



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



CommDH/IssuePaper(2013)1
Original: English

Strasbourg, tetor 2013

E drejta për t'u larguar nga një vend

Dokument tematik

nga Këshilli i Evropës Komisioneri për Të Drejtat e Njeriut

Dokumentet tematike autorizohen dhe botohen nga Komisioneri për të Drejtat e Njeriut me synimin që të ndihmojnë debatin dhe reflektimin mbi çështje të rëndësishme të aktualitetit, që lidhen me të drejtat e njeriut. Shumë prej tyre përmbajnë, gjithashtu, rekomandime të Komisionerit për trajtimin e shqetësimeve që janë identifikuar. Njëherazi, opinionet e shprehura në këto dokumente teknike nuk pasqyrojnë domosdoshmërisht qëndrimin e Komisionerit.

Dokumentet tematike gjenden në faqen e Internetit të Komisionerit: www.commissioner.coe.int

Falënderim:

Ky dokument tematik u përgatit nga Elspeth Guild, Profesore Jean Monnet ad personam e së Drejtës Evropiane për Imigracionin, Universiteti i Radboud-it, Nijmegen.

Përmbajtja

<i>Përmbledhje</i>	4
<i>Hyrje</i>	8
<i>Pjesa 1 – E drejta e gjithkujt për t’u larguar nga çdo vend, duke përfshirë të vetin</i>	10
Instrumentet e Kombeve të Bashkuara për të drejtat e njeriut	10
Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut.....	12
Panorama e jurisprudencës së Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut në lidhje me të drejtën për t’u larguar	13
Jurisprudenca e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut në lidhje me kufizimet e brendshme mbi lëvizjen	15
E Drejta e Bashkimit Evropian për lëvizjen e lirë të të gjithë qytetarëve	17
Përfundim	18
<i>Pjesa 2 – E drejta për të kërkuar dhe përfituar azil</i>	19
Kudri ndërkombëtar	19
Kudri Evropian i të Drejtave të Njeriut	23
Përfundim	24
<i>Pjesa 3 – E drejta e të huajve për t’u larguar nga çdo vend ku ata janë rezidentë ose të pranishëm</i>	25
Kudri i Kombeve të Bashkuara.....	25
Kudri evropian.....	26
Përfundim	27
<i>Pjesa 4 – Diskriminimi i ndaluar në lidhje me të drejtën për t’u larguar nga çdo vend</i>	28
Përfundim	30
<i>Pjesa 5 – situata në Ballkanin Perëndimor</i>	31
Përfundim	37
<i>Pjesa 6 – Si ndikon eksternalizimi i politikave për kontrollin e kufijve nga BE mbi të drejtën për t’u larguar nga çdo vend</i>	40
Vizat.....	41
Sanksionet mbi transportuesit	42
Marrëveshjet e ripranimit.....	43
Prapësimet (Push-backs).....	44
Përfundim	46

Përmbledhje

Ky dokument tematik ka në qendër të tij të drejtën e personit për t'u larguar nga çdo vend, duke përfshirë të vetin, e drejtë që garantohet shprehimisht në Nenin 2 të Protokollit Nr.4 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut. E drejta e gjithkujt për t'u larguar nga një vend, si nga vendi shtetas i të cilit është, ashtu edhe nga vendi i qëndrimit, është një parakusht i nevojshëm për ushtrimin e disa të drejtave të tjera të njeriut, veçanërisht i së drejtës për mbrojtje ndërkombëtare nga tortura, trajtimi ose dënimi çnjerëzor dhe poshtërues. Shtetet kanë të drejtë të vendosin kufizime mbi të drejtën për t'u larguar nga një vend në rastet kur ato justifikohen në përputhje me Konventën dhe interpretimet e Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut (Gjykata). Sfidat evropiane, veçanërisht në lidhje me të drejtën e personave për t'u larguar nga vendi i tyre, shfaqen në një larmi formash dhe, në mënyrë të veçantë, nëpërmjet masave që shtetet ndërmarrin, me nxitjen e shteteve të tjera, për zbatimin e politikave të emigracionit dhe kontrollit të kufijve të këtyre të fundit. Ky lloj kufizimi i së drejtës për t'u larguar, i cili mund të shfaqet në trajtën e ligjeve që penalizojnë largimin nga një vend, në rastet kur autoritetet kanë dyshim se individi mund të mos ketë të drejtë të hyjë në mënyrë të ligjshme në vendin e destinacionit, apo në trajtën e parashikimit të veprave penale që lidhen me dëbimin nga një vend tjetër, krijon pengesa serioze për ushtrimin e së drejtës së çdokujt për t'u larguar nga vendi i tij.

Dokumenti tematik përbëhet nga gjashtë pjesë, si më poshtë: e drejta e gjithkujt për t'u larguar nga çdo vend, duke përfshirë të tijin; e drejta për të kërkuar dhe përfituar azil; e drejta e të huajve për t'u larguar nga një vend, ndalimi i diskriminimit në lidhje me të drejtën për t'u larguar; situata në Ballkanin Perëndimor; ndikimi që ka mbi të drejtën për t'u larguar nga vendi eksternalizimi i politikave të kontrollit të kufijve nga ana e BE-së.

E drejta e gjithkujt për t'u larguar nga çdo vend, duke përfshirë të tijin

Kjo e drejtë mishërohet në shumicën e instrumenteve më të rëndësishme të të drejtave të njeriut dhe synon të sigurojë që njerëzit të mund të lëvizin lirshëm duke përfshirë edhe lëvizjen jashtë vendit në të cilit ndodhen, pa hasur në pengesa të papërligjura. Shtetet lejohen të vendosin kufizime mbi të drejtën për t'u larguar, me kusht që këto kufizime të jenë të nevojshme dhe t'i nënshtrohen testit të proporcionalitetit. Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut ka një jurisprudencë të gjerë lidhur me të drejtën për t'u larguar, me të drejtën e lirisë së lëvizjes brenda vendit, si dhe me kufizimet që shtetet vendosin mbi këto të drejta. Së fundmi, Gjykata ka marrë në shqyrtim një ndalim udhëtimi të vendosur kundër një individi për shkak se ai ishte dëbuar nga një vend tjetër. Në thelb të çështjes ishte qëllimi që kishte shteti në vendosjen e një kufizimi të tillë kundër një personi, bazuar në dëbimin e tij. Meqenëse ndalimi i udhëtimit nënkupton që individi nuk mund të bëjë asnjë udhëtim dhe, meqenëse qëllimi i parashtruar nga shteti në fjalë ishte se kjo masë ulte rrezikun që shtetas të tjerë të tij të bëheshin objekt i pengesave për të hyrë në shtetin tjetër, Gjykata mori në shqyrtim legjitimitetin e këtyre qëllimeve përkundërt Nenit 2 të Protokollit Nr.4 të Konventës. Joshja e vendeve për t'u ndaluar shtetasve të tyre largimin nga vendi me qëllim që të kënaqin një vend të huaj, jo gjithmonë pajtohet me të drejtën e individit për t'u larguar nga një vend.

E drejta për të kërkuar dhe përfituar azil

Ndërkohë që e drejta për të kërkuar azil parashikohet nga Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut dhe e drejta për të përfituar azil në shumë instrumente ndërkombëtare, shtetet që kërkojnë të përndjekin shtetasit e tyre, shpesh përpiqen të ndalojnë largimin e tyre nga vendi. Ndalimi që u bëhet këtyre njerëzve për t'u larguar nga vendi, shpesh justifikohet nga shtetet si masë për të ndaluar kërkesat e shtetasve të tyre për azil në një vend tjetër, me arsyetimin se këto kërkesa janë të papërligjura dhe kërkimi i azilit nga ana e tyre njollos reputacionin e shtetit. Në rast se një person nuk mund të largohet nga vendi i tij/i saj dhe të mbërrijë në një vend tjetër për të kërkuar azil, ai/ajo as nuk mundet të fillojë të ushtrojë të drejtën për azil. Nëse një kërkesë për mbrojtje ndërkombëtare është e përligjur apo jo, është një çështje për të cilën vendosin autoritetet e vendit në të cilin bëhet aplikimi dhe që nuk mund të merret përsipër nga autoritetet e vendit të origjinës.

E drejta e të huajve për t'u larguar nga një vend

Të drejtën për t'u larguar nga një shtet e kanë jo vetëm shtetasit e tij, por edhe të huajt. Shtetet nuk mund të vendosin pengesa për mënyrën se si të huajt largohen prej tyre, pavarësisht nga vendi ku këta të huaj kërkojnë të shkojnë. Mbajtja e të huajve në kushtet e heqjes së lirisë, për arsye se janë dëbuar nga vende të tjera apo sepse autoritetet e shtetit i frikësohen kthimit të tyre në vendin prej të cilit janë dëbuar, nuk përbën shkak të pranueshëm për mbajtjen e tyre si të burgosur apo për cënimin e të drejtës për t'u larguar nga shteti.

E drejta për t'u larguar dhe diskriminimi i ndaluar

Një nga aspektet më shqetësuese që vihet re në Evropë, në lidhje me ndërhyrjet tek e drejta për t'u larguar, janë të dhënat se këto masa janë ndërmarrë ndaj grupeve të caktuara etnike, veçanërisht ndaj romëve. Neni 14 i Konventës ndalon diskriminimin për shkaqe të tilla, si seksi, raca, ngjyra, gjuha, feja, mendimet politike apo çdo mendim tjetër, origjina kombëtare ose shoqërore, përkatësia në një minoritet kombëtar, pasuria, lindja apo çdo situatë tjetër. Nëse zyrtarët e shteteve dyshojnë se persona nga grupe të caktuara etnike kanë më shumë gjasa të ushtrojnë të drejtën për t'u larguar dhe, për pasojë, të drejtën për të kërkuar dhe përfituar azil, kjo veçse përforcon shqetësimet ndërkombëtare se pjesëtarët e atij grupi entik kanë vërtet nevojë për mbrojtje ndërkombëtare, për shkak se të drejtat nuk u mbrohen plotësisht në vendin e tyre.

Situata në Ballkanin Perëndimor

Liberalizimi i vizave për vendet e Ballkanit Perëndimor është shoqëruar, në disa vende të BE-së, me shqetësimin se shtetasit e këtyre shteteve po 'abuzojnë' me liberalizimin dhe po hyjnë në BE për periudha kohore, aktivitete apo arsye që nuk ishin pjesë e parashikimeve apo qëllimeve të programit. Rritja gjatë viteve të fundit e numrit të azilkërkuësve nga Ballkani Perëndimor në disa vende të BE-së ka çuar në intensifikimin e masave ligjore dhe masave të tjera nga ana e qeverive në Ballkanin Perëndimor, të cilat synojnë të menaxhojnë dhe frenojnë rrjedhën e migracionit, përfshirë edhe kërkesat për azil në Evropën Perëndimore. Ndonëse numri i migrantëve nuk është alarmant përballë shifrave të përgjithshme të migracionit në Evropë, masat e marra nga disa shtete të Ballkanit Perëndimor shfaqin një sërë problemesh të rëndësishme që lidhen me përputhshmërinë me standardet e të drejtave të njeriut, duke

përfshirë edhe të drejtën për të kërkuar dhe përfituar azil. Po kështu, ato nuk janë në përputhje as me parimin e mosdiskriminimit, pasi grupi kryesor shoqëror tek i cili synojnë dhe ndikojnë këto masa janë praktikisht romët, të cilët në Ballkanin Perëndimor vazhdojnë të vuajnë nga diskriminimi i institucionalizuar dhe përjashtimi shoqëror.

Si ndikon eskternalizimi i politikave të kontrollit të kufijve nga BE mbi të drejtën për t'u larguar nga një vend

Shtetet anëtare të BE-së kanë ndërmarrë një larmi masash që kanë si efekt ndalimin e largimit të njerëzve nga vendi në të cilin ndodhen, me argumentin se nëse këta njerëz lejohen të largohen, ata mund të hyjnë në Evropë në mënyrë të parregullt. Këto masa variojnë nga detyrimi për t'u pajisur me vizë, i cili ndalon vetëm disa njerëz për t'u larguar nga vendi për të shkuar në shtetin e destinacionit (jo në të gjitha shtetet), sanksionet mbi transportuesit, të ndërthurura me aktivitete ndërlidhëse në aeroporte, ku zyrtarët e shteteve vendosen në shtete të treta dhe këshillojnë transportuesit se cilët pasagjerë duhet të lejojnë të udhëtojnë dhe cilët të refuzojnë, shoqëruar me penalizime për shoqëritë që nuk plotësojnë këto kërkesa (në varësi të kriterëve të përdorura, këto aktivitete mund të përbëjnë diskriminim të ndaluar), deri tek marrëveshjet e ripranimit, të cilat u mundësojnë shteteve anëtare të BE-së që të kthejnë mbrapsht çdokënd, qytetar apo të huaj, i cili gjendet atje në mënyrë të parregullt (që ka kaluar nëpër shtetin tjetër ose është shtetas i tij). Këto marrëveshje shpesh lidhen edhe me masat që duhet të marrë shteti i origjinës të personit për të parandaluar që personat e dëbuar të largohen përsëri. Së fundmi, masat më problematike janë të ashtuquajturat prapësime, (push-backs), ku shtetet ndalojnë largimin e njerëzve nga vendi i tyre duke i zbrapsur ata, zakonisht nga ujërat ndërkombëtare drejt shtetit nga i cili janë nisur, ndonëse këto zbrapsje ndodhin edhe përgjatë kufijve të gjelbër. Këto masa, që po përdoren gjithnjë e më tepër nga disa shtete evropiane, kanë shkallë të ndryshme ndikimi mbi të drejtën për t'u larguar, nga i lehtë deri në shumë problematik. Megjithatë, të gjitha këto masa mund të jenë të dyshimta nëse ndikohen nga elemente të diskriminimit etnik.

Ky dokument tematik arrin në përfundimin se të gjitha shtetet e Këshillit të Evropës duhet të shqyrtojnë dhe rishqyrtojnë, si dhe të harmonizojnë plotësisht ligjet, politikat dhe praktikat me Konventën dhe jurisprudencën e Gjykatës, në lidhje me:

- lëshimin e dokumenteve të udhëtimit dhe ligjshmërinë e pengesave për këtë lëshim;
- vlefshmërinë e ligjeve, politikave dhe praktikave për heqjen apo moslëshimin e dokumenteve të udhëtimit për qytetarët, me qëllim që të sigurohen se ato pajtohen plotësisht me të drejtën për t'u larguar nga çdo vend, të parashikuar në Konventë;
- ato shtete që kanë një historik shkeljesh për sa i takon të drejtës për t'u larguar, duhet të tregojnë vëmendje të posaçme për të siguruar që legjislacioni dhe zbatimi i tij të sillet në standardet e përmbushjes së detyrimeve të tyre për të drejtat e njeriut;
- nuk duhet të ketë diskriminim të drejtpërdrejtë apo të tërthortë për shkak të përkatësisë etnike në lidhje me të drejtën për t'u larguar nga vendi, pavarësisht dyshimeve që mund të kenë zyrtarët e shtetit për qëllimet e njerëzve që largohen;
- shtetet e BE-së duhet të rishikojnë ligjet, politikat dhe praktikat e tyre për kontrollin e kufijve me qëllim që të sigurohen se ato nuk përbëjnë ndërhyrje apo nuk nxisin shtetet e tjera që të ndërhyjnë në të drejtën e çdo njeriu për t'u larguar nga vendi në të cilin ndodhet;

- shtetet e BE-së, veçmas ose së bashku, duhet të ndalojnë me efekt të menjëhershëm, prapësimet të cilat i ndalojnë njerëzit që të largohen nga vendi i tyre i origjinës apo që të arrijnë në BE dhe që të ushtrojnë të drejtën e tyre për të kërkuar dhe gëzuar azil.

Hyrje

Të drejtat e njeriut shprehen në marrëveshje ndërkombëtare, të nënshkruara dhe ratifikuara nga shtetet, me qëllimin e qartë që këto të drejta të garantohen për të gjithë njerëzit brenda juridiksionit të shteteve. E drejta për t'u larguar nga një vend është e drejta për t'u larguar nga një shtet dhe institucionet e tij dhe për të shkuar diku tjetër, ku të njëjtat të drejta të njeriut mund të jenë ose jo të garantuara. Kur njerëzit largohen nga shteti i tyre ata mund të shkojnë në shtete të tjera ose të nisin një udhëtim me anije në drejtim të ujërave ndërkombëtare. Shteti i origjinës (i shtetësisë apo i vendbanimit të tyre) mund t'i paralajmërojë për rreziqet e largimit. Në fakt, shumë vende të Evropës kanë faqe të posaçme interneti të cilat kanë për qëllim të informojnë popullsinë mbi gjendjen e sigurisë në vendet e tjera, në mënyrë që njerëzit të marrin një vendim të informuar kur vendosin për të shkuar diku. Por ajo çka shtetet nuk mund të bëjnë, është t'u ndalojnë shtetasve të tyre largimin (me përjashtim të rrethanave shumë të jashtëzakonshme).

Ky dokument tematik merr në shqyrtim të drejtën për t'u larguar nga një shtet dhe kuptimin e saj si në instrumentet ndërkombëtare të të drejtave të njeriut, ashtu edhe në interpretimet e gjykatave evropiane. Ky dokument tematik merr shkas nga rritja në Evropë e numrit të rasteve të dokumentuara që synojnë të ndalojnë largimin e njerëzve nga një vend. Për këtë arsye, është koha të parashtrihen qartësisht standardet e mbrojtjes së të drejtave të njeriut në lidhje me të drejtën e largimit dhe rëndësia e mbrojtjes së saj.

Me sa duket, ka një numër arsyes pse shtetet rreken të pengojnë largimin e shtetasve të tyre. Të gjitha këto arsye ngrenë probleme të thella për sa i takon respektimit të të drejtave të njeriut. Regjimet që praktikojnë përndjekjen dhe torturën janë po aq të njohura edhe për pengimin apo ndalimin e largimit të viktimave të tyre. Është i mirë-dokumentuar racionalizimi i kujdesshëm që qeveritë e shteteve totalitare u bëjnë udhëtimeve jashtë vendit, siç ka ndodhur edhe në disa pjesë të Evropës Qendrore dhe Lindore para ndryshimeve që nisën me rënien e Murit të Berlinit në 1989. Megjithatë, aktualisht në Evropë, arsyeja më e papranueshme për kufizimin e largimit është se shtetet po përpiqen të vënë në zbatim politikën e imigracionit dhe të kontrollit të kufijve të fqinjëve të tyre. Kjo është, përgjithësisht, situata në vendet fqinje me Bashkimin Evropian. Për shkak se qasja e BE-së ndaj kontrollit të kufijve dhe imigracionit përmban një element të rëndësishëm të inkurajimit, negocimit dhe pagesave ndaj shteteve fqinje, me qëllim që këto të fundit të sigurojnë që personat e padëshiruar të mos mbërrijnë në kufijtë e jashtëm të BE-së, kjo bën që këtyre vendeve në kufi me BE-në, të gjendura nën këtë presion, t'u duhet të kontrollojnë jo vetëm njerëzit që kalojnë nëpër territorin e tyre, por edhe vetë shtetasit e tyre që mund të duan të largohen. Për shembull, duke i privuar qytetarët e tyre nga dokumentet e udhëtimit, shtetet lehtësisht ua vështirojnë njerëzve largimin nga vendi.

Problemi i parë që lind nga përpjekjet për të kënaqur fqinjët e fuqishëm nëpërmjet pengimit të udhëtimit të qytetarëve për në këto vende shkakton probleme të mëtejshme, po aq thelbësore sa edhe shkelja e së drejtës për t'u larguar nga një shtet. I pari ka të bëjë me të drejtën për t'u larguar me qëllim kërkimin e mbrojtjes ndërkombëtare. Njohja dhe mbrojtja e refugjatëve është e mundur vetëm në rastet kur azilkërkuesit janë larguar nga vendi i tyre i origjinës. Një nga shkeljet më të rënda të të drejtave të njeriut, e zakonshme në regjimet totalitare, është mbyllja e kufijve në mënyrë që shtetasit e tyre të mos i shpëtojnë përndjekjes dhe torturës nga autoritetet shtetërore. Për shkak se e drejta ndërkombëtare parashikon njohjen e refugjatëve, si të tillë, vetëm kur ata kanë kaluar një kufi ndërkombëtar ose kur nuk

ndodhen më në vendin e tyre të origjinës apo të vendbanimit të vazhdueshëm, masat që parandalojnë largimin nga shteti i tyre (shpesh bazuar në dyshimin se, nëse largohen, mund të kërkojnë mbrojtje ndërkombëtare) përbëjnë pengesë për ushtrimin e së drejtës për të kërkuar dhe përfituar azil.

Problemi i dytë lidhet ngushtësisht me të parin. Njerëzit që rreken të largohen nga shteti i tyre për shkak të persekutimit ose torturës, kanë një arsye pse e bëjnë këtë. Këta njerëz persekutohen ose torturohen nga autoritete shtetërore apo autoritete që tolerohen nga shteti ose që janë përtej kontrollit të tij për shkaqe të ndryshme – sipas Konventës për Refugjatët shkaqet janë: raca, feja, kombësia, mendimet politike apo përkatësia në një grup të caktuar shoqëror. Veçanërisht për rastet kur një person mundohet t'i shpëtojë torturës, Konventa e Kombeve të Bashkuara kundër Torturës nuk parashikon ndonjë kërkesë që individit të tregojë arsyen për trajtimin e tij apo të saj. Për të gëzuar të drejtën e mbrojtjes në kuadrin e instrumenteve të mbrojtjes ndërkombëtare nuk është e nevojshme që njerëzit të jenë përzgjedhur një nga një për t'u përndjekur. Diskriminimi i akumuluar për shkak të prejardhjes etnike mund të arrijë nivelin e persekutimit ose trajtimit apo dënimit që mund të kategorizohet si çnjerëzor apo poshtërues. Po kështu, nuk është e nevojshme që të ekzistojë dashja/qëllimshmëria nga ana e shtetit që dikush të përfitojë mbrojtje ndërkombëtare. Mosveprimi i shtetit, siç mund të jetë dështimi në hetimin apo dënimin e pogromeve kundër komuniteteve të pakicës, të cilat rezultojnë në vrasje, shkatërrim prone, apo mjerim të pjesëtarëve të pakicës, mund të shërbejë si arsye për mbrojtjen ndërkombëtare të viktimës. Njerëzit që përpiqen t'i shpëtojnë dhunës në shtetin e tyre kanë të drejtë të largohen nga ky shtet dhe të kërkojnë mbrojtje ndërkombëtare diku tjetër.

Në një vend nuk janë vetëm shtetasit e tij që, për shkak të bezdisë që mund t'u krijohet vendeve fqinje, ndjejnë dorën e gjatë të shtetit teksa përpiqen të largohen. Edhe të huajt mund ta gjejnë veten të bllokuar në një vend, me dokumente të konfiskuara dhe, shumë shpesh, edhe në kushtet e ndalimit administrativ. Kjo nuk bëhet gjithmonë me qëllimin për t'i kthyer në vendet e origjinës, pasi për këtë, shpesh, nuk ndërmerren hapa realë. Arsyeya e dytë mund të jetë se ata kthehen mbrapsht nga një shtet fqinjë në një vend të ndërmjetëm, me argumentin se këta individë kanë hyrë në territorin e këtij të fundit pas një periudhe qëndrimi në shtetin e parë. Një nga arsyet për mbajtjen e personave në kushte burgimi mund të jetë që ata të mos përpiqen të kalojnë në shtetin fqinj, vendi ku dëshirojnë të shkojnë. Në fakt, shpenzimet e qendrave të mbyllura ku mbahen personat në situata të tilla, shpesh mbulohen me fonde nga shteti fqinj, të akorduara posaçërisht për këtë qëllim.

Në qendër të këtij dokumenti tematik është problemi i zhvendosjes së politikave të kontrollit të kufijve dhe imigracionit në Evropë dhe ndikimet që kjo dukuri ka sjellë mbi të drejtat e njeriut në rajon dhe më gjerë. Pesha kolektive e 28 shteteve anëtare të Bashkimit Evropian nuk është dobësuar aspak përkundrejt vendeve fqinje, veçanërisht kur bëhet fjalë për financime të mirë-organizuara. Politikat e BE-së në këtë fushë synojnë, në mënyrë të posaçme, vendet fqinje, me qëllim që t'i bindin këto të fundit të realizojnë kontroll të kufijve për të ulur numrin e personave potencialisht të padëshirueshëm në BE, para se ata të mbërrijnë atje. Ndërkaq, pre e politikave të tilla mund të bëhen edhe të drejtat e njeriut që u përkasin atyre njerëzve që jetojnë apo udhëtojnë nëpër këto vende. Në këto kushte, a janë përgjegjëse vetëm shtetet që zbatojnë politikat në shkelje të detyrimeve për respektimin e të drejtave të njeriut, apo edhe shtetet që i nxisin ato?

Këto çështje përbëjnë thelbin e këtij dokumenti tematik. Në dekadën e dytë të shekullit të 21-të, shumë njerëz mendonin se spektri i vendeve që pengojnë largimin e shtetasve të tyre ishte larguar tashmë nga Evropa. Kjo çështje kishte qenë e rëndësishme për të drejtat e njeriut gjatë Luftës së Ftohtë, por me

rënien e Murit të Berlinit dhe mbarimin e Luftës së Ftohtë, dukej sikur në shtetet liberale kjo lloj sjelljeje nuk shfaqej më. Për fat të keq, 20 vjet më vonë, ne vëmë re zhvillime të politikave të cilat imitojnë pengesat për lëvizjen e njerëzve të përdorura gjatë Luftës së Ftohtë, dhe që vihen në zbatim me kërkesë të atyre shteteve që kanë qenë ndër më kritiket kur kjo praktikë ndiqej nga regjimet komuniste.

