



TË DREJTAT E NJERIT NË LEGJISLACIONIN SHQIPTAR VËSHTRUAR NË KONTEKSTIN E TË DREJTËS EUROPIANE

Ksenofon **KRISAFI**/ Magdalena **SITEK**/ Piotr **KRAJEWSKI**/
 Francesco **DAMMACCO**/ Wiesław **BRENSKI**/ Gaetano **DAMMACCO**/
 Erjona **CANAJ**/ Evelina **ÇELA**/ Anton **LULGJURAJ**/ Brikena **MILE**/
 Ardivin **KRAJA**/ Ledia **META**/ Orgent **NAZAJ**/ Ervin **SALIANJI**/ Eneida
FATKOJA/ Arjan **QAFJA**/ Pranvera **AJDINAJ**/ Enkeleda **SOFTA** (Metalia)/
 Sokol **BANA**/ Viktor **MËRKURI**/ Belina **BUDINI**/ Renis **ZAGANJORI**/
 Migena **LESKOVIKU**/ Endirë **BUSHATI**/ Armer **JUKA**/ Anila **NANAJ**

JUS & JUSTICIA NR 12/2015

REVISTË SHKENCORE E FAKULTETIT JURIDIK

Kryeredaktor PROF. ASOC. DR. MIGENA LESKOVIKU ISSN 2223-8654

Bordi Editorial

PROF. DR. KSENOFON KRISAFI

PROF. DR. FERIT DUKA

PROF. DR. ROMEO GURAKUQI

PROF. DR. SKËNDER KAÇUPI

PROF. DR. XHEZAIR ZAGANJORI

DR. ÇLIRIM GJATA

DR. SOKOL SADUSHI

DR. NEBI BARDHOSHI

Redaktore

MARSILDA NDINI

Arti grafik

BESNIK FRASHNI

Jeni të mirëpritur të dërgoni shkrime, recensa librash, përmbledhje punimesh shkencore, monografi apo studime të ndryshme në redaksinë e revistës "Jus&Justicia".

Redaksia do t'i shqyrtojë me objektivitet, rigorozitet shkencor dhe konsideratë.

Materialet mund të dërgohen në formën Word, në adresën e mëposhtme:

migena.leskoviku@uet.edu.al

përmbajtja

DOSIER

Fjala e hapjes së Prof. Dr. Ksenofon Krisafi, Dekan i Fakultetit Juridik të Universitetit Europian të Tiranës, në Konferencën Shkencore Ndërkombëtare <i>Të drejtat e njeriut në legjislacionin shqiptar vështruar në kontekstin e të drejtës europiane</i>	7
<i>The Impact of Globalization on the Content of Human Rights</i>	9
Magdalena Sitek	
<i>Motives of Agro-Biodiversity Protection in the International and the European Legal Systems</i>	20
Piotr Krajewski	
<i>Bioethical Values and the Constitution of Albania</i>	24
Francesco Dammacco	
<i>Economic Aspects in the Service Management on the European Union's Market from Perspectives of Human Rights</i>	36
Wiesław Brenski	
<i>Il Diritto alla Pace come Diritto Umano e La Diplomazia del Dialogo</i>	45
Gaetano Dammacco	
<i>E drejta e lëvizjes së lirë në Bashkimin Europian, analizë e vendimeve të fundit gjyqësore të GJED-së</i>	58
Erjona Canaj	
<i>Aspekte aktuale të reformës në drejtësi</i>	82
Ksenofon Krisafi	

© UET Press 2015

Të gjitha të drejtat për këtë botim janë të rezervuara.
Asnjë pjesë e këtij libri nuk mund të riprodhohet
përmes çdo mënyre ose mjete pa leje paraprake.

Punimet e paraqitura shprehin mendimet dhe qëndrimin personal të autorëve. Redaksia nuk mban përgjegjësi për sa autorët kanë shprehur në shkrimet e tyre.

Rruga: Bulevardi "Gjergj Fishta", Nd.70, H.1, Tiranë, Albania
Kodi Postal: 1023
Tel: +355 4 2421 806
Web: <http://www.uet.edu.al>

<i>Aspekte të mbrojtjes së të drejtave të njeriut në lidhje me zgjidhjen e mosmarrëveshjeve në arbitrazhin ndërkombëtar.....</i>	<i>101</i>
Evelina Çela	
<i>Supremacia e vendimeve të GJEDNJ-së dhe Shqipëria.....</i>	<i>106</i>
Anton Lulgjuraj	
<i>Liria e qarkullimit të punonjësve dhe kufizimet e saj në BE, në këndvështrimin e GJED-së dhe Shqipëria.....</i>	<i>111</i>
Blerta Aliu	
<i>Liria e shprehjes: Media – Cilat janë sfidat e saj? Po format e tjera alternative të shprehjes sa e garantojnë lirinë?.....</i>	<i>118</i>
Brikena Mile	
<i>Të drejtat e njeriut, premisa e re e korporatave në kohët moderne</i>	<i>122</i>
Ardvin Kraja	
<i>Parimi Ne bis in idem në legjislacionin shqiptar dhe atë komunitar – vështrim krahasues.....</i>	<i>127</i>
Ledia Meta	
<i>Në ç'mënyrë Karta e të drejtave themelore i përmirëson të drejtat e shtetasve europianë? Perspektiva Shqiptare.....</i>	<i>142</i>
Orgent Nazaj	
<i>Mbrojtja Kushtetuese e të drejtave të njeriut në Republikën e Shqipërisë. Disa qasje rreth problematikave aktuale</i>	<i>149</i>
Ervin Salianji & Eneida Fatkoja	
<i>E drejta e pronës në Shqipëri si një e drejtë themelore. Disa mendime rreth Ligjit nr.133/2015 “Për trajtimin e pronës dhe përfundimin e procesit të kompensimit të pronave”.....</i>	<i>156</i>
Arjan Qafa	
<i>Mbrojtja e të drejtave të punonjësve në kuadrin e marrëdhënieve të punës në Shqipëri.....</i>	<i>175</i>
Pranvera Ajdinaj	
<i>Ekstradimi i një e drejtë, në kuadër të të drejtave të individit. (Kuadri ligjor shqiptar).....</i>	<i>181</i>
Enkeleda Softa (Metalia)	

<i>Analizë e Draft protokollit Nr.16 të KEDNJ-së, risitë dhe roli i këtij protokollit.....</i>	<i>197</i>
Sokol Bana	

<i>Rëndësia e edukimit për zhvillimin e të drejtave të njeriut në Shqipëri</i>	<i>209</i>
Viktor Mërkuri	

<i>Self-Regulation on the Part of the Albanian Electronic Media in Coherence with European Union Prospects</i>	<i>214</i>
Belina Budini	

<i>The increasing role of the European Court of Justice in protecting fundamental rights and freedoms</i>	<i>222</i>
Renis Zaganjori	

ARTIKUJ DHE STUDIME

<i>Ligji për njoftimin dhe konsultimin publik- rëndësia e tij në rritjen e transparencës dhe përgjegjshmërisë së autoriteteve publike në vendimarrje.....</i>	<i>233</i>
Migena Leskoviku	

<i>Begatimi indirekt si figurë tipike e begatimit pa shkak</i>	<i>240</i>
Endirë Bushati	

<i>Principal-Agent Relationship: How the Principal-Agent Tension Between Clients and Their Lawyers Affects Legal Negotiation</i>	<i>257</i>
Armer Juka	

<i>E drejta për arsim, punësim dhe përfshirje sociale e grupeve të marzhinalizuara. Rasti i minoritetit rom në Shqipëri</i>	<i>265</i>
Anila Nanaj	

DOSIER: Punime të Konferencës “Të drejtat e njeriut në legjislacionin shqiptar vështruar në kontekstin e të drejtës europiane”, mbajtur në UET, dhjetor 2015

Më 21 dhe 22 dhjetor 2015, Fakulteti i Drejtësisë së Universitetit European të Tiranës, në bashkëpunim me Fondacionin gjerman Hans Seidel, Universitetin e Barit (Itali) dhe Universitetin Alcide de Gasperi të Jozefovit, Poloni, organizuan Konferencën Shkencore Ndërkombëtare , - *Të drejtat e njeriut në legjislacionin shqiptar vështruar në kontekstin e të drejtës europiane*. Punimet e saj u çelën nga Prof. Dr. Ksenofon Krisafi, Dekan i Fakultetit Juridik të Universitetit European të Tiranës.

Fjala e hapjes së Prof. Dr. Ksenofon Krisafi, Dekan i Fakultetit Juridik të Universitetit European të Tiranës, në Konferencën Shkencore Ndërkombëtare *Të drejtat e njeriut në legjislacionin shqiptar vështruar në kontekstin e të drejtës europiane*

Të nderuar kolegë,
Të dashur student,
Të nderuar pjesëmarrës,

Ideja për dinjitetin njerëzor, është e vjetër sa vetë historia e njerëzimit, por nga pikëpamja teorike, filozofike, sociologjike e juridike është përpunuar veçanërisht në mendimin e kohës moderne, bazuar sidomos në filozofinë e racionalizmit dhe iluminizmit, liberalizmit, demokracisë, socializmit etj. Koncepti modern për të drejtat e njeriut rrjedh kryesisht nga Evropa, por nocionet e lirisë dhe drejtësisë sociale, janë themelore për të drejtat e njeriut dhe si të tilla janë pjesë e kulturës së të gjithë rajoneve dhe kombeve.

Lufta për të drejtat dhe liritë themelore të njeriut ka nisur që kur shoqëria njerëzore filloi organizimin e saj politik të mirëfilltë. Ajo u konkretizua në disa akte madhore si Magna Karta Libertatum, Bill of Rights, Kushtetuta amerikane, Deklarata e të Drejtave të Njeriut dhe Qytetarit e vitit 1789 e Revolucionit Borgjez Francez, Deklarata e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, e OKB, e 10 dhjetorit 1948 etj, të cilat përfaqësojnë arritje spektakolare, juridiko-institucionale, në betejat e përhershme dhe të pambarimta të bashkësisë njerëzore, për progres ekonomik e shoqëror, integritet dhe dinjitet njerëzor.

Megjithatë Europa, kontinenti ynë, pavarësisht ekcesive dhe aksidenteve historike apo aktuale, së paku parimisht vazhdon të mbetet kampioni i respektimit të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut. Ato kanë gjetur formulimin e tyre më të spikatur juridiko-institucional në kuadrin e Bashkimit Europian. Pothuajse krejt sistemi i akteve të tij themelore dhe veprimtaria e përditshme e strukturave politiko-administrative komunitare përkohë pikërisht nga kujdesi i veçantë për zbatimin e korpusit madhor të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut.

Shqipëria, vend që aspiron fuqimisht për t'u anëtarësuar në BE është përfshirë prej kohësh në një angazhim serioz politik, juridik dhe institucional për të arritur dhe sanksionuar standardet më të përparura në këtë fushë. Dëshmi e këtij përkushtimi është kushtetuta shqiptare dhe veprimtaria e vazhdueshme për përmirësim të mëtejshme në legjislacion për një përafrim maksimal me direktivat komunitare.

Konferenca që po zhvillojmë sot i kushtohet pikërisht veprimtarisë *Të drejtat e njeriut në legjislacionin shqiptar vështruar në kontekstin e të drejtës europiane*. Konferenca organizohet nga Fakulteti Juridik i Universitetit Europian të Tiranës në bashkëpunim me fondacionin gjerman Hans Seidel, Universitetin e Barit (Itali) dhe Universitetin Alcide de Gasperi të Jozefovit, Poloni. Eshtë për këtë arsye pse pjesë e punimeve të kësaj konference janë edhe katër studiuat nga universitetet e lartpërmendura, punimet e të cilëve do të përfshihen në përmbledhjen e materialeve të Konferencës.

Duke i uruar sukses Konferencës dhe kumtuesve, me lejon që t'ia jap fjalën referuesit të parë.

Tiranë, më 21 dhjetor 2015

The Impact of Globalization on the Content of Human Rights

Magdalena Sitek

Abstract

The human rights and their protection, in addition to cultural affiliation, which is based on three pillars, means – Greek philosophy, Roman law and Christianity (some also add Judaism), is one of the key elements of contemporary European identity¹. That is why in the preamble to the Treaty establishing a Constitution for Europe (the Treaty has been never adopted) stated that drawing inspiration from the cultural, religious and humanist inheritance of Europe, from which have developed the universal values of the inviolable and inalienable rights of the human person, freedom, democracy, equality and the rule of law. Thus, the human rights are not only a tool for the protection of widely understood rights of the human person, but also have an ideological and integration function for multicultural Europe².

Key words: human rights, globalization, populism, philosophy

Human rights between science and populism

The issues related to human rights are increasingly frequent subject of research and political discussions, often also the subject of discussion with the populist nature. In public discussion on human rights, the media show quite high activity, informing the

¹ Vide: P. Stefani, *Appartenenza confessionale e identità della persona umana nella prospettiva del diritto europeo*, [in:] B. Sitek i inni (ed.), *Człowiek a tożsamość w procesie integracji Europy*, Olsztyn 2004, p. 299-310.

² Vide: M. Lubiszewski, *Garść refleksji o otwarciu Unii Europejskiej na standardy praw człowieka*, [in:] B. Sitek i inni (ed.), *Człowiek a tożsamość w procesie integracji Europy*, Olsztyn 2004, p. 337-345.

public about violations of them in different parts of the world. The press reports indicate that the violations take place both in times of war and peace. On this occasion, the media increasingly set new directions for the interpretation of specific provisions, even for fundamental human rights, such as: the right to life or the new frontiers of freedom.

Because of the popularity *prima facie*, the issue of human rights seems to be relatively easy and obvious, and therefore it is taken by many who do not have sufficient or even any knowledge in this field. Consequently, the instrumentalization of human rights is done and the human right are used to achieve specific political, economic, social and even purely private objectives. They can also become a tool of political struggle, the elimination of economic competition, or simply to discredit an individual or even a whole political or social group.

Often the participants of public discourse proclaim extreme, or even scandalous opinions concerning human rights, supporting themselves with the freedom of speech, or pseudoscientific deductions, in order to build on this occasion their political or social image and potential, for example: before the next election. Often, the starting point for opinion-forming centers are the views of the creators of the minority or niche doctrines which are adopted by the recipients *a priori* and essentially without reliable scientific justification³. These views are often perversely referred as innovative or progressive and they create later repeated, but empty in content, dichotomous stereotypes of progress and backwardness, ignorance and enlightenment, scientific approach and irrationality. The labelling of individuals, social groups, nations, countries and even continents, is a phenomenon known for a long time, but today it takes monstrous proportions.

Human being in a global society

A typical symptom of globalization is blurring the political, economic social or cultural boundaries, including the boundaries between normative and axiological systems. At the same time, the technological and information revolution is done. The world is becoming a "global village". Consequently, there is a weakening of the state and its structures in favour to international bodies, such as: the European Union, NATO, FIFA or financial and economic corporations. The migration of people increases while the already existing social inequalities deepens and the sense of cultural or national identity weakens. In the process of all these changes at the global level, it appears that the weakest "element" is the man to whom it is increasingly difficult to find him or herself in the new reality.

³ Among others, the creators of Marxist philosophy referred to the scientific approach of their views. The basic research method should be experienced, and the objective of scientists' activities - a description of things in their specific properties. Vide: W. Tatarkiewicz, *Historia filozofii, vol. 3. Filozofia XIX wieku i współczesna*, Warszawa 1997, p. 48.

One of the most visible global change is blurring the boundary between the sexes - the philosophy of gender. This phenomenon has a great influence on social and family relations and on broader understood cultural relations. M.A. Peeters notes that, *according to the gender ideology there is no ontological difference between a man and a woman. Male or female identity are not inscribed in the nature, but they are only assigned to culture, they are the result of social construction and the role which is played by unit, fulfilling social tasks and functions*⁴. This view brings up a lot of discussion, and even the protests and the huge demonstrations of traditional environments, for which the distinction of sex is the foundation of the family's existence.

In the global and computerized world, the personal contacts are increasingly being replaced by virtual. Due to the change in the nature and form of work, people spend more and more time in the virtual world. The meeting place are no longer cafes, parks, cinemas and theatres, but social networking sites. Consequently, a process of loosening the bonds between people, including family, friendships, or employee, take place. The increasing migration phenomenon needs to be noticed too. C. Caputo writes that, the elements of emotional or psychological life of the individual, for example: look, face memory, heat the other person's hand, timbre of his or her voice, a handshake or spending time together have less and less importance⁵. As a result, phenomenon of singles and the couples and families breakdown are growing up. It creates the phenomenon of the family at a distance or patchwork families, means the families bonded with fragments of earlier family relationships. Paradoxically, in another dimension, there are carried out the pragmatic elements of the former Soviet policy, such as the submission of the challenges and needs of the party over the traditional relations between people. Today, more important values than closeness with another person is flexibility, the ability of self-presentation and short factual statements and the speed of virtual communication.

The information society, post-industrial society, and even post-modern society, accompanied by a paradoxical phenomenon of loss of faith in progress and development, are created. As a result, we can talk about the permanent economic and social crisis, about the crisis of values or simply about the growing sense of danger and uncertainty⁶. It creates a knowledge-based society with the phenomenon of learning throughout life. The main emphasis, however, is placed on science, but often in isolation from the questions about values. The medical, genetic and biotechnology researches are conducted, only on the basis of the right to freedom of scientific research, without any connection with other values, including human

⁴ M.A. Peeters, *Gender – światowa norma polityczna i kulturowa. Narzędzia rozoznania*, Polish translation: L. Woroniecki, Warszawa 2013, p. 15.

⁵ Vide: C. Caputo, *L' "inutilità" della comunicazione*, [in:] A. Ponzio (ed.), *Globalizzazione e infunzionalità*, Roma 2008, p. 49.

⁶ Compare to: M. Pieńkowski, *Europa między relatywizmem i fundamentalizmem. Nasze fascynacje, nasze lęki, nasza wolność*, [in:] P. Mazurkiewicz, K. Wielecki (ed.), *Kryzys postindustrialny: Interpretacje, prognozy. Perspektywa Europejska*, Warszawa 2007.

dignity. At the same time, the progress of scientific research in these areas is so fast that we are not able to keep up with the resolve legal or ethical solutions. As a result, the importance of humanities and social sciences decreases.

An important phenomenon of global reality is the move away from mono systemic character in the law. Even, in the second half of the twentieth century, the students, majoring in law, were taught that the legal system should be coherent, hierarchical and the legal solutions (regulations) should be synchronized with one another and there should be the Constitutions in their center. Currently, we can talk about multi-layered legal systems⁷ or about the multi-metrical legal system. According to A. Bisztyga, *the multi-metrical essence of the law is expressed in the possibility of simultaneous penetration in the same law space by the legal standards, the interpretations of these standards and the law cases of various decision-making centers, free of hierarchical relationships*.⁸ This phenomenon brings us to the situation where the average person does not know any more the rules, including those essential and is not any more familiar with the procedures that would allow him or her to defend successfully in the case of violation of his or her rights. The hope for the average person and for the protection of his or her rights in this thicket of regulations, interpretations and law cases is getting easier access to legal aid, including the royalty-free legal help, provided by law students or professional corporations.

In the post-modern society there are other trends contradict each other, such as: increasing the rate of enrolment at the same time increasing functional illiteracy, creating a knowledge-based economy, thanks to the ever greater access to information through the Internet and at the same time getting a lower level of perception. Thanks to rapidly growing amounts of data, the mass culture is developing, while there is rejection or negation of subcultures and local cultures. We can notice the process of life secularization and the supersession of religion from public life and at the same time the increase or even promotion of the phenomenon of the occultism, divination and faith in horoscopes. Almost every evening at Via del Corso in Rome, the soothsayers are setting up their tables, which are besieged by crowds who want to know their future or solve their everyday problems.

Human rights in post-modern knowledge society

The relativism, or the rejection of metaphysical concepts and values, the dominant philosophy in the postmodern days, leads to a denial of knowing the absolute truth

⁷ Vide: B. Sitek, *Bezpieczeństwo prawne a wertykalna wielowarstwowość systemów prawnych*, Journal of Modern Science 1/12/2012, p. 167-186.

⁸ A. Bisztyga, *Konstytucyjne aspekty multimetryczności systemu prawa*, [in:] *Pluralizm moci a prawa*, Bratislava 2009, p. 32. Vide: E. Łętowska, *Multimetryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, Państwo i prawo, (2005), vol. 4, p. 3-10.

and the search for reliable methods of cognition. Thus, more and more often it is denied the possibility to learn about the rights and orderliness in the world⁹. On the other hand, the concept of political correctness with the mechanism of public criticism of those who proclaim the views different from the parent companies is built. The tolerance of views closes in a narrow layer of commercialized values, contributing to the radicalization of social groups, which are proclaiming different views from those who are in the mainstream of political correctness.

The phenomenon of post-modernity coincides with another concept called. "liquid modernity". This concept, formulated by Z. Bauman, helped him to identify the phenomenality of the processes taking place in the postmodern era such as the multi-centricity of philosophy, the isolation of individual cases from the wholeness, for example - a specific legal solution from the whole system of law or events, from the sequence of events (context), the relativity of behaviour and consequently, the relativity of ethical and moral standards etc.¹⁰.

The terms "postmodernism" and "liquid modernity" are supplemented by other terms, such as „rapid-fire culture”, "culture of acceleration", "late modernity", "hyper- modernity" or "reflexive modernity"¹¹. Many thinkers, however, deny such far-reaching conclusions about the ongoing cultural changes, which have their origins in the second half of the twentieth century.

Among others, M. Lipowicz says: *This brings us to the core of post-modernity: the departure from the centralized structure of being, which, in the cultural order determined the framework of the individual human existence, means the disintegration of the ontological sense of security. But this is by no means the end: instead of trying to restore or compensate the past security by some equivalents for metaphysical concepts, the postmodern thinking sees, in this socio-cultural change, "the opportunity" for the discovery of new forms of life, experience, and thinking. (...) These rules may apply to both the arts and the most basic aspects of social life, such as family life, policy, economics, etc. From this point of view, the fundamental - customs, moral and religious changes of the West become understandable: they are not simply an expression of some progress, as it was naively claimed in modernity (progress of what?). The contemporary disintegration of traditional structures is not a conscious act of Westerners, but a structural consequence of decentralization of culture*.¹²

However, these pertinent observations on changes taking place in contemporary theory and philosophy of law, characterized the contemporary reality and pointed to the slow disappearance of fixed reference points. The relativism of terms

⁹ H. Izdebski, *op.cit.*, p. 43. Vide: B. Baran, *Postmodernizm i końce wieku*, Kraków 2003; H. Perkowska, *Postmodernizm a metafizyka*, Warszawa 2003.

¹⁰ Vide: Z. Bauman, *Płynna nowoczesność*, Kraków 2006.

¹¹ A. Krajewska, *Niebezpieczeństwa szybkostrzelnej kultury obrazu w okresie dzieciństwa*, Journal of Modern Science, 3/14/2012, p. 94.

¹² Vide: M. Lipowicz, *Problem z „ponowoczesnością”: pusty spór formalny czy zmiana charakteru egzystencji ludzkiej?* Analiza i egzystencja no 26 (2014), p. 131.-132.

concepts allows for a dynamic interpretation of the content of individual human rights, especially those fundamental, such as the right to life, to found a family, to have and bring up a child or the right to freedom in all its dimensions. Newer interpretations are often mutually exclusive or contradictory, even though they are often supported by scientific arguments, rationalism, progress and legalism. According to Bauman, at the same time marginalization of the weaker units takes place by criminalizing the behaviour which is typical for the lower and poorer social strata, solving at the same time the problem of urban poverty, as in ancient Rome, the issues of the proletariat was resolved (*plebs urbana*).¹³ This phenomenon is now appearing under the name of social exclusion in different forms and for different reasons, for example: because of the gender, the religious affiliation, the appearance or the state of wealth.¹⁴

(No) Acceptance of human rights outside of Latin cultural circles

In the international legal doctrine, a clear trend towards the recognition of human rights as a universal system of moral norms of a positivist and rational nature can be seen. Human rights have become a part of global culture. Hence, it is believed that these are the transnational, transcultural and trans-religious standards. On the other hand, proponents of the modern concept of natural law consider human rights as timeless values. It is difficult to accept, especially with this concept, because the content of human rights is variable and depends on the specific social, economic or political context¹⁵. The variability of content of human rights is the result of using different forms of interpretation of specific legal provisions or the changing national or international law cases, mainly done by European Court of Human Rights.

However, quite apart from the above mentioned trends of thought, one cannot overlook the fact that the origins of the concept of human rights are related to Western-Latin culture, grown on the basis of Christian values, on the foundation of Greek philosophy and on legal standards generated under a system of Roman law.¹⁶ Without this historical background, the legal concept of human being created after World War II, especially the concept of human rights set out in the United Nations' Universal Declaration of Human Rights of 1948, cannot be understood. In this form, the concept of human rights in the second half of the twentieth

¹³ Vide: Z. Bauman, *op. cit.*

¹⁴ Vide: D. Łażewska, *Wykluczenie społeczne a rozwój osoby ludzkiej. Aspekty filozoficzno-pedagogiczne*, Journal of Modern Science, 3/18/2013, p. 29 and following.; J. Zawisza, *Przestępczość nieletnich przyczyną wykluczenia społecznego*, Journal of Modern Science, 3/18/2013, p. 153 and following.

¹⁵ Vide: S.M. Liao, A. Etinson, *Political and Naturalistic Conceptions of Human Rights: A False Polemic?* Journal of Moral Philosophy, 9.3(2012), p. 327-352.

¹⁶ More about cultural identity of Europe vide: T. Płoski, *Chrześcijańskie aspekty tożsamości europejskiej*, [in:] B. Sitek i inni (ed.), *Człowiek a tożsamość w procesie integracji Europy*, Olsztyn 2004, p. 271-281.

century was implemented for other philosophical currents and cultures built on different values, especially religious values such as Muslim or Hindu. Significant contribution to the development of the concept of human rights was also brought by the American science.

The European and American form of human rights is not accepted in all cultural circles, especially in the circle of the Muslim religion, which created their own content for individual human rights, which are then incorporated into a seemingly equally-sounding concepts and legal regulations. Examples of the this situation are the right to life, which in the system of Islamic law does not protect against execution of the death sentence charged under Sharia law¹⁷ or the completely different understanding of women's rights in relation to the rights enjoyed by men in Islamic countries. Also, we cannot talk about the equality of men and women in Islam, which for the European legal culture is one of the core values.¹⁸

Because of cultural differences in many countries, there has been the creation of legal dualism. Numerous African and Asian countries enthusiastically adopted European, so-called progressive, legal solutions, including the protection of human rights while maintaining its own system of normative values (moral) arising out of their own religion or tradition, for example: in Senegal, they adopted the French *Code civil*, and with it, the European legal order maintaining, however, the Islamic law (Sharia law), as a basic measure of the evaluation of social behaviour of individuals.¹⁹ The very similar situation is in China, Japan, and in many other countries of Asia and Africa. Thus, in the practice of everyday life, the regulations of religious or customary law, including in trade, are respected. An example of the diversity of understanding of human rights can be a different interpretation of the right to life, liberty, or freedom of religion.²⁰

Factors shaping the content of human rights

The existing, in the modern world, differences in the perception of content and function of human rights are the result of a strong impact of the political, economic, social and cultural, including religious, determinants. Hence, the approach to

¹⁷ Vide: V. Teres, *Compatibility of Islamic Law with Internationally Recognised Human Rights*, [in:] *Wykorzystywanie człowieka w XX I XXI wieku*, Olsztyn 2012, p. 131-136.

¹⁸ A. Busch, *Islam and the Human Rights Situation of Muslim Women in the EU* [in:] *Communication as a Measure of Protection and Limitation of Human Rights. Information in Relation to Human Rights*, Bratislava 2013, p. 11-20

¹⁹ Vide: R. Sobański, *Uniwersalność i interkulturalność praw człowieka a globalizacja świata*, [in:] R. Sobański (ed.), *Prawa człowieka w państwie ekologicznym*, Warszawa 1998, p. 26.

²⁰ Vide: J. Kasprzak, *Prawa i wolności człowieka a prawo karne islamu – czyli dlaczego się nie rozumiemy*, [in:] B. Sitek i inni (ed.), *Prawo do życia a jakość życia w wielokulturowej Europie*, vol. 2, Olsztyn-Bari 2007, p. 103-109.

human rights may be different and it may depend from the political correctness. In the current media debate, some believe that the Polish Constitution does not have Christian roots, but it is a typical normative act of the purely liberal or secular nature. It is worthy to refer to the historical context of the 90s of the text edition of the today's Constitution. It was a time of far-reaching symbiosis of liberal values with Christian values, which is reflected in the content of the preamble. At the end of the nineties, in Poland, the connection of liberal system of values with the extreme leftist ideas was made, which significantly contributed to the reinterpretation of various constitutional provisions, including the reinterpretation of those regulation connected with the human rights done in isolation from the original ideological environment accompanying the creation of the Constitution of 1997.

Subsequently, differently shaped the content of individual human rights has an impact on the content of specific legal provisions, located in different areas of substantive and procedural law, for example - the penal law, the civil law or the administrative law.²¹ The development of technology, especially in terms of equal access to the achievements of civilization, of science, or the introduction of a policy of equal development opportunities for all have also large significance for the shape of the content of individual human.

One of the dangerous phenomena related to human rights is politicizing them. The military operations of the United States or Russia armies and the UN or NATO troops, taken in different regions of the world, are often justified by the need to ensure or restore peace, by the need of the introduction a democratic order or just to guarantee the proper respect for human rights. Similarly, it was in the Middle Ages, when the conquest of pagan peoples was justified by the need of Christianization, for example - Prussians.

Also, recent actions done by the Russian authorities against the Crimea, until recently part of Ukraine until recently, are justified by the need to protect human rights, especially the rights of Russian minority. The Russian Minister of Foreign Affairs - Sergey Lavrov in his speech of 3rd March 2014 stated about the actions taken by the Russian authorities and consequently by the Russian army: *I reiterate, we are talking here about protection of our citizens and compatriots, about protection of the most fundamental of the human rights – the right to live, and nothing more*²². *A contrario* protection of the right to life of Ukrainian citizens or other national

²¹ Vide: P. Piotrowska, J. Szczerbowski, *Wpływ przemian kulturowych na kształtowanie się norm prawa cywilnego. Kilka refleksji na przykładzie prawa spadkowego wspólnoty autonomicznej Katalonii*, [in:] B. Sitek i inni (ed.), *Prawo do życia a jakość życia w wielokulturowej Europie*, vol. 2, Olsztyn-Bari 2007, p. 273-288.

²² Information PAP - *Siergiej Ławrow: na Ukrainie chodzi o ochronę naszych rodaków i ich prawo do życia* [in:] http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Siergiej-Lawrow-na-Ukrainie-chodzi-o-ochrone-naszyc-rodakow-i-ich-prawo-do-zycia,wid,16445162,wiadomosc.html?ticaid=11252e&_tictsn=3 [Retrieved March 7, 2014].

minorities living in eastern Ukraine, for example: Tatars, is no longer a subject of protection activities carried out by the Russian troops. And here we can talk about the paradox of ideological or political lies, adopted as the dogma of truth for the implementation of specific expansionist policy.

Areas of human rights violations on different continents

The need for promotion and legal education in the field of protection of human rights is primarily due to the numbers and the analysis of cases of violations from different regions of the world. A simplified analysis is possible to be done on the basis of the Amnesty International Report 2013. The state of the world's human rights²³.

According to the Report of the 2013, Africa is struggling with the problems of the past and with the contemporary expansion of radical Islamists, especially from the Boko Haram group in Nigeria, which is responsible for mass murder, kidnapping and forcing the marriage of a young Christian women in connection with forcing them to change their religion. Another problem is the migration of people on the African continent, especially as a result of the war between Sudan and South Sudan. As a result of this armed conflict, only in 2013, approx. 200 thousand people had to leave their homes. Often, these consequences are the result of systemic fight against Christianity.

In Africa, there are also cases of state lawless. In 2013, the South African government has sent police and military troops with sharp weapon to suppress the miners' strike. As a result, sixteen miners were killed and many were injured. In Ethiopia and in the Ivory Coast, they were arrested and imprisoned dissidents, reducing in this way the freedom of speech. As a result of the poverty, the lack of civilizational development and the armed conflicts, the numerous acts of violence and rape against women and teenage girls take place.

Much better situation is in the Americas. The major difficulties, however, occur in the claiming of justice and compensation for state action taken in the past. Indians from the US and Canada are fighting for compensations. The repressed opposition members in Haiti, Chile and Argentina are seeking justice. The violations of the rights of indigenous peoples, especially the Indians, is found in South America. The civil wars in Venezuela and Colombia are extinguished. At the same time, the organized crime, especially in Mexico is growing. The violence against children and women is used and the rapes are often done on a daily basis in Latin America.

In the countries of East Asia and the Pacific, there are numerous cases of human rights violations caused by the political authorities. The opposition members,

²³ *Amnesty International Report 2013. The state of the world's human rights*, [in:] http://files.amnesty.org/air13/AmnestyInternational_AnnualReport2013_complete_en.pdf [Retrieved February 13, 2016].

journalists, especially in Vietnam, North Korea and also in China and Cambodia, meet with large repression. In the areas covered by the local armed conflicts, especially in Afghanistan, Pakistan, Thailand and the southern Philippines rights violations occur. In Afghanistan, Japan, China, Pakistan, Malaysia and Singapore, there are still being carried out death sentences.

Middle East and North Africa, after the so-called. Arab Spring, are currently experiencing a very difficult period also in terms of human rights violations. The overthrow of dictators, including Gaddafi in Libya, showed that the opposition was not ready to rule the country, and as a result, the anarchy was created, especially in Algeria, Libya, Syria and Iraq. The numerous acts of violence, including rape and the migration of millions of people, especially Christians may be observed there. In a large part of Syria and Iraq, the Islamic State (Islamic State of Iraq and the Levant) was created which is the caliphate, which is in the unique way famous for the brutality and frequency of human rights violations.

In many countries of this region, especially in Saudi Arabia, Bahrain, Jordan and Algeria or Morocco, the prisoners of conscience are staying in prisons. In these countries, even if there is no violence against women, they are discriminated against in politics, public administration or in science. As a violation of human rights, the Amnesty International recognizes to build a wall separating Gaza and Jericho from the rest of the state of Israel. Thus, nearly 2 million people were sentenced on vegetation in very poor material conditions.

In Europe and Central Asia, only Georgia has managed to conduct democratic elections. Other countries are still ruled by dictators on the basis of an authoritarian political system. In Russia, Belarus and Azerbaijan political prisoners or prisoners of conscience are still detained. The political opponents are killed in mysterious circumstances, as it was with B. Nemtsov in Moscow. The improvement of human rights is not recorded also in Turkey, despite the positive economic changes. In some European countries, for short periods, there were CIA prisons where they tortured terrorists from Al-Qaeda. According to the European Court of Human Rights, such prisons had existed in Poland, Romania and Macedonia. There is persecution of Gypsies in some the European Union countries²⁴.

Conclusions

Human rights are not just a reflection of human dignity but also a reflection of human needs which are guaranteed by these rights. Human rights issues have their roots in the modern era, and in some ways even in ancient times but those issues become extremely important after the traumatic experience of the Second World

War. Today it is the most frequent subject of seminars and scientific conferences, statements of politicians, journalists, theologians, and all sorts of populists. Human rights have become a key determinant of the rule of law, good law, a measure of democracy and progress. Despite conducting a broad international campaign to deepen the awareness of the society about human rights, there are still numerous cases of violations, as it is evidenced by the number of cases handled by the European Court of Human Rights in Strasbourg.

The modern era is defined by many thinkers as the period of the processes of globalization and post-modernity or liquid reality. This is reflected in the unprecedented technological progress, in the economic war, in the computerization, in the migration of population, and consequently, in the mixing of cultures. All this leads to far-reaching modifications to the content of individual human rights, adapting them to the evolving cultural, economic, ideological, political changes. We can even talk about the phenomenon of their redefinition under the influence of globalization processes. Even such basic right as the right to life is a subject to these changes.

For relativized axiological postmodern era, typical for Western world, the human rights have become a new and fundamental value system. As such, however, they are not accepted in other cultural circles, especially in Islam, but not only, also in Asia or Africa. Human rights, there are in fact perceived as a manifestation of the values of Western civilization, and thus as an instrument to combat against local culture.

Despite that, the idea of human rights is recognized in national and international standards of law, in the world, there are still numerous cases of breaking them. The positivisation or promotion of human rights is necessary. But, the most important is the education in the field of human rights from an early age, which is the best form of prevention.

²⁴ These data come from the Report of the 2013.

Motives of Agro-Biodiversity Protection in the International and the European Legal Systems

Piotr Krajewski

Abstract

Existence of life on the Earth depends on biological diversity. It determines evolutionary processes, formation of species including the ones, which particularly have interested human being. It has been used to varying extent, unto this day. Usable biodiversity, which is usually associated with agricultural biodiversity, is only recently regarded as the most important natural resources. Used for economic purposes, it influences the development of agriculture, but also industry and medicine. Therefore, it constitutes a huge potential, which abilities are not known yet. The greater problem is the real threat of losing resources caused by too quick fading away of races and species, which were created and preserved by a human being. Many plants and animals adapted to the local climatic conditions become extinct and together with them the coded in genes predispositions to fertility and resistance, developing antibodies, resistance to pathogens and others. There appears the problem of the necessity of making international societies aware of it and taking appropriate actions of protection, starting with legal regulations and creating institutions, which are able to administer and act in business of modern and future generations.

Key words: *biological diversity, protection of the species used agriculturally, right to health and safe environment, international law, European Union law.*

In colloquial language, speaking of biodiversity, we usually think about scientific and naturalistic meaning of this term, i.e. diversity of animal and plant life, which guarantees the variety of signs of life and the continuity of life on earth. Biodiversity consists in existence of genetic variability and multiplicity of ecosystems, as well as dynamics of changes inside of them. Therefore, the aim of biodiversity preserving and protection is providing it with the continuity of mutual interactions between genotype and phenotype determined by internal and external environmental factors. The peculiar and unique dialectics of organisms and their environment is a basis of adaptive mechanisms and preserving ecological balance, which is very important for life and survival of human being.

From all the problems of present world, it is the mostly disregarded by modern societies, which are not fully aware of threatening danger. Though, biological existence of human species totally depends on existence and preservation of wild and agriculturally used biological diversity. Fortunately, we can notice, that international, regional and local legal systems try to do something in this issue. Now it is not so important whether they do it to protect the right to health and safe environment or for other reasons – usually economic ones. It is significant, that we seriously start to think about it and act.

Sometimes we can find in literature a classification into agricultural and wild biodiversity. The first one is understood as a set of species, varieties and races serving to satisfy the essential human needs, i.e. food production. It is the result of ten thousand years of many generations of breeders and farmers heading to domesticate, adapt, sustain in time and maximum use of revealing advantageous features of plants and animals. However, the diversity of wild nature preserves the character of natural resources and “goes by its own rules”.

This distinction sometimes corresponds with other distinction, which above all takes into account the possibility of access to these resources and the distribution of profits that may be generated. Moreover, the characteristic of biodiversity is that when it is generally collected and preserved *ex situ*, i.e. outside its natural environment, biodiversity of wild animals basically maintains *in situ*, i.e. in natural environment¹.

Furthermore, agrodiversity is the embodiment of centuries-old cultural evolution, because plants and animals to some extent co-evolved with a human being settling in various ecosystems nearly in all the parts of the world contributing different cultures. These changes in the last two centuries happen exceptionally fast. However, not until few decades we can observe extremely quick decrease of quantity of wild and agriculturally used species². For instance, since 1990 we have lost over 75 percent of varieties of plants, previously used in agriculture in the whole world. In Italy almost all local varieties of wheat, onion, tomato, lettuce or pea have become extinct within

¹ Art. 2 of the International Treaty on Plant Genetic Resources, (ITPgrfa).

² Ss. 2 of the preamble of the ITPgrfa.

40 years. In the Republic of Korea 75 percent of cultivated varieties have become extinct within eight years (1985-1993). In China in 1949, there were 8000 varieties of rice; today there are nearly 50. In Mexico since 1930 there have been lost 80 percent of varieties of corn. From 1900 to 1983 in USA there were expunged more than 7300 varieties of crops which had been existed there earlier.

Therefore, it would be appropriate to recognize the reasons of this phenomenon which is alarming with its intensity and range. What occurs more significant at the moment is probably awareness of motives for which it is worth preserving existing biological resources, which determine the level of food security of present and future generations³.

Modern agriculture, with regard to demands, has been oriented toward mass production of cereal and livestock. Monocultures have been disturbing the ecological balance, artificially have shown the direction of production and paradoxically, in perspective for the future, they have created doubtful protection of food needs. Through implementing usually unfamiliar varieties we depart and eliminate traditional knowledge and skills of farming. In the meantime local municipal communities, as opposed to the modern technologies, take agriculture as a diversified multidisciplinary production, realized because of gained experience and knowledge transmitted from generation to generation, which means practically without support, research and technical facilities.

Responsibility of losing used agricultural diversity therefore belongs to generalized in XX century methods based on standardisation of cultivation, mechanization of processes and wide use of agricultural chemicals. Some influence has been exerted by widespread partly wrong belief, that every resource exploited by human being has its substitute. Consequently future generations have been and will be deprived of many (potentially and actually) valuable varieties and races.

In the meantime, we increasingly talk about agricultural cultures, not culture (in plural) in economic and legal analyses, which is intended to pay attention to possibility and necessity of functioning of various models of farming. For many small producers cultivating various plants is the guarantee of their own food security. This method does not have economic justification in multiple goods economy.

Only recently, it has been officially and formally admitted in the International Treaty on Plant Genetic Resources (ITPgrfa), that small farmers are fundamental, as well as multiplicity of their ways of farming in the process of preserving biodiversity in the world⁴.

We should emphasize the significance of international regulations in such important, delicate and actual cases as the protection of future living conditions

of people⁵ and also the issues of intellectual property rights protection including existing biological resources. The necessity of paying closer attention to these problems was inspired by the suggestions of underdeveloped countries and caused by “predatory” behavior of big biotechnological companies, which without resistance led out the country “genetic gold” in order to take out a patent of obtained products and put into market turnover without any compensation for primary owners and inventors.

Together with the development and dissemination of biotechnological research, there has been increase of knowledge of genetic inheritance economical value of particularly wealthy states, as well as the awareness of injustice resulted from continually existing in the whole world ruthless defrauding this fundamental resource for scientific progress. This phenomenon is often directly called biocolonialism, bioimperialism or biopiracy. The merit of this Treaty is taking into consideration such important problems, but still not fully realized by everyone, which consider next to substantial meaning of biodiversity, also intellectual input and the importance of the experience acquired by generations and knowledge which may widely support innovation and research initiatives.

Therefore, after the long time of formatting legislative ecological initiatives, focused nearly exclusively on species animal and plant protection, also European Union has decided to change its previous attitude towards issues concerning environment protection. There have been noticed actual, both ecological and economical benefits resulting from complex protection of natural and agriculturally used ecosystems and local diversity of species still preserved in some places. Consequently, there have appeared numerous documents indirectly or directly concerning biodiversity⁶, especially the one related to agricultural production; particularly with food, fibre, drug production and many industrial processes. European Union fulfils accepted in this way obligation of integration of protection problems and supporting agriculture with other sectoral policies according to the article 130 R § 2 of the Treaty on European Union. Biodiversity becomes more important in social, economical, scientific, educational, cultural, recreational and aesthetic context. The main task of the initiative of the European Union, at least on the level of declaration, is to prevent causes of overgrowth of species erosion. Through legislative initiatives we try to reverse or at least slow down the actual tendency to decline varieties and degradation of the whole ecosystems, both inside and outside the territory of the European Union.

⁵ Ss. 6 of the preamble of the ITPgrfa.

⁶ E.g. Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 on the conservation of wild birds (Official Journal L 103 , 25/04/1979), Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (OJ L 206, 22/07/1992).

³ Ss. 13 of the preamble of the ITPgrfa.

⁴ Ss. 7 of the preamble of the ITPgrfa.

Bioethical Values and the Constitution of Albania

Francesco Dammacco

Abstrakt

The ability to intervene of biological processes, for some time ago treated as fixed and immutable, precisely due to the development of medical science, which integrates more and more with other sciences, but also (and, in certain cases, especially) the way in which the progress of the medical sciences are considered in the light of different beliefs (faith or ideological) make it the subject of bio-law is constantly evolving. The social context, which presents changing and "liquid" (from the perspective of Zygmunt Bauman, among the works see. Liquid Modernity, ed. Laterza, Bari, 2011) because it characterizes the contradictions of an individualistic society, uncertain and vulnerable, offers spaces for changing the function of law, which must first of all find a new legal categories most suitable to define the interpersonal relationships in the light of a hierarchy of values. The Albanian Constitution, when it detects the legal principles protecting broadly the human person, establish the limits of human behavior and the actions of state institutions and the state, shows the character of its modernity and its consistency with the content of international instruments which, subject to criticism on the effectiveness of the protection limits, establish as a legal principle the protection of the dignity of the human person, the principle from which all other fundamental rights of the person.

Keywords: *Bioethical, Albania Constitution, fundamental rights, dignity, legal framework.*

Bioethics and bio-law in a multicultural society

In 1970, facing the rapid progress of biomedical and biotechnology, to the discoveries in the field of genetic engineering and the growing ability to manipulate human life and the ecosystem, it came a new subject and a new way of putting

together < <biological knowledge (bio) with knowledge of the system of human values (ethics) >> (VR Potter (Bioethics. the science/ "> Science of survival, In Perspectives in Biology and Medicine, 1970, 14, 1, pp. 127-153; ID, Bioethics. Bridge to the future, Englewood Cliffs, New Jersey, 1971). The purpose was to unify the knowledge to protect the human person and the environment, understood as its habitat, because the indiscriminate testing of biomedicine humans began to be perceived as dangerous and not as a factor of progress. So, the ethical problems that stemmed from scientific progress without rules poses the need to find moments of connection between scientific knowledge and humanistic knowledge in order to use the new knowledge to improve the quality of life.

In this perspective, even biolaw acquires its own scientific importance, since it supports the ethical choices and help social actors to take decisions, which should be beneficial to the welfare of the human person. In fact, thanks to the progress of science change the customs and ways of looking at the individual situations of social phenomena, changing the mindset of people and changes the relationship with the heritage of values and beliefs that underpin social cohesion. The dynamism that presents the company puts into play the fundamental and sometimes dramatic aspects of life of people, who are constantly involved in all the manifestations of human dignity. Inevitably, the positions are controversial, because the answers will also vary dramatically depending on the reference values. This conflict is strongly advised especially for the multi-cultural and multi-religious characterization of our society, in which live community realities often profoundly different. This effect of globalization requires a systematic study of the principles that guide the conduct of individuals and communities within the social and legal systems that are becoming increasingly complex. In terms of the observation of social phenomena, the different visions of life concern concrete problems that affect protection of physical life, health, organic life of the body, of the generation, development, old age, death, that they are interested more and new problems placed at the borders of life and human dignity.

The ability to intervene of biological processes, for some time ago treated as fixed and immutable, precisely due to the development of medical science, which integrates more and more with other sciences, but also (and, in certain cases, especially) the way in which the progress of the medical sciences are considered in the light of different beliefs (faith or ideological) make it the subject of bio-law is constantly evolving. The social context, which presents changing and "liquid" (from the perspective of Zygmunt Bauman, among the works see. Liquid Modernity, ed. Laterza, Bari, 2011) because it characterizes the contradictions of an individualistic society, uncertain and vulnerable, offers spaces for changing the function of law, which must first of all find a new legal categories most suitable to define the interpersonal relationships in the light of a hierarchy of values.

The new relationship between law and social context characterizes the segment of bio-law, characterized by an interdisciplinary research method. In fact, cases and issues of which the law is concerned must be considered and analyzed using an interdisciplinary approach, both within the legal world (and, therefore, from the point of view of the constitutionalist, the criminal, the comparatist, the civil lawyer, the right of religion, etc.) and in a broader scientific space that encompasses not only the right but also other disciplines, such as medicine, psychology, sociology, history, theology, etc. In essence, the interdisciplinary character is motivated by the need to identify the most adequate to safeguard the dignity of the human person and his fundamental human rights instruments. Moreover, precisely the multicultural character of the society (in which coexist values, moral rules, religions, different legal principles) leads us to argue that the only elements of unity are those that are directly related to the human person, his rights and fundamental freedoms.

The bio-law and the rule of law

Multiculturalism implies somehow the accentuation of a character of mutability in society, to overcome conflicts must find solutions that promote peaceful change of interpersonal relationships. This is an evolutionary requirement, which impacts directly on the same concept of law. In fact, the legal concepts are being tested by the changing socio-political situation and the facts, determined by the unstoppable processes, such as globalization and the fall of the borders.

The notion of rule of law is based on some simple premises, that is focused on the action of the State the value of the human person, his fundamental freedoms, the formal equality the value of people, the value of autonomy and 'personal self-determination.

It follows that the recognition of the fundamental rights of citizens and persons assume the function of fundamental principles whose legal content intersect with other principles necessary for the same survival of the modern state (such as legal certainty, the value of the principle of legality, the impartiality of the Public Administration and Judges). The term "State" (Rechtsstaat) law was affirmed in the literature of the early German liberalism in the early nineteenth century, when it was looking for a new model of the state in which redefine the relationship between political power and legal persons physical. But, it is obvious that the characteristics of a state of law are not remained static in time, because they have been modeled by a dynamic principle.

The content of the rule of law (Rule of Law) has known the tragedies of the twentieth century dictatorships (Nazism, fascism, communism, dictatorships of the right and left) and contamination of ideologies: Albania itself has been the

victim of a brutal dictatorship. In these dramatic experiences, the right has lost sight of the centrality of the human person, favoring a technical and formalistic conception, tying the SLLS law "will" of the state free from religious and moral rules. At the end of World War II, however, mankind has had a burst of dignity and began to build in the international community a legal and political unitary system of guarantees of the rights and fundamental freedoms, outside of a rigid conception of the state, giving value to the act and international conventions (in this context it is important to the UN birth) and attributing a fundamental value not only to the fora that were born in the aftermath of the second World war and dictatorships, but also to religions, which however, they have never yielded in the face of dictatorships.

The return to the value of the human person was a first element of dynamism in the concept of law, which has been enriched with multiple meanings and meaningful experiences with regard to the forms that democracy was taking. However, despite the widespread view that the rights and fundamental freedoms were to be constantly defended and defined, the bipolar division of the world power determined a silent war climate that was felt negative influences on the human condition. It can be said that until the fall of the bipolar system, symbolically represented by the fall of the Berlin Wall, while it was growing awareness of the importance of affirming the central value of the system of rights and fundamental freedoms on the other their effective protection He became more and more problematic. the divergence between the statement of rights was becoming increasingly clear (supported by the approval of solemn acts, such as the Universal Declaration of Human Rights of 1948, the European Convention on the Rights and Fundamental Freedoms of 1950 up to the Charter of fundamental rights of the European Union in 2000) and the birth of international fora such as the OSCE, increasingly in defense of peace and cooperation, and the continuing violations, which made problematic their effective protection.

The fall of the bipolar system, which can be considered as an event caused by the reaction of the people to systematic state repression, constitutes another element that has affected the development of the concept of "Rule of Law". The "Iron Curtain" (as it had to define Churchill) was not only the division between governance models, but it was the compression of citizen participation in the political life of countries. It was not just the juxtaposition of models of society, they had different conceptions of democracy, but the common effect of bipolar climate was compression, more or less marked the democratic participation of citizens in the two fronts.

The change in the international scenario has placed a further stone on the road to change the internal political situation in individual countries and the concept of rule of law, which, at least from a formal point of view, considered more broadly the right of the person to participate in social life.

In fact, after the fall of the Wall in 1989, especially in Eastern European countries, we are witnessing a structural earthquake that causes the crisis and the fall of the communist regimes. In this context, changing the conditions of organizational models and to date in 1991 are witnessing a season of the revision of the constitutions, which, in general, are made more consistent with the system of protection of rights and fundamental freedoms and the right the democratic participation of citizens. In this innovative process they were also involved the countries of the southern Mediterranean, which were part of the bipolar division.

Finally, the unification of Germany, conceived in July 1990 in a direct conversation between Chancellor Kohl and Gorbachev, represents a modification element of the concept of law, in recognition of a people, considered in its entirety, of a full sovereignty with effects in international fora, was resulting in the participation of the Federal Republic of Germany to NATO and other alliances (see. in E. Di Nolfo, *History of International relations. from 1918 to the present day*, Bari, 2008, pp. 1336 -1339).

Social and political events, which have been mentioned previously, are intended to support the idea that the concept of “rule of law” is dynamic and polysemic, it depends on how the constitutional process evolves in individual countries. Therefore, it is appropriate that in the face of the various possible models essential to identify the minimum requirements, which define the “rule of law”: they consist in the protection of fundamental freedoms, the principle of equality, the separation of powers, the principle of legality. These elements are necessary for the identification of the concept of “rule of law”, they can be combined in different ways in the history and culture of peoples and can give rise to different models of law.

Albania and the rule of law model: the protection of the human person

In this perspective, Albania’s political and legal evolution towards a right to “state model”, having in the center the protection of the human person, is emblematic. February 20, 1991 officially marks the fall of the Albanian communist regime, which since the end of World War II had systematically tortured the people, justified by the planned construction of a state atheist and communist. The regime’s fall was an act of people, who for over a year had freely expressed and protested (hunger strikes, secret meetings, student unrest, demolition of the regime statues, etc.), marked by the revival of religions. Applies to all the memory of the Mass celebrated in the chapel of the cemetery of Scutari by Don Simon Jubani, which urgently requested by the people, 4 November 1990 had the courage to celebrate the Eucharist. On

the other hand, emblematic of an irrepressible desire for freedom was the story of the ship “Vlora” in the port of Bari in August of 1991. The research and the desire for freedom and participation have led the collective reaction to the fifty years of dictatorship, that had the merit of bringing to Europe the country. The need for democracy has manifested itself as the conquest of a status and dignity, although due to the historical lack of experience searching for a democratic experience was initially rated and oriented by the old values in the Albanian tradition, beginning with the “Hanun.”

Albania’s path towards the “rule of law” after twenty-five years of regained independence and freedom is marked by a legal standpoint by the redefinition of the values at the foundation of the new state, who have been enrolled in the new Constitution of 1998. Respect human rights, in the light of the country and crisis that characterized the period following the fall of the regime (particularly serious one in 1997) was one of the major problems to be solved. The question takes on greater importance especially in view of the Association Pact for EU membership.

Albania, gradually and in great efforts, is passing, after a period of difficult transition, from an imitative phase of democratic models, adopted by the Western democracies, often out of necessity and convenience, in models that take better account of the traditions and values typical of the ancient history of the Albanian people and their self-determination. In this perspective he has adhered to the various international forums (OSCE, NATO, the Council of Europe) and has signed several international agreements (such as in November 1992 agreement with the European Economic Community on trade and commercial and economic cooperation ; in February 1992 ratifying the International Convention on rights of Childhood, in October 1991 joined the International Covenant on civil and political rights of 1966, ..).

Accession to the CSCE (later OSCE) assumes great importance, because Albania has had to fulfill the four conditions of access (free elections, currency convertibility, free market and freedom of religion) and had to produce a series of legislative acts content constitutional break with the past and to move towards a democratic system. In this perspective and with reference to the specific issue of religious freedom, Albania has had to prepare in 1991 a constitutional law (no. 7491, consists of 42 articles) which guaranteed citizens the exercise of fundamental human rights (the rights of freedom of expression of thought, to appeal, the electorate, of organization, etc.).

For Albania the reconstruction of the parameters, which allow detection of the “rule of law”, is a target closely linked with its aspiration for EU membership. In June 2006, after a long preparatory phase, Albania has signed the Agreement with the EU Stabilisation and Association Agreement, which aims precisely to guarantee security in the Balkans, which in the nineties place of numerous wars, which have mutual interest

to EU membership and the development of regional cooperation between the countries, as stipulated in Article 1.2. Therefore, for the purposes of fundamental EU accession of Albania is the adaptation to the fulfillment of the Copenhagen criteria (political criteria, economic criteria, adherence to "acquis communautaire").

