



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.
Nr. Dok. 202003260/5

Tiranë 07 / 05 / 2021

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".*

MINISTRIT TË DREJTËSISË
Tiranë

E nderuar znj. Gjonaj,

Në institucionin e Avokatit të Popullit në datën 27.11.2020 është regjistruar ankesa e dërguar nga një grup prej 28 të dënuarish, të identifikuar me gjeneralitetet dhe nënshkrimet përkatëse, të cilët ndodhen duke kryer dënimin penal me burgim në IEVP Peqin. Në këtë ankesë ata ngrenë shqetësimin e tyre lidhur me kufizimin e të drejtës ligjore për të komunikuar në telefon me familjarët dhe të afërmit jashtë burgut. Sipas tyre, para disa kohësh Drejtori i Përgjithshëm i Burgjeve ka nxjerrë një urdhër i cili detyron të burgosurit që të deklarojnë një listë me vetëm 10 numra telefoni me të cilët ata do të komunikojnë me të afërmit e tyre. Nëse do të duhet të shtojnë një numër të ri telefoni, duhet të heqin një nga numrat e telefonit që ata kanë dhënë më parë në listë, por kjo procedurë zgjat një muaj. Sipas ankuesve, përveç faktit të kufizimit të numrave të telefonit, ky urdhër krijon edhe probleme të tjera. Kështu, në rastin kur ata duan që të lidhen me një avokat u duhet të flasin me disa persona në një kohë të shkurtër për të realizuar komunikimin me të. Gjithashtu, kur u vijnë familjarë e të afërm nga jashtë shtetit që qëndrojnë pak ditë në Shqipëri, të cilët kanë numra të ndryshëm, ata për shkak të procedurave të zgjatura në kohë e kanë të pamundur të komunikojnë me ta. Ndërkohë ata shprehen se nuk janë të shqetësuar nga deklarimi i kodit personal për ta ditur institucioni se me cilin person flasin, por të kenë mundësi për të komunikuar në telefon

me më shumë familjarë, të afërm, miq e shokë të tyre duke mos kufizuar numrin e telefonave, pra të personave me të cilat do të komunikojnë.

Për shqyrtimin e shqetësimeve të ngritura nga ankuesit, iu drejtua me kërkesë për informacion IEVP Peqin. Nga përgjigjja e dërguar nga ky institucion me shkresën nr. 685 prot., datë 11.03.2021 ndërmjet të tjerave u informua se, kjo procedurë është bazuar në Urdhrin e 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". Në bazë të pikës 1 të këtij urdhri, IEVP-të kryejnë regjistrimin e numrave të telefonit fiks, celularë dhe ndërkombëtarë të familjarëve apo të tretëve (të afërm ose miq) sipas deklaramit me shkrim të secilit të burgosur dhe konkretisht:

a) Të dënuarit, të paraburgosurit, gratë dhe minorenët të deklarojnë deri në 15 numra telefoni.

b) Të dënuarit e sigurisë së lartë të deklarojnë deri në 10 numra telefoni.

Gjithashtu u informua se në IEVP Peqin sistemi PIN është vënë në funksion në datën 22.01.2021 me urdhër të drejtorit të institucionit, i cili ka dalë në zbatim të urdhrin të Drejtorit të Përgjithshëm të Burgjeve për vënien në funksionim të sistemit PIN.

Gjatë kësaj periudhe, funksionimi i këtij sistemi ka vijuar normalisht edhe pse ka patur një numër të konsiderueshëm të dënuarish që në mënyrë të vazhdueshme kërkojnë ndryshimin e numrave të telefonit me të cilët do të komunikojnë, numra të cilët nuk janë funksionalë apo nuk vërtetojnë personin të cilit i përkasin.

Ndërsa lidhur me ndryshimin e numrave të telefonave brenda numrit të kufizuar, u informua se kjo procedurë bëhet jo më vonë se 5 ditë.

Theksojmë, se trajtimi i shqetësimit dhe ankesave në lidhje me pasojat e Urdhrin 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" pranë institucionit të Avokatit të Popullit, është i përsëritur.

