Politikat e eksternalizuara të azilit dhe migracionit dhe ligji i të drejtave të njeriut

Përmbledhje dhe rekomandime

COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME
COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Përmbledhje

Bashkëpunimi me vendet e tjera për azilin dhe migracionin mund të jetë një aktivitet legjitim dhe ndonjëherë edhe i nevojshëm për shtetet. Megjithatë, veprimet e tyre nuk duhet të bien ndesh me detyrimet e tyre ndërkombëtare ose të cenojnë mbrojtjen e të drejtave të njeriut që ata janë zotuar t'i mbështesin bashkërisht.

Raporti vlerëson ndikimin e veprimeve të shteteve tek të drejtat e njeriut, duke shqyrtuar fushat kryesore ku eksternalizimi i politikave të azilit dhe migracionit nga shtetet anëtare të Këshillit të Evropës mund të çojë në shkelje. Ai ndjek një qasje gjithëpërfshirëse, duke u përqendruar si në veprimin e drejtpërdrejtë nga shtetet anëtare ndaj refugjatëve, azilkërkuesve dhe migrantëve, ashtu edhe në veprimin e tërthortë ku shtetet anëtare mbështesin ose veprojnë përmes shteteve të tjera.

Raporti e bën këtë në lidhje me tri fusha veçanërisht të spikatura të bashkëpunimit ndërkombëtar, ku çështjet serioze të të drejtave të njeriut janë tashmë të dukshme ose ka të ngjarë të lindin: **(1) përpunimi i jashtëm i kërkesave për azil; (2) zbatimi i jashtëm i procedurave të kthimit; dhe (3) eksternalizimi i menaxhimit të kufijve për të parandaluar kalimet e parregullta të kufijve drejt Evropës.** Në të gjitha këto fusha, shtetet anëtare - individualisht dhe bashkërisht, përfshirë edhe përmes BE-së - kohët e fundit kanë përshpejtuar kërkimin e tyre për të gjetur zgjidhje të reja për sfidat e politikës së azilit dhe migracionit me të cilat përballen. Ndërsa këto nganjëherë quhen zgjidhje inovative, idetë e tyre kryesore janë debatuar për një kohë të gjatë. Disa prej tyre karakterizohen nga heqja e garancive të të drejtave të njeriut.

Raporti bazohet në udhëzimet dhe komentet e dhëna tashmë nga të tjerë, përfshirë Agjencinë e BE-së për të Drejtat Themelore (FRA), Zyrën e Komisionerit të Lartë të Kombeve të Bashkuara për Refugjatët (UNHCR), akademikët dhe organizatat e shoqërisë civile, si dhe në analizën dhe perspektivën e Komisionerit dhe paraardhësve të tij bazuar në punën e tyre të gjerë në shtetet anëtare dhe në angazhimin me to rreth azilit dhe migracionit. Ai merr në konsideratë zhvillimet deri më 15 gusht 2025.

Raporti konstaton se bashkëpunimi i jashtëm që përqendrohet në masat shtrënguese - të tilla si transferimet e pavullnetshme, parandalimi i largimeve nga një vend, kufizimi i aksesit në azil ose ndalimi - mund të ketë një ndikim të rëndë tek të drejtat e njeriut. Ndikimet negative mund të variojnë nga zvogëlimi i disa mbrojtjeve procedurale deri te nxitja e masave që mund të rezultojnë në shkelje të rënda të të drejtave të njeriut, duke përfshirë ekspozimin e njerëzve ndaj keqtrajtimit ose ndalimit arbitrar. Në disa raste, këto rreziqe nuk rrjedhin thjesht nga mënyra se si zbatohen këto modele të eksternalizimit; përkundrazi, ato janë të natyrshme në to. Ndikimet e rënda tek të drejtat e njeriut mund të jenë edhe të integruara në model, në raste të caktuara, për qëllimin e vetëm të pengimit të migrantëve dhe refugjatëve. Politikat e eksternalizimit mund të përfshijnë përgjegjësinë e shteteve, veçanërisht në lidhje me parimin e mos-dëbimit me forcë, të drejtën për jetë, lirinë nga tortura dhe trajtimi çnjerëzor ose degradues, ndalimin e dëbimit kolektiv dhe ndalimit arbitrar, si dhe të drejtën për të pasur akses në mjete efektive juridike, siç garantohet jo vetëm nga Konventa Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore (në tekstin e mëtejmë "Konventa"), por edhe sipas traktateve përkatëse të Kombeve të Bashkuara (OKB), si dhe legjislacionit parësor të Bashkimit Evropian (BE), duke përfshirë Kartën e të Drejtave Themelore.

