



ALBANIA

Law Journal

ISSN 2523-1774

LAWJOURNAL.AL

Numri 6

Prill 2018

### SHTYLLA III TË DREJTAT E NJERIUT

#### *Të drejtat e refugjatëve dhe azilkërkesve në Shqipëri: një krahasim me legjislacionin Europian*

*MSc Nirvana Deliu*

*Hulumtuese Politikash pranë Lëvizjes Europiane në Shqipëri*

#### I. ABSTRAKT

Ky artikull trajton fenomenin e imigracionit të parregullt<sup>1</sup> në Shqipëri, më specifikisht të drejtat e azilkërkesve dhe refugjatëve. Temë kjo e lidhur drejtpërdrejt me fushën e të Drejtave të Njeriut, duke u cilësuar si një vlerë themelore, e rregulluar më anë të disa Konventave ndërkombëtare dhe organizatave si Këshilli i Europës apo dhe nga vetë Bashkimi Europian. Të qenurit vend kandidat në pritje të hapjes së negociatave nënkupton pikë së pari për Shqipërinë që të përshtatë dhe të harmonizojë kuadrin e saj ligjor dhe institucional me kriteret dhe standardet e Bashkimit Europian. Kjo përfshin natyrisht dhe legjislacionin mbi migrimin, qoftë ai i rregullt apo i parregullt, në të gjithë dimensionet si: emigrimi dhe imigrimi, procedurat e azilit, kushtet e pritjes dhe qëndrimit, integrimi i të huajve në vend etj. Ky artikull është ndarë në tre paragrafë ku secili mundohet të analizojë më në detaje temën në fjalë. Kështu, paragrafi II ofron një hyrje të kuadrin ligjor ndërkombëtar; paragrafi III ofron një tablo të gjerë përshkuese të acquis të BE-së mbi politikën e azilit dhe direktivave përkatëse; dhe paragrafi IV vlerëson kuadrin ligjor shqiptar dhe përshtatshmërinë e tij me acquis e BE dhe KEDNJ.

**Fjalët kyçe:** *azil, refugjat, KEDNJ, Acquis i BE, të drejtat e njeriut*

#### SHKURTIME:

**BE**

Bashkimi Europian

**CEAS**

Sistemi Europian i Përbashkët për Azilin

**DIREKTIVA E KUALIFIKIMIT**

*Direktiva 2011/95/BE “mbi standardet për kualifikimin e qytetarëve të vendeve të treta ose personave pa shtetësi si përfitues së mbrojtjes ndërkombëtare, për një status të unifikuar për refugjatët ose për personat që kualifikohen për mbrojtje suplementare dhe për përmbajtjen e mbrojtjes së dhënë”*

**DKP**

*Direktiva mbi Kushtet e Pritjes - Direktiva 2013/33/BE “përcaktimi i standardeve për pritjen e aplikantëve për mbrojtje ndërkombëtare”*

<sup>1</sup> Në këtë artikull do të zgjidhet të përdoret vetëm termi “migrant i parregullt” duke shmangur në çdo mënyrë termin migrant i paligjshëm, pasi askush nuk mund të jetë i paligjshëm.



GJEDNJ

ILO

KE

KEDNJ

KËSHILLI

KONVENTA E 1951

LIGJI 121/2014

NENI 3 I KEDNJ

Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut

Organizata Ndërkombëtare e Punës

Komisioni Europian

Konventa Europiane e të Drejtave të Njeriut

Këshilli i Bashkimit Europian

Konventa për Statusin e Refugjatëve, OKB, 1951

Ligji për Azilin në Republikën e Shqipërisë,

Ndalimi i torturës – *Askush nuk mund t’ nënshtrohet torturës ose dënimeve, ose trajtimeve çnjerëzore apo poshtëruese.*

OKB

PROTOKOLLI I 1967

RREGULLORJA E DUBLINIT

VKM

Organizata e Kombeve të Bashkuara

Protokolli për Statusin e Refugjatëve, OKB, 1967

Rregullorja (BE) Nr. 604/2013 – Rregullorja e Dublinit III

Vendim i Këshilli të Ministrave të Shqipërisë

## II. LEGJISLACIONI NDËRKOMBËTAR MBI REFUGJATËT DHE AZILKËRKUESIT

Si fillim një qartësim mes termash në fushën e migrimit dhe azilit është i nevojshëm. “Migrant (e/i)” përshkruan një person që lëviz nga një vend, rajon apo shtet në një tjetër. Termi “azilkërkues/e” i referohet çdo migranti i cili kërkon mbrojtje ndërkombëtare te një vend tjetër. Edhe pse sot mund të flitet për disa lloje statusesh jo vetëm ai i refugjatit, por edhe i personit që fiton mbrojtje të përkohshme apo dhe mbrojtje plotësuese, artikulli do të fokusohet vetëm te statusi i refugjatit, status ky i ‘qeverisur’ nga Konventa e Gjenevës për Statusin e Refugjatëve e vitit 1951, e OKB që i jepet personit nga një shtet i huaj. Përkufizimi i termit “refugjat” sipas Nenit 1 (2) të Konventës për Statusin e Refugjatëve, është çdo person që... “(2) si rrjedhojë e ngjarjeve të ndodhura para 1 janarit 1951 dhe për shkak të një frike të bazuar se do të persekutohet për shkak të racës, fesë, kombësisë, anëtarësisë në një grup të caktuar shoqëror ose të mendimit politik, ndodhet jashtë vendit të shtetësisë dhe për shkak të kësaj frike nuk është në gjendje ose nuk është i gatshëm të përdorë mbrojtjen e atij vendi; ose kur ai, duke mos pasur një shtetësi dhe ndodhet jashtë vendit të mëparshëm të banimit të zakonshëm të tij si pasojë e këtyre ngjarjeve, nuk ka mundësi, ose nuk ka dëshirë të kthehet atje për arsye të kësaj frike.” Protokolli për Statusin e Refugjatëve, i cili hyri në fuqi në 1967, bën një ndryshim të këtij përkufizimi dhënë nga Konventa e 1951 duke hequr periudhën e vendosur 1 janar 1951. Ky ndryshim u justifikua si një mënyrë për të mundësuar “ që i njëjti status duhet të garantohet për të gjithë refugjatët që përfshihen në përkufizimin e Konventës pavarësisht datës 1 janar 1951”<sup>2</sup>.

