

VENDIM
Nr. 2, datë 29.1.2024

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:

Holta Zaçaj	kryetare;
Fiona Papajorgji	anëtare;
Elsa Toska	anëtare;
Sonila Bejtja	anëtare;
Sandër Beci	anëtar;
Ilir Toska	anëtar;
Genti Ibrahimi	anëtar;
Marjana Semini	anëtare;
Marsida Xhaferllari	anëtare,

me sekretare Belma Lleshi, në datat 18.1.2024, 24.1.2024 dhe 29.1.2024 mori në shqyrtim në seancë plenare mbi bazë të dokumenteve çështjen nr. 2 (NJ) 2023 të Regjistrit Themeltar, që u përket:

KËRKUES: Një grup prej 30 deputetësh të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë (jo më pak se një e pesta e deputetëve), përfaqësuar nga deputetët Gazment Bardhi, Lindita Metaliaj, Elda Hoti, Dhurata Çupi, Tomor Alizoti dhe avokat Marash Logu, me autorizim.

SUBJEKTE TË INTERESUARA:

Presidenti i Republikës së Shqipërisë, në mungesë.

Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, përfaqësuar nga sekretari i përgjithshëm.

Këshilli i Ministrave i Republikës së Shqipërisë, përfaqësuar nga sekretari i Përgjithshëm.

Avokati i Popullit, përfaqësuar nga komisioneri Ahmet Prençi, me autorizim. Avokati i Popullit, përfaqësuar nga Komisioneri Ahmet Prençi, me autorizim.

OBJEKTI: Deklarimi i papajtuashëm me Kushtetutën i 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.

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, 39, 40, 42, 47, 49, 57, 92, 116, 117, 121, 122, 131, 134 dhe 148 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë (*Kushtetuta*); nenet 1, 3, 5, 6, 9, 11, 13 dhe 14 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (*KEDNJ*), neni 2 i Protokollit nr. 1, si dhe nenet 2 dhe 4 të Protokollit nr. 4 të KEDNJ-së; nenet 2, 7, 8, 14 dhe 46 të Konventës së Vjenës, “Për të drejtën e traktateve” (*Konventa e Vjenës*); nenet 3, 4, 16, 17, 22, 26, 32, 35 dhe 36 të Konventës së Gjenevës, “Për statusin e refugjatit” të vitit 1951 (*Konventa e Gjenevës*); nenet 3, 4, 5, 6, 10 dhe 17 të ligjit nr. 43/2016, datë 21.4.2016, “Për marrëveshjet ndërkombëtare në Republikën e Shqipërisë” (*ligji nr. 43/2016*); nenet 2, 3, 5, 7, 8, 31, 46, 56, 99, 100, 102, 103, 114, 116, 117 dhe 143 të ligjit nr. 79/2021, datë 24.6.2021, “Për të huajt” (*ligji nr. 79/2021*); nenet 2, 3, 4, 11, 43, 45, 54 dhe 66 të ligjit nr. 10/2021, datë 1.2.2021, “Për azilin në Republikën e Shqipërisë” (*ligji nr. 10/2021*); nenet 52 dhe 52/a të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar (*ligji nr. 8577/2000*).

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatorin e çështjes Marsida Xhaferllari, mori në shqyrtim parashtimet me shkrim të grupit prej 30 deputetësh të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë (*kërkuesi*), që ka kërkuar

pranimin e kërkesës, prapësimet me shkrim të subjektit të interesuar, Kuvendit të Republikës së Shqipërisë (*Kuvendi*), i cili nuk ka mbajtur qëndrim për kërkesën me argumentin se marrëveshja nuk është ratifikuar ende, të subjektit të interesuar, Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë (*Këshilli i Ministrave*), i cili ka kërkuar rrëzimin e kërkesës, të subjektit të interesuar, Avokatit të Popullit, i cili ka vlerësuar se akti ka nevojë të qartësohet në përmbajtje, konstatoi mungesën e prapësimeve me shkrim të subjektit tjetër të interesuar, Presidentit të Republikës së Shqipërisë (*Presidenti*), si dhe diskutoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

Rrethanat e çështjes

1. Këshilli i Ministrave, mbështetur në nenin 100 të Kushtetutës dhe nenin 10 të ligjit nr. 43/2016, ka miratuar vendimin nr. 622, datë 6.11.2013, “Për miratimin, në parim, të Protokollit ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe Qeverisë së Republikës Italiane për forcimin e bashkëpunimit në fushën e migracionit” (*VKM nr. 622/2013*). Në të njëjtën datë, Protokollin ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe Qeverisë së Republikës Italiane për forcimin e bashkëpunimit në fushën e migracionit (*Protokollin për Migracionin*) është nënshkruar nga kryeministrat respektivë në Romë, Itali.

2. Protokollin për Migracionin ka për qëllim forcimin e bashkëpunimit dypalësh për menaxhimin e flukseve migratore nga vendet e treta në përputhje me të drejtën ndërkombëtare dhe atë evropiane (*neni 2*). Sipas tij, pala shqiptare i njeh palës italiane të drejtën e përdorimit të disa pronave të paluajtshme në pronësi të shtetit (zona), pa kundërshtpërblim, për të gjithë kohëzgjatjen e Protokollit për Migracionin (*neni 3*), i cili do të mbetet në fuqi për pesë vjet, me të drejtë rinovimi, në formë të heshtur, për një periudhë tjetër pesëvjeçare (*neni 13, pika 2*). Ndërsa, pala italiane në këto zona mund të krijojë struktura për pritjen e migrantëve, të cilët nuk kanë të drejtë hyrjeje dhe qëndrimi në shtetin italian dhe numri i tyre nuk mund të jetë më i lartë se 3 000 (tre mijë) veta. Këto struktura do të menaxhohen nga autoritetet italiane, sipas legjislacionit italian dhe evropian dhe mosmarrëveshjet që mund të lindin ndërmjet autoriteteve italiane dhe migrantëve që do të akomodohen në to, do t'i nënshtrohen ekskluzivisht juridiksionit italian (*neni 4, pika 2*).

3. Në datën 15.11.2023 Këshilli i Ministrave, mbështetur në nenin 100 të Kushtetutës dhe nenin 17 të ligjit nr. 43/2016, ka miratuar 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’”, me qëllim shqyrtimin dhe miratimin e projektligjit në Kuvend.

4. Projektligji për ratifikimin e Protokollit për Migracionin është depozituar në Kuvend në datën 17.11.2023, ndërsa në datat 5.12.2023 dhe 11.12.2023 është shqyrtuar nga tri komisione parlamentare: Komisioni për Sigurinë Kombëtare (komisioni përgjegjës), Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut (*Komisioni për Çështjet Ligjore*), si dhe Komisioni për Politikën e Jashtme (komisione për dhënie mendimi). Të tria komisionet parlamentare kanë vlerësuar se projektligji është në përputhje me Kushtetutën dhe legjislacionin në fuqi, duke e miratuar atë nën për nen dhe në tërësi. Me urdhrin nr. 68, datë 12.12.2023, Kryetarja e Kuvendit ka caktuar rendin e ditës së seancës plenare të datës 14.12.2023, ku, ndër të tjera, ka përfshirë për shqyrtim dhe miratim edhe projektligjin për ratifikimin e Protokollit për Migracionin.

5. Në datën 6.12.2023 kërkuesi i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese (*Gjykata*) me kërkesë sipas objektit. Po kështu, në datat 6.12.2023, 11.12.2023 dhe 13.12.2023, kërkuesi ka paraqitur tri shkresa për shqyrtimin me urgjencë të kërkesës për pezullimin e procedurave parlamentare të ratifikimit të Protokollit për Migracionin.

6. Kolegji i Gjykatës në datën 11.12.2023 ka vendosur kalimin e çështjes për shqyrtim paraprak në Mbledhjen e Gjyqtarëve, ndërsa kjo e fundit në datën 13.12.2023 ka vendosur kalimin e çështjes për shqyrtim në seancë plenare mbi bazë të dokumenteve. Kalimi i çështjes për shqyrtim në seancë

plenare ka pezulluar procedurën e ratifikimit në Kuvend bazuar në nenin 52, pika 3, të ligjit nr. 8577/2000.

7. Në datën 10.1.2024 kërkuesi ka paraqitur kërkesë me shkrim për shqyrtimin e çështjes në seancë plenare publike, me argumentet se: i. çështja paraqet interes të veçantë për publikun; ii. procedurat e konsultimit, negociimit dhe nënshkrimit të Protokollit për Migracionin nuk kanë qenë transparente; iii. Gjykata praktikën e shqyrtimit të çështjeve që vihen në lëvizje nga subjektet e pakushtëzuara, përfshi ato për marrëveshjet ndërkombëtare e ka zhvilluar në seancë plenare publike. Mbledhja e Gjyqtarëve, me vendimin e datës 11.1.2024, ka vendosur rrëzimin e kërkesës, me arsyetimin se argumentet e ngritura nga kërkuesi janë vlerësuar prej saj kur vendosi kalimin e çështjes për shqyrtim në seancë plenare mbi bazë të dokumenteve dhe se në kërkesë nuk identifikohet ndonjë rrethanë e re e patrajtuar nga Mbledhja e Gjyqtarëve, që bënte të nevojshëm ndryshimin e formës së gjykimit.

II

Pretendimet në Gjykatën Kushtetuese

8. **Kërkuesi**, në mënyrë të përmbledhur, ka parashtruar se Protokollit për Migracionin cenon:

8.1. *Procedurën e lidhjes së marrëveshjeve ndërkombëtare*, në aspektet e mëposhtme:

8.1.1. Presidenti nuk ka dhënë *autorizimin për pajisjen me plotfuqi për negociimin dhe nënshkrimin e* Protokollit për Migracionin, në kundërshtim me nenet 4, 7 dhe 92, shkronja “ë”, të Kushtetutës, në kushtet kur marrëveshja përfshihet në kategorinë e akteve ndërkombëtare që parashikohen nga neni 121, pika 1, shkronjat “a” dhe “b”, të Kushtetutës. Protokollit për Migracionin është marrëveshje ndërkombëtare e ratifikueshme me ligj, që duhet të lidhet në emër të Republikës së Shqipërisë dhe trajton elemente që kanë të bëjnë me territorin, si dhe me të drejtat dhe liritë e njeriut. Protokollit për Migracionin jo vetëm i jep në përdorim territorin autoriteteve italiane, por u jep atyre edhe të drejtën të sillen njësoj sikur t’i përkiste shtetit italian. Po ashtu, ai ka të bëjë me të drejtën thelbësore të mbrojtjes ndërkombëtare e të drejta të tjera që ajo ngërthen në vetvete. Kryeministri ose ministri për Evropën dhe Punët e Jashtme (*ministri për Punët e Jashtme*) nuk rezultojnë të ketë kërkuar autorizim nga Presidenti as për negociimin, as për nënshkrimin. Mbështetur në Konventën e Vjenës marrëveshjet e nënshkruara nga persona të paautorizuar nuk kanë pasoja ligjore.

8.1.2. Vendimi për *miratimin në parim nuk ka marrë fuqi juridike* në kuptim të nenit 117, pika 1, të Kushtetutës, pasi nuk rezultojnë të jetë botuar në Fletoren Zyrtare. Miratimi në parim është bërë nga Këshilli i Ministrave me vendimin e datës 6.11.2023, në të njëjtën ditë që edhe është nënshkruar, ndërsa është botuar vetëm në faqen zyrtare të këtij institucioni në datën 7.11.2023, çka bie në kundërshtim me nenin 10 të ligjit nr. 43/2016 dhe kjo ka sjellë edhe mungesën e transparencës së procedurave për lidhjen e tij.

8.1.3. Këshilli i Ministrave nuk ka bërë përpjekje për t’u *konsultuar ose bashkëpunuar* me Zyrën e Komisionerit të Lartë të Organizatës së Kombeve të Bashkuara, sipas përcaktimit të nenit 35 të Konventës së Gjenevës, autoriteti i së cilës është i padiskutueshëm për shkak të ekspertizës së akumuluar dhe përvojës së gjatë në bashkëpunimin me të gjitha qeveritë e botës. Kjo do të garantonte që përmbajtja e Protokollit për Migracionin të ishte plotësisht në përputhje me standardet ndërkombëtare.

8.2. *Të drejtat dhe liritë themelore të të huajve*, në aspektet e mëposhtme:

8.2.1. *Të drejtat e garantuara nga neni 16, pika 1, i Kushtetutës në raport me nenet 24, 38, 47, 49 dhe 57 të saj*. Individët që vijnë në kuadër të Protokollit për Migracionin përjashtohen nga çdo lloj e drejte që gëzojnë të huajt në vendin tonë. Ata nuk kanë të drejtë të dalin jashtë zonave të qëndrimit, për rrjedhojë nuk kanë të drejtë të lëvizin lirisht, të arsimohen, të fitojnë jetesën me punë të ligjshme, të zgjedhin vendbanimin, të tubohen paqësisht apo të organizohen, si dhe të ushtrojnë ritet fetare në vendet e kultit.

8.2.2. *Liria personale e lëvizjes dhe e drejta për proces të rregullt ligjor*, të garantuara nga nenet 27 dhe 42 të Kushtetutës. Të huajt që hyjnë në territorin shqiptar, në kuadër të Protokollit për Migracionin, mbahen të mbyllur në qendrat e pritjes gjatë gjithë kohëzgjatjes së procedurës së vlerësimit të kërkesave të tyre për mbrojtje ndërkombëtare. Masa e ndalimit aplikohet për këta shtetas pa iu nënshtruar një vlerësimi individual të rastit, për një kohë të pacaktuar dhe pa autorizimin e ndonjë autoriteti gjyqësor. Protokoli për Migracionin nuk parashikon asnjë *mjet efektiv*, në kuptim të nenit 13 të KEDNJ-së, për t'u ankuar ose të drejtën për akses në gjykatë, megjithëse këta shtetas nuk ndodhen në rastet e hyrjes së paligjshme apo të paautorizuar, sipas parashikimeve të nenit 7 të ligjit nr. 79/2021, gjë e cila sjell shkelje të rëndë të Kushtetutës.

8.2.3. *E drejta për mbrojtje ndërkombëtare*, në shkelje të nenit 40 të Kushtetutës, pasi Protokoli për Migracionin nuk u njeh asnjë të drejtë migrantëve për t'u drejtuar autoriteteve shqiptare dhe për të kërkuar prej këtyre të fundit këtë mbrojtje. Ai ka përcaktuar qartazi se në rast largimi nga qendrat, migrantët rikthehen po aty dhe pas përfundimit të shqyrtimit të kërkesave të tyre ose në përfundim të afatit të marrëveshjes, ata duhet të largohen menjëherë nga territori shqiptar. Përveçse është antikushtetuese, kjo është edhe e papranueshme, pasi shteti shqiptar shpërfaqet si një vend i frikshëm për të hequr dorë nga migracioni në Evropë.

8.2.4. *Parimi i barazisë përpara ligjit*, pasi individët e huaj që hyjnë në territorin shqiptar në kuadër të Protokollit për Migracionin gëzojnë më pak të drejta se të huajt e tjerë në territorin shqiptar. Në ndryshim nga të huajt e tjerë, sipas Protokollit për Migracionin, migrantëve të tij, përveç kujdesit shëndetësor, u mohohet e drejta e lëvizjes, liria e ushtrimit të riteve fetare, liria e tubimit dhe organizimit, e drejta për arsimim, e drejta për punë, akses në gjykatë etj. Megjithëse gjenden në territorin e shtetit shqiptar, ata trajtohen si të burgosur, duke u mbajtur të mbyllur në qendra pa ndonjë afat të mirëpërcaktuar, pa ndonjë vlerësim gjyqësor dhe pa pasur të drejtë t'u drejtohen gjykatave për të kundërshtuar këtë masë. Pra, është e qartë se trajtimi i shtetasve të huaj në kuadër të Protokollit për Migracionin nuk përfshin disa të drejta dhe liri që Republika e Shqipërisë u garanton azilkërkuesve që ndodhen në territorin e saj, çka përbën një qasje diskriminuese.

8.2.5. *Ndalimi i dëbimit kolektiv*, i garantuar nga neni 39 i Kushtetutës, pasi ky akt nuk parashikon asnjë garanci se si do të respektohet parimi i moskthimit ose mosdëbimi kolektiv i të huajve. Në rastin e përfundimit të afatit të Protokollit për Migracionin është e paqartë se ku shkojnë këta shtetas dhe Shqipëria nuk mund të përjashtohet nga përgjegjësia duke përdorur si justifikim parashikimet e këtij Protokoli. Mungesa e mekanizmave për të siguruar mbrojtjen nga dëbimi kolektiv dhe kthimi në kufijtë e territoreve ku atyre u rrezikohet jeta, siguria dhe liria, e vendos Shqipërinë në rolin e bashkëpunëtorit në shkeljen e neneve 3 dhe 4 të KEDNJ-së, si dhe të nenit 33 të Konventës së Gjenevës.

