



AVOKATI I POPULLIT

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



REPUBLIKA E SHQIPËRISË
AVOKATI I POPULLIT
Seksioni i Veçantë

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

Nr.

Prot.

Tiranë ___/___/2020

Nr. Dok.

Lënda: *Rekomandim për shfuqizimin e Urdhrit të Drejtorit të Përgjithshëm të Burgjeve nr. 4218 prot., datë 13.05.2019 "Për administrimin e telefonatave që kryhen nga të dënuarit dhe paraburgosurit në IEVP".*

DREJTORIT TË PËRGJITHSHËM TË BURGJEVE
Tiranë

Për dijeni :

MINISTRIT TË DREJTËSISË
Tiranë

Të nderuar,

Në Institucionin e Avokatit të Popullit në datën 23.05.2019, ka bërë ankesë shtetasi i dënuar Xh.K.. Ankuesi shkruan se ndodhet duke kryer dënimin penal me burgim në IEVP Fushë Krujë. Sipas tij, nga Drejtoria e Përgjithshme e Burgjeve është nxjerrë një urdhër, i cili është në kundërshtim me ligjin "Për të drejtat dhe trajtimin e të dënuarve me burgim dhe të paraburgosurve" dhe "Rregulloren e Përgjithshme të Burgjeve". Në bazë të këtij urdhri nga IEVP Fushë Krujë është bërë kufizimi i komunikimeve telefonike të paraburgosurve dhe dënuarve me burgim me një numër të kufizuar personash familjarë e të afërm. Përveç kësaj, të dënuarit duhet të deklarojnë paraprakisht tek administrata e IEVP-së personat me të cilët do të komunikojnë deri në 4-5 të tillë, si dhe numrat e telefonit të tyre.

Për të bërë të mundur shqyrtimin e kësaj ankese, me shkresën nr. K/Xh 10-2 prot., datë 14.06.2019,

i kërkuam shpjegime IEVP Fushë Krujë. Në bazë të kërkesës tonë, IEVP Fushë Krujë me shkresën nr. 1573 prot., datë 19.06.2019 na informoi se, pretendimet e ankuesit se i janë reduktuar telefonatat nuk janë të vërteta, pasi ai flet rregullisht në telefon sipas "Rregullores së Përgjithshme të Burgjeve", 8 telefonata në muaj. Përsa i përket deklarimit të numrave të telefonit që duhet të bëjë ai dhe disa të dënuar të tjerë të sigurisë së lartë është bërë me urdhër të Drejtorit të Përgjithshëm të Burgjeve nr. 4218 prot., datë 13.05.2019, i cili është nxjerrë në bazë dhe zbatim të nenit 41 të ligjit nr. 8328, datë 16.04.1998 "Për të drejtat dhe trajtimin e të dënuarve me burgim dhe të paraburgosurve", i ndryshuar dhe nenit 44 të "Rregullores së Përgjithshme të Burgjeve", në kuadër të implementimit të sistemit të menaxhimit të telefonatave. Ky detyrim ligjor është bërë me qëllim parandalimin e keqpërdorimit të thirrjeve telefonike dhe shkeljen e privatësisë, pa cenuar të drejtën e të dënuarve për kryerjen e telefonatave sipas akteve normative në fuqi.

