



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.
Nr. Dok. 201800030/7

Tiranë ___/___/2020

Lënda: *Rekomandim për shfuqizimin e Urdhrit të Drejtorit të Përgjithshëm të Policisë së Shtetit nr. 805, datë 01.08.2017 "Për forcimin e kontrollit të shtetasve shqiptar që kalojnë kufirin shtetëror".*

Drejtuar : **Drejtorit të Përgjithshëm të Policisë së Shtetit**
Drejtues Madhor Ardi VELIU

Tiranë

Për dijëni : **Ministrin të Brendshëm**
Z. Sandër LLESHAJ

Tiranë

Të nderuar zotërinj,

Në vijim të bashkëpunimit tonë të vazhdueshëm për rritjen e performancës së Policisë së Shtetit për zbatimin dhe respektimin e të drejtave kushtetuese e ligjore të shtetasve po ju bëjmë prezent shqetësimin e mëposhtëm.

Në institucionin e Avokatit të Popullit ka bërë ankesë shtetasi K. Z.. Ankuesi shkruan se në vitin 2015, ai, së bashku me bashkëshorten e quajtur A. Z. dhe vajzën e quajtur S. Z. kanë shkuar në Gjermani dhe kanë kërkuar azil për arsye ekonomike. Kërkesat e tyre për azil janë refuzuar nga autoritetet gjermane dhe në datën 19.11.2015 ata i kanë kthyer në Shqipëri. Pas kthimit nga Gjermania, ankuesi ka hapur në mënyrë të ligjshme një biznes për shitjen e veshmbathjeve. Furnizimin me artikujt e veshmbathjeve e bënte nga Turqia duke shkuar vetë për blerjen dhe importimin e tyre në Shqipëri. Këtë veprim e ka kryer disa herë dhe nuk ka pasur asnjë pengesë nga Policia Kufitare e shtetit tonë. Ndërsa në muajin Nëntor 2017 kur është nisur për në Turqi me autobus, nëpërmjet Greqisë, në Pikën e Kalimit Kufitar Kapshticë punonjësit e Policisë

Kufitare nuk e kanë lejuar që të kalojnë kufirin shtetëror. Punonjësit e policisë i kanë thënë se shkak për mos lejimin e tij të dilte jashtë territorit të Republikës së Shqipërisë ishte bërë fakti që ai kishte kërkuar azil në Gjermani. Sipas tyre, kishte dalë një urdhër i Drejtorit të Përgjithshëm të Policisë së Shtetit për mos lejimin e kalimit të kufirit shtetëror e të gjithë personave të cilët ishin kthyer nga vendet e Schengenit për shkak të masës së ndalimit të hyrjes së tyre në zonën Schengen. Përveç sa më sipër, ankuesi pretendon se ky veprim i Policisë Shqiptare i ka krijuar pengesa për kryerjen e aktivitetit të tij të ligjshëm tregtar.

Për të verifikuar këtë shqetësim të ngritur nga ankuesi, iu referuam Urdhrit të Drejtorit të Përgjithshëm të Policisë së Shtetit nr. 805, datë 01.08.2017 “Për forcimin e kontrollit të shtetasve shqiptar që kalojnë kufirin shtetëror”.

Në pikën 3 të këtij urdhri parashikohet se: *“Të gjithë shtetasit shqiptar të kategorisë “INAD”, (të kthyer pas datës 01 janar 2016) për shkak të masës së ndalimit të hyrjes në zonën Schengen, me arsyetimin “për informacion në SIS”, “refuzim azili” dhe “rrezik për sigurinë publike”, të mos lejohen të kalojnë kufirin shtetëror, kur ata do të udhëtojnë përsëri me destinacion vendet e Schengenit/BE-së, pa një dokument shkresor që provon se nuk ka ndalim hyrje në ato vende”.*