9. **Subjekti i interesuar, Presidenti**, nuk ka paraqitur prapësime me shkrim, edhe pse është njoftuar rregullisht nga Gjykata.

10. **Subjekti i interesuar, Kuvendi**, në mënyrë të përmbledhur, ka prapësuar si vijon:

10.1. *Në aspektin procedural* projektligji për ratifikimin e Protokollit për Migracionin së bashku me relacionin përkatës është në përputhje me kërkesat e pikës 2 të nenit 68 të Rregullores së Kuvendit. Pas shqyrtimit nga tri komisione parlamentare, procedura parlamentare është pezulluar për shkak të kalimit të çështjes për shqyrtim në seancë plenare nga Gjykata. Kuvendi mbetet në pritje të vendimit përfundimtar të Gjykatës për vazhdimin ose jo të procedurës së ratifikimit.

10.2. *Në lidhje me themelin* nuk mund të paraqiten argumente përderisa ligji për ratifikimin nuk është miratuar në seancë plenare.

11. **Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave**, në mënyrë të përmbledhur, ka prapësuar se Protokoli për Migracionin nuk cenon:

11.1. *Procedurën e negocimit dhe nënshkrimit* për arsyet e mëposhtme:

11.1.1. Pretendimi për *mungesën e autorizimit për lëshimin e plotfuqisë nga Presidenti për negocimin dhe nënshkrimin e Protokollit* është i pabazuar, pasi Protokoli për Migracionin nuk ka të bëjë me çështje që lidhen me territorin dhe sovranitetin mbi të, as me personat që kërkojnë mbrojtjen e të drejtave të parashikuara nga Kushtetuta, sipas nenit 121, pika 1, shkronjat “a” dhe “b”, të saj. Protokoli për Migracionin është marrëveshje ndërkombëtare e lidhur në kuadër të pikës 2 të nenit 121 të

Kushtetutës dhe nenit 16 të ligjit nr. 43/2016. Ai kalon në administrim të autoriteteve italiane pasuri shtetërore që administrohen nga Këshilli i Ministrave. Vlerësimi për kalimin ose jo të procedurave të ratifikimit me ligj është në tagrin e Kuvendit, parë edhe në kontekstin politik që ky institucion reflekton. Për këto arsye, Protokollin për Migracionin është nënshkruar në emër të Këshillit të Ministrave nga Kryeministri, ligjërishi i autorizuar, dhe grupi negociator ka marrë plotfuqitë e lëshuara nga ministri për Punët e Jashtme, sipas autorizimit të Kryeministrit. Autorizimi për nënshkrimin dhe negocimin e këtij Protokollin nga Këshilli i Ministrave buron nga Traktati i Miqësisë dhe Bashkëpunimit ndërmjet Republikës Italiane dhe Republikës së Shqipërisë i vitit 1995 (*Traktati i Miqësisë*).

11.1.2. Pretendimi për *mosbotimin e VKM-së nr. 622/2023 në Fletoren Zyrtare dhe mungesën e transparencës* nuk qëndron, pasi ai është akt me karakter individual dhe si i tillë, sipas ligjit, nuk është i detyrueshëm për botim. Në Fletore Zyrtare botohet vendimi i Këshillit të Ministrave për miratimin pas nënshkrimit të marrëveshjeve ndërkombëtare që nuk ratifikohen. Nga ana tjetër, ky akt është lidhur mbi bazën e negociatave të zhvilluara në rrugë diplomatike dhe korrespondenca, në këto raste, mbulohet nga sekretet shtetëror dhe nuk mund të bëhet publike.

11.2. *Të drejtat themelore të të huajve* për arsyet e mëposhtme:

11.2.1. Migrantët që strehohen në qendrën e pritjes nuk konsiderohen subjekte të legjislacionit shqiptar për të huajt (ligji nr. 79/2021) dhe as të atij për azilin (ligji nr. 10/2021). Ata i nënshtrohen legjislacionit italian dhe në zonat që u jepen në përdorim autoriteteve italiane zbatohet juridiksioni italian. Qëllimi i migrantëve është strehimi në shtetin italian dhe kërkesën për mbrojtje e adresojnë pranë autoriteteve italiane, ndaj në rast refuzimi të kërkesës nga autoritetet italiane ata nuk pengohen nga dispozitat e Protokollit për Migracionin në shprehjen e vullnetit për të paraqitur kërkesë pranë autoriteteve shqiptare për mbrojtje dhe azil në Shqipëri. Në këtë rast të fundit gjen zbatim legjislacioni shqiptar.

11.2.2. Pretendimi për *cenimin e lirisë personale dhe të së drejtës për proces të rregullt ligjor* nuk qëndron. Kufizimi i lirisë është vendosur bazuar në dispozitat ligjore dhe standardet ndërkombëtare, pra jo në mënyrë të padrejtë. Kufizimi i lirisë në qendrat e pritjes synon të sigurojë rendin dhe sigurinë, si dhe zgjat vetëm gjatë kohës së procedurave të vlerësimit të kërkesave për azil. Protokollin për Migracionin parashikon se të huajt kanë akses në kujdesin shëndetësor dhe mbrojtje juridike gjatë kohës së qëndrimit në qendrat e pritjes. Sipas Protokollit për Migracionin, migrantët kanë mundësinë e asistencës së shërbimeve juridike të specializuara, si dhe të aksesit në gjykatë.

11.2.3. Pretendimi për *cenimin e së drejtës për mbrojtje ndërkombëtare* është i pabazuar, duke qenë se ligji shqiptar dhe Protokollin për Migracionin kanë fusha të ndryshme zbatimi dhe qëllime të ndryshme, për rrjedhojë nuk ka konflikt ndërmjet tyre. Ligji shqiptar vepron në fushat përkatëse të caktuara në të, ndërsa Protokollin për Migracionin zbatohet për çështje të veçanta të rregulluara në të, përfshirë përdorimin e zonave dhe menaxhimin e flukseve migratore. Refugjatët dhe azilkërkuesit mbrohen nga ligji ndërkombëtar për të drejtat e njeriut dhe kjo fushë e ligjit zbatohet për të gjithë migrantët që rregullon Protokollin për Migracionin.

11.2.4. Pretendimi për *cenimin e parimit të barazisë përpara ligjit* nuk qëndron, pasi nëse migrantëve u refuzohet kërkesa për azil nga autoritetet italiane, ata kanë të drejtë, njësoj si çdo individ tjetër, të paraqesin kërkesë për mbrojtje pranë autoriteteve shqiptare dhe në këtë rast ata trajtohen prej këtyre të fundit pa asnjë diskriminim.

11.2.5. Pretendimi për mungesën e garancive në respektimin e *parimit të moskthimit dhe mosnënshkrimit të dëbimit kolektiv* mbetet i ngritur apriori, mbi paragjykime dhe pa bazë reference kushtetuese, ligjore ose faktike. Protokollin për Migracionin nuk parashikon dëbim kolektiv të migrantëve. Afati i qëndrimit të tyre në territorin e Republikës së Shqipërisë nuk mund të jetë më i gjatë sesa periudha maksimale e lejuar nga legjislacioni përkatës italian. Autoritetet italiane në përfundim të procedurave të kryera në përputhje me legjislacionin italian kryejnë largimin e migrantëve nga territori shqiptar. Në rast mosrespektimi të detyrimeve nga pala italiane, pala shqiptare ka të drejtën e denoncimit dhe zgjidhjes së Protokollit për Migracionin në mënyrë të njëanshme, sipas parashikimeve të tij.

12. **Subjekti i interesuar, Avokati i Popullit**, në mënyrë të përmbledhur, ka parashtruar se Protokollin për Migracionin cenon:

12.1. *Procedurën e negociimit dhe nënshkrimit* të parashikuar nga neni 121, pika 1, shkronjat “a” dhe “b”, të Kushtetutës dhe nenet 5 dhe 6 të ligjit nr. 43/2016, për sa i takon kompetencës dhe autorizimit për lëshimin e plotfuqive për nënshkrimin e tij, të cilat i përkasin Presidentit.

12.2. *Të drejtat e migrantëve*, pasi qëndrimi i mbyllur brenda një zone shkel standardet e garantuara nga nenet 4, pika 1, 27 dhe 42, pika 2, të Kushtetutës, si dhe nenet 5 dhe 6 të KEDNJ-së. Shteti shqiptar nuk mund të justifikojë shkeljen e standardeve të KEDNJ-së me deklarin se qendra është nën juridiksionin e shtetit të huaj. Territori ku zbatohet legjislacioni italian nuk ka statusin e ekstraterritorialitetit.

12.3. *Parimin e sigurisë juridike*, pasi dispozitat dhe anekset bashkëlidhur Protokollit për Migracionin kanë paqartësi. Parashikimet nuk janë të detajuara, duke e bërë pozitën e migrantëve që rregullon Protokollin për Migracionin në thelb vulnerabil dhe të pambrojtur qartësisht. Protokollin për Migracionin shfaq paqartësi dhe nuk ofron garanci për sa u takon aspektet e lidhura me:

12.3.1. *Statusin e migrantëve* nga hyrja deri në mbërritjen e tyre në zonën e qëndrimit, në kushtet kur ata nuk janë turistë, vizitorë, të punësuar dhe as migrantë të parregullt në vendin tonë.

12.3.2. *Trajtimin e migrantëve* të cilëve u refuzohet kërkesa për azil ose kur nuk pranohen në vendin e tyre të origjinës dhe kërkojnë mbrojtje nga shteti shqiptar. Për rrjedhojë, Protokollin për Migracionin duhet të parashikojë një klauzolë për këtë çështje.

12.3.3. *Trajtimin e diferencuar të migrantëve*, pasi kërkesa për azil ndryshon statusin e migrantit të paligjshëm në azilkërkues dhe këtij të fundit nuk mund t'i privohet liria, e drejta e lëvizjes, punësimi, arsimimi etj.

12.3.4. *Të drejtën për të pasur akses në një proces të rregullt ligjor*, veçanërisht në marrëdhënie me avokatin, garantimin e takimeve të vazhdueshme, fshehtësinë e komunikimit, informacionin e kuptueshëm, pavarësinë dhe objektivitetin në shqyrtimin e kërkesave, si dhe të drejtën për t'iu drejtuar institucioneve kombëtare të të drejtave të njeriut në Shqipëri dhe Itali, përfshirë edhe Mekanizmin Kombëtar për Parandalimin e Torturës, Trajtimin Çnjerëzor e Degradues të të dy shteteve respektive.

12.3.5. *Mbikëqyrjen e procedurës administrative* që zhvillohet ndaj personave që strehohen në qendër, në kushtet kur kjo e fundit ka pothuajse tiparet e burgut.

12.3.6. *Trajtimin dhe llojin e shërbimeve* që ofrohen për çdo kategori të migrantëve, pasi nuk specifikohen gjinitë, grupet dhe mosha e tyre, përfshirë shërbimet me rëndësi për mbrojtjen e fëmijëve dhe interesit më të lartë të tyre.

12.3.7. *Përballimin e kostove*, pasi shuma e planifikuar në aneksin 2 të Protokollit për Migracionin nuk është e qartë nëse është e mjaftueshme për të gjitha shërbimet e kryera nga pala shqiptare për vitin e parë dhe për aspektet financiare në vitet në vazhdim.

12.3.8. *Përgjegjësinë e personelit italian* për veprimet e kryera prej tyre ndaj shtetasve të huaj që ndodhen në territorin shqiptar apo për veprimet e tyre ndaj shtetasve shqiptarë që përbëjnë kundërvajtje administrative. Po kështu, ka paqartësi edhe për *statusin e personelit shqiptar* që punësohet në këto qendra dhe zgjidhjen e mosmarrëveshjeve eventuale që mund të lindin.

III

Vlerësimi i Gjykatës Kushtetuese

A. Për juridiksionin

13. Neni 131, pika 1, shkronja “b”, i Kushtetutës parashikon se Gjykata vendos për pajtueshmërinë e marrëveshjeve ndërkombëtare me Kushtetutën para ratifikimit të tyre. Gjykata ka pohuar se në juridiksionin e saj përfshihet vetëm kontrolli paraprak i kushtetutshmërisë së marrëveshjeve ndërkombëtare përpara ratifikimit me ligj nga Kuvendi, kontroll që kryhet sipas nenit 121 të Kushtetutës, në përputhje me të drejtën e brendshme shqiptare (*shih vendimet nr. 36, datë 16.6.2023; nr. 15, datë 15.4.2010, të Gjykatës Kushtetuese*).

14. Gjykata çmon se për sa kohë që Protokollin për Migracionin, si marrëveshje ndërkombëtare e lidhur ndërmjet qeverive të dy vendeve, asaj italiane dhe shqiptare, nuk është ratifikuar me ligj nga Kuvendi, pra nuk është bërë ende pjesë e rendit të brendshëm juridik, kontrolli i pajtueshmërisë së tij me Kushtetutën bën pjesë në juridiksionin kushtetues në kuptim të nenit 131, pika 1, shkronja “b”, të Kushtetutës.

B. Për legjitimimin e kërkesës

15. Çështja e legjitimitetit (*locus standi*) përbën një ndër aspektet kryesore që lidhet me nisjen e një procesi kushtetues. Në jurisprudencën kushtetuese që lidhet me kontrollin abstrakt të ligjeve dhe akteve normative, është pohuar se grupi prej jo më pak se një e pesta e deputetëve ka të drejtë të vërë në lëvizje Gjykatën pa u kushtëzuar me një interes të veçantë (*shih vendimin nr. 15, datë 15.4.2010, të Gjykatës Kushtetuese*). Në rastet e kontrollit abstrakt, interesi publik i këtyre funksionarëve publikë është i prezumuar, pasi interesi që kërkohet të mbrohet lidhet me respektimin e parimeve kushtetuese dhe me funksionimin e rregullt të shtetit të së drejtës. Mbrojtja e sistemit normativ dhe parimeve shtetformuese, ndër të tjera, si konstitucionalizmi, shteti i së drejtës, demokracia, dinjiteti njerëzor, barazia sociale, të shpalosura në Kushtetutë, nuk është e kushtëzuar nga një interes subjektiv konkret. Në këtë kuptim, qëllimi i kontrollit të kushtetutshmërisë së akteve është njëkohësisht edhe parandalimi i pasojave negative që mund të vijnë nga zbatimi i tyre (*shih vendimet nr. 35, datë 15.6.2023; nr. 2, datë 18.1.2017, të Gjykatës Kushtetuese*).

16. Në çështjen konkrete, kërkesa është paraqitur nga një grup prej 30 deputetësh të Kuvendit, që ka parashtruar se legjitimohet *ratione personae*, pasi bën pjesë në kategorinë e subjekteve të pakushtëzuara që mund të vënë në lëvizje gjykimin kushtetues, në zbatim të nenit 134, pika 1 shkronja “c”, të Kushtetutës dhe nenit 52, pika 2, të ligjit nr. 8577/2000. Subjektet e interesuara nuk kanë ngritur ndonjë kundërshtim për legjitimimin e kërkesës.

17. Gjykata, duke mbajtur në konsideratë se marrëveshjet ndërkombëtare që ratifikohen me ligj, sipas neneve 116, pika 1, shkronja “b” dhe 122, pika 1, të Kushtetutës, bëhen pjesë e rendit të brendshëm juridik, vlerëson se jurisprudenca e saj për legjitimimin e pakushtëzuar të grupit të deputetëve për ligjet dhe aktet normative është e zbatueshme edhe për kontrollin abstrakt të marrëveshjeve ndërkombëtare. Në vijim, Gjykata vëren se grupi i deputetëve kërkuar përmbush numrin prej jo më pak se një e pesta e deputetëve të Kuvendit, të kërkuar nga neni 134, pika 1, shkronja “c”, i Kushtetutës. Në objektin e kërkesës kërkohet kontrolli abstrakt i një marrëveshjeje ndërkombëtare përpara ratifikimit të saj në përputhje me kriterin e nenit 131, pika 1, shkronja “b”, të Kushtetutës, ndërsa në përmbajtje janë ngritur pretendime për cenimin e parimeve dhe standardeve kushtetuese që kanë të bëjnë me procedurën e lidhjes së marrëveshjeve ndërkombëtare dhe të drejtave të njeriut. Në analizë tërësore të këtyre treguesve Gjykata çmon se kërkuar legjitimohet për të vënë në lëvizje këtë gjykim kushtetues.

C. Për themelin e pretendimeve

18. Kërkuar ka kundërshtuar Protokollin për Migracionin, duke parashtruar dy grupe pretendimesh: i. me natyrë procedurale, që lidhen me mungesën e autorizimit nga Presidenti për dhënien e plotfuqisë për negociimin dhe nënshkrimin e tij nga përfaqësuesit e palës shqiptare; ii. me natyrë substanciale, që lidhen me përmbajtjen e tij për sa i takon mbrojtjes së të drejtave dhe lirive të të huajve (migrantëve) ndaj të cilëve gjen zbatim.