Among these criteria, consistent with the requirements of Articles 6 and 49 of the Treaty of Maastricht, as subsequently revised in the European Council held in December 1995 in Madrid (which predicted that the candidate countries must adjust their administrative and legal structure to make so that European legislation can be effectively adopted in national legislation), the political criterion refers to the imperative need for the country to be made stable institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights, respect for minorities and their protection.

The "rule of law", therefore, is one of the pillars on which the European Union because it constitutes the framework in which are protecting the fundamental rights of the human person and the system of freedoms, including freedom of religion, which constitutes a parameter for all other freedoms. For this, recently the European Commission adopted a new legal framework that allows to cope with the threats to the "rule of law" in any of the 28 EU Member States. Article 7 of the Lisbon Treaty provides for an infringement procedure, which, in the case of "serious and persistent breach" of EU values by a Member State provides for the suspension of voting rights. In this tool, sometimes considered of limited effectiveness, the Commission added a complementary instrument for early warning, aimed engaging in dialogue with the Member State concerned to avoid the escalation of systemic threats to the rule of law. The alert procedure states the strengthening of the link between human rights and the "rule of law", because from this bond depend on stability and democratic participation¹. Barroso, when he was president

¹ Key features of the new framework Rule of Law

The new framework is based entirely on the existing EU treaties and integrates existing instruments, i.e. the procedure of Article 7 of the Treaty on European Union (TEU) and the infringement procedures initiated by the Commission. All this of course does not rule out future changes to the Treaties in this area.

It is focused on rule of law, the foundation of all the values on which the Union is based. Ensuring respect for the rule of law, it also supports the protection of other fundamental values. Inspired by the principles enshrined in the jurisprudence of the European Court of Justice and the European Court of Human Rights, the Commission adopted a broad definition of the rule of law, meaning essentially a system in which the laws are applied and enforced (cfr. Attached 2).

The framework can be activated when there is a systemic disorder that compromises the integrity, stability and proper functioning of the institutions and set up mechanisms at national level to ensure the rule of law. The EU framework is not designed to deal with personal situations or isolated cases of violation of fundamental rights or miscarriages.

Equality between Member States: The framework will apply with same conditions in all Member States and will use the same reference criteria for deciding what to consider systemic threat to the rule of law.

The EU framework establishing a sort of early warning mechanism to deal with threats to the rule of law by allowing the Commission to initiate a dialogue with the Member State concerned to find solutions before having to apply the legal mechanisms provided for in Article 7 TEU.

of the Commission, in his State of the Union in 2012 had stressed the importance of strengthening the rule of law, as an EU founding value required for a step towards political union of Europe. This statement is even more important because it has been ratified by the resolution adopted by the European Parliament July 3, 2013 (in line with the conclusions of the Justice and Home Affairs Council of 6 June 2013²).

Until the approval of the Charter of Nice rights, the protection of fundamental rights in the European Communities (after Maastricht Treaty, European Union) was almost exclusively the product of case law of the Court of Justice. With the exception of a general reference in the preamble ("... determined to strengthen the defenses of peace and freedom"), the Treaty of Rome contained no reference to

Within this new framework the rule of law, the European Commission plays a role central in its capacity as the independent guardian of the Union's values. It can draw on the experience of other European institutions and international organizations (in particular the European Parliament, the Council, the European Union Agency for Fundamental Rights, the Council of Europe, the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE), etc.).

Process in three phases

The framework is intended to enable the Commission to find a solution with the Member State in question so that you do not experience a systemic threat to the rule of law that can be transformed into a "clear risk of a serious breach" resulting in the potential need to apply Article 7 TEU. If there are clear indications of a systemic threat to the rule of law in a Member State, the Commission may launch a "pre-Article 7 procedure" by undertaking a dialogue with the Member State in question. The procedure of the process involves the following three stages (see. The pattern of Annex 1).

Assessment by the Commission: the Commission will collect and analyze all relevant information and assess whether there are clear indications of a systemic threat to the rule of law. If it concludes that it actually constitutes a situation of systemic threat to the rule of law, initiates a dialogue with the Member State in question by sending it an "opinion on the rule of law" - a kind of warning to the Member State - in which exhibits and motivates his concerns. The Member State concerned will have the opportunity to respond to the findings of the Commission: in the second stage, unless the matter has already been resolved in a satisfactory manner, the Commission will pay to the Member State concerned a 'recommendation Rule of Law', inviting him to solve within a certain period the problems identified and to communicate what measures adopted to this end. The Commission will make the recommendation public. Follow-up of the Commission's recommendation in the third phase the Commission shall monitor the action taken by the Member State in question has given the recommendation. If you have not given a satisfactory result within the time limit, the Commission may use one of the mechanisms provided for in Article 7 TEU.

The whole procedure is based on a continuous dialogue between the Commission and the Member State in question. The Commission regularly and fully inform the European Parliament and the Council on the procedure.

² cfr. also SPEECH / 13/348. Since 2009, the European Commission has faced several times in critical situations in some Member States, which have highlighted specific problems related to the rule of law. The College of Commissioners held an initial policy debate on how best to safeguard the rule of law in the European Union during the seminar organized in August 2013. Subsequently, in his speech delivered in September at the Center for European Policy Studies, Vice-President Viviane Reding explained by what lines could in his view be called a European Union under any rule of law (SPEECH / 13/677). The Assises de la Justice, a high-level conference on the future of justice in the EU which took place in November 2013 and attended by 600 stakeholders and interested parties, have devoted an entire session to the theme "Towards a new mechanism for the rule of law."

fundamental rights. However, even with the Stauder judgment, C-29/69, 1969, the Court of Justice had occasion to remark that the fundamental rights “are part of the general principles of Community law, of which the Court ensures compliance.”

Subsequently, the Court made it clear that the protection of fundamental rights under Community law is inspired by “the constitutional traditions common to the member states”, and must be assured “the famous *Internationale Handelsgesellschaft* judgment, C-11/70 of 1970, within the ‘ context of the structure and objectives of the Community “. In *Hauer*, C-44/79 of 1979, is the first reference to the European Convention on Human Rights (“the Community legal order, the right to property is protected in the same way the ideas common to the constitutions of the member states, incorporated in the additional Protocol to the European Convention on human rights “), intended to consolidate and become more frequent in the Court’s case law on fundamental rights.

Based on these principles, the Court developed in the following years, with no textual basis in the Treaties establishing the European Communities, a catalog of fundamental rights and principles of Community law which includes, for example, the principle of proportionality, the right to property and freedom of economic initiative, the principle of equality, freedom of religion, freedom of association, protection of legitimate expectations, legal certainty, etc.. With this law the Court of Justice reacted to certain judgments of the German and Italian constitutional courts, which had identified the protection of fundamental rights is a limit to the application of Community law in the national legal systems (*Bundesverfassungsgericht*, judgment of 29 May 1974, called *Solange I*. Court Italian Constitution, judgment no. 183/1973).

Developing case law on fundamental rights, the Court of Justice intended to subtract the application of Community law to control the respect of fundamental rights exercised by national courts. At the same time, the Court was laying the groundwork for the Charter of Rights signed in Nice, which is largely a compilation and consolidation of its case-law on fundamental rights.

The protection of the human person in the Albanian Constitution and in the perspective of bio-law

The Constitution of the Republic of Albania is the act by which it is solemnized the constitutional process, which began after the fall of the scheme with the Constitutional Law number 7491 of 1991, which abrogates the previous system, and with the Law on Human Rights and Freedom in 1993. After six years of tensions and political conflicts, the text consists of 183 items was definitively approved in the month of October 1998. A legal guiding principle of the Constitution is to guarantee and protect the rights and

freedoms of the human person in absolute discontinuity with the previous dictatorial regime. << The dignity of man, his rights and freedoms, ... pluralism, national identity and inheritance, religious coexistence, as well as understanding of the Albanians against minorities >>, which establishes the art. 3, are the principles at the foundation of the State << >>. The importance of the new legal framework is confirmed in the following art. 9.1, which stipulates the formal and solemn acceptance of international standards of protection of freedom of conscience and religion, as well as have been established either in the Universal Declaration of Human Rights of 1948 and in the European Convention on Human Rights. The new Constitution not only meets the criteria set by the Council of Europe for the countries wishing to be part of this organization, but does not forget to emphasize the importance of the peculiar history of the Albanian people and its “family”, a history characterized by centuries of religious pluralism and peaceful coexistence within a framework of self-determination. The constitutional rules and legal principles contained therein are influenced by the history of the country and the particular culture of coexistence, which, despite the long Ottoman rule and the harsh years of communist dictatorship, has been able to build integration processes when it comes to achieving goals common, considered superior, and when it came to defend or assert the *albanesità*.

The Constitution already in the preamble, where there are points that are at once a programmatic line and the rediscovery of traditional values, recognizes the importance of the “rule of law”, which considers to be closely combined with the protection of fundamental freedoms of the human person. A second point is the call to faith in God and the universal values. Finally, the third element is the identity and unity, closely joint values, which are typical of the Albanian people.

The analysis of the individual articles in which the Constitution protects the human person allows you to check the compatibility of the constitutional principles with the categories that govern the bio-law, who, responding to scientific ethics problems, is based on freedom and personal dignity ..

For example, Article 21 of the confidential part of the rights and personal freedoms (chapter two) states that <<The individual’s life is protected by law >>, that is, affirms the principle of legality, which should be the guide for the state, for the institutions and the citizens themselves. Legally speaking, the rule of law expresses a *garantista* choice and consistent legal system liberty with the “rule of law”, which has its own in the rule of law one of the essential characters. This means that, under Article. 21 of the constitution, the issues that concern the various manifestations of human life (consider, for example, the problem of euthanasia) must be based on the law and that law must be based on the intervention of official authority.

Even the precept in the article art. 25, which states that << No one shall be subjected to torture, inhuman or degrading treatment >> responds to the principle of inviolability of the dignity of the human person and requires consequential

negative behavior, in the sense that in no way and no law or other measure it can justify inhumane treatment. Thus, the conduct of the people and institutions of the state structure, as required by the bio-law, are oriented by an ethical and legal principle, which is right in the dignity of the human person its source and its limit.

Biowlaw touches all issues concerning the lives of people in all its stages and in its kinds. This perspective is considered in consideration of art. 54 of the Constitution³Which protects the condition of the weak subjects with regards to specific circumstances of life, committing the state to bring a special protection. Important is the protection of children's rights, especially when it is in danger his health, his growth and generally his own life. Even the content of Article. 55, recalls the particular content of the bio-law applied to the phenomena of the life of the body, development, maturity, old age, of health, of human disease and death as well as new problems that, in these areas, develop border of life..

The Albanian Constitution, when it detects the legal principles protecting broadly the human person, establish the limits of human behavior and the actions of state institutions and the state, shows the character of its modernity and its consistency with the content of international instruments which, subject to criticism on the effectiveness of the protection limits ,establish as a legal principle the protection of the dignity of the human person, the principle from which all other fundamental rights of the person⁴.

Bibliography

1. G. ALPA, The healthy environment subjective right: the "new" law or technical device, in AA.VV. , Environment and Law, 1999
2. C. AMIRANTE, fundamental rights and social rights in the constitutional jurisprudence, Naples 1995.

³ The text of Art. 54 provides in its three points:

1. The childhood, youth, pregnant women and young mothers have the right to special protection by the State.
 2. Children born out of wedlock have the same rights as children born within marriage.
 3. Every child has the right to protection against violence, abuse, exploitation and the use for work, especially under the minimum age of child labor, which can damage the health, morals, or endanger his life and his normal growth.
- ⁴ For example we can mention: the Convention of 1965 against racial discrimination, that of 1984 against torture, the African Charter on Human and Peoples' Rights of 1981, the Arab Charter on Human Rights of 1994; there Oviedo Convention of 1997, in particular with regard to the preamble and Art. 1; the Universal Declaration on the Human Genome and Human Rights adopted by UNESCO in 1997; The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR) and is based, obviously, on the concept of dignity, used as a foundation on which to build the complex system of human rights and fundamental freedoms; the **Treaty of Lisbon**, Which it gave constitutional status at European level of human dignity and the Charter of Fundamental Rights of the European Union, which in Article 6, paragraph 2, attribute great importance to human dignity.

3. K. KRISAFI, E drejta e organizatave nderkombetare, Onufri, Tirane, 2015; K. Krisafi, Paradigma e tranzicionit demokratik: "Fundi" i tranzicionit apo nje tranzicion "pa fund", Tirana, 2009
4. L. CARLASSARRE, State Form and fundamental rights, constitutional Notebooks, n. 1/1995. 29. M. Cartabia, A Charter of Fundamental Rights of the European Union, Notebooks Constitutional, n. 2/2000. 30. FP CASAVOLA, Human rights, CEDAM 1997 31. C. CASONATO, The Charter of confirmations, news and contradictions, in Toniatti R. (ed) Law, rights, jurisdiction, CEDAM 2002 32. S. CASSESE, La European Constitution, Constitutional Notebooks, n. 2/1991 33. AA CATOIRA, Power and Rights: a mutual limitation, Comparative Public Law and European, No.2 / 2001.
5. Palazzani L. The concept of person in bioethics and biogiuridica, in AA.VV., personalism Which ?, Rome, 9-10 June 2003, Medicina e Morale, 2004/2, pp. 301-314
6. G. rollers, Towards a redrafting of fundamental human rights, in La Civiltà Cattolica, notebook n. 3420, 19.12.1992, pag.607 20 - Herranz J., The dignity of the human person and the right, in AA.VV., The nature and dignity of the human person as the foundation of the right to life, Libreria Editrice Vaticana, Rome, 2003 , p.32
7. Häberle, The fundamental freedoms in the constitutional State, Florence 1993 187, "there is a numerus clausus on the size of protection to guarantee the fundamental rights, as there is not a quantitative ceiling of the dangers." As already wrote M. MAZZIOTTI, Social Rights, in Enc. dir., vol. XII, Milano 1964, 804, the Italian Constitution clearly expresses the derivation of substantial from the equality of social rights, being the social right, «the set of rules by which the state implements the balancing function and moderator of the social disparities, in order to» ensure equality of situations despite the difference of fortunes. « Concerning the relationship between social rights and art. 3, paragraph 2, see also, ex plurimis, reconstruction of B. Pezzini, Decision, cit., 122 ff. 10 The reference is to M. Ainis, the weakest in constitutional jurisprudence, in honor of Leopoldo Elia Studios, Milano 1999, 22, who, putting the questions mentioned in the text, concludes that, if you miss this periodic updating size of constitutional rights the Constitution would be dead, having exhausted its propulsive thrust. Moreover, even the concepts of weakness and disadvantage, which social rights are called to remedy, by its nature very expansive attitude: see. A. D'ALOIA, Equality substantial and unequal law, Padova 2002 90.
8. C. PINELLI, Of social rights and substantive equality. Events, speeches, learning, in id., In the long run. A Constitution to the test of experience, Naples 2012, 396 ff., Which refutes the argument that Article. 3 para. expresses a model of society because «admitted that the obstacles have been effectively removed, others will be able to reform» so that «having to remain in time can not be ... a model of society, but the task of the Republic.» 12 As he writes A. D'ALOIA, Introduction, cit., XVIII, the rights of which we are talking «rights are not «new», based on uncertainty of values» external stakeholders» given to the constitutional, but new formulations, new projections of ... a material that is always and fully attributable to the Constitution in its «face» and expressed positive. « 13 is here of course not possible to give an exhaustive account of this wider debate. By limiting the citations to the essentials, we refer to all, for the thesis of the open nature, to A. BARBERA, Art. 2, G. BRANCA (ed), Commentary on the Constitution, Bologna-Rome 1975, 80 ff. ; contra, for the thesis of nature closed to art. 2, see. A. PEACE, Problems of constitutional freedoms. general part, Padova 2003, 20 ff. 14 To use the definition that gives it the same F. MODUGNO, The rights of the consumer: a new «generation» of rights ?, in Essays in honor of Michele Scudiero, Naples 2008, Volume III, 1384.

Economic Aspects in the Service Management on the European Union's Market from Perspectives of Human Rights

_____ *Wiesław Brenski* _____

Abstract

An enterprise is an economic unit running own activity in order to achieve material benefits (profits) and taking a risk and responsibility pursuant to legal regulations and market relations. Such a comprehension has more economic-legal character contrary to an entity whose determination is more like technology and engineering. A popular determination of an entity is a company as well which is of trade character.

Key words: *economy, services, market, the European Union, macro-economic policy, human rights*

Introduction

Undertaking and performing an economic activity is free for everybody on equal rights preserving the conditions determined by legal regulations. The notion of freedom of economy is equal in the doctrine with the notion of freedom connected with economic activity which is expressed in the following freedoms: undertaking an economic activity, conducting an economic activity, choice of legal and organizational form of conducting an economic activity, competing with other entities, selling own goods and services, shaping prices, deciding on the time of employment, deciding on the way of capital engagement, deciding on the way of conducting an economic activity, change of its profiles, time of duration, etc. [Cioch, (2007), p. 106]. Economic factors contribute to legitimization in the legal systems of the states of a state involvement in the market and social processes. It is

expressed in the constitutional norms of those states referring to the economic and social issues. They shape an economic system of a given state as well as the range of its tasks and intervention connected with it [Sitek, (2006), p. 111].

Economic effectiveness of an economic activity

Conducting an economic activity should be considered in the context of economic effectiveness which each economic entity acting on the market should generate. An enterprise's economic effectiveness may be claimed in the context of effectiveness and purpose measurement of the conducted economic activity. In this way, the undertaken economic actions by a company's management or its owners may be evaluated. An economic effectiveness is a relation of the gained effect values to a circulation of factors used to gaining them. Low economic effectiveness leads to the growth of prices and increasing the need for energy, materials and production space without increasing production results. And high economic effectiveness creates opportunities to lower costs of manufacturing, increases production results and profit which enables investment or growth of individual remuneration [Dziworska, (2000), p. 48].

Economic effectiveness of an entity is depends on an attitude of those creating a company and their common willingness to build an enterprise's position on the market. An enterprise needs a harmonious, skilled and consequent team which shall be responsible for the effects of the conducted activity by the company and an economic situation directly influences the financial situation of those employed since all the employed contribute to generating income in order to maintain a high position of an entity on the market. Each entity needs skilled manager staff with the knowledge of an entity functioning in the conditions of the market competition [Tracy, (2009), p. 57].

Entities aiming at reaching maximum economic effectiveness should actively use information concerning financial results in particular years. The main assumption of the model is optimization of the planned activity results due to its opportunities. Funds should be spent on the level of real maximum with the assumption of full realization of a planned task which is set as an amount of funds necessary to realization of assumed amounts which are planned on the basis of costs of the contemporary tasks corrected by an amount change of a planned result, value of external and motivation factors [Kosikowski, (2006), p. 56].

Significant aspects of an entity financing model are monetary funds destined to remuneration and motivation bonuses for the employees. A company's owner should be aware that the employees are a human capital for a company which is often compared to an investment. Competent and skilled personnel directly influences the quality of services performed by a company or realized process of

selling goods as well as it is an indicator of high quality and professionalism of an entity as a whole, it build an image of an entity in an environment and creates its image [Bogaczyk, Krupski, Lubińska, Małecki, Wiczorek, (2005), p. 43].

The influence of the macro-economic policy on an enterprise functioning on the example of small and medium enterprises

Economic effectiveness of functioning of the small and medium enterprises in Poland is particularly dependent on the principles of a state's macro-economic policy. The policy stability is an effectiveness determinant of small enterprises especially through the tax and financial system in the country. Small enterprises are particularly exposed to tax instrument, tax rates instability and other dues which decrease their developmental potential. It is especially noticeable in the first years of an entity functioning [Strużycki, (2002), p. 20].

The Polish law still lacks liberalization and harmonization of regulations. There are also no principles of honest competition which would be respected in practice not only function as a theoretical notice. High taxes and internal contradictions in regulations as well as little precise terminology which effectively prevent from an entrepreneur's rational strategic planning on the long run and causes that many small enterprises search for the opportunity to omit legal regulations [Piasecki, (2001), pp.77-105].

Significant barriers of small enterprises development cause that many entrepreneurs are characterized by poor financial flow which significantly limits realization of developmental processes. High taxes especially during the first years of conducting an activity cause that many small entrepreneurs decide to quit conducting their activity just after one or two years since its start [Piasecki, (2001), p.30]. Thus, the role of authorities and government is so important in creating policy rules favoring the development of micro, small and medium enterprises. Legal regulations should be simple and the tax system should be more individual as for an entrepreneur's opportunities. The access of micro and small entrepreneurs to external financial sources should be actively supported as well, thanks to which it will be possible not only to undertake investment decisions but also using professional trainings by employees increasing their skills and entrepreneurs shall increase their human capital value.

The Model of a Company's Management Improvement

For more effective management of an enterprise, there was a Model of a Company's Management Improvement worked out whose structure and principles of activity

may be referred to any entity acting on the market regardless an organizational form. The model has been worked out by the European Foundation for Quality Management (EFQM) which is a member non-profit organization established in 1998 by 14 biggest enterprises acting in Europe. The main mission of the non-profit organization is to support and stimulate actions aiming at reaching perfection in Europe. The EFQM associates organizations from different branches and European countries. It deals with promoting the idea of partnership with organizations of a similar functioning profile. The actions always lead to dissemination of constant perfection in functioning of the European organizations [Belker, Topchik, (2009), s. 88]. The EFQM Model was worked out in 1992 and makes an instrument serving to improvement of organizations in a complex way in a general comprehension. It is commonly used by nearly 30 thousand organizations throughout the world. It is so perfect because the best European companies created it in close co-operation with the EFQM specialists. The companies applying for a quality award implement the system within the conducted activity. The model is first of all based on the principles of the Total Quality Management (TQM) commonly described in Poland as management via quality [The EFQM Perfection Model].

PICTURE 1. The EFQM Model



Source: own work based on the EFQM Perfection Model as the instrument of management perfectionism, Umbrella – The Consultants' Association, 14 September 2001, p. 5

The model treats an organization as a whole and goes through the most significant functional areas of an entity. The specifics of the Model is certain freedom of activity and making decisions, it does not impose ready solutions but creates frames to their achievement. The model has a dynamic character, via learning and preserving innovativeness there is a potential growth which results

in achieving positive outcomes by an organization in the longer perspective [The EFQM model of Perfectionism, p. 12].

The leadership of the Perfection Model leads mainly to working out a professional management strategy P including the vision and target a given organization aims at. The role of a leader does not mean only management and coordination of a team, a leader actively participates in realization of all processes. Leaders are also involved in the contacts with clients and maintaining the best possible relations with environment. Simultaneously, they may not forget their role as a leader of a team who appreciates human work in a group and properly motivates them to their further actions. Indeed, leadership is certain motor for formulating strategies and policy as well as staff management, partnership and processes in a company [Lisiecka, No 3/1998, p. 6].

Freedom of providing services in the European Union

There is a principle of equal treatment of national entities and those coming from other EU's countries within the freedom of providing services. There are certain limits within the treaty regulation as regards financial services. The freedom of providing services belongs to those spheres of the legal EU's activity which do not refer the principle of direct use in legal orders of particular member states in full. The exceptions from the rule of direct effectiveness of liberalization provisions overwhelmed, pursuant to art. 58 of the TFEU, the sphere of transport, insurance and banking services. This included the necessity to liberalization of secondary legislative acts together with depending its pace from liberalization of the freedom of capital flow (in relation to insurances and banking) [Góral, (2011), pp. 33-35].

Since passing the Lisbon Strategy, the EU expressed its support for the declared aims to lower the costs of establishing new economic entities and removing bureaucracy barriers which make the development of entrepreneurship more difficult, especially those small and medium companies. Consequently, it was also agreed to removing any limits of free flow of persons, goods, services and capital within the EU. The attempts aiming at increasing competitiveness of the EU's economies and liberalization of the areas which had remained under strong state's influence (energy, transport, mailing) were also supported and decreasing public funds and facilitating tax systems (with simultaneous tax lowering). The social pillar of the Lisbon Strategy has been and still is treated differently. The vision of economy functioning included in the document contains too many elements of a state of wealth and ecological accents, which means too many regulations, protectionism, donation and directives in practice, which would rather decrease not increase competitiveness of a given state economy, and later the competitiveness

of the whole EU [Budny, (2008), p. 178]. Due to direct realization of service providing freedom is strongly connected with the content of the remaining freedoms, including the freedom of undertaking an economic activity, they were particularized in the secondary law norms, i.e. the directives regulating the activity in certain categories of the entities on the financial market providing services in the area of its particular segments. In practice, the freedom of providing services is often put next to the freedom of entrepreneurship. Meanwhile, the freedom of entrepreneurship and the freedom of providing services exclude each other. A particular behavior may not be simultaneously classified as undertaking the freedom of entrepreneurship and the freedom of providing services which means that it may not be protected together by the regulations referring to the both freedoms. Similar behaviors may be qualified differently when there is a wider context of their use.

While distinguishing the freedom of entrepreneurship from the freedom of providing services it is highlighted that the first one characterizes "the stability of activity" whereas, the other one is "temporary character of a service". The requirement of "activity stability" does not result directly from art. 43 of the TEU in the Polish language version. The Court of justice referred many times that element characterizing the freedom of entrepreneurship, *précising* simultaneously the range of the notion. It claimed that when the activity has a constant character or when its character indicated the lack of the presumed end of the duration, it is not included in the regulations treating services but there the provisions on the freedom of entrepreneurship may be used. A contemporary character of activity should be evaluated with regards not only to the duration time but also its frequency, regular repeatidly and continuity. Temporary character of services does not exclude the fact that a service provider, pursuant to the TEU, may equip constant infrastructure in an adopting member state (including offices, traineeship space and legal offices) as long as such an infrastructure is necessary to provide services. However, if a member state's citizen conducts a professional activity in a stable and constant way in another member state within which there is a contact from the seat with citizens is the subject to the regulations of the chapter "the law of entrepreneurship", not "the law of services" [The CJ verdict from November 30th, 1995].

While writing about the relation between the freedom of entrepreneurship and the freedom of providing services, it is necessary to mention about directive 2006/123/WE adopted on December 12th, 2006 concerning services on an external market [Directive 2006/123/WE of the European Parliament and the Council from December 12th, 2006] whose regulations should have been implemented in the member states until December 28th, 2009. What is important, the act aims at removing barriers not only in the free flow of the services between the member

states but also the freedom of entrepreneurship for service receivers in the member states. According to the creators of the directive, the barriers may not be removed only on the basis of the direct using art. 43 and 49 of the TEU because, on the one hand undertaking actions in particular cases on the basis of the procedure of infringement of regulations by the member states would be very complicated from the point of view of the national and the EU's institutions, on the other hand, abolishing many barriers demands previous coordination of legal systems, including establishing administrative cooperation [(2010), p. 317].

Thus, it was necessary to adopt directive 2006/123/WE which would guarantee service receivers and service providers legal certainty required to realize in practice two basic freedoms written in the treaty. The interpretation of the act significantly influenced the comprehension of the freedom of entrepreneurship and the freedom of providing services as well as mutual relations between them [Cejmer, Napierała, Sójka, (2008), p. 38].

The competitiveness of the service market in the light of the EU's regulations

Honest and undisturbed competition is the basis of a free market functioning and benefits for consumers. The antimonopoly law is a foundation of the economic policy protecting it against infringement, nevertheless legal regulations in that matter may be found in the directive regulations 2006/112/WE concerning a completely different matter, namely the principles of taxation of transactions/actions with a the added value tax. The market economy states protect competition by creating proper legislation in the matter.

The competition law is an overall of regulations protecting market turnover against disturbances. It is also adopted that the competition law is a group of norms established in order to protect free equal and honest competition between participants of a market game included in numerous various legal acts. It first of all consists of: the law serving to fighting dishonest competition, the law of public assistance, the law of competition security, the anti-monopoly law and the tax law [Feldo, (2011), p. 66].

Competition is a perfect name which is used to mark those processes occurring in the free market system where a degree of the market mechanisms untied degree agreed.

A perfect competition occurs when four fundamental symptoms are included:

- there are many entities on the market selling goods or services and many buyers;

- a product or service has a unanimous character;
- there are no limits in the range of access to the market and leaving it (conducting an economic activity of a given type);
- the market remains totally transparent [Chałubińska-Jentkiewicz, (2011), p. 169].

The more characteristic phenomenon is so called movable competition (working) which assumes proper functioning of the market in situations of competition disturbances resulting from its imperfection. The disturbances are related with market forces which disturb natural and untied competition mechanisms. Within the system, the monopoly system is one of such disturbances. One entity acting on the market has a dominant position and disturbs market mechanisms [Chałubińska-Jentkiewicz, (2011), p. 169].

Summary

To sum up, market is a main and the most effective economically mechanism regulating economies. It is not, however, a totally perfect system. It has disabilities which demands correctness. An entity which may partially improve or complete the market mechanisms is a state. The reason of such actions of a state is providing goods the market may not provide itself or correctness of national income division. The bases of intervention are the symptoms of an economic or social character. The market and state are complementary regulations systems of multi-aspect economy whose price is one of the most important factors in an international exchange [Biernat, Wasilewski, (2000), p. 178].

Bibliography

- [1] Belker L.B., Topchik G.S., *Początkujący menedżer. Wydanie V*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2009
- [2] Biernat S., Wasilewski A., *Wolność gospodarcza w Europie*, Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 2000
- [3] Bogaczyk I., Krupski B., Lubińska H., Małecki P., Wieczorek A., *Własna firma. Zakładanie i prowadzenie działalności gospodarczej*, Wydawnictwo Forum Sp. z o.o., Poznań 2005
- [4] Budny P. (red.), *Zmiana i kontynuacja. Polityka europejska wybranych państw Unii Europejskiej*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2008
- [5] Cejmer M., Napierała J., Sójka T. (red.), *Europejskie prawo spółek. Spółki zagraniczne w Polsce*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008
- [6] Chałubińska-Jentkiewicz K., *Media audiowizualne Konflikt regulacyjny w dobie cyfryzacji*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011

- [7] Cioch H., Kidyba A., *Ustawa o fundacjach. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007
- [8] Directive 2006/123/WE of the European Parliament and Council from December 12th, 2006 concerning the services of an internal market services (Journal of Laws 376 from December 27th, 2006)
- [9] Dziworska K., *Decyzje inwestycyjne przedsiębiorstw*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego. Gdańsk, 2000
- [10] Feldo K., *VAT w partnerstwie publiczno-prywatnym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011
- [11] Góral L., *Zintegrowany model publicznoprawnych instytucji ochrony rynku bankowego we Francji i w Polsce*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011
- [12] http://www.broneks.net/wp-content/uploads/2008/08/08_logistyka_w_przedsiębiorstwie.pdf (13.11.2015)
- [13] Jerzemowska M., *Analiza ekonomiczna w przedsiębiorstwie*, PWE, Warszawa 2006
- [14] Kosikowski C., *Zasady i problemy ogólne finansów publicznych*, [in:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, pod red. C. Kosikowskiego i E. Ruśkowskiego, Warszawa 2006
- [15] Kraszewski R., *TQM – Zarządzanie przez jakość. Wybrane zagadnienia*. TNOiK, 1999, Toruń
- [16] Lisiecka K., *Zasada doskonalenia jakości w programach wdrażania TQM*, Problemy Jakości nr 3/1998
- [17] *Model Doskonałości EFQM jako narzędzie doskonalenia zarządzania*, Umbrella – Stowarzyszenie Konsultantów, 14 września 2001
- [18] Piasecki B., *Ekonomika i zarządzania małą firmą*, Wydawnictwa Naukowe PWN, Warszawa-Łódź 2001
- [19] Sitek M., *Zrównowazona turystyka – bezpieczna turystyka. Prawne i ekonomiczne instrumenty przeciwdziałania zagrożeniom dla lokalnych społeczności rozwojem sektora turystycznego w zakresie dewastacji środowiska naturalnego*, [in:] *Journal of Modern Sciens*, 1/3/2006, p. 111-123.
- [20] Sitek M., *Development of Global Economy in the Light of Business Charter for Sustainable Development* [in:] *Human Resources – the Main Factor of Regional Development*, Klaipedos University 2010, p. 317-323.
- [21] Strużycki M., *Zarządzanie małym i średnim przedsiębiorstwem. Uwarunkowania europejskie*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2002
- [22] Tracy B., *100 prac sukcesu w biznesie*, Wydawnictwo Muza, Warszawa 2009
- [23] The CJ verdict from November 30th, 1995 on the case C-55/94 Reinhard Gebhard against Consiglio dell’Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, See verdict 1995, p. I-4165, p. 27

Il Diritto alla Pace come Diritto Umano e La Diplomazia del Dialogo

Gaetano Dammacco

Abstract

La pace è un diritto proclamato, oggetto di numerose dichiarazioni internazionali, ma non è un bene adeguatamente protetto. Distanza di più di sessanta anni dall’adozione dell’articolo 28 della Dichiarazione universale dei diritti umani da parte delle Nazioni Unite (10 dicembre 1948), in cui si riconosce il diritto umano “a vivere in un ordine sociale e internazionale” in cui attuare pienamente i diritti enunciati nella Dichiarazione, si deve constatare che i progressi per rendere effettivo questa previsione sono stati molto pochi. In effetti, non è difficile capire che la difficoltà di un pieno riconoscimento della pace come un diritto umano fondamentale deriva dal fatto che, se così fosse la guerra e ogni sorta di violazione dei diritti umani dovrebbero essere limitati ab initio.

Keywords: *Diritto umano, il diritto alla pace, diplomazia, libertà.*

La pace è un diritto. Il diritto umano alla pace

Il mondo vive una attuale contraddizione che consiste nel fatto che gli uomini e le nazioni cercano la pace da un lato, ma d’altra parte nel mondo proliferano conflitti violenti, guerre e varie forme di violazione dei diritti della persona umana. Soprattutto nelle sedi internazionali, la pace è sempre stata affermata sempre più come un bene necessario, ma gli strumenti giuridici e politici, adatti a considerare la pace come diritto vero, sono molto deboli. La pace è un diritto proclamato, oggetto di numerose dichiarazioni internazionali, ma non è un bene adeguatamente protetto. In effetti, la pace non è contenuta in alcun catalogo dei diritti umani fondamentali di qualsiasi generazione. Se consideriamo alcune delle affermazioni più importanti nella scena internazionale (ad esempio, la dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti della società a vivere in pace del 1981, quella circa il diritto

dei popoli alla pace del 1984, quella relativa al diritto allo sviluppo del 1986), vediamo che la solennità dei toni e l'alto livello degli obiettivi non corrisponde con nessun strumento giuridico utile per vincolare il comportamento degli stati o delle potenze internazionali. A distanza di più di sessanta anni dall'adozione dell'articolo 28 della Dichiarazione universale dei diritti umani da parte delle Nazioni Unite (10 dicembre 1948), in cui si riconosce il diritto umano «<< a vivere in un ordine sociale e internazionale >> in cui attuare pienamente i diritti enunciati nella Dichiarazione, si deve constatare che i progressi per rendere effettiva questa previsione sono stati molto pochi. In effetti, non è difficile capire che la difficoltà di un pieno riconoscimento della pace come un diritto umano fondamentale deriva dal fatto che, se così fosse la guerra e ogni sorta di violazione dei diritti umani dovrebbero essere limitati ab initio, poiché la guerra sarebbe in contrasto con la legge e non troverebbe alcuna giustificazione. Comprensibilmente, gli interessi di molti gruppi (soprattutto politici ed economici) sarebbero fortemente limitati dal riconoscimento giuridico della pace come diritto umano, cosa che implicherebbe obblighi pesanti per gli stati, come ad esempio la perdita del diritto di andare in guerra (il cosiddetto *ius ad bellum*) e l'obbligo incondizionato ad attuare pienamente i principi e le disposizioni della Carta delle Nazioni Unite e qualsiasi altro trattato internazionale in materia di uso della forza e della sicurezza.

La storia dei rapporti tra i popoli nel corso dei secoli ha prodotto un paradosso abominevole, riconoscendo la legittimità della guerra e giustificando l'uso della violenza contro persone e i popoli. L'attacco alle torri gemelle nel 2001 non solo ha giustificato l'uso della guerra, ma ha affermato il principio della necessità di considerare la guerra come forma di prevenzione nella lotta al terrorismo. La dottrina giuridica a livello internazionale, pur non riconoscendo l'esistenza di un vero e proprio diritto alla guerra, ha giustificato la sospensione legittima del diritto nel caso di conflitto armato. In realtà, è diffuso convincimento che se vi fosse anche una sola norma di legge che vieta la guerra, la guerra stessa sarebbe giuridicamente illegittima. Per questo motivo, non esiste una legge che in modo chiaro proibisce l'uso della guerra oppure che riconosca la pace come diritto umano.

Tuttavia, soprattutto dopo la devastante esperienza che l'umanità ha vissuto durante la seconda guerra mondiale, in alcune costituzioni, come quella italiana, è stabilito il principio del rifiuto della guerra a favore della pace. Si tratta di un principio importante, sebbene sia solo un principio che ha ancora poca efficacia giuridica (l'articolo 11 della Costituzione italiana prevede: «<<L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le nazioni, promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo>>»). Si deve osservare che si tratta del principio

di rifiuto della guerra come risoluzione dei conflitti e non di un principio di divieto assoluto della guerra come strumento di difesa.

La storia ha dimostrato che le alternative alla guerra sono possibili, come ad esempio la resistenza non violenta con la quale l'India ha conseguito la sua indipendenza dall'Inghilterra. La «Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli», adottata a Nairobi nel giugno 1981, sembrerebbe essere un'eccezione nella legislazione internazionale, perché l'articolo 23¹ riconosce il diritto alla pace come diritto dei popoli, richiamando il valore del principio, l'importanza della solidarietà e delle relazioni amichevoli, in conformità con la Carta delle Nazioni Unite e con la Carta dell'Unione africana. È prevista anche un metodo per regolare anche la condotta degli Stati al fine di vietare tutte le forme di azioni sovversive per rafforzare la pace, la solidarietà e le relazioni internazionali. Tuttavia, nonostante l'elevato valore del principio, la vincolatività della Carta è molto limitata (per non dire quasi inesistente), sia perché la Carta riguarda solo i territori dei paesi africani che l'hanno firmata sia perché il suo contenuto e la sua applicazione sono stati travolti dalle diverse situazioni di conflitto e di guerra, che per decenni hanno interessato (e ancora interessano) la maggior parte degli stati africani.

Le esperienze distruttive delle guerre, i costi umani ed economici enormi che ne derivano evidenziano la necessità che si cambi rotta e che si pervenga ad una dichiarazione chiara e inequivocabile che la pace è un diritto fondamentale della persona umana e, di conseguenza, dei popoli. Per conseguire questo obiettivo è egualmente necessario che riprenda maggior vigore lo sforzo culturale e diplomatico che induca a preferire le vie della pace in varie situazioni di conflitto.

Il dialogo e la cooperazione come strumento per l'eliminazione dei conflitti

Considerare la pace come diritto fondamentale della persona umana significa anche identificare gli strumenti giuridici per la sua protezione e la sua efficacia. Una legge solamente proclamata ma non realizzata, non è un diritto. Tra gli strumenti, che sono anche considerati dai trattati e atti internazionali, si deve

¹ Article 23

1. People have a right to peace and security both domestically and internationally. The principle of solidarity and friendly relations implicitly affirmed by the Charter of the United Nations and reaffirmed by the Charter of the Organization of African Unity shall govern relations between peoples and for relations between states.

2. For the purpose of strengthening peace, solidarity and friendly relations, States parties to the present Charter shall undertake to prohibit: a) that a person beneficiante asylum pursuant to art. 12 of the present Charter shall undertake subversive activities directed against their own country of origin or against any other country party to the present Charter ;b) that their territories to be used as a base for subversive or terrorist activities directed against the people of any other State Party to the present Charter.

considerare il dialogo. Tuttavia, per essere efficace, il dialogo deve seguire le proprie regole, che devono indicare una procedura, un metodo, un obiettivo, un sistema di sanzioni. Il dialogo deve svolgere una funzione strategica che dovrebbe facilitare l'identificazione delle possibili soluzioni per favorire un cambiamento necessario a conseguire un obiettivo comune e la protezione di un interesse superiore e anche per evitare che il più forte imponga la sua legge. Il dialogo (dal greco *dia*, "attraverso" e *logos*, "discorso") ha molteplici significati e, in ogni caso, può essere inteso come un confronto tra parti distanti o contrapposte finalizzato a trovare un accordo. Il dialogo, significa dunque la necessità di un confronto, come buona pratica, tipico di una società in cui la comunicazione è elemento essenziale.

Le nostre società sono caratterizzate da multiculturalismo e da pluralità (delle religioni, società, economie e sistemi legali, visioni della vita), fenomeni che pongono un problema di rapporti tra persone e comunità diverse, con inevitabili conseguenze sul livello di comprensione reciproca, di comunicazione e di convivenza. Tuttavia, la coesistenza (tra i popoli, le religioni e le culture), che è anche un effetto del processo di globalizzazione, è allo stesso tempo un obbligo per la convivenza di pace e il progresso, ed è fondata sui valori umani fondamentali come alternativa a un perpetuo stato di guerra e di conflitto distruttivo. La coesistenza deriva dalla consapevolezza che vi è una condizione di uguaglianza sostanziale tra le diverse visioni della vita, tra le diverse culture e religioni. In questa situazione di diversità diffusa, è necessario individuare meccanismi sociali e giuridici che permettono di vivere in pace. Il dialogo è uno strumento giuridico che deve essere fondato sulla legge e sul ruolo del diritto. Infatti, la legge non può avere come scopo solo quello di registrare la diversità, ma deve favorire la loro integrazione alla luce dei principi giuridici superiori interne alla *polis*, consentendo alle persone e alle comunità "diverse" di partecipare ai processi democratici, per proteggere i diritti umani fondamentali, i diritti delle minoranze, il diritto all'identità. In altre parole, attraverso il dialogo la società deve produrre una governance della coesistenza e politiche adeguate ad affermare la pace come un diritto umano fondamentale.

Il dialogo, come strumento tecnico-giuridico per governare le "differenze" e favorire le relazioni, ha già un proprio quadro normativo, che, pur fragile, è importante e si riferisce a diversi atti e accordi internazionali multilaterali. Il quadro normativo è composto, tra l'altro, dalle previsioni della Dichiarazione finale della Conferenza di Barcellona del 1995, rinnovate 10 anni dopo nel 2005 in occasione delle celebrazioni del decimo anniversario; dalle iniziative sulla "politica europea di vicinato" (ENP), fondata nel 2003, che propone piani d'azione per ciascun partner per rafforzare la cooperazione più concreto e mirato; dai progetti dell'Unione per il Mediterraneo (UPM), fondata nel 2008, che prevede forme di cooperazione ad hoc su progetti concreti. Questi sono documenti prodotti nei diversi fori internazionali, che identificano il dialogo come strumento per costruire un sistema stabile di relazioni.

Il più significativo riferimento giuridico al valore del dialogo è contenuto nel trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in cui il dialogo sociale, disciplinato dagli articoli 151-156, è un elemento chiave del modello sociale europeo. Il dialogo sociale si realizza attraverso le procedure di consultazione, in cui le parti sociali sono coinvolte al fine di difendere gli interessi dei loro membri. Esso contribuisce allo sviluppo della politica sociale europea attraverso il coinvolgimento delle organizzazioni sociali, impegnate in discussioni, consultazioni, negoziazioni e azioni congiunte condotte a livello europeo e nella prospettiva della integrazione con le attività svolte a livello nazionale. Il dialogo è stato avviato nel 1985 dalla Commissione europea ed è stato riconosciuto nell'Atto unico europeo, nella riforma del Trattato di Amsterdam (1997), che ha dato pieno riconoscimento giuridico, e nel Trattato di Lisbona, che riconosce l'importanza del ruolo delle parti sociali.

Esistono anche altre forme in cui il dialogo ha valore giuridico, come ad esempio la procedura di "dialogo competitivo", prevista dalla direttiva n. 2004/18 / CE. Essa riguarda la materia di aggiudicazione degli appalti, in cui il dialogo competitivo è inteso come uno strumento utile per i governi dei Paesi membri al fine di mettere insieme, attraverso una procedura flessibile, le esigenze pubbliche con l'esperienza e la capacità innovativa degli operatori privati nelle opere pubbliche complesse o nella fornitura di servizi pubblici. L'articolo 1, comma 11, lettera c), della direttiva definisce il dialogo competitivo come « una procedura in cui ogni operatore economico può chiedere di partecipare e nella quale l'amministrazione aggiudicatrice avvia un dialogo con i candidati ammessi a tale procedura al fine di sviluppare una o più soluzioni atte a soddisfare le sue esigenze, e sulla base della quale o di cui sono invitati i candidati selezionati a presentare offerte ».

Un altro esempio di validità giuridica del dialogo è indicato nel concordato tra la Santa Sede e i vari Stati con l'obiettivo di risolvere le controversie giuridiche che possono insorgere. Per esempio nel Concordato italiano del 1984 (l'articolo 14 prevede che « in futuro in caso di problemi di interpretazione o di applicazione delle disposizioni precedenti, la Santa Sede e la Repubblica Italiana affideranno la ricerca di una soluzione amichevole a una commissione mista nominata da loro ») e nell'accordo tra la Polonia e la Santa Sede nel 1997 (l'articolo 27 prevede: « i problemi che richiedono soluzioni nuove o supplementari saranno regolati da nuovi accordi tra le parti contraenti, o di accordi tra il governo della Repubblica di la Polonia e la Conferenza Episcopale polacca, previamente autorizzata dalla Santa Sede ») e l'articolo 28 stabilisce che « le parti contraenti si adoperano per risolvere eventuali controversie, attraverso i canali diplomatici tra di loro in merito all'interpretazione o all'applicazione delle disposizioni del presente Accordo »). Anche l'Accordo tra Santa Sede e Repubblica d'Albania del 2002 prevede due ipotesi di ricorso al forme di dialogo per la composizione dei conflitti. L'art. 9, infatti, prevede che « In caso di questioni incerte, irrisolte o contese riferite alla Chiesa

cattolica in Albania in generale o a specifiche comunità o istituzioni cattoliche, la Chiesa cattolica in Albania e l'autorità competente della repubblica d'Albania costituiranno una commissione «ad hoc» con il compito di trovare soluzioni accettabili da ambo le parti» e l'art. 10 stabilisce che «Qualora sorgessero in futuro difficoltà a proposito dell'interpretazione o dell'applicazione di queste norme, la Santa Sede e la Repubblica d'Albania procederanno di comune accordo in vista di una soluzione amichevole». In questi atti internazionali, quindi, esiste una chiara volontà delle parti di incontrarsi e dialogare per risolvere i problemi o in genere le questioni che derivano anche dalla interpretazione dei concordati, ricercando un accordo, che ha proprio la funzione e la struttura del dialogo, anche se il termine dialogo non viene utilizzato.

Questi esempi dimostrano che il mondo del diritto, nel sistema delle relazioni Internazionali e nei rapporti interni ai singoli Stati, già conosce il valore legale del dialogo come strumento idoneo per la risoluzione dei conflitti, che sorgono dagli obblighi reciproci assunti in atti giuridici. In questo contesto di grande importanza è il Libro Bianco sul Dialogo interculturale «Vivere Insieme in Pari Dignità», lanciato dai Ministri degli Affari Esteri del Consiglio d'Europa nel corso della sessione ministeriale n. 118 a Strasburgo il 7 maggio 2008. Alla base c'è la consapevolezza che la diversità culturale è un prerequisito della società umana moderna. Pertanto, promuovere il dialogo interculturale è necessario per rendere la «Diversità» una fonte di arricchimento reciproco, per promuovere la comprensione, la riconciliazione e la tolleranza. La strategia del Consiglio d'Europa, quindi, consiste nel ritenere centrale la funzione del dialogo interculturale nel mandato generale dell'Organizzazione anche perché il dialogo è uno strumento adeguato per promuovere i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto al fine di rafforzare la coesione sociale, la pace e la stabilità. Particolarmente interessante è la parte in cui il documento chiarisce il quadro concettuale del dialogo (terza parte), strettamente legato allo Stato di diritto e ai Diritti Umani Fondamentali. Altrettanto fondamentale è la quarta parte del Libro Bianco, in cui sono tracciate le linee di un governo democratico della diversità culturale.

Il compito delle religioni

All'inizio del mese di giugno 2014, ci fu un evento che molti pensavano fosse difficile da realizzare: l'incontro in Vaticano tra il Papa Francesco, il presidente israeliano Shimon Peres, il presidente palestinese Mahmoud Abbas e il Patriarca ortodosso Bartolomeo. Il Santo Padre Francesco, durante il suo pellegrinaggio in Terra Santa nel maggio 2014, aveva invitato i Presidenti Shimon Peres e Mahmoud Abbas in Vaticano per chiedere il dono della pace tra i popoli israeliano

e palestinese. Conseguentemente, in accettazione dell'invito i rappresentanti delle tre diverse fedi si sono incontrati per pregare insieme per la pace. Oltre alla sua importanza, questo evento ha messo in evidenza che il ruolo primario e principale delle religioni di fronte alle situazioni conflittuali è quello della pratica di un percorso spirituale di fedeltà a Dio. Il compito proprio della religione non è quello di favorire l'azione diplomatica (cosa che è anche possibile), ma è quello di attuare azioni nel loro ordine proprio, cioè l'ordine spirituale, per favorire l'integrazione spirituale verso la costruzione di un nuovo ordine comune. Si può dire che è una forma di dialogo, in cui le religioni si impegnano per facilitare la comprensione, la tolleranza, il rispetto reciproco, la distensione.

Questi sono anche i compiti propri che la Dichiarazione di Barcellona del 1995 indica per le religioni in un quadro generale di costruzione del partenariato. Si tratta di compiti di natura spirituale destinati a ristabilire un nuovo equilibrio a favore della dignità umana, della sicurezza, della libertà e della cooperazione. Senza l'apporto fondamentale delle religioni, come dimostra la storia, l'impegno degli Stati non è sufficiente per proteggere nel migliore dei modi i diritti e le libertà fondamentali della persona umana. In questa prospettiva, le religioni assumono un ruolo pubblico e diventano l'anima di una società multiculturale. Allo stesso tempo le organizzazioni religiose diventano attori della società civile, contribuendo, a modo loro proprio e particolare, a costruire la democrazia nella ricerca di una collaborazione che promuove il bene della società civile e lo sviluppo della persona umana.

Nel mondo moderno, la religione è una forza che mobilita e motiva l'esistenza degli individui e dei popoli, perché fornisce il senso e il significato della vita stessa e spesso costituisce la base della forte identità, che gli immigrati portano dalle loro terre di origine. Le comunità religiose (e i loro leader) in contesti multiculturali rispettano il loro sé e diventano mediatori e promuovono processi di integrazione sociale. Il compito non è facile, perché i processi di integrazione alla loro origine hanno sempre situazioni complesse e conflittuali. Tuttavia, la coesistenza di differenti religioni favorisce il controllo sociale, se esse svolgono il proprio ruolo, e può veicolare la volontà e il comportamento delle persone verso obiettivi e valori condivisi. La coesistenza delle religioni in contesti multiculturali promuove la convivenza, favorisce la realizzazione di adeguate politiche sociali e favorisce l'integrazione della diversità. Le religioni contribuiscono a creare un'etica della convivenza, che aiuta a controllare lo scambio tra le culture in un quadro generale di partecipazione democratica, che deve essere garantita dalle leggi. L'etica della convivenza deve sviluppare nelle persone la capacità di stare dentro il conflitto, senza esasperazione e mostrando la capacità di trasformare i contrasti nella ricerca di nuove forme di comunione e partecipazione costruttiva. Tuttavia, ci sono ancora pregiudizi, tensioni e gravi conflitti sociali, che portano le persone

a un'interpretazione fondamentalista della religione, utilizzata come il nucleo di percorsi devianti e fondamentalisti in un crescendo di violenza e di conflitti armati. Per questo motivo, deviazioni e fondamentalismi religiosi sono pericolosi e conflitti costruiti sulle differenze tra le religioni sono distruttivi. In questa prospettiva, il diritto è chiamato ad assolvere a un compito delicato di servizio per sostenere legalmente la comprensione e il dialogo.

La geopolitica della pace e della libertà

Il discorso sui diritti umani si contrappone al discorso sulla guerra, perché dove c'è la guerra non c'è la legge; senza il diritto e la giustizia non c'è tutela della persona. Il valore della persona umana, la tutela e la protezione dei diritti umani fondamentali sono la vera sfida del terzo millennio. Si deve anche osservare che multiculturalismo e globalizzazione sono fenomeni che inducono anche a esaltare, talvolta oltre ogni limite, il relativismo dei valori insieme con il relativismo dei giudizi e ciò significa che è possibile che si possa pensare che le differenti visioni dei diritti essendo tutte ammissibili possono tutte coesistere, indipendentemente dal giudizio di valore. In altri termini, si tratta di giudizi che contrastano, poiché appartengono a una visione positiva e a una visione negativa della persona umana, della violenza, del conflitto e della guerra. Anche la visione della pace può essere vittima di una visione positiva e di una visione negativa. Esiste, quindi, una forma di relativismo dannosa per la convivenza, poiché svincola il giudizio sulla realtà e sui concetti dai valori assoluti.

Un aspetto di contraddizione dello scenario multiculturale e multireligioso consiste nella radicalizzazione del localismo (nazionale, religioso, culturale, tribale) e l'affermazione di un relativismo dei valori. Nei territori d'Europa e del Mediterraneo c'è una contestualità di elementi contrastanti che determinano situazioni critiche che arrivano a trasformarsi in conflitti armati, facendo anche riemergere vecchie divisioni. La logica del relativismo incoraggia l'enfasi delle differenti posizioni e delle ragioni dei conflitti, aumentando la complessità di uno scenario nel quale la tutela delle identità sembra prevalere sul bisogno di pace. La sola risposta alla logica del conflitto, fortemente sostenuto dall'elemento unificante della identità (di religione, di tribù, di famiglie,...), sembra essere la distruzione del "diverso", negando che sia possibile tornare a una convivenza tra culture diverse, anche in quei territori dove la convivenza è stata storicamente sperimentata. In questa realtà complessa sembra che i temi della legalità, del diritto, della sicurezza, della solidarietà sono seppelliti dal rumore distruttivo delle armi e non esistono più modelli di convivenza idonei a favorire l'armonizzazione e l'integrazione. I conflitti hanno accentuato la profonda eteronomia delle culture, rendendo difficile

la comunicazione e la negoziazione temporanea tra un conflitto e l'altro. Occorre, d'altra parte, avere la forza di costruire un modello di interculturalità, basato sulla fiducia reciproca, il riconoscimento della parità tra le culture e le religioni, favorendo la loro integrazione. La scelta geopolitica è tra la continuazione dei conflitti e dello stato di guerra oppure tra l'attivazione di percorsi di pace.

In queste situazioni le religioni sono coinvolte nella loro missione di pace e di tutela della persona umana, considerando che essa hanno oggi la consapevolezza che non è più il tempo della divisione e di fronte alle sfide contemporanee bisogna trovare le strade della convergenza nelle azioni e nelle pratiche di pace. È necessario ricostruire in ogni circostanza e in ogni riunione un sano rapporto tra la geografia delle situazioni umane e l'azione politica, tra l'analisi dei bisogni e la capacità di prendere coraggiose decisioni politiche, valorizzando i punti di convergenza. In questa prospettiva, le religioni diventano strumenti della geopolitica, perché attraverso il dialogo possono essere in grado di supportare la condivisione di valori comuni, la tolleranza reciproca, il valore della diversità, la cooperazione a vantaggio della persona umana. Questo è il modo di realizzare un nuovo umanesimo, inteso come il valore insopprimibile della persona umana e come una vera e propria pace basata sulla libertà, la giustizia e la fraternità, come lo sviluppo umano integrale.

