



REPUBLIKA E SHQIPËRISË

KUVENDI

Grupi Parlamentar i Partisë Demokratike

Tiranë, më ____ . ____ . 2023

KËRKESË

KËRKUES: 28 DEPUTETË TË KUVENDIT TË SHQIPËRISË (JO MË PAK SE 1/5 E DEPUTETËVE), me adresë njoftimi: Kuvendi i Shqipërisë, Blv. Dëshmorët e Kombit Nr. 4, Tiranë.

SUBJEKTE

TË INTERESUARA: PRESIDENTI I REPUBLIKËS, me adresë njoftimi: Blv. Dëshmorët e Kombit, Tiranë.

KËSHILLI I MINISTRAVE, me adresë njoftimi: Blv. Dëshmorët e Kombit, Tiranë.

KUVENDI I SHQIPËRISË, me adresë njoftimi: Blv. Dëshmorët e Kombit, Tiranë.

AVOKATI I POPULLIT, me adresë njoftimi: Blv. Zhan D'Ark, Tiranë.

OBJEKTI:

1. Deklarimi i papajtueshëm me Kushtetutën të Protokollit ndërmjet Qeverisë së Republikës Italiane dhe Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë, "*Për Forcimin e Bashkëpunimit në Fushën e Migracionit*", dhe ndalimi i ratifikimit të tij nga Kuvendi.

2. Pezullimi i procedurave për ratifikimin e Protokollit ndërmjet Qeverisë së Republikës Italiane dhe Këshillit të Ministrave të

Republikës së Shqipërisë, “Për Forcimin e Bashkëpunimit në Fushën e Migracionit”.

BAZA LIGJORE:

Nenet 1, 2, 3, 4, 5, 15, 16, 17, 18, 24, 27, 28, 39, 40, 42, 47, 49, 57, 92, 116, 117, 121, 122, 131, 134 dhe 148 të Kushtetutës së Shqipërisë;

Nenet 1, 3, 5, 6, 9, 11, 13, 14 të Konventës Evropiane të të Drejtave Njeriut dhe neni 2, i Protokollit shtesë, nenet 2 dhe 4 të Protokollit 4;

Nenet 2, 7, 8, 14 dhe 46 të Konventës së Vjenës “Për të Drejtën e Traktateve”;

Nenet 3, 4, 16, 17, 22, 26, 32, 35, 36 të Konventës së Gjenevës “Për Statusin e Refugjatit”;

Nenet 52 dhe 52/a, të Ligjit nr. 8577, datë 10.02.2000 “Për Organizimin dhe Funkcionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, i ndryshuar;

Nenet 3, 4, 5, 6, 10 dhe 17, të Ligjit nr. 43/2016 “Për Marrëveshjet Ndërkombëtare në Republikën e Shqipërisë”.

Nenet 2, 3, 5, 7, 8, 31, 46, 56, 99, 100, 102, 103, 114, 116, 117 dhe 143, të Ligjit “Për të Huajt”;

Nenet 2, 3, 4, 11, 43, 45, 54 dhe 66, të Ligjit nr. 10/2021 “Për Azilin në Republikën e Shqipërisë”;

Rezoluta Nr. 1821 (2011) e Asamblesë Parlamentare të Këshillit të Evropës;

Udhëzues për Marrëveshjet Dypalëshe dhe Shumëpalëshe të Transferimit të Azilkërkuesve, i UNHCR-së, Maj 2023.

DREJTUAR:

**GJYKATËS KUSHTETUESE
TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË**

E Nderuar Znj. Kryetare,

Të Nderuar Gjyqtarë,

Në datën 06.11.2023, Qeveria e Republikës Italiane, e përfaqësuar nga kryeministrja Znj. Giorgia Meloni, dhe Këshilli i Ministrave të Republikës së Shqipërisë, i përfaqësuar nga kryeministri Z. Edi Rama, nënshkruan Protokollin “Për Forcimin e Bashkëpunimit në Fushën e Migracionit”. Duke qenë se vlerësojmë se ky akt vjen në kundërshtim me nenet 1, 2, 3, 4, 5, 15, 16, 17, 18, 24, 27, 28, 39, 40, 42, 47, 49, 57, 92, 116, 117, 121, 122 të Kushtetutës së Shqipërisë, jurisprudencën e Gjykatës Kushtetuese, nenet 1, 3, 5, 6, 9, 11, 13, 14 të Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut dhe nenin 2, të Protokollit shtesë, nenet 2 dhe 4, të Protokollit 4, jurisprudencën e Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut, po parashtrojmë këtë kërkesë me faktet, provat, të drejtën e aplikueshme dhe arsyetimin ligjor, duke kërkuar shfuqizimin e Protokollit.

I. RRETHANAT E CËSHTJES

1. Në datën 06.11.2023, kryeministrja e Republikës Italiane, Znj. Giorgia Meloni dhe kryeministri i Republikës së Shqipërisë, Z. Edi Rama u shfaqën në një konferencë për mediat nga selia e Qeverisë Italiane. Në deklaratën e saj, kryeministrja Znj. Meloni shpjegoi se një muaj më parë në një takim që është bërë, ka pasur edhe iniciativa në lidhje me ndërmarrjen e hapave të përbashkët, sa i përket migrimit, sepse fenomeni nuk mund përballohet vetëm dhe kemi qenë në ekuacionin e trajtimit brenda BE-së dhe jashtë BE-së. Shqipëria do të japë mbështetjen e saj për të përdorur disa zona të vendit, ndërsa Italia do të kryejë procedurat e seleksionimit të emigrantëve. Këta refugjatë që kërkojnë azil do të mbeten në këto territore dhe do të seleksionohen midis atyre që kanë të drejtë dhe jo. Sa i përket numrit të emigrantëve do të jetë 3 mijë dhe mund të arrijë deri në 36 mijë në vit.

2. Më tej, kryeministrja Znj. Meloni është shprehur se juridiksioni i këtyre qendrave do të jetë italian. Në portin e Shëngjinit, Italia do të angazhohet me procedurat e zbarkimit dhe seleksionimit, që do të realizohen nëpërmjet një qendre pritjeje screening. Do të ketë edhe një strukturë tjetër në vazhdimësi të kësaj strukture. Pjesa shqiptare do të merret me gatishmërinë e observimit. Pastaj, marrëveshje të tjera do ta ndjekin më pas. Kjo marrëveshje synon të jetë operative brenda pranverës së ardhshme. Nga ana e tij, kryeministri i Shqipërisë, Z. Edi Rama është shprehur se ne nuk do të bënim këtë marrëveshje me asnjë vend tjetër apo shtet të BE-së, sepse ka një ndryshim historik-kulturor, gjithashtu emocional që lidh Shqipërinë me Italinë dhe shqiptarët me italianët. Kryeministri shqiptar nuk ka dhënë detaje lidhur me marrëveshjen. Në përfundim, të deklaratës për shtyp, të dy kryeministrat kanë nënshkruar Protokollin.

3. Në kushtet kur nga ana e Qeverisë shqiptare nuk kishte pasur asnjë njoftim, komunikim apo transparencë paraprake lidhur me këtë Protokoll, lajmi i papritur provokoi reagime të shumta në politikë, media dhe shoqëri civile. Teksti i plotë i Protokollit të nënshkruar u publikua për herë të parë në faqen zyrtare të Kryeministrit në datën 07.11.2023. Nga studimi i përmbajtjes së këtij Protokollit rezulton se subjekte të tij janë shtetasit e vendeve të treta dhe ata pa shtetësi për të cilët duhen vërtetuar apo është vërtetuar ekzistenca e kushteve për hyrje, qëndrim ose banim në territorin e Republikës Italiane (shih nenin 1). Pala shqiptare bie dakord që t'i japë palës italiane disa prona të paluajtshme në pronësi të shtetit, pa kundërshtim, për të gjithë kohëzgjatjen e Protokollit (shih nenin 2). Në këto zona, pala italiane do të krijojë disa struktura. Numri i migrantëve të pranishëm njëkohësisht në territorin shqiptar nuk mund të jetë më i lartë se 3 mijë veta (shih nenin 4, pika 1).

4. Më tej, përcaktohet se strukturat që do të krijohen do të menaxhohen nga autoritetet kompetente italiane dhe cdo mosmarrëveshje që mund të krijohet, do t'i nënshtrohet ekskluzivisht juridiksionit italian. Autoritetet italiane marrin përsipër që të kryejnë transferimin e migrantëve në territorin e Republikës së Shqipërisë, ku ata i nënshtrohen procedurave kufitare apo të riatdhesimit. Nëse migrantët humbasin të drejtën e qëndrimit në struktura, autoritetet italiane kanë sërish përgjegjësinë për transferimin e migrantëve nga territori shqiptar. Të gjitha

kostot dhe shpenzimet sa i përket ngritjes dhe menaxhimit të këtyre strukturave do të përballohen nga pala italiane. Pala shqiptare ka detyrimin e lejimit të hyrjes së këtyre emigrantëve në territorin e saj dhe në rast se atyre mund t'iu nevojitet kujdes shëndetësor i specializuar, merr përsipër të bashkëpunojë, me kushtin që kostot përballohen në cdo rast nga pala italiane (shih nenin 4).

5. Sa i përket ndërtimit të strukturave, pala italiane ka detyrimin t'i njoftojë palës shqiptare projektin dhe dokumentacionin lidhur me qëndrueshmërinë dhe funksionalitetin e strukturave, por pa iu nënshtruar procedurave për leje ndërtimi, sipas legjislacionit shqiptar. Ruajtja e perimetrit të jashtëm të zonave do të sigurohet nga personel shqiptar. Gjithashtu, pala shqiptare merr përsipër të lehtësojë kryerjen e praktikave doganore për materialet dhe pajisjet e kërkuara nga pala italiane, me qëllim realizimin e veprimeve, sipas Protokollit (shih nenin 5). Ruajtja e rendit dhe sigurisë publike, si dhe shoqërimi gjatë transportit të migrantëve garantohet nga pala shqiptare. Megjithëse, ruajtja e rendit dhe sigurisë në perimetrin e brendshëm sigurohet nga autoritetet italiane, autoritetet shqiptare mund të hyjnë me autorizimin e drejtuesit të strukturës, ose në rast zjarri dhe rreziku tjetër serioz, mund të hyjnë thjesht duke njoftuar drejtuesin e strukturës (shih nenin 6, pikat 1 – 4).

6. Autoritetet italiane marrin përsipër që të sigurojnë qëndrimin e migrantëve brenda zonave, duke mos lejuar daljen e paautorizuar të tyre në pjesën e territorit shqiptar, gjatë të gjithë kohëzgjatjes së procedurave, ashtu edhe në përfundim të tyre. Në rast daljeje të paautorizuar, autoritetet shqiptare do t'i shoqërojnë migrantë pranë këtyre strukturave. Sa i përket shpenzimeve për ushqim, kujdes shëndetësor dhe cdo shërbim tjetër, do të sigurohet nga pala italiane. Me interes është fakti se cdo dokument zyrtar i mbajtur nga autoritetet dhe personeli italian përjashtohen nga sekuestrimi apo masa të tjera nga autoritetet shqiptare (shih nenin 6, pikat 5 – 8). Personeli italian i strukturave përjashtohet nga pajisja me viza, leje qëndrimi apo formaliteti të tjera të kërkuara nga legjislacioni shqiptar. Personeli që qëndron më shumë se 90 ditë, i lëshohet, pa pagesë dhe me një kërkesë të thjeshtë, një dokument identifikimi. Kushtet e punës rregullohen nga legjislacioni italian, ndërsa pagat përjashtohen nga detyrimet tatimore të shtetit shqiptar. Fjalët dhe veprimet e këtij personeli nuk i nënshtrohen juridiksionit shqiptar, me

përrjashtim të veprave penale që çënojnë shtetas shqiptar apo shtetin shqiptar. Në rastet e tjera, personeli italian gëzon imunitet nga cdo formë ndalimi në Shqipëri (shih nenin 7).

7. Procedurat e transferimit të migrantëve për në territorin shqiptar, drejt dhe nga zonat, si dhe hyrja në territorin shqiptar të mjeteve të palës italiane, do të rregullohen me marrëveshje të tjera që do të lidhen ndërmjet dy palëve (shih nenin 8). Më tej, përcaktohet se koha e qëndrimit të migrantëve në territorin shqiptar nuk mund të jetë më e gjatë se periudha maksimale e parashikuar nga legjislacioni italian. Në përfundim të kësaj periudhe, pala italiane merr përsipër largimin e migrantëve nga Shqipëria. Për garantimin e të drejtës së mbrojtjes së migrantëve, në struktura do të lejohet hyrja e avokatëve dhe organizmave të specializuara për këshillim dhe asistencë ligjore (shih nenin 9). Pala italiane merr përsipër në cdo rast mbulimin e të gjitha shpenzimeve (shih nenin 10). Në përfundim të afatit të këtij Protokollit, pala italiane do t'i kthejë palës shqiptare zonat, pa të drejtë kundërshtimi për përmirësimet e kryera, si dhe do të largojë të gjithë migrantët nga territori shqiptar (shih nenin 11). Palët marrin përsipër t'i shpërblejnë të gjitha dëmet që mund t'i shkaktojnë njëra-tjetrës. Pala italiane merr përsipër të mbulojë cdo kosto që mund t'i lindë palës shqiptare në rast padie nga palë të treta që rrjedhin nga zbatimi i këtij Protokollit (shih nenin 12).

8. Protokollit parashikon një kohëzgjatje fillestare prej 5 vitesh, me të drejtë rinovimi automatik për 5 vite të tjera, me përjashtim të rasteve kur njëra nga palët i komunikon palës tjetër mungesën e vullnetit për rinovim, duke respektuar një afat 6-mujor. Po ashtu, palët mund të denoncojnë këtë Protokoll, duke respektuar afatin 6-mujor, me kusht që të ketë kaluar 1 vit nga hyrja e tij në fuqi (shih nenin 13). Cdo mosmarrëveshje që do të lindë ndërmjet palëve lidhur me interpretimin apo zbatimin e këtij Protokollit, do të zgjidhet me mirëkuptim (shih nenin 14). Aneksi 1 ka përcaktuar zonat e destinuar për realizimin e strukturave, ndërsa në Aneksin 2 janë përcaktuar mënyra se si do të rregullohen kompensimet nga pala italiane për palën shqiptare. Për këtë qëllim, pala shqiptare do të krijojë një llogari të posacme pranë Thesarit të shtetit, duke i komunikuar palës italiane të dhënat e detajuara të saj. Brenda 3 muajve, nga hyrja në fuqi e Protokollit, pala italiane do t'i kreditojë palës shqiptare shumën 16.5 milionë euro. Për të siguruar

rimbursimin e shpenzimeve, pala italiane duhet të krijojë në një bankë shqiptare të nivelit të dytë një fond garancie në favor të palës shqiptare. [Prova nr. 1 – Protokoll ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe Qeverisë së Republikës Italiane për Forcimin e Bashkëpunimit në Fushën e Migracionit]

9. Në datën 07.11.2023, rezulton se Këshilli i Ministrave ka miratuar në parim Protokollin, ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe Qeverisë së Republikës Italiane për Forcimin e Bashkëpunimit në Fushën e Migracionit. [Prova nr. 2 – Vendim i Këshillit të Ministrave, datë 07.11.2023] Nga verifikimi në faqen e Qendrës së Botimeve Zyrtare nuk rezulton që ky vendim të jetë botuar në asnjërën prej Fletoreve Zyrtare për periudhën 1 – 30 Nëntor 2023. Ndërkohë, rezulton se në datën 17.11.2023, Këshilli i Ministrave ka përcjellë në Kuvendin e Shqipërisë vendimin për propozimin e projektligjit “Për Ratifikimin e Protokollit, ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe Qeverisë së Republikës Italiane, për Forcimin e Bashkëpunimit në Fushën e Migracionit. [Prova nr. 3 – Vendim i Këshillit të Ministrave, datë 15.11.2023] Edhe ky vendim nuk rezulton të jetë i publikuar në Fletoret Zyrtare për periudhën 1 – 30 Nëntor 2023. Bashkëlidhur vendimit të Këshillit të Ministrave gjendet Protokollin i nënshkruar nga kryeministrat respektivë dhe relacioni i projektligjit.

10. Nga studimi i përmbajtjes së relacionit, thuhet se Këshilli i Ministrave, me vendimin nr. 622, datë 06.11.2023, ka miratuar, në parim protokollin, ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe qeverisë së Republikës Italiane, për forcimin e bashkëpunimit në fushën e migracionit. Më tej, në relacion thuhet se protokollin ka si qëllim final për palën shqiptare, forcimin e marrëdhënies dhe bashkëpunimit ndërmjet dy qeverive, duke krijuar një kornizë bashkëpunuese për ngritjen e një qendre pritjeje të migrantëve të parregullt në territorin shqiptar, nga pala italiane, me shpenzimet e kësaj të fundit (shih fq. 1). Në relacion shpjegohet se kjo nismë ka qenë propozim i palës italiane, megjithatë avantazhet që paraqet për Shqipërinë janë forcimi i marrëdhënieve dypalëshe, si dhe një kontribut për menaxhimin e flukseve migratore të paligjshme që kanë prekur Italinë dhe Bashkimin Evropian. Nëpërmjet këtij protokollin, qeveria shqiptare i jep

qeverisë italiane një pasuri shtetërore në përdorim të përkohshëm, për një afat 5-vjecar, me të drejtë rinovimi (shif fq. 2 – 3).

11. Sa i përket vlerësimit të kushtetutshmërisë dhe ligjshmërisë, në relacion shpjegohet se megjithëse kjo marrëveshje nuk bën pjesë te ajo kategori që kërkohet ratifikimi nga Kuvendi, në kuptim të nenit 121, pika 1, të Kushtetutës, i është përcjellë Kuvendit për ratifikim në zbatim të pikës 2, të nenit 121, të Kushtetutës, duke qenë se kemi të bëjmë me një sipërfaqe toke, mbi të cilën për çështje të caktuara, ushtron autoritetin e saj pala italiane (shih fq. 4). Megjithëse, në mënyrë të përsëritur përmendet perspektiva e anëtarësimit të Shqipërisë në Bashkimin Evropian, në relacion thuhet shprehimisht se ky protokoll nuk synon përafrimin me të drejtën e BE-së (shih fq. 4). Lidhur me procedurën e ndjekur, në relacion përmenden dy nota verbale të Ambasadorit italian në Shqipëri, përkatësisht të datave 23.05.2023 dhe 21.07.2023. Në vijim të këtyre shkresave, është ngritur grupi i punës me urdhërin 99, datë 25.08.2023, të Kryeministrit, i cili ka zhvilluar disa takime. Me shkresat e datave 05.10.2023 dhe 03.11.2023, pala italiane ka përcjellë draftin final të protokollit (shih fq. 10). **[Prova nr. 4 – Relacioni i projektligjit “Për Ratifikimin e Protokollit, ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe Qeverisë së Republikës Italiane, për Forcimin e Bashkëpunimit në Fushën e Migracionit]**

II. E DREJTA E APLIKUESHME

12. Kushtetuta e Shqipërisë:

- (i) **Neni 1** parashikon: “2. Republika e Shqipërisë është shtet unitar dhe i pandashëm.”.
- (ii) **Neni 2** parashikon: “1. Sovraniteti në Republikën e Shqipërisë i përket popullit. 2. Populli e ushtron sovranitetin nëpërmjet përfaqësuesve të tij ose drejtpërsëdrejti.”.
- (iii) **Neni 3** parashikon: “Pavarësia e shtetit dhe tërësia e territorit të tij, dinjiteti i njeriut, të drejtat dhe liritë e tij, drejtësia shoqërore, rendi kushtetues, pluralizmi, identiteti kombëtar dhe trashëgimia kombëtare, bashkëjetesa fetare, si dhe bashkëjetesa dhe mirëkuptimi i shqiptarëve me pakicat janë baza e këtij shteti, i cili ka për detyrë t’i respektojë dhe t’i mbrojë.”.