Sot Konventa e 1951 së bashku me Protokollin e 1967, shërbejnë si baza të legjislacionit në lidhje me statusin e refugjatëve, të drejtat e tyre dhe mbrojtjen, si dhe detyrimet ligjore të

<sup>2</sup>Organizata e Kombeve të Bashkuara, Protokolli për Statusin e Refugjatëve, i hyrë në fuqi më 4 tetor 1967, <http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/protocolrefugees.pdf>



ALBANIA

Law Journal

ISSN 2523-1774

LAWJOURNAL.AL

Numri 6

Prill 2018

vendete që e kanë ratifikuar duke përfshirë dhe shtetet anëtare të BE-së dhe Shqipërinë gjithashtu. Kjo e fundit e ka nënshkruar këtë Konventë dhe Protokoll në gusht 1992.

Një tjetër instrument i rëndësishëm dhe me peshë është Konventa Europiane për të Drejtat e Njeriut (KEDNj), e cila edhe pse nuk ka rregulla dhe ligje me fokus drejtpërsëdrejti refugjatët dhe azilkërkuesit, përsëri ka një efekt direkt sa i përket të drejtave dhe lirive të tyre si qenie njerëzore. Thënë kjo, si një Konventë në mbrojtje të të drejtave të njeriut ka disa nene të kësaj konvente që janë të lidhur me të drejtat e refugjatëve dhe/ose të azilkërkuesëve duke filluar me: Neni 3 – Ndalimi i Torturës; Neni 5 - E drejta për liri dhe siguri; Neni 8 – e drejta për respektimin e jetës private dhe familjare si dhe Neni 13 – e Drejta për zgjidhje efektive. Personat me statusin e refugjatit apo azilkërkuesit mund ti drejtohen Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut (GjEDNj) duke u mbështetur në këto nene, në ato rate ku ndjejnë dhe vlerësojnë që të drejtat e tyre janë shkelur apo kur ata rrezikohen nga dëbimi apo keqtrajtimi.

Konventa të tjera të rëndësishme për tu përmendur edhe pse nuk do të analizohen më tej në këtë artikull janë:

- i. Konventa për Migrimin për arsye punësimi e Organizatës Ndërkombëtare të Punës (ILO);
- ii. Konventa lidhur me Migrimin në Kushte Abuzive dhe Promovimi i Shanseve të Njëjta dhe Trajtimit të Punëtorëve Migrantë e ILO-s;
- iii. Konventa Ndërkombëtare për Mbrojtjet e të Drejtave të të Gjithë Punëtorëve Migrantë dhe Anëtarëve të Familjes së tyre;
- iv. Protokollin e 2000 mbi Parandalimin, Pengimin dhe Dënimin e Trafikimit të Personave, Veçanërisht të Grave dhe Fëmijëve;
- v. Protokollin e 2000 Kundër Kontrabandës së Migrantëve nëpërmjet Tokës, Detit apo/dhe Ajrit.<sup>3</sup>

Këto konventa kanë si subjekt të tyre dimensione specifike të migracionit siç është migrimi për arsye punësimi, të drejtat dhe mbrojtja e punëtorëve migrantë dhe familjeve të tyre, pavarësisht në janë migrantë të rregullt apo të parregullt, si dhe trajtojnë fenomenin e kontrabandës dhe trafikimit të personave.

Një nga parimet bazë ku mbështetet procedura e azilit është ai i **Mos-kthimit**. Ishte Konventa e Gjenevës e vitit 1951 ajo e cila parashikoi Parimin e Mos-Kthimit: *i cili ndalon dëbimin apo kthimin e refugjatëve të një vendi në një territor apo vend tjetër ku jeta apo liria e tyre do të ishin në rrezik*. Neni 33 e Konventës së 1951 ndër të tjera parashikon se: *“1. Asnjë shtet palë nuk do të dëbojë ose kthejë prapa (refouler) një refugjat në asnjë lloj mënyre në kufijtë e territoreve ku i kërcënohet jeta ose liria për shkak të racës, besimit fetar, kombësisë, anëtarësisë në një grup shoqëror ose opinionit politik”*.

<sup>3</sup> Departamenti Ekonomik dhe Çështjeve Sociale të OKB, International Migration Report 2013,

<http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/migration/migrationreport2013/Chapter3.pdf>



ALBANIA

Law Journal

ISSN 2523-1774

LAWJOURNAL.AL

Numri 6

Prill 2018

Sa i përket KEDNj, *Neni 3* i saj ndalon torturën, trajtimin/dënimin çnjerëzor apo poshtëruës, teksa përcakton që askush nuk mund të kthehet në një vend që mund ta vendosë atë në rrezik real për të pësuar një nga këto trajtime, duke rënë kështu në kundërshtim me KEDNj. **Ky është për KEDNj parimi i moskthimit.** Sipas KEDNj, ndalimi i përcaktuar nga *Neni 3* është në terma absolute, çka do të thotë që është në përgjegjësinë e të gjithë shteteve anëtare të Këshillit të Europës të ruajnë një shtetas të huaj nga një trajtim i tillë dhe rrezikut të kthimit mbrapsht. *Neni 2* dhe *3* i KEDNj ndalojnë gjithashtu “kthimin indirekt” që nënkupton dëbimin në një shtet nga ku personi mund të rrezikohet për një tjetër dëbim në një nga vendet ku mund t’i cenohet jeta apo liria. Kjo është e aplikueshme dhe në disa raste në kontekstin e Rregullores së Dublinit. Kështu në një rast lidhur me dëbimin e personit nga Belgjika në Greqi, Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut (GjEDNj) argumentoi se në rastet ku procedurat e azilit për një shtet anëtar të BE janë të paplota dhe me mangësi, teksa nuk garantojnë mbrojtjen nga zhvendosja arbitrare dhe e padrejtë, vendet e tjera anëtare nuk duhet të kthejnë azilkërkues në këtë vend edhe pse ata po zbatojnë Rregulloren e Dublinit.<sup>4</sup>

Në këtë artikull fokusi do të jetë një analizë në lidhje me të drejtat e njeriut dhe refugjatëve dhe azilkërkuesve bazuar në Konventën Europiane për të Drejtat e Njeriut, Legjislacionin e BE dhe direktivat kryesore si dhe krahasimi me legjislacionin shqiptar dhe përshtatshmërinë me KEDNj dhe Acquis e BE-së.