Gjatë shqyrtimit të kësaj ankese nga institucioni ynë u administrua kopja e Urdhrit të Drejtorit të Përgjithshëm të Burgjeve nr. 4218 prot., datë 13.05.2019 "Për administrimin e telefonatave që kryhen nga të dënuarit dhe paraburgosurit në IEVP". Referuar përmbajtjes së këtij urdhri, respektivisht pjesës hyrëse të tij konstatojmë se, ai është bazuar në nenin 41 të ligjit nr. 8328, datë 16.04.1998 "Për të drejtat dhe trajtimin e të dënuarve me burgim dhe të paraburgosurve", i ndryshuar dhe në nenin 44 të "Rregullores së Përgjithshme të Burgjeve", miratuar me VKM nr. 437, datë 20.05.2015. Ky urdhër është nxjerrë në kuadër të implementimit të sistemit të menaxhimit të telefonatave sipas ligjit dhe me qëllim parandalimin e keqpërdorimit të thirrjeve telefonike dhe shkeljen e privatësisë, pa cenuar të drejtën e të dënuarve për kryerjen e telefonatave sipas akteve normative. Në pjesën urdhëruese të tij, respektivisht në pikën 1, parashikohet detyrimi i të gjitha IEVP-ve që të kryejnë regjistrimin e numrave të telefonit fiks, celular dhe ndërkombëtar të familjarëve apo të tretëve (të afërm dhe/ose miq) sipas deklarimit me shkrim të secilit të burgosur. Sipas gërmës "a" të kësaj pike, të dënuarit, të paraburgosurit, gratë dhe minorenët të deklarojnë deri në 15 numra telefoni. Ndërsa sipas gërmës "b" të kësaj pike, të dënuarit e sigurisë së lartë të deklarojnë deri në 10 numra telefoni.

Ne vlerësojmë se baza ligjore në të cilin është bazuar ky urdhër nuk i jep të drejtë Drejtorit të Përgjithshëm të Burgjeve që të nxjerrë ndonjë urdhër dhe me qëllimin për të cilin ai është nxjerrë. Gjithashtu, dispozitat në të cilat ai është bazuar bëjnë fjalë për takime, vizita, korrespondenca dhe informacione që mund të marrin të burgosurit (të dënuarit dhe paraburgosurit) me familjarët dhe persona të tjerë. Ndërkohë ato parashikojnë numrin e telefonatave që të burgosurit kanë të drejtë të bëjnë brenda një muaji, respektivisht 8 për të rriturit dhe 16 për minorenët dhe gratë, por jo deklarimin e numrave të telefonit dhe të gjeneraliteteve të personave me të cilët do të komunikojnë ata.

Theksojmë se në nenin 75/3 të ligjit nr. 8328, datë 16.04.1998 "Për të drejtat dhe trajtimin e të dënuarve me burgim dhe të paraburgosurve" parashikohet se: *".... Drejtori i institucionit të paraburgimit kufizon të drejtën e të paraburgosurve për të pritur vizita, për korrespondencë apo për biseda telefonike, kur është e nevojshme, për kryerjen e veprimeve procedurale penale të urdhëruara nga organi procedues përkatës...."* Ndërsa në nenin 44, pika 3 të "Rregullores së Përgjithshme të Burgjeve" parashikohet se: *"Drejtori i IEVP-së, me vendim të prokurorit ose gjykatës, kufizon të drejtën e të paraburgosurit apo të dënuarit për biseda telefonike."* Pra, sipas këtyre dispozitave të drejtën e kufizimit të bisedave telefonike të burgosurve e ka prokurori ose gjykata me vendim, i cili zbatohet nga Drejtori i IEVP-së.

Gjithashtu edhe qëllimi i miratimit të këtij urdhri, parandalimi i keqpërdorimit të thirrjeve telefonike dhe shkeljen e privatësisë, nuk është argument bindës për miratimin e tij. Përveç sa më sipër çmohet se, deklarimi nga të burgosurit i emrave dhe numrave të telefonit të familjarëve dhe të afërmeve të tyre krijon premisa për cenimin e privatësisë së këtyre të fundit.

Urdhri i Drejtorit të Përgjithshëm të Burgjeve nr. 4218 prot., datë 13.05.2019 "Për administrimin e telefonatave që kryhen nga të dënuarit dhe paraburgosurit në IEVP" është akt administrativ nënligjor.