- (iv) **Neni 4** parashikon: “1. E drejta përbën bazën dhe kufijtë e veprimtarisë së shtetit. 2. Kushtetuta është ligji më i lartë në Republikën e Shqipërisë. 3. Dispozitat e Kushtetutës zbatohen drejtpërsëdrejti, përveç rasteve kur Kushtetuta parashikon ndryshe.”.
- (v) **Neni 5** parashikon: “Republika e Shqipërisë zbaton të drejtën ndërkombëtare të detyrueshme për të.”.
- (vi) **Neni 7** parashikon: “Sistemi i qeverisjes në Republikën e Shqipërisë bazohet në ndarjen dhe balancimin ndërmjet pushteteve ligjvënës, ekzekutiv dhe gjyqësor.”.
- (vii) **Neni 15** parashikon: “1. Të drejtat dhe liritë themelore të njeriut janë të pandashme, të patjetërsueshme e të padhunueshme dhe qëndrojnë në themel të të gjithë rendit juridik. 2. Organet e pushtetit publik, në përmbushje të detyrave të tyre, duhet të respektojnë të drejtat dhe liritë themelore të njeriut, si dhe të kontribuojnë në realizimin e tyre.”.
- (viii) **Neni 16** parashikon: “1. Të drejtat e liritë themelore, si dhe detyrimet e parashikuara në Kushtetutë për shtetasit shqiptarë vlejnë njëloj edhe për të huajt e për personat pa shtetësi në territorin e Republikës së Shqipërisë, me përjashtim të rasteve kur Kushtetuta e lidh në mënyrë të posacme me shtetësinë shqiptare ushtrimin e të drejtave e të lirive të caktuara.”.
- (ix) **Neni 17** parashikon: “1. Kufizime të të drejtave dhe lirive të parashikuara në këtë Kushtetutë mund të vendosen vetëm me ligj për një interes publik ose për mbrojtjen e të drejtave të të tjerëve. Kufizimi duhet të jetë në përpjesëtim me gjendjen që e ka diktuar atë. 2. Këto kufizime nuk mund të çënojnë thelbin e lirive dhe të të drejtave dhe në asnjë rast nuk mund të tejkalojnë kufizimet e parashikuara në Konventën Europiane për të Drejtat e Njeriut.”.
- (x) **Neni 18** parashikon: “1. Të gjithë janë të barabartë përpara ligjit. 2. Askush nuk mund të diskriminohet padrejtësisht për shkaqe të tilla si gjinia, raca, feja, etnia, gjuha, bindjet politike, fetare a filozofike, gjendja ekonomike, arsimore, sociale ose përkatësia prindërore. 3. Askush nuk mund të diskriminohet për shkaqet e

përmendura në paragrafin 2, nëse nuk ekziston një përlligje e arsyeshme dhe objektive.”.

- (xi) **Neni 24** parashikon: *“1. Liria e ndërgjegjes dhe e fesë është e garantuar. 2. Secili është i lirë të zgjedhë ose ndryshojë fenë ose bindjet, si dhe t’i shfaqë ato individualisht ose kolektivisht, në publik ose në jetën private, nëpërmjet kultit, arsimimit, praktikave ose kryerjes së riteve. 3. Askush nuk mund të detyrohet ose të ndalohet të marrë pjesë në një bashkësi fetare, si dhe të bëjë publike bindjet ose besimin e tij.”.*
- (xii) **Neni 27** parashikon: *“1. Askujt nuk mund t’i hiqet liria, përveçse në rastet dhe sipas procedurave të parashikuara me ligj. 2. Liria e personit nuk mund të kufizohet, përveçse në rastet e mëposhtme: a) kur është dënuar me burgim nga gjykata kompetente; b) për mosbatim të urdhrave të ligjshëm të gjykatës ose për mosbatim të ndonjë detyrimi të caktuar me ligj; c) kur ka dyshime të arsyeshme se ka kryer një veprë penale ose për të parandaluar kryerjen prej tij të veprës penale ose largimin e tij pas kryerjes së saj; ç) për mbikëqyrjen e të miturit për qëllime edukimi ose për shoqërimin e tij në organin kompetent; d) kur personi është përhapës i një sëmundjeje ngjitëse, i paafte mendërisht dhe i rrezikshëm për shoqërinë; dh) për hyrje të paligjshme në kufirin shtetëror, si dhe në rastet e dëbimit ose të ekstradimit. 3. Askujt nuk mund t’i hiqet liria vetëm për shkak se nuk është në gjendje të përmbushë një detyrim kontraktor.”.*
- (xiii) **Neni 28** parashikon: *“5. Cdo person, të cilit i është hequr liria sipas nenit 27, ka të drejtën e trajtimit njerëzor dhe respektimit të dinjitetit të tij.”.*
- (xiv) **Neni 38** parashikon: *“1. Kushdo ka të drejtë të zgjedhë vendbanimin si dhe të lëvizë lirisht në cdo pjesë të territorit. 2. Askush nuk mund të pengohet të dalë lirisht jashtë shtetit.”.*
- (xv) **Neni 39** parashikon: *“3. Ndalohet dëbimi kolektiv i të huajve. Dëbimi i individëve të huaj lejohet në kushtet e përcaktuara me ligj.”.*
- (xvi) **Neni 40** parashikon: *“Të huajt kanë të drejtën e strehimit në Republikën e Shqipërisë sipas ligjit.”.*

- (xvii) **Neni 42** parashikon: *“1. Liria, prona dhe të drejtat e njohura me Kushtetutë dhe me ligj nuk mund të cënohen pa një proces të rregullt ligjor. 2. Kushdo, për mbrojtjen e të drejtave, të lirive dhe të interesave të tij kushtetues dhe ligjorë, ose në rastin e akuzave të ngritura kundër tij, ka të drejtën e një gjykimi të drejtë dhe publik brenda një afati të arsyeshëm nga një gjykatë e pavarur dhe e paanshme e caktuar me ligj.”.*
- (xviii) **Neni 47** parashikon: *“1. Liria e tubimeve paqësore dhe pa armë, si dhe e pjesëmarrjes në to është e garantuar. 2. Tubimet paqësore në sheshe dhe në vendet e kalimit publik bëhen sipas procedurave të parashikuara me ligj.”.*
- (xix) **Neni 49** parashikon: *“1. Secili ka të drejtë të fitojë mjetet e jetesës së tij me punë të ligjshme, që e ka zgjedhur ose pranuar vetë. Ai është i lirë të zgjedhë profesionin, vendin e punës, si dhe sistemin e kualifikimit të vet profesional.”.*
- (xx) **Neni 57** parashikon: *“1. Kushdo ka të drejtën për arsimim. 2. Arsimi shkollor i detyrueshëm caktohet me ligj. 3. Arsimi i mesëm i përgjithshëm publik është i hapur për të gjithë.”.*
- (xxi) **Neni 92** parashikon: *“Presidenti ushtron këto kompetenca: ë) lidh marrëveshje ndërkombëtare sipas ligjit.”.*
- (xxii) **Neni 116** parashikon: *“1. Aktet normative që kanë fuqi në të gjithë territorin e Republikës së Shqipërisë janë: a) Kushtetuta; b) marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara; c) ligjet; ç) aktet normative të Këshillit të Ministrave.”.*
- (xxiii) **Neni 117** parashikon: *“1. Ligjet, aktet normative të Këshillit të Ministrave, të ministrave, të institucioneve të tjera qendrore marrin fuqi juridike vetëm pasi botohen në Fletoren Zyrtare. 3. Marrëveshjet ndërkombëtare që ratifikohen me ligj, shpallen dhe botohen sipas procedurave që parashikohen për ligjet. Shpallja dhe botimi i marrëveshjeve të tjera ndërkombëtare bëhet sipas ligjit.”.*
- (xxiv) **Neni 121** parashikon: *“1. Ratifikimi dhe denoncimi i marrëveshjeve ndërkombëtare nga Republika e Shqipërisë bëhet me ligj në rastet kur ato kanë të bëjnë me: a) territorin, paqen, aleancat, çështjet politike dhe ushtarake; b) të drejtat dhe liritë e njeriut, si dhe detyrimet e shtetasve, siç parashikohen në Kushtetutë; c) anëtarësimin e Republikës së Shqipërisë në organizatat ndërkombëtare; ç) marrjen*

përsipër të detyrimeve financiare nga Republika e Shqipërisë; d) miratimin, ndryshimin, plotësimin ose shfuqizimin e ligjeve. 2. Kuvendi, me shumicën e të gjithë anëtarëve, mund të ratifikojë edhe marrëveshje të tjera ndërkombëtare që nuk parashikohen në paragrafin 1 të këtij neni. 3. Kryeministri e njofton Kuvendin sa herë që Këshilli i Ministrave nënshkruan një marrëveshje ndërkombëtare që nuk ratifikohet me ligj. 4. Parimet dhe procedurat për ratifikimin dhe denoncimin e marrëveshjeve ndërkombëtare parashikohen me ligj.”.

(xxv) **Neni 122** parashikon: *“1. Cdo marrëveshje ndërkombëtare e ratifikuar përbën pjesë të sistemit të brendshëm juridik dhe botohet në Fletoren Zyrtare të Republikës së Shqipërisë. Ajo zbatohet në mënyrë të drejtpërdrejtë, përveç rasteve kur nuk është e vetëzbatueshme dhe zbatimi i saj kërkon nxjerrjen e një ligji. Ndryshimi, plotësimi dhe shfuqizimi i ligjeve të miratuara me shumicën e të gjithë anëtarëve të Kuvendit për efekt të ratifikimit të marrëveshjeve ndërkombëtare bëhet me të njëjtën shumicë. 2. Një marrëveshje ndërkombëtare e ratifikuar me ligj ka epërsi mbi ligjet e vendit që nuk pajtohen me të. 3. Normat e nxjerra prej një organizate ndërkombëtare kanë epërsi, në rast konflikti, mbi të drejtën e vendit, kur në marrëveshjen e ratifikuar nga Republika e Shqipërisë për pjesëmarrjen në atë organizatë, parashikohet shprehimisht zbatimi i drejtpërdrejtë i normave të nxjerra prej saj.”.*

(xxvi) **Neni 131** parashikon: *“Gjykata Kushtetuese vendos për: b) pajtueshmërinë e marrëveshjeve ndërkombëtare me Kushtetutën para ratifikimit të tyre;”.*

(xxvii) **Neni 134** parashikon: *“1. Gjykata Kushtetuese vihet në lëvizje me kërkesë të: c) jo më pak se një të pestës së deputetëve.”.*

(xxviii) **Neni 148** parashikon: *“1. Prokuroria ushtron ndjekjen penale, si dhe përfaqëson akuzën në gjyq në emër të shtetit. Prokuroria kryen edhe detyra të tjera të caktuara me ligj.”.*

13. Konventa Evropiane e të Drejtave të Njeriut:

- (i) **Neni 1** parashikon: *“Palët e Larta Kontraktuese i sigurojnë çdokujt brenda juridiksionit të tyre të drejtat dhe liritë e përcaktuara në Titullin I të kësaj Konvente.”*.
- (ii) **Neni 3** parashikon: *“Askush nuk mund t’i nënshtrohet torturës ose dënimeve ose trajtimeve cnjerëzore ose poshtëruese.”*.
- (iii) **Neni 5** parashikon: *“1. Çdokush ka të drejtën e lirisë e të sigurisë personale. Askujt nuk mund t’i hiqet liria, me përjashtim të rasteve që vijnë dhe në përputhje me procedurën e parashikuar me ligj: a. kur burgoset ligjërisht pas një dënimi të dhënë nga një gjykatë kompetente; b. kur arrestohet ose ndalohet ligjërisht për moszbatim të një urdhri të dhënë nga gjykata në përputhje me ligjin ose për të garantuar përmbushjen e një detyrimi të parashikuar nga ligji; c. kur arrestohet ose ndalohet ligjërisht për t’u çuar përpara autoritetit gjyqësor kompetent pas dyshimit të arsyeshëm se ka kryer një vepër penale ose kur çmohet në mënyrë të arsyeshme e nevojshme për të parandaluar kryerjen prej tij të veprës penale ose largimin e tij pas kryerjes së saj; d. kur një i mitur ndalohet ligjërisht për qëllim edukimi të mbikqyrur ose për ndalimin e tij të ligjshëm me qëllim që të çohet përpara autoritetit kompetent ligjor; e. kur ndalohet ligjërisht për të parandaluar përhapjen e sëmundjeve ngjitëse, të personave të sëmurë mendërisht, alkoolistëve, narkomanëve dhe endacakëve; f. kur arrestohet ose ndalohet ligjërisht me qëllim që të ndalohet hyrja e tij e paautorizuar në atë vend, ose nëse kundër tij është duke u kryer një procedurë dëbimi ose ekstradimi;”*.
- (iv) **Neni 6** parashikon: *“1. Çdo person ka të drejtë që çështja e tij të dëgjohet drejtësisht, publikisht dhe brenda një afati të arsyeshëm nga një gjykatë e pavarur dhe e paanshme, e krijuar me ligj, e cila do të vendosë si për mosmarrëveshjet në lidhje me të drejtat dhe detyrimet e tij të natyrës civile, ashtu edhe për bazueshmërinë e çdo akuze penale në ngarkim të tij.”*.
- (v) **Neni 9** parashikon: *“1. Çdokush ka të drejtën e lirisë së mendimit, të ndërgjegjes e të fesë; kjo e drejtë nënkupton lirinë për të ndryshuar fenë ose besimin dhe lirinë, qoftë individualisht ose kolektivisht, publikisht ose privatisht nëpërmjet kultit, mësimdhënies, praktikave dhe kryerjes së riteve. Liria e shfaqjes së fesë ose*

besimeve të dikujt nuk mund t'i nënshtrohet kufizimeve të tjera, përveç atyre të parashikuara nga ligji dhe që përbëjnë masa të nevojshme në një shoqëri demokratike në interes të sigurisë publike, për mbrojtjen e rendit publik, të shëndetit ose të moralit ose për mbrojtjen e të drejtave dhe të lirive të të tjerëve.”.

- (vi) **Neni 11** parashikon: *“Cdokush ka të drejtën e lirisë së tubimit paqësor dhe të organizimit me të tjerët, duke përfshirë të drejtën e themelimit me të tjerë të sindikatave dhe të pjesëmarrjes në to për mbrojtjen e interesave të tij. 2. Ushtrimi i këtyre të drejtave nuk mund t'u nënshtrohet kufizimeve të tjera përveç atyre që parashikohen me ligj dhe që janë të nevojshme në një shoqëri demokratike, në interes të sigurisë kombëtare ose sigurisë publike, për mbrojtjen e rendit dhe parandalimin e krimit, për ruajtjen e shëndetit ose të moralit, ose për mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të të tjerëve. Ky nen nuk ndalon kufizime të ligjshme të ushtrimit të këtyre të drejtave nga pjesëtarëve të forcave të armatosura, të policisë ose të administratës shtetërore.”.*
- (vii) **Neni 13** parashikon: *“Cdokush, të cilit i janë shkelur të drejtat dhe liritë e përcaktuara në këtë Konventë, ka të drejtën e një zgjidhjeje efektive para një organi kombëtar, pavarësisht se shkelja është kryer nga persona që veprojnë në përmbushje të funksioneve të tyre zyrtare.”.*
- (viii) **Neni 14** 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.”.*
- (ix) **Neni 2, i Protokollit shtesë** parashikon: *“Askujt nuk mund t'i mohohet e drejta për arsimim. Shteti, në ushtrimin e funksioneve që merr përsipër në fushën e edukimit dhe të arsimit, respekton të drejtën e prindërve për të siguruar këtë edukim dhe arsim në përputhje me bindjet e tyre fetare dhe filozofike.”.*
- (x) **Neni 2, i Protokollit 4** parashikon: *“1. Kushdo që ndodhet në mënyrë të ligjshme në territorin e një shteti ka të drejtë, brenda këtij territori, të lëvizë lirisht në të dhe të*

zgjedhë lirisht vendbanimin e tij. 2. Cdo person është i lirë të largohet nga çdo vend, duke përfshirë të tijin. 3. 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. 4. Të drejtat e parashikuara në paragrafin 1, në disa fusha të caktuara, mund t'i nënshtrohen kufizimeve të vendosura në përputhje me ligjin dhe të justifikuara nga interesi publik në një shoqëri demokratike.”.

(xi) **Neni 4, i Protokollit 4** parashikon: “Dëbimi kolektiv i të huajve është i ndaluar.”.

13. Konventa e Vjenës “Për të Drejtën e Traktateve”:

(i) **Neni 2** parashikon: “(c) “fuqi të plota” nënkupton një dokument që rrjedh nga autoriteti kompetent i një Shteti dhe që emëron një ose disa persona të cilët përfaqësojnë Shtetin në zhvillimin e bisedimeve, miratimin ose sigurimin e tekstit të një traktati, për të shprehur pëlqimin e një Shteti për të qenë i lidhur nga një traktat, ose për të përfunduar çdo akt tjetër që lidhet me një traktat;”.

(ii) **Neni 7** parashikon: “1. Një person konsiderohet si përfaqësues i një Shteti për qëllimin e miratimit ose sigurimit të tekstit të një traktati ose për qëllimin e shprehjes së pëlqimit të Shtetit për të qenë i lidhur nga një traktat në qoftë se: (a) ai paraqet fuqitë e plota përkatëse; ose (b) bëhet e qartë nga praktika e Shteteve të interesuara, ose nga rrethana të tjera, se ato e konsiderojnë atë si përfaqësuesin e tyre për këtë qëllim dhe të pajisur me fuqi të plota.”.

(iii) **Neni 8** parashikon: “Një akt që lidhet me përfundimin e një traktati, i kryer nga një person i cili nuk mund të konsiderohet në bazë të nenit 7 se është autorizuar për të përfaqësuar Shtetin për këtë qëllim, nuk ka pasoja ligjore në qoftë se nuk konfirmohet më pas nga ai Shtet.”.

(iv) **Neni 14** parashikon: “1. Pëlqimi i një Shteti për të qenë i lidhur nga një traktat shprehet me anë të ratifikimit kur: (a) traktati parashikon që një pëlqim i tillë të

shprehet me anë të ratifikimit; (b) është vendosur ndryshe nga Shtetet palë në bisedime, të cilat kanë rënë dakord që duhet të kërkohet ratifikimi; (c) përfaqësuesi i Shtetit ka firmosur traktatin që i nënshtrohet ratifikimit; ose (d) qëllimi i Shtetit për të nënshkruar traktatin që i nënshtrohet ratifikimit bëhet i qartë nga fuqitë e plota të përfaqësuesve të tij ose, ky qëllim është shprehur gjatë bisedimeve.”.

- (v) **Neni 46** parashikon: “1. Një Shtet nuk mund të kërkojë faktin që pëlqimi i tij për të qenë i lidhur nga një traktat është shprehur duke cënuar një dispozitë të së drejtës së tij të brendshme në lidhje me kompetencën për të përfunduar traktate duke bërë të pavlefshëm pëlqimin e tij, në qoftë se ky cënim nuk ishte i qartë dhe të kishte të bënte me një rregull të së drejtës së tij të brendshme të një rëndësie thelbësore. 2. Një dhunim është i qartë në qoftë se ai do të ishte objektivisht i dukshëm për çdo Shtet që drejtohet në një mënyrë të tillë që është në përputhje me praktikën normale dhe mirëbesimin.”.

14. Konventa e Gjenevës “Për Statusin e Refugjatit”:

- (i) **Neni 3** parashikon: “Shtetet palë duhet të aplikojnë dispozitat e kësaj Konvente për refugjatët pa diskriminim sa i përket racës, fesë apo vendit të origjinës.”.
- (ii) **Neni 4** parashikon: “Shtetet palë duhet t’u japin refugjatëve një trajtim të paktën po aq të favorshëm sa shtetasve të tyre në lidhje me lirinë për të praktikuar fenë dhe edukimin fetar të fëmijëve të tyre.”.
- (iii) **Neni 16** parashikon: “1. Një refugjat duhet të ketë akses të lirë në gjykatat e ligjit në territorin e të gjitha shteteve palë. 2. Një refugjat duhet të gëzojë të njëjtin trajtim si shtetasit sa i përket aksesit të lirë në gjykatë, duke përfshirë ndihmën juridike dhe shpenzimet gjyqësore.”.
- (iv) **Neni 17** parashikon: “1. Shtetet palë duhet t’iu japin refugjatëve të ligjshëm në territorin e tyre një trajtim po aq të favorshëm sa të huajve të tjerë, sa i përket të drejtës për t’u angazhuar në një punë fitimprurëse.”.
- (v) **Neni 22** parashikon: “1. Shtetet palë duhet t’u japin refugjatëve të njëjtin trajtim si shtetasve sa i përket të arsimit fillor. 2. Shtetet palë duhet t’u japin refugjatëve një

trajtim sa më të favorshëm, por në cdo rast jo më pak të favorshëm se të huajve në të njëjtat kushte, sa i përket arsimit përvec atij fillor, aksesit të studimeve, njohjes së diplomave të huaja, shlyerjen e tarifave dhe kostove, si dhe dhënien e bursave.”.