### III. LEGJISLACIONI I BASHKIMIT EUROPIAN MBI MIGRIMIN: NJË PASQYRË E PËRGJITHSHME

Për Bashkimin Europian Azili dhe Migrimi janë cilësuar si një nga 10 prioritetet e Komisionit Juncker. Madje më 13 Maj 2015, Komisioni Europian miratoi dhe Axhendën Europiane mbi Migrimin, si një domosdoshmëri për të trajtuar në mënyrë më efektive dhe nga të gjithë shtetet anëtare së bashku çështjet e migrimit dhe sfidat kryesore, me anë të një qasjeje europiane. Axhenda përfshin të gjithë aktorët e prekur nga ky fenomen si: institucionet shtetërore, shtetet anëtare, organizata të tjera ndërkombëtare, aktorë lokalë dhe shoqëri civile.<sup>5</sup>

Menaxhimi sa më i mirë i migracionit (të rregullt apo të parregullt) realizohet nga një numër i madh Direktivash dhe Rregulloresh. BE nga ana tjetër është në përputhje me legjislacionin ndërkombëtar dhe Konventat kryesore. Në fushën e migrimit dhe azilit, ajo ndër të tjera ka ratifikuar një numër të konsiderueshëm Konventash ndërkombëtare<sup>6</sup> (disa prej tyre të përmendura në paragrafin e mësipërm), për të respektuar dhe promovuar të drejtat e njeriut, mbrojtjen ndërkombëtare, sigurinë etj.

Qëllimi kryesor i politikave të azilit është harmonizimi i procedurave të azilit për të gjitha vendet anëtare, duke ngritur një numër standardesh dhe rregullash të përbashkëta, me fokus kryesor

<sup>4</sup>Këshilli i Europës, Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration, fq. 36

<sup>5</sup>Faqja zyrtare e Komisionit Europian, European Agenda on Migration, 2017: <https://goo.gl/ByUy0C>

<sup>6</sup>Gjeni listën e plotë të Konventave Ndërkombëtare të ratifikuara nga BE në adresën këtu: <https://goo.gl/Me6YIU>





ALBANIA

Law Journal

ISSN 2523-1774

LAWJOURNAL.AL

Numri 6

Prill 2018

dhënien e statusit për të gjithë personat e ardhur nga vendet e treta të cilët kërkojnë mbrojtje ndërkombëtare dhe duke respektuar parimin e mos-kthimit.<sup>7</sup>

BE ka filluar që në vitin 1999 të punojë për krijimin dhe përmirësimin e një Sistemi të Përbashkët European për Azilin (CEAS) i cili përcakton dhe kërkon të fuqizoj standarde dhe masa të përbashkëta për një trajtim të njëjtë dhe respektim të plotë të të drejtave të azilkërkuesve në të gjithë hapësirën e BE-së. Direktivat kryesore si kuadër ligjor i BE-së në lidhje me këtë fushë janë:

- i. **Direktiva mbi Procedurat e Azilit** që harmonizon procedurat e azilit dhe synon vendime më të drejta, më të shpejta dhe më cilësore ndaj azilkërkuesve dhe refugjatëve;
- ii. **Direktiva mbi Kushtet e Pritjes së Azilkërkuesve** siguron që ka kushte humane dhe dinjitoze si në infrastrukturë (siç është strehimi) për azilkërkuesit në të gjithë BE-në si dhe që të drejtat themelore të personave të respektohen plotësisht;
- iii. **Direktiva e Kualifikimit** sqaron arsyet për dhënien e mbrojtjes ndërkombëtare;
- iv. **Rregullorja e Dublinit** përmban rregullat për përcaktimin e shtetit përgjegjës për shqyrtimin e kërkesave për azil;<sup>8</sup>

#### A. *Direktiva e Kualifikimit*

Kjo Direktivë përcakton ato kritere që duhet të plotësojë një aplikant në mënyrë që ti jepet statusi i refugjatit, duke përcaktuar kështu dhe të drejtat që personi përfiton nga ky status si: mbrojtja nga kthimi/dëbimi, ofrimi i dokumenteve të nevojshme (lejet e qëndrimit, dokumentet e udhëtimit), qasja në shërbimet sociale apo në tregun e punës etj. Direktiva së fundmi sugjerohet të zëvendësohet nga një Rregullore e propozuar nga Komisioni European, me qëllim themelimin e procedurave standarde e të përbashkëta, në lidhje me mbrojtjen ndërkombëtare në Union, si dhe për një politikë europiane gjithëpërfshirëse e të qëndrueshme mbi migrimin. Kështu, Komisioni European më korrik 2016 prezantoi propozimin e tij paraprak për një Rregullore të re të Kualifikimit, që synon harmonizimin e kritereve të përbashkëta për përcaktimin e mbrojtjes ndërkombëtare, duke mundësuar konvergjencë në vendimet për azilin. Diskutimet në Parlamentin European dhe Këshill mbi këtë propozim janë duke vazhduar akoma.<sup>9</sup>

#### B. *Direktiva mbi Kushtet e Pritjes së Azilkërkuesve*

DKP parashikon disa nga shërbimet që çdo sistem pritës i shteteve anëtare duhet të ofrojë për personat që aplikojnë për mbrojtje ndërkombëtare. Kështu këto shërbime përfshijnë: 1. Akomodimi/strehimi 2. Ushqimi; 3. Veshje dhe elemente të tjera jo-ushqimore; 4. Dieta për shpenzime ditore; 5. Kujdesi shëndetësor; 6. Ofrimi i informacionit dhe konsultimi; 7.