Në pikën 4 të tij parashikohet se: *“Të gjithë shtetasit shqiptar të kategorisë “DEPORTIV”, (të deportuar pas datës 01 janar 2015) për shkak të masës së ndalimit të hyrjes në zonën Schengen dhe janë të regjistruar në sistemin TIMS si të tillë, me arsyetimin “për informacion në SIS”, të mos lejohen të kalojnë kufirin shtetëror, kur ata do të udhëtojnë përsëri me destinacion vendet e Schengenit/BE-së, pa një dokument shkresor që provon se nuk ka ndalim hyrje, urdhër largimi ose urdhra dëbimi në ato vende”.*

Nga përmbajtja e pikave 3 dhe 4 të këtij urdhri rezulton në mënyrë të qartë se, të gjithë shtetasit shqiptar të kategorisë “INAD”, (të kthyer pas datës 01 janar 2016) për shkak të masës së ndalimit të hyrjes në zonën Schengen, me arsyetimin “për informacion në SIS”, “refuzim azili” dhe “rrezik për sigurinë publike”, dhe të kategorisë “DEPORTIV”, (të deportuar pas datës 01 janar 2015), për shkak të masës së ndalimit të hyrjes në zonën Schengen dhe janë të regjistruar në sistemin TIMS si të tillë, nuk do të lejohen të dalin jashtë shtetit me destinacion vendet e Schengenit/BE-së nëse nuk paraqesin një dokument shkresor që provon se nuk kanë ndalim hyrje, urdhra largimi ose urdhra dëbimi në ato vende.

Për shqyrtimin e ligjshmërisë së këtij urdhri po i referoheni akteve normative bazë të cilat rregullojnë veprimtarinë e Policisë së Shtetit. Në bazë të nenit 2 të ligjit nr. 108/2014 “Për Policinë e Shtetit”, *Policia e Shtetit ka për mision ruajtjen e rendit e të sigurisë publike, ruajtjen e personaliteteve të larta shtetërore dhe objekteve të rëndësisë së veçantë, garantimin e zbatimit të ligjit, në përputhje me Kushtetutën dhe aktet ndërkombëtare, duke respektuar të drejtat dhe liritë e njeriut.* Në bazë të nenit 4/1 të këtij ligji, *Policia e Shtetit është institucion i administratës shtetërore, person juridik në varësi administrative të ministrit përgjegjës për çështjet e rendit dhe të sigurisë publike.* Në bazë të nenit 9/1 të ligjit, *Drejtori i Përgjithshëm i Policisë së Shtetit është autoriteti më i lartë ekzekutiv, administrativ e operacional i policisë dhe përgjigjet drejtpërdrejt para ministrit për realizimin e politikave, performancës dhe objektivave të përcaktuar.* Ndërsa në bazë të nenit 9/2/ç të këtij ligji, *Drejtori i Përgjithshëm i Policisë së Shtetit nxjerr akte administrative të përcaktuara në Rregulloren e Policisë.*

Duke iu referuar “Rregullores së Policisë së Shtetit”, miratuar me VKM nr. 750, datë 16.09.2015, në nenin 28/1 të saj parashikohet se, *aktet administrative hartohen në përputhje me parimet, rregullat dhe kërkesat e përcaktuara në Kodin e Procedurave Administrative, si dhe në aktet ligjore dhe nënligjore për Policinë e Shtetit.* Në bazë të nenit 29/1 të Rregullores, *akti administrativ ka formë shkresore, ai duhet të jetë i qartë, konkret dhe i kuptueshëm, në përputhje me legjislacionin, teknikat legjislative, si dhe me rregullat drejtshkrimore të gjuhës shqipe.* Ndërsa në bazë të nenit 29/1/a të saj, *Drejtori i Policisë së Shtetit, gjatë veprimtarisë së tij institucionale për përmbushjen e detyrave të ngarkuara me ligj, nxjerr urdhra, rregulla të brendshme, letër porosi ose qarkore, vërtetime, certifikata, liçenca, leje.*

Nga përmbajtja e dispozitave ligjore e nënligjore të cituara më sipër rezulton se, *Drejtori i Përgjithshëm i Policisë së Shtetit është autoriteti më i lartë ekzekutiv, administrativ dhe operacional i policisë. Gjatë veprimtarisë së tij institucionale për përmbushjen e detyrave të ngarkuara me ligj, ai ka të drejtë ligjore të nxjerr akte administrative të përcaktuara në Rregulloren e Policisë, si urdhra, rregulla të brendshme, letër porosi ose qarkore, vërtetime, certifikata, liçenca, leje.*

Urdhri i Drejtorit të Përgjithshëm të Policisë së Shtetit nr. 805, datë 01.08.2017 “Për forcimin e kontrollit të shtetasve shqiptar që kalojnë kufirin shtetëror” është akt administrativ nënligjor.

