



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.202200995/6

Tiranë ____/____/2022

Lënda: *Rekomandim për nxjerrjen e aktit administrativ të ministrit për refuzimin e kërkesave për fitimin e shtetësisë shqiptare për shtetasit e huaj që nuk plotësojnë kriteret ligjore, me qëllim garantimin e të drejtës së ankimit*

MINISTRISË SË BRENDSHME
Sekretarit të Përgjithshëm

Tiranë

I nderuar,

Mbështetur në ligjin nr.8454, datë 04.02.1999 "Për Avokatin e Popullit", i ndryshuar, dispozitat e këtij ligji zbatohen edhe për mbrojtjen e të drejtave të të huajve 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. Bazuar gjithashtu edhe në aktet ndërkombëtare të njohura dhe të ratifikuara nga shteti ynë, institucioni i Avokatit të Popullit trajton edhe ankesa të bëra nga shtetasit e huaj të cilët kanë pasur pretendime për shkeljen e të drejtave të tyre ligjore nga organet e administratës publike shqiptare.

Sjellim në vëmendjen tuaj se në institucionin e Avokatit të Popullit janë paraqitur ankesa nga Q.Sh me shtetësi palestineze, i cili ka aplikuar dy herë për fitimin e shtetësisë shqiptare, por kërkesat e tij janë refuzuar.

Në kuadër të hetimit administrativ të ndjekur nga institucioni i Avokatit të Popullit për të bërë të mundur shqyrtimin e këtij rasti, bazuar në nenin 63, paragrafi i katërt i Kushtetutës, ku parashikohet se: *“Organet dhe funksionarët publikë janë të detyruar t’i paraqesin Avokatit të Popullit të gjitha dokumentet dhe informacionet e kërkuara prej tij”*, në nenin 19, gërma “b” të ligjit nr. 8454, datë 04.02.1999 “Për Avokatin e Popullit”, i ndryshuar, ku parashikohet se: *“Në rastet kur vendos të kryejë hetime të pavarura, Avokati i Popullit ka të drejtë të kërkojë shpjegime nga çdo organ i administratës qendrore dhe vendore, si dhe të marrë çdo dosje apo material që ka lidhje me hetimin”*, është kërkuar informacion mbi trajtimin e këtij rasti nga strukturat kompetente, konkretisht Drejtoria e Azilit, Shtetësisë dhe të Huajve në Ministrinë e Brendshme dhe Zyra për fitimin, rifitimin dhe heqjen e shtetësisë shqiptare në Institucionin e Presidentit të Republikës.

Në vijim të korrespondencës sonë, jemi informuar nga Institucioni i Presidentit të Republikës se praktikata e aplikimit për fitimin e shtetësisë përfshijnë edhe informacion sekret. Në vlerësimin tonë, kjo përgjigje nuk është korrekte, pasi bazuar në nenin 20 të ligjit nr.8454, datë 04.02.1999, Avokati i Popullit ka të drejtë të kërkojë edhe informacione apo dokumente, që lidhen me çështjen në shqyrtim, të klasifikuara si sekret shtetëror në çdo rast që çmohet e arsyeshme në kuadër të hetimit administrativ.

Gjithsesi, vlen të theksojmë se nuk ka qenë objekt i hetimit tonë administrativ vlerësimi i shkaqeve që kanë çuar në mosmiratimin e kërkesës për fitimin e shtetësisë shqiptare të ankuesit, por vetëm nëse janë respektuar procedurat përkatëse, qoftë edhe në rast të refuzimit të aplikimit.

Në përgjigje, për rastin konkret është sqaruar se ka përfunduar procedura dhe se shtetasit të huaj i është refuzuar kërkesa, si dhe njëkohësisht është njoftuar zyrtarisht.

Nga praktika e përcjellë nga vetë shtetasi i huaj konstatohet se njoftimi zyrtar për refuzimin e kërkesës për fitimin e shtetësisë shqiptare i është bërë nëpërmjet shkresës me datë 12.07.2022, të nënshkruar nga Drejtori Vendor i Policisë Tiranë.

