



AVOKATI I POPULLIT



REPUBLIKA E SHQIPËRISË
AVOKATI I POPULLIT
Seksioni i Veçantë

Adresa: Bulevardi: "Zhan D' Ark" Nr.2
Tiranë, Shqipëri

Tel/Fax: +355 4 2380 300/315
E-mail: ap@avokatipopullit.gov.al
www.avokatipopullit.gov.al

Nr. **Prot.** **Tiranë 30/04/2020**
Nr. Dok.

Lënda: Rekomandim për marrjen e masave për botimin e menjëhershëm në Fletoren Zyrtare të Urdhrit të Përbashkët nr. 240, datë 07.04.2020, të Ministrit të Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale dhe Ministrit të Brendshëm "Për vetëkarantinimin e shtetasve shqiptarë të cilët duan të futen në territorin e Republikës së Shqipërisë nga të gjitha Pikat Kufitare tokësore".

KOMITETIT NDËRMINISTROR TË EMERGJENCAVE CIVILE

Tiranë

MINISTRISË SË SHËNDETËSISË DHE MBROJTJES SOCIALE

Tiranë

MINISTRISË SË BRENDSHME

Tiranë

MINISTRISË SË DREJTËSISË

Tiranë

Të nderuar,

Institucioni i Avokatit të Popullit edhe gjatë kësaj periudhe të vështirë të pandemisë është duke kryer detyrën në përmbushje të misionit të tij kushtetues, për mbrojtjen dhe garantimin e të drejtave dhe lirive themelore të shtetasve shqiptarë dhe të huaj që banojnë në territorin e Republikës së Shqipërisë.

Për përballimin e kësaj situate në vendin tonë, nga ana e autoriteteve shqiptare², me qëllim mbrojtjen e popullatës nga kjo sëmundje, janë miratuar në mënyrë dinamike dhe brenda një afati të ngushtë kohor, një sërë aktesh normative, të cilat u kanë kufizuar disa të drejta dhe liri themelore kushtetuese dhe ligjore shtetasve shqiptarë, shtetasve të huaj, të cilët janë ose jo, rezidentë të rregullt në Shqipëri, të refugjatëve, azilkërkuesve si dhe të personave pa shtetësi që ndodhen në territorin e Republikës së Shqipërisë.

Shpallja e kësaj gjendjeje në vendin tonë ka shkaktuar si pasojë edhe ndërprerjen e aktivitetit të përgjithshëm shoqëror dhe pothuajse edhe atë ekonomik. Për rrjedhojë kjo situatë ka cenuar edhe nivelin e jetesës dhe të mirëqënies së qytetarëve, veçanërisht të disa kategorive shoqërore që janë në nevojë.

Në këtë kuadër jemi duke monitoruar me shumë kujdes, brenda mandatit tonë, e në përputhje me udhëzuesit e nxjerrë nga organizmat ndërkombëtarë për këtë çështje, masat e marra nga autoritetet shtetërore për parandalimin e përhapjes së kësaj sëmundje infektive, si edhe rastet e ndryshme të mosrespektimit apo mosgarantimit të të drejtave themelore të njeriut, në atë masë që janë të pakufizueshme apo të pakufizuara nga aktet normative të nxjerrë për këtë qëllim.

Gjatë monitorimit të kësaj situate dhe në vijim të trajtimit të disa rasteve të ngjashme, Institucioni i Avokatit të Popullit në datën 16.04.2020 ka regjistruar me nismën e vet rastin e bërë publik në media në datën 15.04.2020.⁴ Sipas mediave në Pikën e Kalimit Kufitar Kakavijë ishin të bllokuar sërish në tokën neutrale 21 shtetas shqiptarë të cilët, që në mbrëmjen e datës 14.04.2020 ishin paraqitur në tentativë për të hyrë në Shqipëri. Nga media u informuam se këta shtetas nuk kishin autorizime të posaçme për kalim të kufirit nga autoritetet kompetente, si përfaqësitë konsullore apo ambasada shqiptare në Greqi dhe se shtetasit shqiptarë që janë rezident të rregullt në Greqi, apo në shtetet e tjera, nuk do të lejohen të hyjnë në territorin e vendit tonë. Ndërsa me shtetasit shqiptarë që kanë arsye për të hyrë në Republikën e Shqipërisë, po negociohej që ata të karantinohehin në hotelet e Gjirokastrës për 14 ditë dhe pritej nga momenti në moment që të hynin në territorin shqiptar.