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 urdhrin të cituar më sipër rezulton se, nxjerrja e tij është bazuar në ligjin nr. 71/2016 “Për kontrollin kufitar” respektivisht në nenin 6 pika 3/a dhe pika 6, nenin 13, nenin 14 dhe nenin 15. Gjithashtu ky urdhër është bazuar edhe në Marrëveshjen ndërmjet Komunitetit Evropian dhe Republikës së Shqipërisë “Për ripranimin e personave që qëndrojnë pa autorizim”, në Udhëzimin e përbashkët nr. 55, datë 27.09.2016 “Për përpunimin e të dhënave personale nga rojat kufitare” të Ministrisë të Punëve të Brendshme dhe Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të dhënave Personale, si dhe Udhëzimin e Ministrisë të Punëve të Brendshme nr. 579, datë 20.10.2016 “Për informacionin që u jepet personave të cilët janë subjekt i verifikimeve të vijës së dytë në pikat e kalimit kufitar”.

Duke iu referuar ligjit në të cilin bazohet ky urdhër konstatojmë se, as në dispozitat ligjore konkrete të cilave ai i referohet dhe as në ndonjë dispozitë tjetër të tij nuk autorizohet nxjerrja e këtij akti nënligjor. Sqarojmë se, nxjerrja e akteve nënligjore në bazë dhe për zbatimin e këtij ligji është parashikuar në nenin 24 të ligjit nr. 71/2016 “Për kontrollin kufitar”. Sipas këtij neni, organet e ngarkuara për nxjerrjen e akteve nënligjore, në bazë dhe për zbatim të dispozitave konkrete të përcaktuara, janë vetëm Këshilli i Ministrave, ministri përgjegjës për rendin dhe sigurinë publike

dhe Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale. Ndërsa Drejtori i Përgjithshëm i Policisë së Shtetit nuk është parashikuar dhe ngarkuar në asnjë dispozitë të tij për nxjerrjen e ndonjë akti nënligjor.

Ndërsa në nenin 119 të Kushtetutës parashikohet se:

“1. Rregulloret e Këshillit të Ministrave, të ministrive e të institucioneve të tjera qendrore, si dhe urdhrat e Kryeministrit, të ministrave e të drejtuesve të institucioneve qendrore 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 me fuqi të përgjithshme sepse krijon pasoja juridike, mos lejim për të kaluar kufirin shtetëror, për një kategori shtetasish shqiptar, të kategorisë “INAD” dhe “DEPORTIV”, të paidentifikuar në mënyrë nominative.

Sqarojmë se, Marrëveshja ndërmjet Komunitetit Evropian dhe Republikës së Shqipërisë “Për ripranimin e personave që qëndrojnë pa autorizim” ka si objekt të saj që të përcaktojë mbi bazën e reciprocitetit procedura të shpejta dhe të efektshme për identifikimin dhe kthimin e sigurt dhe të rregullt të personave të cilët nuk përmbushin kushtet për të hyrë, për të qëndruar ose për të banuar në territoret e Shqipërisë ose të njërit prej Shteteve Anëtare të Bashkimit Evropian, si dhe për të lehtësuar kalimin tranzit të këtyre personave në një frymë bashkëpunimi. Ndërsa Udhëzimi i përbashkët nr. 55, datë 27.09.2016 “Për përpunimin e të dhënave personale nga rojat kufitare” të Ministrisë të Punëve të Brendshme dhe Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale, si dhe Udhëzimi i Ministrisë të Punëve të Brendshme nr. 579, datë 20.10.2016 “Për informacionin që u jepet personave të cilët janë subjekt i verifikimeve të vijës së dytë në pikat e kalimit kufitar”, janë akte nënligjore me karakter të brendshëm dhe të detyrueshëm vetëm për njësitë administrative, organin e Policisë së Shtetit dhe punonjësit e saj. Ndërkohë theksojmë se, objekt i rregullimit të këtyre akteve nënligjore nuk është ndalimi i shtetasve shqiptar për të dalë jashtë kufirit shtetëror.