Sjellim në vëmendje se, nxjerrja e akteve nënligjore është parashikuar në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë respektivisht në nenet 118 dhe 119 të saj. Në nenin 118 të Kushtetutës parashikohet se:

- "1. Aktet nënligjore nxirren në bazë dhe për zbatim të ligjeve nga organet e parashikuara në Kushtetutë.*
- 2. Ligji duhet të autorizojë nxjerrjen e akteve nënligjore, të përcaktojë organin kompetent, çështjet që duhen rregulluar, si dhe parimet në bazë të të cilave nxirren këto akte.*
- 3. Organi i autorizuar me ligj për të nxjerrë akte nënligjore, siç specifikohet në paragrafin 2 të këtij neni, nuk mund t'ia delegojë kompetencën e tij një organi tjetër".*

Nga përmbajtja e urdhrit të cituar më sipër rezulton se, nxjerrja e tij është bazuar në ligjin nr. 8328, datë 16.04.1998 "Për të drejtat dhe trajtimin e të dënuarve me burgim dhe të paraburgosurve", i ndryshuar dhe në "Rregulloren e Përgjithshme të Burgjeve".

Duke iu referuar akteve normative në të cilat bazohet ky urdhër konstatojmë se, as në dispozitat ligjore konkrete të cilave ai i referohet dhe as në ndonjë dispozitë tjetër të tyre nuk autorizohet nxjerrja e këtij akti nënligjor.

Ndërsa në nenin 119 të Kushtetutës parashikohet se:

- "1. Rregulloret e Këshillit të Ministrave, të ministrive e të institucioneve të tjera qëndrore, si dhe urdhrat e Kryeministrit, të ministrave e të drejtuesve të institucioneve qëndrore kanë karakter të brendshëm dhe janë të detyrueshme vetëm për njësitë administrative që varen prej tyre.*
- 2. Këto akte nxirren në bazë të ligjit dhe nuk mund të shërbejnë si bazë për të marrë vendime në lidhje me individët dhe subjektet e tjera.*
- 3. Rregulloret dhe urdhrat nxirren në bazë dhe për zbatim të akteve që kanë fuqi juridike të përgjithshme".*

Ne vlerësojmë se nga përmbajtja, urdhri i cituar më sipër është akt normativ sepse krijon pasoja juridike, detyrimin për deklarimin me shkrim për një kategori shtetasish të burgosur, të pidentifikuar në mënyrë nominative, të numrave të telefonit fiks, celular dhe ndërkombëtarë të familjarëve apo të tretëve (të afërm dhe/ose miq).

Për këto arsye duke iu referuar neneve 118 dhe 119 të Kushtetutës, të cilat i cituam më sipër dhe nenit 109/a/ç të Kodit të Procedurave Administrative¹ rezulton se, Urdhri i Drejtorit të Përgjithshëm të Burgjeve nr. 4218 prot., datë 13.05.2019 "Për administrimin e telefonatave që kryhen nga të dënuarit dhe paraburgosurit në IEVP", është akt administrativ i paligjshëm, sepse nxjerrja e tij nuk është parashikuar në ligj dhe ndërkohë Drejtori i Përgjithshëm i Burgjeve nuk është organ i autorizuar nga ligji dhe nuk ka pasur kompetencën për nxjerrjen e tij.

Po ashtu, gjykojmë se, nga zbatimi i Urdhrit të Drejtorit të Përgjithshëm të Burgjeve nr. 4218 prot., datë 13.05.2019 "Për administrimin e telefonatave që kryhen nga të dënuarit dhe paraburgosurit në IEVP", të burgosurve (dënuarve me burgim dhe paraburgosurve), veçanërisht atyre të sigurisë së zakonshme, u cenohet dhe kufizohet e drejta e garantuar nga "Rregullorja e Përgjithshme e Burgjeve", Kreu IX, neni 44, për të mbajtur kontakte me botën e jashtme dhe komunikuar në telefon me personat familjarë dhe të afërm të tyre.

