



Kingdom of the Netherlands



ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE
KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT

RAPORT STUDIMOR

“Mbi të drejtat dhe liritë e emigrantëve, azilkërkuesve dhe refugjatëve në Shqipëri për periudhën 2012 - 2017”

Korrik 2018

Ky raport është hartuar në kuadër të projektit “Kontribut për një respektim më të mirë të të drejtave të azilkërkuesve dhe refugjatëve në Shqipëri”, mbështetur nga Ambasada e Mbretërisë së Vendeve të Ulëta në Tiranë, në kuadër të programit Matra Rule of Law.



Kingdom of the Netherlands



ALBANIAN HELSINKI COMMITTEE
KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT

RAPORT STUDIMOR

**“Mbi të drejtat dhe liritë e emigrantëve,
azilkërkuesve dhe refugjatëve në
Shqipëri për periudhën
2012 - 2017”**

Korrik 2018

Ky raport është hartuar në kuadër të projektit “Kontribut për një respektim më të mirë të të drejtave të azilkërkuesve dhe refugjatëve në Shqipëri”, mbështetur nga Ambasada e Mbretërisë së Vendeve të Ulëta në Tiranë, në kuadër të programit Matra Rule of Law.



Kingdom of the Netherlands



Raport studimor

(Mbi të drejtat dhe liritë e emigrantëve, azilkërkuesve dhe refugjatëve në Shqipëri për periudhën 2012-2017)

Korrik 2018

Ky raport është hartuar në kuadër të projektit “Kontribut për një respektim më të mirë të të drejtave të azilkërkuesve dhe refugjatëve në Shqipëri”, mbështetur nga Ambasada e Mbretërisë së Vendeve të Ulëta në Tiranë, në kuadër të programit Matra Rule of Law.

Përmbajtja e këtij raporti është përgjegjësi e Komitetit Shqiptar të Helsinkit dhe nuk reflekton domosdoshmërisht qëndrimin e ekspertëve të angazhuar në këtë punim, apo qëndrimin e Ambasadës së Mbretërisë së Vendeve të Ulëta në Tiranë.

- **Ekspertja e angazhuar për punimin e raportit:**

Luljeta Ikonimi, eksperte e jashtme ligjore, KShH

- **Eksperte për statistikat:**

Baisa Sefa, eksperte e jashtme, KShH

Rovena Vuksani dhe Ardita Kolmarku, lehtësuese për statistikat, KShH

- **Rishikoi raportin:**

Erida Skëndaj, drejtore ekzekutive, KShH

Klejda Ngjela, menaxhere projekti, KShH

Rovena Vuksani, asistente projekti, KShH

Autor: © Komiteti Shqiptar i Helsinkit

Të gjitha të drejtat janë të rezervuara për autorin. Asnjë pjesë e këtij teksti nuk mund të riprodhohet pa lejen apo citimin e Komitetit Shqiptar të Helsinkit.

Nëse jeni të interesuar për këtë raport, mund të kontaktoni Komitetin Shqiptar të Helsinkit në adresën e mëposhtme:

Rr. Brigada e VIII, Pallati “TeknoProjekt” Shk. 2, Ap. 10, Tirana-Albania

Kutia postare nr.1752

Tel.: +355 4 2233671; Cel.: +355 682023699

<https://www.facebook.com/KomitetishqiptariHelsinkit>

E-mail: office@ahc.org.al;

www.ahc.org.al

Të dashur lexues,

Një nga fushat që ka qenë në vëmendje të vazhdueshme të veprimtarisë së Komitetit Shqiptar të Helsinkit (KShH) është edhe respektimi i të drejtave të emigrantëve, azilkërkuesve dhe refugjatëve në Shqipëri.

Rajoni gjeografik i Ballkanit Perëndimor, pjesë e të cilit është edhe vendi ynë, për shkak të ndryshimeve të regjimit politik, dhunës apo dhe spastrimit etnik gjatë viteve '90, ka përjetuar një zhvendosje masive të rrjedhës së emigrantëve dhe azilkërkuesve.

Gradualisht, përveçse zonë origjine për emigrantët, Ballkani Perëndimor u transformua edhe në një rajon transit dhe destinacion për emigrantët e azilkërkuesit e huaj jashtë këtij territori, si pjesë e flukseve masive të personave që largohen nga vendet e tyre, për shkak se këto të fundit janë kryesisht në gjendje lufte.

Në vitet 2009-2010, pasi Bashkimi European i hapi rrugë regjimit të lëvizjes pa viza për Shqipërinë, Bosnjën e Hercegovinën, Maqedoninë, Malin e Zi dhe Serbinë, u rrit numri i shtetasve nga vetë Ballkani Perëndimor, të cilët iu shtuan flukseve të shtetasve nga Afrika dhe Lindja e Mesme me destinacion BE-në. Në shumë studime të bëra, ndër shkaqet kryesore të largimit nga rajoni renditen faktorë të tillë si: papunësia, varfëria, korrupsioni në sektorin publik dhe sistemin e drejtësisë, mungesa e meritokracisë në emërimet në administratë, diskriminimi i grupeve në nevojë etj..

Në prill të vitit 2016 hyri në fuqi marrëveshja mes Bashkimit European dhe Turqisë, synimi i së cilës ishte të frenonte fluksin e emigrantëve në detin Egje, nëpërmjet kthimit në Turqi të atyre emigrantëve që sapo kishin kaluar Greqinë. Në vijim të kësaj marrëveshjeje, Shqipëria u prek nga masat e marra prej vendeve fqinje, një pjesë e të cilave mbyllën kufijtë, gjë që çoi në bllokimin e korridorit të kalimit transit të emigrantëve dhe azilkërkuesve nga Afrika apo Lindja e Mesme. Me mbylljen e këtij korridori, territori ynë u përdor shpeshherë për kalim transit të azilkërkuesve nga kufiri me Greqinë, të cilët kishin destinacion BE-në. Më anë tjetër, qasja ballkanike për migracionin u kthye në një vijë të ashpër dhe të paktët që përfituan azil në Ballkan vlerësohet se u përballën me një rrugë të vështirë, pasi shtetet ku u vendosën nuk kishin programe të mjaftueshme integrimi, programe të mbështetjes sociale dhe përfitime financiare, të cilat janë të zakonshme për vendet e Europës Perëndimore.

Pavarësisht prej ndryshimeve që ka pësuar legjislacioni ynë vendës dhe synimit për ta përqasur me standardet dhe direktivat e BE-së, në të vërtetë nivelet e respektimit të të drejtave të njeriut për refugjatët dhe azilkërkuesit në Shqipëri nuk janë në pajtueshmëri të plotë me standardet dhe praktikat ndërkombëtare. Vendi ynë është vlerësuar se nuk ka kapacitetet e nevojshme për të akomoduar refugjatët e azilkërkuesit, madje as për t'u ofruar atyre shërbimet e nevojshme bazike, si ushqimi, shërbimi shëndetësor, social, strehimi, punësimi, ndihma ligjore falas etj..

Në këtë situatë lind nevoja e një aktivizimi më të madh të organizatave të pavarura të shoqërisë civile, të cilat duhet të llobojnë dhe advokojnë për përmirësimin e trajtimit të kushteve dhe respektimin e të drejtave të emigrantëve, refugjatëve, azilkërkuesve dhe shtetasve të vendeve të treta.

Për këtë arsye, KShH-ja, me mbështetjen e Ambasadës së Mbretërisë së Vendeve të Ulëta, si dhe në bashkëpunim me Qendrën Kroate të Ligjit dhe Këshillin Holandez për Refugjatët, ndërmori nismën për monitorimin e respektimit të të drejtave dhe lirive të azilkërkuesve, refugjatëve dhe emigrantëve të parregullt në pikat e kalimkufirit dhe institucionet ku ata akomodohen. Të dhënat e monitorimit u bënë pjesë e këtij raporti studimor, i cili analizon më gjerësisht legjislacionin, sfidat që dalin për zbatimin e tij nga autoritetet shqiptare, si dhe praktikën e gjykatave tona vendëse. Në vijim, ky studim analizon zhvillimet në fushën e migrimit dhe azilit në një periudhë ku Shqipëria është jo vetëm vend i origjinës, por edhe vend transiti dhe destinacion i azilkërkuesve a emigrantëve të parregullt.

Komiteti Shqiptar i Helsinkit dëshiron të falënderojë ekspertët që kanë kontribuar për përgatitjen e këtij raporti studimor, në mënyrë të veçantë ekspertin ligjore, znj. Luljeta Konomi, për kontributin e çmuar dhe profesional që ka dhënë. Gjithashtu, falënderojmë rrjetin e vëzhguesve, stafin e KShH-së, Qendrën kroate të ligjit, Këshillin holandez për refugjatët, Institucionin e Avokatit të Popullit, UNHCR-në, Terre Des Hommes, institucionet me të cilat kemi bashkëpunuar përgjatë zbatimit të këtij projekti, si dhe Ambasadën e Mbretërisë së Vendeve të Ulëta në Shqipëri, për bashkëpunimin shumë të mirë që kemi pasur ndër vite sa u përket të drejtave dhe lirive të njeriut në vendin tonë, si dhe për mbështetjen e dhënë në realizimin e këtij studimi.

Ju urojmë lexim të mbarë të këtij *Raporti studimor*!

Me konsideratë,

Komiteti Shqiptar i Helsinkit

Përmbajtja e lëndës

Hyrje

Metodologjia

Terminologjia

Kapitulli I

Azili dhe imigrimi në Shqipëri

1. Statistika

2. Azili

2.1 Kuadri ligjor në fushën e azilit

2.2 Sfidat e zbatimit të legjislacionit dhe mbrojtjes së të drejtave të azilkërkuesve

2.3 Praktika e gjykatave

3. Imigrimi

3.1 Kuadri ligjor për imigrimin e parregullt në vend

3.2 Sfidat e zbatimit të legjislacionit dhe të mbrojtjes së të drejtave të emigrantëve të parregullt

3.3 Praktika e gjykatave

Kapitulli II

Emigrimi i parregullt dhe azilkërkuesit shqiptarë

1.1 Informacion i përgjithshëm në lidhje me dinamikat e emigrimit

1.2 Kuadri ligjor për emigracionin

1.3 Problematikat në zbatimin e kuadrit ligjor

1.4 Praktika e gjykatave

Kapitulli III

Konkluzione dhe rekomandime

Hyrje

Në dhjetëvjeçarët e fundit, lëvizja ndërmjet kufijve ndërkombëtarë është rritur me ritme të shpejta. Raportohet se rreth 258 milionë njerëz kanë lënë vendet e tyre të origjinës për t'u vendosur në një shtet tjetër.¹ Kjo shifër nuk përfshin numrin e emigrantëve të parregullt. Për shkak të natyrës së lëvizjes së tyre, është e vështirë të identifikohet me saktësi se sa emigrantë jetojnë dhe punojnë pa dokumentacionin e duhur në një vend të ndryshëm nga ai i origjinës. Fenomeni i migracionit ka prekur ndjeshëm edhe Shqipërinë post-komuniste. Gjatë 25 viteve të fundit, rreth 33 për qind e popullatës është larguar nga vendi.² Emigrimi, kryesisht drejt vendeve të Bashkimit Europian dhe Amerikës së Veriut, ka qenë fillimisht i parregullt. Përgjatë viteve, një numër i konsiderueshëm emigrantësh kanë përfutur status ligjor të rregullt në shtetet e destinacionit, në kuadër të programeve të legalizimit të këtyre të fundit. Intensiteti i lëvizjeve të shqiptarëve jashtë vendit vazhdon të jetë ende i lartë. Pavarësisht nga zhvillimet dhe arritjet në lidhje me perspektivën e aderimit në Bashkimin Europian apo masave të përgjithshme kundër emigrimit të paligjshëm, numri i shtetasve shqiptarë që kanë kërkuar azil gjatë 5 viteve të fundit në shtetet anëtare të BE-së është rritur ndjeshëm, duke u shndërruar në shqetësim për Bashkimin Europian.

Krahas emigracionit, gjatë viteve të fundit është rritur edhe numri i imigrantëve dhe azilkërkuesve të huaj që kërkojnë të qëndrojnë apo të kalojnë transit nëpërmjet Shqipërisë. Territori shqiptar është prekur veçanërisht nga flukset masive të azilkërkuesve dhe emigrantëve nga vende të ndryshme, të tilla si Siria, Irani, Afganistani, të cilët udhëtuan drejt Bashkimit Europian gjatë viteve 2012-2016. Edhe pse intensiteti i këtyre lëvizjeve në Republikën e Shqipërisë është i ulët krahasuar me vendet e rajonit, ato vunë në dukje disa mangësi në infrastrukturë dhe në burime njerëzore të autoriteteve shqiptare për pritjen e tyre.

Në këtë studim shqyrtohet kuadri ligjor dhe institucional në lidhje me hyrjen dhe qëndrimin e të huajve në territorin shqiptar, si dhe emigrimi i shtetasve shqiptarë, kryesisht drejt BE-së. Studimi nuk trajton çdo lloj lëvizjeje *nga* dhe *në* territorin shqiptar, por vetëm ato që kryhen në kundërshtim me kuadrin ligjor për kalimin e kufijve ndërkombëtarë dhe qëndrimin në një shtet të ndryshëm nga ai i origjinës. Pra, subjekte të këtij raporti janë, së pari, azilkërkuesit dhe emigrantët që hyjnë në mënyrë të parregullt në Shqipëri. Së dyti, emigrantët që janë larguar në mënyrë të parregullt në vendet e BE-së, si dhe azilkërkuesit e refuzuar nga vendet e destinacionit, të cilët janë kthyer në Shqipëri në kuadër të Marrëveshjes së ripranimit Shqipëri-BE.

Në vijim raporti studimor analizon zhvillimet në një periudhë pesëvjeçare, nga viti 2012 deri në vitin 2017. Kjo periudhë shënon një zhvillim të ri në lidhje me dinamikat e lëvizjeve *nga* dhe *drejt* Shqipërisë. Më konkretisht, hyrja në fuqi e marrëveshjes së liberalizimit të vizave me Bashkimin Europian u shoqërua me një ulje të ndjeshme të rasteve të kalimit të paligjshëm të kufijve. Por, në vitet që pasuan pati një rritje të numrit të personave që qëndronin përtej afateve të lejuara në BE (90 ditë brenda 180 ditëve), gjë që përbënte shkelje të marrëveshjes për liberalizimin e vizave dhe po

¹ International Migration Report 2017, faqe 5, në uebin: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf.

² Profili i zgjeruar i migracionit 2012-2014, i aksesueshëm në: http://www.qbz.gov.al/botime/fletore_zyrtare/2015/PDF-2015/222-2015.pdf, 14528.

ashtu, veçanërisht në vitet 2013-2016, një rritje gati alarmante të kërkesave për azil në shtete si Gjermania, Holanda, Franca etj.. Periudha 2012-2017 është karakterizuar edhe nga një rritje e numrit të shtetasve të huaj që kanë hyrë në Shqipëri, kryesisht nga Greqia, në kuadër të lëvizjeve masive që prekën Ballkanin Perëndimor, dhe që synonin vendet e Bashkimit Europian. Gjithashtu, që nga viti 2013, në Shqipëri janë vendosur rreth 2 745 persona nga Kampi i Lirisë në Irak (muxhahedinët)³, të pranuar në grup në kuadër të një marrëveshjeje midis Shqipërisë dhe SHBA-së. Në bazë të legjislacionit vendës, shteti shqiptar duhet të lehtësojë integrimin e kësaj kategorie, proces i cili shoqërohet me sfida për autoritetet në vend.

Kjo periudhë është shoqëruar edhe me rritje të proceseve gjyqësore për kalim të paligjshëm të kufirit, si ndaj emigrantëve shqiptarë, ashtu edhe ndaj imigrantëve të tjerë, në disa raste edhe ndaj azilkërkuesve të huaj.

Metodologjia

Ky raport studimor merr në konsideratë dhe mbështetet në raportet ekzistuese mbi lëvizjet që kanë ndodhur gjatë kësaj periudhe, të tilla si raportet e Komisionit Europian, ato të Avokatit të Popullit, të Organizatës Ndërkombëtare për Migracionin, UNHCR-së, OSBE-së etj.. Një vend të rëndësishëm zënë të dhënat nga raportet e përgatitura prej autoriteteve përgjegjëse mbi azilin dhe migrimin, më konkretisht Drejtoria e azilit dhe e refugjatëve, si dhe Drejtoria e kufirit dhe migracionit në Ministrinë e Brendshme, të cilat përbëjnë edhe bazën statistikave të paraqitura në këtë studim.

Raporti analizon kuadrin ligjor dhe institucional për migrimin dhe azilin, por nuk synon të krahasojë legjislacionin shqiptar me standardet ndërkombëtare dhe të drejtën europiane. Kjo sepse objektivi qendror i punimit është të vlerësojë zbatimin e legjislacionit dhe të mbrojtjes së të drejtave të emigrantëve e azilkërkuesve në praktikë, jo mangësitë e legjislacionit aktual (nuk është *gap analysis*). Për pasojë, është ndjekur një metodologji e tillë, e cila ndërthur shqyrtimin e bazës ligjore me gjetjet nga monitorimet e kryera, për të evidentuar zbatimin në praktikë të kuadrit ligjor. Monitorimet janë realizuar nga ekipet e monitoruesve të Komitetit Shqiptar të Helsinkit në pikat kryesore të kalimit të kufirit, në qendrën kombëtare të azilkërkuesve dhe në qendrën e mbyllur të emigrantëve të parregullt. Studimi u referohet edhe monitorimeve apo gjetjeve të organizatave që punojnë në fushën e migracionit dhe të azilit, siç janë Avokati i Popullit, UNCHR-ja, OSBE-ja, IOM-ja, Refugee and Emigrant Services Albania (RMSA) etj.. Një pjesë e informacionit është mbledhur nga intervistat me përfaqësues të këtyre organizatave, si dhe me përfaqësuesit e strukturave shtetërore përgjegjëse për emigrantët dhe azilkërkuesit.

Një vend të rëndësishëm në këtë studim zë analiza që u bëhet vendimeve të gjykatave shqiptare në lidhje me migrimin dhe azilin. Janë të pakta studimet në këtë fushë që i referohen praktikës së gjykatave në vend në lidhje me azilin dhe migrimin. Kjo edhe për faktin se jurisprudenca e gjykatave ka qenë e kufizuar në këtë drejtim. Vetëm në vitet e fundit vërehet një rritje e numrit të çështjeve në fushën e azilit dhe të migrimit, sidomos sa i përket kalimit të paligjshëm të kufirit dhe përdorimit të dokumenteve të falsifikuara. Për hartimin e këtij punimi, KShH-ja mbledhi dhe shqyrtoi vendime nga

³ Në lidhje me statistikën, shih pjesën në vijim.

gjykatat e rretheve gjyqësore dhe ato administrative në Tiranë, Durrës, Gjirokastrë dhe Vlorë.⁴ Pjesa më e madhe e çështjeve kanë të bëjnë me shtetas të huaj dhe shqiptarë, të cilët lëvizin në kufijtë ndërkombëtarë në mënyrë të parregullt, duke përfshirë përdorimin e dokumenteve të falsifikuara. Një numër i kufizuar çështjesh kanë lidhje me kërkesat për azil apo kërkesa për rinovim të lejes së qëndrimi dhe/ose lejes së punës.

Raporti nuk synon të jetë shterues, por paraqet një sintezë të kuadrit ligjor dhe zbatimit të tij në praktikë në lidhje me migrimin *nga* Shqipëria apo *në* Shqipëri. Ai përbëhet nga tre kapituj kryesorë. Kapitulli i parë merr në analizë azilin dhe imigrimin në Shqipëri. Kurse kapitulli i dytë përqendrohet tek emigrimi dhe azili nga Shqipëria, kryesisht drejt vendeve të BE-së. Të dy kapitujt fillojnë me një informacion të përgjithshëm në lidhje me dinamikat e migrimit (*në* ose *nga* Shqipëria), për t'u vijuar me analizën e kuadrit ligjor dhe institucional, si dhe me sfidat e zbatimit të legjislacionit në praktikë. Në kapitullin e tretë janë pasqyruar gjetjet më të rëndësishme të këtij raporti studimor, si dhe rekomandimet drejtuar autoriteteve, me qëllim që të kontribuojmë sa më shumë në përmirësimin e gjendjes së respektimit të të drejtave të imigrantëve të parregullt, azilkërkuesve dhe emigrantëve.

Terminologjia

Në këtë studim, termi *imigrant i parregullt* përdoret për të huajt që kanë hyrë apo që qëndrojnë në Shqipëri në mënyrë të parregullt dhe nuk kërkojnë azil. Në këto raste merret si referencë kategorizimi i bërë nga strukturat e migrimit në urdhrat apo vendimet përkatëse.

Termi *azilkërkues* është përdorur për rastet kur të huajt e padokumentuar kanë paraqitur kërkesën e tyre për azil në strukturat përgjegjëse shqiptare dhe procesi i shqyrtimit të kërkesës është në vazhdimësi. Ndërsa termi *azilkërkues i refuzuar* përdoret për rastet kur autoriteti për azilin dhe strukturat apeluese kanë refuzuar kërkesën për mbrojtje. Studimi përqendrohet në kategorinë e emigrantëve të parregullt dhe të azilkërkuesve, duke pasur parasysh faktin se vija ndarëse midis tyre është shpesh e paqartë dhe problematike. Për pasojë, aty ku statusi i të huajit nuk është i qartë, është përdorur termi 'i huaj i parregullt'. Ky është rasti për pjesën më të madhe të të huajve që hynë në territorin Shqiptar gjatë viteve 2014-2017, nga Greqia, si pjesë e flukseve masive drejt Bashkimit Evropian, një pjesë e mirë e të cilëve, megjithëse nuk kërkuar azil në Shqipëri, qartësisht ishin në nevojë për mbrojtje ndërkombëtare. Termi 'refugjat' është përdorur së pari, në ato raste kur kërkesa për azil është pranuar dhe personi ka marrë statusin e refugjatit. Së dyti, termi është përdorur për t'ju referuar të huajve që vijnë nga vende të njohura ndërkombëtarisht si vende prej nga njerëzit largohen për shkak, se jeta e tyre është në rrezik apo të frikës nga persekutimi. Në lidhje me shtetasit shqiptarë, është përdorur përgjithësisht termi *emigrant*. Studimi merr në konsideratë edhe faktin që pjesa më e madhe e shqiptarëve, të cilët kanë kërkuar azil në vendet e BE-së, nuk e kanë përfutur këtë status, pasi janë larguar kryesisht për arsye ekonomike.

⁴ KShH-ja bëri kërkesë për vendime edhe në gjykatat e Shkodrës dhe të Korçës, por këto dy gjykata nuk na mundësuan marrjen e vendimeve.

Kapitulli I

Azili dhe imigrimi në Shqipëri

1. Statistika

Shqipëria postkomuniste është një vend tipik origjine i emigrantëve. Megjithatë, gjatë viteve të fundit është rritur numri i të huajve që jetojnë e punojnë në Republikën e Shqipërisë. Krahas imigracionit të rregullt, në territorin shqiptar kanë hyrë edhe një numër i konsiderueshëm të huajsh në mënyrë të parregullt, kryesisht nëpërmjet kufirit me Greqinë. Flukse të shtuara pati veçanërisht gjatë viteve 2013-2016, gjë që përkon me lëvizjet e azilkërkuesve, të cilët kaluan transit në Ballkan drejt Bashkimit Europian. Ndikimi i tyre u ndje në Shqipëri sidomos pas mbylljes së rrugëve të tjera ballkanike të transimitit drejt BE-së (Maqedonisë dhe Serbisë).

Në 5 vitet e fundit, Shqipëria pranoi edhe rreth 2 901 shtetas të huaj nga Kampi i Lirisë në Irak (MEK), në kuadër të një marrëveshjeje me ShBA-në.⁵ Procesi i rialokimit filloi në vitin 2013 dhe përfundoi në vitin 2016. Nga 2 901 persona të pranuar, rreth 2 745 hynë në Republikën e Shqipërisë deri në fund të vitit 2016.⁶ Gjatë kësaj periudhe pati edhe një shtim të numrit të azilkërkuesve prej vendeve të prekura nga lufta, të tilla si Siria, Afganistani, Eritrea, të cilët ishin pjesë e flukseve masive të azilkërkuesve drejt vendeve të BE-së. Ata hynë nga kufiri me Greqinë, pas mbylljes së rrugëve të tjera ballkanike. Një numër i kufizuar azilkërkuesish hynë në Shqipëri, jo domosdoshmërisht në mënyrë të parregullt, nga vende si Turqia, Kosova, Serbia, Ukraina, Paraguai, Nikaragua etj..

Përveç azilkërkuesve, autoritetet shqiptare kanë trajtuar edhe kategorinë e të huajve të parregullt, të cilët, ose kanë hyrë në mënyrë jo të rregullt në Shqipëri dhe nuk kërkojnë mbrojtje, ose kanë hyrë dhe kanë qëndruar në mënyrë të rregullt, por u ka mbaruar afati ligjor i qëndrimit. Ky është rasti i të huajve që kanë hyrë me vizë, ose në kuadër të regjimit pa viza, dhe u ka skaduar afati i qëndrimit, ose u është refuzuar rinovimi i lejes së qëndrimit.

Duhet theksuar se numri i të huajve të parregullt që hynë në Shqipëri gjatë lëvizjeve masive të personave nga Ballkani Perëndimor drejt BE-së (sidomos gjatë viteve 2014-2016) është i ulët krahasuar me vendet e tjera të Ballkanit, të tilla si Maqedonia dhe Serbia.⁷ Të dhënat nga profili i migracionit tregojnë se, në vitin 2012, në Republikën e Shqipërisë hynë rreth 1 182 të huaj të parregullt, prej të cilëve, 439 persona ishin nga Algjeria dhe 63 nga Siria. Numri i shtetasve sirianë erdhi në rritje në vitin 2013, ku nga një total prej 1 978 të huajsh të parregullt, 543 ishin nga Siria, rreth 400 ishin nga Pakistani, 204 nga Somalia dhe 274 nga Eritrea. Numri i të huajve u rrit ndjeshëm në vitin 2014, ku u konstatuan 2 618 të huaj me qëndrim të parregullt, shumica e të

⁵ Nuk është e qartë nëse ka një marrëveshje formale apo nëse gjithë procesi është realizuar në kuadër të një marrëveshjeje xhentelmenësh. Evidentimi i kësaj marrëveshjeje dhe as i përmbajtjes së saj nuk u bë dot i mundur.

⁶ Për hollësi të mëtejshme shih: Ikonimi, *Challenges for protection of rights of asylum seekers and emigrants in Albania*, paraqitur në konferencën me temë: *Asylum at the Frontiers of Europe - Realities and Legal Challenges*, organizuar nga Univesiteti i Lundit, 11 maj 2017.

⁷ Për hollësi të mëtejshme mbi arsyet se pse Shqipëria nuk është vend i parapëlqyer për lëvizjet drejt BE-së, shih: A. Hackaj, *Albania in the Western Balkans Route* (Working Paper No. 1 of the Berlin Process Series, 2016) 7-8, si dhe Ikonimi (shën. 6).

cilëve, më konkretisht rreth 1 193 ishin nga Siria. Në vitin 2015, rreth 2 047 të huaj të padokumentuar hynë në Shqipëri, kryesisht nga Greqia.⁸ Shumica e tyre, rreth 1 354, deklaruan se ishin nga Siria, 171 nga Eritrea, 118 nga Somalia, 50 nga Maroku, 37 nga Iraku dhe 17 nga Afganistani. Në vitin 2015, numri më i madh i hyrjeve nga Greqia ishte në muajin maj, me rreth 462 persona. Rreth 1 527 persona u ndaluan në zonën kufitare, prej të cilëve, 520 në territor.⁹

Në vitin 2016 pati një pakësim të hyrjeve, me një numër të përgjithshëm prej 915 personash, që do të thotë rreth 1 132 persona më pak se në vitin 2015. Edhe gjatë vitit 2016 shumica ishin nga Siria, rreth 310 persona, 273 nga Afganistani, 14 persona nga Somalia dhe të tjerët nga Iraku, Pakistani, Eritrea, Maroku. Flukset më të larta u vërejtën në gusht dhe në shtator, përkatësisht 131 dhe 136 persona.¹⁰ Rreth 895 të huaj të padokumentuar u ndaluan në zonën e kufirit me Greqinë dhe 20 prej tyre në territor.

Gjatë viteve 2015 dhe 2016 u vërejt një prani e shtuar e familjeve, fëmijëve dhe femrave.¹¹ Kështu, në vitin 2016 u ndaluan 164 femra dhe 227 fëmijë. Fëmijët, në disa raste deklaruan se ishin të shoqëruar me të afërm. Vetëm 7 të mitur u identifikuan si të mitur të pashoqëruar. Duhet theksuar se identifikimi i rasteve të fëmijëve të pashoqëruar nuk është një proces i lehtë. Kjo pasi policia e kufirit dhe migracionit mbështetet në deklaratat e të miturit, apo të personave që e shoqërojnë atë (në shumë raste, këta të fundit deklarohen si xhaxhallarë apo kushërinj), sepse pjesa më e madhe nuk kanë dokumentacion që të mbështesin deklaratën e tyre. Procesi bëhet ende më i vështirë në kushtet e mungesës së përkthyesit.

Policia e kufirit dhe migracionit konstatoi rreth 122 persona, të cilët janë kapur më shumë se një herë në territor. Pjesa më e madhe e të huajve janë ndaluar në Kakavijë, Gjirokastër¹², si pika hyrëse në kufi; në kufirin ndërmjet Kosovës e Shqipërisë, në Kukës¹³ dhe në kufirin e Shqipërisë me Malin e Zi, në Shkodër. Një numër i kufizuar i të huajve kanë hyrë edhe nga Korça, në Kapshticë, në kufirin me Greqinë.¹⁴

Nëse nuk llogarisim aplikimet për azil/mbrojtje të disidentëve iranianë nga Kampi i Lirisë në Irak, të cilët hynë në Shqipëri si grup, në vitin 2014 pati 132 kërkesa për azil nga një total prej 2 618 të huajsh, ndërsa në vitin 2015 u depozituan rreth 104 kërkesa

⁸ Shih *EC Progress Report 2015*. Shih edhe *Profili i migracionit 2016*.

⁹ Informacion i marrë nga Policia e kufirit dhe migracionit. Shih edhe *Profili i migracionit 2016*.

¹⁰ Po aty.

¹¹ Të dhënat nga UNHCR-ja tregojnë se rreth 75% e të huajve udhëtonin si familje, 63% ishin gra, 76% kishin qenë më parë në një kamp azilkërkuesish. Shumë persona kishin nevojë për asistencë mjekësore apo me nevoja të posaçme për shkak të moshës. Rreth 62% kishin dokumente identiteti dhe rreth 19% ishin ndihmuar nga persona të tretë për kalimin e kufijve. Afërsisht 23% e të huajve që hynë në territor aplikuan për azil, 28% nuk është e qartë nëse kanë aplikuar apo jo dhe 50% nuk shprehën interes për të aplikuar.

¹² Ekipet monitoruese kanë identifikuar se në vitin 2014 në Kakavijë janë ndaluar rreth 2 092 shtetas të huaj. Nga këta, 521 janë përsëritës. Shih *Raporti i monitorimit i KShH-së* i vitit 2015. Në vitin 2016, policia e kufirit dhe migracionit në Gjirokastër ka ndaluar 581 shtetas të huaj (gjatë 01.01.2016 deri më 31.10.2016). Nga këta janë dhënë 503 urdhra të largimit vullnetar, 15 urdhër-dëbimi dhe 63 azil. Shumica prej tyre ishin nga Siria, Afganistani dhe Maroku. Në vitin 2016, rreth 190 persona të ndaluar në Kakavijë/Gjirokastër kanë qenë të mitur.

¹³ Ekipet monitoruese evidentuan se, në vitin 2015, në pikën e kalimit të kufirit Hani i Hotit u ndaluan 103 persona; në vitin 2016 vetëm 7 persona. Siç shihet, ka një ulje në vitin 2016. Deri në shtator të vitit 2017 janë ndaluar 36 persona. Në Tropojë, në vitin 2016 rezultojnë 93 persona të ndaluar, ndërsa deri në shtator të vitit 2017, vetëm 2 persona. Në drejtorinë e Kukësit ka pasur 58 kërkesa për azil gjatë periudhës 2016-2017, kryesisht shtetas afganë dhe sirianë. Shih *Raportet e monitorimit të KShH-së*.

¹⁴ Shih *Raportin e monitorimit të KShH-së* për Korçën.

për azil, nga 2 047 të huaj që u ndaluan. Në vitin 2016 pati një rritje të kërkesave për azil, në shifrën 240 persona.¹⁵ Pjesa më e madhe e kërkesave nga shtetasit që nuk janë iranianë vijnë prej azilkërkuesve të 'bllokuar' në Greqi, të cilët u futën në territorin e RSh-së nga kufiri grek. Një numër i vogël kërkesash është depozituar nga shtetas turq (2), kosovarë (1), ukrainas (1), serbë (1), maqedonas (1) etj.. Në vitin 2016, nga kërkesat e përgjithshme për azil, 35 janë nga të mitur meshkuj, 17 me origjinë siriane, 8 nga Iraku dhe 10 nga Afganistani. Gjatë kësaj periudhe u ndaluan edhe 23 femra të mitura, prej të cilave 4 nga Iraku, 10 nga Siria dhe 9 nga Afganistani. Në total u regjistruan 58 azilkërkues fëmijë, të shoqëruar me familjarë/të afërm. Raportohet se pjesa më e madhe e azilkërkuesve që u futën nga Greqia e braktisën procesin e azilit, dhe u larguan nga Qendra Kombëtare e Azilit.¹⁶ Drejtoria e azilit, gjatë viteve 2016-2017 ka proceduar me kërkesat për azil duke marrë vendimet si më poshtë:

Tabela 1 Kërkesat e shqyrtuara nga Drejtoria e azilit për vitin 2016-2017¹⁷

STATUSI	Viti 2016, janar - dhjetor	Viti 2017, janar-tetor
Refugjat	11	3
Mbrojtje plotësuese	10	6
Mbrojtje e përkohshme	0	0
Refuzime	13	3
Revokime	27	1
Pezullime	23	47
Pushime	35	28
Kufizim lëvizjeje	1	0
Total	120	88

Këto të dhëna tregojnë për një përqindje të lartë tërheqjesh dhe pezullimesh të kërkesave për azil në vitin 2016 dhe në vitin 2017. Viti 2016 shënon edhe nivelin më të lartë të proceseve të filluara në krahasim me vitin 2015 dhe 2017. Në vitin 2016 ka pasur rreth 240 kërkesa për azil, por vetëm 120 raste të finalizuara, prej të cilave 23 pezullime dhe 35 tërheqje. Prej 240 aplikimesh në total, u shqyrtuan 120 të tilla, nga të cilat u morën 21 vendime pozitive. Pra, më pak se 10% e aplikimeve janë shoqëruar me dhënien e mbrojtjes nga Drejtoria e azilit.

¹⁵ Profili i migracionit 2015, faqe 34.

¹⁶ Informacion i marrë nga Drejtoria e azilit dhe refugjatëve. Shih edhe *Monitorimin e KSh-së* në qendrën e azilkërkuesve.

¹⁷ Burimi: A. Mele, Drejtoria për azilin dhe refugjatët.

2. Azili

2.1 Kuadri ligjor dhe institucional për azilin

Kushtetuta e Shqipërisë parashikon edhe të drejtën që kanë të huajt për azil në RSh.¹⁸ Po ashtu, Shqipëria ka ratifikuar Konventën për Refugjatët (e vitit 1951) dhe protokollin shtesë të saj (1967), të cilët janë të detyrueshëm dhe qëndrojnë më lart në hierarki se ligjet.¹⁹

E drejta për azil dhe procedurat në lidhje me azilin në Shqipëri u parashikuan për herë të parë në ligjin për migracionin (1995), në të cilin u përfshinë edhe disa dispozita për azilin. Ndërsa në vitin 1998, parlamenti shqiptar miratoi ligjin për azilin²⁰, i cili pesë vjet më vonë u plotësua nga ligji *Për integrimin dhe bashkimin familjar të personave që kanë përfituar azil në Republikën e Shqipërisë* (ligji nr. 9098, datë 03.07.2003). Krahas këtyre dy ligjeve, në këtë periudhë u miratuan edhe një sërë aktesh nënligjore me relevancë në fushën e azilit, duke përfshirë edhe urdhrin për përzgjedhjen (2006), i cili rregullonte procedurat për identifikimin e emigrantëve, azilkërkuesve, viktimave të trafikimit të qenieve njerëzore apo të të miturve.²¹ Urdhri synonte të mundësonte ofrimin e një mbështetjeje specifike për kategoritë e ndryshme të të huajve të parregullt, më konkretisht për azilkërkuesit, viktimat e trafikimit të qenieve njerëzore, të miturit e pashoqëruar dhe emigrantët e parregullt.

Kuadri ligjor i mësipërm nuk përputhej plotësisht me standardet ndërkombëtare dhe *Aquis Communautaire*. Nevoja për të përmirësuar legjislacionin e azilit është rekomanduar vazhdimisht nga raportet e progresit të BE-së dhe UNHCR-së. Detyrimi për respektim të standardeve europiane dhe ndërkombëtare në fushën e azilit buron edhe nga neni 80 i Marrëveshjes për Stabilizim Asocimin, i cili parashikon që bashkëpunimi ndërmjet Shqipërisë dhe BE-së në fushën e azilit do të përqendrohet veçanërisht ‘në zbatimin e kuadrit ligjor kombëtar në përputhje me standardet a Konventës së Gjenevës të vitit 1951 dhe në Protokollin e New York-ut, për të siguruar respektimin e parimit të moskthimit, si dhe të drejtat e azilkërkuesve dhe refugjatëve’.²² Disa organizata të përfshira në fushën e azilit kanë vënë në dukje vazhdimisht respektimin e pjesshëm të standardeve europiane dhe ndërkombëtare nga legjislacioni shqiptar për azilin, duke rekomanduar ndryshimin e tij.²³

¹⁸ Neni 40 i Kushtetutës së Shqipërisë.

¹⁹ Neni 116 i Kushtetutës së Shqipërisë në lidhje me aktet normative në RSh dhe hierarkinë midis normave.

²⁰ Ligji për azilin, 8432/1998, i ndryshuar në vitin 2009. Shih edhe ligjin 9098/2003 për *Integrimin e personave që kanë fituar azil në RSh*.

²¹ U miratua në kuadër të projektit ‘Pre-Screening of Asylum Seekers and Emigrants in Albania’, IOM, UNHCR, OSCE, financuar nga EU CARDS Programe’.

²² Për informacione më të hollësishme shih:

<http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true&treatyId=7564>.

²³ Raporti i UNHCR-së dhe Refugee and Emigrants Services (RMSA) <http://rmsa.al/documentation/SFIDAT%20E%20INTEGRIMIT%20TE%20REFUGJATEVE%20NE%20SHQIPERIL.pdf>. Sipas UNHCR-së, është bërë një raport i thelluar i sistemit të azilit në Shqipëri, i cili është ndarë me autoritetet shqiptare. Ky raport synon konsolidimin e sistemit të azilit në përputhje me *Acquis Communautaire*.

Po ashtu, në planin kombëtar për integrimin (të vitit 2014), qeveria shqiptare ka identifikuar nevojën për miratimin e një ligji të ri për azilin.²⁴ Plani kombëtar e ka vënë theksin edhe te disa masa parësore që duhet të marrin autoritetet e azilit, të tilla si lëshimi i dokumenteve të identitetit dhe të udhëtimit për refugjatët.²⁵

Reforma në lidhje me të drejtën e azilit synonte miratimin e një ligji gjithëpërfshirës, i cili trajtonte procedurat e azilit, kategoritë e ndryshme të personave që kërkonin mbrojtje, si dhe të drejtat e personave që kanë fituar statusin e refugjatit, mbrojtje plotësuese apo të përkohshme. Për pasojë, ligji i ri për azilin, i miratuar në vitin 2014, trajtoi çështjet e mbuluara nga dy ligjet e mëparshme, *Ligji për azilin*, i vitit 1998 dhe *Ligji për integrimin dhe bashkimin familjar të personave që kanë fituar mbrojtje* (2003).²⁶ Miratimi i ligjit të ri për azilin u shoqërua me miratimin e një sërë aktesh nënligjore, ku me rëndësi specifike është udhëzimi 293/2015 'Mbi procedurat për trajtimin e shtetasve të huaj me qëndrim të parregullt në RSh'.²⁷ Për qëllime të këtij seksioni po përmendim shkurtimisht disa nga dispozitat e legjislacionit, ndërsa sfidat e zbatimit do të analizohen në seksionin vijues.

Ligji për azilin (nr. 121/2014) riafirmon dispozitën kushtetuese se të huajt kanë të drejtë të kërkojnë azil në RSh.²⁸ Ligji parashikon parimin e moskthimit, por ky parim kushtëzohet nga interesi publik dhe siguria publike. Gjithashtu, ky parim nuk zbatohet për të huajt që konsiderohen të rrezikshëm, apo që janë dënuar me jo më pak se 7 vjet burg. Kufizimi i fundit është kritikuar nga UNHCR-ja në rekomandimet e parashtruara në lidhje me draft-ligjin gjatë diskutimeve në komisionin parlamentar.²⁹

Ligji për azilin parashikon se azilkërkuesit që futen në territorin e Shqipërisë në mënyrë të parregullt, duhet të aplikojnë për azil brenda 10 ditëve, me qëllim që të shmangin zbatimin e kodit penal në lidhje me hyrjen e paligjshme. Kundrejt kalimit të paligjshëm, kodi penal parashikon dënimin me gjobë ose burg deri në dy vjet (neni 287 i kodit penal). Duke marrë në konsideratë përmasën humane të azilit, si dhe faktin se azilkërkuesit nga vende si Eritrea, Siria etj., nuk kanë informacion për procedurat dhe/ose strukturat e azilit, autoritetet shqiptare duhet ta shmangin gjobën apo dënimin me dy vjet burg për paraqitjen e kërkesës për azil pas afatit 10-ditor. Dënimi i azilkërkuesve dhe emigrantëve të parregullt për kalimin e paligjshëm të kufirit bie ndesh edhe me Konventën e OKB-së për *Punëtorët emigrantë dhe anëtarët e familjeve të tyre*, e cila është ratifikuar nga Shqipëria. Dënimi është kritikuar edhe nga organizata dhe/apo përfaqësues të institucioneve që mbrojnë të drejtat e njeriut, të azilkërkuesve dhe emigrantëve.³⁰

²⁴ Plani kombëtar i integritetit 2014-2016, faqe 35-36, 'http://www.punetebrendshme.gov.al/files/programs_files/15-02-13-12-24-59Kapitulli_24_ne_kuader_te_PKIE_2014_-_2020.pdf

²⁵ Po aty, faqe 13. Për një analizë më të hollësishme shih edhe Ikonimi (shën. 6).

²⁶ Ligji për azilin 121/2014.

²⁷ Shih edhe VKM 159 (2016) 'Për listën e vendeve të treta të sigurta'.

²⁸ Neni 2 i ligjit për azilin.

²⁹ Raporti i UNCHR-së për draft-ligjin për azilin. Shih edhe American Embassy Report 2015, në: <https://www.state.gov/documents/organization/253027.pdf>

³⁰ Shih, për shembull, Thomas Hammarberg: 'Its wrong to criminalise migration', <https://www.neweurope.eu/article/it-wrong-criminalise-migration/> at <https://www.neweurope.eu/article/it-wrong-criminalise-migration/>. Shih edhe 'Addressing Irregular Immigration through Criminal Penalties 'Reflection on the Contribution of the ECJ to refining and developing a Complex Balance', nga Bruno Naschimbene dhe Alessia di Pascale, 'International courts and Development of International Law', Springer 2013.

Kërkesa për azil, përgjithësisht artikullohet gjatë procesit të përzgjedhjes, proces ky që kryhet nga oficeri i kufirit dhe migracionit, i cili e transferon rastin tek autoritetet e azilit. Strukturat e kufirit dhe të migracionit nuk mund të marrin vendime në lidhje me kërkesën për azil. Sipas *Ligjit për azilin*, i vetmi autoritet që mund të marrë një vendim të tillë është ‘Autoriteti për azilin’. *Ligji për azilin* nuk specifikon se cili është ‘Autoriteti për azilin’, por e identifikon vetëm si autoriteti *pranë Ministrisë së Brendshme*. Aktualisht, këtë autoritet e ka departamenti për azilin në Ministrinë e Brendshme.

Ligji për azilin dhe kuadri nënligjor i miratuar në bazë të tij parashikojnë disa të drejta dhe garanci procedurale për azilkërkuesit që kanë aplikuar për azil.³¹ Ligji përshkohet nga parimi i interesit më të lartë të fëmijës dhe specifikon masa të posaçme për të miturit e pashoqëruar, si e drejta për një kujdestar ligjor (neni 16), e drejta për ta shqyrtuar aplikimin e tyre me përparësi, ofrimin e infrastrukturës dhe kushteve të përshtatshme për moshën e tyre etj..³² E drejta për kujdestar ligjor për të miturin nuk përcaktohet në udhëzimin 293/2015, që qeveris punën e strukturave të përfshira për procesin e përzgjedhjes. Po ashtu, ky udhëzim nuk përmban as të drejtën e të miturit për ndihmë ligjore gjatë procesit të përzgjedhjes, si një e drejtë e parashikuar nga *Ligji për të drejtat dhe mbrojtjen fëmijëve* (18/2017).³³ Te ky i fundit përcaktohet se në çdo proces administrativ dhe gjyqësor, i mituri duhet të ketë ndihmë ligjore. Udhëzimi 293/2015 duhet të reflektojë këtë rregullim të ri të ligjit për të drejtat dhe mbrojtjen e fëmijëve, duke parashikuar që, gjatë procesit të përzgjedhjes, të miturit e pashoqëruar duhet të kenë edhe ndihmë ligjore, krahas punonjësit social/psikologut.

Autoritetet e azilit mund ta refuzojnë shqyrtimin e kërkesës për azil, kur azilkërkuesi vjen nga një vend i tretë i sigurt, ose kur aplikimi për azil është refuzuar a nuk është pranuar, ose kur procedura është pezulluar dhe nuk janë paraqitur prova të reja që vërtetojnë rrethanat, mbi të cilat është bazuar aplikimi i mëparshëm (neni 39). Brenda 15 ditëve azilkërkuesi ka të drejtë ta apelojë vendimin për mospranimin e aplikimit për azil pranë Komisionit kombëtar për azilin dhe refugjatët.³⁴ Komiteti duhet të vendosë brenda 30 ditësh nga dita e marrjes së kërkesës.

Dispozita për ‘Vendin e tretë të sigurt’ nuk duhet të interpretohet sikur u jep mundësinë autoriteteve të refuzojnë apriori shqyrtimin e kërkesave nga të gjithë azilkërkuesit që hyjnë nëpërmjet një vendi të tretë të sigurt. Refuzimi automatik për të shqyrtuar në themel të gjitha aplikimet për azil, nga shtetasit që vijnë prej vendesh të identifikuar si shtete të sigurta, është problematike, arbitrare dhe mund të paralizojë në thelb të drejtën kushtetuese për azil. Kjo bëhet edhe më shqetësuese po të kemi parasysh faktin se lista e vendeve të treta të sigurta është problematike si e tillë. Në vitin 2016, Këshilli i Ministrave miratoi një listë të vendeve të treta të sigurta, ku përfshihen edhe vende si Greqia,³⁵ megjithëse kushtet e pritjes dhe të strehimit të azilkërkuesve atje nuk përmbushin standardet e kërkuara për pritjen e azilkërkuesve.

Sipas *Ligjit për azilin*, procesi i shqyrtimit të azilit duhet të udhëhiqet nga parimi: ‘Azilkërkuesi ka të drejtën e azilit’ dhe ‘të mos jetë i paragjykuar’. Pra, të niset nga

³¹ Neni 30 i *Ligjit për azilin*.

³² Neni 16 i *Ligjit për azilin*.

³³ Shih edhe Ikonimi (shën. 6).

³⁴ Neni 39.3 i *Ligjit për azilin*.

³⁵ VKM 159 (2016) ‘Për listën e vendeve të treta të sigurta

premisa e besueshmërisë së azilkërkuesit. Në çdo rast, autoritetet duhet të kenë në konsideratë parimin e interesit më të lartë të fëmijës dhe të drejtën për jetë familjare. Në rast refuzimi të kërkesës, azilkërkuesi ka të drejtë të apelojë në Komisionin kombëtar të azilit. Vendimi i këtij të fundit, në bazë të *Ligjit për azilin* mund të apelohej në Gjykatën Administrative.³⁶

Ligji për azilin (121/2014) përcakton afate të qarta në lidhje me procedurat që ndiqen nga autoriteti për azilin në Ministrinë e Brendshme. Kështu, neni 37.4 parashikon si më poshtë: *Autoriteti përgjegjës për azilin dhe refugjatët merr vendim brenda 30 ditëve nga data e dëgjimit të azilkërkuesit dhe u dërgon, pa vonesë, azilkërkuesit dhe UNHCR-së një kopje të vendimit, por, në çdo rast, jo më vonë se 5 ditë nga data e marrjes së vendimit. Ligji për azilin* e vë theksin te detyrimi i autoritetit për azilin, me qëllim që të marrë një vendim të arsyetuar me shkrim, i cili duhet të jetë marrë në mënyrë konsensuale, por jo unanime (Neni 37 i LpA-së). Nëse ka mendim pakice, duhet të bashkëngjitet në vendimin e organit, ku të evidentohen edhe arsyet kundër. Edhe për refuzimin e kërkesës për azil, azilkërkuesi ka të drejtë të ankohej brenda 15 ditëve nga marrja e vendimit në Komisionin kombëtar për azilin dhe refugjatin. Në vijim, komisioni merr vendimin brenda 30 ditëve nga data e paraqitjes së ankimit.

Gjatë kohës që procesi i shqyrtimit të kërkesës është në vijim, azilkërkuesi nuk mund të jetë subjekt i kthimit. Gjithashtu, azilkërkuesi ka të drejtë që në çdo fazë të procedurës të shoqërohet, këshillohet apo përfaqësohet nga një përfaqësues ligjor, specialist në çështjet e refugjatëve (neni 35 i LpA-së). Sipas *Ligjit për azilin*, autoritetet e azilit duhet të marrin masa që azilkërkueset femra të dëgjohen dhe të pyeten nga punonjëse femra të personelit të autoritetit përgjegjës për azilin dhe refugjatët. I mituri azilkërkues, kur është i pashoqëruar, dëgjohet dhe pyetet në prani edhe të një psikologu apo të një të rrituri, i cili e njeh mirë natyrën e fëmijës apo që gëzon besimin e tij (neni 35).

Pasi rasti është shqyrtuar në themel dhe kërkesa për azil nuk pranohet, azilkërkuesi i refuzuar është subjekt i procedurave të kthimit në vendin e origjinës. Kthimi mund të pezullohet për arsye humanitare apo mbështetur në parimin e interesit më të lartë të fëmijës dhe/ose së drejtës për jetë familjare.³⁷

Strukturat e përfshira në procesin e azilit

Në bazë të legjislacionit për azilin, procesi i shqyrtimit të kërkesave për azil dhe trajtimi i azilkërkuesve e refugjatëve është përgjegjësi e disa strukturave shtetërore. Kontakti i parë realizohet me policinë e kufirit dhe të migracionit, ku bëhet procesi i përzgjedhjes. Prej këtij, çdo i huaj që kërkon azil transferohet në strukturat e azilit, më konkretisht, në Qendrën kombëtare për azilin, ku ofrohet akomodimi dhe shërbimet e nevojshme. Drejtoria për azilin është përgjegjëse për procedimin e kërkesave për azil, shqyrtimin dhe vendimmarrjen në lidhje me to.

Deri në vitin 2017, vendimet refuzuese të Drejtorisë së azilit mund të apelohehin direkt në gjykatë, për shkak të mosfunksionimit të Komisionit kombëtar për azilin.

³⁶ Neni 47. *Ligji për procedurat administrative* 44/2-15 dhe *Ligji për gjykatat administrative* qeverisin procesin e shqyrtimit të apelit në gjykatat administrative.

³⁷ *Ligji për azilin*. Shih edhe *Ligjin për të huajt*, analizuar gjerësisht në seksionin në vijim.

Pas ngritjes së këtij komisioni, azilkërkuesi e apelon vendimin e drejtorisë fillimisht të ky i fundit. Vendimi i komisionit të azilit nuk është përfundimtar, por mund të kundërshtohet në Gjykatën Administrative. Drejtoria për migracionin dhe kufirin është përgjegjëse për lëshimin e lejes së qëndrimit për refugjatët, ndërsa drejtoritë vendore të punësimit janë përgjegjëse për lëshimin e lejeve të punës dhe trajtimin e marrëdhënieve të punës së refugjatëve a personave në mbrojtje të përkohshme ose plotësuese. Shërbimet sociale dhe njësitë e të miturive në çdo bashki janë përgjegjëse për ofrimin e mbështetjes së nevojshme, brenda fokusit të punës së tyre.