<sup>7</sup> Parlamenti European, The Common European Asylum System - third reform, 2017: <https://goo.gl/0QpUC9>

<sup>8</sup> Komisioni European, Managing the refugees crisis: immediate operational, budgetary and legal measures under the European Agenda on Migration, 2015: <https://goo.gl/OAoDrT>

<sup>9</sup> Faqja zyrtare e Komisionit European: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/refugee-status\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/refugee-status_en)

Identifikimi, vlerësimi dhe reagimi ndaj nevojave speciale; 8. Trajnimi i stafit; ku secili seksion ka në vetvete standarde të njëjta për të gjithë, të zbatueshme në të gjitha qendrat pritëse për çdo shtet anëtar të BE-së.<sup>10</sup> Siç edhe kriza e refugjatëve ka treguar, kur vjen puna te ofrimi i këtyre shërbimeve, cilësisë dhe qasjes ndaj tyre për të gjithë azilkërkuesit në disa shtete, janë vënë re probleme të vazhdueshme dhe të përsëritura për të ofruar shërbimet në nivelin minimal të kërkuar, ku jo pak herë nuk kanë pasur mundësi të ofrojnë dhe nevojat më minimale. Siç është dhe rasti i Greqisë dhe kampeve të atjeshme të refugjatëve, ku trajtimi dinjitoz i azilkërkuesve apo refugjatëve mungon. Shkaktuar dhe nga kriza e refugjatëve dhe numri i madh i tyre të mbetur apo ngecur në Greqi, pranë GjEDNj kanë ardhur mjaft ankesa dhe raste mbi kushtet e jetesës dhe qëndrimit në kampet greke dhe vështirësitë që personat hasin aty çdo ditë.

Neni 3 i KEDNj, përcakton që shteti pritës duhet të ofrojë strehim dhe kushte materiale të pranueshme për azilkërkuesit të cilët nuk kanë mundësi të tjera dhe janë krejtësisht të varur nga mbështetja e shtetit.<sup>11</sup> Në këtë drejtim, GjEDNj ka vlerësuar se Greqia nuk i ka plotësuar këto detyrime duke shkelur njëkohësisht si Acquis e BE dhe DKP, ashtu dhe nenin 3 të KEDNj. Ndër të tjera GjEDNj ka analizuar që Greqia nuk ka mundur të sigurojë për aplikantin që është në pritje të vendimit për aplikimin për azil kushtet e nevojshme për qëndrim – qendra ishte e mbipopulluar, kushtet higjienike mungonin dhe aplikanti ndiente gjatë gjithë kohës një ndjesi frike dhe pasigurie.<sup>12</sup>

### C. Rregullorja e Dublinit

Rregullorja mbase më e debatuar dhe e diskutuar sa i përket migrimit në BE është e ashtuquajtura Rregullorja e Dublinit, e cila ka vendosur kriterin dhe mekanizmin për të përcaktuar se shteti anëtar në të cilin personi i ardhur nga një vend i tretë dërgon aplikimin e tij si azilkërkues, do të jetë dhe shteti përgjegjës për shqyrtimin e atij aplikimi. Kjo nënkupton që shteti që ka marrë aplikimin nuk duhet të transferojë atë në një shtet tjetër anëtar, pasi azilkërkuesi ka të drejtë të qëndrojë në atë vend ku ka bërë kërkesën për azil. Objektivi i Rregullores së Dublinit është që të sigurojë një qasje sa më të shpejtë e të lehtë të procedurave për azil dhe vlerësimin të aplikimit nga vetëm një shtet anëtar. Neni 7(2) i Rregullores përcakton se: “Shteti Anëtar përgjegjës në përputhje me kriteret e përcaktuara në këtë Kapitull përcaktohet në bazë të gjendjes së fituar ku aplikanti ka parashtruar së pari kërkesën e tij / saj për mbrojtje ndërkombëtare te një Shtet Anëtar.”<sup>13</sup>

<sup>10</sup>Zyra Europiane e Azilit, EASO guidance on reception conditions: Operational standards and indicators, 2016: <https://goo.gl/c8xM9s>

<sup>11</sup> Këshilli i Europës, CourtTalks Discourse - Asylum, European Court of Human Rights, 2016, fq. 5

<sup>12</sup> M.S.S. k. Belgjikës dhe Greqisë [GC], 30696/09, KEDNj 2011 <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%7B%22itemid%22:%5B%22003-3407679-3824378%22%5D%7D>

<sup>13</sup>Rregullorja (BE) Nr. 604/2013 e Parlamentit Europian dhe Këshillit “mbi vendosjen e kriterëve dhe mekanizmave për të përcaktimin e Shtetit Anëtar përgjegjës për shqyrtimin e aplikimit për mbrojtje ndërkombëtare nga një shtetas i një vendi të tretë apo personi pa shtetësi drejtuar një prej Shteteve Anëtare”, Fletorja Zyrtare e BE, L. 180/31, 2016