19. Gjykata, për të pasur prova më të plota për gjykimin e çështjes dhe për të arritur në përfundime objektive, ka kërkuar nga Këshilli i Ministrave vënien në dispozicion të disa akteve, shkak për të cilin vendosi shtyrjen dy herë të seancës gjyqësore. Konkretisht, Gjykata kërkoi paraqitjen e akteve dhe korrespondencës shkresore (shkresa dhe nota verbale), çdo dokument dhe akt tjetër të administruar gjatë procesit të propozimit, negociimit, miratimit në parim dhe nënshkrimit të Protokollit për Migracionin, tekstin në gjuhën shqipe të Traktatit të Miqësisë, si dhe praktikën e plotë dokumentare të bisedimeve dhe punimeve që kanë paraprirë nënshkrimin e këtij traktati, përfshirë edhe relacionin shoqërues të tij. Dokumentet e kërkuara u paraqitën nga Këshilli i Ministrave dhe pasi iu komunikuan rregullisht të gjitha palëve në gjykim, iu nënshtruan shqyrtimit nga Gjykata.

20. Nga shqyrtimi në tërësi i akteve, Gjykata vëren se procesi i hartimit të Protokollit për Migracionin deri në nënshkrimin e tij ka zgjatur rreth 5 muaj. Konkretisht, me notën verbale të datës 23.5.2023, ambasadori i Republikës së Italisë në Shqipëri i ka bërë të ditur sekretarit të përgjithshëm të Këshillit të Ministrave nisjen e veprimeve për një marrëveshje të mundshme ndërmjet Italisë dhe Shqipërisë në fushën e migracionit të paligjshëm. Në datën 21.8.2023 pala italiane, nëpërmjet notës verbale të ambasadorit, ka përcjellë draftin e marrëveshjes, ndërsa në datën 6.10.2023 ka përcjellë një variant të ripunuar të këtij drafti. Me urdhrin nr. 99, datë 25.8.2023 të Kryeministrit është ngritur grupi ndërinstitucional i punës me përfaqësues të institucioneve shqiptare për negociimin me palën italiane të projekt marrëveshjes. Grupi i punës kryesohej nga zëvendësministri i Mbrojtjes dhe ka pasur në përbërje përfaqësues nga institucione në nivel ministrie: drejtësia, punët e jashtme, financa dhe ekonomia, e brendshmjia, mbrojtja, si dhe Policia e Shtetit dhe Shtabi i Përgjithshëm i Forcave të Armatosura. Në datat 13.9.2023 dhe 13.10.2023, me autorizim të Kryeministrit, është kërkuar lëshimi i plotfuqisë nga Ministria për Punët e Jashtme për anëtarët e grupit negociator. Në datat 25.9.2023 dhe 13.10.2023 ministri për Punët e Jashtme ka lëshuar plotfuqitë për negociimin e projekt marrëveshjes. Në datat 17 dhe 18.10.2023 janë zhvilluar bisedime në nivel teknik për përmbajtjen e projekt marrëveshjes. Me shkresën e datës 3.11.2023, Ministria e Mbrojtjes i ka bërë të ditur ambasadës italiane dy zonat e identifikuara për t'i përdorur sipas marrëveshjes. Në të njëjtën datë ambasada italiane ka përcjellë me notë verbale tekstin përfundimtar të Protokollit për Migracionin së bashku me dy anekset e tij. Po kështu, në të njëjtën datë Ministria e Mbrojtjes ka kërkuar mendim nga institucionet e linjës për projektvendimin për miratimin në parim të Protokollit për Migracionin, të cilat, po brenda ditës, kanë dhënë përgjigje pozitive duke u shprehur parimisht dakord. Në vijim, në datën 6.11.2023 Këshilli i Ministrave, bazuar në nenin 100 të Kushtetutës dhe nenin 10 të ligjit nr. 43/2016, ka miratuar në parim Protokollin për Migracionin, i cili, në të njëjtën ditë, është nënshkruar nga kryeministrat e dy shteteve.

21. Në jurisprudencën kushtetuese është pohuar se vlerësimi i pajtueshmërisë së marrëveshjeve ndërkombëtare me Kushtetutën bazohet në: i. të drejtën e brendshme dhe konkretisht dispozitat e Kushtetutës, si akti më i lartë normativ në vend; ii. aktet ndërkombëtare, aktet e tjera dhe parimet e gjithëpranuara të së drejtës ndërkombëtare, si dhe praktikën e gjykatave të tjera në çështje të përafërta apo të ngjashme me çështjen objekt shqyrtimi; iii. faktin se marrëdhëniet me jashtë janë jo vetëm çështje të rendit të brendshëm kushtetues të një vendi, por edhe të së drejtës ndërkombëtare, për aq sa shteti merr përsipër të drejta dhe detyrime, e cila ka dy anë: formimin e vullnetit dhe shprehjen e tij. Vlerësimi i nevojës ose interesit për lidhjen e një marrëveshjeje ndërkombëtare është një akt politik dhe çështja nëse ky akt politik është në përputhje me kuadrin e brendshëm normativ kushtetues dhe me interesat shtetërorë në tërësi është e natyrës juridike; iv. parimet themelore kushtetuese në kushtet kur marrëdhëniet me jashtë kanë natyrë komplekse dhe mbartin në vetvete rrezikun e ndërhyrjes në çështje që prekin jo vetëm interesat politike të brendshëm, por edhe ato në marrëdhënie me vende të tjera ose organizata ndërkombëtare ku shteti konkret është palë; v. respektimin e parimit të shtetit të së drejtës, i cili merr përparësi ndaj një mundësie për të rënë ndesh me rregullat e përgjithshme të së drejtës ndërkombëtare (*shih vendimin nr. 15, datë 15.4.2010, të Gjykatës Kushtetuese*).

22. Nën këndvështrimin e standardeve kushtetuese të mësipërme, Gjykata do t'i analizojë pretendimet me natyrë procedurale të kërkuarit duke verifikuar fillimisht nëse Protokollin për Migracionin ka natyrë të tillë që bënte të nevojshme pasjen e autorizimit nga Presidenti apo nëse autorizimi i dhënë nga Kryeministri për lëshimin e plotfuqisë për grupin negociator dhe nënshkrimi prej vetë atij përmbushin kërkesat kushtetuese për negociimin dhe nënshkrimin e këtij akti. Me fjalë të tjera, Gjykata do të analizojë nëse Protokollin për Migracionin ka të bëjë me territorin dhe/ose të drejtat e njeriut, sipas nenit 121, pika 1, shkronjat “a” dhe “b”, të Kushtetutës, për t'i dhënë në këtë mënyrë, më pas, përgjigje edhe pretendimeve me natyrë substanciale që lidhen me cenimin e të drejtave dhe lirive themelore të të huajve, të garantuara nga Kushtetuta dhe e drejta ndërkombëtare e detyrueshme për zbatim nga Republika e Shqipërisë.

C.1. Për cenimin e procedurave të negociimit dhe nënshkrimit të Protokollit për Migracionin

23. Kërkuesi ka pretenduar se Protokollin për Migracionin është marrëveshje ndërkombëtare që ka të bëjë, nga njëra anë, me territorin, ndërsa, nga ana tjetër, me të drejtat e njeriut. Për këto arsye, sipas kërkuesit, Protokollin për Migracionin përfshihet në kategorinë e marrëveshjeve ndërkombëtare të nenit 121, pika 1, shkronjat “a” dhe “b”, të Kushtetutës, që ratifikohen detyrimisht me ligj dhe që lidhen me plotfuqi të autorizuar nga Presidenti. Kryeministri ose ministri për Punët e Jashtme nuk rezultoi ta ketë kërkuar këtë autorizim, ndaj, sipas kërkuesit, lidhja e Protokollit për Migracionin bie ndesh me nenet 4, 7 dhe 92, shkronja “ë”, të Kushtetutës. Në të njëjtën linjë është shprehur edhe subjekti i interesuar, Avokati i Popullit, sipas të cilit në lidhjen e Protokollit për Migracionin nuk janë respektuar kërkesat kushtetuese të parashikuara nga neni 121, pika 1, shkronjat “a” dhe “b”, i Kushtetutës dhe nenet 5 dhe 6 të ligjit nr. 43/2016, për sa i takon kompetencës dhe autorizimit për nënshkrimin e tij, që i përket Presidentit.

24. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka prapësuar se nuk ka pasur nevojë për autorizimin e Presidentit, pasi Protokollin për Migracionin nuk është nënshkruar në emër të Republikës së Shqipërisë. Sipas këtij subjekti, kjo marrëveshje ndërkombëtare kategorizohet në kuadër të pikës 2 të nenit 121 të Kushtetutës, sepse nuk ka të bëjë me çështje që lidhen me territorin dhe as me personat që kërkojnë mbrojtjen e të drejtave që parashikon Kushtetuta. Ndërsa subjekti i interesuar, Kuvendi, është shprehur se projektligji për ratifikimin e Protokollit për Migracionin është shqyrtuar në tri komisione parlamentare, të cilat kanë vlerësuar se ai është në përputhje me Kushtetutën dhe legjislacionin në fuqi, ndaj e kanë miratuar atë nen për nen dhe në tërësi.

25. Kushtetuta, në nenin 121, pika 1, ka parashikuar se ratifikimi dhe denoncimi i marrëveshjeve ndërkombëtare nga Republika e Shqipërisë bëhet me ligj, në rastet kur ato kanë të bëjnë, ndër të tjera, me territorin (*shkronja “a”*) dhe të drejtat dhe liritë e njeriut, si dhe me detyrimet e shtetasve, siç parashikohen në Kushtetutë (*shkronja “b”*). Në vijim, pika 2 e kësaj dispozite i ka rezervuar të drejtën Kuvendit që, me shumicën e të gjithë anëtarëve, të ratifikojë edhe marrëveshje të tjera ndërkombëtare që nuk parashikohen në paragrafin 1 të këtij neni. Ndërsa sipas pikës 3 të nenit 121, Kryeministri e njofton Kuvendin sa herë që Këshilli i Ministrave nënshkruan një marrëveshje ndërkombëtare që nuk ratifikohet me ligj. Në pikën 4 të të njëjtit nen përcaktohet se parimet dhe procedurat për ratifikimin e marrëveshjeve ndërkombëtare parashikohen me ligj.

26. Në nivel ndërkombëtar rregullat për lidhjen e traktateve/marrëveshjeve dy ose shumëpalëshe janë të normuara në Konventën e Vjenës, e cila në nenin 2 ka përcaktuar se togfjalëshi “*fuqi të plotë*” nënkupton një dokument 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 (*shkronja “c”*).

27. Në bazë të parashikimeve kushtetuese dhe konventore është miratuar ligji nr. 43/2016, i cili ka përcaktuar parimet dhe procedurat për ratifikimin e marrëveshjeve ndërkombëtare dypalëshe dhe shumëpalëshe, të lidhura në formë të shkruar, sipas së drejtës ndërkombëtare publike, pavarësisht nga emërtimi i tyre, ndërmjet institucioneve shtetërore të Republikës së Shqipërisë dhe institucioneve të shteteve të tjera ose organizatave ndërkombëtare.

28. Nisur nga sa më lart, Gjykata, duke mbajtur në konsideratë pretendimet dhe prapësimet e palëve, do të analizojë pretendimet procedurale për kushtetutshmërinë e Protokollit për Migracionin në tri aspekte: i. nëse ai përbën marrëveshje ndërkombëtare që ka të bëjë me territorin e shtetit shqiptar, në kuptim të shkronjës “a” të pikës 1 të nenit 121 të Kushtetutës; ii. nëse ai përbën marrëveshje ndërkombëtare që ka të bëjë me të drejtat dhe liritë themelore të njeriut në kuptim të shkronjës “b” të pikës 1 të nenit 121 të Kushtetutës; për rrjedhojë iii. nëse autorizimi i dhënë nga Kryeministri për lëshimin e plotfuqisë për grupin negociator dhe nënshkrimi prej vetë atij përmbushin kërkesat kushtetuese për negociimin dhe nënshkrimin e këtij akti.

C.1.1. Për marrëveshjet ndërkombëtare që kanë të bëjnë me territorin

29. Kërkuesi ka pretenduar se Protokollin për Migracionin është marrëveshje ndërkombëtare që ka të bëjë me territorin, sepse ka përcaktuar rregulla me të cilat një pjesë e territorit shqiptar i jepet në përdorim shtetit italian, ku ky i fundit do të ushtrojë juridiksion ekskluziv dhe do të silllet sikur t’i përkiste atij.

30. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka prapësuar se Protokollin për Migracionin nuk ka të bëjë me territorin dhe sovranitetin mbi të, por vetëm me kalimin në administrim të një pasurie shtetërore në favor të autoriteteve italiane, gjë e cila nuk e bën atë kalim të sovranitetit shtetëror. Sipas këtij subjekti ka dallim ndërmjet termit “territor” në kuptimin e së drejtës ndërkombëtare dhe “posedimit mbi një tokë” si pjesë e së drejtës private, ndërsa ka plot raste dhe shembuj që një shtet zotëron prona në një shtet tjetër dhe sovraniteti i këtij shteti nuk vihet në diskutim.

31. Për t’u dhënë përgjigje pretendimeve dhe prapësimeve të palëve, Gjykata fillimisht do të analizojë konceptin kushtetues të territorit, për të vlerësuar nëse Protokollin për Migracionin përfshihet në kategorinë e marrëveshjeve ndërkombëtare të parashikuara nga neni 121, pika 1, shkronja “a”, i Kushtetutës.

32. Kushtetuta në nenin 3 të saj ka parashikuar vlerat themelore të shtetit, duke u shprehur se pavarësia e shtetit dhe tërësia e territorit të tij përbëjnë një prej bazave të shtetit, që ai ka për detyrë ta respektojë dhe ta mbrojë. Në përputhje me këtë vlerë themelore, Kushtetuta, ndonëse nuk e përkuqizon, i referohet disa herë territorit në tekstin e saj. Ndër të tjera, ajo ka parashikuar se Forcat e Armatosura sigurojnë pavarësinë e vendit, si dhe mbrojnë tërësinë territoriale dhe rendin e tij kushtetues (*neni 12, pika 1*) dhe se asnjë forcë e huaj ushtarake nuk mund të vendoset dhe as të kalojë në territorin shqiptar, përveçse me një ligj të miratuar me shumicën e të gjithë anëtarëve të Kuvendit (*neni 12, pika 3*). Po kështu, në nenin 116 ajo ka parashikuar fuqinë e akteve normative, të zbatueshme në të gjithë territorin e Republikës së Shqipërisë (*pika 1*). Nga ana tjetër, Kushtetuta flet për territorin edhe kur u referohet të drejtave të njeriut. Në këtë drejtim, neni 16, pika 1, parashikon, ndër të tjera, se 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.

33. Mbi bazën e këtij kuadri kushtetues Gjykata vlerëson se koncepti kushtetues i territorit përmban dy aspekte, aspektin fizik dhe aspektin juridiksional. Për sa i takon aspektin fizik, territori përfshin hapësirën tokësore dhe ujore të përfshira brenda kufijve (lumenj, liqene, dete të brendshme), nëntokën dhe thellësitë nënujore, si dhe hapësirën ajrore që shtrihet mbi hapësirën tokësore dhe të ujërave territoriale e të brendshme detare. Ndërsa në aspektin juridiksional, territori përfshin hapësirën ku institucionet publike të rendit tonë kushtetues ushtrojnë juridiksionin e tyre dhe ku gjen zbatim sistemi normativ shqiptar. Në kuptim të ligjit penal, përveç sa më sipër, territori përfshin edhe çdo vend tjetër ku shtrihet sovraniteti i shtetit shqiptar, si selitë e përfaqësive diplomatike dhe konsullore shqiptare dhe anijet që mbajnë flamurin e Republikës së Shqipërisë, anijet e marinës luftarake, të aviacionit ushtarak ose civil kudo që ndodhen (*neni 5 i Kodit Penal*). Këto dy aspekte të territorit përcaktojnë, ndër të tjera, edhe përgjegjësinë e shtetit për mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut.

34. Për sa më sipër, Gjykata do të analizojë nëse marrëveshja ndërkombëtare e lidhur ndërmjet dy qeverive, objekt i këtij gjykimi, ka të bëjë me territorin shqiptar në aspektin fizik ose juridiksional të tij.

35. Protokollin për Migracionin në përmbajtje të tij ka përcaktuar se pala shqiptare i njej palës italiane të drejtën për përdorim të zonave (*neni 3, pika 1*) në të cilat do të krijojë struktura që do të menaxhohen nga autoritetet italiane sipas legjislacionit italian dhe atij evropian dhe ku mosmarrëveshjet ndërmjet këtyre autoriteteve dhe migrantëve që do të akomodohen do t’i nënshtrohen ekskluzivisht juridiksionit italian (*neni 4, pika 2*). Në momentin e mbërritjes në territorin shqiptar, autoritetet kompetente të secilës prej palëve do të vijojnë veçmas me përmbushjen e kriterëve të parashikuara nga dispozitat ligjore kombëtare përkatëse, si dhe duke iu përmbajtur kushteve të tij (*neni 4, pika 4*). Protokollin për Migracionin do të mbetet në fuqi për pesë vjet, me të drejtë rinovimi, në formë të heshtur, për një periudhë tjetër pesëvjeçare (*neni 13, pika 2*).