2.2 Sfidat praktike të zbatimit të legjislacionit për azilin

a. *Pritja e të huajve*

Autoritetet shqiptare ishin të papërgatitura për pritjen e të huajve që hynë në Shqipëri në vitet 2012-2017, si pjesë e lëvizjeve masive të azilkërkuesve në Ballkanin Perëndimor.³⁸ Kështu, deri në fund të vitit 2015, mjediset e pritjes në kufirin me Greqinë ishin të papërshtatshme.³⁹ Në pikën e kalimit të kufirit në Kakavijë (Gjirokastrë), që ishte pika kryesore e hyrjes së të huajve nga Greqia, nuk kishte mjedis për pritjen e përkohshme të të huajve. Monitorimi i kryer në Kakavijë nga ekipi i KShH-së në vitin 2015, evidentoi se dhoma e pritjes ishte në kushte jo të përshtatshme, pavarësisht se në kohën e monitorimit aty ndodheshin 6 shtetas të huaj, 4 nga Siria dhe 2 nga Afganistani. Edhe në Pustec, deri në vitin 2015 situata ishte shumë e rëndë: nuk kishte ujë, drita, krevate apo shtroje, si edhe pajisje të tjera për higjienë personale. Në të njëjtin vit edhe Kapshtica ndodhej në një situatë të tillë: mungonin shtretërit dhe uji i pijshëm. Në 2015-n UNHCR-ja krijoi një mjedis akomodimi për 5 persona në Kapshticë, në formën e një çadre të posaçme. Edhe te pika e kalimit 'Tre urat', sipas monitorimeve të KShH-së kushtet ishin të papërshtatshme. Situata ishte më e pranueshme në Qafë-Botë, Qafë-Thanë dhe Tushemisht.

Në kufirin me Kosovën (në Kukës) dhe me Malin e Zi (në Shkodër), vende që përdoren nga azilkërkuesit si zona kufitare për të dalë nga territori, situata ishte e papërshtatshme deri në dhjetor të vitit 2017. Kështu, në pikën e kalimit të kufirit në Kukës (në kufi me Kosovën), nuk ka fare një mjedis të posaçëm për akomodimin e përkohshëm të azilkërkuesve. Edhe dhoma ku realizohet procesi i përzgjedhjes është tërësisht e papërshtatshme, shumë e vogël dhe nuk ka kushtet minimale (duke përfshirë edhe tualetin).⁴⁰ Situata ka qenë veçanërisht problematike, sidomos për të miturit dhe femrat.⁴¹ Edhe në zonën e kufirit me Malin e Zi nuk ekzistonte një mjedis për akomodimin e përkohshëm të azilkërkuesve. Deri në fund të vitit 2015 oficerët e kufirit dhe të migracionit në Shkodër kanë bashkëpunuar me Dioqezën katolike për rastet e familjeve, të miturve dhe femrave.

Qendra e përkohshme e pritjes së të huajve, nga vetë emri, duhet të ofrojë akomodim dhe të mundësojë një trajtim dinjitoz të të huajve që i nënshtrohen procesit të

³⁸ EU Progress Report 2014. Rekomandimi i Ombudsmanit, Igli Totozani <http://www.avokatipopullit.gov.al/sq/content/10122015-deklarate-e-avokatit-te-popullit-ne-diten-nderkombetare-te-te-drejtave-te-njeriut>.

³⁹ Monitorimi i KShH-së, 2014.

⁴⁰ Monitorimi i KShH-së, Gjirokastrë, Kakavijë, 2017. Shih edhe raportin e OSBE-së 'Needs Assessment of Frontline Officers involved in Pree-screening', i paraqitur më 7 dhjetor 2017, Tiranë.

⁴¹ Po aty, shih edhe Ikonimi (shën. 6).

përzgjedhjes në kufi, proces i cili mund të zgjasë deri në 10 orë. Kur procesi i përzgjedhjes finalizohet, por transporti i të huajit në mekanizmat përkatës nuk është i mundur të realizohet menjëherë për shkak të mungesës së mjeteve të transportit apo orarit të vonë, i huaji pa dokumentacionin e hyrjes (azilkërkues apo emigrant i parregullt) akomodohet në qendrën e bashkisë në Gjirokastrë, të rinovuar në vitin 2017.⁴²

Duhet theksuar se gjatë vitit 2016, UNHCR-ja dhe CARITAS-i kanë mbështetur policinë kufitare dhe të migracionit në lidhje me pritjen dhe akomodimin e të huajve të ndaluar në kufi, sidomos në rastet e familjeve me fëmijë.⁴³ Ndihami e organizatave të mësipërme ka sjellë përmirësime, kryesisht në Gjirokastrë, si pika qendrore e hyrjes së të huajve. Më konkretisht, pas mbështetjes financiare të UNHCR-së dhe CARITAS-it u rehabilitua ndërtesa për pritjen e përkohshme. Ndërtesa ka rreth 10 krevate, 5 për gratë/familjet dhe 5 për meshkujt.⁴⁴

Ndërsa në pikat kryesore të daljes së të huajve, më konkretisht në zonën e Kukësit (kufi me Kosovën) dhe në zonën e Shkodrës (kufi me Malin e Zi), në vitin 2016 CARITAS-i vuri në dispozicion një koordinator në gatishmëri të plotë (24 orë/7 ditë), për çdo nevojë që paraqiste policia e kufirit dhe migracionit. CARITAS-i mbulonte financiarisht pagesën për akomodim të emigrantëve të parregullt/azilkërkuesve në hotele të zonës, deri në çastin që policia e kufirit dhe migracionit mundësonte infrastrukturën për transportimin e tyre në qendrën e azilkërkuesve apo të emigrantëve të parregullt.

Në rastet kur nuk ka pasur shtretër të lirë në qendrën e përkohshme, CARITAS-i ka mbuluar edhe akomodimin në pikën e kalimit të kufirit me Greqinë (Kakavijës, Gjirokastrë).⁴⁵ Në këto raste, i huaji akomodohet në hotelet pranë zonës. **Nëse kemi parasysh faktin se mbështetja e ofruar nga CARITAS-i varet nga projektet, pra, nuk është e vazhdueshme, autoritetet shqiptare duhet të marrin masat që në pikat e kalimit, sidomos në Kukës dhe në Shkodër, të ketë një mjedis të pranueshëm, funksional, për një pritje të denjë të të huajve pa dokumentacionin e duhur.**⁴⁶ Një zhvillim mjaft pozitiv në këtë drejtim ka qenë ngritja e një qendre të përkohshme në zonën e Gjirokastrës (Gërhot), me një kapacitet akomodues prej 60 personash. Qendra, e cila u ngrit nga Organizata ndërkombëtare për migracionin (IOM), konsiston në kontejnerë të lëvizshëm, me kushtet bazike për akomodim.⁴⁷ Në rast të ndryshimit të dinamikave të flukseve të të huajve/azilkërkuesve në RSh, ajo mund të zhvendoset edhe në zona të tjera.

Edhe në pikat e kalimit të kufirit në Kukës dhe në Shkodër, pritjet që situata të ndryshojë në lidhje me mjediset e pritjes së përkohshme. Në ndërtesën e re të policisë së kufirit dhe migracionit në Kukës, e cila do të shërbejë për menaxhimin e integruar të kufirit ndërmjet Kosovës dhe Shqipërisë, është parashikuar edhe një mjedis për pritjen dhe intervistimin e të huajve.⁴⁸ Edhe në pikën e kalimit të kufirit Hani i Hotit,

⁴² Sipas informacionit të marrë nga UNHCR-ja.

⁴³ EU Progress Report 2016.

⁴⁴ Monitorimet e KShH-së, Gjirokastrë, Kakavijë, 2017.

⁴⁵ Sipas UNHCR-së, kjo ka vazhduar deri në fillimin e akomodimit të të huajve në një qendër të bashkisë, pas rinovimit të kësaj të fundit.

⁴⁶ Shih edhe raportin e OSBE-së: 'Needs Assessment of the Front-Line Officers Involved in the Pre-Screening Process', paraqitur më 7 dhjetor, 2017.

⁴⁷ Për hollësi të mëtejshme shih: *Raporti i monitorimit i KShH-së në Gjirokastrë*. Raporti evidenton kushte shumë të mira në këtë qendër.

⁴⁸ *Raporti i monitorimit i KShH-së*. Shih edhe raportin e OSBE-së (2017).

është planifikuar rikonstrukcioni dhe krijimi i mjediseve të posaçme për akomodimin e përkohshëm të të huajve të parregullt/azilkërkuesve.⁴⁹

Në vitin 2016, UNHCR-ja ofroi mjetet (live scanners) për marrjen e gjurmëve të gishtave në pikat e kalimit të kufirit, duke lehtësuar kështu burokracinë në lidhje me dërgimin dhe përpunimin e gjurmëve të drejtorinë qendrore.⁵⁰

Me hyrjen në fuqi të *Ligjit për mbrojtjen dhe të drejtat e fëmijës*, akomodimi i të miturve të pashoqëruar është një detyrë që u takon njësive të mbrojtjes së të miturve. Njësitë për mbrojtjen e të miturve duhet të marrin masa për akomodimin e të miturit të pashoqëruar në qendrat e kujdesit social, të administruara nga bashkitë. Punonjësit e kufirit dhe migracionit janë në dijeni se strehimi i të miturve është detyrë e njësive për të miturit në bashki. Kështu, në disa nga drejtoritë vendore të intervistuar prej ekipeve të monitorimit të KShH-së, punonjësit e kufirit dhe migracionit u shprehën se për të miturit e pashoqëruar duhet bashkëpunuar me strukturat për mbrojtjen e të miturve në çdo bashki.⁵¹ Por, deri në vitin 2017, mbështetja nga njësitë për mbrojtjen e të miturve ka qenë pothuaj inekzistente. Kjo i ka vënë autoritetet e kufirit dhe migracionit në vështirësi për këtë kategori të huajsh.

Ushqimi dhe shërbime të tjera bazë

Autoritetet shqiptare nuk ishin përgatitur as për ushqime, as për rroba apo shërbime të tjera të nevojshme për azilkërkuesit/emigrantët e padokumentuar. Në vitet 2012-2015, autoritetet e kufirit dhe migracionit nuk kishin buxhet për të përballuar nevojat për ushqim dhe veshje në pikat e kalimit të kufirit, madje as mbështetjen nga organizatat vendëse dhe të huaja. Në disa raste, oficerët e kufirit dhe migracionit kanë përdorur të ardhurat personale për të ofruar ushqim, sidomos kur bëhej fjalë për të miturit apo familjet.⁵² Në vitin 2015, një buxhet i kufizuar u alokua për të plotësuar nevojat në lidhje me ushqimin, por ky buxhet nuk plotësonte kërkesat bazike të të huajve të parregullt që hynë në RSh.

Në vitin 2016, UNCHR-ja dhe CARITAS-i u përfshinë në mënyrë intensive në pikat e kalimit të kufirit, duke ofruar paketa ushqimore, rroba dhe ilaçe, varësisht nga nevojat e të huajve. Nga monitorimet në pikat e kalimit të kufirit në Kukës, Shkodër, Gjirokastrë, Korçë, u evidentua mbështetja thelbësore që ofrohet prej UNHCR-së dhe CARITAS-it për akomodim, ndihmë mjekësore dhe ushqime.⁵³ Njësoj si për akomodimin, koordinatori i UNHCR-së dhe CARITAS-it është në dispozicion 24 orë, në pikat e kalimit të kufirit, për të dorëzuar paketën ushqimore, rroba apo të mira materiale të nevojshme për të huajt, sa herë që i kërkohet nga policia e kufirit dhe migracionit. Paketa ushqimore përfshin produkte bazë, por në raste specifike mund të sigurojnë edhe produkte shtesë, si qumësht për fëmijët apo ilaçe.⁵⁴ Mbështetja e CARITAS-it ka vazhduar edhe gjatë vitit 2017, në të gjitha pikat e kalimit të kufirit ku ka fluks të huajsh (kryesisht pika e kalimit të kufirit me Greqinë, si pikë hyrjeje në

⁴⁹ *Raporti i Monitorimit i KShH-së në Hanin e Hotit*, 19.09.2017.

⁵⁰ Sipas informacionit të marrë nga Lorena Isla Rodriguez, datë 05.04.2018.

⁵¹ Shih, për shembull, raportin e monitorimit të pikës së kalimit të kufirit në Kukës, 26.09.2017

⁵² Ikonometri (shën. 6).

⁵³ Monitorimet e KShH-së. Shih edhe: Ikonometri (shën. 6) dhe raportin e OSBE-së (shën. 46). Monitorimet kanë vënë në dukje mangësitë e procesit psiko-social për të huajt/azilkërkuesit.

⁵⁴ Po aty. Edhe IOM-ja caktoi një oficer informacioni në Gjirokastrë, i cili mbledh informacion në lidhje me numrin e azilkërkuesve/të huajve të padokumentuar.

territori dhe pika e kalimit të kufirit me Kosovën a Malin e Zi, si pika daljeje nga territori).

Shërbimet mjekësore

Organika e drejtorive rajonale të policisë së kufirit dhe migracionit nuk përfshin pozicionin e doktorit. Nevojat për shërbime mjekësore që mund të dalin gjatë procesit të përzgjedhjes mbulohen nga qendrat mjekësore publike të rretheve përkatëse. Policia e kufirit dhe migracionit raporton për raste sporadike të të huajve që kanë pasur nevojë për shërbime mjekësore, të cilat i kanë trajtuar duke e shoqëruar të sëmurin në urgjencë, në spital apo në qendrën mjekësore rajonale, në varësi të situatës.⁵⁵ Qendrat mjekësore kanë ofruar shërbimin e kërkuar, pra nuk ka pasur raste refuzimesh.⁵⁶ UNHCR-ja dhe CARITAS-i kanë dhënë ndihmën e tyre edhe nëpërmjet sigurimit të transportit, sa herë që u është kërkuar. CARITAS-i ka financuar edhe blerjen e ilaçeve të nevojshme.⁵⁷ Problematike ka qenë vetëm shërbimet e dentistit, pasi nuk sigurohen nga shërbimet publike të aksesueshme falas.⁵⁸

Policia e kufirit dhe migracionit në Gjirokastrë ka vënë në dukje nevojën për një doktor në pikën e kalimit të kufirit në Kakavijë, pas disa rasteve të të sëmurëve të infektuar me sëmundje ngjitëse.⁵⁹ Prania e një doktori në pikën e kalimit të kufirit, aty ku ndalohet i huaji dhe i nënshtrohet procesit të përzgjedhjes, mundëson identifikimin e shpejtë të rasteve me sëmundje ngjitëse, duke kufizuar përhapjen e sëmundjes te të huaj të tjerë apo te punonjësit e kufirit dhe migracionit. Gjatë procesit të ndalimit, intervistimit dhe transferimit të të huajve në mekanizmat përkatës (të azilit, emigrantëve të parregullt, viktimave të trafikimit të qenieve njerëzore), policia e kufirit dhe migracionit nuk përdor masa apo mjete mbrojtëse për të shmangur marrjen e ndonjë sëmundjeje ngjitëse.⁶⁰ Ata nuk mund të identifikojnë nëse të huajt e ndaluar, të cilët janë subjekt i procesit të intervistimit, vuajnë nga ndonjë sëmundje ngjitëse. Në fillim të vitit 2017, CARITAS-i mbështeti me të gjitha pajisjet e nevojshme rehabilitimin e një dhome mjekësore në pikën e kalimit të kufirit në Kakavijë, në kuadër të mbështetjes së përgjithshme që ofron për policinë e kufirit dhe migracionit.

Burimet njerëzore

Në vitet 2012-2016, flukset e të huajve të padokumentuar nxorën në pah edhe mangësitë në lidhje me personelin.⁶¹ Sipas legjislacionit shqiptar, procesi i përzgjedhjes mund të realizohet vetëm nga specialisti i përzgjedhjes ose përgjegjësi i turnit, pra, nuk mund të realizohet nga çdo punonjës i kufirit dhe migracionit.⁶² Për shkak të numrit të kufizuar të të huajve të parregullt, deri në vitin 2014, organograma

⁵⁵ Monitorimet e KShH-së. Shih edhe raportin e OSBE-së 'Needs assessment of frontline officers involved in pre-screening', 2017.

⁵⁶ Shih monitorimet e KShH-së. Për shembull, në pikën e kalimit të kufirit Hani i Hotit dhe Murriqan, autoritetet i janë drejtuar ndihmës së shpejtë dhe në raste specifike edhe spitalit rajonal në Shkodër. Edhe në Bilisht, autoritetet kanë marrë shërbime mjekësore nga qendra shëndetësore e zonës.

⁵⁷ Po aty.

⁵⁸ Monitorimi i KShH-së në Kakavijë (2015).

⁵⁹ Po aty. Shih edhe: Ikonimi (shën. 6), si edhe raportin e OSBE-së (shën. 46).

⁶⁰ Raporti i OSBE-së, po aty.

⁶¹ Raporti i progresit 2015 dhe raporti i OSBE-së (shën. 46). Shih edhe: Ikonimi (shën. 6).

⁶² Shih udhëzimin 293/2015.

e policisë së kufirit dhe migracionit parashikonte vetëm një oficer përzgjedhjeje në çdo drejtori rajonale. Kurse në pikat e kalimit të kufirit, detyrën e përzgjedhjes e kryente përgjegjësi i turnit. Megjithatë, përvoja e viteve 2014-2016 tregoi se, për të realizuar përzgjedhjen, nuk mjaftonte vetëm një specialist, sidomos në periudha kur ndaloheshin më shumë se 50 persona në ditë.⁶³ Nuk është e logjikshme të presësh që një punonjës i vetëm i policisë së kufirit të jetë vazhdimisht në dispozicion, 24 orë në ditë, 7 ditë në javë, sa herë që ndalohet i huaji. Në periudha fluksesh, kjo mund të shkaktojë mbingarkesë, lodhje të shtuar të punonjësit e përzgjedhjes, duke çuar edhe në gjendje të rënduar emocionale, gjë që mund të ndikojë në trajtimin e të huajve gjatë procesit të përzgjedhjes.⁶⁴ Grupet e monitoruesve të KShH-së nuk kanë konstatuar keqtrajtime të të huajve në kufi.⁶⁵ Punonjësit e policisë së kufirit dhe migracionit kanë treguar për përpjekjet e tyre në raste fluksesh, duke ofruar ushqime me të ardhurat personale, në një periudhë kur mungonte ndihma nga organizatat apo buxheti i alokuar për ushqim për të huajt. Sidoqoftë, janë raportuar dy situata në lidhje me grupe të huajsh, të cilët janë dhunuar sepse refuzonin të pranonin urdhrin e kthimit, duke kërkuar që të transferoheshin te strukturat e azilit. Në një rast, në vitin 2017, Gjykata e Rrethit Gjyqësor Gjirokastër evidentoi qartë ushtrimin e dhunës nga autoritetet e kufirit.⁶⁶

Organika e drejtorisë së kufirit ka jo vetëm mangësi të përgjithshme në përzgjedhjen e oficerëve, por edhe të punonjëseve femra, specialiste të përzgjedhjes. Në pjesën më të madhe të pikave të kalimit të kufirit, grupet e monitorimit nuk konstatuan punonjëse përzgjedhjeje femra në drejtoritë rajonale. Legjislacioni parashikon që femrat intervistohen nga oficerë policie femra. Sikundër përmendet më sipër, ka një prevalencë të femrave dhe fëmijëve që i janë nënshtruar procesit të përzgjedhjes, sidomos gjatë viteve 2015-2016. Prania e oficerëve femra është edhe më e rëndësishme për shkak të ndjeshmërisë apo traditës kulturore të azilkërkuesve/femrave të padokumentuara, që hynë në Shqipëri gjatë 3 viteve të fundit.⁶⁷ Shumica e tyre janë nga vende ku, për shkak të zakonit, gratë nuk lejohen të komunikojnë me meshkuj, për pasojë nuk u përgjigjen pyetjeve të oficerit të përzgjedhjes. Kjo ka ndodhur në disa raste, kur gratë azilkërkuese, të mbuluara, kanë refuzuar të përgjigjen ndaj oficerëve të përzgjedhjes, ose nuk mund të dëgjoheshin për shkak të shamisë me të cilën ishin mbuluar. Në një pjesë të mirë të rasteve, specialistët e përzgjedhjes i kanë realizuar intervistat në prani të familjarëve meshkuj, të cilët përgjigjen në vend të grave.⁶⁸ Kjo nuk është në përputhje me parimin e intervistimit individual gjatë përzgjedhjes së femrave, me qëllim që të identifikohen viktimat e mundshme të trafikimit të qenieve njerëzore, apo rastet e dhunës në familje.⁶⁹ Autoritetet e kufirit janë munduar që në këto raste të përfshijnë punonjëset femra të stafit, jo domosdoshmërisht specialiste përzgjedhjeje, të cilat marrin pjesë në proces së bashku me specialistin e përzgjedhjes.

⁶³ Shih edhe analizën e raportit të OSBE-së ‘Needs assessment of Front line officers involved in the pre-screening process’, dhjetor 2017.

⁶⁴ Po aty. Shih edhe: Ikonimi (shën. 6).

⁶⁵ Shih raportet e monitorimit të KShH-së.

⁶⁶ Intervistë me avokatin mbrojtës të azilkërkuesve, 24 janar 2018.

⁶⁷ Për informacione të tjera në lidhje me këtë shih edhe: Ikonimi (shën. 6) dhe raportin e OSBE-së (shën. 46).

⁶⁸ Po aty. Shih edhe raportin e OSCE-së në lidhje me sfidat e oficerëve të kufirit për të respektuar të drejtat e azilkërkuesve dhe kategorive vulnerabël në kufi, paraqitur më 7 dhjetor të 2017-s.

⁶⁹ Po aty.

Një problem i ngjashëm vërehet edhe në lidhje me punonjësën social/psikologun, në rast të të miturve të pashoqëruar. Legjislacioni shqiptar për përzgjedhjen parashikon që të miturit e pashoqëruar mund të intervistohen vetëm në prani të psikologut/punonjësës sociale. Në Gjirokastrë, strukturat e policisë së kufirit dhe migracionit bashkëpunonin me psikologun në rastet e të miturve të pashoqëruar.⁷⁰ Por, në pikat e kalimit të kufirit në Kukës (kufirin e Kosovës) dhe në Shkodër (kufirin me Malin e Zi) nuk ka bashkëpunim të strukturuar me punonjës socialë/psikologë. Megjithatë, në Drejtorinë rajonale të kufirit dhe migracionit në Kukës, specialisti i migracionit u shpreh se, nëse do të kishin raste të miturish të pashoqëruar, do të kontaktonin me Drejtorinë e policisë së qarkut Kukës për të thirrur psikologun.⁷¹ Edhe në Korçë punonjësit e kufirit u shprehen se në rastet kur do të kishte të mitur, do të kërkohej ndihma nga strukturat e bashkisë në lidhje me punonjësit socialë/psikologë. Megjithatë, linja e bashkëpunimit-komunikimit me këto zyra nuk ishte shumë e qartë. Procesi i intervistimit të të miturit dhe prania e psikologut duhet të realizohet në një kohë sa më të shkurtër. Pra, nuk ka mundësi për shkresa dhe komunikime të tejkujtura burokratike. Për pasojë, është e nevojshme të përcaktohet një procedurë e qartë bashkëpunimi, një linjë direkte dhe e shpejtë komunikimi me shërbimin social apo psikologun/punonjësën social. Në disa pika kufiri, specialistët e kufirit evidentuan vështirësitë për të siguruar praninë e punonjësit social dhe mungesën e një bashkëpunimi të institucionalizuar me njësitë e mbrojtjes së të miturve në bashki. Në raste të tjera, çështja e psikologut, në kushtet e mungesës së bashkëpunimit të institucionalizuar me bashkitë është zgjidhur nga UNHCR-ja dhe CARITAS-i (Qafë-Botë, në rastin e dy të miturve).⁷²

Në vitin 2017, falë ndërhyrjeve të UNHCR-së dhe CARITAS-it, specialistët për mbrojtjen e fëmijëve kanë qenë më aktivë gjatë procesit të përzgjedhjes dhe identifikimi i të miturve azilkërkues të pashoqëruar çoi në rritjen e numrit të tyre nga 7 në 24 persona. Në pjesën më të madhe të pikave të kalimit të kufirit të monitoruara, punonjësit e kufirit argumentojnë se gjatë viteve 2014-2016, pjesa më e madhe e të miturve azilkërkues kanë qenë në praninë e familjarëve dhe të afërmeve. Pavarësisht nga ky argument, autoritetet e kufirit dhe migracionit duhet të kenë një listë punonjësish socialë ose psikologësh, në gatishmëri për të qenë të pranishëm gjatë intervistimit të të miturve. Në rastin më të mirë, punonjësi social mund të përfshihet në strukturën e drejtorisë së kufirit dhe migracionit, sidomos aty ku ka flukse të shtuara të huajsh të padokumentuar. Në të kundërt, Drejtoria e kufirit dhe migracionit duhet të nënshkruajë marrëveshje bashkëpunimi me shërbimet sociale, si dhe me njësitë e mbrojtjes së të miturve të ngritura në çdo bashki, të cilat duhet të jenë në gatishmëri të plotë në çdo rast të intervistimit të të miturve të pashoqëruar. Kjo është në përputhje me *Ligjin për të drejtat dhe mbrojtjen e të miturve*, i cili parashikon detyrimin e njësive për mbrojtjen e të miturve që të caktojnë punonjës socialë/psikologë dhe përfaqësues ligjorë për të miturit e pashoqëruar, të cilët janë subjekt i një procesi administrativ apo gjyqësor.

⁷⁰ Monitorimi i KShH-së në Gjirokastrë. Shih edhe: Ikonimi (shën. 6) dhe raportin e OSBE-së (shën. 46)

⁷¹ Monitorimi i KShH-së në Kukës.

⁷² Shih monitorimin e KShH në Qafë-Botë, 2017.

Përkthyesit

Përkthimi ishte njëra ndër sfidat kryesore që ndeshën punonjësit e kufirit dhe migracionit gjatë procesit të përzgjedhjes në vitet 2012-2017. Drejtoritë rajonale të kufirit dhe migracionit, si dhe pikat e kalimit të kufirit nuk kishin listë përkthyesish të certifikuar dhe as buxhet specifik për përkthyesit. Deri në vitin 2015, punonjësit e kufirit përdornin shtetasit shqiptarë që kanë studiuar në vendet arabe dhe njihnin gjuhët e një pjese të mirë të azilkërkuesve.⁷³ Po ashtu, në disa raste, imamët ndihmuan me shërbime përkthimi, sidomos në zonën e kufirit me Kosovën dhe Malin e Zi. Në Korçë, për gjuhën arabe ka pasur bashkëpunim me punonjës nga medreseja e qytetit. Në zonën e Shkodrës, për përkthimin gjatë procesit të përzgjedhjes për gjuhët perse dhe indiane kanë ndihmuar motrat e Dioqezës katolike.⁷⁴ Në raste tjera, policia e kufirit dhe migracionit ka përdorur si përkthyes një nga personat e grupit të azilkërkuesve/të huajve me qëndrim të parregullt, që dinte anglisht dhe përkthente për të gjithë grupin. Në Kakavijë, sipas monitorimit të vitit 2015, intervistimi në disa raste bëhej në gjuhën greke, e cila ishte gjuha që fliste punonjësi që bënte intervistimin, por përdorehin edhe gjuhët angleze apo turke, kur këto të fundit njiheshin nga punonjësit. Po kështu, në Kapshticë, intervistimi bëhej në gjuhën angleze, franceze, arabe apo turke, nga personeli që njihnte këto gjuhë. Pavarësisht se personeli mund të ketë njohje të mjaftueshme të gjuhës, është e nevojshme që përkthimi të bëhet nga përkthyes të autorizuar. Zgjidhjet e improvizuara nga policia e kufirit dhe migracionit nuk përputhen me dispozitat ligjore për përzgjedhjen, të cilat kërkojnë intervistim individual dhe në praninë e një përkthyesi të certifikuar.

Prania e përkthyesit është e domosdoshme jo vetëm se mundëson specialistin e përzgjedhjes për të kuptuar arsyet e hyrjes së të huajit në mënyrë të parregullt në territorin e RSh-së, por edhe sepse informon të huajin mbi të drejtat e tij, mundësitë për të kërkuar azil dhe procedurat e azilit. Numri i kufizuar i kërkesave për azil gjatë viteve 2014-2015 mund t'u atribuohet, në një farë mase, edhe mangësive të përkthimit. Për të shmangur ndikimin e mungesës së përkthimit, UNHCR-ja përktheu formularin e përzgjedhjes që përdorte drejtoria e kufirit dhe migracionit në gjuhën angleze, arabe, pashto dhe perse.⁷⁵ Po ashtu, UNHCR-ja, RMSA-ja, CARITAS-i dhe Avokati i Popullit hartuan fletëpalosje informative në gjuhët angleze, arabe, pashto dhe persisht. Këto fletëpalosje informative janë vendosur në mjediset ku realizohet procesi i përzgjedhjes. Organizatat ndërkombëtare dhe vendëse, nëpërmjet fletëpalosjeve, kanë nxitur vazhdimisht punonjësit e kufirit dhe migracionit që t'i informojnë të huajt e padokumentuar me të drejtat e tyre, duke përfshirë të drejtën për azil. Duke u informuar mbi të drejtat e azilkërkuesve dhe emigrantëve të parregullt nëpërmjet një gjuhe që e kuptojnë, të huajt ndërgjegjësohen për mundësitë që kanë për të kërkuar azil, për procedurat gjatë dhe pas procesit të përzgjedhjes, si dhe për procedurat e azilit. UNHCR-ja dhe CARITAS-i kanë instaluar edhe disa tabela informative në disa pika kalimi kufitar (rreth 23 billboards), në të cilat është vendosur një numër telefoni i UNHCR-së për këdo që ka nevojë për ndihmë, i aksesueshëm në çdo kohë (24 orë në ditë/në 7 ditë të javës).⁷⁶ Në praktikë, ky numër telefoni është përdorur pak nga azilkërkuesit. Në pjesën më të madhe të rasteve, UNHCR-ja ka ofruar ndihmën e saj drejtpërdrejt te të huajt azilkërkues, nëpërmjet përfaqësuesve që kanë në pikat e kalimit të kufirit, sidomos në Gjirokastrë. Që prej fillimit të vitit 2016,

⁷³ Ikonomi (shën. 6).

⁷⁴ Raporti i OSBE-së (shën. 46).

⁷⁵ Po aty.

⁷⁶ Informacion nga L. Rodriguez, UNHCR (prill 2017). Shih edhe më sipër.

në pikat e kalimit të kufirit, UNHCR-ja ka lehtësuar edhe identifikimin e përkthyesve dhe ka mbuluar financiarisht kostot e përkthimit gjatë procesit të përzgjedhjes.⁷⁷

Departamenti i kufirit dhe migracionit në Ministrinë e Brendshme është përpjekur të trajtojë gradualisht çështjen e përkthyesve, duke identifikuar një listë përkthyesish, kryesisht nga Tirana, por të gatshëm për të udhëtuar në pikat e kalimit të kufirit që kanë pasur numrin më të madh të të huajve. Në drejtorinë e Korçës, intervistuesit u informuan për marrje masash për përkthyesit, të cilët punësoheshin me kohë të pjesshme në bazë të nevojave. Megjithatë, çështja e pagesës së përkthyesve vazhdon të jetë një problem, sidomos për drejtoritë rajonale.

Procesi i përzgjedhjes

Të gjithë të huajt e padokumentuar që hyjnë në Shqipëri duhet t'i nënshtrohen procesit të përzgjedhjes. Baza ligjore aktuale për procesin e përzgjedhjes është udhëzimi numër 293/2015,⁷⁸ i cili përcakton procedurat e përzgjedhjes dhe modalitetet e transferimit të të huajve në mekanizmat specifikë. Në përfundim të procesit të përzgjedhjes, specialisti i përzgjedhjes vendos nëse i huaji i padokumentuar është azilkërkues, i huaj në nevojë për mbrojtje, emigrant i parregullt, i mitur i pashoqëruar, viktimë e trafikimit të qenieve njerëzore apo viktimë e mundshme e trafikimit të qenieve njerëzore.⁷⁹ Në varësi të kategorizimit nga specialisti i përzgjedhjes, realizohet transferimi i të huajve në mekanizmat përkatës, për të siguruar mbrojtjen e nevojshme, veçanërisht për kategoritë vulnerabël. Procesi i përzgjedhjes mund të zgjasë deri në 10 orë. Nëse tejkalohet ky afat, në regjistrin e të huajve bëhet shënimi përkatës mbi arsyet që çuan në tejkalimin e afateve.

Disa misione monitoruese të institucioneve dhe organizatave në vend kanë evidentuar vështirësitë dhe sfidat për realizimin e procesit të përzgjedhjes për flukset e të huajve që hynë nga Greqia. Kështu, raporti i vitit 2015, i Komisionit European (që i referohet situatës së vitit 2014), evidenton si në vijim:

Procesi i përzgjedhjes në kufi dhe kapacitetet e pritjes së emigrantëve të parregullt duhet të përmirësohen, veçanërisht në kufirin jugor, për të adresuar flukset në rritje të emigrantëve. Regjistrimi dhe mekanizmat e referimit duhet të konsolidohen më shumë.⁸⁰

Raporti rekomandon që ekipet e mandatuara me procedurat administrative për të huajt e parregullt në kufi apo në drejtoritë rajonale të kufirit, duhet të mbështeten me bazë materiale dhe me shërbime të përkthimit, me qëllim që të sigurohet se çdo i huaj që

⁷⁷ Monitorimet e KShH-së. Shih, për shembull, monitorimin e KShH-së në pikën e kalimit të kufirit në Hanin e Hotit. Shërbimet e përkthimit mundësohen nga organizata CARITAS.

⁷⁸ Udhëzimi 293/2015, 'Mbi procedurat e trajtimit të shtetasve të huaj me qëndrim të parregullt në territorin e Republikës së Shqipërisë'. Për një analizë më të hollësishme të *Urdhrit të përzgjedhjes* dhe problematikave të tij shih raportin e UNHCR-aë (Tiranë), të paraqitur më 7 dhjetor 2017.

⁷⁹ Udhëzimi 293/2015. Shih edhe raportin e OSBE-së (shën. 46).

⁸⁰ Progres-raporti i Bashkimit European për Shqipërinë (2015). Për një analizë më të hollësishme të nevojave për realizimin e procesit të përzgjedhjes shih edhe: Ikonomi (shën. 6) dhe raportin e OSBE-së (shën. 46).

gjendet në mënyrë të parregullt në territorin shqiptar, të kuptojë qartë të drejtat e tij/saj dhe të shprehë qartësisht nëse kërkon azil në Republikën e Shqipërisë.⁸¹

Në shumë raste, problematikat në lidhje me procesin e përzgjedhjes kanë qenë rezultat i numrit të kufizuar të specialistëve të përzgjedhjes, si dhe i mungesës së mjediseve të përshtatshme për pritjen dhe intervistimin e të huajve. Një vështirësi e shtuar ka qenë edhe mungesa e përkthyesve, e cila në thelb ka paralizuar aftësinë e autoriteteve për të informuar të huajin mbi të drejtat e tij, duke përfshirë edhe të drejtën për të kërkuar azil. Por, në vitet e fundit vërehet edhe një paragjykim i autoriteteve shqiptare në përgjithësi, sipas të cilit të huajt e parregullt që hyjnë nga Greqia synojnë vetëm të kalojnë transit dhe jo të kërkojnë mbrojtje/azil, gjë që ka ndikuar në aksesin efektiv të të huajve në sistemin e azilit.⁸²

Edhe nëse shumica e të huajve që hyjnë në RSh gjatë flukseve të lëvizjes në Ballkanin Perëndimor mund të kenë synuar të udhëtojnë transit, në praktikë paragjykimi i autoriteteve se kushdo që hyn nga Greqia është emigrant ekonomik transit dhe jo azilkërkues, cenon aksesin efektiv në mekanizmat e azilit, madje edhe për ato raste (sado të kufizuara), kur të huajt kërkojnë mbrojtje në Shqipëri. **Për pasojë, duhet pasur kujdes që në çdo rast procesi i përzgjedhjes të realizohet me rigorozitet, edhe aty ku specialisti i përzgjedhjes mund të ketë bindjen se është në kushtet e një imigranti të parregullt dhe jo të një azilkërkuesi.** Me fjalë të tjera, specialisti i përzgjedhjes duhet të parashtrojë në formularin e përzgjedhjes pretendimet e të huajit që është subjekt i përzgjedhjes, duke përfshirë edhe kërkesën për azil, dhe jo opinionin personal mbi të huajin, madje as në rastet kur beson se nuk janë kushtet për azil. Oficeri i përzgjedhjes nuk ka atributin të bëjë vlerësimin nëse kërkesa për azil është e mbështetur apo jo dhe as të paragjykojë thelbin e pretendimeve të të huajit; ai ka thjesht detyrën e transferimit të të huajve në mekanizmat përkatës, duke u mbështetur në deklaratat e tyre, të pasqyruara në formularin e përzgjedhjes.

Sipas policisë së kufirit dhe migracionit, të huajt që hyjnë nga kufiri me Greqinë kërkojnë azil për t'u strehuar përkohësisht në qendrën kombëtare të azilit, e cila është një qendër e hapur (ndryshe nga qendra për emigrantët e parregullt, që është qendër e mbyllur), dhe largohen prej aty kur bien në kontakt me persona që u mundësojnë kalimin e kufirit me Kosovën apo Malin e Zi. Ky argument mbështetet nga numri i lartë i kërkesave për azil të lëna përgjysmë apo të pezulluara.⁸³ Pavarësisht nga kjo, specialistët e përzgjedhjes nuk duhet t'i mohojnë askujt që vjen nga vende ku ka luftë apo situata që mund të rrezikojnë jetën, aksesin në sistemin e azilit.⁸⁴

Në praktikë ka pasur raste kur azilkërkuesve u është refuzuar transferimi në mekanizmat e azilit, për shkak të paragjykimit të specialistëve të përzgjedhjes për

⁸¹ Po aty. Shih edhe rekomandimet e Avokatit të Popullit, drejtuar kryeministrit shqiptar mbi masat që duhen marrë për pritjen e azilkërkuesve që lëvizin në Ballkan, datë 07.04.2016.

⁸² Shih raportet e monitorimit nga KShH-ja. Gjatë takimeve me punonjës të kufirit dhe migracionit është shprehur fakti se të huajt vijnë për të kaluar transit. Shih edhe *Profili i zgjeruar i migracionit 2012-2014* dhe *Profili i migracionit 2016*. Shih edhe: Ikonomi (shën. 6).

⁸³ Për hollësi të mëtejshme shih: Ikonomi (shën. 6) dhe raporti i OSBE-së (shën. 46).

⁸⁴ Po aty. Autoritetet e kufirit dhe migracionit argumentojnë se të huajt e parregullt nuk janë azilkërkues të mirëfilltë, por të huajt që abuzojnë me sistemin e azilit në RSh. Ata u referohen rasteve të personave që janë kapur disa herë, një herë në kufirin me Greqinë, si pika e hyrjes në territor dhe më pas në kufirin me Malin e Zi ose me Kosovën, si pika e daljes nga territori.

abuzim me sistemin e azilit. Kështu, në një rast, autoritetet shqiptare kanë marrë vendim për kthimin në Greqi të dy shtetasve nga Eritrea, të cilët më pas i kanë futur në qendrën e mbyllur, duke i trajtuar si emigrantë të parregullt. Në qendrën e mbyllur shtetasit nga Eritrea kanë kërkuar azil, kërkesë që nuk u pranua nga autoritetet e qendrës, në kundërshtim me legjislacionin për azilin.⁸⁵ Një situatë e ngjashme me atë të shtetasve nga Eritrea është përsëritur edhe në vitin 2017. Autoritetet e kufirit në Gjirokastrë urdhëruan kthimin në Greqi të disa shtetasve nga Irani, të cilët në të vërtetë duhet të trajtoheshin si azilkërkues.⁸⁶ Në këtë rast, paragjykimi i policisë së kufirit dhe migracionit, se të huajt abuzojnë me sistemin e azilit prevaloi ndaj detyrimit për të respektuar të drejtën e çdo individi për trajtim dinjitoz dhe akses efektiv në mekanizmat e azilit.

Policia e kufirit dhe migracionit duhet t'i kategorizonte si azilkërkues shtetasit nga vende ku ka luftë, veçanërisht sirianët, në përputhje me pyetjen që përmban formulari i përzgjedhjes për arsyet e largimit nga vendi i origjinës.⁸⁷ Përkundrazi, pothuajse të gjithë u kthyen në Greqi, pasi u trajtuan si emigrantë të parregullt.⁸⁸ Me të drejtë, Avokati i Popullit rekomandoi që shteti shqiptar duhet t'i trajtojë në mënyrë humane azilkërkuesit dhe t'u ofrojë mbrojtje pa paragjykuar interesin e tyre për të vijuar në vendet e tjera të Bashkimit Europian. Sipas Avokatit të Popullit, *çdo politikë sigurie e ndërmarrë në këtë situatë, nuk duhet të shkelë të drejtat e njeriut*. Avokati i Popullit bëri thirrje për ofrimin e mbrojtjes së përkohshme ndaj azilkërkuesve, duke rekomanduar si në vijim: *Qeveria e Republikës së Shqipërisë të shpallë, në përputhje me ligjin "Për azilin në Republikën e Shqipërisë", njohjen e mbrojtjes së përkohshme për shkaqe të fluksit masiv për personat e ardhur nga vendet me një sfond të përbashkët dhe botërisht të njohur persekutimi, që përcakton gjasat që personat të jenë në kushtet e nevojës për mbrojtje ndërkombëtare. Refugjatëve dhe emigrantëve duhet t'u garantohet individualisht akses efektiv në procedurat e azilit, pa diskriminim*.⁸⁹ Marrja e masave për të ofruar akses efektiv në mbrojtjen ndërkombëtare për azilkërkuesit gjatë procesit të përzgjedhjes u evidentua edhe nga raporti i progresit i Komisionit Europian që në vitin 2014.⁹⁰

Për sa më sipër, autoritetet e kufirit dhe migracionit duhet t'i orientojnë specialistët e përzgjedhjes që në të gjitha rastet të respektojnë kërkesën e çdo të huaji, pa paragjykim, në lidhje me arsyet e hyrjes së tyre në RSh. Gjithashtu, autoritetet drejtuese të kufirit dhe migracionit duhet të japin udhëzime ndaj specialistëve të përzgjedhjes që t'i kategorizojnë të huajt e ardhur nga vende ku ka luftë, të paktën sirianët, si azilkërkues dhe jo si emigrantë të parregullt. Po ashtu, të mundësojnë edhe akses efektiv në strukturat e azilit.

⁸⁵ Shih vendimin e Gjykatës Administrative të Vlorës (2014), sqaruar në seksionin që lidhet me praktikën e gjykatave.

⁸⁶ Informacion nga avokati i azilkërkuesve në këtë proces gjyqësor. Në këtë rast u evidentua edhe ushtrim dhune nga punonjësit e kufirit dhe migracionit ndaj të huajve që kërkuan azil.

⁸⁷ Formulari i përzgjedhjes përmban pyetjen: *Pse u larguat nga vendi i origjinës?*

⁸⁸ Informacion i marrë gjatë intervistave me punonjës të kufirit dhe migracionit në Gjirokastrë, Kukës dhe Shkodër. Për hollësi të mëtejshme shih edhe raportin e OSBE-së 'Needs assessment of the Frontline officers involved in Pre-screening', 2017.

⁸⁹ Shih rekomandimin e Avokatit të Popullit për qeverinë shqiptare (2016)

⁹⁰ Shih raportin e progresit të Komisionit Europian, 2014, në: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20141008-albania-progress-report_en.pdf

Strehimi në qendrën e azilit

Nëse i huaji kërkon azil, drejtorja rajonale/vendore e kufirit dhe migracionit ku është kryer procesi i përzgjedhjes duhet të informojë Drejtorinë e migracionit në Ministrinë e Brendshme, Departamentin e azilit dhe të refugjatëve në Ministrinë e Brendshme, si edhe Qendrën kombëtare pritëse të azilkërkuesve.⁹¹ Drejtorja rajonale/vendore bashkërendon punën për transportin dhe shoqërimin e azilkërkuesit në Qendrën kombëtare pritëse për azilkërkues në Tiranë dhe e dorëzon azilkërkuesin pranë këtij autoriteti, kundrejt procesverbalit të dorëzimit, i cili mbahet në dy kopje. Në rastet kur ka pasur rritje të fluksit të azilkërkuesve, si në vitet 2014-2016, transporti dhe shoqërimi janë shoqëruar me problematika, për shkak të mungesës së mjeteve të transportit, por edhe të personelit të kufirit dhe migracionit përgjegjës për shoqërimin. Përfshirja e UNHCR-së dhe CARITAS-it në fund të vitit 2015 dhe gjatë vitit 2016 e në vazhdim e lehtësoi situatën, pasi dy organizatat ofruan mbështetje të vazhdueshme, sa herë u kërkohej kjo nga policia e kufirit dhe migracionit.

Në praktikë, procesi i komunikimit për transferimin e azilkërkuesve në mekanizmat e azilit ndërmjet drejtorive rajonale/vendore të kufirit dhe migracionit me autoritetin për azilin realizohet nëpërmjet Drejtorisë qendrore të kufirit dhe migracionit në Ministrinë e Brendshme. Për ta thënë më thjeshtë, drejtori rajonal/vendor i kufirit i komunikon Drejtorisë qendrore të migracionit në Ministrinë e Brendshme për rastet e azilit që janë konstatuar dhe kjo e fundit informon drejtuesin e Drejtorisë së azilit në Ministrinë e Brendshme. Drejtoritë rajonale/vendore të kufirit mund të fillojnë procesin e transportimit të azilkërkuesit në qendër, vetëm pas informimit të Drejtorisë së azilit në Ministrinë e Brendshme. Për shkak të vonesave që mund të sjellë ky komunikim, sidomos në rastet kur drejtuesi i Drejtorisë së azilit mund të mos përgjigjet për arsye pune (takim, udhëtim jashtë etj.), me të drejtë është sugjeruar që komunikimi i drejtorive rajonale të kufirit dhe migracionit në lidhje me transferimin e azilkërkuesve në mekanizmat e azilit, të bëhet direkt me Departamentin e azilit, nëpërmjet një numri të vendosur posaçërisht për këtë qëllim, dhe jo duke telefonuar ekskluzivisht drejtuesin e departamentit.⁹² Pra, kur specialisti i përzgjedhjes e kategorizon një të huaj si azilkërkues dhe plotëson praktikën, e cila firmoset nga drejtori i drejtorisë rajonale, ky i fundit duhet të ketë mundësinë të informojë direkt Drejtorinë e azilit, nëpërmjet numrit të vendosur për këtë qëllim, dhe jo të presë që kjo procedure të kryhet nga Drejtorja qendrore e kufirit dhe migracionit. Kjo mënyrë është në përputhje edhe me procedurën e parashikuar në urdhrin e ministrit për dërgimin e rastit nga autoriteti përgjegjës për kufirin dhe migracionin, tek autoriteti përgjegjës për azilin dhe refugjatët.⁹³ Për të shmangur burokratë, njoftimi me telefon zyrtar është më i shpejtë dhe më i efektshëm, por duhet të ketë një numër të vendosur për këtë qëllim dhe jo të përdoret numri i telefonit të drejtuesit të Departamentit të azilit. Duhet theksuar se bëhet fjalë për informim, jo për vendimmarrje apo pritje për miratim. Informimi bëhet me qëllim që autoriteti të marrë masat përkatëse për vijimin e procedurave përkatëse në lidhje me azilkërkuesin. Paralelisht, autoriteti i kufirit njofton, në një numër të vendosur për këtë qëllim, edhe

⁹¹ Shih udhëzimi 293/2015, seksioni IV, pika 3. Shih edhe urdhrin e ministrit të Punëve të Brendshme nr. 611, datë 1.12.2015, 'Për procedurën dhe rregullat për dërgimin e rastit nga autoriteti përgjegjës për kufirin dhe migracionin, tek autoriteti përgjegjës për azilin dhe refugjatët'.

⁹² Për hollësi të mëtejshme shih raportin e OSBE-së për 'Needs assessments of frontline officers involved in pre-screening', 2017 (shën. 46).

⁹³ Urdhri 611/2015 (shën. 91).

qendrën kombëtare të pritjes për azilkërkuesit, me qëllim marrjen e masave për pritjen e të huajit/të huajve që do të transportohen.

Qendra kombëtare pritëse për azilkërkuesit, e pozicionuar në Babrru të Tiranës, është qendra e vetme për akomodimin e azilkërkuesve. Deri në vitin 2017, kapaciteti i saj ishte 90-100 shtretër. Në vitin 2017, qendra iu nënshtrua një projekti zgjerimi, dhe pritjet që në fillim të vitit 2018, kur të përfundojnë punimet, të ketë një kapacitet strehues për rreth 200 persona. Nevoja për zgjerim të qendrës u bë urgjente sidomos gjatë flukseve të azilkërkuesve në vitin 2015-2016. Kështu, në një rast, në vitin 2016, autoritetet e qendrës u detyruan të akomodonin 180 azilkërkues, pra, një numër përtej kapaciteteve normale.⁹⁴

Ekipi monitorues i KShH-së, në monitorimin e datës 7 dhjetor 2017, identifikoi se në qendër ishin akomoduar rreth 46 azilkërkues, prej të cilëve 29 meshkuj, 7 femra dhe 10 të mitur (6 të mitur meshkuj dhe 4 të mitura femra). Për shkak të punimeve, salla e bibliotekës dhe këndi i lojërave të fëmijëve ishin përshtatur provizorisht si zyra për stafin. Stafi i qendrës, ndër të tjera përfshin 1 jurist, 1 punonjës social, 1 psikolog, 1 përkthyes të gjuhës angleze dhe 1 mjek.⁹⁵ Mjeku është pjesë e stafit që mbulohet financiarisht nga UNHCR-ja.

UNHCR-ja ka mbështetur financiarisht edhe rinovimet që po i bëhen qendrës, si dhe një pjesë të mirëmbajtjes. Ajo siguron edhe asistencë të vazhdueshme në lidhje me shërbimet shtesë që ofrohen për azilkërkuesit, ku përfshihen përkthyesit, psikologë dhe punonjës socialë, të cilët dërgohen nga UNHCR-ja në qendrën e mbyllur. UNHCR-ja mbështet edhe Departamentin e azilit në drejtorinë e brendshme, ku financon një pjesë të stafit mbështetës, përkthyes etj.. Asistenca ligjore për azilkërkuesit ofrohet nga Refugees and Emigrants Services Albania (RMSA), e cila financon dhe punon nën ombrellën e UNHCR-së.

Sipas raportit të monitorimit të KShH-së, në qendrën e pritjes së azilkërkuesve, në vitin 2016 ka pasur 1 866 persona, prej të cilëve 99 kanë qenë fëmijë.⁹⁶ Këta persona ishin kryesisht iranianë. Në vitin 2017 ka pasur 238 të akomoduar, pjesa më e madhe me shtetësi siriane, algjeriane, afgane, tuniziane etj. Qendra ka strehuar edhe të huaj azilkërkues të rikthyer për së dyti. Kështu, në vitin 2016 janë rikthyer 19 persona dhe, në vitin 2017 janë rikthyer 24 persona, për të cilët, sipas rastit, janë rifilluar procedurat nga e para, apo kanë vijuar procesin fillestar.

Në qoftë se azilkërkuesit duan të largohen nga Shqipëria, ndërkohë që kërkesa e tyre për azil është në proces, qendra asiston kthimin, duke marrë një deklaratë ku personi shpreh vullnetin për t'u larguar. Kërkesa i përcillet Drejtorisë së azilit në Ministrinë e Brendshme. Qendra nuk ndjek procedurat e kthimit vullnetar të asistuar deri në fund të tij. Drejtoria e azilit, pas marrjes së deklaratës, në bashkëpunim edhe me Drejtorinë e kufirit dhe migracionit, ndjek procedurat deri në largimin e këtyre shtetasve nga territori i Republikës së Shqipërisë.

⁹⁴ Shih raportin monitorues të KShH-së në Qendrën kombëtare të pritjes së azilkërkuesve, 7 dhjetor 2017.

⁹⁵ Po aty.

⁹⁶ Po aty. Ekipi monitorues arriti të merrte informacion vetëm për vitin 2016 dhe 2017.