Për të bërë të mundur shqyrtimin e këtij rasti, i kërkuam informacion Departamentit për Kufirin dhe Migracionin në Drejtorinë e Përgjithshme të Policisë së Shtetit, lidhur me bazën ligjore, (aktin normativ) në të cilin do të bazoheshin veprimet e Policisë Kufitare për kategorizimin e shtetasve që do të lejoheshin të hynin në territorin e Republikës së Shqipërisë dhe atyre që nuk do të lejoheshin të hynin. Gjithashtu i kërkuam edhe bazën ligjore përkatëse, sa i përket detyrimit të shtetasve shqiptarë, që do të hyjnë në territorin e Republikës së Shqipërisë për t'u karantinuar për 14 ditë, në hotelet e përcaktuara nga organet e Policisë së Shtetit.

Theksojmë se, institucioni i Avokatit të Popullit e ka ndjekur në vijimësi çështjen e masave të marra për trajtimin e shtetasve shqiptarë të cilët kanë shprehur kërkesën për t'u rikthyer në Shqipëri. Sjellim në vëmendje rekomandimin për marrjen e masave të menjëhershme, për

² Këto akte kryesisht janë miratuar nga Këshilli i Ministrave dhe pas shpalljes së gjendjes së fatkeqësisë natyrore me VKM nr. 243, datë 24.03.2020, nga Komiteti Ndërmnistror i Emergjencave Civile, si dhe nga disa Ministri, kryesisht Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale.

⁴ <https://www.syri.net/kronike/332002/bllokohen-21-shqiptare-ne-kakavije-u-kerkohet-te-shkojne-ne-hotel/>

moscënimin joproporcional të së drejtës për të hyrë në territor të shtetasve shqiptarë që kanë mbetur të bllokuar në kufirin tokësor me shtetin grek dhe shtetin malazez, për shkak të masave të veçanta administrative të marra gjatë kohëzgjatjes së periudhës së infeksionit të shkaktuar nga COVID-19.⁵

Në përgjigje të kërkesës tonë, Departamenti për Kufirin dhe Migracionin në Drejtorinë e Përgjithshme të Policisë së Shtetit me emailin e datës 24.04.2020, ndërmjet të tjerave na informoi se:

“U bënë verifikimet përkatëse në lidhje me problemin e ngritur nga Institucioni i Avokatit të Popullit, ku rezultoi se në datën 15.04.2020, kanë hyrë nëpërmjet Pikës së Kalimit Kufitar Kakavijë 10 shtetas shqiptarë, rezident në Shqipëri, të cilët janë trajtuar nga strukturat e Policisë Kufitare, në zbatim të Urdhrit të Përbashkët nr. 240, datë 07.04.2020, të Ministrit të Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale dhe Ministrit të Brendshëm, "Për vetëkarantinimin e shtetasve shqiptarë të cilët duan të futen në territorin e Republikës së Shqipërisë nga të gjitha Pikat Kufitare tokësore", të cilët janë karantinuar në hotelet e zonës sipas urdhrit.

Departamenti i Kufirit dhe Migracionit, si pjesë e Drejtorisë së Përgjithshme të Policisë së Shtetit, i cili menaxhon fluksin e shtetasve shqiptarë dhe të huaj, në Pikat e Kalimit Kufitar nga/në Republikën e Shqipërisë, ka vlerësuar dhe ka marrë masat e nevojshme, për t'u siguruar që asnjë shtetas shqiptar, që për çdo lloj arsyeje në këto kohë u ndodh jashtë vendit të vet, të mos i mohohet e drejta e hyrjes në territor.