36. Për sa më lart, Gjykata, lidhur me aspektin fizik të territorit, konstaton se Protokollin për Migracionin nuk ka parashikuar rregulla që passjellin efekte mbi tërësinë territoriale të Republikës së Shqipërisë në favor të shtetit italian. Ai ka parashikuar kalimin në përdorim nga shteti shqiptar tek autoritetet shtetërore italiane të dy zonave, të cilat do të përdoren për të pritur dhe akomoduar

migrantët që synojnë të hyjnë në Itali. Këto zona janë pjesë integrale e territorit shqiptar dhe ato do të vazhdojnë të mbeten të tilla gjatë gjithë kohëzgjatjes së përcaktuar shprehimisht të Protokollit, si dhe pas përfundimit të zbatimit të tij. Rrjedhimisht, Gjykata vlerëson se Protokollin për Migracionin nuk përcakton apo ndryshon integritetin territorial të Republikës së Shqipërisë, pasi, në thelb, ai nuk ndryshon apo cakton kufij të saj, duke ruajtur në këtë mënyrë të paprekura të gjitha elementet e territorit në aspektin fizik.

37. Ndërsa lidhur me aspektin juridiksional të territorit, Gjykata vëren se në tekstin e Protokollit për Migracionin nuk rezulton të ketë ndonjë parashikim sipas të cilit shteti shqiptar heq dorë shprehimisht nga ushtrimi i juridiksionit mbi territorin e tij. Protokollin për Migracionin ka parashikuar kalimin në përdorim të përkohshëm nga shteti shqiptar tek autoritetet shtetërore italiane të dy zonave, në të cilat ato do të ushtrojnë juridiksionin e tyre në aspektet e shërbimeve shëndetësore (*neni 4*), rendit dhe sigurisë brenda zonave, shërbimeve ushqimore dhe çdo shërbimi tjetër të nevojshëm (*neni 6*), si dhe procesit të rregullt ligjor për shqyrtimin e kërkesave për azil (*neni 9*). Ndërsa autoritetet shqiptare ushtrojnë juridiksionin e tyre në aspektet e shërbimeve të kujdesit shëndetësor që nuk mund të plotësohen nga autoritetet italiane (*neni 4*), rendit dhe sigurisë së jashtme (*neni 6*), lehtësimit të procesit të ofrimit të këshillave dhe asistencës për azilkërkuesit, si dhe shërbimeve të nevojshme për transferimin e trupave në rastet e vdekjeve (*neni 9*). Për rrjedhojë, Gjykata vlerëson të verifikojë nëse pasja e juridiksionit nga shteti italian në këto dy zona ka të bëjë me territorin e shtetit shqiptar në aspektin juridiksional të tij.

38. Për këtë qëllim Gjykata do të verifikojë nëse e drejta ndërkombëtare dhe detyrimet që burojnë prej saj lejojnë ushtrimin e juridiksionit të një shteti të huaj brenda territorit shqiptar për shkak të nevojës që shteti i huaj mund të ketë për ushtrimin e juridiksionit përtej territorit fizik të tij. GJEDNJ-ja ka pohuar se në kuadër të së drejtës ndërkombëtare juridiksioni prezumohet se ushtrohet normalisht brenda territorit të shtetit. Ushtrimi i juridiksionit është një kriter i domosdoshëm për shtetin palë, në mënyrë që ai të mbajë përgjegjësi për veprimet dhe mosveprimet që i ngarkohen në lidhje me të drejtat dhe liritë themelore *shih Ilaşcu dhe të tjerë kundër Moldavisë dhe Rusisë, datë 8.7.2004, § 311*). Nga ana tjetër, po sipas GJEDNJ-së, koncepti i juridiksionit nuk kufizohet në territorin kombëtar të shteteve anëtare të KEDNJ-së dhe gjatë shqyrtimit të çështjeve për të drejtat e njeriut ajo ka konstatuar se përjashtimisht juridiksioni mund të ushtrohet në mënyrë ekstraterritoriale kur veprimet e autoriteteve shtetërore kanë prodhuar efekte ose janë kryer jashtë territorit të tyre *(shih Banković dhe të tjerë kundër Belgjikës, datë 12.12.2001, §§ 68–70, 73; Loizidou kundër Turqisë (objeksionet fillestare), datë 23.3.1995, § 62)*. Në këtë këndvështrim, edhe pse juridiksioni i një shteti është kryesisht territorial, në aspektin e detyrimeve ndërkombëtare dhe veçanërisht në drejtëm të mbrojtjes së të drejtave themelore të individëve, efekti detyrues i tyre nuk kufizohet vetëm brenda territorit të shtetit, çka nënkupton se kjo mbrojtje nuk përcaktohet vetëm përmes lidhjes territoriale me shtetin apo me ushtrimin e pushteteve sovrane. Në drejtëm të detyrimeve ndërkombëtare për respektimin veçanërisht të të drejtave të refugjatëve (përfshirë azilkërkuesit) dhe të të drejtave të njeriut, shteti ka juridiksion nëse ai ka kontroll *de jure* ose *de facto* mbi territorin ose mbi personat. Kjo përfshin situatat ku shteti ushtron juridiksion jashtë territorit të tij *(shih pikën 3, shkronja “ii”, të udhëzuesit të Zyrës së Komisionerit të Lartë të Kombeve të Bashkuara për Refugjatët (UNHCR) për marrëveshjet dypalëshe dhe/ose shumëpalëshe të transferimit të azilkërkuesve, maj 2013)*. Për rrjedhojë, e drejta ndërkombëtare nuk përjashton ushtrimin e juridiksionit të një shteti në mënyrë ekstraterritoriale *(shih Bankovic kundër Belgjikës dhe 16 shtete të tjera, datë 12.12.2001, § 59)*.

39. Sipas UNHCR-së, kërkesat e azilkërkuesve dhe refugjatëve duhet të përpunohen zakonisht në territorin e shtetit ku ata mbërrijnë, i cili ka juridiksion mbi ta. Përgjegjësia kryesore për të ofruar mbrojtje i takon shtetit ku kërkohet azil *(shih pikën 1 të udhëzuesit për marrëveshjet dypalëshe dhe/ose shumëpalëshe të transferimit të azilkërkuesve, maj 2013)*. Po kështu, sipas këtij udhëzuesi të UNHCR-së është parashikuar edhe mundësia e shqyrtimit “jashtë shtetit” të procedurave për azilkërkuesit nga shteti pritës në territorin e një shteti tjetër. Megjithatë, kjo procedurë, sipas saj, nuk nënkupton transferimin e përgjegjësisë dhe detyrimeve të shtetit pritës në kuadër të së drejtës ndërkombëtare, të cilat i mbeten po atij shteti dhe marrëveshjet e lidhura mes shteteve për trajtim jashtë territorit

të shtetit pritës nuk mund të përdoren si shkak për heqjen dorë apo kufizimin e kësaj përgjegjësie. Në këtë drejtim shteti pritës, pavarësisht shqyrtimit jashtë territorit të tij, ka detyrimin jo vetëm të garantojë mosdëbimin (*non refoulement*), por vazhdon të mbajë përgjegjësi edhe për detyrimet e tjera që i vijnë nga e drejta ndërkombëtare dhe/ose rajonale e refugjatëve dhe të drejtat e njeriut (*shih pikat 4 dhe 5 të udhëzuesit për marrëveshjet dypalëshe dhe/ose shumëpalëshe të transferimit të azilkërkuesve, maj 2013*).

40. Duke iu kthyer rastit konkret, Gjykata vëren se në lidhje me juridiksionin e shtetit italian ndaj personave (migrantëve të paligjshëm), siç parashikohet në Protokollin për Migracionin, ai buron nga detyrimet që ka ai shtet për shqyrtimin dhe trajtimin e kërkesave për azil që i paraqiten atij si shteti ku mbërrijnë migrantët përmes ujërave territoriale apo imbarkimit në anijet italiane. Në këtë kuptim, autoritetet italiane kanë juridiksion parësor në dy zonat e territorit shqiptar, sepse Republika e Italisë është shteti pritës i migrantëve të paligjshëm. Në këtë mënyrë, në bazë të juridiksionit që përcaktohet në Protokollin për Migracionin, shteti italian, edhe si anëtar i Bashkimit Evropian, palë e KEDNJ-së dhe e Konventës së Gjenevës, garanton përmbushjen e përgjegjësiave të tij sipas detyrimeve të së drejtës ndërkombëtare, pra respektimin e së drejtës ndërkombëtare dhe asaj evropiane në çështjet e azilit, për rrjedhojë, bazuar në parimin e besimit të ndërsjellë, prezumohet se përmbush detyrimet e tij.

41. Për sa më sipër, juridiksioni ekstraterritorial i shtetit italian mbi migrantët dhe azilkërkuesit, duke përfshirë mbrojtjen dhe garantimin jo vetëm të të drejtave që lidhen me azilin, por edhe të të drejtave themelore të këtyre personave, ushtrohet për sa kohë që autoritetet italiane kanë kontroll efektiv mbi ta, qëndrim i mbajtur edhe nga Komiteti i të Drejtave të Njeriut të Kombeve të Bashkuara (*shih dokumentin C/GC/36, datë 3.9.2019 të Komitetit të të Drejtave të Njeriut të Kombeve të Bashkuara për nenin 6 të Konventës Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike*).

42. Edhe GJEDNJ-ja, gjatë shqyrtimit të kërkesave të migrantëve dhe azilkërkuesve, ka pranuar vështirësitë e shteteve në kufijtë e jashtëm të Bashkimit Evropian në përballimin e fluksit në rritje të emigrantëve dhe azilkërkuesve, veçanërisht për fenomenin e migrimit nga deti, çka përfshin komplikime shtesë për ato shtete në kontrollin e kufijve në Evropën Jugore, por kjo, megjithatë, nuk mund të përjashtojë një shtet nga detyrimet e tij sipas KEDNJ-së (*shih J.A. dhe të tjerë kundër Italisë, datë 30.3.2023, § 65; J.R. dhe të tjerë kundër Greqisë, datë 25.1.2018, § 137; Khlaifia dhe të tjerë kundër Italisë, datë 15.12.2016, § 184; Hirsi Jamaa dhe të tjerë kundër Italisë, datë 23.2.2012, § 122; M.S.S. kundër Belgjikës dhe Greqisë [DHM], datë 21.1.2011, § 223*).

43. Për sa më sipër, Gjykata thekson se ushtrimi i juridiksionit të shtetit italian është i përcaktuar për zbatimin e detyrimeve të atij shteti në lidhje me migracionin dhe azilin në kuadër të garantimit të të drejtave të migrantëve (përfshirë azilkërkuesit) që burojnë nga e drejta ndërkombëtare, ku përfshihet edhe garantimi i të drejtave themelore gjatë këtyre procedurave, ndaj prezumohet se ofron garancitë e duhura për të drejtat e migrantëve. Për më tepër, Gjykata thekson se edhe Republika e Shqipërisë, bazuar në të drejtën ndërkombëtare të detyrueshme për të, ku përfshihen KEDNJ-ja dhe Konventa e Gjenevës, jo vetëm që ka detyrimet e veta pozitive, por njeh dhe mundëson përmbushjen e detyrimeve që kanë shtetet e tjera anëtare, në këtë rast Republika e Italisë.

44. Për sa i takon juridiksionit të shtetit shqiptar në dy zonat ku gjen zbatim Protokollin për Migracionin, Gjykata vëren se neni 116 i Kushtetutës parashikon rendin juridik të normave, i cili në vetvete nuk përbën vetëm një radhitje të barasvlershme normash, por një sistem hierarkik, i cili përbëhet nga nivele të ndryshme vlefshmërie dhe në secilin prej këtyre niveleve qëndron një normë ose grup normash, duke përfutur kështu edhe fuqinë e caktuar juridike. Kjo piramidë aktesh normative ka në majë të saj Kushtetutën, e cila shërben si burim për aktet e tjera juridike (*shih vendimet nr. 5, datë 5.2.2014; nr. 3, datë 20.2.2006, të Gjykatës Kushtetuese*). Në lexim të kombinuar të neneve 116 dhe 122 të Kushtetutës, aktet ndërkombëtare të ratifikuara me ligj bëhen pjesë e rendit të brendshëm juridik të saj dhe kanë epërsi ndaj ligjeve që nuk pajtohen me të. Në këtë kuptim, Protokollin për Migracionin, si marrëveshje ndërkombëtare, në rast ratifikimi të tij do të bëhet pjesë e sistemit normativ shqiptar dhe do të pozicionohet në hierarkinë e akteve normative nën Kushtetutën dhe mbi ligjet e zakonshme. Për shkak të pozicionit që zë Protokollin për Migracionin

në hierarkinë e akteve në rendin juridik shqiptar, pavarësisht se kjo marrëveshje i mundëson shtetit italian të ushtrojë juridiksion mbi migrantët, përfshirë azilkërkuesit, parashikimet e saj nuk përjashtojnë juridiksionin e shtetit shqiptar në nivel kushtetues dhe konventor për mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut.

45. Në vijim të sa më sipër, Gjykata thekson se Republika e Shqipërisë është, gjithashtu, edhe palë kontraktuese e KEDNJ-së, që, në kuptim të nenit 17 të Kushtetutës, për ato çështje që lidhen me kufizimet e të drejtave të njeriut barazohet në rang hierarkik me vetë Kushtetutën dhe ka epërsi ndaj marrëveshjeve të tjera ndërkombëtare. Konkretisht, neni 17, pika 2, i Kushtetutës parashikon se kufizimet që vendosen për liritë dhe të drejtat e njeriut në asnjë rast nuk mund të tejkalojnë kufizimet e parashikuara në KEDNJ. Kushtetuta, nëpërmjet referimit të Konventa, i ka dhënë këtij dokumenti vlerën e standardit kushtetues për sa i përket kufizimit të të drejtave të njeriut. Ligjvënësi nuk mund të vendosë kufizime që tejkalojnë ato të parashikuara nga KEDNJ-ja, por ai nuk pengohet që nëpërmjet legjislacionit të zgjerojë hapësirën e të drejtave dhe lirive dhe t'i japë një dimension më të madh realizimit të mbrojtjes së individit (*shih vendimet nr. 9, datë 23.3.2010; nr. 24, datë 13.6.2007, të Gjykatës Kushtetuese*). Edhe sipas nenit 53 të KEDNJ-së, asnjë nga dispozitat e kësaj Konvente nuk duhet të interpretohet sikur kufizon ose cenon të drejtat e njeriut dhe liritë themelore që mund të sigurohen nga legjislacioni i çdo pale të lartë kontraktuese ose nga çdo marrëveshje tjetër në të cilën kjo palë e lartë kontraktuese është palë. Po në këtë kontekst, Gjykata ka theksuar se në lidhje me një të drejtë themelore, respektimi i detyrimeve ndërkombëtare nuk mundet asnjëherë të jetë shkak i një zvogëlimi të mbrojtjes së saj në krahasim me ato të parashikuara tashmë nga rendi i brendshëm, por mund dhe duhet, përkundrazi, të përbëjë instrument efikas të zgjerimit të vetë mbrojtjes (*shih vendimet nr. 4, datë 15.2.2021; nr. 20, datë 1.6.2011, të Gjykatës Kushtetuese*).

46. Gjykata vëren, po ashtu, se Republika e Shqipërisë është anëtare edhe e Konventës së Gjenevës. Kjo konventë, ashtu si Protokollin për Migracionin, përbën marrëveshje ndërkombëtare të ratifikuar me ligj, që renditet nën Kushtetutën, por mbi ligjet e vendit që nuk pajtohen me të.

47. Për sa më lart, Gjykata çmon se në drejtim të respektimit të të drejtave dhe lirive themelore të individëve zbatimi i Kushtetutës, si akti më i lartë dhe themeltar i sistemit tonë normativ nuk mund të vihet në diskutim. Republika e Shqipërisë, bazuar në nenin 5 të Kushtetutës, duke zbatuar të drejtën ndërkombëtare të detyrueshme për të, ka detyrime pozitive për marrjen e të gjitha masave për të respektuar të drejtat e migrantëve, përfshirë azilkërkuesit, që rregullohen nga Protokollin për Migracionin, përfshirë parimin e moskthimit (*non-refoulement*).

