



REPUBLIKA E SHQIPËRISË
AVOKATI I POPULLIT

Adresa: Bulevardi: "Zhan D'Ark" Nr.2
Tiranë, Shqipëri

Tel/Fax: +355 4 2380 300/315
E-mail: ap@avokatipopullit.gov.al
www.avokatipopullit.gov.al

Nr. 11/7 Prot.

Tiranë 17/04/2024

PARASHTRIMET E INSTITUCIONIT TË AVOKATIT TË POPULLIT

DREJTUAR: GJYKATËS KUSHTETUESE TË REPUBLIKËS
SË SHQIPËRISË

KËRKUES: 30 Deputetë të Kuvendit të Shqipërisë

SUBJEKTE
TË INTERESUARA: Presidenti i Republikës
Këshilli i Ministrave
Kuvendi i Shqipërisë
Avokati i Popullit

OBJEKTI:

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

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

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

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

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

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

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

Nenet 2, 3, 5, 7, 8, 31, 46, 56, 99, 100, 102, 103, 114, 116, 117 dhe 143 të Ligjit nr. 79/2021 “Për të huajt”;

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

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

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

Të nderuar anëtarë të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë!

Me shkresën nr. 2 (NJ) 2023 Regj.Themeltar, datë 13.12.2023 të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë, Drejtoria Gjyqësore dhe e Dokumentacionit, Avokati i Popullit është njohur me kërkesën e 30 Deputetëve të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë drejtuar Gjykatës Kushtetuese, lidhur me paraqitjen për gjykim pranë saj të çështjes me nr. 2 (NJ) 2023 regj. them. datë 13.12.2023. Sipas kërkesës, 30 deputetë të Kuvendit parashtrojnë se “*Protokolli ndërmjet Qeverisë së Republikës Italiane dhe Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë, “Për Forcimin e Bashkëpunimit në Fushën e Migracionit”*” është i papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe Protokollin shtesë, dhe nr. 4; Konventën e Vjenës “Për të drejtën e Traktateve”; Konventën e Gjenevës “Për Statusin e Refugjatit”; ligjin nr. 8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, i ndryshuar; ligjin nr. 43/2016 “Për Marrëveshjet Ndërkombëtare në Republikën e Shqipërisë”; ligjin nr. 79/2021 “Për të huajt”; ligjin nr. 10/2021 “Për Azilin në Republikën e Shqipërisë”; Rezolutën nr. 1821 (2011) të

Asamblesë Parlamentare të Këshillit të Evropës dhe Udhëzuesin për Marrëveshjet Dypalëshe dhe Shumëpalëshe të Transferimit të Azilkërkuesve, i UNHCR-së, Maj 2023, si dhe kërkojnë deklarin e papajtuës të tij nga kjo Gjykatë.

Avokati i Popullit, si institucion kombëtar i të drejtave të njeriut, shpreh më poshtë qendrimet dhe ekspertizën e tij duke u fokusuar thelbësisht në aspekte që lidhen me respektimin dhe/apo kufizimin e të drejtave dhe lirive themelore të individit, në respektim të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, akteve ndërkombëtare të ratifikuara nga Republika e Shqipërisë, , por edhe të legjislacionit kombëtar në fushën e azilkërkimit dhe trajtimit të të huajve, refugjatëve, azilkërkuesve, si dhe të personave pa shtetësi që ndodhen në territorin e Republikës së Shqipërisë.

Avokati i Popullit, duke qënë nxitës i standardeve më të larta të të drejtave dhe lirive të njeriut në vend, e ka vlerësuar këtë Protokoll në fokusin e misionit të tij kushtetues e ligjor për mbrojtjen e të drejtave, lirive dhe interesave të ligjshëm të individit nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme e të parregullta të organeve të administratës publike, si dhe të të tretëve që veprojnë për llogari të saj . Nga ana tjetër, Avokati i Popullit e vlerëson këtë Protokoll edhe në optikën e rolit të tij si mbrojtës i të drejtave të të huajve, të cilët janë ose jo rezidentë të rregullt në Shqipëri, të

Vlerësimi i këtij Protokoll është tepër kompleks, pasi ngërthen jo vetëm aspekte të zbatimit të të drejtës së brendshme, duke filluar nga Kushtetuta e Shqipërisë dhe legjislacioni shqiptar, por edhe aspekte të të drejtës ndërkombëtare, përfshirë dhe detyrimin për respektimin e zbatimin e akteve ndërkombëtare në të cilat Republika e Shqipërisë është palë, por edhe të udhëzimeve të tjera nga organizmat e specializuar, veçanërisht atyre në fushën e migracionit, si Komisioneri i Lartë i Kombeve të Bashkuara për Refugjatët (UNHCR) dhe Përfaqësuesi i Posaçëm i Këshillit të Evropës për Migracionin dhe Refugjatët (SRSG). Avokati Popullit sugjeron marrjen e një opinionit konsultativ nga organizatat e specializuara në fushën e të drejtave të azilkërkuesve dhe refugjatëve, veçanërisht nga Komisioneri i Lartë i Kombeve të Bashkuara për Refugjatët (UNHCR) si dhe Përfaqësuesi i Posaçëm i Këshillit të Evropës për Migracionin dhe Refugjatët (SRSG). Marrja e këtyre opinionëve do të përbënte vlerë të shtuar për zgjidhjen e drejtë dhe objektive të rastit, por edhe për të garantuar besimin e publikut në vendimmarrje, duke qënë se kjo është një çështje e cila ngërthen shqetësime edhe në sytë e publikut.

Në parim Avokati i Popullit nuk është *apriori* kundër kësaj Marrëveshje, ndonëse nuk i nxit marrëveshje të tilla, me kusht që të mos vijë ndesh me garancitë që njihen nga legjislacioni vendas dhe ndërkombëtar, si dhe të mos çënohet pozita e personave që do të gjenden në ambientet e qendrave.

Çështja e migracionit dhe refugjatëve është një problematikë aktuale, që ka përfshirë shumë vende të botës. Zgjidhja e këtij problemi nuk mund të realizohet individualisht nga shtetet, por kërkon solidaritet dhe angazhimin e të gjithë shteteve, si ato të zhvilluara, të cilat janë synimi i kësaj kategorie personash, ashtu edhe të shteteve të tjera që mund të ndeshen me këtë problematikë. Në këtë fokus, asnjë shtet nuk duhet t'i largohet përgjegjësisë për trajtimin e

këtyre personave në nevojë. Megjithatë, në frymën e akteve ndërkombëtare dhe udhëzimeve të institucioneve të specializuara, përgjegjësia kryesore i takon shtetit në juridiksionin e të cilit ata kapen. Pavarësisht se ata, për kryerjen e procedurave të vlerësimit paraprak, mund të transferohen për një kohë të caktuar në një shtet tjetër, sikurse është rasti konkret, shteti përgjegjës nuk duhet të përjashtohet dhe as të heqë dorë nga përgjegjësitë e tij, për trajtimin e tyre.