Pjesa 1 – E drejta e gjithkujt për t’u larguar nga çdo vend, duke përfshirë të vetin

Instrumentet e Kombeve të Bashkuara për të drejtat e njeriut

Zanafilla e së drejtës për t’u larguar nga çdo vend gjendet në Nenin 13.2 të Deklaratës Universale të të Drejtave të Njeriut: “Gjithkush ka të drejtë të largohet nga cilido vend, përfshirë këtu edhe të vetin si dhe të kthehet në vendin e vet.”¹ Në përputhje me praktikën e Kombeve të Bashkuara për të drejtat e njeriut, Deklarata mori një formë më të detajuar në Nenin 12.2 të Paktit Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike (ICCPR):² “Gjithkush është i lirë të largohet nga cilido vend, duke përfshirë të tjin.” Komiteti i të Drejtave të Njeriut i Kombeve të Bashkuara në vitin 1999, në Komentin e tij të Përgjithshëm Nr. 27³ ka orientuar kuptimin e Nenit 12.2 të ICCPR-së, duke nisur me sqarimin se ushtrimi i së drejtës “nuk mund të varet nga qëllimet specifike të individit apo nga periudha që ai vendos të qëndrojë jashtë vendit” (paragrafi 8).

Komiteti i Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Njeriut pranon se, që e drejta e personit për t’u larguar nga vendi i vet të jetë efektive, shteti duhet të pajisë individin me dokumente udhëtimi, dhe veçanërisht, me pasaportë: “Meqenëse për udhëtimet ndërkombëtare zakonisht janë të nevojshme dokumente të përshtatshme udhëtimi dhe, veçanërisht pasaporta, e drejta për t’u larguar nga cilido vend duhet të përfshijë edhe të drejtën për t’u pajisur me dokumentet e nevojshme të udhëtimit. Lëshimi i pasaportave është, përgjithësisht, detyrë e shtetit shtetësinë e të cilit mban individin. Refuzimi nga një shtet i lëshimit të pasaportës ose i zgjatjes së vlefshmërisë së saj ndaj një shtetasi që jeton jashtë mund të privojë këtë person nga e drejta për t’u larguar nga shteti i vendbanimit dhe për të udhëtuar në një vend tjetër.” (paragrafi 9). Kështu, e drejta e individit për t’u larguar nga vendi i vet, e parashikuar në Nenin 12.2 të ICCPR-së përfshin një detyrim të qartë për shtetet: lëshimin e dokumenteve, si edhe një detyrim pasiv: të mos u nxjerrin pengesa individëve që kërkojnë të largohen.

Neni 12.3 i ICCPR-së u lejon shteteve të vendosin kufizime mbi të drejtën e largimit, me kusht që këto kufizime të jenë të parashikuara me ligj dhe të nevojshme për të mbrojtur sigurinë kombëtare, rendin publik (*ordre public*), shëndetin dhe moralin publik, të drejtat dhe liritë e të tjerëve si dhe kur këto kufizime janë në përputhje me të drejtat e tjera të njohura në ICCPR. Të gjitha kufizimet e së drejtës për t’u larguar duhet të interpretohen në mënyrë të ngushtë. Në Komentin e Përgjithshëm Nr. 27, Komiteti për të Drejtat e Njeriut tërheq vëmendjen se këto kufizime nuk duhet të çenojnë thelbin e së drejtës dhe se nuk duhet të ketë përmbysje të raportit mes normës dhe përjashtimit. Kufizimet duhet të respektojnë kritere të sakta dhe nuk duhet t’u lejojnë diskrecion të pakufizuar atyre që janë përgjegjës për zbatimin e

1. Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut, miratuar dhe shpallur me Rez. 217 A (III) të A.P., 10 dhjetor 1948, Neni 13.

2. Të gjitha shtetet anëtare të Këshillit të Evropës janë palë nënshkruese të ICCPR-së.

3. Gjendet: www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/6c76e1b8ee1710e380256824005a10a9, accessed 14 maj 2013.

tyre (paragrafi 13). Edhe në rastet kur ekziston një qëllim i lejueshëm, kufizimet duhet të jenë të nevojshme për mbrojtjen e këtij qëllimi (paragrafi 14). Për më tepër, parimi i proporcionalitetit duhet të zbatohet jo vetëm në ligj, por edhe në praktikat administrative (paragrafi 15).

Së fundmi, në Komentin e Përgjithshëm Nr.27 Komiteti i Kombeve të Bashkuara paralajmëron se “zbatimi i kufizimeve të lejueshme sipas Nenit 12, paragrafi 3, duhet të jetë në përputhje me të drejtat e tjera të parashikuara në Pakt si dhe me parimet themelore të barazisë dhe mosdiskriminimit. Kështu, do të përbënte një shkelje të qartë të Paktit, nëse të drejtat e parashikuara në nenin 12, paragrafët 1 dhe 2, do të kufizoheshin duke bërë dallime të çfarëdo natyre, si për shembull, për shkak të racës, ngjyrës, seksit, gjuhës, fesë, mendimeve politike apo çdo mendim tjetër, origjinës kombëtare apo shoqërore, pasurisë, lindjes apo çdo lloj situatë tjetër” (paragrafi 18). Diskriminimi për shkak të prejardhjes etnike ndalohet bazuar në përcaktimin “situatë tjetër”. Ky aspekt është veçanërisht i rëndësishëm për problemin që merr në diskutim ky dokument tematik.

Komiteti i Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Njeriut, në cilësinë e organit për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve, parashikuar në Protokollin Opsional të ICCPR-së, ka marrë në shqyrtim, në disa raste, Nenin 12.2 dhe 12.3.⁴ Komiteti ka ruajtur të njëjtin qëndrim me atë që është shprehur në Komentin e Përgjithshëm Nr. 27, se refuzimi për të lëshuar pasaporta përbën shkelje të Nenit 12.2.; rrjedhimisht, çdo shtet që ndërmerr një masë të tillë duhet ta justifikojë atë sipas parashikimit të Nenit 12.3 të ICCPR-së.⁵ Në lidhje me justifikimet, Komiteti ka vlerësuar se mosofrimi i shërbimit të lëshimit të pasaportës (pra, aksesit për të marrë një pasaportë) për personat që nuk kanë kryer ende plotësisht shërbimin ushtarak, nuk bie gjithmonë në kundërshtim me Nenin 12.2.⁶

E drejta për t’u larguar nga cilido vend parashikohet edhe në traktakte të tjera të Kombeve të Bashkuara. Konventa e Kombeve të Bashkuara e vitit 1966 për eliminimin e çdo forme të diskriminimit racial⁷, në Nenin 5, përmban ndalimin e diskriminimit racial në ushtrimin e së drejtës për t’u larguar nga vendi:

“Në përputhje me detyrimet themelore të përcaktuara në Nenin 2 të kësaj Konvente, shtetet palë marrin përsipër të ndalojnë dhe të eliminojnë të gjitha format e diskriminimit racial dhe t’i garantojnë gjithkujt, pa asnjë dallim për shkak të racës, ngjyrës, origjinës kombëtare apo etnike, të drejtën e barazisë përpara ligjit, veçanërisht në ushtrimin e të drejtave të mëposhtme:

...

(ii) E drejta e personit për t’u larguar nga çdo vend, duke përfshirë edhe të vetin si dhe e kthimit në vendin e vet;”

Diskriminimi racial në Konventë përkufizohet si çdo dallim, përjashtim, kufizim, apo preferencë që bazohet në racën, ngjyrën, prejardhjen ose origjinën kombëtare e etnike që ka për qëllim apo efekt të shkatërrojë ose komprometojë njohjen, gëzimin apo ushtrimin, në kushte barazie, të lirive dhe të drejtave themelore të njeriut në fushën politike, ekonomike, shoqërore, kulturore ose në çdo fushë tjetër të jetës publike (Neni 1.1).

4. Harvey, Colin and Barnidge, Robert Jr (2005), *The right to leave one’s own country under international law*, Komisioni Global për Migracionin Ndërkombëtar.

5. Shih, për shembull *Lichtensztein v. Uruguay*, Komunikimi 77/1980 të cilit i referohemi gjerësisht në vijim.

6. *Peltonen v. Finland*, Komunikimi 492/1992.

7. Të gjitha shtetet anëtare të Këshillit të Evropës janë palë nënshkruese të kësaj konvente.

E drejta për t'u larguar nga çdo vend gjendet e mishëruar edhe në Konventën e Kombeve të Bashkuara mbi të Drejtat e Fëmijës.⁸ Në zbatim të së të drejtës së fëmijës për të qëndruar me prindërit e tij, Neni 10.2 parashikon se "Shtetet Palë respektojnë të drejtën e fëmijës dhe të prindërve të tij për t'u larguar nga çdo vend, përfshirë edhe të vetin, si dhe të kthehen në vendin e tyre. E drejta për t'u larguar nga çdo vend bëhet objekt kufizimesh vetëm në rastet e përcaktuara me ligj, të cilat janë të nevojshme për të mbrojtur sigurinë kombëtare, rendin publik (ordre public), shëndetin dhe moralin publik ose të drejtat dhe liritë e të tjerëve dhe që janë në përputhje me të drejtat e tjera që njihen nga kjo Konventë." Në mënyrë të ngjashme, Konventa Ndërkombëtare për Mbrojtjen e të Drejtave të të Gjithë Punëtorëve Migrantë dhe Anëtarëve të Familjeve të Tyre⁹, e vitit 1990, në Nenin 8.1 parashikon "punëtorët migrantë dhe anëtarët e familjeve të tyre janë të lirë të largohen nga çdo shtet, duke përfshirë edhe shtetin e tyre të origjinës. Kjo e drejtë bëhet objekt kufizimesh vetëm në rastet e parashikuara me ligj, të cilat janë të nevojshme për mbrojtjen e sigurisë kombëtare, rendit publik, (ordre public), shëndetit dhe moralit publik si dhe të drejtave dhe lirive të të tjerëve dhe që janë në përputhje me të drejtat e tjera që njihen në këtë pjesë të Konventës."

Në të gjitha këto konventa për të drejtat e njeriut, ngjashmëria në formulimet e së drejtës për t'u larguar nga çdo vend, duke përfshirë vendin e vet, dëshmon për rëndësinë e kësaj të drejte si dhe për qëllimin e ruajtjes së koherencës në interpretimin dhe zbatimin e saj nga shtetet.

Konventa e Kombeve të Bashkuara e vitit 2000 kundër Krimit Ndërkombëtar të Organizuar përmban dy protokolle të cilat kanë lidhje me të drejtën për t'u larguar nga çdo vend: Protokollin mbi parandalimin, pengimin dhe ndëshkimin e trafikimit të personave, veçanërisht të grave dhe fëmijëve, si dhe protokollin kundër trafikimit të migrantëve në rrugë tokësore, detare dhe ajrore. Të dy këto protokolle kanë ndikim tek e drejta e personave për t'u larguar nga çdo vend. Protokollin për trafikimin e personave u kërkon shteteve të penalizojnë personat që i detyrojnë të tjerët të shpërngulen për qëllime shfrytëzimi. Protokollin ka një numër dispozitash që synojnë të sigurojnë mbrojtje për këto viktime. Neni 8 i protokollit parashikon riatdhësimin e viktimës në vendin e shtetësisë apo të qëndrimit të përhershëm. Zbatimi i kësaj dispozite nga shtetet palë duhet të bëhet në përputhje me të drejtën e individit për t'u larguar. Protokollin kundër trafikimit të personave në rrugë tokësore, detare apo ajrore u kërkon shteteve të cilësojnë si vepra penale trafikimin ndërkufitar të migrantëve dhe veprimtari të tjera që lidhen me të, si p.sh. prodhimi i dokumenteve të falsifikuara, etj. Në mënyrë të posaçme, Neni 5 përcakton se, në bazë të këtij protokollin, migrantët nuk do të bëhen objekt i ndjekjes penale.

Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut

Vendi i veçantë që zë Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut në hierarkinë e normave për të drejtat e njeriut në Evropë është i padiskutueshëm.

Të 47 shtetet anëtare të Këshillit të Evropës e pranojnë këtë tekst për të drejtat e njeriut si thelbin e të qenit anëtarë të Këshillit të Evropës. Rëndësia dhe serioziteti i detyrimit për t'i siguruar gjithkujt, brenda juridiksionit të tyre, të drejtat e parashikuara në Konventë pranohet nga të gjitha vendet anëtare. Kjo përforcohet edhe nga detyrimi që kanë të gjitha këto shtete që të pranojnë të drejtën e çdo individit për ankimim pranë Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, në rastet kur ai pretendon se të drejtat e tij/saj, ashtu siç parashikohen në Konventë, janë shkelur nga një ose më shumë shtete.

8. Të gjitha shtetet anëtare të Këshillit të Evropës janë palë në këtë Konventë.

⁹ Katër shtete anëtare të Këshillit të Evropës e kanë nënshkruar dhe ratifikuar këtë konventë: Shqipëria, Azerbajxhani, Bosnja dhe Hercegovina dhe Turqia. Dy të tjera e kanë nënshkruar, por nuk e kanë ratifikuar ende: Mali i Zi dhe Serbia.

Konventa nuk e ka të parashikuar të drejtën për t'u larguar nga çdo vend që në fillesat e saj . Kjo e drejtë shfaqet fillimisht në Nenin 2.2 të Protokollit Nr.4 të Konventës, i cili ka hyrë në fuqi në vitin 1968. Deri më tani, vetëm Greqia dhe Zvicra nuk e kanë nënshkruar këtë protokoll, ndërsa Turqia dhe Mbretëria e Bashkuar nuk e kanë ratifikuar ende. Neni 2.2 fillimisht përcakton “çdo person është i lirë të largohet nga çdo vend, duke përfshirë të tjin”. Në vijim, Neni 2.3 parashikon “Ushtrimi i këtyre të drejtave nuk mund të bëhet objekt i kufizimeve të tjera nga ato të parashikuara në ligj dhe të domosdoshme në një shoqëri demokratike për sigurimin kombëtar ose sigurinë publike, ruajtjen e rendit publik, parandalimin e veprave penale, mbrojtjen e shëndetit apo të moralit, ose mbrojtjen e të drejtave dhe të lirive të të tjerëve”. Edhe në Konventë, ashtu si në instrumentet e Kombeve të Bashkuara, formulimi i kësaj të drejte është bërë në përputhje me konventat përkatëse të Kombeve të Bashkuara. Po kështu, edhe kufizimet janë formuluar në mënyrë të ngjashme.

Panorama e jurisprudencës së Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut në lidhje me të drejtën për t'u larguar

Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut mund të pranojë kërkesën e një individi që pretendon shkelje të të drejtave të tij të parashtruara në Konventë (dhe protokolle), pasi janë shteruar mjetet e brendshme. Në periudhën 2006 deri 2012¹⁰ Gjykata ka nxjerrë një numër vendimesh që lidhen me Nenin 2 të Protokollit Nr.4 të Konventës, pra, me të drejtën e individit për t'u larguar nga shteti i vet dhe me të drejtën për të lëvizur lirisht brenda tij. Për qëllimet e këtij dokumenti tematik janë të rëndësishme tri gjykime që lidhen me lirinë e lëvizjes së brendshme, pasi përfundimi që arriti Gjykata në rastin e parë ishte se shkelja e së drejtës për të lëvizur lirisht ishte kryer për shkak të origjinës etnike të individit, çka bie ndesh me Nenin 14 të Konventës,¹¹ në rastin e dytë kishte një shkelje të rëndë të shtetit të së drejtës,¹² dhe në rastin e tretë me të drejtën e një qytetari për t'u regjistruar me qëllim ushtrimin e së drejtës për të lëvizur lirisht.¹³ Në të gjitha çështjet e tjera shtetet e paditura kanë qenë pjesë e ish-bllokut sovjetik: çështjet që kishin të bënin me lëvizjen e brendshme janë kundër Ruisë, vendimet për shkelje të së drejtës së individit për t'u larguar nga vendi i tij janë kundër Bullgarisë,¹⁴ Rumanisë¹⁵ dhe Hungarisë.¹⁶ Çështjet kundër shteteve të tjera të Këshillit të Evropës për shkelje të Nenit 2 të Protokollit Nr.4, me pak përjashtime, i përkasin periudhës para vitit 1990.¹⁷

10. Lista e plotë mund të gjendet në paragrafin 29, *Stamose v. Bullgaria*, 27 nëntor 2012, numri i aplikimit 29713/05.

11. *Timishev v. Ruisë*, 13 dhjetor 2005, numrat e aplikimit 55762/00 dhe 55974/00.

12. *Karpacheva dhe Karpachev v. Ruisë*, 27 janar 2011, numri i aplikimit 34861/04.

13. *Tatishvili v. Ruisë*, 22 shkurt 2007, numri i aplikimit 1509/02.

14. *Stamose v. Bullgarisë*, 27 nëntor 2012, numri i aplikimit 29713/05; *Makedonski v. Bullgarisë*, 20 janar 2011, numri i aplikimit 36036/04; *Nalbantski k. Bullgarisë*, 10 shkurt 2011, numri i aplikimit 30943/04; *Pfeifer v. Bullgarisë*, 17 shkurt 2011, numri i aplikimit 24733/04; *Prescher v. Bullgarisë*, 7 qershor 2011, numri i aplikimit 6767/04; *Gochev v. Bullgarisë*, 26 nëntor 2009, numri i aplikimit 34383/03; *Riener v. Bullgarisë*, 23 maj 2006, numri i aplikimit 46343/99. Gjykimi Riener ka të bëjë me shtetësinë e dyfishtë e, rrjedhimisht, dy aspekte të Nenit 2 të Protokollit Nr.4– nga njëra anë e drejta e gjithkujt për t'u larguar nga vendi i tij dhe, nga ana tjetër, e drejta për t'u larguar nga çdo vend (ky aspekt merret parasysh pasi Zj. Ms Riener ishte shtetase austriake që jetonte në Bullgari). Në seksionin 3 merret në shqyrtim e drejta e njerëzve për t'u larguar nga vendet ku nuk janë shtetas.

15. *Sissanis v. Rumanisë*, 25 janar 2007, numri i aplikimit 23468/02.

16. *Földes dhe Földesné Hajlik v. Hungarisë*, 31 tetor 2006, numri i aplikimit 41463/02; *Bessenyei v. Hungarië*, 21 tetor 2008, numri i aplikimit 37509/06.

17. *Shih Napijalo v. Kroacisë*, 13 Nëntor 2003, numri i aplikimit 66485/01, e cila lidhet me ndalimin e udhëtimit si pjesë e ndjekjes penale si dhe *Diamante dhe Pelliccioni v. San Marino*, 27 shtator 2011, numri i aplikimit 32250/08 e cila lidhet me ndalimin e udhëtimit për minorenët.

Të gjitha vendimet e tjera që kanë të bëjnë me të drejtën e çdokujt për t'u larguar nga vendi i vet, me përjashtim të vendimit të fundit, (Stamose, shih poshtë), përfshijnë mosmarrëveshje për detyrime tatimore dhe doganore, veprimtari kriminale dhe ndjekje penale (përfshirë edhe falimentin) brenda shtetit. Jurisprudenca më e hershme ka të bëjë me detyrimet për kryerjen e shërbimit ushtarak, sëmundjet mendore dhe minorenët. Vendimi i formës së prerë që trajtohet këtu, *Stamose v. Bullgarisë*, ka një rëndësi të veçantë, pasi lidhet me ndalimin e udhëtimit dhe heqjen e pasaportës, pasi personi ishte dëbuar nga një vend i huaj dhe ishte kthyer në Bullgari. Megjithatë, thelbësore për të kuptuar qëllimin e Nenit 2 të Protokollit Nr. 4 të Konventës janë edhe disa nga vendimet e tjera, për faktin se ato marrin në shqyrtim justifikimet që përdoren për ndalimin e udhëtimit.

Në vendimin e vitit 2006, *Riener v. Bullgarisë*, Gjykata mori në shqyrtim ndalimin e udhëtimit dhe heqjen e pasaportës për shkak të një mosmarrëveshjeje për taksat mes Zj. Riener dhe autoriteteve bullgare.¹⁸ Gjykata mori parasysh Nenin 12 të ICCPR-së, me arsyetimin se ky i fundit shërbeu si bazë për hartimin e pjesës përkatëse në Konventë (paragrafi 81). Më tej, ajo mori parasysh, me miratim, Komentin e Përgjithshëm Nr.27 të Komitetit të Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Njeriut, veçanërisht nevojën që kufizimet të kenë një qëllim të lejueshëm dhe të jenë të nevojshme për mbrojtjen e këtij qëllimi. Gjykata vë në dukje rëndësinë që Komenti i Përgjithshëm i jep testit të proporcionalitetit për çdo ndërhyrje në të drejtën për t'u larguar. (paragrafi 83). Gjykata shprehet në mbështetje të vendimit që ka marrë Komiteti për të Drejtat e Njeriut në rastin e një ankimimi individual, duke vënë në dukje qëllimin e interpretimit me të njëjtën frymë të Nenit 12 të ICCPR-së dhe Nenit 2 të Protokollit Nr.4 (paragrafët 84 dhe 121).¹⁹ Kështu, është e qartë se e drejta e gjithkujt për t'u larguar nga vendi i tij përfshin edhe detyrimin e shtetit për të lëshuar dokumente udhëtimi, në mënyrë që personi ta ushtrojë këtë të drejtë. Po kështu, heqja e dokumenteve të udhëtimit që sjell si pasojë pamundësinë e individit për t'u larguar nga vendi në mënyrë të ligjshme, përbën shkelje të Nenit 2 të Protokollit Nr.4 të Konventës, me përjashtim të rasteve kur shteti mund të justifikojë se veprimet e tij bazohen në një shkak të lejueshëm dhe arrin të provojë se ato janë të nevojshme për mbrojtjen e një interesi të caktuar. Interpretimi që organizmat e Kombeve të Bashkuara i bëjnë të drejtës për t'u larguar nga çdo vend përputhet me interpretimin e Gjykatës së Strasburgut. Udhëzimet interpretuese dhe vendimet e organizmave të Kombeve të Bashkuara janë të dobishme për të kuptuar fushën e veprimit të pjesëve përkatëse në Konventë.

Për sa i takon fakteve në çështjen Riener, Gjykata vlerësoi se kishte shkelje të së drejtës për t'u larguar, sepse, pavarësisht se shteti kishte një qëllim legjitim, veprimet e tij nuk ruanin proporcionalitetin me këtë qëllim. Gjithashtu, ligji ishte i paqartë dhe po kështu ishin edhe një sërë praktikash që ishin përdorur në zbatim të këtij ligji, duke e kthyer ndalimin e udhëtimit në një masë automatike me kohëzgjatje të papërcaktuar (paragrafet 127, 130). Edhe vendimi i 2007-ës, në çështjen *Sissanis v. Rumanisë*, ka të bëjë me një ndalim udhëtimi të vendosur për shkak të një mosmarrëveshjeje për taksat. Këtu, megjithëse individi e kishte pasaportën e tij, ajo nuk ishte më e vlefshme për t'u larguar nga vendi, çka Gjykata e vlerësoi si pengesë për zbatimin e Nenit 2 të Protokollit Nr.4 të Konventës. Gjykata vërejt, sërish, se një mosmarrëveshje për taksat mund të shërbejë si bazë legjitime për të pezulluar të drejtën e largimit nga një vend, por u shpreh se kishte pasur shkelje të kësaj të drejte, pasi mungonte kushti i parashikueshmërisë që duhet të përmbushin të gjitha ligjet e kësaj natyre (paragrafi 66).

18. Ky lloj ndalim udhëtimi është shqyrtuar nga Gjykata në çështje të mëparshme— shih *Hentrich v. Francës*, 22 shtator 1994, numri i aplikimit 13616/88.

19. *Miguel González del Río v. Peru*, 2 nëntor 1992, numri i komunikimit 263/1987 (Komiteti i Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Njeriut).

Paqartësia e ligjit të brendshëm nuk e lejonte individin të modifikonte sjelljen për të vepruar në përputhje me të, ndërsa udhëzimet e fshehta për mënyrën e zbatimit të ligjit bien ndesh me parimin e parashikueshmërisë (paragrafet 67-68). Në të njëjtën kategori mund të klasifikohet edhe vendimi për çështjen *Gochev v. Bulgaria* i vitit 2009, i cili, ndonëse nuk ka të bëjë me mosmarrëveshje me shtetin për taksat, lidhet me vendosjen e ndalimit të largimit nga shteti për efekt të shlyerjes së një borxhi. Gjykata u shpreh sërish se, në parim, ky ndalim është në përputhje me Nenin 2 të Protokollit Nr.4 të Konventës, nëse është i bazuar dhe vetëm për sa kohë që ndihmon për të garantuar kthimin e borxhit (paragrafi 49). Megjithatë, Gjykata vlerësoi se ndalimi kishte natyrë automatike, pa kufizime në objekt apo kohëzgjatje dhe, si i tillë, nuk ishte i përligjur apo propocional në raport me interesin legjitim që pretendonte të mbronte. (paragrafi 57).