La Santa Sede e lo sforzo diplomatico il ruolo dei concordati tra chiesa e stato

In ambito internazionale e nella storia del genere umano, la Santa Sede è uno degli attori più antichi e le sue origini sono nel mandato di Gesù Cristo di predicare il Vangelo a tutti e in tutto il mondo. Spesso si confonde il Vaticano con la Santa Sede: essi sono soggetti a diversi, anche dal punto di vista giuridico, e svolgono ruoli diversi nello scenario politico-diplomatico e in quello religioso. A livello internazionale, la Santa Sede, nella antica funzione di organo esponentiale della chiesa cattolica, è riconosciuto come soggetto di diritto internazionale, che mantiene rapporti diplomatici con gli altri Stati. Lo Stato Città del Vaticano, istituito nel 1929 a seguito del trattato con l'Italia, è uno Stato che ha come scopo principale quello di garantire la libertà del Papa come capo della Chiesa cattolica. Come organismo di governo, la Santa Sede ha due diversi compiti istituzionali, poiché è al tempo stesso organo esponentiale della Chiesa universale e organo esponentiale della Città del Vaticano.

Paolo VI nel suo storico discorso alle Nazioni Unite nel 1965 (la prima volta di un Papa), ebbe a sottolineare l'importanza della libertà del Papa nella sua missione tipica con la protezione che gli deriva dalla sovranità dello SCV. Egli, infatti, disse di essere « investito solo di una piccola sovranità temporale, quasi simbolica,

quanto basta per lui di essere libero di perseguire la sua missione spirituale e per garantire chiunque trattasse con il Papa, che è indipendente da qualsiasi sovranità di questo mondo >>. Senza dubbio, la Santa Sede è un attore unico nel panorama internazionale per la sua missione e per la sua natura giuridica. La sua soggettività politica internazionale non dipende dal legame con un territorio, perché l'autorità della Chiesa cattolica riguarda le persone che sono battezzate, dovunque esse si trovino, e tuttavia allo stesso tempo la Santa Sede è organo di un potere temporale (lo Stato Città Vaticano) che ha come scopo quello di consentire al Papa di raggiungere gli obiettivi spirituali: anche per questo è necessaria una organizzazione statale che, pur funzionando come quella degli altri stati, ha le sue peculiarità. Il diritto internazionale riconosce la diplomazia della Santa Sede, disciplinata per la prima volta nel Regolamento del Congresso di Vienna del 1815 (articolo 1), con cui si stabilisce una divisione nella classe degli agenti diplomatici, uguagliando i nunzi apostolici (titolo dei rappresentanti del Papa) agli ambasciatori. Questa equivalenza è stata successivamente confermata dalla convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 1961 (articoli 14 e 16).

In linea con questa tradizione, esiste presso la Santa Sede un corpo diplomatico in rappresentanza di tutti gli Stati che hanno relazioni diplomatiche con il Vaticano. Il valore della diplomazia è sempre stato sottolineato dai pontefici, così come ha fatto nel gennaio del 2014, Papa Francesco rivolgendosi ai membri del corpo diplomatico nel tradizionale incontro all'inizio dell'anno. In questa circostanza egli ha sottolineato che << ovunque il modo per risolvere le questioni aperte >> deve << essere il dialogo diplomatico >>. È la strada principale già indicata con lucida chiarezza da Papa Benedetto XV, quando invitò i leader delle nazioni europee a far prevalere «la forza morale del diritto» sulla forza delle armi per terminare la «inutile strage» della prima guerra mondiale (cfr Benedetto XV, *Lettera ai capi di popoli belligeranti* [1 agosto 1917]: AAS 9 [1917], 421-423). Secondo Papa Francesco la strada consiste nell'aver «il coraggio di andare oltre la superficie del conflitto» e considerare gli altri nella loro dignità più profonda, in modo che l'unità prevalga sul conflitto per << sviluppare una comunione nella diversità >> (esortazione apostolica *Evangelii gaudium* n.228).

Il nostro tempo è caratterizzato da numerose piccole e grandi guerre, da conflitti e grandi contraddizioni, che il fenomeno della globalizzazione ha diffuso in tutto il mondo, alimentando la convinzione che la guerra e la pace possono coesistere perché non sono concetti alternativi. Bisogna combattere contro questa logica distorta della convivenza, anche perché quando inizia un conflitto è sempre più facile ricorrere alla guerra piuttosto che alla pace. In realtà, la guerra e la pace sono eventi e concetti alternativi e non possono coesistere: la guerra genera interesse nei poteri forti e sembra risolvere velocemente le questioni controverse, mentre la pace richiede una composizione paziente degli interessi; la guerra produce benefici

economici nell'immediato e per i pochi, mentre la pace produce benefici (non solo economici) per molti e per tempi lunghi; la guerra muove facilmente i sentimenti di molte persone, mentre la pace è spesso considerata un bene secondario. Come Giovanni Paolo II ha scritto nel suo messaggio per la Giornata Mondiale della Pace XXXII nel 1999; «Nel rispetto dei diritti umani è il segreto della pace vera». Ciò significa che il principio guida che ci dovrebbe ispirare è la promozione della dignità della persona insieme con la ricerca del bene comune.

La soggettività internazionale della Santa Sede comporta il diritto di legazione attiva (che consiste nel potere di nominare e inviare rappresentanti) e passiva (che consiste nel potere di ricevere rappresentanti diplomatici di altri stati e di attori internazionali). Questo diritto è disciplinato, insieme con l'attività diplomatica, dal Codice di diritto Canonico, nei canoni da 362 a 367. Secondo la legge canonica, i rappresentanti del Papa, cioè i nunzi apostolici, hanno una doppia missione: in primo luogo, essi hanno il compito di mantenere i rapporti con gli Stati, in base al diritto internazionale; come secondo compito essi hanno il dovere di mantenere i contatti con le chiese locali. Se la missione è doppia, l'obiettivo è uno: lavorare per la pace ad ogni livello per essere fedeli al Vangelo contro la logica della convivenza della guerra con la pace. In particolare, il canone 362 sottolinea la duplice funzione della diplomazia pontificia: una funzione definita *ad intra*, che riguarda la vita della Chiesa cattolica, e una funzione definita *ad extra*, cioè di carattere esterno cioè di natura diplomatica, essendo i legati del Papa inviati presso gli Stati, i governi, le organizzazioni internazionali, operando secondo il diritto internazionale. Attualmente, la Santa Sede mantiene relazioni diplomatiche bilaterali con 180 paesi del mondo. L'ultima relazione ufficiale in ordine di tempo è stata con la giovane Repubblica del Sud Sudan il 22 febbraio 2013. Ottantuno dei paesi che hanno relazioni diplomatiche con la Santa Sede (ai quali si aggiunge la rappresentanza dell'Unione europea) hanno la propria ambasciata a Roma, strutturalmente distinta da quella in Italia. Del resto, la Santa Sede ha anche formali relazioni diplomatiche con l'Italia. Altri rappresentanti del personale diplomatico di altre ambasciate sono situati in altri paesi europei. L'importanza dell'attività diplomatica è anche dimostrata dal fatto che in mezzo secolo gli ambasciatori del papa nel mondo sono raddoppiati e i rapporti diplomatici bilaterali sono triplicati. La Santa Sede svolge anche un'intensa attività diplomatica nelle varie forme di diplomazia multilaterale nei consessi internazionali con lo stesso obiettivo di mantenere << le sue porte aperte a tutti >> << che desiderano avere con tutte le relazioni che contribuiscono al progresso della famiglia umana >> (come ha detto al corpo diplomatico Benedetto XVI nel gennaio 2010).

Papa Paolo VI nell'enciclica *Populorum Progressio*, ha osservato che la pace << non può essere ridotta ad un'assenza di guerra, il risultato di un equilibrio sempre precario delle forze. Essa è costruita giorno per giorno, nel perseguimento di un ordine voluto da Dio, il che implica una giustizia più perfetta tra gli uomini >> (Paolo VI, *Populorum*

progressio [26 marzo 1967], 76: AAS 59 [1967], 294-295). L'azione diplomatica della Santa Sede e della Chiesa in tutto il mondo è animata da uno scopo spirituale, che incoraggia la collaborazione con tutte le istituzioni affinché la prima comune preoccupazione sia il bene comune, la promozione di legami di fraternità (riflesso dell'amore di Dio), e la fondazione di una società in armonia e in pace. La funzione *ad extra* della Santa Sede (sia diplomatica sia politica) spesso può apparire come estranea rispetto alla missione spirituale e religiosa della Chiesa Cattolica. Ma non è così! Le relazioni con gli Stati e con le organizzazioni internazionali rispondono alla sua missione di diffondere il Vangelo della Pace con qualsiasi mezzo. Infatti, una conseguenza della diffusione dei valori del Vangelo consiste nella affermazione della pace, nel promuovere una coesistenza pacifica, nel favorire il rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo. In questa prospettiva, fondamentale è la collaborazione con gli Stati e le organizzazioni internazionali finalizzata a migliorare la cooperazione tra i popoli, la tutela della libertà religiosa, il diritto all'istruzione e alla cultura, il diritto al cibo, la protezione della famiglia, a sostenere azioni per il disarmo, e così via.

Un esempio importante di una collaborazione, che ha portato importanti risultati, è la partecipazione della Santa Sede alla creazione della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE), aperta nel 1973 e conclusa a Helsinki nel 1975. Obiettivo specifico di questo consesso, che si trasformò in Organization nel 1995 (assumendo l'acronimo di OSCE), è la promozione della pace, attraverso il dialogo politico, la cooperazione in Europa e il conseguimento di standard di sicurezza e sviluppo. La Santa Sede ha avuto un ruolo importante nella nascita dell'organizzazione, che nell'atto finale del 1975 stabilisce le finalità dei fondatori, « Animati da una volontà politica, nell'interesse del popolo, per migliorare e intensificare le loro relazioni, contribuendo in Europa per la pace, la sicurezza, la giustizia e la cooperazione, così come l'allineamento tra loro e con gli altri paesi del mondo ». In questo senso, quindi, vi è una coerenza con il Vangelo di Gesù Cristo e le aspettative di vita internazionale.

La Santa Sede persegue il risultato della eliminazione dei conflitti per la costruzione di una convivenza di pace, sottoscrivendo specifici Accordi con i singoli Stati. Infatti, l'obiettivo generale di una moderna politica concordataria, che si ispira ai principi del Concilio Ecumenico Vaticano II, è cooperare con gli Stati e le organizzazioni civili, alle quali si riconosce una necessaria autonomia dalle religioni, per la promozione della persona umana e per il bene comune. L'Accordo tra Santa Sede e Repubblica d'Albania del 2002, coerentemente con i principi sopra indicati, dichiaratamente risponde allo scopo « di rafforzare e di promuovere, in spirito di amicizia, le relazioni già esistenti », oltre che « di regolare, di comune accordo, lo statuto giuridico della Chiesa cattolica in Albania ».

Il valore dell'Accordo consiste non solo nel contenuto specifico delle materie trattate, ma anche nella sua storica portata di carattere generale nelle relazioni tra

Chiesa e Stato albanese, specie dopo il lungo periodo della dittatura comunista, durante il quale la Chiesa cattolica e anche le altre religioni furono sottoposte a un feroce martirio. Inoltre, l'Accordo è una specie di spartiacque insieme con la Costituzione della Repubblica d'Albania, che, decisamente avviata verso un'esperienza democratica di rottura con la sua storia del secondo dopoguerra, consente al Paese di imboccare decisamente la via del riconoscimento della libertà religiosa e dello Stato di diritto. Come si legge nel *Rapporto sulla libertà religiosa in Albania* del 2004², « dopo decenni di devastante e oppressivo ateismo comunista » anche se si registra « fra gli strascichi del regime marxista » il permanere di « una diffusa secolarizzazione », la libertà religiosa costituisce un dato acquisito per il popolo albanese. Quindi, l'Accordo rende concreto l'obiettivo del dialogo tra Chiesa e Stato risponde sia per un'esigenza di garanzia della Chiesa e dei suoi diritti sia per l'esigenza della comunità ecclesiale di farsi mediatore delle istanze dei cittadini a difesa dei diritti fondamentali della persona umana. Inoltre, esiste anche un ulteriore interesse al dialogo della Chiesa cattolica con lo Stato e la società civile, che è stata protagonista del movimento di rinascita democratica, facendo cadere il regime comunista e introducendo una nuova stagione delle libertà e dei diritti umani (cfr. Giovanni B. Varnier, *Tra norma positiva e tradizione giuridica: la regolamentazione del fenomeno religioso nell'albania contemporanea*; R. Morozzo Della Rocca, *Laicità e nazione nell'Albania contemporanea*, in "Studium", 1993, n.2, pag.211; G. Cimbalo, *I rapporti tra lo stato e le comunità religiose in Albania*, in "Stato e Chiesa e pluralismo confessionale", maggio 2010; E. Karandrea, *Chiesa e Stato in Albania*, in *Diritto e religione nell'Europa post-comunista*, a cura di S. Ferrari, W. Cole Durham Jr., E. A. Sewell, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 35-36). Il frutto della collaborazione tra la Chiesa e le altre confessioni religiose (specie Islam, Ortodossia, Bektashi) è finalizzato anche al consolidamento del processo democratico e dello Stato di diritto in modo che il Paese possa consolidare finalmente una politica di pacificazione e di tutela dei diritti della persona.

² Nel *Rapporto sulla libertà religiosa in Albania* del 2004 si legge: « Dopo decenni di devastante e oppressivo ateismo comunista, con la nuova Costituzione la libertà religiosa è sostanzialmente rispettata dalle forze politiche al potere anche se, fra gli strascichi del regime marxista, permane una diffusa secolarizzazione. Dati recenti forniti dal Comitato statale per i Culti conteggiano in 28 i gruppi musulmani - alcuni dei quali stranieri - attivi, mentre le associazioni cristiane ammonterebbero a 42, incluse alcune missioni di mormoni, alle quali è necessario aggiungere i testimoni di Geova e gli adepti del culto baha'i. Le relazioni fra le varie comunità sono buone e nessuna denominazione religiosa gode di uno statuto speciale, ma i tre grandi gruppi religiosi - musulmano, cristiano-ortodosso e cattolico - hanno un riconoscimento di personalità giuridica. Non esiste obbligo di registrazione per i gruppi religiosi, ma il Comitato mantiene un archivio di quelli che si rivolgono allo Stato per ottenere degli aiuti. Non vi sono notizie di difficoltà per ottenere lo status di associazione no-profit, mentre permangono gli obblighi fiscali anche per i gruppi religiosi. Nel Paese sono attive 14 scuole religiose con circa 2.600 studenti, mentre nelle scuole statali non è previsto l'insegnamento religioso. È ancora da completare la restituzione alle comunità religiose delle proprietà confiscate nel 1967 dal regime comunista di Enver Hoxha ». I dati sull'appartenenza religiosa in Albania distribuirebbero la religione nel seguente modo: Religiosi Musulmani (compresi Bektashi) 38,8%, Cristiani (ortodossi e cattolici) 35,4%, Agnostici 25,6%, , Altri 0,2%

E drejta e lëvizjes së lirë në Bashkimin European, analizë e vendimeve të fundit gjyqësore të GJED-së

Prof. Asoc. Dr. Erjona Canaj

Abstrakt

Lëvizja e lirë e personave është një e drejtë që sheh një revolucion të vazhdueshëm. Ajo analizohet në kontekstin ndërkombëtar, në atë evropian ose në kontekstin e legjislacionit të brendshëm. Në Bashkimin Evropian qarkullimi i lirë i personave është një nga liritë themelore që respektohen dhe garantohen, krahas lëvizjes së lirë të mallrave, shërbimeve dhe kapitaleve, në kuadër të tregut të përbashkët. Qëllimi i këtij studimi është analiza e te drejtes se lëvizjes së lire në Bashkimin European, dhe sidomos analiza e vendimeve të fundit gjyqësore të GJED-së. Kjo analize shtrihet tek shtetasit europiane dhe shtetasit jo europiane, që vijnë nga vende të treta, jo anetare të Bashkimit European.

Fjalë kyç: *Lëvizja e lirë, Bashkimin European, shtetas komunitare, shtetas jo komunitare, Shengen, Jurisprudenca e GEJD-se etj.*

Hyrje. Liria e lëvizjes një e drejtë themelore në BE

E drejta e lëvizjes së lirë është një e drejtë themelore në rendin juridik komunitar. Lëvizja e lire është e përbërë nga tre komponentë (të drejta): a) e drejta për të dalë nga shteti i origjinës/prejardhjes; b) e drejta për të hyrë në një shtet tjetër dhe c) e drejta për të qëndruar në shtetin e përzgjedhur. Rregulli i përgjithshëm është që personat gëzojnë të drejtën e qëndrimit në shtetin e tyre të origjinës¹. Në këtë drejtim, rregulli

¹ T.Alexander Aleinikoff, International legal norms and migration: a report, në ALEXANDER

i përgjithshëm dhe mbizotërues është qëndrimi i gjithsecilit në shtetin e origjinës; përjashtimi nga rregulli është lëvizja dhe transferimi në një vend tjetër.

Lëvizja e lirë e këtyre personave në BE nuk mund të kuptohet vetëm në kuptimin e ngushtë të fjalës, si lëvizje e thjeshtë, tranzitore, por edhe si e drejta e këtyre personave për t'u vendosur në një nga shtetet anëtare, për të studiuar, për të punuar, për të marrë me vete familjarët dhe për të pasur një trajtim të barabartë me shtetasit e atij shteti. Kjo e drejtë themelore e shtetasve evropianë fillimisht ka pasur një konotacion ekskluzivisht ekonomik dhe gjente aplikim vetëm për lëvizjen e lirë të punëtorëve të punësuar apo të vetëpunësuar, në të drejtën e qëndrimit dhe ofrimit të shërbimeve. Personat, të cilët konsideroheshin si forcë punëtore, përbënin faktorin e tretë të prodhimit të mallrave dhe kapitaleve në atë kohë dhe për këtë arsye lëvizja e tyre është parë gjithmonë si një hallkë e nevojshme për qarkullimin e lirë të dy faktorëve të tjerë. Liria e qarkullimit të personave, në veçanti, është objekt i një parimi themelor i destinuar për të kënaqur nevojat të gjithë shtetasve komunitarë duke u mundësuar dhe lehtësuar atyre ushtrimin e një aktiviteti përtej kufijve shtetërorë. Për sa i përket konceptit të lëvizjes së lirë, ai shtrihet edhe tek shtetasit jo komunitarë. Hyrja dhe qëndrimi i shtetasve jo komunitarë ka qenë prerogativë e sovranitetit të Shteteve anëtare të cilat i vendosnin vetë kushtet dhe kriteret për ushtrimin e kësaj të drejte. Koncepti i lëvizjes së lirë të personave i lindur me nënshkrimin e Marrëveshjeve Shengenit në vitin 1985 dhe Konventa pasuese në 1990, e cila hoqi kontrollin e kufijve midis vendeve pjesëmarrëse, është zgjeruar gradualisht në shumicën e shteteve anëtare të BE-së dhe disa vende jashtë BE-së. Sot, regjimi i lëvizjes së lirë të shtetasve jo komunitarë në Bashkimin european është një ndërthurje e rregullave të vendosura në kuadër të Marrëveshjeve Shengen dhe rregullave të vendosura nga secili Shtet Anëtar, në varësi të arsyeve dhe kohës së qëndrimit.

Regjimi aktual i lëvizjes së lirë i shtetasve komunitarë në BE. Direktiva 2004/38/EC

Në lidhje me lëvizjen e lirë dhe me bashkimin familjar, është shumë e rëndësishme direktiva e Këshillit dhe e Parlamentit European e dt. 29 prill 2004 nr. 2004/38/KE² e cila përfshin gjithë disiplinën e qarkullimit të lirë të shtetasve komunitarë në

ALEINIKOFF T.,-CHETAİL V., (ed.), *Migration and International Legal Norms*, The Hague, 2003, fq. 10.

² Direktiva në fjalë amendoi rregulloren n.1612 e 15 tetor 1968 e cila shënoi liberalizimin e plotë në qarkullimin e punëtorëve me kontratë dhe shfuqizoi direktivën n. 360 e 15 tetor 1968; rregulloren n. 1048/71 e 14 qershorit 1971 mbi sigurimet e cila synonte një harmonizim të të gjitha legjislacioneve të Shteteve Anëtare; direktivën 98/49/CE e 29 qershorit 1998, me anë të së cilës disiplina komunitare u aplikua edhe për regjimet e pensione; direktivën 73/148/KEE që kishte të bënte me heqjen e pengesave në transferimin dhe të drejtën e leje-qëndrimit e shtetasve të një Shteti Anëtar të BE-së në fushën e vetë-punësimit dhe të shërbimeve; rregulloren n.1251/70 dhe direktivën 75/34 të cilat

territorin e secilit prej Shteteve anëtare të BE-së. Direktiva 2004/38 përmbledh në një instrument të vetëm ligjor përmbajtjen e rregullave për hyrjen dhe qëndrimin e personave të vetë-punësuar, personave të punësuar, studentëve, si dhe personave që nuk janë ekonomikisht aktivë dhe familjarët e tyre, duke e zgjeruar këtë të drejtë themelore dhe zbatueshmërinë e këtij legjislacioni tek të gjithë qytetarët e BE-së që ushtrojnë të drejtën e qarkullimit të lirë dhe rezidencës. Duke u nisur nga konsiderata se shtetësia europiane është statusi themelor i shtetasve komunitare nëse duan të qarkullojnë lirisht në Bashkimin European, me miratimin e direktivës 2004/38/KE të Parlamentit European dhe të Këshillit të datës 1 maj 2004³, synohej të rregullohej në mënyrë uniforme hyrja, qëndrimi dhe dëbimi i shtetasve komunitare në BE. Pra, direktiva 2004/38 është direktiva e fundit e miratuar nga organet e BE-së e cila zëvendësoi direktivat e mëparshme që rregullonin lëvizjen e lirë.

Ndonëse, në thelb, Direktiva 2004/38 nuk i ndryshon shumë kushtet dhe termat e vendosura në Direktivat paraardhëse të Qëndrimit, direktiva e tanishme implementon për qytetarët një të drejtë themelore të qëndrimit të bazuar në Traktat, më tepër sesa krijon një të drejtë të tillë nëpërmjet legjislacionit.

Kjo Direktivë nuk zbatohet për të gjithë qytetarët e Shteteve anëtare të BE-së, por vetëm për ata subjekte që ushtrojnë efektivisht të drejtën e lëvizjes së lirë: ajo shtrihet të qytetarët e BE-së të cilët transferohen në një shtet tjetër për disa arsye, d.m.th.

parashikonin kushtet që duhen plotësuar nga punëtorët me pagesë dhe familjarët e tyre për të drejtën e qëndrimit të përhershëm kur nuk punojnë më për arsye të ndryshme si moshë, arsye shëndetësore etj.; direktivën 75/34/KEE e 17 dhjetorit 1974, e cila parashikonte që t'u aplikohen edhe punëtorëve që vetë-punësohen, pasi kanë përfunduar punën për arsye të moshës ose invaliditetit (dhe familjarëve të tyre) të drejtën për leje qëndrim ashtu sikurse parashikohet për punëtorët në përgjithësi si dhe direktivat 90/364, 90/365, 93/96, të vitit 1990 lidhur me lëvizjen e lirë të personave jo aktivë ekonomikisht, të studentëve dhe të pensionistëve. C.SANNA, *La direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*, në *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 42/2006, fq. 1167; M.MISSORICI-C.ROMANO, *Libertà di circolazione e soggiorno: i cittadini degli Stati terzi tra cittadinanza europea e politica delle migrazioni*, në *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, n. 11/98, fq. 44.

³ Shih C.Sanna, *La direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*, *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 42/2006, 1167; *Diritto dell'Unione europea. Aspetti istituzionali e politiche comuni*, 313; M.Di Filippo, *La libera circolazione dei cittadini comunitari e l'ordinamento italiano: (poche) luci e (molte) ombre nell'attuazione della direttiva 2004/38*, vep.cit. 425; K. Hailbronner, *Free movement of EU nationals and Union citizenship*, vep cit., 320; A.Lang-B.Nascimbene, *L'attuazione in Italia della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea*, *Diritto, immigrazione, cittadinanza*, 2/2007, 3; *Libre circulation des personnes et des capitaux. Rapprochement des législations*. vep cit., 13; E.Bergamini, *Il difficile equilibrio fra riconoscimento del diritto alla libera circolazione, rispetto della vita familiare e abuso del diritto*, cit., 354; S.Peers, *Key legislative developments on migration*, *European Journal of Migration and Law*, 2005, 265; X.Groussot, *"Principled citizenship" and the process of european constitutionalization-From a pie in the sky to a sky with diamonds*, cit., 340; S.Iglesias Sánchez, *Dos cuestiones suscitadas por la transposición española de la directiva 2004/38/CE a través del RD 240/2007: el régimen aplicable a los ascendientes de españoles y la extensión a las parejas registradas del concepto de "miembros de la familia de los ciudadanos de la Unión"* in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2007, 913; P.De Cesari, *L'evoluzione dell'ordinamento comunitario in materia di diritti delle persone fisiche*, cit., 29.

për arsye të ndryshme nga ato vetëm «të punësimit». Rregullat e reja janë hartuar gjithashtu për të inkurajuar qytetarët e BE-së në ushtrimin e të drejtës së tyre për të lëvizur dhe qëndruar lirisht në territorin e Shteteve anëtare, për të hequr formalitetet administrative të ndërlikuara përkundrejt atyre me të thjeshtave, si dhe për të siguruar një përcaktim më të mirë të statusit të anëtarëve të familjes në gëzimin e këtyre të drejtave. Afërsisht pesë milionë banorë e kanë ushtruar këtë të drejtë, duke jetuar në një vend tjetër të Bashkimit European, të ndryshëm nga ai i vendlindjes.

Kjo direktivë i rregullon të gjitha çështjet dhe aspektet që lidhen me lëvizjen e lirë të shtetasve komunitare brenda territorit të shteteve anëtare të BE-se⁴. Direktiva në fjale i njeh një transparencë më të madhe të drejtave që mbron, duke lehtësuar aplikimin si për shtetasit komunitare ashtu edhe për administratat e Shteteve anëtare. Në këtë drejtim kjo direktivë shënon një revolucion të orientuar drejt një statuti unik të «emigrantit european». Me këtë direktivë braktiset qasja sektoriale që disiplinonte hyrjen dhe qëndrimin në Shtetet anëtare dhe fiksohet një disiplinë në një tekst të vetëm, baza juridike e të cilit janë jo vetëm nenet 45 (ish nenin 39) e në vijim, por edhe nenet 21 TBE (ish nenin 18) TBE. Qëllimi kryesor i direktivës në fjalë është të unifikonte në një tekst të vetëm dhe të qartësonte natyrën, kushtet dhe kriteret lidhur me lëvizjen e lirë, të thjeshtësonte ushtrimin e kësaj të drejte dhe të reduktonte në maksimum kufizimin e saj. Në mënyrë të veçantë qëllimi i kësaj direktive është të kapërcente diferencimin sektorial të mëparshëm ndërmjet punonjësve, të vetë punësuarve, studentëve dhe personave të tjerë të ashtuquajtur jo aktivë ekonomikisht⁵. Me këtë akt ligjor synohej që lëvizja e lirë e shtetasve

⁴ Direktiva në fjalë amendoi rregulloren n.1612 e 15 tetor 1968 e cila shënoi liberalizimin e plotë në qarkullimin e punëtorëve me pagesë dhe shfuqizoi direktivën n. 360 e 15 tetor 1968; rregulloren n. 1048/71 e 14 qershorit 1971 mbi sigurimet e cila synonte një harmonizim të të gjitha legjislacioneve të Shteteve Anëtare; direktivën 98/49/CE e 29 qershorit 1998, me anë të së cilës disiplina komunitare u aplikua edhe për regjimet e pensioneve; direktivën 73/148/KEE që kishte të bënte me heqjen e pengesave në transferimin dhe të drejtën e leje-qëndrimit e shtetasve të një shteti anëtar të BE-së në fushën e vetë-punësimit dhe të shërbimeve; rregulloren n.1251/70 dhe direktivën 75/34 të cilat parashikonin kushtet që duhen plotësuar nga punëtorët me pagesë dhe familjarët e tyre për të drejtën e qëndrimit të përhershëm kur nuk punojnë më për arsye të ndryshme si moshë, arsye shëndetësore etj.; direktivën 75/34/KEE e 17 dhjetorit 1974, e cila parashikonte që t'u aplikohen edhe punëtorëve që vetë-punësohen, pasi kanë përfunduar punën për arsye të moshës ose invaliditetit (dhe familjarëve të tyre) të drejtën për leje qëndrim ashtu sikurse parashikohet për punëtorët në përgjithësi si dhe direktivat 90/364, 90/365, 93/96, të vitit 1990 lidhur me lëvizjen e lirë të personave jo aktivë ekonomikisht, të studentëve dhe të pensionistëve. C.Sanna, *La direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*, në *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 42/2006, fq. 1167; M.Missorici-C.Romano, *Libertà di circolazione e soggiorno: i cittadini degli Stati terzi tra cittadinanza europea e politica delle migrazioni*, në *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, n. 11/98, fq. 44.

⁵ *Diritto dell'Unione europea. Aspetti istituzionali e politiche comuni*, cit., p. 313; A.Lang-B.Nascimbene, *L'attuazione in Italia della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea*, cit., p. 3; L.Pascucci, *Coppie di fatto: un limite al ricongiungimento familiare*, cit., 1044; K.Groenendijk, *Family reunification as a right under Community law*, *European Journal of Migration and Law*, 8/2006, 215 spec. 216; P.De Cesari, *L'evoluzione dell'ordinamento comunitario in materia di diritti delle persone fisiche*, cit., 29.

komunitare brenda territorit të BE-së të konsiderohej si lëvizja e lirë brenda një shteti: një ndryshim i thjeshtë rezidence dhe vendbanimi⁶. Fusha e veprimit e kësaj direktive është e gjerë dhe përfshin jo vetëm shtetasit komunitare, por edhe familjarët e tyre pavarësisht shtetësisë së tyre. Kjo direktivë, gjithsesi, nuk kufizohet vetëm në “kodifikimin” e të drejtës së aplikueshme dhe orientimet e GJED-së për lëvizjen e lirë, por sjell edhe risi të rëndësishme⁷ të cilat do të pasqyrohen gjerë në vijim.

Në këtë akt sqarohet në mënyrë të detajuar se cilët janë subjektet që përfitojnë nga lëvizja e lirë europiane. Direktiva 2004/38/KE e kategorizon qëndrimin e shtetasve europianë në tre lloje: qëndrimi deri në tre muaj, nga tre muaj deri në pesë vjet dhe më shumë se pesë vjet (qëndrimi i përhershëm). Për secilin nga këto lloje qëndrimesh direktiva parashikon kushtet dhe kriteret që duhet të përmbushin shtetasit europianë që të përfitojnë për tyre⁸.

Në përfundim duhet të theksohet fakti se kjo fushë është në një evolucion të vazhdueshëm dhe ajo cka është vendosur në direktivën e vitit 2004 është subjekt i interpretimit të Gjykatës Europiane të Drejtësisë lidhur me lëvizjen e lirë dhe konceptin e shtetësisë europiane⁹.

Jurisprudenca e Gjykatës europiane të Drejtësisë

Gjykata e Drejtësisë ka luajtur një rol shumë të rëndësishëm për afirmimin progresiv të lëvizjes së lirë të personave. Nëpërmjet një interpretimi gjithnjë në rritje të legjislacionit komunitar, Gjykata i ka dhënë një zgjerim fushës së aplikimit të dispozitave të Traktatit për lëvizjen e lirë të personave, duke hequr pothuajse

⁶ D.Liakopoulos, *La libera circolazione dei cittadini dei paesi terzi nel breve e lungo periodo a confronto con la situazione dei cittadini comunitari*, cit., 107.

⁷ A.Lang-B.Nascimbene, *L'attuazione in Italia della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea*, in *Diritto, immigrazione cittadinanza*, 2/2007, 43; M.Dougan, *The constitutional dimension to the case law on Union citizenship*, in *European Law Review*, 2006; D.Liakopoulos, *La libera circolazione dei cittadini dei paesi terzi nel breve e lungo periodo a confronto con la situazione dei cittadini comunitari* cit., 109; L.Daniele, *Diritto del mercato unico europeo*, cit., p. 93 ss; A.Lang-B. Nascimbene, *L'attuazione in Italia della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea*, cit., 3 ss; S.Iglesias Sánchez, *Dos cuestiones suscitada por la transposición española de la directiva 2004/38/CE a través del RD 240/2007: el régimen aplicable a los ascendientes de españoles y la extensión a las parejas registradas del concepto de “miembros de la familia de los ciudadanos de la Unión”* cit., 914; P.De Brycker, *La libre circulation des citoyens européens entre codification et réforme* J.Carlier-E. Guild, (a cura di) *L'avenir de la libre circulation des personnes dans l'UE. Analyse de la directive 2004/38 du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de circuler et de séjourner librement*, cit., 21.

⁸ C.Sanna, *La direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*, në *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 42/2006, fq. 1167; Mattera A., “*Civis europaeus sum*”. *La libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini europei e la diretta applicabilità dell'art. 18 (ex art. 8 A) del trattato CE*, në *Il Diritto dell'Unione europea*, 1990; Guild E., *The legal elements of European Identity – EU citizenship and Migration Law*, Kluwer Law International, 2004.

⁹ S.Giubboni-G.Orlandini, *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea*, cit., 64.

plotësisht kufirin e parë që ia njëhte këtë të drejtë vetëm një kategori të ngushtë operatorësh ekonomike¹⁰, me anën e një procesi të quajtur “përngadalësim të funksionimit ekonomik të lëvizjes së lirë”.

Ky rezultat është arritur falë interpretimit zgjerues të kategorive të personave që përfitojnë nga lëvizja e lirë të përcaktuar në Traktat, të konceptit të aktivitetit ekonomik, (GJED, Vendimi 3 korrik 1986 Lawrie- Blum çështja 66/55), si dhe duke shtuar kategori të tjera të personave jo të përfshirë.

Në këtë mënyrë janë futur në kategorinë e përfituesve të lëvizjes së lirë, jo vetëm ofruesit por dhe përfituesit e shërbimit, duke përfshirë dhe turistët, duke krijuar në këtë mënyrë të drejtën për të hyrë në territoret e Shteteve anëtare për të gjithë shtetasit komunitarë.

Vlen të përmendet këtu vendimi i çështjes *Luisi e Carbone* (Vendimi 31 janar 1984, çështjet e bashkuara 286/82 dhe 26/83, *Luisi e Carbone*, pika 16, GJED) në të cilën Gjykata theksoi se në bazë të nenit 49 të Traktatit (sot neni 40), për të bërë të mundur lëvizjen e shërbimeve është e lejuar jo vetëm zhvendosja e ofruesit të shërbimeve në Shtetin anëtar ku është përfituesi i shërbimeve, por dhe zhvendosjen e këtij të fundit në Shtetin ku ofruesi i shërbimeve ka vendqëndrimin, kështu është saktësuar e drejta e përfituesit të shërbimeve për të lëvizur lirisht në një Shtet anëtar me qëllim përfitimin nga një shërbim (GJED, Vendimi 7 korrik 1976, çështja 118/75 *Watson dhe Belman*). Kjo e drejtë nuk duhet të jetë e ndaluar nga asnjë kushtëzim. Kështu zgjerohet lëvizja e lirë e kapitaleve, “*ratione personae*” dhe e turisteve, pacientëve që përdorin shërbimet mjekësore, studentëve për udhëtimet e studimit, meqë konsiderohen si përfitues të shërbimeve.

Në çështjen *Cowan* (Vendimi 2 shkurt 1989, *Coëan*, çështja 186/87, pika 15, GJED), Gjykata Europiane e Drejtësisë merr një nga vendimet më të përparuar në fushën e lëvizjes së lirë të personave. Në këtë çështje diskutohet nëse i duhej njohur apo jo e drejta e dëmshpërblimit për vuajtje dhune një turisti anglez i cili kishte pësuar një akt dhune në Francë. Shteti francez i njeh të drejtën e këtij dëmshpërblimi çdo shtetasi të vet që pëson dhunime. Shteti francez nuk pranonte aplikimin e ligjit të brendshëm në këtë rast pasi theksonte që kjo fushë nuk hyn në fushën e aplikimit të Traktatit. Gjykata vendosi se dhe pse në parim kjo kompetence i përkiste shtetit anëtar, gjithsesi legjislacioni komunitar i vendoste disa limite kësaj kompetence.

Gjykata duke lidhur lëvizjen e lirë të marrësve të shërbimeve me parimin e mos diskriminimit me bazë kombësinë, u përgjigj pozitivisht, duke theksuar “që mbrojtja e integritetit fizik të një personi, e liria e lëvizjes është e garantuar nga legjislacioni komunitar, ai vendos në lidhje me këtë liri”. Nga leximi i këtyre vendimeve del qartë se çdo shtetas që shkon në një Shtet anëtar për motive jo

¹⁰ Vendimi i 13 korrik 1986, *Lawrie – Blum*, çështja 66/85, Racc. p. 1 – 2121, në të cilin Gjykata nxjerr përkufizimin e punëtorit për të cilin zbatohet legjislacioni kombëtar, duke e ngushtuar konceptin me lidhjen e saj të zbatimit të ligjit.

pune është përfitues, në territorin e këtij Shteti, të një sërë shërbimesh (shpenzime akomodimi, të transportit, të ngrënies).

Gjithmonë e lidhur me fushën e aplikimit të *ratione personae*, në normat mbi lëvizjen e lirë të punëtorëve, në nenin 45 (ish neni 39 TBE-së), futet dhe lëvizja e studenteve për një formim profesional¹¹, gjithashtu dhe lëvizja për kërkimin e një vendi pune në një Shtet tjetër. Me shumë rëndësi është edhe vendimi i çështjes *Antonissen* (Vendimi 26 shkurt 1961, *Antonissen*, çështja C-292/89, GJED), në të cilën Gjykata bën një interpretim të ngushtë të nenit 45 paragrafi 3 (ish neni 48), i cili përfshin mundësinë efektive të një shtetasi të një Shteti anëtar që është në kërkim të një punësimi, të gjej një vend pune në Shtetet e tjera anëtare.

Gjykata theksoi që autoritet kombëtare janë të detyruara tu japin shtetasve komunitarë një periudhë kohe të mjaftueshme në mënyrë që t'i lejojë kërkimin e një vendi pune të përshtatshëm për kualifikimet e parashikuara në dispozita. Pasi kundërshtoi legjislacionin britanik që jepte një periudhë prej 6 muajsh, duke e konsideruar këtë periudhë të pamjaftueshme, Gjykata, theksoi se autoritet kombëtare nuk mund të detyrojnë një person që kërkon një vend pune të largohet nga vendi pritës, në përfundim të kohës, nëse ky ka mundësi konkrete për tu punësuar. Nga ky vendim kuptohet se liria dhe lëvizja e lirë e nenit 45 nuk i përket vetëm atyre që kanë një punësim por dhe atyre personave që janë në kërkim të një punë në një shtet tjetër anëtar të Bashkimit Europian.

Gjykata Europiane e Drejtësisë ka dhënë kontributin e saj për të bërë me të qartë dhe të sigurt përmbajtjen e direktivës 2004/38/KE-së mbi lëvizjen e lirë të personave.

Gjykata në radhë të parë ka treguar se cilët janë parimet e përgjithshme të legjislacionit komunitar të cilat duhet të respektohen me patjetër nga ana e Shteteve anëtare, dhe ka theksuar pamundësinë e Shteteve për të kufizuar liritë themelore të Traktatit, sepse përjashtimet nga normat e Traktatit mund të interpretohen në mënyrë të ngushtë dhe të marra nën dritën e parimit të proporcionalitetit. Nga kjo del një sovranitet shtetëror i kufizuar, që nuk mund të konsiderohet absolut, e cila mund të shmangë kontrollin e institucioneve komunitare. Shumë rëndësi merr rasti i masave që kufizojnë lirinë e lëvizjes në brendësi të Shtetit anëtar, të cilat mund të merren ndaj një shtetasi të huaj vetëm nëse mund t'i aplikohen dhe shtetasve kombëtar; ky parim parashikohet nga neni 22 i direktivës dhe që e ka rikthësuar disa herë Gjykata.

Në veçanti Gjykata, në vendimin e 7 qeshorit 2007, Komisioni kundër Vendeve të Ulta, që kishte si objekt një masë të një shkeljeje deklaroi Vendet e Ulta si

¹¹ Lidhja midis formimit profesional dhe kualitetit të punëtorit në legjislacionin komunitar, shfaqet në vendimin e çështjes *Lair*, të 21 qeshorit 1988, çështja 39/86. Gjykata theksoi se kualifikimi i punëtorit në baze të nenit 48 duhet të mbahet nga një person i cili ka lënë punën e tij dhe është regjistruar në një kurs të formimit profesional, dhe është e nevojshme një lidhje midis studimeve të ndërmarra dhe punës të mëparshme, kjo mund të mungojë kur personi gjendet i papunë jo vullnetarisht, në këtë rast frekuentimi i studimeve jo të lidhura me punësimin e mëparshëm nuk lejon humbjen e kualifikimit. Me të njëjtën frymë vendimi *Bernini*, me 26 shkurt 1992, çështja C-3/90, Racc. p. I-1071

mos përmbushëse të detyrimeve komunitare sepse normativa në fuqi e këtij Shteti bënte të mundur “një lidhje sistematike dhe të drejtpërdrejte midis një dënimi penal dhe një mase dëbimi¹² (Vendimi 7 korrik 2007, *Comissioni vs. Holanda*, çështja C-50/06, GJED). Gjykata vendosi se disa kufizime “aplikohen njëllor edhe për qytetarët e Bashkimit që nuk jetojnë rregullisht në territorin e Shtetit anëtar pritës” dhe se “këto mund të dëbohen për arsye të rendit ose sigurisë publike brenda kufizimeve të vendosura”.

Një situatë e ngjashme ju paraqit Gjykatës me vendimin *Jipa*¹³ (Vendimi 10 korrik 2008, *Jipa*, çështja C-33/07, GJED) të 10 korrikut 2008. Në këtë rast Gjykata u thirr të interpretojë nenet 21 TKE –së dhe 27 të direktivës 2004/38 për të vlerësuar nëse ato ndalojnë një normativë kombëtare që lejon kufizimin e të drejtës së një shtetasi të një Shteti anëtar të shkojë në territorin e një Shteti tjetër anëtar, në veçanti nëse më parë kishte qenë i dëbuar nga ky Shtet sepse ndodhej në një situatë jo ligjore. Sipas Gjykatës nuk mjafton për të justifikuar dëbimin, “trazimi i rendit shoqëror i pandarë nga çdo shkelje e ligjit”, por nevojitet që sjellja e të huajit të perbeje “një rrezik të vërtetë dhe mjaftueshmerisht serioz ndaj një interesi themelor të shoqërisë”.

Në një mori vendimesh Gjykata e Drejtësisë ka rikthësuar që neni 21 i Traktatit KE-së, së bashku me direktivën e përmendur i jep çdo shtetasi të Bashkimit të drejtën e qëndrimit në territorin e një Shteti anëtar, dhe ka nënvizuar nevojën për një interpretim të të drejtës të lëvizjes së lirë duke e parë me të drejtat themeltare, në veçanti me të drejtën e mbrojtjes së jetës familjare, të parimit të proporcionalitetit dhe ndalimit të diskriminimit.

Në vendimin *Metock*¹⁴ (Vendimi 25 korrik 2008, *Metock*, çështja C-127-08, GJED) në 25 korrik 2008, Gjykata shikon në dispozitat e Qeverisë irlandeze një

¹² Vendimi i 7 qeshor 2007, *Komisioni k. Vendeve të Ulta*, çështja C-50/06, në këtë rast Gjykata denoi Mbreterine e Vendeve të Ulta për mos aplikimin shtetasve të Bashkimit europian direktivën 64/221/KE-se, sot e zëvendësuar nga direktiva 2004/28/KE-se, për koordinimin e masave speciale për traferimin dhe qëndrimin e të huajve, të justifikuar nga arsye të rendit publik, sigurisë publike dhe të shëndetit publik, dhe të një normative të përgjithshme mbi të huajt që mundeson “një lidhje sistematike dhe të drejtpërdrejte midis një dënimi penal dhe një mase dëbimi”.

¹³ Vendimi i 10 korrik 2008, *Jipa*, çështja C-33/07. Çështja trajtonte situatën e një shtetas rumun që në 2006 ishte debba nga Belgjika, legjislacioni i të cilës parashikon një kufizim të të drejtës të rihyerjes. Sipas Gjykatës një normative e këtij rangi nuk është e përjashtuar si e tillë nga legjislacioni komunitar “me kusht që nga një anë sjellja personale e këtij shtetasi përbën një rrezik të vërtetë e aktual e mjaftueshmerisht serioz për të ndikuar në interesin themeltar të shoqërisë, dhe nga ana tjetër masa shtrënguese që do të merret është aftë të garantojë realizimin e objektivit që ndjek e mos të tejkalojë cka është e nevojshme për arritjen e objektivit. I takon gjykatësit të vërtetojë nëse në çështjen përpara tij ekzistojnë këtë elemente”.

¹⁴ Vendimi i 25 korrik 2008, *Metock*, çështja C-127/08, Katër qytetar afrikanë kanë paraqitur apel pranë Gjykatës të Drejtësisë mbasi i është mohuar e drejta e qëndrimit edhe pse ishin martuar me shtetas europianë që qëndronin në Irlandë. Për Qeverinë irlandeze martesat me një qytetar të BE-së të një shtetasi jo të rregullt në territorin e Shteteve anëtare, nuk i lejon rregullimin e qëndrimit të tij. Ai duhet të ketë të paktën një rezidence të rregullt në një Shtet anëtar.

mos respektim të direktivës 2004/38/KE-së, e cila duke vendosur mënyrat e hyrjes, lëvizjes dhe qëndrimit për të afërmit e shtetasit të Bashkimit, i garanton qytetarëve të Bashkimit European të drejtën për të qëndruar në një Shtet anëtar. Në këto rrethana vendosja e një kufizimi, familjarëve jo-komunitarëve të shtetasve, për të qëndruar në mënyrë të rregullt në një nga shtetet anëtare, siç deklarohet nga Qeveria irlandeze – ose që martesë të ishte lidhur më parë, përbente për Gjykatën një shkelje të direktivës.

Për këtë arsye Gjykata vendosi që “e drejta e një shtetasi jo-komunitar, bashkëshort i një shtetasi të BE-së, të ndjekë apo të shkojë tek ai shtetas nuk mund të jetë i kushtëzuar nga një rezidence ligjore e mëparshme në një Shtet anëtar” dhe ka nënvizuar “që bashkeshorti jo – komunitar mund të përfitojë kushte të qëndrimit e të lëvizjes pavarësisht nga kur apo ku është lidhur martesë ose se si ka hyrë në Shtetin pritës”. Kështu “shtetasit e shteteve të treta”, familjarë të një shtetasi të Bashkimit, marrin nga direktiva 2004/38 të drejtën për të shkuar tek ky shtetas i Bashkimit në Shtetin anëtar pritës, pavarësisht nëse ky është vendosur aty para apo pas krijimit të familjes”.

Gjykata parashikon që asgjë nuk ndalon Shtetin të aplikojë ndaj një shtetasi të parregullt një dënim – si një gjobë proporcionale – pa ndërmarrë dëbimin.

Në të njëjtin vendim Gjykata vendosi dhe që direktiva 2004/38 të jetë e aplikuar ndaj çdo shtetasi të një shteti të tretë, familjari të një shteti të Bashkimit, i cili shoqëron apo arrin shtetasin e Bashkimit në një nga Shtet anëtare të ndryshëm nga ai që ka shtetësinë, dhe i jep të drejtën e hyrjes e të qëndrimit në këtë Shtet anëtar, pa bërë dallime nëse ky shtetas i një shteti të tretë ka qëndruar rregullisht në një Shtet tjetër anëtar.

Në çështjen Foster¹⁵ (Vendimi 18 nëntor 2008, Förster, çështja C-158/07, GJED) mw 18 nëntor 2008, Gjykata e Drejtësisë vendosi deri nw ç’pikë mund të kushtëzohet e drejta e ndihmës për studime e parashikuar nga një normativë kombëtare, për studentwt shtetas të një Shteti anëtar tjetër, që trajtimi i diferencuar të mos konsiderohet diskriminues.

Gjykata kujton që është e ligjshme për një Shtet anëtar të japi një ndihmë e një shumë të shpenzimeve për jetese vetëm atyre studentëve të cilët kanë dhënë prova për një shkallë të caktuar të integritimit në shoqërinë e një Shteti. Ekzistenca e një shkalle integritimi mund të konsiderohet e provuar nëpërmjet vërtetimit se studenti ka jetuar për një periudhë të caktuar në Shtetin pritës.

Qëndrimi i pandërprerë për pesë vjet është në gjendje që të tregojë që ai i cili kërkon ndihmën është i integruar në Shtetin anëtar pritës. Kjo nuk mund të konsiderohet e tepërt.

Duke parathënë që normativa i mundëson të interesuarve njohjen e sigurt të të drejtave e detyrimeve të tyre, dhe që kushti i rezidencës për faktin e vetëm që

¹⁵ Vendimi i 18 nëntor 2008, Foster, çështja C.158/07, mbi mosmarrëveshjen midis zonjës Forter, shtetase gjermane dhe Hoofddirectie Informatie Beheer Groep, mbi anulimin e pjesës së një burse studimi që ajo kishte përfituar nga një ligj i 2000 mbi financimin e studimeve në Vendet e Ulta.

ekziston është i tillë që të garantojë një nivel të sigurisë së ligjit dhe transparencë në fushën e dhënies së financimeve të studimeve të studentëve, Gjykata pohon që “e drejta komunitare nuk përjashton aplikimin ndaj shtetasve të Shteteve anëtare, me një situatë të mëparshme qëndrimi prej pesë vitesh”.

Ajo që ka rëndësi sipas Gjykatës është fakti që studenti, i cili qëndron ligjërisht në një Shtet anëtar, mund të përfitojë nga ndalimi i çdo diskriminimi nga kombësia për marrjen e një burse studimi.

Kufizimet e të drejtës së qëndrimit në BE: rendi publik, siguria publike dhe shëndeti publik

Njëlloj me sa parashikuar për liritë e tjera ekonomike, qarkullimi i punëtorëve mund të kufizohet ekskluzivisht, siç tregohet në nenin 45, paragrafi 3 TFUE vetëm për motive të rendit publik, sigurisë publike dhe shëndetit publik¹⁶. Nëse ekzistojnë këto motive shteti mund të mohojë hyrjen e një punëtori, shtetas të BE-së, ose mund të përdorë masa kufizuese të lirisë së lëvizjes së punëtorit të pranuar në territorin e tij. Dy paragrafët e fundit të nenit 45 përkufizojnë shkurtimisht hapësirën brenda së cilës shtetet mund të vazhdojnë të ushtrojnë sovranitetin e tyre në fushën e lëvizjes së lirë të punëtorëve. Përmbajtja e këtyre kufizimeve është saktësuar në fillim nga direktiva 64/221 mbi koordinimin e masave parandaluese në lidhje me transferimin dhe qëndrimin e të huajve të justifikuar nga motive të rendit publik, sigurisë publike dhe shëndetit publik, dhe tani nga direktiva 2004/38 e përfshirë në kreun VI, nenet 27 e vijues, në të cilët janë përfshirë gjithashtu parimet e pohuara nga Gjykata gjatë viteve¹⁷. Kjo e fundit ka luajtur një rol vendimtar duke pohuar se këto koncepte nuk mund të interpretohen në mënyrë të njëanshme nga shtetet anëtare. Gjykata, edhe pse duke njohur se shtetet, në përgjithësi, kanë të drejtë të përcaktojnë lirisht, në funksion të nevojave kombëtare, masat që duhen për të ruajtur rendin publik, ka theksuar karakterin e jashtëzakonshëm të masave kufizuese të miratuara në bazë të këtyre kriterëve: këto nuk mund të konsiderohen si një kusht parandalues për hyrjen dhe qëndrimin, por

¹⁶ Shih mbi argumentin në përgjithësi M. Condinanzi - A. Lang - B. Nascimbene, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone* cituar faqe 118 e vijuese; C. Zangi, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, cituar faqe 299 e vijuese; A. Adinolfi, *Lalibertà di circolazione delle persone* cituar faqe 121 e vijuese; idem, *Lalibertà di circolazione delle persone* cituar faqe 109 e vijuese; idem, *Pacchetto sicurezza e violazioni (...sicure) di obblighi comunitari* në *Rivista di diritto internazionale*, 2008, faqe 1090 e vijuese; idem, *L'art. 39*, cituar faqe 370 e vijuese; F. Angelini, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea. I principi fondamentali nelle relazioni interordinamentali*, Cedam, 2007; S. Giubboni - G. Orlandini, *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea*, cituar faqe 72 e vijuese; Savino M., *La libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, cituar faqe 177 e vijuese; K. Lenaerts - P. van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union*, cituar faqe 191 e vijuese.

¹⁷ Mbi rendin publik në sistemin komunitar shih në veçanti F. Angelini, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea. I principi fondamentali nelle relazioni interordinamentali*, cituar faqe 163 e vijuese.

si një përjashtim në ushtrimin e një të drejte të njohur nga Traktati. Si pasojë këto nocione duhet të interpretohen në kuptimin e ngushtë¹⁸. Më pas, duke u bazuar në këto kritere, gjykata ka pohuar se liria e lëvizjes së personave mund të kufizohet vetëm nëse prania ose sjellja e punëtorit emigrant përbëjnë një kërcënim real dhe shumë të rëndë për rendin publik: ky kërcënim duhet të jetë *aktual* dhe duhet të ketë të bëjë me “një nga interesat thelbësore të kolektivitetit”¹⁹. Këto parime interpretimi të Gjykatës së Drejtësisë janë tashmë të kodifikuara në direktivën 2004/38. Fusha e zbatimit të direktivës shtrihet edhe tek familjarët jashtë BE-së të shtetasve të BE-së, ndryshe nga direktiva 64/221, e cila linte dyshime në këtë fushë. Pasi është theksuar se motivet ekonomike nuk mund të përfshihen midis motiveve të rendit publik (neni 27, paragrafi 1) dallohen parimet guidë me të cilët duhet të përshtaten shtetet në miratimin e masave që prekin lirinë e lëvizjes. Këto duhet të përgjigjen për sjelljet personale të subjektit dhe duhet të përfshijnë masa në proporcion me faktin e kundërshtuar: nuk mund të merren si parandalim i përgjithshëm²⁰. Sipas nenit 27, paragrafi 2, në fakt, sjellja personale e emigrantit duhet të përfaqësojë një “kërcënim real, aktual dhe mjaft të rëndë sa të cenojë një interes thelbësor të shoqërisë”. Gjykata, gjatë viteve të fundit ka pohuar se në vendosjen e një mase dëbimi, duhet të sigurohet respektimi i të drejtës themelore të jetës familjare²¹. Vihet në pah në këtë kuptim pyetja që doli së fundmi nëse për shembull një *qëndrim i paligjshëm* përfshihet në motivet e “rendit publik” ose të “sigurisë publike” të parashikuara nga neni 27 i direktivës në mënyrë që të mund të vendoset një kufizim i lirisë së lëvizjes së një personi të tillë²². Sipas Gjykatës, nenet

¹⁸ Shih vendimet e datës 26 shkurt 1975, *Bonignore*, çështja 67/74, në *Racc.*, faqe 297 dhe të datës 13 korrik 1983, *Forcheri* cituar faqe 2323 dhe *Rutili*, cituar dhe vendimin e datës 19 janar 1999, çështja C-348/96, *Calfa*, në *Racc.*, 1999, faqe I-2811, pika 23 e motivimit. Shih M. Condanzi - A. Lang - B. Nascimbene, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone* cituar faqe 118 e vijuese; A. Adinolfi, *Lalibertà di circolazione delle persone* cituar faqe 123; S. Giubboni - G. Orlandini, *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea*, cituar faqe 73; Savino M., *La libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Giuffrè, 2012, faqe 172 e vijuese; A. Rizzo - F. Di Majo, *Codice dell'Unione europea*, cituar faqe 210; J. Hanlon, *European Community Law*, cituar faqe 156; A. Adinolfi, *L'art. 39*, cituar faqe 370.

¹⁹ Shih vendimin e datës 27 tetor 1977, *Bouchereau*, çështja 30/77, në *Racc.*, faqe 1999 si edhe vendimin *Calfa*, cituar pika 21 e motivimit. Shih C. Zangi, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, cituar faqe 299; A. Adinolfi, *L'art. 39*, cituar faqe 370.