Çështja e marrëveshjeve të transferimit ka qënë edhe në vëmendjen e organizmave ndërkombëtarë, veçanërisht të Komisionerit të Lartë të Kombeve të Bashkuara për Refugjatët, i cili në udhëzimet e tij¹ mban qendrimin se marrëveshje të tilla nuk vijnë *a priori* në kundërshtim me ligjin, me kusht që të garantohet ndarja e përgjegjësisë në strehimin e refugjatëve, por jo transferimi i përgjegjësisë për trajtimin e kërkesave për azil, nga shteti pritës tek shteti ku refugjatët janë transferuar. Gjithashtu, në këto udhëzime UNHCR shpreh qendrimin e vet se refugjatët duhet të kenë lirinë për të zgjedhur vendin ku kërkojnë azil, megjithatë ata duhet të vlerësohen dhe trajtohen në vendin në juridiksionin e të cilit janë kapur ose transferuar.

Referuar konkluzioneve të publikuara nga Komisioneri i Lartë i Kombeve të Bashkuara për Refugjatët², ka rezultuar se në disa raste qëllimi i shteteve për transferimin e këtyre personave në shtete të tjera, ka qënë heqja e përgjegjësisë dhe frenimi i këtij fenomeni, çka çënon të drejtën e çdo personi për të kërkuar azil në një shtet tjetër, e drejtë kjo e njohur ndërkombëtarisht. Për këtë arsye, është vlerësuar e nevojshme që të rregullohet në nivel ndërkombëtar bashkëpunimi mes shteteve për transferimin e kësaj kategorie personash, duke respektuar të drejtat e garantuara me akte ndërkombëtare, si dhe nga legjislacioni i brendshëm.

Avokati i Popullit çmon dhe konstaton se, në frymën e instrumentave të cilët nxisin solidaritetin dhe bashkëpunimin global, ndarjen e përgjegjësisë mes shteteve dhe aksesin në mbrojtjen ndërkombëtare, marrëveshja *par excellence* plotëson kërkesat thelbësore që rregullohen në këto akte. Një nga aspektet më të rëndësishme që adresohet në këto instrumenta është ndarja e përgjegjësisë reale, duke vendosur theksin në faktin që, pavarësisht marrëveshjeve të tilla, dhe transferimit të këtyre personave, përgjegjësia parësore i takon shtetit pritës, që ka dhe përgjegjësinë kryesore për trajtimin e këtyre personave. Marrëveshja në fjalë, e lidhur mes qeverive të dy shteteve, është në vetvete një përpjekje për të bashkëpunuar në zgjidhjen e problematikës së migracionit në shtetin fqinj, por pa hequr përgjegjësinë e shtetit italian, si shtet pritës. Përkundrazi ajo parashikon se do të jetë ky shtet që do të marrë përsipër ofrimin e shërbimeve, përbalimin e shpenzimeve, zhvillimin e procedurës administrative të vlerësimit të kërkesave për azil të këtyre personave, etj.

Megjithatë, marrëveshja e nënshkruar mes dy qeverive ka disa mangësi të cilat Avokati i Popullit vlerëson se duhet të adresohen thelbësisht, për të përmbushur të gjitha garancitë e

¹ UNCHR Note on the “Externalization” of International Protection, 28 May 2021 dhe UNHCR Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers.

² UNCHR Note on the “Externalization” of International Protection, 28 May 2021, <https://www.refworld.org/docid/60b115604.html>

parashikuara nga legjislacioni dhe instrumentat ndërkombëtare. Të tilla garanci janë monitorimi i respektimit të të drejtave nga institucionet kombëtare dhe ato ndërkombëtare të të drejtave të njeriut, veçanërisht ato të specializuara në fushën e migracionit dhe refugjatëve, garantimi i respektimit të të drejtës për një proces të rregullt ligjor, parashikimi i qartë për garantimin e trajtimit të përshtatshëm të kategorive vulnerabël, sikurse mund të jenë gratë, gratë shtatzëna, fëmijët e të moshuarit, si dhe i ndalimit të heqjes arbitrare të lirisë së këtyre personave. Këto mangësi, përbëjnë cënim të nenit 4 pika 1 dhe 42 pika 2 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë³, si dhe të nenit 6⁴ të Konventës Evropiane për të Drejtat dhe Liritë Themelore të Njeriut.

Për të vlerësuar kushtetutshmërinë e këtij Protokollit nevojitet një vlerësim tepër i kujdesshëm i aspektit procedural, duke u fokusuar në procedurën e ndjekur për negociimin dhe nënshkrimin e marrëveshjes, si dhe vlerësim thelbësor i aspektit material, çka buron nga përmbajtja e dispozitave të saj, veçanërisht lidhur me kufizime të mundshme të të drejtave të njeriut në përgjithësi, të drejtave të grupeve vulnerabël në veçanti, si dhe parimin e sigurisë juridike.

Nga leximi i kujdesshëm i dispozitave të Protokollit dhe anekseve shoqëruese, konstatohet se në shumë raste, siç do të renditen dhe më poshtë, ka paqartësi, çka sjell si rrjedhojë që për aspekte të caktuara, të cilat janë shumë thelbësore (p.sh nëse në qendër do të ketë fëmijë apo gra), lexuesi duhet të hamendësojë. Kjo krijon pasiguri, dhe hapësirë për t'i vendosur subjektet e kësaj marrëveshje në pozitat e cënimit të sigurisë juridike. Në shumë dispozita të kësaj Marrëveshje, ndodhemi para faktit që, pamundësia për të kuptuar qartë frymën e hartuesve për mënyrën se si kjo marrëveshje do të zbatohet *de facto* dhe mungesa e parashikimeve të detajuara, e bëjnë marrëveshjen lehtësisht të cënueshme, dhe pozitën e subjekteve të kësaj marrëveshje lehtësisht vulnerabël dhe të pambrojtur thelbësisht e qartësisht.

Parimi i sigurisë juridike është një parim me baza kushtetuese. Gjykata Kushtetuese gjatë jurisprudences së saj, ka evidentuar se parimi i sigurisë juridike, nuk gjen shprehje literale në Kushtetutë, por rrjedh nga preambula e ligjit themeltar, nga nocioni “shtet i së drejtës”.

Ndër parimet themelore të sanksionuara në Kushtetutë renditet edhe parimi i parashikuar në nenin 4 që përcakton se: “*E drejta përbën bazën dhe kufijtë e veprimtarisë së shtetit. Kushtetuta është ligji më i lartë në RSH. Dispozitat e Kushtetutës zbatohen drejtpërsëdrejti, përveç rasteve kur Kushtetuta parashikon ndryshe. Është jurisprudenca kushtetuese e cila parashikimin e mësipërm e ka vlerësuar se: “.. duhet kuptuar e interpretuar në lidhje të ngushtë me aspiratën e shprehur në Preambulën e Kushtetutës ku është skalitur vendosmëria e popullit shqiptar ... për të ndërtuar shtetin e së drejtës, demokratik e social⁵.*”

³Neni 4, pika 1: “1. E drejta për bën bazën dhe kufijtë e veprimtarisë së shtetit;”

Neni 42 pika 2 : “2. Kushdo, për mbrojtjen e të drejtave, të lirisë dhe të interesave të tij kushtetues dhe ligjorë, ose në rastin e akuzave të ngritura kundër tij, ka të drejtën e një gjykimi të drejtë dhe publik brenda një afati të arsyeshëm nga një gjykatë e pavarur dhe e paanshme e caktuar me ligj”

⁴ Neni 6 i KEDNJ - E drejta për një proces të rregullt

⁵ Shih Vendimin nr.26, datë 02.11.2005 të Gjykatës Kushtetuese të RSH

Siguria juridike nënkupton, veç të tjerash, se Ligjvënësi nuk mund të përkeqësojë në mënyrë të paarsyeshme gjendjen ligjore të personave, të mohojë të drejtat e fituara ose të shpërfillë interesat legjitime të tyre⁶.