Ligji për azilin parashikon që të huajt azilkërkues në qendër përfitojnë edhe një pagesë ditore (dietë) për nevoja ngushtësisht personale.⁹⁷ Nga informacioni i marrë gjatë monitorimeve u vu re se azilkërkuesit nuk e përfitonin praktikisht pagesën ditore. Por, në përputhje me ligjin për azilin, Qendra kombëtare e pritjes siguronte kushtet minimale të jetesës, akomodimin, ushqimin, shërbim mjekësor dhe kushtet minimale të higjienës.⁹⁸

Fëmijët në qendër janë subjekt i kujdesit të shtuar. Ata kanë të drejtë për aktivitete edukative, çlodhëse dhe zbavitëse. Megjithatë, në vitin 2017, dhoma për aktivitete për fëmijët ishte përshtatur për zyra, duke qenë se qendra po rikonstruktohej. Kjo padyshim që është një situatë e përkohshme dhe gjatë kësaj periudhe pritet që autoritetet të marrin masa alternative për realizimin e aktiviteteve të përshtatshme për të miturit. Ligji për azilin thekson parimin e interesit më të lartë të të miturit, i cili ka përparësi në lidhje me qëndrimin në qendër, por edhe sa i përket shqyrtimit me përparësi të aplikimeve për azil nga fëmijët e pashoqëruar.⁹⁹

Sipas autoriteteve të qendrës, azilkërkuesit trajtohen njësoj si shtetasit shqiptarë dhe u garantohen të drejtat e tyre.¹⁰⁰ Atyre u ofrohen kurse të ndryshme falas, të tilla si: kurse parukerie, rrobaqepësie, autoskolle etj.. Gjithashtu, ata marrin shërbime transporti falas (abone, në kuadër të bashkëpunimit me Ministrinë e Transporteve), kanë të drejtë të arsimohen, si dhe marrin shërbime mjekësore të ofruara nga marrëveshja e lidhur me disa spitale private që ofrojnë shërbime të ndryshme ndaj këtyre shtetasve.¹⁰¹

Të drejtat dhe përgjegjësitë në qendër bëhen të njohura sapo azilkërkuesi akomodohet në qendër. Në qendër gjenden edhe broshura informuese dhe sensibilizuese në gjuhën angleze, arabe etj., ku evidentohen të drejtat e azilkërkuesve. Një rol të rëndësishëm në garantimin e të drejtave të azilkërkuesve në Shqipëri luan ndihma ligjore që ofrohet kryesisht nga RMSA-ja. Po ashtu, UNHCR-ja, Kryqi i Kuq dhe CARITAS-i ofrojnë shërbimet e nevojshme të përkthimit dhe ato psiko-sociale. Mbështetja me përkthyes nga UNHCR-ja dhe CARITAS-i është veçanërisht e rëndësishme, pasi qendra jo gjithmonë i ka mundësitë të identifikojë dhe të vërë në dispozicion përkthyes, sidomos për gjuhët e rralla.

Në qendër ofrohet ushqim sipas një menyje të përcaktuar. Kjo ka bërë që në disa raste të evidentohen probleme kryesisht për gratë shtatzëna të akomoduara në qendër, qoftë edhe për fëmijët. Çështja e ushqimit është e lidhur edhe me kulturën apo traditat e ndryshme ushqimore. Qendra është përpjekur që të plotësojë kërkesat e azilkërkuesve, sidomos të femrave dhe të të miturve, duke ofruar të paktën 1 ditë në javë ushqim tradicional, që gatuhet shpesh edhe me përfshirjen e azilkërkuesve femra. Sipas raportit të monitorimit të KShH-së, norma standarde e ushqimit përmbush nevojat e azilkërkuesve, të paktën për sa i përket sasisë. Në kuadër të ristrukturimit të qendrës

⁹⁷ Neni 30 i ligjit për azilin.

⁹⁸ Shih nenin 32 të ligjit për azilin. Shih edhe raportin e monitorimit të KShH-së për Qendrën e pritjes së azilkërkuesve.

⁹⁹ Shih nenet 17 dhe 33 të ligjit për azilin.

¹⁰⁰ Shih bashkëngjitur raportin e monitorimit të KShH-së për qendrën e pritjes.

¹⁰¹ Po aty. Sipas raportit, autoritetet ofrojnë masa sigurim-shoqërimi për azilkërkuesit edhe gjatë lëvizjes, pra gjatë qëndrimit jashtë qendrës, për të shmangur gjendjen e ankthit dhe të pasigurisë ndaj të huajit.

pritet edhe ndërhyrja për përmirësimin/riarredimin e mensës, infrastruktura e së cilës është e vjetër.

Qendra ofron edhe mbështetje psiko-sociale. Sipas psikologes së qendrës, vazhdimisht realizohen biseda me të akomoduarit, si dhe kryhet vlerësimi psikologjik 1 herë në muaj.¹⁰² Në vitin 2017 nuk kishte një zyrë të posaçme për zhvillimin e seancave në qendër, por kjo pritet që të ndryshojë me mbarimin e rehabilitimit të qendrës. Për realizimin e kujdesit psiko-social kjo qendër bashkëpunon edhe me CARITAS-in, kryesisht në raste festash, duke organizuar aktivitete për fëmijët. Qendra ofron edhe shërbim mjekësor nëpërmjet një mjeku të përgjithshëm dhe një ndihmësinfermiereje.¹⁰³ Mjeku ofron vetëm shërbimin parësor.¹⁰⁴ Në raste urgjence, personat shoqërohen nga mjeku i qendrës, psikologja dhe punonjësja sociale, tek urgjenca kombëtare, në ndonjë rast tjetër në maternitet. Janë identifikuar raste të azilkërkuesve me stres psikologjik, por nuk janë ndjekur plotësisht nga mjeku apo psikologu, pasi azilkërkuesit nuk qëndrojnë për një kohë të gjatë në këtë qendër dhe nuk mund të vijohet me protokollin e nevojshëm për trajtimin e tyre.¹⁰⁵

Duke iu referuar rritjes së numrit të rasteve kur ka pasur nevojë për ndihmë mjekësore të specializuar, e cila nuk trajtohet dot nga mjeku i qendrës, është e domosdoshme që autoritetet e qendrës të bashkëpunojnë me spitalet për mjekë specialistë të fushave të ndryshme, me qëllim që të mundësohet prania e mjekut specialist në qendër, sapo të lindë nevoja, pa pritur që situata të shkojë në kushte të urgjencës.

Pavarësisht se qendra duhet të ofrojë mundësi për aktivitete rekreative, në periudhën e monitorimit nga KShH-ja nuk kishte të tilla. Biblioteka ishte e varfër për nga larmia e librave dhe librat ishin kryesisht në gjuhën shqipe. Vetëm librat fetarë ishin në gjuhë të ndryshme. Për pasojë, ishte e nevojshme që të pasurohej biblioteka me libra në gjuhë të ndryshme, të aksesueshme për të akomoduarit.

Ekipi i monitorimit evidentoi se dhomat ishin të përshtatshme për një kapacitet prej 3 dhe 4 personash, ndërsa mjediset kishin ngrohje dhe kushte optimale materiale, por edhe higjieno-sanitare. Qendra kishte edhe një dhomë për personat me aftësi të kufizuar, e përshtatur me të gjitha elementet përkatëse për këtë target-grup. Pra, qendra ofronte kushte dhe trajtim të pranueshëm në lidhje me akomodimin e azilkërkuesve,¹⁰⁶ por ekzistonte nevoja për rroba dhe veshmbathje.

Megjithëse Qendra kombëtare e pritjes së azilkërkuesve është e vetmja qendër akomoduese për azilkërkuesit në vend, për shkak të kapacitetit të kufizuar, azilkërkuesit që erdhën në vitet 2013-2016 nga Kampi i Lirisë në Irak nuk u strehuan

¹⁰² Shih monitorimin e KShH-së në Qendrën e pritjes së azilkërkuesve në Babrru.

¹⁰³ Në dhjetor të vitit 2017, ekipi i monitorimit i KShH-së evidentoi se 3 nga personat e akomoduar ishin të sëmurë. Shih raportin e monitorimit në Qendrën e pritjes së azilkërkuesve. Për shkak të rasteve të shtuara me depresion, ishte i nevojshëm shërbimi psikiatrik.

¹⁰⁴ Në këtë qendër nuk kryhen vizita periodike të azilkërkuesve. Vizitat kryhen vetëm atëherë kur personi kërkon vetë ndihmë mjekësore për shkak të dhimbjeve. Mjeku ka një zyrë të tij të vogël, në të cilën ndodhej një krevat (divan amator), si dhe një raft me ilaçe të ndryshme ambulatorie. Pra, nuk kishte një depo të mirëfilltë për mbajtjen e medikamenteve të ndryshme në raste emergjence. Ky mjek ofron vetëm ndihmën e parë. Monitorimi i KSH-së në Qendrën e pritjes së azilkërkuesve, dhjetor 2017.

¹⁰⁵ Po aty.

¹⁰⁶ Ekipi i monitorimit intervistoi edhe një të akomoduar në qendër për një kohë të gjatë, e cila vlerësoi trajtimin në qendër dhe kushtet optimale të jetesës.

në qendër, por në ndërtesa të marra me qira posaçërisht për ta, nën koordinimin e UNHCR-së. Në të vërtetë, UNHCR-ja monitoron e organizon akomodimin dhe çdo element tjetër të lidhur me qëndrimin e tyre në Shqipëri.

Procedurat e shqyrtimit të kërkesës për azil

Qendra kombëtare për azilin ka përgjegjësi për strehimin, ushqimin, veshjen, shërbimet mjekësore apo psiko-sociale, si dhe për shërbime të tjera të lidhura me mirëqenien e të huajit, por nuk ka autoritet për të vlerësuar aplikimin për azil. Kërkesa për azil shqyrtohet nga Drejtoria për azilin dhe refugjatët në Ministrinë e Brendshme.

Procesi i shqyrtimit të kërkesave për azil që realizohet në Drejtorinë e azilit duhet të garantojë të drejtën e azilkërkuesit për të parashtruar argumentet e tij të lidhura me pretendimin për azil. Kjo kërkon praninë e përkthyesve të licencuar, të cilët të mundësojnë komunikimin midis azilkërkuesve dhe specialistëve të Drejtorisë së azilit që vlerësojnë kërkesën e azilkërkuesit. Pavarësisht përpjekjeve maksimale të UNHCR-së për të identifikuar dhe për të vënë në dispozicion të Drejtorisë së azilit dhe refugjatëve, përkthyes të licencuar në të gjitha gjuhët e nevojshme, në varësi të origjinës së azilkërkuesit, sërish ka pasur probleme për gjetjen e përkthyesve të licencuar për gjuhët e rralla. Kjo është vënë në dukje edhe nga raportet e Bashkimit Europian, të cilët theksojnë mungesën e përkthyesve të kualifikuar si një shqetësim serioz të procesit të azilit.¹⁰⁷ Raporti i Komisionit Europian ka vënë në dukje edhe faktin se Drejtoria e azilit kishte proceduar ngadalë në shqyrtimin e kërkesave dhe vendimmarrjeve përkatëse.¹⁰⁸ Vonesat ishin rezultat edhe i mungesës së një njësie të specializuar për të mbledhur informacion nga vendet e origjinës.¹⁰⁹ Informacioni në lidhje me vendet e origjinës është thelbësor për të verifikuar vërtetësinë e pretendimeve të azilkërkuesit.

Në këtë kuadër, në raportin e progresit për vitin 2016 thuhet se kapaciteti i Drejtorisë së azilit për të vlerësuar pretendimet individuale është i dobët dhe ka nevojë për trajnime të mëtejshme, sidomos në lidhje me vendet e origjinës dhe me trajtimin e rasteve që kanë të bëjnë me personat vulnerabël, të cilët kanë hyrë ilegalisht në vend.¹¹⁰ Këto gjetje të raportit të progresit të Komisionit Europian, sipas drejtuesve të qendrës, nuk janë relevante për realitetin e vitit 2017, sepse në vitin 2017 Drejtoria për azilin pësoi një rritje të stafit, i alokuar nga UNHCR-ja dhe paguhet prej saj. Gjithsesi, duke iu referuar të dhënave në lidhje me diferencën e dukshme ndërmjet numrit të kërkesave për azil dhe numrit të vendimeve të marra nga Drejtoria e azilit (sipas Tabelës 1) në vitin 2015, është e qartë, ashtu sikundër evidenton edhe raporti i progresit, që drejtoria ka proceduar ngadalë. Në vitin 2016 ka pasur një rritje të vendimeve të marra, por sërish numri i tyre është i ulët në raport me aplikimet për azil.

Gjatë procesit të shqyrtimit të kërkesës, azilkërkuesit në Shqipëri janë përfaqësuar nga përfaqësuesi ligjor Refugee and Emigrant Services Albania (RMSA). RMSA-ja është e vetmja organizatë që u ofron azilkërkuesve, në të gjitha fazat e azilit në RSh, asistencë ligjore. Ndërsa UNHCR-ja, në përputhje edhe me ligjin për azilin, ka statusin e vëzhguesit gjatë procesit të vlerësimit të kërkesës nga Drejtoria e azilit.

¹⁰⁷ Shih raportin e progresit të Komisionit Europian të vitit 2014, 2015, 2016.

¹⁰⁸ Shih raportin e progresit të Komisionit Europian të vitit 2014, 2015 dhe 2016.

¹⁰⁹ EU Progress Report 2014, 2015 dhe 2016.

¹¹⁰ Po aty.

Sipas ligjit për azilin, i mituri azilkërkues i pashoqëruar duhet të përfaqësohet nga kujdestari ligjor. Ndërsa, ligji për të drejtat dhe mbrojtjen e të miturve specifikon qartë se në çdo procedurë administrative apo ligjore, të miturit duhet të kenë mbështetje ligjore dhe psiko-sociale. Në praktikë, kujdestari ligjor caktohet pasi i mituri azilkërkues artikulon kërkesën për azil. Pra, pasi ka shprehur kërkesën dhe arsyet përse kërkon azil. Kjo nuk është në përputhje me ligjet e sipërcituara. Sikundër është vënë në dukje edhe nga juristë që përfaqësojnë azilkërkuesit, ndaj çdo të mituri që është *prima facie* në nevojë për mbrojtje, duhet të caktohet një kujdestar ligjor, përpara se të fillojë procesi i shqyrtimit të kërkesës për azil.¹¹¹ Pra, që në çastin kur i mituri transferohet në sistemin e azilit, intervista e parë në lidhje me kërkesën e tij për azil duhet të realizohet në prani edhe të kujdestarit ligjor.

Sipas ligjit për azilin, gjatë kohës që kërkesa për azil është në shqyrtim, azilkërkuesi pajiset me leje të përkohshme qëndrimi. Nëse kërkesa për azil miratohet, po sipas ligjit për azilin, i huaji përfiton statusin e refugjatit, mbrojtje të përkohshme apo mbrojtje plotësuese, në varësi të aplikimit. Nëse kërkesa refuzohet, i huaji ka të drejtë ta apelojë vendimin në komisionin për azilin, i cili zotëron autoritetin për të shqyrtuar kërkesat në lidhje me refuzimet e aplikimit për azilin. Pavarësisht se ligji për azilin që parashikon ngritjen e komisionit të azilit dhe refugjatëve u miratua në vitin 2014, vendimi i Këshillit të Ministrave që rregulloi kuadrin procedural në lidhje me ngritjen e këtij komisioni u miratua dy vjet më vonë, pra, në vitin 2016.¹¹² Komisioni filloi nga puna në mars të vitit 2017. Përpara ngritjes dhe funksionimit të këtij komisioni kërkesat për apel janë dërguar direkt në gjykatë.

Komisioni për azilin dhe refugjatët është një organ kolegjal, me përfaqësues nga Ministria e Punëve të Jashtme, Ministria e Arsimit dhe Sportit, Ministria e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë, përfaqësues nga Shërbimi Informativ i Shtetit dhe një anëtar i Komitetit të Helsinkit. Vendimi për ngritjen e komisionit nuk specifikon kriteret në lidhje me kualifikimin e anëtarëve të komisionit, të cilët mund të kenë çfarëdolloj edukimi dhe përvojë. Këta anëtarë minimalisht duhet të kenë njohuri dhe përvojë në çështjet e azilit. Duhet theksuar se komisioni për azilin merr vendime për një çështje mjaft delikate dhe të lidhur me një nevojë jetësore për individin: nevojën për mbrojtje, ngase i rrezikohet jeta. Për pasojë, kualifikimi i duhur i personave të përfshirë në vendimmarrjen e komisionit duhet të jetë një kriter i rëndësishëm për emërimin e tyre.

Për shkak se Komisioni kombëtar për azilin nuk ka funksionuar gjatë vitit 2014-2016, kërkesat për apel ndaj vendimeve të refuzimit të Departamentit të azilit janë paraqitur në gjykatë. Duhet theksuar se, pa ndihmë ligjore, azilkërkuesit e kanë shumë të vështirë të kenë akses në sistemin gjyqësor shqiptar apo të apelojnë në gjykata. Deri në vitin 2017, ndihma ligjore për azilkërkuesit ofrohej vetëm nga një organizatë jofitimprurëse, RMSA-ja. Në rastet kur mund të ketë rritje të flukseve të azilkërkuesve, asistencë e ofruar vetëm nga një organizatë nuk do të jetë e mjaftueshme. Në këtë kontekst, duke iu referuar rritjes së fluksit të azilkërkuesve në vitin 2014, raporti i Bashkimit Europian në vitin 2014 vuri në dukje vështirësitë e azilkërkuesve për të aksesuar ndihmë ligjore gjatë gjithë fazave të azilit dhe sugjeroi

¹¹¹ Intervistë me A. Pipero, përfaqësues ligjor në proceset e azilit, në kuadër të veprimtarisë së RMSA-së.

¹¹² Vendimi 206, datë 16.03.2016, 'Për krijimin, përbërjen, organizimin dhe funksionimin e Komisionit kombëtar për azilin dhe refugjatët'.

marrjen e masave për të përmirësuar ‘aksesin në ndihmën ligjore dhe përfaqësimin ligjor të azilkërkuesve’.¹¹³

Në vitet 2013-2016, krahasuar me vitet e tjera, autoritetet e azilit kanë pasur një rritje të kërkesave për azil apo mbrojtje. Kështu, duke filluar që nga viti 2013 nisi procesi i shqyrtimit të kërkesave për mbrojtje të azilkërkuesve të pranuar nga “Kampi i Lirisë”, e cila në vitin 2016 arriti deri në 2 745 persona. Pavarësisht se ata janë pranuar nga Shqipëria si grup, paraprakisht, pa hyrë fare në territor, në bazë të një marrëveshjeje të shtetit shqiptar, formalizimi i statusit të tyre në Shqipëri i është lënë Drejtorisë së azilit në Ministrinë e Brendshme. Megjithëse një pjesë e tyre erdhën në Shqipëri prej vitit 2013 e në vazhdim, deri në qershor të vitit 2017, statusi i tyre nuk ishte përcaktuar përfundimisht, por mendohej se do të merrnin mbrojtje plotësuese.¹¹⁴ Kjo ka shkaktuar vonesa në lidhje me vendimmarrjen e Drejtorisë së azilit. Vonesat në vendimmarrje dhe procedime janë bërë shkak që numri i personave, të cilët kanë përfituar azil në RSh, të jetë shumë i ulët. Kështu, nga 427 persona, iranianë dhe sirianë, që aplikuan në vitin 2014, vetëm 10 prej tyre përfituan azil. Në fillim të vitit 2015 pati një rritje të kërkesave të pranuar, ku, nga 112 aplikime, 21 persona përfituan mbrojtje. Duke iu referuar ngadalësisë së punës së Departamentit të azilit, vonesave në vlerësimin e kërkesave për azil dhe numrit të kufizuar të kërkesave të pranuar, Bashkimi Europian rekomandon që Shqipëria duhet të përmirësojë procedurat në lidhje me vendimmarrjen për dhënien e statusit të mbrojtur, në përputhje me standardet ndërkombëtare’.¹¹⁵

Të drejtat e refugjatëve dhe personave që kanë përfituar mbrojtje të përkohshme ose plotësuese

Sikundër është përmendur më sipër, numri i personave që kanë përfituar status të mbrojtur gjatë viteve 2012-2016 ka qenë i kufizuar. Pa përmendur azilkërkuesit nga Kampi i Lirisë në Irak (muxhahedinët e Khalq), të cilët megjithëse nuk kanë marrë formalisht statusin, trajtohen *de facto* si persona në mbrojtje, numri i kërkesave të pranuar nga kategoritë e tjera të të huajve është shumë i ulët.

Sipas ligjit për azilin, personat që kanë përfituar statusin e refugjatit, mbrojtje plotësuese dhe mbrojtje të përkohshme, kanë një sërë të drejtash, të tilla si: e drejta për strehim, e drejta për shëndet, e drejta për mbrojtje sociale, e drejta për arsim fillor dhe të mesëm, e drejta për ndihmë ligjore, e drejta e besimit, e drejta e bashkimit familjar, e drejta për leje pune dhe leje qëndrimi, e drejta për dokument identifikimi dhe dokument udhëtimi.

Të huajt e pranuar nga Kampi i Lirisë janë vendosur në disa ndërtesa/pallate ekzistuese të përshtatura, në të cilat do të qëndrojnë përkohësisht, derisa të ngrihet një ndërtesë e posaçme. Kostot për strehimin e tyre nuk përballohen nga autoritetet shqiptare. Ata përfitojnë shërbime të vazhdueshme psiko-sociale, mjekësore dhe ligjore, që ofrohen nga RMSA-ja. UNHCR-ja dhe RMSA-ja monitorojnë dhe lehtësojnë procesin e integritit të tyre në RSh. Pavarësisht se integrimi i tyre në vend nuk ka kosto financiare për shtetin shqiptar, në praktikë ka pasur vështirësi. Kështu, mungesa e një dokumenti identifikimi sjell probleme në shumë dimensionë, si mundësia për të lidhur kontrata, marrja e mjediseve me qira, blerja e automjeteve apo

¹¹³ Progres-raporti i Komisionit Europian, 214.

¹¹⁴ Intervistë me A. Mele, Drejtoria e azilit, qershor 2017.

¹¹⁵ EU Progress Report, 2014 dhe 2015.

marrja e patentës, si dhe arsimimi. Deri në fund të vitit 2016, nga Drejtoria e azilit u lëshuan vetëm 18 dokumente identifikimi dhe udhëtimi. Autoritetet e azilit e lidhin problematikën për lëshimin e dokumenteve të identitetit dhe udhëtimit me kuadrin ligjor për regjistrimin në gjendjen civile. Nëse personat nuk janë të regjistruar në gjendjen civile, ata nuk përfitojnë dokument identiteti. Kjo u zgjidh vetëm në vitin 2017, me miratimin e udhëzimit të ministrit të Brendshëm 'Për regjistrimin në regjistrin kombëtar të gjendjes civile (të vitit 2010) të personave me status refugjati ose mbrojtje plotësuese' (nr. 28/2016).

UNHCR-ja, RMSA-ja dhe Bashkimi European kanë ngritur vazhdimisht problematikën e dokumenteve të udhëtimit dhe të identitetit, deri sa u miratua udhëzimi i ministrit të Brendshëm për regjistrimin e tyre në gjendjen civile.¹¹⁶ Progres-raportet e BE-së kanë evidentuar vit pas viti faktin se 'infrastruktura për lëshimin e dokumenteve të identitetit të refugjatëve është ngritur, por ende nuk ka filluar procesi i lëshimit të dokumentacionit; po ashtu, theksohet se procesi pritet të fillojë së shpejti'. Deri në vitin 2017, shumica e refugjatëve dhe personave që kishin përfituar mbrojtje plotësuese dhe të përkohshme përfitonin vetëm leje qëndrimi. Por leja e qëndrimit nuk i mundësonte të huajt për të dalë si palë në ato marrëdhënie juridiko-civile që duhen formalizuar me akte noteriale apo në lidhje me një sërë procesesh administrative, ku kërkohet pasaporta ose dokument tjetër identifikimi. Miratimi i udhëzimit për regjistrimin e refugjatëve apo personave që kanë përfituar mbrojtje mendohet se do të përshpejtojë punën e Drejtorisë së azilit për të lëshuar dokumentet e identifikimit dhe të udhëtimit. Gjatë takimit me drejtoreshën e azilit, na u vu në dispozicion specimeni i këtyre dokumenteve. Format i tyre ishte biometrik dhe i ngjashëm me dokumentet që lëshohen për shtetasit shqiptarë.

Refugjatët apo personat që kanë marrë mbrojtje plotësuese, të cilët nuk vijnë nga Kampi i Lirisë (pra jo iranianët), gjenden përballë sfidave të shtuara, edhe për shkak të mungesës së mbështetjes financiare. Në një studim të detajuar, Balla, Hereni, Pipero dhe Dyduch kanë identifikuar vështirësitë e personave që kanë përfituar mbrojtje në lidhje me akomodimin pas daljes nga Qendra kombëtare e azilkërkuesve, **mungesën e asistencës për të moshuarit dhe personat me aftësi të kufizuara, vështirësi në lidhje me aksesin në tregun e punës, vështirësi për të mësuar gjuhën, për t'u integruar në sistemin e arsimit etj.**¹¹⁷ Autoritetet shqiptare janë në dijeni të problematikës në lidhje me integrimin e refugjatëve. Kështu, në planin kombëtar për integrimin parashikohet se duhen marrë masa për integrimin e refugjatëve, në përputhje me dispozitat e ligjit për azilin. Edhe Komisioni European ka specifikuar faktin që autoritetet shqiptare duhet të forcojnë përpjekjet e tyre për të lehtësuar integrimin ekonomik dhe social të refugjatëve, përpjekje të cilat duhet të mbështeten nga një buxhet i besueshëm.¹¹⁸

¹¹⁶ Po aty. Shih edhe raportin e progresit të Komisionit European të vitit 2016. Diskutime në workshop-in e organizuar nga KSHH-së në lidhje me lotimin dhe advokacinë, në vitin 2017.

¹¹⁷ Shih *Sfidat e integrimit të refugjatëve në Shqipëri*, në: <http://rmsa.al/documentation/SFIDAT%20E%20INTEGRIMIT%20TE%20REFUGJATEVE%20NE%20SHQIPERI.pdf>.

¹¹⁸ Shih progres-aportin e Komisionit European, 2016, f 70, në: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_albania.pdf.

2.3 Praktika e gjykatave në lidhje me azilin

Një objektiv i këtij studimi ishte vlerësimi i kritereve në lidhje me vendimmarrjen nga Drejtoria e azilit, duke iu referuar vendimeve të kësaj të fundit, si dhe çështjeve që kanë përfunduar në gjykata për të apeluar vendimin që kjo drejtori ka marrë. Për këtë qëllim KShH-ja iu drejtua me kërkesë Drejtorisë së azilit për një numër të caktuar vendimesh (10 vendime për çdo vit përgjatë periudhës 2012-2017), por na u vu në dispozicion vetëm një vendim i plotë. Për pasojë, shqyrtimi i procesit të azilit dhe i kritereve që merren në konsideratë nga zyra e azilit është realizuar duke iu referuar informacionit që parashtrohet në vendimet e gjykatave ku janë apeluar vendimet refuzuese të Drejtorisë së azilit. Jemi të ndërgjegjshëm se vetëm duke iu referuar vendimeve të gjykatave nuk mund të merret një panoramë e plotë mbi procesin e azilit, kjo edhe për shkak se numri i këtyre vendimeve është i kufizuar. Megjithatë, jemi përpjekur të evidentojmë disa aspekte mbi standardin e mbrojtjes që përdor Drejtoria e azilit.

Edhe në vendimin që na u vu në dispozicion nga Drejtoria e azilit vërehet prania e avokatit të RMSA-së në procesin e shqyrtimit të kërkesës së azilkërkuesit nga kjo drejtori. Po ashtu, në këtë vendim evidentohet edhe prania e përkthyesit zyrtar të siguruar nga Ministria e Brendshme. Ndikimi pozitiv i mbrojtjes së specializuar në proceset gjyqësore për azilkërkuesit është i dukshëm, veçanërisht në krahasim me çështjet gjyqësore që kanë si subjekt emigrantët pa përfaqësim ligjor, të analizuarra gjerësisht në seksionin në vijim.

Nga shqyrtimi i vendimeve të gjykatave që prej vitit 2009 (megjithëse periudha 2009-2011 është jashtë periudhës së këtij objekti studimi, iu referuam për shkak të numrit të kufizuar të çështjeve),¹¹⁹ evidentohet një përmirësim gradual i punës së drejtorisë që vendos në lidhje me kërkesat për azil.

Kështu, në vitin 2009 autoriteti përgjegjës për azilin nuk ndiqte fare procedurat ligjore të parashikuara në ligjin për azilin. Në një vendim të saj, Gjykata e Apelit Tiranë, gjeti që Drejtoria për shtetësinë dhe refugjatët (si autoriteti vendimmarrës për azilin në vitin 2009) nuk kishte zhvilluar fare proces shqyrtimi në përputhje me bazën ligjore, për të verifikuar pretendimin e azilkërkuesit. Në të vërtetë, drejtoria argumentoi se ishte mbledhur për vlerësimin e kërkesës për azil në datën 21.04.2009.¹²⁰ Por, gjykata evidentoi po ashtu se Drejtoria për shtetësinë dhe refugjatët nuk e kishte zhvilluar mbledhjen formale për shqyrtimin e kërkesës për azil dhe nuk kishte njoftuar as UNHCR-në, e cila duhet të jetë e pranishme në proceset e vlerësimit të kërkesave për azil, në përputhje me ligjin për azilin. Drejtoria nuk mbajti ndonjë procesverbal në lidhje me procesin e shqyrtimit të kërkesës për azil, ku të pasqyronte diskutimet dhe procesin e votimit. Po ashtu, palës nuk iu dha shpjegim në lidhje me vendimin e marrë për kërkesën për azil.¹²¹ Me të drejtë gjykata kërkoi anulimin e vendimit të refuzimit të Drejtorisë për shtetësinë dhe refugjatët dhe rishqyrtimin e kërkesës së azilkërkuesit. Gjykata e vuri theksin te mosrespektimi i procedurës për marrjen e vendimit dhe te mungesa e njoftimit të UNHCR-së në këtë proces, si të meta procedurale që binin ndesh me dispozitat ligjore për zhvillimin e procesit të azilit dhe rolin/pozicionin e UNHCR-së.

¹¹⁹ Janë identifikuar rreth 12 vendime, që datojnë nga 2009-2016.

¹²⁰ Vendimi 1977 (2011) i Gjykatës së Apelit Tiranë.

¹²¹ Vendimi 1977 (2011) i Gjykatës së Apelit Tiranë.

Drejtoria e azilit është kujdesur në mënyrë graduale që të respektojë formalisht procedurat e kërkuara nga ligji për azilin, por ka ende nevojë për përmirësime në mënyrën e vlerësimit të pretendimeve të azilkërkuesve, si në lidhje me situatën në vendin e origjinës, ashtu edhe në lidhje me situatën personale konkrete. Disa vendime të gjykatave e evidentojnë këtë fakt. Kështu, Gjykata e Apelit e Tiranës, në një vendim është shprehur se jo vetëm Drejtoria e azilit, por edhe Gjykata e Rrethit Gjyqësor Tiranë nuk kanë vlerësuar në mënyrë konkrete situatën e pretenduar nga azilkërkuesi. Përkundrazi, si Drejtoria e azilit, ashtu edhe Gjykata e Shkallës së Parë, kanë prezumuar se pretendimet e paditësit-azilkërkues janë të padrejta dhe kanë refuzuar pa dhënë arsye mbi pretendimet e azilkërkuesit.¹²² Vendimi i Gjykatës së Apelit mbi këtë çështje tregon qartë një ndër problemet që ndeshet më shpesh në lidhje me problematikat e azilit: mosbesimi ndaj azilkërkuesit dhe paragjykimi i pretendimeve të tij.¹²³ Arsytimi i Gjykatës së Apelit, që kërkon shqyrtimin konkret të çështjes, vlerësimin objektiv të situatës në vendin e origjinës në tërësi, por edhe situatën konkrete të pretenduar nga individit, është shumë i rëndësishëm dhe duhet të shërbejë si orientues për Drejtorinë e azilit dhe për gjykatat, në rastet kur bëhet fjalë për situata të tjera të ngjashme.¹²⁴

Vlerësimi me përparësi dhe/ose vetëm i situatës së përgjithshme përkundër situatës konkrete të individit vihet re sidomos në lidhje me pretendimet nga azilkërkuesit shqiptarë të Kosovës.¹²⁵ Kështu, edhe Drejtoria e azilit, por edhe gjykatat e shkallës së parë, në ndonjë rast kanë argumentuar se situata e përgjithshme në Kosovë nuk legjitimon kërkesat për azil, sepse Kosova njihet ‘si një entitet juridik ndërkombëtar... demokratik, që konsolidohet gjithmonë e më tepër’,¹²⁶ për pasojë nuk ka arsye që shtetasit e saj të kërkojnë azil në Shqipëri. Fakti që një shtet është vend i sigurt nuk nënkupton që të refuzohen automatikisht të gjitha kërkesat për azil nga shtetasit e tij, pasi kjo do të ishte abuzive, duke u shndërruar në një barrierë të pakapërcyeshme për individin që kërkon mbrojtje. Krahas situatës në vendin e tretë të sigurt, duhet të vlerësohet edhe situata personale e individit, si dhe të identifikohet nëse kjo situatë personale e pretenduar mbështetet në fakte të besueshme, sipas të cilave, jeta e personit, nëse do të kthehej në vendin e origjinës, do të ishte në rrezik.

Në vendimet e vitit 2016 vihen re përmirësime në këtë drejtim. Kështu, në çështjen e dërguar nga Drejtoria e azilit, autoriteti vendimmarrës ka analizuar në mënyrë të hollësishme situatën në vendin e origjinës, duke iu referuar edhe raporteve nga Amnesty International në lidhje me gjendjen në vendin e origjinës së azilkërkuesit. Autoriteti ka shqyrtuar edhe provat e ofruara mbi situatën personale të individit. Po ashtu, në çështjen e shqyrtuar nga Gjykata Administrative e Tiranës (4461/2016), Drejtoria e azilit parashtroi informacione që kanë të bëjnë me situatën në rajonin specifik të pretenduar nga azilkërkuesi, pra, për vendin e origjinës. Gjithashtu, drejtoria argumenton se ka shqyrtuar edhe situatën konkrete të pretenduar nga azilkërkuesi, dhe se nuk ka arritur të evidentojë një frikë të bazuar nga ky vlerësim. Në këtë frymë, Drejtoria për azilin ka theksuar se e mbështet procesin e shqyrtimit të pretendimeve të azilkërkuesve në parimin e besueshmërisë dhe në prezumimin që azilkërkuesi ka të drejtë (vendimi 4461/2016). Megjithatë, edhe në këtë vendim, si Drejtoria për azilin, ashtu edhe gjykata, duket se sërish i kanë dhënë më shumë

¹²² Çështja 3383/1672 (2010) e Gjykatës së Apelit Tiranë.

¹²³ Po aty.

¹²⁴ Shih vendimin 3383/1672 (2010) të Gjykatës së Apelit Tiranë.

¹²⁵ Shih edhe vendimin 6313/2009 nga Gjykata e Tiranës.

¹²⁶ Po aty.

përparësi faktit që personi vjen nga një vend i sigurt. Theksojmë se ky vendim tregon për një zhvillim cilësor në lidhje me analizën e situatës në vendin e origjinës dhe paraqiten argumente që kanë të bëjnë me situatën konkrete të personit. Por as drejtorja dhe as gjykata nuk e kanë vlerësuar siç duhet raportin e psikologes, i cili pasqyron pasigurinë e azilkërkuesit për jetën e tij në vendin e origjinës. Në këtë vendim duhet vënë në dukje edhe fakti se drejtorja, por edhe gjykata, i referohen vendit të origjinës si vend i tretë i sigurt. Në të vërtetë, koncepti i vendit të tretë nuk presupozon vendin e origjinës, pra, vendin prej nga largohet individit për shkak të frikës, por vendin prej nga individit hyn në territorin e shtetit ku bën aplikimin për azil. Në thelb, ky është vendi i transitit. Në rastin konkret, Kosova ishte vendi i origjinës i personit, dhe jo vend i tretë i sigurt.

Krahas shqyrtimit të procesit të vendimmarrjes për kërkesat për azil nga Drejtorja e azilit, gjykatat kanë trajtuar edhe çështje që kanë të bëjnë me largimin e azilkërkuesve pa u dhënë mundësi për të bërë kërkesë për azil. Në këto raste trajtohet ligjshmëria e vendimit të kthimit nga autoritetet e kufirit dhe migracionit. Kështu, në çështjen numër 1106 (2014), Gjykata Administrative e Shkallës së Parë në Vlorë vendosi që autoritetet e migracionit kishin shkelur ligjin për azilin, duke u refuzuar dy shtetasve të huaj aksesin në mekanizmat e azilit. Edhe këtu duhet theksuar roli i mbrojtjes së specializuar në këtë çështje, që e orientoj gjykatën drejt standardeve kombëtare dhe ndërkombëtare në fushën e azilit. Duke iu referuar pretendimit të palës paditëse, Gjykata Administrative e Vlorës sqaroi me të drejtë disa çështje thelbësore në lidhje me procesin e azilit, të cilat po i rendisim si në vijim:

1. Sipas legjislacionit shqiptar, azilkërkuesi ka të drejtë të transferohet në sistemin e azilit në çastin që kërkon azil, edhe sikur kërkesa të depozitohet në periudhën kur është ndaluar në qendrën e mbyllur apo në çdo fazë tjetër pas përfundimit të procesit të përzgjedhjes.
2. Në marrjen e vendimeve të kthimit, strukturat e kufirit dhe migracionit duhet të kenë parasysh parimin kushtetues të moskthimit. Pra, nëse azilkërkuesi pretendon se kthimi i tij në vendin e origjinës, apo në një vend transit, i rrezikon jetën, autoritetet e migracionit dhe refugjatit duhet të bëjnë transferimin në sistemin e azilit për të vlerësuar pretendimet në fjalë, dhe jo ta kthejnë atë menjëherë, në shkelje të parimit të moskthimit.

Ky vendim është shumë i rëndësishëm, sidomos për kthimet në Greqi, si vendi prej nga u futën shumica e të huajve gjatë flukseve të viteve 2013-2017. Autoritetet e migracionit dhe refugjatit, sikundër është përmendur në seksionet më sipër, e konsiderojnë Greqinë vend të tretë të sigurt, në përputhje edhe me listën e vendeve të treta të sigurta të miratuara nga Këshilli i Ministrave. Por, sikundër argumentuan paditësit në këtë çështje, **gjendja e tyre në Greqi dhe vendi prej nga hynë për në Shqipëri është në rrezik për shkak të kolapsit të sistemit të azilit, të flukseve të mëdha të azilkërkuesve, të mbingarkesës së sistemit të azilit në tërësi, si edhe për shkak të klimës së përgjithshme ndaj refugjatëve dhe azilkërkuesve atje.** Paditësit argumentuan se kthimi i tyre do të cenonte trajtimin njerëzor, duke iu referuar edhe dokumentit të UNHCR-së për kthimet në Greqi, i cili i këshillon shtetet anëtare të BE-së të mos kthejnë azilkërkues drejt Greqisë, edhe nëse Greqia ka qenë vendi i parë i azilit, për shkak të mungesës së kapaciteteve pritëse për azilkërkuesit dhe prapësimet e vazhdueshme në det drejt Turqisë, të cilat janë në shkelje të parimit të moskthimit. Raporti i referohet edhe pamundësisë për akses në

procedurat e azilit, kohëzgjatjes në shqyrtimin e kërkesave për azil, mosrespektimit të standardeve për kryerjen e intervistimeve, mundësive të pakta të integritetit në vend etj..

Me të drejtë, gjykata në këtë çështje vendosi për anulimin e vendimit të kthimit nga autoritetet e kufirit dhe migracionit, si dhe transferimin e azilkërkuesve në procedurat e azilit, me qëllim shqyrtimin e kërkesës për azil nga autoriteti përgjegjës për azilin.

Çështjet e trajtuara nga gjykatat në fushën e azilit, sado të pakta në numër, identifikojnë problematikat dhe standarde në lidhje me vendimmarrjen e strukturave përgjegjëse për trajtimin e azilkërkuesve. Po ashtu, ato tregojnë domosdoshmërinë për njohjen e legjislacionit vendës, por mbi të gjitha të standardeve ndërkombëtare të ratifikuara nga Shqipëria në fushën e azilit.

Një shqetësim tjetër në lidhje me mbrojtjen e azilkërkuesve, i konstatuar nga vetë gjykatat, ka të bëjë me rastet e procedimeve të shtetasve të huaj për kalim të paligjshëm të kufirit pa iu nënshtruar fillimisht procesit të përzgjedhjes. Në shumë raste, sikundër u shpreh kryetarja e Gjykatës së Durrësit, gjyqtarët nuk kanë informacion nëse personi është azilkërkues, pasi nuk u vjen ky informacion nga palët (as nga prokurori dhe as nga i akuzuari).¹²⁷ Kjo situatë është tregues i ekzistencës së disa problemeve.

Së pari, organet hetimore/prokuroria fillojnë procedime penale edhe kur nuk është realizuar fare procesi i përzgjedhjes, proces ky që identifikon nëse personi është azilkërkues apo emigrant i parregullt. Kjo përbën një shkelje të kuadrit ligjor aktual, i cili parashikon se çdo i huaj që hyn në mënyrë të parregullt është subjekt i përzgjedhjes. Përzgjedhja është akti i parë administrativ për çdo të huaj pa dokumentacionin e duhur dhe nuk ka përjashtime. Nëse është rasti edhe për ndjekje penale, kjo është një çështje tjetër, por ndjekja penale mund të vijojë vetëm pasi është realizuar procesi i përzgjedhjes. Arsytet për realizimin e procesit të përzgjedhjes me përparësi që në çastin e parë të konstatimit të një të huaji me qëndrim të parregullt janë analizuar në seksionin për përzgjedhjen, si më sipër. Për pasojë, organet e hetimit mund të vijojnë ndjekje penale vetëm pasi të jetë konkluduar përzgjedhja dhe në dosjen e personit duhet të përfshihet edhe një kopje e aktit të përzgjedhjes.

Së dyti, kjo situatë tregon për një mosnjohje të legjislacionit vendës nga palët në proces. Legjislacioni parashikon qartë se azilkërkuesit nuk mund të jenë subjekt i ndjekjes penale për kalim të paligjshëm të kufirit, nëse kërkojnë azil brenda 10 ditëve të hyrjes së tyre në territor. Nëse organet e hetimit kanë filluar ndjekjen penale, sikundër ka ndodhur në të vërtetë edhe në raste të sirianëve apo të personave të tjerë që vijnë nga vende në luftë, pa u interesuar nëse personi ka pasur mundësi efektive të kërkojë azil në çastin e hyrjes, veprimet e tyre janë në shkelje të ligjit për azilin. Por, edhe fakti që as pala e paditur nuk është shprehur përpara trupit gjykues se kërkon azil, tregon për mungesën e informacionit në lidhje me ligjin për azilin, që karakterizon avokatin e caktuar kryesisht. Nga analiza e vendimeve të gjykatave në seksionin për imigrimin (në vijim), vërehet qartë se në shumë raste, avokatët mbrojtës të të huajve nuk parashirojnë asnjë argument për të mbrojtur palën që përfaqësojnë. Pra, ashtu sikundër u shpreh znj. Qeleshi, gjyqtarët nuk kanë informacion që të

¹²⁷ Diskutuar gjatë workshop-it të organizuar nga KShH-ja për të paraqitur një draft paraprak të këtij studimi në datën 24 janar 2018.

pandehurit janë azilkërkues, pasi ky fakt nuk del as në dosje, sepse akti i përzgjedhjes nuk është përfshirë, ose procesi i përzgjedhjes nuk është kryer fare. Si rezultat, qoftë prokuroria, por sidomos avokati mbrojtës, nuk e parashtrojnë këtë fakt. Kjo ka bërë që në disa raste të dënohen për kalim të paligjshëm të kufirit të huaj që në fakt mund të kenë hyrë në Shqipëri për të kërkuar mbrojtje, azil, në përputhje me kushtetutën shqiptare dhe ligjin për azilin. Për të shmangur shkeljen e kuadrit ligjor sugjerohet si në vijim:

1. Organet e hetimit duhet të sigurohen që ndjekja penale dhe kërkesa për gjykimin e çështjeve penale në lidhje me kalimin e paligjshëm të kufijve të realizohen vetëm pasi të jetë kryer procesi i përzgjedhjes, si akti i parë administrativ për çdo të huaj. Nëse pas përzgjedhjes personi do të rezultonte azilkërkues, procedimi penal duhet të pushojë. Kjo jo vetëm që do të shmangte shkeljen e të drejtave të azilkërkuesve, por do të ishte në përputhje edhe me parimin e eficiencës së burimeve njerëzore dhe të ekonomisë gjyqësore në përgjithësi, pasi do të shmangeshin procedimet penale në kundërshtim me ligjin për azilin.
2. Për të shmangur vendimmarrje që bien në kundërshtim me ligjin për azilin dhe të drejtën ndërkombëtare të ratifikuar (të analizuar me hollësi në seksionin në vijim), gjykatat duhet të kërkojnë që në dosjen e të huajt të jetë edhe akti i përzgjedhjes.
3. Veçanërisht në rrethet gjyqësore me numrin më të madh të procedimeve për kalim të paligjshëm të kufirit, duhen realizuar trajnime të vazhdueshme të avokatëve të caktuar kryesisht, të cilat të kenë në fokus fushën e së drejtës së azilit dhe të migracionit. Ashtu sikundër do të shihet edhe në seksionin në vijim, në disa raste roli pasiv i tyre ka qenë përcaktues për dënimet arbitrare, kur janë shprehur për dakordësi të plotë me kërkesat e prokurorit. Nëse marrim në konsideratë edhe faktin se të huajt e arrestuar shpesh nuk kanë mundësi të njihen me të drejtat e tyre, por edhe nuk janë në gjendje të parashtrojnë argumentet e veta për mungesë të përkthyesve, është thelbësore mbrojtja nga avokatë që njohin të drejtën e azilit dhe të migracionit.

3. Imigrimi në Shqipëri

Numri i të huajve që hynë pa dokumentacionin e duhur në territorin e Republikës së Shqipërisë gjatë viteve 2012-2017 pësoi një rritje graduale në raport me vitet e mëparshme, si rezultat i lëvizjeve masive që prekën Ballkanin Perëndimor në përgjithësi. Pjesa më e madhe e të huajve që hynë pa dokumente vinin nga vende në gjendje lufte, konfliktesh civile apo në situata paqëndrueshmërie dhe parimisht duhet të kategorizoheshin si azilkërkues. Por, për arsyet e përmendura në seksionin për përzgjedhjen, autoritetet e kufirit dhe të migracionit e kategorizuan shumicën e tyre si emigrantë të parregullt. Ky seksion i këtij punimi merr në analizë sfidat për zbatimin e kuadrit ligjor në lidhje me imigrantët e parregullt që hynë në Shqipëri gjatë viteve 2012-2017. Edhe për këtë pjesë ndiqet e njëjta strukturë si në seksionin për azilin, duke filluar me kuadrin ligjor dhe institucional, për të vijuar me vlerësimin e zbatimit në praktikë të legjislacionit nga strukturat e kufirit dhe migracionit, si dhe për të përfunduar me praktikën e gjykatave.

3.1 Legjislacioni për imigrimin

Kushtetuta shqiptare

Baza e legjislacionit shqiptar për të huajt është neni 16 i kushtetutës, i cili parashikon që të huajt në Republikën e Shqipërisë gëzojnë të drejta të njëjta si edhe shtetasit shqiptarë, me përjashtim të rasteve kur kushtetuta e lidh në mënyrë të posaçme gëzimin e të drejtave dhe lirive të caktuara, me shtetësinë shqiptare.¹²⁸ Kushtetuta e lidh gëzimin e së drejtës me shtetësinë vetëm sa i përket së drejtës së votës, aksesit në kujdesin shëndetësor falas, së drejtës për t'u zgjedhur në funksione kushtetuese dhe së drejtës për të mos u dëbuar nga territori. Neni 16 i kushtetutës nuk bën dallime ndërmjet të huajve në bazë të statusit migrator. Pra, të drejtat që nuk janë të lidhura në mënyrë specifike me shtetësinë, vlejnë njësoj për të gjithë të huajt, pavarësisht nga statusi i tyre migrator.

Konventat ndërkombëtare të ratifikuara

Shqipëria ka ratifikuar pjesën më të madhe të konventave ndërkombëtare për të drejtat e njeriut, si dhe të gjitha konventat ndërkombëtare në fushën e së drejtës migratore, si në nivel ndërkombëtar, edhe në atë rajonal.¹²⁹ Instrumentet e të drejtave të njeriut, si Pakti ndërkombëtar për të drejtat civile dhe politike, Pakti për të drejtat ekonomike social-kulturore, Konventa Europiane për të Drejtat e Njeriut, të ratifikuara nga Shqipëria, janë (të paktën *de jure*) të zbatueshme për të gjitha qeniet njerëzore, përveç rasteve kur në mënyrë të shprehur lidhin të drejta specifike me shtetësinë apo statusin migrator. Strukturat e ngritura për monitorimin e këtyre instrumenteve e kanë vënë theksin te zbatimi i tyre për çdo individ, pavarësisht prej shtetësisë apo statusit migrator.¹³⁰

Për sa u përket konventave specifike në fushën e migracionit, Shqipëria bën pjesë në grupin e atyre pak shteteve që kanë ratifikuar Konventat e Organizatës Ndërkombëtare të Punës (ILO) 'Për migrimin për motive punësimi' (C 97)¹³¹ dhe për punëtorët emigrantë C 143¹³². Konventa për punëtorët emigrantë (C.143) ka rëndësi të posaçme në lidhje me të drejtat e emigrantëve të parregullt. Ajo parashikon se shtetet anëtare të konventës duhet të respektojnë *të drejtat bazë të njeriut për çdo punëtor emigrant*. Konventa e vë theksin te forcimi i luftës kundër migrimit të parregullt, sidomos ndaj punësimit të paligjshëm, lehtësuesve të migrimit të parregullt, apo autorëve dhe shfrytëzuesve të trafikimit të krahut të punës,¹³³ me qëllim eliminimin e abuzimit ndaj emigrantëve.¹³⁴ Po ashtu, konventa u kërkon shteteve që të mbrojnë të drejtat e njeriut të të gjithë punëtorëve emigrantë, pra edhe të atyre pa dokumentacionin e duhur për të qëndruar dhe punuar në një shtet. Neni 9 i konventës

¹²⁸ Shih Kushtetutën e Shqipërisë, neni 16. Për një analizë më të hollësishme shih: L. Ikonimi, 'E drejta e migracionit', shtëpia botuese Onufri, Tiranë 2017.

¹²⁹ Për një analizë më të hollësishme të konventave të ratifikuara shih L. Ikonimi: 'E drejta e migracionit', shtëpia botuese Onufri, Tiranë 2017.

¹³⁰ Shih, për shembull, Komenti i përgjithshëm i Komitetit për të drejtat ekonomike, sociale dhe kulturore, 'Mosdiskriminimi në të drejtat ekonomike, sociale dhe kulturore (neni 2, paragrafi 2)', Doc e OKB E/C.12/GC/20, 10 qershor 2009, paragrafi 30.

¹³¹ Konventa e Organizatës Ndërkombëtare të Punës (së cilës në vijim do t'i referohemi si ILO) 'Për Migrimin për motive punësimi' (nr. 97), miratuar në vitin 1949, ratifikuar me ligjin nr. 9320/2004.

¹³² Konventa e ILO-s C 143, miratuar më 1975-n, ratifikuar me ligjin 9564/2006.

¹³³ Neni 5 i konventës.