²⁰ Shih vendimin *Bonignore* cituar dhe vendimin e datës 18 maj 1989, *Commissione c. Germania*, çështja 249/86, në *Racc.*, faqe 1217. Ky parim është tashmë i kodifikuar në nenin 27, paragrafi 2 i direktivës 2004/38 në të cilën pohohet se: “justifikime jashtë rastit individual ose të afërta me arsyet e parandalimit të përgjithshëm nuk merren në konsideratë”. Shih A. Adinolfi, *Lalibertà di circolazione delle persone* cituar faqe 124 e vijuese; S. Giubboni - G. Orlandini, *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea*, cituar faqe 74 e vijuese; A. Rizzo - F. Di Majo, *Codice dell'Unione europea*, cituar faqe 210 e vijuese; G. Sirianni, *Il diritto degli stranieri alla unità familiare*, cituar faqe 106 e vijuese; *Libre circulation des personnes et des capitaux. Rapprochement des législations*, cituar faqe 70 e vijuese.

²¹ Shih mbi argumentin A. Adinolfi, *Lalibertà di circolazione delle persone* cituar faqe 124; F. Angelini, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea. I principi fondamentali nelle relazioni interordinamentali*, cituar faqe 163.

²² Shih çështjen C-33/07 *Jipa*, të datës 10 korrik 2008 në *Racc.*, 2008 I-05157. Sipas Gjykatës neni 27

18 CE dhe 27 të direktivës 2004/38/CE, nuk pengojnë një normativë kombëtare që mundëson kufizimin e të drejtës së një shtetasi të një shteti anëtar të shkojë në territorin e një shteti tjetër anëtar, në veçanti nëse më parë është dëbuar nga ky i fundit sepse është në “situatë të paligjshme”, me kusht që, nga njëra anë, sjellja personale e këtij shtetasi të përbëjë një kërcënim real, aktual dhe mjaftueshëm të rëndë për të cenuar një interes thelbësor të shoqërisë dhe, nga tjetra, masa kufizuese që do të merret të jetë e përshtatshme për të garantuar realizimin e objektivit që ka dhe të mos tejkalojë sa është e nevojshme për përmbushjen e këtij objektivit. I takon gjykatës kombëtare të vërtetojë nëse në çështjen që i paraqitet, situata është në këto kushte²³. Gjykata ka pohuar gjithashtu se një shtet anëtar, në zbatim të rezervës së rendit publik sipas neneve 48 dhe 56 të Traktatit, nuk mund të largojë nga territori i tij një shtetas të një shteti tjetër anëtar dhe as ti refuzojë hyrjen në territorin e tij për shkak të një sjellje që, nëse kryhet nga shtetasit e tij, nuk sjell masa kufizuese ose masa parandaluese të tjera konkrete dhe efektive për ta kundërshtuar këtë sjellje. Sipas Gjykatës, ekzistenca e një dënimi penal nuk justifikon në vetvete masa kufizuese të lirisë së lëvizjes (neni 27, paragrafi 2) nëse nuk tregohet risku i përsëritjes²⁴ ose nëse fakti përfaqëson megjithatë, përtej rëndësisë penale, një kërcënim real për rendin publik. Por së fundmi, orientimi i Gjykatës duket më kufizues. Del në dukje në këtë drejtim deklarimi i Gjykatës në rastin *Gaydarov*²⁵ i nëntorit 2011, e cila ka deklaruar se nenet 21 TFUE dhe 27 të direktivës 2004/38 nuk e pengojnë normativën kombëtare të lejojë kufizime në të drejtën e një shteti anëtar të transferohet në një shtet tjetër anëtar në veçanti, për shkak të një dënimi penal të marrë nga shtetasi në një shtet tjetër për trafik lëndësh narkotike, së bashku me kushtin, në radhë të parë që sjellja personale e këtij shtetasi të përbëjë një kërcënim real, aktual dhe mjaftueshëm të rëndë ndaj një interesi thelbësor të shoqërisë, në radhë të dytë, që masa kufizuese e parashikuar të jetë e përshtatshme për të garantuar realizimin e objektivit të kërkuar dhe të mos tejkalojë s është e nevojshme për përmbushjen e tij, dhe, në radhë të tretë, që vetë masa të mund të përbëjë objekt diskutimi juridiksional efektiv që të mundësojë verifikimin e legjitimitetit, në fakt dhe në të drejtë, në lidhje me nevojat e të drejtës së Bashkimit.

Direktiva 2004/38 tregon, gjithashtu, që shteti në miratimin e një mase të largimit duhet të konsiderojë një sërë rrethanash, midis të cilave kohëzgjatjen e

i direktivës duhet të interpretohet në kuptimin që shtetet anëtare të mund të disponojnë kufizime për lirinë e lëvizjes dhe qëndrimin të një shtetasi të Bashkimit për motive të “rendit publik” ose të “sigurisë publike”, jo në mënyrë automatike, pa verifikuar më parë “sjelljen personale”. Shih gjithashtu përfundimet e Av. Të përgjithshëm Jan Mazák, të paraqitura më 14 shkurt 2008.

²³ Shih vendimin *Jipa* cituar.

²⁴ Shih vendimin *Bouchereau*, cituar paragrafi 28 dhe 29. Shih A. Adinolfi, “*Pacchetto sicurezza*” e *violazioni (...sicure) di obblighi comunitari* cituar faqe 1090 e vijuese.

²⁵ Çështja C-430/10, *Gaydarov*, e datës 17 nëntor 2011, ende i pa botuar në Gazetën Zyrtare të Bashkimit Evropian.

qëndrimin në shtetin pritës, situatës familjare dhe ekonomike, integrimin social dhe kulturor (neni 28). Në këtë kuptim të drejtat e emigrantëve përforcohen në proporcion me kohëzgjatjen e qëndrimit në shtetin në të cilin është transferuar, si edhe integrimin e tyre. Në bazë të kësaj parashikohet një “statut i përforcuar” për ata që kanë qëndruar për një kohë të gjatë në shtetin pritës, në mënyrë që të bëjë masën e largimit *extrema ratio* në dispozicion të autoritetit të shtetit. Ky është aspekti më inovativ i disiplinës së kufijve të lirisë së lëvizjes i paraqitur nga direktiva e vitit 2004 në krahasim me normativën e mëparshme. Sipas dispozitave të direktivës, titullari i një të drejtë së qëndrimit të përhershëm mund të dëbohet vetëm për motive “të rënda” të rendit publik ose të sigurisë publike²⁶. Do të jetë në kompetencë të Gjykatës të vendosë në ç’mënyrë kjo ndikon në *testin* e proporcionalitetit, duke e bërë edhe më të ngushtë zbatimin e këtij rasti. Në këtë rast, bëhet fjalë për një dispozitë që ka efekte juridike duke qenë se një vendim i një shteti anëtar që nuk do të konsideronte këta faktorë rrezikon të gjykohej jo në proporcion dhe për këtë mund të anulohet nga juridiksionet kombëtare. Nga ana tjetër nuk kuptohet mirë se cila është përmbajtja e këtyre “motiveve të rënda” në lidhje me kërkesën më të përgjithshme për përjashtimin e një personi që përfaqëson një “kërcënim real, aktual dhe mjaftueshëm të rëndë sa të cenojë një interes thelbësor të shoqërisë”²⁷. Vihet në pah se fundmi deklarata e Gjykatës në lidhje me ndalimin për të lënë territorin kombëtar për shkak të mos pagesës së një detyrimi tatimor, masë e justifikuar nga motive të rendit publik, në çështjen *Aladzhorov*²⁸ ku Gjykata ka vendosur se “..E drejta e Bashkimit nuk pengon një dispozitë legjislativë të një shteti anëtar që i mundëson administratës publike të ndalojë një shtetas të këtij shteti të largohet nga territori i tij për shkak të mos shlyerjes së një detyrimi tatimor që rëndon mbi shoqërinë ku ky shtetas është një nga administratorët, megjithatë, në varësi të kushtit të dyfishtë që masa për të cilën bëhet fjalë të ketë për qëllim të përgjigjet, në prani të disa rrethanave të jashtëzakonshme që rezultojnë nga natyra ose nga madhësia e detyrimit, në një kërcënim real, aktual dhe mjaftueshëm të rëndë ndaj një interesi themelor të shoqërisë dhe se objektivi i ndjekur në këtë mënyrë të mos jetë vetëm për qëllime ekonomike. Është në kompetencë të gjykatës kombëtare të verifikojë përmbushjen e këtij kushti të dyfishtë..”

²⁶ Shih nenin 28, paragrafi i dytë i direktivës 2004/38 i cili vendos: “Shteti anëtar pritës nuk mund të marrë masa për largimin nga territori ndaj shtetasit të Bashkimit ose familjarit të tij, pavarësisht nga shtetësia e tij, i cili e ka fituar të drejtën e qëndrimit të përhershëm në territorin e tij përveç se për motive të rënda të rendit publik ose sigurisë publike”. Shih S. Peers, *Key legislative developments on migration*, cituar faqe 267; C. Sanna, *La direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*, cituar faqe 1161; F. Angelini, *Il diritto al ricongiungimento familiare*, cituar faqe 173 e vijuese; idem *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea. I principi fondamentali nelle relazioni interordinamentali*, cituar faqe 182.

²⁷ Shih K. Hailbronner, *Free movement of EU nationals and Union citizenship*, cituar faqe 321.

²⁸ Çështja C-434/10 e datës 17 nëntor 2011, ende i pabotuar në Gazetën Zyrtare të Bashkimit Evropian.

Tutela e emigrantit përforcohet edhe më tej në rast të moshën e mitur ose në rast të qëndrimit më të gjatë se dhjetë vjet, duke qenë në këto raste masa e largimit e varur nga prania e “motiveve imperative të sigurisë publike” (neni 28, paragrafi 3). Kjo sjell varësinë e shtetit nga dispozita taksative e ligjit të “motiveve imperative” dhe edhe në këtë rast do të drejtohem tek Gjykata e Drejtësisë për të interpretuar rëndësinë e kësaj norme si edhe dallimin midis nocioneve të rendit publik dhe sigurisë publike²⁹. Në këtë mënyrë përforcohet mbrojtja e këtyre dy kategorive të emigrantëve të BE-së, duke parashikuar direktiva që motivet e rendit publik duhet të jenë për të parët *të rënda* ndërsa për të dytët *imperative*³⁰. Është tërësisht e qartë se një dispozitë e tillë, duke vendosur si objektiv tutelën e lidhjeve që shtetasi i BE-së dhe të gjithë anëtarët e familjes së tij, pavarësisht nga shtetësia e tyre në shtetin pritës, kushtëzon masat e dëbimit në respektim të së drejtës për respektimin e jetës private dhe familjare të sanksionuar nga neni 8 CEDU, si edhe nga neni 7 i Kartës për të drejtat themelore të Bashkimit Evropian.

Nuk ka të njëjtën shkallë tutele për emigrantin që ka ushtruar të drejtën e lëvizjes së lirë dhe qëndrimit të shkurtër dhe i është drejtuar sistemit të asistencës sociale, duke qenë se këtë të drejtë mund ta humbë nëse bëhet barrë e tepërt për asistencën sociale (neni 14, paragrafi 1). Megjithatë, kërkesa që barra të konsiderohet “e tepërt” duhet të lexohet në këndvështrimin e parimit sipas së cilit nuk është e pranueshme një masë automatike e largimit vetëm për faktin se punëtori emigrant ose familjari i tij i janë drejtuar sistemit të asistencës sociale³¹.

Disiplina e kufizimeve të justifikuar nga motive të shëndetit publik, tashmë është e diktuar nga neni 29 i direktivës 2004/38. Limitet e vendosura për lëvizjen e lirë në këto raste vlejnë vetëm për të drejtën e hyrjes ose për pengimin e lindjes së të drejtës së qëndrimit (edhe jo, pra, të së drejtës së qëndrimit), duke qenë se janë të zbatueshme vetëm brenda tre muajve nga data e hyrjes. Lista e përfshirë në direktivën e vitit 1964 e cila përmban tregues mbi sëmundjet dhe paaftësitë që mund të vënë në rrezik shëndetin publik është abroguar dhe është zëvendësuar me referencën “me sëmundje me potencial epidemik, siç përcaktohen nga instrumentet përkatës të Organizatës botërore të shëndetit, si dhe sëmundje të tjera infektive ose parazitare ngjitëse”. Mbetet, pra, referimi për sëmundjet infektive ose parazitare ngjitëse që janë objekt i dispozitave të mbrojtjes së parashikuara për shtetasit e shtetit pritës. Nuk është bërë asnjë referim i shprehur për hipotezën më të kundërshtueshme të infektimit nga AIDS, shpesh e vendosur nga shtetet anëtare

²⁹ Deri tani Gjykata nuk ka pasur ende rastin të shprehet mbi nocionin e sigurisë publike, rëndësia e së cilës është rritur vetëm në kohët e fundit. Shih S. Giubboni - G. Orlandini, *La libera circolazione dei lavoratori nell’Unione europea*, cituar faqe 76 e vijuese; F. Angelini, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea. I principi fondamentali nelle relazioni interordinamentali*, cituar faqe 181 e vijuese.

³⁰ Shih C. Sanna, *La direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*, cituar faqe 1162.

³¹ Shih në këtë drejtim S. Giubboni - G. Orlandini, *La libera circolazione dei lavoratori nell’Unione europea*, cituar faqe 57 e vijuese.

si justifikim për mohimin e hyrjes³². Si përfundim, edhe pse brenda këtyre kufijve ka ende mangësi në kuadrin komunitar një nocion komunitar për rendin publik, i cili do ti mundësonte një përafrim thelbësor të legjislacioneve të shteteve anëtare³³, direktiva bën një hap përpara në krahasim me normativën e mëparshme. Direktiva bën në këtë mënyrë një bilancim midis nevojave të tutelës së rendit publik dhe situatën personale të shtetasit emigrant që transferohet dhe qëndron në një shtet tjetër anëtar të Bashkimit evropian³⁴.

Në kreun VI të direktivës 2004/38 (që shfuqizon direktivën 64/221) sanksionohen normat mbi kufizimin e të drejtës së hyrjes dhe të qëndrimit për motive të rendit dhe sigurisë publike ose të shëndetit publik.

Këto norma, duke mbledhur e plotësuar një interpretim të ngushtë të kufijve të lëvizjes së lirë e duke bërë të vetat disa parime të GJED-së, kanë si qëllim qartësimin e disa koncepteve, e përforcimit të garancive procedurale dhe rritjen e mbrojtjes ndaj masave të dëbimit.

Direktiva bën të qartë se Shtetet mund të kufizojnë lëvizjen e lirë të shtetasve të Bashkimit dhe familjarëve të tyre për këto arsye (neni 27). Gjithsesi, është e parashikuar shprehimisht që këto arsye nuk mund të përdoren për qëllime ekonomike (si mund të jetë mbrojtja e tregut të brendshëm të punës).

Këto masa kufizuese të lëvizjes së lirë e të qëndrimit për motivet e rendit dhe sigurisë publike duhet të respektojnë parimin e proporcionalitetit dhe duhet të merren në lidhje me një sjelle personale të individit ndaj të cilit po veprohet: kështu, duke patur parasysh një mori situatash si kohëzgjatja e qëndrimit në territor, moshën, gjendjen shëndetësore, situatën familjare dhe ekonomike, “integrimin shoqëror dhe kulturor” (Vendimin 29 prill 2004, *Orfanopoulos*, çështjet e bashkuar C-482/01 e C-493/01, GJED) dhe rëndësinë e lidhjes me Shtetin e prejardhjes³⁵ (neni 28 par. 1).

Nga kjo rrjedh që nuk mund të përdoren qëllime të “mbrojtjes së përgjithshme” në marrjen e masave shtrënguese, sepse duhet treguar që këto janë të nevojshme për mbrojtjen e një interesi themeltar të shoqërisë nga “një rrezik i vërtetë, aktual dhe mjaftueshmërisht serioz” (neni 28 paragrafi 2) (Vendimi 27 tetor 1977, *Boucherau*, çështja C-30/77, Vendimi 16 janar 1999, *Calfa*, çështja C-348/96, GJED).

³² Mbi këtë argument shih gjerësisht E. Van Overbeek, *AIDS/HIV infection and the free movement of persons within the Community*, në *Common Market Law Review*, 1990, faqe 792. Komisioni ka kujtuar shprehimisht respektin e duhur të parimit të mos diskriminimit dhe të përfshirjes sociale ndaj të sëmurëve me AIDS. Shih Komunikatën e Komisionit, COM (99) 372. Shih S. Giubboni - G. Orlandini, *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea*, cituar faqe 78.

³³ M. Condinanzi - A. Lang - B. Nascimbene, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone* cituar faqe 120.

³⁴ Shih në këto terma G. Sirianni, *Il diritto degli stranieri alla unità familiare*, cituar faqe 106 e vijuese; A. Adinolfi, *Libertà di circolazione delle persone* cituar faqe 126; F. Angelini, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea. I principi fondamentali nelle relazioni interordinamentali*, cituar faqe 193.

³⁵ Gjykata e Drejtësisë, vendimi i 27 tetor 1977, *Boucherau*, çështja C-30/77, vendimi i 16 janar 1999, *Calfa* çështja C-348/99. Në të dyja rastet zotërimi i lëndëve narkotike jo i shoqëruar nga vërtetimi se kjo sillte një rrezik të vërtetë për rendin publik, nuk u konsiderua si e mjaftueshme për një masë dëbimi.

Gjithsesi, për ato që gëzojnë të drejtën e qëndrimit të përhershëm parashikohet një “status i përforcuar”, në mënyrë që ta kthej masën e dëbimit *la extrema ratio* që mund të disponojnë autoritetet shtetërore, me përmbledhjen e pushtetit të tyre të lirë në këtë fushë. Titullari i të drejtës së qëndrimit të përhershëm mund të dëbohet vetëm për arsye shumë serioze të rendit dhe sigurisë publike. E njëjta e drejtë i njihet dhe familjarit pavarësisht nga shtetësia. Lidhja me Shtetin ku ka rezidencën i ngjason këto persona me shtetasin dhe vetëm për këto, arsye veçanërisht të rëndësishme mund të justifikojnë një dëbim të tyre nga shoqëria në të cilën jetojnë. Shtetasit e Bashkimit të cilët kanë qëndruar në Shtetin anëtar pritës për dhjetë vjet ose janë minorene mund të jenë objekt i një vendimi dëbimi vetëm për “arsye shumë të rënda të rendit dhe sigurisë publike të vendosura nga Shteti anëtar” (neni 28 par. 3).

Në këtë rast koncepti i sigurisë publike merr një vlerë më të ngushtë duke u veçuar nga ajo e rendit publik (Sanna, 2006). Një dënim i vetëm penal nuk mund të justifikojë në vetvete masa shtrënguese të lëvizjes së lirë, nëse nuk tregohet rreziku i përsëritjes ose nëse nuk tregohet që fakti është një kërcënim për rendin publik pavarësisht karakterit të tij penal. Dënimi penal, me pak fjalë vlen si një element vlerësues i ekzistencës të një kërcënimi në rendin publik, ky është një tregues dhe jo një provë e tij (Giubboni, Orlandini, 2007). Direktiva parashikon që Shteti pritës kur e sheh të pashmangshme mund ti kërkojë Shtetit të origjinës, dhe shteteve të tjera anëtare, informacione mbi precedentët penale të një shtetasi të Bashkimit apo të familjarëve të tij, duke patur parasysh që këto konsultime nuk mund të bëhen në mënyrë sistematike. Direktiva specifikon dhe sëmundjet që mund të justifikojnë marrjen e masave shtrënguese për lëvizjen e lirë për motive të shëndetit publik (neni 29), duke kapërcyer listën e pa vlerë të sëmundjeve që përpilonte direktiva e vitit 1964 (me të cilën përcaktoheshin sëmundjet e dobësitë që mund të vinin në rrezik shëndetin publik). Bëhet fjalë për sëmundje me një potencë endemike të përcaktuar nga Organizata Botërore e Shëndetësisë, dhe për sëmundje infektive ose parazitare ngjitëse, nëse janë objekt i një disiplinimi mbrojtjeje që i aplikohet dhe shtetasve të Shtetit pritës.

E drejta e qëndrimit nuk mund të refuzohet nga lindja e sëmundjeve pas tre muajsh nga data e ardhjes në territorin e Shtetit (neni 29 par. 2). Kur ekzistojnë shenja serioze që personi i interesuar vuan nga një sëmundje që mund të justifikojë marrjen e një mase shtrënguese të lëvizjes së lirë e të qëndrimit, Shteti anëtar mund ta vizitojë atë falas. Vizita mjekësore nuk mund të marrë një karakter sistematik. Masat e refuzimit të hyrjes ose të dëbimit duhet ti dërgohen të interesuarit me shkrim dhe në një mënyrë të tillë që ti sigurojë marrjen e kuptimit dhe të efekteve. Në aktin e njoftimit të masës Shteti anëtar ka si detyrim komunikimin e arsyes të plotë, duke i dhënë mundësinë e apelimit ndaj saj. Për një garanci më të plotë të të interesuarit direktiva parashikon që njoftimi i masës duhet ta njoftojë atë edhe mbi

instrumentat juridike e administrative që mund të përdorë për apelimin dhe kohën brenda të cilës mund të veprojë.

Shteti anëtar, duke avacuar rastet urgjente të vërtetuara, duhet t'i sigurojë të interesuarit mundësinë e qëndrimit në territorin e tij për kohën e nevojshme (të paktën një muaj duke u nisur nga data e njoftimit të masës) për të përmbushur formalitetet e prezantimit të apelimit (neni 30). Direktiva parashikon që instrumentet për apelim duhet të përfshijnë jo vetëm vërtetimin mbi ligjshmërinë e masës por dhe “të fakteve dhe të rrethanave që justifikojnë marrjen” (neni 31 par. 3). Masa e ndalimit të hyrjes nuk mund të jetë e përhershme. Personi ndaj të cilit është ndërmarrë një masë e ndalimit të hyrjes, mund “mbasi të kalojë një kohë e mjaftueshme .. dhe gjithsesi mbas tre vjetësh” të vërtetojë ndryshimin e rrethanave që sollën në ndalimin e hyrjes (neni 32). Kur masa e dëbimit është ekzekutuar dy vjet mbas marrjes së tij, ekziston detyrimi mbi Shtetin të verifikojë “që rreziku që krijonte i interesuari për rendin ose sigurinë publike është aktual dhe i vërtetë dhe të vlerësojë ndryshimin e mundshëm të rrethanave që kanë ndërhyrë pas marrjes së masës të largimit”(neni 33 par. 2).

Lëvizja e lirë e shtetasve jo komunitarë në BE. Shengen

Subjekte të lëvizjes së lirë europiane janë edhe shtetasit jo europianë. Këta persona kanë të drejtë të lëvizin lirshëm në Bashkimin Europian për një periudhë afatshkurtër.

Mungesa në Traktatin e Romës e një norme të drejtpërdrejtë që parashikon një kompetencë komunitare mbi emigrimin ka qenë shkaku kryesor që ka penguar Komunitetin të miratojë instrumente juridike më efikase, të tillë sa për të vendosur për shtetet anëtare detyrime të vërteta juridike³⁶. Duke konsideruar pamundësinë që fusha e emigracionit të mund të ishte objekt i transferimit në favor të Komunitetit, shtetet kanë preferuar të nisin në këtë drejtim një bashkëpunim në nivel ndërqeveritar. Orientimi që ka tendencë për të shtrirë trajtimin e shtetasve të shteteve të treta në kompetencë komunitare është favorizuar fillimisht nga treguesit e Gjykatës së Drejtësisë të Komuniteteve evropiane dhe nga disa iniciativa të izoluar³⁷. Mund të kujtojmë këtu për shembull Programin e veprimit për punëtorët emigrantë dhe familjet e tyre të datës 18 shtator 1974³⁸; një vendim i Këshillit datës 7 qershor

1984 i cili rekomandonte heqjen e kontrolleve të zbatueshme për shtetet anëtare në kalimin e kufijve ndër-komunitarë³⁹; Raporti i Komitetit *ad hoc* “Europa e shtetasve” që synon harmonizimin e legjislacioneve kombëtare për të huajt, në mënyrë që të realizohet në mënyrë progresive një politikë të përbashkët në këtë fushë⁴⁰; Libri i bardhë mbi realizimin e tregut të brendshëm, në të cilin Komisioni tregon masat funksionale për heqjen e kontrollit në kufijtë intra-komunitarë⁴¹. Ndryshimi më i dukshëm i miratuar nga Traktati i Amsterdimit në lidhje me sektorin objekt studimi është kalimi nga pilastrit i tretë tek pilastrit i parë i sektorit të emigracionit dhe qëndrimit të shtetasve të shteteve të treta që disiplinohen nga Titulli i ri IV i emërtuar “Vizat, azili, emigracioni dhe politika të tjera të lidhura me lëvizjen e lirë të njerëzve”⁴². Flitet për “komunitarizim” të politikës migratore, ose një fushë

e eliminimit të të gjitha diskriminimeve ndaj punëtorëve të shteteve të treta rezidentë të rregullt në Komunitet; tregon gjithashtu nevojën e miratimit të një përqasje të përbashkët të shteteve anëtare ndaj masave që kanë për qëllim kundërshtimin e emigracioneve të paligjshme dhe ka arritur të kërkojë zbatimin e sanksioneve ligjore ndaj shfrytëzimit të emigrantëve klandestinë. Në bazë të nenit në shqyrtim, në vitin 1995 Këshilli ka miratuar dy rregullore. Rregullorja nr. 1683/95 (në GUCE nr. L 164 të datës 4 korrik 1995, faqe 1) krijon një model uniform të vizave, me qëllim që të jenë të përshtatshme për përdorimin në të gjitha Shtetet e Bashkuara. Rregullorja nr. 2317/95 (në GUCE nr. L 234 të datës 3 tetor 1995, faqe 1) zëvendëson rregulloren nr. 574/99 (në GUCE L 72 të datës 18 mars 1999) e cila përcakton se shtetet e treta shtetasit e të cilave duhet të jenë në zotërim të një vize për kalimin e kufijve. Shih B. Nascimbene, *Libertà di circolazione delle persone, diritto dei cittadini dell'Unione e dei paesi terzi* cituar faqe 96; A. Liguori, *L'integrazione comunitaria e il diritto all'unità familiare dei cittadini dei Paesi terzi*, cituar faqe 138 e vijuese; L. Manca, *L'immigrazione nel diritto dell'Unione europea*, cituar faqe 22 e vijuese; M. Condanzi - A. Lang - B. Nascimbene, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, cituar shënimet 6 dhe 7, faqe 252 e vijuese.

³⁹ GUCE nr. C159, e datës 19 qershor 1984, faqe 1 e vijuese.

⁴⁰ Raporti është përpiluar në zbatim të mandatit të Këshillit evropian të Fontainebleau të datës 25 dhe 26 qershor 1984 dhe paraqitur në Këshillin evropian të Milanos të datës 28 dhe 29 qershor 1985. Shih *Boll. Supplemento 7/85*, faqe 9. Shih L. S. Rossi, *Gli Stranieri*, cituar faqe 135 e vijuese.

⁴¹ Libri i bardhë është në COM (85) 310 përfundimtar të datës 14 qershor 1985.

⁴² Titulli IV i TCE futet në kuadrin e masave që kanë si qëllim krijimin progresiv të një “hapësire të lirisë, sigurisë dhe drejtësisë” të vendosur shprehimisht si një nga objektivat që Bashkimi duhet të përmbushë në bazë të nenit 2 TUE. Thuajse të gjithë sektorët e përfshirë në nenin K1 të Traktatit të Maastricht mbi Bashkimin Evropian janë “bërë të komunitetit”. Nuk mund të mos kujtojmë se kjo “përfshirje në komunitet” nuk ka qenë e thjeshtë: ajo duket të jetë fryt i kompromisit të shteteve anëtare që kanë treguar vullnetin për të ndjekur këtë objektiv dhe të atyre që mbeten të vendosur të ruajnë fushën e emigrimit në nivel ndërqeveritar. Është rasti i Britanisë së Madhe dhe Irlandës, pozicione që janë rregulluar nga një protokoll i posaçëm i bashkëlidhur me Traktatin e Amsterdimit. Në të njëjtën zgjidhje kompromisi kanë arritur edhe me Danimarkën. Shih më gjerë mbi argumentin L. Manca, *L'immigrazione nel diritto dell'Unione europea*, cituar faqe 165 e vijuese; G. S. Goodwin - Gill, *The Individual Refugee, the 1951 Convention and the Treaty of Amsterdam*, cituar faqe 142; H. Urth, *Building a Monumentum for the Integration of Third-country Nationals in the European Union*, cituar faqe 163; P. J. Kuijper, *The evolution of the third pillar from Maastricht to the European Constitution: institutional aspects*, cituar faqe 610 e vijuese; V. Giuzzi, *Manuale di diritto e politicadell'Unione Europea*, cituar faqe 476 e vijuese; M. Condanzi, *La nozione di “Giudice avverso le cui decisioni non può proporsi ricorso di diritto interno” nel Titolo IV del Trattato CE. Osservazioni in margine al caso Dem'Yanenko* cituar faqe 435 e vijuese; R. Laëson, *Family reunification directive: Court of Justice of the European Communities. Family Reunification and the Union's Charter of Fundamental Rights, Judgment of 27 June 2006, Case C-540/03, Parliament v. Council*, cituar faqe 327; E. Guild - S. Peers, *Deference or Defiance? The Court*

³⁶ Shih më gjerë mbi këtë argument L. Manca, *L'immigrazione nel diritto dell'Unione europea*, cituar faqe 6.

³⁷ Shih për shembull vendimin e datës 9 korrik 1987 në çështjet e bashkuara 281, 283, 284, 285 dhe 287/85, *Republika federale e Gjermanisë dhe të tjerët c. Komisionit* në *Racc.*, 1985, faqe 3203. Gjykata, në fakt, ka dalluar në normat mbi politikën sociale, në nenin 117 dhe 118, (tashmë respektivisht 136 dhe 137) themelimin e mundshëm të një kompetencë të ngushtë komunitare në fushën e emigrimit. Shih A. Liguori, *L'integrazione comunitaria e il diritto all'unità familiare dei cittadini dei Paesi terzi*, cituar faqe 138 e vijuese; L. Manca, *L'immigrazione nel diritto dell'Unione europea*, cituar faqe 12 e vijuese.

³⁸ GUCE n. C 47, të datës 19 shkurt 1975, faqe 5 e vijuese. Në Program, Komisioni vendos objektivin

që i nënshtrohet një rregullimi që nuk është më bashkëpunimi ndërqeveritar por përfshihet në kompetencat specifike të Komunitetit⁴³. Më në fund çështjet si hyrja dhe qëndrimi i shtetasve të shteteve të treta do të përfshihen në shtyllën e parë dhe, për këtë, midis fushave për të cilat ekziston kompetenca e Komunitetit, për të disiplinuar në thelb të gjitha aspektet e emigracionit⁴⁴. Dispozitat që do të miratohen duke filluar nga hyrja në fuqi e Traktatit disiplinohen nga neni 63, pika 3 shkronja a) në lidhje me “kushtet e hyrjes dhe të qëndrimit dhe normat e procedurat për dhënien e vizave me afat të gjatë dhe lejeve të qëndrimit nga shtetet anëtare, duke përfshirë edhe ato të dhëna për qëllime të bashkimit familjar”⁴⁵; dhe nga neni 63 pika

of Justice's Jurisdiction over Immigration and Asylum në E. Guild - C. Harloë, *Implementing Amsterdam. Immigration and Asylum Rights in EC Law*, cituar faqe 267 e vijuese. Mbi disiplinën e azilit në Traktatin e Amsterdimit shih më gjerë J. V. der Klaauw, *Towards a Common Asylum Procedure* në E. Guild - C. Harlow, *Implementing Amsterdam. Immigration and Asylum Rights in EC Law*, cituar faqe 165 e vijuese.

⁴³ Shih K. Hailbronner, *European immigration and asylum law under the Amsterdam Treaty*, cituar faqe 1047 e vijuese; G. Strozzi, *Diritto dell'Unione europea. Dal Trattato di Roma alla Costituzione europea* cituar faqe 21 e vijuese; C. Gortazar, *Abolishing Border Controls: Individual Rights and Common Control of EU External Borders* cituar, faqe 131 e vijuese; A. Liguori, *L'integrazione comunitaria e il diritto all'unità familiare dei cittadini dei Paesi terzi*, cituar faqe 138 e vijuese; idem, *L'immigrazione e l'Unione europea* cituar faqe 433 e vijuese; G. Licastro, *Dalla cooperazione intergovernativa al Trattato costituzionale. Evoluzione della politica in materia di immigrazione*, cituar faqe 172; L. Pascucci, *Coppie di fatto: un limite al ricongiungimento familiare?* cituar faqe 1043; L. Manca, *L'immigrazione nel diritto dell'Unione europea*, cituar faqe 163 e vijuese; S. Quadri, *Prospettive di evoluzione della condizione dei migranti nel diritto internazionale, comunitario e interno*, në *La Comunità internazionale*, 60/2005, faqe 309 e vijuese dhe specifikisht 312; V. Giuzzi, *Manuale di diritto e politicadell'Unione Europea*, cituar faqe 476 e vijuese; P. Franco, *Sul diritto all'unità familiare nel diritto europeo nel diritto italiano*, cituar faqe 523; S. Quadri, *Prospettive di evoluzione della condizione dei migranti nel diritto internazionale, comunitario ed interno*, cituar faqe 312; G. P. Orsello, *Ordinamento comunitario e Unione europea*, cituar faqe 123 e vijuese; A. Meloni, *The development of a common visa policy under the Treaty of Amsterdam*, cituar faqe 1357; M. L. Tufano, *L'integrazione degli stranieri legalmente residenti nell'Unione europea*, cituar faqe 748.

⁴⁴ Kjo kompetencë është kualifikuar “një kompetencë komunitare paralele”. Shih G. Caggiano *Riflessioni sull'evoluzione della politica dell'immigrazione e l'applicabilità del metodo di coordinamento aperto*, në *Le migrazioni* (nën kujdesin e) U. Leanza, cituar faqe 407 e vijuese; M. C. Ciciriello, *L'immigrazione nell'Unione europea: da politica di contenimento a politica di integrazione*, cituar faqe 423. Shih në përgjithësi mbi argumentin G. Strozzi, *Diritto dell'Unione europea. Dal Trattato di Roma alla Costituzione europea* cituar faqe 21 e vijuese; A. Adinolfi, *La circolazione deicittadini degli Stati terzi: obblighi comunitari e normativa nazionale*, cituar faqe 127 e vijuese; G. Sirianni, *Il diritto degli stranieri all'unità familiare*, cituar faqe 34 e vijuese; K. Hailbronner, *European immigration and asylum law under the Amsterdam Treaty*, cituar faqe 1048; S. Quadri, *Prospettive di evoluzione della condizione dei migranti nel diritto internazionale, comunitario e interno*, cituar faqe 312 e vijuese; M. C. Ciciriello, *Il ricongiungimento familiare come diritto fondamentale del migrante*, cituar faqe 114 e vijuese.

⁴⁵ Shih mbi argumentin dhe në përgjithësi mbi neni 63.3 TCE A. Liguori, *L'integrazione comunitaria e il diritto all'unità familiare dei cittadini dei Paesi terzi*, cituar faqe 143 e vijuese; idem, *L'immigrazione e l'Unione europea* cituar faqe 435 e vijuese; R. Choleïnsky, *Family reunification and conditions placed on family members: Dismalting a fundamental right*, cituar faqe 272 e vijuese; E. Guild, *Primary immigration. The great myths*, cituar faqe 71 e vijuese; G. Licastro, *Dalla cooperazione intergovernativa al Trattato costituzionale. Evoluzione della politica in materia di immigrazione*, cituar faqe 172 e vijuese; K. Lenaerts – P. van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union*, cituar faqe 214; K. Hailbronner, *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*, cituar faqe 86 e vijuese; C. Zanghì, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, cituar faqe 315;

4 në lidhje me “masat që përcaktojnë me çfarë të drejtash dhe me çfarë kushtet shtetasit e shteteve të treta që qëndrojnë ligjërisht në një shtet anëtar mund të qëndrojnë në shtetet tjera anëtare”. Është pikërisht neni 63.3 i Traktatit të BE-së që i ka atribuar Këshillit detyrën e miratimit të masave në fushën e politikave të emigracionit. Në këtë sektor janë miratuar në tërësi nëntë akte parësore, nga të cilat shtatë direktiva, një rregullore dhe një vendim⁴⁶.

Lëvizja për këto persona përgjithësisht (pra nëse nuk ekziston një regjim juridik ndryshe i bazuar në marrëveshje të vecanta) i nënshtrohet regjimit të vizave. Shtetas jo komunitarë janë të gjithë ato persona që janë shtetas të shteteve që aktualisht nuk bëjnë pjesë në Bashkimin Europian. Ky regjim bazohet në radhë të parë tek Marrëveshjet Shengen. Për periudha qëndrimi afatgjata, nevojitet një vizë hyrëse (6 mujore, një vjecare, dhe dy vjecare, sipas vendit ku personi shkon).

Zhvillimet e fundit të hapësirës Shengen lidhur me lëvizjen e lirë të shtetasve jo komunitarë

Zhvillimet e fundit të zonës Shengen lidhen në radhë të parë me modifikimet thelbësore që solli hyrja në fuqi e Traktatit të Lisbonës. Ky traktat parashikon shprehimisht që në të ardhmen *acquis* Shengen të jetë i detyrueshëm për të gjitha shtetet që duan të anëtarësohen në Bashkimin Evropian, pra, për të gjitha shtetet kandidatë. Me Traktatin e Lisbonës bie skema tradicionale e ndarjes në tre shtylla, duke eliminuar në mënyrë definitive ndryshimet ndërmjet shtyllës së dytë dhe shtyllës së tretë. Kjo sjell, faktikisht, komunitarizimin e bashkëpunimit policor dhe të gjyqësorit në fushën penale: në këtë drejtim ajo disiplinohet së bashku me politikën e dhënies së vizave, azilit, emigracionit dhe politikave të tjera që lidhen me qarkullimin e lirë të personave. Ndërsa SIS ka funksionuar që nga viti 1995, është duke u punuar në një sistem të ri me funksionet e avancuara dhe të bazuar në cutting-edge të teknologjive. Ky sistem i ri (SIS II) është duke u testuar në bashkëpunim me shtetet anëtare. Në këtë kontekst, Këshilli miratoi në 6 dhjetor të vitit 2001, dy instrumente legjislative: Rregulloren (KE) nr. 2424/2001 dhe Vendimin 2001/886/JHA për të zhvilluar SIS II. Shpenzimet për këtë zhvillim janë marrë nga buxheti i përgjithshëm i BE-së.

Komisioni prezantoi në 31 Maj 2005 tre propozime të reja: dy nga këto akte ligjore të kësaj pakete (Rregullorja nr. 1987/2006 për themelimin, funksionimin

⁴⁶ Shih direktivën 2003/86/CE të datës 22 shtator 2003; direktivën 2003/109/CE të datës 25 nëntor 2003; direktivën 2004/114/CE të datës 13 dhjetor 2004; direktivën 2004/81/CE të datës 29 prill 2004; direktivën 2001/40/CE të datës 28 maj 2001; direktivën 2003/110/CE të datës 25 nëntor 2003; vendimin 2004/573/CE të datës 29 prill 2004; rregulloren 377/2004/CE të datës 19 shkurt 2004 dhe direktivën 2005/71/CE të datës 12 tetor 2005. Shih në këtë drejtim P. De Bruycker, *Legislative harmonization in European immigration policy*, në R. Cholewinski, R. Perruchoud - E. MacDonald, *International migration law* cituar faqe 329 e vijuese.

dhe përdorimin e SIS II dhe Rregullorja nr. 1986/2006 për qasje në SIS II nga departamentet përkatëse për lëshimin e certifikatave të regjistrimit) janë miratuar 20 dhjetor 2006.

Instrument i tretë (Vendimi 2007/533/JHA) që përcakton aspektet e SIS II është miratuar më 12 qershor 2007. Këshilli i Drejtësisë dhe Çështjet e Brendshme në dhjetor 2006 dha miratimin e tij për projektin SISone4All (një projekt i Shteteve Anëtare të koordinuara nga Portugalia).

SISone4All ka krijuar një zgjidhje të përkohshme për të lidhur nëntë vende anëtare të vitit 2004 të BE-së në versionin ekzistues të SIS 1 +, me disa rregullime teknike. Përfundimi i suksesshëm i SISone4All, së bashku me reagimet pozitive të *acquis* të Shengenit, kanë lejuar heqjen e kontrolleve të kufijve të brendshëm me këto vende të reja deri në fund të vitit 2007 në lidhje me tokën dhe kufijtë detarë, dhe që nga marsi i vitit 2008 në lidhje me kufijtë ajrore. Heqja e kontrolleve në kufijtë e brendshëm ka hapur rrugën për zbatimin e qasjeve alternative dhe më pak të rrezikshme në tranzicion nga SIS 1 + për SIS II. Duke u kërkuar Shteteve të Bashkuara që të ketë më shumë kohë për të testuar sistemin dhe për të miratuar një strategji më pak të rrezikshme për kalimin nga e vjetër në sistemin e ri, Komisioni ka paraqitur propozime për një rregullore dhe një vendim që përcakton detyrat dhe përgjegjësitë e palëve të ndryshme përfshirë në përgatitje për migracionin në SIS II (duke përfshirë testet dhe çdo zhvillim tjetër të nevojshëm në këtë fazë).

Vlen për t'u trajtuar në këtë pjesë të fundit edhe zyra SIRENE.

“SIRENE” është një akronim për “të kërkuar informata plotësuese në hyrjen Kombëtare” (informacionet shtesë të kërkuara në hyrjen Kombëtare). Zyrat SIRENE janë një pikë (e vetme) kontakti për të gjitha agjencitë kombëtare në zbatim të ligjit që marrin pjesë në SIS dhe gjithashtu në kuadër të bashkëpunimit policor në zonën Shengen. Detyra e tyre kryesore është trajtimi i “mesazheve” në Sistemin e Informacionit Shengen dhe zbatimin e tyre. Ata gjithashtu luajnë një rol kyç në bashkëpunimin policor kufitar.

Në Sirene komunikimi dhe transmetimi është subjekt i dispozitave të mbrojtjes së të dhënave personale në mënyrë shumë të rreptë. Si pasojë, zyrtarët SIRENE duhet të kalojnë një procedurë të plotë të rekrutimit. Zyrat Sirene janë hapur 24 orë në 24. Bashkëpunimi në zyrat Sirene ka provuar të jenë shumë efektiv dhe i besueshëm dhe kjo është shumë e rëndësishme në një zonë pa kontrolle të brendshme kufitare.

Detyrat kryesore të kësaj zyre, ndër të tjera janë përpunimi i të dhënave që kanë të bëjnë me personat ose pronën brenda kuptimit të neneve 95 dhe 100 të Konventës për zbatimin e Marrëveshjes Shengen dhe përpunimi i raporteve të reja; shkëmbimi i informacioneve shtesë, për shembull në rastin e raportimit të dyfishtë dhe keqpërdorim të identitetit, koordinimi i masave që do të merren, transmetimi i informacionit shtesë dhe trajtime e reagime pozitive; sigurimi i bashkëpunimit

të policisë dhe ndihma gjyqësore në nivel ndërkombëtar në përputhje me nenet 39 dhe 46 të Konventës Shengen; asistencë autoriteteve gjyqësore në lidhje me rastet e ekstradimit / shpërndarjen dhe kthimin e të dyshuarve nga ajri nga vendet e Shengenit dhe ndihmës juridike ndërkombëtare etj.

Bibliografia

- ADINOLFI A., (2005) *Free movement and access to work of citizens of the new member States: The transitional measures*, Common Market Law Review, p. 469.
- ADINOLFI A., (1992) *I lavoratori extracomunitari*, Bologna.
- ADINOLFI A., (2000) *La libertà di circolazione delle persone*, Diritto dell'Unione europea, a cura di G. Strozzi, Torino, p. 69.
- ADINOLFI A., (2007) *L'art. 39*, Trattati dell'Unione Europea e della Comunità Europea a cura di A. Tizzano, p. 365.
- ADINOLFI A., (2008) *“Pacchetto sicurezza” e violazioni (...sicure) di obblighi comunitari*, Rivista di diritto internazionale, p. 1090.
- ADOBATE E., (1995) *La libera circolazione delle persone*, Elementi di diritto comunitario, U. Draetta, Milano.
- ADOBATE E.- CIMOLINO G.P.- POLO M.- SANDRINI A., (1999) *La libera circolazione delle persone che esercitano un'attività economica*, Elementi di diritto dell'Unione Europea, U. Draetta e N. Parisi, Milano, p. 35.
- ALEXANDER ALEINIKOFF T., – CHETAIL V., (2003) *Migration and International Legal Norms*, The Hague.
- ALGOSTINO A., (4/2003) *La condizione degli stranieri in Italia fra diritto universali e difesa della fortezza*, Diritto Pubblico comparato europeo, p. 622.
- AMBROSINI M., (2005) *Accoglienza degli immigrati e terzo settore*, Decimo Rapporto sulle migrazioni 2004, Milano.
- APAP J., (2006) *Justice and Home Affairs in the EU*, Liberty and security issues after enlargement, Bruxelles.
- AVETA R., (2007) *Famiglie migranti e rischi di degradazione del legame parentale nella disciplina comunitaria sul ricongiungimento*, Diritti dell'uomo, p. 21.
- BALLARINO T., (2004) *Manuale breve di diritto dell'Unione europea*, Padova.
- BARATTA R., (2004) *La Convenzione sui diritti dei migranti e la normativa italiana sull'immigrazione*, Studi emigrazione, n. 153.
- BARATTA R., (2003) *La Convenzione delle Nazioni Unite sulla protezione dei lavoratori migranti: quali ostacoli all'adesione dei paesi di ricezione dei flussi migratori?* Rivista di diritto internazionale.
- BORGMANN Y. – PREBIL., (2008) *The rule of reason in European Citizenship*, European Law Journal, fq. 328.
- BRINKMANN G., (2002) *Family reunification of third-country nationals: access of family members to social protection benefits*, European Journal of migration and law.
- BROUWER E., (3/2005) *Effective Remedies in EU Immigration and Asylum Law: Justice Accessible to All?*, European Journal of Migration and Law, fq. 223.
- CHALMAS D.- HADJIEMMANUIL C.- MONTI G.- TOMKINS A., (2006) *European Union Law*, Cambridge.

CHALMERS D.- SZYSZCZAK E., (1998) *European Union Law. Volume two: Towards a European Polity*, Great Britain.

CHOLEWINSKI R., (1997) *Migrant workers in International Human Rights*, Oxford.

CHOLEWINSKI R. - PERUCHOUD R.- MACDONALD E., (2007) *International migration law. Developing paradigms and key challenges*, The Hague.

DI PASCALE A., (2002) *The new regulations on immigration and the status of foreigners in Italy*, European Journal of Migration and Law.

D'ORIANO F., (2003) *Ingresso e soggiorno nell'Unione europea del coniuge non comunitario del lavoratore migrante*, Diritto pubblico comparato ed europeo.

DOUGAN M., (2006) *The constitutional dimension to the case law on Union citizenship*, European Law Review.

DURANTE F. - GENNARELLI M.F., (1998) *I diritti dell'uomo in Italia. L'applicazione della Dichiarazione universale nell'ordinamento italiano*, Milano.

GIUBBONI S., (3/2007) *Free movement of Persons and European Solidarity*, European Law Journal, fq. 360.

GIUZZI V., (2000) *Manuale di diritto e politica dell'Unione Europea*, 2° ed., Editoriale, Scientifica.

GUILD E.- NIESSEN J., (1996) *The developing immigration and asylum policies of the European Union*, Kluwer Law International.

GUILD E., (2004) *The legal elements of European Identity – EU citizenship and Migration Law*, Kluwer Law International.

GUILD E., (4/2004) *The variable subject of the EU Constitution, Civil Liberties and human rights*, European Journal of Migration and Law.

GUILD E.- HARLOW C., (2001), *Implementing Amsterdam. Immigration and Asylum Rights in EC law*, Oxford.

GUILD E., (2005) *What is a Neighbour? Examining the EU Neighbourhood Policy from the Perspective of Movement of Persons*, Paper.

GROENENDIJK K.- FERNHOUT R.- VAN DAM D.- VAN OERS R.- Strik T., (2007) *The family Reunification Directive in EU Member States*, Nijmegen.

GROENENDIJK K.- GUILD E.- BARZILAY R., (2000) *The Legal Status of Third Country Nationals who are Long-Term Residents in a Member State of the European Union*, Nijmegen.

GROENENDIJK K., (2/2006) *Family reunification as a right under Community law*, European Journal of Migration and Law.

GROENENDIJK K., (2/2004) *Legal concepts of integration in EU migration law*, European Journal of Migration and Law.

GROUSSOT X., "Principled citizenship" and the process of european constitutionalization-From a pie in the sky to a sky with diamonds, U.Bernitz-Nergelius J.-Cardner, *General Principles of EC Law in a Process of Development*, cit., fq. 315

HAILBRONNER K., (2000) *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*, LAia.

HAILBRONNER K., (1998) *European immigration and asylum law under the Amsterdam Treaty*, Common Market Law Review, fq. 1047.

HANLON J., (2000) *European Community Law*, 2° ed., London.

HANNUM H., (1987) *The right to leave and return in international law practice*, Martinus Nijhoff Publishers.

HARTLEY T., (1976), *Public policy and internal free movement: a critical comment on Rutili*

Decision, European Law Review, fq. 242.

NASCIMBENE B., (2004), *Diritto degli stranieri*, Padova.

NASCIMBENE B. (2002) *La libera circolazione dei lavoratori*, Milano.

NASCIMBENE B., (1998) *Da Schengen a Maastricht. Apertura delle frontiere, cooperazione giudiziaria e di polizia*, Milano.

NASCIMBENE B., E.M. MAFROLLA, (2002), *Recenti sviluppi della politica comunitaria in materia di immigrazione e asilo in Diritto, immigrazione e cittadinanza*, fq. 13.

NASCIMBENE B., *La convenzione, la condizione dello straniero e la giurisprudenza*, in NASCIMBENE B. (2002) *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Profili ed effetti nell'ordinamento italiano*, Milano .

NASCIMBENE B., (2/2008) *L'approccio globale nella gestione dell'immigrazione: la politica della UE alla luce dell'attuazione del Programma dell'Aja*, Il Diritto dell'Unione europea

NASCIMBENE B., (1993) *Le norme sul diritto d'asilo. Il caso italiano*, Diritti dell'uomo

NASCIMBENE B., (1997) *La condizione giuridica dello straniero- Diritto vigente e prospettive di riforma*, Cedam.

NASCIMBENE B., (1997) *Il matrimonio del cittadino italiano all'estero e dello straniero in Italia alla luce della riforma del sistema di diritto internazionale privato*, Collisio Legum-Studi di diritto internazionale per Gerardo Broggin, Milano.

VILLANI U., (1997) *La politica dell'Unione europea in materia di immigrazione*, Il fenomeno dell'immigrazione clandestina: aspetti penali e di prevenzione criminale. Atti del Convegno di Studi di Diritto Penale, Bari,

VILLANI V., (1998) *La cittadinanza dell'Unione europea*, Studi in ricordo di A.F.Panzer, vol. II, Diritto internazionale, Bari

VILLANI U., (2008) *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari.

ZANELLI A.- ROMEO G., (2002) *Profili di diritto dell'Unione europea. Storia, istituzioni, aspetti giuridici dell'integrazione europea*, Rubbetino Editore

ZANETTI L., *I cambiamenti nella legislazione sui ricongiungimenti in alcuni paesi europei*, Ricongiungere la famiglia altrove

ZANFRINI L., (2007) *Cittadinanze. Appartenenza e diritti nella società dell'immigrazione*, Bari.

ZANGHÌ C., (2005) *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea* 4° edizione, Torino.

ZANROSSI E., (2006) *Diritto dell'immigrazione. Manuale pratico in materia di ingresso e condizione degli stranieri in Italia*, Napoli.

Aspekte aktuale të reformës në drejtësi _____

_____ **Prof. Dr. Ksenofon Krisafi** _____

Abstrakt

After nearly a quarter century of separation from the communist regime and a delicateness, long, and problematic period, finally in Albania launched a major undertaking, broad, powerful, for the design and execution of a deep reform of the justice system. In this event involved local experts and foreign high-quality team of professionals, which was called Group of Experts High Level. The Group was part of a qualified professional assistance should be supplied to the "Special Parliamentary Commission for Justice System Reform", established by the Parliament. Everything, all the time, was under constant assistance and supervision of the international community, especially the USA, EU, OSCE and diplomatic representatives in Tirana of some Western countries, The group concluded its activities with a voluminous document, called "Analytical Report", which was handed to the relevant competent bodies. Report scanned situation in the justice system in the country and provided a complex project interventions in the basic legal acts related with justice, starting from the Constitution. The legal packet also provides transformations and changes in the justice system, initiated by the President, the Supreme Council of Justice, the Minister of Justice, Attorney General, Constitutional Court, Supreme Court, etc. Judicial Conference. At the same time the Democratic Party, which for various reasons did not participate in the proceedings of the Special Committee and the Group of Experts, created a special group of her specialists, who also produced a material called judicial reform platform. Among them were enough points of contacts, as was the difference. Political forces in the country, within the margin of differences and its political programs, were encouraged to show their spirit of cooperation and mutual flexibility for their unification to achieve full consensus and building a modern system of justice in Albania.

Fjalë kyç: Reformë, gjyqësor, drejtësi, gjykatë, prokurori, kushtetutë, ligj, vetting, korrupsion, dekriminalizim, faktor ndërkombëtar.

Pas gati një çerek shekulli nga shkëputja prej regjimit monist dhe një lëngimi të gjatë, problematik, në Shqipëri nisi më së fundi një sipërmarrje e madhe, e gjerë, e fuqishme, për projektimin dhe realizimin e një reforme të thellë në sistemin e drejtësisë. Në këtë veprimtari u përfshinë specialistë vendas dhe një ekip profesionistësh cilësorë të huaj, që u quajt Grupi i Ekspertëve të Nivelit të Lartë. Ai ishte pjesë e asistencës së kualifikuar profesionale që do të duhej t'i furnizohej "Komisionit të Posaçëm Parlamentar për Reformën në Sistemin e Drejtësisë", themeluar nga Kuvendi i Shqipërisë, me vendimin nr. 96/2014, dt. 27. 11. 2014. Gjithëçka, gjatë gjithë kohës, ishte nën përkujdesjen dhe mbikqyrjen e vazhdueshme të faktorit ndërkombëtar, veçanërisht të ShBA, BE, OSBE dhe përfaqësive diplomatike të disa prej vendeve perëndimore. Grupi e konkludoi veprimtarinë e vet me një dokument voluminoz, që u quajt "Raporti Analitik", i cili u dorëzua instancave përkatëse kompetente. Në Raport skanohet situata e sistemit të drejtësisë në vend dhe parashikohet një projekt kompleks ndërhyrjesh në aktet themelore juridike që kanë lidhje me organet e drejtësisë, duke filluar nga Kushtetuta. Parashikohet gjithashtu ndërmarrja e transformimeve dhe ndryshimeve në sistemin e drejtësisë, nisur nga Presidenti, Këshilli i Lartë i Drejtësisë, Ministri i Drejtësisë, Prokurori i Përgjithshëm, Gjykata Kushtetuese, Gjykata e Lartë, Konferenca Gjyqësore etj. Në të njëjtën kohë Partia Demokratike, e cila për arsye të ndryshme nuk mori pjesë në punimet e Komisionit të Posaçëm dhe në Grupin e Ekspertëve, angazhoi specialistët e vet, të cilët përgatitën gjithashtu një material të quajtur Platforma e reformës në drejtësi. Midis tyre kishte mjaft pika takimesh, siç ishte edhe dallime. Forcat politike në vend, brenda marzhit të dallimeve dhe programeve të veta politike, u inkurajuan që të tregonin frymë bashkëpunimi dhe fleksibilitet të ndërsjellë për unifikimin e tyre, për arritjen e konsensusit të plotë dhe ndërtimin në Shqipëri të një sistemi bashkëkohor drejtësie.