Për këto arsye duke iu referuar neneve 118 dhe 119 të Kushtetutës, të cilat i cituam më sipër dhe nenit 109/a/ç Kodit të Procedurave Administrative¹ rezulton se, Urdhri i Drejtorit të Përgjithshëm të Policisë së Shtetit nr. 805, datë 01.08.2017 “Për forcimin e kontrollit të shtetasve shqiptar që kalojnë kufirin shtetëror” është akt administrativ i paligjshëm, sepse nxjerrja e tij nuk është parashikuar në ligj dhe ndërkohë Drejtori i Përgjithshëm i Policisë së Shtetit nuk është organ i autorizuar nga ligji dhe nuk ka pasur kompetencën për nxjerrjen e tij. Gjithashtu ky urdhër ka

¹ Në nenin 109 të KPA parashikohet se: *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.

shërbyer si bazë për të marrë vendime në lidhje me individët dhe subjektet e tjera jashtë Policisë së Shtetit.

Ne gjykojmë se, nga zbatimi i Urdhrit të Drejtorit të Përgjithshëm të Policisë së Shtetit nr. 805, datë 01.08.2017, shtetasve shqiptar u shkelet e drejta themelore universale për të dalë lirisht jashtë shtetit e garantuar nga neni 38, paragrafi i dytë, i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë;² neni 13, pika 2, e Deklaratës Universale të të Drejtave të Njeriut;³ dhe neni 2, pika 2, e Protokollit nr. 4 të Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut.⁴

Gjithashtu ju kujtojmë se, “ndalimi i daljes jashtë shtetit” është një nga llojët e masave të sigurimit personal, masë shtrënguese, e parashikuar në nenin 232/1/a të Kodit të Procedurës Penale, i ndryshuar. Ndërsa në bazë të nenit 233/1 të këtij kodi, kjo masë shtrënguese është e drejtë ekskluzive e gjykatës dhe jepet ndaj të pandehurit. Sikurse është parashikuar edhe ligjin nr. 71/2016, të cilin do ta citojmë më poshtë, kjo masë vendoset nga gjykata dhe zbatohet nga Policia e Shtetit.

Përveç sa më sipër, urdhri në fjalë vjen në kundërshtim edhe me pikën 6 të nenit 6 “Kompetencat e Policisë Kufitare dhe të Migracionit në kufi” të ligjit nr. 71/2016 “Për kontrollin kufitar”, të cilës i referohet, ku parashikohet se:

“Rojat kufitare, për arsye të verifikimit kufitar, kanë, gjithashtu, të drejtën t’u refuzojnë daljen personave:

a) që nuk kanë një dokument të vlefshëm udhëtimit;

b) për të cilët ka një urdhër gjykatë që ndalon daljen nga Republika e Shqipërisë;

c) që duan t’i fshihen ndjekjes penale, ndalimit, arrestimit apo ekzekutimit të dënimit me burgim;

ç) të cilëve u është bllokuar pasaporta, karta e identitetit, pasaporta për të huaj apo pasaporta për refugjatë, ose për të cilët ka një urdhër apo një vendim për bllokim apo kufizim të vlefshmërisë territoriale të dokumentacionit të sipërpërmendur, ose për cilët ka prova thelbësore që çojnë në përfundimin se ka arsye për të bllokuar dokumentin e personit apo për të kufizuar vlefshmërinë e tij territoriale;

d) që u është mohuar lëshimi i dokumenteve të udhëtimit, të përmendura në shkronjën "ç" të kësaj pike;

dh) të cilët, gjatë daljes nga Republika e Shqipërisë, përdorin dokumentin e një personi tjetër ose dokument të falsifikuar;

e) të cilët janë të regjistruar në dokumentin e udhëtimit të dikujt tjetër dhe, gjatë daljes nga territori i Republikës së Shqipërisë, nuk janë të shoqëruar nga personi në dokumentin e të cilit janë regjistruar.