Në periudhën 2007 dhe 2011 Gjykata është shprehur në dy vendime që kanë të bëjnë me ndalimin e udhëtimit, kur ky i fundit lidhej me procese penale, duke gjykuar se ka pasur shkelje të Nenit 2 të Protokollit Nr. 4 të Konventës.²⁰ Në vendimin e parë,²¹ Gjykata thekson se çdo ndërhyrje në të drejtën e gjithkujt për t'u larguar nga vendi i vet duhet të bëhet duke gjetur një baraspeshë të drejtë mes interesit publik dhe të drejtës së individit për t'u larguar (paragrafi 32). Megjithëse Gjykata e vlerëson qëllimin si legjitim, rruga e ndjekur për ta arritur atë nuk ishte e tillë. Masa kishte karakter të automatizuar dhe rezultonte me kohëzgjatje të pafundme, pra në shkelje të së drejtës (paragrafët 35-36). Në çështjen e dytë,²² Gjykata përsëri vlerësoi se qëllimi ishte legjitim, pasi kishte të bënte me ruajtjen e rendit publik (paragrafi 63). Megjithatë, Gjykata u shpreh se ndalimi nuk ishte i nevojshëm në një shoqëri demokratike, pasi autoritetet nuk kishin arritur të bënin vlerësimin e proporcionalitetit të kufizimit apo të ofronin justifikime të mjaftueshme për të (paragrafi 66).

Jurisprudenca e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut në lidhje me kufizimet e brendshme mbi lëvizjen

Para se të kthehemi tek vendimi për çështjen *Stamose*, vlen të shihen shkurtimisht edhe tre vendimet kundër Rusisë – *Timishev*,²³ *Tatishvili*,²⁴ dhe *Karpacheva* dhe *Karpachev*.²⁵ I pari, për çështjen *Timishev*, do të përmendet edhe në pjesën 4 të këtij dokumenti tematik, i cili trajton pasojat e diskriminimit për shkak të etnisë në rastet kur shteti ndërhyr në lirinë e lëvizjes, por, meriton të merret në konsideratë edhe këtu për shkak të rëndësisë së tij. Z. Timishev kërkonte të lëvizte ndërmjet dy republikave të Federatës Ruse, kur kjo gjë iu ndalua nga autoritetet shtetërore për shkak të përkatësisë etnike. Në vendimin për shkelje të Nenit 2 të Protokollit Nr.4 Gjykata vuri në dukje se struktura e dispozitës ishte e ngjashme me Nenin 8-11 të Konventës, kështu që kufizimi duhet të bëhet në përputhje me ligjin, të kishte një qëllim legjitim dhe të ishte i nevojshëm në një shoqëri demokratike (paragrafi 45). Në përfundimin se kishte pasur shkelje, Gjykata vlerësoi se urdhri nuk ishte lëshuar sipas rregullave zyrtare ose nuk ishte protokolluar në mënyrë të tillë që të mund të gjurmohet. Kjo nuk e lejoi Gjykatën të bënte vlerësimin e përmbajtjes, qëllimit dhe bazës ligjore të tij. Për pasojë, kufizimi i lirisë së lëvizjes së

20. *Földes dhe Földesné Hajlik v. Hungarisë*, 31 tetor 2006, numri i aplikimit 41463/02; *Nalbantski v. Bullgarisë*, 10 shkurt 2011, numri i aplikimit 30943/04.

21. *Földes dhe Földesné Hajlik v. Hungarisë*, 31 tetor 2006, numri i aplikimit 41463/02.

22. *Nalbantski v. Bullgarisë*, 10 shkurt 2011, numri i aplikimit 30943/04.

23. *Timishev v. Rusisë*, 13 dhjetor 2005, numri i aplikimit 55762/00 dhe 55974/00.

24. *Tatishvili v. Rusisë*, 22 shkurt 2007, numri i aplikimit 1509/02.

25. *Karpacheva dhe Karpachev v. Rusisë*, 27 janar 2011, numri i aplikimit 34861/04.

individit nuk ishte në përputhje me ligjin (paragrafët 48-49). Në çështjen *Tatishvili*,²⁶ autoritetet shtetërore nuk pranuan ta regjistronin Zj. Tatishvili si rezidente, me pretendimin se ajo ishte një person pa shtetësi, në situatë të parregullt. Gjykata e vlerësoi këtë pretendim si të papërligjur duke kaluar, kështu, tek e drejta për lirinë e lëvizjes, e parashikuar në Nenin 2 të Protokollit Nr.4 të Konventës. Aplikantja mund ta ushtronte këtë të drejtë vetëm nëse do të ishte e regjistruar, pasi vetëm në këtë mënyrë mund të kishte akses në shërbimet shtetërore. Edhe çështja e tretë, *Karpacheva dhe Karpachev*,²⁷ lidhet me detyrimin për të qenë i regjistruar në një qytet. Me interes këtu është këmbëngulja e Gjykatës për respektimin e shtetit ligjor. Masa të marra në mënyrë jozyrtare apo masa me karakter administrativ që bien ndesh me shtetin e së drejtës përbëjnë shkelje të Nenit 2 të Protokollit Nr.4 të Konventës.

Jurisprudenca e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut në lidhje me ndalimin e udhëtimit dhe ligjet e imigracionit në vendet e huaja

Në 27 nëntor 2012, Gjykata e Strasburgut shpalli vendimin në çështjen *Stamose v. Bullgaria*.²⁸ Z. Stamose, me shtetësi bullgare, ishte deportuar në vitin 2003 nga Sh.B.A në Bullgari për tejkalim të kohës së qëndrimit në këtë vend. Pas kthimit të detyruar të tij në Bullgari autoritetet bullgare vendosën ndaj tij ndalimin e udhëtimit për një periudhë dy-vjeçare, duke marrë parasysh, *inter alia*, një letër që ambasada e Sh.B.A i kishte dërguar departamentit bullgar për bashkëpunim ndërkombëtar. Ndalimi i udhëtimit u la në fuqi nga gjykata vendase me arsyetimin se ishte në përputhje me qëllimin e ligjit i cili i ndalonte qytetarët bullgarë që kishin shkelje të rregullave të imigracionit në vende të huaja të lëviznin lirisht (paragrafi 12). Gjykata mori parasysh literaturën akademike për legjislacionin e ndalimit të udhëtimit në Bullgari, si dhe dokumente nga Komisioni Evropian. Këto dokumente nxorrën në pah se, në kontekstin e procesit të anëtarësimit, presioni institucional i BE-së mbi Bullgarinë për të ulur migracionin e parregullt nga Bullgaria drejt shteteve anëtare të BE-së kishte luajtur rol të rëndësishëm për miratimin e ligjit, në zbatim të të cilit Z. Stamose iu ndaluan udhëtimet ndërkombëtare (paragrafet 22-23).

Gjykata vuri në dukje se kjo ishte hera e parë që duhej të shprehej në lidhje me përputhshmërinë e një ligji për ndalimin e udhëtimit, i cili ishte hartuar për të parandaluar shkeljet e ligjeve të brendshme ose të ligjeve për imigracionin të vendeve të tjera (paragrafi 29). Ajo theksoi se parimet e parashtruara në jurisprudencën e saj të mëparshme mbi ndalimet e udhëtimit për shkaqe të tjera, janë të zbatueshme edhe për ndalimin e udhëtimit në këtë rast. Ligji bullgar kishte për qëllim të frenonte dhe parandalonte shkelje të ligjeve të imigracionit të shteteve të tjera, duke ulur, kështu, gjasat që këto shtete të refuzonin hyrjen e shtetasve bullgare në territorin e tyre apo të forconin apo të moslehtësonin regjimin e vizave për shtetasit bullgarë (paragrafi 32). Gjykata kishte dyshime nëse këto qëllime mund të konsiderohen si përjashtime të lejueshme në kuptimin e Nenit 2.3 të Protokollit Nr. 4 të Konventës. Nuk është e qartë nëse ky qëllim mbështet qëllimin legjitim për ruajtjen e rendit publik ose për mbrojtjen e interesit të të tjerëve (paragrafi 32). Megjithatë, nuk arriti në asnjë përfundim lidhur me këtë. Por, gjykata arriti në përfundimin se kishte pasur shkelje të Nenit 2 të Protokollit Nr.4 të Konventës, pasi asnjëherë nuk mund të jetë automatikisht proporcionale masa e ndalimit të udhëtimit në çdo vend të huaj ndaj një individi, për shkak se ai ka shkelur ligjin e imigracionit në një vendi (paragrafi 33). Sipas Gjykatës, pasoja normale për shkelje të

26. *Tatishvili v. Ruisë*, 22 shkurt 2007, numri i aplikimit 1509/02.

27. *Karpacheva dhe Karpachev v. Ruisë*, 27 janar 2011, numri i aplikimit 34861/04.

28. *Stamose v. Bullgarisë*, 27 nëntor 2012, numri i aplikimit 29713/05.

ligjit të imigracionit do të ishte që personit t'i ndalohej hyrja në vendin prej të cilit ai ose ajo ishte dëbuar. Është jopropocionale që shteti i origjinës së individit ta shumëfishojë këtë penaltet duke i ndaluar individit të gjitha udhëtimet për një periudhë kohe.

Argumentet e autoriteteve bullgare se këto ndalime ishin të nevojshme për arsye të solidaritetit ndërkombëtar si dhe për arsye praktike që të ndihmohen shtetet e tjera në zbatimin e rregullave dhe politikave të tyre të imigracionit nuk rezultuan bindëse. Megjithëse Gjykata pranoi se autoritetet bullgare e kishin hartuar ligjin si pjesë e një pakete për të zbutur frikën e vendeve të BE-së në lidhje me emigracionin e parregullt nga Bullgaria, kjo nuk ishte e mjaftueshme për të shmangur një vendim për shkelje të së drejtës së gjithkujt për t'u larguar nga vendi i vet. Gjykata u shpreh se, megjithëse mund të ishte e gatshme të pranonte që ndalimi që i bëhet individit për t'u larguar nga vendi i tij, për shkak të shkeljes së ligjit të imigracionit të një vendi tjetër, në situata të caktuara detyruese, mund të konsiderohet si i justifikuar, por vendosja në mënyrë automatike e kësaj mase, pa marrë parasysh rrethanat e individit nuk është e nevojshme në një shoqëri demokratike (paragrafi 36).

Së fundmi, në çështjen *Nada* të vitit 2012, Dhoma e Madhe e Gjykatës mori në shqyrtim pretendimin e një shtetasi italian se autoritetet zvicerane i kishin shkelur të drejtën për respektimin e jetës private dhe asaj familjare (Neni 8), pasi kishin vendosur ndaj tij masën e ndalimit të përgjithshëm të aseteve dhe udhëtimeve, në përputhje me një udhëzim të Komitetit të Sanksioneve të Kombeve të Bashkuara.²⁹ Për pasojë, ai ishte kthyer efektivisht në një të burgosur në enklavën italiane të Campione d'Italia, që rrethohet nga kantoni zviceran i Ticinos, pa mundësi për të shkuar në xhami apo për të takuar mjekun e tij. Gjykata arriti në përfundimin se kishte pasur shkelje të Nenit 8 dhe Nenit 13 (e drejta për ankim efektiv) për shkak se masat e autoriteteve zvicerane i ndalonin atij largimin nga enklava. Neni 2 i Protokollit Nr.4 nuk ishte i zbatueshëm pasi protokollin nuk ishte nënshkruar apo ratifikuar nga Zvicra. Vendimi për shkelje, megjithatë, dëshmon se e drejta për t'u larguar nga çdo vend nuk mishërohet në sistemin e Konventës vetëm nëpërmjet Protokollit Nr.4, por përbën një element thelbësor në ushtrimin e të drejtave të njeriut, respektimi i cilave është marrë përsipër nga shtetet.

E Drejta e Bashkimit Evropian për lëvizjen e lirë të të gjithë qytetarëve

Siç vihet re edhe nga jurisprudenca e Gjykatës së Strasburgut në lidhje me të drejtën e gjithkujt për t'u larguar nga vendi i vet, ka një numër shtetesh të BE-së të cilat janë gjetur në shkelje të Nenit 2 të Protokollit Nr.4 të Konventës. Vlen të theksohet, gjithashtu, se Z. Stamose, shtetasi bullgar të cilit autoritetet bullgare i hoqën pasaportën për shkak të dëbimit nga SH.B.A, sapo Bullgaria u bë shtet anëtar i BE-së, më 1 Janar të vitit 2007, u shpërngul në Mbretërinë e Bashkuar duke përdorur kartën e tij të identitetit, dhe qëndroi atje gjatë gjithë gjykimit të çështjes në Gjykatë. Legjislacioni i BE-së parashikon të drejtën për çdo shtetas të BE-së dhe anëtarëve të familjes së tij, të çfarëdo shtetësie, që të qëndrojnë në cilindo vend të BE-së për një periudhë tre-mujore pa kryer formalitete, si dhe më gjatë, nëse janë ekonomikisht aktivë dhe arrijnë të përmbushin nevojat e tyre. Gjykata e Drejtësisë e Bashkimit Evropian (GJED) është përballur me çështje që kanë të bëjnë me ndalime të udhëtimit për qytetarët e BE-së dhe përputhshmërinë e tyre me legjislacionin e BE-së për lëvizjen e lirë.

Hera e parë që GJED u ndesh me këtë çështje ishte viti 2008, kur një shtetas rumun ankimoi masën e ndalimit të udhëtimit për një periudhë tre-vjeçare që ishte marrë ndaj tij për shkak të dëbimit nga

29. *Nada v. Switzerland*, 12 shtator 2012, numri i aplikimit 10593/08.

Belgjika në 2006 për “qëndrim të paligjshëm”.³⁰ GJED u bazua në jurisprudencën e saj për rastet kur një shtet anëtar i BE-së mund të kthejë një shtetas të një shteti tjetër anëtar të BE-së tek ky i fundit, nëse ky shtet anëtar kërkon të ndalojë largimin e shtetasit të vet. Sipas të drejtës së BE-së, që një ndalim i tillë i lëvizjes të konsiderohet i ligjshëm, duhet që shteti anëtar të demonstrojë minimalisht se sjellja e individit në fjalë përbën kërcënim real, aktual dhe serioz ndaj njërit prej interesave themelore të shoqërisë dhe se masa kufizuese është e përshtatshme për të siguruar arritjen e qëllimit, si dhe që ajo nuk shkon përtej asaj çka është e nevojshme për ta arritur këtë qëllim.

Ky vendim u pasua nga tri çështje të tjera që kanë të bëjnë, të gjitha, me shtetas bullgarë të cilët kishin genë objekt i ndalimit të udhëtimit nga autoritetet bullgare. Z. Gaydarov, me shtetësi bullgare, ishte dënuar nga autoritetet serbe për trafik lëndësh narkotike dhe kishte kryer dënimin atje. Gjatë kohës që ishte në burg në Serbi autoritetet bullgare i hoqën pasaportën (duke i lejuar vetëm kthimin në Bullgari). Pas lirimit nga burgu dhe kthimit në Bullgari, Z. Gaydarov ankimoi mohimin e mundësisë për pasaportë bazuar në të drejtën e BE-së për lirinë e lëvizjes. GJED përsëriti jurisprudencën e saj të krijuar në çështjen *Jipa*, ndërsa shtoi se mohimi i së drejtës për lëvizje të lirë duhet t’i nënshtrohet shqyrtimit në gjykatë si për sa i takon fakteve, ashtu edhe ligjit.³¹ Në çështjen tjetër GJED shkoi më tej: Z. Aladzhov, me shtetësi bullgare, kishte një mosmarrëveshje për taksat me autoritetet bullgare, të cilat vendosën ndaj tij ndalimin e udhëtimit, deri në momentin e zgjidhjes së mosmarrëveshjes. GJED arriti në përfundimin se nëse ndalimi i udhëtimit bazohej vetëm në detyrimet tatimore të kompanisë së ankimesit, pa bërë asnjë vlerësim të posaçëm të sjelljes së Z. Aladzhov dhe pa iu referuar kërcënimit që ai përbente për politikën publike, atëherë ky ndalim ishte në kundërshtim me legjislacionin e BE-së. Në këto rrethana, ndalimi nuk do të ishte i përshtatshëm për të arritur qëllimin e synuar dhe shkonte përtej asaj çka ishte e nevojshme për ta përmbushur këtë qëllim.³² Në një çështje të fundit, Z. Byankov iu ndalua largimi nga Bullgaria për shkak të një borxhi personal që kishte. Ai nuk e ankimoi ndalimin deri në fund të periudhës tre-vjeçare, kur vendimi mori formë të prerë. Z. Byankov pretendonte se ndalimi përbente ndërhyrje në ushtrimin e së drejtës së tij për të lëvizur, për t’u larguar nga Bullgaria, dhe për të shkuar në cilindo vend tjetër të BE-së. Këtë herë GJED ishte më e qartë në qëndrimin e saj lidhur me të drejtën për t’u larguar. Ajo u shpreh se një ndalim udhëtimi bazuar vetëm në ligjin për detyrimet personale nuk ishte në përputhje me legjislacionin e BE-së. Për më tepër, e drejta për ankimim të efektshëm i detyronte autoritetet bullgare të lejonin rihapjen e çështjes, në mënyrë që Z. Byankov të mund të ankimonte ndalimin.³³

Përfundim

E drejta e gjithkujt për t’u larguar nga çdo vend, duke përfshirë edhe të tijin si dhe e drejta për të lëvizur lirisht brenda territorit të vendit të tij janë pjesë integrale e legjislacionit ndërkombëtar për të drejtat e njeriut. Rëndësia e kësaj të drejte është vënë në dukje nga Komiteti për të Drejtat e Njeriut i Kombeve të Bashkuara dhe është interpretuar si në një Koment të Përgjithshëm, ashtu edhe në disa Komunikime. Çfarëdolloj kufizimi i të drejtës për t’u larguar nga çdo vend duhet të jetë i parashikuar me ligj, duhet të ketë një qëllim legjitim, të pranuar nga legjislacioni ndërkombëtar për të drejtat e njeriut, si dhe duhet të jetë i nevojshëm për të arritur atë qëllim. Duhet të merren parasysh rrethanat individuale të personit dhe çdo ndërhyrje në të drejtën për t’u larguar duhet të jetë proporcionale.

30. C-33/07 *Jipa* [2008] ECR I-5157.

31. C-430/10 *Gaydarov* [2011] ECR I-0000.

32. C-434/10 *Aladzhov* [2011] ECR I-0000.

33. C-249/11 *Byankov* [2012] ECR I-0000.

Këto gjetje përsa i takon të drejtës së gjithkujt për t'u larguar nga çdo vend janë mbështetur nga Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut në një seri gjykimesh të dhëna prej saj. Ndonëse shumica e vendimeve kanë të bëjnë me ndalimin e udhëtimit të vendosur për shkak të procedimeve të ndryshme penale ose civile kundër një individi, në vitin 2012 Gjykata zbatoi të njëjtat parime edhe në një çështje ku ndalimi i udhëtimit kundër individit ishte vendosur pasi ky i fundit kishte shkelur rregullat e imigracionit të një shteti të huaj. Gjykata vlerësoi se vendosja e ndalimit për të gjitha udhëtimet jashtë vendit ndaj një personi, vetëm sepse ai ose ajo kishte thyer rregullat e imigracionit ishte masë tejet e ashpër. Për më tepër, legjitimiteti i qëllimit për këtë ndalim udhëtimi ishte i paqartë. Shkaqet për të cilat shtetet mund të vendosin përjashtime në të drejtën për t'u larguar janë të përcaktuara në Konventë dhe nuk mund të zgjerohen në mënyrë të njëanshme. Nuk bëhej fjalë as për nevojën për të ruajtur rendin publik, as për të mbrojtur interes e të tjerëve. Nëse një ndalim udhëtimi, i cili, për vetë natyrën e tij përbën ndërhyrje në të drejtën e gjithkujt për t'u larguar nga vendi i tij, nuk ka lidhje me ndonjë nga këto përjashtime, atëherë ai nuk është në përputhje me legjislacionin evropian për të drejtat e njeriut.

Pjesa 2 – E drejta për të kërkuar dhe përfituar azil

Kuadri ndërkombëtar

E drejta për të kërkuar dhe përfituar azil është e ngulitur thellë në sistemin ndërkombëtar për të drejtat e njeriut. Shfaqet fillimisht, në formën që e njohim pas Luftës së Dytë Botërore, në Deklaratën Universale për të Drejtat e Njeriut të vitit 1948, në Nenin e saj 14.1: “Çdokush ka të drejtë të kërkojë dhe gëzojë në vende të tjera azil nga përndjekja.” Më pas, njohja e statusit të refugjatit nga shtetet mori formën e traktatit nëpërmjet Konventës së Kombeve të Bashkuara ‘Për statusin e refugjatit’, 1951 dhe Protokollit të saj të vitit 1967. Këtë të drejtë e gëzojnë refugjatët të cilët përkufizohen në Nenin 1 të Konventës si “[një] person që, për shkak të frikës së bazuar të persekutimit, për arsye të racës, fesë, kombësisë, anëtarësisë në një grup të caktuar shoqëror apo bindjes politike, ndodhet jashtë vendit të shtetësisë së vet dhe nuk ka mundësi, ose për shkak të një frike të tillë, nuk ka dëshirë të kërkojë mbrojtjen e atij vendi; ose kur ai, duke mos pasur 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.” Mbrojtja më e rëndësishme që merr një refugjat është, së pari, moskthimi në vendin e vet, ku është objekt i persekutimit. (*kthimi* – ndalohet nga Neni 33). Ka disa dispozita për përfundimin e statusit apo përjashtimin të cilat nënkuptojnë se disa njerëz, megjithëse janë në përputhje me përkufizimin e refugjatit, mund ta humbasin statusin e refugjatit apo mund të përjashtohen nga mbrojtja për shkaqe që parashikohen në Nenin 1 C-F të Konventës për Refugjatët.

Konventa e Kombeve të Bashkuara kundër Torturës e vitit 1984 e zgjeron më tej detyrimin për moskthim duke përfshirë çdo person i cili rrezikon t'i nënshtrohet torturës. Neni 3.1 përcakton: “[asnjë] Shtet Palë nuk dëbon, kthen, (*refouler*) apo ekstradon një person tek një shtet tjetër kur ka arsye thelbësore për të besuar se ai rrezikon t'i nënshtrohet torturës.” Ky ndalim është absolut dhe nuk pranon asnjë përjashtim.

Siç vihet re edhe në përkufizimet për refugjatin dhe përfituesin e mbrojtjes nga tortura, njohja e refugjatit, si i tillë, mund të bëhet vetëm kur aplikanti është jashtë vendit të tij të origjinës. Për sa kohë që aplikanti është ende në vendin e tij të origjinës apo të banimit të zakonshëm, atëherë, sipas Konventës së Kombeve të Bashkuara për Refugjatët, ai nuk mund të njihet si refugjat. Në të njëjtën mënyrë, një

person i cili ka frikë se do t'i nënshtrohet torturës, nuk mund të marrë mbrojtje ndërkombëtare nëse është ende në vendin e tij të origjinës ose të vendbanimit të zakonshëm. Personi duhet të ketë kaluar një kufi ndërkombëtar dhe të ketë arritur në një vend tjetër me qëllim që të përfitojë azil dhe mbrojtje nga kthimi në vendin e tij. E drejta për të kërkuar dhe përfituar azil gjendet e mishëruar, *inter alia*, në Deklaratën Universale për të Drejtat e Njeriut dhe Nenin 18 të Kartës së Bashkimit Evropian për të Drejtat Themelore; megjithatë, ajo ende nuk është bërë e drejtë që merret në shqyrtim nga gjykatat. Pra, ekziston një hendek mes individit i cili përpiqet të shpëtojë nga persekutimi apo tortura dhe detyrimit të shteteve nënshkruese të Konventës për Refugjatët dhe Konventës kundër Torturës për të mos i kthyer ata. Një nga shqetësimet e Komisionerit të Lartë të Kombeve të Bashkuara për Refugjatët është se shumë vende, në Evropë dhe gjetkë, po shfrytëzojnë këtë boshllëk me qëllim shmangien e detyrimeve të tyre për të dhënë mbrojtje. Për sa kohë që janë ndërmarrë masat për të parandaluar largimin e njerëzve nga vendi i tyre i origjinës ose mbërritjen e tyre në vendin e destinacionit dhe kërkimin e azilit, atëherë në sytë e këtyre shteteve refugjatët nuk “ekzistojnë” ose nuk janë përgjegjësi e shtetit që ka vendosur masat.

Një nga pyetjet më të rëndësishme në legjislacionin ndërkombëtar për refugjatët dhe për të drejtat e njeriut është se deri në ç'masë detyrimi i shtetit për moskthimin e personit përfshin edhe detyrimin e shtetit për ta lejuar personin të arrijë në kufirin e tij që të kërkojë mbrojtje. Më 7 janar 2011, Komisioneri i Lartë i Kombeve të Bashkuara për Refugjatët bëri publik një dokument informues mbi të drejtën për t'u larguar, ku thuhej: “Jemi të shqetësuar sa herë që shtetet propozojnë masa që synojnë të parandalojnë hyrjen e migrantëve të parregullt në territoret e tyre, pa i shoqëruar ato me garanci konkrete për personat që kërkojnë mbrojtje ndërkombëtare.”³⁴ Më tej, ai vazhdon me deklarinë në kontekstin e situatës specifike në kufirin greko-turk: “Megjithëse çdo shtet ka të drejtën të kontrollojë kufijtë e vet, është e qartë se ndërmjet atyre shumë njerëzve që kalojnë nga Turqia për në Bashkimin Evropian, ka një numër të konsiderueshëm që largohen për t'i shpëtuar dhunës dhe persekutimit. Për këtë arsye, është me rëndësi jetike që të vendosen mekanizma për kontrollin e kufijve që të jenë të ndjeshëm ndaj atyre që kërkojnë mbrojtje.” Problemi që Komisioneri i Lartë trajtonte në mënyrë të posaçme ishte ndërtimi i një muri në kufirin greko-turk i cili do të parandalonte kalimin e njerëzve nga Turqia në Greqi. Lidhja e kësaj çështjeje me të drejtat e njeriut qëndron tek e drejta për t'u larguar dhe për të mbërritur në kufijtë e një shteti ku personi mund të kërkojë mbrojtje. Shqetësimi më i përgjithshëm që ngre Komisioneri i Lartë është zbatimi nga autoritetet shtetërore i masave dhe mekanizmave që parandalojnë mbërritjen në kufijtë e tyre apo hyrjen në territorin e tyre të njerëzve që largohen për shkak të persekutimit dhe torturës.