Drejtuesit e forcave kryesore politike kanë shprehur vendosmërinë për marrjen e masave për ndryshimin e kësaj situatë. Edi Rama, për realitetin e drejtësisë në vend pohonte shprehimisht se "... ne kemi një drejtësi të tërë të korrumpuar, që punon si korporatë, si një industri përfitimi. Dhe ne jemi duke e ndryshuar këtë"¹. Edhe pse në pohimin e tij ka të vërteta të pamohueshme, nuk mund të mos vihet në dukje se vlerësimet globaliste, duke "futur në një thes" të gjithë gjyqtarët dhe prokurorët, nuk janë të sakta, sepse nuk mund të mohohet që, krahas një shumice të konsiderueshme që janë zhytur në korrupsion dhe në zullume të tjera, ka edhe nga ata që karakterizohen nga ndershmëria, principlialiteti dhe drejtësia.

Në këtë referat do të ndalemi shumë shkurt në shprehjen e disa mendimeve modeste për çështje që kanë të bëjnë me objektin e reformës në fjalë, duke iu referuar kur është rasti edhe përvojës së vendeve të tjera, me kushte dhe zhvillime të afërta me Shqipërinë.

¹ Intervistë e Z. Edi Rama me gazetarin britanik, Tim Sebastian, që punon për Deutsche Welle-n dhe drejton emisionin televiziv "Conflict Zone", shtator 2015, citohet sipas gazeta Tema, 22 shtator 2015

Drejtësia sektor vulnerabël

Drejtësia kudo konsiderohet si një ndër sektorët më vulnerabël të shtetit dhe të shoqërisë. Prandaj zakonisht reformat në drejtësi ndërmerren kohë pas kohe edhe në vende të tjera, me tradita të shquara në fushën e drejtësisë, si Franca, Italia, Anglia, Gjermania, Belgjika etj. Në Francë fjala vjen në vitet 2009-2010 diskutohej gjerësisht për nevojën e kurorëzimit të reformës në drejtësi, fokusi i të cilës ishte nevoja e zbatimit të vendimeve gjyqësore dhe eliminimi i fenomenit të pandëshkueshmërisë.² Gjatë dy dekadave të shkuara u ndërmorrën reforma në sistemin e drejtësisë edhe në vendet e tjera që dolën nga regjimet komuniste si Bullgaria, Hungaria, Rumania, Polonia, Lituania, Estonia, Kroacia, Sllovenia³ etj.

Drejtësia shqiptare në periudhën e tranzicionit ndoqi fatin e shoqërisë dhe të sistemit politik, i cili, në përpjekje për ndryshim drejt demokratizimit, u përfshi nga një furi shkatërrimtare që dëmtoi ose rrënoi elemente thelbësore të tre pushteteve. Ajo u shfaq, veçanërisht me pasoja tepër të rënda, në sistemin e drejtësisë, sepse drejtësia është stacioni terminal, ku vijnë e zbrazen shkeljet dhe padrejtësitë që kryhen në sektorët e tjerë. Individët shohin aty precipitimin e gjithëçkaje të deformuar, duke vuajtur njëkohësisht edhe pasojat e rënda që janë rrjedhojë e këtij procesi.

Nga drejtësia shqiptare e këtyre 26 vjetëve shqiptarët prisnin drejtësinë e vërtetë, larg sloganeve dhe propagandës së dikurshme. Por, dallohet për fat të keq një realitet trishtues me pasoja të rënda për njerëzit, vendin dhe raportet e tij me ndërkombëtarët. Ky realitet ka si shkaqe kryesore veçanërisht ndërhyrjet e politikës në tempullin e shenjtë të drejtësisë, por edhe shkallën e lartë të korrupsionit galopant moral e intelektual si dhe injorancën profesionale të disa gjyqtarëve dhe prokurorëve. Situata alarmante e gjyqësorit është e tejdukshme, shfaqet dhe vërehet pa vështirësi. Ai është i njohur edhe për faktorin ndërkombëtar, i cili e ka skanuar në detaje dhe e përshkruar në mënyrë sintetike në *Raportin e progresit të vitit 2014* për Shqipërinë, përgatitur nga Komisioni Europian. Aty thuhet ndër të tjera se: “Duhet të miratohen aktet ligjore kyçe për reformimin e Gjykatës Kushtetuese, Gjykatës së Lartë, Këshillit të Lartë të Drejtësisë dhe Prokurorisë. Për sa i përket pavarësisë dhe paanshmërisë së gjyqësorit, nuk janë marrë masa për integrimin e Gjykatës së Lartë brenda sistemit gjyqësor. Përpjekje të mëtejshme nevojiten për të racionalizuar procedurat e Gjykatës së Lartë dhe për të reduktuar ndjeshëm çështjet e prapambetura, përfshirë edhe modifikimin e përbërjes së paneleve që shqyrtojnë çështjet penale; Gjykata e Lartë duhet të transformohet në një gjykatë kasacioni. Statusi i Gjykatës së lartë dhe procesi i emërimit të anëtarëve të saj

² Nicolas Sarkozy, *la réforme judiciaire et les progrès de la civilisation: mettre à l'abri les puissants*, 10 sept 2009, Publié par *Le Grand Barnum*, dans *Le Barnum politique*.

³ Po aty.

mbeten shqetësues në kuptimin e politizimit të mundshëm për sa kohë dispozitat kushtetuese përkatëse nuk ndryshohen. Pavarësia dhe paanshmëria e Gjykatës së Lartë ende nuk është e garantuar plotësisht... Funksionimi i sistemit të drejtësisë vazhdon të cenohet nga politizimi, llogaridhënia e kufizuar, bashkëpunimi i dobët ndërinstitucional, burimet e pamjaftueshme, zvarritjet e procedimeve dhe çështjet e prapambetura. Korrupsioni në sistemin e drejtësisë mbetet shqetësim. Duhet të miratohen aktet ligjore kyçe për reformimin e Gjykatës Kushtetuese, Gjykatës së Lartë, Këshillit të Lartë të Drejtësisë dhe të Prokurorisë.”⁴

Ndër ata që e kanë vërejtur janë edhe përfaqësuesit kryesorë të faktorit ndërkombëtar në Shqipëri. Ambasadorja e Bashkimit Europian, Romana Vlahutin, në një tryezë të zhvilluar në qytetin e Gjirokastrës, në korrikun e vitit 2015, në bashkëpunim me Komisionin e Posaçëm Parlamentar për Reformën në Drejtësi, u shpreh hapur. “Është folur shumë, tha ajo, për gjyqtarë të korrumpuar, por shumë pak janë ndjekur penalisht... Korrupsioni në sistemin gjyqësor është ndoshta akti më suprem i imoralitetit, është një tallje arrogante me gjithëçka që ka lidhje me drejtësinë”. Ajo theksoi se duhet të rritet ndërgjegjësimi te qytetarët për t'i dhënë fund kulturës së mosndëshkueshmërisë. Prandaj duhet që të mos ketë tolerancë ndaj korrupsionit. Rol të rëndësishëm mund të luajnë të gjithë qytetarët, institucionet, shoqatat. “Kjo, pohoi ajo, nuk është një reformë politike, ajo udhëhiqet nga ekspertiza. Pra, nuk ka vend për negociata politike për angazhime nga më të ndryshmet apo për veto të caktuar, sepse nuk mund të ketë asgjë të tillë kur ne flasim për sundimin e ligjit dhe dhënien e drejtësisë”.⁵

Vlerësimet që vijnë nga ShBA, nëpërmjet ambasadorit të tyre në Tiranë, Donald Lu, janë identike, si përsa i përket gjendjes tepër të rëndë ashtu edhe rrugës që duhet ndjekur për realizimin e transformimeve të nevojshme. Duke folur për këtë situatë, gjatë një konsultimi publik për reformën në drejtësi, në Universitetin “Aleksandër Moisiu” të Durrësit, ai u shpreh se “Disa gjyqtarë dhe prokurorë duhet të hiqen menjëherë nga puna dhe në radhët e tyre duhet të ketë arrestime.”⁶

Relizimi i reformës në drejtësi përfshin një spektër të gjerë ndërhyrjesh, ndër të cilat me rëndësi të veçantë janë aspektet ligjore, institucionale dhe konceptuale.

Aspekti konceptual

Shekuj më parë drejtësia dhe ligji kishin kuptimin e privilegjit të më të fortit. Sofisti Trasimaku në veprën “*Republika*” pohonte se padrejtësia është më e parapëlqyer se

⁴ *Raporti i progresit i vitit 2014 për Shqipërinë, i Komisionit Europian*, në <http://www.mie.gov.al/>

⁵ *Vlahutin: Korrupsioni në gjyqësor, akti më suprem i imoralitetit dhe i talljes me qytetarët*, *Gazeta Shqip* - 10 Korrik 2015.

⁶ *Reforma në Drejtësi, ambasadori Lu: Ka probleme me korrupsionin, janë dënuar vetëm 3 gjyqtarë* - *BalkanWeb* - 06-Jul-2015.

sa jeta në drejtësi. Drejtësia sipas tij ishte në interes të më të fortit dhe “forca ka të drejtë”. Ligjet, thoshte ai, janë bërë nga grupet sunduese për interesat e tyre. Ato përcaktojnë se çfarë është e drejtë. Në të gjitha shtetet, e drejta ka të njëjtin kuptim sepse e drejta është kudo e njëjtë-interesi i grupit më të forte, që është në pushtet.⁷ Ky koncept i kohëve të shkuara, është kapërcyer dhe, së paku teorikisht, është zëvendësuar me domosdoshmërinë e ngritjes së një sistemi drejtësie që duhet të jetë i barabartë dhe i drejtë për të gjithë, pavarësisht dallimeve në pozitën shoqërore, në pasuri, gjini, racë, fe, arsim, kulturë etj. Sistemi i drejtësisë duhet t’ju shërbejë në mënyrë të barabartë dhe pa dallim të gjithëve, pa qenë ekskluzivitet i askujt, as i politikës, as i institucioneve dhe as i individëve të caktuar. Drejtësia iu përket të gjithëve. Në kuptimin figurativ është *res communis omnium* – gjë (send) e përbashkët e të gjithëve. Ajo iu duhet atyre, sepse të gjithë kanë nevojë për të. Në këtë vështrim do të ishte i palejueshëm çdo qendrim indiferent ndaj saj, sepse në se dikush nuk ka punë sot me të, mund të ketë nesër. Nëse e ka parë me shpërfillje, nuk përjashtohet që në të ardhmen të përballet me pasoja të pakëndshme. Prandaj lypset që jo vetëm politika, por edhe individët, shoqëria civile, media, qarqet intelektuale e akademike të mos e lënë atë jashtë vëmendjes. Veçanërisht në këto kohë kur flitet për reformimin e sistemit, kanë rastin dhe mundësinë të kontribuojnë për përmirësime dhe perfeksionime.

Një sistem efikas drejtësie është garant i të gjithëve, i individëve, dhe i tërë shoqërisë, i vetë politikës dhe i pushteteve të tjerë. Drejtësia nuk është e askujt dhe njëkohësisht është e të gjithëve. Parë në këtë optikë angazhimi i faktorëve që mund të ndikojnë pozitivisht në forcimin e sistemit të drejtësisë, në thellimin e reformës në këtë sektor, që do të përshpejtonte ndjeshëm ritmet dhe rezultatet e saj, do të ishte i mirëpritur. Drejtësia në Shqipërinë aktuale, është shndërruar në një prej prioritetëve kryesorë të ndërhyrjes nga ana e sistemit të sotëm politik.

Te kushdo është e qartë se mungesa e një gjyqësori të mirëfilltë ka sjellë dëme të jashtëzakonshme, ka shkatërruar vlerat kombëtare, ka rrënuar ekonominë, sepse ua ka lënë në dorë hajdutëve dhe keqbërësve të pandëshkuar, ka zhytur në mjerim fshatin, ka degraduar qytetet, ka toleruar një sistem arsimor të degraduar që kultivon injorantë dhe analfabetë etj. sepse siç thoshte Platoni, drejtësia mbjell te njerëzit farën e marrëveshjeve dhe të dashurisë.⁸ Prandaj nga ana e politikës kërkohet një rikonceptim modern, një transformim i mentalitetit dhe i mënyrës së të sjellurit të saj ndaj drejtësisë. Ajo nuk duhet ta shohë atë si një mundësi për të zgjeruar dhe imponuar pushtetin e vet ndaj kundërshtarëve politikë, duke e vënë nën sundim apo duke shtrirë arbitrarisht autoritetin e saj. Po të kihet parasysh se vetë politika nuk është e qëndrueshme, se maxhorancat ndryshojnë, vijnë e ikin, duke u alternuar në pushtet, mund të përfytyrohet se sa e domosdoshme është

ruajtja dhe sigurimi i pavarësisë së sistemit të drejtësisë dhe pushtetit gjyqësor. E distancuar nga influencat dhe ngjyrimet politike, refraktare ndaj ndërhyrjeve dhe e çliuar nga tentativat për t’u përdorur prej saj, drejtësia duhet të konsolidohet si një institucion i pavarur nga pushtetet e tjera, i stabilizuar, që të qëndrojë mbi politikën dhe mbi partitë, që të jetë i njëjtë për cilindo pavarësisht nga përkatësia kombëtare, racore, gjuhësore, fetare, politike e partiake, si dhe nga dallimet ekonomike, pasurore, sociale, arsimore, kulturore etj.

Ky do të ishte thelbi i asaj që i kërkohet të realizojë kjo reformë. Mbi të gjitha ajo duhet të garantojë trajtimin e barabartë për të gjithë.⁹ Xhejms Medison, në vitin 1788, shkruante se, grumbullimi i të gjitha pushteteve – ligjvënësë, ekzekutive dhe gjyqësore në të njëjtat duar, qofshin këto të një personi, të disa ose të shumë prej tyre, qofshin të një personi a organi të trashëguar, të vetëmëruar ose të zgjedhur, mund të quhet me të drejtë si vetë përkufizimi i tiranisë.”...mbrojtja e lirisë kërkon që të tre degët e pushtetit të jenë të ndara e të veçanta.”¹⁰

Kjo është një çështje mentaliteti. Politikës nuk i pëlqen që të ketë një pushtet tjetër jashtë saj, që për çështje të caktuara të dalë mbi të dhe të vendosë duke shpërfilluar interesat e ngushta partiake apo dëshirat e saj të çastit. Duhet të jetë kjo, me sa duket, arsyeja përse reformat e deritanishme në drejtësi apo ndërhyrjet në legjislacion kanë rezultuar të pjesëshme, të cunguara, me shtrirje të kufizuar dhe efekte problematike. Prandaj, në rastin më të mirë, ndërhyrjet kanë mbetur kozmetike, të papërfunduara ose, në rastin më të keq, janë adoptuar zgjidhje në kundërshtim me parimin kushtetues të ndarjes së pushteteve.

Parë në këtë optikë mendoj se ka vend për një konsensus të gjerë politik brenda të gjithë faktorëve politikë e profesionalë me partner kryesor vetë pushtetin gjyqësor, për të ndërmarrë e realizuar reforma të thella, të plota e koherente.

Pavarësia e organeve të drejtësisë cenohet edhe nga presionet që iu vijnë atyre nga krahë e drejtime të ndryshme. Ndërsa në sistemin monist ky presion vinte zakonisht vetëm nga politika, tashmë drejtimet prej nga ushtrohet ai janë të shumta dhe të ndryshme si fjala vjen politika, pa dyshim, ekzekutivi, legjislativi (deputetët), organet e medias nëpërmjet intimidimit dhe kërcënimeve për publicitet negativ, biznesi, nëpërmjet dhënies së shumave të ndryshme të parave ose pronave apo shërbimeve të tjera, nga mafia nëpërmjet kërcënimeve etj.

Hartimi i një strategjie afatgjatë për reformimin e sistemit të drejtësisë duhet konceptuar në dimensionin vertikal dhe atë horizontal, që ta kalojë mandatin politik në pushtet të një maxhorance të caktuar, që të evitojë ndërhyrjet voluntariste e subjektive të maxhorancave lëvizëse apo të individëve të pushtetshëm, që ndryshojnë me përfundimin e mandateve të tyre.

Mungesa e pavarësisë nga politika apo edhe ndaj ligjit, në kuptimin e shpërfilljes së tij, e shoqëruar edhe me mungesën e objektivitetit dhe paanshmërisë gjatë

⁷ Citohet sipas Platoni, *Republika*, CEU, Shtëpia e librit, Phoenix, 1999, f.26, 28, 35, 39.

⁸ Platoni, *Republika*, CEU, Shtëpia e librit, Phoenix, 1999, f.45.

⁹ Ksenofon Krisafi, - *Pavarësia e gjyqësorit kusht dhe rezultat i reformës*, në *Ius & Iusticia*, Nr.1/2008, f.12.

¹⁰ *Letrat e federalistit*, pjesa e dytë, fq.8

shqyrtimit të provave, si edhe fenomenet e korrupsionit e të abuzimit me detyrën, e kanë evidentuar drejtësinë shqiptare si të prekur nga infeksionet korruptive, konstatim ky i shprehur edhe nga institucione apo organizma ndërkombëtare të kualifikuara në këtë fushë, si “*Transparency International*”.

Po mbushet gati një çerek shekulli që në Shqipëri është përmbysur regjimi monist, simbol i urreyer i dhunimit të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, ndarjes dhe pavarësisë së pushteteve, shtetit të së drejtës, etj dhe me keqardhje konstatohet se aspiratat e shqiptarëve janë larg plotësimit të tyre. Megjithë përpjekjet e ndërmarra, nuk ka ende një gjyqësor të pavarur nga politika, çka cenon rëndë themelet e demokracisë së vërtetë dhe kompromenton objektivin e integritimit në BE. Shqipërisë i duhet t’u japë liri dhe pavarësi reale institucioneve, duke mposhtur ndërhyrjet e klaneve politike dhe ekonomike apo grupimeve mafioze.

Aspekti institucional i reformës

Aspekti institucional ka të bëjë me riorganizime në organet e ngarkuara me dhënien e drejtësisë.

Periodha e gjatë që kaloi prej nisjes së veprimtarive të para për përpunimin e platformës juridiko-institucionale për realizimin e reformës, e shoqëruar nga rezistenca e pashembullt nga ana e disa forcave politike dhe e një grupi politikanësh, gjyqtarësh, prokurorësh etj tregoi se shkaku themelor i zvarritjes, për të mos thënë i sabotimit të saj, nuk ka të bëjë me vështirësi të karakterit teknik, juridik ose profesional, por thjeshtë me faktin se reforma do cenojë interesa të grupeve të caktuara në politikë ose në korporatën e gjyqtarë-prokurorëve dhe mund t’i dërgojë jo pak prej tyre para drejtësisë.

Duhet ndërtuar një sistem drejtësie, duke patur parasysh se drejtësia është një ideal për çdo qenie të arsyeshme dhe bashkësi njerëzore të organizuar politikisht. Ai arrihet vetëm nëpërmjet vendosjes dhe zbatimit të normave të së drejtës, me fjalë të tjera sundimit të ligjit. Historia e shoqërisë njerëzore, që nga agimet e hershme të organizimit të saj në shtete, dëshmon se sundimi i ligjit kuptohej si i papajtuashëm me prirjen e çdokujt për të qëndruar mbi ligjin, të cilin Aristoteli e cilësoonte si autoritetin suprem, që qëndronte edhe mbi mbretin. Përgjithësisht ky ishte parimi që udhëhoqi progresin e njerëzimit me përjashtim të regjimeve totalitariste dhe autokratike si komunizmi, fashizmi, nazizmi etj. Në aktet e ndryshme juridike përfshirë edhe ato me karakter ndërkombëtar, sikurse edhe në doktrinën e së drejtës, afirmohet se sundimi i ligjit arrihet përmes një procesi demokratik, transparent e të ndershëm. Ai kërkon që të miratohen ligje të qarta, për mbrojtjen e të drejtave të njeriut, përfshirë sigurinë individuale dhe gëzimin e

të drejtës së pronës. Kusht tjetër i rëndësishëm është që ato të bëhen publike dhe të zbatohen rigorozisht nga organet shtetërore. Njerëzit e ndodhur në pushtet si dhe gjithë zyrtarët, madje edhe shtetasit të japin llogari para ligjit. Më tej akoma lypset që në organet e prokurorisë dhe në gjykata të zenë vend specialistë kompetentë, të moralshëm dhe të pavarur, të papajtuashëm me korrupsionin, që japin drejtësi në mënyrë të paanshme dhe objektive, pa zvarritje, përmes një procesi që respekton të drejtat e palëve.

Roli i gjyqtarëve vlerësohej që në lashtësitë e hershme. Platoni në vitin 350 para Krishtit thoshte se “legjislacioni është një detyrë vigane dhe, edhe në rast se ke një shtet të ndërtuar mirë, me një kod ligjor të përcaktuar qartë, nëse përgjegjësinë e administrimit të këtij kodi ua ngarkon zyrtarëve të paafte, i ke çuar dëm ligjet e mira dhe gjithë sistemi do të degjenerojë në farsë. Dhe jo vetëm kaq, por shteti do të arrijë të zbulojë se ligjet e veta janë duke u dëmtuar dhe duke u plagosur në përmasa gjigandeske.”¹¹

Nuk mund të ketë reformë pa realizuar dekriminalizimin e sistemit të drejtësisë, kriminelët, delinkuentët nuk mund të jenë kurrë pro reformës, sepse ajo është asfiksimi, vdekja e tyre. Reforma duhet të ketë në fokusin e goditjes pikërisht njerëzit e kriminalizuar të sistemit të drejtësisë. Drejtësia do të çlirohet kur ata që e kanë penguar funksionimin normal të saj të përballen me ligjin. Nuk mund të shpresohet të arrihet reformimi i drejtësisë duke mbajtur në kupolën e saj individë që janë prezantuar si pjesë e një bande mafiozësh dhe hajdutësh, objektivi i të cilës është pikërisht instalimi i sistemit të padrejtësisë, korrupsionit, abuzimit me pushtetin. Drejtësia që nuk ndëshkon kriminelin vret shoqërinë dhe shtetin.

Kryerja me sukses e reformës kushtëzohet në një masë të konsiderueshme edhe nga rezultati pozitiv i luftës ndaj informalitetit në drejtësi. Do të ndikojë për mirë konsolidimi i Inspektoratit të Lartë të Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave, - ILDKPKI. Fuqizimi i këtij institucioni do të ishte një kontribut i jashtëzakonshëm në përpjekjet për suksesin e reformës.

Reforma duhet të përfshijë detyrimisht edhe shërbimet e tjera të drejtësisë ose në funksion të saj, siç janë avokatia, noteria, përmbartimi, administrata e drejtësisë etj.

Aspektet ligjore të reformës

Përsa i përket aspekteve ligjore nuk mund të ketë reformë në drejtësi pa rishikuar dhe dezintoksikuar legjislacionin bazë që lidhet me të dhe pa reformuar vetë organin kryesor legjislativ, duke përfshirë përmirësimin rrënjësor të përbërjes së tij, duke rregulluar raportet ndërmjet anëtarëve me kualifikimin e duhur juridik dhe të tjerëve, pa e pastruar përbërjen e tij nga personat e kriminalizuar. Vijnë kështu

¹¹ Platoni, Republika, CEU, Shtëpia e librit, Phoenix, 1999, f.26.

te ligjor, çka nënkupton fillimin nga puna me shpejtësi dhe efikasitet të kantierit legjislativ. Sepse nuk mund të ketë reformë nëse nuk ndërmerren ndryshime edhe në disa prej kodeve, sikurse është vepruar në vende të tjera si Bullgaria, Rumania, Polonia, Lituania etj.¹²

Miratimi i legjisacionit të përshtatshëm dhe zbatimi real i një vullneti të ri politik nga të gjithë segmentet e politikës shqiptare, është thelbi i reformës në drejtësi.

Strategjia e saj parashikonte ndryshimin e ligjit themelor të shtetit për rivendosjen e ekuilibrave kushtetues, veprimtari kjo që u realizua. Projekti i ndryshimeve të thella e të rëndësishme kushtetuese u shqyrtua dhe u miratua me konsensusin e plotë të 140 anëtarëve të Kuvendit, me datën 22 korrik 2016. Ai miratoi projektligjin "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8417, datë 21.10.1998 "Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë", të ndryshuar. Ndryshimet e propozuara dhe të miratuara bazoheshin në zbatimin e opinioneve të Komisionit të Venecias, në vendimet e Komisionit të Posaçëm të Reformës në Drejtësi. Ato synonin të pasqyronin shqetësimet e shprehura nga forca të ndryshme politike që kishin të bënin me disa institucione të veçanta, si dhe të harmonizonin tekstin ose ndërhyrjet teknike në Projektligj që buronin nga reflektimi i propozimeve ose rekomandimeve të Komisionit të Venecias. Në tërësinë e tyre ndryshimet e miratuara në Kushtetutën e Shqipërisë, formuan bazën kushtetuese mbi të cilën shpresohet se do të niste revolucionin e shumëpritur në drejtësi, do të reformohej sistemi i drejtësisë për t'i shërbyer shtetit të së drejtës, për të qenë më i besueshëm për shqiptarët.

Në bazë dhe për zbatim të këtij ndryshimi thelbësor Kuvendi miratoi më 30.08.2016, projektligjin "Për rivlerësimin kalimtar të gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë". Miratimi i këtij ligji, i njohur gjerësisht si ligji i vettingut, u konsiderua si një veprim i rëndësishëm juridik, me ndihmën e të cilit do të bëhej drejtësi jo vetëm në gjyqësor, por edhe në politikë dhe në çdo aspekt të jetës së zakonshme të shqiptarit. Megjithatë ishte ndërtuar mbi bazën e parimeve të fiksuar në tekstin e kushtetutës së ndryshuar, ai u bë objekt kontestimesh nga ana e opozitës, e cila i transmetoi ato edhe në Gjykatën Kushtetuese. Kjo e fundit, e mori në shqyrtim në seancë gjyqësore kërkesën e opozitës dhe vendosi që t'ia përcillte për mendim Komisionit të Venecias, i cili në ditët e para të dhjetorit 2016, u përgjigj zyrtarisht se dispozitat e ligjit nuk shkelin nenet e Konventës europiane të Drejtave të Njeriut, sikurse pretendohet nga përfaqësuesit e opozitës. Sipas tij, ato nuk shfaqin problem për asnjë nga çështjet e ngritura nga Gjykata Kushtetuese e Shqipërisë. Përkundrazi Komisioni e vlerësoi pozitivisht ligjin, duke i analizuar me hollësi të gjitha çështjet e shtruara në ankimin e opozitës në Gjykatë, çka e detyroi atë që të shpallte pezullimin e Ligjit. Kërkesa e Gjykatës

¹² http://europe.eu.int/comm/enlargement/report_2003/pdf/cmr_pl_final_fr.pdf (p. 16).

Kushtetuese përmbante një përmbledhje të argumentave të opozitës si dhe katër pyetje specifike, për të cilat kërkohej mendimi i Komisionit. Në fakt Komisioni i Venecias ishte përfshirë aktivisht në procesin e ndryshimeve kushtetuese për Reformën e Drejtësisë, fillimisht me Mendimin Paraprak që ofroi në dhjetorin e 2015 mbi projekt ndryshimet kushtetuese, dhe më pas me Opinionin përfundimtar mbi tekstin e rishikuar mbi bazën e vërejtjeve të tij të mëparshme.¹³ Çështja që kontestohet përsa i përket rivlerësimit të gjyqtarëve dhe prokurorëve bën pjesë në grupin e elementëve të rëndësishëm që u përfshinë në ndryshimet kushtetuese, të cilat u miratuan, më 21 korrik 2016 dhe që Komisioni i kishte pohuar Gjykatës Kushtetuese se procesi i vettingut "nuk ishte vetëm i justifikuar, por i nevojshëm për Shqipërinë për të mbrojtur veten e saj nga e keqja e korrupsionit".¹⁴

Në përgjigjen e vet Komisioni jep përgjigje për secilën nga katër pyetjet e ngritura nga Gjykata Kushtetuese. Ndër të tjera ai shprehet se përsa "i përket përfshirjes së organeve që pretendohet të jenë nën kontrollin e pushtetit ekzekutiv në procesin e rivlerësimit të gjyqtarëve dhe prokurorëve, në lidhje me parimin e pavarësisë së gjyqësorit, analiza e tekstit të Ligjit të Rivlerësimit, tregon se, megjithë përfshirjen e organeve, si ILDKPKI-ja (Inspektoriati i Lartë i Deklarimit Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave) ose DSIK-ja, (Drejtoria e Sigurimit të Informacionit të Klasifikuar) në procesin e hetimit dhe kërkimit fillestar të provave, vlerësimi i çdo informacioni ose prove të mbledhur nga ato organe ekzekutive i takon Komisionit dhe Kolegjit të Ankimit, që të dyja kanë karakteristikat e organeve gjyqësore dhe kanë tagrin të verifikojnë vetë provat e mbledhura nga organet ekzekutive. Mbi këtë bazë, mund të arrihet në përfundimin se sistemi i ngritur nga Ligji i Rivlerësimit, nuk duket se përbën ndërhyrje në tagret gjyqësore".¹⁵

Komisioni i Venecias konkludon se ligji nuk bie ndesh me nenin 6 të Konventës të Drejtave të Njeriut për respektimin e të drejtës për një proces të rregullt ligjor. Sipas tij në ligj ekzistojnë elemente të mjaftueshëm për të nxjerrë përfundimin se Kolegji i Ankimit mund të konsiderohet si një juridiksion i specializuar, i cili ofron garanci gjyqësore për personat e prekur nga procedura e rivlerësimit. Të drejtat dhe garancitë e përfshira në skemën legjislativë dhe kushtetuese duken të gjera.¹⁶

Ndërsa përsa "i përket çështjes nëse dispozitat ligjore në lidhje me kontrollin e figurës janë në kundërshtim me Nenin 8 të Konventës të Drejtave të Njeriut, ai shprehet se, - duhet të merret në konsideratë fakti që kontrolli i figurës ka si qëllim të verifikojë deklaratat e gjyqtarëve dhe prokurorëve që vlerësohen me qëllim përcaktimin nëse ata kanë patur kontakte të papërshtatshme me personat e përfshirë në krimin e organizuar. Si i tillë, ky është një qëllim legjitim duke patur parasysh paragrafin e dytë të Nenit 8 të KEDNJ-së (interesat e sigurisë kombëtare, siguria

¹³ *Zbardhet opinioni i Komisionit të Venecias: Ligji i Vettingut, pa probleme, në Koha Jonë, 10/12/2016.*

¹⁴ Po aty.

¹⁵ Po aty.

¹⁶ Po aty.

publike, parandalimi i mungesës së rendit ose krimin, ose mbrojtja e të drejtave dhe lirive të të tjerëve). Sipas Komisionit të Venecias, konsiderata thelbësore është që grupi i punës i cili ka rolin kryesor në vlerësimin e figurës dhe që përbëhet kryesisht nga personeli i sigurisë, funksionon nën mbikëqyrjen dhe kontrollin e organeve të rivlerësimit dhe që i gjithë materiali përkatës para grupit të punës duhet t'u ofrohet atyre. Komisioni i Venecias është i mendimit që ndërsa vlerësimi i figurës është natyrisht ndërhyrës, ai nuk mund të shihet si një ndërhyrje e pajustificuar në jetën private ose familjare të gjyqtarëve dhe prokurorëve në kundërshtim me Nenin 8 të KEDNJ-së.¹⁷

Në vijim, në seancën e plenare të datës 06.10.2016, Kuvendi i Shqipërisë miratoi edhe pesë projektligje të rëndësishme, pjesë e paketës së shtatë ligjeve prioritare për reformën në drejtësi. Ato ishin projektligjet “Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë”, “Për organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë në Republikën e Shqipërisë”, “Për organizimin e pushtetit gjyqësor në Republikën e Shqipërisë”, Kuvendi i Shqipërisë miratoi gjithashtu më 03.11.2016, projektligjin “Për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë”. U miratua njëkohësisht edhe Projektligji “Për organizimin dhe funksionimin e institucioneve në luftën kundër korrupsionit dhe krimin të organizuar”.

Duke u ndalur posaçërisht te Projektligji “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, dallohet se ai si qëllim përshtatjen e tij me ndryshimet kushtetuese të propozuara që lidhen kryesisht me ndryshimin e procedurës së emërimit, kriteret profesionale dhe kushtet për emërimin e gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese, përgjegjësinë e tyre disiplinore, kufizimin e imunitetit, papajtueshmëritë, rastet e përfundimit të mandatit si dhe disa aspekte që lidhen me subjektet që venë në lëvizje dhe juridiksionin e Gjykatës Kushtetuese. Gjithashtu, projektligji synon ta bëjë Gjykatën Kushtetuese më efektive në vendimmarrje. Duke qenë se ligji bazë është miratuar në vitin 2000, gjatë kohës së zbatimit të tij ka dale nevoja për përmirësimin e tij dhe rregullimin e instituteve të parregulluara ose të rregulluara joplotësisht.

Ndërsa projektligji “Për organet e qeverisjes së sistemit të drejtësisë” përcakton rregulla për mënyrën e organizimit dhe funksionimit të Këshillit të Lartë Gjyqësor, Këshillit të Lartë të Prokurorisë, Inspektorit të Lartë të Drejtësisë, Këshillit të Emërimeve në Drejtësi, si dhe të Shkollës së Magjistraturës. Ai synon të garantojë pavarësinë, përgjegjshmërinë, cilësinë e përbërjes, transparencën dhe eficientësinë e vendimmarrjes së organeve të rëndësishme kushtetuese dhe përmes tyre mirëqeverisjen dhe pavarësinë e gjyqësorit dhe të prokurorisë, si dhe statusin, përgjegjshmërinë, llogaridhënien dhe paanësinë e gjyqtarëve dhe prokurorëve. Ai përmban parimet të cilat duhet ta udhëheqin sistemin e drejtësisë në Republikën e

Shqipërisë, për të qenë i pavarur ndaj çdo lloji ndikimi, i paanshëm në funksionimin e tij, i përgjegjshëm, llogaridhënës, me integritet të lartë moral dhe profesional në të gjitha nivelet strukturore të tij, eficient dhe profesional, i besueshëm, transparent dhe i aksesueshëm prej publikut, si dhe bashkëpunues në nivel institucional kur ushtrohet pushteti vendimmarrës për emërimin e funksionarëve të lartë të sistemit.¹⁸

Reforma në arsimin juridik

Drejtimit jetësor për suksesin e reformës në drejtësi është përmirësimi dhe forcimi i arsimit juridik. Ajo nuk do t'ia arrijë qëllimit, nëse nuk mbështetet mbi një sistem arsimit të përshtatshëm juridik, pa u forcuar cilësia dhe përgjegjshmëria e përgatitjes së juristëve në përgjithësi dhe e gjyqtarëve, prokurorëve, avokatëve, noterëve dhe përmbartësve në veçanti. Në këtë drejtim fakultetet e drejtësisë dhe Shkolla e Magjistraturës kanë një rol të veçantë. Arsimi në përgjithësi dhe ai i lartë në veçanti bëjnë pjesë në sektorët më vulnerabel të zhvillimeve aktuale në Shqipëri. Por akoma më keq paraqitet arsimi i lartë juridik, ku ka shumë fiktivitet. Një varg faktorësh, ndër të cilat më kryesori është ai që e konsideron atë si më të lehtë për t'u diplomuar, kanë bërë që fakultetet juridike në universitetet publike, shtetërore dhe sidomos në ato private, të jenë më të preferuarit dhe me të frekuentuarit. Mirëpo, niveli i kontigjentit që pranohet në universitetet private është i ulët (midis tyre ka ngandonjëherë edhe studentë gati analfabetë ose që shkruajnë me gabime të paimagjinueshme) dhe rrjedhimisht edhe produkti që del në masë është më shumë skarcitet se cilësi. Në kontigjentet masive që i frekuentojnë ato ose më saktë që regjistrohen në këto fakultete, sipas vëzhgimeve personale shumëvjeçare të kësaj periudhe tranzicioni postkomunist, rezulton se 10-15 % e tyre janë studentë shumë të mirë ose të mirë, rreth 20-30 % janë të rezultatit mesatar ose kalueshëm dhe pjesa tjetër mund të thuhet se nuk vlejnë. Por falë këmbënguljes së prindërve që nuk lenë gjë pa bërë nëpërmjet ndërhyrjeve të pafundme, qëndrimeve të papërgjegjshme dhe aspak intelektuale të ndonjë pedagogu të pandërgjegjshëm, ngandonjëherë edhe tolerancës së universiteteve, që i trajtojnë më tepër si klientë se sa si studentë, një pjesë e tyre arrijnë të pajisen me diplomë. Normalisht ata e kanë të vështirë të kapërcejnë barrierat e tjera, veçanërisht shkollën e magjistraturës për t'u bërë magjistratë, por falë parasë dhe ndikimit që kanë prindërit, shumica zenë vend në organet e pushtetit dhe të administratës, në zyrat tatimore ose të doganës, apo në organe të tjera ku mundësitë për të bërë para përmes qëndrimeve kriminale janë të shumta. Në sajë të njohjeve të realizuara gjatë kohës së “studimeve” i kanë mundësitë që të ndërhyjnë te ish shokët a shoqet e tyre të fakultetit, tashmë magjistratë dhe të kontaminojnë kështu jo pak edhe sistemin e drejtësisë.

¹⁷ Po aty.

¹⁸ Po aty.

Nga sa u tha kuptohet se sukcesi i reformës në drejtësi do të varet në një masë të madhe edhe nga reforma dhe transformimi rrënjësor i arsimit juridik, nga vendosja e rregullave strikte dhe standardeve optimale në pranimin e kontigjenteve të studentëve në fakultetet juridike dhe në përgatitjen e tyre. Ky nivel tej mase i dobët i formimit të juristëve në rrethanat e lartpërmendura nuk ka ndonjë ndryshim shumë të madh nga produkti i kurseve gjashtëmuore të “Plepave” të plazhit të Durrësit, produkt që të kujton përvojën e hidhur italiane të pasluftës së Dytë Botërore. Në atë kohë në Itali hyri në përdorim shprehja ose emërtimi juristë “Togliati”, që lidhej me emrin e Palmiro Togliatit, ministër komunist i Drejtësisë së Pasluftës, ideator i krijimit të kësaj mënyrë të përshpejtuar të përgatitjes së magistratëve. Aktualisht edhe pas gati njëçerek shekulli, çrrënjosja e të keqes në sistemin e “drejtësisë” në Shqipëri duhet të fillojë nga largimi prej tij e produktit të kursit 6 mujor të “Plepave”, imperativ i padiskutueshëm dhe *conditio sine quoi non*. Këta “juristë” u “formuan” me mangësi profesionale, sepse me gjashtë muaj nuk bëhesh dot as marangoz e hidraulik e jo më jurist. Ata u katapultuan në organe drejtësie, gjykata e prokurori në sajë të mbështetjes politike që patën dhe u bënë burim i gjithë të këqijave, korrupsionit, përluljes ndaj politikës, humbjes së pavarësisë së gjyqësorit etj. Është një alibi e hapur ajo që përsëritet shpesh si justifikim për mbajtjen e tyre nëpër poste, deri edhe në KLD, se i plotësuan studimet nëpërmjet vazhdimit të fakultetit juridik me korrespondencë. Dihet mirë se shumica e tyre hyri në provime dhe morën vlerësime të pamerituara, madje pa e frekuentuar fare fakultetin.

Kthesës drejt seleksionimit të vlerave për t’u pranuar në sektorët e ndryshëm të drejtësisë do t’i shërbente vënia në jetë e nismës për miratimin e një ligji të posaçëm për provimin e shtetit për profesionin e juristit. Sipas projektit që ka qarkulluar gjatë vitit 2016, është parashikuar që të diplomuarit në drejtësi në Republikën e Shqipërisë, për t’u pranuar në profesionet ligjore të gjyqtarit, prokurorit, avokatit, noterit, avokatit në Avokaturën e Shtetit, përmbauesve publikë dhe privatë, si dhe për pranimin në karrierën profesionale në administratën publike në nivel qendror dhe vendor, do t’u duhet t’i nënshtrohen “provimit të shtetit” dhe ta kalojnë atë me sukses. Sipas nenit 5 të projektit, qëllimi i tij është garantimi i një standardi minimal njohurish, të kuptuarit të ligjit, si dhe sistemit ligjor dhe institucional të Republikës së Shqipërisë, nëpërmjet organizimit të një provimi në mënyrë të centralizuar, të unifikuar, transparente, objektive, të pakorruptuar, nën mbikëqyrjen e Këshillit të Provimit të Shtetit në përputhje me rregullat e parashikuara në këtë ligj.

Nëse kjo nismë do të konkretizohet do të ishte një hap i parë i rëndësishëm që do t’i shërbente seleksionimit dhe dëbimit të një prodhimtarie të konsiderueshme të dëmshme “juristësh”, të çertifikuar fiktivisht nga disa prej fakulteteve juridike private dhe publike.

Reformë e plotë, e thellë, pa kompromis

Më së fundi nuk mund të ketë siguri për suksesin e reformës në drejtësi, nëse ajo nuk do të shoqërohet me një sistem zinxhir reformash edhe në sektorët e tjerë. Prandaj ajo, siç kanë pohuar me të drejtë të huajt që e njohin nga afër realitetin e drejtësisë shqiptare, konsiderohet prej tyre si më rëndësishmja pas rënies së komunizmit. Ajo është një themel për demokracinë në Shqipëri.¹⁹

Për kryerjen e reformës në Shqipëri, ashtu siç ka ndodhur edhe në vendet e tjera me karakteristika të ngjashme ose të afërta me Shqipërinë, kanë dhënë kontribute edhe specialistë e diplomatë të huaj. Ata janë përpjekur që, duke pasur parasysh specifikat përkatëse, nivelin e zhvillimit politik, ekonomik e social, ambiciet për të ardhmen e vendit, të ndikojnë në ekipet e specialistëve dhe politikanëve vendas për cilësinë e reformës si dhe për përshpejtimin e ritmeve. Kujdesi kryesor, veçanërisht në Shqipëri ka synuar ta mbrojë atë nga presionet permanente dhe sistematike të qarqeve të caktuara, të individëve të veshur me pushtet ose me pasuri si dhe të politikës së kriminalizuar. Ndërhyrjet e tyre kanë aq të shumta dhe të shpeshta sa që nga individë të ndryshëm, përgjithësisht zëdhënës të elementëve të kriminalizuar, armiq të reformës, është shtruar çështja e klasifikimit të tyre si cenim i sovranitetit të vendit. Por, gjykuar në një sfond më të përgjithshëm, me një vizion më global dhe më largpamës, si dhe duke mbajtur parasysh situatat specifike të tranzicionit të tejzgjatur shqiptar, ajo çka bëjnë përfaqësuesit e Fuqive të Mëdha dhe në përgjithësi të faktorit ndërkombëtar, është e justifikueshme dhe në fund të fundit në shërbim dhe në të mirë të shqiptarëve dhe të ardhmes së vendit të tyre. Prej tyre është përsëritur disa herë se reforma në drejtësi duhet të jetë e plotë, e thellë dhe pa kompromis, duke kërkuar bashkëpunimin e politikës. Duke përçarur politikën e BE, Kryetarja e Delgacionit të Bashkimit Evropian në Tiranë, ambasadorja Romana Vlahutin, ka theksuar se “nuk po flasim vetëm për legjislacion të ri, apo ndryshime kushtetuese, por për një rregull të ri... Reforma duhet të sigurojë që të jetë e pamundur të ketë gjyqtarë të korruptuar; që prokuroria të hetojë këdo, çdo njeri të korruptuar. Të gjithë të barabartë para ligjit. Në një demokraci funksionale, korrupsioni, zarfet me para nuk duhet të ekzistojnë. Duhet të ketë një ndarje të pushteteve që të mos ketë influenca në prokurori, sidomos në ndjekjen penale të atyre që kanë funksione të larta. Ata që abuzojnë me ligjin, duhet të përballen me hetimin... Komuniteti ndërkombëtar ka ndihmuar dhe do vazhdojë të ndihmojë. Ju lutem dyfishoni këmbënguljen tuaj, sillni besimin në Shqipëri, besimin në

¹⁹ Ambasadorët: Reforma në drejtësi, më rëndësishmja pas rënies së komunizmit. Flasin Lu, Vlahutin dhe Rauning, Albanian News Agency, 9 qershor 2015.

sundimin e ligjit dhe që të gjithë janë të barabartë para ligjit. Shqipëria ka nevojë për këtë gjë”.²⁰

Ambasadori amerikan, Donald Lu, duke qenë më i drejtëprdrejtë është shprehur vazhdimisht se në sistemin tuaj të drejtësisë, disa persona duhet të pushohen nga puna për korrupsion dhe disa të tjerë të çohen në burg. Në një sondazh të zhvilluar me gjykatësit, të financuar prej USAID-it, 25% e gjykatësve thanë se sistemi ishte i korruptuar dhe 58% për qind të tjerë thanë se ekziston perceptimi publik se sistemi është i korruptuar. Në sondazh, 7% e gjykatësve patën thënë se sistemi i drejtësisë në Shqipëri nuk është i lirë prej ndërhyrjeve politike dhe 50% patën thënë se ishte vetëm pjesërisht i lirë. Në një sistem ku edhe gjykatësit bien dakord se ka korrupsion, kjo nënkupton detyrimisht se gjykatësit, prokurorët dhe avokatët duhet të bashkëndajnë që të gjithë përgjegjësinë për dhënien dhe marrjen e rryshfeteve. Por, besoj gjithashtu se ka disa profesionistë të ndershëm, me përvojë dhe të kualifikuar që duhet të lejohen të punojnë në një sistem gjyqësor të lirë prej korrupsionit.²¹ Sipas tij, sistemi gjyqësor shqiptar përveç se duhet të japë llogari për korrupsionin, duhet të jetë i pavarur për t'i rezistuar trysnisë politike. Gjykatësit dhe prokurorët duhet t'i marrin vendimet të bazuar në ligjin dhe provat, e jo nën ndikimin e interesave politike ose vetjake. Sot, shumë personazhe të njohur të krimit të organizuar dhe zyrtarë të lartë të korruptuar të institucioneve të ndryshme publike ecin nëpër rrugët e Tiranës pa pasur frikë se do të procedohen. Komisioni Europian për Efikasitetin në Drejtësi e renditi Shqipërinë në vendin e fundit mes 25 vendeve të anketuara, përse i përket ndjekjes penale të krimeve të rënda. Në një vend të NATO-s, që aspiron anëtarësimin në BE, elitat politike dhe kriminale nuk mund të veprojnë pa u ndëshkuar.²²

Përfaqësuesit e faktorit ndërkombëtar kanë theksuar se Shqipëria ndodhet përpara një ndryshimi rrënjësor në fushën e reformimit të drejtësisë. Nëse realizohen, kjo mund të jetë një prej reformave më të rëndësishme që prej rënies së komunizmit. Pavarësisht nga zvarritjet e vazhdueshme, sabotimet e qëllimshme nga grupe e individë të kriminalizuar, ata kanë bësuar kurdoherë në vlerën e reformës dhe nuk kanë reshtur për asnjë çast mbështetjen e saj.²³ Kanë vënë në dukje se elementi thelbësor i suksesit të saj radhës është shpejtësia për të kapur kohën e humbur dhe për të vepruar në mënyrë të organizuar sipas një Plani Strategjik, me vizion gjithëpërfshirës për sistemin e drejtësisë. Ai duhet të identifikojë ndryshime të menjëhershme, afatmesme dhe afatgjata, të llogarisë nevojat për burime, si dhe fushat ku duhen hulumtime të mëtejshme, nevojat për trajnimin e gjyqtarëve, prokurorëve, avokatëve dhe të tjerëve, që të mësojnë të punojnë me legjislacionin e ndryshuar. Njëkohësisht lypset që të

përmbajë masa menaxhimi si për shembull, futjen e sistemit të Menaxhimit Aktiv të Çështjeve në të gjitha gjykatat e rretheve etj.²⁴

Drejtuesit dhe institucionet e këtij vendi, përfshirë sistemin e drejtësisë, kanë detyrimin dhe përgjegjësinë që të jenë transparentë, llogaridhënës dhe të ndershëm ndaj qytetarëve, në mënyrë që të luftojnë me vendosmëri korrupsionin dhe të udhëheqin përmes shembullit të tyre. Një nga përfaqësuesit e vendeve mike, duke iu referuar përvojës së dikurshme të vendit të vet, thotë me të drejtë se “Koha gjatë së cilës mbretëroi, mbreti John në Angli, në shekullin e XIII (1214) ishte koha e historive të Robin Hoodit, banditit që luftonte padrejtësitë dhe vidhte të pasurit për t'ua dhënë të varfërve. Armiku më i madh i Robin Hoodit ishte sherifi i Nottinghamit, një gjykatës i korruptuar që shtypte të varfrit dhe njerëzit e ndershëm. Ai merrte rryshfete për të shtrembëruar dhe keqpërdorur ligjin. Sherifi i Nottinghamit është shembulli letrar dhe mitik i gjithë të këqijave ndaj të cilave baronët e Magna Cartas po përpqeshin të luftonin. Në Shqipëri, ku beteja për drejtësi vazhdon ende, ka disa njerëz të klasës politike, që ashtu si mbreti John besojnë se janë mbi ligjin. Ka nga ata gjyqtarë që besojnë se ata mund të mos e zbatojnë ligjin. Ka të tillë që blejnë ose shesin drejtësi dhe shtypin të varfrit, siç bënte sherifi i Nottinghamit. Prandaj, parimet dhe fryma e Magna Cartas mbeten të rëndësishme për Shqipërinë, teksa vendi vazhdon në rrugën e tij drejt reformave demokratike dhe të sistemit të Drejtësisë.”²⁵

Rruga e hapur për zbatimin e reformës në drejtësi

Me miratimin e ndryshimeve kushtetuese si dhe të paketës prej shtatë ligjesh blloku, që përbëjnë aksin themelor të reformës në drejtësi, mendohet se janë hedhur bazat e qëndrueshme. Kjo nuk do të thotë se puna me të ka mbaruar, por sidoqoftë mund të thuhet se tashmë ka filluar. Ky fillim, i mbështetur në ligjet e sipërpërmendura përbën në vetvete një nisje të mbarë. Protagonistët e saj në diskutimet e herëpashershme janë përpjekur të rrënjosin mendimin se miratimi i ligjit të Veting-ut dhe projektligjeve të tjerë, përfaqëson një hap të rëndësishëm për të rikthyer besimin te institucionet e drejtësisë dhe shpresën për t'ju kthyer qytetarëve drejtësinë e munguar, drejtësinë e mohuar në vite, shpresën se në këtë vend mund të ketë një drejtësi të barabartë për të gjithë. Miratimi i paketës së shtatë ligjeve prioritare ishte i domosdoshëm sepse pa to nuk mund të fillonjë rivlerësimi i gjyqtarëve, i prokurorëve dhe i gjithë njerëzve të tjerë të sistemit të drejtësisë, nuk mund të ngrihen institucionet përgjegjëse që do të shërbejnë për vetërregullimin e sistemit të drejtësisë.

²⁰ Po aty.

²¹ Po aty.

²² Po aty.

²³ Po aty.

²⁴ Po aty.

²⁵ Mesazhi i Magna Cartas për Shqipërinë e sotme,- Nicholas Cannon, Ambasador i Mbretërisë së Bashkuar në Shqipëri, *Shqiptarja.com*, 13 Qershor, 2015.

Ndryshimet në legjislacion për realizimin e reformës duhet të bëhen sipas modeleve të *acquis communautaire*. Me këtë rast duhet mbajtur parasysh se në vitin 1993 Këshilli europian, në një takim të organizuar në Kopenhagë, vendosi tre kritere që duhen plotësuar nga vendet candidate. *Së pari*, stabilitetin e institucioneve që garantojnë demokracinë, shtetin e së drejtës, respektimin e të drejtave të njeriut; *Së dyti*, ekzistencën e një ekonomie tregu funksionale, me kapacitete që t'i rezistojnë presioneve konkurruese të BE; *Së treti*, kapacitete për të marrë përsipër dhe për të përmbushur detyrimet e anëtarësisë.

Nëse një sistem drejtësie, i reformuar sipas kërkesave dhe parimeve të *acquis communautaire*, do të fillojë të funksionojë, rezultatet nuk do të vonojnë. Shëmbujt vijnë nga vendet e tjera ish komuniste. Në Mal të Zi janë arrestuar dhjetra zyrtarë të lartë dhe të afërm të tyre të akuzuar për korrupsion. Në Rumani është krijuar një prokurori speciale anti-korrupsion (Directia Nationala Anticorruptie – DNA), e cila në periudhën 2005-2014, procedoi rreth 2000 persona, që u dënuan për korrupsion²⁶. Mbi 80 persona publikë të njohur vuajnë dënime me heqje lirie. Nga këta 36 ministra janë përballur me ligjin, 11 prej të cilëve vuajnë dënimin me burg, 5 janë të ndaluar, 20 të tjerë janë në procese penale për korrupsion, 35 gjykatës janë dërguar në gjykatë për korrupsion, 20 prej të cilëve janë dënuar. Midis të dënuarve VIP bëjnë pjesë edhe ish kryeministri, Adrian Nastase, i dënuar dy herë me heqje lirie dhe kryeministri tjetër, Viktor Ponta, i akuzuar për falsifikim dokumentesh dhe pastrim parash. Lista e të dënuarve nuk ka kursyer as kryetarë partish, kryebashkiakë, kryetarë qarqesh, funksionarë të lartë publikë, biznesmenë të mëdhenj, pronarë mediash, oficerë policie, gazetarë të njohur dhe të afërm pushtetarësh të lartë. U arrestua për mitmarrje kryebashkiaku i Bukureshtit, Sorin Oprescu, i akuzuar se merrte 10% të tenderave për punë publike me një skemë të sofistikuar, por që u kap nga prokuroria dhe shërbimi sekret. Në zyrat e prokurorisë ishin grumbulluar 7000 dosje të tjera gati për t'u dërguar për gjykim në gjykatat përkatëse. Janë sekuestruar pasuri prej dhjetëra milionë eurosh. Në Kroaci njësia speciale e quajtur Zyra kundër korrupsionit dhe krimin të organizuar – USKOK, ka çuar për ndjekje penale rreth 2000 persona, ndër të cilët ish-kryeministrin Sanader, i dënuar për korrupsion me 8.5 vjet burg. Fatin e tij e ka pasur edhe ish-zv.presidenti, ish-zv.kryeministri, ministra dhe funksionarë të lartë publikë, kryebashkiaku i Zagrebit etj.²⁷

Ka filluar të ndjehet dukshëm frika e zbatimit të këtyre skenarëve, që konsiderohen si goditje të forta ndaj korrupsionit. Frikën e shtoi edhe më deklarimi i ambasadorit të një vendi të madh, mik, i cili tha haptas se në Shqipëri do të zbatohet skenari kroat dhe rumun, që dërgoi prapa dyerve të burgut ish-kryeministra, ish-ministra, ministra dhe zyrtarë të lartë. Në Shqipëri do të fillojë

zbatimi i këtij skenari për zbardhjen e pasurisë së vënë në mënyrë të paligjshme dhe krimeve.²⁸

Pas kalvarit të gjatë të mundimeve dhe padrejtësive flagrante ndaj njerëzve të varfër, pas grabitjes së pasurive publike, financave dhe buxhetit të shtetit, shpresohet se do të nisi zbatimi i reformës së vërtetë në gjyqësorin shqiptar. Reforma në drejtësi është ose duhet të jetë garanci e një shprese drite në fundin e tunelit të demokracisë së ëndërruar nga shqiptarët. Pavarësisht debateve shterpe dhe zvarritjeve të pafundme të qëllimta, duket se tashmë është bërë e qartë që drejtësia po mbërrin edhe në Shqipëri. Rruga e saj është hapur me përpjekje të mundimshme për të zbatuar një ndër parimet bazë të ndërtimit të shtetit, parimin e ndarjes së pushteteve, të përmendur zakonisht si slogan fiktiv, realisht të nëpërkëmbur. Ai është menduar si “çelësi magjik” që do t'i hapi drejtësisë mundësitë e zbatimit të vërtetë. Tashmë theksohet se nuk do të lejohet më që politika, pushteti legjislativ t'i zejë frymën gjyqësorit. Ai do të bëjë vetëm ligjet dhe nuk do të ndërhyjë në caktimin e gjyqtarëve. E njëjta gjë do të bëhet edhe me pushtetin ekzekutiv, pushteti që normalisht merret me administrimin e përditshëm të shtetit. Ai nuk do të lejohet, nuk do të tolerohet të ndërhyjë në sferën e legjislativit, që të tentojë të bëjë ligje ose të urdhërojë gjykatat të dënojnë apo të falin, të caktojë ose të heqi gjyqtarët. Gjyqësori do të bëjë atë që i takon, të realizojë kompetencat e veta funksionale, të japë drejtësinë dhe në të njëjtën kohë të nxjerrë jashtë sistemit gjithë gjyqtarët e paaftë, të korruptuar, mafiozë dhe të kriminalizuar, që kanë depërtuar në pushtetin gjyqësor në Shqipëri, që gjyqtari të shndërrohet, siç shprehej Monteskje 350 vjet më parë, në gojën që shqipton fjalën e ligjit²⁹ dhe të arrihet ajo që thoshte filozofi anglez Francis Bacon, në shek. XVI-XVII, se “ligji më i mirë është ai që i lë sa më pak dorë të lirë gjyqtarit dhe gjyqtari më i mirë është ai që pranon të mbajë në duart e veta sa më pak që të jetë e mundur”.³⁰ Le të shpresojmë se kjo ditë është duke ardhur.