- (vi) **Neni 26** parashikon: *“Cdo Shtet palë duhet t’u japë refugjatëve të ligjshëm në territorin e tij të drejtën për të zgjedhur vendbanimin e tyre, si dhe për të lëvizur lirisht në territory, duke iu nënshtruar cdo rregulloreje të zbatueshme për të huajt e gjendur në të njëjtat rrethana.”.*
- (vii) **Neni 32** parashikon: *“1. Shtetet palë nuk duhet të dëbojnë një refugjat të ligjshëm nga territori i tyre me përjashtim të rasteve që çënojnë sigurinë kombëtare ose rendin publik.”.*
- (viii) **Neni 33** parashikon: *“Asnjë Shtet palë nuk duhet të dëbojë ose të kthejë një refugjat në një mënyrë të cfarëdolloji në kufijtë e territoreve ku jeta ose liria e tij mund të çënoheshin për shkak të racës, fesë, kombësisë apo anëtarësisë në një grup social ose politik.”.*
- (ix) **Neni 35** parashikon: *“1. Shtetet palë marrin përsipër të bashkëpunojnë me Zyrën e Komisionerit të Lartë të OKB-së për Refugjatët, ose ndonjë agjenci tjetër që mund të pasojë atë, në ushtrimin e funksioneve të saj, dhe në vecanti do të lehtësojnë detyrën e saj për të mbikëqyrur dispozitat e kësaj Konvente. 2. Për t’i mundësuar Zyrës së Komisionerit të Lartë ose ndonjë agjencie tjetër që mund të pasojë atë, të përgatisë raporte për organet kompetente të OKB-së, shtetet palë marrin përsipër të ofrojnë informacione dhe të dhëna në lidhje me: (a) gjendjen e refugjatëve; (b) zbatimin e kësaj Konvente; (c) ligjet, rregulloret dhe dekretet që janë ose mund të jenë në fuqi lidhur me refugjatët.”.*
- (x) **Neni 36** parashikon: *“Shtetet palë duhet t’i komunikojnë Sekretarit të Përgjithshëm të OKB-së ligjet dhe rregulloret që ata mund të miratojnë për të siguruar zbatimin e kësaj Konvente.”.*

15. Ligji Nr. 8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese”:

- (i) **Neni 52** parashikon: *“1. Gjykata Kushtetuese shqyrton pajtueshmërinë me Kushtetutën të marrëveshjeve ndërkombëtare para ratifikimit. 2. Gjykata Kushtetuese vihet në lëvizje për shqyrtimin e këtyre çështjeve vetëm me kërkesë të subjekteve të parashikuara në nenin 134, shkronjat “a”, “b”, “c”, e “ç”, të Kushtetutës. Gjykata mund të vihet në lëvizje edhe nga subjektet e parashikuara në shkronjat “d”, “dh”, “e”, “ë”, “f”, “g”, “gj”, “h” dhe “i”, të Kushtetutës për çështje që lidhen me interesat e tyre. 3. Në rast se çështja ka kaluar në seancë plenare, pezullohen procedurat për ratifikimin e marrëveshjes. Shqyrtimi i kërkesës përfundon brenda tre muajve nga data e paraqitjes së saj. 4. Në rast se Gjykata Kushtetuese vendos papajtueshmërinë e marrëveshjes ndërkombëtare me Kushtetutën, ajo nuk mund të ratifikohet.”*
- (ii) **Neni 52/a** parashikon: *“1. Gjykata Kushtetuese pas shqyrtimit të çështjes vendos: a) deklarin e marrëveshjes ndërkombëtare në pajtim me Kushtetutën dhe lejimin e ratifikimit të saj nga Kuvendi; b) deklarin e marrëveshjes ndërkombëtare të papajtueshme me Kushtetutën dhe ndalimin e ratifikimit të saj nga Kuvendi. 2. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese u njoftohet menjëherë Presidentit, Kuvendit dhe Këshillit të Ministrave, dhe dërgohet për publikim në Fletoren Zyrtare.”*
- 16.** Ligji nr. 43/2016 “Për Marrëveshjet Ndërkombëtare në Republikën e Shqipërisë”:
- (i) **Neni 3** parashikon: *“Në këtë ligj termat e mëposhtëm kanë këto kuptime: b) “Autorizim për lëshimin e plotfuqisë/kredencialeve” është autorizimi që Presidenti i Republikës ose Kryeministri i jep ministrit të Punëve të Jashtme për lëshimin e plotfuqisë/kredencialeve, nënshkrimin e marrëveshjeve ndërkombëtarëve ose pjesëmarrjen në konferenca ndërkombëtare. dh) “Marrëveshje ndërkombëtare” është instrumenti i hartuar sipas së drejtës ndërkombëtare publike, që lidhet ndërmjet institucioneve shtetërore të Republikës së Shqipërisë dhe shteteve të tjera apo organizatave ndërkombëtare, pavarësisht nga forma dhe emërtimi i tij. e) “Miratimi në parim” është akti, me anë të të cilit Këshilli i Ministrave miraton projektet e marrëveshjeve të paraqitura nga ministritë kompetente para*

nënshkrimit të tyre. f) "Plotfuqi" është dokumenti që lëshohet nga autoriteti kompetent i Republikës së Shqipërisë, që autorizon një ose disa zyrtarë të përfaqësojnë shtetin apo Qeverinë në zhvillimin e negociatave, parafimin dhe nënshkrimin e një marrëveshjeje ndërkombëtare. g) "Ratifikim, pranim, aderim, miratim" është akti juridik, me anë të të cilit Republika e Shqipërisë shpreh pëlqimin e saj për të qenë palë në një marrëveshjeje ndërkombëtare, në përputhje me dispozitat e këtij ligji."

- (ii) **Neni 4** parashikon: "Projektet e marrëveshjeve ndërkombëtare përgatiten nga ministritë, institucionet qendrore e vendore, si dhe entet publike, në përputhje me Kushtetutën, të drejtën ndërkombëtare të detyrueshme për Republikën e Shqipërisë dhe legjislacionin në fuqi."
- (iii) **Neni 5** parashikon: "1. Marrëveshjet ndërkombëtare mund të lidhen në emër të Republikës së Shqipërisë ose në emër të Këshillit të Ministrave. 2. Marrëveshjet ndërkombëtare në emër të Republikës së Shqipërisë mund të nënshkruhen nga Presidenti i Republikës ose nga Kryeministri, anëtarët e Këshillit të Ministrave apo çdo zyrtar i lartë, në çdo rast me autorizim nga Presidenti i Republikës. 3. Marrëveshjet ndërkombëtare në emër të Këshillit të Ministrave mund të nënshkruhet nga Kryeministri ose nga anëtarët e Këshillit të Ministrave apo çdo zyrtar i lartë, në çdo rast me autorizim nga Kryeministri. 4. Një marrëveshje ndërkombëtare, që lidhet në emër të Republikës së Shqipërisë ose Këshillit të Ministrave, mund të nënshkruhet nga ministri i Punëve të Jashtme ose ambasadori i misionit diplomatik ku është akredituar."
- (iv) **Neni 6** parashikon: "1. Përfaqësuesit e Republikës së Shqipërisë, të autorizuar për nënshkrimin e marrëveshjeve ndërkombëtare, pajisen me plotfuqi nga autoriteti kompetent pas miratimit në parim të projekt marrëveshjes nga Këshilli i Ministrave. 2. Përfaqësuesit e Republikës së Shqipërisë, të autorizuar për negocimin dhe parafimin e marrëveshjeve ndërkombëtare, të parashikuara në nenin 121, pika 1, të Kushtetutës, pajisen me plotfuqi. 3. Autoritetet kompetente për lëshimin e plotfuqive janë si më poshtë: a) kur marrëveshja ndërkombëtare që negociohet

dhe/ose nënshkruhet është në emër të Republikës së Shqipërisë, plotfuqia lëshohet nga ministri i Punëve të Jashtme, pas autorizimit të dhënë nga Presidenti i Republikës; b) kur marrëveshja ndërkombëtare që negocohet dhe/ose nënshkruhet është në emër të Këshillit të Ministrave, plotfuqia lëshohet nga ministri i Punëve të Jashtme, pas autorizimit të dhënë nga Kryeministri; c) në rastet e përmendura në shkronjat “a” dhe “b”, të kësaj pike, kërkesa për lëshimin e plotfuqisë i drejtohet autoritetit kompetent për lëshimin e autorizimit nga institucioni që ka iniciativën për lidhjen e marrëveshjes, të shoqëruar nga teksti i projekt marrëveshjes dhe një relacion shpjegues. 5. Në përputhje me parashikimin e nenit 5, të këtij ligji, përjashtohen nga pajisja me plotfuqi për nënshkrimin e marrëveshjeve ndërkombëtare Presidenti, Kryeministri, ministri i Punëve të Jashtme, ambasadori i misionit diplomatik me shtetin ose organizatën ndërkombëtare ku është akredituar.”.

- (v) **Neni 10** parashikon: “1. Pas përfundimit të procesit të negocimit, projekt marrëveshja ndërkombëtare miratohet, në parim nga Këshilli i Ministrave, me propozimin ose bashkëpropozimin e ministrisë/ve kompetente.”.
- (vi) **Neni 17** parashikon: “1. Ratifikimi është akti, me atë të të cilit Republika e Shqipërisë shpreh pëlqimin për të qenë e lidhur nga një marrëveshje ndërkombëtare e nënshkruar më parë prej saj. 2. Ministria kompetente i paraqet për shqyrtim Këshillit të Ministrave, brenda 30 ditëve pune nga data e nënshkrimit të marrëveshjes, propozimin për ratifikimin e marrëveshjes, të shoqëruar nga dokumentet e mëposhtme: a) projektligji për ratifikim; b) projektvendimi për propozimin e projektligjit; c) vendimi i miratimit në parim; ç) tekstet e marrëveshjes të nënshkruar në gjuhën shqipe dhe angleze ose përkthimi i certifikuar, në mungesë të nënshkrimit në gjuhën shqipe; d) relacioni shpjegues sipas parashikimeve të pikës 4, të nenit 8, të këtij ligji; dh) mendimi i Ministrisë së Punëve të Jashtme dhe i Ministrisë së Drejtësisë për përmbajtjen e projektligjit. 3. Ratifikimi i marrëveshjeve ndërkombëtare bëhet nga Kuvendi. Projektligji, i shoqëruar me dokumentet e parashikuara në pikën 2, të këtij neni, pas miratimit nga Këshilli i Ministrave, i kalon për ratifikim Kuvendit.”.

17. Ligji nr. 79/2021 "Për të Huajt":

- (i) **Neni 2** parashikon: *"1. Subjekt i këtij ligji janë të huajt, të cilët hyjnë ose synojnë të hyjnë në Republikën e Shqipërisë, me qëllim qëndrimin, kalimin transit, punësimin, studimin, si dhe në rastet kur dalin nga Republika e Shqipërisë."*
- (ii) **Neni 3** parashikon: *"5. "Dëbimi" është zbatimi i detyrimit për kthim i të huajit, subjekt i urdhrit të dëbimit, të personit të shpallur si i padëshiruar, si dhe ai i largimit të detyruar të të huajit nga autoritetet e përcaktuara në këtë ligj. 9. "I huaj" është çdo person, me ose pa shtetësi, i cili, sipas legjislacionit shqiptar, nuk është shtetas shqiptar. 12. "Kërkesë për azil" është çdo deklaratë e të huajit ose personit pa shtetësi, e shprehur në çfarëdo mënyrë e në çfarëdo kohe përpara autoriteteve kompetente në pikat e kalimit kufitar apo brenda territorit të Republikës së Shqipërisë, i cili kërkon mbrojtje ndërkombëtare, sipas konventave ndërkombëtare dhe legjislacionit shqiptar. 55. "Vendimi i kthimit" është një akt administrativ ose vendim gjyqësor i autoriteteve shqiptare, i cili deklaron se qëndrimi i një të huaji në territorin e Republikës së Shqipërisë është i paligjshëm dhe që vendos ose deklaron detyrimin për kthimin e të huajit."*
- (iii) **Neni 5** parashikon: *"1. Të huajt në Republikën e Shqipërisë gëzojnë të drejtat e parashikuara në Kushtetutë dhe në konventat ndërkombëtare të ratifikuara. 2. Autoritetet përgjegjëse gjatë vendimmarrjes në lidhje me të huajt zbatojnë dispozitat e këtij ligji në përputhje me të drejtat dhe liritë themelore të parashikuara nga Kushtetuta dhe konventat, marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara."*
- (iv) **Neni 7** parashikon: *"1. I huaji hyn në mënyrë të parregullt në Republikën e Shqipërisë nëse: a) kalon kufirin shtetëror jashtë pikave dhe orarit të përcaktuar për kalimin e kufirit; b) shmang kontrollin kufitar; hyn në territorin e Republikës së Shqipërisë gjatë periudhës për të cilën ekziston ndalimi i hyrjes dhe qëndrimit në Republikën e Shqipërisë; ç) hyn në territorin e Republikës së Shqipërisë duke përdorur një dokument të një personi tjetër ose çdo dokument të falsifikuar apo një dokument të paautorizuar për të hyrë në territorin e Republikës së Shqipërisë. 2. I huaji vlerësohet*

se hyn në mënyrë të parregullt në Republikën e Shqipërisë kur nuk ka shënime zyrtare të bëra sipas procedurave ligjore në fuqi në dokumentin e tij të udhëtimit apo shënime në sistemet elektronike të kontrollit kufitar.”.

- (v) **Neni 8** parashikon: *“1. Të huajt mund të dalin lirisht nga territori i Republikës së Shqipërisë. 2. I huaji konsiderohet se ka dalë apo ka plotësuar detyrimin ligjor për të dalë nga Republika e Shqipërisë kur ka shënime zyrtare të bëra sipas procedurave ligjore në fuqi në dokumentin e tij të udhëtimit apo shënimet në sistemet elektronike të kontrollit kufitar.”.*
- (vi) **Neni 31** parashikon: *“1. I huaji mund të qëndrojë në Republikën e Shqipërisë për një periudhë afatshkurtër, për një periudhë të përkohshme, si dhe të përhershme. 2. Qëndrimi për një periudhë afatshkurtër nuk mund të kalojë afatin 90 ditë për 180 ditë, në bazë të vizës së lëshuar apo hyrjes pa vizë, përjashtuar kur përcaktohet ndryshe në këtë ligj ose në marrëveshje të njohura nga Republika e Shqipërisë. 3. Qëndrimi për një periudhë të përkohshme dhe të përhershme mund të realizohet vetëm nëpërmjet pajisjes për të huajt me leje qëndrimi.”.*
- (vii) **Neni 46** parashikon: *“1. I huaji, i cili ka hyrë dhe qëndron në Republikën e Shqipërisë për qëllime studimi pranë një institucioni arsimor publik apo privat të njohur nga shteti shqiptar, ka të drejtë të aplikojë për leje qëndrimi sipas kriterëve të përgjithshme të përcaktuara në nenet 36 dhe 37 të këtij ligji.”.*
- (viii) **Neni 56** parashikon: *“1. I huaji mund të punësohet në Republikën e Shqipërisë duke u pajisur me leje unike, përveç rasteve kur parashikohet ndryshe në këtë ligj, me marrëveshje ndërkombëtare të njohura nga Republika e Shqipërisë duke u pajisur me leje unike, përveç rasteve kur parashikohet ndryshe në këtë ligj, me marrëveshje ndërkombëtare të njohura nga Republika e Shqipërisë apo qëndrim të njëanshëm të shprehur me vendim të Këshillit të Ministrave.”.*
- (ix) **Neni 99** parashikon: *“1. Autoriteti përgjegjës vendor për kufirin dhe migracionin lëshon urdhrin e largimit për të huajin kur: a) nuk plotëson kushtet e qëndrimit në Republikën e Shqipërisë, sipas përcaktimeve në këtë ligj; b) ka vujatur një dënim të dhënë nga gjykatat shqiptare për një krim të kryer me dashje për të cilin Kodi Penal*

i Republikës së Shqipërisë parashikon dënim minimal jo më pak se 2 vjet burg; c) megjithëse plotëson kushtet e qëndrimit, i huaji punon në kundërshtim me kriteret e përcaktuara në legjislacionin në fuqi;”.

- (x) **Neni 100** parashikon: *“I huaji, subjekt i një urdhri largimi, ka të drejtën e ankimit administrativ dhe gjyqësor sipas legjislacionit në fuqi.”.*
- (xi) **Neni 102** parashikon: *“1. Dëbimi i të huajit nga autoriteti përgjegjës për kufirin dhe migracionin është një masë administrative, e cila ndërmerret për largimin e të huajit nga territori shqiptar në bazë të vlerësimeve, rast pas rasti, kur rezulton se i huaji: a) ka hyrë në mënyrë të paligjshme në territorin e Republikës së Shqipërisë dhe ka të dhëna se do të përdorë territorin e saj për të kaluar ilegalisht drejt vendeve të tjera; b) nuk është larguar nga Republika e Shqipërisë brenda afateve kohore, të parashikuara në urdhrin e largimit, pa ndonjë arsye objektive, apo pas largimit nga territori dhe brenda afateve të ndalimit të hyrjes rihyn në territorin e Republikës së Shqipërisë; c) nuk është larguar nga territori i Republikës së Shqipërisë deri në 60 ditë pas përfundimit të afatit të qëndrimit të vizës, të lejes së qëndrimit ose afatit të qëndrimit, të parashikuar në këtë ligj për shtetasit që hyjnë pa vizë dhe ka të dhëna se kërkon t’u fshihet autoriteteve të policisë përgjegjëse për kufirin dhe migracionin; ç) është ripranuar nga një vend tjetër në kuadër të marrëveshjeve të ripranimit në fuqi në Republikën e Shqipërisë; d) është shpallur person i padëshiruar sipas përcaktimeve në nenin 104 të këtij ligji dhe prania e tij në territor konsiderohet si kërcënim serioz për rendin dhe sigurinë publike; dh) është dënuar për një krim të kryer me dashje për të cilin legjislacioni shqiptar parashikon një dënim minimal me 3 vjet burg.”.*
- (xii) **Neni 103** parashikon: *“1. I huaji ka të drejtë të ankimojë urdhrin e dëbimit të autoritetit përgjegjës për kufirin dhe migracionin sipas legjislacionit në fuqi. 2. Deri në përfundimin e procedurës së ankimit, i huaji mbahet në kushtet e masave alternative të mbikëqyrjes ose në qendrën e mbyllur, në pritje të largimit të menjëhershëm, sipas urdhrin të nxjerrë për këtë qëllim.”.*

- (xiii) **Neni 114** parashikon: “1. Qendra e mbyllur është një institucion administrativ, me nivel të caktuar sigurie dhe kufizim lirie, në të cilin mund të vendosen vetëm të huajt që janë subjekt dëbimi nga territori i Republikës së Shqipërisë. Qendra e mbyllur duhet të plotësojë të gjitha kushtet e trajtimit njerëzor dhe human dhe të mundësojë ofrimin e shërbimit shëndetësor dhe garantimin e të drejtave themelore të personit.”.
- (xiv) **Neni 116** parashikon: “1. I huaji, ndaj të cilit është nxjerrë një urdhër ndalimi në qendër të mbyllur, ka të drejtë të ankohet në gjykatën e rrethit gjyqësor për këtë masë në çdo kohë pas njoftimit me shkrim për ndalimin ose zgjatjen e ndalimit.”.
- (xv) **Neni 117** parashikon: “1. I huaji mbahet në qendër të mbyllur për një periudhë maksimale deri në 6 muaj.”.
- (xvi) **Neni 143** parashikon: “Marrëveshjet ndërkombëtare të lidhura me qeveritë e shteteve të tjera, të ratifikuara me ligj, mund të parashikojnë dispozita të veçanta më të favorshme për shtetasit e këtyre vendeve, që zbatohen reciprokisht.”.
- 18.** Ligji nr. 10/2021 “Për Azilin në Republikën e Shqipërisë”:
- (i) **Neni 2** parashikon: “Ky ligj zbatohet për të gjithë shtetasit e huaj dhe personat pa shtetësi, të cilët kanë deklaruar qëllimin për të paraqitur kërkesë për mbrojtje ndërkombëtare në territorin e Republikës së Shqipërisë, për aq kohë sa atyre u lejohet të qëndrojnë në territorin e Republikës së Shqipërisë si kërkues për mbrojtje ndërkombëtare, si dhe për anëtarët e familjes së tyre.”.
- (ii) **Neni 3** parashikon: “15. “Moskthim” është detyrimi i ndalimit për të dëbuar apo kthyer shtetasin e huaj ose personin pa shtetësi në çfarëdo mënyre në kufijtë e territoreve ku i kërcënohet jeta ose liria, për arsye të racës, besimit, kombësisë, anëtarësisë në një grup të caktuar shoqëror ose bindjeve të tij politike. 28. “Refugjat” është shtetasi i huaj ose personi pa shtetësi, i cili, për shkak të frikës së bazuar të persekutimit, për arsye të racës, besimit, kombësisë, anëtarësisë në një grup të caktuar shoqëror ose bindjes politike, ndodhet jashtë vendit të shtetësisë së tij ose jashtë vendbanimit të zakonshëm të mëparshëm dhe nuk ka mundësi ose

dëshirë për të kërkuar mbrojtjen e atij vendi apo kthimin në atë vend, si pasojë e këtyre rrethanave, në përputhje me kriteret e nenit 1 (A) të Konventës së Gjenevës.”.