Ka edhe tri praktika të tjera të kontrollit të kufijve të cilat kanë rëndësi në raport me të drejtën e gjithkujt për t'u larguar nga vendi i vet. Së pari, janë praktikat të cilat vështirësojnë mbërritjen e dikujt që mundohet të largohet nga persekutimi. Më tradicionalja është detyrimi për t'u pajisur me vizë. Detyrimi për t'u pajisur me vizë mund të vendoset nga një shtet për të gjithë shtetasit e shteteve të caktuara (me përjashtim të diplomatëve, etj). Kjo mund të përbëjë pengesë për personat që vijnë nga shtete të cilat kanë detyrimin e pajisjes me vizë që të shkojnë në shtetin i cili ka vendosur regjimin e vizave, për shkak se, në shumicën e rasteve, këto shtete nuk kanë viza të veçanta për ata që kërkojnë të largohen dhe të aplikojnë për azil në shtetin e destinacionit. Për më tepër, njerëzit që largohen për t'i shpëtuar persekutimit rrallë i kanë dokumentet e nevojshme dhe informacionin mbështetës për marrjen e vizave

34. Komisioneri Lartë i KB për Refugjatët, *Ndërsa shtetet rrisin kontrollin e kufijve, UNHCR apelon për ndjeshmëri ndaj atyre që largohen për shkak të persekutimit*, 7 janar, gjendet në: www.refworld.org/docid/4d2ac6962.html, hyrja më 22 maj 2013.

për qëllime të tjera, siç mund të jetë turizmi. Po të marrim si shembull Bashkimin Evropian, shumica e vendeve që prodhojnë refugjatë, duke marrë për bazë numrin e aplikimeve për mbrojtje ndërkombëtare në shtetet anëtare të BE-së, janë në listën e zezë të BE-së. Kjo do të thotë që këta persona duhet të pajisen me vizë para se të udhëtojnë për në BE, përndryshe mbërritja e tyre është e parregullt.³⁵ Dëshmi për këtë aspekt është debati i vitit 2013 në disa vende anëtare të BE-së në lidhje me rritjen e numrit të azilkërkuesve nga Shqipëria, Serbia dhe ish-Republika Jugosllave e Maqedonisë pas heqjes së regjimit të vizave për këto vende në 2009 dhe 2010.³⁶ Kjo çështje do të diskutohet më në hollësi në pjesën 5.

Brenda këtij grupimi, një lloj tjetër i praktikave të kontrollit të kufijve që mund të ketë efekt të dëmshëm në kërkimin e azilit është sistemi i dhënies së informacionit paraprak për udhëtarët, i cili zbatohet nga disa shtete, dhe që sjell si rezultat mbajtjen e njerëzve larg nga kontrollet e tyre kufitare deri sa tek autoritetet të mbërrijnë vetëm personat që ata duan të pranojnë. Mes praktikave me ndikim të përgjithshëm janë edhe ato kur shtetet marrin paraprakisht, nga linjat ajrore, informacion për identitetin dhe të dhënat bazë të pasagjerëve që planifikojnë të udhëtojnë me avionë drejt vendeve të tyre. Programi ESTA, i SH.B.A-së, është ndoshta praktika më e njohur e këtij lloji. Sipas këtij sistemi, çdo person që nuk është shtetas i SH.B.A-së dhe që kërkon të udhëtojë me çfarëdolloj avioni pasagjerësh drejt SH.B.A-së, duhet t'i japë paraprakisht autoriteteve të SH.B.A-së të dhënat e tij nëpërmjet Internetit dhe të marrë lejen për të hipur në avion. Sistemi ESTA është projektuar për të mbrojtur territorin e SH.B.A-së nga rreziqet për sigurinë e tij. SH.B.A nuk është i vetmi vend që përdor sistemin ESTA; ka një numër në rritje shtetesh që përdorin një lloj sistemi elektronik të informacionit paraprak. Këto praktika mund të përbëjnë pengesë për personat që përpiqen të largohen në kërkim të azilit në një vend tjetër, ndonëse efektet kufizohen vetëm për fluturimet drejt një vendi të caktuar. Deri më sot nuk ka informacion publik të disponueshëm që të dëshmojë se shtetet që përdorin sistemet e autorizimit paraprak e filtrojnë informacionin për të kuptuar nëse aplikanti i përket ndonjë kategorie që po t'i jepet autorizimi për të udhëtuar, priret që të kërkojë azil.

Tipi i dytë i praktikave të kontrollit të kufijve, me pasoja për njerëzit që përpiqen të largohen me qëllim kërkimin e mbrojtjes ndërkombëtare, është ajo e ndjekur nga disa shtete, të cilat dërgojnë oficerë ndërlidhës të imigracionit në shtete të treta me qëllim që të ndihmojnë linjat ajrore për të identifikuar persona që nuk duhet lejohen të marrin avionin për të udhëtuar drejt vendit të tyre. Një shembull i kësaj praktike u bë veçanërisht publik në 2004, për shkak të vendimit të një gjykate të Mbretërisë së Bashkuar. Në vitin 2001, Mbretëria e Bashkuar dhe Republika Çeke (para se kjo e fundit të anëtarësohej në BE) bënë një marrëveshje sipas së cilës oficerë britanikë të imigracionit u vendosën në aeroportin e Pragës për të këshilluar linjat ajrore se cilët persona të mos pranonin të transportonin në M.B. Qëllimi pse M.B. dërgoi oficerët në Pragë ishte që të ulte numrin e shtetasve çekë që mbërrinin në Mbretërinë e Bashkuar dhe kërkonin azil. Oficerët e M.B. i përcaktonin njerëzit që nuk duhet të lejoheshin të udhëtonin në bazë të përkatësisë etnike – ata që dukeshin si romë, pasi romët çekë përbënin numrin më të madh të atyre që kërkonin azil në M.B. Kjo praktikë u ankimua nga një organizatë jo-qeveritare dhe nga disa persona, të cilëve nuk ishin lejuar të udhëtonin në avionë që shkonin në M.B. Çështja u shqyrtua në Dhomën e

35. Rregullorja 539/2001 përcaktimi i listës për vizat (OJ 2001 L 81/1), e ndryshuar, dhe Buletini i Eurostatit 48/2013, "Azili në EU27", 22 mars 2013, gjendet: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-22032013-BP/EN/3-22032013-BP-EN.PDF, accessed 22 May 2013.

36. Raport nga Komisioni Evropian për Parlamentin Evropian dhe Këshillin: "Raport mbi Monitorimin pas Liberalizimit të Vizave për vendet e Ballkanit Perëndimor sipas Deklaratës së Komisionit të 8 nëntorit 2010", COM(2012) 472 final.

Lordëve të Mbretërisë së Bashkuar (në formën që ajo kishte në atë kohë).³⁷ Baronessa Hale, e cila dha opinionin kryesor i cili u miratua nga shumica e trupit gjykues, u shpreh se “[k]onkluzioni i pashmangshëm është se ky operacion ishte nga vetë natyra dhe në mënyrë sistematike diskriminues [për shkak të përkatësisë etnike] si dhe i paligjshëm” (paragrafi 97).

Praktika e tretë e kontrollit të kufijve që përbën shqetësim në kuadrin e së drejtës për t’u larguar nga çdo vend dhe për të kërkuar e përfituar azil janë bllokadat fizike që vendosin shtetet për të penguar mbërritjen e azilkërkuesve në territorin e tyre. Një shembull i hershëm i kësaj praktike mund të gjendet në praktikën e përdorur nga SH.B.A në vitet 1980, e emërtuar si ‘ndalimi’. Sipas Rojes Bregdetare të SH.B.A-së prapësimi është praktika në bazë të së cilës patrullat e Rojes Bregdetare të SH.B.A.-së nuk i lejojnë personat që të mbërrin në ujërat dhe brigjet e SH.B.A.-së si migrantë të parregullt dhe i kthejnë ata në vendin e tyre të origjinës.³⁸ SH.B.A e përdori praktikën e ndalimit ndaj personave nga Haiti, bazuar në një dekret presidencial të vitit 1981, duke kthyer, veçanërisht, çdo haitian që pikasej teksa përpiquej të largohej nga Haiti me mjet lundrues në drejtim të vendit të tyre. Siç provohet edhe nga vendimet e gjykatës, shumë prej këtyre njerëzve largoheshin me qëllim që të kërkonin azil. Gjykata Supreme e Shteteve të Bashkuara u shpreh se kjo nuk përbente shkelje të dispozitës për moskthimin, të parashikuar në Konventën për Refugjatët.³⁹ UNHCR, në këtë çështje në cilësinë e amicus curiae, argumentoi të kundërtën.

Kur çështja u paraqit para Komisionit Ndër-Amerikan për të Drejtat e Njeriut, ky i fundit mbajti qëndrim të kundërt, duke e vlerësuar praktikën si një formë të paligjshme të kthimit:

“156. Një dispozitë e rëndësishme e Konventës së vitit 1951 është Neni 33(1) i cili përcakton: ‘asnjë shtet nuk do të dëbojë apo kthejë “*refouler*”) një refugjat, në çfarëdo lloj forme në kufijtë e territoreve ku jeta dhe liria e tij kërcënohet për shkak të racës, besimit, kombësisë, përkatësisë në një grup të caktuar shoqëror apo të bindjeve politike.” Gjykata Supreme e Shteteve të Bashkuara në vendimin për çështjen Sale, Acting Commissioner, Shërbimi i Imigracionit dhe Natyralizimit, Et. Al. v. Haitian Centers Council, INC., Et. Al., Nr. 92-344, më 21 qershor 1993, e interpretoi këtë dispozitë si të pazbatueshme në rastet kur një person kthehet nga ujërat ndërkombëtare në drejtim të territorit prej të cilit ai/ajo është larguar. Në mënyrë më specifike Gjykata Supreme u shpreh se parimi i moskthimit i parashikuar nga Neni 33 nuk ishte i zbatueshëm për haitianët, hyrja e të cilëve për në territorin e SH.B.A.-së ishte ndaluar në ujëra ndërkombëtare.

157. Komisioni nuk është dakord me këtë përfundim. Komisioni ndan të njëjtën pikëpamje me Komisionerin e Lartë të Kombeve të Bashkuara për Refugjatët që shprehet edhe në deklaratën përpara Gjykatës Supreme, në cilësinë Amicus Curiae, se Neni 33 nuk përmban kufizime gjeografike.”⁴⁰

Ndalimi që u bëhet njerëzve për t’u larguar nga vendi i origjinës apo nga një vend i tretë nëpërmjet bllokimit të nisjes apo të udhëtimit me det haset rëndom në Mesdhe. Kur këto praktika zbatohen nga shtete që ndodhen në brigjet veriore të Mesdheut, nuk ka shumë vëmendje nëse njerëzit në varkat e

37. *Regina v. Oficerit të Imigracionit në Aeroportin e Pragës dhe të tjerë (të paditur) ex parte Qendra Evropiane e Romëve dhe të tjerë (Paditësit)* [2004] UKHL 55.

38. *Ndalimi i migrantëve të huaj*, gjendet: www.uscg.mil/hq/cg5/cg531/amio/amio.asp, hyrja 22 maj 2013.

39. *Sale v. Haitian Ctrs. Council*, 113 S. Ct. 2549, 113 S. Ct. 2549, 125 L. (92-344), 509 U.S. 155 (1993).

40. *Qendra Haitiane për të Drejtat e Njeriut dhe të tjerë v. Shteteve të Bashkuara*, Çështja 10.675, Raporti Nr. 51/96, Kom Ndër-Am.të DNj, OEA/Ser.L/V/II.95 Doc. 7 rev. at 550 (1997).

vogla janë shtetas të vendit nga i cili po largohen apo të vendi tjetër dhe janë thjesht tranzit.⁴¹ Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut ka mbajtur një qëndrim të ngjashëm me Komisionin Ndër-Amerikan, i cili do të diskutohet në vijim.

Kuadri Evropian i të Drejtave të Njeriut

Konventa nuk përmban ndonjë dispozitë të veçantë për refugjatët. Megjithatë, Neni 3 ndalon torturën dhe trajtimin ose dënimin çnjerëzor apo poshtërues. Në jurisprudencën e saj, Gjykata e ka interpretuar Nenin 3 në përputhje me zhvillimet e legjislacionit për të drejtat e njeriut, jo vetëm si ndalim të praktikimit të torturës dhe keqtrajtimeve të tjera, por edhe të kthimit të çdo personi në një vend ku ka rrezik real se ai do t'i nënshtrohet torturës, trajtimit dhe dënimit çnjerëzor apo poshtërues, të cilat përfshihen në objektin e Neni 3 të Konventës.⁴² Kjo do të thotë se shtetet anëtare të Këshillit të Evropës e kanë të ndaluar të çojnë një person në një vend ku ekziston një rrezik i tillë. Çështja shtrohet deri në ç'masë ky ndalim i detyron, gjithashtu, shtetet të lejojnë largimin e njerëzve nga vendet ku ndodhen fizikisht me qëllim që të shpëtojnë nga persekutimi dhe të kërkojnë mbrojtje në Evropë.

Gjykatës së Strasburgut nuk i është dashur ende të shprehet se deri në ç'masë regjimi i vizave apo informacioni paraprak për udhëtarët është në pajtim ose jo me parimin e moskthimit të shprehur në Nenin 3. Po kështu, as çështja e veprimtarisë së oficerëve ndërlidhës të imigracionit nuk ka shkuar në Gjykatë.

Megjithatë, më 23 shkurt 2012, Dhoma e Madhe e Gjykatës mori vendim për një çështje ku Italia kishte praktikuar një lloj ndalimi, pasi kishte mbledhur njerëzit në ujëra ndërkombëtare dhe i kishte kthyer ata në Libi.⁴³ Aplikantët, 11 shtetas nga Somalia dhe 13 nga Eritrea ishin pjesë e një grupi prej 200 personash të cilët ishin larguar nga Libia në bordin e tri anijeve me qëllim që të arrinin në brigjet italiane. Roja Bregdetare Italiane kishte pikasur anijet e tyre. Ata ishin transferuar në anije ushtarake italiane dhe ishin kthyer në Tripoli, Libi. Të gjithë aplikantët largoheshin nga Libia për të kërkuar azil në Itali. Gjykata vërejtë shkelje të Neni 3 të Konventës, bazuar në faktin se aplikantët ishin të ekspozuar ndaj rrezikut për keqtrajtim në Libi; shkelje të Neni 3 të Konventës, bazuar në faktin se aplikantët ishin të ekspozuar ndaj rrezikut për t'u riatdhesuar në Somali dhe Eritrea; shkelje të Neni 4 të Protokollit nr.4 (ndalimi i dëbimit kolektiv) të Konventës dhe shkelje të së drejtës për zgjidhje efektive (Neni 13) në zbatim të Neni 4 të Protokollit Nr.4 të Konventës.

Kjo e sjell jurisprudencën evropiane në të njëjtën linjë me atë të Komisionit Ndër-Amerikan për të Drejtat e Njeriut dhe me qëndrimin e UNHCR-së për sa i takon kuptimit dhe ndalimit të *kthimit*.

Edhe dispozita të tjera të Konventës kanë lidhje me të drejtën e individit për të hyrë dhe qëndruar në një vend, për shkak të frikës së keqtrajtimit në vendin e tyre të origjinës. Neni 2, i cili garanton të drejtën për jetën, gjen zbatim njësoj si Neni 3, në rastet kur ekziston rreziku për vrasje pa vendim gjyqësor, dhe pas hyrjes në fuqi të Protokollit Nr.13 të Konventës, kur ekziston rreziku i dënimit me vdekje. Në mënyrë të ngjashme, edhe Neni 6 i Konventës, i cili mbron të drejtën për gjykim të rregullt në çështjet penale dhe

41. Raporti i FRONTEX-it për Operacionin HERA III 2012, gjendet në: www.frontex.europa.eu/news/hera-iii-operation-It9SH3, accessed 22 May 2013.

42. *Soering v. Mbretërisë së Bashkuar*, 7 korrik 1989, numri i aplikimit 14038/88.

43. *Hirsi Jamaa dhe të Tjerë v. Italisë*, 23 shkurt 2012, numri i aplikimit 27765/09.

civile, mund të shërbejë si ndalim për kthimin e një personi në një vend ku ai ose ajo mund të bëhet objekt i një gjykimi ku provat mund të manipulohen nëpërmjet torturës.⁴⁴

Bashkimi Evropian i dha Kartës për të Drejtat Themelore fuqi ligjore detyruese në dhjetor 2009. Karta përmban dy dispozita të cilat sigurojnë mbrojtje për personat të cilat i frikësohen dëbimit nga një shtet anëtar i BE-së. Së pari, Neni 18, krijon të drejtën për azil në respekt të plotë të Konventës për Refugjatët. Gjykata e Drejtësisë e Bashkimit Evropian i është referuar këtij neni në një numër rastesh. Së dyti, Neni 19 ndalon jo vetëm dëbimin kolektiv, por edhe shpërnguljen, dëbimin apo ekstradimin e çdo personi në një vend ku ekziston një rrezik serioz se ai ose ajo mund t'i nënshtrohet dënimit me vdekje, torturës, trajtimit apo dënimit çnjerëzor ose poshtëruës.

Përfundim

E drejta për të kërkuar dhe përfituar azil, e parashikuar në Deklaratën Universale të të Drejtave të Njeriut gjen shprehje në trajtë të modifikuar në Konventën e Kombeve të Bashkuara për Refugjatët dhe në traktatet për të drejtat e njeriut të cilat ndalojnë kthimin e çdokujt që ka nevojë për mbrojtje ndërkombëtare. Në kushtet kur një numër vendesh kanë vënë në zbatim praktika që u vështirësojnë refugjatëve hyrjen në territorin e tyre dhe kërkimin e mbrojtjes, si dhe praktika të mirëfillta të kufizimit/mbajtjes së njerëzve brenda shtetit të origjinës, përkundrajt lejimit të udhëtimit drejt një vendi tjetër, është kritike për komunitetin ndërkombëtar që të krijojë hapësirën e duhur për mbrojtjes e të drejtës.

Ndonëse ka një qëndrim në arsyetimin ligjor i cili mbështet argumentin se duhet që vetë individi të arrijë të shkojë në një shtet për të kërkuar mbrojtje dhe, vetëm pasi të ketë mbërritur, të pretendojë të drejtën për të kërkuar dhe përfituar azil dhe të jetë i mbrojtur nga kthimi, shembujt në nivel ndërkombëtar dhe rajonal gjithnjë e më tepër po i japin moskthimit një interpretim më të gjerë dhe më të përdorshëm, çka mund të lejojë mbulimin edhe të atyre personave që janë zënë në grackat e praktikave anti-migracion të shteteve që u nuk kanë lejuar atyre mbërritjen në kufijtë e përcaktuar qartë të territorit sovran të shtetit. Ky debat ligjor nuk ka përfunduar ende, megjithatë instancat e Kombeve të Bashkuara dhe ato rajonale të të drejtave të njeriut bien dakord se nevojitet një interpretim më i gjerë për të siguruar që shtetet të përmbushin detyrimet e tyre në lidhje me të drejtat e njeriut.

Thelbësore në ushtrimin e së drejtës për të kërkuar dhe përfituar azil dhe për mbrojtjen nga *kthimi* është e drejta e njerëzve për t'u larguar nga vendi i tyre. Derisa të arrijnë këtë, ata nuk mund të njihen si refugjatë – por vetëm si persona të shpërngulur brenda vendit. E drejta ndërkombëtare për mbrojtje bëhet e zbatueshme vetëm nëse individi arrin të kalojë një kufi ndërkombëtar. Për këtë arsye e drejta e gjithkujt për t'u larguar nga vendi i vet është kyçe për të gëzuar të drejtën për mbrojtje ndërkombëtare.

44. *Othman (Abu Qatada) v. M.B.* 17 janar 2012, numri i aplikimit 8139/09.

Pjesa 3 – E drejta e të huajve për t’u larguar nga çdo vend ku ata janë rezidentë ose të pranishëm

Kuadri i Kombeve të Bashkuara

Neni 13.2 i Deklaratës Universale të Të Drejtave të Njeriut e shpreh qartë se e drejta për t’u larguar nga çdo vend nuk kufizohet vetëm tek qytetarët e atij vendi; ajo është e zbatueshme për gjithkënd, pavarësisht nga vendndodhja.⁴⁵ Formulimi përsëritet edhe në Nenin 12.2 të ICCPR-së, si dhe në traktate të tjera për të drejtat e njeriut të cilat e përmbajnë të drejtën e gjithkujt për t’u larguar nga çdo vend, përfshirë edhe vendin e vet. Nëse Neni 12.1 i ICCPR-së, të drejtën për të lëvizur lirisht brenda territorit të shtetit, e shpreh në mënyrë të cilësuar për personat me qëndrim të ligjshëm në atë shtet, Neni i 12.2 i i ICCPR-së nuk e përmban këtë cilësim. Kështu, të huajt që qëndrojnë në mënyrë të paligjshme në territorin e çdo shteti gëzojnë të drejtën për t’u larguar. ICCPR-ja nuk shprehet se ku mund të shkojë individi, por Komiteti i Të Drejtave të Njeriut deri diku e ka sqaruar këtë. Në Komentin e Përgjithshëm Nr. 27 ai vëren se: “Meqenëse objekti i Nenit 12, paragrafi 2, nuk kufizohet vetëm tek personat që gjenden në mënyrë të ligjshme brenda territorit të një shteti, çdo i huaj i cili dëbohet në mënyrë të ligjshme nga një shtet, gëzon, po kështu, të drejtën të zgjedhë shtetin e destinacionit, në marrëveshje me këtë shtet.”

Këtu ka disa aspekte të rëndësishme. Së pari, zgjedhja e vendit të destinacionit është fillimisht në dorë të individit dhe miratimit nga shteti pritisë që ai propozon. Së dyti, nëse i vetmi vend ku individi mund të shkojë është ai i origjinës, por personi ka frikë të arsyeshme nga persekutimi, apo kur ekziston një rrezik real se në këtë vend ai do t’i nënshtrohet torturës, trajtimit ose dënimit çnjerëzor apo poshtërues, atëherë ai nuk mund të detyrohet që të shkojë atje. Personi, në këtë rast, gëzon të drejtën për mbrojtje ndërkombëtare në vendin ku ai ose ajo ndodhet. Së treti, edhe nëse një individ është dëbuar mbrapsht nga një vend fqinj në një vend jo të shtetësisë së vet, ai gëzon të drejtën për t’u larguar sërish.

Kështu, pyetja që ngrihet për sa i takon të drejtës së çdokujt për t’u larguar nga një vend, shtetësinë e të cilit ky person nuk e ka, lidhet me kushtet dhe kufizimet që mund të vendosen mbi këtë të drejtë. Sipas Komitetit për Të Drejtat e Njeriut shtetet mund të kufizojnë këtë të drejtë vetëm për qëllimet e mbrojtjes së sigurisë kombëtare, rendit publik (*ordre public*), shëndetit apo moralit publik si dhe të drejtave dhe lirive të tjerëve. Që të jenë të lejueshme, këto kufizime duhet të jenë të parashikuara me ligj, të jenë të nevojshme në një shoqëri demokratike për mbrojtjen e këtyre qëllimeve dhe duhet të jenë në përputhje me të drejtat e tjera të njohura nga Pakti (paragrafi 11 i Komentit të Përgjithshëm Nr. 27). Kufizimet duhet të jenë të parashikuara me ligj dhe nuk duhet të cënojnë thelbin e së drejtës. Kufizimet duhet të jetë jo vetëm të lejueshme, por edhe të nevojshme për të mbrojtur qëllimin, të jenë në përputhje me parimin e proporcionalitetit, duhet të jenë të përshtatshme për të arritur funksionin e tyre mbrojtës; duhet të jenë më të butat në krahasim me të gjitha të tjerat që mund të arrinin rezultatin e dëshiruar dhe të jenë në raport të drejtë me interesin që duhet mbrojtur. (paragrafi 14).

45. Neni 13.2 i UNDHR: “Gjithkush ka të drejtë të largohet nga cilido vend qoftë, përfshirë këtu edhe të vetin si dhe të kthehet në vendin e vet.”