Ka raste ku një shtet anëtar e ka dërguar një azilkërkues në një tjetër shtet anëtar në kuadër të Rregullores së Dublinit ( p.sh. Belgjika në Greqi, Holanda në Itali, Austria në Hungari etj.) dhe azilkërkuesit e prekur nga kjo gjë e kanë çuar çështjen e tyre në GjEDNJ. GjEDNJ ka gjetur këto vende fajtores për shkeljen e nenit 3 edhe pse ato në fakt po zbatonin Rregulloren e Dublinit, duke kthyer mbrapsht atë azilkërkues që kërkesën e parë e ka bërë në një shtet tjetër anëtar. Në rastin M.S.S kundër Belgjikës dhe Greqisë,<sup>14</sup> GjEDNJ ka argumentuar se: *“autoritetet belge duhet të informoheshin mbi problematikat në procedurat e azilit të Greqisë. Belgjika ka vazhduar më vendosjen e urdhrat të dëbimit dhe zbatimin e tij, pa marrë më parë një garanci nga autoritetet greke. Autoritetet belge nuk duhet thjesht ta merrnin të mirëqenë që aplikanti do të trajtohej konform standardeve të KEDNJ në Greqi; ato nga ana tjetër duhet t’i kishin verifikuar se si autoritetet greke po zbatonin realisht ligjin dhe procedurat e azilit. Kështu pra, ka një shkelje të Nenit 3 të KEDNJ nga Belgjika.*

*Sa i përket Greqisë, Gjykata vlerëson se ka një shkelje të Nenit 13 në kombinim me Nenin 3 të Konventës, për shkak të mangësive të autoriteteve greke në shqyrtimin e aplikimit për azil dhe rrezikut me të cilin aplikanti u përball për dërgimin e tij në vendin e origjinës. Sa i përket nenit 3, Greqia ka shkelur këtë nen dy herë, një herë për shkak të kushteve të dënimit dhe kushteve të jetesës në Greqi.”*

Sipas nenit 3, zhvendosja e një azilkërkuesi nga një shtet anëtar i BE-së në një tjetër bazuar në Rregulloren e Dublinit nuk është i lejuar në rastet kur: a) kushtet e vendit të propozuar për të zhvendosur azilkërkuesin nuk ofrojnë trajtim dinjitoz, pra janë të papërshtatshme për jetesë normale; b) ekziston një rrezik real që azilkërkuesi mund të dëbohet më tej drejt vendit të tij/saj të origjinës.

#### IV. KUADRI LIGJOR SHQIPTAR DHE HARMONIZIMI ME ACQUIS E BE DHE KEDNJ

Të drejtat e të huajve në legjislacionin shqiptar pikë së pari janë sanksionuar nga Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, në Nenin 16 të saj ajo parashikon se: *“Të drejtat e liritë themelore, si dhe detyrimet e parashikuara në Kushtetutë për shtetasit shqiptarë vlejnë njëllëj edhe për të huajt e për personat pa shtetësi në territorin e Republikës së Shqipërisë, me përjashtim të rasteve kur Kushtetuta e lidh në mënyrë të posaçme me shtetësinë shqiptare ushtrimin e të drejtave e të lirive të caktuara.”*<sup>15</sup>

Për më tepër, sipas Raportit të Komisionit Europian për vitin 2018, mbi Kapitullin 24: Drejtësi, Liri, Siguri thuhet se: *“Shqipëria është anëtarë e Konventës së Gjenevës në 1961 dhe në 2014 miratoi ligjin e ri për azilin, i cili harmonizon kuadrin ligjor shqiptar me Acquis e BE. Gjithsesi, duke qenë që disa Direktiva të BE janë përditësuar së fundmi, disa çështje kanë përsëri nevojë të*

<sup>14</sup> M.S.S. k. Belgjikës dhe Greqisë [GC], 30696/09, KEDNJ 2011 <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%7B%22itemid%22:%5B%22003-3407679-3824378%22%7D>

<sup>15</sup> Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, miratuar nga Referendumi i 22 Nëntorit 1998 dhe ndryshuar më 12 Janar 2007



*adresohen, siç janë ato që lidhen më procedurat dhe garancitë. Veçanërisht, Shqipëria i duhet tu sigurojë azilkërkesve të drejtën e asistencës së rregull dhe shtetasit nga vendet e treta duhet të informohen mbi të drejtat e tyre dhe procedurat e azilit.” dhe, “ Udhëzimet që rregullojnë procesin e pre-secreening, dënimin, kthimin apo ripranimin duhet ri-parë që të jetë në përputhje me standardet ndërkombëtare. Versioni i ri-parë duhet gjithashtu të përfshijë procedurat e masat mbrojtëse për të gjitha kategoritë e personave vulnerabël. Këto rregulla duhet të përputhen dhe me përmbajtjen e Ligjit të Ri për Mbrojtjen e Fëmijës dhe të përshtatet në mënyrë specifike dhe të drejtpërdrejtë me parimin e mos-kthimit dhe me të drejtën për gjuhën”<sup>16</sup> Ndër të tjera raporti thekson se: “Kuatridhegjësia është përgjithësisht në linjë me *acquis*” dhe se: “Shqipëria është e përgatitur në një farë niveli për zbatimin e *Acquis* dhe standardeve europiane në këtë fushë.” Raporti e vlerëson si një zhvillim pozitiv me një farë progresi përmirësimit të “kapaciteteve institucionale në menaxhimin e kufijve, azilin dhe luftën kundër terrorizimit dhe dhunës ekstreme. Aftësia pritëse për valët e migrimit të kombinuar është rritur.”<sup>17</sup>*

Legjislacioni shqiptar mbi fushën e migracionit është miratuar dhe përditësuar vitet e fundit ku dy nga ligjet më të rëndësishme mund të përfshihen: Ligji Nr. 108/2013 “**Për të huajt**” dhe Ligji Nr. 121/2014 “**Mbi Azilin në Republikën e Shqipërisë**”. Ligji Nr. 108/2013 është pjesërisht i përafëruar me disa nga Direktivat kryesore të BE-së në fushën e migracionit si: (i) **Direktiva 2008/115/KE** e Parlamentit Europian dhe e Këshillit, datë 16 dhjetor 2008, “Mbi standardet dhe procedurat e përbashkëta në vendet anëtare për kthimin e shtetasve të vendeve të treta me qëndrim të parregullt”; (ii) **Direktiva e Këshillit 2004/81/KE**, datë 29 prill 2004 “Mbi lejet e qëndrimit të lëshuara shtetasve të vendeve të treta që janë viktime të trafikimit të qenieve njerëzore ose që kanë qenë subjekt i një veprimi për lehtësimin e imigracionit të paligjshëm, të cilët bashkëpunojnë me autoritetet kompetente”; (iii) **Direktiva e Këshillit 2004/114/KE**, datë 13 dhjetor 2004, “Mbi kushtet e pranimit të shtetasve të vendeve të treta për qëllim studimi, programe të shkëmbimit për nxënës, trajnim pa pagesë ose shërbim vullnetar”; (iv) **Direktiva e Këshillit 2003/109/KE**, datë 25 nëntor 2003 në lidhje me statusin e shtetasve të vendeve të treta që janë rezidentë afatgjatë; (v) **Direktiva e Këshillit 2003/86/KE**, datë 22 shtator 2003 “Mbi të drejtën e bashkimit familjar”.