Bibliografia

Afera e CEZ, fillon hetimi ndaj Sali dhe Shkëlzen Berishës, Romeo Karaj 'fundos' Berishën për CEZ, 'Fotoja me Rulin e 100 telefonatat e Berishës' Në Shqiptarja.com, 11 Dhjetor 2016.
Ambasadorët: Reforma në drejtësi, më rëndësishmja pas rënies së komunizmit. Flasin Lu, Vlabutin dhe Rauning, Albanian News Agency, 9 qershor 2015.

²⁸ *Afera e CEZ, fillon hetimi ndaj Sali dhe Shkëlzen Berishës, Romeo Karaj 'fundos' Berishën për CEZ, 'Fotoja me Rulin e 100 telefonatat e Berishës' Në Shqiptarja.com, 11 Dhjetor 2016.*

²⁹ Charles Louis de Secondat, baron de la Brède et de Montesquieu, *De l'esprit des lois* (1^{re} éd. Genève, 1748).

³⁰ Sir Francis Bacon, *Meditationes Sacrae* (1597), XI, *De haeresibus*, in *Exemplum Tractatus de Fontibus Juris and other latin pieces of Lord Bacon* (tr. anglaise par James Glassford), Waugh & Innes, 1823, p. 191. Teksti origjinal në latinisht në *Œuvres philosophiques de Bacon, avec notice, sommaires et éclaircissements*, par M. Bouillet, t. 3, Paris, 1834, p. 474.

²⁶ www.pna.ro

²⁷ Të dhënat e referuara janë marrë nga Erion Piciri, *Koha për drejtësi*, MAPO më: 11 Shtator 2015. (<http://foreignpolicy.com/2015/08/07/the-little-anti-corruption-agency-that-could/>)

- Charles Louis de Secondat, baron de la Brède et de Montesquieu, *De l'esprit des lois* (1^{re} éd. Genève, 1748).
- Erion Piciri, *Koha për drejtësi*, MAPO më: 11 Shtator 2015. ([http://foreignpolicy.com/2015/08/07/the-little-anti-corruption-agency-that-could/Interviewe e Z.Edi Rama me gazetarin britanik](http://foreignpolicy.com/2015/08/07/the-little-anti-corruption-agency-that-could/Interviewe%20e%20Z.Edi%20Rama%20me%20gazetarin%20britanik),
- Ksenofon Krisafi, - *Pavarësia e gjyqësorit kusht dhe rezultat i reformës*, në *Ius & Iusticia*, Nr.1/2008. *Letrat e federalistit*, pjesa e dytë, fq.8. http://europe.eu.int/comm/enlargement/report_2003/pdf/cmr_pl_final_fr.pdf (p. 16).
- Mesazhi i Magna Cartas për Shqipërinë e sotme*, - Nicholas Cannon, Ambasador i Mbretërisë së Bashkuar në Shqipëri, *Shqiptarja.com*, 13 Qershor, 2015.
- Nicolas Sarkozy, *la réforme judiciaire et les progrès de la civilisation: mettre à l'abri les puissants*, 10 sept 2009, Publié par *Le Grand Barnum*, dans *Le Barnum politique*.
- Platoni, *Republika*, CEU, Shtëpia e librit, Phoenix, 1999.
- Raporti i progresit i vitit 2014 për Shqipërinë*, i Komisionit Europian, në [http://www.mie.gov.al/Reforma në Drejtësi, ambasadori Lu: Ka probleme me korrupsionin, janë dënuar vetëm 3 gjyqtarë - BalkanEeb - 06-Jul-2015](http://www.mie.gov.al/Reforma%20në%20Drejtësi,%20ambasadori%20Lu:%20Ka%20probleme%20me%20korrupsionin,%20janë%20dënuar%20vetëm%203%20gjyqtarë%20-BalkanEeb-06-Jul-2015).
- Sir Francis Bacon, *Meditationes Sacrae* (1597), XI, *De haeresibus*, in *Exemplum Tractatus de Fontibus Juris and other latin pieces of Lord Bacon* (tr. anglaise par James Glassford), Ëaugh & Innes, 1823, p. 191. Teksti origjinal në latinisht në *Œuvres philosophiques de Bacon, avec notice, sommaires et éclaircissemens*, par M. Bouillet, t. 3, Paris, 1834, p. 474.
- Tim Sebastian, që punon për Deutsche Welle-n dhe drejton emisionin televiziv "Conflict Zone", shtator 2015, citohet sipas gazeta *Tema*, 22 shtator 2015.
- Vlahutin: Korrupsioni në gjyqësor, akti më suprem i imoralitetit dhe i talljes me qytetarët*, *Gazeta Shqip* - 10 Korrik 2015.
- Zbardhet opinioni i Komisionit të Venecias: Ligji i Vetëgut, pa probleme*, në *Koha Jonë*, 10/12/2016.

Aspekte të mbrojtjessë të drejtave të njeriut në lidhje me zgjidhjen e mosmarrëveshjeve në arbitrazhin ndërkombëtar

Dr. Evelina Çela

Abstrakt

Në shumë shtete të qytetëruara, vlera thelbësore në kohët e sotme mbi të gjitha është njeriu. Pikërisht, për këtë arsye të drejtat dhe liritë e tij janë të mbrojtura nga një numër i madh aktesh ligjore si kombëtare ashtu edhe të sistemit të së drejtës ndërkombëtare, duke i dhënë përparësi dhe liri të plotë në zgjedhjen e gjykatës së arbitrazhit për sa i përket zgjidhjes së mosmarrëveshjeve. Në ditët e sotme një vëmendje e madhe i kushtohet tregtisë ndërkombëtare, kjo për arsye se tregu global është në evolucion çdo ditë. Ashtu si në të gjitha sferat e tjera të veprimtarisë njerëzore dhe në këtë sferë lindin konflikte të cilat duhen domosdoshmërisht të zgjidhen. Sot në botë ekzistojnë shumë gjykata dhe secila prej tyre është përgjegjëse për një sektor të caktuar të së drejtës ndërkombëtare.

Fjalë kyç: *gjykata arbitrazhi, konventa europiane*

Për çdo qytetar të zakonshëm mbetet mister thujse gjithmonë pyetja se çfarë është një gjykatë ndërkombëtare arbitrazhi. Pavarësisht statusit dhe drejtimit të gjykatave ndërkombëtare të arbitrazhit ekziston një rregullim i vetëm ligjor i aktivitetit të këtyre organeve.

Gjykata ndërkombëtare e arbitrazhit – është rezultat i një marrëveshje të veçantë të lidhur ndërmjet shteteve¹. Arbitrazh ndërkombëtar, do të thotë rregullim i

¹ Malcolm N. Shaw. *International Law*. 7th Edition. Cambridge. 2014, f. 759.

mosmarrëveshjeve midis shteteve me anë të një vendimi që jepet nga një ose disa arbitra, ose nga një organ i zgjedhur prej tyre². Duke patur parasysh këtë fakt si dhe karakteristika të tjera mund të përcaktojmë një koncept të vetëm. Kështu, me një gjykatë ndërkombëtare arbitrazhi do të kuptojmë një organ i cili krijohet vetëm në bazë të një marrëveshje të caktuar ndërkombëtare me qëllim shqyrtimin dhe zgjidhjen e konflikteve të karaktereve të ndryshme midis subjekteve të së drejtës ndërkombëtare dhe në shume raste midis personave privat.

Mbrojtja e lirive themelore të njeriut jo vetëm brënda shtetit por edhe në nivel ndërkombëtar, reflektohet dhe në legjislacionin shqiptar ku çdo ditë e më tepër Shqipëria po bëhet pjesëmarrëse e një sërë Konventash ndërkombëtare si:

Ligji Nr. 8687 dt. 9.11.2000 Për aderimin e RSH në Konventën europiane të arbitrazhit, Konventa europiane mbi arbitrazhin tregtar ndërkombëtar Gjenevë, 21 prill 1961³. Kjo Konventë zbatohet për marrëveshjet e përfunduara të arbitrazhit që kanë për qëllim zgjidhjen e mosmarrëveshjeve që lindin nga tregtia ndërkombëtare ndërmjet personave fizik / juridik, të cilët në çastin e përfundimit të një marrëveshje, i kanë vendbanimet e tyre të përhershme apo selitë e tyre në territoret e shteteve Kontraktuese të ndryshme.

Më tej, Konventa e rëndësishme e New Yourk-ut e 1958⁴-ës për njohjen dhe ekzekutimin e vendimeve të huaja të arbitrazhit, ratifikuar nga Shqipëria në vitin 2001 e cila synon thjeshtimin dhe përshtetimin e procedurave të njohjes dhe zbatimit të vendimeve të arbitrazhit. Vendime të cilat zgjidhin mosmarrëveshjet midis personave fizik / juridik, të dhëna në territorin e një shteti të ndryshëm prej shtetit ku kërkohen të njihen dhe zbatohen këto vendime. Secili shtet kontraktues i Konventës do të njoh çdo marrëveshje të shkruar⁵, sipas së cilës palët marrin përsipër të zgjidhin në arbitrazh mosmarrëveshjet që kanë lindur ose mund të lindin ndërmjet tyre (gjatë një marrëdhënie juridike të caktuar kontraktore ose jo) lidhur me çdo çështje e cila lejohet të zgjidhet me arbitrazh. Çdo shtet kontraktues sipas konventës do të njoh fuqinë detyruese të vendimeve të arbitrazhit dhe do të zbatoj ato në përputhje me rregullat procedurale të territorit ku kërkohet të zbatohet vendimi.

Konventa e Uashingtonit e 1965-ës, në bazë të së cilës është formuar Qendra e ICSID⁶-it (qendra ndërkombëtare për zgjidhjen e konflikteve në fushën e investimeve) e ratifikuar nga 150 Shtete Kontraktuese, hyrë në fuqi në 14 tetor të vitit 1966. Ratifikuar nga Shqipëria në vitin 1991 në bazë të Ligjit Nr. 7515, dt. 1.10.1991 "Për anëtarësimin e RSH në fondin monetar ndërkombëtar, Bankën ndërkombëtare për rindërtimin dhe zhvillimin, korporatën financiare

ndërkombëtare, shoqatën e zhvillimit ndërkombëtar, agjensinë e garantimit të investimeve shumpalëshe dhe në qendrën ndërkombëtare për zgjidhjen e konflikteve në fushën e investimeve".

Në vitin 1979 Konventa e Uashingtonit miratoi Protokollin Shtesë sipas të cilit institucioni i arbitrazhit ndërkombëtar të investimeve është kompetent të shqyrtoj mosmarrëveshjet që krijohen nga transaksionet tregtare. Në bazë të këtij Protokollit ICSID është kompetent të shqyrtoj mosmarrëveshjet në rastin edhe kur njëra nga palët në mosmarrëveshje apo shteti i investitorit nuk është palë në Konventë⁷.

Qëllimi i Qendrës ICSID është të krijoj komoditete për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve në fushën e investimeve nëpërmjet procedurës së arbitrazhit dhe ndërmjetësimit. Qendra ofron mbështetje administrative dhe teknike për një numër të procedurave ndërkombëtare për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve nëpërmjet lehtësirave alternative të tilla si: Gjykata e Përhershme e Arbitrazhit në Hagë të Hollandës, Gjykata e Arbitrazhit Ndërkombëtar të Londrës, dhe Dhoma Ndërkombëtare e Tregtisë në Paris, Francë.

Disa nga çështjet më të hershme të dërguara në ICSID kundër Shqipërisë janë *Tradex Hellas S.A. v. Republic of Albania*⁸ e vitit 1994. *Leaf Tobacco A. Michaelides S.A. and Greek-Albanian Leaf Tobacco & Co. S.A. v. Republic of Albania* e vitit 1995. *Pantehniki S.A. Contractors & Engineers v. Republic of Albania* e vitit 2007. *Burimi SRL and Eagle Games SH.A v. Republic of Albania*, e vitit 2011.

Numri i çështjeve ka ardh duke u rritur në vitet e fundit.

Të drejtat e njeriut në procedurën e arbitrazhit

Që nga viti 1794 arbitrazhi është përdorur dhe si një mekanizëm për të inkurajuar investimet e huaja dhe për këtë qëllim ishte metoda më e preferuar në krahasim me metodat e tjera të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve të tilla si përdorimi i forcës apo bisedimeve të mbyllura diplomatike. Megjithatë, mosmarrëveshje në fushën e investimeve nuk kishte aq shumë sa ka në ditët e sotme. Kjo shpjegohet me faktin se investitorë individual me disa përjashtime pothuajse nuk kishin mundësinë të hidhnin në gjyq drejtpërdrejt shtetin që pranonte investimet e huaja private. Investitorët ishin të detyruar të negocionin me qeverinë e tyre në mënyrë që ajo duke mbështetur interesat e tyre të fillonte një procedurë arbitrazhi në emër të tyre në arbitrazhet ndërkombëtare⁹. Alternativë për investitorin ishte mundësia për të ngritur padi në gjykatat kombëtare.

² Puto Arben, E drejta ndërkombëtare publike. Tiranë, 2010. f. 436.

³ https://treaties.un.org/doc/Treaties/1964/01/19640107%2002-01%20AM/Ch_XXII_02p.pdf

⁴ <http://www.newyorkconvention.org/>

⁵ Çdo klauzolë arbitrazhi në kontratë. Çdo marrëveshje arbitrazhi e nënshkruar nga palët ose që përmbahet në shkëmbim letrash, telegramesh.

⁶ <https://icsid.worldbank.org>

⁷ Kovalev A. A. International economic law and international legal regulation of economic activity. M. 2007. f. 193. Shiko edhe Todd Weiler, International Investment law and arbitration. 2005.

⁸ <https://icsid.worldbank.org/apps/ICSIDWEB/cases/Pages/casedetail.aspx?CaseNo=ARB/94/2>

⁹ Susan D. Franck // The Legitimacy Crisis in Investment Treaty Arbitration: Privatizing Public International Law through Inconsistent Decisions. Vol. 73, FORDHAM L. REV. 2005. f. 1539.

Sot, Investitori i huaj mund të zgjidhë në mënyrë të drejtpërdrejtë mosmarrëveshjen në arbitrazhin ndërkombëtar dhe marrëveshjet e investimeve i japin investitorëve mundësinë për të shkuar në një arbitrazh të pavarur dhe të paanshëm ndërkombëtar.

Në mënyrë për të shmangur rritjen e mosmarrëveshjeve në fushën e investimeve ndërmjet shteteve dhe individëve në mosmarrëveshjet ndërshtetërore me natyrë politike në selinë e Bankës Ndërkombëtare për Rindërtim dhe Zhvillim u krijua pikërisht Qendra Ndërkombëtare për Zgjidhjen e Mosmarrëveshjeve në fushën e Investimeve (Qendra Ndërkombëtare për Zgjidhjen e Mosmarrëveshjeve në fushën e Investimeve (ICSID))¹⁰.

Objekti i procedurave të arbitrazhit janë, mbi të gjitha, mosmarrëveshjet ekonomike si dhe çështje të tjera në kompetencë të gjykatave të arbitrazhit. Sipas legjislationit shqiptar, dhe konventave të aderuara dhe ratifikuara prej saj, si personat juridik edhe sipërmarrësit individual mund ti zgjidhin mosmarrëveshjet e tyre në fushën ekonomike në gjykatën e arbitrazhit. Nga ana tjetër, gjykata e arbitrazhit mund të marrë në konsideratë mosmarrëveshjet e Republikës së Shqipërisë me subjektet ndërkombëtare.

Përveç kësaj, juridiksionin e gjykatës së arbitrazhit e shikojmë në mosmarrëveshjet ekonomike me pjesëmarrjen e personave të huaj juridikë. Prandaj, në kontratë është e rëndësishme për të përcaktuar konkretisht se në cilën gjykatë arbitrazhi do të shqyrtohen pretendimet në rast të një mosmarrëveshje.

Ndër liritë kryesore të palëve në procedurën e arbitrazhit janë: Liria e palëve për të zgjedhur arbitrin / arbitrat, liria e palëve për të përcaktuar rregullat procedurale që do të respektohen nga arbitri, liria e palëve për të komunikuar me arbitrin gjatë proceseve të arbitrazhit, liria për të vendosur mbi çështjen e konfidencialitetit të seancave, liria për të zgjedhur vëndin e arbitrazhit si dhe gjuhën e procesit¹¹.

Liria e palëve për të caktuar rregullat procedurale, ka një rëndësi të veçantë për mosmarrëveshjet ndërkombëtare sepse u mundëson palëve përzgjedhjen ose sistemimin e këtyre rregullave, sipas dëshirave dhe nevojave të tyre specifike, të pa-penguara nga nocionet tradicionale ose duke penguar në këtë mënyrë rrezikun e të pa priturave ose zhgënjimeve (Ligji Model UNCITRAL për Arbitrazhin, komentari prg. 35).¹²

Bibliografia

1. Malcolm N. Shaw. International Law. 7th Edition. Cambridge. 2014.
2. Puto Arben, E drejta ndërkombëtare publike. Tiranë, 2010.

¹⁰ Joachim Karl, International Investment Arbitration: A Threat to State Sovereignty? // Redefining Sovereignty in International Economic Law, 2008 Oxford and Portland, Oregon, f. 226.

¹¹ James Crawford, Karen Lee, Elihu Lauterpacht, ICSID Reports: 2005. f. 231.

¹² Mëneri Suela, E drejta e Arbitrazhit dhe e Ndërmjetësimit Ndërkombëtar tregtar. Tiranë 2012, f.87.

3. Kovalev A. A. International economic law and international legal regulation of economic activity. M. 2007.
4. Todd Weiler, International Investment law and arbitration. 2005.
5. Susan D. Franck // The Legitimacy Crisis in Investment Treaty Arbitration: Privatizing Public International Law through Inconsistent Decisions. Vol. 73, FORDHAM L. REV. 2005.
6. Joachim Karl, International Investment Arbitration: A Threat to State Sovereignty? // Redefining Sovereignty in International Economic Law, 2008.
7. Mëneri Suela, E drejta e Arbitrazhit dhe e Ndërmjetësimit Ndërkombëtar tregtar. Tiranë 2012.
8. James Crawford, Karen Lee, Elihu Lauterpacht, ICSID Reports: 2005.
9. <https://icsid.worldbank.org/apps/ICSIDWEB/cases/Pages/casedetail.aspx?CaseNo=ARB/94/2>
10. https://treaties.un.org/doc/Treaties/1964/01/19640107%2002-01%20AM/Ch_XXII_02p.pdf
11. <https://icsid.worldbank.org>
12. <http://www.newyorkconvention.org/>

Supremacia e vendimeve të GJEDNJ-së dhe Shqipëria

Anton Luljguraj, MSc

Abstrakt

Mbarimi i Luftës së Dytë Botërore, solli ndryshime rrënjësore në sferën e së drejtës. Evropa e gjendur në mes shkatërrimit absolut të shkaktuar nga lufta, gjeneroi rendin e ri juridik ku gurëthemeli potencoi mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut. Ky është dimension i ri i të drejtës ndërkombëtare. Fillimi i gjysmës së dytë të shekullit të XX, krijoi instrumentet e para juridiko – ndërkombëtare për mbrojtjen e këtyre të drejtave. Themelimi i organizatës panevropiane që quhet Këshilli i Evropës dhe organit të saj (Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut), që sot kanë nën juridiksionin e saj mbi 820 milion banorë, përbën organizatën më të sofistikuar ndërkombëtare për mbrojtjen e të drejtave të njeriut. Hartimi i KEDNJ – së përbën hapin e parë për të garantuar të drejtat bazike dhe liritë e njeriut. Për të qenë anëtar i Këshillit të Evropës, domosdoshmërisht çdo shtet duhet së pari të aderohet në KEDNJ. Këtë gjë e ka bërë edhe Shqipëria, e cila ka aderuar në KEDNJ në vitin 1995. Për këto dy dekada, Shqipëria është përballur me një numër të konsiderueshëm të vendimeve gjyqësore që kanë shkuar drejt rritjes së numri të çështjeve në GJEDNJ.

Fjalë kyç: Supremacia, Vendimet, GJEDNJ, Konventa, Këshilli i Evropës, Protokoll

Hyrje

Shumë studiues dhe specialistë të së drejtës ndërkombëtare, japin vlerësime të ndryshme për efikasitetin që ka kjo degë e së drejtës. Në rrafshin global, e drejta ndërkombëtare paraqet mangësitë e veta, kryesisht në ekzekutimin e akteve juridiko

- ndërkombëtare dhe forcën shtrënguese. Ajo nuk ka një aparat të centralizuar për t'i vënë aktet juridike në zbatim dhe të marrë masa juridiko – ndërkombëtare ndaj atyre që shkelin normat e së drejtës ndërkombëtare.

Por, në gjysmën shekullit XX, në Evropë filluan të ndryshojnë disa marrëdhënie midis shteteve që deri atëherë ishin armike të betuara ndaj njëra – tjetrës. Pas përfundimit të Luftës së II Botërore filloi një erë e re marrëdhëniesh ndërmjet tyre e që gradualisht do kthehej në atë që mund të quajmë edhe si epilog “epoka e re për të gjithë Evropën”.

Krijimi i organizatës panevropiane – Këshilli i Evropës, është hapi i parë i ndërmarrë pas Luftës së II Botërore në Evropë, për të vënë bazën e demokracisë të mbështetur në të drejtat dhe liritë themelore të njeriut. KE hartoi Konventën Evropiane të të Drejtave dhe Lirive Themelore të Njeriut¹ që i ndër evropianizoi të drejtat e njeriut. Konventa krijoi një institucion brenda saj që u quajt “Gjykata Evropiane për të drejtat e njeriut” së cilës i’u zgjeruan kompetencat ndër vite. KEDNJ transformoi rrënjësisht legjislacionet e shteteve anëtare, duke u bërë e detyrueshme për të gjitha shtetet anëtare. Anëtarësimi në Këshillin e Evropës është kusht që së pari një shtet të aderohet në KEDNJ. Shqipëria u anëtarësua në KE më 13 korrik 1995. Kurse, më 29 korrik 1996, Shqipëria aderoi në Konventën Evropiane të të Drejtave të Njeriut.

Zhvillim

Pas anëtarësimit në KE, Shqipëria mori përsipër të drejtat dhe detyrimet kundrejt organizatës. Për t’u bërë ballë sfidave të “Evropës së Madhe”, u vendos në Samitin e Vjenës në vitin 1993, që të krijohet një Gjykatë e re evropiane e të drejtave të njeriut, me një nivel të vetëm, duke e zëvendësuar sistemin e vjetër me dy nivele.² Kjo gjykatë ka filluar punimet e saj më 1 nëntor 1998 duke zëvendësuar Komisionin³ e të Drejtave të Njeriut. Kjo situatë solli ndryshim rrënjësor në ecurinë e GJEDNJ-së. Vendimet e saj përbënin referencë për të gjitha gjykatata e shteteve anëtare të Këshillit të Evropës.

Gjykatat kombëtare të shteteve anëtare të KEDNJ –së, kur vendosin mbi një çështje për të drejtat e njeriut, i referohen gjithnjë e më tepër vendimeve të Strasburgut dhe zbatojnë standardet dhe parimet e vendosura nga ajo. Gjithashtu

¹ Konventa u miratua në Romë më 04. nëntor. 1950 dhe hyri në fuqi pas depozitimit të dhjetë instrumentave të ratifikimit më 03. shtator. 1953.

² Janis, M. & Kay, R. & Bradley, A. (2002). *E drejta evropiane e të drejtave të njeriut*. fq. 41 – 43.

³ Roli i Komisionit u parapa të jetë mbrojtës i funksionit gjyqësor. Pra, që në themelimin e tij, Komisioni kishte si një pozicion ndërmjetës në sistemin e të drejtës evropiane të të drejtave të njeriut. Në njërin anë ishte paraparë që Komisioni të mbronte Gjykatën nga një vërshim i ankesave individuale, një funksion që gjithashtu mbronte sovranitetin tradicional të shteteve anëtare. Komisioni qëndroi si ndërmjetës si midis individëve dhe qeverive, ashtu edhe në mes të individëve dhe Gjykatës së Strasburgut.

mund të përmenden shumë raste të modifikimit të legjislacionit të shteteve dhe të praktikave administrative përpara ratifikimit të Konventës nga ana e tyre, veçanërisht në rastin e atyre shteteve që i janë bashkuar së fundmi Këshillit të Evropës. Neni 19 i Konventës krijoi Gjykatën e Strazburgut si institucionin e vetëm të Këshillit të Evropës që ka të drejtën ligjore për të interpretuar dispozitat e Konventës. Gjykata u krijua si institucion permanent. Ajo ushtron një formë të mbikëqyrjes kuazi – kushtetuese të pushteteve shtetërore që janë palë në Konventë. Sepse çdo vendim i ndonjë shteti që është palë në Konventë, nëse haptazi shkel të drejtat themelore që garanton KEDNJ – ja, mund të ankimohet nga personat fizikë⁴, organizatat joqeveritare ose grupe individësh në Gjykatën Evropiane të të Drejtave të Njeriut. Përfshirë këtu, edhe kërkesat ndërshtetërore.⁵

Vendimet e Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut, janë ato vendime të cilat me arsyetueshmërinë e tyre nga ana e gjyqtarëve, kanë arritur të krijojnë një jurisprudencë të pasur me anë të së cilës kanë ndryshuar rrjedhën e “të drejtës së Evropës”. Zakonisht vendimet e Gjykatës janë vendime të rasteve të përsëritura. Megjithatë, kur Gjykata, gjatë shqyrtimit të një çështjeje, vëren se ka shkelje sistematike ose strukturore të të drejtave elementare të njeriut sjell vendime që quhen *vendime pilot*.⁶

Në këtë mënyrë Gjykata tërheq vëmendjen për ekzistencën e një problemi strukturor ose sistematik në një shtet që është palë në Konventë.⁷

Si instrument juridiko – ndërkombëtar, me karakter rajonal, Konventa është implementuar mjaft mirë në kushtetutat e shteteve anëtare të KE – së dhe sistemin e brendshëm të tyre. Në rast të kundërt, shtetet që kanë nënshkruar Konventën dhe Protokollet e saj do të përballeshin me vendimet e Gjykatës të cilat arrijnë në shifra aq të mëdha sa që mund të trondisin edhe vetë buxhetin e shtetit. Këtu lind edhe “supremacia” e vendimeve të Gjykatës të cilën do ta shpjegojmë mbi bazën e disa fakteve që do i paraqesim më poshtë:

1. Shtetet që kanë ratifikuar dhe nënshkruar Konventën, pranojnë se kjo “natyrë ligjore” vepron mbi ta me forcë juridike. Pra, vendimet e GEDNJ – së janë të detyrueshme;⁸
2. KEDNJ – ja përdoret çdo ditë nga Ministria e Drejtësisë, nga gjykatat dhe organet e tjera shtetërore së shteteve palë;

⁴ Shih neni 34 i Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut.

⁵ Shih neni 33 i Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut.

⁶ Procedura e gjykimit Pilot, është zhvilluar si një teknikë e identifikimit të problemeve strukturore në themel të rasteve të përsëritura kundër shumë shteteve palë të Konventës dhe vendosjes së një detyrimi mbi këto shtete në mënyrë që t’i trajtojnë me kujdes këto probleme. Në një gjykim pilot, Gjykata nuk ka detyrim për të vendosur nëse ka ndodhur një shkelje në Konventën e të drejtave të njeriut, por gjithashtu ka detyrim që t’u japë qeverive të shteteve anëtare indikacione të qarta për llojin e masave përmirësuese dhe të nevojshme për zgjidhjen e këtij problemi.

⁷ Shih nenin 61 të Rregullores së Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut. (2014).

⁸ Dixon, M. (2009). E drejta...vep. e cit. fq: 38 – 41.

3. Shtetet me më shumë influencë në Këshillin e Evropës, nuk deklarojnë asnjëherë se qëndrojnë mbi këtë “natyrë ligjore” ose se kjo “natyrë ligjore” nuk është e detyrueshme për ta;
4. Çdo ditë e më tepër, KEDNJ po bëhet “natyra” më unike e të drejtave të njeriut në të gjithë globin. Mos respektimi i saj e dërgon shtetin në përballje me sanksionet që përcakton Gjykata e Strazburgut;
5. Gjykata Evropiane me interpretimin e Konventës ka shërbyer si mjet paqësor për zgjidhjen e konflikteve ndërmjet shteteve të cilat kanë ngritur çështjet në bazë të nenit 33 të Konventës Evropiane etj.

Përfundim

Si përfundim, do jap disa sugjerime se çfarë do duhej të bënte Republika e Shqipërisë, në mënyrë që t’u shmanget sa më shumë përballjeve me GJEDNJ – në dhe sanksioneve të makinerisë imponuese të Strazburgut⁹:

1. Sigurimin që të drejtat e njeriut respektohen dhe se ligji dhe praktika e Shqipërisë të jetë në përputhshmëri me Konventën;
2. Që vendimet e Gjykatës së Strazburgut të merren parasysh (jurisprudenca e saj) në çdo vendim të gjykatave brenda vendit ku mund të ndodhin ndonjë kompleksitet në interpretimin e ligjit të brendshëm;
3. Për të punuar më shumë në përkthimin jo vetëm të Konventës dhe Protokolleve të saj, por edhe të shmicës dërmuese të jurisprudencës së GJEDNJ – së, kryesisht vendimet e Dhomës Kryesore me 7 gjyqtarë dhe Dhomës së Madhe me 17 gjyqtarë, sepse në këtë të fundit unifikohet jurisprudenca dhe interpretohet nën dritën evolutive të fakteve dhe rrethanave bashkëkohore;
4. Të zhvillohen sa më shumë të jetë e mundur programe trajnimi profesionale, në veçanti, për personat që shërbejnë në pushtetin gjyqësor (gjyqtarët, prokurorët, avokatët, specialistët etj), në mënyrë që të parandalohen shkeljet e mëvonshme;
5. Të drejtat e njeriut dhe KEDNJ në veçanti, të futën në kurrikulat e programeve të shkollave të mesme në mënyrë që nxënësit të përgatiten dhe të njihen sa më mirë me “*Lex Superior Europea*”. Gjithashtu, fakultetet e shkencave shoqërore, do ishte mirë, që t’a kenë mundësi studimi KEDNJ – në;
6. Duhet që procesi i ekzekutimit të vendimeve të Gjykatës të bëhet sa më transparent. Pranë Ministrisë së Drejtësisë, Ministrisë së Integritimit

⁹ Mekanizmi për zbatimin e vendimeve të Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut është i përqëndruar në Komitetin e Ministrave të Këshillit të Evropës.

Evropian, Ministrisë së Punëve të Jashtme, Parlamentit, Institucionit të Avokatit të Popullit, është mirë të ngrihen organe përkatëse të cilat merren me transparencën e vendimeve të GJEDNJ – së. Kjo do të lehtësonte punën e Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës dhe do të lartësonte shtetin në majat më të larta të demokracisë dhe mirëqeverisjes, për arsye të sundimit të ligjit brenda të gjitha insitucioneve shtetërore.

Bibliografia

- Bianku, L. (2007). *Jurisprudenca e Gjykatës së Strazburgut*. Tiranë: EDLORA.
- Daci, J. (2011). *Të drejtat e njeriut*. Tiranë: JULVIN II.
- Dixon, M. (2009). *E drejta ndërkombëtare*. Tiranë: AIIS.
- Gomien, D. (2005). *Udhëzues i shkurtër i Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut*. Tiranë: GENT GRAFIK.
- Gruda, Z. (2001). *Mbrojtja ndërkombëtare e të drejtave të njeriut – II*. Prishtinë: RILINDJA.
- Gruda, Z. (2013). *E drejta ndërkombëtare publike*. Prishtinë: CIP.
- Janis, M. & Kay, R. & Bradley, A. (2002). *E drejta evropiane e të drejtave të njeriut*. Prishtinë: KOHA.
- Këshilli i Evropës. (2011). *Të drejtat dhe liritë në praktikë*. Strazburg.
- Krisafi, K. (2014). “E drejta ndërkombëtare dhe e drejta e brendshme në Kushtetutën e Republikës së Kosovës”, *Academe*, Vol. 3, fq: 33 – 49. Tiranë: ONUFRI.
- Martines, T. (2011). *E drejta kushtetuese*. Tiranë: UET Press.
- Novicki, M. (2001). *Gurët udhërrëfyes*. Tiranë: ARS.
- Omari, L. & Anastasi, A. (2010). *E drejta kushtetuese*. Tiranë: ABC.
- Paja, V. (2013). *Ekzekutimi i vendimeve të Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut që lidhen me procedimet penale: Vështrim krahasues mbi ribapjen e procesit penal në nivel kombëtar*. Revista Shqiptare për Studime Ligjore. Vol. 5. Tiranë.
- Punim seminarik. (2002). *Të drejtat e njeriut si vlerë demokratike*. Kumanovë: ISBN.
- Puto, A. (2010). *E drejta ndërkombëtare publike*. Tiranë: DUDAJ.
- Puto, E. (2008). *E drejta kushtetuese e krabasuar*. Tiranë: UFO Press.
- Rohmer, F. & Klebes, H. (2005). *E drejta e Këshillit të Evropës*. Tiranë: GENT – GRAFIK.

Liria e qarkullimit të punonjësve dhe kufizimet e saj në BE, në këndvështrimin e GJED-së dhe Shqipëria

Dr. Blerta Aliu

Abstrakt

Punësimi dhe rregullimet ligjore që lidhen me të, gëzojnë një vëmendje të veçantë nga pikëpamja juridike. Parimisht, çdo person ka të drejtë të punojë dhe të ushtrojë profesionin që ka zgjedhur ose pranuar lirisht. Për më tepër, çdo qytetar i Bashkimit është i lirë të zgjedhë një punë, të punojë, të vendoset apo të ofrojë shërbime në çdo shtet tjetër anëtar. Për këtë arsye, BE punon drejt promovimit të një një krabu pune të kualifikuar, të trajnuar dhe të aftë për t'u përshtatur tregjeve të punës që reagojnë ndaj ndryshimeve ekonomike, me qëllim arritjen e objektivave, nëpërmjet një zonë pa kufij të brendshëm, në të cilën sigurohet lëvizja e lirë e mallrave, personave, shërbimeve dhe kapitalit. Metodologjia e punimit bazohet në metoda cilësore, kryesisht, të analizës ligjore dhe jurisprudenciale, ndërkombëtare, me qëllim aplikimin e tyre në kontekstin juridik shqiptar. Pyetja që ngrihet në këtë punim lidhet me kufizimet e lirisë së ofrimit të lirë të shërbimeve ndaj shtetasve të shteteve anëtare, por edhe jo anëtare të BE-së. Cilat janë rregullimet ligjore në këtë fushë në Shqipëri. Qarkullimi i lirë i punëmarrësve nënkupton zhdukjen e çdo diskriminimi të bazuar në shtetësi, midis punëmarrësve të shteteve anëtare përse i përket punësimin, shpërblimit dhe kushteve të tjera të punës. Me përjashtim të kufizimeve që justifikohen me arsye të rendit publik, për të aplikuar për vendet e punës të ofruara efektivisht, kufizime të tjera ndalohen. Këtu, shihet më së shumti pika e kontaktit midis statusit të shtetasit të BE-së dhe statusit të punonjësit të BE-së.

Fjalë kyç: *Kontrata Ndërkombëtare e Punës, Gjykata Evropiane e Drejtësisë, Zhvendosje e Punonjësve, Direktiva*

Qëllimi i punimit

Problematikat në disiplinën e së drejtës së punës janë mjaft të mprehta në Shqipëri, prekin aspekte të mirëqënies ekonomike dhe sociale, ndaj duhen parë me një interes të veçantë. Meqënëse, praktika e Gjykatës Europiane të Drejtësisë është e pasur me raste që trajtojnë dhe interpretojnë aspekte mbi marrëdhënien individuale apo kolektive të punës. Ndër aspektet më të trajtuara është barazia në punë, që prek të treja fazat e marrëdhënies së punës, momentin e fillimit, përmbajtjen, si dhe përfundimin. Kështu, kjo vlen për të pasuruar praktikën e gjykatave shqiptare në lidhje me qëndrimin e tyre ndaj aspekteve të tilla të ngjashme, megjithatë në rastin konkret qëllimi i punimit është identifikimi i hapësirave ligjore në çështje të kontratave të punës me elementë të huaj, nëpërmjet identifikimit të mekanizmave ndërkombëtarë ligjorë dhe shqyrtimit të interpretimit të praktikës së GJED.

Metodologjia e Punimit

Punimi realizohet nëpërmjet metodave cilësore. Analiza në shkenca juridike bazohet kryesisht në interpretim dhe trajtim të legjislacionit apo jurisprudencës, qoftë kombëtare ashtu edhe ndërkombëtare. Më tej, ato kanë një ndërthurje, duke u mbështetur në metoda krahasimore të vendeve apo sistemeve të ndryshme juridike.

Në këtë mënyrë, sikurse theksohet në titull, kërkimi bazohet në një analizim të dispozitave ligjore të Bashkimit Europian për statusin që gëzon punonjësi në tregun e brendshëm dhe lehtësitë që i akordohen atij duke gëzuar lirinë e qarkullimit. Për të përplotësuar këtë kornizë, vjen në ndihmë GJED, me interpretimet ndaj Direktivave apo Rregulloreve të caktuara të BE, si dhe ndaj legjislacioneve të ndryshme të shteteve anëtare që shkojnë ndesh me to. Punimi do të jetë i ndarë në pjesë të veçanta, ku secila do trajtojë një problematikë të caktuar. Secila do të përmbajë elementë ligjorë të së drejtës së punës shqiptare që ndërthuren me atë europiane. Po ashtu, elementë jurisprudencialë të praktikës gjyqësore shqiptare si dhe të asaj të GJED.

Hipoteza e punimit

Përmirësimi i rregullave ligjore për të drejtën ndërkombëtare private në Shqipëri duke implementuar Rregulloren e Romës dhe Direktivën 96/71 çon në përmirësimin e kontratave shqiptare të punës me elementë të huaj.

Rregullimet ligjore në Bashkimin Europian dhe zhvendosja e punonjësve

Rregullorja e Romës, ka hyrë në fuqi në 1 prill 1991, (Sylvie H. Muriel, Marion Del Sol 2013, fq.) Para prillit 1991, gjyqtarët kishin në dispozicion vetëm normat e së drejtës ndërkombëtare private të vendit të tyre për të zgjidhur konfliktet e ligjeve. Standartizimi i rregullave të përcaktimit të ligjit që zbatohet për një kontratë me përmasa ndërkombëtare në të gjitha shtetet anëtare. A ka një përkufizim të unifikuar për “kontratën e punës”? Neni 8 i kushtohet kontratës individuale të punës, ai nuk i specifikon elementët e cilësimit.

Cilësimi i kontratës së punës nuk është përcaktuar në mënyrë uniforme, por varet nga mënyrat kombëtare të konceptimit, të cilat janë pak a shumë “liberale”. Çfarë i jep karakter ndërkombëtar “kontratës së punës”. Neni 1 i Rregullores parashikon se zbatimi i saj, kërkon që të jemi në prani të “situatave [kontraktuale] që kanë konflikt ligjor”. Pra, duhet të ekzistojnë elementë të huaja që mund të kenë të bëjnë me ligjet e disa vendeve të ndryshme. Cilët janë këta elementë?

Një ndër to është, mënyra e përcaktimit të vendodhjes. Pra, vendi i kryerjes së punës është tepër i rëndësishëm (psh vendosje e përkohshme në Itali e një punëmarrësi me kërkesën e punëdhënësit të tij me seli në Gjermani)

Parimi i autonomisë kontraktuale

“Kontrata bazohet në ligjin e zgjedhur nga palët” (neni 3,1) Zgjedhja e bërë nga palët është e detyrueshme për gjyqtarin. Kjo krijon teorikisht, mundësinë që shoqëritë e lidhura me kontrata pune ndërkombëtare të mund t’i shpëtojnë veprimin të një legjislacioni më të rreptë. Kur punëdhënësi është i vendosur në një vend ku legjislacioni social mbron punëmarrësit dhe kur ai zhvendoset drejt vendeve me legjislacione më pak të rrepta. (si vendet afrikane dhe aziatike) ose vende më liberale (ShBA dhe Anglia), ai mund t’i referohet nenit 8/1 në mënyrë që të shmangë veprimin e legjislacionit të punës që është në fuqi në vendin ku ka selinë e tij. Është i mjaftueshëm vullneti i palëve për t’i dhënë kontratës së punës një dimension ndërkombëtar?

Kur të gjitha elementët janë të vendosura në të njëjtin vend dhe kur kontrata është e lidhur në bazë të rendit juridik vetëm të këtij vendi, a është e mundur që në kontratë të parashikohet zbatimi i ligjit të një shteti tjetër? Në fakt, asnjë dispozitë e Konventës nuk e ndalon këtë. Ndërsa sa i përket mënyrave të zgjedhjes së ligjit të zbatueshëm. Autonomia kontraktuale mund të shfaqet në dy mënyra; në raport

me objektin për të cilin palët duhet të bëjnë zgjedhjen, në raport me momentin kur mund të bëhet zgjedhja.

Objekti i zgjedhjes: Në kapitullin për rregullat e përgjithshme, parashikohet se “palët mund të përcaktojnë ligjin që zbatohet për gjithë kontratën ose për një pjesë të kontratës së tyre.” (neni 3,1).

Mund të vendoset që vetëm një pjesë e marrëdhënies së punës të rregullohet nga ligji i zgjedhur (psh mënyra e përfundimit të saj, ose çdo gjë që ka të bëjë me kohën e punës), çka sjell një lloj copëzimi të kontratës dhe një zbatim të shpërndarë të ligjit të zgjedhur dhe të ligjit që zbatohet në rast se nuk është bërë një zgjedhje. Në rastet e mungesës së përcaktimeve, zgjedhja e ligjit do të bëhet për të gjitha aspektet e marrëdhënies së punës.

Momenti i zgjedhjes: Neni 3,1 parashikon se: “zgjedhja duhet të shprehet apo të tregohet me qartësi në nenet e kontratës ose në rrethanat e arsyes së lidhjes së kontratës”. Zgjedhja mund të bëhet në çdo moment (neni 3,2). Ligji nuk zgjidhet detyrimisht në momentin e lidhjes së kontratës; kur bëhet në fillim, kjo gjë mund të ndryshohet më vonë, me pëlqimin e palëve.

Zgjedhja në formën e një klauzole të veçantë, të përfshirë në kontratë, që përcakton ligjin e zbatueshëm në rast mosmarrëveshjes.

Balancimi i lirisë së qarkullimit të punonjësve dhe lirisë së ofrimit të shërbimit

Gjyqtari zbaton ligjin “objektiv” dhe jo ligjin e zgjedhur, vetëm lidhur me dispozitat absolute të rendit juridik (dispozita të pacënueshme) apo edhe sa herë që rregullat e ligjit objektiv janë më të favorshme për punëmarrësit. Neni 39 i Traktatit të Bashkimit Europian mbi lirinë e qarkullimit të lirë të punëmarrësve. Në parim, punëmarrësi varet nga legjislacioni i punës së shtetit anëtar në të cilin ai punon. Po nëse punëdhënësi i vendosur në një shtet anëtar fiton një kontratë në një shtet tjetër anëtar dhe zhvendos aty, një numër të caktuar të të punësuarve të tij, për të realizuar këtë kontratë. Në këtë rast, mobiliteti i të punësuarve ka të bëjë me ushtrimin e lirë të një shërbimi, dmth, në kuadrin e lirisë ekonomike të shpallur në nenin 49 të Traktatit. Kjo nuk lidhet me zbatimin e parimit të qarkullimit të lirë të punëmarrësve. Direktiva 96/71e Bashkimit Europian vendos lirinë e qarkullimit të punonjësve karshi lirisë së ofrimit të shërbimeve.

Në vendimin Rush Portugesa, (1990) GJED dha përgjigje të qarta në emër të ofrimit të lirë të shërbimeve. Në këtë rast bëhej fjalë për një shoqëri portugeze ndërtimesh dhe punësh publike, e cila punonte në Francë në cilësinë e nënkontraktorit në ndërtimin e linjës hekurudhore TGV Atlantik. Për kryerjen e punimeve që ishin ngarkuar, ajo kishte sjellë në Francë, një numër të caktuar punëmarrësish.

Pas një kontrolli në vendin e punës, një inspektor i punës konstatoi se këta punëmarrës nuk kishin lejen e punës që u duhej për ushtrimin e një aktiviteti me pagesë nga një person i huaj. Pra, duhet të sqarohet çështja nëse kjo leje mund t’u kërkohej në këtë rast, duke ditur se kjo leje u kërkohej të huajve që kërkojnë punë në Francë. GJED dha përgjigje negative. Prania e këtyre të punësuarve portugezë në Francë lidhej me ofrimin e lirë të shërbimeve. Në një rast të tillë, autoritetet e shtetit anëtar ku duhet të kryhen punimet [në Francë] nuk mund t’i vendosin ofruesit të shërbimeve kushte në lidhje me punësimin e krahut të punës vendas ose me marrjen e një leje pune për personelin portugez.”

Moslejimi i zhvendosjes së punëmarrësve të saj për ekzekutimin e një kontrate do të thoshte “të diskriminoje ofruesin e shërbimit në raport me konkurrentët e tij të vendosur në vendin pritës dhe që mund të angazhojnë pa pengesa personelin e tyre”. Sidoqoftë, GJED nuk largon dimensionin social nga vëmendja dhe përpiket të gjejë një kompromis midis tregut të lirë dhe mbrojtjes së të punësuarve.

Fusha e zbatimi të direktives

Perimetri gjeografik dhe material: “shoqëritë e vendosura në një shtet anëtar dhe që, në kuadrin e një ofrimi transkombëtar shërbimesh, zhvendosin punëmarrës,.. në territorin e një shteti anëtar”, (neni 1,1). Pra ajo merret me situatat e zhvendosjes ndërkomunitare. Situatat e zhvendosjes për të cilat bëhet fjalë janë tri situata:

1. Zhvendosja në kuadrin e ofrimit të një shërbimi të kryer nga punëdhënësi në një shtet tjetër anëtar
2. Zhvendosja brenda të njëjtit grup shoqërisht
3. Vënia në dispozicion e punëmarrësve pranë një ndërmarrjeje që i përdor dhe që gjendet në një shtet tjetër anëtar

Në vendimin Laval (2007) (GJED, 18 dhjetor 2007, Laval un Partneri Ltd) bëhej fjalë për shumën e shpërblimit që u duhej dhënë disa punëmarrësve të zhvendosur nga një shtet anëtar (Letoni) në një shtet tjetër (Suedi) për kryerjen e një pune, pikërisht ndërtimin e një shkolle. Shoqëria Letone kishte refuzuar të nënshkruante konventën kolektive suedeze të ndërtimit (ndërkohë në Suedi, kjo ishte e detyrueshme). Ky nënshkrim do të sillte pagesën e një rroge minimale për orë pune, të cilën sipërmarrësi e refuzonte (pagë më e lartë se në Letoni).

Duke u mbështetur në Direktivën 96/71, GJED-ja, vlerësoi se paga minimale bën pjesë tek “grupi i garancive kryesore” që një shtet anëtar mund t’ua imponojë punëmarrësve të zhvendosur në territorin e tij. Duhet ditur se paga minimale

në Suedi, nuk përcaktohet me ligj, por nga Konventa kolektive shoqërisht ose sektorësh, konventa që nuk janë të detyrueshme për të gjithë. Pra, nga kjo pagë minimale konvencionale nuk mund t'i kundërdrejtohej sipërmarrësit letonez.

Disa rregullime ligjore në Shqipëri mbi kontratat ndërkombëtare të punës

Kodi i punës në nenin 3, përcakton se fusha e zbatimit në hapësirë të këtij kodi parashikon se, kontrata e punës rregullohet nga ligji i shtetit, ku punëmarrësi kryen zakonisht punën e vet, edhe nëse ai dërgohet nga punëdhënësi të punojë përkohësisht në një shtet tjetër. Kur punëmarrësi nuk e kryen punën zakonisht në të njëjtin shtet, kontrata e punës rregullohet nga ligji i shtetit ku ndodhet qendra e tij/saj e punës. Kur qendra e punës nuk mund të përcaktohet, ajo rregullohet nga ligji i shtetit, ku ndodhet qendra e personit fizik ose juridik, që ka punësuar punëmarrësin.

Kur nga tërësia e rrethanave kontrata e punës ka lidhje më të ngushta me ligjin e një shteti tjetër, atëherë zbatohet ky ligj. Palët me marrëveshje mund të zgjedhin zbatimin e një ligji tjetër, ndryshe nga sa parashikohet në paragrafët e mësipërm. Kjo zgjedhje nuk mund ta privojë punëmarrësin nga mbrojtja që i sigurojnë atij dispozitat urdhëruese të ligjit që do të jetë i zbatueshëm në mungesë të zgjedhjes. Në kuptim të kësaj dispozite, quhen urdhëruese të gjitha dispozitat që, në bazë të ligjit, nuk duhet të cënohen me kontratë në dëm të punëmarrësit.

Nga ana tjetër, ligji nr.10 428, datë 2.6.2011 Për të Drejtën Ndërkombëtare Private, në nenin 48 mbi kontratën e punës, kontrata individuale e punës rregullohet nga ligji i zgjedhur nga palët. Kur palët nuk kanë zgjedhur ligjin e zbatueshëm, ndiqen rregullat e parashikuara në nenin 3 të Kodit të Punës.

Përfundime

Në kuadër të zhvillimeve aktuale mbi të drejtën e punës, nëpërmjet studimit të rregullimeve ligjore evropiane, arrijmë në përfundimin se është e nevojshme të rritet mbrojtja e punonjësve shqiptarë me punëdhënësi me shtetësi të huaj, që zgjedhin territorin dhe legjislacionin shqiptar, për shkak të standarteve të ulëta, psh pagës minimale, për t'u shpëtuar kostove ekonomike. Përpjekjet për të përmirësuar legjislacionin shihen në risitë e kodit të punës, edhe lidhur me kontratat e reja të punës. Aktualisht në ligjin Nr.10 428, Datë 2.6.2011 "Për të drejtën ndërkombëtare private" që parashikon nenin 48 për këto çështje, referohet më shumë nenin 3 të Kodit të Punës. Harmonizimi i normave ligjore me Direktivën 96/71, e cila

parashikon disa garanci ligjore në kontrata ndërkombëtare të punës duhet të jetë një pikësynim i legjislatorit. Së fundi, në praktikën e gjykatës shqiptare nuk ka ende interpretime që lidhen me zbatimin e parimeve të parashikuara ndërkombëtarisht.

Bibliografia

Sylvie Hennion, Muriel Le Barbier-Le Bris, Marion Del Sol (2013) "E drejta sociale evropiane dhe ndërkombëtare" Papyrus, Tiranë.
 Traktati i Bashkimit Europian, (Lisbonës)
 Rregullorja Romë I (Konventa)
 Direktiva 96/71 "Për zhvendosjen e punonjësve"
 Kodi i Punës i R.Sh.
 Ligj Nr.10 428, Datë 2.6.2011 Për të Drejtën Ndërkombëtare Private"
 Vendim GJED, 18 dhjetor 2007, Laval un Partneri Ltd
 Vendim GJED, (1990) Rush Portuguesa

**Individualitetit duhet t'i perkasë ajo pjesë e jetës për të cilën
interesoher kryesisht individi; shoqërisë ajo pjesë për të cilën
interesoher kryesisht shoqëria**

J. S. Mill

Liria e shprehjes: Media – Cilat janë sfidat e saj? Po format e tjera alternative të shprehjes sa e garantojnë lirinë? _____

Brikena Mile, MSc _____

Abstrakt

Liria e shprehjes nuk është thjesht njëra nga të drejtat që garantohen prej kushtetutave të vendeve demokratike. Juridikisht, pozicioni i saj si e drejtë themelore rrjedh nga Deklarata Universale e Të Drejtave të Njeriut. Por ky dokument juridik që shërben si burim i kësaj të drejte nuk është arsyeja bazë për ekzistencën e saj. Kjo pasi burimi tregon vetëm filluesin e fenomenit, por nuk e justifikon atë. Rrjedhimisht, justifikimin për lirinë e shprehjes duhet ta kërkojmë te filozofia e së drejtës. Kështu, Thomas Scanlon, jep një argument të fortë në favor të lirisë së shprehjes, duke e lidhur këtë të drejtë me ekzistencën e vetë shtetit. Sipas tij liria e shprehjes është e domosdoshme për autonominë e individit. Kjo e fundit është e paimagjueshme nëse individëve u mohohet ose çenohet kjo e drejtë. Nga ana tjetër, vetë shteti – si gjendje e gjërave, si rend dhe organizim – do të ishte i pamundur nëse individët nuk do të ishin autonomë¹. Ideja që implikohet është që autonomia individuale është kusht i domosdoshëm për futjen e individëve në një kontratë sociale që, fundja, shpreh vullnetin e tyre (dhe prandaj autonominë) për të hequr dorë nga një lloj lirie negative në mënyrë që të përfitojnë liri pozitive.

Fjalë kyç: *punonjës, të drejtat e punëmarrësve, ekonomia, shoqëria civile, kuadri normativ, puna e fëmijëve*

E drejta e shprehjes dhe liritë themelore

Konceptet e lirisë së shprehjes i gjejmë të hershme në dokumentat e të drejtave në Angli (Bill of rights)² ose gjatë revolucionit francez (Declaration of the rights of the man and of the citizen)³. Që në preambulën e Traktatit të Bashkimit Europian theksohen të drejtat natyrore, të patjetërsueshme të individit. Zanafilla e tyre merr hov prej Deklaratës Universale, e cila në nenin 19 përcakton : “Gjithkush ka të drejtën e lirisë së mendimit dhe të shprehjes; kjo e drejtë përfshin lirinë e mendimit pa ndërhyrje, si dhe lirinë e kërkimit, marrjes dhe njoftimit të informacionit dhe ideve me çfarëdo mjeti qoftë, pa marrë parasysh kufijtë”.⁴ Deklarata duke qenë parimore nuk ka parashikuar asnjë kufizim. Megjithatë kjo liri nuk është absolute sepse konkuron me parimin e subsidiaritetit, të cilin e pasqyron neni 10 i Konventës. Këto të drejta që të zbatohen kërkojnë garancinë e lirisë së të shprehurit. Shtetet antare dhe ato të cilat kanë aderuar ne Konventë duhet të konformohen në bazë të legjislacionit rregullues që parashikohet aty. Një nga sentencat fundamentale të Gjykatës Europiane është në çështjen; *Handyside v United Kingdom*: “E drejta e shprehjes konstituon një nga fundamentet thelbësore të shoqërisë... kjo vlen jo vetëm për “idetë” që nuk sjellin problem, por edhe për ato që janë ofensive dhe shqetësuese për shoqërinë”.⁵ Kështu dhe ndërtohet shteti, pluralizmi, toleranca dhe shpirti krijues, pa të cilin nuk ka shoqëri demokratike”.