Shkaqet që janë vlerësuar nga jurisprudenca kushtetuese se kanë çuar në cenimin e parimit të sigurisë juridike janë të ndryshme. Ato përfshijnë nga shkeljet me karakter konceptual, dijenja për normën juridike, qartësia e normës, ndalimin e fuqisë prapavepruese të ligjit, garancia e mosdënimit pa ligj, zgjatja e procesit gjyqësor, moscenimi i vendimit të formës së prerë dhe detyrimi për zbatimin e tyre, mbrojtja e pritshmërive të ligjshme dhe realizimi i mbrojtjes efektive gjyqësore.

Ekzistenca e një norme juridike në sistemin ligjor nuk është e mjaftueshme për të konsideruar të plotësuar kërkesën për siguri juridike, kjo për faktin se norma duhet të jetë edhe e qartë. Paqartësia nuk shkon në përputhje me qëllimin, stabilitetin, besueshmërinë dhe efektivitetin që synon vetë norma juridike⁷.

Gjykata Kushtetuese ka arritur në përfundimin se duhet parë në çdo rast se në çfarë mase dhe deri ku, besimi që ka qytetari në situatën e favorshme ligjore paraqitet i rëndësishëm për t'u mbrojtur nga normat dhe parimet kushtetuese si dhe cilat janë arsyet për një mbrojtje të tillë⁸.

Ndonëse parimi i sigurisë juridike nuk mund të eliminojë çdo pasojë negative që mund t'i vijë individit nga rregullimi i ri, në këtë vlerësim duhet, në çdo rast, të merret parasysh natyra e pasojave, pasi nëse këto të fundit kanë natyrë thelbësore, atëherë parimi në fjalë nuk është respektuar.

Në vazhdimësi, jurisprudenca kushtetuese ka plotësuar kriteret dhe kushtet që duhet të ekzistojnë në funksion të respektimit të parimit të sigurisë juridike, duke evidentuar se ky parim kërkon para së gjithash që rregullimet ligjore që kanë të bëjnë me të drejtat e shtetasve të kenë qëndrueshmëri të mjaftueshme që siguron vijimësinë e tyre. Si rregull, nuk mund të mohohen interesa dhe pritshmëri të ligjshme të qytetarëve.

(1) Lidhur me aspektin procedural për nënshkrimin e marrëveshjes

Avokati i Popullit vlerëson të sjellë në vëmendje se, si çështje paraprake paraqitet vlerësimi i procedurës së ndjekur për negociimin dhe nënshkrimin e kësaj marrëveshjeje. Kjo kërkon vlerësim dhe përcaktim të kujdesshëm të natyrës së marrëveshjes në fjalë, në kuptim të dispozitave Kushtetuese, por edhe të qendrimeve të mëparshme të Gjykatës Kushtetuese. Ky përcaktim mbetet objekt i interpretimit të të drejtës ndërkombëtare ndërthurur me parimet dhe të drejtën kushtetuese, si dhe ligjin nr. 43/2016 “Për marrëveshjet ndërkombëtare në Republikën e Shqipërisë”, në optikën e vlerësimit të karakterit apo natyrës së marrëveshjes ndërkombëtare, ekspertizë dhe kompetencë e cila i përket kësaj Gjykate të nderuar.

⁶ Shih Vendimin nr.17/2005 të GJK

⁷ Shih vendimet nr.34, datë 20.12.2005, nr.14, datë 22.05.2006, nr.36, datë 15.10.2007 të Gjykatës Kushtetuese të RSH

⁸ Shih Vendimin nr.18/2008

Megjithatë, nga pikëpamja dhe përmbajtja ngushtësisht e të drejtës sonë të brendshme, referuar dispozitave kushtetuese, harmonizuar me ato të ligjit që rregullon procedurat për lidhjen e marrëveshjeve ndërkombëtare dhe praktikës së Gjykatës Kushtetuese, Avokati i Popullit vlerëson se nuk janë respektuar kërkesat Kushtetuese të parashikuara në nenin 121, pika 1, gërmat “a” dhe “b”⁹, si dhe parashikimet e ligjit nr. 43/2016 “Për marrëveshjet ndërkombëtare në Republikën e Shqipërisë”, përkatësisht nenet 5 dhe 6, sa i përket kompetencës dhe autorizimit për nënshkrimin e kësaj marrëveshje ndërkombëtare.

Sipas vlerësimit tonë, zgjidhja e kësaj çështje i përket vet institucionit të Presidentit të Republikës, i cili në referim të kompetencave të Tij Kushtetuese e ligjore gëzon të drejtën për t’u shprehur në çdo moment, përfshirë edhe pas miratimit të ligjit për ratifikimin e marrëveshjes.

Nga ana tjetër, Avokati i Popullit vlerëson se nuk kemi të bëjmë me një të metë thelbësore të kësaj marrëveshjeje, pasi edhe në rast se do të provohet se procedura e parashikuar nga Kushtetuta dhe ligji specifik nuk është respektuar, të metat mund të rregullohen, por në thelb marrëveshja është përsëri e cënueshme. Nga kjo pikëpamje, Avokati i Popullit vlerëson se është shumë e rëndësishme që të adresohet thelbi i problematikave, që ngërthen aspekti material, në dritën e parimeve kushtetuese dhe atyre ndërkombëtare.

(2) Lidhur me aspektin material dhe përmbajtjen e Protokollit

- Lidhur me natyrën e qendrës

1. Protokollit nuk përmban shprehimisht përcaktim në lidhje me natyrën e qendrës që do të ndërtohet në territorin e RSh, dhe që do të përdoret për të të strehuar migrantët. Pavarësisht se është mënjeluar përmendja në mënyrë specifike e termit (*këtyre ambienteve protokollit u referohet si “Struktura” të cilat do të krijohen nga pala italiane brenda “Zonës”¹⁰*) nga leximi i marrëveshjes, por edhe artikulli publik, kjo qendër rezulton të jete një *qendër e mbyllur*. Një qendër për strehimin e migranteve konsiderohet si e mbyllur kur ajo ka disa karakteristika specifike që e ndryshojnë nga qendrat e tjera, si *kufizimet e lëvizjes, mbikëqyrja e rrethuar, kufizimet në lidhje me hyrjen dhe daljen, ndalimi i lëvizjes së lirë në shoqëri*. Standardet që duhet të respektohen në qendra të mbyllura për strehimin e migranteve janë të përcaktuara nga legjislativi vendas dhe ndërkombëtar, përfshirë Deklaratën Universale të të Drejtave të Njeriut, Konventën Evropiane për parandalimin e torturës dhe dënimeve ose trajtimeve çnjerëzore ose poshtëruese, Konventën e Gjenevës mbi Statusin e Refugjatëve, Konventën

⁹ Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, në nenin 121 pika 1, gërmat “a” dhe “b” parashikon se: ratifikimi dhe denoncimi i marrëveshjeve ndërkombëtare nga Republika e Shqipërisë bëhet me ligj në rastet kur ato kanë të bëjnë me: a) territorin, paqen, aleancat, çështjet politike dhe ushtarake; b) të drejtat dhe liritë e njeriut, si edhe detyrimet e shtetasve, siç parashikohen në Kushtetutë;

¹⁰ Në gërmën “c” të nenit 1 të Protokollit “Zona” përkufizohet si “pronat e paluajtshme në pronësi të shtetit, të përcaktuara në aneksin 1 bashkëlidhur marrëveshjes”. Në pikat 1 dhe 3 të nenit 4 parashikohet ndër të tjera se: “1. Pala italiane mund të krijojë në zonat e përcaktuara strukturat e përmendura në aneksin 1 ...”. Në aneksin 1 bashkëlidhen 2 harta me identifikim të zonave: a) zona e destinuar për ngritjen e strukturave për procedurat e hyrjes dhe b) zona e destinuar për realizimin e strukturave për verifikimin e kushteve të njohjes së mbrojtjes ndërkombëtare dhe për riadhesimin e migrantëve që nuk kanë të drejtë hyrjeje dhe qëndrimi në territorin italian.

Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe Liritë Themelore. Këto standarde përfshijnë mbrojtjen e të drejtave të njeriut, sigurinë, mirëqenien dhe trajtimin human të personave të strehuar.

Këto mangësi, përbëjnë çënim të nenit 4 pika 1 dhe 42 pika 2 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë¹¹, si dhe të neneve 5¹² e 6¹³ të Konventës Evropiane për të Drejtat dhe Liritë Themelore të Njeriut.

Në marrëveshjet ndërkombëtare të të drejtave të njeriut, përfshirë Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut, ndalimi kolektiv i personave, duke përfshirë migrantët, pa u bazuar në raste individuale dhe pa vlerësuar çdo situatë në mënyrë të veçantë është i ndaluar.

Çdo person që vjen në territorin e një shteti, përfshirë migrantët, duhet t'i nënshtrohet një procesi të drejtë dhe të përpiktë të vlerësimit. Kjo përfshin një screening të detajuar për të identifikuar rastet e veçanta dhe aplikimin e masave të duhura në përputhje me ligjin dhe standartet ndërkombëtare. Prosesi i vlerësimit të këtyre individëve është një proces administrativ, e jo një proces penal, ndaj edhe izolimi i individëve gjatë kësaj kohe është një veprim arbitrar që shkel parimet kushtetuese që kërkojnë bazë ligjore dhe mbrojtje të drejtave individuale në proceset administrative. Gjatë procesit administrativ të vlerësimit, personat e përfshirë duhet të kenë të drejtën për mbrojtje të plotë dhe të drejtën për të paraqitur qendrimet e tyre. Nga ana tjetër izolimi i individëve duhet të bëhet në përputhje me ligjin dhe vetëm për arsye specifike të përcaktuara nga ligji. Izolimi i personave në mënyrë kolektive dhe pa një bazë ligjore të fortë është shkelje e të drejtave të njeriut, pasi në rastin e qendrës së Lampeduzës, vendosja e migrianteve në atë qendër është konsideruar ndalimi kolektiv dhe është gjetur shkelje e nenit 5¹⁴ të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut. Përdorimi i ndalimit duhet të jetë i përpiktë (i kufizuar dhe përcaktuar mirë) dhe i bazuar në ligj për të shmangur shkeljet e të drejtave të njeriut dhe për të siguruar një trajtim të drejtë dhe të përputhur me standartet ndërkombëtare. Krahas nenit 5 të KEDNJ, mungesa e garantimit të këtyre standardeve përbën çënim edhe të nenit 27¹⁵ të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.

2. Detyrimi i shtetit shqiptar për të siguruar respektimin e garancive të njohura nga këto instrumenta, në kontekstin e migrantëve që gjenden në territorin e Shqipërisë, ndonëse të strehuar në një qendër nën juridiksionin e shtetit Italian, buron veçanërisht nga neni 17 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë¹⁶. Mbajtja e këtyre migrantëve në një qendër të mbyllur

¹¹Neni 4, pika 1: "1. E drejta për bën bazën dhe kufijtë e veprimtarisë së shtetit;"

Neni 42 pika 2: "2. Kushdo, për mbrojtjen e të drejtave, të lirive dhe të interesave të tij kushtetues dhe ligjorë, ose në rastin e akuzave të ngritura kundër tij, ka të drejtën e një gjykimi të drejtë dhe publik brenda një afati të arsyeshëm nga një gjykatë e pavarur dhe e paanshme e caktuar me ligj"

¹² Neni 5 i KEDNJ - E drejta për liri dhe siguri

¹³ Neni 6 i KEDNJ - E drejta për një proces të rregullt

¹⁴ Neni 5 i KEDNJ - E drejta për liri dhe siguri

¹⁵ Neni 27 i Kushtetutës: "1.. Askujt nuk mund t'i hiqet liria, përveçse në rastet dhe sipas procedurave të parashikuara me ligj. ..."

¹⁶ Neni 17 i Kushtetutës së RSH: 1. Kufizime të të drejtave dhe lirive të parashikuara në këtë Kushtetutë mund të vendosen vetëm me ligj për një interes publik ose për mbrojtjen e të drejtave të të tjerëve. Kufizimi duhet të jetë në përpjesëtim me gjendjen që e ka diktuar atë. 2. Këto kufizime nuk mund të cenojnë thelbin e lirive dhe të të drejtave dhe në asnjë rast nuk mund të tejkalojnë kufizimet e parashikuara në Konventën Evropiane 9 për të Drejtat e Njeriut.

nuk mund të interpretohet në një standard më të vogël se ai i Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut apo praktikës së konsoliduar të Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut. Shqipëria duhet të sigurojë se çdo kufizim i të drejtave respekton thelbin e lirive dhe të drejtave të individëve, dhe gjithashtu nuk shkel standardet e përcaktuara në Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut, dhe nuk mund të justifikojë shkeljen e këtyre standardeve duke u bazuar në deklarinë se qendra është nën juridiksion të shtetit të huaj. Për më tepër që, siç e kemi argumentuar më poshtë, deklarimi se në atë territor do të zbatohet legjislacioni Italian, nuk i jep atij territori statusin e ekstraterritorialitetit.

- Lidhur me statusin e migrantëve

3. Bazuar në legjislacionet përkatëse të shteteve të cilat po lidhin këtë protokoll, si rregull “*përzgjedhja/screening*” e personave kryhet në kufi. Në lidhje me këtë procedurë, ka disa paqartësi, e rrjedhimisht edhe pasiguri, lidhur me statusin që do të kenë migrantët, në momentin fillestar kur ata do të paraqiten në kufirin tokësor të shtetit shqiptar. Konkretisht, pika 4 e nenit 4 të Marrëveshjes parashikon se “... 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 edhe duke iu përmbajtur kushteve të këtij protokollit”. Nga kjo pikëpamje, Avokati i Popullit vlerëson se nuk është e qartë se çfarë statusi do të marrin migrantët në momentin e hyrjes në territorin shqiptar, dhe çfarë statusi do të kenë gjatë gjithë kohës së qëndrimit/lëvizjes së tyre në territorin shqiptar, deri në mbërritjen e tyre në “Zonë”, pasi ata nuk janë turistë, vizitorë, të punësuar dhe as migrantë të parregullt në vendin tonë.