Nga ana e strukturave të Policisë Kufitare, në të gjitha Pikat e Kalimit Kufitar ndiqet me prioritet kjo situatë, duke rritur bashkëpunimin me agjensitë e tjera ligjzbatuese dhe për çdo problematikë të shfaqur bëhet menjëherë informimi i strukturave përkatëse.”

Në lidhje me Urdhrin e Përbashkët nr. 240, datë 07.04.2020, të Ministrit të Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale dhe Ministrit të Brendshëm, "Për vetëkarantinimin e shtetasve shqiptarë të cilët duan të futen në territorin e Republikës së Shqipërisë nga të gjitha Pikat Kufitare tokësore", i cili është një akt nënligjor normativ, konstatojmë se deri në momentin e hartimit të këtij Rekomandimi në datën 30.04.2020, ai nuk është botuar në Fletoren Zyrtare të publikuara nga QBZ, ku e fundit është ajo me nr. 77, datë 29.04.2020.

Sjellim në vëmendje se në bazë të nenit 116/3 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, *aktet normative të ministrave dhe të organeve drejtuese të institucioneve të tjera qendrore kanë fuqi në të gjithë territorin e Republikës së Shqipërisë brenda sferës së juridiksionit të tyre.* Ndërsa në bazë të nenit 117/1 të Kushtetutës, *ligjet, aktet normative të Këshillit të Ministrave, të ministrave, të institucioneve të tjera qendrore marrin fuqi juridike vetëm pasi botohen në Fletoren Zyrtare.* Pra, sikurse shprehet në mënyrë të qartë kjo dispozitë kushtetuese, botimi i këtyre akteve në Fletoren Zyrtare është domosdoshmëri për marrjen e fuqisë juridike. Pavarësisht këtij detyrimi kushtetues, në fakt **masat e përcaktuara nga ky akt normativ nënligjor janë zbatuar dhe po zbatohen nga strukturat shtetërore, pa e marrë fuqinë juridike, për shkak se akti nuk është botuar ende në Fletoren Zyrtare.**

⁵ Për më tepër, shih rekomandimin e plotë:

[https://www.avokatipopullit.gov.al/media/manager/website/media/Rekomandim%20per%20lejimin%20e%20hyrjes%20se%20shtetasve%20ne%20RSh%20\(1\).pdf](https://www.avokatipopullit.gov.al/media/manager/website/media/Rekomandim%20per%20lejimin%20e%20hyrjes%20se%20shtetasve%20ne%20RSh%20(1).pdf)

Ndërkohë kemi konstatuar se ky urdhër nuk gjendet i pasqyruar as në faqet zyrtare të këtyre institucioneve. Mos pasqyrimi i këtij akti, sjell si pasojë mungesën e aksesit të shtetasve për të marrë një informacion të plotë dhe të saktë rreth masave të marra dhe kufizimeve të bëra nga autoritetet përgjegjëse në vend.

Gjithashtu edhe ne si institucion, rezervojmë të drejtën të shprehemi për përmbajtjen e këtij akti.

Institucioni i Avokatit të Popullit çmon se, pavarësisht faktit të shpalljes së gjendjes së pandemisë botërore nga Organizata Botërore e Shëndetësisë dhe të shpalljes së gjendjes së fatkeqësisë natyrore me VKM nr. 243, datë 24.03.2020 (miratuar më pas nga Komiteti Ndërministror i Emergjencave Civile), të cilat sjellin si pasojë kufizimin e disa të drejtave dhe lirive të qytetarëve⁶, aksesit në informacion dhe transparenca janë shumë të rëndësishme edhe përgjatë kësaj periudhe kohore, madje marrin një rëndësi edhe më të madhe për të treguar se qëllimi i ndjekur nga ana e organeve shtetërore në ushtrimin e këtyre të drejtave është i ligjshëm e legjitim, i domosdoshëm për të adresuar drejt situatën, por edhe proporcional. Sa më sipër, shprehet qartë edhe në parashikimet e nenit 170, pika 4 të Kushtetutës, por edhe në nenin 15 të Konventës Europiane të të Drejtave të Njeriut.