¹³⁴ Neni 6 i konventës.

parashikon se në rastet kur nuk është i mundur rregullimi i statusit të *emigrantit të paligjshëm*, ai ka të drejtë të gëzojë trajtim të njëjtë për veten dhe familjen e tij lidhur me punësimet e mëparshme, për sa i përket pagesës, sigurimeve shoqërore dhe përfitimeve të tjera. Ky nen i konventës është shumë i rëndësishëm në një kohë kur numri i punëtorëve emigrantë të parregullt në vendet tipike të destinacionit ka marrë përmasa të konsiderueshme.¹³⁵

Po ashtu, Shqipëria është një nga 51 shtetet në botë që kanë ratifikuar *Konventën ndërkombëtare për mbrojtjen e të drejtave të të gjithë punëtorëve emigrantë dhe anëtarëve të familjeve të tyre*.¹³⁶ **Kjo konventë** parashikon katalogun më të plotë të të drejtave për punëtorët emigrantë, duke afruar të drejtat e emigrantëve të parregullt me ato të emigrantëve të rregullt. Ajo nuk lë dyshime apo mundësi për interpretime në lidhje me faktin se emigrantët a parregullt gëzojnë të drejtat themelore që parashikohen në pjesën III¹³⁷ (pavarësisht prej statusit të tyre), ku për qëllime të këtij punimi do të evidentohen të drejta me relevancë specifike për emigrantët e parregullt, të tilla si:

- Liria nga skllavëria, puna e detyruar, robëria.
- Liria nga arrestimi arbitrar, të drejtat dhe garancitë procedurale themelore gjatë arrestimit dhe ndalimit, duke përfshirë edhe të drejtën për t'u njoftuar mbi mundësinë e komunikimit me autoritetet konsullore në rast arrestimi, si dhe të drejtën për të pasur përkthim gjatë proceseve gjyqësore. Gjatë arrestimit dhe procesit gjyqësor emigranti duhet të njoftohet mbi të drejtat e tij në një gjuhë që e kupton.
- Emigrantët e ndaluar për shkelje të së drejtës migratore duhet të ndalohen në mjedise veçmas të dënuarve apo personave të akuzuar për vepra penale që janë në paraburgim.
- Mbrojtja e dokumenteve të identitetit nga konfiskimi, shkatërrimi apo keqpërdorimi i mundshëm prej autoriteteve.
- Mbrojtja nga dëbimi kolektiv dhe respektimi i garancive procedurale gjatë dëbimit.
- E drejta për t'u njohur si person para ligjit.
- Trajtim i njëjtë me shtetasit në lidhje me pagesën, kushtet e punës, punën jashtë orarit, orët e punës, fundjavën, pushimet e paguara, sigurinë, shëndetin, mbarimin e marrëdhënies së punës, të drejtën për pjesëmarrje në sindikata.
- E drejta për sigurime shoqërore. Nëse kjo është e pamundur duhet të bëhet rimbursimi në vlerën e kontributeve që duhet të ishin paguar.
- E drejta për ndihmë mjekësore në kushtet e urgjencës, e nevojshme për ruajtjen e jetës së personit apo për shmangien e një dëmtimi të pariparueshëm të shëndetit,
- E drejta e fëmijëve të punëtorëve emigrantë për të pasur emër, shtetësi dhe për t'u regjistruar, pavarësisht statusit migrator,
- E drejta e fëmijëve të punëtorëve emigrantë për t'u arsimuar njësoj si shtetasit. Regjistrimi në një institucion publik parashkollor arsimor nuk do të refuzohet apo kufizohet për shkak të ndonjë parregullsie të statusit të prindërve.

¹³⁵ Raportohet se numri i punëtorëve emigrantë të parregullt varion me rreth 10-15% të numrit të emigrantëve të rregullt, që do të thotë përafërsisht 25-40 milionë persona.

¹³⁶ Miratuar në vitin 1991 nga Asambleja e Përgjithshme e OKB-së, ratifikuar nga Shqipëria me ligjin nr. 9703, datë 02.04.2007.

¹³⁷ Parashikon të drejtat themelore, si e drejta e largimit nga çdo shtet dhe e drejta e hyrjes në shtetin e origjinës; e drejta e jetës; liria nga tortura; trajtimi apo dënimi penal çnjerëzor a degradues; e drejta e mendimit; liria e fesë, opinionit dhe ndërgjegjes; liria nga ndërhyrjet arbitrare në familje, shtëpi, jetën private apo korrespondencë; siguria e personit; mbrojtje efektive ndaj dhunës, dëmtimit fizik, kërcënimit nga zyrtarët publikë apo nga persona privatë.

- E drejta për transferim të të ardhurave në vendin e origjinës, nëse punëtorët emigrantë kthehen.

Të drejtat e mësipërme, sipas konventës, janë të detyrueshme për t'u njohur dhe zbatuar nga shtetet ndaj çdo punëtori, duke përfshirë edhe punëtorët emigrantë të parregullt. Pra, konventa përforcon qëndrimin që i trajton të drejtat e njeriut si universale, pavarësisht nga statusi migrator i personit.

Për shkak të hierarkisë së normave në Shqipëri dhe vendit që zënë konventat ndërkombëtare të ratifikuara (sipas nenit 116 të kushtetutës), instrumentet e mësipërme janë detyruese për autoritetet që trajtojnë të huajt, si policia e kufirit dhe migracionit, si edhe për prokurorinë e gjykatat. Kjo do të thotë që në gjykimin e çështjeve që kanë si subjekt të huajin e parregullt, gjykatat shqiptare duhet t'u japin përparësi konventave ndërkombëtare të ratifikuara, aty ku ligjet e brendshme bien ndesh me këto instrumente.

Ligji për të huajt

Përveç kushtetutës dhe konventave ndërkombëtare të ratifikuara, trajtimi i të huajve në Shqipëri rregullohet nga ligji për të huajt, nr. 108/2013¹³⁸ dhe aktet nënligjore të dala në zbatim të tij. Miratimi në vitin 2013 i ligjit për të huajt shënoi përpjekjet disavjeçare të strukturave shtetërore që mbulojnë çështjet e të huajve, për vendosjen e një regjimi juridik në përputhje me standardet ndërkombëtare, si edhe me *Acquis Communautaire* në fushën e imigracionit. Detyrimi për një legjislacion të pajtueshëm me atë komunitar buronte nga Marrëveshja për Stabilizim Asocim,¹³⁹ nënshkruar më 12 qershor 2006, e cila pas kësaj u shndërrua në pjesë integrale të instrumenteve strategjike të miratuara nga Shqipëria.¹⁴⁰

Në përputhje me legjislacionin komunitar, ligji për të huajt rregullon hyrjen, qëndrimin, trajtimin dhe largimin e të huajve. Për shkak se ky seksion përqendrohet te emigrantët e parregullt, këtu do të përmenden vetëm shkurtimisht rregullat e përgjithshme në lidhje me hyrjen dhe qëndrimin e të huajve në vend.

Ligji për të huajt sanksionon se hyrja e të huajve në Shqipëri realizohet vetëm në pikat e kalimit kufitar¹⁴¹ dhe në bazë të dokumentacionit të plotë dhe të pranueshëm nga autoritetet shqiptare. Ashtu si dhe në legjislacionin komunitar, në ligjin shqiptar për të huajt parashikohet që i huaji duhet të ketë një *dokument të vlefshëm udhëtimi*,¹⁴² të ketë vizë hyrëse ose leje qëndrimi,¹⁴³ të mos ketë shënime në regjistrimin elektronik kombëtar për të huajt, të mos përbëjë kërcënim për rendin dhe sigurinë publike e kombëtare, të mos cenojë marrëdhëniet ndërkombëtare të RSh-së me shtete të tjera, të mos përbëjë rrezik për shëndetin publik në Republikën e Shqipërisë, si dhe të mos jetë

¹³⁸ Ligji për të huajt, nr. 108/2013. Në vijim do t'i referohemi si LpH.

¹³⁹ Shih nenet 46-47 dhe nenet 80-81 të MSA-së.

¹⁴⁰ Shih Strategjinë kombëtare për integrim dhe zhvillim, 2006 dhe Planin kombëtar për zbatimin e MSA-së në: www.mie.gov.al.

¹⁴¹ Shih nenin 6 dhe 7 të ligjit për të huajt (që këtej LpH).

¹⁴² Neni 6, 14 dhe 15. Si dokumente udhëtimi parashikohet pasaporta, dokumenti për kalim kufitar, leje kalimi të lëshuar nga organizma ndërkombëtarë të njohura nga Shqipëria në bazë të marrëveshjeve ndërkombëtare.

¹⁴³ Shih si më sipër, neni 7 i LpH-së.

debitor masash administrative të vëna ndaj tij.¹⁴⁴ Për personat që lejohen të hyjnë pa vizë ligji parashikon se *‘ata duhet të paraqiten pranë Drejtorisë rajonale të kufirit dhe migracionit (DRKM) brenda 10 ditëve pasi janë futur në RSh’*.¹⁴⁵ Kjo dispozitë, e parashikon këtë detyrim për çdo të huaj që hyn në RSh, pavarësisht nga afati i qëndrimit, ndaj është problematike, po të kemi parasysh se shumë të huaj hyjnë në Shqipëri për aktivitete të shkurtra, konferenca a seminare, të cilat mund të zgjasin nga 1 deri në 3 ditë. Për pasojë, sugjerohet ndryshimi i normës për të parashikuar detyrimin e paraqitjes në drejtorinë rajonale vetëm për personat që hyjnë pa vizë, por që duan të qëndrojnë në Shqipëri për një periudhë jo më pak se 10 ditë.

Të huajt mund të qëndrojnë në Shqipëri më shumë se 90 ditë brenda 180 ditëve, nëse pranohen për motive pune, vetëpunësimi, nëse janë punonjës të kualifikuar, për kërkim shkencor, për studime, bashkim familjar apo arsye humanitare. Në përputhje me motivin e pranimit lëshohet edhe dokumenti përkatës. Të huajt, që u është refuzuar kërkesa për vizë, për leje qëndrimi apo leje pune, kanë të drejtë të ankohen ndaj refuzimit. Ligji i vitit 2013 parashikon *të drejtën për ankim edhe në rast refuzimi të lëshimit të lejes së qëndrimit* (ose ripërtëritjes së saj), duke rregulluar problemin e ligjit të mëparshëm që nuk e specifikonte këtë të drejtë.¹⁴⁶ Neni 36 parashikon se ankimi bëhet te përfaqësuesi epror i drejtpërdrejtë i autoritetit që ka nxjerrë urdhrin, si dhe në rrugë gjyqësore, sipas rregullave të legjislacionit në fuqi. Në rast të refuzimit të lejes së qëndrimit, ligji parashikon mundësinë e shtyrjes së kthimit për arsye humanitare apo shëndetësore.¹⁴⁷

Leja e qëndrimit mund të anulohet nëse i huaji nuk është në gjendje të vërtetojë se plotëson kushtet e kërkuara për qëndrim, sipas kriterëve të kërkuara; nëse kanë ndryshuar kushtet, për të cilat u lëshua leja e qëndrimit; nëse është subjekt i dëbimit; si dhe në rastet kur leja është dhënë për shkak të bashkimit familjar dhe kanë ndryshuar rrethanat që e bënë të mundur të drejtën e bashkimit familjar. Ligji për të huajt parashikon që vendimmarrja e autoriteteve të migracionit duhet të marrë në konsideratë parimin e interesit më të lartë të fëmijës dhe të drejtën për jetë familjare. Në përputhje me të drejtën për jetë familjare, si dhe direktivën e BE-së për bashkim familjar, ligji për të huajt rregullon në hollësi edhe procedurat për leje qëndrimi për bashkim familjar.¹⁴⁸

Të huajt që hyjnë dhe qëndrojnë në kundërshtim me kriteret e përcaktuara në ligj, kategorizohen si të huaj me qëndrim të parregullt dhe janë subjekt i masave për largimin e tyre nga territori. Ligji për të huajt nuk përdor termin *emigrant*, por udhëzimi 293/2015 që mbështetet në ligjin për të huajt, në kategorizimin që u bën të huajve me qëndrim të parregullt, përdor termin *‘iemigrant i parregullt’*, me qëllim që t’i dallojë nga kategoria e azilkërkuesve, viktimave apo viktimave të mundshme të trafikimit, si dhe të miturve të pashoqëruar. Përpara se të analizojmë masat për kthimin e emigrantëve të parregullt sipas ligjit për të huajt, po sqarojmë shkurtimisht penalizimin e migrimit të parregullt sipas Kodit Penal.

¹⁴⁴ Neni 6 i LpH-së.

¹⁴⁵ Shih nenin 30 të LpH-së. Ai përcakton që Këshilli i Ministrave miraton një listë të shtetasve që përjashtohen nga ky detyrim.

¹⁴⁶ Shih L. Ikonomi: *‘E drejta e migracionit’*, botimi i parë, Onufri, Tiranë 2011.

¹⁴⁷ Largimi dhe dëbimi trajtohen më gjerësisht në vijim.

¹⁴⁸ Shih nenin 55-57 dhe 69 të LpH-së. Për një analizë më të hollësishme në lidhje me bashkimin familjar shih edhe Ikonomi 2017 (shën. 129).

Penalizimi i migrimit të parregullt sipas legjislacionit shqiptar

Në nenin 297 të Kodit Penal parashikohet që kalimi i paligjshëm i kufirit është kundërvajtje penale dhe *dënohet me gjobë ose burgim deri në dy vjet*. Ky nen i referohet kalimit të kufirit jashtë pikave të kalimit të kufirit. Hyrja e parregullt në territorin shqiptar, duke përdorur vizë, pasaportë apo leje qëndrimi të falsifikuar, trajtohet në një dispozitë më vete. Kështu, neni 189 i Kodit Penal parashikon si në vijim: *Falsifikimi ose përdorimi i letërnjoftimeve, i pasaportave apo i vizave të falsifikuara, dënohet me burgim nga gjashtë muaj deri në katër vjet*.¹⁴⁹

Në nenin 298 të tij, 'Ndihma për kalim të paligjshëm të kufirit', Kodi Penal parashikon ndëshkim edhe për ata që lehtësojnë migrimin e paligjshëm, si në vijim: *Strehimi, shoqërimi, vënia në dispozicion ose përdorimi i mjeteve të lundrimit, të fluturimit ose i mjeteve të tjera të transportit apo çdo ndihmë tjetër, me qëllim kalimin e paligjshëm të kufirit të Republikës së Shqipërisë ose për hyrjen e paligjshme të një personi në një shtet tjetër, pa qenë shtetas i tij ose që nuk ka leje qëndrimi në atë shtet, dënohet me burgim nga një deri në katër vjet. Kur ndihma jepet për qëllime fitimi, dënohet me burgim nga tre deri në shtatë vjet*.¹⁵⁰

Për ata që tejkalojnë afatin e qëndrimit të rregullt në një shtet, legjislacioni shqiptar nuk parashikon dënim penal (por vetëm administrativ). Ky është një qëndrim korrekt dhe në përputhje me legjislacionin komunitar në këtë drejtim. Kështu, GjED-ja e shpalli Italinë në shkelje të *Acquis Migratore* në çështjen El Dridi, për shkak se parashikonte dënim penal për tejkaluesit e afatit të qëndrimit të rregullt.¹⁵¹

Pavarësisht nga dispozitat në Kodin Penal, emigrantët e parregullt duhet të trajtohen në bazë të procedurave administrative të parashikuara në legjislacionin specifik për të huajt dhe nuk duhet të jenë subjekt i ndjekjes penale për kalimin e paligjshëm të kufirit. Kjo sepse shtetet kanë interes për largimin/kthimin efektiv të emigrantëve të parregullt dhe jo ndëshkimin penal. Penalizimi i emigrantëve të parregullt jo vetëm që është në thelb i padrejtë,¹⁵² por mbart edhe pasoja të tjera për sistemin gjyqësor e penitenciar.¹⁵³ Së pari, procedimi penal i imigrantëve të parregullt në shtetet tipike të destinacionit do të ishte një barrë e madhe për sistemin gjyqësor të brendshëm. Së dyti, dënimi i emigrantëve në kuadër të së drejtës penale, shpie në mbipopullim të burgjeve apo të qendrave të ndalimit. Mbipopullimi çon natyrshëm në trajtimin johuman dhe degradues për të ndaluarit, situatë që është konstatuar shpesh nga

¹⁴⁹ Në vitin 2013, me ndryshimet e Kodit Penal u ndryshua edhe dispozita në lidhje me dënimin me gjobë si dënim kryesor. Përpara ndryshimeve parashikohej dënim me gjobë *nga katërqind mijë deri në një milion lekë*. Në rast bashkëpunimi, i cili ka rezultuar me pasoja të rënda, ose në rastet kur është realizuar nga personi që ka për detyrë të lëshojë dokumentet, dispozita parashikon masa dënimi të ashpërsuara. Shih për më shumë nenin 189 të KP-së, ndryshuar me ligjin 144 (2013).

¹⁵⁰ Shih nenin 289 të Kodit Penal, i ndryshuar me ligjin 9188, datë 12.2.2004; ndryshuar titulli dhe paragrafi i parë me ligjin nr. 9686, datë 26.2.2007; ndryshuar me ligjin nr. 23/2012, datë 01.03.2012; shfuqizuar pjesa që parashikon edhe dënimin me gjobë, si dënim kryesor, krahas dënimit me burgim, me ligjin nr. 144/2014, datë 02.05.2013

¹⁵¹ Shih El Dridi, GjED, 2011.

¹⁵² Shih edhe Thomas Hammarberg: 'Its Wrong to Criminalise Emigrants', në <https://www.neweurope.eu/article/it-wrong-criminalise-migration/>.

¹⁵³ Për një analizë më të hollësishme shih: Ikonomi 2017 (shën. 129).

Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut (GjEDNj), në rastet e ndalimit të emigrantëve.

Penalizimi i emigrantëve të parregullt nuk legjitimohet as nga instrumentet ndërkombëtare. Kështu, **Konventa e ILO-së nr. 143 shprehet për masa efektive** kundër organizatorëve dhe punëdhënësve të emigrantëve të paligjshëm, duke përfshirë edhe procedimin dhe ndëshkimin penal të autorëve të trafikimit të forcës punëtore, por jo masa për emigrantët.¹⁵⁴ Përkundrazi, ajo parashikon (neni 9) se shtetet mund të legalizojnë statusin e emigrantit të punësuar në mënyrë të parregullt, duke i dhënë mundësinë që të qëndrojnë dhe të punojnë në mënyrë të rregullt. Nëse legalizimi nuk është i mundur, shtetet duhet të marrin masa që kthimi i emigrantit të punësuar në mënyrë të parregullt të bëhet vetëm pasi ky i fundit të përfitojë trajtim të barabartë për veten dhe familjen në lidhje me të drejtat që burojnë nga punësime të mëparshme, të tilla si pagesa, sigurimet shoqërore dhe përfitime të tjera.¹⁵⁵ Sipas Konventës C 143, kthimi i emigrantit nuk duhet të bëhet me shpenzimet e këtij të fundit. Pra, emigranti i parregullt jo vetëm që nuk duhet të ndëshkohet penalisht, por duhet t'i lehtësohet marrja e pagesave për punën e kryer, madje, nëse është e mundur, të legalizohet statusi i tij/saj.

Këtë qëndrim mban edhe konventa për punëtorët emigrantë dhe anëtarët e familjeve të tyre. Kjo konventë specifikon se të gjithë punëtorët, pavarësisht nga statusi i tyre migrator, kanë të drejtë të përfitojnë trajtim të njëjtë në lidhje me orët e punës, pushimet, sigurinë në punë etj.. Shtetet duhet të marrin masa që të sigurohen se punëtorët emigrantë nuk privohen nga parimi i trajtimit të barabartë në marrëdhënien e punës, për shkak të statusit të tyre të parregullt në lidhje me qëndrimin apo punësimin (neni 25). Gjithashtu, konventa parashikon se, nëse emigrantët janë subjekt i ndalimit për shkak të statusit të tyre imigrator, ndalimi duhet të realizohet veçmas personave të dënuar apo në paraburgim (neni 17 i konventës). Pra, me fjalë të tjera, konventa e OKB-së për punëtorët emigrantë dhe anëtarët e familjeve të tyre nuk e lejon ndalimin e emigrantëve të parregullt si dënim penal, por vetëm si masë administrative, për të mundësuar kthimin e tyre në vendin e origjinës apo transitit dhe vetëm në mjedise të ndryshme nga ato të ekzekutimit të dënimeve penale.

Autoritetet shqiptare, veçanërisht organet e policisë, prokuroria dhe gjykatat, përpara se të dënojnë penalisht imigrantët për kalim të paligjshëm të kufirit, duhet të marrin në konsideratë instrumentet ndërkombëtare të ratifikuara në lidhje me penalizimin e emigrantëve. Veçanërisht gjykatat, gjatë vendimmarrjes për të huajt që kanë hyrë apo qëndrojnë pa dokumentacionin e duhur në RSh, duhet t'i japin përparësi së drejtës ndërkombëtare të ratifikuar, në përputhje me nenin 116 të kushtetutës. Në praktikë, sikundër është analizuar në seksionin vijues mbi vendimet e gjykatave, ka një qasje të kundërt me atë të instrumenteve të ratifikuara, më konkretisht me konventën e ILO-s C 143 dhe konventën për të drejtat e emigrantëve, të cilat e vënë theksin te mbrojtja dhe jo te penalizimi i këtyre të fundit. Gjykatat u kanë dhënë përparësi dispozitave të Kodit Penal, duke ndëshkuar penalisht, në ndonjë rast edhe duke ashpërsuar dënimet penale ndaj të huajve që kanë hyrë në mënyrë të parregullt në vitet 2012-2017,

¹⁵⁴ Nenet 2-6 të konventës C.143.

¹⁵⁵ Po aty. Në rast kundërshtimesh në lidhje me këto të drejta, imigrantit duhet t'i jepet mundësia që të paraqesë pretendimet e tij përpara një strukture kompetente, vetë ose nëpërmjet një përfaqësuesi.

përfshirë edhe shtetasit sirianë, të cilët janë larguar nga vendi i tyre për shkak të luftës.

Masat administrative për të luftuar migrimin e parregullt

Ndërsa Kodi Penal e trajton kalimin e paligjshëm të kufirit si vepër penale dhe parashikon dënim me burg ose gjobë, ligji për të huajt parashikon masa administrative, të cilat synojnë kthimin e të huajit në vendin e origjinës. Qëllimi i ligjit për të huajt është të luftojë migrimin e paligjshëm duke forcuar kontrollin e të huajve në kufi dhe në territor, të marrë masa ndaj transportuesve, masa për ndalimin e martesave me qëllim dokumentacioni, masa kundër punëdhënësve, si dhe masa për detyrime ndaj organeve private e publike, të cilat, për shkak të aktivitetit të tyre, mund të bien në kontakt me të huaj që nuk plotësojnë kriteret për hyrjen, qëndrimin dhe punësimin në Shqipëri.

Më konkretisht, ligji nr. 108/2013 ka përforcuar qëndrimin kundër migrimit të parregullt, duke parashikuar disa dispozita që i dedikohen mbikëqyrjes dhe kontrollit të të huajve, jo vetëm në kufi, por edhe në territor. Për shembull, neni 131 specifikon të drejtën e autoritetit kompetent për kufirin dhe migracionin, që:

- të kërkojë dokumentet e udhëtimit, lejen e qëndrimit ose dokumentin e identifikimit të të huajit;
- të shoqërojë në rajonin e policisë të huajin, i cili nuk zotëron dokument identifikimi, leje qëndrimi, dokument udhëtimi ose ndonjë dokument tjetër, që provon identitetin e tij;
- të transportojë të huajin, për të cilin ka një urdher dëbimi, për në pikën e kalimit kufitar apo në vendin e origjinës;
- të shoqërojë dhe të marrë masa për kthimin e të huajve me qëndrim të paligjshëm në vendin e origjinës apo në vendin transit, që i huaji e ka përdorur për të hyrë në Republikën e Shqipërisë;
- të bashkëpunojë me strukturat e tjera për kontrollin e zbatimit të ligjshmërisë nga të huajt gjatë hyrjes dhe qëndrimit të tyre në territorin e RSh-së.¹⁵⁶

Ligji 108/2013 parashikon edhe detyrimin e të huajit për të provuar identitetin dhe ligjshmërinë e qëndrimit të tij në RSh (neni 138), si dhe detyrimin për të njoftuar adresën brenda 10 ditëve nga hyrja në RSh, gjë që mund ta bëjë vetë ose nëpërmjet punëdhënësit apo ftuesit (neni 134). Megjithatë në thelb këto dispozita synojnë menaxhimin e migrimit dhe kontrollin e migrimit të parregullt, detyrimi i vendosur ndaj çdo të huaji për të njoftuar autoritetet e migrimit brenda 10 ditëve nga hyrja, shton burokracinë për të huajt që vijnë si turistë/vizitorë afatshkurtër. Sikundër është përmendur më sipër, këta të fundit, shpesh vijnë për të vizituar zona të ndryshme të Shqipërisë, ndaj dhe mund të mos kenë adresë fikse. Detyrimi për njoftimin e adresës së saktë duhet të vendoset për ata që do të qëndrojnë më gjatë, të paktën mbi 10 ditë.

Detyrime për transportuesit

Ligji për të huajt e përkufizon *transportuesin* si personi fizik ose juridik, i regjistruar për ofrimin e shërbimit të transportit të personave.¹⁵⁷ Drejtuesi i një automjeti, kapiteni i një mjeti lundrimi apo piloti i një mjeti duhet të njoftojnë autoritetet e

¹⁵⁶ Për hollësi të mëtejshme shih: Ikonomi 2017 (shën, 129).

¹⁵⁷ Shih nenin 3 (6) të LpH-së.

kontrollit kufitar para se të mbërrijnë, ose me të mbërritur në pikën e kalimit kufitar. Ata duhet të sigurohen se personat që transportojnë kanë të drejtë të hyjnë në territor. Në rast se gjatë udhëtimit konstatojnë një person të fshehur në mjetin e tyre, janë të detyruar të njoftojnë organet përkatëse (neni 135). Në rastet kur rezulton se ka transportuar të huaj të parregullt në territorin e RSh-së dhe nuk ka njoftuar, transportuesi mban përgjegjësi për të gjitha kostot në lidhje me procesin e kthimit në vendin e origjinës (neni 135).

Autoritetet kanë të drejtë të vendosin gjobë ndaj agjencisë që transporton të huajin, të cilit i refuzohet hyrja, përveç rasteve kur hyrja është refuzuar për shkak të mosplotësimit të kushteve shtesë të hyrjes dhe qëndrimit të të huajit në Republikën e Shqipërisë, apo të pavlefshmërisë së vizës ose lejes së qëndrimit, si dhe kur gabimet në të dhënat e listës së pasagjerëve konsiderohen të justifikueshme (neni 135).¹⁵⁸

Masat ndaj martesave fiktive

Legjislacioni shqiptar parashikon masa konkrete edhe kundër martesave për qëllime dokumentacioni, në përputhje me atë të BE-së. Neni 59 i ligjit për të huajt e përkufizon martesën fiktive si martesa e lidhur me qëllim shmangien e përmbushjes së kushteve për hyrjen dhe qëndrimin e të huajve në RSh. Ligji përcakton në një listë shteruese rrethanat që e bëjnë një martesë fiktive.¹⁵⁹ Aty thuhet: *Leja e qëndrimit për shkak të bashkimit familjar mund të anulohet nga autoriteti qendror i policisë kufitare dhe migracionit, në rast se zbulohet që i huaji 'ka lidhur një martesë fiktive me qëllim përftimi leje qëndrimi'.*¹⁶⁰ Përveç anulimit të lejes së qëndrimit për të huajin, legjislacioni parashikon ndëshkim me gjobë për të huajin ose shtetasin shqiptar që lidh martesën fiktive me qëllim përftimin e lejes së qëndrimit.¹⁶¹ Gjatë periudhës së objektit të studimit martesat fiktive nuk ishin problematike për Shqipërinë.

Detyrimet për punëdhënësit

Në përputhje me direktivën e BE-së kundër punësimit të paligjshëm, neni 137 i ligjit për të huajt parashikon si në vijim: *'Punëdhënësit, që punësojnë një të huaj në RSh janë të detyruar që të kërkojnë lejen apo autorizimin që e lejon të punojë në periudhën në fjalë, të kopjojnë apo regjistrojnë lejen e punës dhe ta ruajnë kopjen për inspektim nga autoritetet përkatëse, të njoftojnë autoritetet për punësimin e të huajit si dhe për përfundimin e marrëdhënies së punës, brenda një jave'.*

Nëse identifikohet punësimi i paligjshëm, punëdhënësit do të paguajë kostot e kthimit, çdo shpërbtim të prapambetur ndaj të punësuarit, si dhe çdo taksë apo kontribut në favor të të huajit të punësuar në mënyrë të paligjshme (neni 137). Ligji për të huajt parashikon edhe sanksione të tjera në rast punësimi të paligjshëm, të tilla si: përjashtimin deri në 5 vjet nga e drejta e përfitimeve publike, e ndihmave apo financimeve, përjashtimin deri në 5 vjet nga pjesëmarrja në kontrata publike dhe

¹⁵⁸ Transportuesi është subjekt i një gjobe që varion nga 300 000 deri në 400 000 lekë për person, nëse nuk paraqet në mënyrë të plotë listën e udhëtarëve apo nuk raporton që transporton të huaj, të cilët dukshëm nuk plotësojnë kushtet për të hyrë apo kaluar në RSh (neni 145 i LpH). Para se të vihet një gjobë ndaj transportuesit, ky i fundit apo përfaqësuesit të tij i jepet e drejta të japë shpjegime me shkrim (neni 135 i LpH-së). Kundër vendimit për vënien e gjobës mund të bëhet ankim (neni 146 i LpH-së), në gjykatën administrative, në përputhje me procedurat e parashikuara sipas legjislacionit në fuqi.

¹⁵⁹ Shih nenin 59.

¹⁶⁰ Shih nenet 55, 59 dhe 60 të LpH-së.

¹⁶¹ Shih nenin 145 të LpH-së.

mbylljen e përkohshme apo të vazhdueshme të subjekteve, që u përdorën në kryerjen e shkeljes. Ndaj punëdhënësit do të vendoset edhe një gjobë nga 350 000 deri në 400 000 lekë për person (neni 145).

Në kundërshtim me direktivën e BE-së për punësimin e paligjshëm, neni 145 i ligjit parashikon sanksion financiar edhe për punëmarrësin, i cili hyn në marrëdhënie pune në mënyrë të paligjshme. Kjo dispozitë është problematike, pasi përcakton ‘ose punëdhënësi ose punëmarrësi’, megjithëse interesat dhe pozitat e të dyve janë të ndryshme. Kjo dispozitë bie ndesh edhe me instrumentet ndërkombëtare të ratifikuara nga Shqipëria, të cilat e vënë theksin te mbrojtja dhe jo te ndëshkimi (për punësimin pa dokumentacionin e duhur), duke marrë në konsideratë edhe pozitën vulnerabël të emigrantit. Një nga arsytet që duhet ta kenë shtyrë legjislatorin të përfshijë këtë masë ndaj punëmarrësit mund të jetë realiteti shqiptar, ku të huajt që punojnë në Shqipëri, në një pjesë të mirë të rasteve kanë pasur pozita drejtuese ndërmarrjesh apo organizatash ndërkombëtare. Pra, kanë qenë ‘punëtor të kualifikuar-skilled worker’, ndaj dhe mosrespektimi i kërkesave ligjore nuk vjen nga pozita vulnerabël, por nga indiferenca për të respektuar legjislacionin në fuqi. Megjithatë, kjo nuk e justifikon faktin që ligji për të huajt duhet të jetë koherent me instrumentet ndërkombëtare të ratifikuara. Në çdo rast, aty ku legjislacioni i brendshëm bie ndesh me konventat ndërkombëtare të ratifikuara, këto të fundit fitojnë përparësi.

Detyrimet ndaj strukturave që ofrojnë shërbimet publike kundrejt subjekteve dhe individëve

Ligji për të huajt, nr. 108/2013, e ka shtrirë detyrimin e kontrollit ndaj të huajve edhe tek institucionet private dhe publike që ofrojnë shërbime. Neni 136 i ligjit parashikon detyrimin e institucioneve që ofrojnë shërbime publike, të organizatave, të administratës vendore, të kompanive të interesit publik dhe të institucioneve të sigurimeve shoqërore, që të mos ofrojnë shërbimet e tyre ndaj të huajve, të cilët nuk janë të pajisur me një dokument të vlefshëm udhëtimi të njohur nga ky ligj, me një vizë ose leje qëndrimi të vlefshme dhe që nuk vërtetojnë se kanë hyrë e qëndrojnë në mënyrë të ligjshme në territor. Ky detyrim shtrihet edhe te spitalet dhe qendrat shëndetësore, me përjashtim të rasteve kur të huajt duhet të marrin shërbim mjekësor në situata të emergjencave mjekësore, apo kur mostrajtimi mjekësor rrezikon humbjen e jetës së tyre (neni 136).

Detyrimi i përgjithshëm ndaj ofruesve të shërbimeve publike për të gjithë të huajt pa dokumente është problematik dhe bie ndesh me konventat e ratifikuara nga Shqipëria. Ndër të tjera, kjo dispozitë nënkupton edhe detyrimin e zyrave të gjendjes civile që të mos celebrjnë martesë dhe të mos regjistrojnë lindjet e fëmijëve, por detyron edhe shkollat që të mos regjistrojnë fëmijët e huaj pa leje qëndrimi. Në thelb kjo cenon të drejtën e çdo fëmije për t’u arsimuar, e parashikuar në kushtetutë dhe legjislacionin ndërkombëtar të ratifikuar, duke përfshirë edhe konventën për të drejtat e fëmijës, si dhe konventën për të drejtat e emigrantëve dhe anëtarët e familjeve të tyre. Minimalisht, ligji duhet të kishte bërë përjashtim për shërbimet që ofrohen ndaj fëmijëve, jo vetëm për të mos rënë në kontradiktë me konventat e ratifikuara, por edhe për të mos ndëshkuar një kategori vulnerabël, që është subjekt i mbrojtjes së posaçme. Duhet theksuar se të miturit nuk zgjedhin me vullnetin e tyre që të hyjnë apo të jetojnë në paligjshmëri në një shtet, ata nuk marrin vendime që kanë çuar në statusin e parregullt ligjor, por janë subjekt i vendimeve të marra nga prindërit e tyre.

Ligji i ri për të huajt (nr. 108/2013) i detyron noterët që të kërkojnë dokumentacionin përkatës, i cili specifikon qëndrimin e ligjshëm për të huajt gjatë kryerjes së veprimeve noteriale, si dhe të evidentojnë faktin e qëndrimit të ligjshëm në aktet noteriale të përpiluara.¹⁶² Ligji vendos detyrime edhe ndaj subjekteve private që ofrojnë shërbime. Kështu, ligji ndalon dhënien me qira të pasurive të paluajtshme për të huajt pa dokumente, ndalon shoqëritë private, të cilat ofrojnë shërbime hotelerie, që të akomodojnë të huajt pa një lejë qëndrimi.¹⁶³ Edhe ftuesi i një të huaji që vjen në mënyrë të ligjshme, por tejkalon afatet e qëndrimit, mban përgjegjësi për pagimin e kostove të kthimit (neni 139). Ligji parashikon edhe detyrimin e të gjitha strukturave shtetërore, private apo dhe të individëve që kanë dijeni për qëndrimin apo punësimin e të huajve në mënyrë të paligjshme, që të njoftojnë organet shtetërore. Ky detyrim ka kuptim për ato struktura, të cilat në kryerjen e detyrës së tyre, e kanë mundësinë, por edhe të drejtën për të kërkuar dokumentacionin e të huajit. Por, ky detyrim nuk mund të shtrihet te çdo individ që ka informacion për të huaj me qëndrim të paligjshëm, qoftë edhe nga burime rastësore, sepse mund të lërë shteg për abuzime, duke nisur që nga shtrirja e subjekteve ndaj të cilëve parashikon detyrimin e deri te paqartësia në lidhje me mënyrën se si ‘individi’ apo ‘privati’ mund të vihen në dijeni për statusin e paligjshëm të të huajit.¹⁶⁴

Masa në rast të tejkalimit të afatit të qëndrimit

Neni 145 i ligjit parashikon gjoba edhe për të huajt që shkelin afatet e qëndrimit, por që largohen vullnetarisht. Gjoba ndaj tejkaluesve të afateve të qëndrimit parashikohet edhe në legjislacionin e disa vendeve të BE-së¹⁶⁵, por në praktikë nuk zbatohen, veçanërisht për ata që i tejkalojnë afatet e qëndrimit për herë të parë. Synimi i vendeve të BE-së është nxitja e largimit vullnetar dhe jo krijimi i vonesave të tjera, për të mundësuar pagimin e gjobës.

Neni 145 (c) i ligjit parashikon vendosjen e gjobës në mënyrë taksative, automatike, pa lënë mundësi për shqyrtimin e rrethanave apo të situatës që mund të ketë çuar në shkelje të afateve ligjore. Për shembull, një i huaj mund t’i tejkalojë afatet e qëndrimit për shkak të një situatë shëndetësore, për ndonjë arsye familjare që e bën të pamundur kthimin e tij brenda afateve, apo sepse mund të ketë humbur dokumentet. Autoritetet duhet të marrin në konsideratë edhe rastet kur i huaji mund ta ketë të pamundur për të paguar gjobën në kufi, në momentin e largimit të tij vullnetarisht. A do ta pengojë të huajin policia e kufirit dhe migracionit të largohet nga territori, nëse ky nuk ka mjetet financiare për të paguar gjobën? Në rast se po, ku do të qëndrojë i huaji? Do të lihet i lirë apo do të ndalohet në qendrën e mbyllur? Ndalimi në qendrën e mbyllur do të përbënte një kosto të shtuar. Për më tepër, ligji nuk e lejon ndalimin për pamundësi pagimi të gjobës. Ndaj, sugjerohet që i huaji të lejohet të largohet kur nuk e ka mundësinë për të paguar gjobën dhe të vihet shënimi përkatës në sistem, si dhe të njoftohet i huaji për detyrimin që ka, si dhe për procedurat që duhet të ndjekë për të apeluar gjobën apo për të kryer pagesën jashtë territorit.

¹⁶² Neni 138 i LpH-së.

¹⁶³ Neni 145 i LpH-së parashikon gjobë 300-400 mijë lekë për person.

¹⁶⁴ Për hollësi të mëtejshme shih: Ikonimi 2017 (shën. 129).

¹⁶⁵ Bullgaria, Çekia, Gjermania, Greqia, Spanja, Franca, Kroacia, Qiproja, Letonia, Lituania, Hungaria, Polonia, Rumania, Sllovakia, Finlanda dhe Suedia.

Autoritetet përgjegjëse për kufirin dhe migracionin duhet të bëjnë kujdes që vendosja e gjobave të mos shndërrohet në një masë automatike dhe arbitrare, por të merren në konsideratë edhe rrethanat që mund të kenë çuar në këtë situatë, si dhe periudha kohore e tejkalimit të afateve. Në çdo rast, duhet të respektohet fryma e përgjithshme e konventave të ratifikuara në mbrojtje të emigrantëve. Gjithashtu, për të shmangur problematikën që sjell detyrimi i vendosjes së gjobës për tejkalim të afateve të qëndrimit, policia e kufirit dhe migrimit duhet t'i njoftojë (duke shpërndarë fletëpalosje për të drejtat dhe detyrimet) të huajt që hyjnë në pikat e kalimit të kufirit mbi afatet e qëndrimit dhe pasojat ligjore që mund të kenë në rast tejkalimi të tyre.¹⁶⁶

Kthimi i emigrantëve të parregullt

Legjislacioni shqiptar parashikon që largimi i të huajit mund të realizohet vetëm me anë të një urdhri largimi, i cili është një akt administrativ, që nxirret dhe i njoftohet të huajit në bazë të kodit të procedurave administrative (neni 106 i ligjit). Si i tillë, ai duhet të sqarojë arsyet e largimit, kohën e hyrjes në fuqi të urdhrit, si dhe procedurat e ankimit. Po sipas këtij ligji, urdhri i komunikohet me shkrim të huajit, në një gjuhë që ky i fundit e kupton.¹⁶⁷

Ligji për të huajt ka ndjekur frymën e përgjithshme të së drejtës ndërkombëtare dhe europiane, duke i dhënë përparësi largimit vullnetar. Kështu, urdhri i largimit parashikon mundësinë e kthimit vullnetar brenda një afati të caktuar, që parimisht duhet të jetë nga 7-30 ditë (neni 106). Në përputhje me direktivën e BE-së për kthimin, ligji parashikon që, në raste specifike, ekzekutimi i urdhrit të largimit mund të shtyhet përtej afatit 30-ditor.¹⁶⁸ Nëse i huaji deklaron se do të largohet vullnetarisht nga territori, autoriteti përgjegjës i kufirit dhe migracionit mund të mos vendosë masën e ndalimit të hyrjes deri në 5 vjet në territor, masë e cila vendoset ndaj të huajve që janë subjekt i largimit të detyrueshëm (neni 108).¹⁶⁹

I huaji që është subjekt i urdhrit të largimit ka të drejtën e ankimit administrativ dhe gjyqësor.¹⁷⁰ Më konkretisht, brenda 30 ditëve nga data që ka marrë njoftim ai mund të paraqesë ankimim administrativ në organin që ka nxjerrë urdhrin (policia e kufirit dhe migracionit).¹⁷¹ Mbështetur në Kodin e Procedurave Administrative, shterimi i ankimit administrativ është kusht paraprak për ankimin në gjykatën

¹⁶⁶ Kjo mund të realizohet duke u dhënë fletëpalosje informative të huajve në çastin e kalimit në pikat e kalimit të kufirit.

¹⁶⁷ Shih nenin 106 të LpH-së.

¹⁶⁸ Neni 106 i LpH-së. Kjo dispozitë përbën risi në raport me ligjin e mëparshëm për të huajt (LpH 2008). Për hollësi të mëtejshme shih: Ikononi, 2017 (shën. 129).

¹⁶⁹ Shih nenin 108 të LpH-së. Mundësia për kthim vullnetar u jepet me përparësi të huajve që kanë qëndruar në mënyrë të paligjshme, por nuk kanë sjellë pasojat të dëmshme në RSh, të miturve të pashoqëruar, prindërve me fëmijë të vegjël, viktimave të trafikimit të qenieve njerëzore, azilkërkuesve që u është refuzuar kërkesa për azil, të huajt që ka dokumente udhëtimi, por nuk ka mjetet e nevojshme për qëndrim, si dhe të huajve me qëndrim të ligjshëm, por që kanë punuar pa pasur leje pune. Për kategoritë që nuk kanë mundësi financiare të kthehen vetë, ligji parashikon bashkëpunimin e autoriteteve të kufirit dhe migrimit me organizata ndërkombëtare për të gjetur mjetet financiare për kthimin e të huajit.

¹⁷⁰ Neni 107 i LpH-së. Shih edhe Kodin e Procedurave Administrative nr. 44/2015, neni 99 dhe 100.

¹⁷¹ Shih Kodin e Procedurave Administrative nr. 44/2015, neni 133.

administrative.¹⁷² Urdhri i largimit nuk ekzekutohet deri në përfundimin e procesit të ankimit dhe marrjen e vendimit përfundimtar (neni 106 i ligjit).

Ligji për të huajt i referohet respektimit të së drejtës për jetë familjare, interesit më të lartë të fëmijës, nevojave të personave vulnerabël dhe gjendjes shëndetësore të të huajt, të gjitha këto në lidhje me ekzekutimin e urdhrin të largimit, por jo me vendimmarrjen për largimin e të huajt (neni 106). Sugjerohet që autoritetet e kufirit dhe migracionit, përpara se të nxjerrin një urdhër largimi, të vlerësojnë nëse largimi do të cenojë të drejtën për jetë familjare dhe interesin më të lartë të fëmijës.

Në rast se i huaji nuk largohet vullnetarisht, ai i nënshtrohet ekzekutimit të detyrueshëm të urdhrin nga policia e kufirit dhe migracionit.¹⁷³ Ligji përdor termin 'dëbim', që në të vërtetë është një **masë administrative** e policisë së kufirit dhe migracionit për të realizuar largimin e të huajt, i cili në rast të kundërt nuk do të largohej vetë nga territori.¹⁷⁴

Krahas kategorisë së të huajve që nuk janë larguar vullnetarisht brenda afateve të parashikuara në urdhrin e largimit, ligji parashikon edhe disa kategori të tjera që janë subjekt i dëbimit, të cilat po i rendisim më poshtë:

- i huaji që ka hyrë në mënyrë të paligjshme në RSh dhe synon ta përdorë territorin shqiptar për të kaluar ilegalisht drejt vendeve të tjera;
- i huaji që nuk është larguar nga territori deri në 60 ditë pas përfundimit të afatit të qëndrimit të vizës, ose afatit të qëndrimit të parashikuar në këtë ligj për personat që hyjnë pa vizë dhe që ka të dhëna se do t'u fshihen autoriteteve të kufirit dhe migracionit;
- është ripranuar nga shtetet e tjera në bazë të marrëveshjeve të ripranimit;
- është shpallur person i padëshiruar dhe prania e tij konsiderohet si kërcënim serioz për rendin dhe sigurinë publike;
- është dënuar për një krim të kryer me dashje, për të cilin legjislacioni shqiptar parashikon dënim minimal deri në 3 vjet burg.¹⁷⁵

Urdhri i dëbimit i komunikohet me shkrim të huajt në një gjuhë që e kupton, ose në gjuhën angleze. Akti administrativ i dëbimit duhet të përcaktojë arsyet e nxjerrjes së urdhrin, autoritetin që e ka marrë urdhrin dhe autoritetin që do ta ekzekutojë, datën dhe vendin ku do të ekzekutohet, mënyrën e transportit dhe afatin e ndalimit të hyrjes, nëse urdhri i dëbimit shoqërohet me ndalim hyrjeje.¹⁷⁶ I huaji që është subjekt i dëbimit ka të drejtë të ankohet ndaj urdhrin të dëbimit, duke ndjekur procedurat e ankimit administrativ, në përputhje me Kodin e Procedurave Administrative. Deri në

¹⁷² Shih Kodin e Procedurave Administrative, neni 129. Shterimi i mjeteve administrative nuk është i domosdoshëm, me përjashtim të rasteve kur ligji e parashikon të drejtën për t'u ankuar drejtpërdrejt në gjykatë.

¹⁷³ Shih nenin 3 të LpH-së.

¹⁷⁴ Shih nenin 109 të LpH-së.

¹⁷⁵ Shih nenin 109 të LpH-së. Neni 105 i LpH-së ka ndryshuar në lidhje me kategorinë e fundit, pasi ligji i mëparshëm parashikonte dëbimin si masë ndaj të huajve të dënuar për vepra, për të cilat ligji parashikon jo më pak se 1 vit. Neni 113 parashikon edhe rastet e personave që nuk mund të jenë subjekt i dëbimit. Për informacione më të hollësishme mbi ndryshimet e ligjit të ri në raport me të vjetrin shih: Ikonimi, 2017 (shën. 129).

¹⁷⁶ Shih nenin 109 të LpH-së.

përfundimin e procedurave administrative, i huaji është subjekt i masave alternative të mbikëqyrjes, ose mbahet në qendrën e mbyllur.¹⁷⁷

Në kuadër të procesit të dëbimit, ligji parashikon procedura specifike për personat e padëshiruar. Nëpërmjet një urdhri të argumentuar të ministrit të Brendshëm, i huaji shpallet person i padëshiruar, për interesa të shtetit, sigurisë kombëtare apo rendit publik.¹⁷⁸ Sipas ligjit për të huajt, ankimi ndaj urdhrit të dëbimit për personin e padëshiruar bëhet vetëm tek autoriteti që e ka nxjerrë urdhrin, pra te ministri i Brendshëm (neni 114). Në këtë mënyrë, ligji ka përjashtuar mundësinë e rishikimit gjyqësor të aktit, apo rishikimin nga një strukturë tjetër e ndryshme prej asaj që ka nxjerrë urdhrin, duke e trajtuar si kompetencë diskrecionare të ministrit të Brendshëm. Padyshim që procesi i shpalljes dhe i dëbimit të të huajve si persona të padëshirueshëm mbart edhe një nivel të lartë informacioni konfidencial apo sekret shtetëror, i cili në qoftë se do të ishte subjekt i një shqyrtimi gjyqësor në seanca publike, mund të dëmtonte interesat e shtetit. Megjithatë, ruajtja e interesit shtetëror nuk duhet të realizohet nëpërmjet masash që cenojnë në mënyrë joproporcionale të drejtat e individit, në rastin konkret, të drejtën për mjete efektive ankimore.¹⁷⁹ Parimi se i njëjti autoritet nuk mund të nxjerrë, të zbatojë dhe të shqyrtojë ligjshmërinë e aktit juridik që ka nxjerrë vetë, është një parim themelor i shtetit të së drejtës. GjEDNj-ja ka jurisprudencë të pasur në lidhje me rastet kur i njëjti institucion nxjerr, zbaton apo shqyrton ligjshmërinë e aktit që nxjerr, si dhe në lidhje me sekretin shtetëror. Për shembull, në çështjen **Chahal kundër Mbretërisë së Bashkuar**, GjEDNj-ja u shpreh se konsideratat e sekretit shtetëror nuk mund të çojnë në shkelje të së drejtës për ankim efektiv ndaj largimit. Ankimi nuk mund të shqyrtohet nga e njëjta strukturë që ka nxjerrë aktin që kundërshtohet. Nëse shqyrtimi gjyqësor nuk është i mundur, duhet minimalisht të krijohet një strukturë e pavarur, e cila të mundësojë shqyrtimin e aktit, duke baraspeshuar të drejtën për ankim efektiv me ruajtjen e sekretit shtetëror.¹⁸⁰ Kjo problematikë është trajtuar edhe nga gjykata kushtetuese, gjë që është objekt i një çështjeje, e cila analizohet gjerësisht në seksionin mbi praktikën e gjykatave.

Ndalimi

Ligji për të huajt e përkufizon ndalimin si *masa e fundit administrative*, e cila merret dhe ekzekutohet nga autoriteti shtetëror përgjegjës në nivel rajonal vendor ndaj të huajit për të cilin është nxjerrë urdhri i dëbimit, rast pas rasti, kur janë ekzekutuar të gjitha masat e mundshme alternative, apo kur pas një vlerësimi konsiderohet se këto masa nuk mund të zbatohen për të huajin ose për të huajin e ripranuar në bazë të marrëveshjeve ndërkombëtare.¹⁸¹

Ligji thekson faktin se është masë administrative për ta diferencuar nga dënimi penal që jepet për hyrjen/kalimin e paligjshëm të kufirit, të parashikuar nga neni 297 i Kodit

¹⁷⁷ Shih nenin 110 të LpH-së, 108/2015.

¹⁷⁸ Shih nenin 9 të LpH-së.

¹⁷⁹ Për hollësi të mëtejshme shih: Ikonimi, 2017 (shën. 129).

¹⁸⁰ Shih edhe Al-Nashif k. Bullgarisë në GjEDNj.

¹⁸¹ Shih nenin 121 të LpH-së. Fjalorthi i së drejtës migratore e përkufizon ndalimin si *'kufizim të lirisë së lëvizjes së individit nga autoritetet shtetërore, zakonisht duke e izoluar'* dhe bën dallimin midis ndalimit penal dhe atij administrativ. Seksioni i ndalimit në ligjin për të huajt 108/2013 ka pësuar ndryshime cilësore në raport me LpH-në e vitit 2008. Për më shumë shih: Luljeta Ikonimi, disertacion doktrature, 2011.

Penal. Masa mund të merret ndaj të huajt që është subjekt i urdhrit të dëbimit, me qëllim ekzekutimin e dëbimit, por edhe ndaj të huajt të ripranuar, për të realizuar kthimin në vendin e origjinës apo në një vend që i pranon. Ligji specifikon se nuk është një masë automatike, por vendoset vetëm pas një shqyrtimi individual të çdo rasti dhe vetëm kur masat e tjera nuk funksionojnë. Duke qenë se nuk konsiderohet si masë ndëshkimore, por si lehtësues i procesit të kthimit, ndalimi me të drejtë trajtohet si *mjeti i fundit* për kthimin e emigrantit të parregullt dhe jo të parashikohet sa herë që nxirret një *urdhër largimi*. Masat e tjera alternative të parashikuara për herë të parë në Ligjin për të huajt 108/2013, për të përgatitur apo siguruar zbatimin e një urdhri për dëbimin e të huajt nga territori, ose për të mbikëqyrur largimin e tij janë si në vijim: detyrimi për t'u paraqitur në intervale të rregullta kohore pranë autoriteteve rajonale për kufirin dhe migracionin,¹⁸² bllokimi i biletës ose dokumentit të udhëtimit,¹⁸³ bllokimi i mjeteve financiare ose vendosja e garancisë¹⁸⁴ dhe qëndrimi i detyrueshëm në territor.

Sipas Ligjit për të huajt, i ndaluari ka të drejtë të njoftohet mbi urdhrin e ndalimit në një gjuhë që e kupton dhe njoftimi duhet të jetë me shkrim. I huaji ka të drejtë të sigurojë mbrojtje ligjore, me avokat të zgjedhur prej tij ose kryesisht, si dhe të drejtën për të takuar të afërmit.¹⁸⁵ Këto të drejta janë në përputhje me garancitë kushtetuese, në veçanti me nenin 28.1 të kushtetutës.¹⁸⁶ E drejta për t'u njoftuar mbi garancitë procedurale është parakusht për ushtrimin e të drejtave të tjera të të ndaluarit, pasi të drejta si ajo për mbrojtje ligjore, ankim në gjykatë etj., nuk kanë asnjë vlerë nëse i ndaluari nuk informohet për 'ekzistencën' e tyre.