Në kuadër të krizës së refugjatëve dhe rritjes së numrit të tyre, më 14 korrik 2016, u miratua **Ligji Nr. 74/2016** “*për disa ndryshime dhe shtesa në Ligjin Nr. 108/2013 “Për të huajt”*”. Ky ligj amendon ligjin për të huajt, duke synuar pikë së pari përmirësimin në disa fusha lidhur me trajtimin e të huajve në Shqipëri, përfshirë dhe ata me lidhje etnike shqiptare si dhe regjimin e vizave për të huajt, trajtimin e kategorive të të huajve të punësuar apo të vetë-punësuar si dhe masat e ndërmarra në kuadër të imigrimit të parregullt. Ai është në përputhje me disa nga Direktivat: (i) **Direktiva 2014/66/BE** e Parlamentit Europian dhe e Këshillit, datë 5 Maj 2014 mbi kushtet e hyrjes dhe të qëndrimit të shtetasve të vendeve të treta në kuadër të transferimit

<sup>16</sup>Komisioni Europian, Raporti për Shqipërinë 2018, fq. 38

<sup>17</sup>Ibid, fq. 31





ALBANIA

Law Journal

ISSN 2523-1774

LAWJOURNAL.AL

Numri 6

Prill 2018

brenda ndërmarrjes; (ii) **Direktiva 2014/36/BE** e Parlamentit European dhe e Këshillit datë 26 Shkurt 2014 mbi kushtet e hyrjes dhe të qëndrimit të shtetasve të vendeve të treta për qëllime punësi si punonjës sezonal; (iii) **Direktiva 2009/50/KE**, datë 25 maj 2009 mbi kushtet e hyrjes dhe qëndrimit të shtetasve të vendeve të treta me qëllim pune tepër të kualifikuar; (iv) **Direktiva 96/71/KE** e Parlamentit European dhe e Këshillit, datë 16 dhjetori 1996 në lidhje me dërgimin me shërbim të punonjësve

Një tjetër ligj thelbësor është Ligji Nr. 121/2014 “Për Azilin në Republikën e Shqipërisë”, i cili dhe ky ka ndjekur rrugën e harmonizimit dhe përputhjes me standardet e BE. Kështu ai është pjesërisht i harmonizuar me: (i) **Direktivën e Këshillit 2001/55/KE**, datë 20 korrik 2001, "Standardet minimale për dhënien e mbrojtjes së përkohshme në rastet e flukseve masive të personave të shpërngulur dhe mbi masat që promovojnë një ekuilibër përpjekjesh ndërmjet shteteve anëtare në pritjen e këtyre personave dhe përbalimin e pasojave"; (ii) **Direktivën e Këshillit 2003/9/KE**, datë 27 janar 2003 "Për përcaktimin e standardeve minimale për pritjen e azilkërkuesve"; (iii) **Direktivën e Këshillit 2003/86/KE**, datë 22 shtator 2003, "Mbi të drejtën e bashkimit familjar; (iv) **Direktivën e Këshillit 2005/85/KE**, datë 1 dhjetor 2005, "Për përcaktimin e standardeve minimale të procedurave në shtetet anëtare për dhënien dhe heqjen e statusit të refugjatit"; **Direktivën 2011/95/BE** e Parlamentit European dhe të Këshillit, datë 13 dhjetor 2011 "Standardet për cilësimin e shtetasve të vendeve të treta ose personave pa shtetësi si përfitues të mbrojtjes ndërkombëtare, për një status uniform për refugjatët dhe për personat e pranueshëm për mbrojtje plotësuese dhe përmbajtja e mbrojtjes së dhënë.

Ligji shqiptar mbi azilin, siç theksohet në Nenin 3 të tij ka të njëjtën përkufizim të termit “refugjat” si dhe ai i vendosur nga Konventa e 1951. Është neni 4 i këtij ligji, ai që i garanton të drejtën për azil gjithkujt që ka karakteristikat e një refugjati. Nga ana tjetër, në kuadrin e legjislacionit të BE statusi i refugjatit i njihet vetëm personave që vijnë nga vendet e treta (jashtë BE-së) apo atyre pa shtetësi, duke përjashtuar kështu nga kjo e drejtë qytetarët e Bashkimit European. Ky është një ndryshim thelbësor mes përkufizimit që BE ka për “refugjat” dhe ajo e përcaktuar nga Neni 1 (2) i Konventës së 1951.