Kuadri evropian

Neni 2.2 i Protokollit Nr. 4 të Konventës është në harmoni me parashikimet përkatëse në ICCPR, përfshirë edhe pjesën e kufizimeve që përshkruhen në Nenin 2.3. Gjykata, në pak raste, ka marrë në shqyrtim të drejtën e të huajve për t'u larguar nga vendet ku ndodhen. Më së fundmi, në vendimin për çështjen e një shtetasi francez që kërkonte të largohej nga Polonia, Gjykata ka vërejtur shkelje të Nenit 2 të Protokollit Nr. 4 të Konventës.⁴⁶ Shteti kishte vendosur ndalimin e udhëtimit si pjesë e procedurave para-gjyqësore për të ndaluar të paditurin që të largohej prej tij. Kjo masë kishte qenë në fuqi për pesë vjet e dy muaj (paragrafi 25). Në lidhje me të drejtën e të huajve për t'u larguar nga një vend, Gjykata përdori të njëjtin arsyetim si për të drejtën e shtetasve për t'u larguar nga shteti i tyre. Megjithëse Gjykata vërejtë se masa ishte në përputhje me ligjin polak, problemi qëndronte nëse ishte apo jo e nevojshme në një shoqëri demokratike. Gjykata, mori parasysh jurisprudencën e saj (të parashtruar në pjesën e mësipërme 1), por mbajti, gjithashtu, në konsideratë faktin se situata nuk është e krahasueshme me kufizimin e lirisë së lëvizjes së një aplikanti, në rastet kur kjo masë vendoset nga shteti i tij (paragrafi 39). Kjo, veçanërisht, sepse jeta dhe familja e personit janë gjetkë – në vendin e shtetësisë, ku edhe kërkonte të shkonte personi në fjalë.

Gjykata vërejtë se kohëzgjatja e kufizimit në vetvete nuk mund të merret si e vetmja bazë për gjetjen e një baraspeshe të drejtë mes interesit të përgjithshëm për kryerjen e ndjekjes penale dhe interesit vetjak të aplikantit për të ushtruar të drejtën e lëvizjes së lirë. Ky problem duhet vlerësuar së bashku me të gjitha tiparet e tjera të çështjes. Kufizimi mund të justifikohet në një rast të caktuar vetëm nëse ka tregues të qartë për interes të vërtetë publik, i cili mbizotëron mbi interesin e individit për të ushtruar të drejtën e lirisë së lëvizjes (paragrafi 35). Individu kishte bërë nëntë kërkesa për heqjen e ndalimit të udhëtimit dhe kishte shpjeguar se ishte i privuar nga kontaktet me familjen, si dhe se gjendja e tij e keqe financiare dhe përkeqësimi i shëndetit ishin pasojë e këtij ndalimi (paragrafi 37). Në vlerësimin e Gjykatës, ky ndalim udhëtimit nuk është i krahasueshëm me kufizimin e lirisë së lëvizjes së individit brenda vendit të tij (paragrafi 39). Megjithëse në kohën kur çështja u paraqit në Gjykatë ndalimi i udhëtimit ishte hequr, Gjykata u shpreh se kishte pasur shkelje të Nenit 2 të Protokollit Nr.4 të Konventës.⁴⁷

Një nga çështjet problematike, që shfaqet në Evropë, sa i takon të drejtës së të huajve për t'u larguar nga një vend, ka të bëjë me personat e kategorizuar si me qëndrim të parregullt. Në Evropë është vënë re se të huajt mbahen të ndaluar në qendra të mbyllura, me qëllim dëbimin apo parandalimin e mbërritjes së tyre në mënyrë të parregullt.⁴⁸ Kushtet në të cilat mbahen këta persona po kthehen në problem gjithnjë e më shqetësues në shumë vende të Këshillit të Evropës. Raportuesi i Posaçëm i Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Njeriut të Migrantëve, në raportin e vitit 2012 mbi kushtet e migrantëve të privuar nga liria në Greqi shprehet: “Shërbimi mjekësor në disa prej këtyre qendrave nga ... Qendra Helenike për Kontrollin dhe Parandalimin e Sëmundjeve është tepër i mangët. Shumica e qendrave që unë vizitova nuk kishin ngrohje dhe ujë të ngrohtë, dhe të ndaluarit u ankuan për sasinë e pamjaftueshme dhe cilësinë

46. *Miażdzyk v. Polonisz*, 24 janar 2012, numri i aplikimit 23592/07.

47. *Tek Riener v. Bulgaria*, 23 maj 2006, numri i aplikimit 46343/99, Gjykatës iu paraqit një ndalim udhëtimit për një person me shtetësi të dyfishtë Austriake/Bullgare në Bullgari. Autoritetet kishin konfiskuar të dyja pasaportat e individit për t'i penguar udhëtimin. Kur personi kishte kërkuar të hiqte dorë nga shtetësia bullgare, kjo nuk ishte pranuar. Megjithëse jeta familjare e personit ishte kryesisht në Austri, ajo sërish ishte shtetase bullgare.

48. Asambleja Parlamentare, *Ndalimi/burgosja e azilkërkuësve dhe migrantëve të paligjshëm në Evropë*, Dok. 12105, 11 janar 2010.

e keqe të ushqimit, mungesën e sapunëve dhe produkteve të tjera të higjenës, si dhe për pamjaftueshmërinë e veshjeve dhe batanijeve. Në të gjitha qendrat që vizitova, vetëm ajo e Korintit u lejonte migrantëve që të mbanin celularin e tyre. Në qendrat e tjera, ata që nuk kishin para për të paguar vetë për thirrjet telefonike, nuk e kishin të garantuar mundësinë e përdorimit të telefonit.”⁴⁹ Ndoshta më shqetësues është raporti i tij për Turqinë, ku vëren se “Mbetem i shqetësuar për mbajtjen në ‘qendra të shpërnguljes’ të disa migrantëve që janë kapur në situatë të parregullt, duke përfshirë dhe familjet e fëmijët e tyre. Gjithmonë duhet të gjenden alternative të tjera ndaj burgosjes, veçanërisht kur bëhet fjalë për familje dhe fëmijë. Kam vënë re se fokusi i BE-së për një siguri më të lartë në kufij, i ka dhënë përparësi burgosjes si zgjidhje, duke përfshirë edhe plane për financimin nga BE-ja të disa qendrave të reja të burgimit në Turqi.”⁵⁰ Në vijim ai thekson: “Përfundimi i mbetur pezull i marrëveshjes së ripranimit BE-Turqi ka dalë si një çështje që ndikon në trajtimin e migracionit mes BE-së dhe Turqisë. Inkurajoj të dyja palët që zbatimi i kësaj marrëveshjeje të mos kryhet duke dëmtuar të drejtat e njeriut të migrantëve. Në mënyrë të veçantë, duhen bërë përpjekje për të siguruar vlerësim individual të çdo rasti, me qëllim shmangien e shpërnguljes dhe njëherazi ripranimin e kategorive të personave vulnerabel në përputhje me standardet ndërkombëtare të të drejtave të njeriut.”⁵¹

Fondet e BE-së për ndërtimin e qendrave të burgimit në Turqi, të marra së bashku me përfundimin e marrëveshjes së ripranimit me Turqinë, lënë vend për dyshime se ata persona që nuk janë shtetas të BE-së apo shtetas turq, të cilët mund të dëbohen nga BE në Turqi, sipas marrëveshjes së ripranimit, do ta gjejnë veten në qendrat e burgimit për të ndaluar largimin e tyre nga Turqia, pasi shtetet anëtare të BE-së kanë frikë se ata mund të kthehen në njërin prej tyre. Pasoja, megjithatë, është shkelje e mundshme nga Turqia e Nenit 2 të Protokollit Nr. 4 të Konventës, të së drejtës së këtyre personave për t’u larguar, si dhe mundësi shkeljeje e Nenit 5 të Konvetës, e drejta për të jetuar i lirë. Kjo çështje do të shtjellohet më tej në pjesën 6.

Përfundim

E drejta e gjithkujt për t’u larguar nga një vend, ku ai nuk është shtetas, është plotësisht e mbrojtur si nga traktatet ndërkombëtare për të drejtat e njeriut, ashtu edhe nga Konventa. Përrjashtimet nga e drejta duhet të interpretohen shumë ngushtë dhe Gjykata e Strasburgut i ka objekt të standardeve më të larta të mbrojtjes sesa rastet kur shtetasit e një vendi bllokohen brenda vendit të tyre, si pasojë e urdhrave për ndalim udhëtimi. Migrantët që klasifikohen nga shtetet si të parregullt kanë gjithmonë të drejtën për t’u larguar nga vendi në të cilin ndodhen, sipas Nenit 2 të Protokollit Nr.4 të Konventës. Autoritetet shtetërore rrezikojnë të shkelin Nenin 2 të Protokollit Nr.4, në rast se i vendosin migrantët në burgim administrativ me qëllim që të parandalojnë largimin e tyre nga vendi. Fakti që, kushtet e burgimit në të cilat mbahen të huajt në disa prej vendeve të Këshillit të Evropës përbëjnë shkelje të Nenit 3, pra, janë çnjerëzore dhe poshtëruese, është i papranueshëm dhe e bën edhe më problematike mbajtjen e të huajve në kushte të burgimit.

49. Raportuesi i Posaçëm i OKB-së për të Drejtat e Njeriut të Migrantëve përfundon vizitën e katërt dhe të fundit në kuadër të studimit rajonal mbi të drejtat e njeriut të migrantëve në kufijtë e BE-së :Greqi, 3 dhjetor 2012, gjendet: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12858&LangID=E, hyrja në 24 maj 2013.

50. Raportuesi i Posaçëm i Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Njeriut të Migrantëve përfundon vizitën e dytë në kuadër të studimit rajonal mbi të drejtat e njeriut të migrantëve në kufijtë e BE-së: Vizita në Turqi, 29 qershor 2012 :www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12307&LangID=E, hyrja në 24 maj 2013.

51. Po aty.

Pjesa 4 – Diskriminimi i ndaluar në lidhje me të drejtën për t'u larguar nga çdo vend

E drejta e gjithkujt për t'u larguar nga çdo vend përfshin edhe detyrimin e shteteve që të mos bëjnë diskriminim për shkaqe të ndaluara. Kjo shprehet qartë në ICCPR, në Nenin 2.1., ku deklarohet se çdo shtet palë zotohet të respektojë dhe t'u sigurojë të gjithë njerëzve që ndodhen në territorin e tij dhe që varen nga juridiksioni i tij, të drejtat e njohura në ICCPR, pa kurrfarë dallimi/diskriminimi të bazuar në racë, ngjyrë, seks, gjuhë, fe, bindje politike apo bindje të tjera, origjinë kombëtare apo shoqërore, pasuri, lindje apo çdo gjendje tjetër. Ky aspekt i së drejtës për t'u larguar ka pasur historikisht një rëndësi të veçantë, pasi shtetet kanë ndaluar largimin e disidentëve nga vendi për shkak se ata, kur të ishin jashtë, mund të njollosnin reputacionin e shtetit. Në mënyrë të ngjashme, praktikatat e ndjekura nga disa vende që nuk u lejojnë grave të largohen nëse nuk përmbushin disa kushte të cilat nuk kërkohen për burrat (për shembull, leje nga anëtarët meshkuj të familjes për udhëtimin e propozuar) janë kritikuar nga Komiteti i Kombeve të Bashkuara për Të Drejtat e Njeriut si të papajtueshme me të drejtën për t'u larguar, me argumentin se kufizimi përbën diskriminim për shkak të gjinisë. Këto, por edhe forma të tjera të diskriminimit të ndaluar në ushtrimin e së drejtës për t'u larguar, ende praktikohen në disa shtete autoritare. Kur shteti përzgjedh individë të cilëve nuk u lejohet largimi nga territori (apo u refuzohet dhënia e dokumenteve të udhëtimit), arsyet për këtë përzgjedhje duhet të shqyrtohen deri në imtësi për të siguruar që kriteret nuk janë drejtpërdrejt apo tërthorazi diskriminuese, bazuar në shkaqe për të cilat diskriminimi është i ndaluar.

Në Komentin e Përgjithshëm Nr. 27, Komiteti i Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Njeriut ka dhënë udhëzime në lidhje me këtë aspekt të së drejtës për t'u larguar: “18. Zbatimi i kufizimeve të lejueshme sipas nenit 12, paragrafi 3, duhet të jetë në pajtim me të drejtat e tjera të garantuara në pakt dhe me parimet themelore të barazisë dhe mos-diskriminimit. Kështu, do të ishte një shkelje e qartë e Paktit nëse të drejtat e mishëruara në Nenin 12, paragrafët 1 dhe 2, do të kufizoheshin për shkak të diskriminimeve të çfarëdo lloji, siç janë ato për shkak të racës, ngjyrës, seksit, gjuhës, fesë, bindjeve politike apo çdo lloj tjetër bindjeje, origjinës kombëtare apo shoqërore, pasurisë, lindjes apo çdo gjendje tjetër. Gjatë shqyrtimit të raporteve të vendeve, Komiteti ka vërejtur, në disa raste, se masat që ndalojnë lëvizjen e lirë për gratë apo largimin e tyre nga vendi duke kërkuar që ato të kenë pëlqimin apo të jenë të shoqëruara nga një person mashkull, përbëjnë shkelje të nenit 12.”

Konventa Nderkombëtare për Eleminimin e të gjitha Formave të Diskriminimit Racial e vitit 1966, (CERD) pëmban një ndalim të ngjashëm për diskriminimin në ushtrimin e së drejtës së çdokujt për t'u larguar nga vendi i vet. Neni 5(d)(ii) ndalon në mënyrë të specifikuar diskriminimin në ushtrimin e së drejtës së individit për t'u larguar nga çdo vend, përfshirë edhe të vetin dhe të rikthimit në vendin e vet. Ajo përjashton nga qëllimi i saj veprimet që shtetet ndërmarrin mbi bazën e dallimeve mes shtetasve dhe të huajve dhe parashikimet ligjore që kanë të bëjnë me shtetësinë, kombësinë apo natyralizimin, me kusht që këto parashikime të mos jenë diskriminuese ndaj çfarëdo kombësie. Në vitin 1996, Komiteti i ngritur nga Konventa ka nxjerrë një Rekomandim të Përgjithshëm për Nenin 5, në të cilin sqaron se detyrimi ka për qëllim të ndalojë diskriminimin në ushtrimin e të drejtave dhe jo të krijojë të drejta të tjera.⁵² E drejta e gjithkujt për t'u larguar nga vendi i vet nuk përmendet në mënyrë specifike.

52. Rekomandimi i Përgjithshëm Nr. 20: Zbatimi jodiskriminues i të drejtave dhe lirive (Neni. 5): 03/15/1996. Gen. Rec. No. 20 (Komente të Përgjithshme).

Konventa, ashtu si edhe ICCPR-ja dhe CERD-ja, ndalon diskriminimin në ushtrimin e të drejtave të parashikuara në Konventë. Neni 14 i Konventës parashikon “Gëzimi i të drejtave dhe i lirive të përcaktuara në këtë Konventë duhet të sigurohet, pa asnjë dallim të bazuar në shkaqe të tilla si seksi, raca, ngjyra, gjuha, feja, mendimet politike ose çdo mendim tjetër, origjina kombëtare ose shoqërore, përkatësia në një minoritet kombëtar, pasuria, lindja ose çdo status tjetër.” Ky ndalim vlen edhe për Nenin 2 të Protokollit Nr.4 të Konventës dhe përforcohet më tej nga Neni 1.1 i Protokollit Nr.12 ku thuhet: “Gëzimi i çdo të drejte të parashikuar me ligj duhet të sigurohet pa asnjë diskriminim të bazuar në shkaqe të tilla si seksi, raca, ngjyra, gjuha, feja, mendimet politike ose çdo mendim tjetër, origjina kombëtare ose shoqërore, përkatësia në një minoritet kombëtar, pasuria, lindja ose çdo situatë tjetër.” Neni 1.2 shton se askush nuk duhet të diskriminohet nga ndonjë autoritet publik për arsyet e parashikuara më sipër.

Është e rëndësishme të mbahet parasysh se, në interpretimin e saj, Gjykata e ka përfshirë diskriminimin për shkak të shtetësisë mes shkaqeve të tjera të ndalimit të diskriminimit, të cilat mbulohen nga përcaktimi “situatë tjetër”: “Sipas jurisprudencës së Gjykatës, dallimi në trajtim është diskriminues, në kuptim të Nenit 14, nëse ‘nuk ka justifikim objektiv apo të arsyeshëm’, pra, nëse ai nuk synon të përmbushë ‘një qëllim legjitim’ ose nëse nuk ka ‘një raport të arsyeshëm proporcionaliteti mes mjeteve të përdorura dhe qëllimit që kërkohet të realizohet’. Për më tepër, shtetet palë gëzojnë një lloj hapësire për të vlerësuar nëse dhe deri në ç’masë dallimet në situata të tjera të ngjashme justifikojnë një trajtim të ndryshëm. Megjithatë, duhet që Gjykatës t’i parashtrohen arsye shumë madhore që ajo të konsiderojë trajtimin e ndryshëm vetëm për shkak të shtetësisë si të pajtueshëm me Konventën” (paragrafi 42).⁵³

Gjykata mori në shqyrtim ndërveprimin mes Nenit 2 të Protokollit Nr.4 të Konventës dhe ndalimit të diskriminimit në një vendim të parë të këtij lloji, në vitin 2005. Faktet e çështjes kishin të bënin me lëvizjen e brendshme brenda territorit të një vendi, por krijuan mundësinë për të sqaruar lidhjen mes dy dispozitave, me pasojë që shkonin përtej fakteve specifike.⁵⁴ Aplikanti, Z. Timishevi ishte me përkatësi etnike çeçene dhe pasuria e tij në Grozni, Çeçeni, ishte shkatërruar gjatë një operacioni ushtarak. Ai u shpërngul në qytetin Nalçik të Republikës fqinje të Kabardino-Balkarit, por kërkesa e tij për t’u regjistruar atje u refuzua. Në një udhëtim nga një vend në Rusi (Ingushetia) drejt Kabardino-Balkarit atij i desh të kalonte një pikë kalimi kufitar. Oficerët nuk e lejuan të hynte në Kabardino-Balkar bazuar në një udhëzim verbal të dhënë nga Ministria e Brendshme e atij vendi për të mos pranuar persona me origjinë etnike çeçene (paragrafi 13). Z. Timishev u ankua për shkelje të Nenit 2 të Protokollit Nr.4, në lidhje me Nenin 14 të Konventës.

Për përkufizimin e diskriminimit racial në vendim, Gjykata pati parasysh Nenin 1 të CERD-së, duke mbështetur, në këtë mënyrë, një qasje të përbashkët ndaj përkufizimit të diskriminimit. Gjatë konstatimit të shkeljes së Nenit 2 të Protokollit Nr.4, Gjykata vërejti sërish se çdo kufizim mbi të drejtën për të lëvizur duhet të jetë në përputhje me ligjin, çka nënkupton se duhet të ketë një ligj që ta parashikojë këtë kufizim. Për më tepër, duhet të ketë një qëllim legjitim dhe qëllimi duhet të jetë i nevojshëm në një shoqëri demokratike (paragrafi 45). Këto kritere nuk përmbusheshin, sepse udhëzimi diskriminues ishte dhënë verbalisht. Në lidhje me diskriminimin, Gjykata vërejti se edhe qeveria ruse, në deklaratat e veta kishte përcaktuar se udhëzimi ndalonte kalimin jo vetëm të çdo personi që ishte vërtet me përkatësi etnike çeçene, por edhe të të gjithë atyre që vetëm perceptoheshin si të tillë (paragrafi 54). Në vendimin e saj Gjykata vlerësoi se diskriminimi racial përbën një formë veçanërisht të papëlqyeshme të

53. *Gaygusuz v. Austrisë*, 16 shtator 1996, numri i aplikimit 17371/90.

54. *Timishev v. Rusisë*, 13 dhjetor 2005, numrat e aplikimit 55762/00 dhe 55974/00.

diskriminimit. Konventa u kërkon shteteve që të jenë tepër vigjilente dhe të reagojnë me forcë në lidhje me diskriminimin. Gjykata u shpreh se asnjë dallim në trajtim, që bazohet ekskluzivisht apo deri në një masë përcaktuese në origjinën etnike të personit, nuk mund të justifikohet në mënyrë objektive në shoqërinë bashkëkohore demokratike, të ndërtuar mbi parimet e pluralizmit dhe respektit për kulturat e ndryshme. Bazuar në sa më sipër, Gjykata vlerësoi se kishte pasur shkelje të Nenit 14 si dhe shkelje të Nenit 2 të Protokollit Nr. 4 të Konventës.

Arsyetimi i Gjykatës është qartësisht i zbatueshëm edhe në situatat ku pengohet apo ndalohet largimi i njerëzve nga një vend (duke përfshirë heqjen e dokumenteve të udhëtimit ose moslëshimin e tyre) për shkak të etnisë së tyre të vërtetë apo të perceptuar.

Përfundim

Ndërthurja e së drejtës për t'u larguar nga çdo vend me ndalimin e diskriminimit të paligjshëm është veçanërisht e rëndësishme dhe e dukshme në Evropë. Në Këshillin e Evropës, ku njohja e së drejtës për lëvizje të lirë ka njohur progres shumë të madh gjatë 20 vjetëve të fundit, shkeljet e kësaj të drejte, në disa raste, janë karakterizuar nga diskriminimi, fillimisht për shkak të bindjeve politike dhe më së fundmi për shkak të origjinës etnike. Kjo lidhje mes lëvizjes së lirë dhe origjinës etnike është shqetësuese. Këtë do ta trajtojmë më me hollësi në pjesën tjetër, në analizën e gjendjes në Ballkanin Perëndimor, duke u ndalur në mënyrë të veçantë tek romët.

Pjesa 5 – situata në Ballkanin Perëndimor

Më 19 dhjetor 2009 BE hoqi regjimin e vizave për udhëtimet afatshkurtra të shtetasve nga ish-Republika Jugosllave e Maqedonisë, Mali i Zi dhe Serbia.⁵⁵ Më 15 dhjetor 2010, regjimi i vizave u hoq edhe për shtetasit e Shqipërisë dhe ata të Bosnjes dhe Hercegovinës. Udhëtimi pa viza në BE për shtetasit e këtyre vendeve u kushtëzua me pajisjen e individëve me pasaporta të reja biometrike nga shtetet e tyre. Udhëtimi pa viza është shumë i mirëpritur në shtetet e Ballkanit Perëndimor; kjo e sjell situatën e tyre në të njëjtën linjë me atë të shtetasve kroatë (më parë pjesë e Jugosllavisë, ashtu si edhe vendet e tjera, përveç Shqipërisë) për të cilët nuk ka pasur regjim vizash dhe vendi i të cilëve u anëtarësua në BE në 1 korrik 2013. Shtetasit e Sllovenisë u bënë qytetarë të BE-së më 1 maj 2004. Siç shihet, ka një simetri në trajtimin që BE-ja i bën rajonit të Ballkanit Perëndimor, për të cilin ka një program të qëndrueshëm të liberalizimit të vizave. Kosova* do të përfitojë nga liberalizimi i vizave kur të përmbushë të gjitha kushtet e vendosura nga BE-ja.⁵⁶

Liberalizimi i vizave për shtetet e Ballkanit Perëndimor është shoqëruar, në një numër vendesh anëtare të BE-së, me shqetësimin se shtetasit e këtyre vendeve ‘po abuzojnë’ me liberalizimin dhe po hyjnë në Evropë për periudha kohore, aktivitete dhe arsye të cilat nuk ishin parashikuar dhe nuk bënë pjesë në qëllimet e programit. Çështja e periudhës lidhet me kufizimin kohor të përcaktuar për personat që nuk janë shtetas të BE-së (shtetasit e vendeve të treta) në cilësinë e vizitorit apo turistit, që është tre muaj për çdo periudhë gjashtë mujore.⁵⁷ Ata që qëndrojnë më gjatë se tre muaj shpesh cilësohen si shkelës të afateve. Aktivitetet e personave nga shtetet e Ballkanit Perëndimor të cilat përbëjnë shqetësim janë të lidhura kryesisht me punësimin – zënia e një pune apo vetëpunësimi, në një kohë kur kushtet e vizitave afatshkurtra nuk e lejojnë një gjë të tillë.

Kjo kategori ndërlikohet deri diku nga fakti se lejet afatshkurtra të hyrjes në BE nuk përcaktojnë se çfarë mund të bëjnë njerëzit gjatë qëndrimit në një shtet tjetër. Kjo çështje rregullohet nga legjislacioni i brendshëm i 26 vendeve pjesëmarrëse në marrëveshjen e Shengenit. Megjithatë, përgjithësisht, vizitorët afatshkurtër nuk lejohen të kenë punësim afatgjatë apo të vetëpunësohen. Një aspekt tjetër, i lidhur me këtë, ka të bëjë me veprat penale ku mund të përfshihen vizitorët afatshkurtër. Kategoria e tretë është edhe më delikatja, pasi përfshin disa probleme që janë prekur tashmë në këtë dokument tematik – aplikimi për mbrojtje ndërkombëtare, si refugjat apo si një individ që, nëse detyrohet të kthehet në vendin e tij të origjinës, rrezikon të bëhet objekt i torturës, trajtimit çnjerëzor dhe poshtërues.

Vendet e BE-së, në të cilat u regjistrua një rritje e ndjeshme e aplikimeve për azil në 2011, intensifikuan thirrjet për qeveritë e Ballkanit Perëndimor që të menaxhojnë në mënyrën e duhur rrjedhjet e migracionit dhe për këtë qëllim janë mbajtur disa takime dypalëshe dhe shumëpalëshe. Janë bërë disa thirrje nga zyrtarët e BE-së për autoritetet e këtyre vendeve, duke vënë në dukje se është kritike që këto vende të marrin masat e nevojshme që të kundërveprojnë shpejt dhe në mënyrë të efektshme ndaj rritjes së numrit

55. Kjo nuk ndikoi në regjimin e vizave i cili aplikohet nga Irlanda dhe Mbretëria e Bashkuar, të cilat nuk janë pjesëmarrëse në politikën e përbashkët të vizave të BE-së.

