmërohen nga organizatori ose përfaqësuesi i tij në formë të shkruar ose me email në policinë e Kosovës* të plotësohet me fjalinë: *përveç përjashtimeve të parapara në nenin 8.1.* Pas plotësimit, edhe paragrafi 2.1 i nenit 24 do t’i reflektojë në mënyrë të drejtë tubimet publike të cilat duhet të lajmërohen dhe ato të cilat janë të përjashtuara nga ky rregull.

Pika 1 Neni 6 të ndryshohet në: *1. Të gjitha tubimet publike lajmërohen nga organizatori ose përfaqësuesi i tij në formë të shkruar ose me email në Policinë e Kosovës, përveç tubime publike për të cilat ky ligj parasheh procedurë tjetër.*

**Neni 24**

**Masat ndëshkuese**

2. Për shkelje të dispozitave të këtij ligji, policia shqipton dënim me gjobë si në vijim:

2.1. Organizatori i tubimit publik i cili nuk e lajmëron *tubimin në pajtim me nenin 6* të këtij ligji, dënohet me gjobë prej:

2.1.2. me shumën njëqind e pesëdhjetë (150) euro kur është person juridik.

2.3. Organizatori i cili mban tubimin publik dhe nuk e respekton vendimin për ndalimin e tubimit në pajtim me nenin 9 të këtij ligji, dënohet me gjobë prej:

2.3.2. me shumën treqind (300) euro kur është person juridik.

2.6. Organizatori i cili nuk e ndërpren tubimin në pajtim me paragrafi 2 të neni 14 të këtij ligji, dënohet me gjobë prej:

2.6.2. me shumën treqind (300) euro kur është person juridik.

Gjobat e parapara për personat juridik në nenin 24 për rastet kur organizatori i tubimit publik nuk e lajmëron tubimin publik, nuk e respekton vendimin për ndalimin e tubimit publik apo nuk e ndërpren tubimin publik janë shumë të larta duke e pasë parasysh që organizatat e shoqërisë civile operojnë në kushte dhe rrethana të ndryshme, ku në shumicën e rasteve mbizotëron aktiviteti vullnetar. Në të tilla raste dhe në rastet e grupacioneve të qytetarëve të cilët angazhohen rreth adresimit të një problematike të caktuar në komunitetin ku jetojnë, gjobat e propozuara mund jenë joproporcionale.

**Propozim**

**Opcioni i parë**: Në kuadër të pikave të listuara në Nenin 24, Organizatat Jo-Qeveritare të listohen si kategori e veçantë dhe dënimi i paraparë të jetë i arsyeshëm dhe më i vogël në krahsim me personat juridik aktiviteti i të cilëve ka për qëllim fitimin (biznese, korporata) (shembull: 100 EUR).

**Opcioni i dytë:** Në kuadër të pikave të listuara në Nenin 24, gjoba për persona juridik me të hyra vjetore jo më shumë se 50,000 EUR, dhe për Organizata Jo-Qeveritare të jetë jo më i lartë se **100 EUR**.

1. Pakti Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike të Kombeve të Bashkuara, https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ccpr.pdf [↑](#footnote-ref-1)
2. Ligji për Tubimet Publike, https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2633 [↑](#footnote-ref-2)
3. Paktin Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike të Kombeve të Bashkuara: [https://ëëë.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ccpr.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ccpr.pdf) [↑](#footnote-ref-3)
4. OSCE/ODIHR – Komisioni i Venedikut, Udhëzues mbi Lirinë e Tubimit: [https://www.venice.coe.int/ëebforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)020-e](https://www.venice.coe.int/%C3%ABebforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)020-e) [↑](#footnote-ref-4)
5. OSCE/ODIHR – Komisioni i Venedikut, Udhëzues mbi Lirinë e Tubimit: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)020-e> [↑](#footnote-ref-5)
6. Matrica e Monitorimit për Krijimin e Ambientit të Favorshëm për Zhvillim të Shoqërisë Civile, [https://ëëë.kcsfoundation.org/ëp-content/uploads/2021/02/MM-2020\_Kosova-country-report\_final\_ALB-1-1.pdf](https://www.kcsfoundation.org/wp-content/uploads/2021/02/MM-2020_Kosova-country-report_final_ALB-1-1.pdf) [↑](#footnote-ref-6)
7. OSCE/ODIHR – Komisioni i Venedikut, Udhëzues mbi Lirinë e Tubimit; [https://www.venice.coe.int/ëebforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)020-e](https://www.venice.coe.int/%C3%ABebforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)020-e) [↑](#footnote-ref-7)