Ka një dallim gjithashtu mes statusit të refugjatit dhe azilkërkuesit. Sipas ligjit mbi azilin në Shqipëri përcaktohet si azilkërkues: “*çdo i huaj apo person pa shtetësi, që shpreh në çfarëdo mënyre se nuk dëshiron të kthehet në vendin e tij, si dhe çdo i huaj apo person pa shtetësi që ka paraqitur një aplikim për azil në Republikën e Shqipërisë, për të cilin nuk është marrë ende një vendim përfundimtar.*”<sup>18</sup>

**Parimi i mos-kthimit** është sanksionuar në Nenin 6 të Ligjit 121/2014 dhe është në përputhje me Konventën e 1951 të OKB dhe me Acquis e BE. Thënë kjo, edhe Neni 6 i Ligjit për Azilin është i ngjashëm me Nenin 33 të Konventës së 1951 apo dhe me Nenet 17 dhe 21 të Direktivës së Kualifikimit

<sup>18</sup> Ligji për Azilin në Republikën e Shqipërisë (Ligji 121/2014), Neni 3, pika ç



ALBANIA

Law Journal

ISSN 2523-1774

LAWJOURNAL.AL

Numri 6

Prill 2018

të BE-së, të cilat nuk ndalojnë në mënyrë absolute moskthimin, duke lejuar zhvendosjen e një refugjati në situata apo rrethana të jashtëzakonshme – si në raste kur personi në fjalë konsiderohet si një rrezik serioz për sigurinë e shtetit pritës apo/dhe komunitetin. Neni 3 i ligjit shqiptar parashikon disa raste ku parimi i moskthimit duhet të zbatohet dhe të tjera kur mund të lejohet moszbatimi. Kështu Neni 6 përmend si raste të veçanta të kthimit të një azilkërkuesi nëse: a) *ka arsye të bazuara e të arsyetuara në vendim për ta konsideruar si një rrezik për sigurinë kombëtare të Republikës së Shqipërisë; b) është dënuar me vendim të formës së prerë për një krim që dënohet minimalisht me 7 vjet burgim, i cili përbën një rrezik për rendin dhe sigurinë e Republikës së Shqipërisë.*

Kjo nga ana tjetër është në kundërshtim me Nenin 2 (e Drejta për Jetën) dhe nenin 3 ( Ndalim i Torturës) të KEDNj, e cila pavarësisht profilit si person me rrezikshmëri të lartë, e ndalon në terma absolute zhvendosjen e tij nëse besohet se ky person mund të jetë viktimë e torturës, trajtimit çnjerëzor dhe degradues, apo dënimeve në shtetin ku do të dërgohet. Pra sipas KEDNj pavarësisht profilit të azilkërkuesit dhe çfarë mund të ketë bërë ai para dhe gjatë qëndrimit në vendin pritës, ky vend nuk mund ta largoj apo ta dëboj atë në një vend tjetër pritës ku ka baza reale të besohet që jeta e këtij azilkërkuesi mund të jetë në rrezik apo mund të bjerë viktimë e trajtimeve çnjerëzore. E rëndësishme për tu theksuar është që një azilkërkues me anë të këtyre neneve siguron mbrojtje sa i përket mos-kthimit, por jo ndonjë status të caktuar apo benefite të tjera. Edhe pse neni 6 i ligjit për Azilin në Shqipëri nuk është në përputhje me nenet e KEDNj, ai vazhdon të jetë me një linjë me Direktivën e BE për Kualifikimin dhe Konventën e 1951, të cilat siç u tha nuk e ndalojnë në mënyrë absolute dëbimin apo kthimin.

Më 4 maj 2016 u miratua **VKM Nr. 332 " Për Organizimin dhe Funkcionimin e Qendrës Kombëtare Pritëse për Azilkërkuesit"** në Shqipëri. Ligji vendos që qendrat e pritjes duhet të mundësojnë për azilkërkuesit të paktën kushtet minimale të jetesës si akomodimi, ushqimi, sigurimi shëndetësor, higjiena, përkthyesit, ndihmën ligjore falas dhe konsultat psikologjike, si dhe përcakton që azilkërkuesi ka të drejtën të qëndroj në territorin e Republikës së Shqipërisë deri në dhënien e vendimit final nga autoritetet përkatëse. Në rastet ku kërkesa për azil i është refuzuar një azilkërkuesi, ky i fundit ka të drejtë të qëndrojë në qendër nëse e apelon vendimin.<sup>19</sup> Siç përcaktohet dhe në nenin 30 pika 2(b) të ligjit 121/2014: *"Azilkërkuesit i garantohet e drejta e strehimit, e ushqimit, e kujdesit shëndetësor dhe shërbimeve të tjera publike për nevoja ngushtësisht vetjake, të ofruara në qendrën kombëtare pritëse për azilkërkuesit"*. Këto shërbime janë të njëjta me ato që gjenden të listuara dhe në DKP e BE. Neni 32 i liston këto shërbime, ku parashikohet që qendra në bashkëpunim me institucione të tjera apo organizata duhet të mundësoj shërbime edukative dhe ndihmë ligjore falas për të gjithë azilkërkuesit që ndodhen në qendër.

Në Shqipëri ka vetëm një Qendër Pritëse për azilkërkuesit, e vendosur në Babrru. Bazuar dhe në procedurën e Drejtorisë së Azilit siç është parashikuar dhe nga Udhëzimi Nr. 611, *"Për procedurën dhe rregullat që aplikohen nga autoriteti përgjegjës kufitar për dërgimin e*

<sup>19</sup>VKM Nr. 332 " Për Organizimin dhe Funkcionimin e Qendrës Kombëtare Pritëse për Azilkërkuesit", Neni 2



ALBANIA

Law Journal

ISSN 2523-1774

LAWJOURNAL.AL

Numri 6

Prill 2018

*çështjeve të azilit tek autoriteti përgjegjës për azilin dhe refugjatët", nëse i huaji klasifikohet si një azilkërkues, Autoriteti përgjegjës për Kufirin dhe Migracionin në fund të procedurës duhet ta dërgoj personin në fjalë në Qendrën Kombëtare Pritëse për Azilkërkuesit<sup>20</sup> Raporti i KE për 2018 vlerëson: "Gjatë periudhës së raportimit Shqipëria i ka rritur dhe fuqizuar kapacitetet e saj pritëse për azilkërkuesit, si në zonat kufitare ashtu dhe në Tiranë. Qendra Kombëtare Pritëse në Tiranë (Babrru) është rinovuar. Shqipëria ka vetëm një qendër pritëse për migrantët e parregullt në Karrec më një kapacitet prej 150 vetash. Përmirësime të shumta janë bërë për të mundësuar që ambientet të jenë në standardet e nevojshme. Gjithsesi, vazhdon të jetë problematike fakti që nuk ka një ambient për të miturit e pashoqëruar."<sup>21</sup>*

Neni 3 i KEDNj është i rëndësishëm edhe për vlerësimin e kushteve të qëndrimit të azilkërkuesve apo refugjatëve. Siç u përmend dhe më sipër ka pasur raste sidomos kundër Greqisë në lidhje me këto kushte ku personat janë ankuar duke vlerësuar kushtet atje të renda dhe të papërshtatshme për një jetesë normale. Neni 3 i KEDNj e vlerëson si keqtrajtim nëse kushtet minimale të parashikuara në ligj nuk ofrohen në këto vende.