Referuar legjislacionit në fuqi, konkretisht në nenet 17 dhe 18 parashikohet procedura e cila duhet ndjekur për fitimin, rifitimin dhe humbjen e shtetësisë shqiptare. Në këto nene saktësohen strukturat se ku paraqitet kërkesa, shqyrtimi i saj nga secili institucion i ngarkuar dhe afati kohor brenda të cilit duhet të realizohet shqyrtimi.

Pika 5 e nenit 18 të ligjit të ligjit nr.113/2020 *“Për shtetësinë”*, përcakton shprehimisht: *“Në rast se pas verifikimeve të kryera rezulton se nuk plotësohen kushtet e përcaktuara në këtë ligj, ministria nëpërmjet strukturave dhe institucioneve të përcaktuara në pikat 1 e 2 të këtij neni njofton personin e interesuar për refuzimin e kërkesës. **Refuzimi bëhet me akt administrativ të ministrit.** Kundër këtij akti, personi që ka paraqitur kërkesën mund të bëjë ankim në gjykatën kompetente administrative, në përputhje me afatet e përcaktuara në legjislacionin përkatës në fuqi.”*

Nisur nga sa më sipër përcaktohet, konstatohet se refuzimi i kërkesës për fitimin e shtetësisë shqiptare duhet të bëhet me akt administrativ të Ministrit të Brendshëm.

Çmojmë se nxjerrja e këtij akti përveçse është kërkesë e ligjit nr.113/2020 “*Për shtetësinë*”, njëkohësisht është një domosdoshmëri për të garantuar të drejtën e ankimit në gjykatën administrative sipas kodit të procedurës administrative dhe ligjit nr.49/2012 “*Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative*”, të ndryshuar.

Kodi i Procedurës Administrative, miratuar me ligjin nr.44/2015 ka qëllim të sigurojë realizimin efektiv të funksioneve publike administrative në shërbim të personave, si dhe mbrojtjen e të drejtave dhe të interesave të ligjshëm të tyre, në realizimin e këtyre funksioneve, duke zbatuar parimin e procesit të rregullt ligjor.

Kështu, parashikimet e këtij kodi gjejnë zbatim kur organi publik, gjatë ushtrimit të funksioneve publike administrative, ndër të tjera:

“a) vendos për të drejtat, detyrimet dhe interesat e ligjshëm të personave, si dhe çdo rast tjetër, kur ligji parashikon shprehimisht nxjerrjen e një akti administrativ;”

Në rastin objekt shqyrtimi, ligji nr.113/2020 “*Për shtetësinë*” ka urdhëruar shprehimisht nxjerrjen e një akti administrativ të ministrit në nenin 18, pika 5 të tij.

Po ashtu, është pikërisht “**Akti administrativ individual**” që shpreh vullnetin e organit publik, në ushtrimin e funksionit të tij publik, kundrejt një apo më shumë subjektsh të përcaktuara individualisht të së drejtës, i cili krijon, ndryshon ose shuan një marrëdhënie juridike konkrete.

Për këto arsye, është akti administrativ individual që krijon, ndryshon ose shuan marrëdhëniet konkrete dhe nuk mund të jetë as të zëvendësohet me një shkresë e nxjerrë nga Drejtori Vendor i Policisë.

Vlerësojmë se duhet mbajtur në vëmendje parimi i ligjshmërisë, pra organet publike e ushtrojnë veprimtarinë e tyre në përputhje me gjithë hierarkinë e akteve ligjore të Republikës së Shqipërisë, brenda kompetencave të përcaktuara dhe në përputhje me qëllimin për të cilin u janë dhënë këto kompetenca. Të drejtat apo interesat e ligjshëm të një pale nuk mund të cenohen nga veprimi administrativ, përveç se kur parashikohet nga ligji dhe duke respektuar një proces të rregullt ligjor.

Akti administrativ do të fillojë të sjellë pasoja juridike ndaj palës së cilës i drejtohet apo interesat e së cilës preken nga akti, me njoftimin e përmbajtjes së tij palëve.