Ndërsa disa politika dhe praktika të eksternalizimit mund të përpiqen të thyejnë ose kufizojnë këtë lidhje juridiksionale, qasjet ndaj juridiksionit ndryshojnë përgjatë një game instrumentesh ligjore të të drejtave të njeriut ndaj të cilave janë të lidhura shtetet anëtare, dhe e drejta ndërkombëtare e përgjithshme i ndalon ato të përkrahin ose të ndihmojnë shkeljet e të drejtave të njeriut të të tjerëve. Si i tillë, edhe veprimi i tërthortë mund të shkaktojë përgjegjësinë e shteteve anëtare.

Ka pasur paralajmërime të shumta nga organet ndërkombëtare, mbikëqyrësit kombëtarë të të drejtave të njeriut, organizatat e shoqërisë civile dhe akademikët në lidhje me implikimet e eksternalizimit tek të drejtat e njeriut. Duke pasur parasysh sasinë e provave në dispozicion, duhet të supozohet se shtetet anëtare janë të vetëdijshme për shkeljet e rënda të të drejtave të njeriut që vuajnë refugjatët dhe migrantët në një numër vendesh me të cilat ato janë partnere.

Komisioneri beson se eksternalizimi pa konsiderim të mjaftueshëm të ndikimeve të tij tek të drejtat e njeriut nuk është një mundësi e zbatueshme për shtetet anëtare që janë serioze në lidhje me përmbushjen e detyrimeve të tyre ndërkombëtare. Për t'iu përmbajtur këtyre detyrimeve, shtetet anëtare duhet të miratojnë një qasje me katër drejtime:

1. **Të miratohet një qasje paraprake ndaj eksternalizimit.**
2. **Të vendosen parime të qarta dhe të panegociueshme për bashkëpunimin ndërkombëtar.**
3. **Të hartohen aktivitete bashkëpunimi me parakushte dhe mbrojtje të përshtatshme për të drejtat e njeriut.**
4. **Të rritet transparenca, llogaridhënia dhe mekanizmat e monitorimit.**

Më poshtë gjenden rekomandime më të hollësishme nga raporti.

Rekomandime

Shtetet anëtare duhet të miratojnë një qasje paraprake ndaj bashkëpunimit të jashtëm në lidhje me azilin, kthimin dhe parandalimin e migracionit të parregullt.

Duke pasur parasysh rreziqet për të drejtat e njeriut që vijnë nga përpunimi i azilit jashtëterritorial, procedurat e kthimit dhe masat e kontrollit kufitar, shtetet anëtare duhet të zbatojnë një qasje paraprake në hartimin e politikave të tyre, duke marrë në konsideratë detyrimin e tyre *për të parandaluar* shkeljet e të drejtave të njeriut.

Nëse shtetet anëtare shqyrtojnë angazhimin në bashkëpunim që përfshin procedura të eksternalizuara, ato duhet të paraqesin se këto janë në përputhje me të drejtat e njeriut. Në këtë drejtim, ato duhet të sigurojnë që:

- **Konsideratat e të drejtave të njeriut luajnë një rol vendimtar në zgjedhjen e modelit të bashkëpunimit dhe vendeve partnere.**
- **Ato shqyrtojnë nëse disa fusha të eksternalizimit janë të përshtatshme në çdo rrethanë.**
    - Në këtë drejtim, duke marrë parasysh që eksternalizimi i procedurave të azilit krijon rreziqe specifike për individët dhe rreziqe të përgjithshme për sistemin e mbrojtjes në përgjithësi, një qasje paraprake do të diktonte që shtetet anëtare t'i japin përparësi kryerjes së procedurave të azilit vetë dhe të shmangin ndjekjen e kësaj forme të eksternalizimit, duke u përqendruar në vend të kësaj në rritjen e kapacitetit të tyre për të siguruar procedura të drejta dhe efikase të azilit në territoret e tyre.
- **Rreziqet për të drejtat e njeriut vlerësohen dhe zbuten në mënyrë të përshtatshme,** duke:
    - Kryer një vlerësim paraprak gjithëpërfshirës të rrezikut për të drejtat e njeriut, i cili do të ofronte një analizë të plotë të ndikimeve të mundshme negative tek të drejtat e njeriut. Ky vlerësim duhet të jetë me bazë të gjerë dhe nuk duhet të përqendrohet vetëm në mënyrën se si aktiviteti i propozuar do të ndikonte në detyrimet e drejtpërdrejta të shtetit sipas instrumenteve të të drejtave të njeriut, por edhe në rrezikun e

ndihmës dhe nxitjes së akteve të paligjshme ndërkombëtare ose të krijimit të efekteve më të gjera që vënë në rrezik të drejtat e njeriut të refugjatëve, azilkërkuesve dhe migrantëve.

- Shoqëruar një vlerësim të tillë me një strategji për zbutjen e rrezikut, duke përcaktuar se cilat masa do të ndërmerrnin shtetet anëtare dhe partnerët e tyre për të siguruar që ndikimet negative tek të drejtat e njeriut të mos materializohen. Kjo strategji duhet gjithashtu të përcaktojë mekanizma konkretë për të siguruar transparencën, monitorimin dhe llogaridhënien (shihni më hollësisht më poshtë), dhe të përcaktojë një proces të qartë dhe një shkaktar thelbësor për pezullimin ose ndërprerjen e bashkëpunimit të jashtëm, në rastet kur lindin ndikime në të drejtat e njeriut që nuk mund të eliminohen në mënyrë efektive.

- **Aktivitetet ekzistuese të eksternalizimit rishikohen në mënyrë të mjaftueshme** për të vlerësuar çdo ndikim negativ të drejtpërdrejtë ose të tërthortë tek të drejtat e njeriut, për të modifikuar aktivitetet sipas nevojës për të zhdukur ndikime të tilla dhe, kur kjo nuk është e mundur, të pezullojnë ose ndërpresin menjëherë çdo aktivitet eksternalizimi që çon në mënyrë të drejtpërdrejtë ose të tërthortë në shkelje të të drejtave të njeriut.
- Ata veprojnë në përputhje me parimet e bashkëpunimit dhe solidaritetit ndërkombëtar, si parakusht për mbrojtjen efektive të njerëzve në lëvizje (siç përfshihet, për shembull, në Konventën e Refugjatëve të vitit 1951) **duke investuar në forma të bashkëpunimit ndërkombëtar për azilin dhe migracionin që forcojnë mbrojtjen e të drejtave të njeriut**, duke shkuar përtej politikave që synojnë kryesisht kufizimin e lëvizjes, dhe duke miratuar strategji që i japin përparësi mbrojtjes së jetës njerëzore dhe të drejtave të njeriut dhe sigurojnë një sistem global funksional të mbrojtjes ndërkombëtare. Këtu përfshihet:

    - Zhvillimi i rrugëve të sigurta dhe të rregullta të migrimit, veçanërisht duke zgjeruar programet e zhvendosjes dhe pranimit humanitar, mundësitë për punësim, studim ose viza të tjera për refugjatët dhe azilkërkuesit, dhe duke mundësuar ribashkimin familjar për të afërmit e personave që kanë marrë mbrojtje, dhe duke marrë në konsideratë zgjerimin e mundësive për migrim të ligjshëm për kategori të tjera.

    - Rritja e ofrimit të ndihmës për shtetet e tjera për të përmirësuar sistemet e tyre të pritjes dhe procedurat e azilit.

    - Përmirësimi i aftësive të kërkim-shpëtimit, duke siguruar që objektivat humanitare të mos jenë dytësore ndaj masave parandaluese.

- Adresimi i pabarazive në aksesin në të drejtat e njeriut që janë në rrënjë të lëvizjeve migratore.