* Në këtë tekst referencat ndaj Kosovës, territorit, popullsisë apo institucioneve të saj do të kuptohen në pajtim të plotë me Rezolutën 1244 (1999) të Këshillit të Sigurimit të Kombeve të Bashkuara dhe pa paragjykim ndaj statusit të Kosovës

56. Udhërrëfytesa për liberalizimin e vizave, gjendet në:

http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/documents/eu_travel/visa_liberalisation_with_kosovo_roadmap.pdf, hyrja më 27 June 2013.

57. Kodi për Kufijtë e Shengenit, Rregullore 562/2006.

të azilkërkuesve, duke theksuar se nëse problemi vazhdon, liberalizimi i vizave është i kërcënuar dhe mund të rivendoset regjimi i vizave. Presioni mbi vendet e rajonit u rrit së tepërmi në maj 2011, kur Komisioni Evropian paraqiti një propozim për të pezulluar përkohësisht sistemin e heqjes së vizave për Serbinë, ish-Republikën Jugosllave të Maqedonisë, Bosnjën dhe Hercegovinën, Shqipërinë dhe Malin e Zi. Sipas këtij propozimi, një pezullim i tillë do të ishte i mundshëm nëse një grup shtetesh anëtare përjetojnë një rritje mbi një prag të caktuar të numrit azilkërkuesve nga këto shtete.⁵⁸

Më 24 tetor 2012, gazeta e mirënjohur EUObserver, botoi një artikull në lidhje me liberalizimin e vizave ku thuhej se gjashtë vende anëtare të BE-së, Gjermania, Belgjika, Franca, Luksemburgu, Holanda dhe Suedia po kërkojnë rivendosjen e regjimit të vizave për shtetasit e pesë vendeve të Ballkanit Perëndimor. Sipas EUObserver, arsyeja ishte rritja e numrit të kërkesave për azil nga shtetasit e këtyre vendeve.⁵⁹ Presidenca qipriote e BE-së, gjatë gjashtë-mujorit të dytë të 2012, nuk e vendosi çështjen në kontekstin e azilit, por në atë të trafikimit të qenieve njerëzore, duke u kërkuar vendeve të Ballkanit Perëndimor të ndërmarrin masa për të parandaluar trafikimin e qenieve njerëzore nga vendet e tyre drejt Bashkimit Evropian.⁶⁰ Megjithatë, presioni nga gjashtë shtetet nuk është dobësuar. Ndonëse nuk u rivendos regjimi i vizave për pesë vendet e Ballkanit Perëndimor, presioni ka qenë i fortë. Më 12 shtator 2013 Parlamenti Evropian miratoi një mekanizëm për pezullimin e heqjes së vizave, çka i lejon BE-së të rivendosë regjimin e vizave në rast emergjence. Mekanizmi mbulon të gjitha vendet që përfitojnë nga udhëtimi pa viza në BE dhe do të përdoret si masë e përkohshme në situatat kur mund të ketë një fluks të papritur të migrantëve të parregullt apo rritje të papritur të kërkesave të pabazuara për azil nga këto vende.⁶¹ Para se të marrim në shqyrtim aspektin politik, është e rëndësishme të shihet shkalla e problemit dhe të reflektohet rreth faktit, nëse shifrat e meritojnë këtë trazirë politike në BE apo shqetësimin në shtetet e Ballkanit Perëndimor.

Agjensia e BE-së për Mbrojtjen e Kufijve të Jashtëm, FRONTEX, bën rregullisht analiza risku bazuar në informacionin mbi numrin e personave që përpiqen të hyjnë në BE çdo vit, numrin e personave të dëbuar dhe atyre që u është refuzuar hyrja. Analiza Vjetore e Riskut 2013⁶² ofron informacionin e mëposhtëm mbi lëvizjen e personave nga vendet e Ballkanit Perëndimor drejt BE-së si dhe daljet e tyre. Raporti i FRONTEX-it konfirmon se nuk ka mbledhje sistematike të të dhënave për numrin e shtetasve nga vendet e treta që hyjnë në BE çdo vit. Megjithatë, një përpjekje e veçantë për mbledhjen e të dhënave nga Këshilli në vitin 2009, në kuadër të së cilës u mat vetëm lëvizja e njerëzve drejt Evropës dhe jashtë Evropës gjatë një jave (31 gusht –6 shtator 2009) zbuloi se kishte pasur 2 130 256 hyrje dhe dalje nga shtetas të vendeve të treta pa viza dhe 1 464 660 hyrje dhe dalje nga shtetas me viza.⁶³ Kjo tregon se ka më shumë se 182 milionë hyrje dhe dalje nga shtetas të vendeve të treta në BE çdo vit. Vetë FRONTEX, në analizën e riskut që ka kryer se gjatë vitit 2012, bën të ditur se vetëm në kufirin kroato/slloven kishte pasur 23 milionë hyrje dhe dalje të pasagjerëve.⁶⁴ Është e rëndësishme të mbahen mend këto shifra të përgjithshme teksa marrim në shqyrtim të dhënat e mëposhtme. Nëse brenda një

58. [Raport](#) nga Nils Muižnieks, Komisioneri i Këshillit të Evropës për të Drejtat e Njeriut, në vijim të vizitës së tij në ish-Republikën Jugosllave të Maqedonisë, nga 26 deri në 29 nëntor 2019, CommDH(2013)4, paragrafi 97.

59. <http://euobserver.com/opinion/117978>, accessed 3 June 2013.

60. www.cy2012.eu/index.php/en/news-categories/areas/justice-and-home-affairs/press-release-visa-liberalization-and-fight-against-trafficking-of-human-beings-and-firearms-discuss, accessed 3 qershor 2013.

61. [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2011/0138\(COD\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2011/0138(COD)) hyrja 16 shtator 2013.

62. www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2013.pdf, accessed 3 qershor 2013.

63. Dokument i Këshillit 13267/09, 22 shtator 2009.

64. FRONTEX Analiza vjetore e riskut 2013, f. 14.

jave në BE ka 3.5 milionë hyrje dhe dalje nga shtetas të vendeve të treta, shifrat e përgjithshme për refuzimin të hyrjeve, tejkalinim e afateve dhe kthimet zbulojnë një kufi të jashtëm ligjërish shumë të rregullt të BE-së, sa i takon lëvizjes së personave. Për më tepër, shifrat e shtetasve të Ballkanit Perëndimor në raport me shifrat e përgjithshme janë të papërfillshme.

Për sa i takon kalimeve të paligjshme të kufirit (persona që kapen duke kaluar në BE jo nëpërmjet pikave zyrtare të kalimit të kufirit), të vetmit shtetas nga Ballkani Perëndimor, përfitues nga liberalizmi i vizave, të cilët shfaqen në tabelat statistikore të FRONTEX-it janë nga Shqipëria dhe nga ish-Republika Jugosllave e Maqedonisë, kryesisht për kalim të paautorizuar të kufirit me Greqinë. Meqenëse këto dy vende kanë kufij të gjatë tokësorë dhe pak pika zyrtare të kalimit të kufirit, nuk përbën çudi që njerëzit e kalojnë kufirin nëpërmjet rrugëve të fshatrave apo atyre rurale. Shifrat janë si më poshtë:

Vendi	2010	2011	2012
Shqipëria	32 451	5 022	5 398
“ish-Republika Jugosllave e Maqedonisë	49	23	36
Totali i kalimeve të paautorizuara (të gjitha shtetësitë)	104 060	141 051	72 437 ⁶⁵

Në mënyrë të qartë, liberalizimi i vizave duket se ka sjellë si rezultat një ulje shumë të ndjeshme të kalimeve të parregullta të kufirit nga shqiptarët për në Greqi. Numri i raportuar i shtetasve nga ish-Republika Jugosllave e Maqedonisë që kalojnë në këtë mënyrë është shumë i ulët.

Në lidhje me shtetasit nga vendet e treta që qëndrojnë në mënyrë të parregullt në shtetet anëtare të BE-së (kjo kategori përbëhet kryesisht nga personat që tejkalojnë periudhën e lejuar për qëndrim, raporti i FRONTEX-it tregon se vetëm shtetasit shqiptarë zënë një ndër dhjetë vendet e para ndër shtetasit e vendeve të treta që qëndrojnë në mënyrë të parregullt në BE. Shifrat janë si më poshtë:

Vendi	2009	2010	2011	2012
Shqipëria	28 810	20 862	10 207	13 264
Totali i të gjitha shtetësive	413 125	353 077	350 948	344 928 ⁶⁶

Rënia nga viti 2010 deri në 2011 tregon se në fakt liberalizimi i vizave ka pasur ndikim pozitiv në problemin e tejkalinimit të afateve. Kjo mund të nënkuptojë se shqiptarët që hyjnë në BE nuk e ndiejnë më nevojën për të qëndruar atje më gjatë, qoftë edhe në mënyrë të parregullt, për shkak të frikës se, nëse largohen, do ta kenë shumë të vështirë të kthehen sërish. Tashmë ata mund të kthehen në shtëpi brenda periudhës së qëndrimit të lejueshëm, duke ditur se mund të kthehen sërish në BE, pa kaluar në procedurën e vështirë të marrjes së vizës. Shtetasit nga vendet e tjera të Ballkanit Perëndimor nuk përfshihen në listën 10 shtetësive të para për tejkalinim e afateve të qëndrimit.

Shifrat e FRONTEX-it për refuzimin e hyrjes në BE janë pak më shqetësuese. Tre nga shtetet e Ballkanit Perëndimor renditen ndër dhjetë të parat: Shqipëria, Kroacia dhe Serbia. Shifrat janë si më poshtë:

Vendi	2009	2010	2011	2012
Shqipëria	1 672	2 324	15 947	12 036

65. FRONTEX Analiza vjetore e riskut 2013, f. 36.

66. FRONTEX Analiza vjetore e riskut 2013, f. 69.

Kroacia	4 944	4 305	3 756	3 849
Serbia	3 544	6 543	6 672	5 639
Totali: të gjitha shtetësitë	113 029	108 651	118 111	115 305 ⁶⁷

Numri i kroatëve që u refuzohet hyrja në BE do të pësojë rënie në statistikat e vitit 2013, meqenëse që prej 1 korrikut 2013 ata janë qytetarë të BE-së dhe gëzojnë të drejtën e hyrjes.

Shkaqet e refuzimit të hyrjes së shtetasve nga Ballkani Perëndimor në BE, për 2012, janë si më poshtë:

Shqipëria: totali i të refuzuarve: 12 036

4 arsyt kryesore, sipas rëndësisë:

Emri i individit ishte i regjistruar në Sistemin e Informacionit të Shengenit (SIS)	
si person i cili nuk duhet të pranohet:	6 030
Mjete të pamjaftueshme për të mbuluar vizitën:	2 920
Justifikim i pamjaftueshëm i vizitës:	1 867
Dokumente udhëtimi të falsifikuara:	1 083

Kroacia: totali i të refuzuarve: 3 849

Katër arsyt kryesore, sipas rëndësisë:

Pa dokumente të vlefshme udhëtimi:	1 072
Mbarimi i tre-mujorit të qëndrimit në zonën Shengen:	954
Kërcënim për politikën publike ose sigurinë e brendshme:	905
Të regjistruar në SIS (shih lart):	763

Serbia: totali i të refuzuarve: 5 639

Të regjistruar në SIS:	2 056
Mbarimi i tre-mujorit të qëndrimit:	1 365
Mjete të pamjaftueshme për të mbuluar vizitën:	965
Pa vizë të vlefshme:	644 ⁶⁸

Ajo çka dëshmohet nga këto statistika është banaliteti i shumicës së arsyeve për refuzimin e hyrjes, me përjashtim të kroatëve, të cilëve u është refuzuar hyrja për shkak të sigurisë. Mungesa e burimeve të jetesës shfaqet vetëm dy herë në listë dhe asnjëherë si shkak i përbashkët për refuzim. Justifikimi 'për shkak të mjeteve të pamjaftueshme për vizitën' del vetëm një herë, në rastin e shqiptarëve, megjithëse është arsyeja e dytë më e zakonshme për refuzimin e hyrjes së tyre.

Duke iu kthyer tani statistikave të disponueshme në lidhje me aplikimet për azil në BE nga shtetasit e vendeve të Ballkanit Perëndimor, prapë sipas FRONTEX-it, i vetmi vend që renditet ndër 10 vendet e para, si vend origjine për azilkërkues në BE, është Serbia.

Vendi	2009	2010	2011	2012
Serbia	4 819	15 460	12 936	16 350 (6% e totalit të BE-së)
Totali i aplikimeve për azil	219 814	203 880	254 054	272 207

67. FRONTEX Analiza vjetore e riskut 2013, f. 70.

68. FRONTEX Analiza vjetore e riskut 2013, f. 72.

Informacioni statistikor, që u paraqit më sipër, shërben si sfond për debatet aktuale rreth liberalizimit të vizave me Ballkanin Perëndimor dhe, në mënyrë të veçantë, për shqetësimet e ngritura nga disa shtete anëtare të BE-së se shtetasit e vendeve të Ballkanit Perëndimor po keqpërdorin mundësinë e udhëtimit pa viza. Është e qartë se, për vendet e Ballkanit Perëndimor, udhëtimi pa viza në BE është i rëndësishëm për disa arsye. E para, procedura për marrjen e vizave të udhëtimit për në BE është e ngarkuar, e kushtueshme dhe për shumë, poshtëruese. Duhet të paraqiten shumë dokumente, individit i merren shenjat e gishtërinjve, fotografohet dhe të gjitha elementet e aplikimit për vizë ruhen në një bazë të dhënash të BE-së, Sistemi i Informacionit të Vizave (VIS), i cili bëhet i disponueshëm për të gjitha agjensitë e zbatimit të ligjit në BE. Për shtetasit e vendeve që nuk bëjnë pjesë në listën e vendeve që duhet të marrin viza, nuk ekzistojnë këto pengesa për të udhëtuar. Kërcënimi për heqjen e një vendi nga lista e bardhë e BE-së për vizat sjell ndërlikime të rëndësishme politike në secilin prej vendeve të Ballkanit Perëndimor, pasi një lëvizje e tillë, nëse do të kryhej, pa dyshim që do të ishte e pafavorshme për partinë në pushtet. Kështu, është e pritshme që kërcënimi nga BE-ja për një heqje të mundshme të këtij statusi të privilegjuar e bën shtetin të marrë masa me qëllim reduktimin e elementit irritues që ka shkaktuar kërcënimin.

Siç duket edhe nga shqetësimet e BE-së, thelbi i këtij problemi është mbërritja nga vendet e Ballkanit Perëndimor e shtetasve që kërkojnë azil në shtetet e BE-së, kryesisht në gjastë prej tyre: Gjermani, Belgjikë, Francë, Luksemburg, Hollandë dhe Suedi. Për sa i takon shkaqeve ku bazohen kërkesat për azil në BE të shtetasve nga Ballkanit Perëndimor, më i rëndësishmi është diskriminimi i akumuluar ndaj tyre si persona me prejardhje etnike rome.⁶⁹ Kërkesat e tyre për azil bazohen kryesisht në persekutimin apo trajtimin dhe dënimin çnjerëzor apo poshtëruës për shkak të përkatësisë etnike. Përcaktimi se kush është rom është shumë i kontestueshëm, për shkak se, edhe brenda grupeve të njerëzve që mund të kategorizohen si romë, ka shumë dyshime për kategorizimin, mbledhjen e të dhënave për etninë dhe qëllimet për të cilat ato mund të përdoren. Kjo del edhe në një raport të Këshillit të Evropës mbi Romët dhe Statistikat, në vitin 2000: “një pjesë e madhe e përfaqësuesve dhe popullsisve rome/cigane që kundërshtojnë çdo formë të mbledhjes së të dhënave në bazë etnike shprehen se, në të shkuarën këto të dhëna gjithmonë janë përdorur kundër tyre, dhe si shembull më i tmerrshëm për këtë mund të jepet Holokausti gjatë Luftës së Dytë Botërore, i cili u krye vetëm për shkak të ekzistencës së listave që identifikonin popullsinë rome/cigane. Përveç kësaj, duhet mbajtur parasysh se shërbimet e policisë në shumë prej shteteve anëtare përdorin shpesh statistika të krimeve të hartuara në bazë etnike, çka përforcon paragjykimet dhe stereotipet e popullsisë së shumicës.”⁷⁰

Problemet e të drejtave të njeriut me të cilat përballen romët jo vetëm në Ballkanin Perëndimor, por në shumë pjesë të Evropës, shfaqet në mënyrë të spikatur në gjykimet e Gjykatës Evropiane për Të Drejtat e Njeriut në lidhje me abuzimet.⁷¹

69. Shih, gjithashtu Komisioneri i Këshillit të Evropës për Refugjatët dhe Komisioneri i Lartë i OSBE-së për Pakicat Kombëtare “Migracioni i romëve në Evropë gjatë kohëve të fundit”, botimi i dytë, tetor 2010, gjendet : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1536357>, hyrja 28 qershor 2013.

70. Këshilli i Evropës, MG-S-ROM (2000) 13, 22-23 maj 2000.

71. Shih Fletët Informative të Gjykatës për Romët dhe Shtetgarët, maj 2013,; www.echr.coe.int/Documents/FS_Roma_ENG.pdf, hyrja në 29 korrik 2013. Shih, gjithashtu, Komisioneri i Këshillit të Evropës për Të Drejtat e Njeriut (2012), *Të Drejtat e Njeriut të Romëve dhe Shtetgarëve në Evropë*, Këshilli i Evropës, Strasburg, www.coe.int/t/commissioner/source/prems/prems79611_GBR_CouvHumanRightsOfRoma_WEB.pdf, hyrja në 29 korrik 2013, dhe në vijim, në seksionin 6.

- Keqtrajtime nga autoritetet e zbatimit të ligjit (“ish-Republika Jugosllave e Maqedonisë, Rumania, Bullgaria);
- botimi i ndenjave anti-rome në publikimet të financuara nga qeveria (Turqia);
- sterilizim i detyruar i grave rome (Sllovakia);
- dëbim me forcë nga vendet e qëndrimit të karavanëve (MB, Bullgaria);
- hetime me njëanëshmëri raciale duke përfshirë moshetim të vrasjeve me motiv racial (Greqia, Kroacia, Rumania, Bullgaria);
- sulme në fshatrat rome dhe shkatërrim prone (Rumani, Sllovakia);
- segregacioni në shkolla (Republika Çeke, Greqia, Kroacia, Hungaria);
- vlefshmëria e martesave (refuzimi i pensioneve për të mbijetuarit) (Spanjë);
- ndalimi i kandidimit në zgjedhje (Bosnja dhe Hercegovina).

Në vitin 2012, një raport i përbashkët i Agjensisë së BE-së për të Drejtat Themelore të Njeriut dhe Programit të Zhvillimit të Kombeve të Bashkuara për situatën e romëve në 11 shtete anëtare të BE-së (ku përfshihen si shtete të Evropës Qendrore dhe Lindore, ashtu edhe shtete të Evropës Perëndimore)⁷² vërejtë se:

- mesatarisht 20% e romëve nuk ishin të mbuluar me kujdes shëndetsor;
- 45% jetojnë në banesa ku mungon, së paku, një prej komoditeteve bazë (kuzhinë e brendshme, tualet i brendshëm, dush/vaskë e brendshme ose energjia elektrike);
- 90% jetojnë në familje me të ardhura nën nivelin kombëtar të varfërisë;
- 40% jetojnë në familje, ku njëri prej tyre kishte shkuar në shtrat i uritur të paktën një herë gjatë muajit të fundit, pasi nuk arrinin të blinin ushqim.

Në kushtet kur ka prova për një diskriminim të përgjithshëm, racizëm dhe përjashtim social, shfaqet realisht mundësia që disa individë ta gjejnë veten si të piketuar për t’u persekutuar. Ajo që po ndodh, me sa duket, në Ballkanin Perëndimor është se ndërkohë që vendet anëtare të BE-së shtojnë presionin mbi këto vende për rivendosjen e regjimit të detyrueshëm të vizave për të gjithë shtetasit, nëse numri i shtetasve të tyre që kërkojnë azil nuk ulet, autoritetet e këtyre shteteve po përpiqen të kufizojnë nisjet për udhëtim të individëve që konsiderohen prej tyre si të mundshëm për të kërkuar azil, pra të romëve.

Këshilli i Evropës, Komisioneri për Të Drejtat e Njeriut në raportin që pasoi vizitën e tij në ish-Republikën Jugosllave të Maqedonisë në nëntor 2012⁷³ u informua nga Ministri i Brendshëm se, në periudhën dhjetor 2009 deri në fund të nëntorit 2012, rreth 7000 qytetarë të këtij shteti nuk ishin lejuar të largoheshin nga vendi. Ai, gjithashtu, mori të dhëna se pasaportat e atyre që ktheheshin nga autoritetet e shteteve anëtare të BE-së konfiskoheshin rregullisht. Ishin planifikuar edhe masa të tjera për kontrollin e daljeve. Në tetorin e vitit 2011 ishte miratuar një ligj i cili lejonte konfiskimin e pasaportave për një periudhë një-vjeçare, në rastet kur individët ishin kthyer forcërisht në vend, si dhe parashikonte si vepër penale transportin apo lehtësimin e transportit të njerëzve në një vend të BE-së, në kundërshtim me legjislacionin e BE-së.⁷⁴ Po kështu, Komisioneri është informuar se në dhjetor të vitit 2012 në Kodin Penal të Serbisë është përfshirë një vepër penale e re. Kjo vepër penale parashikon “mundësimin e

72. FRA/UNDP, *Situata e Romëve në 11 vende anëtare të BE-së*, Luksemburg, 2012. 11 shtetet e përfshira në studim ishin: Bullgaria, Republika Çeke, Greqia, Spanjë, Francë, Hungari, Italia, Polonia, Portugalia, Rumania dhe Sllovakia.

73. [Raport](#) nga Nils Muižnieks, Komisioner i Këshillit të Evropës për Të Drejtat e Njeriut, pas vizitës së kryer në ish-Republikën Jugosllave të Maqedonisë”, nga 26 deri në 29 nëntor 2012, CommDH(2013)4, 9 prill 2013.

74. Po aty., p. 24.

abuzimit me të drejtën për të kërkuar azil në një shtet të huaj” dhe konsiston në penalizimin e dhënies së ndihmës, si për shembull nëpërmjet transportit, në këmbim të përfitimeve materiale, për qytetarët e Serbisë që kërkojnë azil jashtë shtetit.

Këto nuk janë raste të izoluara. Kjo panoramë e zhvillimeve pasqyron atë që ndodhi në Rumani mes viteve 1997 dhe 2001, kur vendi rrekej të bindte BE-në që ta nxirrte nga lista e zezë për vizat. Sipas raportit të Komisionit në lidhje me përjashtimin e rumunëve nga regjimi i vizave⁷⁵, në vitin 1997 dhe 1998 autoritetet rumune hartuan ligje të reja, të cilat parashikonin si vepër penale përpjekjen për të emigruar në mënyrë të parregullt në BE (paragrafi 2.1.1). Një përpjekje e tillë ndëshkohej, mes të tjerave, edhe me heqjen e pasaportave. Ky penalitet vendosej automatikisht në rastet e rumunëve të riatdhesuar. Mes 1998 dhe 2001, u privuan nga pasaportat për këto shkaqe 59 602 rumunë. 27 409 të tjerëve iu ndalua dalja nga vendi i tyre (paragrafi 2.1.3). Që shumica e këtyre njerëzve mund të ishin romë del në pah në pranimin e Komisionit se ishin rrethanat ekonomike dhe shoqërore që i shtynin rumunët të emigronin në BE, dhe, për këtë arsye, përpjekje të veçanta duhet të bëheshin në drejtim të romëve të Rumanisë (paragrafi 2.3). Kjo zhduket si çështje, sa herë flitet për kontrollin e kufijve, vetëm pasi Rumania u bë shtet anëtar i BE-së, më 1 janar 2007.

Këto masa nxjerrin në pah ndërveprimin mes veprimeve të ndërmarra në përputhje me objektivat e Qasjes Globale të BE-së ndaj Migracionit dhe Lëvizshmërisë⁷⁶ dhe masave të marra nga autoritetet e shteteve që rrethojnë BE-në për të asistuar BE-në në arritjen e qëllimeve të saj lidhur me migracionin dhe lëvizjen.

Nën dritën e rolit të rëndësishëm që kanë pasur statistikat e azilit në debatin politik, vlen të kujtojmë, para se ta mbyllim trajtimin e kësaj çështjeje, se ka ndryshueshmëri të madhe në kërkesat për azil nga shtetasit e Ballkanit Perëndimor gjatë periudhës 2010-2013. Për shembull, informacionet nga FRONTEX-i bëjnë të ditur se numri i kërkesave për azil nga shtetasit e Ballkanit Perëndimor në 5 shtetet e BE-së/Shengenit që renditeshin më lart, kanë pësuar një rënie me 44 % në janar 2013 krahasuar me të njëjtin muaj të vitit 2012 (-61% për Serbinë, -45 % për Malin e Zi dhe -46% për ish-Republikën Jugosllave të Maqedonisë”). Nga ana tjetër, ka pasur një rritje të konsiderueshme të numrit të azilkërkesve nga Shqipëria (+74%) dhe Bosnia dhe Hercegovina (+51%).⁷⁷ Hartimi i politikave mbi baza kaq të ndryshueshme mund të mos jetë gjithmonë një zgjidhje e mençur.