48. Në përmbledhje të argumenteve të mësipërme, Gjykata vëren se megjithëse *de facto* zonat e parashikuara në Protokollin për Migracionin do të përdoren nga autoritetet italiane për shqyrtimin sipas legjislacionit italian të kërkesave për azil të migrantëve që synojnë të hyjnë në Itali, kjo nuk shmang përgjegjësinë e autoriteteve shqiptare nga detyrimi pozitiv *vis-à-vis* migrantëve. Kjo përgjegjësi është e sanksionuar në Kushtetutë, si dhe në të drejtën ndërkombëtare të detyrueshme për Republikën e Shqipërisë, ku përfshihen, por pa u kufizuar në to, KEDNJ-ja dhe Konventa e Gjenevës. Në këtë kuptim, Protokollin për Migracionin nuk e kufizon shtetin shqiptar në ushtrimin e juridiksionit të tij në nivel kushtetues dhe konventor. Nga ana tjetër, për sa u përket kërkesave për azil, në aspektin e detyrimeve ndërkombëtare, për shtetin shqiptar nuk ka lindur ndonjë detyrim i tillë për sa kohë ky juridiksion ushtrohet mbi personat nga shteti italian, si shteti ku mbërrijnë migrantët e paligjshëm. Detyra për shqyrtimin e kërkesave për azil të migrantëve që kërkojnë të hyjnë në territorin e Republikës së Italisë u përket autoriteteve të atij shteti, që do të thotë se kur ai zgjedh të procedojë jashtë territorit të tij, detyrimisht duhet të ushtrojë juridiksion për të përmbushur detyrimet ndërkombëtare. Me fjalë të tjera, juridiksioni i shtetit italian është i lidhur dhe vjen për shkak të zbatimit të konventave ndërkombëtare dhe përmbushjes së detyrimeve të shteteve anëtare në drejtim të çështjeve të azilit. Në këtë aspekt, për shkak të veçantisë së migrantëve që rregullohen nga Protokollin për Migracionin, juridiksionet e dy vendeve palë të tij janë plotësuese të njëra-tjetrës, në shërbim të të drejtave themelore të migrantëve. Për rrjedhojë, Gjykata çmon se Protokollin për Migracionin është një marrëveshje dypalëshe për ndarjen e detyrave midis autoriteteve shqiptare dhe atyre italiane për çështjet e migrantëve dhe nëngrupit të

azilkërkuesve, që synon të shmangë një vakum juridiksional dhe përgjegjësish për të drejtat dhe liritë themelore të tyre, ndaj kalimi i juridiksionit autoriteteve italiane për çështjet e migrantëve dhe azilkërkuesve ka qenë i nevojshëm.

49. Në përfundim, Gjykata çmon se Protokollin për Migracionin nuk ndryshon juridiksionin territorial të shtetit shqiptar në lidhje me Kushtetutën, KEDNJ-në dhe marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara. Me fjalë të tjera, shteti shqiptar vazhdon të ushtrojë juridiksionin e tij edhe gjatë kohës që Protokollin për Migracionin do të jetë i zbatueshëm. Megjithatë, duke mbajtur në konsideratë veçantinë e përmbajtjes së Protokollit për Migracionin, që lejon që në një pjesë të territorit shqiptar, krahas juridiksionit shqiptar, të ushtrohet edhe juridiksioni i autoriteteve italiane ekskluzivisht për çështjet e azilit, Gjykata vlerëson se është e nevojshme të analizohet më poshtë edhe vlefshmëria e plotfuqive për lidhjen e tij.

C.1.2. Për marrëveshjet ndërkombëtare që kanë të bëjnë me të drejtat dhe liritë e njeriut (të migrantëve)

50. Kërkuesi ka pretenduar se Protokollin për Migracionin duhej lidhur me plotfuqi të autorizuar nga Presidenti, sipas nenit 121, pika 1, shkronja “b”, të Kushtetutës, pasi ka të bëjë dhe madje cenon të drejtat dhe liritë e njeriut, në kushtet kur individët që vijnë në kuadër të tij përjashtohen nga çdo lloj e drejte që gëzojnë të huajt në vendin tonë. Sipas kërkuesit, të huajt që hyjnë në territorin shqiptar, në kuadër të këtij Protokollit, mbahen të mbyllur në qendrat e pritjes gjatë gjithë kohëzgjatjes së procedurës së vlerësimit të kërkesave të tyre për mbrojtje ndërkombëtare, atyre nuk u njihet asnjë e drejtë për t’iu drejtuar autoriteteve shqiptare dhe për të kërkuar prej këtyre të fundit këtë mbrojtje. Po sipas kërkuesit, individët e huaj që hyjnë në territorin shqiptar në kuadër të këtij Protokollit gëzojnë më pak të drejta se të huajt e tjerë në territorin shqiptar. Kërkuesi ka parashtruar se megjithëse gjenden në territorin e shtetit shqiptar, migrantët trajtohen si të burgosur, duke u mbajtur të mbyllur në qendra, pa ndonjë afat të mirëpërcaktuar, pa ndonjë vlerësim gjyqësor dhe pa pasur të drejtë t’u drejtohen gjykatave për të kundërshtuar këtë masë, pa ndonjë garanci se si do të respektohet parimi i moskthimit ose mosdëbimit kolektiv të të huajve. Lidhur me këto të drejta themelore, kërkuesi ka kërkuar nga Gjykata marrjen e një opinionimi këshillimor nga GJEDNJ-ja për zbatimin e të drejtave dhe lirive të KEDNJ-së, me argumentin e nevojës për analizë shteruese të Protokollit për Migracionin, për shkak të natyrës specifike të tij, mungesës së precedentëve të mëparshëm të Gjykatës, jurisprudencës së kufizuar të GJEDNJ-së në këtë drejtim, si dhe juridiksionit ekskluziv të kësaj të fundit për interpretimin e KEDNJ-së dhe protokolleve të saj, si dhe me interesin e shtetit shqiptar, i cili në eventualitetin e ratifikimit mund të përballlet me ankime në GJEDNJ për shkelje të Konventës.

51. Në të njëjtën linjë, subjekti i interesuar, Avokati i Popullit, ka parashtruar se Protokollin për Migracionin ka të bëjë me të drejtat e njeriut, më konkretisht të drejtat e migrantëve, pasi qëndrimi i tyre brenda një zone dhe ambienti të mbyllur shkel standardet e garantuara nga nenet 4, pika 1, 27 dhe 42, pika 2, të Kushtetutës, si dhe nenet 5 dhe 6 të KEDNJ-së. Sipas këtij subjekti, Protokollin për Migracionin cenon statusin e migrantëve, duke i trajtuar ata në mënyrë jo të barabartë, si dhe të drejtën për të pasur akses në një proces të rregullt ligjor, veçanërisht në marrëdhënie me avokatin.

52. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka prapësuar se dhënia e autorizimit për lëshimin e plotfuqisë nga Presidenti nuk ka qenë e nevojshme, pasi neni 121, pika 1, shkronja “b”, i Kushtetutës ka të bëjë me personat që kërkojnë mbrojtjen e të drejtave që parashikon Kushtetuta, të cilat në rastin konkret nuk gjejnë zbatim, pasi të huajt aplikojnë për të qëndruar në Itali dhe jo në Shqipëri. Sipas këtij subjekti, migrantët që do të strehohen në qendrën e pritjes nuk konsiderohen si subjekte të legjislacionit shqiptar për të huajt (ligji nr. 79/2021) dhe as atij për azilin (ligji nr. 10/2021), sepse ata do t’i nënshtrohen legjislacionit italian dhe në sipërfaqen që u jepet në përdorim autoriteteve italiane do të zbatohet juridiksioni italian. Sipas tij, masa kufizuese e lirisë është vendosur bazuar në dispozitat ligjore dhe standardet ndërkombëtare dhe migrantët kanë mundësinë e asistencës së shërbimeve juridike të specializuara, si dhe të aksesit në gjykatë. Gjithashtu, sipas Këshillit të Ministrave, refugjatët dhe azilkërkuesit mbrohen nga ligji ndërkombëtar për të drejtat e njeriut dhe nëse atyre do t’u refuzohet kërkesa për azil nga autoritetet e shtetit italian, ata kanë të drejtë, njësoj si çdo migrant tjetër, të paraqesin kërkesë për mbrojtje

pranë autoriteteve shqiptare, ndaj në këtë rast do të trajtohen prej këtyre të fundit pa asnjë diskriminim. Sipas këtij subjekti, Protokollin për Migracionin nuk parashikon dënim kolektiv të migrantëve dhe afati i qëndrimit të tyre në territorin shqiptar nuk mund të jetë më i gjatë sesa periudha maksimale e lejuar nga legjislacioni përkatës italian.

53. Ndërsa subjekti i interesuar, Kuvendi, është mjaftuar me qëndrimin se tri komisionet parlamentare që kanë shqyrtuar projektligjin e ratifikimit kanë vlerësuar se ai është në përputhje me Kushtetutën dhe legjislacionin në fuqi.

54. Sipas nenit 121, pika 1, shkronja “b”, të Kushtetutës, ratifikimi dhe denoncimi i marrëveshjeve ndërkombëtare nga Republika e Shqipërisë bëhen me ligj në rastet kur ato kanë të bëjnë me të drejtat dhe liritë e njeriut, si edhe detyrimet e shtetasve, siç parashikohen në Kushtetutë.

55. Nisur nga thelbi i pretendimeve të palëve, ndonëse literalisht kjo dispozitë kushtetuese u referohet vetëm atyre marrëveshjeve ndërkombëtare që kanë të bëjnë me të drejtat e njeriut, duke pasur parasysh se ky koncept (marrëveshje ndërkombëtare që ka të bëjë me të drejtat e njeriut) është i gjerë dhe, si i tillë, në një mënyrë apo tjetrën implikon të gjitha marrëveshjet ndërkombëtare, në vlerësimin nëse një marrëveshje konkrete ka të bëjë ose jo me të drejtat e njeriut, Gjykata çmon të bëjë një interpretim të ngushtë dhe qëllimor të dispozitës, duke qenë kjo mënyra më e mirë për të nxjerrë në pah kuptimin e saj të vërtetë. Në të kundërtën, një interpretim i zgjeruar i nenit 121, pika 1, shkronja “b”, do të kishte si rezultat miratimin me ligj të të gjitha marrëveshjeve ndërkombëtare, duke lënë pa zbatim rastet e tjera të parashikuara nga neni në fjalë kur ratifikimi me ligj nuk është i nevojshëm. Një interpretim i tillë i gjerë do të sillte si pasojë afatgjatë e të padëshiruar ngurtësimin e marrëdhënieve ndërkombëtare në nivel ekzekutiv. Në këtë këndvështrim, referuar metodës së interpretimit të përmendur më lart (interpretim i ngushtë e qëllimor), Gjykata vlerëson se një marrëveshje ndërkombëtare do të konsiderohet se ka të bëjë me të drejtat e njeriut në kuptim të nenit 121, pika 1, shkronja “b”, të Kushtetutës vetëm në qoftë se ajo (marrëveshja) krijon të drejta dhe liri të reja të njeriut përtej atyre që parashikohen në rendin e brendshëm juridik apo nëse sjell kufizime shtesë në të drejtat dhe liritë ekzistuese.

56. Gjykata vëren se për sa u takon të drejtave dhe lirive themelore, në kuptim të nenit 16 të Kushtetutës, ato vëlnë njësoj si për shtetasit shqiptarë, ashtu edhe për të huajt e për personat pa shtetësi në territorin e Republikës së Shqipërisë. Migrantët janë kategori individësh që synojnë të hyjnë në territorin italian në mënyrë të paligjshme. Në kushtet kur Protokollin për Migracionin i jep juridiksion ekskluziv autoriteteve italiane për çështjet e migracionit dhe azilit, ata vazhdojnë të mbajnë statusin e të huajit të paligjshëm deri në përfundim të procedurave të azilit, i cili nuk ndryshon për shkak të transferimit në territorin e shtetit shqiptar bazuar në rregullat e këtij Protokollin. Për më tepër, Gjykata evidenton se statusi i të huajit të paligjshëm, edhe në kuptim të juridiksionit shqiptar, dikton, në kuptim të nenit 27, pika 2, shkronja “dh”, të Kushtetutës, kufizimin e lirisë së personit për shkak të hyrjes së paligjshme në kufirin shtetëror.

57. Gjykata, referuar diskutimeve në komisionet parlamentare për ratifikimin e Protokollit për Migracionin, vëren se nga ana e përfaqësuesve të qeverisë (ministri i Mbrojtjes dhe ai i Brendshëm) është theksuar se asnjë prej migrantëve, në çdo rast të refuzimit të kërkesës për azil nga autoritetet italiane ose edhe të pranimit, nuk do të mund të qëndrojnë në vendin tonë përtej afatit 28-ditor që parashikohet nga legjislacioni italian për këtë qëllim. Çdonjëri prej tyre ose do të dërgohet në Itali për të vijuar më tej procedurat e azilit ose do të kthehet në vendin e tij të origjinës.

58. Ndërsa, sipas raportit të Komisionit për Çështjet Ligjore rezulton se ai ka vlerësuar se *në aspektin kushtetues* Protokollin për Migracionin, përveç se mbështetet në të drejtën italiane dhe evropiane, respekton njëkohësisht edhe të drejtën shqiptare, parimet dhe vlerat kushtetuese të sanksionuara e të mbrojtura nga Kushtetuta e Shqipërisë, si parimet e mbrojtjes së të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, të barazisë dhe mosdiskriminimit, të zbatimit të së drejtës ndërkombëtare të detyrueshme etj.; *në aspektin ligjor*, pavarësisht faktit se Protokollin për Migracionin në tërësi do të zbatohet duke iu nënshtruar dhe në përputhje me të drejtën italiane, konstatohet se çështje të posaçme, si ajo e përgjegjësisë penale apo të sigurisë, gjejnë rregullim dhe do të zbatohen konform së drejtës shqiptare; në kuadër të *respektimit të së drejtës evropiane*, sipas Protokollit për

Migracionin strukturat e ngritura në zonat e parashikuara do të drejtohen nga autoritetet kompetente italiane, duke zbatuar të drejtën italiane dhe evropiane. Me ratifikimin e këtij Protokolli, me qëllim integrimin e tij në sistemin tonë juridik dhe për zbatimin efektiv të parashikimeve në të, vlerësohet se Shqipërisë nuk i lind detyrimi dhe/ose nevoja për ndryshime të mundshme, përshtatje apo harmonizim në legjislacionin e brendshëm.

59. Nga ana tjetër, Gjykata konstaton se Protokollin për Migracionin synon të akomodojë migrantët e paligjshëm të cilët hyjnë në territorin fizik të Republikës së Shqipërisë me mjetet lundruese të shtetit italian. Sipas tij, autoritetet kompetente të palës italiane angazhohen të krijojnë strukturat shëndetësore për ofrimin e shërbimeve shëndetësore të nevojshme dhe do të përballojnë çdo shpenzim për akomodimin dhe trajtimin e migrantëve që do të strehohen në këto struktura, përfshirë ushqimin, kujdesin shëndetësor dhe çdo shërbim tjetër që do të vlerësohet i nevojshëm prej palës italiane, duke u kujdesur që ky trajtim të respektojë të drejtat dhe liritë themelore të njeriut, sipas së drejtës ndërkombëtare. Edhe pse shteti italian ka juridiksion në trajtimin e migrantëve që do të hyjnë në territorin shqiptar sipas Protokollit për Migracionin, për shkak të kontrollit *de facto* mbi këta persona, shteti italian ka, gjithashtu, detyrimin të respektojë, përveç rregullimeve ligjore të zbatueshme për trajtimin e kërkesave për azil, edhe të drejtat dhe liritë themelore të këtyre shtetasve përgjatë këtyre procedurave.

60. Kjo do të thotë se, në thelb, Protokollin për Migracionin synon t'u ofrojë migrantëve mundësi qëndrimi në një zonë të mbrojtur dhe të sigurt, sipas një sistemi të plotë rregullash normative, të pranuar në nivel ndërkombëtar si nga shteti shqiptar, ashtu edhe nga shteti italian. Në këtë drejtim, Gjykata vlerëson se Protokollin për Migracionin nuk krijon norma të reja për të drejtat dhe liritë, përtej atyre të parashikuara tashmë në legjislacionin shqiptar dhe në aktet ndërkombëtare të detyrueshme për zbatim. Nga ana tjetër, Protokollin për Migracionin, pas ratifikimit të tij, do të jetë pjesë e rendit juridik dhe në hierarkinë e akteve do të renditet nën Kushtetutën dhe vetë KEDNJ-në. Në këtë pikë, Gjykata evidenton se sipas nenit 17 të Kushtetutës, kufizimi i të drejtave dhe lirive të parashikuara në Kushtetutë mund të vendosen vetëm me ligj dhe se këto kufizime nuk mund të cenojnë thelbin e lirive dhe të të drejtave, dhe në asnjë rast nuk mund të tejkalojnë kufizimet e parashikuara në KEDNJ.