Asnjë liri s'është ndonjëherë absolute. Sipas Kantit, liria e individit përfundon aty ku fillon liria e tjetrit. Për këtë arsye në shoqërinë moderne të drejtat mbrohen dhe përcaktojnë kufijtë e tyre. Sot në Bashkimin Europian nuk ka një kuadër ligjor të unifikuar mbi të drejtën e shprehjes pasi praktika gjyqësore nuk ka arritur dot të shmang inkohencën dhe ambiguitetin. Kjo e drejtë ju sigurohet gjithë shtetasve, qofshin persona fizik apo juridik. Liria e shprehjes mbrohet në varësi të formës së saj, qoftë kjo e shkruar apo e folur. Brenda saj gjendet e drejta dhe detyrimi respektiv për tu informuar dhe për të informuar. Në kuadër të legjislacionit europian kjo e drejtë vazhdon të ngelët komplekse dhe evolin të përhershëm.

² Smith, David (2006-02-05). “Timeline: a history of free speech”. *The Guardian* (London). Retrieved 2010-05-02.

³ Arthur W. Diamond Law Library at Columbia Law School (26 March 2008).

⁴ Shih për më tepër; *Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut, 1948*.

⁵ Shih *Hanyside v United Kingdom, 197*

¹ Shih Rosen, Michael & Jonathan Wolff (Eds.). 1999. *Political Thought*. Oxford University Press.

Situata shqiptare dhe raporti me te drejtat e tjera

Rregullimin shqiptar të kësaj lirie e gjejmë në kushtetutë, përkatësisht në kreun për liritë dhe të drejtat themelore. Garancia kushtetuese e kësaj lirie lë hapësirë për kufizime ligjore dhe e gjithë kjo nën perligjien e interesit publik dhe mbrojtjes së të drejtave të të tjerëve. Nga raporti i 'Freedom House' rezulton që Shqipëria ka liri të pjeshme mbi të drejtë për tu shprehur.⁶ E drejta e shprehjes është vecanërisht e rëndësishme për median. Ajo mundëson lirinë e cdokujt për t'ju drejtuar një publiku të gjerë, me riksun ndonjëherë të keqinformimit. Kjo e drejtë konkuron shpesh me parimin e 'presumimit të pafajësisë', pasi shpejtësia e informacionit neglizhon detyrimin ligjor dhe moral të respektimit të këtij parimi, ndonjëherë si rezultat i mosnjohjes. Për një qeverisje të mirë që synon transparencën dhe informacionin, shoqëria civile në parim jep ndihmesë të drejtperdrejte. Veprimtaritë dhe presioni që ajo bën mbi qeverinë, administratën, institucionet publike, duke i detyruar ato të jenë të hapura për publikun, të pergatisin e të shpërndajnë informacion mbi çështje të legjislacionit, të shpenzimeve publike, të zbatimit të politikave e programeve, etj., natyrisht që ndihmon transparencën në veprimtarinë qeverisëse. Shoqëria Civile duhet të ndërtoj grupet e presionit qytetar për zbatimin e ligjit, gjë që është po ashtu ndihmesë e drejtpërdrejtë kundër korrupsionit.

Media si instrument na "tejnlop" cdo ditë me prurje masive informacioni. Kjo pasi media, duke bërë detyrën e saj propaganduese nëpërmjet përsëritjes së informacionit, na lë pak hapësirë të përzgjedhim atë cka duam. Në castin që individi ia derogon të drejtën e tij personale një pushteti mediatik, qëllimi i kësaj lirie vihet në dyshim. Marrëdhënia e qytetarit të thjeshtë me mjetin informues e vendos individin në një gjendje apatike. Kjo vjen si pasojë e nje terreni të politizuar dhe të një shteti të pasigurt. Gjithë ky performim mund të na bëjë të perceptojmë nje tis dyshimi dhe mosbesimi. Brenda nje lirie të tillë, ku qarkullon gjerësisht përplasja e shumë interesave, kjo e drejtë ka tendencën të humbas.

Nëse shtetin e së drejtës nuk e do mbingarkonim me kaq shumë ligje, por ta shihnim si madhësi vlerash, si shtet të barazisë dhe lirisë, do instalonim nje raport të mirë mes ligjit, sovranitetit, vlerave themelore dhe rendit kushtetues.

Konkluzione

Liria e shprehjes është thelbësore për ekzistencën e një shteti demokratik. Ajo është kushti primar për vendimarrjen autonome të qytetarëve. Megjithatë, kur

⁶ Shih 'Freedom of the press, 2015, Albania

kalohet nga niveli parimor i artikullimit të lirisë së shprehjes te niveli konkret i manifestimit të saj në kontekste, situata dhe institucione të ndryshme, gjykimi ynë për të duhet të marrë formë hipotetike. Kështu, në disa raste, theksimi i lirisë së shprehjes sjell si efekt papërdorshmërinë e saj, duke minuar strukturën e nevojshme për ta materializuar këtë liri. Për të kuptuar rrezikun e ngatërimit të nivelit parimor me nivelin aplikativ mjafton të kujtojmë se pro lirisë është edhe marksizmi; dhe pikërisht marksizmi nuk bën dallim ndërmjet parimit dhe aplikimit, duke propozuar një liri në terma abstraktë, një liri të shoqërisë, ndërkohë që shoqëria nga ana e saj e manifeston veten në forma mjaft të ndryshme dhe të shumëllojshme. Kështu, antipatia marksiste për liritë borgjeze është në fakt antipatia e atyre që këmbëngulin për parimin kundër atyre që këmbëngulin për të marrë parasysh kushtet konkrete të aplikimit. Prandaj është shumë e rëndësishme që liria e shprehjes të kuptohet jo vetëm si një parim që duhet të na udhëheqë, por edhe si variabël që duhet të jetë i ndjeshëm ndaj domenit të aplikimit dhe i strukturuar prej tij.

Bibliografia

- Rosen, Michael & Jonathan Wolff (Eds.). 1999. *Political Thought*. Oxford University Press.
Hanyside v United Kingdom, 1976
 Dino Aloisi e Thierry Vissol (n.d). 2010. *Libertà di espressione in Europa*.
Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë
Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut, 1948
Konventa Europiane e të Drejtave të Njeriut

Të drejtat e njeriut, premisa e re e korporatave në kohët moderne _____

_____ **Dokt. Ardivin Kraja** _____

Abstrakt

Korporatat si pjesë e pandashme e realitet modern kanë vënë në fokus të drejtat e individëve. Në vende të ndryshme hasen prerogativa të ndryshme për respektimin e lirive themelore nga kompanitë e mëdha që operojnë në shtetet respektive. Problematikat e këtyre shoqërive qëndrojnë në faktin se shumë prej tyre duan të respektojnë dhe e shikojnë si sfidë pozitive, por janë edhe grupi tjetër që respektimin e tyre e shohin si cënim të biznesit duke hedhur hije skepticizmi mbi to në kuadër të implementimit të tyre në sistemin korporativ. Në kushtet që ndodhen tani vendet postkomuniste por jo vetëm, paraqitet interesante tabloja e aplikimit të tyre dhe kujdesi që tregojnë qeveritë në stimulimin e këtyre të drejtave për zbatim. Kuadri ligjor i lirive themelore është i plotë duke shtuar këtu edhe rregulloret e brendshme të kompanive, ku në vështrim të parë krijohet përshtypja se kompanitë janë rigorozë në zbatimin e tyre, por e vërteta është se ka një hendek mes të drejtave të njeriut dhe korporatave.

Fjalë kyç: të drejtat e njeriut, korporata, kuadër normativ, përgjegjësi juridike, kompani, liri

Korporatat dhe liritë themelore

Disa nga aktorët më të fuqishëm dhe të sofistikuar në skenën botërore janë korporatat. Shumë biznese globale i kanë kushtuar rëndësi mirëqenies së njerëzve si pasojë e ushtrimit të veprimtarisë së kompanive të tyre. Por të tjerë, qoftë edhe përmes paaftesisë kanë dëmtuar rëndë komunitetet përreth tyre, punëtorët e tyre, biles edhe qeveritë nën të cilat punojnë. Problemi më i madh i këtyre kompanive që

e mbajnë veten për “etikë”, qëndron në faktin se ato gënjejnë veten në “luftën për të drejtat e njeriut”, duke lobuar fuqishëm me një legjislacion të brendshëm që ka vakuim dhe problematika të ndryshme në brendësi të tij. Historia e fatkeqësive të kompanive në lidhje me të drejtat e njeriut tregon sesa humbje mund të shkaktojnë këto kompani në mungesë të legjislacionit të duhur.

Kuadri normativ për mbrojtjen e të drejtave të njeriut është relativisht i plotë dhe kujdeset veçanërisht duke pasur parasysh se njohja e dinjitetit të lindur dhe të të drejtave të barabarta dhe të patjetërsueshme të të gjithë anëtarëve të familjes njerëzore është themel i lirisë, drejtësisë dhe paqes në botë.¹

Pjesa e ndarjes së përgjegjësive për të parandaluar abuzimin me të drejtat e njeriut nga ana e kompanive të mëdha qëndron tek qeveritë. Korporatat vazhdojnë e zgjerojnë më shumë rrezet e tyre globale duke ndikuar në mënyra thellësisht të ndryshme dhe të rëndësishme në shumë aspekte të jetës së individit.

Për shkak të rëndësisë në tregtinë ndërkombëtare, valutat dhe aksionet janë shpesh subjekt i biznesit spekulativ, të cilat sjellin mungesën e stabilitetit në sistemin financiar dhe monetar. Për këtë arsye një rradhë organizatash ndërkombëtare të cilat mundohen të forcojnë bashkëpunimin mes ligjvënësit kombëtar dhe institucioneve ndërkombëtare si dhe të ushtrojnë mbikqyrjen në sistemin financiar mundohen të krijojnë një sistem vlerash mbi kuadrin e të drejtave të individëve. Këto lloj instancash së bashku me ato shtetërore mundohen që të kufizojnë abuzimin e kompanive të mëdha duke zvogëluar kështu rrezikun e pasojave negative në kuadër të lirive themelore.²

Abuzimet e kompanive

Ndodh rëndom që shumë korporata e mbajnë veten jashtë mbikqyrjes së organeve kontrolluese joqeveritare dhe të shtetit si kërcenim për vazhdimësinë e tyre, dhe nga kjo kuptohet që kanë arsye për t'u fshehur por e vërteta qëndron në faktin se qeveri të ndryshme nuk marrin përgjegjësi siç duhet, duke mos kontrolluar veprimtarinë e këtyre organizimeve të mëdha monetare, apo duke mbyllur sytë ndaj abuzimeve të tyre.

Në Shqipëri Bankers Petroleum, kompania e naftës e cila është përfshirë së fundmi në një konflikt me shtetin shqiptar në lidhje me taksat si dhe në lidhje me vlerën e asetëve të deklaruara në bursë duke shkaktuar kështu një dëm në vlerë të shtuar për shtetin, ushtron veprimtarinë edhe pas skandalit të shpërthimit të naftës. Shpërthimi i dy puseve të naftës në fshatin Marinzë të Fierit ku punon kompania kanadeze “Bankers Petroleum”, e cila ka vënë në rrezik banorët që jetojnë shumë pranë zonës ku nxirret nafta “kaloj në heshtje” nga qeveria shqiptare. Përveç faktit

¹ Konventa Europiane e të drejtave të njeriut;

² Papajorgji, E. “E drejta ndërkombëtare tregtare dhe e biznesit”, “ILAR”. Tiranë 2012, fq. 66;

se, shpërthimi i ujërave nëntokësore në oborret e banesave dhe çlirimi i gazrave, detyroi autoritetet të evakujnë banorët nga rreziku i ndotjes së mjedisit. Reagimi i qeverisë ndaj shpërthimit nuk ishte domethënës në mbrojtje të të drejtave të njeriut, por vetëm në aspektin financiar. Nga ky rast, por jo vetëm, është vënë re që qeveritë nuk kanë sensibilitet ndaj kuadrit korporativ të të drejtave të individëve. Pra, aplikimi i këtyre të drejtave lë për të dëshiruar si pasojë e paaftësisë apo për interesa korruptive.

Këto problematika nuk hasen vetëm në Shqipëri por edhe në vende të tjera të cilat nuk janë të konsoliduara për nga aplikimi i sanksioneve për shkeljet e lirive themelore. Në vitin 2011 për shembull, vëzhguesit për respektimin e të drejtave të njeriut dëshmuar se kishin zbuluar abuzim nga ana e një firme kanadeze që merrej me miniera “Nevsun Resources”, duke i nënshtruar punëtorët e saj ndaj kushteve të tmerrshme dhe duke i burgosur apo torturuar në rast se donin ta linin punën e tyre, veprime keto absolutisht të ndaluara nga “Konventa për të Drejtat e Njeriut”. Gjithashtu është i rëndësishëm impakti që korporatat kanë mbi të drejtat e njeriut dhe raste të abuzimeve korporative të këtyre të drejtave, si për shembull, shfrytëzimi i punës së të miturve, kushte jo-humane pune, shfrytëzimi i punës së forcuar, etj. Këtu mund të përmendim rastin e Petroleum në Nigeri dhe abuzimet me të drejtat e njeriut të hasura në këtë rast.³

Si viti i parë i krijimit të “Parimeve Udhëzuese” krijuar nga OKB, viti 2012 është sopuzuar të shenonte një hap përpara në përpjekjet për të adresuar problemet e korporatave me të drejtat e njeriut. Ndërkohe që këto parime bëjnë progres në disa vende, gjithashtu ata theksojnë dështimet e qasjes aktuale të biznesit me çështjen e këtyre të drejtave si rrjedhojë e qeverive të dobëta që i japin përparësi prerogativave të biznesit, duke mos anashkaluar korrupsionin si pjesë e pandashme e këtyre qeverive të cilat nuk kanë qasje progresive. Parimet kanë rezultuar efikase duke shënuar një hap përpara në disa mënyra, meqenëse para një dekade kompanitë do të kishin kundërshtuar idenë që ata kanë përgjegjësi për të drejtat dhe liritë themelore të individit.⁴

Gjithashtu është i rëndësishëm impakti që korporatat kanë mbi të drejtat e njeriut dhe raste të abuzimeve korporative të këtyre të drejtave, si për shembull, shfrytëzimi i punës së të miturve, kushte jo-humane pune, shfrytëzimi i punës së forcuar, etj. Këtu mund të përmendim rastin e Petroleum në Nigeri dhe abuzimet me të drejtat e njeriut të hasura në këtë rast.⁵

Pra, ekziston rreziku që shumë kompani thjesht do të injorojnë standartet ndërkombëtare që rregullojnë aktivitetin e korporatave në vendet në zhvillim dhe standartet e kushtëzimit të investimeve në bazë të përputhjes me normat e respektimit të të drejtave të njeriut duke krijuar kështu një hendek midis tyre.

³ <http://www.ihrb.org>

⁴ <http://www.hrw.org>

⁵ Gorezi, A. “Cikel Leksionesh ne te Drejten e Korporatave”, “UET Press”, Tiranë 2012

Kuptohet që kjo sjell efekte negative duke shkelur kështu kuadrin ligjor që mbron të drejtat e individëve.

Në tërësi dekada e fundit ka parë një shtim të iniciativave vullnetare që sjellin së bashku kompanitë shumëkombëshe, aktorë të shoqërisë civile dhe qeveritë për të adresuar shqetësimet e njerëzve ndaj industrive të veçanta globale. Të gjitha iniciativat vullnetare përballen me të njëjtat kufizime të zakonshme meqenëse ato janë në masën që i caktojnë dhe i zbatojnë anëtarët e korporatave, si dhe nuk zbatohen nga kompanitë që nuk duan të bashkohen.⁶

E vetmja frikë legjitime e kompanive është se përgjegjësia e tepërt ndaj kësaj qasjeje mund të krijojë një klimë negative në dëm të biznesit. Ka dyshime në mesin e disa liderve të këtyre bizneseve se juristët jo-qeveritarë që merren me hartimin e legjislacioneve për mbrojtjen e të drejtave të njeriut në thelb janë armiqësorë ndaj veprimtarisë së industrive të tyre. Këto dyshime janë disi të kuptueshme meqenëse ka shumë organizata joqeveritare që janë të shtyrë për disa arsye të ndryshme, gjithashtu dhe aktiviste që do donin t'i shihnin këto industri të shkatërruara nga rregulloret e tepruara, por këto zëra nuk duhet të diktojnë kushtet e zbatimit të këtyre rregullave dhe të përdoren si justifikim për të mos i zbatuar ato siç ndodh kryesisht nga disa kompani të mëdha që operojnë në vende të varfra.

Vetkuptohet që kompanitë nuk mund të kenë simpati për mbikqyrjen ekstraterritoriale por kjo mbikqyrje dhe rregullimi i praktikave për mbrojtjen e të drejtave të njeriut mund të bëhen në një mënyrë që biznesi të jetojë me të si dhe të nxjerrë profitet e parashikuara normalisht.

Një model tjetër i dobishëm në fushën e abuzimit me të drejtat themelore janë përpjekjet ndërkombëtare të qeverive të ndryshme për të luftuar korrupsionin. Këto iniciativa paraqiten me krijimin e Konventës kundër Korrupsionit nga OKB, Organizata për Bashkëpunimin Ekonomik dhe Zhvillimin si dhe Konventa anti-Rryshfet.

Në fund të fundit është i nevojshëm një ekuilibër i realizueshëm që redukton në mënyrë serioze abuzimin me të drejtat e njeriut, duke pranuar realitetin e një bote komplekse ku kompanitë nuk kanë gjithmonë kontroll të plotë mbi mjediset lokale ku ato operojnë.

Konkluzione

Industritë e fuqishme në shumë shtete të organizuara në formën e kompanive të mëdha janë treguar të kujdesshme ndaj mbrojtjes së të drejtave të njeriut si pasojë e veprimtarisë që ushtrojnë, por të tjera qoftë përmes projekteve dëmtuese apo paaftësisë menaxhuese kanë shkaktuar dëme të mëdha në njerëz dhe në qeveritë

⁶ <http://www.ethicalcorp.com>

e ndryshme nen të cilat punojnë. Për këtë arsye janë krijuar disa rregulla të cilat kërkohet që të zbatohen nga korporatat në mënyrë që të zvogëlohet abuzimi me të drejtat e individit në shumë shtete.⁷

Konventa Europiane e të Drejtave të Njeriut së bashku me një grup konventash të tjera kanë rezultuar të dobishme dhe potencialisht praktike për kompanitë që duan të sillen me përgjegjësi dhe na sjellin më afër seç kemi qenë ndonjëherë me një kuptim të përbashkët sesi bizneset duhet të mendojnë për të paktën disa nga përgjegjësitë e tyre themelore për të drejtat e njeriut.

Kemi arritur në kufijtë e asaj që mund të arrihet me qasjen aktuale të zbatimit të lirë të këtyre rregullave nga kompanitë botërore, dhe ka ardhur koha që qeveritë ta shikojnë drejtë problemin, të përballen me të duke pranuar përgjegjësinë e tyre për të mbikqyrur dhe për të rregulluar praktikën për të drejtat e njeriut nga ana e kompanive.

Vlen për t'u theksuar se mbrojtja e të drejtave të individit është në progresion nga viti në vit me anë të instrumentave të implikuara nga organizatat jo-qeveritare dhe qeveritare, por edhe si rrjedhojë e iniciativave vullnetare të korporatave për njohjen dhe zvogëlimin e abuzimit nga ana e tyre me të drejtat e individëve.

Bibliografia

- Konventa Europiane e të drejtave të Njeriut;
 Papajorgji, E. "E drejta ndërkombëtare tregtare dhe e biznesit", "ILAR". Tiranë 2012, fq. 66;
 Gorezi, A. "Cikel Leksionesh ne te Drejten e Korporatave", "UET Press", Tiranë 2012
<http://www.hrw.org>
<http://www.ethicalcorp.com>
<http://www.ihrb.org>
 Mallezi, A. "E drejta shqiptare e shoqerive tregtare", "mediaprint", Tiranë 2011

Parimi Ne bis in idem në legjislacionin shqiptar dhe atë komunitar – vështrim krahasues

Ledia Meta, MSc

Abstrakt

*Të drejtat themelore të njeriut formojnë një pjesë integrale të parimeve të përgjithshme të ligjit. Në formulimin dhe zbatimin e këtyre të drejtave, gjykatat marrin frymëzim nga traditat e përbashkëta kushtetuese të shteteve anëtare dhe nga udhëzimet e instrumenteve ndërkombëtare për mbrojtjen e të drejtave të njeriut mbi të cilat shtetet anëtare kanë bashkëpunuar. **Ne bis in idem**, ose jo dy herë për të njëjtën, është një ndër parimet e rëndësishme të ligjit dhe konsiderohet si një element themelor i drejtësisë në procedurën penale. Ky parim ndalon shtetin nga ndjekja në mënyrë të përsëritur, dhe ndëshkimin e individëve për të njëjtën veprë. **Ne bis in idem** është themeluar gjithashtu si një e drejtë individuale në instrumentet ligjore në të drejtat ndërkombëtare të njeriut. **Ne bis in idem** ka qenë i zhvilluar në ligjin e BE-së nga një parim i brendshëm i shteteve, në një të drejtë themelore ndërkombëtare. Në këtë punim do të përqendrohemi në faktin se si trajtohet përgjithësisht parimi **ne bis in idem** në kuadër të së drejtës së brendshme dhe në të drejtën komunitare me qëllim për të qartësuar kuptimin dhe zbatimin e këtij parimi.*

Fjalë kyç: *Të drejta themelore, ne bis in idem, e drejta komunitare, res iudicata, procedurë penale*

⁷ <http://www.ethicalcorp.com>

Parimi *ne bis in idem*. Rëndësia e këtij parimi

A është e mundur që një person, i cili ka marrë një vendim penal të formës së prerë, të procedohet përsëri për të njëjtën gjë? Çështja shtrohet së pari në lidhje me legjislacionin e brendshëm. Shumica e legjislacioneve nuk e lejojnë një procedim të ri: gjykimi i formës së prerë pengon fillimin e procedimeve të reja sepse respektohet parimi *ne bis in idem*. E thënë shkurt, i njëjti shtet nuk mund të procedojë dy herë për të njëjtën gjë.

Ne bis in idem është një parim i përgjithshëm i ligjit (penal) në shumë sisteme ligjore kombëtare, ndonjëherë e parashikuar edhe si një e drejtë kushtetuese. Ajo gjithashtu është themeluar si një e drejtë e individit në të drejtën ndërkombëtare. A mundet një shtet të procedojë një person që është dënuar një herë nga një shtet tjetër për të njëjtën gjë. Ky procedim duhet të fillohet me iniciativë të vetë shtetit të dytë apo duhet që procedimi t'i përcillet atij nga shteti i parë? Përgjigja nuk është e lehtë. Sipas një forme konceptimi, është e mundur që të bëhet një procedim i dytë sepse e drejta për të proceduar është një atribut sovraniteti. Nuk është logjike të thuhet se shteti, në të cilin është kryer vepra dhe ku është më e lehtë të sigurohet prova, duhet të respektojë një vendim të marrë nga një shtet tjetër ku gjykata e ka shpallur personin të pafajshëm për arsye të provave të pamjaftueshme. Por sipas një koncepti tjetër, shumë më liberal, një procedim i dytë nuk duhet të bëhet për arsye barazie.

Lidhur me thelbin e parimit, tradicionalisht bëhet një dallim midis “*nemo debet bis vexari pro et eadem una causa*” (askush nuk duhet të përballet me më shumë se një ndjekje penale për të njëjtën veprë) dhe “*nemo debet bis puniri pro uno delicto*” (askush nuk duhet të dënohet dy herë për të njëjtën veprë). Ky është sigurisht një parim gjyqësor për mbrojtje të qytetarit kundër *ius puniendi*¹ të shtetit dhe si i tillë është pjesë e parimeve për shkak të ligjit dhe gjykimit të drejtë.²

Parimi *ne bis in idem* është një parim që kufizon mundësinë e një të pandehuri që të ndiqet penalisht në mënyrë të përsëritur në bazë të së njëjtës veprë, akti apo fakti.³

¹ *Ius puniendi* - është një shprehje latine e cila përdoret për t'iu referuar fuqisë sanksionuese të shtetit. Nga zërrthimi i termit, në njërin anë “*ius*” do të thotë “e drejtë”, ndërsa termi “*puniendi*” do të thotë për të “ndëshkuar” dhe për këtë arsye mund të përkthehet fjalë për fjalë, si e drejta për të ndëshkuar. Termi është përdorur gjithmonë në referim të shtetit ndaj qytetarëve.

² John A.E. Vervaele. (2 December, 2005). The transnational *ne bis in idem* principle in the EU Mutual recognition and equivalent protection of human rights. Utrecht Law Rivew. Published by: igitur, fq.100. Marrë nga: <https://www.utrechtlawreview.org/articles/abstract/10.18352/ulr.10/>.

³ B. Van Bockel. (2009), The *ne bis in idem* principle in EU law, Amsterdam: Ipskamp Drukkers, fq. 94 Marrë nga: <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/13844/000-diss-VanBockel-26-05-2009.pdf?sequence=1>.

Ideja e parimit *ne bis in idem* nuk qëndron në ndalimin e dënimit dy (bis) a me shumë herë për të njëjtën (idem) normë penale, por tek mos dënimi apo gjykimi përsëri i subjektit aktiv të së njëjtës veprë penale/akti kriminal për të cilën ai është dënuar më parë me një vendim të formës së prerë nga një gjykatë e ligjshme e me një proces të rregullt.⁴

Ne bis in idem mund të aplikohet vetëm në ato raste kur si sjellja, ashtu edhe krimi, të analizuarra njëkohësisht, na bindin, në aspekt të ligjit se bëhet fjalë për të njëjtat fakte dhe të njëjtin ligj.

Që të ndodhemi përpara parimit *ne bis in idem* duhet domosdoshmërisht *ekzistenca e një vendimi gjyqësor të formës së prerë, të dhënë më parë, nga një gjykatë në mënyrë të ligjshme*. Kjo përbën edhe efektin tipik të *res iudicata* (gjësë së gjykuar), duke ruajtur kështu kuptimin e vet origjinal të prejardhur nga e drejta romake, të konsumimit të veprimit dhe pushtetit për të filluar ndjekjen gjyqësore mbi një fakt, kur i njëjti fakt ka qenë më parë subjekt i një procesi tjetër gjyqësor.⁵

Në fakt qëllimi i këtij parimi është që të krijojë një stabilitet juridik duke i krijuar bindjen individëve se pushteti gjyqësor nuk do të ushtrohet në një mënyrë arbitrare.

Disa prej parashikimeve më të rëndësishme të parimit *ne bis in idem* në të drejtën komunitare dhe parashikimi i këtij parimi në rrafshin kombëtar

Edhe pse ekzistojnë dallime të konsiderueshme midis traditave ligjore të shteteve të ndryshme për sa i përket parimit *ne bis in idem* dhe arsyetimit themelor të tij, është përgjithësisht e pranuar se të gjitha kanë origjinë të përbashkët në ligjin romak, ku shprehja e plotë është “*bis de eadem re ne sit actio*”.

Parimi i *ne bis in idem* ka qenë i zhvendosur në nivel ndërkombëtar në kuadër të Bashkimit Evropian nga neni 54 i Konventës për Zbatimin e Marrëveshjes Shengen, i cili përcakton se “një person, gjykimi i të cilit ka përfunduar në një nga një Shtetet Kontraktuese, nuk mund të ndiqet penalisht nga një Shtet tjetër Kontraktuese, për të njëjtat vepra me kusht që, nëse dënimi është dhënë, ai ka qenë i detyrueshëm për t'u zbatuar, është në proces duke u zbatuar ose nuk mund të zbatohet sipas ligjeve të Shtetit Kontraktues që e ka dënuar këtë individ”. Ky instrument ligjor ndërkombëtar u integrua në kuadrin e ligjit të BE-së si pjesë e Konventës së Shengenit dhe e ka bërë parimin të detyrueshëm dhe të zbatueshme midis Shteteve.⁶

⁴ Vendimi nr.5, datë 08.03.2005 i Gjykatës Kushtetuese.

⁵ Denar Biba, *Ne bis in idem*, Tetor 2005, Titanë: Jeta Juridike Nr.1, fq. 56.

⁶ (2001). The Chengen *acquis* integrated into the European Union. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Marrë nga: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/SCH.ACQUIS-EN.pdf>

Ky parim gjen pasqyrim në shumë akte ndërkombëtare të rëndësishme por në kuadër të komunitetit ky parim parashikohet edhe nga neni 50 i Kartës së të Drejtave Themelore të Bashkimit Evropian, i cili parashikon se: “Askush nuk do të jetë përgjegjës për t’u gjykuar ose dënuar sërish për procedime penale, për një veprë penale për të cilën ai ose ajo ka qenë liruar ose dënuar brenda vendeve të Bashkimit ne perputhje me ligjin”⁷.

Gjykata Evropiane e Drejtësisë (GJED), nga fillimi i viteve 1970, ka zhvilluar një gamë të plotë të parimeve të përgjithshme të ligjit të Komunitetit, ndër të cilat edhe parimin *ne bis in idem*.⁸

Gjykata Evropiane e Drejtësisë është shprehur se nocioni “e njëjta veprë” është një koncept autonom i ligjit të BE-së dhe aplikon praktikën e saj në përputhje me dispozitat e Komunitetit ose ligjit të BE-së, ku ajo nuk bën referencë të shprehur të ligjit të Shteteve Anëtare për qëllim të përcaktimit të kuptimit të saj dhe qëllimi i parimit duhet të jepet nëpërmjet një interpretimi autonom dhe uniform në të gjitha Shtetet Anëtare.

Parimi *ne bis in idem*, i cili përbën një ndër mekanizmat kryesorë mbrojtës të të drejtave të njeriut në sistemet ligjore të shumicës së shteteve, është i parashikuar edhe në të drejtën tonë kombëtare në nenin 34 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë cili parashikon se: “Askush nuk mund të dënohet më shumë se një herë për të njëjtën veprë penale dhe as të gjykohe sërish, me përjashtim të rasteve kur është vendosur rigjykimi i çështjes nga një gjykatë më e lartë, sipas mënyrës së parashikuar me ligj”.

Edhe neni 7 i Kodit të Procedurës Penale përmban një formulim pothuajse të njëjtë me nenin 34 të Kushtetutës. Ndalimi i gjykimet dy herë për të njëjtën veprë: “Askush nuk mund të gjykohe rishtas për të njëjtën veprë penale, për të cilën është gjykuar me vendim të formë së prerë, me përjashtim të rasteve kur është vendosur rigjykimi i çështjes nga gjykata kompetente”.

Parimi *ne bis in idem* në rendin ligjor të BE-së

Bashkimi Evropian, që nga hyrja në fuqi e Traktatit të Amsterdimit, ka qenë për realizimin e një zonë të përbashkët të lirisë, sigurisë dhe drejtësisë. Me krijimin e Komunitetit, vendet anëtare i kanë dhënë jetë një rendi juridik të pavarur, i cili është i destinuar të integrohet me rendet e ndryshme juridike kombëtare⁹. Klasikja e bashkëpunimit ndërshtetëror në çështjet penale ka qenë zëvendësuar

me përmirësimin e bashkëpunimit gjyqësor direkt midis aktorëve të sistemit të drejtësisë penale, të cilët duhet të njohin vendimet gjyqësore të njëri-tjetrit bazuar në parimin e njohjes së ndërsjellë. Si rezultat, aspektet esenciale të funksionimit të sistemit të drejtësisë penale, tani janë duke u zhvilluar në një zonë evropiane pa kufij të brendshëm, një zonë gjyqësore ndërkombëtare.

Në përgjithësi, parimi *ne bis in idem* zbatohet vetëm në fushën e së drejtës penale dhe të vendimeve përfundimtare në çështjet penale. Shumë nga çështjet e brendshme merren me përcaktimin e parimit *ne bis in idem*. Në fakt një *idem* faktik siguron një standard të lartë të mbrojtjes të së drejtës themelore për të mos u ndjekur penalisht dy herë për të njëjtën veprë penale, ndërsa interpretimi ligjor i konceptit “të njëjtën veprë penale” shpesh lejon një ndjekje të dytë mbi të njëjtën sjellje. Ai gjithashtu garanton respektimin e parimeve të dy shtyllave të njohura nga çdo sistem ligjor: siguria juridike dhe barazia. Gjykata kështu ka konfirmuar mbizotërimin e qasjes faktike për komponentin *idem* dhe ka forcuar garancinë e aplikimit uniform të parimit *ne bis in idem* në Bashkimin Evropian.

Interpretimi dhe zbatimi i parimit *ne bis in idem* në kuadrin ligjor të BE-së ngrë disa lloje problemesh. Sa i përket zbatimit të *ne bis in idem*, duhet të marrim parasyshë korniza të ndryshme: Këshillin e Evropës, Bashkimin Evropian dhe Zonën Shengen. Në secilën prej tyre aplikimi i parimit duhet të udhëhiqet nga instrumente të ndryshme ligjore. Për më tepër, të gjitha Shtetet Anëtare të BE-së janë gjithashtu anëtarë të Këshillit të Evropës, dhe, si të tilla, shumë - dhe në disa raste shumica e tyre - janë palë në konventat e përfunduar brenda asaj organizate.¹⁰

Fakti se ekzistojnë një numër dispozitash që bëjnë përcaktime të ndryshme për parimin *ne bis in idem* nuk është problemi i vetëm për mbrojtjen nga rreziku i ndjekjes së dyfishtë brenda BE-së.

Vendimet gjyqësore të një shteti anëtar kanë efekt ligjor në fushën juridike të BE-së. Gjykata e Drejtësisë së Bashkimit Evropian në një vendim të saj, ka argumentuar se: “... i takon të gjitha autoriteteve të Shteteve anëtare, të pushtetit qëndror të Shtetit, autoriteteve të Shtetit federal ose autoriteteve të tjera territoriale, të garantojnë respektimin e normave të së drejtës komunitare në kuadrin e kompetencave të tyre...”¹¹.

Dispozita më e plotë në një konventë që themelon parimin *ne bis in idem* ndërkombëtar deri më sot është pa dyshim neni 54 i Konventës për Zbatimin e Marrëveshjes së Shengenit.¹²

Parimi *ne bis in idem* ka qenë i përcaktuar në nenin 50 të Kartës së të Drejtave Themelore të Bashkimit Evropian, i cili parashikon se “askush nuk do të jetë përgjegjës

⁷ (2000). Official Journal of the European Communities. Charter of Fundamental Rights of the European Union. Marrë nga: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

⁸ Vervaele 2004, f. 795

⁹ Erjona Canaj, Sokol Bana. (2010). E Drejta e Bashkimit Evropian i azhornuar me Traktatin e Lisbonës, Shtëpia botuese Arbëria 07, Tiranë, fq 42.

¹⁰ H-J. Bartsch. (2002). “Council of Europe-*ne bis in idem*: the European perspective”, fq. 1163. Marrë nga: <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-penal-2002-3-page-1163.htm>

¹¹ Vendimi datë 12 Qershor 1980 “Gjermania kundër Komisionit Evropian”, i Gjykatës së Drejtësisë së Komuniteteve Evropiane.

¹² Vervaele, 2005, fq. 107.

për të gjykuar ose dënuar sërish në procedurën penale për një vepër për të cilën ai ose ajo është liruar ose dënuar brenda Bashkimit në përputhje me ligjin. Memorandumi shpjegues ofruar nga hartuesit e Kartës së të drejtave themelore të Bashkimit Evropian sqaroi se “në përputhje me nenin 50, *ne bis in idem* vlen jo vetëm brenda juridiksionit të një shteti, por edhe brenda juridiksioneve të disa Shteteve Anëtare”¹³.

Në vitin 2005, Komisioni nisi një konsultim publik mbi parimin *ne bis in idem* dhe çështjen e juridiksionit pozitiv të konflikteve. Letra e Gjellbër për konfliktet e juridiksionit dhe parimin e *ne bis in idem-it* në procedurë penale, adresonte tre çështje kryesore:

- nevoja për të sqaruar elemente të caktuara dhe përkufizimet lidhur me parimin *ne bis in idem* të parashikuar në nenin 54 të KIMSH;
- pyetja nëse kërkesa që një dënimi duhet të ketë qënë “i detyrueshëm është në të vërtetë në procesin e zbatimit ose nuk mund të zbatohet me”, e përfshirë në nenin 54 të KIMSH, është ende e përshtatshme brenda BE-së;
- pyetja se a ekziston ende ndonjë nevojë për anashkalim e përmbajtjes së nenit 55 të KIMSH.

Pyetjet e referuara nga Gjykata e Lartë Rajonale e Stuttgartit lejoi Gjykatën të theksojë parimin e besimit të ndërsjellë, e cila mbështet në sistemin e urdhër-arresti evropian dhe theksoi se qëllimi i këtij Vendimi është për të krijuar një sistem të dorëzimit të bazuar në njohjen e ndërsjellë dhe ekzekutimin efikas të urdhërit ndërmjet Shteteve Anëtare.

Struktura më e famshme e vendimit në këtë kontekst është mandat-arresti Evropian i cili zëvendëson procedurën e ekstradimit klasik. Njohja reciproke e secilit nga urdhër-arrestet e tjera, të çon jo vetëm në dorëzimin më shpejt të të dyshuarve brenda BE-së, por edhe për faktin se parimet ligjore të tilla si parimin *ne bis in idem* duhet të zbatohen edhe në nivel ndërshtetëror. Ky aplikim ndërkombëtar presupozon se fusha e zbatimit të parimit *ne bis in idem* në BE mbështetet mbi një standard të përbashkët.¹⁴

Në përputhje me këto parime Gjykata deklaroi se nocioni “e njëjta vepër” është një koncept autonom i ligjit të BE-së dhe aplikon praktikën e saj në përputhje me të cilat një dispozitë e Komunitetit ose ligjit të BE-së, ku ajo nuk bën referencë të shprehur të ligjit të Shteteve Anëtare për qëllim të përcaktimit të kuptimit të saj, duhet të jepet një interpretim autonom dhe uniforme në të gjithë Shtetet Anëtare.

Gjykata e Drejtësisë ka dhënë udhëzime themelore dhe të qëndrueshme për interpretimin e parimit *ne bis in idem*.

¹³ (11 October 2000). Draft charter of fundamental rights of the European Union, Marrë nga: www.europarl.europa.eu/charter/pdf/04473_en.pdf. Megjithatë, shënimet e shpjegimeve deklarojnë se ata nuk kanë asnjë vlerë ligjore dhe kanë për qëllim thjesht për të qartësuar.

¹⁴ John A.E. Vervaele, fq.101.

Në çështjen Gozutok dhe Brugge të vitit 2003, Gjykata u shpreh se parimi *ne bis in idem* është sanksionuar në nenin 54 të KIMSH dhe kjo nënkupton që shtetet anëtare kanë besim të ndërsjellë në sistemet e tyre të drejtësisë penale, ku secili prej tyre e njeh ligjin penal në fuqi në Shtetet e tjera Anëtare edhe kur rezultati i dalë prej tyre mund të jetë i ndryshëm nga aplikimi i ligjit të tyre kombëtar.¹⁵

Për më tepër, duke sqaruar arsyen e parimit, Gjykata nënvizoi se “integrimi në Konventën Shengen (që përfshin Nenin 54 i KIMSH) në kuadrin e Bashkimit Evropian synon zgjerimin e integritimit evropian dhe, në veçanti, mundësimin e Bashkimit për të bërë më të shpejtë fushën e lirisë, sigurisë dhe drejtësisë të cilat janë objektivat e saj për ruajtjen dhe zhvillimin”.¹⁶ Në të vërtetë, qëllimi i nenit 54 është që të sigurojë se askush nuk është ndjekur penalisht për të njëjtat fakte në disa Shtete Anëtare në llogarinë e tij duke ushtruar të drejtën e tij për lirinë e lëvizjes.

Si pasojë e parimeve të sipërcituara, Gjykata vendosi në çështjen Gozutok dhe Brugge se nëse më tej prokuroria e pushoi çështjen në përputhje me ligjin kombëtar të Shtetit Anëtar ku vendimi është marrë, kjo do të aplikohen në të gjithë Bashkimin. Ajo që fillimisht ishte një një dispozitë e një marrëveshjeje ndërkombëtare u zhvilluar në një instrument të njohjes reciproke, për shkak të kontributit me vendosmëri për mbrojtjen e të drejtave të njeriut në BE.¹⁷

Gjykata e ka konsoliduar këtë qasje në një tjetër çështje të mëvonshme duke e interpretuar parimin *ne bis in idem* të nenit 54 KIMSH në dritën e të drejtës së lëvizjes së lirë dhe në kontekstin e integritimit evropian. Në këtë aspekt, Gjykata u shpreh në rastet C-436/04 Van Esbroeck¹⁸, C 150/05 Van Straaten dhe C-288/05 Kretzinger¹⁹ se “kriteri i vetëm relevant për qëllime të zbatimit të nenit 54 të KIMSH është identiteti i akteve materiale, të cilat kuptohen si ekzistenca e një sërë fakteve të cilat janë të lidhura në mënyrë të pazgjidshme me njëra-tjetrën dhe se ky kriter zbatohet pavarësisht nga klasifikimin ligjor i dhënë për ato akte ose interesa juridike të mbrojtura.²⁰ Ajo që ka rëndësi nuk është klasifikimi ligjor i një krimi ose formulim i tij, por identiteti i akteve materiale.

Futja në legjislacionin e Bashkimit të neneve 54-58 të Konventës Shengen²¹, “ka qënë një pikë e rëndësishme referimi për krijimin e një traktati shumëpalësh ndërkombëtar bazuar në parimin *ne bis in idem*”²².

¹⁵ Çështja Gozutog dhe Brugge, C 187-01 dhe C 385-01, datë 11.02.2003, paragrafi 33.

¹⁶ Po aty, paragrafi 37.

¹⁷ Çështja Gozutog dhe Brugge, C 187-01 dhe C 385-01, datë 11.02.2003.

¹⁸ Çështja Leopold Henry Van Esbroeck, C-436/04, paragrafi 36.

¹⁹ Çështja Kretzinger, C-288/05, paragrafi 29.

²⁰ Po aty, paragrafi 37; shiko gjithashtu, Çështjen C150/05 Van Straaten v. the Netherlands and Italy, paragrafi 48.

²¹ The Schengen acquis. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001. Marrë nga: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/SCH.ACQUIS-EN.pdf>

²² Vervaele 2005, fq. 109.

Marrëveshja Shengen e vitit 1985 dhe Konventa e zbatuar e Marrëveshjes Shengen e vitit 1990 (së bashku: Marrëveshjet Shengen), edhe pse përfundoi jashtë kuadrit të Komunitetit, ishte hartuar duke patur parasysh integrimin evropian, dhe janë të lidhura në mënyrë funksionale me objektivin e lëvizjes së lirë. Qëllim i Marrëveshjes Shengen ishte vendosja e qarkullimit të lirë të personave duke hequr kontrollet kufitare, ndërkohë në të njëjtën kohë duke implementuar masa zbatuese kundërbalancuese, të cilat çojnë në një rritje të zbatimit të ligjeve penale ndërkufitare të grupit të shteteve anëtare në Shengen. Në mungesë të rregullave mbi konfliktet pozitive të ligjit në të drejtën ndërkombëtare penale, kjo rritje në aktivitetin e zbatimit të ligjit brenda zonës Shengen do të çojë në një rritje të rrezikut të subjekteve për t'u ndjekur penalisht dhe për t'u dënuar në mënyrë të përsëritur në disa prej shteteve Shengen.

Neni 54 i Marrëveshjes Shengen zbatohet për një gjykim i cili “ka qenë zgjidhur në një nga Palët Kontraktuese”. Ai përcakton se një person i cili është gjykuar, “nuk mund të ndiqet penalisht në një Palë tjetër Kontraktuese”. Në kundërshtim me nenin 14 (7) të KNDCP dhe neni 4/7 KEDNJ si dhe neni 50 i Kartës, neni 54 i KIMSH nuk zbatohet për ndjekjet penale të shumëfishta brenda të njëjtin shtet, por vetëm për një ndjekje penale të dytë në një shtet tjetër Shengen.

Neni 55 i Konventës zbatuese të Marrëveshjes Shengen i lejon shtetet të bëjnë një delaratë me anë të së cilës ata deklarojnë se nuk janë të detyruara të zbatojnë nenin 54 të po kësaj Konvente.

Një shtet mund të ketë arsye të veçanta që të procedojë një kriminel dhe kur ky i fundit ka qenë më përpara objekt procedimi nga një shtet tjetër. Për këtë arsye është parashikuar në Konventë thënia *ne bis in idem* nuk zbatohet në rastet kur shteti deklaron se nuk është i detyruar të zbatojë parimin. Kemi tre raste të tilla:

- 1) Pikës së pari, parimi *ne bis in idem* nuk zbatohet “kur veprat janë kryer në të gjithë ose në një pjesë të territorit të shtetit anëtar” (neni 55/1 i Konventës së Shengeit). Pra shteti ku është kryer vepra e konsideron shumë të rëndësishme që autori i veprës të gjykohej nga gjykata e tij. Kjo për arsye se do të jetë më e lehtë të sigurohen provat dhe padia civile do të jetë më e lehtë për t'u ushtruar nga i dëmtuari. Por si mund të përcaktohet që një veprë është kryer në territorin e një shteti? Meqenëse çdo legjislacion kishte kriteret e veta, Konventa e viti 1972 parashikoi që çështja do të vendoset sipas dispozitave të ligjit kombëtar të shtetit që parashikon të fillojë një procedim të dytë (“.....Shteti anëtar ku është kryer vepra ose që konsiderohet si i tillë sipas legjislacionit të këtij shteti”).
- 2) Së dyti, parimi nuk zbatohet edhe “kur veprat në shqyrtim gjyqësor nga një shtet tjetër përbëjnë një cënim të sigurisë së shtetit ose të interesave të tij themelore” (neni 55/1 b, i Konventës së Shengenit). Ky është thelbi i parimit të kompetencës reale, i quajtur ndryshe parimi i mbrojtjes kombëtare.

- 3) Së treti, dhe së fundi, parimi nuk zotohet “kur vepra është kryer nga një funksionar që varet prej tij” (prej shtetit anëtar) “i cili ka shkelur detyrimet e tij” (neni 55/1 c, i Konventës së Shengenit).

Në lidhje me rastin e tretë, Konventa e vitit 1972 (neni 35/2) synon veprën e kryer “kundër një personi, një institucioni ose një sendi publik” ose “nga një person që ka një karakter publik në këtë shtet” (shteti që synon fillimin e procedimit të dytë).

Pra këto janë tri përjashtimet. Por sipas nenit 55/1 të Konventës së Shengenit, këto përcaktime duhet të përcaktohen nga vendet anëtare jo me vonë se në momentin e miratimit të Konventës. Gjithashtu, sipas dispozitës së nenit 56, dënimet e reja që mund të jepen nuk mblidhen për ata vetëm bashkohen. Nuk duhen caktuar dënime në raport të zhdrejtë me veprën.²³

Nenin 56 të Konventës zbatuese të Marrëveshjes Shengen të vitit 1990 parashikon se në rast të një procedimi të ri nga një shtet kundër një personi tashmë të gjykuar me vendim të formës së prerë për të njëjtën veprë nga një shtet tjetër, e gjithë koha e kaluar në kufizim lirie në territorin e shtetit të dytë duhet të zbritet nga koha e dënimit që mund t'i caktohet. Po ky nen parashikon gjithashtu një gjë edhe më të rëndësishme: “do të mbahen parasysh gjithashtu, nëse e lejojnë legjislacionet kombëtare, të gjitha dënimet e tjera përveç atyre me kufizim lirie që janë vuajtur tashmë nga personi”.

Dispozitat e Konventës Shengen kanë shërbyer si një model për disa nga dispozitat të parimit *ne bis in idem* në legjislacionin e BE-së në drejtësi dhe punët e brendshme. Në këtë kuptim Traktatet e Shengenit kanë shërbyer si një laborator testimi.

Neni 50 i Kartës së të Drejtave Themelore të Bashkimit Evropian²⁴ parashikon se: “Askush nuk do të jetë përgjegjës për t'u gjykuar ose dënuar sërish për procedime penale, për një veprë penale për të cilën ai ose ajo ka qenë liruar ose dënuar brenda vendeve të Bashkimit ne perputhje me ligjin.”²⁵

Në bazë të formulimit të dispozitës të nenit 50 përcaktohet se ajo mund të aplikohet në rastet në të cilat subjekti është liruar apo dënuar përfundimisht brenda Bashkimit. Fraza “brenda Bashkimit” lë shumë vend për interpretim. A do

²³ Jean Prodel, Geert Cortens, Gert Vermeulen, E drejta penale europiane, 2010, fq. 79-80.

²⁴ Karta u shpall më 7 Dhjetor të vitit 2000 në Nice. Karta, aktualisht nuk është ligjërish e detyrueshme, por riafirmohet me kujdesin e duhur kompetencat dhe detyrat e Komunitetit dhe Bashkimit dhe parimin e subsidiarititetit, të drejtat që rezultojnë, në veçanti, nga tradita kushtetuese dhe obligimet ndërkombëtare të përbashkëta për Shtetet Anëtare, Traktati i Bashkimit Evropian, Traktatet e Komunitetit, të Konventës Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore, Kartat Sociale të miratuara nga Komuniteti dhe nga Këshilli i Evropës dhe Jurisprudenca e Gjykatës së Drejtësisë të Komuniteteve Evropiane dhe Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut.

²⁵ (18 December 2000). Charter of Fundamental Rights of the European Union. Marrë nga: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

të thotë kjo se vepra duhet të ketë ndodhur brenda Bashkimit, apo duhet “brenda Unionit” të kuptohet si: “nga një gjykatë e një Shteti Anëtar”? Në të njëjtën linjë nuk është e qartë nga dispozitat nëse “ligji” duhet të kuptohet si “ligji i njërit prej Shteteve Anëtare”, si “ligji i Komunitetit”, apo të dyja. Përdorimi i termave “ligji penal” dhe “vepër penale”, në pamje të parë duket se përjashtojnë mundësinë e zbatimit të dispozitës të ligjit të Komunitetit, si dhe të gjitha zonat e tjera të ligjit, përveç ligjit penal.

Neni 51 i Kartës adreson qëllimin e aplikimit të Kartës. Ajo thekson se “Dispozitat e kësaj Karte janë adresuar tek institucionet dhe Organet e Bashkimit”. Formulimi i nenit 50 të Kartës nuk është domosdoshmërisht vendimtar në përcaktimin e fushës së zbatimit të parimit *ne bis in idem* që përmbahet në atë dispozitë. Në qoftë se dispozitat e Kartës janë “Drejtuar” institucioneve të BE-së dhe organeve, siç thuhet nga neni 51 i Kartës, neni 50 i Kartës ka për qëllim të zbatohet në të gjitha fushat e ligjit të Bashkimit.

E vetmja alternativë duket se do të jetë konsiderimi i nenit 50 të Kartës si një dispozitë e cila vlen vetëm për sistemet e të drejtës penale të Shteteve anëtare, si dhe në ato fusha të ligjit të Komunitetit, ku Komuniteti ka kompetencat e ligjit penal, dhe ku e drejta penale kombëtare ekziston, duke implementuar ligjet e komunitetit. Është e panevojshme të thuhet se një interpretim i tillë do të kufizojë në mënyrë drastike sferën e zbatimit të dispozitës. Në të kundërtën, nga neni 51 del që sfera e zbatimit të Kartës është veçanërisht e gjerë.

***Ne bis in idem* dhe *res iudicata* në legjislacionin shqiptar**

Dhënia e dimensionit ndërkombëtar e parimit *ne bis in idem* kërkon që i njëjti dimension t'i jepet edhe parimit *res iudicata*, ose parimit *ne bis in idem* t'i jepet një themel i ri. Parimi i gjësë së gjykuar i shërben kryesisht besueshmërisë në sistemin e drejtësisë në një juridiksion të dhënë, duke ndaluar disa gjykata të cilat po veprojnë brenda juridiksionit të tyre, duke kundërshtuar interpretimet e njëra-tjetrës për të njëjtat fakte. Për këtë arsye parimi i *res iudicata*, nuk siguron një bazë të përshtatshme për një parim ndërkomëtar të parimit *ne bis in idem*.

Parimi *ne bis in idem*, është një instrument kryesor juridik, një garanci thelbësore e individit, e përfshirë në dokumentet më të rëndësishme ndërkombëtarë për të drejtat e njeriut, që rregullon marrëdhëniet në fushën penale të brendshme dhe ndërkombëtare. Ky parim nënkupton se asnjë individ nuk mund të gjykohet apo dënohet përsëri për të njëjtën vepër penale, për të cilën ai është shpallur i pafajshëm ose është dënuar më parë me një vendim të formës së prerë nga një gjykatë e ligjshme. Sipas jurisprudencës kushtetuese, kriteri “e njëjta vepër” i referohet të njëjtit veprim, sjellje, fakt, vepër penale dhe kualifikim ligjor të tyre,

të cilat formojnë bazën e kësaj vepre dhe për të cilin personi është dënuar apo liruar. Gjykata ka çmuar *se res iudicata* nënkupton, në aspektin formal e procedural, mosankueshmërinë e vendimit, ndërsa, në atë substancial, fuqinë e detyrueshme të vendimit.²⁶

Pranimi i parimit *ne bis in idem* në gjykimin dhe vendimmarrjen për një çështje penale kërkon përmbushjen e dy kriterëve që janë, ai i vepërës penale “të njëjtë” me të mëparshmen dhe ai i kryerjes së saj “përsëri”.

Kriteri “e njëjta vepër” i referohet të njëjtit veprim, sjellje, fakt, vepër penale dhe kualifikim ligjor të tyre, të cilat formojnë bazën e kësaj vepre dhe për të cilin personi është dënuar apo liruar. Në këtë rast, është fjala kur si sjellja ashtu edhe krimi bëhen për të njëjtat fakte të ndodhura në të njëjtën kohë dhe që cilësohen njëjloj nga ligji.

Duke u nisur nga interpretimet e mësipërme rezulton se ky parim nuk mund të gjejë zbatim në rastet kur të dy veprat penale nuk kanë elementë të njëjtë. Nëse gjenden elementë të njëjtë parimi “ne bis in idem” ndalon çdo dënim tjetër apo procedim të mëtejshëm.

Sipas kuptimit të mësipërm, kur me vendim të formës së prerë është vendosur për një çështje, atëherë ajo nuk mund të gjykohet përsëri. Ky rregull është i vlefshëm edhe për të gjitha gjykatat e tjera brenda kufijve të të njëjtit juridiksion.

Parimi *ne bis in idem* që ndalon rigjykimin e ridënimin për të njëjtën vepër, nuk gjen zbatim në rastet kur i njëjti veprim përbën dhunim të dy dispozitave të ndryshme ligjore. Për të njëjtat shkelje mund të zhvillohen procese me karakter të ndryshëm, penal dhe disiplinor. I njëjti veprim mund të konsiderohet si në shkelje të dy ligjeve (normave) edhe në rastet kur njëri prej tyre kërkon provën e një fakti shtesë që ligji (norma) tjetër nuk e ka të nevojshme. Në këtë rast, pafajësia apo dënimi në bazë të njërit ligj nuk e përjashton ndëshkimin sipas tjetrit.²⁷ Siç jemi shprehur dhe më sipër në punim, ideja e parimit *ne bis in idem* nuk qëndron tek zbatimi dy a më shumë herë i të njëjtën normë penale, por tek mosgjykimi e mosdënimi përsëri i subjektit për të njëjtën vepër penale, për të cilën ai është dënuar më parë me një vendim të formës së prerë nga një gjykatë e ligjshme.