Ligji për të huajt parashikon edhe se i huaji, ndaj të cilit është nxjerrë një urdhër ndalimi në qendër të mbyllur, ka të drejtë në çdo kohë të ankohet në gjykatën e rrethit gjyqësor për këtë masë, pas njoftimit me shkrim për ndalimin ose zgjatjen e ndalimit. Gjykata e rrethit gjyqësor shqyrton me përparësi ligjshmërinë e masës së ndalimit të të huajt në qendër të mbyllur dhe vendos mbajtjen e tij në qendrën e mbyllur ose lëniën e tij të lirë. Kjo është në përputhje me kushtetutën, e cila në nenin 28(4) që trajton garancitë procedurale në rast të heqjes së lirisë, parashikon se '*... personi, të cilit i hiqet liria në rrugë jashtëgjyqësore, mund t'i drejtohet në çdo kohë gjyqtarit, i cili vendos brenda 48 orëve për ligjshmërinë e kësaj mase*'. Në këtë mënyrë, ligji i ri për të huajt ndryshoi problematikën e ligjit të mëparshëm, kur e drejta e ankimit ndaj vendimit të ndalimit kufizohej brenda 10 ditëve nga data e njoftimit të ndalimit.¹⁸⁷ Ligji i ri nr. 108/2013 parashikon edhe mundësinë e ankimit me avokatin e zgjedhur prej tij, ose të caktuar kryesisht (neni 121). Ky parashikim është shumë i rëndësishëm po të kemi parasysh se i huaji i ndaluar nuk e ka gjithmonë mundësinë apo njohjen për të përzgjedhur një avokat. Në kushtet e një realiteti ligjor, të cilin nuk ka mundësi ta njohë, është e pritshme që mundësitë për një ankimim të suksesshëm pa

¹⁸² Shih nenin 115 dhe nenin 116 të LpH-së.

¹⁸³ Neni 117 i LpH-së.

¹⁸⁴ Shih nenin 118 të LpH-së.

¹⁸⁵ Shih nenin 121 të LpH-së.

¹⁸⁶ Shih nenin 28(1) të Kushtetutës së Shqipërisë, i cili parashikon se *kujtëdo që i hiqet liria, ka të drejtë të njoftohet menjëherë në gjuhën që ai e kupton, për shkaqet e kësaj mase... dhe ka të drejtë të njoftojë menjëherë avokatin, si dhe t'i jepet mundësia për realizimin e të drejtave të tij*. Për një analizë më të hollësishme shih edhe Ikonimi, 2017 (shën. 129).

¹⁸⁷ Për më shumë informacion në lidhje me problematikën e ligjit për të huajt të vitit 2008 shih: Luljeta Ikonimi, 'E drejta e migracionit', botimi i parë, Onufri, Tiranë 2011.

avokat janë minimale. Prandaj, e drejta për të pasur mbrojtje nga një avokat i caktuar kryesisht, në të vërtetë mundëson ushtrimin e së drejtës së ankimit. Në përputhje me Konventën e Vjenës për marrëdhëniet konsullore, ligji për të huajt sanksionon edhe të drejtën e të ndaluarit për të njoftuar përfaqësuesin konsullor ose diplomatik të vendit të tij në lidhje me ndalimin.¹⁸⁸

Kohëzgjatja e ndalimit

Kohëzgjatja e ndalimit është një element i rëndësishëm për legjitimitetin e ndalimit dhe lidhet ngushtë me vetë qëllimin e ndalimit. **Legjislacioni shqiptar** parashikon që i huaji, i cili është subjekt i largimit, mund të ndalohej për një periudhë maksimale deri në 6 muaj (neni 123 i ligjit për të huajt). Në rast se pas 6 muajsh kthimi i tij nuk është bërë i mundur, autoriteti qendror përgjegjës për kufirin dhe migracionin, me propozim të autoritetit të qendrës së mbyllur, e zgjat periudhën e ndalimit në qendër të të huajit deri në 6 muaj të tjerë. Zgjatja mund të bëhet vetëm nëse brenda periudhës 6-mujore të ndalimit, largimi i të huajit ka qenë i pamundur, për arsye se i huaji ka refuzuar të japë të dhëna apo informacione personale, si dhe nuk ka dokumente të nevojshme udhëtimi për kthimin e tij; po ashtu edhe në rastet kur jep informacione të rreme, ose pengon apo bllokun kthimin e tij në mënyra të ndryshme, si dhe kur autoritetet e vendit të origjinës vonojnë për shkaqe të justifikuara lëshimin e dokumentit të udhëtitimit. Pra, Ligji për të huajt parashikon një periudhë të përgjithshme prej 12 muajsh, e cila është më e ulët krahasuar me direktivën e BE-së,¹⁸⁹ duke mbajtur në këtë mënyrë një qasje më afër të drejtave të emigrantit të parregullt.

Sipas ligjit për të huajt, të huajt ndalohen në një qendër të mbyllur, të ngritur posaçërisht për këtë qëllim.¹⁹⁰ Të miturit e pashoqëruar nuk mund të jenë subjekt i ndalimit në një qendër të mbyllur, por mund të mbahen në qendra sociale të hapura, të ngritura posaçërisht për kategoritë e personave në situatë të pambrojtur (neni 125).¹⁹¹ Në përputhje me të drejtën ndërkombëtare të ratifikuar¹⁹² dhe Kushtetutën e Shqipërisë në lidhje me ndalimin, ligji për të huajt parashikon se të huajt e ndaluar gëzojnë të drejtën për trajtim njerëzor, të drejtën për asistencë ligjore në çdo rast, për ushqim të mjaftueshëm dhe përkujdesje shëndetësore (neni 127). I huaji i ndaluar duhet të informohet për të drejtat dhe detyrimet e tij në qendër në një gjuhë që e kupton dhe ka të drejtë të ankohet në rrugë gjyqësore në çdo kohë për trajtimin në qendrën e mbyllur.¹⁹³ Për shkak se ndalimi është privim i lirisë, e drejta për ankim ndaj trajtimit në qendër përbën një garanci themelore, që duhet t'i bëhet me dije të huajit, si dhe të krijohen realisht kushtet për gëzimin e saj.

Autoritetet përgjegjëse për trajtimin e të huajve

Në Republikën e Shqipërisë, autoriteti kryesor përgjegjës për trajtimin e të huajve është Drejtoria për kufirin dhe migracionin në Ministrinë e Brendshme. Krahas

¹⁸⁸ Shih nenin 126 të LpH-së. Kur i huaji i ndaluar është azilkërkues, përfaqësia konsullore ose diplomatike nuk njoftohet.

¹⁸⁹ Shih nenin 123 të LpH-së. Direktiva europiane për kthimin e detyruar parashikon se ndalimi mund të zgjatet edhe për 12 muaj të tjerë, në një total prej 18 muajsh.

¹⁹⁰ Shih nenin 120-121 të LpH-së.

¹⁹¹ Shih nenin 125 të LpH-së.

¹⁹² Shih, për shembull, nenin 9 PNDP.

¹⁹³ Neni 127 i LpH-së.

drejtorisë qendrore, në nivel rajonal dhe vendor janë ngritur drejtoritë përkatëse për çështjet e kufirit dhe migracionit. Drejtoria qendrore e kufirit dhe migracionit, si dhe 7 drejtoritë rajonale bashkë me drejtoritë vendore, janë pjesë e policisë së kufirit dhe migracionit (PKM). Gjatë periudhës që po hartohet ky punim, Ministra e Punëve të Brendshme ishte në proces ristrukturimi, proces i cili parashikonte edhe ndryshime të pozicionit të Drejtorisë së kufirit dhe migracionit. Qendra e mbyllur është në varësi të Drejtorisë qendrore të kufirit dhe migracionit, në policinë e kufirit dhe migracionit.

Autoritetin përgjegjës për çështjet që lidhen me mirëqenien e të miturve të pashoqëruar e përbëjnë njësitë për mbrojtjen e të miturve, të ngritura në çdo bashki. Ky detyrim buron nga ligj nr. 18/2017 "Për të drejtat dhe mbrojtjen e fëmijës".

Në Ministrinë e Punëve të Jashtme, struktura përgjegjëse për hartimin e politikave që kanë të bëjnë me vizat dhe politikat e aktivitetit a të shërbimit konsullor është Drejtoria e çështjeve konsullore.¹⁹⁴

2.3 Sfidat për zbatimin e legjislacionit dhe mbrojtjen e të drejtave të emigrantëve të parregullt

Dinamika e flukseve migratore të viteve 2012-2017 tregoi se vija ndarëse ndërmjet azilkërkuesve dhe emigrantëve të parregullt është shumë e hollë, shpesh edhe e paqartë. Megjithatë, pas procesit të përzgjedhjes, kategorizimi i të huajt në njërën anë të vijës apo në anën tjetër, ka një ndikim të konsiderueshëm në të drejtat e tij.¹⁹⁵

Nëse i huaji kategorizohet si azilkërkues, transferohet në mekanizmat e azilit dhe është subjekt i mbrojtjes, por nëse kategorizohet si emigrant i parregullt, është subjekt i kthimit. Pra, vendimi i specialistit që bën kategorizimin është vendimtar në lidhje me nivelin e mbrojtjes që do të ofrohet.

Në këtë pjesë analizohen procedurat që kanë ndjekur në praktikë autoritetet e migracionit për kthimin e të huajve të kategorizuar si emigrant të parregullt. Procesi i përzgjedhjes dhe i kategorizimit të të huajt si emigrant i parregullt apo si azilkërkues është shqyrtuar në seksionin për azilin. Ndaj, për të shmangur përsëritjen, në këtë pjesë do të analizohen procedurat nga çasti i kategorizimit si emigrant i parregullt, deri në kthimin e efektshëm të të huajt në vendin e origjinës apo të transitit. Deri në vitin 2013 ky proces është qeverisur nga ligji për të huajt, nr. 9959/2008. Prej vitit 2014 e në vazhdim, autoritetet e kufirit dhe migrimit janë mbështetur në ligjin për të huajt 108/2013 (analizuar më sipër) dhe aktet nënligjore të dala në zbatim të tij, duke përfshirë edhe udhëzimin nr 293/2015, 'Për procedurat e trajtimit të të huajve me qëndrim të parregullt'.¹⁹⁶

Kthimi

Të huajt që u futën në Shqipëri gjatë viteve 2012-2017, si pjesë e flukseve të 'bllokuara' në Greqi, përgjithësisht u ndaluan në territor. Për pasojë, ata nuk ishin subjekt i sprapsjes së menjëhershme në kufi, por i procedurave të kthimit. Në bazë të

¹⁹⁴ Profili i zgjeruar i migracionit, 2012-2014.

¹⁹⁵ Për hollësi të tjera shih edhe Ikonimi: "Challenges for protection of rights of asylum seekers and emigrants in Albania", paraqitur në konferencën me temë: Asylum at the Frontiers of Europe - Realities and Legal Challenges', organizuar nga Univesiteti i Lundit, maj 2017.

¹⁹⁶ Për një analizë më të hollësishme të udhëzimit 293/2015 shih raportin e UNHCR-së, paraqitur në Tiranë, më 7 dhjetor 2017.

legjislacionit për të huajt, pas kategorizimit të të huajt si emigrant i parregullt, specialisti i përzgjedhjes koncepton urdhrin e kthimit, i cili më pas siglohet nga drejtori rajonal i kufirit. Pavarësisht se ligji për të huajt parashikon që urdhri i kthimit, arsyet e kthimit, mundësitë për apel, afatet e apelit dhe struktura se ku mund të apelohej urdhri i kthimit, duhet t'i komunikohen të huajt në një gjuhë që ai e kupton,¹⁹⁷ forma standarde e urdhrin të kthimit që përdoret nga autoritetet e migracionit nuk i pasqyron afatet dhe strukturën ku do të bëhet apeli. Formulari standard vetëm citon numrin e nenit të ligjit për të huajt në lidhje me apelin. Të huajt që hynë në Shqipëri si pjesë e flukseve që prekën Ballkanin Perëndimor për të lëvizur drejt BE-së, apo për të qëndruar në Shqipëri, nuk kishin akses në legjislacionin tonë në një gjuhë që mund ta kuptonin. Për pasojë, nuk mund të dinin me saktësi se çfarë parashikon neni, numrin e të cilit citon urdhri i kthimit. Në këto raste, është e domosdoshme prania e një avokati, juristi. Nëse kjo është e pamundur, të paktën duhet të bëhet sqarimi me hollësi nga oficeri i kufirit dhe migracionit. Në praktikë, gjatë viteve 2012-2017, iemigrantët e parregullt nuk kishin as asistencë ligjore dhe as nuk u sqaruan me hollësi në lidhje me rrugët ligjore të ankimit dhe me procedurat a institucionet përgjegjëse. Sikundër ka evidentuar Avokati i Popullit, shumë nga të huajt e padokumentuar që hynë në Shqipëri nga Greqia (me origjinë nga Siria, Eritrea, Afganistani, Iraku etj.), nuk kanë marrë informacion mbi të drejtat e tyre, duke përfshirë edhe të drejtën për apel, pjesërisht për shkak të mungesës së përkthyesve.¹⁹⁸

Autoritetet e kufirit dhe migracionit e kanë shoqëruar urdhrin e kthimit me mundësinë e kthimit vullnetar gjatë viteve 2012-2017. Për shembull, në vitin 2016 polica e kufirit dhe migracionit nxori 655 urdhra të kthimit vullnetar, të cilët përkojnë me 72% të të gjithë të huajve të ndaluar (nga 915 të huaj të ndaluar në vitin 2016). Në përputhje me direktivën e BE-së për kthimin,¹⁹⁹ kthimi vullnetar, për një periudhë nga 7-30 ditë, i jep mundësi të huajt të padokumentuar që ta përgatisë vetë procesin e kthimit, për të përshtatur apo rregulluar situatën personale përpara kthimit. Kjo nënkupton që i huaji të ketë një vend për të qëndruar gjatë periudhës për kthimin vullnetar. Të huajt që hynë nga Greqia, të ndaluar në Gjirokastrë, Shkodër apo Kukës (si zonat ku janë ndaluar pjesa më e madhe e të huajve të padokumentuar), nuk kishin strehim në Shqipëri, përkundrazi, kishin nevojë për akomodim, ushqime dhe rroba. Për pasojë, ata u ndaluan nga polica e kufirit dhe migracionit në qendrën e mbyllur, ndërsa që prej vitit 2016 në hotele, të financuara nga CARITAS-i.

Raportohet se shumë emigrantë të padokumentuar janë shoqëruar nga policia e kufirit dhe migracionit deri në kufirin me Greqinë, përpara se atyre t'u mbarojë afati 7-ditor që parashikohet në ligj për kthimet vullnetare.²⁰⁰ Më pas janë lënë të lirë të largohen nga territori shqiptar vetë, në të njëjtën mënyrë siç hynë në Shqipëri, pra, ilegalisht.

Kthimet e menjëhershme, para përfundimit të afatit 7-ditor të parashikuar për kthimet vullnetare, si dhe mënyra se si janë realizuar kthimet vullnetare, ku emigranti është shoqëruar nga autoritetet e policisë së kufirit dhe migracionit deri në kufi, duke i lënë të kthehen në mënyrë të parregullt drejt Greqisë, nuk janë në përputhje të plotë me ligjin për të huajt.

¹⁹⁷ Neni 107 i LpH-së. Shih edhe analizën e LpH-së, më sipër.

¹⁹⁸ Rekomandimet e Ombudsmanit për kryeministrin shqiptar. Shih edhe seksionin për azilin, më sipër.

¹⁹⁹ Direktiva e BE-së për standarde të përbashkëta për kthimin e shtetasve të vendeve të treta me qëndrim të paligjshëm në BE.

²⁰⁰ Albanian Human Rights Report – US Embassy (2015).

Me këtë metodë të kthimit vullnetar, policia e kufirit dhe migracionit shmangu procedurat burokratike të marrëveshjes së ripranimit. Në shumë raste kthimi vullnetar mund t'u ketë shërbyer edhe të huajve që kanë qenë subjekt i kthimit, të cilët kishin interes të ktheheshin në Greqi, pa u diktuar nga autoritetet greke, me qëllim shmangien e pasojave në statusin e tyre.²⁰¹ Pavarësisht nga përfitimet, autoritetet shqiptare duhet të marrin në konsideratë rreziqet që shoqërojnë hyrjen e parregullt në Greqi për emigrantin, të cilat lidhen me terrenin e vështirë (nga mali, nëpër një pyll apo lumë), si dhe me mundësinë e kontakteve me trafikantë (**smugglers**) të emigrantëve në anën tjetër të kufirit.²⁰² Veçanërisht duhet pasur kujdes për kthimet e të miturve të pashoqëruar dhe familjeve me fëmijë. Të miturit e pashoqëruar nuk duhet të kthehen fare nëse policia e kufirit dhe migracionit nuk garanton paraprakisht se do të pritet nga familja apo kujdestari ligjor. Nëse bashkimi me familjen është i mundur, kthimi i tyre duhet të realizohet vetëm nëpërmjet bashkëpunimit me autoritetet greke, me qëllim që kthimi të sigurohet pa rrezikuar mirëqenien e të miturit dhe bashkimin me familjen e tij.²⁰³

Nëse personi nuk kthehet vullnetarisht, sipas ligjit për të huajt, policia e kufirit dhe migracionit vijon me urdhër dëbimi. Parimisht, ky urdhër duhet të jepet me shkrim, në një gjuhë të kuptueshme për të huajin, si dhe të tregojë arsyet për kthimin e detyruar, afatet dhe autoritetin ku mund të bëhet apeli. Në praktikë, ashtu si dhe për urdhrin e kthimit, edhe ky urdhër është një formular standard që citon nenin e ligjit për të huajt në lidhje me dëbimin dhe të drejtën për apel. Në mungesë të avokatit, ky informacion i kufizuar nuk i jep mundësinë të huajit për të kuptuar procedurat e apelit.²⁰⁴

Një problematikë tjetër ka të bëjë me largimet e menjëhershme, një procedurë kjo që ia pamundësonte të huajit aksesin në mekanizmat efektivë të apelit. Raportohet se në disa raste, të huajt e padokumentuar janë larguar brenda 24 orësh nga procesi i përzgjedhjes.²⁰⁵ Këto kthime nuk janë në përputhje me legjislacionin, i cili e vë theksin tek e drejta e të huajit për të apeluar kundër një urdhri dëbimi.²⁰⁶ Kjo problematikë është konstatuar edhe nga Avokati i Popullit, i cili e vuri theksin te detyrimi i autoriteteve të kufirit dhe migracionit për të mundësuar aksesin efektiv të të huajve në mekanizmat e apelit të urdhrin të kthimit.²⁰⁷

Mungesa e ndihmës ligjore për të apeluar kundër urdhrin të dëbimit, si dhe e përthyesve për të njoftuar mbi këtë mundësi, mund të jetë një nga shkaqet e numrit të kufizuar të kërkesave në gjykatë në lidhje me dëbimin. Nevoja për asistencë ligjore është konstatuar edhe nga ekipet e monitorimit të KShH-së. Në një monitorim në qendrën e mbyllur, pasi ekipi i KShH-së njoftoi të huajt e ndaluar për punën e kësaj të fundit në mbrojtje të të drejtave të njeriut, të ndaluarit shprehën kërkesën dhe nevojën

²⁰¹ Për më shumë informacion shih: Ikonimi, 'Challenges for protection of rights of asylum seekers and emigrants in Albania' (2017).

²⁰² Po aty.

²⁰³ Po aty. Shih edhe raportin e OSBE-së (shën. 46).

²⁰⁴ Rekomandimet e Avokatit të Popullit. Shih edhe vendimin 1106/2014 (2014) të Gjykatës Administrative të Vlorës. Për një analizë më të hollësishme shih edhe Ikonimi (shën. 6).

²⁰⁵ Raporti i Ambasadës Amerikane për Shqipërinë: Albania 2016 Human Rights Report- <https://al.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/140/2017/03/Albania-2016.pdf?_ga=2.110131078.201450012.1504526298-1050141830.1498602203>; shih edhe raportin e vitit 2015 të Ambasadës Amerikane për Shqipërinë.

²⁰⁶ Ligji për të huajt. Shih për më shumë analizën e ligjit në seksionin më sipër.

²⁰⁷ Rekomandimet e Avokatit të Popullit. Shih edhe progres-raportin e Komisionit Europian për Shqipërinë, 2016.

për asistencë ligjore nga komiteti, si e vetmja mënyrë për të shmangur kthimin në vendin e origjinës, pasi kjo do t'i vinte të huajt në rrezik për jetën.²⁰⁸ Në këtë rast asistencë ligjore ishte domosdoshmëri për të kundërshtuar/apeluar urdhrin e dëbimit.

Formulari standard i urdhrin të dëbimit e bën të pamundur edhe evidentimin e faktit nëse oficeri i kufirit dhe migracionit, përpara lëshimit të urdhrin të dëbimit, ka vlerësuar situatën personale të të huajit. Nëse i referohemi paragjykimin të përgjithshëm të autoriteteve shqiptare, duke përfshirë dhe policinë e kufirit e të migracionit, sipas të cilit të gjithë të huajt e përdorin Shqipërinë për të lëvizur transit, si dhe faktit që proceset e përzgjedhjes janë realizuar në një masë të madhe në mungesë të përkthyesve dhe shpesh në grup, përdorimi i urdhrave identikë të dëbimit, shoqëruar me aksesin tejet të kufizuar në mekanizmat e apelit kundër kthimit, mund t'i çojë strukturat shqiptare drejt dëbimit kolektiv të emigrantëve të parregullt që hynë nga Greqia.²⁰⁹ Dëbimi kolektiv bie ndesh me kushtetutën shqiptare dhe konventat ndërkombëtare të ratifikuara. Në çështjen *Conka kundër Belgjikës*, Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut specifikoi kriteret që dëbimi i të huajve të mos konsiderohet si dëbim kolektiv.²¹⁰ Ajo e vuri theksin te marrja e vendimeve individuale, ku situata personale e çdo të huaji që është subjekt i kthimit të merret në konsideratë individualisht, përkundër trajtimit si pjesë e një grupi me karakteristika të përbashkëta. Pra, është e domosdoshme që, përpara se të nxjerrin një urdhër dëbimi, autoritetet e kufirit dhe migracionit duhet të shqyrtojnë situatën personale të çdo të huaji, si dhe të pasqyrojnë qartë arsyet për dëbim, me qëllim që të shmangin cenimin e dispozitës kushtetuese që ndalon dëbimin kolektiv.

Ndalimi

Të huajt që janë subjekt i dëbimit mund të ndalohen në qendrën e mbyllur. Sikundër u analizua në seksionin për legjislacionin mbi imigrimin, ndalimi duhet të jetë masa e fundit, nëse ka të dhëna se i huaji mund të fshihet, apo mund të pengojë kthimin e tij/saj.

Por, në lidhje me emigrantët e padokumentuar që hynë në Shqipëri nga Greqia, ndalimi u përdor si një masë standarde, gati automatike, në të gjitha rastet kur 'skema' e kthimit vullnetar nuk funksiononte. Policia e kufirit dhe migracionit është shprehur se ndalimi në qendrën e mbyllur, në të vërtetë mundësoi strehimin e tyre, pra i shërbeu akomodimit dhe u shndërrua në domosdoshmëri, në kushtet kur masat e tjera alternative ishin të pamundura për t'u realizuar, për shkak se të huajt e kapur nuk kishin mundësi të tjera strehimi.²¹¹

Ndalimi në qendrën e mbyllur nuk mund të përdoret për akomodim të të huajit, por vetëm për të mundësuar kthimin efektiv të tij. Në çdo rast, duhet të ketë një urdhër kthimi/largimi (edhe pa specifikuar nëse është vullnetar apo i detyruar), që të ketë ndalim në qendër. **Pa urdhër kthimi, urdhri i ndalimit nuk përmbush as kërkesat**

²⁰⁸ Monitorimi i KShH-së në qendrën e mbyllur, dhjetor 2017.

²⁰⁹ Për një analizë më të hollësishme shih edhe Ikonimi: "Challenges for protection of rights of asylum seekers and migrants in Albania", paraqitur në konferencën me temë *Asylum at the Frontiers of Europe - Realities and Legal Challenges*, organizuar nga Univesiteti i Lundit, maj 2017.

²¹⁰ *Conka v. Belgium*, aplikimi nr. 51564/99 (ECtHR, 05 shkurt 2002). Për një sqarim më të hollësishëm në gjuhën shqipe mbi jurisprudencën e GjEDNj-së në lidhje me dëbimin shih: Luljeta Ikonimi, 'E drejta e migracionit', botimi i dytë, Onufri, Tiranë 2017.

²¹¹ Intervistat me punonjësit e kufirit në Gjirokastër, Kukës dhe Shkodër (2017). Shih edhe Ikonimi (shën. 6) dhe raporti i OSBE-së (shën. 46).

formale të përcaktuara në lidhje me përmbajtjen e tij. Formulari standard i tij përcakton një rubrikë të posaçme për arsyen e ndalimit dhe përfshin dy kritere: ndalim se është subjekt i një urdhri dëbimi, ose ndalim për arsye të sigurisë publike. Pa një nga këto arsye (në përputhje edhe me nenin 121 të ligjit për të huajt), nuk mund të ketë ndalim në qendrën e mbyllur. Ndalimi i pambështetur në ligj është arbitrar dhe jo legjitim, pasi bie ndesh me nenin 27 të Kushtetutës së Shqipërisë, me nenin 5, pika 1, germa “f” e Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut, si dhe me nenin 9 të PNDCP-së. Kjo është e rëndësishme pasi në mjaft raste në qendër janë ndaluar të huaj për shkak të një procesi penal të filluar ndaj tyre. Pra, jo si rezultat i një urdhri kthimi, por për shkak të një urdhri të gjykatës për ndalimin e tyre deri në përfundimin e procesit penal.²¹² Në këto raste, të huajt që janë subjekt i dëbimit nuk mund të largohen, edhe nëse e kërkojnë këtë, pa mbaruar procesi penal ku ata thirren si dëshmitarë. Autoritetet e kufirit dhe migracionit (duke përfshirë edhe drejtorinë e qendrës) kanë shprehur me të drejtë shqetësimin në lidhje me këto ndalime të detyruara për shkak të një vendimi të gjykatës për qëndrim të detyruar brenda një territori. Në raste të tilla, ndalimi i tyre në qendër të mbyllur bëhet për të mundësuar pjesëmarrjen në proces dhe jo për të bërë efektiv kthimin e tyre. Në të tilla raste gjykatat duhet të marrin masa alternative, sepse qendra e mbyllur nuk ka si synim të garantojë që dëshmitarët apo palët në procese penale të mos largohen nga Shqipëria, përkundrazi i shërben procesit të një kthimi efektiv dhe të shpejtë.

Urdhri i ndalimit duhet të jetë në formë të shkruar dhe përveç arsyes së ndalimit, duhet të specifikojë edhe mundësitë për apelim të urdhrit të ndalimit, si dhe afatet e apelit dhe autoritetin ku mund të apelohej. Njësoj si në rastin e urdhrit të kthimit dhe të dëbimit, formulari i urdhrit të ndalimit është standard, ku vetëm citohet numri i nenit të ligjit për të huajt në lidhje me apelin dhe jo përmbajtja e tij. Në përgjithësi urdhrat e ndalimit kanë të njëjtën përmbajtje, përveç emrit të të ndaluarit. Për shkak të përmbajtjes standard, në praktikë, urdhrat e ndalimit nuk shprehin qartë arsyet për ndalim. Pra, nuk tregojnë, ndër të tjera, se pse oficeri i kufirit dhe migracionit nuk ka marrë në konsideratë masa të tjera më pak shtrënguese.

Ndalimi është heqje e lirisë së personit. Si i tillë duhet të realizohet në përputhje me nenet 27 dhe 28 të kushtetutës.²¹³ Kushtetuta i njeh të drejtën çdo të ndaluarit që t’i drejtohet gjykatës, e cila vendos brenda 48 orëve për ligjshmërinë e kësaj mase, dhe të drejtën për të komunikuar me avokatin.²¹⁴ Në vija të përgjithshme, të njëjtin qëndrim ka ndjekur edhe ligji për të huajt, i cili parashikon që i huaji ka të drejtë të ankohet në gjykatë për ligjshmërinë e ndalimit të tij.²¹⁵ Megjithatë, duhet pasur parasysh që të huajt e parregullt, të cilët hynë nga Greqia, nuk kanë njohuri mbi sistemin ligjor në Shqipëri dhe ankimimin mund ta bëjnë vetëm me ndihmën e një avokati, por aksesit në asistencën ligjore falas është tejet i kufizuar. A mund të jetë në gjendje një i huaj i padokumentuar, i cili është ndaluar në qendrën e mbyllur, që të kontaktojë vetë me avokatë? Nëse nuk i jepet paraprakisht një listë me avokatë dhe kontaktet përkatëse të tyre është e palogjikshme të pretendojmë se emigrantë të ndaluar në qendrën e mbyllur kanë mundësi të kontaktojnë me avokatë. Po të marrim në konsideratë edhe

²¹² Shih në vijim në lidhje me gjetjet nga monitorimi i KShH-së në qendrën e mbyllur, dhjetor 2018.

²¹³ Në lidhje me analizën e legjislacionit shqiptar dhe dispozitat e kushtetutës për ndalimin shih seksionin paraardhës.

²¹⁴ Po aty, nenet 27 dhe 28 të kushtetutës.

²¹⁵ Nenet 121 dhe 122 të LpH-së. Për informacione më të hollësishme shih analizën në seksionin paraardhës.

pamundësinë ekonomike të emigrantëve të parregullt për të paguar tarifat e avokatit, praktikisht të ndaluarit e kanë të pamundur të kenë mundësinë e pasjes së një avokati në qendrën e mbyllur. Në këto kushte, duhet të procedohej me avokatë të caktuar kryesisht.

Situata gjatë viteve 2012-2017 tregon për një mungesë të theksuar të ndihmës ligjore ndaj të ndaluarve në qendrën e mbyllur. Monitorimet e KShH-së dhe Avokatit të Popullit kanë evidentuar se, gjatë qëndrimit në qendër, të huajt e ndaluar nuk kanë pasur akses në ndihmë ligjore. Sikundër e përmendëm edhe më sipër, kjo mund të jetë ndoshta arsyeja se pse nuk ka pasur ankimime në gjykatë për vlerësimin e legjitimitetit të ndalimit. Është identifikuar vetëm një rast në Gjykatën Administrative të Vlorës, ku dy shtetas nga Eritrea u ndaluan në qendrën e mbyllur, megjithëse kishin kërkuar azil. Kjo çështje ilustron më së miri rëndësinë e asistencës ligjore në qendrën e mbyllur. Për shtetasit nga Eritrea, të cilët u përfaqësuan nga avokatë të RMSA-së, Gjykata e Vlorës vendosi që ndalimi në qendrën e mbyllur binte në kundërshtim me ligjin. Ashtu sikundër përmendet në seksionin për azilin, ky rast tregon ndikimin e një mbrojtjeje ligjore të specializuar në fushën e migrimit dhe azilit për të mbrojtur në mënyrë efektive të drejtat e azilkërkuesve dhe emigrantëve të ndaluar.

Gjatë një misioni monitorimi, monitoruesit e KShH-së u informuan nga stafi i qendrës se disa të ndaluar kishin avokatë të caktuar kryesisht në rrethet ku janë identifikuar si emigrantë të parregullt dhe prej nga janë sjellë në qendër. Megjithatë, nuk është e qartë nëse gjykatat kanë caktuar avokatë kryesisht për të ndaluarit që janë njëkohësisht në një procedim penal, pra, nëse avokati kryesisht është caktuar për shkak të procesit penal, apo për të gjithë të ndaluarit, me qëllim që të mundësohet vlerësimi i ligjshmërisë së ndalimit. Në çdo rast, është e domosdoshme që organizatat ndërkombëtare dhe vendëse, të cilat punojnë në fushën e azilit dhe të migrimit, të jenë më aktive në ofrimin e asistencës ligjore për të ndaluarit. Organizatat vendëse dhe të huaja, që punojnë për të drejtat e njeriut, së bashku me Avokatin e Popullit, mund të dërgojnë misione monitoruese të koordinuara mes tyre, me qëllim që të paktën një herë në dy javë, të huajt e ndaluar të kenë komunikim me struktura jashtë qendrës dhe të ndajnë problemet apo të shprehin nevojat për mbrojtje. Në rast se kjo do të jetë e pamundur për t'u realizuar, organizatat që ofrojnë ndihmë ligjore falas të paktën të lënë kontaktet e tyre në qendër. Nga monitorimi i KShH-së në qendër nuk kishte listë me kontakte për avokatë.

Qendra për ndalimin e të huajve

Ndalimi i të huajve në RSh realizohet në qendrën e mbyllur në Karec, Vorë. Qendra u ngrit në kuadër të një projekti të Bashkimit European, i cili synonte të krijonte infrastrukturën e nevojshme për menaxhimin efektiv të marrëveshjes së riprimit me BE-në.²¹⁶ Raportet e Komisionit European e kanë konsideruar në vazhdimësi si të kënaqshëm nivelin e zbatimit të marrëveshjes së riprimit nga ana e palës

²¹⁶ Projekti i IOM-së, 'Building Capacities of Albania to Implement RA' financuar nga BE. Për një analizë më të hollësishme të marrëveshjes së riprimit midis Komisionit European dhe Shqipërisë shih: Ikonomi dhe Ndoci, 'Do EU Member States Need Readmission Agreements- Analyses of EC-Albania Readmission Agreement', botuar në British Journal of Nationality, Asylum and Immigration Law Journal (2011).

shqiptare.²¹⁷ Deri në vitin 2012, zbatimi ka qenë përgjithësisht i njëanshëm, pra, kthime nga shtetet anëtare të BE-së drejt Shqipërisë. Gjatë viteve 2012-2017, si rezultat i flukseve të azilkërkuesve dhe emigrantëve në Ballkanin Perëndimor, po ashtu edhe për shkak të hyrjes së shumë prej tyre në territorin e RSh-së nëpërmjet kufirit me Greqinë, Shqipëria përveç ripranimit të shtetasve të vet, në kuadër të marrëveshjes ka kthyer drejt Greqisë si vendi transit, shtetas të vendeve të treta (që nuk mund të largoheshin vullnetarisht).

Deri në përmbushjen e kushteve për kthim efektiv, të huajt që kanë qenë subjekt i kthimit (në kuadër ose jo të marrëveshjes së ripranimit) janë ndaluar në qendrën e mbyllur në Karec. Qendra, e cila ishte një ndërtesë në pronësi të ushtrisë shqiptare, u rehabilitua që të përmbushte standardet minimale të një qendre të mbyllur, me fonde të Bashkimit Europian.²¹⁸ Ajo u bë operacionale në vitin 2010. Qendra ka 25 dhoma akomodimi me kapacitet prej 100 shtretërish, edhe pse raportohen raste kur janë trajtuar persona mbi kapacitetin, rreth 110 të tillë.²¹⁹ Ajo ka tri departamente: një për meshkuj, një për familjet dhe një për femrat.²²⁰

Gjatë 7 viteve të fundit, në këtë qendër janë ndaluar përkatësisht:²²¹

Në vitin 2010 - 32 persona (26 meshkuj dhe 6 femra)
Në vitin 2011 - 236 persona (230 meshkuj dhe 6 femra)
Në vitin 2012 - 1 004 persona (978 meshkuj dhe 26 femra)
Në vitin 2013 - 331 persona (300 meshkuj dhe 31 femra)
Në vitin 2014 - 472 persona (424 meshkuj dhe 48 femra)
Në vitin 2015 - 251 persona (236 meshkuj dhe 15 femra)
Në vitin 2016 - 99 persona (84 meshkuj dhe 15 femra)

Ndër vite, të akomoduarit në këtë qendër janë shtetas nga 59 shtete të ndryshme, të tilla si Armenia, Afganistani, Algjeria, Anglia, Austria, Irani, Iraku, Libia, Maroku, Siria, Somalia, Kameruni, Pakistani, Turqia, Etiopia etj.. Nga muaji janar deri në muajin nëntor të vitit 2017, në qendër janë trajtuar gjithsej 64 shtetas të huaj, prej të cilëve 51 meshkuj, 8 femra dhe 5 fëmijë. Ata janë shtetas nga Algjeria, Gjermania, Anglia, Afganistani, Pakistani, Irani, India, Serbia, Siria, Maroku, Palestina, Iraku, Turqia, si dhe persona pa shtetësi.²²²

Autoritetet shqiptare përpiqen të ofrojnë standardet e nevojshme për trajtimin e të huajve në qendër. **Por duhet thënë se pas viteve të para të funksionimit të saj, pati një rënie graduale të kushteve në qendër, që kishte të bënte kryesisht me mungesën e shërbimeve të mirëmbajtjes. Kjo pasi, me dorëzimin e qendrës tek autoritetet shqiptare, kostot e mirëmbajtjes do të mbuloreshin nga buxheti i Ministrisë së Brendshme dhe jo nga financimet e BE-së. Raportohet se që prej vitit 2014, kushtet në qendër kanë qenë të papërshtatshme për të ndaluar të**

²¹⁷ Shih raportet e komisionit për Shqipërinë gjatë periudhës 2012-2016, ku vlerësohet, ndër të tjera, edhe niveli i zbatimit të marrëveshjes së ripranimit.

²¹⁸ Rehabilitimi u realizua nga IOM-ja, në kuadër të projektit të financuar nga BE-ja, Building Capacities of Albania to Implement RA'.

²¹⁹ Raporti i monitorimit i KShH-së, më 05.12.2017.

²²⁰ Po aty. Shih edhe EC Progress Report, 2016.

²²¹ Raporti i monitorimit i KShH-së, 05.12.2017.

²²² Po aty.

huajt dhe aq më pak familje me fëmijë,²²³ megjithëse në praktikë, përveç meshkujve, janë ndaluar edhe familje me fëmijë e femra. Media shqiptare kanë raportuar për ndalimin e të huajve në vitin 2014, kryesisht të familjeve siriane me fëmijë, të cilët gjatë qëndrimit në qendër kanë qenë të sëmurë (infeksione virale). Këto artikuj u referohen kushteve të qendrës, të cilat raportohen si të papërshtatshme për të pritur familje dhe fëmijë.²²⁴ Edhe raportet e BE-së të progresit për Shqipërinë e kanë vënë në vazhdimësi theksin te kushtet e papërshtatshme të qendrës në Karec. Situata është pranuar edhe nga autoritetet e kufirit dhe migracionit, të cilat në raste të grave shtatzëna kanë kërkuar strehimin e tyre në qendrën kombëtare të azilit, për shkak të kushteve më të mira të kjo e fundit.²²⁵ Në vitin 2017 ka pasur disa përmirësime për shkak të ndihmës së CARITAS-it dhe përpjekjeve të Drejtorisë së kufirit dhe migracionit për të alokuar fonde për rikonstrukcion të saj, si rezultat i lagështirës së përgjithshme në qendër.

Qendra ofron akomodim, ushqim dhe shërbim mjekësor. Në lidhje me ushqimin, gjatë monitorimit të KShH-së u evidentua se norma ditore për ushqim prej 250 lekësh për person ishte e ulët. Që ushqimi të përshtatet me nevojat e shtetasve të huaj që trajtohen aty, ka nevoja për artikuj të tjerë ushqimorë, përveç atyre bazikë. Kjo është e domosdoshme sidomos në rast të familjeve me gra shtatzëna apo fëmijë etj.. Norma ditore e ushqimit për këta shtetas është e ulët për sa i përket limitit të kalorive. Sipas Ministrisë së Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale këta persona konsiderohen joaktivë, ndaj u jepet normë e ulët ushqimore. Por, kjo normë ushqimore nuk është e përshtatshme për të miturit, pasi ata nuk janë parashikuar të qëndrojnë në këtë qendër. Megjithatë, në praktikë janë ndaluar edhe të mitur, për pasojë kërkohet kujdes i posaçëm në lidhje me ushqimin e tyre. Sipas raportit të monitorimit të KShH-së, të ndaluarit kanë pasur ankesa për sasinë e pamjaftueshme të bukës dhe papërshtatshmërinë e menysë me ushqimin tradicional të vendeve nga vinin këta shtetas.²²⁶

Shërbimet bazike mjekësore qendra i ofron nëpërmjet një infermieri. Në rast nevojash për specialistë, të ndaluarit dërgohen në spitalin e Durrësit. Për secilin person të akomoduar në qendër mbahet një dosje mjekësore individuale.²²⁷ Parimisht, nëpërmjet psikologes së qendrës, aty ofrohet edhe ndihmë psiko-sociale.²²⁸

Qendra nuk ofron veshmbathje, të cilat, sipas stafit të qendrës janë tejet të domosdoshme për të ndaluarit. CARITAS-i dhe UNHCR-ja kanë ndihmuar vazhdimisht, por nevojat vazhdojnë të jenë të ngutshme. Në disa raste, stafi ka ndihmuar edhe vetë me rroba. Në këtë kuadër, në kushtet e mungesës së buxhetit, mund të kërkohet bashkëpunim me organizatat e tjera që punojnë në fushën e

²²³ Shih raportin e BE-së të progresit për Shqipërinë, 2016

²²⁴ <http://shqiptarja.com/news.php?IDNotizia=258375&NomeCategoria=&Titolo=&IDCategoria=1&reply=430799>

²²⁵ Për informacione më të hollësishme në lidhje me qendrën e mbyllur shih: Ikonomi (shën. 6).

²²⁶ Për hollësi të mëtejshme shih raportin e monitorimit të KShH-së në qendrën e mbyllur, datë 05.12.2017.

²²⁷ Për informacione më të hollësishme mbi problematikat në lidhje me shërbimet mjekësore shih raportin e monitorimit të KShH-së, 05.12.2017.

²²⁸ Për hollësi të mëtejshme mbi problematikat në lidhje me dhënien e ndihmës sociale shih raportin e monitorimit të KShH-së, 05.12.2017.

migracionit dhe të të drejtave të njeriut. Sidomos gjatë dimrit, rrobat janë të domosdoshme, duke qenë se edhe sistemi i ngrohjes në qendër është problematik.

Sistemi i ngrohjes është mjaft problematik, sidomos në periudhën e dimrit. Gjatë procesit të rehabilitimit të ndërtesës për përshtatjen e saj si qendër e mbyllur, arkitektët/inxhinierët mund ta kenë konceptuar si një godinë që do të funksiononte me kapacitet të plotë, duke vendosur një sistem qendror ngrohjeje. Ky perceptim nuk ishte e as nuk është në përputhje me realitetin e Shqipërisë si vend pritës apo si vend transit i migrimit të parregullt. Gjatë kohës së rehabilitimit të qendrës (2006-2010) numri i të huajve të ndaluar ishte tërësisht i papërfillshëm, ndaj pritshmëritë për një rritje të menjëhershme, që do ta bënte qendrën të strehonte me kapacitet të plotë, ishin jorealiste. Aktualisht, qendra është në një situatë kur sistemi i ngrohjes ndizet për të gjithë godinën dykatëshe me 25 dhoma, edhe pse të ndaluar mund të ketë vetëm në një dhomë. Sipas të dhënave të stafit të qendrës, ngrohja e të gjithë godinës është shumë e kushtueshme dhe i detyron drejtuesit e institucionit ta vënë në punë vetëm për periudha të shkurta kohe, pavarësisht numrit të personave që ndodhen në qendër.

Qendra ka mangësi edhe të mjediseve rekreative, nuk ka një fushë të mbyllur për aktivitete si futboll, voleyboll etj.. Salla rekreative në mjediset e brendshme ka nevojë të pajiset me materialet e nevojshme për funksionimin e saj. Po ashtu, në bibliotekë ka mungesë të librave në gjuhët arabe, frënge dhe angleze, si gjuhët kryesore që flasin shtetasit e akomoduar në këtë qendër. Sipas ekipit të monitorimit, edhe dhomat ishin me shumë pak pajisje, vetëm krevate dhe raftet për rrobat.

Qendra menaxhohet nga një personel prej 31 punonjësish, nga të cilët 22 punonjës me uniformë (2 janë femra), si dhe nga 9 punonjës civilë, nga të cilët tri janë punonjëse femra (1 psikologe, 1 përgjegjës logjistike, 1 ndihmësmjek, 2 kuzhinierë, 1 ndihmëskuzhinieri, 1 sanitare, 1 punonjës mirëmbajtje dhe 1 magazinier.²²⁹ Avokati i Popullit ka rekomanduar shtesë në organikën e personelit, për pozicione të tilla si “jurist”, “përkthyes”, “stomatolog”, “punonjës social” etj..

Ekzistenca e përkthyesve është domosdoshmëri për komunikimin në qendër. Megjithatë në qendër ka punonjës të stafit, duke përfshirë edhe psikologun, të cilët flasin gjuhën angleze dhe shpesh bëjnë punën e përkthyesit, për hir të së vërtetës, jo gjithmonë të huajt e ndaluar njohin apo komunikojnë lirisht në gjuhën angleze. Për pasojë, shpesh komunikimi bëhet duke përdorur një prej të ndaluarve, i cili mund të dijë anglisht për ta përkthyer te të tjerët. Padyshim që kjo zgjidhje e rastit nuk është ideale, ndaj qendra duhet të ketë një listë përkthyesish, të cilët mund të thërriten rast pas rasti në bazë të nevojave, dhe sidomos gjatë fazës së parë të ndalimit në qendër, që është procesi i intervistimit, ku i ndaluari do të njihet me rregullat, të drejtat dhe detyrimet në qendër.

Problematika e përkthimit u evidentua edhe nga ekipi i monitorimit i KShH-së. Në një rast, ata mundën të komunikonin me të ndaluarin që dinte anglisht, por ishte tërësisht e pamundur të komunikohet me 2 të ndaluar që nuk dinin gjuhën.

Për autoritetet e qendrës, në kushtet e pamundësisë fizike të përkthyesve, në raste specifike, mund të përdorin përkthimin nëpërmjet telefonit (viber, skype), me përkthyes në distancë që mund të angazhohen rast pas rasti. Kjo është një praktikë që përdoret në shumë vendet të BE-së, kur është e pamundur ardhja në kohë e përkthyesit. Kjo metodë, pra përkthimi me përkthyes nëpërmjet telefonit, lehtëson

²²⁹ Raporti i monitorimit i KShH-së në qendrën e mbyllur, 05.12.2017.

autoritetet e kufirit dhe migracionit, të cilët mjafton të kenë një listë të përkthyesve dhe mund t'i përdorin në kohë reale, pa vonesë, në distancë. Padyshim sfida këtu është pagesa për këto shërbime që duhet të buxhetohen.

Për të shmangur problemet e përkthimit, në qendër janë vendosur fletëpalosjet dhe broshurat informuese me të drejtat e emigrantëve të parregullt, të përgatitura nga Avokati i Popullit apo organizata të tjera. Është e nevojshme që këto broshura të shpërndahen në mënyrë efektive. Disa prej fletëve informative për të drejtat e të ndaluarve ndodhen të afishuara në mjediset e qendrës, por janë vetëm në gjuhën angleze.

Të ndaluarit kanë të drejtë të ankohen kundër trajtimit dhe kushteve në qendër. Ata kanë të drejtë edhe për shërbime përkthimi dhe të drejtën që të kërkojnë azil gjatë periudhës që janë në qendër. Por, siç u vu në dukje më sipër, ka pasur raste kur të huajt e ndaluar nuk janë transferuar në mekanizmat e azilit në çastin që kanë bërë kërkesë, sikundër ishte rasti i shtetasve nga Eritrea. Gjykata Administrative e Shkallës së Parë Vlorë vendosi se ndalimi në qendrën e mbyllur pa i dhënë mundësi të huajit për të kërkuar azil ishte në shkelje të legjislacionit në lidhje me transferimin e të ndaluarit në mekanizmat e azilit. Një situatë e ngjashme me rastin e shtetasve nga Eritrea është konstatuar edhe nga Avokati i Popullit.²³⁰ Në një inspektim të kryer nga ekipi i Avokatit të Popullit, më datë 09.10.2017, u identifikua se një shtetas afgan ishte ndaluar në kundërshtim me ligjin për azilin. Ai ishte arrestuar dhe dënuar me 4 muaj burgim (pas aplikimit të uljes së 1/3 e dënimit) nga Gjykata e Rrethit Gjyqësor Gjirokastrë për veprën penale të “Falsifikimit të pasaportave, letërnjoftimeve apo vizave”. Në zbatim të nenit 59 të Kodit Penal, gjykata kishte urdhëruar pezullimin e ekzekutimit të dënimit me burgim për pjesën e mbetur të dënimit, duke e vënë në provë për një afat prej 8 muajsh. Në vijim gjykata kishte urdhëruar lirimin e menjëhershëm të të huajit dhe kishte urdhëruar Drejtorinë rajonale të kufirit dhe migracionit Gjirokastrë për të kryer veprimet përkatëse në lidhje me të pandehurin. Ekipi i Avokatit të Popullit verifikoi se në dosjen e tij ndodhej urdhri i dëbimit, urdhri për ndalimin e tij në qendrën e mbyllur dhe “Formulari i përzgjedhjes së shtetasit të huaj të parregullt”. Nga ky formular rezultonte që shtetasi afgan ishte larguar nga vendi i origjinës për arsye ekonomike dhe se nuk dëshironte që të kërkonte azil në Republikën e Shqipërisë. Por, nga komunikimi me shtetasin afgan, ekipi i Avokatit të Popullit evidentoi se i ndaluari nuk ishte njohur fare me dy urdhrat e cituar më lart, për dëbimin dhe ndalimin e tij në këtë qendër, dhe se kishte kërkuar azil në RSh. Inspektorët e Avokatit të Popullit arritën në përfundimin se këtij të ndaluri, por edhe të tjerëve, u ishte shkelur e drejta për të kërkuar azil dhe ishin ndaluar në qendrën e mbyllur në kundërshtim me legjislacionin në fuqi.²³¹

Theksojmë se, gjatë viteve 2012-2017, për shkak të natyrës së flukseve të azilkërkuesve dhe emigrantëve, KShH-ja, Avokati i Popullit, UNHCR-ja dhe RMSA-ja monitoronin vazhdimisht qendrën e mbyllur të emigrantëve, për të siguruar mbrojtjen e të drejtave të azilkërkuesve, si dhe për të ofruar ndihmën ligjore, nëse

²³⁰ Sipas shkresës së Avokatit të Popullit të vitit 2017, drejtuar Policisë së Shtetit dhe Drejtorisë së kufirit dhe migracionit. Në vijim kjo shkresë është cituar në lidhje me sqarimin e rastit të inspektuar dhe identifikuar.

²³¹ Po aty. Avokati i Popullit deklaroi se ndalimi i tyre në qendrën e mbyllur i ka hequr mundësinë për të ndjekur procedurat me qëllim përfitimin e së drejtës së garantuar nga legjislacioni shqiptar të statusit të refugjatit pranë autoriteteve përkatëse të azilit dhe kërkoi nga strukturat e Policisë së Shtetit dhe Drejtorisë së kufirit dhe migracionit të marrin masa për transferimin e personit në mekanizmat e azilit.

ishte e mundur. Ndaj vëzhguesve të KShH-së nuk janë shfaqur pengesa sa i takon monitorimit të ushtruar në këtë qendër. Veçanërisht institucionet/organizatat monitoruese mund të shërbejnë jo vetëm si kontrollues/monitorues ‘watch dog’, por edhe si partnerë që i shërbejnë të njëjtit qëllim: mbrojtjes së të drejtave të njeriut për emigrantët e ndaluar.

Ndalimi i të miturve

Në ligjin për të huajt parashikohet që të miturit e pashoqëruar nuk mund të ndalohen në qendrën e mbyllur, por në qendra sociale, të cilat ofrojnë kushtet e duhura për mirërritjen e tyre. Megjithatë, deri në vitin 2017 nuk ishte ngritur një qendër për të miturit. Mungesa e një qendre të tillë ka krijuar vështirësi për strukturat e kufirit dhe migracionit në lidhje me akomodimin e të miturve të pashoqëruar. Me miratimin e ligjit për të drejtat dhe mbrojtjen e fëmijës,²³² përgjegjësia për strehimin dhe mbështetjen psiko-sociale e ligjore për të miturit e pashoqëruar u kalon strukturave të ngritura në bazë të këtij ligji për të miturit. Kështu, në çdo bashki, njësitë për të miturit duhet të trajtojnë çdo rast të të miturve të pashoqëruar.

Policia e kufirit dhe migracionit thekson se, gjatë viteve 2012-2016, rastet e të miturve të pashoqëruar kanë qenë të pakta dhe të miturit janë dërguar në qendrën për azilkërkuesit.²³³ Pavarësisht se qendra për azilkërkuesit ofron kushte më të mira se Qendra e mbyllur dhe është zgjedhja më e mirë që mund të bëjë policia e kufirit dhe migracionit, sërish kjo zgjidhje bie ndesh me ligjin për të huajt. **Ligji parashikon në mënyrë specifike ‘një qendër sociale për të miturit’.** Në këto kushte është urgjente ngritja nga strukturat e një qendre të tillë, me qëllim mbrojtjen e të miturve.

Në vitin 2017, CARITAS-i financoi ngritjen e një mjedisi për të miturit në qendrën e mbyllur. Ky mjedis është pajisur me lodra dhe mjete të tjera rekreacionale dhe edukative për të miturit. Pavarësisht ndërhyrjes, e cila është pozitive, kjo nuk do të thotë se është plotësuar kriteri ligjor për akomodimin e të miturve. Mjedis i rekreacionit, megjithëse i konceptuar me një qasje miqësore ndaj fëmijëve, sërish është i pozicionuar brenda hapësirave të qendrës së mbyllur. Pra, nuk është në përputhje me ligjin, që parashikon një qendër të hapur sociale.