Gjatë vitit 2020 ju kemi vënë në dijeni se në institucionin e Avokatit të Popullit ka bërë ankesë shtetasi i dënuar Xh.K.. Ankuesi shkruante se ndodhej duke kryer dënimin penal me burgim në IEVP Fushë Krujë. Sipas tij, nga Drejtori i Përgjithshëm i 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 ishte bërë kufizimi i komunikimeve telefonike të paraburgosurve dhe dënuarve me burgim me një numër të kufizuar personash familjarë e të afërm. Përveç kësaj, në zbatim të këtij urdhri, të dënuarit duhet të deklaronin 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.

Gjatë procesit të shqyrtimit të këtyre ankesave 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 baza ligjore e nxjerrjes së tij është neni 41 i ligjit nr. 8328, datë 16.04.1998 "Për të drejtat dhe trajtimin e të dënuarve me burgim dhe të paraburgosurve", i ndryshuar, i cili ka qenë në fuqi në datën e nxjerrjes së këtij urdhri, dhe neni 44 i "Rregullores së Përgjithshme të Burgjeve", miratuar me VKM nr. 437, datë 20.05.2015.

Gjithashtu nga përmbajtja e tij rezulton, se 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, celularë dhe ndërkombëtarë të familjarëve apo të tretëve (të afërm dhe/ose miq) sipas deklaramentit 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 referimi ligjor në të cilin është bazuar ky urdhër nuk i jep të drejtë Drejtorit të Përgjithshëm të Burgjeve që të nxjerrë ndonjë akt nënligjor dhe për qëllimin për të cilin ai është nxjerrë. Gjithashtu, dispozitat në të cilat ai referohet 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 ata do të komunikojnë.

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"¹ 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 të burgosurve e kanë vetëm prokurori

¹ Ligji që ka qenë në fuqi në kohën (datën) kur ka dalë 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".

dhe/ose gjykata me vendim, i cili zbatohet nga Drejtori i I EVP-së. Faktikisht, këto dispozita parashikojnë kufizimin e bisedave telefonike dhe jo kufizimin e numrave të telefonit me të cilët duan të komunikojnë të burgosurit. Evidentojmë, se kufizimi i të drejtës së paraburgosurit ose të të dënuarit për biseda telefonike me vendim të prokurorit ose gjykatës është parashikuar edhe në ligjin e ri nr. 81/2020 "Për të drejtat dhe trajtimin e të dënuarve me burgim dhe të paraburgosurve", respektivisht në nenin 49, pika 9 ku parashikohet se:

"Të burgosurit i lejohet kryerja e bisedave telefonike me anëtarët e familjes, të afërmit dhe në raste të veçanta me të tretët. Bisedat telefonike zhvillohen nën mbikëqyrjen vizuale të personelit të institucionit. Drejtori i institucionit, me vendim të prokurorit ose gjykatës, kufizon të drejtën e të paraburgosurit ose të të dënuarit për biseda telefonike."

Gjithashtu edhe qëllimi i miratimit të këtij urdhri, për parandalimin e keqpërdorimit të thirrjeve telefonike dhe shkeljen e privatësisë, nuk është argument bindës për miratimin e tij. Përveç sa më sipër çmojmë 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 I EVP" 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 u referohet dhe as në ndonjë dispozitë tjetër të tyre, duke përfshirë edhe ligjin aktual në fuqi nr. 81/2020 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, celularë 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/d të Kodit të Procedurave Administrative² 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 I EVP", është akt administrativ i paligjshëm, sepse nxjerrja e tij nuk është parashikuar në ligj. Ndërkohë Drejtori i Përgjithshëm i Burgjeve nuk është organi i autorizuar nga ligji dhe se ai nuk ka pasur kompetencën për nxjerrjen e tij. Po ashtu, ai është nxjerrë në kundërshtim me ligjin material.

Ne çmojmë, 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 I EVP", të burgosurve (të dënuarve me burgim dhe të 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.

² 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.

Gjithashtu në aktet normative të cituara më sipër, respektivisht 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" 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 parashtruam më lart, të drejtën e kufizimit të bisedave telefonike të burgosurve e kanë vetëm prokurori dhe/ose gjykata me vendimin përkatës. 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 të cilat janë aktet normative bazë që rregullojnë veprimtarinë në sistemin e burgjeve në Republikën e Shqipërisë.