Në vijim, duhet të thekojmë se përtej botimit të tij dhe bërjes publike të urdhrit, duhet të merren masa edhe për garantuar të drejtën e ankimit efektiv për shtetasit, si dhe të garantohet aksesit i institucioneve përkatëse për të kontrolluar që këto vende ku kufizohet liria e qytetarëve, garantojnë trajtimin e tyre në përputhje me nenet 3 dhe 5 të Konventës Europiane të të Drejtave të Njeriut dhe Protokollit Opsional të Konventës Kundër Torturës (OPCAT).

Gjithashtu institucioni ynë vlerëson në mënyrë të përsëritur se është e domosdoshme rritja e nivelit të transparencës duke i dhënë mundësi qytetarëve shqiptarë, veçanërisht atyre që ndodhen jashtë territorit të Republikës së Shqipërisë dhe dëshirojnë që të kthehen në vendbanimin e tyre në Shqipëri ku janë rezident, që të kenë akses për të vizituar faqet zyrtare të institucioneve publike që ofrojnë shërbime, qoftë edhe në rrugë elektronike. Për këto arsye autoritetet shtetërore janë përgjegjëse për publikimin konform kushtetutës dhe ligjit, të akteve të nxjerra prej tyre, në Fletoren Zyrtare, si dhe të informacionit në faqet respektive zyrtare, në një gjuhë të thjeshtë e të kuptueshme.

Një detyrim i tillë është theksuar edhe në një sërë aktesh të publikuara në këtë periudhë nga institucionet ndërkombëtare. Në këtë kuadër, sjellim në vëmendje edhe deklaratat e Komisioneres së Lartë të OKB-së për të Drejtat e Njeriut znj. Michelle Bachelet, Komisioneres për të Drejtat e Njeriut në Këshillin e Europës, znj. Dunja Mijatović dhe një grupi ekspertësh të Kombeve të Bashkuara. E përbashkëta e këtyre deklaratave është se, i rekomandojnë autoriteteve shtetërore përkatëse që në masat që do ndërmarrin të kenë në vëmendje respektimin e të drejtave të njeriut, dhe se format e komunikimit të jenë të tilla që të arrijnë tek të gjithë njerëzit. Po ashtu theksohet se transparenca dhe aksesit janë thelbësore për të nxitur besimin e publikut, dhe pjesëmarrjen e tij në menaxhimin e rrethanave aktuale.

⁶ Kufizimi i tyre është bërë me akte të dala në zbatim të ligjit nr. 15/2016 “Për parandalimin dhe luftimin e infeksioneve dhe sëmundjeve infektive”, të ndryshuar dhe me Aktin Normativ nr. 3, datë 15.3.2020, të Këshillit të Ministrave, “Për marrjen e masave të veçanta administrative gjatë kohëzgjatjes së periudhës së infeksionit të shkaktuar nga COVID-19”, të ndryshuar.

Edhe Nënkomiteti për Parandalimin e Torturës dhe Trajtimin apo Ndëshkimit Mizor, Çnjerëzor dhe Degradues në kuadër të Organizatës së Kombeve të Bashkuara (në datë 25 mars 2020), ka miratuar një Dokument Këshillues për garantimin e të drejtave të personave në të gjitha vendet e privimit të lirisë, duke përfshirë ndër të tjera edhe mjediset e krijuara për karantinë, në kontekstin e krijuar nga pandemia COVID 19.⁸ Ky Nënkomitet adreson se masat e marra nga autoritetet shtetërore për kujdesin shëndetësor të këtyre personave, duhet të pasqyrojnë qasjet e përcaktuara në atë dokument, duke respektuar veçanërisht parimin "*të mos bërit dëm*", si dhe thekson rëndësinë e një komunikimi transparent për të gjithë personat. Ata që mbahen përkohësisht në karantinë duhet të trajtohen në çdo kohë si persona të lirë, përveç kufizimeve të vendosura domosdoshmërisht mbi ta, në përputhje me ligjin, për qëllime karantine.