Pra, sikurse rezulton në mënyrë të qartë, në këtë pikë të këtij neni është parashikuar e drejta e rojave kufitare⁵ që të refuzojnë daljen personave në rastet e cituara më sipër. Rastet e refuzimit të daljes jashtë territorit të Republikës së Shqipërisë në këtë ligj janë parashikuar në mënyrë

² Në nenin 38/2 të Kushtetutës parashikohet se: “Askush nuk mund të pengohet të dalë lirisht jashtë shtetit”.

³ Në këtë dispozitë parashikohet se: “Çdo person ka të drejtë të largohet nga çdo vend, përfshirë edhe vendin e tij, si dhe të kthehet në vendin e tij”.

⁴ Në këtë dispozitë parashikohet se: “Çdo person është i lirë të largohet nga çdo vend, duke përfshirë edhe të tijin”.

⁵ Sipas pikës 5 të neni 2 të ligjit nr. 71/2016 “Për kontrollin kufitar”, “roja kufitare” është çdo punonjës i Policisë Kufitare dhe të Migracionit, i caktuar në pikën e kalimit kufitar ose përgjatë apo në afërsi të kufirit shtetëror për të kryer detyra të kontrollit kufitar në përputhje me këtë ligj.

shteruese. Ndërkohë duhet të theksojmë se në rastet e cituara më sipër nuk bëjnë pjesë refuzimi i daljes jashtë kufirit shtetëror të personave të kategorisë “INAD” dhe “DEPORTIV”. Gjithashtu në ligj nuk parashikohet as e drejta e Drejtorit të Përgjithshëm të Policisë së Shtetit apo e ndonjë organi tjetër administrativ për të zgjeruar apo ngushtuar rastet e refuzimit të daljes së shtetasve jashtë shtetit. Për më tepër një akt nënligjor nuk mund të vijë në kundërshtim me aktet normative ligjore dhe nuk mund të kufizojë të drejtat e dhëna dhe të garantuara nga Kushtetuta, aktet ndërkombëtare të ratifikuara nga shteti shqiptar dhe ligjet.

Për këto arsye ky urdhër vjen në kundërshtim të plotë dhe të hapur edhe me nenin 17 të Kushtetutës ku parashikohet se:

“1. Kufizime të të drejtave dhe lirive të parashikuara në këtë 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 përputhje me gjendjen që e ka diktuar atë.

2. Këto kufizime nuk mund të çenojnë thelbin e lirive dhe të të drejtave dhe në asnjë rast nuk mund të tejkalojnë kufizimet e parashikuara në Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut”.

Theksojmë se, në bazë të nenit 15/2 të Kushtetutës, *organet e pushtetit publik, në përmbushje të detyrave të tyre, duhet të respektojnë të drejtat dhe liritë themelore të njeriut, si dhe të kontribuojnë në realizimin e tyre.*

Ne gjykojmë se nuk është normale që, në një shtet të së drejtës, organet shtetërore dhe në rastin konkret Policia e Shtetit për të frenuar fenomenin e azilkërkimit të shtetasve shqiptarë në vendet e BE-së, i cili është edhe qëllimi i nxjerrjes së urdhrimit në fjalë, të shkelë një të drejtë kushtetuese të qytetarëve për të dalë lirisht jashtë shtetit apo të përvetësojë e ushtrojë një tagër ligjor që me ligj i është dhënë një organi tjetër.

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 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 Policisë së Shtetit nr. 805, datë 01.08.2017 *“Për forcimin e kontrollit të shtetasve shqiptarë që kalojnë kufirin shtetëror”*.

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 *“Për Avokatin e Popullit”*.

Duke besuar në mirëkuptimin dhe bashkëpunimin tuaj,

AVOKATI I POPULLIT

Erinda BALLANCA

Konc. & Dakt. S. Nushi

Miratoi Komisioneri E. Ruspi