Shtetet anëtare duhet të pranojnë dhe të përcaktojnë parime të qarta të panegociueshme që mbështesin bashkëpunimin e jashtëm.

Parime të tilla duhet të përfshijnë:

- **Mosangazhimin në asnjë formë të eksternalizimit që do të rezultonte në dëbim me forcë.** Kjo do të përfshinte, të paktën, një përkushtim të vendosur për të:
  - Shmangur zbatimin e çdo aktiviteti që do të dëmtonte aksesin në procedura territoriale të drejta dhe efektive të azilit.
  - Mënjanuar transferimin e njerëzve nga territoret e tyre në procedura të eksternalizuara ose qendra kthimi, nëse ligjet, politikat ose praktikat e brendshme të shteteve anëtare nuk garantojnë akses në një procedurë të drejtë dhe efikase të azilit.
  - Frenuar mbështetjen e aktiviteteve të kontrollit kufitar të vendeve të tjera në mënyra që mund të rezultojnë në përballjen me tortura, trajtim çnjerëzor ose degradues, ose shkelje të tjera të rënda të të drejtave të njeriut, ose në konflikt me ndonjë normë të prerë të së drejtës ndërkombëtare.
- **Mosndërmarrjen e aktiviteteve që do të përkeqësonin në mënyrë të parashikueshme rreziqet për jetën dhe dinjitetin njerëzor përgjatë rrugëve të migrimit,** duke përfshirë edhe zvogëlimin e efektivitetit të detyrimeve të kërkim-shpëtimit.
- **Mosnënshtrimin e fëmijëve ose personave të tjerë të cenueshëm ndaj procedurave të eksternalizuara.**
- **Moszhvillimin e aktiviteteve të eksternalizimit të varura nga heqja e lirisë,** përveç nëse kjo është një masë e fundit, që zbatohet vetëm kur është e ligjshme, e nevojshme dhe e përpjesëshme, dhe gjithmonë duke siguruar që alternativat më pak kufizuese të jenë të disponueshme dhe të merren në konsideratë në mënyrë efektive në secilin rast individual.

Nëse shtetet anëtare vendosin të angazhohen në bashkëpunim që përfshin procedura të eksternalizuara, ato duhet të hartojnë aktivitete përkatëse me parakushte dhe mbrojtje të përshtatshme për të drejtat e njeriut, të përshtatura për modelin specifik të eksternalizimit.

Pavarësisht nga konsideratat e mësipërme, sa herë që një shtet anëtar vendos të angazhohet në eksternalizim, ai duhet ta bëjë këtë vetëm nëse janë vendosur parakushte të përshtatshme. Këto mund të ndryshojnë në varësi të modelit specifik të bashkëpunimit që ndiqet.

- Kur angazhoheni **në marrëveshje transferimi për procedura të eksternalizuara**, elementët e mëposhtëm duhet të jenë vendosur si parakushte që çdo transferim të jetë i ligjshëm:

  - Një bazë e qartë ligjore për largimin me forcë, e shoqëruar me rregulla të qarta të zbatueshme në kontekstin e masave të eksternalizimit, duke përcaktuar ndarjen e përgjegjësive midis pjesëmarrësve përkatës, duke rregulluar trajtimin dhe ndalimin e mundshëm të të huajve, dhe duke ofruar mjete juridike.

  - Zbatimi i gamës së plotë të mbrojtjeve përkatëse për dëbimet, veçanërisht në lidhje me mos-dëbimet me forcë, ndalimin e dëbimeve kolektive, parandalimin e ndalimit arbitrar dhe keqtrajtimit, dhe qasjen në mjete efektive ligjore. Gjithashtu, duhet të garantohet qasja në mundësi të përshtatshme për të kërkuar mbrojtje, me kërkesa të tilla të pranuara menjëherë, të përpunuara në mënyrë të përshtatshme dhe të vendosura në mënyrë të drejtë.