Nga monitorimi i kryer në qendrën e mbyllur prej ekipit të KShH-së u evidentua se drejtuesit e qendrës janë në dijeni të faktit që kuadri ligjor nuk e lejon ndalimin e të miturve të pashoqëruar në qendër. Megjithatë, në praktikë ka pasur disa raste të ndalimit të të miturve, të ndarë nga prindërit, por të shoqëruar nga të afërm apo të njohur, që kanë lëvizur në Ballkanin Perëndimor si pjesë e një grupi të përbashkët.²³⁴ Sipas punonjësve të kufirit dhe migracionit, në këto raste të miturit parapëlqenin që të qëndronin bashkë me të afërmit, prandaj janë ndaluar në qendrën e mbyllur së bashku me pjesën tjetër të grupit. Këto raste duhen trajtuar me shumë kujdes nga policia e kufirit dhe migracionit. Përpara ndalimit, specialisti i përzgjedhjes duhet të sigurohet për vërtetësinë e pretendimit se i mituri është në shoqërinë e të afërmeve. Kjo bëhet për

²³² Ligji për të drejtat dhe mbrojtjen e fëmijës, 18/2017.

²³³ Për një analizë më të hollësishme në lidhje me procesin e përzgjedhjes, largimin dhe ndalimin e të miturve shih raportin e OSBE-së (shën. 46). Shih edhe Ikonimi (shën. 6).

²³⁴ Po aty.

të shmangur ndonjë rast të mundshëm trafikimi të të miturit.²³⁵ Intervista duhet të realizohet veçmas të afërmeve të pretenduar, në prani të psikologut (ose punonjësit social) dhe të përfaqësuesit të njësisë për të miturit. Vetëm pasi të evidentohet që i mituri nuk është viktimë (e mundshme) e trafikimit, mund të lejohet që të qëndrojë me të afërmit. Në këto raste, sikundër edhe për ndalimin e të miturve me familjen e tyre, strukturat e policisë së kufirit dhe migracionit duhet të shqyrtojnë mundësinë e vendosjes së masave alternative dhe jo ndalim në qendër. **Kjo pasi, ndalimi në qendrën e mbyllur nuk është në përputhje me interesin më të mirë të fëmijës.**²³⁶

Gjatë monitorimit të qendrës nga ekipi i monitorimit i KShH-së, më 5 dhjetor 2017, në qendër ishte një shtetase me tre fëmijët e saj të mitur.²³⁷ Stafi i qendrës tregoi mbi përpjekjet maksimale të të gjithë punonjësve aty për të lehtësuar qëndrimin e të miturve, duke qenë se qendra, për shkak të natyrës dhe konceptimit si një institucion i mbyllur, me regjim lirie të kufizuar, paraqet problematikat e veta për ta.

Praktika e gjykatave

Për qëllime të këtij studimi, KShH-ja mblodhi, sistemoi dhe krijoi një bazë të dhënash me vendimet e gjykatave në lidhje me zbatimin e ligjit për të huajt, ligjin për azilin dhe nenet 189, 297 dhe 298 të Kodit Penal. Vendimet u morën nga Gjykata Kushtetuese, Gjykata e Lartë dhe gjykatat e disa rretheve gjyqësore, si ajo e Tiranës, e Gjirokastrës dhe e Durrësi, nga gjykatat përkatëse të apelit, si dhe nga disa gjykata administrative. Megjithatë KShH-ja iu drejtua me kërkesë edhe gjykatave në Shkodër, Vlorë dhe Korçë, prej tyre nuk u morën përgjigje. Komiteti i Helsinkit iu drejtua edhe prokurorisë në lidhje me procedimet penale të filluara prej tyre gjatë periudhës së objekt-studimit për veprat penale të parashikuara nga nenet 189, 297 dhe 298 të Kodit Penal. Në total u identifikuan rreth 876 çështje nga gjykatat dhe 19 procedime të filluara nga Prokuroria e Rrethit Tiranë, sipas tabelës dhe grafikut në vijim.

Tabela 1 Numri i vendimeve të identifikuara

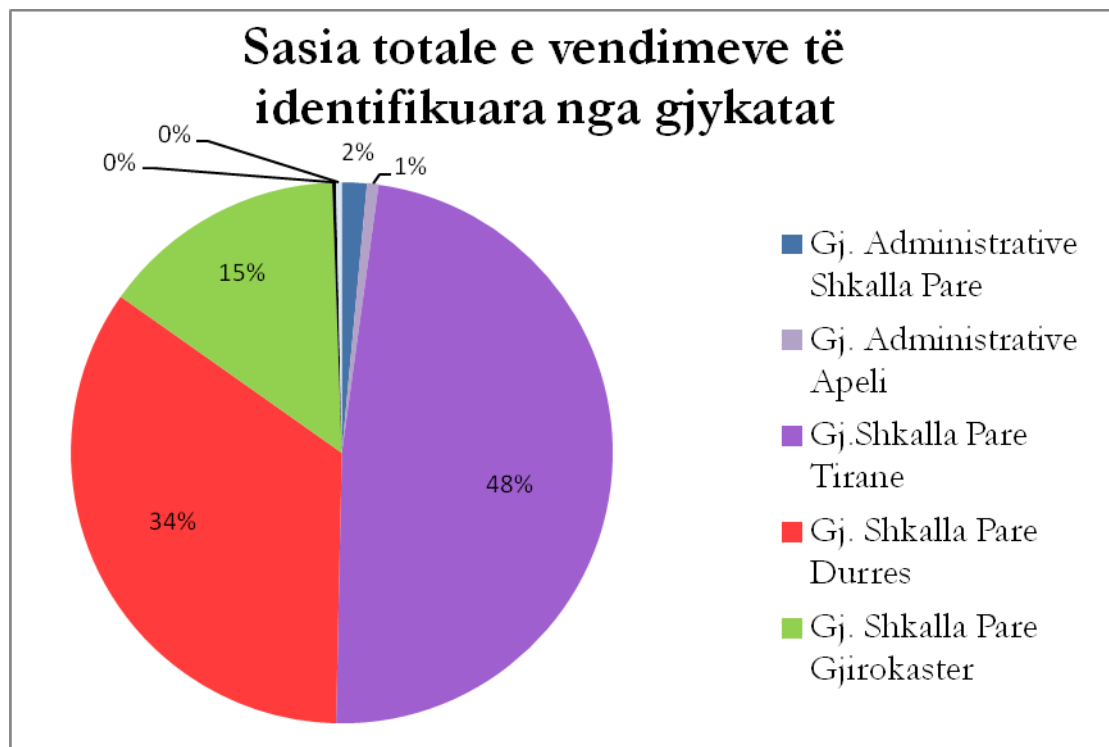
Vendime të identifikuara		Sasia totale e vendimeve	Subjekte të huaja (pa Ks)
Administrativ e	Adm. e Shkallës së Parë	13	9
	Adm. e Apelit	6	4
E Shkallës së Parë	Gj. e Shkallës së Parë Tiranë	421	19
	Gj. e Shkallës së Parë Durrës	301	27
	Gj. e Shkallës së Parë Gjirokastrë	128	14
E Apelit	Gj. e Apelit Tiranë	2	0
	Gj. e Apelit Korçë	3	3
Prokuroria²³⁸	Prokuroria Tiranë	19	5
Gjykata e Lartë		1	1
Gjykata Kushtetuese		1	1
Totali		895	83

²³⁵ Po aty.

²³⁶ Për një analizë më të hollësishme shih: Ikonimi (shën. 6).

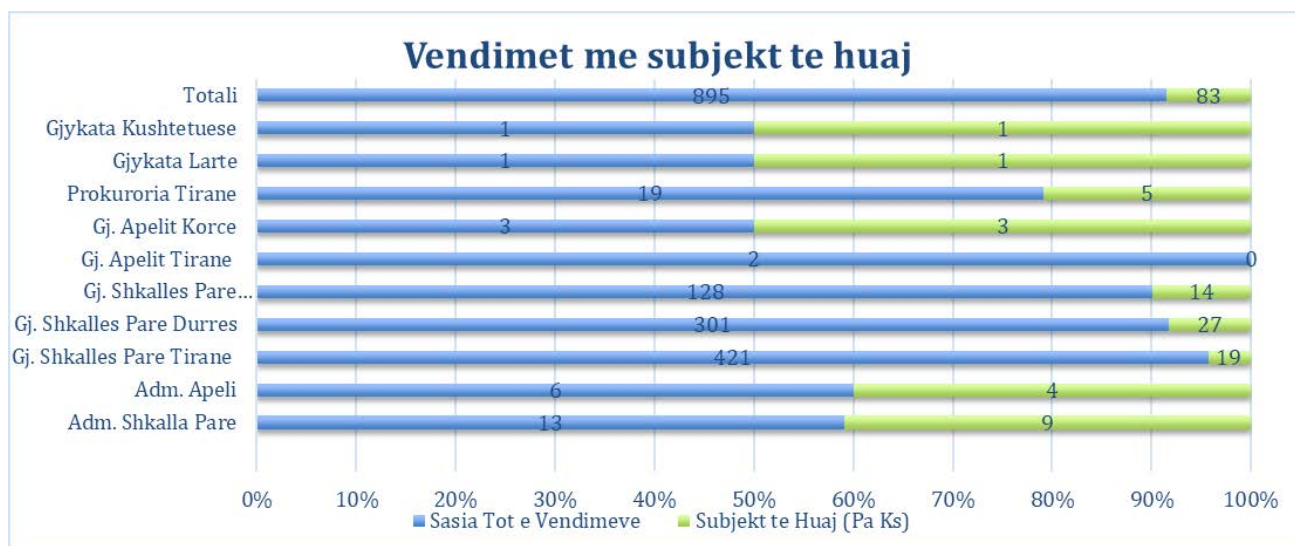
²³⁷ Për informacione të mëtejshme shih monitorimin e KShH-së në qendrën e mbyllur, 05.12.2017.

²³⁸ Këtu u referohemi vendimeve të prokurorisë për dërgimin e çështjes në gjykatë.



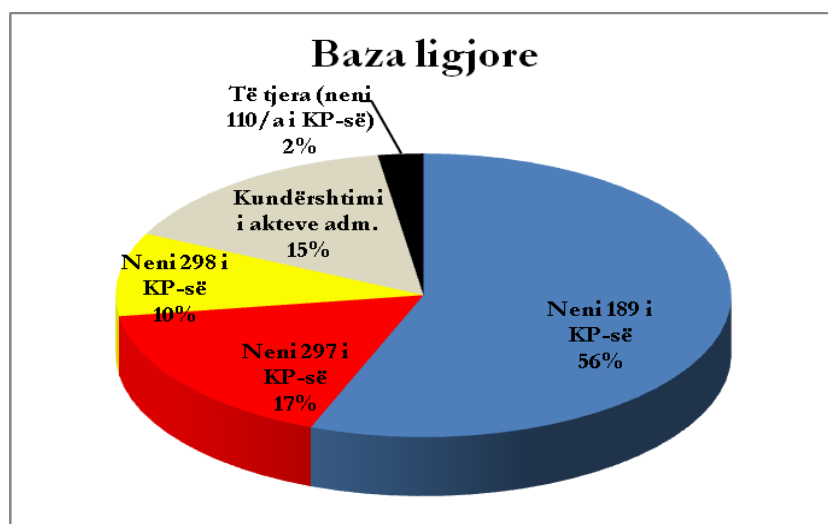
Megjithëse numri i çështjeve të aksesuara është i konsiderueshëm, sërish mendojmë se ato nuk përfaqësojnë të gjitha çështjet në këtë fushë, duke qenë se disa gjykata nuk kthyen përgjigje apo nuk dërguan materialet e kërkuara. Gjithashtu, sqarojmë se në këtë numër përfshihen edhe çështje që kanë të bëjnë me kalimin e paligjshëm të kufirit apo me falsifikimin e dokumenteve (nenet 189, 297 dhe 189 të Kodit Penal) me subjekt shtetasit shqiptarë. Pra, baza ligjore e vendimeve të gjetura është ligji për të huajt, ligji për azilin, Kodi Penal, nenet 189, 297 dhe 298. Subjekte të vendimeve janë: azilkërkuesit e huaj, imigrantët e parregullt dhe shtetasit shqiptarë që kalojnë kufirin në mënyrë të paligjshme apo me dokumente të falsifikuara. Sikundër u analizua në seksionin e mëparshëm, numri i çështjeve me subjekt azilkërkuesit është shumë i kufizuar, rreth 12 të tilla. Por, gjatë viteve 2012-2017 vihet re një rritje e dukshme e vendimeve në lidhje me imigrantët dhe emigrantët e parregullt. Çështjet në lidhje me emigrantët shqiptarë janë analizuar në seksionin vijues.

Tabela në vijim ilustron raportin e çështjeve në total të analizuara dhe të përpunuara në bazën e të dhënave të krijuar për këtë qëllim nga grupi i punës i KShH-së, me numrin e çështjeve që kanë si subjekt të huajt, ndërsa bazë ligjore ligjin për të huajt dhe nenet 18, 297 dhe 298 të Kodit Penal. Në këtë tabelë nuk janë përfshirë vendimet për shtetasit shqiptarë të Kosovës, megjithëse edhe ata janë të huaj. Kemi menduar që, për shkak të specifikave të lidhura me hyrjen, qëndrimin dhe largimin e tyre në Shqipëri dhe nga Shqipëria, gjë që është e dallueshme për nga dinamikat e flukseve që hynë nga Greqia gjatë viteve 2012-2017, ata të paraqiten dhe analizohen veçmas.



Pjesa më e madhe e vendimeve për imigrantët e parregullt ka të bëjë me kalimin e paligjshëm të kufirit dhe përdorimin e dokumenteve të falsifikuara. Pra, ka një shtim të dukshëm të procedimeve penale kundër imigrantëve të parregullt, gjë që bie ndesh me konventat ndërkombëtare të ratifikuara, të cilat u analizuan më sipër. Më konkretisht, nga 83 vendime për të huajt, në përputhje me bazën ligjore të kërkuar, 1 vendim është për shkelje të nenit 110/a të Kodit Penal (që është jashtë objektit të këtij punimi) dhe 82 vendime kanë si bazë ligjore:

- Neni i 189 i KP-së 47 vendime 46 dënime 1 pushim/rrëzim
- Neni 297 i KP-së 14 vendime 10 dënime 4 pushime/rrëzime
- Neni 298 8 vendime 5 dënime 3 pushime/rrëzime
- Ligji për të huajt 13 vendime 4 pranim kërkesash 9 pushime

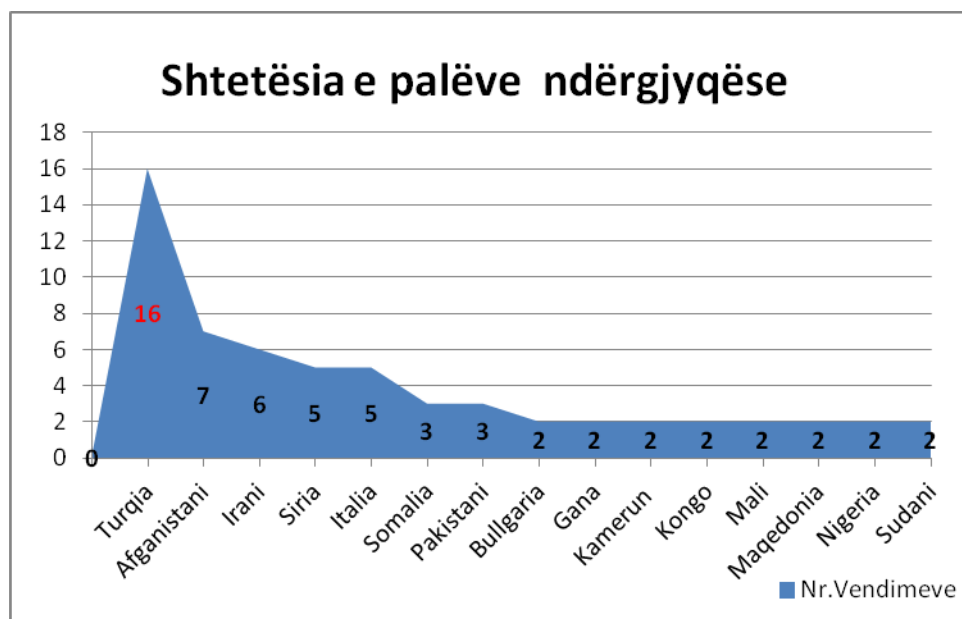


Të huajt në procese janë të shtetësive të ndryshme, si për shembull nga Afganistani (7), Irani (6), Siria (5), Pakistani (3) dhe Turqia (16). Tabela dhe grafiku në vijim ilustrojnë shtetësinë e të huajve (pa përfshirë shtetasit shqiptarë të Kosovës).

Tabela 2 Ndarja sipas shtetësisë

Shtetësia	Nr. i vendimeve	Lloji i çështjes			
		189	297	298	Kundërshtim
Turqia	16	9		4	3
Afganistani	7	6	1		
Irani	6	4	1		1
Siria	5	3	2		
Italia	5	1	1	1	2
Somalia	3	2			1
Pakistani	3	3			
Bullgaria	2	2			
Gana	2	2			
Kameruni	2		2		
Kongo	2	2			
Mali	2	2			
Maqedonia	2	1		1	
Nigeria	2		2		
Sudani	2		2		
Eritrea	2				2
Egjipti	2				1
Afrika	1	1			
Bosnja	1	1			
Franca	1	1			
Gjermania	1				1
Greqia	1		1		
Guinea	1	1			
Iraku	1	1			11
Kroacia	1				Korrigjim i akt. Adm.
Kuba	1	1			
Malajzia	2	1			
Maroku	1	1			
Moldavia	1	1			
Rusia	1				1
Serbia	1		1		
Sllovenia	1	1			
Suedia	1	1			
	82 ²³⁹				

²³⁹ Sqarojmë se këtu nuk është përfshirë një rast, kur si bazë ligjore ka qenë neni 110/a, sepse është jashtë objektit të këtij studimi.



Sikundër vihet re edhe nga Tabela 2, që tregon shtetësinë e palëve ndërgjyqëse, **autoritetet kanë filluar procedimet penale për kalim të paligjshëm të kufirit dhe përdorim të dokumenteve të falsifikuara edhe për 5 raste të shtetasve sirianë. Pavarësisht se sirianët vijnë nga një vend në luftë, një fakt i njohur për të gjithë, dhe largohen për shkak të frikës për jetën e tyre, pra janë parimisht azilkërkues, autoritetet kanë filluar procedim penal ndaj tyre dhe gjykata ka vendosur në të gjitha rastet dënimin e tyre.** Megjithatë dënimet variojnë me gjobë, me 1 muaj ose 6 muaj burg, dënimi i shtetasve sirianë për këtë vepër në pikun e lëvizjeve masive në Ballkan dhe Europë, pra në vitin 2015, bie ndesh me frymën e përgjithshme të trajtimit të azilkërkuesve dhe emigrantëve të parregullt, të cilët nuk duhet të jenë subjekt i ndëshkimeve penale, aq më pak i masës dënim me burg. Përkundrazi, sirianët duhet të ishin kategorizuar si azilkërkues dhe të dërgoheshin në mekanizmat e azilit.

Gjykatat shqiptare kanë shqyrtuar edhe një numër të konsiderueshëm çështjesh në lidhje me shtetasit shqiptarë të Kosovës. Më konkretisht, KShH-ja ka evidentuar rreth 172 vendime me shtetas shqiptarë të Kosovës, të cilat janë kryesisht çështje penale për kalim të paligjshëm të kufijve dhe falsifikim dokumentesh. Nga analiza e çështjeve vihet re një fluks në rritje i përdorimit të pasaportave apo dokumenteve të falsifikuara nga shtetasit shqiptarë të Kosovës për të kaluar në zonën Shengen. Ata përdorin pasaporta shqiptare dhe pasaporta serbe të falsifikuara, ose leje qëndrimi të falsifikuara të vendeve të BE-së.²⁴⁰ Në vijim janë analizuar shkurtimisht problematikat kryesore të çështjeve gjyqësore, të grupuara veçmas çështjet penale nga ato që lidhen me kundërshtimin e vendimeve të policisë së kufirit dhe migracionit.

²⁴⁰ Duke iu referuar përdorimit të pasaportave serbe të falsifikuara nga shtetasit shqiptarë të Kosovës, ngrihet një shqetësim tjetër: A ekziston mundësia që këta shtetas të marrin (në mënyrë të lehtësuar) shtetësinë serbe, dhe për pasojë një pasaportë të vlefshme serbe (jo të falsifikuar), e cila do t'u mundësonte lëvizje të lirë në BE? Nëse po, kjo mund të shoqërohet me rritje të kërkesave për marrje shtetësie dhe pasaportë serbe, sigurisht, në rastet kur nevoja për të lëvizur lirisht dhe pragmatizmi do të tejkalojnë ndjenjat nacionaliste.

1. Vendime për kryerjen e veprave penale sipas neneve 189, 297 dhe 298 të KP-së.

Gjykatat shqiptare kanë dhënë kryesisht vendime dënimi me burg nga 1 deri në 18 muaj për falsifikim të dokumenteve (neni 189 i KP-së). Në shumë raste kanë dhënë gjobë rreth 400 000 lekë. Në raste të tjera kanë dhënë një masë dënimi që kombinon gjobën dhe burgimin. Në vitin 2012 u vu re një përpjekje për kombinim të gjobës me vendimin për pezullim të masës së dënimit me burgim, me kushtin që i huaji të mos kryejë vepra të tjera penale. Në disa raste, më të pakta në numër, janë përdorur masa alternative, të tilla si shërbim prove apo raportim i rregullt në strukturat e policisë. Në ndonjë rast, si për shembull të një shtetasi afgan, imigranti i parregullt është dënuar edhe për kalim të paligjshëm të kufirit dhe për falsifikim pasaporte, gjë që i ka rënduar pozitën. Vendimet e dënimit janë marrë kryesisht ndaj subjekteve meshkuj, shtetas nga Siria, Iraku, Guinea, Kongo, Pakistani, Somalia, Gana, Kuba etj., por ka edhe të dënuara femra, të cilat janë dënuar me burg. Për shembull, një shtetase turke u dënua me 1 vit burg për përdorim pasaporte të falsifikuara.

Në përgjithësi, gjykatat nuk kanë marrë në konsideratë përmasën humane të lëvizjeve masive në Ballkanin Perëndimor drejt BE-së. **Në pjesën më të madhe të rasteve, të huajt janë mbrojtur nga avokatë të caktuar kryesisht, prania e të cilëve evidentohet formalisht në vendim. Por, pjesa më e madhe e vendimeve nuk përmbajnë asnjë referim në argumentet e dhënë nga pala.** Pra, të krijohet bindja se avokati thjesht ka qenë i pranishëm, ka pranuar fajin për kalim të paligjshëm të kufirit, apo falsifikim të pasaportave, por nuk ka bërë parashtrime për të lehtësuar pozitën e të pandehurit. Në pak raste nuk ka kërkuar as ulje të masës së dënimit apo ndonjë dënim të butë, por është shprehur se ‘është dakord me masën e dënimit të kërkuar nga prokurori’, edhe kur dënimi ka qenë i natyrës së kombinimit të dënimit me burg dhe gjobës. **Vetëm në pak vendime parashtrohet motivi që e ka shtyrë individin të kalojë kufijtë në mënyrë të parregullt, duke kërkuar që të merret në konsideratë situata personale e tij, gjendja ekonomike dhe përmasa humane e emigrimit të parregullt.** Në këto raste të kufizuara, avokati është shprehur për problematikën ekonomike dhe familjare të të huajit të ndaluar, duke kërkuar nga gjykata që të japë një masë dënimi të butë.²⁴¹

Pra, çështjet që lidhen me kalimin e paligjshëm të kufirit apo me përdorimin e dokumenteve të falsifikuara, të cilat kanë për subjekt të huajin e mbrojtur me avokat të caktuar kryesisht, kanë një ndryshim thelbësor në krahasim me çështjet për azilin, ku azilkërkuesi përfaqësohet nga jurist me ekspertizë në këtë fushë. Duket se ekziston një qasje tejet pasive e mbrojtësve të caktuar kryesisht. Siç duket, ata pranojnë fajësinë e klientëve të tyre pa u referuar në konventat ndërkombëtare të ratifikuara në fushën e migracionit dhe refugjatit, të cilat ofrojnë mbrojtje për pozitën e emigrantëve dhe azilkërkuesve të ndaluar apo të arrestuar. Duhet thënë se e drejta e migracionit është një fushë e re, e cila edhe në kurrikulat universitare është përfshirë si lëndë me zgjedhje në pak universitete. Vetëm në 10 vitet e fundit është ofruar një kurs semestral me zgjedhje, në Fakultetin e Drejtësisë, Universiteti i Tiranës. Përfshirja e këtij kursi në kurrikulën e Fakultetit të Drejtësisë u realizua në përmbushje të detyrimit të parashikuar në një nga masat e planit të veprimit të strategjisë kombëtare për migracionin. Strategjia bëri të mundur identifikimin e mangësive në treg për

²⁴¹ Vendimi 430/2016 i Gjykatës së Tiranës.

juristë të specializuar në fushën e emigrimit dhe azilit. Pra, nuk është e pakonceptueshme që avokatët e caktuar kryesisht të mos kenë njohuri në lidhje me **konventat ndërkombëtare të ratifikuara në fushën e së drejtës së migracionit, të cilat i orientojnë shtetet drejt mosndëshkimit të emigrantëve të parregullt për hyrjen e paligjshme në territor**. Dallimi i qartë dhe cilësor ndërmjet vendimeve në lidhje me kërkesat për azil, ku janë parashtruar gjatë argumentet e palës, dhe vendimeve për iemigrantët e akuzuar për kalim të paligjshëm të kufirit apo falsifikim dokumentesh, ilustron më së miri ndikimin e avokatit të specializuar për një mbrojtjeje efektive.

Gjithashtu, për shkak të mungesës së përkthimit, avokatët mund të kenë pasur vështirësi komunikimi me klientët e tyre, gjë që minon në thelb mbrojtjen. Nëse avokati nuk është në gjendje të komunikojë me klientin, nuk është e sigurt që respekton kërkesat dhe qëndrimin e këtij të fundit. Nga monitorimet e kryera në pikat e kalimit të kufirit prej KShH-së është identifikuar një mungesë e përgjithshme e përkthyesve në rrethet si Gjirokastrë, Kukës dhe Shkodër. Situata e përkthyesve ka qenë kritike sidomos për gjuhët nga vende si Siria, India, Afganistani, Eritrea etj.. Pra, ka pak të ngjarë që gjykatat e rretheve gjyqësore të mësipërme të kenë gjetur përkthyes të këtyre gjuhëve kur ka mungesa të tyre në rrethet përkatëse.

Shqiptarët, në pozitën e tyre si emigrantë, e kanë vuajtur vetë ndikimin e mungesës së përkthimit në proceset penale. Historia e përkthyeses greke që nuk dinte shqip dhe që ‘përkthente’ shqiptarët në proceset penale, duke cenuar parimin e një procesi të rregullt ligjor, është e njohur dhe është pasqyruar gjerësisht nga mediat shqiptare. Ndaj, nuk mund të pranohet përsëritja e kësaj situate në proceset penale ndaj të huajve të padokumentuar që lëvizën në Shqipëri gjatë krizës së refugjatëve dhe iemigrantëve, e cila preku Ballkanin Perëndimor, sidomos në vitet 2013-2016.

Pavarësisht nga sa më sipër, nuk përjashtohet edhe mundësia që mbrojtja të ketë parashtruar argumente në favor të të pandehurit, por gjykatat, në pjesën më të mirë të rasteve, nuk kanë u janë referuar argumenteve të mbrojtjes. Në të vërtetë, vendimet për të huajt e arrestuar janë të shkurtra, pa ndonjë elaborim në lidhje me arsyet se pse është dhënë një lloj apo masë e dënimit dhe nëse një lloj apo një masë tjetër mund të kishte qenë më efektive.

Në përgjithësi, gjyqtarët janë shprehur se vepra penale e kalimit të paligjshëm nga i huaji është kryer me dashje, pa analizuar efektivisht anën subjektive. A bëhet, në të vërtetë, me vullnet të plotë kalimi i paligjshëm i kufijve ndërkombëtarë nga të huajt që largohen prej vendeve të origjinës për shkak të luftës, apo nga vendi i transitit për shkak të kushteve degraduese dhe çnjerëzore në kampet e ngritura për akomodimin e tyre, sikundër është rasti në Greqi? Në përgjithësi, vendimet ndaj të huajve nuk u referohen arsyeve se pse largohen dhe pse lëvizin në mënyrë të parregullt në kufijtë ndërkombëtarë të huajt nga vende të klasifikuara si të pasigurta. Përkundrazi, në një rast të një shtetasi sirian, vendimi i referohet largimit të sirianit nga vendi i tij, si largim për arsye ekonomike dhe vendos për dënim me gjobë. Ky qëndrim, për fat të keq reflekton perceptimin e përgjithshëm, sipas të cilit, të huajt që hyjnë në Shqipëri janë iemigrantë ekonomikë.

Duhet theksuar se të huajt e përfshirë në proceset penale nuk paraqesin rrezikshmëri shoqërore. Kjo është pranuar nga gjykatat në disa vendime. Kështu, në një vendim të

gjykatës së Gjirokastrës²⁴² gjyqtari evidenton dëshminë e një banori të zonës, sipas të cilit emigrantët vijnë në një nga dyqanet e fshatit, blejnë ushqime dhe ikin. Pra, nuk vjedhin, nuk dëmtojnë, vetëm blejnë për nevojat imediate. Përmasa humane dhe mungesa e rrezikshmërisë shoqërore të individit del qartë nga dëshmia e banorit të zonës. Gjithsesi, në këtë rast gjykata vendosi të zbatojë sanksionet e Kodit Penal, duke dënuar të huajin me një gjobë rreth 60 000 lekësh për kalim të paligjshëm të kufirit. Në këtë vendim nuk paraqitet asnjë argument i avokatit të të akuzuarit.

Flukset e refugjatëve që kanë kaluar transit në të gjitha vendet e Ballkanit dhe vendet e BE-së, përgjithësisht nuk janë ndëshkuar në vendet e tjera ku janë ndaluar. Praktika e ndëshkimit mund të jetë tipike shqiptare, pra, e një vendi, që ka më shumë se 30% të popullatës së vet emigrantë. Për më shumë se 25 vjet Shqipëria ka ‘eksportuar’ emigrantë të parregullt drejt vendeve të BE-së, dhe në katër vitet e fundit, shtetasit e saj kanë abuzuar masivisht me sistemin e azilit në vende si Gjermania, Franca, Holanda etj.. Pra, do të ishte e pritshme një ndjeshmëri më e madhe në raport me të huajt që janë kapur në Shqipëri, mbi të gjitha me sirianët, të cilët largohen për shkak të luftës dhe, për pasojë, duhet të jenë subjekt i mbrojtjes, jo i ndëshkimit.

Përtej empatisë dhe përmasës humane, vendimet e gjykatave duhet të jenë në përputhje me kuadrin ligjor ndërkombëtar të ratifikuar. Gjyqtarët duhet të vendosin jo vetëm në bazë të Kodit Penal, por edhe në bazë të konventave ndërkombëtare të ratifikuara nga Shqipëria, të cilat janë analizuar në pjesën e këtij punimi ku flitet për legjislacionin. Për sa më sipër, është i nevojshëm trajnimi i gjyqtarëve, prokurorëve dhe avokatëve në lidhje me kuadrin ligjor kombëtar e ndërkombëtar në fushën e migrimit dhe të të drejtave të emigrantëve, duke përfshirë edhe ata me qëndrim të parregullt. Kjo pasi në praktikë, kuadri ligjor ndërkombëtar është injoruar. Kështu, në një pjesë të mirë të vendimeve, megjithëse i pandehuri është nga një vend ku zhvillohet luftë, gjykatat nuk i janë referuar situatës në vendin e origjinës dhe nuk kanë vlerësuar nëse kalimi i paligjshëm i kufirit apo përdorimit të pasaportës është bërë për të kërkuar azil. Pra, megjithëse një pjesë e mirë e të dënuarve janë nga vende lufte, as avokati i caktuar kryesisht dhe as gjykata nuk kanë shqyrtuar mundësinë që të jetë një rast azili dhe jo migrimi i parregullt. Kjo mund të ketë ndodhur edhe për shkak të mungesës së përkthimit dhe pamundësisë së të akuzuarit për të sqaruar pozitën e tij. Ndaj autoritetet duhet të sigurohen që, gjatë gjithë fazave të procesit penal, i huaji të njoftohet në një gjuhë që e kupton. Prania e avokatit mbrojtës të caktuar kryesisht nuk duhet të zhbëjë detyrimin për përkthyes. Krahës përkthimit, të huajt e arrestuar duhet të njoftohen për të drejtën për të kontaktuar me konsullatën. Nëse i huaji nuk ka interes të komunikojë me përfaqësinë konsullore, autoritetet shqiptare nuk duhet të procedojnë vetë. Kjo pasi, në mjaft raste, njoftimi i autoriteteve të shtetit të origjinës mund ta vërë më shumë në rrezik se sa ta ndihmojë të huajin. Sidomos po të marrim në konsideratë **kategorizimet e gabuara të policisë së kufirit dhe migracionit, në rastet e trajtimit të azilkërkuesve si emigrantë të parregullt**. Ky ka qenë një nga rastet e identifikuara nga monitoruesit e KShH-së, ku autoritetet e kufirit dhe migracionit kanë kontaktuar me ambasadën e vendit të origjinës dhe, sipas të huajt të ndalur, kjo e ka vënë atë në rrezik për jetën, në rast të kthimit në vendin e origjinës. E drejta për lehtësim të procesit të komunikimit me konsullatën buron nga Konventa e Vjenës për marrëdhëniet konsullore, e ratifikuar edhe nga Shqipëria. Kjo e drejtë parashikohet edhe në kodin e procedurës penale, pas ndryshimeve që pësoi ky

²⁴² Vendimi 21-2015-498 (92), gjykata e Gjirokastrës.

i fundit.²⁴³ Por është një e drejtë e individit, e të huajt të ndaluar, jo e shtetit që e ndalon, ndaj nuk mund të ndërmerret nga ky i fundit pa miratimin e të parit.

Gjykatat kanë ngritur edhe një shqetësim në lidhje me proceset penale ndaj të huajve për kalim të paligjshëm të kufirit dhe falsifikimin e pasaportave. Shqetësime të tilla, sipas të cilave shumë të huaj që strehohen në qendrën e azilit largohen nga qendra pa përfunduar procesi dhe, për pasojë, vendimi i dënimit nuk realizohet dot, apo në rastet e mungesës së një adrese të të huajt, që i detyron të urdhërojnë ndalim në qendrën e mbyllur, janë tregues të faktit se gjykatat shqiptare e konsiderojnë dënimin e azilkërkuesve apo të emigrantëve të parregullt si qëllim në vetvete. Dënimi me burg, përveçse johuman, bie ndesh me konventat e ratifikuara nga vendi ynë, por edhe shton kostot për shtetin shqiptar, është joefektiv dhe nuk i shërben as parandalimit të fenomenit dhe as rehabilitimit të individit.

- Kundërshtime të vendimeve të Drejtorisë së kufirit dhe migracionit

Rreth 20 vendime të analizuara të gjykatave trajtojnë çështje që kanë të bëjnë me kërkesa për lejë qëndrimi apo rinovim të saj, me kundërshtim të gjobës apo me refuzimin e lejes për bashkim familjar. Në këto vendime, të huajt, për shkak të pozitës së tyre, përgjithësisht përfaqësohen me avokatë të zgjedhur prej tyre dhe ndikimi i avokatit është i dukshëm në proces. Të huajt kërkojnë kryesisht shfuqizimin e urdhrit të dëbimit, të refuzimit të kërkesës për lejë qëndrimi apo për rinovimin e lejes së qëndrimit. Nga vendimet e shqyrtuara rezulton se të huajt që kanë paraqitur në gjykatë kërkesa kundër refuzimit të lejes së qëndrimit janë me shtetësi kosovare, turke, kroate, gjermane, moldave apo italiane.

Në një rast, kërkesa në gjykatë për kundërshtim të gjobës është bërë nga një agjenci biletash trageti. Në këtë çështje, autoritetet e kufirit dhe migracionit vendosën gjobë ndaj agjencisë në bazë të dispozitave për detyrimin e transportuesit (sqsuar në seksionin 2.1 mbi legjislacionin për të huajt). Sipas policisë së kufirit dhe migracionit, agjencia nuk kishte përmbushur detyrimin për të paraqitur listën e udhëtarëve, të cilëve u kishte prerë bileta udhëtimi me traget nga Durrësi për në Itali. Gjykata pranoi kërkesën e paditësit, duke argumentuar se agjencia nuk është subjekt i detyrimeve për transportuesit të parashikuar në ligjin për të huajt, pasi ajo ka për objekt të aktivitetit shitjen e biletave dhe jo transportin efektiv të pasagjerëve. Si e tillë, ajo nuk është transportuese në kuptimin e ligjit për të huajt. Në këtë çështje, autoritetet e kufirit dhe migracionit e kanë vënë gjobën edhe për mungesën e listës me emrat e shtetasve shqiptarë që largohen nga territori. Me të drejtë gjykata sqaroi se detyrimi për transportuesit i parashikuar në ligjin për të huajt ka të bëjë me listën e pasagjerëve të huaj dhe jo me atë të shtetasve shqiptarë. Një çështje tjetër për kundërshtim gjobe ka të bëjë me ankimimin ndaj një gjobe të vendosur për tejkalim të afateve të qëndrimit të të huajt. Në këtë çështje, një shtetase turke ankimoj gjobën e vënë ndaj saj, duke argumentuar se ditën e largimit nga territori nuk kishte tejkaluar afatin e lejuar të qëndrimit. Gjykata gjeti se autoritetet e kufirit dhe migracionit kishin numëruar gabim ditët dhe gjoba ishte e padrejtë. Ky vendim tregoi problematikën në lidhje me vendosjen e gjobave ndaj të huajve, me argumentin e tejkalimit të afateve, gjë që është analizuar gjerësisht në pjesën e këtij raporti ku flitet për legjislacionin.

²⁴³ Shih nenin 34/b të Kodit të Procedurës Penale, ndryshuar në vitin 2017.

Disa vendime kanë të bëjnë me kundërshtimin e urdhrit të dëbimit të marrë nga autoritetet e kufirit dhe migracionit, ose me refuzimin e lëshimit të lejes së qëndrimit. Nga shqyrtimi i tyre identifikohen se edhe në këto vendime, gjykatat zbatojnë në mënyrë strikte dispozita të shkëputura të ligjit për të huajt, pa i analizuar ato në përputhje me parimet e përgjithshme të këtij ligji, si dhe në koherencë me të drejtën ndërkombëtare të ratifikuar nga Shqipëria. Kështu, së pari, gjykatat shqiptare përgjithësisht nuk marrin në konsideratë ndikimin e vendimeve në lidhje me refuzimin e lejes së qëndrimit apo dëbimin e të huajit ndaj parimit të interesit më të mirë të fëmijës dhe së drejtës për jetë familjare. Së dyti, gjykatat legjitimojnë urdhrat e policisë së kufirit dhe migracionit në lidhje me dëbimin, refuzimin e lejes së qëndrimit apo rinovimit të saj, me argumentin e sigurisë publike, pa i dhënë asnjë sqarim dhe mundësi të huajit për të mbrojtur pozitën e tij.

Sikundër u analizua në seksionin për legjislacionin imigrator, parimi i interesit më të lartë të fëmijës dhe e drejta për jetë familjare përbëjnë bazën e legjislacionit për të huajt. Aty ku vendimmarrja e autoriteteve mund të cenojë këto parime, duhet bërë një balancim i kujdesshëm ndërmjet interesit të shtetit për të menaxhuar migrimin e të drejtës së individit për jetë familjare dhe mbrojtjes së interesit më të lartë të fëmijës. Ky proces, pra balancimi, nuk zhvillohet në vendimmarrjen e gjykatave shqiptare. Në disa raste është refuzuar leja e qëndrimit për bashkim familjar, edhe pse i huaji (për shembull, një shtetas shqiptar i Kosovës) ishte martuar me një shtetase shqiptare dhe ishin në pritje të një fëmije. Ndikimi që do të kishte refuzimi i lejes së qëndrimit në të drejtën e tij për jetë familjare nuk u analizua fare nga gjykata.

Gjykatat nuk shqyrtojnë as vërtetësinë e argumentit të sigurisë kombëtare apo të sigurisë publike që paraqet policia e kufirit dhe migracionit për të legjitimuar refuzimin e lejes së qëndrimit apo të dëbimit. Në mjaft raste, provat që paraqiten në proces, gjykatat ia nënshtrojnë hetimit gjyqësor, duke e konsideruar vlerësimin e bërë nga autoritetet e kufirit, mbështetur në të dhënat e ShISH-it, si akt diskrecionar. Në lidhje me kërkesën e të huajit për t'u njohur me argumentet, me qëllim që të qartësojë pozitën e tij/saj, gjykatat në përgjithësi argumentojnë se për shkak të sekretit shtetëror, të dhënat nuk mund t'i vihen në dispozicion dhe se vlerësimi i autoriteteve të kufirit dhe migracionit është diskrecionar. Ky qëndrim shkel të drejtën e palës për një proces të rregullt ligjor, në mënyrë të veçantë parimin e barazisë juridike dhe atë të kontradiktoritetit. Palës nuk i jepet mundësia të mbrohet apo të argumentojë se nuk përbën rrezik për sigurinë publike. Kur leja e qëndrimit refuzohet për arsye të sigurisë publike, duhet gjetur mekanizmi që konsideratat e interesit publik dhe sekretit shtetëror të mos paralizojnë të drejtën e të huajit për të parashtruar argumentet e tij të mbrojtjes. Kjo mund të bëhet duke përfshirë një palë, strukturë të tretë, të paanshme, e cila të vlerësojë provat e paraqitura nga autoritetet e kufirit dhe migracionit dhe të ketë mundësi të parashtrtojë argumentet në lidhje me interesat e të huajit. Gjykatat dhe autoritetet e kufirit mund të orientohen edhe nga vendimi i GjEDNj-së në çështjen *Chahal k. të Mbretërisë së Bashkuar*, ku Gjykata e Strasburgut sqaroi gjerësisht raportin ndërmjet interesit publik, sekretit shtetëror dhe së drejtës për jetë familjare, si dhe barazisë së armëve në një proces gjyqësor (sikundër është përmendur më sipër në këtë punim, në seksionin mbi legjislacionin për të huajt).

Një problem që evidentohet në vendimet, të cilat i referohen sekretit shtetëror ka të bëjë edhe me barrën e provës. Në disa raste gjykatat janë shprehur që i huaji nuk ishte në gjendje të provonte se nuk përbente rrezik për rendin publik, pa u vënë

paraprakisht në dijeni të arsyeve pse klasifikohet si i tillë. Në këto raste gjykata shprehet se ‘*i huaji nuk provoi që nuk përbënte rrezik për rendin publik*’, kur në të njëjtën kohë nuk iu dhanë provat se pse autoritetet e kufirit dhe të migracionit e konsideronin si të tillë, për shkak të parimit të sekretit publik. Nëse ka pretendime që i huaji përbën cenim për rendin dhe sigurinë publike, autoritetet pretenduese duhet ta provojnë këtë fakt. Me të drejtë, në një vendim gati përjashtimor nga standardi i përdorur nga gjykatat shqiptare për këto çështje, Gjykata Administrative e Tiranës çmoi, duke iu referuar rrethanave të faktit, provave të shqyrtuara në seancë gjyqësore, si dhe shkakut ligjor të padisë, se kërkimet e palës paditëse janë të bazuara në ligj dhe se kërkesëpadia e paraqitur prej tij duhej pranuar. Sipas gjykatës, ‘nga ana e palës së paditur (Drejtorisë së kufirit dhe migracionit), nuk u paraqit asnjë provë për të provuar se paditësi përbën kërcënim për rendin dhe sigurinë publike, për sigurinë kombëtare, apo që prania e tij mund të cenojë marrëdhëniet ndërkombëtare. Në mungesë të paraqitjes së provave konkrete, pretendimi i paditësit se ai nuk përbën kërcënim për rendin publik dhe sigurinë kombëtare, apo që prania e tij nuk cenon marrëdhëniet ndërkombëtare të Republikës së Shqipërisë me shtete të tjera, duhet të prezumohet si i vërtetuar, përderisa nuk kemi një provë të kundërt që t’i kundërvihet këtij pretendimi’.²⁴⁴

Raporti ndërmjet së drejtës për jetë familjare dhe interesit më të mirë të fëmijës me interesin publik është thelbi i një çështjeje të shqyrtuar nga Gjykata Kushtetuese. Kjo çështje tregon më së miri vështirësitë që kanë gjykatat në trajtimin e çështjeve që lidhen me fushën e migracionit. Në këtë rast, 3 shtetas egjiptianë kërkuan anulimin e vendimit të ministrit të Brendshëm për dëbimin e tyre, pas 13 vjetësh qëndrimi të ligjshëm në territorin shqiptar. Urdhri i dëbimit parashikonte një ndalim hyrjeje 10-vjeçare. Urdhri nuk parashikonte arsyet largimit dhe provat ku mbështetej. Kërkuarit, duke qenë se nuk kishin informacion mbi aktin ku bazohej largimi i tyre e as mbi provat ku ai mbështetej, paraqitën kërkesë në Ministrinë e Brendshme dhe në Drejtorinë rajonale të kufirit dhe emigracionit, por nuk morën asnjë përgjigje. Më pas iu drejtuan Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë, me kërkesëpadi me objekt “Anulimin e urdhrin të ministrit të Brendshëm...”, e cila vendosi pranimin e pjesshëm të kërkesëpadi dhe anulimin e urdhrin të largimit nga territori i RSh-së. Pas ankimimit të Ministrisë së Brendshme, Gjykata e Apelit Tiranë vendosi për rrëzimin e padisë. Gjykata e Lartë, pasi mori në shqyrtim rekursin e paraqitur nga kërkuarit, vendosi mospranimin e tij në dhomën e këshillimit. Kërkuarit iu drejtuan Gjykatës Kushtetuese, duke pretenduar shfuqizimin e vendimeve gjyqësore, si rezultat i cenimit të së drejtës për një proces të rregullt ligjor, në aspektet e mëposhtme. Ndër të tjera, ata argumentuan se u cenua *parimi i gjykatës së caktuar me ligj*, pasi Gjykata e Apelit Tiranë dhe Gjykata e Lartë e kanë cilësuar aktin administrativ të ministrit të Brendshëm si akt diskrecionar, i cili nuk mund të ankimohet në gjykatë dhe nuk kanë shqyrtuar ligjshmërinë e tij. Sipas kërkuarve, urdhri i ministrit jo vetëm përbën tejkalim të diskrecionit, por është marrë në keqinterpretim të ligjit material dhe në kundërshtim me kërkesat e kodit të procedurave administrative në lidhje me formën, arsyetimin, procedurat e njoftimit dhe parimin e proporcionalitetit. Sikundër u sqarua në seksionin mbi legjislacionin, ligji për të huajt parashikon që urdhri i ministrit për shpalljen *non grata* dhe dëbimin e të huajt është i paapelueshëm në gjykatë. Po ashtu, palët argumentuan se është cenuar *parimi i barazisë së armëve dhe kontradiktoritetit*, pasi Gjykata e Apelit Tiranë dhe Gjykata e Lartë kanë lënë në fuqi urdhrin e ministrit

²⁴⁴ Gjykata Administrative e Tiranës.

të Brendshëm për largimin e kërkuësve në mungesë të provave që vërtetënin bazueshmërinë e kësaj mase, duke e shkarkuar atë nga detyrimi për të vërtetuar ekzistencën e kushteve të refuzimit të lejes së qëndrimit.

Palët ngritën edhe problemin e së drejtës për jetë familjare dhe dëbimin e shtetasve shqiptarë, sepse urdhri i dëbimit, në mënyrë absurde kishte përfshirë edhe fëmijën më të vogël të kërkuësve, që gëzon shtetësi shqiptare. Pra, me të drejtë pala argumentoi se urdhri i dëbimit kishte cenuar parimin kushtetues të ndalimit të dëbimit të shtetasve shqiptarë.

Gjykata Kushtetuese e analizoi këtë çështje në bazë të legjislacionit të brendshëm dhe konventave ndërkombëtare të ratifikuara, në përputhje me hierarkinë e normave në Republikën e Shqipërisë. Ajo argumentoi se e drejta për një proces të rregullt ligjor, e cila i garantohet individit nga nenet 42 dhe 142/1 të Kushtetutës dhe nga neni 6 i KEDNJ-së, përfshin edhe të drejtën për të pasur një vendim gjyqësor të arsyetuar. Funksioni i një vendimi të arsyetuar është që t'u tregojë palëve se ato janë dëgjuar, si dhe u jep mundësinë atyre ta kundërshtojnë atë. Kjo nuk kishte ndodhur në lidhje me vendimet e Gjykatës së Lartë dhe atë të Apelit.

Sipas Gjykatës Kushtetuese, vendimi duhet të mbështetet vetëm mbi faktet që janë paraqitur gjatë procesit gjyqësor dhe duhet të përmbajë bazën ligjore, mbi të cilën bazohet zgjidhja e mosmarrëveshjes, analizën e provave dhe mënyrën e zgjidhjes së mosmarrëveshjes. Arsyetimi i vendimeve është element thelbësor i një vendimi të drejtë. Nga analiza që i bëri vendimit të Gjykatës së Lartë, Gjykata Kushtetuese çmoi se vendimi i mospranimit të rekursit i Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë, objekt shqyrtimi, nuk ka respektuar standardin kushtetues të arsyetimit të vendimeve gjyqësore. Gjykata Kushtetuese u shpreh se mungesa e paraqitjes së shkaqeve të parashtruara në rekurs përbën një të metë të pakapërcyeshme të përmbajtjes së vendimit dhe të arsyetimit të gjykatës, duke krijuar dyshime edhe për realizimin efektiv të së drejtës së aksesit në gjykatë nga ana e kërkuësve.

Në këtë vendim, Gjykata Kushtetuese nuk u shpreh në lidhje me disa çështje me interes të posaçëm për vendimin e largimit dhe mbrojtjen që u ofrohet të huajve me qëndrim të ligjshëm. Së pari, nuk analizoi përfundimin e arritur nga Gjykata e Apelit për natyrën diskreciale të urdhrit të ministrit të Brendshëm. Së dyti, nuk mori në shqyrtim faktin nëse vendimi i dëbimit të të huajit me qëndrim të ligjshëm ishte bërë në përputhje me garancitë procedurale të parashikuara nga kushtetuta dhe KEDNJ-ja. Së treti, nuk trajtoi faktin se ç'ndikim mund të kishte ky vendim në lidhje me të drejtën për jetë familjare dhe interesin më të mirë të fëmijës. Këto elemente, që janë tipike të një procesi gjyqësor në lidhje me ligjshmërinë e vendimit të largimit, trajtohen në mënyrë të plotë dhe mjaft korrekte në mendimin paralel të një prej anëtarëve të Gjykatës Kushtetuese. Ky mendim paralel i referohet jurisprudencës së GjEDNJ-së, e cila shërben si udhëzuese për sistemin tonë gjyqësor, në lidhje me çështje të ngjashme, të mosinformimit të aplikantit të huaj mbi shkakun e dëbimit nga autoritetet kombëtare, që GjEDNJ-ja e ka vlerësuar si cenim i së drejtës së mbrojtjes, në drejtim të barazisë së armëve dhe kontradiktoritetit. Po ashtu, mendimi paralel thekson nevojën për analizimin e situatave të tilla në raport me parashikimet e nenit 8 të KEDNJ-së, "E drejta për respektimin e jetës private dhe familjare"; nenit 3 "Ndalimi i dëbimit të shtetasve" të protokollit 4; si dhe nenit 1 "Garancitë procedurale në lidhje me dëbimin e të huajve" të protokollit 7 të KEDNJ-së. Çështja objekt

shqyrtimi në Gjykatën Kushtetuese në të vërtetë kërkonte domosdoshmërisht shqyrtimin e ligjshmërisë së vendimit të dëbimit në përputhje me nenet e mësipërme të KEDNj-së dhe ato të kushtetutës shqiptare, pasi dëbohet një familje me qëndrim të ligjshëm afatgjatë (13-vjeçar), e cila ka në përbërje edhe një shtetas shqiptar të mitur. Mendimi paralel është në koherencë të plotë me zhvillimet e jurisprudencës së GjEDNj-së në fushën e migrimit, veçanërisht të dëbimit të të huajve afatgjatë, për shkaqe të sigurisë kombëtare. Mendimi paralel citon vendime të GjEDNj-së, sipas të cilave: *Edhe kur bëhet fjalë për çështjen e sigurisë kombëtare, konceptet e ligjshmërisë dhe të shtetit të së drejtës në një shoqëri demokratike kërkojnë që masat, të cilat ndikojnë mbi të drejtat dhe liritë themelore duhet t'u nënshtrohen procedurave të kontradiktoritetit përpara një organi të pavarur kompetent për rishikimin e arsyeve të vendimit dhe të provave që lidhen me të, edhe në ato raste kur zbatohen kufizime procedurale në përdorimin e materialit të klasifikuar (Kaushal and Others v. Bulgaria, 02/12/2010, § 29).* Vendimi i Gjykatës Kushtetuese dhe veçanërisht argumentet e parashtruara në mendimin paralel përbëjnë një rast përjashtimor në jurisprudencën e gjykatave tona në lidhje me referimin tek instrumentet ndërkombëtare të ratifikuara për çështje në fushën e migracionit. Gjithashtu, me rëndësi është argumenti i dhënë në mendimin paralel, sipas të cilit, *GjK dhe ato të shkallëve më të ulëta duhet të kishin marrë në konsideratë dhe të kishin vlerësuar faktin që një prej fëmijëve të kërkuesve që do të dëbohej ka shtetësi shqiptare.*

Vendimet diametralisht të kundërta të Gjykatës së Shkallës së Parë dhe asaj të Apelit, vendimi i Gjykatës së Lartë dhe argumentet në vendimin e GjK-së, si dhe analiza e pasqyruar në mendimin paralel, që të gjitha tregojnë për natyrën e ndërlikuar dhe vështirësitë në praktikë të zbatimit të legjislacionit migrator. Në këtë vendim, GjK-ja ka evidentuar mungesën e arsytimit nga gjykatat e shkallës së parë, të apelit dhe të lartë, një problematikë kjo që haset te pjesa më e madhe e vendimeve të analizuara për këtë studim. Sikundër është përmendur më sipër, gjykatat shqiptare kanë nevojë të njohin më mirë legjislacionin në këtë fushë dhe të marrin në konsideratë zhvillimet në të drejtën e brendshme dhe ndërkombëtare për çështje të ngjashme të së ardhmes.