Meqenëse objektet e karantinës janë "*de facto*" një formë e privimit të lirisë, të gjithë ata që mbahen kështu, duhet të jenë në gjendje të përfitojnë nga masat mbrojtëse themelore kundër keqtrajtimin, përfshirë informacionin për arsyet e karantinës së tyre, të drejtën e qasjes në këshilla të pavarura mjekësore, për ndihmë juridike dhe për të siguruar që edhe palët e treta të njoftohen për gjendjen në karantinë, në një mënyrë e në përputhje me statusin dhe situatën e tyre.

Për sa më sipër dhe me qëllim informimin e plotë dhe të saktë të qytetarëve për masat e marra nga institucionet shtetërore në zbatim të ligjit nr. 15/2016 "Për parandalimin dhe luftimin e infeksioneve dhe sëmundjeve infektive" - të ndryshuar, apo edhe nëpërmjet akteve të tjera normative të nxjerra prej tyre, Avokati i Popullit në vijim të kryerjes së misionit ligjor në rolin e nxitësit të standardeve më të larta të të drejtave dhe lirive të njeriut në vend, bazuar në nenin 63/3 të Kushtetutës ku parashikohet se: "*Avokati i Popullit ka të drejtë të bëjë rekomandime dhe të propozojë masa kur vëren shkelje të të drejtave dhe lirive të njeriut nga administrata publike*"; si dhe nenin 21/b të ligjit nr. 8454 datë 04.02.1999 "*Për Avokatin e Popullit*", i ndryshuar, ku parashikohet se: "*Avokati i Popullit paraqet rekomandime për vënien në vend të së drejtës së shkelur tek organi administrativ, që sipas tij ka shkaktuar shkelje të të drejtave dhe lirive*",

REKOMANDOJMË :

1. Marrjen e masave të nevojshme për botimin e menjëhershëm në Fletoren Zyrtare të Urdhrit të Përbashkët nr. 240, datë 07.04.2020, të Ministrit të Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale dhe Ministrit të Brendshëm "Për vetëkarantinimin e shtetasve shqiptarë të cilët duan të futen në territorin e Republikës së Shqipërisë nga të gjitha Pikat Kufitare tokësore".
2. Marrjen e masave për të garantur të drejtën e ankimit të shtetasve për masat e karantinimit, e përfshirja e kësaj të drejte në aktet që komunikojnë një masë detyruese të tillë.
3. Marrjen e masave të menjëhershme nga Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale, si dhe Ministria e Brendshme për pasqyrimin në faqet zyrtare respektive të aktit nënligjor të cituar më sipër, si dhe për gjithë masat e marra në zbatim të ligjit nr. 15/2016 "Për parandalimin dhe luftimin e infeksioneve dhe sëmundjeve infektive" - të ndryshuar, apo akteve të tjera normative të nxjerra prej tyre, në kuadër të marrjes së

⁸<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Advice%20of%20the%20Subcommittee%20on%20Prevention%20of%20Torture%20to%20States%20Parties%20and%20National%20Preventive%20Mechanisms%20relating%20to%20the%20Coronavirus%20Pandemic%20%28adopted%20on%2025th%20March%202020%29.pdf>

masave të veçanta administrative, gjatë kohëzgjatjes së periudhës së infeksionit të shkaktuar nga COVID-19.

Për qëndrimin që do të mbani ndaj këtij Rekomandimi dhe masat që do të merren për zbatimin e tij, lutem të na vini në dijeni në afatet më të mira.

Duke besuar në mirëkuptimin dhe bashkëpunimin tuaj,

AVOKATI I POPULLIT

Erinda Ballanca