  - Një vlerësim i individualizuar, i kryer para çdo transferimi - si nga shteti anëtar eksternalizues në një shtet tjetër, ashtu edhe nga ky i fundit në një vend origjine ose në çdo vend tjetër - duke u përqendruar në sigurinë e vendit në të cilin parashikohet një transferim, si dhe rreziqet që lidhen me një kthim të mundshëm, duke marrë parasysh rrethanat specifike të secilit *person*. Edhe kur shtetet anëtare zbatojnë konceptet e vendit të sigurt, individët duhet të jenë ende në gjendje të paraqesin arsyet pse supozimet në lidhje me sigurinë nuk zbatohen në rastin e tyre, dhe që këto të vlerësohen me të gjitha masat mbrojtëse të nevojshme.

  - Kushte të përshtatshme të paraburgimit, në përputhje me jurisprudencën e Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut dhe me standardet e përcaktuara nga Komiteti për Parandalimin e Torturës (CPT), të cilat përfshijnë kushte të përshtatshme materiale, një regjim të qëllimshëm, ofrim të përshtatshëm të kujdesit shëndetësor dhe një sistem të fuqishëm të mbrojtjeve ligjore.

  - Një mundësi efektive për të kundërshtuar vendimin e transferimit para një gjykate ose tribunali të pavarur, me efekt pezullues të dhënë automatikisht në rastet e pretendimeve të argumentuara për shkelje të neneve 2 ose 3 të Konventës.

- Përveç kësaj, sa i përket zbatimit **të procedurave të azilit të eksternalizuara**, duhet të zbatohen parakushtet e mëposhtme:

  - Dëshmi se skema e transferimit nuk përfshin zhvendosjen e përgjegjësisë, se autoritetet po e ndjekin skemën e transferimit

me mirëbesim dhe se skema e transferimit nuk pengon aksesin në azil në shtetin anëtar në përgjithësi.

- Një vlerësim i përpiktë dhe i azhurnuar me iniciativën e vet të aksesueshmërisë dhe funksionimit të sistemit të azilit në vendin e tretë dhe mbrojtjet që ai ofron.

- Gjatë zbatimit **të procedurave të kthimit të eksternalizuara**, duke përfshirë edhe 'qendrat e kthimit', këto duhet t'i nënshtrohen:

  - Kufizimit të transferimeve për personat që nuk kanë aplikuar për azil, ose për ata, kërkesa e të cilëve është vendosur përfundimisht në themel përmes një procedure të drejtë dhe efikase të azilit në shtetin anëtar, ku aplikanti ka pasur një mundësi efektive që vendimi të rishikohet nga një gjykatë ose tribunal i pavarur.

  - Aplikimit vetëm për personat për të cilët ka arsye objektive për të besuar se transferimi mund të rrisë mundësitë për të ekzekutuar në mënyrë efektive vendimin e kthimit, në përputhje me garancitë përkatëse.

  - Rregullave të qarta mbi ritransferimin ose statusin afatgjatë të personave që nuk kthehen në vendet e tyre të origjinës, për të parandaluar situata të pasigurisë së zgjatur ligjore në shtetin pritës.

- Kur ndodh një transferim në procedura të eksternalizuara **pas ndalimit nga shtetet anëtare në ujërat ndërkombëtare**, ato duhet të sigurojnë:

  - Pajtueshmërinë me detyrimin për të koordinuar operacionet e kërkim-shpëtimit në det, duke i dhënë përparësi ruajtjes së jetës dhe duke siguruar që çdo individ i shpëtuar të zbarkohet në një vend të sigurt sa më shpejt të jetë e mundur, në përputhje me standardet ndërkombëtare të kërkim-shpëtimit.

  - Në rastin e çdo individi që i nënshtrohet ndalimit ose transferimit, ato duhet të sigurojnë një vlerësim të përshtatshëm të:

    - Rreziqeve me të cilat përballen individët përkatës për shkak të zbarkimit të mundshëm në një vend të caktuar, duke përfshirë rrezikun e dëbimit të mëtejshëm me forcë;
    - Ligjshmërisë, domosdoshmërisë dhe përpjesshmërisë të çdo heqje të lirisë, duke pasur parasysh rrethanat individuale, në rast se ky është regjimi i imponuar ndaj personave të transferuar në një shtet tjetër; dhe
    - Nevojave dhe cenueshmërive specifike.