4. Në frymën e kësaj marrëveshjeje ngrihet për diskutim edhe situata kur një migrant arrin të dalë nga “Zona” në momentet që i është refuzuar kërkesa për azil dhe do të bëhet imbarkimi për në shtetin e origjinës. Nëse në këtë moment ai kërkon mbrojtje nga shteti shqiptar, a ka kufizime për këtë rast? Ai është një i person i huaj i cili ndodhet tashmë në territorin e Republikës së Shqipërisë ku dhe kërkon të marrë mbrojtje. Kjo mund të sjellë një problematikë të shtuar për shtetin shqiptar. Ndodhur në këto rrethana në këtë Protokoll duhet të parashikohet një klauzolë e posaçme për mënyrën e trajtimit të kësaj kategorie nga shteti shqiptar referuar akteve ndërkombëtare dhe legjislacionit të brendshëm në fuqi për çështjet e azilkërkuesve.

5. Po kështu, në Protokoll nuk është parashikuar qartazi procedura e shqyrtimit të rasteve të migrantëve të cilëve iu refuzohet kërkesa për azil e për rrjedhojë do të kthehen në vendin e origjinës, por vendi i origjinës nuk i pranon.

Të dy këto problematika prezantojnë sfida komplekse dhe të rëndësishme që kërkojnë një përgjigje të përgjegjshme dhe humane nga autoritetet shqiptare. Migrantët janë njerëz me të drejta themelore, përfshirë të drejtën për jetë, liri dhe siguri. Është e rëndësishme që shteti shqiptar të sigurojë se trajtimi i tyre është në përputhje me standardet ndërkombëtare të të drejtave të njeriut dhe se ata nuk do të jenë të ekspozuar ndaj diskriminimit, keqtrajtimit apo pabarazisë. Protokollit duhet të rregullojë këto aspekte, të cilat lidhen ngushtësisht edhe me

detyrimet që i linden shtetit shqiptar nga legjislacioni ndërkombëtar në fushën e migracionit dhe azilkërkuesve.

6. Pas vendosjes në “Zonë” të një migranti të parregullt dhe bërjes së kërkesës për azil, ndryshon statusi dhe kthehet nga “migrant i parregullt” në “azil kërkues”. Kjo sjell për pasojë nevojën e një trajtimi të ndryshëm ligjor të kësaj kategorie pasi “migranti i parregullt” qëndron në një qendër administrative të mbyllur, ndërkohë që një azilkërkuesi nuk duhet t’i privohet liria dhe i garantohen disa të drejta shtesë ligjore sikurse e drejta e lëvizjes, e punësimit, e arsimit etj.

7. Një tjetër aspekt shumë i rëndësishëm i cili mbetet i paqartë nga përmbajtja e marrëveshjes, është mënyra se si do të respektohet e drejta e këtyre migrantëve për të pasur akses në një proces të rregullt ligjor, veçanërisht sa i takon të drejtës së aksesit tek avokati. Marrëveshja parashikon se “Për të garantuar të drejtën për t’u mbrojtur palët do të lejojnë hyrjen në strukturat e parashikuara nga Protokollin e avokatëve dhe ndihmësve të tyre ...” (pika 2 e nenit 9). Ky parashikim prezanton një angazhim *prima face* kundrejt garantimit dhe mbrojtjes së të drejtave të migrantëve. Megjithatë, për të siguruar një proces të rregullt ligjor, është po aq e rëndësishme që të parashikohen procedura që shoqërohen me përfaqësim ligjor të plotë, takime të vazhdueshme, garantim të fshehtësisë së komunikimit, informacion të kuptueshëm, pavarësi dhe objektivitet në shqyrtimin e kërkesave. Mungesa e parashikimeve specifike në këtë aspekt përbën çënim të nenit 4 pika 1 dhe 42 pika 2 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë¹⁷, si dhe të nenit 6¹⁸ të Konventës Evropiane për të Drejtat dhe Lirive Themelore të Njeriut.

- Lidhur me respektimin e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut

8. Avokati i Popullit vlerëson se ka vend për shqetësime nga pikëpamja e detyrimit që ka shteti shqiptar për respektimin dhe kufizimin e të drejtave dhe lirive themelore të individëve, veçanërisht të migrantëve. Megjithëse brenda këtyre ambjentëve, do të zbatohet ligji Italian, ky deklaram nuk i jep atij territori statusin e ekstraterritorialitetit, status që nuk kanë madje as edhe perfaqësitë diplomatike e konsullore, ato vetëm gëzojnë privilegjet dhe imunitetet diplomatike e konsullore, të sanksionuara nga Konventat e Vjenës të vitit 1961 “Për marrëdhëniet diplomatike” dhe të vitit 1963 “Për marrëdhëniet konsullore”. Territori i tyre mbetet gjithmonë territor i shtetit ku ato janë vendosur. Shteti ynë duhet të sigurohet që do të zbatohen të gjitha detyrimet që rrjedhin nga marrëveshjet ndërkombëtare për të drejtat e njeriut të ratifikuara nga vendi ynë.

Monitorimi i Qendrës dhe kompetenca e organizmave ndërkombëtare dhe institucioneve kombëtare të të drejtave të njeriut

¹⁷Neni 4, pika 1: “1. E drejta për bën bazën dhe kufijtë e veprimtarisë së shtetit;”

Neni 42 pika 2: “2. Kushdo, për mbrojtjen e të drejtave, të lirive dhe të interesave të tij kushtetues dhe ligjorë, ose në rastin e akuzave të ngritura kundër tij, ka të drejtën e një gjykimi të drejtë dhe publik brenda një afati të arsyeshëm nga një gjykatë e pavarur dhe e paanshme e caktuar me ligj”

¹⁸Neni 6 i KEDNJ - E drejta për një proces të rregullt

9. Në asnjë dispozitë të protokollit nuk është parashikuar se si do të realizohet monitorimi apo mbikëqyrja e procedurës administrative që do të zhvillohet ndaj personave që do të strehohen në qendër, e respektimit të të drejtave dhe lirive themelore të tyre, dhe e kushteve të jetesës, dhe cilat do të institucionet monitoruese, vendase apo ndërkombëtare.

Duke qenë se kemi të bëjmë me një qendër të mbyllur, *pothuajse* në kushte burgu, ekzistojnë premisa për mos respektimin dhe cenimin e të drejtave universale të njeriut. Plotësimi i marrëveshjes në lidhje me monitorimin e kësaj qendre nga autoritetet kompetente kombëtare të të dy vendeve, si dhe nga organizmat e pavarura dhe ndërkombëtare të mbrojtjes së të drejtave të njeriut dhe në veçanti ato që kanë si objekt të veprimtarisë së tyre mbrojtjen e të drejtave të migrantëve dhe azilkërkuesve, do të garantojë respektimin e standardeve minimale të të drejtave të kësaj kategorie.

10. Në Protokoll do të duhet të garantohet e parashikohet e drejta e migrantëve për t'iu drejtuar institucioneve kombëtare të të drejtave të njeriut në Shqipëri e Itali, në rast pretendimi për shkeljen e të drejtave dhe lirive të garantuara nga aktet ndërkombëtare dhe legjislacioni i brendshëm.

11. Po kështu, në Protokoll duhet të garantohet e drejta e njëkohësisht detyrimi i Mekanizmave Kombëtarë për Prandalimin e Torturës, Trajtimit Çnjerëzor e Degradues të të dy vendeve¹⁹ për të marrë dhe trajtuar ankesat eventuale, si dhe për të monitoruar këto mjedise, në funksion të misionit të tyre ligjor.