Përveç sa më sipër, sjellim në vëmendje edhe gjetjet e Raportit për Shqipërinë të Komitetit për Parandalimin e Torturës, Trajtimin Çnjerëzor dhe Degradues (CPT)³. Në përmbledhjen e raportit të CPT-së "Mbi gjendjen në sistemin e burgjeve", 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 arsyet e parashtruara më sipër, me shkresën nr. K2/SH10-5 prot., datë 26.06.2020, drejtuar Drejtorit të Përgjithshëm të Burgjeve rekomanduam *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"*.

Drejtori i Përgjithshëm i Burgjeve me shkresën nr. 6263/1 prot., datë 07.07.2020, ndërmjet të tjerave na informoi se nuk e ka pranuar rekomandimin tonë. Ndërkohë ai na informoi se, implementimi i pjesshëm i këtij urdhri është realizuar në të gjitha IEVP-të dhe nuk ka patur asnjë ankesë nga të burgosurit.

Sikurse rezulton nga ankesat e përsëritura dhe përgjigjet e institucioneve të cilat i përshkruam më sipër, provohet fakti se në sistemin e IEVP-ve në vend vazhdon të ketë shqetësime nga të burgosurit në lidhje me pasojat që u janë shkaktuar atyre nga zbatimi i urdhrit të Drejtorit të Përgjithshëm të Burgjeve, objekt i këtij rekomandimi.

Meqënëse Drejtori i Përgjithshëm i Burgjeve nuk e pranoi rekomandimin tonë, në vijim të kryerjes së misionit kushtetues e ligjor *në rolin e nxitësit të standardeve më të larta të*

³ 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 drejtave dhe lirive të njeriut në vend, bazuar në pikën 3 të nenit 63 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” dhe në gërmën “c” të nenit 21 të ligjit nr. 8454, datë 04.02.1999, i ndryshuar, ku parashikohet se: “Pas përfundimit të hetimit, Avokati i Popullit paraqet rekomandime për marrje masash për vënien në vend të së drejtës së shkelur tek organi epror i organit që ka shkaktuar shkeljen, si dhe në nenet 109/a/ç/d (të cilin e kemi cituar më sipër) dhe 113⁴ të Kodit të Procedurës Administrative;

REKOMANDOJMË:

1. Marrjen e masave të nevojshme me cilësinë e organit epror të Drejtorit të Përgjithshëm të Burgjeve për shfuqizimin e aktit administrativ, 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" si të paligjshëm.
2. Ushtrimin e të drejtës së kontrollit të ligjshmërisë së akteve nënligjore të nxjerra nga Drejtori i Përgjithshëm i Burgjeve me qëllim që shkelje të tilla të të drejtave të të burgosurve të mos përsëriten në të ardhmen.
3. Marrjen e masave të nevojshme për garantimin e të drejtës të të burgosurve për të kryer biseda telefonike me anëtarët e familjes, të afërmit dhe në raste të veçanta me të tretët, sipas akteve ligjore në fuqi.

Për qëndrimin që do të mbani dhe masat që do të merrni në zbatim të këtij rekomandimi, lutemi të na ktheni përgjigje brenda afatit ligjor prej 30 ditësh të parashikuar në nenin 22 të ligjit “Për Avokatin e Popullit”, të ndryshuar.

Duke besuar në mirëkuptimin dhe bashkëpunimin tuaj,

AVOKATI I POPULLIT

Erinda BALLANCA

⁴ Neni 113 “Procedura dhe pasojat e anulimit dhe shfuqizimit”

1. 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 me ligj.

2. Anulimi i një akti administrativ ka pasojat për të shkuarën, ndërsa shfuqizimi i aktit administrativ ka pasojat vetëm për të ardhmen. Anulimi dhe shfuqizimi mund të jenë të pjesshëm apo të tërësishëm.

3. Anulimi ose shfuqizimi bëhen me një akt të ri me shkrim, i cili anulon, shfuqizon, ndryshon apo plotëson aktin e parë.