Kapitulli II

Emigrimi i parregullt dhe azilkërkuesit shqiptarë

1. Informacion i përgjithshëm mbi dinamikën e emigrimit dhe të azilit nga Shqipëria

Në raport me popullsinë e saj, Shqipëria është një ndër vendet me përqindjen më të lartë të emigrantëve në botë, e cila arrin deri në 33%.²⁴⁵ Kjo ka bërë që studiuesit t'i referohen si një shtet në lëvizje.²⁴⁶ Në të vërtetë, pas rënies së komunizmit, për pjesën më të madhe të shqiptarëve emigracioni u shndërrua në një strategji mbijetese.²⁴⁷ Statistikat tregojnë se rreth 1.4 milionë shqiptarë jetojnë dhe punojnë jashtë vendit.²⁴⁸

Emigrimi i shqiptarëve gjatë 25 viteve të fundit ka qenë kryesisht i parregullt. Pjesa më e madhe e tyre janë larguar drejt Greqisë dhe Italisë, për shkak të afërsisë gjeografike me këto dy shtete. Deri në vitin 2005 Shqipëria ishte shteti kryesor i origjinës dhe transitit të emigrantëve nga Ballkani drejt Bashkimit Europian. Për shkak të rritjes alarmante të numrit të emigrantëve të parregullt që hynin nga Shqipëria, si vend origjine dhe transitit, si dhe për shkak të nivelit të lartë të organizimit të rrjeteve kriminale, të cilat ndihmonin kalimin e paligjshëm të kufirit, sidomos drejt Italisë, Bashkimi Europian e kushtëzoi bashkëpunimin me Shqipërinë në kuadër të procesit të Stabilizim Associmit, duke marrë masa efektive kundër migrimit të paligjshëm.²⁴⁹

BE-ja ofroi ndihmë financiare dhe ekspertizë të vazhdueshme në lidhje me forcimin e kontrollit të kufirit, marrjen e masave kundër shkaqeve të emigrimit të paligjshëm, si dhe masa për riintegrimin e emigrantëve të kthyer.²⁵⁰ Mbështetur në rekomandimet e BE-së, Shqipëria intensifikoi përpjekjet për kontrollin efektiv të kufirit shtetëror, ku ndër të tjera miratoi edhe një moratorium për ndalimin e përdorimit të skafeve apo gomoneve, si mjete të përdorura gjerësisht për migrimin e parregullt drejt Italisë. Po ashtu, në vitin 2005 Shqipëria nënshkroi edhe një marrëveshje ripranimi (MR) me Komisionin Europian. Në vitin 2006 hyri në fuqi marrëveshja për ripranimin e shtetasve shqiptarë, ndërsa në vitin 2008 hyri në fuqi marrëveshja për ripranimin e të huajve që futen në BE duke kaluar transit nëpërmjet Shqipërisë. Shqipëria ishte vendi i parë në Europë dhe i katërti në botë që nënshkroi një marrëveshje ripranimi me Komisionin Europian, pas Makaos, Sri Lankës dhe Hong Kongut.

Në përpjekje për të luftuar migrimin e paligjshëm, Shqipëria miratoi një strategji kombëtare për migracionin, e cila synonte të adresonte shkaqet e migrimit të paligjshëm. Paralelisht me masat kundër migrimit të paligjshëm, u intensifikuan negociatat me BE-në për arritjen e një marrëveshjeje për lehtësimin e vizave dhe më

²⁴⁵ Shih *Profili i zgjeruar i migracionit*, 2012-2014, botuar në gazetën zyrtare nr. 222 (2015), faqe 14530, në: http://www.qbz.gov.al/botime/fletore_zyrtare/2015/PDF-2015/222-2015.pdf

²⁴⁶ D. Carletto, B. Stampini dhe M. Zessa: 'A country on the move', *International Migration Review*; volume 40/7, p. 767-785 (2006). Shih edhe *Ikonimi* (shën. 6).

²⁴⁷ Strategjia kombëtare për migracionin, '2005-2010'.

²⁴⁸ Shih *Profili i zgjeruar i migracionit*, 2012-2014, botuar në gazetën zyrtare 222 (2015) faqe 14530.

²⁴⁹ Raporti i ndërmjetëm i HLWG-së mbi Shqipërinë dhe rajonin 11429/99. Shih për më shumë edhe *Ikonimi*, 'E drejta e Migracionit', botuar nga Onufri (2017), faqe 341.

²⁵⁰ Po aty.

pas, për liberalizimin e tyre. Kjo e fundit u nënshkrua në vitin 2010.²⁵¹ Marrëveshja për liberalizimin e vizave, e cila mundëson lëvizjen pa vizë në territorin Shengen për një periudhë kohore prej 90 ditësh brenda 180 ditëve, është konsideruar nga shqiptarët si një nga arritjet më të mëdha pas rënies së komunizmit, pasi i afron ata drejt ëndrrës europiane.

Hyrja në fuqi e marrëveshjes për liberalizimin e vizave u shoqërua me një ulje të ndjeshme të numrit të shtetasve shqiptarë që kalonin kufijtë në mënyrë të paligjshme drejt BE-së. Kështu, në vitin 2010 u ripranuan rreth 38 132 shtetas shqiptarë me hyrje ose qëndrim të parregullt në BE; në vitin 2011 u kthyen rreth 10 240 emigrantë të parregullt nga vendet e BE-së dhe në vitin 2012 numri arriti në 10 129 emigrantë të parregullt të ripranuar nga vendet e BE-së.²⁵² Duhet theksuar se para hyrjes në fuqi të marrëveshjes për liberalizimin e vizave, numri i të kthyerve ishte rreth 6 herë më i lartë se kthimet në vitin 2012. Kështu, në vitin 2009 janë kthyer rreth 65 mijë shtetas shqiptarë, emigrantë të parregullt në BE, pjesa më e madhe e të cilëve u kthyen nga Greqia.²⁵³ Pra, pas hyrjes në fuqi të marrëveshjes për liberalizimin e vizave, vihet re një ulje gati drastike, nga 65 mijë persona në 2009, në 38 mijë persona në 2010, dhe 10 240 kthime të emigrantëve të parregullt në vitin 2011. **Por, kjo prirje u përmbys në vitin 2013. Kjo pasi, përveç 11 946 emigrantëve të parregullt shqiptarë që u kthyen në vitin 2013, u konstatua edhe një rritje prej 47% e kërkesave për azil në vendet e BE-së krahasuar me kërkesat në vitin 2012.**²⁵⁴ Një pjesë e azilkërkuesve që aplikuan në vitin 2012 u kthyen në vitin 2014 apo më vonë, në varësi të kohëzgjatjes së procedurave të azilit.²⁵⁵

Deri në vitin 2012, Komisioni European raportoi për një numër të kufizuar të kërkesave të pambështetura për azil nga shtetasit shqiptarë dhe evidentoi se pjesa më e madhe e personave që lëvizën drejt zonës Shengen në kuadër të marrëveshjes së liberalizimit të vizave ishin *bona fide*.²⁵⁶ Ndërsa për vitin 2013, komisioni ndryshoi qëndrim, duke sinjalizuar abuzime masive nga qytetarët shqiptarë që hynin në territorin Shengen me lëvizjen e lirë. Për pasojë, komisioni rekomandoi marrjen e masave të menjëhershme nga autoritetet shqiptare, me qëllim që të shmangej abuzimi me marrëveshjen për liberalizimin e vizave. Ndër të tjera, komision sugjeroi bashkëpunim dhe shkëmbim informacioni me vendet e BE-së, investigime të rasteve të lehtësuesve të migrimit të paligjshëm, kontroll efektiv të kufirit, fushata informative për udhëtarët/shtetasit shqiptarë që lëviznin drejt BE-së, si dhe mbështetje

²⁵¹ Për një analizë të hollësishme shih: Ikonimi, Ndoci, 'Do EU member states need readmission agreements', British Journal of Asylum, Immigration and Nationality Law. Shih edhe 'E drejta e migracionit', botim i Onufri (2017), faqe 335-350.

²⁵² Shih *Profili i zgjeruar i migracionit*, 2012-2014; shih edhe raport-progresin e BE-së, 2009-2013.

²⁵³ Në lidhje me prirjen në ulje të migrimit të paligjshëm dhe kthimeve nga BE shih: EC Progress Report, 2013, faqe 46, në: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201311/20131105ATT73959/20131105ATT73959EN.pdf>. Shih edhe Ikonimi dhe Ndoci 'The Impact of visa liberalization for the Western Balkans-the Case of Albania', paraqitur në konferencën ndërkombëtare të organizuar nga Epoka University, IBAC 2012.

²⁵⁴ Po aty.

²⁵⁵ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20141008-albania-progress-report_en.pdf fq 57

²⁵⁶ <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201311/20131105ATT73959/20131105ATT73959EN.pdf>, faqe 46.

me burime materiale, veçanërisht për komunitetet e pakicave, të cilat në vitin 2013 përbënin numrin më të madh të atyre që kërkuan azil të pabazuar.²⁵⁷

Megjithatë, edhe në vitin 2013, kthimet ishin relativisht të ulëta krahasuar me ato të viteve 2009 apo 2010, sepse procedurat e shqyrtimit të kërkesave për azil ishin në vijimësi në vendet e BE-së. Në vitin 2014 vazhdoi trendi i kërkesave abuzive të azilit, sidomos në verën e vitit 2014, gjë që e detyroi Komisionin Europian të përsërisë kërkesën për masa serioze kundër këtij fenomeni. Në vitin 2014 evidentohet një rritje e numrit të shtetasve shqiptarë që kthehen nga vendet e BE-së, por edhe i atyre që u refuzohet dalja nga territori. Më konkretisht, në vitin 2015, rreth 12 867 persona u kthyen nga vendet e Bashkimit Europian dhe 11 923 shtetas shqiptarë ishin subjekt i refuzimit të daljes prej territorit shqiptar nga polica shqiptare e kufirit dhe migracionit.²⁵⁸

Në vitet 2013-2014 kërkesat e pambështetura për azil nga shtetasit shqiptarë arritën një shifër rreth 16 795 persona. **Piku i abuzimit me sistemin e azilit ishte në vitin 2015, ku nga shqiptarët u raportuan rreth 68 750 kërkesa për azil, një shifër rreth 297% më e lartë se ajo e vitit 2014.**²⁵⁹ Prej këtyre, rreth 53 800 kërkesa u depozituan në Gjermani. Në vitin 2016 pati një ulje në raport me vitin 2015, por sërish numri i atyre që bënë kërkesa për azil pa arsye të mbështetura vazhdoi të ishte shqetësues (rreth 20 000 persona). Pra, numri i kërkesave për azil në vitin 2015 ishte pothuajse i njëjtë me nivelin e migrimit të paligjshëm përpara hyrjes në fuqi të marrëveshjes së liberalizimit të vizave, më konkretisht me shifrat e kthimeve dhe ripranimeve të raportuara në vitin 2009. Është e qartë se ka një presion emigrimi në vend, që varion nga 65-68 mijë persona.

Sipas raportit të BE-së, në vitin 2016, shtetasit shqiptarë përbënin grupin më të madh të azilkërkuesve nga vendet e Ballkanit Perëndimor (54%) dhe numrin më të madh të personave që kalojnë kufijtë apo qëndrojnë ilegalisht në zonën Shengen.²⁶⁰ Shqiptarët përbëjnë një nga grupet më të mëdha të azilkërkuesve në BE, një numër i krahasueshëm me sirianët dhe afganët, të cilët vijnë nga situata lufte apo të paqëndrueshmërisë së rendit dhe sigurisë publike. Numri i kërkesave të pranuar ka qenë më pak se 1%. Kështu, në vitin 2016, nga 34 mijë kërkesa nga shqiptarët në Gjermani, vetëm 10 persona përfituan mbrojtje. Edhe në Holandë numri i kërkesave që janë pranuar është shumë i ulët. Kështu, nga 1 665 kërkesa në vitin 2016, vetëm 5 kërkesa janë pranuar. Në vitin 2015 nuk është pranuar asnjë kërkesë nga 1 065 të tilla dhe po kështu në vitin 2014 nuk është pranuar asnjë kërkesë nga 85 aplikime për azil.²⁶¹

2. Kuadri ligjor për emigracionin

²⁵⁷https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20141008-albania-progress-report_en.pdf, faqe 51.

²⁵⁸https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_albania.pdf, faqe 62.

²⁵⁹https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_albania.pdf

²⁶⁰https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_albania.pdf, faqe 69.

²⁶¹ Informacion nga Komiteti Holandez i Helsinkit.

Legjislacioni shqiptar në fushën e emigracionit daton që në vitin 1995, me miratimin e ligjit për migracionin, nr. 7939. Ky ligj rregulloi në mënyrë të përgjithshme, qoftë emigracionin, ashtu edhe imigracionin. Një ligj specifik vetëm për emigracionin u miratua në vitin 2003. Ligji nr. 9034/2003 “Për emigrimin e shtetasve shqiptarë për motive punësimi” u shoqërua me miratimin e një udhëzimi për regjistrin e emigrantëve.²⁶² Kjo bazë ligjore rregulloi për rreth një dhjetëvjeçar çështjet migratore, duke iu nënshtruar ndryshimeve të vazhdueshme për t’u përshtatur me zhvillimet e fenomenit emigrator. Ligji për emigrimin e shtetasve shqiptarë për motive punësimi i vitit 2003 u shfuqizua nga një ligj me të njëjtin emër në vitin 2006. Ligji për emigrimin nr. 9668/2006 (i ndryshuar) është akti ligjor kryesor që vijon të rregullojë emigrimin për motive punësimi të shtetasve shqiptarë.²⁶³ Ky kuadër ligjor plotësohet edhe nga ligje të tjera, si për shembull nga ligji për mbrojtjen e të dhënave personale, ligji për shërbimet konsullore dhe ligji për kontrollin dhe mbikëqyrjen e kufirit shtetëror. Pjesë e akteve normative të detyrueshme në këtë fushë janë edhe konventat e OKB-së, ILO-së dhe KE-së, të ratifikuara nga Shqipëria.²⁶⁴ Një dokument me rëndësi që rregullon lëvizjen e shtetasve shqiptarë në BE, sikundër u përmend më sipër, është edhe Marrëveshja për Liberalizimin e Vizave, e nënshkruar ndërmjet Shqipërisë dhe Komisionit Europian.

Në lidhje me migrimin e paligjshëm, Kodi Penal, më konkretisht nenet 189, 297 dhe 298, të përmendura në seksionin për imigrimin, parashikojnë masa ndëshkimore ndaj përdorimit të dokumenteve të falsifikuara për emigrim të paligjshëm apo për kalim të paligjshëm të kufirit. Kurse neni 124 i Kodit Penal specifikon sanksionet që kanë të bëjnë me braktisjen e fëmijëve të mitur. Shqipëria zbaton edhe marrëveshjen e ripranimit me Komunitetin Europian, e cila rregullon procedurat e kthimit dhe ripranimit për shtetasit e vet dhe ata të vendeve të treta, të cilët kanë transituar nëpërmjet Shqipërisë ose anasjelltas.

Ky kuadër ligjor udhëhiqet nga disa parime themelore kushtetuese, si e drejta e *kujt do për të mos u penguar për t’u larguar nga territori*,²⁶⁵ e drejta e shtetasve për të hyrë në territorin e RSh-së, mbrojtja e shtetasve shqiptarë jashtë vendit²⁶⁶ dhe ndalimi i dëbimit të shtetasve.²⁶⁷

Në tërësinë e tij, kuadri ligjor për emigrimin rregullon katër përmasa kryesore:

- a) zgjerimin e rrugëve të ligjshme të migrimit;
- b) mbështetjen e emigrantëve jashtë vendit;
- c) masat kundër migrimit të paligjshëm;
- d) kthimin dhe riintegrimin e emigrantëve.

Megjithëse ky punim përqendrohet tek emigrimi i parregullt, do të trajtojmë shkurtimisht edhe zgjerimin e rrugëve të ligjshme të migrimit dhe mbështetjen e

²⁶² Udhëzimi nr. 1927/2004, “Për funksionimin e regjistrin ‘për emigrantët’ dhe procedurat për regjistrimin e shtetasve shqiptarë që emigrojnë për motive punësimi dhe që janë kthyer nga emigrimi”.

²⁶³ Ndryshuar me ligjin nr. 10 389, datë 03.03.2011, ‘Për disa ndryshime në ligjin nr. 9668 dt. 18.12 2006, ‘për emigrimin e shtetasve shqiptarë për motive punësimi’.

²⁶⁴ Për informacione më të hollësishme në lidhje me konventat ndërkombëtare të ratifikuara shih Ikonimi: ‘E drejta e migracionit’, 2017 (shën. 129).

²⁶⁵ Shih nenin 38 të Kushtetutës së Shqipërisë.

²⁶⁶ Neni 8 i kushtetutës.

²⁶⁷ Neni 39 i kushtetutës.

emigrantëve jashtë vendit. Kjo pasi **emigrimi i parregullt është në thelb rezultat i vështirësive ekonomike dhe i papunësisë në vend, të kombinuara me mundësitë e kufizuara për emigrim të rregullt.** Në të vërtetë, lufta kundër emigrimit të parregullt është e destinuar të dështojë në rast se nuk shoqërohet me masa energjike për të lehtësuar emigrimin e rregullt. Kjo është veçanërisht e vërtetë për Shqipërinë, ku flukset e emigranteve janë kryesisht për motive punësimi. **Në kushtet e niveleve të larta të papunësisë dhe varfërisë në vend, emigracioni është trajtuar si e vetmja mënyrë për mbijetesë e vetë emigrantit dhe familjes së tij.** Për këtë arsye, legjislacioni shqiptar e vë theksin te *parandalimi i emigrimit të parregullt dhe trafikimit të qenieve njerëzore, duke zgjeruar kanalet e emigrimit të rregullt.*²⁶⁸ Masat e marra për të ndaluar emigrimin e parregullt nuk duhen interpretuar në asnjë mënyrë si kufizim i së drejtës për të emigruar. Në kushtetutë, kjo e drejtë është e njohur shprehimisht si e drejta për të lëvizur jashtë territorit të shtetit.²⁶⁹ Edhe ligji për emigrimin parashikon që çdo shtetas shqiptar ka të drejtë të emigrojë nga territori i Republikës së Shqipërisë,²⁷⁰ dhe se shteti shqiptar nuk e kufizon emigrimin për motive punësimi, por angazhohet në marrjen e masave, me qëllim lehtësimin dhe integrimin e shtetasve shqiptarë në vendet pritëse.²⁷¹

a. Zgjerimi i kanaleve emigratore të ligjshme

Ligji për migrimin për motive punësimi parashikon se autoritetet shtetërore marrin masa për krijimin e kushteve dhe lehtësirave ligjore e administrative për shtetasit shqiptarë që duan të emigrojnë në mënyrë të rregullt, të tilla si: trajtimin me përparësi për pajisjen me dokumentacionin e nevojshëm,²⁷² informimin e emigrantëve të mundshëm mbi kushtet dhe situatën në shtetet pritëse, si dhe, në mënyrë të veçantë, për nënshkrimin e marrëveshjeve dypalëshe dhe shumëpalëshe të punësimit,²⁷³ organizimin e kurseve orientuese dhe formimin profesional,²⁷⁴ hartimin e kurrikulave të formimit profesional me qëllim njohjen e tyre në shtetet pritëse. Kuadri ligjor aktual parashikon ngritjen e regjistrit për emigrantët, në të cilin regjistrohen shtetasit shqiptarë që kërkojnë të emigrojnë për motive punësimi, apo emigrantët e rikthyer.²⁷⁵

Nga vetë natyra, nxitja dhe zgjerimi i kanaleve për emigrimin jashtë vendit, si dhe bashkëpunimi me agjencitë e punësimit, janë në varësi të ofertës, pra, të mundësive të punësimit në vendet pritëse. Për pasojë, ligji flet kryesisht në terma të aspiratave apo idealit dhe jo në terma imperativë. Një pjesë e mirë e dispozitave kanë natyrë narrative, ku shprehet angazhimi dhe vullneti për arritjen e objektivave, që jo domosdoshmërisht varen nga strukturat vendëse.²⁷⁶ Problematika e zbatimit të ligjit

²⁶⁸ Shih ligjin për emigrimin e shtetasve shqiptarë për motive punësimi, nr. 9668, datë 18.12.2006, neni 1 (që këtej e tutje ligji për emigrimin).

²⁶⁹ Ikonimi, 'E drejta e migracionit', Onufri, Tiranë 2017 (shën. 129).

²⁷⁰ Shih si më sipër, neni 5 i ligjit për emigrimin.

²⁷¹ Ikonimi, 'E drejta e migracionit', Onufri, Tiranë 2017 (shën. 129). Shih nenin 14 të ligjit për emigrimin.

²⁷² Shih nenin 30 të ligjit për emigrimin. Shih edhe Ikonimi, 2017 (shën. 129).

²⁷³ Shih Nenin 3 të ligjit për emigrimin për motive punësimi, nr. 9688, datë 18.12.2006.

²⁷⁴ Shih si më sipër, neni 35 i ligjit.

²⁷⁵ Ngritja e regjistrit për emigrantët mbështetet në urdhrin nr. 1712 /2007 të Ministrisë së Punës, Çështjeve Sociale e Shanseve të Barabarta.

²⁷⁶ Për informacione shtesë shih: Ikonimi, 'E drejta e migracionit', 2017 (shën. 129).

për emigrimin vërehet edhe në ligjin për nxitjen e punësimit.²⁷⁷ Ky i fundit synon të luftojë emigrimin e parregullt, duke krijuar mundësi punësimi brenda vendit. Në mënyrë të veçantë, ligji për nxitjen e punësimit ka rëndësi për mandatin e zyrave të punës, të cilat kanë detyrë këshillimin dhe orientimin profesional, si dhe informimin dhe ndërmjetësimin për punësim. Në vitin 2015 u miratua edhe ligji për punëkërkesit, i cili synon të rregullojë procesin e regjistrimit të punëkërkesve në zyrat e punësimit, të përshtatë kërkesën dhe ofertën për punë dhe kualifikim profesional, të kontrollojë sigurinë dhe shëndetin në punë, si dhe të interesohet për pagesën e vendit të punës që ofrohet nga zyrat e punësimit.²⁷⁸

b. Mbrojtja e të drejtave të emigrantëve

Krahas përpjekjeve për të lehtësuar migrimin e rregullt, legjislacioni shqiptar parashikon detyrimin e strukturave shtetërore për të mbrojtur të drejtat e shtetasve shqiptarë me banim të përhershëm dhe të përkohshëm jashtë kufijve të vet, si dhe për t'u ofruar ndihmë, me qëllim që të zhvillojnë lidhjet me trashëgiminë kulturore kombëtare.²⁷⁹ Në të njëjtat linja, edhe ligji për emigrimin parashtron si qëllim të tij përkujdesjen, mbrojtjen, ruajtjen e identitetit kombëtar të shtetasve shqiptarë dhe forcimin e lidhjeve me vendin e origjinës.²⁸⁰ Ligji shprehet për garantimin e disa të drejtave të emigrantëve, siç janë e drejta e votës²⁸¹ dhe e organizimit, të drejtat sociale dhe ekonomike, të drejtat arsimore dhe kulturore, mbështetja administrative, mbështetja gjyqësore etj.. Autoritetet shqiptare, sipas ligjit për emigrimin, mbajnë përgjegjësi për ngritjen, zhvillimin dhe forcimin e komuniteteve të emigrantëve jashtë vendit, duke konsoliduar veprimtaritë e ndërmarra nga klube, organizata dhe shoqata, me synim forcimin e lidhjeve me vendin e origjinës.²⁸² Praktikisht, ndihma nga shteti shqiptar në këtë drejtim ka qenë gati joekzistente. Ministri i Shtetit për Diasporën, në draft-strategjinë për diasporën dhe migracionin parashikon një sërë masash në lidhje me forcimin e rrjeteve të emigrantëve dhe të marrëdhënieve të shtetit me diasporën shqiptare. Deri në fund të vitit 2017, dokumenti i strategjisë ishte në proces rishikimi.

Konsullatat kanë detyrimin që t'i lehtësojnë procedurat administrative për emigrantët jashtë vendit, si p.sh., t'i pajisin me pasaportë, të bëjnë regjistrimin e akteve të lindjes, të martesës apo të vdekjes, si dhe të ofrojnë mbrojtje diplomatike që ushtrohet në përputhje me konventat ndërkombëtare për personat e akuzuar apo që gjenden në një proces gjyqësor.²⁸³ Legjislacioni aktual parashikon që drejtuesi konsullor të ndihmojë personat e dënuar me heqje lirie apo të burgosurit, të interesohet për garantimin e të drejtave të tyre në përputhje me normat ndërkombëtare, t'u sigurojë ndihmë për mbrojtje ligjore, si p.sh., rekomandim për këshilltarin ligjor etj., të marrë informacion mbi arsyet e ndalimit dhe arrestimit, mbi akuzat e ngritura, të vizitojë shtetasin etj..²⁸⁴

²⁷⁷ Shih ligjin për nxitjen e punësimit, nr. 7995/1995, ndryshuar me ligjin nr. 8444/1999; ligjin nr. 8862/2002 dhe ligjin nr. 9570/2006.

²⁷⁸ Ligji nr. 146/2015. Me rëndësi është fokusi i ligjit në zhvillimin profesional të punëkërkesve.

²⁷⁹ Shih nenin 8 të kushtetutës.

²⁸⁰ Shih nenin 1 të ligjit për emigrimin.

²⁸¹ Shih nenin 6 të ligjit për emigrimin e shtetasve shqiptarë për motive punësimi

²⁸² Shih si më sipër.

²⁸³ Këto kompetenca parashikohen në ligjin për ushtrimin e funksioneve konsullore nga përfaqësitë diplomatike ose konsullore, nr. 8372/1998. Shih nenet 9-16.

²⁸⁴ Shih nenin 6 të ligjit për ushtrimin e funksioneve konsullore nga përfaqësitë diplomatike ose konsullore, nr. 8372/1998, neni 5 dhe 8.

Pavarësisht dispozitave ligjore si më sipër, zbatimi në praktikë ka qenë i vështirë. Për shkak të numrit të madh të emigrantëve në vende si Greqia dhe Italia, po ashtu edhe për shkak të numrit të kufizuar të zyrove konsullore, është e pamundur të pretendojmë që këto të drejta gëzohen nga emigrantët apo mundësohen në praktikë prej përfaqësive konsullore.²⁸⁵ Ankesat ndaj qëndrimit të ambasadave/konsullatave shqiptare kundrejt emigrantëve shqiptarë vazhdojnë edhe në ditët tona. Kështu, në rastin e emigrantit F. B., i cili humbi jetën në një qendër azilkërkuesish në Francë, opinionin publik ngriti shqetësimin për indiferencën e përfaqësuesit të ambasadës shqiptare në Francë ndaj këtij rasti.²⁸⁶ Kritikën ndaj përfaqësive konsullore dhe ambasadave kanë qenë përgjithësisht të dyanshme, si nga emigrantët shqiptarë që janë lodhur ndër vite për të marrë shërbime prej tyre, por së fundi edhe nga drejtuesit e qeverisë shqiptare.²⁸⁷ Ministria e Jashtme ka bërë publik objektivin e saj për të lehtësuar proceset e aplikimit për dokumente në konsullatat shqiptare dhe për të ofruar sa më shumë shërbime ndaj emigrantëve. Edhe në draftin e strategjisë për migracionin dhe diasporën, parashikohen një sërë masash, objektivi i të cilave është lehtësimi i shërbimeve për emigrantët jashtë dhe një aktivizim i shtuar i konsullatave shqiptare jashtë vendit për mbrojtjen e të drejtave të tyre.

c. Masat ligjore kundër migrimit të parregullt

Sikundër u përmend më sipër, sipas Kushtetutës së Shqipërisë, shtetasit shqiptarë nuk mund të pengohen për t'u larguar nga territori i RSh-së. Kjo e drejtë kushtetuese mund të kufizohet vetëm nëpërmjet ligjit, për një interes publik ose për mbrojtjen e të drejtave të të tjerëve.²⁸⁸ Kufizimi duhet të jetë në përpjesëtim me gjendjen që e ka diktuar atë, por, nuk mund të cenohet thelbin e së drejtës si të tillë dhe nuk mund të tejkalohet kufizimet e parashikuara në Konventën Europiane për të Drejtat e Njeriut.

Kufizimet mund të vijnë nga kriteret e përcaktuara në ligj për kalimin e kufirit. Kështu, legjislacioni shqiptar parashikon se, kushdo që kalon kufijtë shtetërorë është subjekt i kontrollit nga policia kufitare dhe e migracionit. Kalimi i kufirit realizohet vetëm në pikat e përcaktuara të kalimit kufitar dhe vetëm pas verifikimit nga autoritetet e kufirit dhe migracionit.²⁸⁹ Në bazë të ligjit 8961/2008 'Për kontrollin dhe mbikëqyrjen e kufirit shtetëror' (një pjesë e dispozitave të të cilit u shfuqizuan nga ligji 71/2016), si dhe 'Ligjit për kontrollin kufitar' nr. 71/2016, policia e kufirit dhe migracionit ka të drejtë të kontrollojë dokumentacionin e personave që lëvizin në kufirin e RSh-së përpara lejimit të daljes apo të hyrjes në territorin tonë.

Por, në ushtrimin e kontrollit të kufirit, policia e kufirit dhe migracionit, sipas ligjit për kontrollin kufitar, duhet të veprojë në përputhje të plotë me të drejtat dhe liritë

²⁸⁵ Për hollësi të mëtejshme shih: Ikonimi, 'E drejta e migracionit', 2017 (shën. 129).

²⁸⁶ Shih, për shembull, artikullin në lidhjen në vijim: <http://www.balkanweb.com/site/pas-protestave-reagon-ambasada-e-frances-autopsia-do-tregoje-pse-vdiq-florenci/>

²⁸⁷ Shih fjalimin e kryeministrit E. Rama drejtuar diplomatëve në gusht të vitit 2017, ku u shpreh: 'Nuk mund të mjaftoheni më me një notë proteste, me një njoftim të thatë apo duke pritur telefonatën e ardhshme për të justifikuar pagën'. Shih në: <http://www.kohajone.com/2017/08/24/live-rama-takime-ambasadoret-kujton-takimin-e-nanos-15-vite-me-diplomatet/>.

²⁸⁸ Neni 17 i KSh-së.

²⁸⁹ Neni 12: Kalimi i kufirit shtetëror lejohet vetëm në pikat e autorizuar të kalimit kufitar, brenda orarit zyrtar të punës. Në pikat e kalimit kufitar, që nuk janë të hapura 24 orë, orari zyrtar shpallet në mënyrë të dukshme.

themelore të njeriut, të përcaktuara në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, Konventën Europiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore, në Konventën e Gjenevës, të datës 28 korrik 1951, “Për statusin e refugjatëve”, si dhe në të drejtën ndërkombëtare të detyrueshme për Republikën e Shqipërisë.²⁹⁰ Për pasojë, gjatë kryerjes së kontrollit kufitar, autoritetet përgjegjëse nuk mund të diskriminojnë askënd për shkak të gjinisë, origjinës racore dhe etnike, fesë, gjuhës, aftësisë së kufizuar, gjendjes ekonomike, moshës ose orientimit seksual. Gjithashtu, punonjësit e kufirit dhe migracionit duhet t’u kushtojnë vëmendje të veçantë të miturve që udhetojnë të pashoqëruar apo të shoqëruar.²⁹¹ Kjo e fundit merr një rëndësi specifike, po të kemi parasysh fenomenin e lënies (braktisjes) së të miturve të pashoqëruar nga prindërit në vendet e BE-së.

Në vlerësimin e dokumentacionit, punonjësit e kufirit, për arsye të verifikimit kufitar, kanë edhe të drejtën që personave, të cilët nuk kanë një dokument të vlefshëm udhëtimi, t’u refuzojnë daljen nga territori; po ashtu edhe atyre, ndaj të cilëve ka një urdhër gjykatë që ndalon daljen nga Republika e Shqipërisë; atyre që duan t’i fshihen ndjekjes penale, ndalimit, arrestimit apo ekzekutimit të dënimit me burgim; atyre që u janë bllokuar dokumentet e identitetit ose u është mohuar lëshimi i dokumenteve të udhëtimit; si edhe personave që përdorin dokumentin e një personi tjetër ose dokument të falsifikuar etj..²⁹²

Krahas kritereve të përcaktuara në ligjin për kufirin shtetëror, qytetarët shqiptarë që duan të udhetojnë në zonën Shengen duhet të përmbushin kriteret e parashikuara në legjislacionin e BE-së për hyrjet e shtetasve të vendeve të treta. Marrëveshja për liberalizimin e vizave parashikon se kushdo që kërkon të hyjë në një shtet anëtar të BE-së, përveç dokumentit të vlefshëm të udhëtimit, duhet të ketë edhe dokumentacionin që tregon motivin e udhëtimit në zonën Shengen. Dokumentacioni duhet të jetë në përputhje me objektivin e vizitës së tyre në vendet e BE-së. Kështu, në rast të ndonjë aktiviteti profesional, biznesi, arsimit, trajnimesh, turizëm etj., kërkohet një dokument që provon motivin e udhëtimit. Për pasojë, autoritetet e kufirit duhet të shqyrtojnë edhe dokumentacionin e nevojshëm në lidhje me motivin e hyrjes në territorin Shengen, si dhe të verifikojnë nëse është në përputhje me rregullat e kodit të unionit për hyrjen në këtë territor.²⁹³ Më konkretisht, shtetasit shqiptarë duhet të përmbushin disa kushte për hyrje dhe qëndrim në BE për një periudhë 90 ditë brenda 180 ditëve. Kështu, sipas nenit 6 të rregullores 399/2016 për rregullat e hyrjes së personave në kufijtë Shengen, shtetasit e vendeve të treta duhet të kenë pasaportë biometrike me kohëzgjatje më shumë se 3 muaj pas datës së fundit të parashikuar të qëndrimit, informacion mbi udhëtimin, të tilla si rezervimin e hotelit ose adresën e qëndrimit, informacion mbi arsyet e udhëtimit, mjetet financiare me të cilat do të sigurojë jetesën në hapësirën Shengen dhe mjetet për t’u kthyer në Shqipëri, siguracion shëndetësor ose automobilistik, nuk duhet të ekzistojë sinjali i alarmit në sistem, si dhe nuk duhet të përbëjnë rrezik për politikën publike, sigurinë e brendshme,

²⁹⁰ Neni 4, ligji për kontrollin kufitar (2016).

²⁹¹ Po aty.

²⁹² Ligji për kontrollin kufitar (2016).

²⁹³ <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/42fba6c3-f0c5-11e5-8529-01aa75ed71a1/language-en>.

shëndetin publik etj..²⁹⁴ Nëse këto kritere nuk plotësohen, oficeri i kufirit mund të refuzojë daljen nga territori.

Krahas kontrollit dhe masave në pikat e kalimit të kufirit, autoritetet e kufirit dhe migracionit janë mandatuar edhe me detyrën e patrullimit të përgjithshëm të kufirit dhe të drejtën për të ndërmarrë veprime hetimore e procedurale në rastet e veprave penale që lidhen me kufirin.²⁹⁵ Kodi penal, sikundër është analizuar në seksionin për imigrimin, parashikon që kalimi i paligjshëm i kufirit përbën kundërvajtje penale të dënueshme me gjobë ose burg deri në 2 vjet. Po ashtu, dënohet dhënia e ndihmës për kalim të paligjshëm të kufirit, si dhe (298 KP) falsifikimi i pasaportave apo dokumenteve (189 KP). Duke iu referuar rritjes në vendet e BE-së të numrit të të miturve shqiptarë të pashoqëruar, në fund të vitit 2017 dhe në fillim të vitit 2018 është shtuar numri i procedimeve penale për braktisjen e të miturve. Më konkretisht, neni 124 i Kodit Penal parashikon që braktisja e fëmijës nën moshën 16-vjeçare nga prindi, ose nga personi që është i detyruar të kujdeset për të, dënohet me gjobë ose me burgim gjer në tre vjet.²⁹⁶

d. Kthimi dhe ripranimi i shtetasve shqiptarë të parregullt

Kthimi i emigrantëve shqiptarë nga vendet anëtare të Bashkimit Europian realizohet në bazë të marrëveshjes së ripranimit, e nënshkruar ndërmjet Komisionit Europian dhe Shqipërisë, e cila hyri në fuqi në vitin 2006.²⁹⁷ Komisioni Europian e monitoron vazhdimisht zbatimin e marrëveshjes së ripranimit dhe është shprehur se *Marrëveshja e ripranimit po zbatohet në mënyrë të kënaqshme.*²⁹⁸

Në bazë të marrëveshjes, *‘Shqipëria ripranon, me kërkesën e një shteti anëtar dhe pa formalitete të tjera, përveç atyre të përcaktuara në këtë marrëveshje, të gjithë personat të cilët nuk plotësojnë ose nuk plotësojnë më tej, kushtet që janë në fuqi për hyrjen, qëndrimin ose banimin në territorin e shtetit anëtar kërkuar, me kusht që të provohet ose të pranohet në mënyrë të vlefshme në bazë të sigurimit të provave në dukje, se ata janë shtetas të Shqipërisë.*²⁹⁹

Pra, Ministria e Rendit trajton si provë të shtetësisë jo vetëm dokumentet origjinale dhe provat materiale, por edhe provat *‘prima facie’*, apo provat në dukje, si për shembull, deklaratën e personit të kthyer apo të afërm, si dhe gjuhën e tij. Sikundër është analizuar gjerësisht në një punim tjetër, *Gjuha*, e trajtuar si provë *prima facie* është mjaft problematike në praktikë, për shkak se një pjesë e mirë e emigrantëve të parregullt nga Kosova, Mali i Zi dhe Maqedonia, të cilët flasin shqip, në bazë të gjuhës mund të kthehen (dhe janë kthyer) në Shqipëri si shqiptarë dhe jo si shtetas të

²⁹⁴ Neni 6 i kodit për kufijtë Shengen. Shih edhe rregulloren 539/2001, “Vendet e treta, shtetasit e të cilëve duhet të zotërojnë viza kur kalojnë kufijtë e jashtëm dhe shtetasit të të cilët nuk aplikohet ky detyrim”, si dhe rregulloren 1289/2013.

²⁹⁵ Shih më sipër, në seksionin mbi imigrimin, analizën për nenet 297 dhe 298 të Kodit Penal .

²⁹⁶ Neni 124 i KP-së. Kur nga vepra është shkaktuar dëmtim i rëndë i shëndetit ose vdekje e fëmijës, dënohet me burgim nga tre gjer në dhjetë vjet.

²⁹⁷ Klauzola e ripranimit të ShTV-së (shtetasve të vendeve të treta), hyri në fuqi në vitin 2008.

²⁹⁸ Raporti analitik i BE-së për Shqipërinë, 2016, faqe 70.

²⁹⁹ Shih nenin 2 të MR-së, në versionin zyrtar në shqip, ratifikuar me ligjin nr. 9466, datë 23.01.2006.

vendeve të treta (ShVT).³⁰⁰ Pra, në rastin e Shqipërisë, e cila kufizohet nga shtete që kanë një popullatë shqipfolëse, si Mali i Zi, Maqedonia dhe Kosova, gjuha si një provë *prima facie* e shtetësisë, ka çuar në mjaft raste të ripranimit të gabuar.³⁰¹

Legjislacioni shqiptar parashikon disa masa edhe për riintegrimin e shtetasve shqiptarë të kthyer. Kështu, ligji për emigrimin specifikon se riintegrimi i shtetasve shqiptarë të rikthyer duhet të realizohet nëpërmjet programeve trajnuese, regjistrimit në zyrat e punësimit dhe punësimit të tyre me përparësi nga këto zyra; njohjes së kualifikimeve profesionale dhe arsimit, sidomos për fëmijët; dhënien e ndihmës financiare për riintegrim ekonomik; si dhe ruajtjen e të drejtave të sigurimeve shoqërore, nëpërmjet lehtësive fiskale dhe programeve të zhvillimit të biznesit.³⁰² Qëllimi i kuadrit ligjor është të nxisë kthimin e qëndrueshëm nëpërmjet riintegrit.

3. Problematika që lidhen me zbatimin e kuadrit ligjor

Vitet e fundit, rritja e numrit të shtetasve shqiptarë që abuzuan me sistemin e azilit në BE u shoqërua me intensifikimin e kërkesës së Komisionit European dhe përfaqësuesve të disa shteteve anëtare të BE-së të prekura nga fenomeni, drejtuar Shqipërisë, për marrjen e masave emergjente ndaj abuzimit me sistemin e azilit. Kështu, në raportin e progresit të vitit 2015, Komisioni është shprehur se Shqipëria *‘duhet të shtojë përpjekjet për të adresuar numrin në rritje të aplikimeve të pambështetura të shtetasve të saj për azil në vendet e BE-së; dhe të ndërmarrë aksion të vendosur dhe të menjëhershëm... kjo është edhe më urgjente nëse marrim në konsideratë pikën kulmore të aplikimeve në verë.*³⁰³ Komisioni e vuri theksin edhe te forcimi i bashkëpunimit me shtetet anëtare të BE-së, te realizimi i fushatave informative për udhëtarët dhe, mbi të gjitha, tek adresimi i faktorëve socio-ekonomikë që shtyjnë drejt kërkesave të pambështetura.³⁰⁴ Po ashtu, Komisioni evidentoi rritjen e numrit të të miturve të pashoqëruar që rrinë ilegalisht ose që kërkojnë azil në vendet e BE-së dhe kërkoj masa për të forcuar efektivitetin e kontrollit të kufirit, veçanërisht për të ndaluar të miturit e pashoqëruar që të largohen nga vendi. Edhe në progres-raportin e vitit 2016 thuhet se *‘Numri i kërkesave të pambështetura për azil nga shtetasit shqiptarë në vendet e BE-së, ka ngelur i lartë. Shqipëria duhet të ndërmarrë aksion të menjëhershëm dhe të vendosur, edhe në kuadër të mekanizmave monitorues të post-liberalizimit të vizave, për të adresuar në mënyrë efektive fenomenin’.*³⁰⁵

Deri në vitin 2016, qeveria shqiptare nuk u përgjigj me një aksion gjithëpërfshirës, shumëdimensional, për të adresuar shkaqet e emigrimit të parregullt/kërkesave të pambështetura të azilit, por i përqendroi përpjekjet te kontrolli efektiv i kufirit, pa trajtuar shkaqet e emigracionit të parregullt. Kështu, policia e kufirit dhe migracionit intensifikoi kontrollin ndaj shtetasve shqiptarë që udhëtojnë drejt zonës Shengen, për të siguruar se plotësojnë kriteret e lëvizjes në përputhje me marrëveshjen e liberalizimit të vizave. Për pasojë (sidomos në vitin 2016) është rritur numri i ndalimeve/refuzimeve të daljeve nga territori për shtetasit që nuk plotësonin kushtet

³⁰⁰ Për informacione shtesë shih: Ikononi dhe Ndoci, ‘Do EU Member States need Readmission Agreements’, botuar në British Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law, Volume 25 (2011).

³⁰¹ Për informacion të mëtejshëm, shih si më sipër.

³⁰² Shih si më sipër, neni 22 (2).

³⁰³ Progress-raporti i vitit 2015, faqe 65.

³⁰⁴ Po aty.

³⁰⁵ Shih progres-raportin e vitit 2016, faqe 5.

shtesë të hyrjes, si për shembull për ata që nuk kishin financat e mjaftueshme, ftesën nga pritësi, biletën e kthimit apo rezervimin e hotelit.

Ky aksion duhet të ishte paraprirë nga fushata të vazhdueshme ndërgjegjësuere në lidhje me kriteret e hyrjes në territorin Shengen, si dhe me theksimin e pasojave në rastet e abuzimit me regjimin e lëvizjes pa viza. Nëse i kthehemi periudhës kur hyri në fuqi marrëveshja e liberalizimit të vizave, qytetarët shqiptarë, duke menduar se liberalizimi i vizave nënkuptonte vetëm pasaportën si kriter për të udhëtuar në shtetet anëtare të BE-së, u gjendën përballë kthimeve masive nga autoritetet greke të kufirit. Në mediat shqiptare dhe në opinionin publik në përgjithësi, qëndrimi i palës greke u konsiderua si shkelje e marrëveshjes së liberalizimit të vizave. Ky perceptim ishte rezultat i mungesës së fushatave ndërgjegjësuere, të spoteve televizive etj., për dokumentet e udhëtimit që duhet të përdorin shtetasit shqiptarë. Rreth 5 vjet më vonë, qytetarët shqiptarë u gjendën përballë një situatë të ngjashme, por nga policia shqiptare e kufirit dhe migracionit, e cila pengonte largimin nga RSh-ja të qytetarëve që udhëtonin drejt BE-së pa dokumentacionin shtesë.

Duhet theksuar se në internet ka shumë pak informacion në gjuhën shqipe mbi detyrimet që burojnë nga marrëveshja e liberalizimit të vizave për personat që udhëtojnë drejt zonës Shengen. Në vitin 2010, disa portale private online pasqyruan shkurtimisht të dhëna mbi kriteret e hyrjes në BE, por ky nuk ishte informacion zyrtar.³⁰⁶ Në faqen zyrtare të Ministrisë së Brendshme dhe në atë të Ministrisë së Punëve të Jashtme nuk ka asnjë informacion për kriteret e hyrjes në BE pa viza.³⁰⁷ Vetëm në një raport të Avokatit të Popullit (2014) mbi situatën e emigrimit dhe azilit nga Shqipëria specifikohen kriteret e lëvizjes në kuadër të marrëveshjes për liberalizimin e vizave, duke iu referuar rregullores së Shengenit. Ky raport nuk paraqet vetëm sasinë e parave që duhet të zotërojnë shqiptarët për çdo ditë qëndrim në shtetet anëtare të BE-së, e cila është e ndryshme për vende të ndryshme. Mungesa e mjeteve financiare të mjaftueshme, në disa raste ka penalizuar qytetarët shqiptarë, të cilët nuk kanë qenë në gjendje të sqarojnë se si do të përballonin financiarisht qëndrimin e tyre afatshkurtër në BE.

Në vitin 2017 pati një zhvillim pozitiv në këtë drejtim, në kuadër të një projekti ndërgjegjësuere të Organizatës Ndërkombëtare për Migracionin, në bashkëpunim me Ministrinë e Brendshme. Ky projekt ka nisur një ‘fushatë derë më derë’ në lidhje me migrimin e rregullt. Në kuadër të projektit është hartuar edhe një fletëpalosje informative, në të cilën përfshihen, ndër të tjera, edhe kriteret dhe dokumentacioni për hyrje në BE, në kuadër të marrëveshjes për liberalizimin e vizave.

Duhet evidentuar se në aeroportin e Rinasit, si pika kryesore e daljes nga territori drejt zonës Shengen, është vendosur një poster, në të cilin thuhet se shkelja e regjimit të lirë të vizave dëmton të gjithë shoqërinë shqiptare. Nëse marrim në konsideratë se një pjesë e mirë e shqiptarëve largohen për shkak të papunësisë, varfërisë dhe nevojës për mbijetesë, ndikimi ndërgjegjësuere i këtij posteri është i ulët, pasi në mënyrë abstrakte e vë theksin te pasojat për të gjithë shoqërinë. Gjithashtu, kur emigranti që planifikon të abuzojë me regjimin e vizave mbërrin në aeroport, ka pak të ngjarë që të ndryshojë

³⁰⁶ Shih, për shembull, në: <http://www.shqiptariitalise.com/itali/itali/shqiperi/cdokumente-duhet-te-kem-per-te-udhetuar-ne-shengen-pa-vize.html> shih edhe <http://lajmetshqip.com/liberalizimi-i-vizave-rregullat-dhe-sanksionet-ne-rast-se-shkelen/>.

³⁰⁷ Nga kërkimi online në dhjetor të vitit 2017.

planin e lëvizjes, pasi ka blerë biletën dhe ka bërë rakordimet e nevojshme. Më shumë se sa një poster në aeroport, autoritetet shqiptare duhet të kishin vijuar me spote dhe programe të vazhdueshme televizive parandaluese ndaj abuzimit me regjimin e vizave.

Gjatë viteve 2013-2016, shqiptarët kishin më shumë informacion për mundësi legalizimi në BE si azilkërkues, sesa informacion në lidhje me problematikën që mund të sillte abuzimi me sistemin e azilit dhe marrëveshjen e liberalizmit të vizave. Autoritetet shqiptare qëndruan relativisht indiferente ndaj fenomenit, në disa raste shkuan deri në mohim të tij, duke mos e trajtuar fare si një problem shqiptar. Kështu, në vitin 2015 autoritetet deklaruan se azilantët shqiptarë në BE nuk ishin nga Shqipëria, por nga Greqia.³⁰⁸ Pra, për qeverinë shqiptare, ata që kërkonin azil në vendet e BE-së dhe kryesisht në Gjermani, ishin emigrantët shqiptarë në Greqi, që largoheshin nga Greqia për shkak të krizës financiare aty dhe jo nga Shqipëria. Edhe nëse pjesa më e madhe e tyre mund të ishin emigrantët shqiptarë që humbën punët në Greqi si rezultat i krizës financiare në vendin fqinj, kjo nuk e bënte atë një çështje irelevante për qeverinë shqiptare. Në të vërtetë, emigrantët shqiptarë të papunë në Greqi janë çështje dhe përgjegjësi e qeverisë shqiptare. Për më tepër, një pjesë e mirë, sikundër evidentohet në raportet e BE-së, janë larguar nga Shqipëria dhe jo nga Greqia. Ky qëndrimi i autoriteteve, i cili nuk i përgjigjet realitetit të emigrimit të shtetasve shqiptarë, është i lidhur me arsyet pse largohen dhe janë larguar tradicionalisht shqiptarët: papunësia dhe varfëria ekstreme. Deklaratat nga autoritetet, sipas të cilave papunësia nuk është fenomen shqiptar, përkundrazi, duke u shprehur se 'Punë ka, por nuk ka profesionistë',³⁰⁹ janë tregues i faktit të mospranimi se rreth 68 mijë shqiptarë u larguan në vitin 2015 në BE pikërisht për shkak të papunësisë, varfërisë dhe mungesës së perspektivës në vend. Që në vitin 2014, Avokati i Popullit ka bërë thirrje për vlerësim të situatës, duke kërkuar masa emergjente që fenomeni të mos merrte përmasa të papërballueshme.³¹⁰ Megjithatë, vetëm pas përfshirjes aktive të përfaqësuesve të ambasadave të huaja në vend, si ajo gjermane, apo ardhja e përfaqësuesve francezë dhe holandezë, të cilët u shprehën qartë se mundësitë për fitimin e statusit të refugjatit nga azilkërkuesit shqiptarë ishin pothuajse zero, si dhe pas rritjes së numrit të deportimeve nga vendet e BE-së, u vu re një ulje e numrit të shtetasve shqiptarë që kërkonin azil në BE.