Në nenin 99 të Kodit parashikohen kërkesat e formës së aktit administrativ (të shkruar në letër ose elektronik), por në çdo rast akti duhet të tregojë qëllimin e tij. Në formë ai përmban **pjesën hyrëse** (emrin e organit publik që nxjerr aktin; palët të cilave u drejtohet akti; datën e miratimit; bazën ligjore;) **pjesën arsyetuese; dispozitivin që tregon: pjesën urdhëruese** që tregon çfarë është vendosur; kohën e hyrjes në fuqi të aktit; të drejtën e ankimit (përfshirë organin publik apo gjykatën ku mund të paraqitet ankimi, mjetet e ankimit, afatin dhe mënyrën e përlogaritjes së tij për paraqitjen e ankimit).

Akti administrativ i shkruar në letër përmban nënshkrimin, emrin dhe mbiemrin e shkruar të titullarit të ministrisë në këtë rast.

Në nenin 107 të Kodit të procedurës administrative parashikohet ligjshmëria e aktit administrativ: ***“Akti administrativ është i ligjshëm nëse është nxjerrë nga organi publik kompetent, në përputhje me parimet dhe kërkesat ligjore të parashikuara në këtë Kod, si dhe legjislacionin në fuqi.”***

Si u citua më lart, akti administrativ është shprehje e vullnetit të organit publik për të krijuar, ndryshuar ose shuar pasoja të caktuara juridike dhe kështu, krahas elementeve të domosdoshëm që përcaktojnë përmbajtjen, formën, kërkon ekzistencën e kushteve të tjera ligjore, mungesa e të cilave sjell pavlefshmërinë ose paligjshmërinë e tij.

Akti administrativ është absolutisht i pavlefshëm në rastet e mëposhtme:

a) kur vjen në kundërshtim të hapur dhe flagrant me një dispozitë urdhëruese të këtij Kodi dhe legjislacionit në fuqi lidhur me:

i) kompetencën e organit publik;

ii) procedurën e nxjerrjes së tij; ose

iii) formën ose elementë të tjerë të detyrueshëm të aktit;

b) është nxjerrë nëpërmjet mashtrimit, kanosjes, mitmarrjes, konfliktit të interesit, falsifikimit apo një veprimi tjetër që përbën vepër penale;

c) ekzekutimi i aktit mund të shkaktojë një veprim të dënueshëm, sipas legjislacionit penal;

ç) në çdo rast tjetër të parashikuar shprehimisht në ligj.

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.

Mosnxjerrja e aktit administrativ sipas kushteve të lartpërmendura nga organi kompetent, pra sipas kërkesave dhe formës ligjore, ndër të tjera mund të bëhet kusht për pavlefshmërinë ose paligjshmërinë e tij në të ardhmen në gjykatë.

Ndërkohë, nga ana tjetër e drejta për ushtrimin e ankimit, duke iu drejtuar gjykatës, është një e drejtë e lidhur me procesin e rregullt ligjor, njohur nga paragrafi 10 i Deklaratës Universale të të Drejtave të Njeriut ku shprehimisht parashikohet: *“Gjithkush gëzon njëllëoj të drejtën për një proces gjyqësor objektiv e publik para një gjykate të pavarur e të paanshme, në përcaktimin e të drejtave dhe detyrimeve të veta dhe për vendimin mbi çfarëdo lloj akuze penale.”* Neni 14, paragrafi 1 i Paktit Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike¹, neni 6, pika 1 e KEDNJ-së² dhe neni 42 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë³ konfirmojnë më tej këtë të drejtë.

E drejta e aksesit në drejtësi është parimi kushtetues me anë të të cilit garantohet ushtrimi i të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, një kusht esencial për ekzistencën e shtetit të së drejtës, që udhëheq organizimin dhe funksionimin e drejtësisë në vend. Me aksesin e lirë në gjykatë, kuptohet një e drejtë publike, e cila i jep titullarit të saj garancinë ligjore që të drejtohet për të kërkuar mbrojtjen e shtetit, duke detyruar organet gjyqësore kompetente të prononcohen mbi pretendimet e tij.