12. Madje, Avokati i Popullit është i mendimit se, për të siguruar monitorimin efektiv si dhe shkëmbimin në kohë reale të problematikave që mund të lindin në këto struktura, do të ishte e vlefshme lidhja e një marrëveshje bashkëpunimi mes Mekanizmave Kombëtarë të Parandalimit të Torturës të dy shteteve respektive.

13. Në dispozitat e protokollit nuk është parashikuar qartë se si do të realizohet monitorimi i zbatimit korrekt e të plotë të parashikimeve të marrëveshjes nga palët. Konkretisht, pala shqiptare duhet të parashikojë masat përkatëse dhe strukturat përgjegjëse të cilat do të monitorojnë procesin e ndjekur nga pala italiane në tërësi, përfshirë edhe numrin e migrantëve që do të hyjnë në territorin shqiptar, e do të strehohen në strukturat e përmendura në Protokoll. Thënë kjo, është me rëndësi të silllet në vëmendje nevoja për masa mbrojtëse të cilat do të sigurojnë respektimin e dispozitave të protokollit nga pala italiane. Edhe pse marrëveshja në nenin 14 citon qartësisht se “*kjo marrëveshje mund të zgjidhet në formë miqësore nëpërmjet konsultimeve të palëve*”, duhet mbajtur në vëmendje neni 13 pika 3 ku parashikohet se “*çdonjëra nga palët në çdo moment mund të denoncojë këtë protokoll me njoftim paraprak prej 6 muajsh...protokollin mund të denoncohet jo më parë se të ketë kaluar 1 vit nga hyrja e tij në fuqi*”.

¹⁹ Avokati i Popullit në Republikën e Shqipërisë, si dhe “Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale” në Republikën e Italisë.

14. Në rast se në ambientet e strukturave ku do të strehohen migrantët do të ketë episode të keqtrajtimit të tyre, nuk është e qartë si do të veprohet e cili do të jetë juridiksioni që do të gjejë zbatim, nëse ata ushtrojnë të drejtën për t'iu drejtuar Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut, apo mekanizmave të tjerë ndërkombëtarë, ndaj shtetit shqiptar, apo ndaj shtetit italian.

15. Nga ana tjetër, Avokati i Popullit vlerëson se është shumë e rëndësishme që kategoritë e personave që do të jenë subjekte të kësaj marrëveshje të jenë të përcaktuara qartë, pasi kjo lidhet drejtpërdrejt edhe me natyrën dhe llojin e shërbimeve që do të duhet të garantohen. Në përmbajtjen e marrëveshjes nuk specifikohen gjinitë, grupet dhe moshat e migrantëve prej 3000 personash, që do të akomodohen në strukturat që planifikohen të ngrihen, për mbajtjen e tyre, në zonat e përcaktuara. Megjithatë, ky fakt si dhe përmbajtja e dispozitave të protokollit (për shembull neni 9 pika 3 që parashikon se “..në rast lindjeje dhe vdekjeje, migrantët do t'i nënshtrohen dispozitave të legjislacionit Italian..”) nënkupton se në grupin prej 3000 migrantësh, mund të ketë gra, gra shtatzëna dhe/ose fëmijë të mitur. Por, kjo nuk përjashton mundësinë që në këtë grup të ketë dhe të rinj/të reja, familjarë, anëtarë pjesë e komunitetit LGBTI+ si dhe persona që u përkasin etnive dhe kombësive të ndryshme, ku dhe kulturat dhe problematikat janë të ndryshme. Mes migrantëve mund të ketë persona që i përkasin komunitetit LGBTI+, të cilët mund të jenë pre e diskriminimit dhe dhunës, mund të ketë viktime të trafikimit/viktima të mundshme të trafikimit, gra/vajza viktime të dhunës seksuale, viktime të dhunës në familje, gra të cilat mund t'i jenë nënshtruar praktikave të dëmtimit të organeve gjentiale (duke patur parasysh vendet nga të cilat vijnë dhe ku kjo mund të jetë një praktikë që ndiqet), etj.

16. Në dokument flitet vetëm për struktura dhe ofrim të shërbimeve shëndetësore. Ndërkohë që patjetër duhet të jenë të pranishme strukturat e shërbimeve sociale të cilat ofrojnë mbështetje psiko sociale dhe shërbime të tjera emergjente, të shpejta, të qëndrueshme dhe të siguruar në vazhdimësi për të adresuar nevojat e ndryshme të personave.

17. Nga ana tjetër, edhe strukturat e shërbimeve sociale, drejtoritë rajonale të Shërbimit Social Shtetëror apo strukturat e shërbimeve sociale të bashkive, afër vendeve ku do të bëhet akomodimi i migrantëve, duhet të jenë të informuar për grupet e mundshme dhe numrin e personave që mund të kenë nevojë për shërbime të vecanta apo të specializuara, po ashtu duke u trajnuar për t'ju përgjigjur sa më shpejt nevojave të ndryshme të këtyre personave.

18. Megjithëse brenda këtyre ambjenteve, do të zbatohet ligji italian, shteti ynë duhet të sigurohet që do të zbatohen të gjitha detyrimet që rrjedhin nga marrëveshjet ndërkombëtare për të drejtat e njeriut të ratifikuara nga vendi ynë²⁰.

²⁰ Duke iu referuar dokumentave ndërkombëtare si psh: Konventa e Stambollit, e cila ka dispozita të veçanta të parashikuara në Kapitullin VII “Emigrimi dhe Azil”, shteti ynë në nënshkrimin e kësaj marrëveshje dypalëshe, duhet të sigurohet që Qeveria e Republikës së Italisë, të marrë të gjitha masat që të zbatojë dispozitat e kësaj Konvente, p.sh Nenin 62 të Konventës së Stambollit sipas së cilës “Palët marrin masat e nevojshme legjislative apo të tjera për të siguruar që viktimat e dhunës ndaj grave, që kanë nevojë për mbrojtje, pavarësisht nga statusi ose vendbanimi i tyre, nuk do të kthehen nën asnjë rrethanë në çdo vend ku jeta e tyre do të ishte në rrezik ose ku ata mund t'i nënshtrohen torturës ose trajtimit çnjerëzor ose degradues apo dënimit”.

19. Tjetër problematikë shqetësuese në optikën e Avokatit të Popullit, e që duhet të mbahet në vëmendje lidhet me të drejtat e fëmijëve, të cilat garantohen në mënyrë të posaçme nga Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, nga Konventa e Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Fëmijës (KDF), por edhe nga Konventa e vitit 1951 për Refugjatët dhe Protokollin e saj i vitit 1967, si dhe të gjitha Konventat dhe Protokollin përkatës, të cilat theksojnë përgjegjësinë e shtetit për mbrojtjen dhe respektimin e të drejtave të fëmijëve.