61. Në këtë analizë, Gjykata çmon se përcaktimet e Protokollit për Migracionin nuk sjellin kufizime të të drejtave dhe lirive të njeriut, pasi standardet minimale të KEDNJ-së, ashtu siç u arsyetua më lart, janë të zbatueshme. Në mbështetje të këtij përfundimi, Gjykata vë në dukje natyrën universale dhe karakterin detyrues të KEDNJ-së dhe akteve të tjera ndërkombëtare të ratifikuara dhe pranuar nga të dyja shtetet, atij shqiptar dhe italian, të cilat gjejnë zbatim edhe në rastin konkret.

62. Gjithashtu, Gjykata evidenton se kërkesat e migrantëve të këtij Protokollin që do të akomodohen në territorin e shtetit shqiptar do të shqyrtohen nga autoritetet e shtetit italian, sipas legjislacionit të këtij të fundit. Kjo do të thotë se shteti italian, i cili gjatë zbatimit të Protokollit për Migracionin do të ushtrojë juridiksionin e tij, është i detyruar të zbatojë normat ndërkombëtare për azilkërkuesit, refugjatët dhe të drejtat e njeriut, ku përfshihen Konventa e Gjenevës dhe KEDNJ-ja, sipas parimit të ekstraterritorialitetit.

63. Për sa më lart, Gjykata nuk vë në dyshim ekzistencën e përgjegjësisë së shtetit shqiptar për çështjet që rregullon Protokollin për Migracionin, e cila buron jo vetëm nga normat kushtetuese, por edhe nga e drejta ndërkombëtare që rregullon përgjegjësinë e shteteve në kuadër të zbatimit ekstraterritorial të saj. Në këtë pikëpamje, Gjykata konstaton se për të drejtat dhe liritë themelore të migrantëve që rregullohen nga Protokollin për Migracionin vepron një juridiksion i dyfishtë, që do të thotë juridiksioni italian në dy zonat në fjalë nuk përjashton juridiksionin shqiptar, ndaj mbrojtja e tyre është e përforcuar.

64. Për rrjedhojë, Gjykata, duke marrë në konsideratë se Protokollin për Migracionin, në thelb, nuk krijon të drejta dhe liri themelore të reja kushtetuese dhe as nuk sjell kufizime shtesë në të drejtat dhe liritë ekzistuese të njeriut, përtej atyre që parashikohen nga rendi juridik shqiptar, vlerëson se ai nuk përfshihet në kategorinë e marrëveshjeve ndërkombëtare në kuptim të nenit 121, pika 1, shkronja "b", të Kushtetutës. Në kushtet kur të drejtat dhe liritë themelore të të huajve

gëzojnë mbrojtje të dyfishtë juridiksionale dhe Protokollin për Migracionin nuk sjell kufizim të tyre, Gjykata e vlerëson të panevojshme marrjen e një opinioni këshillimor nga GJEDNJ-ja, ndaj kërkesa procedurale e kërkuarit për këtë qëllim nuk pranohet.

C.1.3. Për dhënien e autorizimit për lëshimin e plotfuqisë për negociim dhe nënshkrim

65. Kërkuari ka pretenduar se Kryeministri ose ministri për Punët e Jashtme nuk rezulton të ketë kërkuar autorizim nga Presidenti as për negociimin, as për nënshkrimin, i cili është autoriteti kompetent për të autorizuar lidhjen e marrëveshjeve të tilla në emër të Republikës së Shqipërisë. Në të njëjtën linjë është shprehur edhe subjekti i interesuar, Avokati i Popullit, sipas të cilit autorizimi për këtë marrëveshje duhet të jepej nga Presidenti.

66. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka prapësuar se Protokollin për Migracionin është nënshkruar në emër të tij nga Kryeministri, ligjërisht i autorizuar, dhe grupi negociator ka marrë plotfuqitë e lëshuara nga ministri për Punët e Jashtme, sipas autorizimit të Kryeministrit. Autorizimi për nënshkrimin dhe negociimin e këtij Protokollin nga Këshilli i Ministrave buron nga Traktati i Miqësisë. Ndërsa, subjekti tjetër i interesuar, Kuvendi, është shprehur se të tria komisionet parlamentare që kanë shqyrtuar projektligjin për ratifikimin e Protokollit për Migracionin kanë vlerësuar se ai është në përputhje me Kushtetutën dhe legjislacionin në fuqi.

67. Gjykata vë në dukje se në preambulën e Protokollit për Migracionin palët janë shprehur se ky akt mbështetet, ndër të tjera, në Traktatin e Miqësisë, i cili është ratifikuar nga Kuvendi me ligjin nr. 8031, datë 16.11.1995. Në përmbajtje të tij palët kanë pranuar të zhvillojnë marrëdhëniet e tyre mbi bazën e bashkëpunimit dhe të respektimit të ndërsjellë në përputhje me parimet e sovranitetit, integritetit territorial, barazisë së të drejtave, dinjitetit njerëzor dhe respektimit të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut (*neni 1*). Sipas këtij akti, palët kontraktuese do të kryejnë konsultime të rregullta në mënyrë periodike për temën e marrëdhënieve dypalëshe dhe çështjet ndërkombëtare me interes të përbashkët në nivel anëtarësh të qeverisë dhe funksionarësh të dy ministrive të jashtme (*neni 5, paragrafi i parë*). Ndërsa në nenin 19 ato janë dakordësuar që t'i kushtojnë rëndësi parësore bashkëpunimit të ngushtë dhe energjik ndërmjet tyre për të rregulluar në përputhje me legjislacionin në fuqi lëvizjet migratore (*paragrafi i parë*). Ato kanë njohur nevojën e kontrollit të flukseve migratore edhe nëpërmjet zhvillimit të bashkëpunimit ndërmjet organeve kompetente të Republikës së Shqipërisë dhe Republikës Italiane dhe të përfundimit të një marrëveshjeje organike që rregullon edhe pranimin e shtetasve të të dyja vendeve në tregun sezonal të punës në përputhje me legjislacionin në fuqi (*paragrafi i dytë*). Për arritjen e objektivave të tillë është ngritur edhe një grup i përbashkët pune për problemet e migracionit (*paragrafi i tretë*).

68. Nën dritën e sa më sipër, Gjykata vlerëson, fillimisht, se Traktati i Miqësisë përbën një marrëveshje ndërkombëtare që sipas nenit 180 të Kushtetutës konsiderohet e ratifikuar sipas Kushtetutës. Nisur nga përmbajtja e tij, duke qenë se, sikurse u theksua më sipër, me nënshkrimin e këtij Traktati palët kanë rënë dakord për rregullimin në nivel qeverish edhe të çështjeve të lidhura me lëvizjet migratore, Traktati i Miqësisë përbën një marrëveshje kuadër, e cila shërben si bazë e mjaftueshme që Protokollin për Migracionin të nënshkruhet nga Qeveria. Pra, ai mund të negociohet me autorizim të Kryeministrit dhe plotfuqi të lëshuara nga ministri për Punët e Jashtme, si dhe të nënshkruhet prej vetë Kryeministrit. Kjo do të thotë se procedurat e negociimit nga pala shqiptare janë zhvilluar rregullisht dhe në përputhje me parashikimet ligjore vendase dhe ndërkombëtare. Grupi negociator për lidhjen e Protokollit për Migracionin është pajisur rregullisht me plotfuqi nga ministri i Punëve të Jashtme, pas autorizimit të dhënë nga Kryeministri. Ai, në përputhje me tagrat e dhëna, ka negociuar me palën italiane dhe ka finalizuar draftin përfundimtar të tij. Pas përfundimit të kësaj faze, ka vijuar rregullisht miratimi në parim dhe më pas nënshkrimi i aktit nga Kryeministri, si autoriteti që njeh ligji për lidhjen e tij dhe si përfaqësuesi më i lartë i pushtetit ekzekutiv. Për më tepër që dispozitat e Protokollit për Migracionin përmbajnë rregulla që përfshihen brenda kompetencave të vetë pushtetit ekzekutiv, pasi ato lidhen me shërbime të tilla që ofrohen nga autoritetet e institucioneve të ekzekutivit ndaj migrantëve, si siguria (shërbimet policore), përkujdesja shëndetësore, ushqimor dhe çdo shërbim tjetër që do të mbulojë nevojat e tyre, në bashkëpunim me palën italiane.

69. Në këtë drejtim, Gjykata thekson se qëllimi i përbashkët i të dy shteteve për të menaxhuar në mënyrë efektive flukset migratore dëshmon nevojën dhe rëndësinë që ka ndihma e shtetit shqiptar në përballimin e këtij fenomeni. Kjo do të thotë se, sikurse është vënë në dukje edhe në komisionet parlamentare, shteti shqiptar angazhohet për të kontribuar dhe ndihmuar jo vetëm shtetin italian, por edhe vetë Bashkimin Evropian për përballimin e një problematike që është bërë gjithnjë e më e ndjeshme gjatë dekadave të fundit, por edhe për të rikonfirmuar perspektivën e integritetit evropian të vendit dhe pozitën e Shqipërisë, si një kontribues konkret në stabilitetin politik dhe social të Bashkimit Evropian. Ky vlerësim mban në konsideratë edhe faktin se Shqipëria është shtet që ofron besim dhe garanton të drejtat dhe liritë themelore të njeriut, duke sjellë si efekt edhe sigurimin e një sistemi efikas të mbrojtjes së të drejtave dhe lirive të migrantëve.

70. Së fundmi, në kushtet kur Protokollin për Migracionin ofron mbrojtje të përforcuar juridiksionale dhe nuk sjell kufizim të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, Gjykata çmon se, sipas arsytimit të mësipërm, pretendimet e kërkuarit për cenimin e të drejtave dhe lirive themelore të të huajve (migrantëve), që rregullohen nga Protokollin për Migracionin, janë të pabazuara.

71. Në përfundim, Gjykata, bazuar në nenin 52/a, pika 1, shkronja “a”, të ligjit nr. 8755/2000, deklaron se Protokollin për Migracionin është në pajtim me Kushtetutën dhe lejon ratifikimin e tij nga Kuvendi. Me hyrjen në fuqi të vendimit masa e pezullimit të procedurave për ratifikimin e Protokollit për Migracionin nga Kuvendi bie automatikisht.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese, në mbështetje të neneve 131, pika 1, shkronja “b” dhe 134, pika 1, shkronja “c”, të Kushtetutës, si dhe neneve 52 dhe 52/a të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar, me shumicë votash,

VENDOSI:

1. Deklarimin e Protokollit ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe Qeverisë së Republikës Italiane “Për forcimin e bashkëpunimit në fushën e migracionit” në pajtim me Kushtetutën dhe lejimin e ratifikimit të tij nga Kuvendi.

2. Ky vendim u njoftohet menjëherë Presidentit, Kuvendit dhe Këshillit të Ministrave dhe dërgohet për publikim në Fletoren Zyrtare.

Ky vendim është përfundimtar dhe hyn në fuqi ditën e botimit në Fletoren Zyrtare.

Marrë më 29.1.2024.

Shpallur më 19.2.2024.

Kryetare: Holta Zaçaj

Anëtarë: Fiona Papajorgji, Sandër Beci, Marjana Semini, Genti Ibrahimi

Anëtarë kundër: Elsa Toska, Ilir Toska, Sonila Bejtja, Marsida Xhaferllari

MENDIM PAKICE

1. Në gjykimin kushtetues të vënë në lëvizje nga 30 deputetë të Kuvendit (*kërkuesi*), me objekt shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën të Protokollit **ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe Qeverisë së Republikës Italiane “Për forcimin e bashkëpunimit në fushën e migracionit”** (*Protokollin për Migracionin*), jemi kundër qëndrimit të shumicës që ka vendosur rrëzimin e kërkesës. Në mbështetje të nenit 132, pika 3, të Kushtetutës dhe nenit 72, pika 8, të ligjit nr. 8577/2000, që parashikojnë publikimin e mendimit të pakicës së

bashku me vendimin përfundimtar të Gjykatës, parashatrojmë në vijim argumentet që mbështesin qëndrimin tonë kundër.

2. *Së pari*, ashtu siç pranon shumica, koncepti kushtetues i territorit nuk përkufizohet nga Kushtetuta. Nga interpretimi qëllimor dhe sistematik i normave kushtetuese që i referohen atij (*shih nenin 3, 12, pikat 1 dhe 3, 16, pika 1 dhe 116 të Kushtetutës*), rezulton se territori përmban aspektin fizik dhe juridiksional, të cilat përcaktojnë, ndër të tjera, edhe përgjegjësinë e shtetit për mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut (*shih paragrafin 33 të vendimit*). Në shtesë të analizës së shumicës, vëmë në dukje se koncepti i territorit lidhet edhe me hapësirën ku zbatohet sistemi ynë normativ. Ky konkluzion lidhet me nenin 116 të Kushtetutës, i cili në pikën 1 parashikon se marrëveshjet ndërkombëtare, ligjet dhe aktet normative të Këshillit të Ministrave kanë fuqi në të gjithë territorin shqiptar. Me fjalë të thjeshta, sistemi ynë normativ përmban një referencë gjeografike territoriale, që pasqyron hapësirën e veprimit të akteve normative dhe, për rrjedhojë, edhe shtrirjen gjeografike të veprimtarisë së institucioneve tona publike dhe ushtrimit të kompetencave të tyre.

3. Duke shqyrtuar përmbajtjen e Protokollit për Migracionin, nën dritën e konceptit kushtetues të territorit, konstatojmë se në objektin e tij janë dy zona, pjesë e territorit shqiptar, të cilat janë pronë shtetërore nën përgjegjësi administrimi të Këshillit të Ministrave (*neni 1, shkronja "c"*). Njëra zonë ndodhet në portin e Shëngjinit, ndërsa zona e dytë në Gjadër, Lezhë, me sipërfaqe, gjithsej, 77700 m² (*aneksi 1*). Të dyja zonat u jepen në përdorim pa kundërshtim autoriteteve italiane për 5 vjet (*neni 3*), me mundësinë e përtëritjes me heshtje edhe për 5 vjet të tjera (*neni 13, pika 2*).

4. Sipas parashikimeve të Protokollit për Migracionin, pala shqiptare i jep të drejtën e palës italiane për të ndërtuar dhe menaxhuar strukturat e nevojshme në këto zona në përputhje me legjislacionin italian, pa pasur nevojë për leje ndërtimi ose formalitete të tjera të ngjashme të kërkuara nga legjislacioni shqiptar; pala italiane ka vetëm detyrimin për t'u njoftuar paraprakisht autoriteteve shqiptare projektin dhe dokumentacionin lidhur me qëndrueshmërinë dhe funksionalitetin e strukturave (*nenin 5, pika 1*). Strukturat do të menaxhohen nga autoritetet italiane sipas legjislacionit italian dhe ai evropian dhe mosmarrëveshjet ndërmjet këtyre autoriteteve dhe migrantëve që do të akomodohen në këto struktura do t'i nënshtrohen *ekskluzivisht* juridiksionit italian (*neni 4, pika 2*). Autoritetet kompetente shqiptare lejojnë hyrjen dhe qëndrimin në territorin shqiptar të migrantëve të strehuar në struktura dhe transferimi për dhe nga këto struktura janë përgjegjësi e autoriteteve kompetente italiane (*neni 4, pika 4*). Autoritetet italiane do të marrin masat e nevojshme për siguruar qëndrimin e migrantëve brenda zonave, duke mos lejuar daljen e paautorizuar të tyre në pjesën tjetër të territorit (*neni 6, pika 5*). Në rast daljeje të paautorizuar të migrantëve nga zonat, autoritetet shqiptare do t'i shoqërojnë ata po pranë këtyre strukturave (*neni 6, pika 6*).

5. Shpenzimet e bëra nga pala italiane për ndërtimin e strukturave përjashtohen nga taksat dhe detyrimet doganore (*neni 5, pika 4*). Gjithashtu, për nevojat e ndërtimit dhe menaxhimit të strukturave, autoritetet italiane përjashtohen nga kufizimet ose kontrollet e monedhës dhe mund të transferojnë lirisht monedha pavarësisht parashikimeve të dispozitave shqiptare në fuqi (*po aty, pika 5*).

6. Autoritetet kompetente të palës shqiptare sigurojnë ruajtjen e rendit dhe të sigurisë publike në perimetrin e jashtëm të zonave dhe gjatë transportit tokësor që kryhet në territorin shqiptar (*neni 6, pika 2*) dhe ato mund të hyjnë në zonë me pëlqimin e shprehur të drejtuesit të strukturës, me përjashtim të ndërhyrjeve të menjëhershme (*neni 6, pika 3*). Dokumentet zyrtare të mbajtura në çfarëdolloj cilësie nga autoritetet italiane dhe nga personeli italian përjashtohen nga sekuestrimi ose masa të tjera të ngjashme nga autoritetet shqiptare (*neni 6, pika 8*).