- (iii) **Neni 4** parashikon: “Republika e Shqipërisë garanton të drejtën për azil për shtetasit të huaj ose personit pa shtetësi, i cili ndodhet jashtë vendit të shtetësisë së vet ose jashtë vendbanimit të zakonshëm të mëparshëm dhe nuk ka mundësi ose dëshirë të kërkojë mbrojtjen e atij vendi për shkak të frikës së bazuar për të qenë i persekutuar për shkak të racës, të besimit fetar, të kombësisë, të anëtarësisë në një grup të caktuar shoqërore ose të bindjes politike.”.
- (iv) **Neni 11** parashikon: “1. Kërkuesi, refugjati, personi me statusin e mbrojtjes plotësuese dhe mbrojtje të përkohshme nuk dëbohet, kthehet apo ekstradohet jashtë territorit të Republikës së Shqipërisë: a) në një shtet ku jeta ose liria e tij kërcënohet për shkak të racës, të besimit, të kombësisë, të anëtarësisë në një grup të caktuar shoqëror apo të bindjeve politike; b) në një shtet ku ka arsye të besueshme se mund të jetë në rrezik t’i nënshtrohet torturës ose ndëshkimit çnjerëzor e degradues apo çdo trajtimi tjetër të parashikuar në Konventën Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave Themelore dhe Lirive të Njeriut, të interpretuar nga Gjykata Evropiane apo në marrëveshjet/konventat ndërkombëtare ku Republika e Shqipërisë është palë; c) në një shtet ku ka arsye të besueshme se mund të jetë në rrezik t’i nënshtrohet zhdukjes me forcë; ç) në shtetin e tij të origjinës, në rast se të huajve u është dhënë një nga format e mbrojtjes në përputhje me dispozitat e këtij ligji; d) në një shtet të tretë, i cili mund ta kthejë ose ta dërgojë personin në një nga shtetet, sipas përcaktimeve të shkronjave “a”, “b” dhe “c” të kësaj pike.”.
- (v) **Neni 43** parashikon: “1. Kërkuesi, i cili deklaron qëllimin për paraqitjen e kërkesës për mbrojtje ndërkombëtare transferohet në Qendrën e Pritjes për Azil, ku ka të drejtë të qëndrojë deri në momentin kur merret vendimi përfundimtar. 2. Kërkuesi mund të akomodohet në Qendrën e Pritjes për Azil, në vendin e përcaktuar nga ministria ose në një vend tjetër sipas dëshirës së tij.”.

- (vi) **Neni 45** parashikon: “1. Shtetasi i huaj ose personi pa shtetësi, që hyn në mënyrë të paligjshme në territorin e Republikës së Shqipërisë, nuk mund të ndiqet penalisht për kalim të paligjshëm të kufirit, me kusht që të paraqitet autoriteteve përgjegjëse brenda 10 (dhjetë) ditëve nga dita e hyrjes në territorin e Republikës së Shqipërisë. 2. Kërkuesit, të cilët paraqiten brenda afatit të përcaktuar në pikën 1 të këtij neni, mund të ndalohen vetëm për arsytet e mëposhtme: a) për verifikimin e identitetit të tyre; b) kur nuk kanë dokument identifikimi; c) kur janë kapur me dokumente të falsifikuara me përjashtim të rastit kur ata i kanë përdorur këto dokumente për t’u larguar nga vendi për shkak të frikës dhe e kanë deklaruar këtë fakt vetë në kufi ose kur paraqesin kërkesë për mbrojtje ndërkombëtare; ç) kur ndaj tyre është lëshuar një mandate arresti ndërkombëtar; d) për mbrojtjen e sigurisë kombëtare dhe të rendit publik.”.
- (vii) **Neni 46** parashikon: “1. Autoriteti përgjegjës për azilin dhe refugjatët mund të vendosë që kërkuesi të mbahet në Qendër nëse e konsideron të nevojshme bazuar në vlerësimin individual të secilit rast dhe, në qoftë se me masa të tjera alternative më pak shtrënguese nuk mund të arrihet qëllimi i kufizimit të lirisë së lëvizjes, në rastet e mëposhtme: a) për të përcaktuar ose verifikuar identitetin dhe shtetësinë e tij; b) për të përcaktuar faktet në të cilat është bazuar kërkesa për mbrojtje ndërkombëtare dhe që nuk mund të siguroheshin pa kufizimin e lirisë së lëvizjes, sidomos kur ekziston rreziku i ikjes së kërkuesit; c) kur është e nevojshme për mbrojtjen e sigurisë kombëtare, të rendit publik dhe të shëndetit publik; ç) kur kërkuesi mbahet për qëllime të procedurës së kthimit për të përgatitur kthimin dhe/ose kryer procedurën e largimit dhe kur organi kompetent mund të dëshmojë në bazë të kriterëve objektive, përfshirë edhe faktin se kërkuesi ka pasur tashmë mundësinë për të filluar procedurën e mbrojtjes ndërkombëtare, se ka baza të arsyeshme për të besuar se personi po paraqet kërkesë për mbrojtje ndërkombëtare vetëm për ta shtyrë ose penguar ekzekutimin e vendimit të kthimit të tij.”.
- (viii) **Neni 54** parashikon: “Kërkuesi deri në përfundimin e procedurave për përcaktimin e statusit të mbrojtjes ndërkombëtare ka të drejtë: a) të qëndrojë në Republikën e

Shqipërisë; b) të përfitojë kushtet minimale të jetesës; c) të ketë kujdesin shëndetësor; ç) të përfitojë shërbimet e kujdesit shoqëror; d) të përfitojë ndihmën juridike të garantuar nga shteti; dh) të ketë arsimim për kërkuesit fëmijë; e) të ushtrojë lirinë e mendimit dhe të besimit fetar; ë) për punësim dhe për trajnime profesionale.”.

19. Rezoluta nr. 1821 (2011) e Asamblesë Parlamentare të Këshillit të Evropës:

- (i) **Pika 9.8** parashikon: *“Shtetet anëtare sigurojnë që vendosja në qendra të mbyllura e të ndaluarve (migrantëve) – duke përjashtuar gjithnjë të miturit dhe grupet vulnerabël – pavarësisht statusit të tyre, është e autorizuar nga autoritete gjyqësore dhe ndodh vetëm kur është e nevojshme dhe për arsye të përcaktuara në ligj, si dhe kur nuk ka alternativa të tjera të përshtatshme dhe se një ndalim i tillë është në përputhje me standardet dhe parimet minimale të përcaktuara në Rezolutën e Asamblesë nr. 1707 (2010) mbi ndalimin e azilkërkuesve dhe emigrantëve të parregullt në Evropë.”.*

20. Udhëzues për Marrëveshjet Dypalëshe dhe/ose Shumëpalëshe të Transferimit të Azilkërkuesve i UNHCR-së, Maj 2013:

- (i) **Pika 1** parashikon: *“Është qëndrimi i UNHCR-së që azilkërkuesit dhe refugjatët duhet normalisht të trajtohen në territorin e shtetit ku ata mbërrijnë ose përndryshe nga shteti që ka juridiksion mbi atë territor. Kjo është gjithashtu në përputhje me praktikën e përgjithshme shtetërore. Përgjegjësia kryesore për sigurimin e mbrojtjes i takon shtetit ku kërkohet azili.”.*
- (ii) **Pika 5** parashikon: *“Shteti pritës, në ushtrimin e juridiksionit territorial, do t’i nënshtrohet gjithashtu detyrimeve që rrjedhin nga legjislacioni për refugjatët dhe të drejtat e njeriut. Shteti pritës nuk mund të përdorë marrëveshjen e transferimit si justifikim për të kufizuar përgjegjësinë lidhur me personat që ndodhen në territorin e tij.”.*

21. Jurisprudenca:

(i) Vendimi nr. 15, datë 15.04.2010 i Gjykatës Kushtetuese:

30. *Përgjithësisht pranohet se kryetari i shtetit përfaqëson shtetin si të tërë, pra unitetin e tij, duke përcuar këtë ide edhe jashtë vendit. Ky qëndrim mbahet edhe nga Kushtetuta, e cila në nenin 92/ë parashikon kompetencën e Presidentit të Republikës për lidhjen e marrëveshjeve ndërkombëtare, sipas ligjit. Duke iu referuar kësaj dispozite dhe kuptimit të nenit 86/1 të Kushtetutës, rezulton se Presidenti i Republikës ka kompetencë të përfaqësojë shtetin në marrëdhëniet me jashtë.*

31. *Nga ana tjetër, neni 100/1 i Kushtetutës parashikon se Këshilli i Ministrave përcakton drejtimit kryesore të politikës së përgjithshme shtetërore. Pra, përcaktimi i thelbit të marrëdhënieve me jashtë bëhet nga ekzekutivi, i cili, në kuadër të realizimit të programit qeveritar, përcakton drejtimit kryesore të politikës së jashtme, përfshi edhe anëtarësimet në organizatat ndërkombëtare apo lidhjen e traktateve dy ose shumëpalëshe¹. Ndërsa shfaqja e këtij vullneti jashtë vendit, në emër të Republikës, bëhet nga Presidenti, duke iu përmbajtur politikës së përcaktuar më parë nga qeveria dhe/ose parlamenti, sipas rastit.*

32. *Sa më sipër vlen vetëm në rastet kur bëhet fjalë për marrëveshjet me karakter politik, ndërsa për marrëveshjet e tjera të natyrës ekonomike, kulturore, të shkëmbimit tregtar etj, autoritetin e përfaqësimit dhe të lidhjes së tyre e ka qeveria. Kjo është dhe arsyeja që Ligji nr.8371, dt.09.07.1998 “Për lidhjen e traktateve dhe marrëveshjeve ndërkombëtare” bën dallim midis marrëveshjeve ku palë është shteti shqiptar dhe marrëveshjeve ku palë është qeveria shqiptare. Në doktrinën kushtetuese, marrëveshje me natyrë politike konsiderohen të gjitha ato marrëveshjeve që sjellin pasoja për ekzistencën e shtetit, integritetin territorial, pavarësinë e tij apo pozitën e vetë shtetit në arenën ndërkombëtare. Veçanërisht,*

¹ Edhe në nenin 65/1 të Kushtetutës austriake dhe nenin 59 të Ligjit Themelor gjerman parashikohet që të gjitha marrëveshjet ndërkombëtare, të cilat nevojiten të ratifikohen nga parlamenti lidhen nga Presidenti i Republikës, ose nga autoriteti i deleguar prej tij që nënkupton Kancelarin (Kryeministrin) ose Ministrin e Jashtëm. Përfundimisht bëjnë vetëm rastet e marrëveshjeve që lidhen me Bashkimin Europian, i cili paraqet veçanti për shkak të mënyrës së funksionimit duke u bazuar tek vullneti i kryetarëve të qeverive të vendeve anëtare.

konsiderohen si marrëveshje politike ato që lidhen direkt me shpalljen, sigurimin apo zgjerimin e pozitës së një shteti ndaj një shteti tjetër². Të tilla janë: marrëveshjet për aleancë, marrëveshjet për bashkëpunim politik, pakte të mosulmimit reciprok, neutralitetit, çarmatosjes, përcaktimit të kufijve dhe të tjera të ngjashme me to³. Është kjo arsyeja që hyrja në fuqi e këtyre marrëveshjeve kondicionohet edhe me dhënien e pëlqimit nga ligjvënësi, pra ratifikimin, pasi të tilla marrëveshje duhet të jenë të mbështetura tek parimi i legjitimitetit demokratik të organeve të brendshme të një shteti, në përputhje me parimin e demokracisë.

33. Gjykata thekson se e drejta e Presidentit të Republikës për të lidhur marrëveshje ndërkombëtare është një funksion kushtetues dhe këtë ai e ushtron ose vetë, ose duke i dhënë plotfuqi qeverisë me qëllim përfaqësimin e shtetit sipas të drejtës ndërkombëtare.

34. Parimi i shtetit të së drejtës i sanksionuar në nenin 4 të Kushtetutës nënkupton veprimin e të gjithë institucioneve shtetërore sipas së drejtës në fuqi si dhe supremacinë e Kushtetutës ndaj akteve të tjera normative. Çdo organ në një shtet të së drejtës duhet të veprojë për aq sa i lejon Kushtetuta dhe ligji duke mos i tejkaluar kufijtë e përcaktuar prej tyre⁴. Në këtë kuptim, çdo institucion shtetëror duhet të ketë të përcaktuar qartë fushën e kompetencave të veta brenda të cilave është i autorizuar të veprojë në përputhje me kërkesat kushtetuese dhe ligjore. Në zbatim të parimit të shtetit të së drejtës, në nenin 92 të Kushtetutës përcaktohen kompetencat e Presidentit të Republikës, një prej të cilave është dhe lidhja e marrëveshjeve ndërkombëtare sipas ligjit.

35. Gjykata thekson se kryetari i shtetit ka kompetencë që të ushtrojë ius repraesentationis omni modae, pra të bëjë të njohur ndërkombëtarisht vullnetin e

² Vendim i GJKF gjermane dt.29.07.1952 mbi të ashtuquajturën “Marrëveshja e Petersbergut midis Francës dhe Gjermanisë”. Çështja shtruhej nëse marrëveshja e tregtisë e lidhur midis dy vendeve ishte vërtetë e tillë (pra tregtare) apo fshihte nën rreshta kontekst politik. GJKF argumentoi se kjo marrëveshje ishte e pastër ekonomike, pavarësisht faktit se përfshinte edhe çështje delikate si p.sh shfrytëzimi i pasurive të krahinës së Saarlandit, krahinë kjo që ka qenë pike kyçe në marrëdhëniet midis dy vendeve. Shih më poshtë çështje të ngjashme.

³ Neni 121/1 i Kushtetutës shqiptare parashikon pikërisht këtë kategori marrëveshjesh si të detyrueshme për ratifikim nga ana e parlamentit pas nënshkrimit të tyre.

⁴ Vendimi i GJK shqiptare nr.14, dt.21.07.2008.

brendshëm shtetëror dhe të përfaqësojë unitetin e shtetit në skenën ndërkombëtare. Mënyrat se si Presidenti e ushtron këtë funksion mund të jenë: me pjesëmarrjen e vetë Presidentit në bërjen të njohur të qendrimit politik të shtetit në marrëdhënie me jashtë, ose me anë të transferimit të autoritetit përfaqësues, nëpërmjet plotfuqisë, tek organet e tjera, kryesisht tek qeveria. Në lidhjen e marrëveshjeve ku palë është shteti shqiptar, si subjekt i të drejtës ndërkombëtare, është e pashmangshme pjesëmarrja e Presidentit të Republikës, qoftë personalisht qoftë nëpërmjet plotfuqisë. Nga pikëpamja juridike, një përfaqësim i shtetit, si subjekt i së drejtës ndërkombëtare, në marrëdhënie me jashtë nga ana e qeverisë, pa autorizimin paraprak të Presidentit, kur bëhet fjalë për marrëveshje ndërkombëtare me natyrë politike, nuk është në përputhje me parimin e shtetit të së drejtës.

36. Presidenti i Republikës është përfaqësuesi më i lartë i shtetit shqiptar në marrëdhëniet me jashtë, në kuptim të nenit 86/1 të Kushtetutës dhe ka autoritetin për të lidhur marrëveshje ndërkombëtare si përfaqësues legjitim i shtetit, sipas nenit 92/ë të Kushtetutës. Nga kjo rezulton se, ose ai vetë duhet të kishte marrë pjesë në lidhjen e marrëveshjes ose, nëpërmjet plotfuqisë, duhej të kishte autorizuar grupin negociator për këtë qëllim.

37. Gjykata çmon se qëllimi i plotfuqisë është dhënia e autorizimit nga organi kompetent për të biseduar me palën tjetër për çështje që caktohen shprehimisht në objektin e plotfuqisë. Përfaqësuesit e shtetit që pajisen me plotfuqi janë të autorizuar të bisedojnë vetëm për atë që është përcaktuar në mandatin e dhënë për përfaqësim. Në çdo rast, negociimi dhe lidhja e marrëveshjes duhet të bëhet brenda kufijve të përcaktuar në plotfuqinë e dhënë nga organi kompetent. Në këtë mënyrë, për çdo ndryshim, shtesë apo zvogëlim të objektit të negociimeve, përfaqësuesit e shtetit shqiptar janë të detyruar të kërkojnë marrjen e një plotfuqie të re ose ndryshimin, shtesën apo zvogëlimin e objektit të plotfuqisë së dhënë, duke respektuar parimin e shtetit të së drejtës.

39. Në nenin 7 të Konventës së Vjenës, parashikohen si autoritete përfaqësuese të një shteti: kryetari i shtetit, shefi i qeverisë dhe ministri i jashtëm. Kjo Konventë konfirmon aftësinë e shteteve për të lidhur traktate. Traktatet i nënshtrohen negociatave mes palëve por kjo gjë nuk i ndalon sistemet e brendshme normative të shteteve të përcaktojnë rregullat e tyre lidhur me pëlqimin ose konsultimin nga organet e secilit shtet. Në kuptim të nenit 2/1a të Konventës së Vjenës, “traktat” do të thotë një marrëveshje e lidhur ndërmjet shteteve në formë të shkruar dhe e rregulluar nga e drejta ndërkombëtare nga personat që kanë autoritet të përfaqësojnë shtetin.

40. Në nenin 8 të Konventës është përcaktuar se “një akt që lidhet me përfundimin e një traktati, i kryer nga një person, i cili nuk mund të konsiderohet në bazë të nenit 7 se është autorizuar për të përfaqësuar shtetin për këtë qëllim, nuk ka pasoja ligjore në qoftë se nuk konfirmohet më pas nga ai shtet”. Sipas nenit 7, “një person konsiderohet si përfaqësues i një shteti për qëllimin e miratimit ose sigurimit të tekstit të një traktati ose për qëllimin e shprehjes së pëlqimit të shtetit për të qenë i lidhur nga një traktat në qoftë se: (a) ai paraqet fuqitë e plota përkatëse; ose (b) bëhet e qartë nga praktika e shteteve të interesuar, ose nga rrethana të tjera, se ato e konsiderojnë atë si përfaqësuesin e tyre për këtë qëllim dhe të pajisur me fuqi të plota. Konsiderohen si përfaqësues të shtetit të tyre, në bazë të funksionit që ata kanë dhe pa qenë nevoja e paraqitjes së fuqive të plota, kryetarët e shtetit, kryetarët e qeverisë dhe ministrat e punëve të jashtme, me qëllimin e kryerjes së të gjithë akteve që lidhen me përfundimin e një traktati”.

41. Në lidhje me marrëdhëniet ndërmjet shteteve, paraqitja e fuqive të plota, pra e dokumentit që rrjedh nga një autoritet kompetent i një shteti dhe që emëron një ose disa persona të cilët përfaqësojnë shtetin në zhvillimin e bisedimeve, miratimin ose sigurimin e tekstit të një traktati, për të shprehur pëlqimin e një shteti për të qenë i lidhur nga një traktat, ose për të përfunduar çdo akt tjetër që lidhet me një traktat, nuk është e detyrueshme për njohjen e përfaqësuesit të shtetit palë. Pra, dispozita përjashton vetëm paraqitjen e fuqive të plota ndaj palës tjetër në marrëveshje, por

sipas të drejtës së brendshme kombëtare ajo nuk nënkupton edhe mënjanimin apo mosrespektimin e kërkesës ligjore të pajisjes me ploffuqi për përfaqësuesin e shtetit.

42. Gjykata thekson se e drejta ndërkombëtare e rregullon institutin e plotfuqisë në aktet e saj, por njëkohësisht u krijon mundësi shteteve të rregullojnë në kuadrin e tyre të brendshëm çështjen e organit kompetent dhe procedurat e pajisjes me plotfuqi, sipas vullnetit të vetë shteteve. Zhvillimi i bisedimeve midis delegacioneve të shteteve të ndryshme përmendet në Konventën e Vjenës si fazë e lidhjes së marrëveshjeve ndërkombëtare, por procedurat dhe modalitetet për mënyrën se si formohet delegacioni i secilit shtet rregullohen nga e drejta e brendshme e çdo shteti. Përfaqësuesit e shtetit duhet të veprojnë në përputhje me plotfuqinë e lëshuar nga organet kompetente nëpërmjet të cilës përcaktohen personat që do të marrin pjesë në bisedime (të cilët mund të jenë ekspertë të fushës, nëpunës apo funksionarë të ndryshëm të shtetit), natyrën dhe hapësirën e çështjeve që do të negociohen. Pra, ky autorizim duhet të jetë i shprehur në çdo rast si deklaram i vullnetit shtetëror për të hyrë në negociata. Në këtë kuptim, Gjykata thekson se nga pikëpamja e së drejtës ndërkombëtare plotfuqia i shërben parimit të mirëbesimit dhe vullnetit të lirë të çdo shteti për të lidhur marrëveshje, me qëllim që ajo të konsiderohet e lidhur nga përfaqësues të autorizuar duke mos vënë në dyshim plotësimin e angazhimeve që rrjedhin nga marrëveshja e lidhur.

43. Zhvillimi i bisedimeve midis delegacioneve shtetërore me qëllim lidhjen e një marrëveshjeje ka për synim hartimin e një teksti, i cili më pas kthehet në një instrument ligjor të detyrueshëm në këndvështrimin e së drejtës ndërkombëtare, vetëm nëse palët shprehin në nivel ndërkombëtar pëlqimin e tyre për të qenë të lidhur nga kjo marrëveshje. Kjo shprehje vullneti mund të bëhet me anë të: ratifikimit, nënshkrimit (kur nuk është i nevojshëm ratifikimi) dhe aderimit. Në secilin rast, shteti shpreh formalisht vullnetin e tij për të qenë i lidhur me marrëveshjen ose traktatin ku dëshiron të aderojë⁵. Në rastet kur legjislacioni i brendshëm e kushtëzon

⁵ Shabtai Rossene, Treaties, Conclusion and Entry into force, në: Encyclopedia of Public International Law, Vol.7 (1995), fq.465.

hyrjen në fuqi të marrëveshjes me ratifikimin nga parlamenti i secilit shtet, ky proces (ratifikimi) nuk mund të konsiderohet si akt i thjeshtë formal. Ai përbën një proces esencial të lidhur ngushtë me hyrjen në fuqi të marrëveshjes së nënshkruar. Shteti palë në marrëveshje është i lirë, nëpërmjet organeve të tij legjitime, ta ratifikojë ose jo marrëveshjen.