Gjithashtu në aktet normative të cituara më sipër nuk parashikohet as e drejta e Drejtorit të Përgjithshëm të Burgjeve për të kufizuar të drejtën e të paraburgosurve apo të dënuarve për biseda telefonike ku përfshihet edhe deklarimi i numrave të telefonit dhe gjeneraliteteve të personave me të cilët ata do të komunikojnë. Sikurse u përshkrua më sipër, të drejtën e kufizimit të bisedave telefonike të burgosurve e ka vetëm prokurori ose gjykata me vendim. Për më tepër një akt nënligjor i nxjerrë nga Drejtori i Përgjithshëm i Burgjeve nuk mund të vijë në kundërshtim me aktet normative ligjore e nënligjore me fuqi më të lartë dhe nuk mund të kufizojë të drejtat e dhëna dhe të garantuara nga ligji dhe VKM-ja.

Përveç sa më lart, ju sjellim në vëmendje edhe gjetjet e raportit të Komitetit për Parandalimin e Torturës, Trajtimit Çnjerëzor dhe Degradues (CPT)². Në përmbledhjen e raportit të CTP-së "Mbi gjendjen në sistemin e burgjeve" dhe konkretisht në pjesën "Përmbledhje e rekomandimeve", pika 1, gërma "b" parashikohet se: "*Në këndvështrimin e CPT-së e drejta për vizita për personat e mbajtur në regjimin 41 bis është shumë e kufizuar dhe duhet të rritet ndjeshëm. Këta të dënuar duhen lejuar për të kryer telefonata çdo muaj, pavarësisht nëse kryejnë apo jo vizita gjatë të njëjtit muaj*".

Për sa më sipër, bazuar në nenin 113/1 të Kodit të Procedurave Administrative ku parashikohet se: "*Një akt administrativ mund të anulohet apo shfuqizohet, kryesisht nga organi publik që ka kompetencë të nxjerrë aktin, nga organi i tij epror apo nga një organ tjetër i parashikuar shprehimisht në ligj*"; nenin 63/3 të Kushtetutës ku parashikohet se: "*Avokati i Popullit ka të drejtë*

¹ Neni 109 "Paligjshmëria e aktit administrativ"

Një akt administrativ është i paligjshëm nëse:

- a) organi publik që e ka nxjerrë ka vepruar në mungesë të kompetencës;
- b) është rezultat i shkeljes të dispozitave lidhur me procedurën administrative;
- c) është në kundërshtim me dispozitat që rregullojnë formën apo elementet e detyrueshme të aktit administrativ;
- ç) është nxjerrë në mungesë të autorizimit nga një ligj, sipas pikës 2, të nenit 4, të këtij Kodi;
- d) është në kundërshtim me ligjin material;
- dh) është rezultat i diskrecionit të ushtruar në mënyrë jo të ligjshme; apo
- e) nuk është në përputhje me parimin e proporcionalitetit.

² CPT ka bërë publik në datën 17.09.2019, raportin mbi vizitat që ka kryer në disa institucione të privimit të lirisë në Shqipëri, nga data 20 deri në datën 30 Nëntor 2018.

<https://www.coe.int/en/web/cpt/-/council-of-europe-anti-torture-committee-publishes-report-on-alban-3>

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:

Shfuqizimin e Urdhrit të Drejtorit të Përgjithshëm të Burgjeve nr. 4218 prot., datë 13.05.2019 "Për administrimin e telefonatave që kryhen nga të dënuarit dhe paraburgosurit në IEVP".

Për shqyrtimin e këtij rekomandimi dhe qëndrimin që do të mbani ndaj tij, të vihemi në dijeni brenda afatit ligjor prej 30 ditësh, konform nenit 22 të ligjit të ligjit nr.8454 datë 04.02.1999 "Për Avokatin e Popullit", i ndryshuar.

Duke besuar në mirëkuptimin dhe bashkëpunimin tuaj,

AVOKATI I POPULLIT

Erinda BALLANCA

Konceptoi: S. Nushi

Miratoi : E. Ruspi