Përfundim

Informacioni statistikor për lëvizshmërinë e personave nga Ballkani Perëndimor tregon se liberalizimi i vizave nuk duket të ketë pasur ndonjë ndikim të madh në funksionimin, efektshmërinë apo zbatimin e kontrolleve të kufijve të jashtëm të BE-së. Në fakt, me heqjen e kërkesave për vizë për shtetasit e Ballkanit Perëndimor, duket sikur ka pasur një rënie të madhe të numrit të shqiptarëve me qëndrim të parregullt në BE; pa dyshim, për shkak të vetëdijes se nëse kthehen në Shqipëri, nuk do të mbeten të bllokuar atje nga kërkesat për vizë që të hyjnë sërish në BE. Ka pasur një rritje të konsiderueshme të refuzimeve të hyrjes së shtetasve shqiptarë në BE. Kjo është shoqëruar nga kulmimi i numrit të

75. Raport i Komisionit për Këshillin , “Përjashtimi i qytetarëve rumunë nga regjimi i vizave”, COM(2001) 361 final.

76. Komunikim nga Komisioni për Parlamentin Evropian, Këshillin, Komitetin Ekonomik dhe Social dhe Komitetin e Rajoneve, “Qasja globale ndaj migracionit dhe lëvizshmërisë”, COM(2011) 743.

77. Raport i Komisionit për Parlamentin dhe Këshillin, “Raporti i tretë gjashtëmujor për funksionimin e zonës Shengen I nëntor 2012–30 prill 2013”, f. 6.

refuzimeve për shtetasit serbë pas liberalizimit, por kjo dukuri duket në rënie. Arsyeja për refuzimin e hyrjes për shtetasit shqiptarë ka qenë kryesisht sepse këta persona kanë qenë të regjistruar në bazën e të dhënave të BE-së (Sistemi i Informacionit të Shengenit) si persona të cilët nuk duhet të lejohen të hyjnë në BE. Kjo, ndoshta, mund të shpjegojë edhe numrin e shqiptarëve të refuzuar për shkak të përdorimit të dokumenteve të falsifikuara (përfshirë edhe dokumente origjinale të cilat nuk i përkasin personit që i paraqet). Edhe për shtetasit serbë, regjistrimi në Sistemin e Informacionit të Shengenit, duket se përbën shkakun më të zakonshëm për refuzimin e hyrjes.

Në lidhje me numrin e shtetasve nga vendet e treta që hyjnë dhe dalin çdo vit nga BE, numri i shtetasve të Ballkanit Perëndimor të cilët nuk pranohen apo identifikohen si me qëndrim të parregullt në BE është kaq i vogël, sa është i papërfillshëm nga pikëpamja statistikore. Po të rimarrim çështjen e aplikimeve për azil në BE, Serbia është i vetmi vend i Ballkanit Perëndimor që renditet ndër 10 vendet e origjinës me numrin më të lartë të azilkërkuesve dhe, në vitin 2012 zinte 6% të totalit të kërkesave. Të dhënat që kemi në dispozicion tregojnë se shumica e azilkërkuesve janë romë që kërkojnë azil për shkak të përjashtimit social që vuajnë në Serbi. Kjo vlen edhe për azilkërkuesit nga pjesa tjetër e Ballkanit Perëndimor, megjithëse numri i tyre është shumë më i ulët se ai i shtetasve serbë. Autoritetet përgjegjëse për dhënien e azilit në shtetet kryesore të BE-së, ku shtetasit nga vendet e Ballkanit Perëndimor aplikojnë për mbrojtje ndërkombëtare, vendosin nëse ka nevojë për mbrojtje vetëm për një numër të vogël rastesh. Për shkak të këtij numri të vogël të njohjes shtetet anëtare kanë parë mundësinë e rivendosjes së vizave për disa nga shtetet e Ballkanit Perëndimor, me qëllim që të parandalojnë ardhjen e azilkërkuesve potencialë në BE.

Përputhshmëria e këtij qëndrimi me detyrimet e shteteve anëtare ndaj Konventës për Refugjatët dhe Konventës Evropiane për Të Drejtat e Njeriut është e dyshimtë. Vetëm për shkak se ka një përqindje të ulët të njohjeve të statusit për shtetasit e një vendi që kërkojnë azil në një vend tjetër, kjo nuk i lehtëson shtetet palë nga detyrimi që kanë për të ofruar mbrojtje për refugjatët apo për persona të tjerë që kanë nevojë për mbrojtje ndërkombëtare. Në të drejtën ndërkombëtare detyrimi i shteteve për të ofruar mbrojtje nuk varet nga statistikat. Shtetet janë të detyruara të shqyrtojnë çdo kërkesë për mbrojtje ndërkombëtare në mënyrë të paanshme dhe sipas një procedure të drejtë dhe të efektshme, duke marrë parasysh të gjitha faktet dhe provat që lidhen me të. Përputhshmëria me Konventën për Refugjatët dhe Konventën për të Drejtat e Njeriut e masave që kërkojnë të shmangin këtë detyrim apo që përbëjnë pengesë për të është e diskutueshme.⁷⁸

Fakti se pak njerëz nga një shtet i caktuar janë njohur si në nevojë për mbrojtje ndërkombëtare nuk mund të përdoret për të mohuar mundësinë e nevojës për mbrojtje që mund të kenë persona të tjerë nga ai shtet. Kjo është shumë kritike, sidomos në një BE ku shkalla e njohjeve për personat që aplikojnë për azil nga një i njëjti shtet në shtete të ndryshme të BE-së është thellësisht e ndryshme. Për shembull, në janar 2013 Komisioneri i Kombeve të Bashkuara për Refugjatët vuri në dukje se dy shtete evropiane (Gjermania dhe Suedia) kishin dhënë mbrojtje ndërkombëtare për thujtë të gjithë azilkërkuesit sirianë, në 19 shtete të tjera shkalla e njohjes ishte më shumë se 70%, ndërsa pesë vende evropiane nuk kishin dhënë fare mbrojtje ndërkombëtare ose vetëm në një numër të papërfillshëm rastesh.⁷⁹ Detyrimi i

78. Gjykata mori në shqyrtim një çështje të tillë në gjykimin *MSS v. Belgjikës dhe Greqisë*, 21 janar 2011, numri i aplikimit 30696/09; Moreno-Lax, Violeta, "Çmontimi i sistemit të Dublinit: *MSS v. Belgjikës dhe Greqisë*", *European Journal of Migration and Law* 14.1 (2012), f. 1-31.

79. Takim informal i Këshillit për Çështjet e Drejtësisë dhe ato të Brendshme, Dublin, 17 janar 2013, Komente nga António Guterres, : www.refworld.org/docid/50fe4b322.html, hyrja më 27 qershor 2013.

shteteve për të shqyrtuar në themel çdo aplikim për mbrojtje ndërkombëtare nuk duhet të minohet nga argumente të bazuara në statistika. Po kështu, nuk duhet as që këto të instrumentalizohen në debatet për politikën e vizave. Një përdorim i tillë i statistikave të azilit mund t'i vendosë në situatë edhe më të rrezikshme njerëzit më vulnerabël në vendin kundër të cilit përqëndrohet debati për vizat. Kjo, në vend që ta ulë, mund të rrisë nevojën e tyre për mbrojtje ndërkombëtare jashtë shtetit të tyre. Pasojat e politikës publike nga shteti i targetuar mund të jenë të tilla që të përpiqen të parandalojnë largimin e qytetarëve vulnerabël. Ky aspekt do të shtjellohet më gjerësisht në pjesën tjetër.

Pjesa 6 – Si ndikon eksternalizimi i politikave për kontrollin e kufijve nga BE mbi të drejtën për t’u larguar nga çdo vend

Në këtë pjesë do të marrim në shqyrtim masat specifike të BE-së të cilat kanë për efekt transferimin e vendimeve për hyrjen në territorin e BE-së jashtë territorit të këtij të fundit. Do të përqendrohemi tek mënyra si zbatohen këto masa dhe se si zbatimi i tyre ndikon tek shtetet në të cilat vihen në jetë këto masa. Masat për eksternalizimin e kontroleve të kufijve të BE-së ndaj individëve ndërmerren në bashkëpunim me autoritetet shtetërore të atij territori ku kryhen kontrollat. Kështu, autoritetet shtetërore nga vendet e treta ndryshojnë normat, rregulloret dhe praktikat me qëllim që të ndihmojnë BE-në të arrijë objektivin e vet në lidhje me kontrollin e personave. Ndërkohë, këto modifikime nga shtetet e treta për të ndihmuar arritjen e objektivit të BE-së mund të shkaktojnë shkelje të të drejtave të njeriut dhe, veçanërisht të drejtën e gjithkujt për t’u larguar nga çdo vend, përfshirë edhe të vetin, ndalimin e dëbimit kolektiv dhe të drejtën për të kërkuar dhe përfutur azil.⁸⁰

Veprimet e ndërmarra nga shtetet e treta janë, shpesh, rrjedhojë e diskutimeve, këshillave dhe asistencës së aktorëve nga BE. Një shembull për këtë është edhe deklarata për shtyp e BE-së, më 22 maj 2013, ku jepet njoftimi për një mision në mbështetje të sigurisë së kufijve në Libi.⁸¹ Sipas deklaratës, BE-ja kishte bërë vlerësimin e vet mbi nevojat për kontrollin e kufijve në Libi në 2012, i cili shërbente si bazë për qëllimin e misionit. Synimi ishte të ofrohej ngritje kapacitetesh për rritjen e sigurisë në kufijtë tokësorë, detarë dhe ajrorë të Libisë, ndërsa rëndësi kyçe kishte edhe menaxhimi i flukseve migratore (dhe mbrojtja e të drejtave të njeriut). BE-ja ka alokuar 30.3 milionë € për 12 muajt e parë. Vlen të kujtojmë se, sipas FRONTEX-it “Gjatë vitit 2012, ka një rritje të qëndrueshme të zbulimit [të personave që përpiqen të hyjnë në mënyrë të parregullt në BE] në rajonin qendror mesdhetar, duke arritur shifrën prej 10 379 (14% e numrit të përgjithshëm). Shumica e migrantëve vinin nga vendet nën-sahariane dhe ishin nisur nga Libia.”⁸² Gjykata e Strasburgut, në çështjen *Hirsi Jamaa*⁸³, vëren se shkeljet nga autoritetet italiane, që lidhen me grumbullimin e personave në det dhe kthimin e tyre në Libi, ishin kryer, sipas ministrit italian përgjegjës, në kuadrin e marrëveshjeve dypalëshe mes Italisë dhe Sirisë për kontrollin e kufijve. Gjykata vëren, gjithashtu se “[p]as shpjegimit se operacionet ishin kryer në zbatim të parimit të bashkëpunimit mes shteteve, ministri deklaroi se politika e prapësimit (push-back) ishte shumë e efektshme për të luftuar imigracionin e paligjshëm.” (paragrafi 13). Në dritën e kësaj ngjarjeje, Misioni i BE-së për Asistencën Kufitare në mbështetje të sigurisë së kufijve në Libi, është shqetësues për përputhshmërinë me të drejtat e njeriut dhe, veçanërisht me të drejtën për t’u larguar nga një vend, sidomos për shkak të buxhetit të madh që i është alokuar.

Ka katër masa kryesore për eksternalizimin e kontrollit të kufijve, të cilat sjellin si efekt pengimin e njerëzve për t’u larguar nga vendi, nëse destinacioni është BE:

80. Shih Gjykata Evropiane e Drejtësisë (GC), *Hirsi Jamaa dhe të Tjerët v. Italisë*, 23 shkurt 2012, numri i aplikimit 27765/09; Moreno-Lax, Violeta, “Hirsi Jamaa dhe të Tjerët v. Italisë ose Gjykata e Strasburgut kundër kontrollit jashtëterritorial të migracionit?” *Human Rights Law Review* 12.3 (2012), fq. 574-98.

81. Presse 189, Dokument 9478/13, 22 maj 2013, gjendet :

www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/137189.pdf, accessed 12 qershor 2013.

82. FRONTEX Analiza Vjetore e Riskut 2013, gjendet:

www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2013.pdf, f. 20, hyrja 12 qershor 2013.

83. *Hirsi Jamaa dhe të tjerat v. Italisë*, 23 shkurt 2012, numri i aplikimit 27765/09.

- vizat;
- sanksione mbi kompanitë e transportit, që lidhen me kontrollin e dokumenteve;
- marrëveshjet e ripranimit;
- prapësimet (push-back)

Vizat

Në pjesën paraardhëse u trajtua mënyra se si ka funksionuar politika e BE-së për vizat dhe, veçanërisht mundësia e udhëtimit pa viza, me qëllim nxitjen e vendeve që të ndalojnë udhëtimin për disa prej qytetarëve të tyre. Presioni mbi shtetet që duan të ruajnë statusin pa visa për ndërmarrjen e masave të cilat parandalojnë udhëtimin e disa prej qytetarëve të tyre vjen nga shumë drejtime. Për shembull, Komiteti LIBE i Parlamentit Evropian votoi më 8 prill 2013 në favour të pezullimit të regjimit pa viza në rastet kur ka “rritje të madhe dhe të papritur” të numrit të emigrantëve të parregullt apo të aplikimeve të pabazuara për azil. Kjo dispozitë është miratuar në paketën e re të EU-së për kufijtë.⁸⁴ Një nga aspektet më shqetësuese të këtyre zhvillimeve është se presioni i BE-së rezulton në heqjen e pasaportave për qytetarët nga ana e autoriteteve shtetërore, bazuar në profilizimin etnik të atyre që dyshohen se mund të shkaktojnë probleme në BE (shih, gjithashtu, edhe pjesën paraardhës). Raporti i tretë i Komisionit për monitorimin pas heqjes së vizave për shtetet e Ballkanit Perëndimor ofron informacion të rëndësishëm mbi procesin e transferimit të njohurive, me synim ndryshimin e strategjive të autoriteteve shtetërore ndaj shtetasve të tyre.⁸⁵ Qëllimi i raportit është të përshkruajë veprimet e ndërmarra në kuadër të mekanizmit (të Komisionit) për monitorimin pas liberalizimit të vizave, të bëjë vlerësimin e progresit dhe të identifikojë masat e mëtejshme dhe veprimet konkrete që duhet të ndërmerren (veçanërisht nga vendet e Ballkanit Perëndimor, faqe 2).

Raporti shqyrton veçmas secilin prej vendeve të Ballkanit Perëndimor dhe përshkruan çështjet që mund të ndikojnë që BE të marrë vendimin për rivendosjen e vizave. Në lidhje me Shqipërinë, ka rëndësi siguria e dokumenteve dhe menaxhimi i kufijve. Puna e autoriteteve shqiptare për një bazë të dhënash që do të lidhë pikat e kalimit të kufirit me regjistrin e gjendjes civile konsiderohet, me sa duket, progres. Nuk shtrohet askund pyetja pse krijimi i një baze të tillë të dhënash është ide e mirë. Shumica e personave në regjistrin shqiptar të gjendjes civile janë shqiptarë. Çfarë vlere ka ndjekja e hyrjeve dhe daljeve të tyre në bazën e të dhënave të regjistrit të gjendjes civile dhe, pse kjo ndjekje është në përputhje me respektimin e jetës private, të parashikuar në Nenin 8 të Konventës? Nuk jepet asnjë përgjigje dhe, në fakt, pyetja shmanget në mënyrë të vazhduar. Raporti sugjeron, menjëherë pas dhënies së informacionit për lidhjen e dy bazave të të dhënave, se Shqipëria duhet të forcojë kapacitetet e analizës së riskut dhe të vlerësimit të kërcënimeve. Në kontekstin e këtij raporti, kërcënimi duket të ketë lidhje me integritetin e sistemit të kontrollit të kufijve të BE-së. Por hartimi i analizave të riskut dhe vlerësimit të kërcënimit për shqiptarët që përpiqen të largohen nga vendi i tyre ose të ri-hyjnë sikur lë të nënkuptojë profilizimin e disa shqiptarëve si me më shumë të drejtë për t’u larguar nga vendi se të tjerët (ri-hyrja nuk duket se përbën problem për BE-në, shih më poshtë, tek trajtimi i marrëveshjeve të ripranimit). Në mënyrë të ngjashme, edhe për Bosnjen dhe Hercegovinën, fokusi është tek siguria e dokumenteve dhe menaxhimi i kufijve, përfshirë integrimin e legjislacionit të BE-së për menaxhimin e kufijve në legjislacionin vendas. Për ish-Republikën Jugosllave të Maqedonisë, sërish, theksohet lidhja e

84. “Këshilli dhe Parlamenti Evropian arrijnë një marrëveshje të përkohshme për paketën legislative për drejtimin e Shengenit”: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137348.pdf, hyrja më 27 qershor 2013.

85. Raport i Komisionit për Parlamentin Evropian dhe Këshillin, “Raporti i tretë për Monitorimin pas-Liberalizimit të Vizave për shtetet e Ballkanit Perëndimor, sipas Deklaratës së Komisionit më 8 nëntor 2010”, COM(2012)472 final.

pikave të kalimit të kufirit me bazën qendrore të të dhënave në Ministrinë e Brendshme, e cila është e ndarë nga baza kombëtare e të dhënave për të huajt. Për Malin e Zi raportohet se ky vend ka rritur pajisjet e teknologjisë së informacionit dhe survejimin në pikat e kalimit të kufirit. Për Serbinë është prioritarë nevojat për të lidhur pikat e kalimit të kufirit me bazën qendrore të të dhënave në Ministrinë e Brendshme. Sipas Komisionit, shkëmbimi i brendshëm i të dhënave dhe profileve të riskut mbetet i mangët.

Pas këtyre termave, në dukje neutrale, qëndron pyetja se çfarë të dhënash do të ndahen, për kë, me çfarë qëllimi dhe nën autoritetin e kujt (pyetje që lidhen me Nenin 8 të Konventës), por edhe për profilet e riskut. Vetë raporti vë në dukje se shumica e azilkërkesve nga vendet e Ballkanit Perëndimor në BE janë romë. Kështu, profili i riskut, për qëllimet e BE-së, nëse do të realizonte qëllimin e vet, ka shumë gjasa të përfshijë edhe përkatësinë etnike. Kjo nxjerr në pah problemin e përputhshmërisë së profilit me Nenin 14 të Konventës (në lidhje me Nenin 2 të Protokollit Nr.4 të Konventës) dhe me Protokollin Nr.12 të Konventës i cili ndalon diskriminimin për shkak të prejardhjes etnike. Për më tepër, raporti vetë pranon se ka pasur vetëm një përmirësim të lehtë të statusit të romëve në Serbi dhe se duhen përpjekje serioze të mëtejshme, përfshirë edhe burime financiare për të përmirësuar statusin dhe kushtet social-ekonomike të romëve. Raporti pranon se romët serbë vazhdojnë të mbeten pakica më vulnerabël dhe më marginalizuar. E njëjta pamje del edhe në lidhje me romët në vendet e tjera të Ballkanit Perëndimor.

Sanksionet mbi transportuesit

Për sa kohë që shtetasit e një shteti i nënshtrohen regjimit të vizave, legjislacioni i BE-së i detyron kompanitë e transportit që të sigurojnë që të gjithë njerëzit e transportuar prej tyre drejt BE-së, të jenë të pajisur me vizat e nevojshme. Pas heqjes së regjimit të vizave, kompanitë e transportit kanë sërish detyrimin që të sigurojnë që të gjithë pasagjerët të kenë dokumente udhëtimi të vlefshme, por detyrimi i tyre mbaron këtu. Raporti i Komisionit për liberalizimin e vizave⁸⁶ lë të kuptohet se vendet e Ballkanit Perëndimor po miratojnë (në mënyrë korrekte) masat për të kontrolluar agjensitë e udhëtimit dhe kompanitë e transportit “të cilat mund të jenë të përfshira në keqinformimin e qytetarëve për përfitimet nga azili”. Raportohet se Bosnja dhe Hercegovina po bashkërendon veprimet mes organeve të tyre të zbatimit të ligjit për të hetuar parregullsitë e mundshme dhe se ka filluar ndjekjen penale për disa persona (nuk specifikohet se për cilën vepër penale). Ish-Republika Jugosllave e Maqedonisë ka parashikuar një vepër të re penale që penalizon lehtësimin e keqpërdorimit të regjimit pa viza. Rrjedhojë e këtyre masave, të paraqitura nga Komisioni si arritje pozitive, është se bizneset e udhëtimit bëhen përgjegjëse për veprimet e pasagjerëve që transportojnë. Përveç se të verifikojnë vlefshmërinë e dokumenteve të udhëtimit të pasagjerëve, del jashtë autoritetit të agjensive të udhëtimit që të hetojnë qëllimet dhe objektivat e pasagjerëve të tyre. Në fakt, një përpjekje të tillë mund të përbëjë shkelje të kontratës. Duke i vënë bizneset para përgjegjësisë për veprimet e kryera nga pasagjerët pas udhëtimit, ligjet e Ballkanit Perëndimor u ngarkojnë këtyre bizneseve një barrë të pamundur: të hamendësojnë se cilët pasagjerë duhet të transportojnë dhe cilëve duhet t’u refuzojnë transportin. Nëse bizneset do të përdorin profilet e riskut që bazohen në përkatësi etnike, siç duket të jetë sugjerimi në pjesë të tjera të raportit, atëherë ata do të shkelin ligjin kombëtar për anti-diskriminimin, ndërsa shteti i tyre do të jetë në shkelje të Konventës për shkak të moskontrollimit të tyre.⁸⁷

86. Po aty.

87. Shih Komisioneri i Këshillit të Evropës për të Drejtat e Njeriut, “Linjat ajrore nuk janë autoritete të imigracionit”, Koment për të Drejtat e Njeriut, 12 tetor 2010, gjendet: http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view_blog_post.php?postId=85, hyrja 27 qershor 2013.

Kompanitë e transportit nuk janë lënë vetëm në përpjekjet për të përcaktuar se cilët pasagjerë mund të transportojnë dhe cilët jo. Në vitin 2004, BE krijoi një rrjet të oficerëve ndërlidhës të imigracionit⁸⁸, të përbërë nga përfaqësues të shteteve anëtare të cilët vendosen në një shtet jo-anëtar, me qëllim lehtësimin e zbatimit të masave të ndërmarra nga BE për të luftuar imigracionin e parregullt. Raportet mbi veprimtarinë e këtij rrjeti nuk janë publike, ndërsa informacioni që jepet në bazë të kërkesave për lirinë e informacionit është i përshtatur.⁸⁹ Pyetjeve nga Parlamenti Evropian lidhur me veprimtarinë e oficerëve ndërlidhës të imigracionit (ILO) në Afrikë, Këshilli iu përgjigj vetëm me përshkrime të mjegullta të aktivitetit të tyre.⁹⁰ Është, kështu, e vështirë të krijohet një panoramë e qartë për ndikimin që rrjeti evropian i ILO-ve ka pasur tek njerëzit që përpiqen të largohen nga vendi i tyre. Megjithatë, bazuar në informacionin e disponueshëm, një prej veprimtarive të ILO-ve është, me sa duket, asistenca ndaj kompanive të transportit në përcaktimin e vlefshmërisë së dokumenteve të pasagjerëve potencialë dhe e përshtatshmërisë së tyre për të udhëtuar.

Marrëveshjet e ripranimit

BE-ja ka lidhur marrëveshje ripranimi me të gjitha vendet e Ballkanit Perëndimor.⁹¹ Më 23 shkurt 2011 Komisioni bëri publik një komunikim për vlerësimin në përgjithësi të marrëveshjeve të ripranimit.⁹² Qëllimi i marrëveshjeve të ripranimit është që të lehtësojnë dëbimin e personave të padëshiruar nga BE, së pari, drejt vendeve të tyre (për shtetasit e palëve në marrëveshje) dhe së dyti, në shtetin ku personi i padëshiruar ka qëndruar para se të mbërrijë në BE (për shtetasit e vendeve të treta që kanë kaluar tranzit nëpër territorin e shteteve palë në marrëveshjen e ripranimit, para se të mbërrinin në shtetin tjetër). Për sa i përket kategorisë së dytë, vetë Komisioni pranon se “të gjitha vendet e treta kanë një mospëlqim të thellë ndaj klauzolës [shtetasit e vendeve të treta], me argumentin se nuk mund të jenë përgjegjës për qytetarët e vendeve të treta dhe për këtë arsye nuk mbartin detyrimin për t’i ripranuar këta njerëz.”⁹³

Sipas të dhënave që Komisioni jep në këtë vlerësim,⁹⁴ në 2009 (viti i fundit për të cilin jepen të dhëna) ishin dëbuar nga shtetet e BE-së në drejtim të Shqipërisë 62 675 shqiptarë; 845 boshnjakë ishin dëbuar për në vendin e tyre, 4 105 serbë, 1 065 qytetarë të ish-Republikës Jugosllave të Maqedonisë dhe 155 malazezë, të gjithë në drejtim të shteteve të tyre. Komisioni nuk ishte në gjendje të përcaktonte nëse këto dëbime ishin kryer në bazë të marrëveshjeve të ripranimit me këto vende. Për sa i takon shtetasve nga shtetet e treta, BE dëboi 1175 të tillë drejt Ukrainës në 2009, në bazë të marrëveshjes me këtë vend. Komisioni vlerëson se marrëveshjet e ripranimit janë një mjet i rëndësishëm për të trajtuar migracionin e parregullt.⁹⁵ Megjithatë, një nga problemet që shqetëson BE-në në lidhje me dëbimin e njerëzve, është edhe si të sigurohet që ata nuk do të kthehen sërish. Një zgjidhje është që emrat e personave të dëbuar të hidhen në bazën e të dhënave SIS II, me qëllim që t’u refuzohet hyrja. Statistikat mbi arsyet e refuzimit të hyrjes në BE të shtetasve shqiptarë, të cituara në pjesën paraardhës, dëshmojnë se kjo duket të jetë praktikë e zakonshme për shtetasit e atij vendi.