- Masat që sigurojnë që të gjitha vlerësimet të kryhen me pjesëmarrjen e profesionistëve të nevojshëm dhe në një vend, dhe kohë të përshtatshme.
- Që çështjet që nuk lidhen drejtpërdrejt me shpëtimin dhe ndihmën humanitare, duke përfshirë vendimet se kush mund të transferohet në një procedurë të eksternalizuar, të zgjidhen *pasi* të gjithë të mbijetuarit e anijes së mbytur të jenë dorëzuar në një vend të sigurt.

- Kur angazhohen në bashkëpunim në lidhje me **masat e kontrollit kufitar**, përveç masave mbrojtëse të përcaktuara diku tjetër, shtetet anëtare duhet:
  - Të shmangin përdorimin e kontrollit të kufirit të jashtëm si një mjet për të mbajtur njerëzit në vendet ku ata janë të ekspozuar ndaj shkeljeve të rënda të të drejtave të njeriut.
  - Të krijojnë korniza të përshtatshme ligjore dhe politike që parashikojnë në mënyrë të qartë vendosjen e kushtëzimeve të të drejtave të njeriut, vendosjen e mekanizmave të përshtatshëm të monitorimit dhe llogaridhënies së jashtme, si dhe zbatimin e garancive të zbatueshme për të parandaluar dhe adresuar shkeljet e të drejtave të njeriut.

Shtetet anëtare duhet të zhvillojnë mekanizma të përmirësuara të transparencës, monitorimit dhe llogaridhënies që shoqërojnë çdo përpunim të eksternalizuar të azilit, procedurave të kthimit ose aktiviteteve të kontrollit të migracionit.

Në veçanti, shtetet anëtare duhet:

- **Të sigurojnë që iniciativat përkatëse të bashkëpunimit të mbështeten nga marrëveshje formale që janë të detyrueshme sipas ligjit ndërkombëtar**, dhe që këto të përcaktojnë mbrojtjet e të drejtave të njeriut në një mënyrë të qartë, specifike dhe të zbatueshme.
- **Të krijojnë mekanizma të pavarur dhe efektivë për të monitoruar pajtueshmërinë me të drejtat e njeriut në çdo aktivitet bashkëpunimi të jashtëm.** Një monitorim i tillë nuk duhet të mbështetet vetëm në mekanizmat në këtë rast të monitorimit ndërshtetëror, por gjithashtu të përfshijë institucione të pavarura, duke përfshirë Mekanizmat Parandalues Kombëtarë si të shteteve eksternalizuese ashtu edhe të shteteve pritëse, si dhe organe të tjera të pavarura të të drejtave të njeriut, siç janë Institucionet Kombëtare të të Drejtave të Njeriut dhe institucionet e Avokatit të Popullit, aty ku është e përshtatshme, si dhe të punojnë ngushtë me shoqërinë civile.

- **Të përcaktojnë shkaktarë transparentë, të qartë dhe të zbatueshëm për pezullimin ose ndërprerjen e aktiviteteve** që, nëpërmjet mekanizmave të tillë monitorues, kontribuojnë drejtpërdrejt ose tërthorazi në shkeljet e të drejtave të njeriut.
- **Të sigurojnë që parlamentet të jenë në gjendje të shqyrtojnë aktivitetet e bashkëpunimit** dhe ndarjen e buxheteve për programet përkatëse, dhe që çdo vlerësim i rrezikut të të drejtave të njeriut dhe strategji për zbutjen e rrezikut, të përgatitura para vendosjes së marrëveshjeve të bashkëpunimit të bëhen publike, përfshirë dhe raportet e monitorimit të përgatitura gjatë zbatimit të tyre.
- **Të sigurojnë që të vendosen mekanizma të përshtatshëm për llogaridhënie, duke përfshirë hetime të shpejta dhe efektive** nga organet kompetente gjyqësore, hetime nga organet e pavarura të të drejtave të njeriut dhe hetime të brendshme administrative nga subjektet përkatëse.
- **Të sigurojnë që çdo ndarje e përgjegjësive** midis shteteve anëtare dhe shteteve partnere, ose midis shteteve anëtare dhe organeve të BE-së, **të mos rezultojë në boshllëqe llogaridhënieje.**