47. Gjykata vlerëson se mosmarrja e plotfuqisë nga Presidenti i Republikës për lidhjen e marrëveshjes ose dhënien e plotfuqisë, sipas ligjit, bie ndesh edhe me nenin 7 të Kushtetutës, i cili garanton parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve. Ky parim shtrihet jo vetëm ndaj tri degëve të pushtetit, ekzekutiv, legjislativ dhe gjyqësor, por edhe ndaj organeve të tjera kushtetuese të pavarura, kompetencat e të cilave janë të parashikuara nga dispozitat e Kushtetutës. Sipas këtij parimi, asnjë organ, në përbërje ose jo të një prej tre pushteteve, nuk mund të ndërhyjë në trajtimin dhe zgjidhjen e çështjeve që, sipas rastit, do të përbënin objektin qendror të veprimtarisë së organeve apo institucioneve të tjera kushtetuese⁶. Mospajisja e delegacionit me plotfuqi të rregullt nga Presidenti i Republikës përbën cenim të kompetencave të Presidentit të Republikës të parashikuara nga neni 92 i Kushtetutës, rrjedhimisht edhe të parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve garantuar nga neni 7 i Kushtetutës.

52. Nga sa më lart, Gjykata vlerëson se mospajisja e delegacionit shqiptar me plotfuqi të rregullt nga Presidenti i Republikës ka sjellë si pasojë cenimin e kompetencës së kreut të shtetit si organi kompetent për përfaqësimin e shtetit shqiptar në marrëdhënie me jashtë. Mungesa e plotfuqisë së rregullt nga delegacioni shqiptar bie ndesh me kuadrin e brendshëm kushtetues dhe ligjor lidhur me përcaktimin e kriterëve formale për negocimin dhe lidhjen e marrëveshjeve ndërkombëtare. Si rrjedhojë, kjo papajtueshmëri prek edhe thelbin e marrëveshjes së lidhur nga shteti shqiptar, i cili, në çdo rast, duhet të shprehë vullnetin e tij në përputhje me kërkesat e legjislacionit të brendshëm. Për këtë arsye, Gjykata arrin në përfundimin se marrëveshja e nënshkruar midis RSH dhe RG për delimitimin e

⁶ Vendime të GJK të RSH nr.25, dt.05.12.2008; nr.19, dt.03.05.2007; nr.11, dt.02.04.2008.

hapësirave detare midis dy vendeve është lidhur në kundërshtim me kërkesat e neneve 4, 7 dhe 92/ë të Kushtetutës.

(ii) Vendimi nr. 26, datë 25.05.2021 i Gjykatës Kushtetuese:

65. Kushtetuta, tekta parashikon se Republika e Shqipërisë është shtet unitar dhe i pandashëm (neni 1, pika 2) dhe se Presidenti është kryetar i shtetit dhe përfaqëson unitetin e popullit (neni 86, pika 1), në nenin 92, shkronja “ë”, i jep Presidentit kompetencën të lidhë marrëveshje ndërkombëtare sipas ligjit. Gjithashtu, bazuar në nenin 92, shkronjat “c”, “dh” dhe “e” të Kushtetutës, Presidenti jep shtetësinë shqiptare dhe lejon lënien e saj sipas ligjit, me propozim të Kryeministrit, emëron dhe liron përfaqësuesit e plotfuqishëm të Republikës së Shqipërisë në shtetet e tjera dhe në organizatat ndërkombëtare, si dhe pranon letrat kredenciale dhe tërheqjen e përfaqësuesve diplomatikë të shteteve të tjera dhe të organizatave ndërkombëtare të akredituara në Republikën e Shqipërisë.

66. Në lidhje me kompetencën e Presidentit për të lidhur marrëveshje ndërkombëtare, me natyrë politike, Gjykata në jurisprudencën e saj ka pranuar se kryetari i shtetit përfaqëson shtetin si të tërë, pra unitetin e tij, duke përçuar këtë ide edhe jashtë vendit, qëndrim i cili mbështetet nga nenet 86, pika 1 dhe 92, shkronja “ë”, të Kushtetutës. Përcaktimi i thelbit të marrëdhënieve me jashtë bëhet nga ekzekutivi, i cili, në kuadër të realizimit të programit qeveritar, përcakton drejtimit kryesore të politikës së jashtme, ndërsa shfaqja e këtij vullneti jashtë vendit, në emër të Republikës, bëhet nga Presidenti, duke iu përmbajtur politikës së përcaktuar më parë nga qeveria dhe/ose Kuvendi, sipas rastit. Kryetari i shtetit ka kompetencë të ushtrrojë ius repraesentationis omni modae, pra të bëjë të njohur ndërkombëtarisht vullnetin e brendshëm shtetëror dhe të përfaqësojë unitetin e shtetit në skenën ndërkombëtare (shih vendimin nr. 15, datë 15.04.2010 të Gjykatës Kushtetuese).

67. Dispozitat kushtetuese i njohin Presidentit rolin e përfaqësuesit më të lartë të shtetit në marrëdhëniet me jashtë, si dhe kompetenca specifike në fushën e politikës së jashtme.

(iii) Vendimi i Gjykatës së Lartë të Mbretërisë së Bashkuar, datë 15.11.2023:

5. Parimi i mos-kthimit, të cilit i referohet paragrafi 345B(ii), është garantuar nga Konventa e Kombeve të Bashkuara të 1951 në lidhje me Statusin e Refugjatëve dhe Protokollin e saj të 1967 (“Konventa e Refugjatëve”), në të cilat Mbretëria e Bashkuar është palë. Sic do të shpjegohet në vijim, ky parim kërkon që refugjatët të mos kthehen në një vend ku jeta ose liria e tyre do të kërcënohej për shkak të racës, fesë, kombësisë së tyre, anëtarësimit në një grup të caktuar shoqëror ose për shkak të bindjeve politike. Për t’u kualifikuar si një vend i tretë i sigurtë, Ruanda duhet të jetë një vend ku parimi i mos-kthimit respektohet, pra që nuk i kthen refugjatët në një vend ku jeta dhe liria e tyre mund të kërcënohej.

19. Sipas ligjit ndërkombëtar, shtetet kanë të drejtë të kontrollojnë hyrjen, qëndrimin dhe dëbimin e të huajve, dhe për të parandaluar përpjekjet për të anashkaluar kufizimet e migracionit, duke iu nënshtruar detyrimeve të tyre që rrjedhin nga marrëdhëniet ndërkombëtare dhe cdo parimi që rrjedh nga e drejta ndërkombëtare. Një kufizim i së drejtës për të dëbuar të huajt është parimi i moskthimit, i cili është sanksionuar në disa traktate ndërkombëtare që Mbretëria e Bashkuar i ka ratifikuar.

Këtë parim e gjejmë të sanksionuar në nenin 33(1) të Konventës së Gjenevës për Statusin e Refugjatit (shih paragrafin 20), në nenin 3(1) të Konventës së OKB-së kundër Torturës dhe Trajtimit Cnjerëzor (shih paragrafin 21), në nenin 2 të Konventës Ndërkombëtare të OKB-së mbi të Drejtat Civile dhe Politike (shih paragrafin 22), dhe nenin 3 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (shih paragrafin 23).

44. Së pari, vendimi i Gjykatës Evropiane në çështjen Ilias kundër Hungarisë e bën të qartë se një shtet palë nuk mund t’i largojë azilkërkuesit në një vend të tretë pa përcaktuar statusin e tyre të azilit, përveç nëse është vërtetuar se ekzistojnë

procedura të përshtatshme në vendin e tretë për t'u siguruar që kërkesat e tyre për azil do të trajtohen në mënyrën e duhur, dhe që refugjatët nuk do të përballen me rrezikun e kthimit në vendin e tyre të origjinës.

49. Për të vendosur nëse një garanci mund të jetë e mjaftueshme, provat që lidhen me respektimin apo jo të garancive të dhëna më herët nga një shtet janë të rëndësishme. Dështimi i një shteti për të përmbushur garancitë e dhëna më herët mund të jetë një arsye e fuqishme për të mosbesuar se ato do të përmbushen në të ardhmen. Shkelja e garancive të dhëna më herët janë relevante, pavarësisht shtetit të cilit i janë dhënë këto garanci.

65. Faktori i parë relevant është statusi dhe roli i UNHCR-së. Kësaj agjencie i është besuar nga Asambleja e Përgjithshme e OKB-së mbikëqyrja e interpretimit dhe zbatimit të Konventës për Refugjatët: shih Statutin e Zyrës së Komisionerit të Lartë të OKB-së për Refugjatët, aneksi i Rezolutës 428(V), 14 Dhjetor 1950. Ekspertiza e akumuluar dhe e pakrahasueshme e kësaj agjencie, eksperiencia e saj në bashkëpunimin me të gjitha qeveritë e botës, zhvillimi, promovimi dhe zbatimi i procedurave me standardet më të larta dhe vendimmarrjet konsistente sa i përket refugjatëve, duhet t'i japin një autoritet të konsiderueshëm.

66. Komisioneri i Lartë për Refugjatët është sot mbajtësi i një zyre të respektuar ndërkombëtarisht me një staf ekspertësh (që numëron 7.190 ekspertë në 120 shtete të ndryshme), në gjendje për të mbledhur dhe monitoruar informacion vit pas viti dhe për të zbatuar standarde njohurish dhe gjykimesh, të cilat janë zakonisht jashtë mundësive objektive të një gjykate. Kjo agjenci ka autoritetin e Asamblesë së Përgjithshme të Kombeve të Bashkuara, nga e cila është krijuar dhe të cilës i raporton. Është e kuptueshme që në këtë situatë një gjykatë ndërkombëtare duhet t'i kushtojë vëmendje të vecantë si gjetjeve ashtu edhe konkluzioneve që arrin Komisioneri i Lartë.

(iv) Vendimet e Gjykatës Europiane për të drejtat e njeriut datë 23.02.2012 dhe datë 30.03.2023.

III. REAGIME TË ORGANIZATAVE NDËRKOMBËTARE LIDHUR ME PROTOKOLLIN SHQIPËRI – ITALI

22. Zyra e Komisionerit të Lartë të OKB-së për Refugjatët:

UNHCR, Agjencia për Refugjatët e OKB-së, nuk është pjesë ose e përfshirë në marrëveshjen Shqipëri – Itali, e cila u njoftua të hënën. UNHCR-ja nuk është njoftuar apo konsultuar për përmbajtjen e marrëveshjes apo detajet e saj. Aktualisht po kërkojmë informacione të mëtejshme nga autoritetet përkatëse.

Qëndrimi i kahershëm i UNHCR-së është se kthimet ose transferimet në vende të treta të sigurta mund të konsiderohen të përshtatshme vetën nëse përmbushen disa standarde – në vecanti, që ato vende të respektojnë plotësisht të drejtat që rrjedhin nga Konventa për Refugjatët dhe detyrimet e të drejtave të njeriut, dhe nëse marrëveshjet synojnë ndarjen e përgjegjësisë për refugjatët në mënyrë të barabartë, në vend të zhvendosjes së saj.

Sipas ligjit ndërkombëtar për refugjatët, përgjegjësia kryesore për vlerësimin e kërkesave për azil dhe dhënia e mbrojtjes ndërkombëtar i takon shtetit, në të cilin një azilkërkues arrin dhe kërkon mbrojtje, qoftë në kufijtë tokësorë apo detarë. Ky detyrim mbetet i pandryshuar nga transferimi i azilkërkuesve apo trajtimi ekstraterritorial. Ndërsa, marrëveshjet ligjore të transferimit mbi bashkëpunimin për azil mund të bëhen ndërmjet shteteve, masa të tilla duhet të sigurojnë dhe përmirësojnë mbrojtjen e refugjatëve.

UNHCR-ja vazhdimisht ka bërë thirrje për veprim dhe për ta trajtuar situatën e dëshpëruar në Mesdhe, si dhe për të garantuar solidaritet, vecanërisht me shtetet më të prekura. UNHCR-ja njih sfidat e paraqitura nga rritja e lëvizjeve të përziara dhe është e gatshme të punojë me shtetet për masa të ligjshme për t'iu përgjigjur në mënyrë më efektive ardhjeve, bazuar në ndarjen e përgjegjësisë dhe në përputhje me standardet ndërkombëtare, në frymën e bashkëpunimit ndërkombëtar, me masa mbrojtëse dhe garanci adekuate, për të garantuar respektimin e të drejtave.

UNHCR-ja po kërkon të diskutojë më tej detajet me qeveritë italiane dhe shqiptare, që të kuptojë më mirë implikimet për refugjatët dhe njerëzit e tjerë që kanë nevojë për mbrojtje ndërkombëtare.⁷

23. Komisionerja e Këshillit të Evropës për të Drejtat e Njeriut, Dunja Mijatovic:

Marrëveshja Itali – Shqipërisë i shtohet trendit evropian shqetësues të eksternalizimit të procedurave të azilit

“Memorandumi i Mirëkuptimit (MoU) ndërmjet Italisë dhe Shqipërisë për zbarkimin dhe përpunimin e kërkesave për azil, i përfunduar javën e kaluar, ngre disa shqetësime për të drejtat e njeriut dhe shton një prirje shqetësuese evropiane drejt eksternalizimit të përgjegjësive për azilin” – tha sot Komisionerja e Këshillit të Evropës për të Drejtat e Njeriut, Dunja Mijatovic.

“Memorandumi i Mirëkuptimit ngre një sërë pyetjesh të rëndësishme mbi ndikimin që do të kishte zbatimi i tij për të drejtat e njeriut të refugjatë, azilkërkuesve dhe migrantëve. Këto kanë të bëjnë, ndër të tjera, me zbarkimin në kohë, ndikimin në operacionet e kërkim-shpëtimit, drejtësinë e procedurave të azilit, identifikimin e personave vulnerabël, mundësinë e ndalimit automatik pa një rishikim të përshtatshëm gjyqësor, kushtet e ndalimit, aksesin në ndihmë juridike dhe mjetet juridike efektive. Memorandumi i Mirëkuptimit krijon një regjim ad-hoc ekstra-territorial të azilit, i karakterizuar nga shumë paqartësi ligjore. Në praktikë, mungesa e sigurisë ligjore ka të ngjatë të dëmtojë garancitë thelbësore të të drejtave të njeriut dhe llogaridhënien për shkeljet, duke rezultuar në një trajtim të ndryshëm midis atyre, kërkesat e të cilëve do të shqyrtohen në Shqipëri dhe atyre për të cilët kjo do të ndodhë në Itali.

Memorandumi i Mirëkuptimit është tregues i një përpjekjeje më të gjërë nga shtetet anëtare të Këshillit të Evropës për të ndjekur modele të ndryshme të eksternalizimit të azilit, si një zgjidhje e shpejtë për sfidat komplekse që paraqet ardhja e refugjatëve, azilkërkuesve dhe emigrantëve. Megjithatë, eksternalizimi rrit ndjeshëm rrezikun e ekspozimit të refugjatëve, azilkërkuesve dhe emigrantëve ndaj shkeljeve të të drejtave të njeriut.

⁷ <https://www.unhcr.org/neës/press-releases/unhcr-transfer-arrangements-asylum-seekers-and-refugees-must-respect>

Zhvendosja e përgjegjësisë përtej kufijve nga disa shtetet gjithashtu nxit të tjerët të bëjnë të njëjtën gjë, gjë që rrezikon të krijojë një efekt domino që mund të dëmtojë sistemin evropian dhe global të mbrojtjes ndërkombëtare.

Garancia që azili mund të kërkohet dhe vlerësohet në vetë territoret e shteteve anëtare mbetet një gur themeli i një sistemi që funksionon mirë, në përputhje me të drejtat e njeriut, dhe që ofron mbrojtje për ata që kanë nevojë. Prandaj, është e rëndësishme që shtetet anëtare të vazhdojnë të përqendrojnë energjinë e tyre në përmirësimin e efikasitetit dhe efektivitetit të sistemeve të tyre vendase të azilit dhe pritjes, dhe që ata të mos lejojnë që diskutimi i vazhdueshëm rreth eksternalizimit të largojë burimet e nevojshme dhe burimet nga kjo. Në mënyrë të ngjashme, është thelbësore që shtetet anëtare të sigurojnë që përpjekjet e bashkëpunimit ndërkombëtar t'i japin përparësi krijimit të rrugëve të sigurta ligjore që lejojnë individët të kërkojnë mbrojtje në Evropë, pa iu drejtuar rrugëve të rrezikshme dhe të parregullta të migrimin.⁸

24. Këshilli Evropian për Refugjatët dhe Migrantët:

9. Problemet e mundshme ligjore:

Zbatimi ekstra-territorial i procesit të kontrollit dhe procedurave kufitare të azilit dhe kthimit nuk lejohet.

Megjithëse përmbajtja e instrumenteve ligjore është ende në diskutim, menaxhimi i procesit të shqyrtimit, procedura e azilit në kufi, ose kufiri i kthimit jashtë BE-së ka të ngjarë të përjashtohet në mënyrë eksplicite nga legjislacioni përkatës (Rregullorja e shqyrtimit, APR, Direktiva e Kthimit).

Nuk mjafton që të zbatohet juridiksioni. Sipas ligjit aktual të BE-së dhe versione aktuale të propozimeve të referomës, procesi dhe procedurat zhvillohen në territor.

Respektimi i garancive procedurale nuk do të jetë i mundur.

Edhe nëse nuk do të ishte ky rasti, sigurimi i respektimit të garancive të kërkuara procedurale ka shumë të ngjarë të mos jetë i mundur jashtë territorit të shtetit, pavarësisht

⁸ <https://www.coe.int/ro/ëeb/commissioner/-/italy-albania-agreement-adds-to-ëorrying-european-trend-toëards-externalising-asylum-procedures>

nga referencat e kufizuara në nenin 6 për aksesin në qendra. Përvec kësaj, zbatohet ligji primar i BE-së, duke përfshirë Kartën e të Drejtave Themelore, dhe modeli ka të ngjarë të shkelë një sërë të drejtash të Kartës.

Përdorimi automatik i ndalimit nuk është i ligjshëm. Protokollin duket se parashikon përdorim automatik të ndalimit.

Protokollin i referohet “qëndrimin” të njerëzve në qendra. Duhet të supozohet se ky është një ndalim. Periudha e qëndrimit nuk mund të jetë më e gjatë se ajo e lejuar nga kuadri ligjor italian. Kur përfundon, njerëzit nuk lihen të lirë në Shqipëri, por largohen nga territori shqiptar (neni 9.1).

Nga përshkrimi nuk ka dyshim se qndrat janë qendra ndalimi dhe do të konsiderohen të tilla sipas jurisprudencës kombëtare dhe të GJED-së. Përtej nevojës për vlerësim individual, kushtet e tjera për përdorimin e ligjshëm të ndalimit nuk ka gjasa të ekzistojnë.

Kushtet në qendra ka të ngjarë të jenë të paligjshme.

Përtej përdorimit të ndalimit, kushtet brenda mund të jenë në shkelje të ligjit të BE-së dhe IHRL-së, duke ngritur pyetje sa i përket aksesit në të drejta, duke përfshirë kujdesin shëndetësor, dinjitetin, drejtësinë, dëgjimin e drejtë etj.

Sfidat mund të paraqiten sipas ligjit shqiptar, i cili do të vazhdojë të zbatohet.

*Mund të ketë sfida të mundshme ligjore në Shqipëri. Pavarësisht pretendimeve në Protokoll, ligji shqiptar do të vazhdojë të zbatohet. Sipas ligjit ndërkombëtar, nuk është e mundur që një shtet të lëshojë juridiksionin mbi një pjesë të territorit të tij për qëllimet e përshkuara (nuk është i ngjashëm me misionin diplomatik për shembull). Shqipëria është gjithashtu e lidhur nga KEDNJ dhe të gjitha traktatet e tjera ndërkombëtare, nënshkruese e saj. Shqipëria ka miratuar gradualisht *acquis* të BE-së, duke përfshirë edhe mbi azilin.*

Njerëzit do të ishin nën juridiksionin italian, por ata nuk janë në tokën italiane, ata mbeten gjithashtu nën juridiksionin shqiptar.⁹

25. Amnesty International:

⁹ <https://ecre.org/ecre-preliminary-comments-on-the-italy-albania-deal/>

Në përgjigje të njoftimit se kryeministrja italiane dhe kryeministri shqiptar nënshkruan dhe një marrëveshje për ndërtimin e dy qendrave në Shqipëri, në të cilat do të ndalonin njerëzit e shpëtuar në det nga anijet italiane, duke përfshirë njerëz që kërkojnë mbrojtje, Elisa De Pieri, hulumtuese rajonale në Amnesty International u shpreh:

Personat e shpëtuar në det nga autoritetet italiane, përfshirë ata që kërkojnë siguri në Evropë, janë nën juridiksionin italian dhe nuk mund të dërgohen në një vend tjetër përpara se të shqyrtohet kërkesa e tyre për azil dhe rrethanat individuale. Është kaq e thjeshtë.

Kjo marrëveshje ka të bëjë me rikthimin (refoulement), një praktikë e cila është e ndaluar sipas ligjit ndërkombëtar dhe evropian, dhe për të cilën Italia është dënuar tashmë nga Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut. Është i paligjshëm, i papërshtatshëm dhe duhet të revokohet.