88. Rregullorja 377/2004 për Rrjetin e ILO (OJ 2004 L 64/1), e ndryshuar.

89. Për shembull: Dokument i Këshillit 8088/12, 3 prill 2012 mbi raportin e ILO-s për Ukrainën.

90. Dokument i Këshillit 16415/07, 11 Dhjetor 2007.

91. Hyrja në fuqi: Shqipëria, 1 maj 2006 dhe pjesa tjetër më 1 Janar 2008 (SEC(2011)209).

92. Komunikim nga Komisioni për Parlamentin Evropian dhe Këshillin, “Vlerësimi i marrëveshjeve të Ripranimit me BE-në”, COM(2011)76 final.

93. Po aty, f. 9.

94. Dokument Pune i Stafit të Komisionit që shoqëron komunikimin nga Komisioni për Parlamentin Evropian, Vlerësimi i marrëveshjeve të ripranimit të BE-së, SEC(2011)211.

95. COM(2011)76 final, f. 4.

Raporti i Komisionit për liberalizimin e vizave ⁹⁶ thekson se është e rëndësishme që vendet e Ballkanit Perëndimor t'i integrojnë të kthyerit. Ai përshëndet zbatimin në Serbi të një strategjie për ri-integrimin e tyre, e cila përfshin edhe krijimin e një baze të dhënash për të ndjekur aksesin e të kthyerve në shërbimet publike. Është e dyshimtë nëse kjo bazë të dhënash pajtohet me të drejtën për respektim të jetës private (Neni 8 i Konventës). Kriteri për gjurmimin e aksesit në shërbimet publike të një qytetari për shkak se ai është dëbuar nga një shtet tjetër është arbitrar. Edhe qëllimi i kësaj ndjekjeje është shumë i diskutueshëm. Nëse qytetarët që janë dëbuar nga një vend i huaj nuk i përdorin shërbimet publike, cila do të ishte pasoja? Komisioni raporton me nota pozitive se Serbia ka hapur tri qendra pritjeje për të kthyerit. Alokimi i banesave publike për personat në nevojë, edhe për shkak se ata janë dëbuar nga një shtet i huaj, është gjithmonë një përdorim i mirë i fondeve publike. Megjithatë, përdorimi i emërimit “qendra pritjeje”, emërtim që zakonisht përdoret për azilkërkuuesit dhe nënkupton, deri diku, edhe mbajtjen mbyllur, është shqetësues. Këto qendra pritjeje nuk janë, me sa duket, ekuivalentet e strehimit publik për personat në nevojë. Raporti, gjithashtu, vlerëson se aksesin “i të kthyerve në punësim, arsim, trajnime dhe kualifikime mbetet i kufizuar”.⁹⁷ E vërteta është se të kthyerit ka mundësi të jenë romë, të cilët kanë aplikuar për azil në shtetet e BE-së dhe janë refuzuar dhe se aplikimi për azil mund të jetë bërë për shkak të diskriminimit të akumuluar, në kufi të persekutimit. Pranimi i mungesës së një progresi domethënës në lidhje me përfshirjen sociale të romëve në Ballkanin Perëndimor minon logjikën e masave që propozon Komisioni për t'u ndërmarrë nga shtetet e origjinës me qëllim që të ndalohet largimi i qytetarëve nga shteti i tyre, në ato raste kur autoritetet dyshojnë, po të përdornim formulimin e Komisionit, se ata do të ‘abuzojnë’ me liberalizimin e vizave duke u larguar sërish. Në thelb të raportit të Komisionit është inkoherenca që shkon në kufijtë e hipokrizisë.

Situata për shtetasit nga vende të treta paraqitet edhe më problematike. Kur dërgohen në një vend që nuk është vendi i tyre, për shembull në Ukrainë, ata kanë shumë pak mundësi për t'u integruar në atë vend. Edhe vetë Ukraina ka gjasa të jetë e interesuar t'i dëbojë më tej, në drejtim të vendit të tyre, nëse kjo do të ishte e mundur. Megjithatë, duhet të bëjnë diçka me ta, ndërkohë që shohin mundësinë për t'i dëbuar këta shtetas të vendeve të treta diku tjetër. Nëse këta njerëz do të kishin mundësi të zgjidhnin lirisht, ka shumë mundësi që ata të kërkonin të ktheheshin sërish në BE, prej nga sapo janë dëbuar. Për të parandaluar këto lëvizje, një nga opsionet është mbajtja e tyre në kushtet e burgimit me qëllim dëbimin e tyre. Megjithatë, burgimi është, gjithashtu, një opsion i kushtueshëm. Në këtë kuptim nuk përbën befasi se sipas Projektit Global të Burgimit, një nismë studimore ndër-disiplinore me qendër në Graduate Institute, Gjenevë, në 2011, BE ka dhënë një fond prej 30 milionë eurosh për ndërtimin e nëntë qendrave të reja të burgimit në Ukrainë.⁹⁸

Prapësimet (Push-backs)

Raportuesi i Posaçëm i Kombeve të Bashkuara për Të Drejtat e Migrantëve vëren në raportin e tij mbi kontrollin e kufijve të BE-së: “Në lidhje me kufirin grek, autoritetet italiane konfirmuan se ata nuk lejojnë zbakimin e migrantëve të parregullt nga mjetet lundruese që mbërrijnë nga Greqia, duke i detyruar, kështu, të kthehen në Greqi. Unë kam takuar migrantë afganë, në moshë minorene, të cilët kishin kaluar nga Greqia dhe kishin përjetuar këto prapësime. Kjo është justifikuar si një rast kur është zbatuar marrëveshja e ripranimit mes Greqisë dhe Italisë dhe është përshkruar si praktikë normale mes

96. COM(2012)472 final, f. 13.

97. COM(2012)472 final, f. 13.

98. Projekti Global për Burgimin, “Profili i burgimit në Ukrainë”:

www.globaldetentionproject.org/de/countries/europe/ukraine/introduction.html, hyrja 12 qershor 2013.

shteteve të Shengenit. ... nga migrantët që kishin kaluar tranzit nëpër Greqi dëgjova për dhunë ksenofobike ekstreme kundër migrantëve, Italia duhet zyrtarisht të ndalojë praktikën e prapësimeve që kryhen automatikisht dhe në mënyrë joformale drejt Greqisë.”⁹⁹

“Në lidhje me sa u përmend, unë i inkurajoj autoritetet greke të marrin të gjitha masat për të luftuar diskriminimin e migrantëve. Jam thellësisht i shqetësuar për përhapjen e dhunës ksenofobike dhe sulmeve ndaj migrantëve në Greqi dhe dënoj me forcë reagimin e pamjaftueshëm nga ana e agjensive të zbatimit të ligjit për të shtypur këtë dhunë dhe për të ndëshkuar personat përgjegjës.”¹⁰⁰

Prapësimet janë masa që marrin shtetet, ashtu si në rastin e nënvizuar nga Raportuesi i Posaçëm i Kombeve të Bashkuara, për të parandaluar hyrjen e njerëzve në territorin e tyre duke i detyruar ata të kthehen mbrapsht në territorin prej të cilit sapo janë larguar apo po përpigjen të largohen. Kjo praktikë është dënuar, pasi nuk pajtohet me ndalimin që i bën Konventa dëbimit kolektiv (Neni 4 i Protokollit Nr. 4 të Konventës) dhe Nenin 3, ndalimi i torturës, trajtimit apo dënimit çnjerëzor apo poshtërues.¹⁰¹ Ajo mundet, gjithashtu, të përbëjë shkelje të Nenit 2 të Protokollit Nr. 4 të Konventës, pasi efekti që sjell është moslejimi i largimit të njerëzve nga vendi në të cilin ndodhen. Në Raportin e Përgjithshëm 2011, (raporti më i fundit i disponueshëm) FRONTEX paraqet një listë të aktiviteteve të përbashkëta operacionale që janë kryer në atë vit.¹⁰² Ka kryer 6 operacione në kufijtë detarë – 365 ditë në ujërat e Atlantikut mes vendeve të Afrikës Veri-Perëndimore dhe ishujve Kanarie, 228 ditë në Mesdheun Perëndimor, 45 ditë në portet e Mesdheut Perëndimor (nuk ka të dhëna nëse këto janë brenda BE-së apo jashtë saj), 315 ditë në Mesdheun Qendror, 271 ditë në Mesdheun Qendror (Deti Jon) dhe një operacion i përhershëm në Mesdheun Lindor, Mundësia për të kryer prapësime është shumë e madhe. Italia, shteti për të cilin Gjykata e Strasburgut u shpreh se kishte shkelur detyrimet për të drejtat e njeriut, të parashikuara në Konventë, në rastin e zmbropsjeve në Libi në 2009, ka marrë pjesë në të gjitha operacionet dhe ka drejtuar dy prej tyre në Mesdheun Qendror. Këto operacione duket se përputhen me të dhënat e përmendura nga Raportuesi i Posaçëm i Kombeve të Bashkuara.

Së fundmi, në këtë kategori duhet të kihet parasysh edhe një nga operacionet e përbashkëta përgjatë kufirit tokësor, i koordinuar nga FRONTEX-i, ku morën pjesë tri shtete të BE-së (Austria, Polonia dhe Rumania), i cili u krye për 29 ditë vetëm në kufirin tokësor mes Moldavisë dhe Ukrainës (asnjera nuk është shtet anëtar i BE-së, por morën pjesë në operacion).¹⁰³

99. Raportuesi i Posaçëm për të drejtat njerëzore të migrantëve përfundon vizitën e tretë në kuadrin e studimit rajonal për të drejtat e njeriut të migrantëve në kufijtë e Bashkimit Evropian: Itali, 8 tetor 2012:

www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12640&LangID=E, accessed 24 maj 2013.

100. Raportuesi i Posaçëm për të drejtat e njeriut të migrantëve përfundon vizitën e katërt dhe të fundit në kuadrin e studimit rajonal për të drejtat e njeriut të migrantëve në kufijtë e Bashkimit Evropian: Greqi, 3 Dhjetor 2012:

www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12858&LangID=E, accessed 24 maj 2013.

101. Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut (GC), *Hirsi Jamaa dhe të tjerët v. Italisë*, 23 shkurt 2012, numri i aplikimit 27765/09.

102. FRONTEX, “Raport i përgjithshëm 2011”, gjendet:

www.frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2011/General_Report_2011.pdf, f. 41, hyrja 16 qershor 2013.

103. Po aty., f. 43.

Përfundim

Roli i BE-së si aktor në politikat e kontrollit të kufijve, ligjet dhe praktikat e shteteve të tjera është zgjeruar dhe zhvilluar gjatë shekullit të 21-të. Pavarësisht nga përkushtimi i BE-së ndaj të drejtave të njeriut dhe lirive themelore, pajtueshmëria e veprimtarive që angazhojnë vende të tjera për të zbatuar të vetme ose në bashkëpunimin me vende të tjera të BE-së, praktika kufitare të cilat shkelin Nenin 2 të Protokollit Nr.4 të Konventës (e drejta e gjithkujt për t'u larguar nga vendi në të cilin ndodhen) është e diskutueshme. Provë e rëndësishme për këtë është instrumentalizimi i politikës së vizave të BE-së, veçanërisht i udhëtimit pa viza. Shtetet që përpiqen të përfitojnë apo ruajnë statusin e regjimit pa viza për shtetasit e tyre, këshillohen nga institucionet e BE-së, zakonisht nga Komisioni, që të ndërmarrin veprime të cilat mund të shkelin të drejtën e qytetarëve për t'u larguar nga vendi, siç është, për shembull, heqja e pasaportave. Me kërkesë të institucioneve të BE-së, kompanitë e udhëtimit nxiten apo kërcënohen me ndjekje penale, nëse nuk kontrollojnë qëllimet për të cilat klientët e tyre të mundshëm duan të përdorin shërbimet që ata ofrojnë. Në kontekstin e marrëveshjeve të ripranimit, BE dëbon drejt këtyre vendeve jo vetëm shtetasit e tyre, por objekti kryesor i këtyre marrëveshjeve është edhe dëbimi drejt këtyre shteteve i shtetasve nga vende të treta. Për të siguruar që njerëzit e dëbuar nga BE-ja nuk do të rikthehen në BE, ky i fundit paguan për qendrat e burgimit ku mbahen shtetasit nga vendet e treta dhe nxit vendet fqinje me të që të ndërtojnë sisteme të sofistikuarat survejimi që sigurojnë mbajtjen e shtetasve të tyre të frenuar. Në fund, kur të gjitha këto masa rezultojnë të pamjaftueshme, rojet kufitare të shteteve të BE-së, nën koordinimin e FRONTEX-it, kryejnë operacione në det të cilat synojnë t'i mbajnë njerëzit larg kufijve të BE-së, në kufijtë tokësore me shtetet e treta, për të siguruar që shtetasit e vendeve të treta të mos afrojnë kurrë më pranë se qindra kilometra larg kufijve të BE-së.

Asnjë nga këto masa nuk është pa problem për sa i takon të drejtës së gjithkujt për t'u larguar nga vendi i vet. Secila prej këtyre masave dhe politikave nxit pengimin e njerëzve për t'u larguar nga vendet e tyre dhe inkurajon shtetet e treta që të bëjnë për ta një punë, pajtueshmëria e të cilës me të drejtat e njeriut është e dyshimtë.

Ky dokument tematik merr në shqyrtim të drejtën e çdo personi për t'u larguar nga vendi në të cilin ndodhet. Kjo është e drejtë themelore, e njohur në mënyrë të përsëritur në traktatet e Kombeve të Bashkuara për të drejtat e njeriut dhe traktatet rajonale, edhe për shkak se prej saj varen shumë të drejta të tjera të njeriut. Refugjati nuk mund të kërkojë mbrojtje nëse nuk arrin të largohet nga vendi i tij. Personi që i trembet torturës, trajtimit ose dënimit çnjerëzor apo poshtërues në një vend të caktuar, duhet të ushtrojë të drejtën e tij për t'u larguar me qëllim që të gjejë mbrojtje diku tjetër. Megjithatë, e drejta e çdokujt për t'u larguar nga vendi i vet, që ka qenë kaq e rëndësishme në Evropë gjatë gjithë shekullit të 20-të, tashmë po bie ndesh me politikat kufitare dhe ato të imigracionit të shumë prej atyre shteteve të cilat kanë qenë mbështetëset më të fuqishme të të drejtave të njeriut dhe lirive themelore para 1989 dhe përfundimit të bipolaritetit. Problemi më madhor qendron tek përpjekjet e disa vendeve evropiane, shumica shtete anëtare të Bashkimit Evropian, si dhe tek shumë politika që zbatohen me anë të instrumenteve të BE-së për ta zhvendosur kontrollin e efektshëm të kufijve të tyre përtej kufijve të vet territorial, drejt atyre të fqinjëve, drejt ujërave ndërkombëtare, madje edhe më larg. Qëllimi i këtyre shteteve është të sigurojnë që migrantët potencialë të padëshiruar të mos mbërrijnë në kufijtë e territoreve të tyre. Viktimë e paparamenduar, megjithatë, është e drejta e njeriut për t'u larguar nga çdo vend, përfshirë edhe vendin e vet.

Në këtë dokument tematik përvijohet historiku i gjatë i së drejtës të njeriut për t'u larguar nga çdo vend. Këtë të drejtë e gjejmë të shprehur jo vetëm në Deklaratën Universale për të Drejtat e Njeriut dhe në Paktin Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike, por edhe në Konventën Ndërkombëtare për Eliminimin e të Gjitha Formave të Diskriminimit Racial. Gjendet, gjithashtu, edhe në Nenin 2 të Protokollit Nr.4 të Konventës. Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut i është dashur të shqyrtojë pajtueshmërinë e ndalimit të udhëtimit, të kryer në forma të ndryshme, me të drejtën e çdokujt për t'u larguar nga vendi i vet. Në mënyrë të përsëritur, Gjykata është shprehur se e drejta për t'u larguar është superiore dhe se çdo ndërhyrje në këtë të drejtë duhet të justifikohet me arritjen e një qëllimi legjitim, të njohur nga e drejta ndërkombëtare, dhe duhet të jetë e nevojshme për arritjen e këtij qëllimi. Gjykata e ka vënë në dyshim nëse përbën qëllim legjitim përpjekja për të ndihmuar qeveritë e shteteve të tjera në zbatimin e ligjeve të tyre të imigracionit, siç mund të jetë ndalimi i një qytetari të dëbuar nga një shtet tjetër që të largohet. Kjo për shkak se një ndërhyrje e tillë ka si efekt moslejimin e individit për të shkuar në cilindo vend. Për më tepër, Gjykata nuk arriti të bindej për legjitimitetin e qëllimit të pretenduar nga shteti, se qytetarët e tjerë të shtetit nuk do t'i nënshtroheshin kontroleve shtesë nga shteti i tretë. Gjykata Evropiane e Drejtësisë e BE-së, gjatë shqyrtimit të çështjeve të ngjashme, ku qytetarët ishin bërë objekt i ndalimit të udhëtimit me qëllim që të pengohej largimi i tyre nga një shtet, ka vlerësuar se këto veprime mund të justifikohen vetëm në rast se ka një shkak serioz që lidhet me politikat publike.

Ndërthurja e së drejtës për t'u larguar nga çdo vend me të drejta të tjera të njeriut, siç është e drejta për të kërkuar dhe gëzuar azil është thelbësore. Nëse njerëzit nuk mund të largohen nga një vend, ata nuk mund të kërkojnë azil në një vend tjetër për t'u mbrojtur nga persekutimi, tortura, dënimi me vdekje, si dhe trajtimi ose dënimi çnjerëzor apo poshtërues. E drejta e gjithkujt për t'u larguar nga vendi i vet nuk kufizohet vetëm tek qytetarët e këtij vendi, atë e gëzojnë edhe të huajt, pavarësisht nga statusi i imigracionit që kanë në atë vend. Kjo shprehet qartë si në instrumentet ndërkombëtare të të drejtave të njeriut, ashtu edhe në traktatet evropiane përkatëse. Përveç kësaj, ndalimi i nisjes për udhëtim i nënshtrohet edhe parimit të mosdiskriminimit. Praktikant e kohëve të fundit në Evropë kanë ngritur shqetësime serioze se disa prej këtyre personave të cilët janë objekt i ndalimit të udhëtimit zgjidhen për këtë lloj trajtimi për shkak të përkatësisë entike, pra, sepse janë romë. Kjo vjen si rrjedhojë e përpjekjeve

nga disa vende fqinje me vendet më të pasura në BE, të cilët kërkojnë të parandalojnë largimet e anëtarëve të kësaj pakice të përjashtuar nga shoqëria, për shkak të frikës së ata mund të kërkojnë azil në vende të tjera të Evropës. Kjo është veçanërisht problematike në shtetet e Ballkanit Perëndimor, të cilët kanë arritur të përfitojnë regjimin e lëvizjes së lirë drejt BE-së për shtetasit e tyre. Rritja e numrit të aplikimeve për azil nga shtetasit e tyre në BE, kryesisht nga ata me përkatësi etnike rome, ka sjellë fërkime dhe thirrje nga disa shtete të BE-së që për shtetasit e këtyre vendeve të rivendoset regjimi i vizave. Një nga pasojat e kësaj situatë është, me sa duket, që shtetasve të Ballkanit Perëndimor u merren pasaportat në rast se dëbohen nga BE-ja. Ata që përgatiten të largohen mund t'u nënshtrohen pyetjeve nga vetë autoritetet e tyre në lidhje me qëllimin e largimit. Në mënyrë të drejtpërdrejtë ose të tërthortë, duket se përkatësia etnike luan një rol të rëndësishëm në vendimin e autoriteteve shtetërore për të hequr pasaportat. Këto veprime të autoriteteve shtetërore, të ndërmarra për të kënaqur fqinjët, nxjerrin në pah lidhjen mes të drejtës për t'u larguar dhe të drejtës për të kërkuar dhe përfituar azil.

Së fundmi, masat e BE-së për ta çuar kontrollin e imigracionit sa më “pranë burimit” dhe për ta realizuar atë në vende të treta, kanë përkeqësuar situatën për sa i takon masave të këtyre shteteve të cilat çënojnë të drejtën për t'u larguar. Më të rëndësishmet janë këto katër tipe masash të BE-së: e para, regjimi i vizave dhe mënyra se si shtetet e BE-së vendosin se shtetasit e cilit vend do t'i nënshtrohen regjimit të vizave, si dhe mënyra se si zyrtarët e tyre e kryejnë procesin e lëshimit të vizave e zhvendosin në frontin e parë çështjen e së drejtës për t'u larguar, megjithëse ky largim është në drejtim të Evropës. Sanksionet mbi transportuesit si dhe kontrolli i dokumenteve në portet e daljes së shteteve të treta kanë, po kështu, efektin e pengimit të ushtrimit të së drejtës për t'u larguar për njerëzit që duan të shkojnë në destinacione brenda BE-së. Edhe marrëveshjet e ripranimit ndikojnë në krijimin e rrethanave ku mund të ketë shkelje të të drejtave të njeriut. Kjo ndodh në rastet kur marrëveshjet e ripranimit zbatohen për shtetas nga vende të treta dhe kur financohen qendrat e burgimit në territorin e palës më të dobët. Është e qartë se qëllimi i financimit të qendrave të burgimit është që personat e dëbuar nga BE-ja, sipas kushteve të një marrëveshjeje ripranimi, të mos kthehen në një shtet anëtar të BE-së, në ushtrim të së drejtës së tyre për t'u larguar. Ka të dhëna shqetësuese se disa vende rreth BE-së mund të jenë duke i përdorur këtë fonde për qendra pritjeje për shtetasit e tyre që janë dëbuar në këtë formë; kjo ngre shqetësime edhe më serioze që lidhen me të drejtën për të jetuar i lirë (Neni 5 i Konventës). Përfshirja e autoriteteve të shteteve të BE-së, nën koordinimin e FRONTX, në operacione prapësimi (push-backs), ku personat që kërkojnë të arrijnë në BE u nënshtrohen dëbimeve kolektive drejt pikënisjes së tyre, është dënuar nga Gjykata e Strasburgut dhe institucionet e tjera për të drejtat e njeriut. Ky është mohim flagrant i së drejtës për t'u larguar dhe praktika të tilla janë qartësisht të papajtueshme me Nenin 2 të Protokollit Nr.4 të Konventës.

Të gjitha shtetet anëtare të Këshillit të Evropës duhet të sigurojnë respektimin e detyrimeve të tyre për të drejtat e njeriut, ashtu siç parashikohen, veçanërisht, nga Konventa. E drejta e gjithkujt për t'u larguar nga çdo vend, përfshirë edhe vendin e vet, është një e drejtë njerëzore e cila është e nënkuptuar edhe në të drejtën për jetë private dhe familjare, e parashikuar në Nenin 8. Për më tepër, e drejta e gjithkujt për t'u larguar nga vendi i vet duhet të sigurohet në mënyrë të barabartë si për shtetasit, ashtu edhe për të huajt dhe nuk duhet t'i nënshtrohet kurrë ndërhyrjeve që motivohen nga diskriminimi racia. Gjatë zbatimit të kontrolleve kufitare dhe atyre të imigracionit, të gjitha shtetet e Këshillit të Evropës duhet të shqyrtojnë dhe rishqyrtojnë, si dhe të harmonizojnë plotësisht ligjet, politikat dhe praktikën me Konventën dhe jurisprudencën e Gjykatës, në lidhje me:

- lëshimin e dokumenteve të udhëtimit dhe ligjshmërinë e pengesave për këtë lëshim;
- vlefshmërinë e ligjeve, politikave dhe praktikave për heqjen apo moslëshimin e dokumenteve të udhëtimit për qytetarët, me qëllim që të sigurohen se ato pajtohen plotësisht me të drejtën për t'u larguar nga çdo vend, të parashikuar në Konventë;
- ato shtete që kanë një historik shkëlqesh për sa i takon të drejtës për t'u larguar, duhet të tregojnë vëmendje të posaçme për të siguruar që legjislacioni dhe zbatimi i tij të të sillt në standardet e përmbushjes së detyrimeve të tyre për të drejtat e njeriut;
- nuk duhet të ketë diskriminim të drejtpërdrejtë apo të tërthortë për shkak të përkatësisë etnike në lidhje me të drejtën për t'u larguar nga vendi, pavarësisht dyshimeve që mund të kenë zyrtarët e shtetit për qëllimet e njerëzve që largohen;
- shtetet e BE-së duhet të rishikojnë ligjet, politikat dhe praktikat e tyre për kontrollin e kufijve me qëllim që të sigurohen se ato nuk përbëjnë ndërhyrje apo nuk nxisin shtetet e tjera që të ndërhyjnë në të drejtën e çdo njeriu për t'u larguar nga vendi në të cilin ndodhet;
- shtetet e BE-së, veçmas ose së bashku, duhet të ndalojnë me efekt të menjëhershëm, prapësimet të cilat i ndalojnë njerëzit që të largohen nga vendi i tyre i origjinës apo që të arrijnë në BE dhe që të ushtrojnë të drejtën e tyre për të kërkuar dhe gëzuar azil.