Shteti i së drejtës nuk mund të konceptohet pa iu njohur individëve të drejtën dhe mundësinë për t’iu drejtuar gjykatës. Kjo e drejtë është e lidhur ngushtë me nenin 6 të KEDNJ, duke nënkuptuar jo vetëm të drejtën e individit për t’iu drejtuar gjykatës, por edhe detyrimin e shtetit që t’ia garantojë atij këtë mundësi.

Ligji është i qartë kur thekson se: ***“Refuzimi bëhet me akt administrativ të ministrit. Kundër këtij akti, personi që ka paraqitur kërkesën mund të bëjë ankim në gjykatën kompetente administrative, në përputhje me afatet e përcaktuara në legjislacionin përkatës në fuqi.”***

Nga ky parashikim rezulton se nëse shtetasit të huaj nuk i njoftohet ky urdhër dhe nuk i vihet në dispozicion një kopje e tij, i cenohet e drejta e ankimit në gjykatë, rrjedhimisht procesi i rregullt ligjor.

Në gjykimin e Avokatit të Popullit, të drejtat procedurale që iu njihen shtetasve apo të huajve në ligj duhet të zbatohen në mënyrë efektive dhe t’iu garantohet e drejta e ankimit në rrugë gjyqësore ndaj akteve administrative.

¹ “Të gjithë janë të barabartë përpara gjykatave dhe organeve të drejtësisë.”

² Në përcaktimin e të drejtave dhe detyrimeve të tij civile ose të çdo akuze penale kundër tij, çdo person ka të drejtë që çështja e tij të dëgjohet drejtësisht, publikisht dhe brenda një afati të arsyeshëm nga një gjykatë e pavarur dhe e paanshme.”

³ “1. Liria, prona dhe të drejtat e njohura me Kushtetutë dhe me ligj nuk mund të cenohen pa një proces të rregullt ligjor.

Kushdo, për mbrojtjen e të drejtave, të lirive dhe të interesave të tij kushtetues dhe ligjorë, ose në rastin e akuzave të ngritura kundër tij, ka të drejtën e një gjykimi të drejtë dhe publik brenda një afati të arsyeshëm nga një gjykatë e pavarur dhe e paanshme e caktuar me ligj.”

E drejta e ankimit duhet të jetë efektive, por edhe të garantojë mundësi përmbajtësore në lidhje me ankimin. Pra lind nevoja e një arsytimi të qartë, të plotë dhe përfundimtar për aktin e refuzimit, i cili më tej mund të ankimohet, por edhe të jetë objekt shqyrtimi gjyqësor.

Për gjithë sa parashtruam, në mbështetje të pikës 3, të nenit 63, të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë ku përcaktohet: “Avokati i Popullit ka të drejtë të bëjë rekomandime dhe të propozojë masa kur konstaton shkelje të të drejtave dhe të lirive nga administrata publike”, si dhe në ligjin nr.8454, datë 04.02.1999 “Për avokatin e Popullit”, i ndryshuar, neni 21/b në të cilin parashikohet: “Avokati i Popullit paraqet rekomandime për marrje masash për vënien në vend të së drejtës së shkelur tek organi administrativ që ka shkaktuar shkeljen”:

REKOMANDOJMË:

- *Marrjen e masave për nxjerrjen e aktit administrativ të ministrit që mbulon çështjet e shtetësisë, në rastet e refuzimit të kërkesave për fitimin e shtetësisë, duke unifikuar praktikën.*
- *Marrjen e masave për njoftimin e aktit administrativ shtetasit të huaj të cilit i adresohet në rastet kur nuk plotësohen kriteret ligjore, me qëllim garantimin e të drejtës së ankimit, në kuadër të procesit të rregullt ligjor.*

Për qëndrimin që do të mbani dhe masat që do merrni në zbatim të këtij rekomandimi, na vini në dijeni brenda afatit ligjor 30 ditor, të parashikuar në nenin 22 të ligjit nr.8454 datë 04.02.1999 “Për Avokatin e Popullit”, i ndryshuar.

Duke besuar në mirëkuptimin dhe bashkëpunimin tuaj,

KOMISIONERI

Ermonela Ruspi