Italia ka pretenduar se personat e arrestuar do të mbeten nën juridiksionin italian, por realiteti është se marrëveshja do të përdoret për të anashkaluar ligjin kombëtar, ndërkombëtar dhe të BE-së. Kjo mund të ketë pasoja shkatërruese për njerëzit që kërkojnë azil, të cilët mund t'i nënshtrohen paraburgimit të gjatë dhe shkeljeve të tjera, jashtë kontrollit të autoriteteve gjyqësore italiane. Komisioni Evropian tashmë e ka bërë të qartë se ligji i BE-së për azilin nuk mund të zbatohet jashtë BE-së.

Ndërsa detajet e marrëveshjes ende nuk janë zbuluar, një numër shqetësimesh tashmë po shfaqen. Amnesty International i bën thirrje qeverisë italiane të respektojë detyrimet e saj të ligjit ndërkombëtar për mos-kthimin, të garantojë azilin dhe i bën thirrje Komisionit Evropian të sigurojë që shtetet anëtare të mos shkelin acquis për azilin.

Rikthimi (Refoulement) është praktika e dërgimit të kujt do në një vend ku ata janë në rrezik të shkeljeve të të drejtave të njeriut. Mbrojtja nga rikthimi është një e drejtë themelore e azilkërkuesve dhe refugjatëve. Mos-kthimi është një parim thelbësor i së drejtës ndërkombëtare të refugjatëve, si pjesë e së drejtës ndërkombëtare zakonore, është e detyrueshme për të gjitha shtetet. Parimi i mos-kthimit është gjithashtu i përfshirë në ligjin e BE-së në nenin 78(1) TFEU dhe nenin 18 dhe 19 të Kartës së të Drejtave Themelore të BE-së.

Komisioni Evropian e ka bërë të qartë tashmë në 2018 se zbatimi ekstraterritorial i ligjit të BE-së aktualisht nuk është i mundur.

Italia tashmë është dënuar për shkelje të parimit të moskthimit nga Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut në vitin 2012 për çështjen Hirsi Jamaa dhe të tjerët kundër Italisë.¹⁰

26. Civil Rights Defenders dhe 28 organizata të tjera joqeveritare:

Një grup organizatash të shoqërisë civile dhe aktivistë të të drejtave të njeriut, pasi u njohën me faktin e nënshkrimit të një “Protokoll” ndërmjet Shqipërisë dhe Italisë, për përdorimin e territorit shqiptar për krijimin e zonave të destinuara për pritjen dhe mbajtjen e azilkërkuesve refugjatë, protokoll i nënshkruar në Romë nga kryeministri i Shqipërisë Edi Rama dhe kryeministrja e Italisë Giorgia Meloni, shpreh shqetësimin e tij si më poshtë:

a) Protokollin parashikon që periudha e qëndrimit të migrantëve në territorin e Republikës së Shqipërisë nuk mund të jetë më e gjatë se periudha maksimale e lejuar nga legjislacioni përkatës italian për këtë çështje. Vëmë re se nuk ka parashikime ligjore për pasojat e shkeljes së kësaj periudhe qëndrimi, si dhe kohëzgjatjen në kohë reale të shqyrtimit të kërkesave për azil apo ankimimeve ndaj vendimeve refuzuese të këtyre shtetasve, nga autoritetet italiane. Duke marrë në konsideratë të dhënat, se Italia shqyrton kërkesat për azil në afate shumë të gjata (6 muaj deri në 1 vit), kjo mund të rezultojë në heqjen e padrejtë të lirisë së lëvizjes për azilkërkuesit, duke shkelur parimin ndërkombëtar të “mos-kthimit të azilkërkuesve.” me pasojat e mundshme ligjore për shtetin shqiptar.

b) Analiza aktuale e organizatave ndërkombëtare të të drejtave të njeriut si Amnesty International thekson se protokollin mund të bie ndesh me Traktatin për Funkcionimin e Bashkimit Evropian, neni 78(1) dhe me Kartën Evropiane të të Drejtave Themelore, (nenet 18 dhe 19) dhe Shqipëria mund të bëhet bashkëpunëtoreshë në këto shkelje, gjë që nuk është perspektivë pozitive për një vend që dëshiron të anëtarësohet në Bashkimin Evropian (BE). Shqetësim dje ka shprehur edhe Komisionerja e Lartë për të Drejtat e Njeriut në Këshillin e Evropës, Dunja Mijatovic, sipas së cilës, masat e propozuara në protokoll rrisin ndjeshëm

¹⁰ <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/11/italy-plan-to-offshore-refugees-and-migrants-in-albania-illegal-and-unworkable/>

rrezikun e ekspozimit të refugjatëve, azilkërkuesve dhe emigrantëve ndaj shkeljeve të të drejtave të njeriut. Transferimi i përgjegjësisë përtej kufijve nga disa shtete nxit edhe shtetet e tjera të veprojnë, gjë që rrezikon të krijojë një efekt domino që do të minonte sistemin evropian dhe botëror për mbrojtjen ndërkombëtare.

c) Ndërkohë disa nga organizatat tona po studiojnë me kujdes dispozitat e Protokollit për të dalë me qëndrime publike të natyrës teknike në përputhje me misionin e tyre.

d) Mungesa e transparencës apo konsultimit publik të marrëveshjes, si dhe informimi zyrtar i institucioneve më të larta të vendit (Presidentit dhe Kuvendit), institucioneve vendore të përfshira, si dhe komunitetit vendas dhe publikut të gjerë, përbëjnë një zhvillim shqetësues dhe devijim negativ nga praktika dhe standardet e vendeve demokratike, të detyrueshme për një vend si Shqipëria, në negociatat për anëtarësim me BE-në. Raportet e progresit të BE-së për Shqipërinë kanë kritikuar vazhdimisht dhe me të drejtë konsultimet formale ose mungesën e konsultimeve publike për çështje me interes publik. Detyra e qeverisë dhe e institucioneve përfaqësuese është t'u përgjigjen sugjerimeve apo kritikave dhe të përmirësojnë praktikën nën frymën e zbatimit të parimeve të qeverisjes së hapur dhe jo t'i kthejnë praktikën e gabuara në normalitet.

Duke pasur parasysh kompleksitetin e emigracionit në drejtim të respektimit të të drejtave të njeriut dhe detyrimeve ndërkombëtare për mbrojtjen e personave në nevojë (Konventa e Gjenevës e 28 korrikut 1951 dhe Protokollin i 31 janarit 1967) dhe duke shpresuar që historia e emigracionit të dhimbshëm shqiptar në tre dekadat e fundit të ketë shërbyer si mësim, kërkojmë tërheqjen e Shqipërisë nga ky protokoll.¹¹

IV. ANALIZA LIGJORE

A. *Lidhur me legjitimitimin e kërkuesit*

A.1 *Për legjitimitimin ratione personae*

¹¹ <https://crd.org/2023/11/16/open-letter-appeal-for-revieë-of-the-immigration-agreement-ëith-italy/>

27. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë përcakton listën e çështjeve, shqyrtimi i të cilave është në kompetencën e Gjykatës Kushtetuese. Ndër të tjera, në nenin 131, gërma “b”, përcaktohet se Gjykata Kushtetuese vendos për pajtueshmërinë e marrëveshjeve ndërkombëtare me Kushtetutën para ratifikimit të tyre. Nga interpretimi i kësaj dispozite dalin dy elemente të rëndësishme të kontrollit kushtetues. Elementi i parë ka të bëjë me faktin se cdo marrëveshje ndërkombëtare mund t’i nënshtrohet verifikimit të kushtetutshmërisë nga Gjykata Kushtetuese, ndërsa elementi i dytë ka të bëjë me faktin se ky kontroll mund të ushtrohet vetëm përpara ratifikimit nga Kuvendi të një marrëveshjeje. Qëllimi kryesor i këtij përcaktimi ka të bëjë me impaktin që kanë marrëveshjet në marrëdhëniet ndërkombëtare të shtetit shqiptar.

28. Ndërsa, në nenin 134, të Kushtetutës, gjejmë të përcaktuar listën e subjekteve që kanë të drejtë të vënë lëvizje gjykimin kushtetues. Këto subjekte ndahen në dy kategori. Të parat ku përfshihen Presidenti i Republikës, Kryeministri, jo më pak se një pesta e deputetëve dhe Avokati i Popullit konsiderohen si subjekte të pakushtëzuara, pasi ato mund ta investojnë Gjykatën, pa pasur nevojë të provojnë interesin e tyre konkret në çështjen objekt shqyrtimi. Ndërsa, kategoria e dytë ku përfshihen Kryetari i KLSH-së, gjykatat, komisionerët e krijuar me ligj, KLGJ-ja dhe KLP-ja, organet e qeverisjes vendore, bashkësitë fetare, partitë politike, organizatat dhe individët, duhet të provojnë interesin e tyre konkret në çështjet objekt shqyrtimi, në mënyrë që të legjitimohen për t’iu drejtuar Gjykatës.

29. Këto dispozita kushtetuese i gjejmë të reflektuara edhe në Ligjin organik nr. 8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese” (në vijim “Ligji nr. 8577/2000”), përkatësisht në nenet 52 dhe 52/a të tij. Konkretisht, neni 52 rikonfirmon të drejtën e Gjykatës Kushtetuese për të shqyrtuar pajtueshmërinë e marrëveshjeve ndërkombëtare me Kushtetutën, si dhe listën e subjekteve që mund të vënë në lëvizje gjykimin kushtetues, duke bërë qartazi dallimin ndërmjet dy kategorive. Më tej, kjo dispozitë përcakton se kalimi i çështjes në seancë plenare sjell pezullimin e procedurave parlamentare për ratifikimin, si dhe detyrimin e Gjykatës për të disponuar me vendimmarrje brenda afatit 3-mujor nga data e paraqitjes së

kërkesës. Neni 52/a përcakton dy llojet e vendimmarrjeve të Gjykatës, në përfundim të shqyrtimit, përkatësisht deklarin e (pa)pajtueshëm të marrëveshjes ndërkombëtare me Kushtetutën.

30. Duke u kthyer në rastin konkret, rezulton se 28 deputetë të Kuvendit të Shqipërisë, jo më pak se një e pesta e deputetëve, i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese me kërkesën për deklarin e papajtueshëm me Kushtetutën të Protokollit ndërmjet Qeverisë së Republikës Italiane dhe Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë, “*Për Forcimin e Bashkëpunimit në Fushën e Migracionit*”, dhe ndalimin e ratifikimit të tij nga Kuvendi. Shqyrtimi i kësaj kërkesë është në juridiksionin e Gjykatës Kushtetuese, në zbatim të nenit 131, gërma “b”, të Kushtetutës, ashtu si edhe subjekti jo më pak se një e pesta e deputetëve të Kuvendit bën pjesë në kategorinë e subjekteve të pakushtëzuara që mund të vërë në lëvizje gjykimin kushtetues, në zbatim të nenit 134, gërma “c” të Kushtetutës, dhe nenin 52, pika 2, të Ligjit nr. 8577/2000. Në këtë kuptim, kërkuksi gëzon *legitimitio personae*.

A.2 *Për legjitimimin ratione temporis*

31. Përveçse çështja objekt shqyrtimi duhet të jetë në juridiksionin e Gjykatës Kushtetuese, në kuptim të nenit 131, të Kushtetutës, dhe kërkuksi duhet të gëzojë legjitimimin personal në kuptim të nenit 134, të Kushtetutës, një kusht tjetër thelbësor që duhet të plotësojë një kërkesë për t’u pranuar për shqyrtim është respektimi i afatit. Në rastin e kontrollit kushtetues të marrëveshjeve ndërkombëtare, afatin e gjejmë të përcaktuar në nenin 131, gërma “b”, të Kushtetutës, ashtu si edhe në nenin 52, pika 1, të Ligjit nr. 8577/2000. Këto dy dispozita përcaktojnë shprehimisht se kërkesa mund të paraqitet vetëm përpara ratifikimit nga Kuvendi të marrëveshjes ndërkombëtare.

32. Duke u kthyer në rastin konkret, rezulton se projektligji “*Për Ratifikimin e Protokollit, ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe Qeverisë së Republikës Italiane, për Forcimin e Bashkëpunimit në Fushën e Migracionit*”, i është përcjellë Kuvendit të Shqipërisë në datën 17.11.2023. Në kalendarin e punimeve të Kuvendit për periudhën 27 nëntor

– 22 dhjetor 2023, të miratuar nga Konferenca e Kryetarëve në mbledhjen e datës 23.11.2023, është vendosur se shqyrtimi dhe votimi i projektligjit në seancë plenare do të kryhet në datën 21 dhjetor 2023. Në këtë kuptim, kjo kërkesë paraqitet përpara ratifikimit të marrëveshjes nga Kuvendi, cka do të thotë se kërkuesi, në zbatim të nenit 131, gërma “b”, dhe nenit 52, pika 1, të Ligjit nr. 8577/2000, gëzon *legimatio temporis*.

B. *Lidhur me shkeljet në procedurën e negociimit dhe nënshkrimin të Protokollit*

33. Në pjesën e parë të Kushtetutës së Shqipërisë, si një prej parimeve themelore të saj, gjejmë të sanksionuar detyrimin e shtetit shqiptar për të respektuar të drejtën ndërkombëtare të zbatueshme për të. Në pjesë të tjera të Kushtetutës, gjejmë dispozita të tjera, të cilat materializojnë këtë parim të rëndësishëm të shtetit të së drejtës. Konkretisht, në nenin 116 përcaktohet vendi që zënë marrëveshjet ndërkombëtare në hierarkinë e normave. Marrëveshjet ndërkombëtare nga Kuvendi vijnë mënjherë pas Kushtetutës dhe qëndrojnë sipër ligjeve dhe akteve normative të Këshillit të Ministrave. Me interes të theksohet është fakti se këtë pozitë të privilegjuar në raport me aktet e tjera nuk e gëzojnë të gjitha llojet e marrëveshjeve ndërkombëtare, por vetëm ato të ratifikuara nga Kuvendi. Marrëveshjet e ratifikuara shpallen dhe botohen sipas të njëjtave procedura si ligjet (shih nenin 117).

34. Në pjesën e shtatë të Kushtetutës, gjejmë një kre të vecantë që i dedikohet rregullimit të aspekteve të ndryshme të marrëveshjeve ndërkombëtare, përkatësisht nenet 121 – 123. Neni 121, i Kushtetutës, përcakton në pikën 1 të tij, kategorinë e marrëveshjeve ku palë është detyrimisht Republika e Shqipërisë dhe i nënshtrohen ratifikimit me ligj nga Kuvendi, përkatësisht atyre që kanë të bëjnë me territorin, paqen, aleancat, çështjet politike dhe ushtarake, të drejtat dhe liritë e njeriut, si edhe detyrimet e shtetasve, sic parashikohen në Kushtetutë, anëtarësimin e Republikës së Shqipërisë në organizatat ndërkombëtare, marrjen përsipër të detyrimeve financiare nga Republika e Shqipërisë, si dhe miratimin, ndryshimin, plotësimin ose shfuqizimin e ligjeve. Megjithatë, kjo dispozitë i njeh të drejtën Kuvendit të ratifikojë me shumicë absolute edhe marrëveshje të tjera ndërkombëtare. Për kategoritë e marrëveshjeve që nuk ratifikohen, kryeministri ka detyrimin të njoftojë Kuvendin.

35. Në nenin 122, të Kushtetutës, është rikonfirmuar pozita në hierarkinë e normave të marrëveshjeve ndërkombëtare, të cilat përveçse janë pjesë e sistemit të brendshëm juridik dhe zbatohen drejtpërdrejtë, përveç kur nuk janë të vetëzbatueshme, ato kanë epërsi mbi ligjet e vendit që nuk pajtohen me të. Në rastin e normave që nxjerrin nga organizatat ndërkombëtare, Kushtetuta përcakton se ato kanë epërsi mbi të drejtën e vendit, cka për shumë studiuës konsiderohet se kjo do të thotë se ato kanë epërsi edhe ndaj vetë Kushtetutës. Neni 123, i Kushtetutës, ka të bëjë me të drejtën e shtetit shqiptar për t'iu deleguar organizatave ndërkombëtare kompetenca shtetërore për çështje të caktuara, me kusht që kjo marrëveshje të ratifikohet me ligj me votën e shumicës së anëtarëve të Kuvendit.

36. Sa i përket parimeve dhe procedurave për ratifikimin dhe denoncimin e marrëveshjeve ndërkombëtare, neni 121, pika 4, e Kushtetutës, sanksionon se ato parashikohen me ligj të vecantë. Por, përpara se të ndalemi te ligji për marrëveshjet ndërkombëtare, vlerësojmë të nevojshëm të sjellim në vëmendje dy vendime të Gjykatës Kushtetuese, të cilat në kuptim të nenit 132, pika 1, të Kushtetutës, janë përfundimtare dhe të detyrueshme për zbatim, përkatësisht vendimi nr. 15, datë 15.04.2010 dhe vendimi nr. 26, datë 25.05.2021. Këto dy vendime, vecanërisht e para, përbën një referencë të pazëvendësueshme sa i përket verifikimit të respektimit të parimeve kushtetuese në procedurën e negocimit dhe nënshkrimit të një marrëveshje ndërkombëtare. Po ashtu, me rëndësi për nevoja të këtij gjykimi janë edhe përcaktimet e Konventës së Vjenës “Për të Drejtën e Traktateve”, disa prej të cilave do t'i analizojmë shkurtimisht në vijim.

37. Në vendimin nr. 15, datë 15.04.2010, Gjykata Kushtetuese është shprehur se kryetari i shtetit përfaqëson shtetin si të tërë, pra unitetin e tij, duke përcuar këtë ide edhe jashtë vendit. Ky qëndrim mbahet edhe nga Kushtetuta jonë, e cila në nenin 92/ë parashikon kompetencën e Presidentit të Republikës për lidhjen e marrëveshjeve ndërkombëtare sipas ligjit. Nga ana tjetër, neni 100/1 i Kushtetutës parashikon se Këshilli i Ministrave përcakton drejtimet kryesore të politikës së përgjithshme shtetërore. Pra, përcaktimi i thelbit të marrëdhënieve me

jashtë bëhet nga ekzekutivi, i cili vendos për anëtarësimet në organizatat ndërkombëtare apo lidhjen e traktateve dy ose shumëpalëshe. Ndërsa, shfaqja e këtij vullneti jashtë vendit, në emër të Republikës, bëhet nga Presidenti, duke iu përmbajtur politikës së përcaktuar nga qeveria dhe/ose parlamenti. Si përforcim i këtij argumenti sillen rasti i kushtetutave austriake dhe gjermane ku të gjitha marrëveshjet ndërkombëtare që ratifikohen nga parlamenti lidhen nga Presidenti, ose autoriteti i deleguar prej tij që nënkupton Kancelarin ose Ministrin e Jashtëm (shih paragrafët 30 – 31).

38. Më tej, Gjykata Kushtetuese, duke bërë dallimin ndërmjet marrëveshjeve me karakter politik dhe atyre me karakter ekonomik, kulturor ose tregtar, shprehet se për të parat kërkohet gjithmonë që lidhja të bëhet nga Presidenti i Republikës ose autoriteti i deleguar prej tij, ndërsa të dytat lidhen nga qeveria. Në të njëjtën linjë, Gjykata Kushtetuese shprehet se të gjitha marrëveshjet që kanë të bëjnë me nenin 121, pika 1, të Kushtetutës së Shqipërisë, kanë karakter politik, cka do të thotë se ato lidhen nga Presidenti në emër të Republikës së Shqipërisë (shih paragrafin 33). Mënyra se si Presidenti zgjedh ta ushtrojë këtë funksion mund të jetë nëpërmjet pjesëmarrjes të drejtpërdrejtë ose nëpërmjet transferimit të autoritetit përfaqësues, nëpërmjet plotfuqisë, tek organet e tjera, kryesisht tek qeveria (shih paragrafin 35). Lidhja e marrëveshjeve ndërkombëtare me karakter politik nga qeveria pa autorizimin paraprak të Presidentit është në kundërshtim me parimin e shtetit të së drejtës dhe parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve (shih paragrafin 47).

39. Dhënia e autorizimit nga Presidenti i Republikës për marrëveshjet e parashikuara nga neni 121, pika 1, e Kushtetutës, duhet përfshijë detyrimisht të dy fazat qoftë atë të bisedimeve ose negociatave, ashtu edhe të nënshkrimit të marrëveshjes. Përfaqësuesit e pajisur me plotfuqi kanë detyrimin të respektojnë mandatin e dhënë për përfaqësim dhe në cdo rast kur mund të lindë e nevojshme për ndryshim, shtesë apo zvogëlim të objektit të negocimeve, ata duhet të pajisen me një plotfuqi të re (shih paragrafin 37). Gjykata sjell në vëmendje edhe përcaktimet e Konventës së Vjenës, e cila në nenin 7 parashikon si autoritete përfaqësuese të një shteti: kryetarin e shtetit, shefin e qeverisë dhe ministrin e jashtëm. Më tej, në nenin 8 parashikohet se një akt që

lidhet me përfundimin e një traktati i kryer nga një person, i cili nuk mund të konsiderohet në bazë të nenit 7 se është autorizuar për të përfaqësuar shtetin për këtë qëllim, nuk ka pasoja ligjore në qoftë se nuk konfirmohet më pas nga ai shtet (shih paragrafët 39 – 40).