Fëmijët në lëvizje janë fëmijë, së pari, dhe duhet të konsiderohen si të tillë. Si mbajtës të të drejtave ata duhet të përfitojnë nga autoritetet përkatëse shtetërore mbrojtjen dhe gëzimin e të drejtave të tyre dhe përfshirjen e tyre sociale në të gjithë Evropën. Të gjitha veprimet lidhur me fëmijët në lëvizje duhet të karakterizohen nga mbajtja në vëmendje e detyrimit dhe njëkohësisht ndjeshmërisë për respektimin e të drejtave të fëmijëve dhe të parimeve themelore të të drejtave të njeriut, duke përfshirë të drejtën për mosdiskriminim; të drejtën për të pasur interesat e tyre më të mira e cila duhet të trajtohet si një konsideratë parësore në të gjitha veprimet dhe vendimet që prekin ato; të drejtën për të shprehur lirshëm pikëpamjet e tyre në të gjitha çështjet që prekin ata dhe të kenë të tyre pikëpamjet e marra në konsideratë, në përputhje me moshën dhe pjekurinë e tyre; të drejtën e tyre për mbijetesë dhe zhvillim; të drejtën për mbrojtje nga të gjitha format e dhunës, etj²¹.

Sipas nenit 53 të Kushtetutës së RSH familja gëzon mbrojtje të veçantë nga shteti. Po kështu, KDF-ja parashikon që Shtetet Palë duhet të garantojnë që fëmija të mos ndahet nga prindërit kundër dëshirës së tyre, përveç rastit kur autoritetet kompetente, në bazë të rishikimit gjyqësor, vendosin që, në përputhje me ligjin dhe procedurat përkatëse kjo ndarje është e domosdoshme, në interesin më të lartë të fëmijës. Ky vendim mund të jetë i nevojshëm në raste të veçanta, si ai kur prindërit keqtrajtojnë ose nuk kujdesen për fëmijën, ose kur ata jetojnë të ndarë dhe kur duhet vendosur se ku duhet të banojë fëmija. Gjithashtu, Shtetet Palë respektojnë të drejtën e fëmijës së ndarë nga njëri ose nga të dy prindërit, që të mbajë rregullisht marrëdhënie vetjake dhe takime të drejtpërdrejta me të dy prindërit e tij, me përjashtim të rasteve kur kjo nuk është në interesin më të lartë të fëmijës. Kur ndarja është rrjedhojë e çdo mase të marrë nga një Shtet Palë, si ndalimi, burgimi, internimi, dëbimi ose vdekja, (përfshirë këtu vdekjen për çfarëdo shkak, kur personi është i ndaluar nga shteti) e njërit ose të dy prindërve, ose të fëmijës, ky Shtet Palë, sipas kërkesës, u jep prindërve, fëmijës ose, kur është rasti, një anëtar tjetër të familjes, të dhëna të hollësishme mbi vendin ku ndodhen anëtarët ose anëtarët e familjes, me përjashtim të rasteve kur dhënia e këtyre të dhënave dëmton mirëqenien e fëmijës. Shtetet Palë sigurojnë gjithashtu, që paraqitja e një kërkesë të tillë të mos sjellë në vetvete pasoja të dëmshme për personin ose personat e interesuar (neni 9 i KDF-së).

Nëse në kategorinë e migrantëve do të bëhet një përzgjedhje e cila mund të sjellë ndarjen e prindërve nga njeri-tjetri dhe nga fëmijët, kjo do të përbente problem serioz për fëmijët, pasi ndarja në këtë rast nuk do të ishte në interesin më të lartë të tyre. Nëse migrantët do të kapen në

²¹ Këto janë rekomandimet e 23 Institucioneve të Pavarura për të Drejtat e Fëmijëve nga Shtetet Anëtare të Rrjetit Europian të Ombudsmanëve për Fëmijë (ENOC) për të monitoruar përmbushjen e të drejtave të fëmijëve në lëvizje.

det dhe nuk do të ekzistojë mundësia për të bërë një pre-screening të tyre, por ata do të transferohen direkt në Shqipëri, kjo do të vështirësonte identifikimin e familjeve.

Po kështu, nëse njëri nga prindërit, i ndodhur në qendër në Shqipëri, do të riatdhesohej më pas, kjo do të paraqiste sërish një problem për fëmijën, pasi ndarja nga prindi në këtë rast do të kishte pasoja afatgjata.

Nga ana tjetër, nëse do të verifikohen raste të ndarjes së familjeve, marrëveshja nuk parashikon se si do të garantohet mbajtja rregullisht e marrëdhënieve vetjake dhe si do të realizoheshin takime të drejtpërdrejta të fëmijëve me prindërit e tyre.

Referuar nenit 27 të Kushtetutës së RSH si dhe nenit 5 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (KEDNJ), askush nuk mund të privohet nga liria përveç rasteve të parashikuara në mënyrë specifike në këto dispozita dhe në përputhje me një procedurë ligjore. Neni 5 i KEDNJ § 1 (f) i lejon shtetet të kontrollojnë lirinë e të huajve në një kontekst imigrimi (Khlaifia dhe të tjerët kundër Italisë [GC], 2016, § 89). Ndërsa pjesa e parë e kësaj dispozite lejon ndalimin/mbajtjen të mbyllur të një azilkërkuesi ose një emigranti tjetër përpara dhënies së autorizimit të shtetit për të hyrë në territorin a atij shteti, ndalimi/mbajtja mbyllur në qendër duhet të jetë në përputhje me qëllimin e përgjithshëm të nenit 5, që është mbrojtja e lirisë dhe garancia që askujt nuk duhet t'i privohet liria në mënyrë arbitrare (Saadi kundër Mbretërisë së Bashkuar [GC], 2008, §§ 64-66). Sipas GJEDNJ-së, shmangia e arbitraritetit, në kontekstin e nenit 5 § 1 (f) do të thotë që një ndalim i tillë/mbajtje mbyllur në qendër duhet të kryhet me mirëbesim; ajo duhet të jetë e lidhur ngushtë me qëllimin e parandalimit të hyrjes së paautorizuar të personit në vend; vendi dhe kushtet e ndalimit duhet të jetë e përshtatshme, duke pasur parasysh se masa është e zbatueshme jo për ata që kanë kryer vepra penale, por ndaj të huajve, të cilët shpesh nga frika për jetën e tyre, kanë ikur nga vendet e tyre të origjinës dhe mbi të gjitha kohëzgjatja e ndalimit nuk duhet të kalojë atë që kërkohet në mënyrë të arsyeshme për këtë qëllim ((Saadi v. the United Kingdom [GC], 2008, § 74). Nëse nuk respektohen afatet dhe migrantët rrinë me kohë shumë të gjatë në këto qendra që do të krijohen në Shqipëri (p.sh. nëse iu refuzohet kërkesa dhe nuk riatdheshen brenda afateve të arsyeshme apo nëse Italia nuk iu jep një përgjigje/zgjidhje përfundimtare kërkesave brenda afateve të arsyeshme maksimale të parashikuara në ligjin italian) kjo ka pasoja tek fëmijët të cilët kanë një perceptim të kohës të ndryshme nga të rriturit (fëmijëve një kohë e shkurtër iu duket e gjatë).

Gjithashtu, zgjatja e afateve mund të krijojë problematika për arsimimin e fëmijëve në këto qendra dhe izolim social. E drejta për t'u arsimuar është një e drejtë kushtetuese e sanksionuar në nenin 57 të Kushtetutës së RSH. Po kështu, edhe KDF-ja në nenin 28 përcakton të drejtën e fëmijës për arsim. Shtetet palë duhet të marrin masa për ta bërë arsimin të aksesueshëm për çdo fëmijë. Edukimi i ofruar duhet t'i drejtohet zhvillimit të personalitetit, talenteve, aftësive mendore dhe fizike të fëmijës në potencialin e tyre maksimal.