Pra, mund të thuhet se reduktimet e kërkesave abuzive për azil në vitet 2016-2017, në raport me vitin 2015, kur ishte piku i kërkesave, ka ardhur kryesisht si rezultat i masave 'represive', domethënë, i kthimeve të emigrantëve nga shtetet e prekura prej rritjes së pambështetur të fluksit të kërkesave për azil, si dhe pengimit nga policia shqiptare e kufirit dhe migracionit të daljes nga territori ynë, dhe jo nga ndonjë ndërhyrje e shtetit shqiptar për të adresuar problematikat që çonin shqiptarët drejt kërkesave të pambështetura të azilit dhe emigrimit.

³⁰⁸ Shih, për shembull, në: <http://www.javanews.al/emigrantet-rama-nuk-jemi-magjistare-na-duhet-me-shume-ndihme-nga-be/>.

³⁰⁹ Deklarata e pasqyruar në media. Shih, për shembull, në: <http://top-channel.tv/2016/02/10/rama-vende-pune-ka-por-nuk-ka-profesioniste/>.

³¹⁰ Shih raportin e Avokatit të Popullit mbi shkaqet e largimit të azilkërkuesve shqiptarë në BE, në: <http://www.avokatipopullit.gov.al/sites/default/files/field/image/Raporti%20i%20Avokatit%20te%20Popullit%20mbi%20azilkerkuesit.pdf>.

Në kushtet e mungesës së informacionit të qartë zyrtar mbi kriteret dhe dokumentacionin e nevojshëm për të udhëtuar drejt BE-së, si dhe për shkak të shtimit të numrit të refuzimeve të daljes nga territori, është e nevojshme që procesi i verifikimit të dokumentacionit të pasagjerëve shqiptarë nga policia e kufirit dhe migracionit të jetë subjekt i monitorimeve, me qëllim që procesi të realizohet në mënyrë transparente dhe pa cenuar të drejtën kushtetuese të çdo shtetasi për të dalë nga territori i RSh-së. Në rast pengimi, policia e kufirit dhe migracionit duhet të pasqyrojë me shkrim se cila është baza ligjore dhe arsyeja për refuzimin e daljes nga territori. Në çdo rast, kufizimi i lirisë për të dalë nga territori duhet të jetë i ligjshëm, i nevojshëm dhe proporcional me interesin publik që mbrohet. Refuzimi i daljes duhet të bëhet me shkrim, me një akt administrativ që specifikon, në përputhje me kodin e procedurave administrative, arsyen e refuzimit, autoritetin ku mund të bëhet ankimimi dhe afatet e ankimit. Është e domosdoshme që procesi të jetë transparent, me qëllim që të shmanget pengimi i daljes nga territori mbështetur në elemente paragjyquese, si mosha, paraqitja, përkatësia në një pakicë etj.. Duhet treguar kujdes veçanërisht për kufizimet e kësaj të drejte në mënyrë disproporcionale për anëtarët e komuniteteve nga pakicat, duke qenë se raportet e BE-së evidentojnë veçanërisht kërkesat për azil të pambështetur nga kjo kategori. Policia e kufirit dhe migracionit duhet ta vlerësojë dokumentacionin pa paragjykimin se çdo anëtar i pakicave që kërkon të largohet nga territori është një azilkërkuar i mundshëm.

Padyshim, shkaqet e emigrimit të shqiptarëve, pra papunësia, varfëria dhe pasiguria e përgjithshme për të ardhmen që 'ofron' Shqipëria, janë çështje që nuk mund të trajtohen menjëherë. Por, autoritetet duhet të paktën të programojnë, të planifikojnë në terma afatshkurtër dhe afatmesëm, zonat më emergjente dhe masat prioritare për të pakësuar fenomenin e largimeve masive.

Nga analiza e shkaqeve që kanë ndikuar në rritjen e kërkesave për azil të shtetasve shqiptarë, Avokati i Popullit evidentoj gjakmarrjen, dhunën në familje (kundër grave), diskriminimin (minoriteti rom, komuniteti LGBT), trafikimin e qenieve njerëzore, problemet shëndetësore dhe arsyet ekonomike³¹¹.

Studimi i IOM-së në lidhje me profilin socio-ekonomik të emigrantëve shqiptarë të kthyer evidenton se azilantët e kthyer janë në kushte ekonomike më të vështira sesa ishin para largimit nga Shqipëria.³¹² Po ashtu, e vë theksin edhe te një sërë masash që duhet të marrë qeveria shqiptare, duke përfshirë hartimin e një strategjie dhe plani kombëtar për emigracionin.³¹³

Duhet theksuar se, aktualisht, Shqipëria nuk ka një strategji shumëdimensionale në lidhje me menaxhimin e migracionit. Strategjia e parë kombëtare për migracionin dhe plani kombëtar i veprimit u zbatuan, të paktën pjesërisht, deri në vitin 2010. Po ashtu, në vitin 2015 përfundoi veprimi i strategjisë për kthimin dhe riintegrimin (2010-2015). Pati një tërheqje në mënyrë graduale të fokusit të qeverisë shqiptare ndaj migracionit. Që prej vitit 2013, në uebin e Ministrisë së Punës dhe Çështjeve Sociale nuk figuronte më linku për migracionin, në të cilin gjendej informacion për emigrimin, marrëveshjet e punësimit, rregullat e emigrimit të ligjshëm në BE apo

311

<http://www.avokatipopullit.gov.al/sites/default/files/field/image/Raporti%20i%20Avokatit%20te%20Popullit%20mbi%20azilkerkuesit.pdf>.

³¹² Profili socio-ekonomik i emigrantëve të kthyer (2016), faqe 7.

³¹³ Po aty, faqe7, faqe 41 dhe faqe 42.

riintegrimin e shtetasve të kthyer. Në vitin 2017, në kuadër të ristrukturimit të qeverisë shqiptare, Ministria e Punës dhe Çështjeve Sociale u bashkua me Ministrinë e Shëndetësisë. Por, në uebin e Ministrisë së Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale nuk ka asnjë link/façe informuese në lidhje me migracionin. Duhet theksuar se në vitin 2017, qeveria shqiptare përfshiu pozicionin e ministrit të Shtetit për Migracionin dhe Diasporën. Por, portofoli i tij nuk mbulon migrimin e paligjshëm. Edhe draft-strategjia e paraqitur prej tij në vitin 2017, parashikonte masa kryesisht për zhvillimin e Shqipërisë nëpërmjet forcimit të bashkëpunimit me diasporën, por jo masa kundër migrimit të paligjshëm. **Në kushtet e reja të emigrimit të shqiptarëve, është i nevojshëm miratimi i një strategjie gjithëpërfshirëse për migracionin, e cila ndër të tjera, të trajtojë edhe fenomenin e abuzimit me regjimin e vizave dhe të identifikojë masat për të luftuar shkaqet e migrimit, të tilla si papunësia, varfëria dhe mungesa e mbështetjes nga organet shtetërore të kategorive në nevojë.** Masa dinamike duhen marrë edhe në lidhje me integrimin e të kthyerve, për të shmangur riemigrimin e paligjshëm. Organet përgjegjëse duhet të kryejnë një studim në lidhje me arritjet dhe dështimet e strategjisë për riintegrim dhe të reflektojnë nevojat e reja në një strategji gjithëpërfshirëse për migracionin.

Fluksi i kërkesave abuzuese për azil është shoqëruar edhe me një rritje të numrit të të miturve të pashoqëruar në vendet e BE-së. Raportohen raste të shumta të fëmijëve që braktisen nga prindërit, me objektivin e legalizimit të statusit të tyre në vendet e BE-së. Sigurisht që ky fenomen kërkon marrjen e masave konkrete nga RSh-ja, duke filluar me ndërgjegjësimin në lidhje me pasojat e braktisjes së fëmijëve dhe identifikimin e rasteve konkrete të prindërve që kryejnë akte të tilla. Ndërgjegjësimi është i nevojshëm, sepse prindërit shqiptarë nuk e trajtojnë si braktisje aktin e tyre, por si një sakrificë për një të ardhme më të mirë të fëmijëve të tyre. Pra, në kushtet e varfërisë ekstreme dhe pamundësisë për të siguruar të mirat bazë të mbijetesës, prindërit janë 'dorëzuar pa kushte', duke ua lënë rritjen e fëmijëve të tyre jo institucioneve të shtetit shqiptar, por institucioneve të shteteve të BE-së. Ata vlerësojnë se fëmijët e tyre do të kenë mundësi të mbijetojnë vetëm nëse janë nën mbikëqyrjen e institucioneve për të miturit në shtetet anëtare të BE-së.³¹⁴ Autoritetet shqiptare duhet të vijojnë me fushata informative, duke bërë të qartë që dërgimi i fëmijëve të pashoqëruar jashtë shtetit është vepër penale, e ndëshkueshme nga legjislacioni vendës.

4. Praktika e gjykatave

Hyrja në fuqi e marrëveshjes për liberalizimin e vizave u shoqërua me një ulje të përgjithshme të numrit të shtetasve që kalonin në mënyrë të paligjshme kufirin shtetëror. Paralelisht u forcuan masat për kontrollin e kufirit, duke përfshirë edhe procedimet penale, në përputhje me nenet 189, 297 dhe 298 të Kodit Penal. Për pasojë, u vu re një rritje e numrit të çështjeve penale dhe ndëshkimeve ndaj qytetarëve që shkelnin dispozitat e mësipërme.

Tërësia e vendimeve të gjykatave ilustron edhe dinamikën e lëvizjeve në mënyrë të parregullt në pesë vitet e fundit. Kështu, vendimet e gjykatës së Durrësit tregojnë për

³¹⁴ Intervista me një prind, që dërgoi fëmijët e mitur në një shtet anëtar të BE-së. Në lidhje me braktisjen e fëmijëve shqiptarë dhe masat e marra nga policia e kufirit dhe migracionit shih: <http://www.newsbomb.al/nena-braktis-femijet-e-mitur-ne-gjermani-falsifikimet-dhe-kontrabande-ja-paligjshmerite-e-goditura-nga-migracioni-ne-durres-105865>.

një shtim të rasteve të shtetasve që u përpoqën të kalojnë kufirin shtetëror duke përdorur pasaporta apo leje qëndrimi të falsifikuara. Më konkretisht, nga 29 vendime me shtetas shqiptarë të shqyrtuara nga gjykatat e Durrësit, 23 janë vendime dënimi për përdorim dokumentesh të falsifikuara, 3 janë për kalim të paligjshëm të kufirit (neni 297) dhe 3 të tjerë për dhënie ndihme për kalim të paligjshëm të kufirit. Kalimi i paligjshëm i kufirit realizohet nëpërmjet Portit të Durrësit. Kështu, në një rast, i akuzuari është përjekur për të kaluar kufirin në Portin e Durrësit, duke qëndruar poshtë kamionit. **Autori është shprehur për gjendje të rënduar ekonomike, gjë që e ka detyruar të zgjedhë kalimin e paligjshëm të kufirit. Megjithëse gjendja e rënduar ekonomike është trajtuar si rrethanë lehtësuese, ndaj tij është marrë sërish një vendim dënimi me gjobë prej 40 mijë lekësh.** Në një rast tjetër, i pandehuri ka kaluar nga hekurat e Portit të Durrësit në një traget dhe më pas është kthyer në Shqipëri nga autoritetet italiane. Ai ka deklaruar se është larguar për shkak të pamundësisë ekonomike, se ishte student, nuk kishte punë dhe as të ardhura për të marrë një pasaportë. Edhe në këtë rast, gjykata vendosi për dënimin e tij me një gjobë prej 60 mijë lekësh.

Gjykata e Durrësit, në pjesën më të madhe të rasteve i ka dënuar me gjobë, si ata për kalim të paligjshëm të kufirit, ashtu edhe ata për falsifikim dokumentesh. Ka pasur raste të dënimit me burg, si dhe pezullim të ekzekutimit të dënimit me burg, me masën e vënies në provë për një periudhë nga 18 muaj deri në 2 vjet. Në disa raste, të akuzuarit kanë përfituar për shkak të amnistisë. Duhet theksuar se Kodi Penal pësoi ndryshime në vitin 2013, duke shfuqizuar pjesën e dënimit me gjobë si masë dënimi kryesore për falsifikim dokumentesh. Për pasojë, në vitet 2014-2017 predominon dënimi me burg, i cili shpesh është subjekt i dënimit alternativ të pezullimit në periudhë prove.

Gjykata e Rrethit Gjyqësor Gjirokastrë ka pasur më shumë raste për kalim të paligjshëm të kufirit. Janë rreth 33 vendime të kalimit të paligjshëm të kufirit të personave që janë dënuar vetëm me gjobë. Një pjesë e mirë e tyre kanë qenë subjekt i amnistisë. Kurse gjatë periudhës së vitit 2012-2017, gjykata e Tiranës, ashtu si ajo e Durrësit, ka një prevalencë të vendimeve në lidhje me shkeljen e nenit 189 të Kodit Penal për falsifikim dokumentesh (me rreth 200 çështje) dhe më pak çështje për kalim të paligjshëm të kufirit (rreth 40 të tilla).³¹⁵

Edhe gjykata e Tiranës ka dhënë vendime dënimi me gjobë dhe me burg për të tria veprat objekt shqyrtimi në këtë punim. Në disa raste, dënimi me burg është pezulluar, për një periudhë prove nga 18 muaj deri në dy vjet.

Duhet theksuar se, në përgjithësi, shtetasit e marrë në përgjegjësi penale kanë shprehur pamundësinë ekonomike si faktor që i detyron të largohen. Ata janë me rrezikshmëri të ulët shoqërore dhe janë shprehur të penduar për aktin e kryer. Megjithëse gjykatat kanë vënë në dukje rrezikshmërinë shoqërore të ulët të personit dhe gjendjen ekonomike, sërish kanë dhënë masë dënimi në rastet kur nuk është mbuluar nga amnistia. **Vetëm në ndonjë rast të izoluar analiza e gjyqtarit përfshin edhe konsiderata të përmasës humane të migrimit të paligjshëm si fenomen, dhe**

³¹⁵ Megjithëse KShH-ja evidentoi mbi 250 çështje në kërkimin online që i bëri bazës së të dhënave të gjykatës së Tiranës me subjekt shtetas shqiptarë, për shkak të kohës së kufizuar në dispozicion për hartimin e këtij studimi nuk ishte e mundur të analizoheshin në mënyrë të hollësishme të gjitha këto vendime.

të faktit që dënimi i personit nuk sjell ndonjë dobi as për shoqërinë dhe as për individin. Kështu, në vendimet e tij, kur analizon ndikimin e dënimit, një nga gjyqtarët e gjykatës së Durrësit shprehet se Kodi Penal bazohet te humanizimi dhe se dënimi nuk është qëllim në vetvete. Ai argumenton se *dobishmëria* e vendimit nuk konsiston në masën që merret ndaj të pandehurit, por në efektet që duhet të arrihen në shoqëri. Në një analizë të pastër utilitariste, gjyqtari i referohet rehabilitimit, frenimit të përgjithshëm dhe frenimit të posaçëm, si elemente që duhen pasur parasysh në caktimin e masës së dënimit. Për pasojë, në çështjet që lidhen me kalimin e kufirit apo me përdorimin e dokumenteve të falsifikuara për kalim të paligjshëm të kufirit, gjyqtari argumenton se: *Duke marrë në konsideratë këto elemente, si dhe rrezikshmërinë e paktë të personit, moshën, kushtet shëndetësore apo mendore, mënyrën e jetesës dhe të nevojave, veçanërisht të atyre që lidhen me familjen, shkollimin ose punën, rrethanat e kryerjes së veprës penale, si dhe të sjelljes pas kryerjes së veprës penale, gjykata, kur jep dënim deri në 5 vjet mund të urdhërojë që i dënuari të mbajë kontakte me shërbimin e provës dhe të vihet në provë duke pezulluar ekzekutimin e dënimit, me kusht që gjatë kohës së provës të mos kryejë vepër tjetër penale’.*

Duhet theksuar se janë të pakta vendimet që trajtojnë përmasën humane të emigrimit të paligjshëm dhe ndikimin apo dobinë e dënimit si të tillë, në lidhje me veprën e kalimit të paligjshëm të kufirit apo falsifikimin e pasaportave, vizave dhe dokumenteve të tjera për kalim të paligjshëm të kufirit.³¹⁶ Përkundrazi, ka pasur raste kur është ashpërsuar masa e dënimit e kërkuar nga prokurori. Kështu në një rast, gjyqtari ka dhënë dënim më të lartë se dënimi i kërkuar nga prokurori. Prokurori kërkoi pezullim të ekzekutimit me burg, duke e kaluar në shërbim prove, por gjyqtari u shpreh se *‘nuk pranohet as kërkesa e prokurorisë që të mos dënohet me burg, por me shërbim prove’*, duke e dënuar të pandehurin në burgun e sigurisë së zakonshme me 1 vit dhe 400 mijë lekë gjobë.

Vendimet e gjykatave ilustrojnë një argument të evidentuar nga studimet ndërkombëtare në fushën e migrimit: atë që *migrimi i paligjshëm është në thelb rezultat i legjislacionit për migrimin*.³¹⁷ E themi këtë, pasi në një pjesë të vendimeve të gjykatave në lidhje me falsifikimin e dokumenteve evidentohet që qytetarët janë paraqitur vetë dhe kanë deklaruar para institucioneve përgjegjëse se në të shkuarën kanë përdorur pasaporta të falsifikuara. Procedimi ndaj tyre ka filluar vetëm pas vetëdeklarimit në zyrat e pajisjes me pasaporta. Në vendimet e gjykatës së Durrësit, Tiranës dhe Gjirokastrës pasqyrohen shumë raste kur qytetarët kanë përdorur pasaporta të falsifikuara përpara liberalizimit të vizave, por nuk janë kapur nga autoritetet. Pas hyrjes në fuqi të marrëveshjes për liberalizimin e vizave, ata janë paraqitur në zyrat e pajisjes me pasaporta dhe kanë kërkuar të marrin pasaportë me të dhënat e sakta, duke deklaruar se ka qenë pamundësia ekonomike ajo që i ka shtyrë të emigronin me dokumente të falsifikuara. Kështu, në një rast, e pandehura deklaroi se është detyruar të marrë një pasaportë të falsifikuar për të çuar fëmijën në Gjermani për vizitë mjekësore. Ajo deklaroi se ishte penduar thellë dhe vullnetarisht dorëzoi pasaportën e falsifikuar për të marrë një dokument të rregullt.

³¹⁶ Janë kryesisht vendimet e një gjyqtari të Durrësit në lidhje me kalimin e paligjshëm të kufirit dhe përdorimin e dokumenteve të falsifikuara për emigrim, me subjekt shtetasit shqiptarë dhe ata kosovarë.

³¹⁷ Për një analizë më të zgjeruar shih: ‘E drejta e migracionit’, 2017 (shën. 129).

Pra, në çastin kur shqiptarët patën mundësinë të lëviznin të lirë në BE, në kuadër të Marrëveshjes së Liberalizimit të Vizave, një pjesë e atyre që lëviznin duke përdorur dokumente të falsifikuara iu drejtuan strukturave përgjegjëse për të marrë pasaporta të vlefshme. Në këto raste, gjykatat megjithëse kanë marrë në konsideratë kushtet që i kanë shtyrë drejt përdorimit të pasaportave të falsifikuara, kanë vijuar me dënimin e shtetasve me gjobë ose burgim. Në shumë vendime, dënimet me gjoba kanë qenë nga 400 000 deri në 600 000 lekë, pavarësisht prej pamundësisë ekonomike të pretenduar nga pala.³¹⁸ Gjykatat kanë vendosur edhe dënim të kombinuar, gjobë me burgim.

Në disa çështje të shqyrtuara nga gjykata, falsifikimi është identifikuar nga punonjësit e shoqërisë “Aleat”, që prodhon pasaportat. Kështu, punonjësit e shoqërisë “Aleat”, nëpërmjet shenjave të gishtave kanë identifikuar shtetas që rezultojnë me 2 identitete në sistem. Në rast konstatimesh të tilla, ata njoftojnë Drejtorinë e Përgjithshme të Policisë së Shtetit. Në çështjet e shqyrtuara, qytetarët ose ndryshojnë tërësisht gjeneralitetet, ose vetëm emrin apo mbiemrin. Kështu, në një vendim të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Durrës, shtetasi shqiptar ka ndryshuar emrin, për ta përshtatur atë si emër grek. Sipas pretendimit të tij, me emër grek e ka më të lehtë të gjejë punë në Greqi. Ai kishte aplikuar për pasaportë një herë në Gjirokastrë (2011) dhe një herë në Durrës (2015), dhe nga shenjat e gishtave është konstatuar se bëhej fjalë për të njëjtin person. Gjykata dha një dënim me burg prej 6 muajsh, ekzekutimi i të cilit u pezullua në shërbim prove për rreth 12 muaj.

Megjithëse më të pakta në numër, ka pasur edhe çështje kur personat kanë ndryshuar moshën për shkaqe emigrimi. Kështu, në aplikimin për pasaportë, një shtetas përdori gjeneralitetet e një personi tjetër me moshë më të vogël, për t’u klasifikuar si i mitur, me qëllim që të shkonte në Angli. Pasi u martua me një shtetase të huaj, ai riaplikoi për pasaportë të rregullt, ku dhe u konstatua që personi kishte përdorur emra të ndryshëm dhe mosha të ndryshme. Gjykata e dënoi me 6 muaj burg, por pezulloi ekzekutimin e dënimit, duke e kaluar në shërbim prove për 18 muaj.

Në raste të tjera, shtetasit shqiptarë janë përpjekur të kalojnë kufirin shqiptar me pasaportë të rregullt shqiptare, por kanë zotëruar dokumente të falsifikuara për përdorim të tyre në vende të BE-së. Kështu, nga kontrolli i imtësishëm i bagazheve të një personi, atij iu gjetën dokumente të falsifikuara italiane, të cilat u shpreh se i kishte marrë për të hyrë në Angli. I pandehuri, sikundër pasqyrohet në vendimin e gjykatës, është shprehur se ishte i papunë dhe donte të emigronte në Angli, ku kishte të afërm, sepse në Shqipëri ndodhej në gjendje të vështirë ekonomike. Ai kishte paguar rreth 1500 euro për të marrë dokumentin e falsifikuar. Gjykata vendosi dënimin me 6 muaj të personit, për zotërim të dokumentit të falsifikuar.

- *Vendime dërimi për kalim të paligjshëm të kufirit ndaj të deportuarve*

Një pjesë e shtetasve janë dënuar për kalim të paligjshëm të kufirit pas kthimit të tyre nga shtetet e BE-së. Kështu, gjatë procesit të hedhjes së të dhënave të të deportuarve, si pjesë e procesit të ripranimit, autoritetet e kufirit dhe migracionit kanë konstatuar se

³¹⁸ Në një rast, e pandehura e paraqitur vullnetarisht argumentoi se ishte detyruar të përdorte pasaportën e falsifikuar për të vizituar fëmijën e shtruar në spital në Gjermani, duke paraqitur edhe informacionin përkatës. Megjithatë, gjykata vendosi dënimin me 600 000 lekë, i reduktuar në 400 000 lekë, duke ulur 1/3 për gjykim të shkurtuar.

shtetasit nuk janë larguar në mënyrë të rregullt, pasi në sistem mungon shënimi përkatës i daljes nga territori. **Mungesa e shënimit të daljes nga territori trajtohet si provë përfundimtare për kalim të paligjshëm të kufirit.** Për shembull, në një rast, i pandehuri është kthyer në Republikën e Shqipërisë i deportuar nga autoritetet policore franceze. Nga verifikimet e bëra në sistem rezultoi se i pandehuri ishte debitor në shumën 50 mijë lekë, për gjobën administrative të marrë si rezultat i kalimit të paligjshëm të kufirit shtetëror. Ai jo vetëm që nuk e kishte paguar gjobën, por edhe në rastin e dytë nuk e kaloi kufirin shtetëror në mënyrë të ligjshme, nëpërmjet pikave të kalimit kufitar të Republikës së Shqipërisë, sepse nuk kishte shënim në sistem. Gjatë procesit u provua se ishte larguar në afërsi të pikës kufitare të Morinës, prej nga ishte futur në Republikën e Kosovës. Gjykata e dënoi me 40 mijë lekë gjobë. Në një rast tjetër personi u dënua në mungesë, sepse ndërkohë që procesi zhvillohej, ai ishte larguar sërish drejt Francës në mënyrë të paligjshme, prej nga edhe ishte deportuar njëherë. Në këto raste, avokatët e tyre në proces sqarojnë se të akuzuarit largohen për shkak të gjendjes së vështirë ekonomike.

Në raste të tjera deportimet tregojnë për shtetas që përdorin dokumentet e familjarëve të tyre, duke u mbështetur te ngjashmëria, shpesh të vëllezërve apo motrave, të cilët zotërojnë dokumente të rregullta në vendet e BE-së. Në këto vendime, të pandehurit kanë pranuar përdorimin e dokumenteve të familjarëve të tyre për shkak të gjendjes së vështirë ekonomike dhe mungesës së punës në vend. Ata kanë deklaruar se nuk mund të largoheshin me dokumentet e tyre, sepse u ishte refuzuar hyrja në vendet e BE-së. Në këto raste, gjykatat kanë dhënë dënime të larta me gjobë nga 600 000 deri në 105 000 lekë.

Dhënia e ndihmës për kalim të paligjshëm të kufirit

Vendimet në lidhje me dhënien e ndihmës për kalim të paligjshëm të kufirit janë më të pakta në numër. Ato janë kryesisht raste kur jepet për përdorim pasaporta e një shtetasi, me qëllim që të përdoret nga një shtetas tjetër, ose kur ndihmohet për t'u transportuar me kamion, makinë etj.. Kështu, në një rast, gjykata dënoi me 2 vjet burg një shtetas shqiptar, i cili i dha një shtetasi shqiptar të Kosovës pasaportën e tij për kalim të kufirit.

Në një rast tjetër, i pandehuri vuri në përdorim të tre shtetasve të tjerë dokumentet amerikane të anëtarëve të familjes së tij, të vajzave dhe të gruas, me qëllim kalimin në mënyrë të paligjshme drejt ShBA-së nëpërmjet pikës së kalimit kufitar në Rinas. I pandehuri dhe tri shtetaset kaluan në pikën e kontrollit kufitar të Rinasit, por u ndaluan në aeroportin e Budapestit, pasi aty, gjatë një kontrolli rutinë u konstatua se personat që udhëtonin nuk ishin ato që paraqiteshin në dokumentet përkatëse dhe për këtë shkak u kthyen në Shqipëri. Autoritetet nuk kanë arritur të gjejnë se sa do të ishte pagesa që do të merrte i akuzuari, por identifikuan se ai e kishte përdorur disa herë pasaportën amerikane të vajzave, pasi në sistemin TIMS rezultonte që vajzat kishin hyrë 2 herë në Rinas, por ishin larguar 7 herë nga Rinas drejt Amerikës. Gjykata caktoi dënimin një vit burg dhe 3 000 000 (tre milionë lekë) për të pandehurin, duke evidentuar pendimin e thellë të të pandehurit.

Në raste të tjera gjykatat kanë dhënë dënime për shtetasit shqiptarë që lehtësojnë kalimin e paligjshëm të kufirit. Kështu, gjykata ka dhënë dënimin 3 vjet burg (i reduktuar në 2 vjet për shkak të gjykimit të shkurtuar) për një shqiptar, i cili u kishte

bërë ftesë katër shtetasve turq për të hyrë në Shqipëri. Katër shtetasit turq u ndaluan në Rinas, sepse autoritetet kishin pasur dyshime për arsyet e hyrjes së tyre në Shqipëri. Për shkak se nuk ishin bindur për qëllimin e hyrjes në vendin tonë, autoritetet refuzuan futjen e tyre në territor. Gjatë kontrollit të sendeve personale të këtyre shtetasve u gjet një ftesë e bërë nga i pandehuri. Shtetasit turq sqaruan se i pandehuri do t'i takonte në aeroportin e Rinasit dhe do t'i çonte deri në Serbi, në Beograd, prej ku do të merreshin nga persona të tjerë. Pra, i pandehuri do t'i ndihmonte për të hyrë dhe qëndruar në Shqipëri e më pas t'u larguar në mënyrë ilegale nga territori i Republikës së Shqipërisë. Këta shtetas u kthyen në drejtim të vendit të tyre, Turqisë. Megjithëse i pandehuri kundërshtoi se nuk kishte asnjë arsye dhe mundësi reale për t'i çuar shtetasit turq drejt Beogradit, gjykata e dënoi për dhënie të ndihmës për kalim të paligjshëm të kufirit shtetëror. Sqarojmë këtu se shtetasit turq nuk hynë në mënyrë të paligjshme në territor, pra nuk përdorën as dokumente të falsifikuara dhe as nuk u përpoqën të hynin përtej pikave të kalimit të kufirit. Por, gjykata i është referuar si dhënie e ndihmës për kalim të paligjshëm të kufirit faktit që i pandehuri kishte ofruar që të ndihmonte shtetasit turq për udhëtimin drejt Beogradit. Dënimi i dhënë ndaj këtij shtetasi është më i lartë se dënimi ndaj personit që realisht vuri në përdorim të shtetaseve shqiptarë pasaportat për të udhëtuar drejt Amerikës dhe që nuk e kishte për herë të parë dhënien e ndihmës për kalim të paligjshëm të kufirit.

Vendimet e gjykatave nxjerrin në pah edhe rastet e mashtërimit të shtetasve shqiptarë nga persona që ofrojnë ndihmë për emigrim. Kështu, në një çështje, gjykata ka dënuar pronarin e një agjencie sigurimesh, pasi i kishte premtuar një shtetasi shqiptar emigrim për në Australi. Vendimi tregon edhe dinamikën e udhëtimit dhe rreziqet që shoqërojnë migrimin e parregullt. Kështu, shtetasi shqiptar i kishte paguar të pandehurit fillimisht një shumë prej 500 000 lekësh. Pas dhënies së kësaj shume, shtetasi shqiptar kishte udhëtuar me të pandehurin drejt Bullgarisë, ku do të merrnin vizë për në Indonezi. Ndërsa ishin në Indonezi, familjarët kishin paguar edhe 200 000 lekë të tjera, të cilat i kishin transferuan me Western Union. Pas mbërritjes në Indonezi kishin paguar edhe 200 000 lekë të tjera. Por, pas dërgimit të kësaj shume, familjarët nuk patën kontakte me të afërmin e tyre. Sipas të pandehurit, ai kishte arritur në Australi, por ishte në një kamp azilkërkuesish dhe nuk kishte mundësi komunikimi. Të afërmit, të shqetësuar për fatin e emigrantit, me të cilin nuk kishin asnjë kontakt, lajmëruan organet përkatëse. Avokati mbrojtës argumentoi se shtetasi-emigrant u largua nga Shqipëria në mënyrë të ligjshme dhe për këtë arsye nuk ishte i aplikueshëm neni 298 i Kodit Penal. Megjithatë, gjykata vendosi që i pandehuri kishte konsumuar veprën penale të dhënies së ndihmës për kalim të paligjshëm të kufirit dhe e dënoi me 10 vjet, në përputhje me nenin 298/3 të Kodit Penal. Neni 298 i Kodit Penal nuk ka të bëjë vetëm me ndihmën për kalimin e paligjshëm të kufirit shqiptar, por edhe me ndihmën për të hyrë ilegalisht në një shtet tjetër.

Në një rast tjetër, i pandehuri u dënua për dhënie të ndihmës për kalim të paligjshëm të kufirit, sepse kishte udhëtuar drejt Kroacisë me një shtetase, me të cilën kishte krijuar lidhje, duke përdorur pasaportën e kushërirës së tij dhe jo të vetë shtetases. Shtetasja ishte shpallur në kërkim nga familjarët dhe u identifikua nga strukturat e antitrafikut. Gjkata e gjeti fajtor për veprën penale të ndihmës për kalim të paligjshëm të kufirit në bazë të nenit 298/1 të Kodit Penal dhe e dënoi me tetë muaj burg.

Gjykatat kanë trajtuar edhe çështje për kalim të paligjshëm të kufirit të të miturve. Qasja e gjyqtarëve ka qenë e ndryshme. Në disa raste kanë marrë në konsideratë parimin e interesit më të mirë të fëmijës dhe nuk kanë dhënë dënime penale. Në raste të tjera e kanë trajtuar dënimin me burg si rehabilitim. Kështu, në procesin ndaj një nxënësi të shkollës së mesme, i cili u largua ilegalisht drejt Maqedonisë për shkak të gjendjes ekonomike, gjykata u është referuar dispozitave specifike të KP-së për të miturit. Mbështetur në nenin 52 të Kodit Penal, në të cilin parashikohet se “*Gjykata, nisur nga rrezikshmëria e paktë e veprës penale, nga rrethanat konkrete të kryerjes së saj dhe nga sjellja e mëparshme e të miturit mund ta përjashtojë atë nga dënimi*”, gjyqtarja me të drejtë nuk e dënoi të miturin. Është evidente se në këtë dispozitë gjen pasqyrim karakteri human i legjislacionit penal ndaj të miturve, duke i dhënë gjykatës tagrin ligjor të përjashtimit nga zbatimi i dënimit të të miturit që ka kryer një vepër penale, kur ky i fundit ndodhet para një sërë rrethanash lehtësuese. Në këtë rast, është jo vetëm mosha e të miturit, që duhet të merret në konsideratë, por edhe karakteri i veprës, e cila përbën rrezikshmëri të ulët shoqërore. Sikundër kemi përmendur edhe në raste të tjera, kalimi i paligjshëm i kufirit ka qenë mjeti kryesor i shqiptarëve për emigrim, aq sa në përgjithësi nuk është perceptuar nga shoqëria si shkelje e legjislacionit penal shqiptar, por më shumë e legjislacionit të vendeve ku shqiptarët kanë hyrë ilegalisht. Mjafton të kujtojmë që gjatë 25 viteve të fundit, prej 1.4 milionë emigrantësh shqiptarë, pjesa më e madhe janë larguar ilegalisht drejt Greqisë dhe Italisë.

Në raste të tjera, mosha e të miturit, rrezikshmëria e paktë e tij, por edhe e veprës penale për kalimin e paligjshëm të kufirit, si dhe fakti që emigrimi është trajtuar si strategji e jetës nga shqiptarët, nuk është marrë në konsideratë nga gjyqtarët. Kështu, dy të mitur, të cilët u ndaluan teksa po përpiqeshin të kalonin drejt Maqedonisë, u dënuan, njëri 1 muaj dhe tjetri 15 ditë. Të dy të miturit janë larguar nga shtëpitë e tyre për shkak të gjendjes ekonomike. Sapo janë ndaluar nga policia, kanë informuar se ishin larguar për të shkuar në qytetin e Gostivarit, me qëllim që “të punonin si barinj për bukën e gojës”. **Sipas gjykatës, dënimi me burg ndaj të miturve, për kalim të paligjshëm të kufirit, ishte plotësisht i justifikueshëm, sepse do t’i shërbente edukimit të të pandehurve, parandalimit të kryerjes së veprave të tjera penale nga të pandehurit, rehabilitimit të tyre, si dhe parandalimit të përgjithshëm të kësaj veprë penale në shoqëri. Kjo praktikë gjyqësore, e cila në kushtet e largimit nga vendi dënon me burg të miturin me rrezikshmëri shoqërore të ulët për një vepër me rrezikshmëri po të ulët, dhe që vlerësohet se është bërë për shkak të varfërisë, kemi mendimin se është në kundërshtim me parimin e interesit më të lartë të fëmijës.** Në rastin konkret, fëmijët janë të mbrojtur nga avokatë të caktuar kryesisht, të cilët nuk i trajtuan fare faktorët që shtynë të miturit për t’u larguar nga shtëpia, as detyrimin apo pamundësinë e prindërve për të ofruar të mirat bazë, si dhe të organeve përkatëse për mbrojtjen e të miturve. Në këto raste, mbrojtja ligjore e të miturve jo vetëm që nuk është efektive, por përkundrazi është një mbrojtje tepër e dobët. **Aty nuk shqyrtohet fare nëse mjete të tjera më pak shtrënguese sesa dënimi me burg i shërbejnë rehabilitimit dhe edukimit të fëmijëve.** A do të jetë efektivisht i rehabilituar dhe i edukuar i mituri pas daljes nga burgu, kur do të përballlet me të njëjtin realitet që e shtyu të largohet nga shtëpia? Pra, me varfërinë ekstreme dhe mungesën e bukës së gojës? Dënimi me burg që u bëhet të miturve nga gjykatat shqiptare, për kalim të paligjshëm të kufirit me qëllime

emigrimi, nuk është në përputhje me interesin më të mirë të të miturit. Ai nuk është koherent me qasjen e përgjithshme të shoqërisë shqiptare gjatë 27 viteve të fundit ndaj fenomenit të emigrimit dhe as me konventat ndërkombëtare të ratifikuara nga vendi ynë.

KREU III

Konkluzione dhe rekomandime

1. Shqipëria si vend transiti dhe destinacioni i emigrantëve të huaj

1.1 Përgjatë viteve 2012-2017, Shqipëria nuk i kishte kapacitetet e përshtatshme për pritjen dhe trajtimin e të huajve në përputhje me legjislacionin vendës dhe standardet ndërkombëtare. Megjithatë, në fund të vitit 2015 dhe në vazhdim pati përmirësime në disa përmasa, kryesisht në saje të ndihmës financiare dhe projekteve të zbatuara nga disa organizata, të tilla si UNHCR-ja, CARITAS-i apo IOM-ja.

1.2 Kuadri ligjor vendës ka pësuar zhvillime pozitive pas miratimit të ligjit të ri për të huajt dhe atij për azilin. Baza ligjore u plotësua në mënyrë graduale me kuadrin nënligjor të nevojshëm, sidomos në fushën e azilit, duke mundësuar kështu zhvillime në lidhje me regjistrimin e refugjatëve në regjistrin e gjendjes civile, ngritjen e komitetit për azilin etj.. Megjithatë, në disa drejtime ka ende nevojë për përmirësime.

1.3 Vlerësojmë se duhet shtuar numri i specialistëve të përzgjedhjes, i cili është i kufizuar. KShH-ja rekomandon se nuk mund të vijohet vetëm me një specialist përzgjedhjeje në zonat ku ka flukse, veçanërisht në Gjirokastrë. Autoritetet e kufirit dhe migracionit duhet të trajnojnë edhe punonjës të tjerë të kufirit, veçanërisht femra, me qëllim realizimin e procesit të përzgjedhjes në kufi dhe në drejtoritë vendore/rajonale.

1.4 KShH-ja vlerëson se në procesin e përzgjedhjes duhet shmangur ndikimi nga paragjykimi, sipas të cilit të gjithë të huajt që vijnë në Shqipëri janë emigrantë ekonomikë, ose synojnë vetëm të kalojnë transit. Drejtoria e kufirit dhe migracionit duhet t'i orientojë specialistët e përzgjedhjes që ta realizojnë procesin rast pas rasti, në mënyrë rigorozë dhe objektive, si dhe të shmangin paragjykimet në lidhje me statusin e të huajve. Nëse të huajt vijnë nga vende ku ka luftë, veçanërisht sirianët, ata nuk duhet të jenë subjekt i procedurave të kthimit, por i transferimit në mekanizmat e azilit. Shprehje të tipit 'No Azil in Albania'³¹⁹ nuk duhet të përdoren në asnjë rast nga oficerët e kufirit dhe migracionit.

1.5 Mendojmë se rastet e raportuara për ushtrim dhune ndaj të huajve pa dokumente, sidomos në zonën e Gjirokastrës, duhet të trajtohen me përparësi. Veçanërisht rasti i iranienëve të dhunuar nga policia e kufirit dhe migracionit në Gjirokastrë, i cili është evidentuar në vendimin e Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Gjirokastrë, duhet të shoqërohet me marrjen e masave ndaj oficerëve përgjegjës. Drejtoria e kufirit dhe migracionit duhet t'i udhëzojë dhe t'i trajnojë në mënyrë të

³¹⁹ Sikundër është evidentuar edhe nga Avokati i Popullit në intervistat e realizuara me të ndaluarit në qendrën e mbyllur në vitin 2017.

vazhdueshme oficerët e kufirit, sidomos në zonat që presin flukse të shtuara (Gjirokastrë), me qëllim që të respektojnë të drejtat e çdo të huaji pa paragjykim, si dhe të bëjnë një trajtim dinjitoz të tyre. Në raste të ushtrimit të dhunës apo të formave të tjera të abuzimit ndaj emigrantëve të huaj, prokuroria, në bazë të denoncimeve apo me nismën e saj duhet të fillojë procedimin penal. Oficerët që shkelin këto detyrime duhet të vendosen para përgjegjësisë administrative dhe/ose penale, në varësi të shkeljes së kryer.

1.6 KShH-ja rekomandon të merren masa efektive, me qëllim që, gjatë procesit të përzgjedhjes, të ketë prani të përkthyesve të licencuar, ndërsa në rast të të miturve të pashoqëruar, psikolog apo punonjës social.

1.7 Në praktikën gjyqësore, që është objekt i këtij studimi, vërehet se autoritetet janë të përqendruara tek ashpërsimi i masave kundër migrimit të parregullt, pavarësisht nga ndikimi mbi të drejtat e individit. Ky qëndrim nuk përputhet me linjën e Shqipërisë, si një ndër vendet e para në Europë për numrin e konventave të ratifikuara në mbrojtje të të drejtave të emigrantëve, duke përfshirë edhe të drejtat ndaj emigrantëve të parregullt. Ashpërsia dhe shtrirja e masave kontrolluese e ndëshkuese, si dhe procedimet penale të shtuara për kalim të paligjshëm të kufirit cenojnë të drejtat e parashikuara në të drejtën ndërkombëtare të ratifikuar. Gjithashtu, duhet mbajtur parasysh se Shqipëria është një vend që ka pasur dhe vijon të ketë emigrantë, kryesisht të parregullt apo tejkalues të afateve të qëndrimit në vendet e BE-së, të cilët përgjithësisht nuk kanë qenë subjekt i gjobave apo ndëshkimeve. Organet e sistemit të drejtësisë në vendin tonë duhet t'i japin përparësi trajtimit dhe vlerësimit ligjor të migrimit të parregullt dhe jo penalizimit të tyre apo ashpërsimit të masave të dënimit.

1.8 KShH-ja sugjeron marrjen e masave për të mundësuar të huajt të ushtrojnë efektivisht të drejtën e ankimit kundër urdhrin të largimit, dëbimit dhe ndalimit. Të ndaluarit në qendrën e mbyllur kanë pak ose aspak njohuri ligjore mbi procedurat që ndiqen për të depozituar ankimimin në gjykatë dhe nuk njohin gjuhën që të përpilojnë ankimimin. Për pasojë, është i domosdoshëm zbatimi efektiv i ligjit të ri për ndihmën juridike, por edhe angazhimi aktiv i organizatave në fushën e migracionit dhe të drejtave të njeriut për të ofruar asistencë ligjore të vazhdueshme ndaj të ndaluarve në qendër.

1.9 KShH-ja e sheh të nevojshme t'u sugjerojë organizatave të shoqërisë civile që të vijnë të monitorojnë respektimin e të drejtave të emigrantëve, azilkërkuesve dhe refugjatëve në vendin tonë, si dhe efikasitetin e ndihmës ligjore që ofrohet ndaj të tyre.

1.10 KShH-ja rekomandon marrjen e masave, me qëllim institucionalizimin e bashkëpunimit dhe referimin e të miturve nga autoriteti për kufirin dhe migracionin, te njësitë për të miturit në bashki dhe autoriteti përgjegjës për të miturit. Strehimi i të miturve, por edhe identifikimi i psikologëve, kujdestarit ligjor për të miturit etj., janë kompetenca që duhet të ushtrohen nga autoriteti përgjegjës dhe nga njësitë përkatëse për mbrojtjen e fëmijëve, të ngritura në çdo bashki, në zbatim të ligjit nr. 18/2017, "Për të drejtat dhe mbrojtjen e fëmijës".

1.11 KShH-ja u rekomandon autoriteteve të migracionit që, gjatë vendimmarrjes në lidhje me të huajt, të zbatojnë parimin e interesit më të mirë të fëmijës dhe të drejtën për jetë familjare. Këto të drejta janë vendimtare në legjitimitetin apo jo të urdhrit të ndalimit, urdhrit të dëbimit, largimit apo refuzimit të lejes së qëndrimit, pavarësisht nga ekzistenca e kushteve të tjera të përcaktuara në ligj.

1.12 Në përputhje me nenin 116 të kushtetutës, KShH-ja sugjeron që gjyqtarët dhe prokurorët të tregojnë vëmendje të veçantë në zbatimin e kuadrit ligjor, pjesë e të cilit janë edhe konventat dhe marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara nga vendi ynë. Aty ku ligjet e brendshme nuk përputhen me të drejtën ndërkombëtare të ratifikuar, duhet t'i jepet përparësi normës që ofron më shumë mbrojtje. Rritja në dyert e gjykatave e numrit të çështjeve në fushën e migracionit dhe azilit kërkon njohjen e kuadrit ligjor vendës dhe të akteve ndërkombëtare nga gjyqtarët e prokurorët, por edhe nga avokatët. Në këtë drejtim, mendojmë se një kontribut mund të japë organizimi i trajnimeve të vazhdueshme me ta.

1.13 KShH-ja sugjeron shmangien e ndalimit të të huajve në qendrën e mbyllur, për të mundësuar pjesëmarrjen e tyre në proceset penale apo pas dënimit penal. Nëse ndaj të huajit gjykata vendos për pezullim të *ekzekutimit të dënimit me burgim*, kjo nuk duhet të realizohet duke e ndaluar të huajin në qendër të mbyllur. Ndalimi në qendër të mbyllur është privim i lirisë për të bërë efektiv urdhrin e largimit dhe si i tillë duhet të realizohet vetëm në lidhje me procesin e kthimit. Ai nuk duhet të trajtohet si alternativë për dënimin penal.

2. Shqipëria si vend origjine i emigrantëve

2.1 Emigrimi i parregullt i shqiptarëve, kryesisht drejt shteteve të BE-së, vazhdon të jetë një çështje shqetësuese, sidomos për vendet e destinacionit. Autoritetet shqiptare e mohuan fillimisht ekzistencën e fenomenit, ndërsa më pas e trajtuan në mënyrë njëdimensionale, duke krijuar një barrë disproporcionale të strukturave të kufirit dhe migracionit për të intensifikuar kontrollin në kufi.

2.2 Vetëm në vitin 2017 u shtuan përpjekjet për ndërgjegjësimin e shtetasve mbi pasojat e migrimit të parregullt, gjë që erdhi si rezultat i një projekti të IOM-së, dhe jo si një sipërmarrje e vetë autoriteteve. Raporti i BE-së i vitit 2016 parashtroi se 'Shqipëria ka forcuar procedurat e kontrollit kufitar, por ndërgjegjësimi i shqiptarëve ka qenë i kufizuar në vetëm disa raste sporadike të daljeve publike të zyrtarëve qeveritarë'.

2.3 KShH-ja vlerëson se autoritetet përgjegjëse duhet të forcojnë përpjekjet e tyre në disa dimensione, me qëllim ndalimin e fenomenit të emigrimit të paligjshëm. Megjithatë, masat me natyrë parandaluese ndaj abuzimit me marrëveshjen për liberalizimin e vizave dhe me sistemin e azilit në vendet e BE-së nuk duhet të cenojnë të drejtën themelore të individit për t'u larguar nga territori.

2.4 KShH-ja u sugjeron gjykatave që, në zbatimin e llojit dhe të masave të dënimit, të marrin në konsideratë edhe përmasën humane të migrimit të parregullt. Zbatimi i kuadrit ligjor vendës duhet të bëhet në përputhje me konventat ndërkombëtare të ratifikuara, duke i dhënë përparësi normës që ofron më shumë mbrojtje për individin. Gjithashtu, duhet të vlerësohet dobishmëria e dënimit dhe

ndikimi i tij tek individit a shoqëria. Nuk është efektive të procedohen dhe të dënohen me burg mijëra shqiptarë që kthehen çdo vit, për shkak të kalimit të paligjshëm të kufirit apo përdorimit të dokumenteve të falsifikuara për emigrim. Po ashtu, përpara ndëshkimit me burg të prindërve, për shkak të braktisjes së fëmijëve të tyre në vendet e BE-së, duhet të vlerësohet ndikimi i kësaj mase në lidhje me familjen në tërësi dhe fëmijët e mitur në veçanti. Vendimmarrja e gjykatave mendojmë se duhet të udhëhiqet nga parimi i interesit më të mirë të fëmijës.

2.5 Aktiviteti ndërgjegjësues ‘derë më derë’ duhet të shoqërohet me spote televizive dhe mjete të tjera vizuale informative, të cilat duhet të qarkullojnë vazhdimisht në platformat online, në rrjetet sociale më të përdorura nga shqiptarët, me qëllim që të ushtrojnë ndikimin e duhur. Informacioni ndërgjegjësues duhet të përfshijë edhe njoftimin mbi dispozitat e Kodit Penal për kalimin e paligjshëm të kufirit, dhënien e ndihmës për kalim të paligjshëm të kufirit, braktisjen e të miturve dhe përdorimin e dokumenteve të falsifikuara.

2.6 KShH-ja u rekomandon institucioneve të bëjnë veçanërisht kujdes për ndërgjegjësimin e prindërve në lidhje me veprën penale të braktisjes së të miturve. Sikundër është analizuar në raport, dërgimin e fëmijëve në vendet e BE-së shqiptarët nuk e konsiderojnë si braktisje, por si sakrificë për të ardhmen e të miturit. Ndaj, duhet dhënë vazhdimisht informacion në media, ku të sqarohet se lënia e fëmijëve vetëm, të pashoqëruar, konsiderohet braktisje e tyre dhe, për pasojë, është e dënueshme nga Kodi Penal.

2.7 Mendojmë se gjykatat duhet të tregojnë kujdes të posaçëm në lidhje me masat e dënimit ndaj të miturve të akuzuar për kalim të paligjshëm të kufirit. Kalimi i paligjshëm i kufirit për emigrim për motive punësimi, si rezultat i varfërisë dhe papunësisë në vend, duhet të mbahet parasysh nga gjykata kur zbaton masën dhe llojin e dënimit. Dënimet me burg nuk janë në përputhje me konventat ndërkombëtare në fushën e migrimit dhe të të drejtave të fëmijëve, të ratifikuara nga Shqipëria.

2.8 KShH-ja i rekomandon institucionet shtetërore të bëjnë marrëveshje me agjencitë e udhëtimit, të cilat ofrojnë bileta dhe transport me autobusë, tragete apo avionë, që në momentin e lëshimit të biletës, ta shoqërojnë atë me një informacion të përmbledhur mbi kriteret e hyrjes dhe të qëndrimit në BE, si dhe mbi pasojat e shkeljes së marrëveshjes për liberalizimin e vizave. Ky informacion duhet të përcaktojë qartë kushtet që duhet të plotësojnë shqiptarët për të emigruar në zonën Shengen, të cilat mund të ndryshojnë në varësi të motivimit të hyrjes. Gjithashtu, duhet të specifikohet vlera në para që duhet të zotërojnë çdo qytetar për çdo ditë qëndrimi në vende të ndryshme të BE-së.

2.9 Në kushtet e dinamikave të reja të migrimit *nga* dhe *në* Shqipëri, është i nevojshëm hartimi i një strategjie shumëdimensionale për migracionin, e cila ndër të tjera, të trajtojë masat që duhet të merren ndaj shkaqeve të migrimit të parregullt. Aktualisht, autoritetet e kanë vendosur barrën kryesore për luftën ndaj migrimit të paligjshëm te kontrolli efektiv i kufirit. Por pa luftuar shkaqet e migrimit të parregullt, masat ndaj tij nuk mund të jenë të suksesshme.

2.10 Autoritetet duhet të marrin masa efektive për riintegrimin e shtetasve të kthyer, me qëllim parandalimin e ciklit të riemigrimit të parregullt. Në kushtet e mungesës së

punës dhe mjeteve financiare, shtetasit e kthyer mund të drejtohen sërish te migrimi i paligjshëm, ashtu si tradicionalisht janë drejtuar gjatë 25 viteve të fundit.

2.11 Punonjësit e kufirit dhe të migracionit duhet ta refuzojnë daljen e shtetasve shqiptarë vetëm pasi kanë vlerësuar dokumentacionin në përputhje me legjislacionin shqiptar dhe me marrëveshjen e liberalizimit të vizave, pa paragjykuar arsyet e largimit të tyre, me qëllim që të mos cenohet e drejta kushtetuese e individit për t'u larguar nga territori. Në çdo rast, refuzimi duhet të shoqërohet me një akt me shkrim, në të cilin të pasqyrohen saktë arsyet për refuzimin e largimit nga territori, baza ligjore ku është mbështetur dhe mundësitë për apel, duke përfshirë edhe afatet dhe strukturën ku mund të realizohet apeli.