40. Në vijim, Gjykata ka theksuar se e drejta ndërkombëtare rregullon institutin e plotfuqisë në aktet e saj, por njëkohësisht u krijon mundësi shteteve të rregullojnë në kuadrin e tyre të brendshëm çështjen e organit kompetent dhe procedurat e pajisjes me plotfuqi, sipas vullnetit të vetë shteteve. Pëlqimi i një shteti për të qenë i lidhur nga një marrëveshje ndërkombëtare mund të bëhet me anë të ratifikimit, nënshkrimit dhe aderimit. Në rastet kur legjislacioni i brendshëm e kushtëzon hyrjen në fuqi të marrëveshjes me ratifikim nga parlamenti i secilit shtet, ky proces (ratifikimi) nuk mund të konsiderohet si akt i thjeshtë formal. Ai përbën një proces esencial të lidhur ngushtë me hyrjen në fuqi të marrëveshjes së nënshkruar. Shteti palë në marrëveshje është i lirë, nëpërmjet organeve të tij legjitime, ta ratifikojë ose jo marrëveshjen (shih parafin 43).

41. Në përfundim të argumenteve të mësipërm, Gjykata Kushtetuese ka arritur në konkluzionin se mospajisja e delegacionit shqiptar me plotfuqi të rregullt nga Presidenti i Republikës ka sjellë si pasojë cënimin e kompetencës së kreut të shtetit si organi kompetent për përfaqësimin e shtetit shqiptar në marrëdhëniet me jashtë. Mungesa e plotfuqisë së rregullt nga delegacioni shqiptar bie ndesh me kuadrin e brendshëm kushtetuese dhe ligjor lidhur me përcaktimin e kriterëve formale për negociimin dhe lidhjen e marrëveshjeve ndërkombëtare. Duke deklaruar se një praktikë e tillë është në kundërshtim me nenet 4, 7 dhe 92/ë të Kushtetutës, Gjykata ka deklaruar papajtueshmërinë e marrëveshjes që ishte objekt shqyrtimi me Kushtetutën (shih paragrafin 52). Në këtë vendim, Gjykata i jep rëndësi jo vetëm dispozitave kushtetuese, por edhe rregullimeve ligjore të legjislacionit për marrëveshjet ndërkombëtare. Në kushtet kur ligji i kohës është shfuqizuar, në vijim do t'i referohemi legjislacionit në fuqi.

42. Ligji nr. 43/2016 “Për Marrëveshjet Ndërkombëtare në Republikën e Shqipërisë”, përcakton se autorizimi për lëshimin e plotfuqisë/kredencialeve është autorizimi që Presidenti i

Republikës ose Kryeministri i jep ministrit të Punëve të Jashtme për lëshimin e plotfuqisë/kredencialeve për nënshkrimin e marrëveshjeve ndërkombëtare ose pjesëmarrjen në konferenca ndërkombëtare (shih nenin 3). Më tej, Ligji përcakton se marrëveshjet ndërkombëtare mund të lidhen në emër të Republikës së Shqipërisë ose në emër të Këshillit të Ministrave. Marrëveshjet ndërkombëtare në emër të Republikës së Shqipërisë mund të nënshkruhet nga Presidenti i Republikës, Kryeministri, anëtarët e Këshillit të Ministrave ose zyrtarët e lartë, por në cdo rast me autorizimin e Presidentit të Republikës (shih nenin 5). Pajisja me autorizim përfshin si fazën e negocimit të marrëveshjes, ashtu edhe fazën e nënshkrimit të saj. Pasi pajisjes me autorizimin përkatës, ministri i Punëve të Jashtme lëshon plotfuqinë (shih nenin 6). Pasi përfundimit të procesit të negocimit, marrëveshja miratohet nga Këshilli i Ministrave (shih nenin 10). Kur marrëveshja i nënshtrohet ratifikimit nga Parlamenti, këtij të fundit i përcillet projektligjit, vendimi i miratimit në parim, teksti i marrëveshjes, relacioni shpjegues, si dhe mendimi i Ministrisë së Punëve të Jashtme dhe Ministrisë së Drejtësisë (shih nenin 17).

43. Nga interpretimi i dispozitave të sipërcituara, të marra në tërësinë e tyre, mund të arrihet në këto konkluzione: (i) Marrëveshjet e përcaktuara në nenin 121, pika 1, të Kushtetutës lidhen në emër të Republikës së Shqipërisë; (ii) Për marrëveshjet që lidhen në emër të Republikës së Shqipërisë, në cdo rast kërkohet autorizimi nga Presidenti i Republikës; (iii) Ky autorizim përfshin si fazën e negocimit, ashtu edhe fazën e nënshkrimit; (iv) Përpara nënshkrimit, marrëveshja miratohet në parim nga Këshilli i Ministrave; dhe (v) Nënshkrimi i një marrëveshjeje ndërkombëtare nga ato të përcaktuara në nenin 121, pika 1, të Kushtetutës, pa autorizimin paraprak të Presidentit të Republikës konsiderohet në shkelje të neneve 4, 7 dhe 92/ë të Kushtetutës. Në vijim, do të analizojmë nëse lidhja e marrëveshjes objekt i kësaj kërkesë ka respektuar të gjitha këto elemente të përcaktuara nga kuadri i brendshëm kushtetues dhe ligjor.

44. Duke u kthyer në rastin konkret, rezulton se Protokollin “Për Forcimin e Bashkëpunimit në Fushën e Migracionit”, është lidhur në emër të Këshillit të Ministrave. Megjithatë, nga përmbajtja e tij është e qartë se ai bën pjesë në kategorinë e marrëveshjeve të përcaktuara nga neni 121, pika 1, e Kushtetutës. Konkretisht, në këtë Protokoll gjejmë elemente

që kanë të bëjnë me territorin, ashtu si edhe të drejtat dhe liritë e njeriut. Sic kemi paraqitur gjërësisht në pjesën e fakteve, në këtë Protokoll parashikohet dhënia e territoreve shqiptare, pronë shtetërore, shtetit italian, për një periudhë 5-vjecare, me të drejtë rinovimi automatik, mbi të cilat ky i fundit do të ushtrojë juridiksion ekskluziv. Pra, Protokollin nuk ka të bëjë thjesht dhe vetëm me dhënien në përdorim të territoreve, por edhe me të drejtën që mbi këto territore të sillen njësoj sikur ato t'i përkisnin shtetit italian. Nga ana tjetër, Protokollin ka të bëjë me një të drejtë thelbësore, sic është ajo e mbrojtjes ndërkombëtare, dhe të drejta të tjera që ajo ngërthen në vetvete. Në këtë kuptim, Protokollin në fjalë bën pjesë në kategorinë e marrëveshjeve ku palë duhet të jetë Republika e Shqipërisë dhe ratifikimi me ligj është i detyrueshëm, në kuptim të nenit 121, pika 1, gërmat "a" dhe "b".

45. Megjithëse, është e qartë se kemi të bëjmë me një marrëveshje që përfshihet në kategorinë e përcaktuara nga neni 121, pika 1, të Kushtetutës, rezulton se Këshilli i Ministrave, kryeministri apo ministri i Punëve të Jashtme, nuk kanë kërkuar asnjëherë autorizimin e Presidentit të Republikës qoftë sa i përket fazës së negociimit, ashtu edhe asaj të nënshkrimit. Kjo provohet edhe nga shpjegimet e dhëna në relacionin shoqëruar sa i përket personave dhe institucioneve që kanë marrë pjesë në procedurën në fjalë, ku institucioni i Presidentit të Republikës nuk përmendet asnjëherë. Kjo pasi, sipas Këshillit të Ministrave, marrëveshja nuk bën pjesë në kategorinë e përcaktuara nga neni 121, pika 1, e Kushtetutës, duke injoruar kështu se përmbajtja e Protokollit implikon pikërisht çështjet të territorit, ashtu si edhe të të drejtave dhe lirive të njeriut. Në mungesë të këtij autorizimi nga Presidenti i Republikës, është e qartë se Këshilli i Ministrave nuk mund të procedonte qoftë me negociimin, e aq më pak me nënshkrimin e Protokollit.

46. Një element tjetër që ka të bëjë me shkeljet në procedurë është edhe miratimi në parim i Protokollit para nënshkrimit. Kështu sipas relacionit shpjegues, miratimi në parim është bërë me vendimin nr. 622, datë 06.11.2023, pra në të njëjtën datë në të cilën është nënshkruar Protokollin, megjithëse rezulton se ky vendim është botuar në faqen zyrtare të Kryeministrit vetëm në datën 07.11.2023. Megjithatë, ajo që ngre pikëpyetje mbi vlefshmërinë ligjore të këtij akti, është fakti se sic kemi parashtruar në pjesën e fakteve, që ky vendim nuk rezulton të jetë botuar

në Fletoren Zyrtare, cka do të thotë se në kuptim të nenit 117, pika 1, të Kushtetutës, nuk kishte marrë akoma fuqi juridike. Në këtë kuptim, është e qartë se negocimi dhe nënshkrimi i marrëveshjes pa autorizimin e Presidentit të Republikës është në kundërshtim me nenet 4, 7 dhe 92/ë të Kushtetutës, ashtu si edhe nënshkrimi pa hyrjen në fuqi të vendimit për miratimin në parim është në kundërshtim me nenin 10, të Ligjit nr. 43/2016.

47. Listës së shkeljeve në procedurën e negocimit dhe nënshkrimit të këtij Protokolli, i shtohet edhe përcaktimi i bërë nga neni 35, i Konventës së Gjenevës “Për Statusin e Refugjatit”, sipas të cilit shtetet palë marrin përsipër të bashkëpunojnë me Zyrën e Komisionerit të OKB-së për Refugjatët, duke lehtësuar detyrën e saj për të mbikëqyrur dispozitat e kësaj Konvente. Për t’i mundësuar Zyrës së Komisionerit të Lartë të përgatisë raporte për organet kompetente të OKB-së, shtetet palë marrin përsipër të ofrojnë informacione dhe të dhëna në lidhje me gjendjen e refugjatëve, zbatimin e Konventës, ligjet, rregulloret dhe dekretet që janë në fuqi ose mund të hyjnë në fuqi lidhur me refugjatët. Sa i përket rolit dhe impaktit të kësaj Agjencie, vlerësojmë të sjellim në vëmendje disa vlerësimet të Gjykatës Supreme të Mbretërisë së Bashkuar, në vendimin e datës 15.11.2023 lidhur me çështjen e transferimit të migrantëve nga Britania në shtetin e Ruandës.

48. Konkretisht, Gjykata Supreme thekson se kësaj agjencie i është besuar nga Asambleja e Përgjithshme e OKB-së mbikëqyrja e interpretimit dhe zbatimit të Konventës për Refugjatët. Ekspertiza e akumuluar dhe e pakrahasueshme e kësaj agjencie, si dhe eksperiencia e saj e gjatë në bashkëpunimin me të gjitha qeveritë i botës, i japin një autoritet të padiskutueshëm (shih paragrafin 65). Më tej, Gjykata sjell në vëmendje se Agjencia ka një staf prej 7.190 ekspertësh në 120 shtete të ndryshme (përfshirë Shqipërinë), në gjendje për të mbledhur informacione dhe për të monitoruar vit pas viti, të cilat janë zakonisht jashtë mundësive objektive të një gjykate. Është e kuptueshme që në këtë situatë një gjykatë ndërkombëtare duhet t’i kushtojë vëmendje si gjetjeve, ashtu edhe konkluzioneve që arrin Komisioneri i Lartë.

49. Por, megjithëse Protokollit në fjalë implikonte drejtpërdrejtë zbatimin e Konventës së Gjenevës “Për Statusin e Refugjatit”, rezulton se qeveria shqiptare nuk ka bërë asnjë përpjekje për t’u konsultuar apo bashkëpunuar paraprakisht me Zyrën e Komisionerit të Lartë, cka do të garantonte, ndër të tjera, që përmbajtja e Protokollit të ishte plotësisht në përputhje me standardet ndërkombëtare. Në një deklaratë të datës 07.11.2023, një ditë pas nënshkrimit të Protokollit, Zyra e Komisionerit të Lartë u shpreh se nuk ishte njoftuar apo konsultuar për përmbajtjen e marrëveshjes apo detajet e saj, dhe se aktualisht po kërkonte informacione për të kuptuar më mirë implikimet e Protokollit për refugjatët dhe njërezit e tjerë që kanë nevojë për mbrojtje ndërkombëtare (shih paragrafin 20, më lart). Mungesa e informimit, konsultimit dhe bashkëpunimit me Zyrën e Komisionerit të Lartë për një akt që do të kishte implikime të drejtpërdrejta mbi të drejtat e refugjatëve, vjen në kundërshtim me nenin 35, të Konventës së Gjenevës “Për Statusin e Refugjatit”.

C. *Lidhur me shkeljen e të drejtave të të huajve*

50. Kushtetuta e Shqipërisë sanksionon se të drejtat dhe liritë themelore të njeriut janë të pandashme, të patjetërueshme dhe të padhunueshme dhe qëndrojnë në themel të të gjithë rendit juridik. Organet e pushtetit publik, në përmbushje të detyrave të tyre, duhet të respektojnë të drejtat dhe liritë themelore të njeriut, si dhe të kontribuojnë në realizimin e tyre (shih nenin 15). Pikërisht në funksion të garantimit të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, në nenin 16, pika 1, të Kushtetutës, gjejmë të sanksionuar se të drejtat dhe liritë themelore që gëzojnë shtetasit shqiptarë vlejnë njëlloj edhe për të huajt dhe personat pa shtetësi në territorin e Republikës së Shqipërisë, me përjashtim të rasteve kur Kushtetuta e lidh në mënyrë të posacme me shtetësinë shqiptare ushtrimin e të drejtave dhe lirive të caktuara.

51. Konkretisht, disa prej të drejtave dhe lirive themelore që i garantohen shtetasve shqiptarë, dhe në kuptim të nenit 16, të Kushtetutës vlejnë njëlloj edhe për të huajt, janë liria e lëvizjes dhe zgjedhja e vendbanimit, dalja jashtë shtetit (shih nenin 38), liria e tubimeve paqësore (shih nenin 47), e drejta për punë dhe liria e zgjedhjes së profesionit (shih nenin 49), e drejta për

arsim (shih nenin 57), liria e ushtrimit të fesë (nenin 24). Këto të drejta i gjejmë të sanksionuar edhe në Konventën Evropiane të të Drejtave të Njeriut, përkatësisht nenin 9 (liria e ushtrimit të fesë dhe kryerjes së riteve), nenin 11 (liria e tubimeve dhe organizimit), nenin 2, i Protokollit shtesë (e drejta për arsimim), nenin 2, të Prokollit 4 (liria e lëvizjes). Pra, shtetasve, ashtu si edhe të huajve u garantohen një tërësi të drejtash dhe lirish, në mënyrë që të sigurohet dinjteti njerëzor.

52. Në vijim të përcaktimeve të Kushtetutës dhe Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut, sa i përket të drejtave dhe lirive të të huajve, Shqipëria ka miratuar ligjin nr. 79/2021 “Për të huajt”, i cili ka parashikuar kushtet dhe procedurat që të huajt ndjekin në vendin tonë për të garantuar ushtrimin e të drejtave dhe lirive themelore. Megjithatë, Protokollin, objekt i kësaj kërkesë, i përjashton automatikisht të huajt që vijnë në vendin tonë në kuadër të kësaj marrëdhënie bashkëpunimi, nga cdo lloj e drejte që gëzojnë të huajt në vendin tonë. Kështu këta individë nuk kanë të drejtë të lëvizin lirisht (më gjërësisht do të merremi në seksionin vijues), nuk kanë të drejtë të arsimohen, të fitojnë jetesën e tyre me punë të ligjshme, nuk kanë të drejtë të zgjedhin vendbanimin, nuk kanë të drejtë tubohen paqësisht apo të organizohen, si dhe nuk kanë të drejtë të marrin të ushtrojnë ritet fetare në vendet e kultit. Mohimi i plotë i këtyre të drejtave për këtë kategori të huajsh rrjedh nga përcaktimet e Prokollit se ata nuk kanë të drejtë të dalin jashtë qendrave gjatë gjithë kohës së qëndrimit të tyre në territorin shqiptar.

53. Ky lloj trajtimi është i paprecedentë krahasimisht me trajtimin që i ofrohet cdo të huaji në Republikën e Shqipërisë, madje edhe krahasimisht me të huajt azilkërkues. Sic do të shohim në vijim të kësaj analize, azilkërkuesit në vendin tonë kanë të garantuar një sërë të drejtash dhe lirish themelore, dhe vetëm në rastet kur ndaj tyre është marrë një urdhër largimi apo dëbimi, ata kufizohen në ushtrimin e të drejtave dhe lirive të tyre. Në këtë kuptim, është e qartë se mohimi i një sërë të drejtash dhe lirish për këtë kategori të huajsh, në ndryshim nga të drejtat dhe liritë që gëzojnë të huajt në përgjithësi në vendin tonë, është në shkelje të nenit 16, pika 1, të Kushtetutës, i marrë në raport me nenet 24, 38, 47, 49 dhe 57 të Kushtetutës së Shqipërisë dhe nenet 9, 11 të Konventës, nenin 2, të Prokollit shtesë, dhe nenin 2, të Prokollit 4, të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut.

D. *Lidhur me cënimin e padrejtë të lirisë*

54. Neni 27, i Kushtetutës së Shqipërisë, përcakton se askujt nuk mund t'i hiqet liria, përveçse në rastet dhe sipas procedurave të parashikuara me ligj. Ndër rastet përjashtimore, kur liria e personit mund të kufizohet lidhet me hyrjen e paligjshme në kufirin shtetëror, si dhe në rastet e dëbimit ose të ekstradimit (shih nenin 27, pika 2, gërma "dh"). Megjithatë, në cdo rast personit, të cilit i është hequr liria sipas nenit 27, ka të drejtën e trajtimit njerëzor dhe respektimit të dinjitetit të tij. Krahas kësaj, Kushtetuta sanksionon se liria, prona dhe të drejtat e njohura nuk mund të cënohen pa një proces të rregullt ligjor, dhe kushdo për mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të tij ka të drejtën e një gjykimi të drejtë dhe publik brenda një afati të arsyeshëm nga një gjykatë e pavarur dhe e paanshme e caktuar me ligj (shih nenin 42).

55. Të drejtën për liri dhe siguri, ashtu si edhe të drejtën për një proces të rregullt ligjor e gjejmë të sanksionuar edhe në nenet 5 dhe 6 të Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut. Po ashtu, Konventa përcakton edhe të drejtën e cdokujt që pretendon se i janë shkelur të drejtat dhe liritë për një zgjidhje efektive para një organi kombëtar, pavarësisht se shkelja është kryer nga persona që veprojnë në përmbushje të funksioneve zyrtare (shih nenin 13). Konventa njeh mundësinë që një shtetasi t'i kufizohet liria për hyrje të paautorizuar në kufijtë e një vendi, por ashtu sic është shprehur Asambleja Parlamentare e Këshillit të Evropës në Rezolutën nr. 1821 (2011), ky ndalim duhet të autorizohet nga autoritete gjyqësore, të merret vetëm në raste të mirëpërcaktuara dhe për një kohë të kufizuar.

56. Ky qëndrim është elaboruar më tej nga Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut, e cila në çështjen J.A. dhe të tjerë kundër Italisë është shprehur se Gjykata mund të pranojë që në momentin e hyrjes së migrantëve për t'u pranuar në territorin e një shteti palë, një kufizim i lirisë së tyre në një qendër pritjeje mund të justifikohet, me kushtet që të respektohet rreptësisht një kohë e kufizuar dhe e nevojshme, për qëllime identifikimi, regjistrimi dhe intervistimi, dhe pasi të sqarohet statusi i tyre, të bëhet transferimi në vende të tjera. Mbajtja e migrantëve në një qendër

të mbyllur pa një bazë ligjore të qartë dhe të aksesueshme, pa një vendim të arsyetuar dhe pa iu nënshtruar autoriteteve gjyqësore, përbën një privim të padrejtë nga liria, në shkelje të nenit 5 të Konventës (shih paragrafët 93 – 97).

57. Megjithatë, për të kuptuar nëse jemi në kushtet kur mund të aplikohet kufizimi i lirisë, sipas nenit 27, pika 2, gërma “dh”, të Kushtetutës, dhe nenit 5, pika 1, gërma “f”, të Konventës, është e nevojshme të ndalemi fillimisht të përkufizimi që ofron legjislacioni shqiptar sa i përket hyrjes së paligjshme apo të paautorizuar në territorin shqiptar. Neni 7, i ligjit nr. 79/2021 “Për të Huajt” parashikon se i huaji hyn në mënyrë të parregullt në territorin shqiptar nëse kalon kufirin shtetëror jashtë pikave dhe orarit të përcaktuar për kalimin e kufirit; shmang kontrollin kufitar; hyn gjatë kohës që i është ndaluar hyrja apo qëndrimi; hyn në territorin shqiptar duke përdorur dokumente të një personi tjetër apo dokumentetë falsifikuara. Po ashtu, i huaji konsiderohet se ka hyrë në mënyrë të parregullt në Republikën e Shqipërisë kur nuk ka shënime zyrtare të bëra sipas procedurave ligjore në fuqi në dokumentin e tij të udhëtimit apo shënime në sistemet elektronike të kontrollit kufitar. Pra, për të konsideruar se kufizimi i lirisë është i drejtë do të duhet që një i huaj të ishte në njërin nga rastet e mësipërme.