7. Nga analiza e përmbajtjes së Protokollit për Migracionin, vërejmë se nuk qëndron prapësimi i subjektit të interesuar, Këshillit të Ministrave, se, në thelb, me anë të Protokollit për Migracionin, ai ka kaluar në përdorim dy pasuri të paluajtshme shtetërore në favor të autoriteteve italiane, pasuri të cilat janë në përgjegjësi administrimi të Këshillit të Ministrave. Ky prapësim, ndonëse nuk është pranuar shprehimisht, duket që ka shërbyer si bazë për shumicën në vlerësimin e natyrës së Protokollit për Migracionin (*shih paragrafët 36 dhe 48 të vendimit*) dhe në nxjerrjen e përfundimit se

Protokolli për Migracionin nuk ndryshon juridiksionin territorial të shtetit shqiptar, ky i fundit vazhdon ta ushtrojë atë edhe gjatë kohës që Protokolli për Migracionin do të jetë i zbatueshëm (*shih paragrafin 49 të vendimit*).

8. Në vlerësimin tonë, thjeshtimi i objektit të Protokollit për Migracionin si kalim në përdorim i dy pasurive të paluajtshme nuk duket i saktë, për sa kohë e paraqet marrëveshjen si një veprim juridik që rregullohet nga e drejta private (civile), në të cilin Këshilli i Ministrave shfaqet si subjekt i së drejtës private. Në fakt, nga analiza e parashikimeve të Protokollit për Migracionin, situata rezulton ndryshe. Këshilli i Ministrave, me anë të tij, ka hyrë në një marrëdhënie të së drejtës publike dhe ka vepruar si subjekt i së drejtës publike. Këshilli i Ministrave u kalon autoriteteve shtetërore italiane edhe të drejtën që këto zona të shërbejnë si hapësira ku zbatohet e drejta italiane, duke kufizuar njëkohësisht hapësirën e zbatimit të së drejtës shqiptare. Kështu, Protokolli për Migracionin parashikon shprehimisht zbatimin ekskluziv të legjislacionit italian për ndërtimin dhe menaxhimin e strukturave nga autoritetet italiane, si dhe për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve midis autoriteteve italiane dhe migrantëve (*neni 4, pika 2 dhe 5, pika 1*). Është e qartë që zbatimi ekskluziv i legjislacionit italian passjell kufizimin e zbatimit të legjislacionit shqiptar për dy zonat në fjalë. Po kështu, Këshilli i Ministrave u jep juridiksion ekskluziv autoriteteve italiane, duke kufizuar në këtë mënyrë juridiksionin e autoriteteve shqiptare. Në këtë drejtim, Protokolli për Migracionin parashikon shprehimisht disa ndalime për autoritetet shqiptare, ku përfshihet ndalimi për të hyrë në territorin e dy zonave (*neni 6, pika 3*), ndalimi për të sekuestruar dhe/ose konfiskuar dokumentacionin që administrohet nga autoritetet italiane në këto zona (*neni 6, pika 8*), si dhe ndalimi për të ushtruar ndjekje penale ndaj personelit italian, me përjashtim të rastit kur kryen jashtë shërbimit vepra penale të parashikuara nga legjislacioni shqiptar dhe vetëm kur ato kryhen në dëm të shtetasve shqiptarë ose shtetit shqiptar (*neni 7, pika 5*). Në këtë mënyrë, është e paqartë se kujt juridiksioni iu nënshtrohen veprat e tjera penale, duke mbajtur në konsideratë se autoritetet shqiptare janë efektivisht në pamundësi për të ushtruar kompetencat e tyre brenda dy zonave territoriale.

9. Për shkak të këtyre tri karakteristikave (kalimin në përdorim të pasurive të paluajtshme, kufizimin e hapësirës së zbatimit të sistemit normativ dhe kufizimin e juridiksionit të autoriteteve publike shqiptare), vlerësojmë se marrëdhënia që është krijuar me anë të Protokollit për Migracionin midis Këshillit të Ministrave dhe qeverisë italiane nuk është një marrëdhënie e së drejtës private, por një marrëdhënie e së drejtës publike. Me fjalë të tjera, qeveria shqiptare i ka kaluar qeverisë italiane të drejtën e përdorimit të dy zonave territoriale, brenda të cilave autoritetet italiane autorizohen të ushtrojnë pushtet publik për çështjet që lidhen me migrantët, duke kufizuar/ndaluar njëkohësisht juridiksionin e autoriteteve shqiptare në këtë pjesë të territorit të vendit. Mbi bazën e kësaj analize, nuk pajtohemi me shumicën, e cila nuk duket se i ka dhënë përgjigje të qartë dhe të drejtpërdrejtë kësaj çështjeje. Në vlerësimin tonë, Protokolli për Migracionin është marrëveshje ndërkombëtare që ka të bëjë me territorin, sipas parashikimit të nenit 121, pika 1, shkronja “a”, të Kushtetutës.

10. *Së dyti*, ndajmë mendim të ndryshëm me shumicën e cila ka vlerësuar se Protokolli për Migracionin nuk është marrëveshje ndërkombëtare që ka të bëjë me të drejtat dhe liritë themelore të njeriut sipas nenit 121, pika 1, shkronja “b”, të Kushtetutës, pasi nuk krijon të drejta dhe liri themelore të reja kushtetuese dhe as nuk sjell kufizime shtesë në të drejtat dhe liritë ekzistuese të njeriut, përtej atyre që parashikohen nga rendi juridik shqiptar (*shih paragrafin 64 të vendimit*).

11. Protokolli për Migracionin, në thelb, ka të bëjë me dërgimin në Shqipëri të migrantëve që kërkojnë azil në Republikën e Italisë, që tentojnë të hyjnë atje në mënyrë të parregullt. Ai parashikon se numri i migrantëve nuk do të jetë më shumë se tre mijë në të njëjtën kohë (*neni 4, pika 1*) dhe se ata do të mbahen të mbyllur në dy zonat në fjalë (*neni 6, pika 5*). Me përjashtim të deklaratimit se autoritetet italiane do të respektojnë liritë dhe të drejtat themelore të tyre (*neni 6, pika 7*), në Protokoll nuk parashikohen detaje në këtë drejtim. Nga ana tjetër, aty përcaktohet se mosmarrëveshjet midis migrantëve dhe autoriteteve italiane do t’u nënshtrohen ekskluzivisht juridiksionit italian (*neni 4, pika 2*), se dokumentacioni zyrtar i mbajtur nga autoritetet italiane përjashtohet nga sekuestrimi ose masa të tjera të ngjashme nga autoritetet shqiptare (*neni 6, pika*

8), ndërsa veprimet e kryera nga personeli italian në ushtrimin e funksioneve nuk i nënshtrohen juridiksionit shqiptar, ai gëzon imunitet nga çdo formë ndalimi në Shqipëri, me përjashtim të rastit kur kryen vepra penale jashtë shërbimit që cenojnë të drejtat e shtetasve shqiptarë ose të shtetit shqiptar (neni 7, pikat 5 dhe 6).

12. Duke analizuar përmbajtjen e tij, vërejmë se Protokoli për Migracionin është një marrëveshje ndërkombëtare, që i mundëson Republikës së Italisë t'i trajtojë kërkesat e azilkërkuesve në një vend të tretë, ndaj qartësisht lidhet me regjimin ndërkombëtar të mbrojtjes së refugjatëve. Kjo e fundit jo vetëm që sanksionohet në Kushtetutë shprehimisht si çështje e të drejtave të njeriut, por, gjithashtu, lidhet me detyrimet ndërkombëtare të Republikës së Shqipërisë. Kështu, neni 16, pika 1 i Kushtetutës, parashikon shprehimisht se të drejtat e liritë themelore, si dhe detyrimet e parashikuara në Kushtetutë për shtetasit shqiptarë vlejnë njëloj edhe për të huajt dhe për personat pa shtetësi në territorin shqiptar. Ndërsa neni 40 i saj, parashikon se të huajt kanë të drejtën e strehimit në Republikën e Shqipërisë sipas ligjit. Nga ana tjetër, në bazë të nenit 5 të Kushtetutës, Republika e Shqipërisë ka detyrimin të zbatojë të drejtën ndërkombëtare të detyrueshme për të, në të cilën bëjnë pjesë jo vetëm Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe Protokollet shtesë të saj, por edhe Konventa e Gjenevës për Refugjatët e vitit 1951, akte të cilat parashikojnë detyrime të shprehura për Shqipërinë për mbrojtjen ndërkombëtare të refugjatëve.

13. Pa pasur ndonjë paragjykim në angazhimin e autoriteteve italiane për të respektuar detyrimet e tyre ndërkombëtare në këtë fushë, si dhe duke pranuar besimin e ndërsjellë që duhet të karakterizojë bashkëpunimin ndërkombëtar midis Republikës së Shqipërisë dhe Republikës së Italisë, çmojmë të theksojmë se detyra e Gjykatës është kontrolli kushtetues i marrëveshjeve ndërkombëtare, në kuptimin e vlerësimit se sa dhe si rregullat e tyre pajtohen me rendin tonë kushtetues. Në këtë drejtim, vlen të evidentohet se mbajtja mbyllur e migrantëve në zona të territorit shqiptar, ku legjislacioni shqiptar nuk zbatohet dhe ku autoritetet shqiptare nuk lejohet të hyjnë dhe të veprojnë, paraqet një problematikë të pastër kushtetuese që lidhet me të drejtat themelore të migrantëve që do të strehohen në ato zona. Po kështu, duhet evidentuar se Avokati i Popullit, në cilësinë e subjektit të interesuar në gjykim, ka parashtruar rezerva për garancitë që ofron Protokoli, pasi, sipas tij, në kundërshtim me parimin e sigurisë juridike, parashikimet nuk janë të detajuara, duke e bërë pozitën e migrantëve, në thelb, vulnerabil dhe të pambrojtur qartësisht. Sipas Avokatit të Popullit, kjo marrëveshje ndërkombëtare cenon të drejtat e migrantëve dhe shteti shqiptar nuk mund të justifikojë shkeljen e standardeve të KEDNJ-së me deklarinimin se struktura është nën juridiksionin e shtetit të huaj.

14. Në këtë situatë, kufizimi i veprimit të legjislacionit shqiptar dhe i juridiksionit të autoriteteve shqiptare në dy zonat ku do të zbatohet Protokoli për Migracionin, sjell kufizim të garancive kushtetuese dhe ndërkombëtare të të drejtave të refugjatëve në territorin shqiptar. Për rrjedhojë, në ndryshim nga shumica, vlerësojmë se Protokoli për Migracionin është marrëveshje ndërkombëtare që ka të bëjë edhe me të drejtat dhe liritë themelore të njeriut, në kuptim të nenit 121, pika 1, shkronja "b", të Kushtetutës.

15. *Së treti*, duke marrë në konsideratë se Protokoli për Migracionin është marrëveshje ndërkombëtare që ka të bëjë me territorin dhe të drejtat e liritë themelore të njeriut, sipas nenit 121, pika 1, shkronjat "a" dhe "b", të Kushtetutës, atëherë ai klasifikohet si marrëveshje politike, për negocimin dhe nënshkrimin e të cilit plotfuqitë duhet të lëshoheshin me autorizim nga Presidenti. Në këtë drejtim, Gjykata ka pohuar se këto lloj marrëveshjesh ndërkombëtare sjellin pasoja për ekzistencën e shtetit, integritetin territorial, pavarësinë e tij ose pozitën e vetë shtetit në arenën ndërkombëtare. 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. Mosmarrja e plotfuqisë nga Presidenti 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 të 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. Mospajisja me plotfuqi të rregullt nga Presidenti përbën cenim të kompetencave të tij të parashikuara nga neni 92 i Kushtetutës, rrjedhimisht edhe të parimit të ndarjes dhe balancimit të pushteteve, të garantuar nga neni 7 i Kushtetutës. Ndërsa për marrëveshjet e tjera të natyrës ekonomike, kulturore, të shkëmbimit tregtar etj, autoritetin e përfaqësimit dhe të lidhjes së tyre e ka qeveria (*shih vendimin nr. 15, datë 15.4.2010, të Gjykatës Kushtetuese*).

16. Në rastin konkret, vërejmë se procedurat e negocimit nga pala shqiptare janë zhvilluar nga grupi ndërinstitucional i punës i pajisur me plotfuqi të lëshuara nga ministri për Punët e Jashtme, pas autorizimit të dhënë Kryeministrit, kurse varianti përfundimtar i Protokollit është nënshkruar në Romë nga Kryeministri, duke e trajtuar në këtë mënyrë atë si një marrëveshje jo me natyrë politike. Për më tepër, nga ana e Presidentit nuk u paraqitën prapësime në gjykim, pavarësisht njoftimit të rregullt të këtij institucioni. Në kushtet kur Protokollin për Migracionin ka natyrë politike, vlerësojmë se plotfuqia e lëshuar nga Ministria për Punët e Jashtme pas autorizimit të dhënë nga Kryeministri nuk është në përputhje me Kushtetutën, pasi në rastin konkret, autorizimi duhej të ishte dhënë nga Presidenti.

17. *Së katërti*, edhe për sa i takon Traktatit të Miqësisë të vitit 1995, nuk pajtohemi me shumicën kur ka vlerësuar se ai përbën një marrëveshje kuadër dhe shërben si bazë e mjaftueshme që Protokollin për Migracionin të nënshkruhet nga qeveria (*shih paragrafin 68 të vendimit*). Është e vërtetë që neni 19 i Traktatit të Miqësisë trajton çështjet e flukseve migratore, por në kontekstin e zhvillimeve shoqërore të kohës kur ai është nënshkruar, vlerësojmë se ai iu referohet migrantëve të të dyja vendeve, përgjithësisht atyre shqiptare, me fokus rregullimin e migrimit sezonal. Konkretisht, neni 19 ka këtë përmbajtje: “*Palët Kontraktuese bien dakord që t’i kushtojnë rëndësi parësore bashkëpunimit të ngushtë dhe energjik ndërmjet vendeve për të rregulluar, në përputhje me legjislacionin në fuqi, lëvizjet migratore (paragrafi i parë). Ato njohin nevojën e kontrollit të fluksit migrator edhe nëpërmjet zhvillimit të bashkëpunimit ndërmjet organeve kompetente të Republikës së Shqipërisë dhe Republikës Italiane dhe të përfundimit të një marrëveshje organike që rregullon edhe pranimin e shtetasve të të dy vendeve në tregun sezonal të punës, në përputhje me legjislacionin në fuqi (paragrafi i dytë). Për arritjen e objektivave të tilla është ngritur edhe një grup i përbashkët pune, për probleme të migracionit (paragrafi i tretë).*”. Ndërsa në relacionin shoqërues të tij parashtrohet se “*Palët Kontraktuese njohin nevojën e kontrollit të fluksit migrator edhe nëpërmjet zhvillimit të bashkëpunimit ndërmjet organeve kompetente dhe të përfundimit të një marrëveshje organike që rregullon edhe pranimin e shtetasve të të dy vendeve në tregun sezonal të punës, në përputhje me legjislacionin në fuqi*” (*shih paragrafin e fundit, faqja 1 e relacionit shoqërues*). Në këto rrethana, çmojmë se Traktati i Miqësisë nuk mund të shërbejë si bazë në drejtim të plotfuqive për negocimin dhe nënshkrimin e Protokollit për Migracionin, ndaj ai nuk mund të përdoret si argument i mjaftueshëm për kushtetutshmërinë e tij. Duke iu referuar përmbajtjes, relacionit shoqërues dhe kohës në të cilin ai është lidhur, na rezultoi qartazi se ai akt nuk ka parashikuar dhe nuk mund të parashikonte që pas 30 vjetësh flukset migratore të paligjshme nga vendet e treta të menaxhoheshin bazuar në atë traktat.

18. *Së pesti*, zhvillimet e fundit migratore që po ndodhin në kufijtë e jashtëm të Evropës dëshmojnë se çështja e migrantëve ka marrë përmasa jetike, e cila u ka vendosur të gjitha shteteve barrën dhe presionin dhe ka shtuar vetëdijen e tyre për të gjetur forma dhe mjete për të përballuar vështirësitë. Megjithatë, duke pasur në konsideratë se të drejtat dhe liritë themelore janë të pandashme, të patjetërsueshme dhe të padhunueshme për çdo njeri, veçanërisht për migrantët, për shkak edhe të situatës së tyre tepër vulnerabil, çmojmë se në rastin konkret duhej gjetur balanca e duhur dhe mekanizmat më efikase për mbrojtjen e përshtatshme të tyre. Në këtë pikë, duhet theksuar se liritë dhe të drejtat themelore të njeriut janë vlerë themelore e rendit tonë juridik, i cili ka për detyrë t’i mbrojë dhe respektojë ato (*neni 3 i Kushtetutës*) dhe se organet e pushtetit publik, në përmbushje të detyrave të tyre, duhet t’i respektojnë ato, si dhe të kontribuojnë në realizimin e tyre (*neni 15 i Kushtetutës*).