Në rastin shqiptar, gjatë 2012-2014 janë miratuar dhe disa vendime për zbatim më të suksesshëm dhe efektiv të legjislacionit, si:

- i. **VKM Nr. 513 datë 13.06.2013** "Mbi përcaktimin e kriterëve, procedurave dhe dokumentacionit për hyrjen, qëndrimin dhe trajtimin e të huajve në Republikën e Shqipërisë";
- ii. **VKM Nr. 265 datë 7.5.2014** "Për përjashtimin nga detyrimi për pajisje me leje pune dhe certifikatë regjistrimi në punë për shtetasit e Republikës së Kosovës dhe shtetasit e Republikës së Serbisë të përkatësisë etnike shqiptare;
- iii. **VKM Nr. 76, 77, 70, 69, 68, 67, 66, 85, 84, 83, 82, 81, 80, 79, 78, 74 dhe 75**, datë 12.02.2014, "Për përcaktimin e kriterëve, të dokumentacionit e të procedurës për pajisjen, refuzimin, ripërtëritjen dhe anulimin e lejes së punës" duke përfshirë të gjitha format e punësimit.

Një nga ndryshimet e rëndësishme dhe pozitive lidhet me uljen e afatit të nevojshëm që i duhet autoriteteve shtetërore për të marrë vendimin pas marrjes së ankimit/kërkesës për apel nga i huaji :nga 60 ditë është bërë në 30 ditë. Për më tepër kërkesa për apelim tashmë drejtohet direkt ndaj institucioneve që e kanë nxjerrë vendimin. Një tjetër ndryshim thelbësor është dhe miratimi i Ligjit të ri për Shërbimin Ligjor Falas Nr. 111, miratuar në 2017, ku përfshihen si përfitues të ndihmës ligjore falas edhe të huajt një kategori kjo që nuk ishte e parashikuar në ligjin e mëparshëm Nr. 10 039/2008. Neni 10 i Ligjit 111/2017 ndër të tjera përcakton që subjektet që përfitojnë nga ndihma juridike janë: "b) shtetasit e huaj ose personat pa shtetësi, të cilët qëndrojnë në territorin e Republikës së Shqipërisë për një periudhë të përkohshme ose të

<sup>20</sup> Qeveria e Shqipërisë, Kontributi i shtetit shqiptar – Raporti Vjetor i Komisionit European 2016 – Inputi I, për periudhën: Shtator 2015 – Maj 2016

<sup>21</sup> Komisioni European, Raporti për Shqipërinë 2018, fq. 38



*përhershme dhe janë të pajisur me leje qëndrimi, në përputhje me legjislacionin në fuqi për të huajt; ç) azilkërkuesit, personat që gëzojnë statusin e refugjatit dhe personat që janë në proces ankimi të vendimeve administrative dhe/ose gjyqësore për refuzimin e aplikimit për azil ose revokimin e vendimit të statusit të refugjatit”. Ndryshe dhe nga ligji 77/2014 që amendonte Ligjin 10 039/2008, ligji i ri përmend në mënyre specifike dhe kategorinë e refugjatëve.<sup>22</sup>*

## V. PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME

Mbetet me rëndësi fakti që kuadri ligjor mbi migracionin në Shqipëri është përditësuar dhe përmirësuar me qëllim parësor respektimin e të drejtave dhe lirive të migrantëve, qofshin të rregullt apo të parregullt. Ndërkohë, zbatimi i këtij kuadri mbetet akoma problematik pasi ka mangësi sa i përket institucioneve dhe mekanizmave të nevojshme për zbatimin plotë të tyre, që duhen ngritur në vazhdimësi apo përmirësuar ato që janë sot. Miratimi i një Strategjie Kombëtare për Migracionin mbetet një nga masat që shteti shqiptar duhet të ndër marrë, pasi edhe pse e konsideruar si prioritet duket që deri më tani nuk është realizuar. Në këtë drejtim Strategjia është rekomanduar si thelbësore dhe mjaft e rëndësishme si nga Avokati i Popullit i Shqipërisë, ashtu edhe nga tre raportet e fundit të Komisioni European për Shqipërinë. Në 2015 Raporti i KE theksoi që: *“Mungesa e një Strategjie kombëtare ndërsektorale për migracionin mbetet një problem shqetësues për këtë fushë”*. Me tone shqetësuese shprehet dhe Raporti i KE për 2016: *“Mungesa e një strategjie kombëtare për migracionin që nga viti 2010 është një çështje shqetësuese”*. Raporti i fundit i KE, ai i vitit 2018 vendos ndër të tjera dhe një afat për shtetin shqiptar për realizimin e strategjisë, teka thekson nevojën dhe rëndësinë që ajo ka: *“Qeverisë i mungon një strategji e plotë dhe gjithëpërfshirëse për migracionin. Strategjitë kombëtare, ajo për migracionin dhe ajo për riintegrimin e qytetarëve shqiptarë të kthyer kanë përfunduar respektivisht në vitin 2010 dhe 2015. Ministria e Brendshme ka filluar punën për një strategji të re ndërsektorale e cila duhet të miratohet në 3-mujorin e fundit të vitit 2018.”*<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Ligji Nr. 111/2017, “Për Ndhimën Juridike të Garantuar nga Shteti”: <https://www.parlament.al/wp-content/uploads/2017/12/ligj-nr.-111-dt.-14.12.2017.pdf>

<sup>23</sup> Ibid, fq. 37