58. Duke u kthyer në rastin konkret, rezulton se të huajt që do të vijnë në territorin shqiptar, në kuadër të Protokollit, do të mbahen të mbyllur në qendrat e pritjes gjatë të gjithë kohëzgjatjes së procedurës së vlerësimit të kërkesave të tyre për mbrojtje ndërkombëtare. Dhe në përfundim të procedurave të vlerësimit ose në përfundimit të afatit të Protokollit, ata largohen nga territori shqiptar. Pra, shohim se në këtë rast masa e ndalimit aplikohet pa iu nënshtruar një vlerësimi të rastit individual, për një kohë të kufizuar dhe pa autorizimin e ndonjë autoriteti gjyqësor. Madje, Protokollit nuk parashikon asnjë ndonjë mjet efektiv në kuptim të nenit 13 të Konventës për t’u ankuar apo të drejtën për akses në gjykatë. Do të mjaftonte kufizimi i lirisë, pa ndonjë arsye të vecantë, pa ndonjë afat të caktuar, pa të drejtë ankimi dhe pa iu nënshtruar vlerësimit të autoriteteve gjyqësore, për të konkluduar se kemi të bëjmë me shkeljet të neneve 5, 6 dhe 13 të Konventës.

59. Megjithatë, ajo që paraqet interes në këtë rast është fakti se këta të huaj nuk ndodhen në asnjërin prej rasteve të parashikuara nga neni 7, i Ligjit nr. 79/2021, për hyrje të paligjshme apo të paautorizuar në territorin shqiptar. Ardhja e këtyre shtetasve do të bëhet në kuadër të një marrëveshjeje ndërkombëtare, duke iu nënshtruar procedurave ligjore në kufi, e në këtë kuptim nuk mund të konsiderohet si hyrje e parregullt ose e paautorizuar. Por, nëse hyrja nuk është e parregullt ose e paautorizuar, atëherë edhe kufizimi i tyre i lirisë në këto qendra do të duhej të konsiderohej i padrejtë, e në kundërshtim me nenin 27, pika 2, gërma “dh”, e Kushtetutës. Për sa kohë që këta shtetas të huaj nuk janë në njërin prej rasteve të përcaktuara në nenin 7, të Ligjit nr. 79/2021, që parashikon rastet e hyrjes së parregullt, kufizimi i lirisë së këtyre shtetasve do të ishte shkelje e rëndë e Kushtetutës shqiptare. Lidhur me kufizimin e lirisë së këtyre shtetasve, për një kohë të pacaktuar, pa rishikim të përshtatshëm gjyqësor, dhe pa një vlerësim të kushteve individuale, kanë shprehur shqetësimin, sic është përshkruar më lart, edhe Komisionerja e Këshillit të Evropës për të Drejtat e Njeriut, Këshilli Evropian për Refugjatët dhe Migrantët, Amnesty International, si dhe 29 organizata joqeveritare të huaja dhe vendase (shih paragrafët 23 – 26).

E. Lidhur me cënimin e të drejtës për mbrojtje ndërkombëtare

60. Kushtetuta e Shqipërisë garanton të drejtën e strehimit për të huajt në Republikën e Shqipërisë, sipas ligjit (shih nenin 40). Krahas garancisë kushtetuese, Shqipëria ka ratifikuar edhe Konventën e Gjenevës “Për Statusin e Refugjatit”, e cila përcakton detyrimin e shteteve palë për trajtimin e refugjatëve pa diskriminim sa i përket racës, fesë apo vendit të origjinës (shih nenin 3). Në këtë drejtim, Konventa përcakton një sërë të drejtash që duhet të respektohen nga shtetet palë ndaj këtyre të huajve. Konkretisht, shtetet duhet t’u japin një trajtim po aq të favorshëm refugjatëve, sa edhe shtetasve të tyre në lidhje me lirinë për të praktikuar fenë dhe edukimin fetar të fëmijëve të tyre (shih nenin 4); aksesin në gjykatë (shih nenin 16), të drejtën për punë njësoj si të huajve të tjerë (shih nenin 17), të drejtën për arsim (shih nenin 22), zgjedhjen e vendbanimit dhe lëvizjen e lirshme në territor (shih nenin 26).

61. Të drejtën e strehimit, të sanksionuar nga Kushtetuta, dhe të drejtën e mbrojtjes ndërkombëtare dhe të drejtat e tjera që ngërthen ajo, të sanksionuar nga Konventa, janë reflektuar më tej në Ligjin nr. 10/2021 “Për Azilin në Republikën e Shqipërisë”. Kështu, ky ligj garanton të drejtën për azil për shtetasit e huaj ose pa shtetësi në rastet kur atyre iu kërcënohet jeta, liria dhe siguria për shkak të racës, besimit fetar, kombësisë, anëtarësisë në një grup të caktuar ose bindjeve politike (shih nenet 4 dhe 11). Azilkërkuesi ka të drejtë të qëndrojë në Qendrën e Pritjes, në një vend tjetër të përcaktuar nga shteti apo në vendin ku ai zgjedh të qëndrojë (shih nenin 43). Azilkërkuesi nuk ndiqet penalisht për hyrje të paligjshme të territorit dhe mund t’i nënshtrohet ndalimeve vetëm në raste që lidhen me verifikimin e identitetit, mungesës së dokumenteve të identifikimit, kur janë kapur me dokumente të falsifikuara, kur ndaj tyre ka një mandat arresti ndërkombëtar ose për mbrojtjen e rendit dhe sigurisë publike (shih nenin 45). Gjatë procedurës së azilit, kërkuesit i garantohet e drejta e qëndrimit, kushtet minimale të jetesës, kujdesi shëndetësor, kujdesi shoqëror, ndihma juridike, arsimimi i fëmijëve, liria e mendimit dhe besimit fetar, punësimi dhe trajnimi profesional (shih nenin 54).

62. Nga sa më sipër, mund të kuptohet se Republika e Shqipërisë, referuar Kushtetutës, Konventës së Gjenevës dhe Ligjit nr. 10/2021, ka detyrimin e ofrimit të mbrojtjes ndërkombëtare për individët që plotësojnë kushtet e përcaktuara. Jo vetëm kaq, por gjatë kohëzgjatjes së procedurës së vlerësimit të kërkesës Republika e Shqipërisë garanton një sërë të drejtash dhe lirish, që lidhen lirinë e lëvizjes, lirinë e ushtrimit të fesë, aksesin në gjykatë, të drejtën për arsim, të drejtën për punë, të drejtën për kujdes shëndetësor dhe shoqëror etj. Mohimi i këtyre të drejtave cdo shtetasi të huaj apo pa shtetësi do të përbënte një shkelje të nenit 40 të Kushtetutës, ashtu si edhe të Konventës së Gjenevës dhe legjislacionit të brendshëm. Kufizimi i lirisë së azilkërkuesve bëhet për periudha të shkurtra dhe vetëm për shkaqe të mirëpërcaktuara, duke i njohur të drejtën në cdo rast që ndaj vendimit të autoritetit përgjegjës të ushtrohet e drejta e ankimit, përfshirë zgjidhjen gjyqësore.

63. Duke u kthyer në rastin konkret, rezulton që trajtimi që iu garantohet të huajve në kuadër të Protokollit nuk përfshin një sërë të drejtash dhe lirish që Republika e Shqipërisë garanton

për azikërkuesit që ndodhen në territorin e saj, cka në vetvete përbën një qasje diskriminuese, të cilën do ta analizojmë në vijim. Por, ajo cka është më flagrante në këtë pikë është fakti që ky Protokoll iu mohon këtyre shtetasve të huaj ose pa shtetësi që mund të jenë realisht në kushtet e mbrojtjes ndërkombëtare, që këtë të drejtë ta kërkojnë pranë shtetit shqiptar. Protokollin nuk njih asnjë opsion ose mundësi që këta individë t'i drejtohen autoriteteve shqiptare, duke përcaktuar qartazi se në rast largimi nga qendrat, ata rikthehen aty, dhe pas përfundimit të shqyrtimit të kërkesave të tyre ose përfundimit të afatit të marrëveshjes, ata do të largohen menjëherë nga territori shqiptar.

64. Mohimi i të drejtës për këta shtetas të huaj ose pa shtetësi për të shfrytëzuar të drejtën për mbrojtje ndërkombëtare nga Republika e Shqipërisë, përbën në vetvete shkelje të nenit 40 të Kushtetutës, dispozitave të Konventës së Gjenevës, ashtu si edhe të përcaktimeve të legjislacionit të brendshëm për azilin. Shqipëria, si një vend anëtar i OKB-së, i Këshillit të Evropës, i NATO-s dhe kandidat për Bashkimin Evropian, nuk mund të sillet si një vend i botës së tretë, ku të drejtat dhe liritë themelore të njeriut shpërfillen, por në respekt të detyrimeve të saj ndërkombëtare, duhet të garantojë një minimum të drejtash për këdo individ që gjendet në territorin e saj. Përvetse antikushtetuese, është e papranueshme që shteti shqiptar t'u paraqitet këtyre individëve si “gogoli që do t'i frikësojë” për të hequr dorë nga migracioni në Evropë, aq më tepër kur është botërisht e njohur që shumë prej këtyre individëve vijnë nga vende në luftë, në regjime diktatoriale ku të drejtat dhe liritë themelore kërcënohen haptazi.

F. *Lidhur me shkeljen e parimit të barazisë*

65. Neni 18 i Kushtetutës së Shqipërisë përcakton se të gjithë janë të babartë përpara ligjit. Askush nuk mund të diskriminohet padrejtësisht për shkaqe të tilla si gjinia, raca, feja, etnia, gjuha, bindjet politike, fetare a filozofike, gjendja ekonomike, arsimore, sociale ose përkatësia prindërore. Askush nuk mund të diskriminohet për shkaqet e përmendura më lart, nëse nuk ekziston një përligjje e arsyeshme dhe objektive. Një parashikim të ngjashëm e gjejmë edhe në nenin 14, të Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut, sa i përket gëzimit të drejtave dhe lirive

të përcaktuara në Konventë, pa asnjë dallim bazuar në shkaqe të tilla si seksi, raca, ngjyra, feja, mendimet politike ose cdo mendim tjetër, origjina kombëtare ose shoqërore, përkatësia në një minoritet kombëtar, pasuria, lindja ose cdo status tjetër.

66. Nga dispozitat e sipërcituara, si dhe nga parashikimet e Konventës së Gjenevës “Për Statusin e Refugjatit” rrjedh detyrimi i Republikës së Shqipërisë për të mosdiskriminuar asnjë shtetas të huaj apo person pa shtetësi që gjendet në territorin shqiptar, sa i përket të drejtave dhe lirive që duhet t’u garantohen atyre. Megjithë qartësinë e këtyre përcaktimeve, sic kemi analizuar më lart sa i përket shkeljes së të drejtave të huajve dhe cënimit të drejtës për mbrojtje ndërkombëtare, është e qartë se shtetasit e huaj ose personat pa shtetësi që do të vijnë në territorin shqiptar në kuadër të Protokollit, objekt i kësaj kërkesë, do të gëzojnë shumë më pak të drejta dhe liri se të huajt në përgjithësi dhe azilantët në vecanti që ndodhen në territorin shqiptar.

67. Konkretisht, të huajve dhe azilkërkuesve iu garantohen një sërë të drejtash që kanë të bëjnë me lirinë e lëvizjes, lirinë e ushtrimit të riteve fetare, lirinë e tubimit dhe organizimit, të drejtën për arsim, për punë, për kujdes shëndetësor dhe shoqëror, aksesin në gjykatë etj. Ndërsa, personave, subjekt i këtij Protokollit, me përjashtim të kujdesit shëndetësor që merret përsipër nga autoritetet italiane dhe në raste të caktuara edhe nga autoritetet shqiptare, kur të parat janë në pamundësi, asnjë prej të drejtave apo lirive të tjera nuk gjendet e sanksionuar. Megjithëse, ata gjenden në territorin shqiptar në kuadër të nevojës për mbrojtje ndërkombëtare, ata do të trajtohen si të burgosur duke u mbajtur të mbyllur në qendra, pavarësisht kushteve specifike të tyre, pa ndonjë afat të mirëpërcaktuar, pa ndonjë vlerësim gjyqësor dhe pa pasur të drejtë që t’i drejtohen gjykatave për të kundërshtuar këtë masë. Në këtë kuptim, është e qartë se ndër të tjera se ky Protokoll shkel parimin e barazisë përpara ligjit, të sanksionuar në nenin 18 të Kushtetutës së Shqipërisë dhe nenin 14 të Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut.

G. *Lidhur me ndalimin e dëbimit kolektiv*

68. Kushtetuta e Shqipërisë e ka ndaluar shprehimisht ndalimin e dëbimit kolektiv të të huajve. Dëbimi i individëve të huaj lejohet vetëm në kushtet e përcaktuara me ligj (shih nenin 39). I njëjti parashikim sa i përket ndalimit të dëbimit gjendet edhe në nenin 4, të Protokollit 4, të Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut. Konventa e Gjenevës shkon më tej sa i përket ndalimit të dëbimit ose kthimit, duke përcaktuar se asnjë shtet palë nuk mund të kthejë një refugjat në mënyrë të cfarëdolloji në kufijtë e territoreve ku jeta ose liria e tij mund të çenoheshin për shkak të racës, fesë, kombësisë apo anëtarësisë në një grup social ose politik. Parimi i mosdëbimit dhe moskthimit janë zgjeruar edhe më tej nga jurisprudenca e Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut, ashtu si edhe jurisprudenca e gjykatave të larta të vendeve anëtare. Në rastin konkret, do t'i referohemi dy vendimeve, përkatësisht vendimit Hirsi Jama dhe të tjerë kundër Italisë të GJEDNJ-së dhe vendimit të Gjykatës së Lartë të Mbretërisë së Bashkuar mbi marrëveshjen me Ruandën.

69. GJEDNJ është shprehur se dëbimi, ekstradimi ose largimi i një të huaji mund të ngrejë çështje sipas nenit 3 të Konventës dhe të angazhojë përgjegjësinë e shtetit sipas Konventës, nëse ka arsye të besojë se personi në fjalë, nëse largohet, do të përballet me rrezikun e trajtimit cnjerëzor apo degradues në kundërshtim me nenin 3. Në rrethana të tilla, neni 3 nënkupton një detyrim për të mos e dëbuar individin në atë vend (shih paragrafin 114). Megjithëse në këtë rast subjekt ishte shteti italian, Gjykata ka vendosur një standard duke përcaktuar se një shtet anëtar nuk mund t'i shmanget përgjegjësisë dhe detyrimeve të saj në kuadër të Konventës dhe Protokolleve të saj, duke përdorur detyrimet që rrjedhin nga një marrëveshje dypalëshe (shih paragrafin 129). Me fjalën “dëbim” sipas Gjykatës, duhet kuptuar cdo lloj largimi i të huajit nga territori (shih paragrafin 174). Gjykata imponon detyrimin e shteteve anëtare për të garantuar mjete efektive, ndërsa në rastin kur një kërkues ankohet se mund të përballet me një trajtim sipas nenit 3, ankesa duhet t'i nënshtrohet detyrimisht shqyrtimit gjyqësor (shih paragrafët 197 – 198).

70. Gjykata e Lartë Britanike është shprehur se parimi i moskthimit (non-refoulement), i sanksionuar në një sërë aktesh ndërkombëtare (pjesë të plota të vendimit janë cituar më lart), kërkon që refugjatët të mos kthehen në një vend ku jeta ose liria e tyre do të kërcënohej për shkak

të racës, fesë, kombësisë së tyre, anëtarësimit në një grup shoqëror ose bindjeve politike (shih paragrafin 5). Megjithëse njihet e drejta për të kontrolluar hyrjen, qëndrimin dhe dëbimin e të huajve, një kufizim i kësaj të drejte është parimi i moskthimit (shih paragrafin 19). Me interes në këtë linjë, është pika 5, e Udhëzuesit për Marrëveshjet Dypalëshe ose Shumëpalëshe të Transferimit të Azilkërkuesve e Zyrës së Komisionerit të Lartë të OKB-së, e miratuar në Maj 2013, e cila sanksionon se shteti pritës i nënshtrohet gjithashtu detyrimeve që rrjedhin nga legjislati i refugjatëve dhe të drejtat e njeriut, dhe se marrëveshja e transferimit nuk mund të përdoret si justifikim për të kufizuar përgjegjësinë lidhur me personat që ndodhen në territorin e tij.

71. Duke u kthyer në rastin konkret, rezulton se shteti italian në përfundim të procedurës së vlerësimit të kërkesës për mbrojtje ndërkombëtare, si dhe në rastin e përfundimit të marrëveshjes merr përsipër të largojë shtetasit e huaj ose pa shtetësi nga territori shqiptar. Për rastin e përfundimit të procedurave do të riatdhesohen, ndërsa në rastin e përfundimit të marrëveshjes, mbetet e paqartë se ku do të shkojnë këta individë. Por, ajo që mbetet problematike në këtë rast është fakti se Protokollin nuk parashikon asnjë garanci se në rastin e përfundimit të procedurave për këta individë do të respektohet parimi i moskthimit (non-refoulement), dhe në rastin e dytë nuk do të jemi përpara rastit të dëbimit kolektiv. Kjo është vecanërisht e rëndësishme për shtetin shqiptar, pasi në vijim të arsyetimit të GJEDNJ në jurisprudencën e sipërcituar, ashtu si edhe udhëzuesit të Komisionerit të Lartë për Refugjatët, Shqipëria nuk do të mund të përjashtohet nga përgjegjësia duke përdorur si justifikim parashikimet e Protokollit.

72. Mungesa e cfarëdolloj mekanizmi nga ana e shtetit shqiptar për t'u siguruar që këta individë nuk do t'i nënshtrohen dëbimit kolektiv, kthimit në kufijtë e territoreve ku iu rrezikohet jeta, siguria ose liria, qoftë në rastin e përfundimit të procedurave, ashtu edhe në rastin e përfundimit të marrëveshjes, mund ta vendosë Shqipërinë në pozitën e bashkëpunëtorit në shkeljen e nenit 3, të Konventës, dhe nenit 4, të Protokollit 4, të KEDNJ-së, si dhe nenit 33 të Konventës së Gjenevës "Për Statusin e Refugjatit". Në cdo rast, largimi kolektiv i migrantëve pas përfundimit të marrëveshjes, i cili mund të ndodhë në përfundim të afatit të saj, apo në cdo kohë që njëra nga palët mund ta denoncojë, është kundërshtim me nenin 39 të Kushtetutës së

Shqipërisë, që ndalon absolutisht dëbimin kolektiv të të huajve. Në respekt të detyrimeve që rrjedhin nga kuadri i brendshëm rregullator, por edhe detyrimet që rrjedhin nga e drejta ndërkombëtare.

73. Republika e Shqipërisë duhet të kishte parashikuar mekanizma efektivë në këtë marrëveshje që i mundësonin kontroll efektiv të respektimit të të drejtave dhe lirive themelore përgjatë gjithë kohëzgjatjes së këtij Protokollit. Mungesa e mekanizmave të tillë, përveç aspekteve antikushtetuese të trajtuara më lart, e vendos atë në një pozitë aspak të favorshme sa i përket nivelit dhe standardeve të respektimit të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut në territorin e saj, cka krijon pasoja të drejtpërdrejta në imazhin e saj ndërkombëtar, ashtu si edhe në proceset ku Shqipëria është palë, ku më i rëndësishmi mbetet integrimi evropian i Shqipërisë.

V. KONKLUZIONE

74. Prandaj, duke pasur parasysh sa më sipër, në mbështetje të neneve 1, 2, 3, 4, 5, 15, 16, 17, 18, 24, 27, 28, 39, 40, 42, 47, 49, 57, 92, 116, 117, 121, 122 të Kushtetutës së Shqipërisë, jurisprudencës së Gjykatës Kushtetuese, neneve 1, 3, 5, 6, 9, 11, 13, 14 të Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut dhe nenin 2, të Protokollit shtesë, nenet 2 dhe 4, të Protokollit 4, jurisprudencës së Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut, përfundimisht kërkohet:

- (i) Deklarimin e papajtuësëm me Kushtetutën të Protokollit ndërmjet Qeverisë së Republikës Italiane dhe Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë, *“Për Forcimin e Bashkëpunimit në Fushën e Migracionit”*, dhe ndalimin e ratifikimit të tij nga Kuvendi.
- (ii) Pezullimin e procedurave për ratifikimin e Protokollit ndërmjet Qeverisë së Republikës Italiane dhe Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë, *“Për Forcimin e Bashkëpunimit në Fushën e Migracionit”*.

Me konsideratë,

DEPUTETËT