19. Për të gjitha argumentet e mësipërme, ne, gjyqtarët në pakicë, vlerësojmë se Gjykata, bazuar në nenin 52/a, pika 1, shkronja “b”, të ligjit nr. 8577/2000 duhej ta kishte deklaruar Protokollin për Migracionin të papajtueshëm me Kushtetutën dhe të ndalonte ratifikimin e tij nga Kuvendi.

MENDIM PAKICE

1. Unë, gjyqtarja Elsa Toska, në çështjen me kërkuar, jo më pak se 1/5-ta e deputetëve, dhe objekt: “Deklarimi i papajtuashëm me Kushtetutën i 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. 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”, kam votuar për pranimin e kërkesës, ndaj dhe në vijim do të paraqes argumentet për këtë qëndrim.

2. Kërkuarja ka kundërshtuar Protokollin për Migracionin, duke parashtruar dy grupe pretendimesh: i. me natyrë procedurale, që lidhen me mungesën e autorizimit nga Presidenti i Republikës për dhënien e plotfuqisë për negocimin dhe nënshkrimin e tij nga përfaqësuesit e palës shqiptare (*shih paragrafët 8.1.1.–8.1.3. të vendimit*); ii. me natyrë substanciale, që lidhen me përmbajtjen e tij për sa i takon mbrojtjes së të drejtave dhe lirive të të huajve (migrantëve) (*shih paragrafët 8.2.1.–8.2.5. të vendimit*).

3. Fillimisht, sqaroj se do të ndalem vetëm te pretendimet e natyrës procedurale, që lidhen me mungesën e autorizimit nga Presidenti i Republikës për dhënien e plotfuqisë për negocimin dhe nënshkrimin e Protokollit nga përfaqësuesit e palës shqiptare.

4. Kushtetuta në nenin 121, pika 1, ka parashikuar se ratifikimi dhe denoncimi i marrëveshjeve ndërkombëtare nga Republika e Shqipërisë bëhet me ligj, në rastet kur ato kanë të bëjnë, ndër të tjera, me territorin (*shkronja “a”*) dhe të drejtat dhe liritë e njeriut, si dhe me detyrimet e shtetasve, siç parashikohen në Kushtetutë (*shkronja “b”*).

5. Shumica në vendim ka vlerësuar se koncepti kushtetues “territor” përmban dy aspekte, aspektin “fizik” dhe aspektin “juridiksional”. Për sa i takon aspektit fizik, “territori” përfshin hapësirën tokësore dhe ujore të përfshira brenda kufijve (lumenj, liqene, dete të brendshme), nëntokën dhe thellësitë nënujore, si dhe hapësirën ajrore që shtrihet mbi hapësirën tokësore dhe të ujërave territoriale e të brendshme detare. Ndërsa në aspektin juridiksional, “territori” përfshin hapësirën ku institucionet publike të rendit tonë kushtetues ushtrojnë juridiksionin e tyre dhe ku gjen zbatim sistemi normativ shqiptar (...) . (*shih prg. 33 të vendimit*).

6. Nga sa më lart, në zbërthim të konceptit “territor”, sipas parashikimeve të nenit 121 të Kushtetutës, bie dakord me shumicën se koncepti kushtetues i territorit përfshin si aspektin fizik, ashtu edhe atë juridiksional.

7. Duke iu kthyer analizës konkrete, konstatohet se Protokollin për Migracionin ka për qëllim forcimin e bashkëpunimit dypalësh për menaxhimin e flukseve migratore nga vendet e treta në përputhje me të drejtën ndërkombëtare dhe atë evropiane (*neni 2*). Për realizimin e këtij qëllimi, në përmbajtje të tij ka përcaktuar se pala shqiptare i njeh palës italiane të drejtën për përdorim të zonave (*neni 3, pika 1*) në të cilat do të krijojë struktura që do të menaxhohen nga autoritet italiane sipas legjislacionit italian dhe atij evropian dhe ku mosmarrëveshjet ndërmjet këtyre autoriteteve dhe migrantëve që do të akomodohen do t’i nënshtrohen ekskluzivisht juridiksionit italian (*neni 4, pika 2*). Në momentin e mbërritjes në territorin shqiptar, autoritetet kompetente të secilës prej palëve do të vijnë veçmas me përmbushjen e kriterëve të parashikuara nga dispozitat ligjore kombëtare përkatëse, si dhe duke iu përmbajtur kushteve të tij (*pika 4 po aty*). Protokollin do të mbetet në fuqi për pesë vjet, me të drejtë rinovimi, në formë të heshtur, për një periudhë tjetër pesëvjeçare (*neni 13, pika 2*).

8. Po ashtu në Protokoll, në shkronjën “c” të nenit 1 është përcaktuar termi “zonë”, që do i jepet në përdorim palës italiane, si dhe shkronja “ç” po e nenit 1, sipas së cilës “migrantë” do të konsiderohen shtetasit e vendeve të treta dhe ata pa shtetësi për të cilët duhet vërtetuar apo është vërtetuar ekzistenca e kushteve për hyrje, qëndrim ose banim në territorin e Republikës Italiane. Ndërkohë, bashkëlidhur tekstit të protokollit gjenden dy anekse, ku në njërin pasqyrohet harta e zonës së identifikuar, të ndodhur në zonën e portit të Shëngjinit dhe në Gjadër, Lezhë me sipërfaqe

77700 m² (aneksi 1) dhe në tjetrin janë përcaktuar rregullat për rimbursimin nga pala italiane për palën shqiptare (aneksi 2).

9. Sikundër konstatohet nga përmbajtja e tij, ky Protokoll ka parashikuar kalimin nga shteti shqiptar në përdorim të autoriteteve shtetërore italiane të dy zonave, ku shteti shqiptar i ka transferuar të drejtën autoriteteve italiane të ushtrojnë pushtet shtetëror ekskluziv sipas legjislacionit italian për trajtimin e çështjeve që lidhen me migrantët.

10. Në këto kushte, duke qenë se koncepti kushtetues “territor” përfshin si kuptimin fizik të tij, ashtu dhe kuptimin juridiksional të tij, vlerësoj se shteti shqiptar brenda territorit të tij fizik i ka dhënë juridiksion shtetit italian, dhe në këtë kuptim ky Protokoll është marrëveshje, e cila i përket kategorisë së marrëveshjeve të parashikuara nga neni 121, pika 1, shkronja “a”, të Kushtetutës.

11. Ndërkohë, referuar jurisprudencës 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, konsiderohen si marrëveshje politike ato që lidhen direkt me shpalljen, sigurimin apo zgjerimin e pozitës së një shteti ndaj një shteti tjetër. Të tilla janë: marrëveshjet për aleancë, marrëveshjet për bashkëpunim politik, paktet e mosulmimit reciprok, neutralitetit, çarmatosjes, përcaktimit të kufijve dhe të tjera të ngjashme me to. Kjo është 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 te parimi i legjitimitetit demokratik të organeve të brendshme të një shteti, në përputhje me parimin e demokracisë (*shih vendimin nr. 15, datë 15.4.2010, të Gjykatës së Kushtetuesë, paragrafi 32*).

12. Mbështetur në parashikimet e Protokollit për Migracionin, ku më lart analizova se ai trajton çështje të territorit në kuptimin juridiksional, ai përfshihet në kategorinë e marrëveshjeve ndërkombëtare me natyrë politike, të cilat lidhen mes shteteve, pra me palë shtetin shqiptar dhe në emër të Republikës, ndaj si e tillë duhet të analizohet nëse duhej autorizimi për dhënien e plotfuqisë nga Presidenti i Republikës.

13. Gjykata ka theksuar se në lidhjen e marrëveshjeve ku palë është shteti shqiptar, si subjekt i së drejtës ndërkombëtare, është e pashmangshme pjesëmarrja e Presidentit të Republikës, qoftë personalisht, qoftë nëpërmjet plotfuqisë. 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 së drejtës ndërkombëtare. 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 (*shih vendimin nr. 15, datë 15.4.2010, të Gjykatës Kushtetuese, paragrafët 33 dhe 35*). Po sipas kësaj gjykate, shteti i së drejtës, i cili garantohet që në preambulën e Kushtetutës sonë, është një nga parimet më themelore e më të rëndësishme në shtetin dhe shoqërinë demokratike. Si i tillë, ai përbën një normë të pavarur kushtetuese, prandaj shkelja e tij përbën në vetvete bazë të mjaftueshme për deklarimin e një ligji si antikushtetues (*shih vendimin nr. 34, datë 20.12.2005, të Gjykatës Kushtetuese*).

14. 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 kompetencë kushtetuese rezulton se, ose ai vetë duhet të marrë pjesë në lidhjen e marrëveshjes, ose, nëpërmjet plotfuqisë, duhej të autorizojë grupin negociator për këtë qëllim.

15. Referuar fakteve konkrete të çështjes, procedurat e negociimit nga pala shqiptare janë zhvilluar nga grupi ndërinstitucional i punës i pajisur me plotfuqi të lëshuara nga ministri për Punët e Jashtme, pas autorizimit të dhënë Kryeministrit, kurse varianti përfundimtar i protokollit është nënshkruar në Romë nga Kryeministri.

16. Për sa më lart, në kushtet kur ky protokoll ka natyrë politike, plotfuqia nuk duhej të ishte lëshuar nga Ministria për Punët e Jashtme pas autorizimit të dhënë nga Kryeministri, por nga Presidenti i Republikës, si autoriteti i vetëm kushtetues për lëshimin e plotfuqisë, sipas Kushtetutës dhe jurisprudencës kushtetuese. Ashtu sikundër Gjykata ka theksuar, 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 kushtetuese. 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, të garantuar nga neni 7 i Kushtetutës (*shih vendimin nr. 15, datë 15.4.2010, të Gjykatës së Kushtetuese, paragrafi 47*).

17. Për më tepër, edhe nëse do t'i referoheshim qëndrimin të shumicës së autoritetet italiane kanë juridiksion parësor në dy zonat e territorit shqiptar, sepse Republika e Italisë është shteti pritës i migrantëve të paligjshëm dhe se juridiksionet e dy vendeve palë të Protokollit janë plotësuese të njëra-tjetrës, në shërbim të të drejtave themelore të migrantëve, gjatë kohës që Protokollin për Migracionin do të jetë i zbatueshëm, (*shih paragrafët 40 dhe 48 të vendimit*), në vlerësimin tim kjo analizë e përforcon faktin kushtetues se në një pjesë të territorit shqiptar do të ushtrohet juridiksioni i një shteti tjetër.

18. Nga ana tjetër, e konsideroj të pabazuar prapësimin e Këshillit të Ministrave se autorizimi për nënshkrimin dhe negocimin e këtij protokollin nga Këshilli i Ministrave buron nga Traktati i Miqësisë. Sipas këtij subjekti, edhe vetë palët janë shprehur në preambulën e Protokollit se ky akt mbështetet, ndër të tjera, në Traktatin e Miqësisë, i cili është ratifikuar nga Kuvendi me ligjin nr. 8031, datë 16.11.1995. Po në këtë kontekst, e konsideroj të pabazuar edhe qëndrimin e shumicës, sipas së cilës: “Traktati i Miqësisë përbën një marrëveshje ndërkombëtare që sipas nenit 180 të Kushtetutës konsiderohet e ratifikuar sipas Kushtetutës. Nisur nga përmbajtja e tij, duke qenë se, sikurse u theksua më sipër, me nënshkrimin e këtij Traktati palët kanë rënë dakord për rregullimin në nivel qeverish edhe të çështjeve të lidhura me lëvizjet migratore, Traktati i Miqësisë përbën një marrëveshje kuadër, e cila shërben si bazë e mjaftueshme që Protokollin për Migracionin të nënshkruhet nga Qeveria. Pra, ai mund të negociohet me autorizim të Kryeministrit dhe plotfuqi të lëshuara nga ministri për Punët e Jashtme, si dhe të nënshkruhet prej vetë Kryeministrit. Kjo do të thotë se procedurat e negocimit nga pala shqiptare janë zhvilluar rregullisht dhe në përputhje me parashikimet ligjore vendase dhe ndërkombëtare.” (*Shih paragrafin 68 të vendimit*).

19. Në vlerësimin tim, Traktati i Miqësisë i vitit 1995 nuk mund të përdorej si bazë kushtetuese për Protokollin për Migracionin, pasi pavarësisht parashikimeve të nenit 180, pika 1, të Kushtetutës, është Kushtetuta, e miratuar në vitin 1998, e cila sipas parimit të hierarkisë së normave juridike prevalon ndaj çdo marrëveshjeje ndërkombëtare të ratifikuar para ose pas saj. Në këtë kuptim, në zbatim të nenit 92, shkronja “ë”, të saj, organi kushtetues kompetent që lidh marrëveshjet ndërkombëtare sipas ligjit është Presidenti i Republikës. Kjo kompetencë e Presidentit është interpretuar me vendimin nr. 15/2010, vendim që i ka dhënë kuptimin e duhur normës dhe deri në një interpretim të ndryshëm të Gjykatës, ky interpretim kushtetues gjyqësor ka të njëjtën vlerë si dhe vetë norma kushtetuese e interpretuar.

20. Në mbështetje të këtij qëndrimi, risjell në vëmendje edhe jurisprudencën kushtetuese në lidhje me hierarkinë e normave, sipas së cilës respektimi i hierarkisë së akteve normative është një detyrim që rrjedh nga parimi i shtetit të së drejtës dhe i koherencës në sistemin ligjor. Parimi i shtetit të së drejtës nënkupton veprimin e të gjitha institucioneve shtetërore sipas së drejtës në fuqi, si dhe supremacisë së Kushtetutës ndaj akteve të tjera normative. Rendi juridik nuk është një radhitje e barasvlershme normash, por një sistem hierarkik, i cili përbëhet nga nivele të ndryshme vlefshmërie dhe në secilin prej këtyre niveleve qëndron një normë ose grup normash, duke përfutur kështu edhe fuqinë e caktuar juridike. Piramida e akteve normative, e sanksionuar në nenin 116 të Kushtetutës, përcakton marrëdhëniet midis normave juridike, të cilat bazohen në raportin e mbi/nënvendosjes së tyre. Kjo piramidë aktesh normative ka në majë të saj Kushtetutën, e cila

shërben si burim për aktet e tjera juridike (*shih vendimet nr. 55, datë 27.7.2016; nr. 16, datë 10.4.2015; nr. 5, datë 5.2.2015; nr. 5, datë 5.2.2014, të Gjykatës Kushtetuese*).

21. Ndërkohë, edhe duke iu referuar ligjit nr. 43/2016, “Për marrëveshjet ndërkombëtare në Republikën e Shqipërisë”, neni 5, pika 2, parashikon se 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.

22. Përveç sa më lart, vlerësoj të theksoj se shkronja “b” e pikës 1 të nenit 121 të Kushtetutës, që parashikon se ratifikimi dhe denoncimi i marrëveshjeve ndërkombëtare nga Republika e Shqipërisë bëhet me ligj, në rastet kur ato kanë të bëjnë me “të drejtat dhe liritë e njeriut”, nuk duhet interpretuar në mënyrë të zgjeruar. Për rrjedhojë, përtej dukjes, që *prima facie* dispozita mund të kuptohet se çdo lloj marrëveshje, pavarësisht natyrës që ndërthuret me aspekte të të drejtave të njeriut, duhet ratifikuar me ligj, në fakt, kjo normë kërkon që marrëveshja të ketë si qëllim krijimin e të drejtave dhe lirive të reja kushtetuese, si dhe kufizime shtesë në të drejtat kushtetuese ekzistuese. Një interpretim i ndryshëm do të kufizonte kompetencat e Këshillit të Ministrave, sipas nenit 121, pika 2, të Kushtetutës, për lidhjen e marrëveshjeve, të cilat nuk janë të detyrueshme të ratifikohen me ligj, por që gjithsesi mund të ndërthuren edhe me çështje të të drejtave të njeriut. Në këtë kuptim bashkohem me interpretimin e shumicës mbi këtë dispozitë kushtetuese (*shih paragrafin 55 të vendimit*).

23. Duke pasur në konsideratë këtë interpretim të shkronjës “b”, pika 1, të nenit 121 të Kushtetutës, në rastin konkret edhe pse Protokollin për Migracionin trajton çështje dhe aspekte të lidhura me të drejtat e njeriut, nuk nënkupton domosdoshmërisht se i përket kategorisë “b” të kësaj dispozite dhe kërkesave procedurale që ajo kërkon për ratifikimin me ligj.

24. Si konkluzion, vlerësoj se Protokollin ndërmjet Qeverisë së Republikës Italiane dhe Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë, “Për forcimin e bashkëpunimit në fushën e migracionit” përfshihet në kategorinë e marrëveshjeve që lidhen me territorin në kuptimin juridiksional, sipas shkronjës “a” të pikës 1 të nenit 121 të Kushtetutës, ndaj autorizimi për dhënien e plotfuqisë për negociimin dhe nënshkrimin e tij do të duhej të ishte lëshuar nga Presidenti i Republikës, dhe për rrjedhojë kërkesa duhej pranuar për këtë shkak kushtetues.

Anëtare: Elsa Toska