Sipas nenit 54/1 të Kushtetutës së RSH fëmijët, të rinjtë, gratë shtatzëna dhe nënat e reja kanë të drejtën e një mbrojtjeje të veçantë nga shteti. Kjo mbrojtje e veçantë përfshin ofrimin e shërbimeve të specializuara për këto kategori personash vulnerabël. Edhe KDF-ja përmend në

preambulën e saj që mosha e fëmijërisë ka të drejtë për një përkujdesje dhe përkrahje të veçantë. Pra, marrëveshja në fjalë duhet të garantojë veçanërisht shërbime për fëmijët, duke përfshirë kujdesin për shëndetin mendor dhe mbështetjen psikosociale, aksesin në informacion dhe referimin e fëmijëve në shërbimet e specializuara.

Marrëveshja nuk specifikon në mënyrë të vecantë shërbime për fëmijët. Për më tepër theksojmë se fëmijët, nëse mbahen në qendra të mbyllura nuk mund të rrijnë së bashku me të rriturit, pra në qendra që janë projektuar për të rriturit. GJEDNJ-ja ka shprehur rezerva në lidhje me praktikën e autoriteteve që automatikisht vendosin azilkërkuesit në qendra të mbyllura pa një vlerësim individual të nevojave të tyre të veçanta (Thimothaëes kundër Belgjikës, 2017, § 73; Mahamed Jama kundër Maltës, 2015, § 146).

- Lidhur me detyrimet e palës shqiptare dhe kostot eventuale

20. Sa i përket çështjes së përballimit të kostove eventuale që do të rezultojnë nga zbatimi i marrëveshjes, palët e kësaj marrëveshjeje kanë rënë dakord që këto kosto të mbulohen nga pala italiane. Megjithatë, Avokati i Popullit vlerëson se mbetet e paqartë nëse shuma prej 16.5 milionë euro, që përmendet në Aneksin 2²² të marrëveshjes, është e mjaftueshme për përballimin e të gjitha shpenzimeve që do të kryhen nga pala shqiptare për vitin e parë. Po kështu, mbetet e paqartë si do të rregullohen aspektet e financimit për vitet në vijim, në përputhje me kohëzgjatjen e marrëveshjes.

- Lidhur me statusin e personelit Italian dhe atij Shqiptar

21. Në nenin 7, pika 5 të Protokollit, është parashikuar se: “5. Përgjashtimisht nga sa është përcaktuar në pikën 4 të këtij neni²³, personeli italian është përgjegjës, sipas legjislacionit shqiptar, nëse gjatë qëndrimit sipas këtij protokoll kryen jashtë shërbimit vepra penale të parashikuara nga legjislacioni shqiptar, që cenojnë të drejtat e shtetasve shqiptarë apo të shtetit shqiptar. Në vlerësimin e Avokatit të Popullit, kjo përgjegjësi nuk është e plotë pasi nuk janë parashikuar rastet e kryerjes së veprave penale nga personeli italian gjatë qëndrimit në vendin tonë dhe jashtë shërbimit ndaj shtetasve të huaj që ndodhen në territorin e Republikës së Shqipërisë, në mënyrë të rregullt ose jo, dhe jashtë zonave.

22. Në nenin 7 pika 6 të Protokollit është parashikuar se: “6. Pa cenuar pikën 4, personeli italian gëzon imunitet nga çdo formë ndalimi në Shqipëri, me përjashtim të rastit të parashikuar

²² Në pikën 4 të Aneksit 2 të Marrëveshjes thuhet se: “Brenda 90 ditëve nga data e hyrjes në fuqi të protokollit, pala italiane krediton shumën [16.5 milionë] euro në llogarinë e posaçme të thesarit të treguar në pikën 1 të këtij seksioni, si një paradhënie a *forfait* e rimbursimeve që duhen bërë, në përputhje me nenin 10 të protokollit për vitin e parë të zbatimit të protokollit.”

5. Pala italiane mund kryejë derdhjen në/curo dhe konvertimin

²³ Pika 4 e nenit 7 të Protokollit parashikon se: Për fjalët e thëna ose të shkruara dhe për veprimet e kryera në ushtrimin e funksioneve të tyre, personeli italian nuk i nënshirohet juridiksionit shqiptar edhe pas përfundimit të ushtrimit të funksioneve të lartpërmendura në territorin shqiptar. Komunikimet e personelit në fjalë me autoritetet kompetente italiane nuk i nënshtrohen kufizimeve nga autoritetet shqiptare.

në pikën 5, në të cilin çështja do të trajtohet sipas legjislacionit procedural penal shqiptar dhe marrëveshjeve dypalëshe në fuqi. Në rastet e parashikuara në pikën 5, për zbatimin e masave të sigurimit personal ndaj personelit italian, autoritetet shqiptare duhet të njoftojnë menjëherë autoritetet italiane.” Lidhur me këtë parashikim, mbetet e paqartë përgjegjësia që do të ketë personeli italian për veprimet e ndryshme të cilat mund të përbëjnë kundravajtje administrative, apo në raport me marrëdhëniet private që mund të krijohen me shtetas apo subjekte të tjera të të drejtës shqiptare.

23. Nga përmbajtja e protokollit²⁴ krijohet hapësirë për të kuptuar se në strukturat që do të krijohen nga pala italiane mund të punësohen edhe shtetas shqiptarë, të cilët janë resident në Shqipëri. Megjithatë, në lidhje me këtë kategori të të punësuarve, në marrëveshje nuk është e qartë cili do të jetë statusi i tyre, cili do të jetë legjislacioni i zbatueshëm për marrëdhënien e punës në këtë rast, si do të zgjidhen mosmarrëveshjet eventuale që mund të lindin. Mungesa e këtyre parashikimeve, ul garancitë e shtetasve shqiptarë, krijon premisa për cënimin e aksesit në gjykatë, si dhe për cënimin e të drejtave të tjera kushtetuese e ligjore të punëmarrësve sipas legjislacionit shqiptar.

Si konkluzion, Avokati i Popullit vlerëson se marrëveshja ka nevojë të qartësohet për efekt të plotësimin të kriterit kushtetues të sigurisë juridike, garantimit të lirisë së individit, dhe të drejtës për një proces të rregull ligjore në kuadër të përputhshmërisë tërësore të saj me nenet 4, pika 1, 17, 27, 42 pika 2 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, si dhe nenet 5 e 6 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut.

AVOKATI I POPULLIT
ERINDA BALLANCA

Me autorizim

KOMISIONERI
AHMET PRENÇI



²⁴ Pika 3 e nenit 5 të Protokollit parashikon se pala shqiptare lehtëson ofrimin e shërbimeve të nevojshme për funksionimin e strukturave të përmendura në aneksin 1, për të cilat do të zbatohen kushte jo më pak të favorshme se ato që zbatohen për struktura të ngjashme

Pika 3 e nenit 7 të këtij Protokollit parashikon se: “3. Kushtet e punës së stafit italian rregullohen ekskluzivisht nga legjislacioni italian. Pagat e marra nga personeli italian përjashtohen nga tatimi mbi të ardhurat dhe kontributet për dhënie e asistencës sociale të parashikuar nga legjislacioni përkatës shqiptar, me përjashtim të rasteve kur personeli është shtetas shqiptar rezident në Republikën e Shqipërisë.”