Gjykata Kushtetuese, është shprehur disa herë mbi parimin e “gjësë së gjykuar”. Sipas saj, “në aspektin formal e procedural, *gjë e gjykuar nënkupton mosankueshmërinë e vendimit, përfshirë vërtetimet e fakteve dhe zbatimin e së drejtës*,²⁸ ndërsa, në atë substancial, nënkupton fuqinë e detyrueshme të vendimit”.²⁹ Ndërkohë, në një vendim tjetër, Gjykata Kushtetuese ka lënë të kuptojë se “gjë e gjykuar” mund të përkohë me “formën e prerë”, duke u shprehur se: Parimi i gjësë së gjykuar (*res iudicata*) pengon dhënien e çdo vendimi të ri mbi atë që është gjykuar. Gjykata

²⁶ Vendimi nr.47, datë 7.11.2011 i Gjykatës Kushtetuese.

²⁷ Vendimi nr.5, datë 08.03.2005 i Gjykatës Kushtetuese.

²⁸ Vendim nr.24, datë 12.11.2008 i Gjykatës Kushtetuese.

²⁹ Vendim nr.29, datë 21.12.2006 i Gjykatës Kushtetuese.

ka vlerësuar se vendimi gjyqësor i formës së prerë, që përbën gjë të gjykuar, është shprehje e konkretizimit të së drejtës mbi marrëdhënien juridike dhe ka qëllim t'i japë jo vetëm qartësi, por dhe siguri kësaj marrëdhënieje. Cenimi i parimit të gjësë së gjykuar do të çonte në cenimin e të drejtave, lirive dhe interesave kushtetuese e ligjore të garantuara nga neni 42 i Kushtetutës, pra në cenim të vetë sigurisë juridike.³⁰ Siguria juridike nënkupton, ndërmjet të tjerash, garantimin e besueshmërisë së individit tek shteti, institucionet e tij dhe tek aktet që ato nxjerrin. Ndërsa, në rastin e vendimeve gjyqësore të formës së prerë, siguria juridike nënkupton që, në rastet kur gjykata ka vendosur përfundimisht për një çështje, vendimi i saj nuk duhet të vihet në dyshim. Gjykata ka çmuar se *parimi i gjësë së gjykuar* përfshin jo vetëm urdhërimet e dispozitivit të vendimit gjyqësor, por dhe vërtetimet e fakteve dhe zbatimin e së drejtës, të përcaktuara në pjesën përshkruese arsyetuese të vendimit, me kusht që të jenë kryer me qëllim të dhënies së vendimit gjyqësor dhe t'i përkasin fakteve ose marrëdhënieve që kanë formuar objektin e gjykimit mbi të cilin gjykata ka dhënë vendimin e saj.³¹

Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë vërjnë se, ndonëse shprehja “gjë e gjykuar” është gjerësisht e përdorur në doktrinë, dhe deri diku edhe në jurisprudencë. kjo shprehje nuk gjendet askund e shprehur shprehimisht në legjislacionin penal e procedural penal Shqiptar. Pyetja e parë që shtrohet, është nëse “gjë-ja e gjykuar” përkon me shprehjen “formë e prerë”, të gjendur në legjislacionin vendas. Për këtë, Gjykata do të bazohet në përkufizimin e Raportit Shpjegues të Konventës Europiane mbi “vendimin final” ku “Një vendim është final, nëse, sipas shprehjes tradicionale, ajo ka fituar fuqinë e res judicata. Ky është rasti kur vendimi është i përvokueshëm, që do të thotë kur nuk ka mjete të mëtejshme të zakonshme në dispozicion ose kur palët i kanë konsumuar këto të tilla ose kanë lejuar që afati të mbarojë pa ushtruar ankim”, për të përcaktuar dispozitat përkatëse në legjislacionin vendas që parashikojnë rastet e shterimit të mjeteve të zakonshme në dispozicion dhe kalimin e afatit pa ushtruar ankim.³²

Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë gjykojnë se shprehja “gjë e gjykuar” (*res judicata*) përkon me shprehjen “formë e prerë” e përdorur nga legjislacioni Shqiptar, për vendimet që marrin këtë status në rastet kur:

- a. Gjykata e Lartë disponon sipas neneve 433 ose 441 (1) (a), 441 (1) (b), 441 (1) (c), 441 (1) (d) të K.Pr.Penale; ose
- b. Palët humbasin afatet e parashikuara në nenet 415(1) dhe 435(1) të K.Pr. Penale mbi paraqitjen e ankimit në gjykatën e apelit ose rekursit në Gjykatën e Lartë.

³⁰ Vendim nr.2, datë 16.01.2013 i Gjykatës Kushtetuese.

³¹ Vendimi nr.15 datë 19.04.2013 i Gjykatës Kushtetuese.

³² Vendimi Nr.2 datë, 03.11.2014 i Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë.

Neni 432 i Kodit të Procedurës Penale përcakton se rekursi në Gjykatën e Lartë bëhet kundër “vendimeve të gjykatës së apelit”. Megjithatë, rekursi në Gjykatën e Lartë nuk mund të ushtrohet kundër vendimeve që kanë marrë formën e prerë në kuptimin e gjësë së gjykuar. Gjithashtu, vetë neni 435 i K.Pr.Penale shprehet se “rekursi paraqitet me shkrim brenda tridhjetë ditëve nga data që vendimi ka marrë formën e prerë”. Ndërkohë, në lidhje me ekzekutimin e vendimeve të dënimit, neni 462 parashikon se “Vendimi penal i gjykatës vihet në ekzekutim menjëherë pasi të ketë marrë formë të prerë”.³³ Nga interpretimi i këtyre dispozitave kuptohet qartë se shprehja “formë e prerë” e përdorur nuk përkon me konceptin e gjësë së gjykuar, por me ekzekutueshmërinë e vendimit. Në fakt, një vendim i pa ankimuar në gjykatën e apelit ka marrë formën e prerë në kuptimin e “gjësë së gjykuar”, ndërsa një vendim i gjykatës së apelit, kundër të cilit ushtrohet rekurs brenda afatit të 30 ditëve ka marrë formën e prerë në kuptimin e “ekzekutimit të tij”. Kjo “kontradiktë” në dukje e shprehjes “formë e prerë” lidhet, në kuptimin e Kolegjeve të Bashkuara, me vetë zgjedhjen e ligjvënësit, i cili ka parashikuar se një vendim dënimi mund të vihet në ekzekutim pa marrë ky i fundit domosdoshmërisht statusin e *res judicata*. Vendimi i gjykatës së apelit është i ekzekutueshëm, por nuk përbën gjë të gjykuar. E thënë ndryshe, çdo vendim dënimi që është gjë e gjykuar është gjithnjë i ekzekutueshëm, por jo anasjelltas, pasi jo çdo vendim i ekzekutueshëm është gjë e gjykuar. Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së lartë arrijnë në përfundimin se neni 432 i K.Pr.Penale, titulli “Rekursi kundër vendimeve të formës së prerë” duhet kuptuar si Rekurs kundër vendimeve që nuk kanë marrë statusin e gjësë së gjykuar, por janë menjëherë të ekzekutueshëm.³⁴

Përfundime

Ne bis in idem është një koncept i njohur, megjithëse latin, i cili i përkthyer literalisht në shqip do të thotë: “jo përsëri për të njëjtën”- terminologji e ruajtur dhe në përkufizimet moderne që i janë bërë këtij parimi nga instrumenta të ndryshëm ligjorë kombëtarë dhe ndërkombëtarë.

Parimi *ne bis in idem* është një parim shumë i njohur nga e drejta ndërkombëtare penale dhe i rrënjosur bindshëm në të drejtën e brendshme të të gjitha shteteve me legjislacion modern. Aktualisht ai është edhe një prej të drejtave të njeriut, i mbrojtur nga instrumente kryesore juridike që rregullojnë marrëdhëniet në këtë fushë.

Zhvillimet e globalizimit dhe integritet evropian paraqesin sfidat të reja për sistemet e ligjit dhe për parimet ligjore që shtrihen në zemrat e këtyre sistemeve. Parimin *ne bis in idem* në rendin ligjor të KE / BE-ja na ofron një shembull të qartë

³³ Me përjashtim të vendimeve pafajësisë, të përjashtimit të të gjykuarit nga dënimi dhe ai i pushimit të çështjes, vendime këto që vihen në ekzekutim menjëherë pas shpalljes së vendimit.

³⁴ Vendimi Nr.2 datë, 03.11.2014 i Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë.

të kësaj. Aplikimi i parimit *ne bis in idem* ndërmjet shteteve kërkon që shtetet të njohin vendimet e huaja penale të cilat tashmë janë bërë *res judicata*.

Një problem është çështja e konflikteve të juridiksionit dhe shpërndarja e rasteve ndërmjet Shteteve Anëtare. Edhe pse ky është një instrument i domosdoshëm për rregullimin e drejtësisë ndërkombëtare, parimin *ne bis in idem* nuk rregullon juridiksionin e legjislacionit penal midis Shteteve Anëtare. Janë të nevojshëm mekanizmat plotësuese për koordinimin e ndarjes së çështjeve ndërmjet autoriteteve të Shteteve Anëtare.

Mos zbatimi ndërkombëtar i parimit *ne bis in idem* është konsideruar të jetë veçanërisht problematik në pikëpamje të një gatishmëri në rritje nga ana e shteteve për të marrë juridiksionin jashtë territorialitetit në rastet penale.

Krahas individit, *parimi ne bis in idem* në një masë mbron edhe shoqërinë si një e tërë, në disa mënyra. Është vënë re se ekziston një lidhje mes parimit *ne bis in idem* dhe parimit të ligjshmërisë. Logjika themelore është se kërkesa e një formulim të mëparshëm i ligjit penal duhet të ekzistojë mbi faktin se ku bazohet procedimi penal” do të jetë thjeshtë një iluzion në qoftë se një person mund të ngatërrohet vazhdimisht me aspekte të ndryshme të së njëjtës vepër penale”.

Ndjekjet e shumta do të rrisin rrezikun e një bindje të gabuar. Parimi *Ne bis in idem* ndonjëherë është konsideruar si një sanksion kundër Autoritetit për ndonjë neglizhencë gjatë gjykimit të parë. Sidoqoftë ky parimi krijon një nxitje për zbatimin e ligjit me efikasitet.

Bibliografia

- Biba, D. (Tetor 2005). *Ne bis in idem*. Tiranë: Jeta Juridike Nr.1.
- Corstes, G., Pradel, J., Vermuelen, G. (Përkthyer 2010). *E drejta penale europiane*. Tiranë: “PAPIRUS”.
- Erjona Canaj, Sokol Bana, (2010), E Drejta e Bashkimit Europian i azhornuar me Traktatin e Lisbonës, Tiranë: Shtëpia botuese Arbëria 07.
- John A.E. Vervaele. (2 December, 2005). The transnational *ne bis in idem* principle in the EU Mutual recognition and equivalent protection of human rights. *Utrecht Law Rivew*. Published by: igitur. Marrë nga: <https://www.utrechtlawreview.org/articles/abstract/10.18352/ulr.10/>.
- H-J. Bartsch. (2002). “Council of Europe-*ne bis in idem*: the European perspective”, fq. 1163. Marrë nga: <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-penal-2002-3-page-1163.htm>.
- (11 October 2000). Draft charter of fundamental rights of the European Union, Marrë nga: www.europarl.europa.eu/charter/pdf/04473_en.pdf.
- (18 December 2000). Charter of Fundamental Rights of the European Union. Marrë nga: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf.
- C. Van den Wyngaert and G. Stessens. (1999). “The international *non bis in idem* principle: resolving some of the unanswered questions” *International and Comparative Law Quarterly*

Vol. 48. Marrë nga: <http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=1529172&fileId=S0020589300063685>

- B. van Bockel, Leiden, Druk: Ipskamp Drukkers, (2009). “The *ne bis in idem* principle in EU law, a conceptual and jurisprudential analysis”, Amsterdam, and ISBN 978-90-9024382-5, fq.17. Marrë nga: <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/13844/000-diss-VanBockel-26-05-2009.pdf?sequence=1>
- (2001). The Chengen acquis integrated into the European Union. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Marrë nga: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/SCH.ACQUIS-EN.pdf>
- (2000). Official Journal of the European Communities. Charter of Fundamental Rights of the European Union. Marrë nga: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf.
- Vendimi datë 12 Qershor 1980 “Gjermania kundër Komisionit Evropian”, i Gjykatës së Drejtësisë së Komuniteteve Evropiane.
- Çështja Gozutog dhe Brugge, C 187-01 dhe C 385-01, datë 11.02.2003.
- Çështja Leopold Henry Van Esbroeck, C-436/04.
- Çështja Kretzinger, C-288/05.
- Vendimi Nr.2 datë, 03.11.2014 i Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë
- Vendimi nr.3 datë 08.07.2013 I Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë.
- Vendim nr.2, datë 16.01.2013 i Gjykatës Kushtetuese.
- Vendimi nr.47, datë 7.11.2011 i Gjykatës Kushtetuese.
- Vendimi nr.15 datë 19.04.2013 i Gjykatës Kushtetuese.
- Vendim nr.24, datë 12.11.2008 i Gjykatës Kushtetuese.
- Vendim nr.29, datë 21.12.2006 i Gjykatës Kushtetuese.
- Vendimi nr.5, datë 08.03.2005 i Gjykatës Kushtetuese.

Në ç'mënyrë Karta e të drejtave themelore i përmirëson të drejtat e shtetasve evropianë? Perspektiva Shqiptare

Orgent Nazaj, MSc

Abstrakt

Ideja për hartimin e Kartës për të Drejtat Themelore u formësua gjatë Presidencës Gjermane në Bashkimin Evropian, në fillim të vitit 1999. Këshilli Evropian i vitit 1999 ishte ai që ndërmori iniciativën për hartimin e një Karte të të Drejtave Themelore për BE-në. Ky zhvillim erdhi pas shumë vitesh diskutime nëse BE-ja duhej të miratonte KEDNJ-në ose duhej të kishte Kartën e vet të të Drejtave. Traktati i Lisbonës e bën Kartën e të Drejtave Themelore në Bashkimin Evropian të detyrueshme nëpërmjet modifikimit të nenit 6 TBE, pavarësisht se nuk e ka bërë pjesë të traktatit. Karta synon t'i bënte më të qarta të drejtat ekzistuese për qytetarët evropianë, si dhe për t'i përshtatur ato më mirë me zhvillimin e shoqërisë. Ajo ka natyrën e një marrëveshjeje ndër-institucionale, e cila aktualisht është e detyrueshme për institucionet. Aktualisht institucionet mund të dërgojnë përpara Gjykatës së Drejtësisë aktet legjislative të BE-së për të kontrolluar përputhjen e tyre me të drejtat e njeriut, duke përfshirë edhe ato të drejta të parashikuara nga Karta. Ajo ka prirje të themelojë bazat e një Bashkimi Evropian, i cili synon të garantojë dhe të respektojë më së miri edhe të drejtat e shtetasve evropianë, të cilat nuk janë ekskluzivisht me karakter ekonomik. Karta ka si qëllim forcimin e mbrojtjes të të drejtave themelore duke marrë parasysh ndryshimet në shoqëri, përparimin shoqëror si dhe zhvillimet shkencore e teknologjike, duke i bërë këto të drejta më të dukshme. Gjithashtu konfirmon se të drejtat e njeriut janë të pandashme, të ndërlidhura me njëra - tjetrën dhe të pavarura. Ajo përmban të drejta politike, civile, sociale dhe ekonomike.

Fjalë kyç: *Bashkim Evropian, Karta e të Drejtave Themelore, shtetësi evropiane, të drejta politike, civile, sociale dhe ekonomike*

Mbrojtja e lirive dhe të drejtave të njeriut janë shtylla kryesore në funksionimin e demokracisë në një shtet, nga respektimi i të cilave, varet drejtpërdrejtë zhvillimi politik, ekonomik dhe juridik i një shteti demokratik. Këtë e kanë dëshmuar shtetet evropiane ku respektimi i lirive dhe të drejtave të njeriut ka arritur në nivel të lartë zbatimi dhe këto janë shtetet më të fuqishme ekonomike, sociale dhe demokratike¹.

Mbrojtja e lirive dhe të drejtave të njeriut ka ardhur si rezultat i ndikimit të shumë faktorëve të ndryshëm por më i rëndësishëm është shkaktimi i dhunës apo luftërave të padrejta që kanë ndodhur përgjatë gjithë periudhave historike të njerëzimit. Pas Luftës së Dytë Botrore rendi ligjor i vendeve të Bashkimi Evropian në bashkëpunim ndërmjet tyre u bë pjesë përbërëse e rendit ligjor të të gjithë vendeve që aderuan në Bashkim që prej kohës së themelimit të tij e në vijim. Gjatë kësaj periudhe është bërë përpjekje e vazhdueshme e përmirësimit të lirive dhe të drejtave të qytetarëve të këtij Bashkimi, liri këto, që ndikuan në përmirësimin e cilësisë së jetës së tyre. Në bazë të traktateve të nxjerra nga Institucionet e Bashkimit Evropian janë marrë dhe vazhdojnë të merren vendime të cilat ndikojnë në mënyrë të drejtpërdrejtë në jetën e qytetarëve të shteteve pjesë përbërëse e këtij Bashkimi².

Prej shumë kohësh tashmë individët nuk janë thjesht qytetarë të shtetit të vet, ata janë edhe qytetarë të Unionit. Karakteristika e BE, e cila e dallon këtë bashkim nga llojet e zakonshme të asocimit ndërkombëtar të shteteve është se shtetet anëtare kanë hequr dorë nga disa të drejta të tyre sovraane në favor të BE-së dhe i kanë dorëzuar fuqinë për veprim të pavarur³. Në ushtrimin e kësaj fuqie, BE-ja ka aftësi të nxjerrë akte sovraane që kanë fuqinë e njëjtë si ligjet në shtetet individuale dhe në themel të këtyre ligjeve qëndrojnë të drejtat e njeriut. Qëllimi i këtij Bashkimi shprehet qartë dhe në nenin 2 të Traktatit të BE-së "Unioni themelohet në vlerat e respektimit të dinjitetit njerëzor, lirisë, demokracisë, barazisë, sundimin e ligjit dhe respektimin e të drejtave të njeriut, përfshirë këtu të drejtat e personave që u përkasin pakicave. Këto vlera janë të përbashkëta për Shtetet Anëtare, në një shoqëri ku dominon pluralizmi, jo-diskriminimi, toleranca, drejtësia, solidariteti dhe barazia midis femrave dhe meshkujve."⁴ Siç vihet re qartë themelet e Europës së bashkuar bazohen në ide dhe vlera thelbësore të kthyer në praktikë nga institucionet e Komunitetit. Qëllimi i këtyre vlerave të cilat mbajnë të bashkuara antarët e bashkimit janë mbrojtja e të drejtave të njeriut dhe të drejtave të tjera themelore në respektim të demokracisë së unifikuar në këto vende. Për më se 200 vjet, është karakterizuar me përpjekjet e vazhdueshme e mbrojtjes së të drejtave

¹ Bianku, L, Mbrojtja e të drejtave themelore të njeriut në Bashkimin Evropian, në Studime Juridike, 2/2005, fq.5-24

² Sokol Bana PhD, Standardi i ri i mbrojtjes që krijon Karta e të Drejtave Themelore në BE. Jurisprudenca e GJED-së lidhur me aplikimin aktual të saj.

³ ABC-ja e të Drejtës të Bashkimit Evropian, Prof. Klaus-Diter Borçard, Traktati i Unionit Evropian

⁴ Neni 2 i Traktatit për BE-në

themelore. Duke filluar me deklaratat e të drejtave civile dhe të njeriut në shekullin e 18, e deri tek të drejtat themelore dhe liritë civile të ankoruara në kushtetutat e shteteve më të civilizuar. Kjo është veçanërisht e saktë për shtetet anëtare të BE-së, sistemet ligjore të të cilave janë të ndërtuara në bazë të sundimit të ligjit dhe respektimit të dinjitetit, lirisë dhe të drejtës për vetë zhvillimin e individit. Në morinë e konventave ndërkombëtare mbi mbrojtjen e të drejtave të njeriut, me rëndësi të madhe është Konventa Evropiane e të Drejtave të Njeriut e cila ndihmon në formësimin e substancës së të drejta themelore në Union dhe mekanizmat për mbrojtjen e tyre. Që në pjesën hyrëse të kësaj Konvente përcaktohet qëllimi i krijimit të këtij akti themelor i cili është sigurimi, njohja, zbatimin universal dhe efektiv të të drejtave të shpallura në të. Krahas Konventës është edhe Karta e cila sanksionon një kompleks të drejtash themelore, bazuar mbi vlerat e dinjitetit, të solidaritetit, të shtetësisë evropiane dhe të drejtësisë, të përforcuara nga parimi i ndalimit të diskriminimit, e cila duhet të sigurohet pa asnjë dallim bazuar për arsye të tilla, si origjina kombëtare (neni 21)⁵. Karta aplikohet në mënyrë universale. Kjo do të thotë që sfera e saj subjektive e zbatimit nuk kufizohet vetëm në lidhje me shtetasit që kanë shtetësinë e një prej shteteve anëtare të Bashkimit Europian. Ky pohim kaq i rëndësishëm rrjedh si pasojë e formulimit të vetë dispozitave të Kartës. Një shembull i tillë është përdorimi i shprehjes “çdo individ” dhe jo “çdo shtetas që ka shtetësinë e një prej shteteve anëtare të BE-së”. Pra, Karta gjen zbatim edhe për personat me shtetësi të një shteti që nuk bën pjesë në BE, të cilësuar më sipër emigrantë ekonomikë jo komunitarë. Në Kartë ka disa dispozita, të cilat, duke i'u referuar individit si qenie njerëzore në përgjithësi, gjejnë zbatim edhe për të huajt që ndodhen përkohësisht apo përgjithmonë në territorin e një prej shteteve anëtare të BE: dispozitat që kanë të bëjnë me të drejtën për jetën (neni 2), me të drejtën për integritetin fizik dhe psikik (neni 3), me të drejtën për respektimin e jetës private dhe familjare (neni 7), me të drejtën për një proces të rregullt dhe të paanshëm (neni 47), me të drejtën për shkollim dhe për formim profesional (neni 14), me të drejtën për të punuar dhe për të ushtruar një profesion të përzgjedhur (neni 15) etj..

Në këtë drejtim duhet të theksojmë se përdorimi i shprehjes “çdo shtetas i BE-së” gjendet vetëm në dispozita të veçanta, të cilat i përkasin shtetasve të BE-së, pra shtetasve evropianë dhe jo shtetasve jo komunitarë. Mund të përmendim këtu të drejtën për të votuar dhe për t'u zgjedhur (neni 39 dhe 40), të drejtën për të kërkuar një punë dhe për të punuar në çdo shtet të Bashkimit Europian (neni

15) etj. Këto të drejta u garantohen vetëm shtetasve që kanë shtetësinë e një shteti anëtar të BE-së⁶.

Por nga ana tjetër, ekzistojnë disa garanci të veçanta të cilat janë parashikuar vetëm në favor të emigrantëve, që aplikohen për shkak të statusit të veçantë që mund të gëzojnë ashtu sikurse edhe shtetasit evropianë. Të tilla mund të klasifikohen mbrojtja ndaj dëbimeve (neni 19), e drejta për të punuar dhe e drejta për të ushtruar një profesion të përzgjedhur lirisht ose të pranuar (neni 15). Karta Evropiane e të Drejtave themelore është ligjërisht detyruese për të gjithë vendet antare të BE-së, me përjashtim të Polonisë dhe Britanisë së Madhe. Këto dy shtete anëtare nuk pranuan të miratonin sistemin e të drejtave themelore që në fillim, në përputhje me kartën për shkak të disa qëndrimeve të caktuara nacionale që kanë të bëjnë me çështje të karakterit fetar apo mënyrën e trajtimit të pakicave kombëtare. Në këtë mënyrë këto dy vende nuk janë të detyruara të respektojnë Kartën. Rolin kryesor në respektimin e të drejtave themelore e ka luajtur në mënyrë të vecantë Gjykata Evropiane e Drejtësisë, e cila ka zhvilluar juridiksionin për të drejtat e njeriut, që rrjedh nga “traditat e përbashkëta kushtetuese të shteteve anëtare”, por edhe nga traktatet ndërkombëtare. Mjaftë me rëndësi është fakti i informimit të popullsisë në lidhje me legjislacionin e zbatuar dhe sa respektohen të drejtat e qytetarëve të Bashkimit Europian. Shpesh herë ndërlikimi dhe mungesa e njohurive ka bërë që evropianët të gjenden përballë vështirësive në kuptimin e këtyre të drejtave. Herë pas here Komisioni Evropian merr ankesa nga qytetarët, në lidhje me të drejtat e tyre themelore. Gati tre të katërtat e tyre kanë të bëjnë me çështje që nuk janë në kopetencat e zbatimit të së drejtës së Bashkimit Europian. Madje një sondazh i fundit i “Ndërmjetësit Evropian” konstatoi se 72% e evropianëve mendojnë se nuk janë të informuar mirë në lidhje me Kartën Evropiane të të Drejtave Themelore të Njeriut⁷. Kjo ka qënë dhe arsyeja kryesore e mbajtjes së një Raporti për Kartën Evropiane të të Drejtave Themelore të Njeriut me qëllim që kjo kartë të funksionojë, duhet që qytetarët të njohin mirë të drejtat e tyre dhe mënyrën e zbatimit, me qëllim që të ketë rezultat drejtësia si qëllim i kësaj Karte.

Roli i Kartës në legjislacionin shqiptar (MSA)

Të gjitha ligjet të cilat janë miratuar dhe do të vazhdojnë të miratohen nga institucionet kompetente të Bashkimit Europian do të bazohen në këto parime bazë si: demokracia, sundimi i ligjit, universaliteti dhe pandashmëria e të drejtave të njeriut dhe të drejtave themelore, respektimi i dinjitetit njerëzor, parimet e barazisë dhe solidaritetit, dhe respektimi i parimeve të Kartës së Bashkimit Europian dhe

⁵ Në Kartën e të Drejtave Themelore të Bashkimit Europian ka një sërë të drejtash, të cilat zbatohen duke mos e marrë për bazë shtetësinë, kështu që, në këtë aspekt, emigrantë evropianë dhe të huajt, që qëndrojnë në mënyrë të ligjshme apo klandestinë këtu barazohen. Shih për këtë argument: G.Tucci-A.Di Muro, *Diritti fondamentali, principio di eguaglianza e riforma della normativa in materia di immigrazione, në Rivista critica del diritto privato*, 2003; U.Villani, *Diritti fondamentali tra Carta di Nizza, Convenzione europea dei diritti dell'uomo e progetto di Costituzione europea*.

⁶ Y.Dotriaux, Ch. Lequesne, *Institutionet e Bashkimit Europian botimi i 5-te*, Tiranë, Papirus, 2007, fq. 189

⁷ Erjona Canaj, *Analizë e disa problematikave mbi të drejtat e emigrantëve sipas Kartës së të drejtave themelore të Bashkimit Europian*, Jeta Juridike.

të drejtës ndërkombëtare. Por, Karta europiane e të drejtave themelore kërkon to ofrojë më shumë. Kështu për sa i përket të drejtës së punësimit, çdo qytetar europian ka të drejtë që të kërkojë punë në çdo vend të Bashkimit Europian ose të shfrytëzojë shërbimet sociale kudo që ndodhet.

Karta do të përmbaje edhe të drejtën themelore për kushte të sigurt dhe njerëzore pune ose të drejtën për t'u shkolluar. Me dinjitet dhe të pavarur duhet të jetojnë edhe njerëzit me aftësi të kufizuar ose të moshuarit, thuhet në Kartë.⁸

Ligjet kombëtare të vendeve nuk do të anashkalohen, por nëse dikush që përdor të drejtën europiane, pra ligjet dhe amandamentet ose zbatimin e tyre, e ndjen veten të diskriminuar nga ligji nacional atëherë ai mund të kërkojë respektimin e të drejtës së tij themelore në nivel europian⁹.

Si përfundim mund të themi se në themel të të gjitha përpjekjet për konsolidimin e të drejtave të njeriut në Europë ka qënë mbrojtja e qytetarëve të Europës që bëhet gjithmonë e më e madhe nga të gjitha vendimet politike që merren prej institucioneve e që prekin drejtë për drejtë jetën e çdo qytetari europian. Karta e të Drejtave të Njeriut jep mundësinë e forcimit të të drejtave të qytetarëve kundrejt institucioneve. Kjo Kartë përmban ligje, që i përgjigjen vlerave të një Europe të vetëdijshme. Në përfundim të kësaj analize, mund të themi se nga Karta e Bashkimit Europian e të Drejtave Themelore nuk lindin të drejta të “reja” apo të panjohura më parë në të drejtën ndërkombëtare, rajonale apo kombëtare në lidhje me mbrojtjen e emigrantëve. Megjithatë, duhet theksuar rëndësia e veçantë e kësaj Karte, pasi, duke lënë mënjanë rëndësinë në kontekstin politik, ajo është shprehje e njohjes së të drejtave të njeriut si qenie njerëzore të një rendi juridik të veçantë, siç është ai i Bashkimit Europian, i cili po u lë, tashmë, të drejtave themelore një vend parësor në *acquis communautaire*. Së fundmi, vlen të përmendim këtu raportin që do të ketë kjo Kartë në lidhje me legjislacionin shqiptar, duke pasur parasysh jo vetëm dëshirën e mirë, por edhe përpjekjet e shumta që po bën shteti shqiptar për të hyrë në Bashkimin Europian.

Duhet theksuar, gjithashtu, vlera që u është dhënë të drejtave dhe lirive themelore të njeriut (në fakt, jo vetë Kartës, e cila nuk është përmendur përkrah instrumenteve të tjera ligjore të rëndësishme ndërkombëtare) në Marrëveshjen e Stabilizim-Asocimit (këtej e tutje MSA). Kjo Marrëveshje është nënshkruar më 12 qershor 2006 dhe, ndërkohë që pritej ratifikimi i saj, u hartua Marrëveshja e Përkohshme, e cila ka hyrë në fuqi më 1 dhjetor 2006. Në këtë Marrëveshje ka disa nene, dispozitat e të cilave prekin thelbin e disa të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, në veçanti, ato të emigrantëve dhe të familjeve të tyre. Për sa u përket politikave të emigracionit, fokusi kryesor i qeverisë në fushën e migrimit është menaxhimi i dukurisë emigracion për ta vënë këtë fenomen në shërbim të zhvillimit

të përgjithshëm socio-ekonomik të vendit, njëherësh, edhe në të mirë të shoqërisë, të individit dhe të familjes së tij, duke bërë kujdes që të ngrihen në një shkallë më të lartë mbrojtja e të drejtave të migrantëve dhe krijimi i lehtësirave politike, ekonomike dhe sociale për ata dhe për pjestarët e familjeve të tyre. Vizioni politik për këtë fushë është zbatimi i Strategjisë Kombëtare të Migrimit dhe i Planit të saj Kombëtar të Veprimit. Në hartimin e politikave të reja migratore është bërë kujdes që të përafrohen ato që janë të shprehura në traktate dhe konventa mbi migrimin, si ato të Këshillit të Europës, OKB-së, Organizatës Ndërkombëtare të Punës. Në fushën e emigracionit, tashmë, është kaluar në sistemin e menaxhimit të dukurisë migratore në të gjitha komponentet e tij, lidhur me rolin e shtetit në gjetjen e tregjeve të përshtatshme të punës jashtë, me rritjen e bashkëpunimit të pjesëmarrjes së sektorit privat në frymë partneriteti (kryesisht Agjenci Private Punësimi dhe shoqata migratore), me rritjen e rolit të aktorëve financiarë në trajtimin e dërgesave, përmes kanaleve formale, me kthimin e tyre nga përdorimi thjesht për konsum, në investime për ngritjen e mikro-bizneseve, për të hapur vende të reja pune dhe për krijimin e të ardhurave, me mbështetjen e rikthimit dhe riintegrimin e tyre. Po kështu, janë marrë parasysh edhe Direktivat kryesore të Këshillit dhe të Parlamentit Europian, që lidhen me hyrjen, qëndrimin dhe me punësimin e shtetasve nga vende të treta. Tashmë, ekziston edhe një plan i punës së kësaj njësie, me afate dhe me përgjegjësi konkrete të të gjitha institucioneve të përfshira në zbatimin e kësaj Strategjie. Lidhur me ratifikimin e njëpasnjëshëm të të gjitha konventave ndërkombëtare, ato, tashmë, të identifikuar për ratifikim janë kryer dhe ka filluar puna për zbatimin e dispozitave të tyre. Lidhur me kërkesat e MSA-së për punësimin e shtetasve të BE-së, janë marrë parasysh në Projektligjin e ri “Për të Huajt”, duke përfshirë dispozita nga direktivat europiane, si ajo mbi hyrjen, qëndrimin dhe punësimin e paguar, apo vetëpunësimin, mbi bashkimin familjar, mbi statusin e rezidentit afatgjatë, mbi studentët dhe formimin profesional, punën vullnetare¹⁰. Nga Raporti i Progresit shtrohet si prioritet përafrimi i Ligjit të ri “Për të Huajt” me *acquis communautaire* të BE. Në ligjin e miratuar në Kuvendin e Republikës së Shqipërisë, në relacionin shoqëruar dhe në tabelën e përputhshmërisë së hartuar nga Ministria e Punës, Çështjeve Sociale dhe Shanseve të Barabarta, Ministria e Brendshme dhe Ministria e Punëve të Jashtme, janë pasqyruar dispozitat e ligjit, të cilat janë përputhur me *acquis communautaire* të BE. Duhet theksuar fakti që kjo Kartë, tashmë e detyrueshme edhe për vetë shtetet anëtare të BE-së, bëhet pjesë e legjislacionit europian dhe në këtë drejtim duhen bërë përpjekje të tjera edhe në përafrimin e legjislacionit tonë në përputhje me normat e sanksionuara në Kartë. Nga ana tjetër nuk mund të lemë pa përndur përsëri faktin që në Kartë nuk kanë “lindur” të drejta të reja: në këtë mënyrë

⁸ STE - Serbia e Traktateve Europiane (përfunduar në gjirin e Këshillit të Europës).

⁹ Canaj, E, Bana, S. “E Drejta e Bashkimit Europian”, Onufri, Tiranë, 2014 fq.200

¹⁰ Bëhet fjalë këtu për Direktivën 2004/38 dhe për Direktivën 2003/86 të Këshillit mbi bashkimin familjar të punëtorëve që ndodhen në BE dhe që vijnë nga shtete që nuk bëjnë pjesë në BE. Teksti i plotë i direktivave gjendet në websitin e BE-së: www.europa.eu.int.

respektimi i këtyre të drejtave garantohet dhe nuk paraqiten në përgjithësi vakume në legjislationin tonë. Duke patur parasysh gjithë modifikimet e mundshme për përafrimin e legjislationit shqiptar me atë europian si dhe dispozitat tona konform atyre që sanksionohen në Konventën Europiane, për integrimin në BE, nuk ngelet gjë tjetër veçse një realizim sa më i shpejtë dhe i suksesshëm drejt kësaj rrugë¹¹.

Jurisprudenca e Gjykatës së Drejtësisë i ka dhënë Unionit një organ të shtrirë të ligjit kuazi-kushtetues. Me fjalë të tjera, parimi i proporcionalitetit është kryesori. Kjo do të thotë se objektivat e ndjekura dhe masat e përdorura duhet të peshohen dhe të bëhet përpjekje për t'i mbajtur ato të balancuara, në mënyrë që të mos i nënshtrohen barrës së panevojshme¹².

Bibliografia

- “ABC – ja e të Drejtës të Bashkimit Evropian” Prof. Klaus-Diter Borçard, Traktati i Unionit Evropian
Canaj. E, Bana. S. “E Drejta e Bashkimit Evropian”, Onufri, Tiranë, 2014.
Bianku. L, Mbrojtja e të drejtave themelore të njeriut në Bashkimin Evropian, në Studime Juridike, 2/2005, fq.5-24.
Y. Dotriaux, Ch. Lequesne, Institucionet e Bashkimit Evropian botimi i 5-te, Tiranë, Papirus, 2007.
Zaimi. I, Tregu i Pwrbashkwt Evropian, Tiranë, OMBRA GVG, 2010.
Sokol Bana PhD
Standardi i ri i mbrojtjes që krijon Karta e të Drejtave Themelore në BE. Jurisprudenca e GJED-së lidhur me aplikimin aktual të saj.
Erjona Canaj, Analizë e disa problematikave mbi të drejtat e emigrantëve sipas Kartës së të drejtave themelore të Bashkimit Evropian, Jeta Juridike.

¹¹ Canaj. E, Bana. S. “E Drejta e Bashkimit Evropian”, Onufri, Tiranë, 2014, fq. 187

¹² Canaj. E, Bana. S. “E Drejta e Bashkimit Evropian”, Onufri, Tiranë, 2014, fq.230.

Mbrojtja Kushtetuese e të drejtave të njeriut në Republikën e Shqipërisë. Disa qasje rreth problematikave aktuale

Dokt. Ervin Salianji

Eneida Fatkoja, MSc

Abstrakt

Në këtë punim do të trajtohet mbrojtja e të drejtave të njeriut në Republikën e Shqipërisë nga pikpamja ligjore dhe disa probleme aktuale. Pas përmbysjes së regjimit diktatorial komunist, në Shqipëri u krijuan mundësitë për diskutimin mbi të drejtat e njeriut. Të drejtat e njeriut janë të drejta të pacënueshme dhe të patjetërsueshme që mbrojnë individin dhe u mundësojnë atij të jetojë denjësisht i mbrojtur nga çdo lloj arbitrariteti shtetëror, ose çdo autoritet tjetër. Duke hedhur vështrimin në rrethanat historike të zhvillimit të demokracisë në Shqipëri, diskutimet dhe përpjekjet për vënien e tyre në jetë, kanë qenë gjithmonë të vazhdueshme.

Fjalë kyç: *Të drejtat e njeriut, ligji, kushtetuta, shteti i së drejtës, individi*

Garantimi sa më i mirë dhe sa më i plotë i parimeve të demokracisë, i parimeve të shtetit të së drejtës dhe i të drejtave dhe lirive themelore të individit, përbëjnë sot ndër problemet më të mprehta dhe sfidat më të rëndësishme jo vetëm për shtetet që janë në rrugën e demokracisë, por edhe për vetë shtetet me demokraci të konsoliduar. Dhe kjo, veçanërisht në demokracitë e reja, bëhet jo thjesht për të garantuar formalisht paqen dhe sigurinë sociale mes shtresave të ndryshme të popullsisë, e aq më pak, thjesht për shkak të integritetit. Realisht, kjo ndodh për faktin se normalisht, në demokracinë si formë të qeverisjes, individi, të drejtat, interesat, siguria dhe mirëqenia e tij, janë dhe duhet të jenë në mënyrë

të vazhdueshme në qendër të vëmendjes së të gjithë pushtetit shtetëror në tërësi. Për herë të parë në Shqipëri mund të diskutohej për të drejtat e njeriut dhe liritë themelore vetëm pas viteve 90', që do të thotë se vendi ynë tërë këto vite ka synuar t'i bashkëngjitet me dinjitet dhe të jetë pjesë integrale e botës së qytetëruar, duke u munduar në respektimin e tyre. Kjo vërtetohet nga qëllimi për të ndërtuar një shtet demokratik, që bazohet dhe respekton vlerat më të mira të demokracisë, të shtetit të sëdrejtës si dhe të drejtat dhe liritë themelore të njeriut.

Shtyllat kryesore të sistemit të të drejtave të njeriut, të cilat janë liria, barazia dhe solidariteti. Liritë, siç janë liria e mendimit, ndërgjegjes, besimit, sikurse edhe ajo e opinionit dhe shprehjes, janë të mbrojtura nga të drejtat e njeriut. Në mënyrë të ngjashme, të drejtat e njeriut garantojnë barazi, siç është mbrojtja e barabartë kundër të gjitha formave të diskriminimit për të gëzuar të gjitha të drejtat e njeriut, duke përfshirë edhe barazinë e plotë ndërmjet grave dhe burrave, e të tjerë¹.

Institucionalizimi i të drejtave të njeriut gjatë historisë ka kaluar në periudhë të gjatë kohore, e që shkëndijat e para padyshim se janë dokumentet normative, ato të cilat kishin edhe elementet e para të mbrojtjes së të drejtave njerëzore. Të rëndësishme se posaçme, ishin:

1 - *Karta e Madhe e Lirive:*

“The Great Charter - *Magna Charta Libertatum*”, Karta e Madhe lirive, e miratuar në vitin 1215, është dokumenti i parë juridik ose akti i parë juridik që ka garantuar një nivel minimal të të drejtave dhe lirive themelore, si dhe ka kufizuar pushtetin e mbretit - sundimtarëve. Karta e Madhe e Lirive përmbante 63 nene ndër të to ishte garancia për të drejtën dhe drejtësinë, e drejta dhe drejtësia nuk do të shitej, dhe askush nuk do të refuzohet ose shtyhet², garancia për proces ligjor –gjyqësor për secilin askush nuk mund të burgoset jashtë ligjit³.

2 - *Peticioni i të Drejtave*⁴:

Është një dokument kryesor kushtetues anglez, që përcakton liritë e veçanta të individëve, e sipas së cilit, Mbretit i ishte ndaluar cënimi i të drejtave të individëve. Ky dokument përmbante edhe kufizime në tatime, ndalimin e burgosjes pa arsye të ushtarëve etj.

3 - *Karta e të drejtave:*

Bill of Rights, Karta e Drejtave, e vitit 1689, është akt juridik i miratuar nga Parlament i Anglisë, i cili hoqi bindjen se fuqia e sundimit të monarkëve anglezë

¹ Neni 1 i Deklaratës Universale për të Drejtat e Njeriut (UDHR), të miratuar nga Organizata e Kombeve të Bashkuara në vitin 1948

² Neni 40 i Magna Charta Libertatum <<http://www.constitution.org/eng/magnacar.htm>>

³ Neni 42 i Magna Charta Libertatum <<http://www.constitution.org/eng/magnacar.htm>>

⁴ Petition of Rights, 7 qershor 1628

erdhi nga Perëndia, dhe që të drejtat e mbretërve ishin hyjnore. Mbi bazën e këtyre bindjeve u zhvillua Lufta Civile Angleze (“Revolucioni Glorious”), në përfundim të së cilës edhe mbretërit duhet tu nënshtroheshin Ligjeve të miratuara nga Parlamenti.

4 - *Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut:*

Deklarata Universale për të drejtat e njeriut, përmban vlera të mëdha të cilat qëndrojnë jo vetëm në përmbajtjen e fuqishme e Deklaratës, e cila promovon të drejtat e njeriut, por edhe për faktin se ky dokument është miratuar nga komuniteti ndërkombëtar, përkatësisht nga Organizata e Kombeve të Bashkuara në vitin 1948, qëllimi i së cilës ishte siguria ndërkombëtare, zhvillimi ekonomik, barazia sociale dhe garantimi i të drejtave të njeriut. Dokumenti u miratua menjëherë pas Luftës së Dytë Botërore, dhe u nënshkrua nga fuqitë e mëdha të asaj kohe që ishin anëtare të OKB-së.

Kjo deklaratë është dokumenti historik – akti themel i çdo akti tjetër normativ që do të mbrojtë dhe garantojë të drejtat e njeriut dhe liritë themelore në mënyrë efektive. Deklarata Universale ka në përmbajtjen e saj gjithsej 30 nene. Ato përfshijnë përmbajtjen e të drejtave dhe lirive themelore të cilat fitohen me lindje dhe lidhen me dinjitetin e njeriut, që ju përkasin të gjithë individëve pa asnjë përjashtim nga shtesa të ndryshme juridike, ekonomik apo social. Më konkretisht Deklarata Universale përmban dy grupe të të drejtave: ato të Drejtat Civile dhe Politike (Neni 2-21), si dhe dy kategori të reja të drejtash Ekonomike dhe Sociale (neni 22-28).

Baza e të drejtave dhe lirive themelore është dinjiteti i njeriut që është i pacënueshëm, dhe të drejtat e njeriut janë të patjetërsueshme. Të drejtat dhe lirive themelore janë të garantuara me aktet juridike, ato janë kategori kushtetuese sepse mbrohen dhe garantohen nga shteti – pra me aktin më të lartë juridik, por ato njëkohësisht parashikohen edhe në aktet ndërkombëtare. Megjithatë mbetet një sfidë e përhershme garantimi dhe mbrojtja e të drejtave të njeriut, sepse ato shpesh mbeten formale, duke mos u gëzuar efektivisht nga individit. Barazia formale ose barazia para ligjit u siguron të gjithë shtetasve barazi të drejtash, por vetëm barazia thelbësore ose barazia material ekonomike e sociale u siguron të gjithëve të njëjtën mundësi për të gëzuar këto të drejta⁵.

Mbrojtja dhe respektimi i të drejtave të njeriut është një nga kushtet thelbësore për të siguruar shtetin e së drejtës dhe demokracinë e konsoliduar në Shqipëri. Kushtetuta, e cila përbën dhe ligjin më të lartë në vend, ka mishëruar parimet e mbrojtjes se të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, ku që në Preambul theksohet se:

«Populli shqiptar ... i vendosur për të ndërtuar një shtet të së drejtës, demokratik dhe social, për të garantuar të drejtat e njeriut, liritë themelore të njeriut, me frymën e tolerancës dhe të bashkëjetesës fetare, të angazhuar për mbrojtjen e dinjitetit

⁵ Omari. Luan, Anastasi. Aurela, *E drejta kushtetuese*, Tiranë, 2010, f. 72.

njerëzor dhe personalitetit, prosperitetin e të gjithë kombit, me bindjen e thellë se drejtësia, paqja, harmonia dhe bashkëpunimi ndërmjet kombeve janë vlerat më të larta të njerëzimit⁶.

Më shumë se një e katërta e neneve të Kushtetutës shqyrton çështjet e të drejtave të njeriut dhe institucioneve që përgjigjen për garantimin e tyre, funksioni i drejtpërdrejtë i të cilave është mbrojtja e të drejtave të njeriut. Parimet e përgjithshme, garantojnë shprehimisht se të gjitha të drejtat dhe liritë e njeriut janë të pandashme, të patjetërsueshme e të padhunueshme dhe qëndrojnë në themel të të gjithë rendit juridik shqiptar. Si detyrim kushtetues, të gjitha institucionet dhe organet e pushtetit publik, me qëllim të përmbushjes së detyrave të tyre, duhet të respektojnë të drejtat e njeriut dhe liritë themelore, si dhe të kontribuojnë në realizimin e tyre.

Krahas këtyre, Kushtetuta sanksionon edhe kufizimin e të drejtave dhe lirive të njeriut. Ky kufizim mund të kryhet vetëm në bazë të ligjit, për një interes publik ose për qëllim të mbrojtjes së të drejtave të njerëzve të tjerë. Këto kufizime nuk do të shkelin mbi thelbin e të drejtave dhe lirive të njeriut dhe në çdo rast, nuk duhet të tejkalojë kufizimet e parashikuara në Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut, si dhe do të jenë në përpjesëtim me gjendjen që e ka diktuar këtë kufizim⁷.

Kushtetuta përmban *dispozita të veçanta* për respektimin, përmbushjen dhe promovimin e të drejtave dhe *lirive individuale, politike, ekonomike, sociale dhe kulturore*. Këto dispozita konfirmojnë mbrojtjen ligjore të jetës, garantimin e lirisë së fjalës, shtypit, radios dhe televizionit, si dhe lirinë e mendimit dhe të fesë dhe të drejtën e aksesit të informacionit. Ajo ve në dukje se askush nuk duhet t'i nënshtrohet torturës dhe trajtimeve të tjera mizore, çnjerëzore ose poshtëruese ose ndëshkimit, apo punës së detyruar. Kushtetuta *garanton lirinë e individit*, si dhe parimet të cilat sigurojnë këtë liri dhe parashikon edhe rastet kur kjo liri mund të kufizohet dhe tregon në detaje garancitë procedurale, të cilat sigurojnë lirinë e individit. Kushtetuta garanton fshehtësinë e korrespondencës, e paprekshmërisë së banesës, të drejtën për të zgjedhur vendbanimin, ndalimin kundër dëbimit të shtetasve shqiptarë, si dhe garantimin e pronës private.

Disa kushtetuta i vendosin normat e të drejtave të njeriut, të cilat gjenden në traktate, në të njëjtin nivel të të drejtave të cilat gjenden në kushtetutën e një vendi, madje edhe i konsiderojnë superiore ndaj rendit kushtetues. Por ka disa kushtetuta të tjera të cilat nuk i konsiderojnë traktatet si akte supreme mbi ligjet vendore, megjithatë në përputhje me traktatet, adoptojnë dhe nxjerrin dispozita të veçanta për të drejtat e njeriut. Domosdoshmëria për një pëlqim apo koordinim të tillë mund të vërehet në vendimin e Shkallës së Parë të Gjykatës Evropiane për të drejtat e njeriut, në rastin e Yusuf dhe Kadi⁸, ku mungesa e një procesi të drejtë

– proces i rregullt ligjor (“due process”), ndikoi dhe çoi në rritjen e tensioneve ndërmjet normave themelore të të drejtave të njeriut dhe detyrimeve të tjera ndërkombëtare, si detyrimi për paqen dhe sigurinë ndërkombëtare në periudhën pas shtatorit të vitit 2011.

Përsa i takon Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, është zgjedhur modeli më i mirë i respektimit të normave që derivojnë nga marrveshjet ndërkombëtare. Cdo marrëveshje ndërkombëtare e ratifikuar nga Parlamenti do të bëhet pjesë e ligjit të brendshëm pas botimit në Fletoren Zyrtare⁹. Ai zbatohet në mënyrë të drejtpërdrejtë, përveç rasteve kur nuk është e vetëzbatueshme si dhe kur zbatimi i tij kërkon nxjerrjen e një ligji. Republika e Shqipërisë ka ratifikuar instrumentet kryesore ndërkombëtare për të drejtat e njeriut: Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut; Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike etj. Nje sërë ligjesh dhe aktesh nënligjore janë nxjerrë në përputhshmëri me praktika europiane të konsoliduara të cilat kanë një nivel dhe traditë të lartë në fushën e mbrojtjes të së drejtave dhe lirive themelore.

Kushtetuta trajton *të drejtat dhe liritë ekonomike, sociale dhe kulturore*. Puna është e njohur si mënyra e vetme, nëpërmjet të cilës individit fiton për të jetuar. Nga ana tjetër, individit ka të drejtë për t'u bashkuar në sindikata, ka të drejtën e grevës, të drejtën e sigurimeve shoqërore si dhe të drejtën për t'u martuar dhe të drejtën për të ngritur një familje. Gratë dhe fëmijët gëzojnë mbrojtje të veçantë. Arsimi i detyrueshëm fillor dhe arsimi i mesëm i përgjithshëm në shkollat publike është siguruar falas.

Si garanci për *Liritë dhe të Drejtat e Njeriut*, shoqëria demokratike merr masa qëpushteti të mos personalizohet as nga ndonjë individ, as nga ndonjë grup individësh e organizatash dhe për këtë arsye sferat e pushtetit janë të pavarura nga njëra-tjetra: legjislativ, ekzekutiv, gjyqësor, me detyrimin qëstrukturat shtetërore në funksion të këtyre sferave të jenë transparente, pra të hapura, të kontrollueshme dhe llogaridhënëse para publikut, duke shmangur abuzimet dhe veshjen me pushtet kundër ligjit të së drejtës. Sistemi i Qeverisjes në Republikën e Shqipërisë bazohet në ndarjen dhe ekuilibrin ndërmjet pushteteve gjyqësor, legjislativ dhe ekzekutiv¹⁰. Gjykata Kushtetuese është një institucion shumë i rëndësishëm për mbrojtjen e të drejtave të njeriut. Kjo Gjykatë garanton respektimin dhe zbatimin e Kushtetutës si dhe shqyrton ankesa të individëve për shkeljen e të drejtave kushtetuese për një proces të rregullt ligjor, pasi të kenë shteruar të gjitha mjetet juridike për mbrojtjen e tyre.

Me ratifikimin e Konventës Evropiane të të Drejtave të njeriut, shtetasit shqiptarë kanë të drejtë t'i drejtohen Gjykatës së të drejtave të njeriut në Strasburg pasi i kanë ezauruar të gjitha shkallët juridike të brendshme për mbrojtjen e tyre. Institucionet e krijuara për mbrojtjen e të drejtave të njeriut, janë aktorë të

⁶ Preambula – Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë

⁷ Neni 17 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë

⁸ Yusuf dhe Kadi kundër Këshillit dhe komisionit, Çështja T-315/01 vitit 2005

⁹ Neni 122 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë

¹⁰ Neni 7 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.

rëndësishëm shtetformues në sistemet demokratike. Në Shqipëri institucionet që mbrojnë të drejtat dhe liritë themelore të njeriut janë: gjykatat, prokuroria, avokati i popullit, Komisioneri kundër diskriminimit etj.

Kushtetuta e Shqipërisë ka parashikuar si vlerë të shtetit respektimin e të drejtave të njeriut, duke i përkufizuar ato si të pandashme, të pacënueshme dhe të patjetërsueshme në themelet e rendit juridik, duke detyruar organet shtetërore, në veçanti organet e drejtësisë, që t'i përmbahen Kushtetutës dhe ligjit. Njëkohësisht ka përcaktuar Gjykatën Kushtetuese si autoritetin përfundimtar për interpretimin e Kushtetutës dhe të pajtueshmërisë së ligjeve me Kushtetutën, ndërsa individëve iu është njohur e drejta që të paraqesin para kësaj Gjykate çështje që lidhen me shkeljet e të drejtave të tyre nga autoritet publike, pra të të drejtave të garantuara me Kushtetutë. Në këto raste, Gjykata Kushtetuese jep drejtësinë kushtetuese, dhe funksioni i saj është që konstatimi i faktit të shkeljes së të drejtave dhe lirive themelore nga organet që kanë miratuar vendime apo kanë ndërmarrë akte konkrete. Ajo është gardiani i Kushtetutës, si dhe bën gjykimin kushtetues të shkeljes së të drejtave e njeriut.

Lidhur me problematikat e të drejtave të njeriut dhe lirive themelore gjatë vitit 2014, janë evidentuar raste të shkeljes së të drejtës për informim, shkelje të të drejtave të njeriut nga policia, mosrespektim të të drejtave të të burgosurve, zvarritje të procedurave gjyqësore e administrative, shkelje të së drejtës së pronës, të drejtave që rrjedhin nga marrëdhëniet e punës, mosplotësim të nevojave të shtetasve për strehim, probleme me përfitimin nga sistemi i sigurimeve shoqërore dhe ndihmës ekonomike, probleme në ushtrimin e lirë dhe efektiv të së drejtës për arsimim dhe kujdes shëndetësor, gjenden e të drejtave të minoriteteve në vend etj¹¹.

Si përfundim, mund të themi se respektimi i të drejtave dhe lirive themelore të njeriut ka një rëndësi të veçantë për ekzistencën e një shteti demokratik dhe një rendi të qëndrueshëm ligjor. Garantimi dhe promovimi i të drejtave të njeriut kërkon standarde më të larta të mbrojtjes, duke qenë se në shumë raste janë vetë autoritetet shtetërore që shkelin të drejta e njeriut.

Gjithashtu Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë garanton të drejtat dhe liritë themelore të njeriut sipas standarteve europiane.

E drejta ndërkombëtare është inkorporuar në sistemet juridike të brendshme, përmes njohjes dhe aplikimit të konventave ndërkombëtare prandaj, nga vetë fakti se normat e së drejtës ndërkombëtare janë themele mbi të cilat ndërtohet sistemi brendshëm juridik i shtetit për të garantuar dhe mbrojtur të drejtat e njeriut. Kushtetuta e Shqipërisë ka parashikuar si vlerë të shtetit respektimin e të drejtave të njeriut, duke i përkufizuar ato si të pandashme, të pacënueshme dhe të patjetërsueshme në themelet e rendit juridik, duke detyruar organet shtetërore, në veçanti organet e drejtësisë, që t'i përmbahen Kushtetutës dhe ligjit.

Bibliografia

- Anastasi A., *E Drejta Kushtetuese*, Shtëpia Botuese Pegi, Tiranë 2007.
 Anastasi A. dhe Omari L., *E Drejta Kushtetuese*, Shtëpia Botuese Pegi, Tiranë 2010.
 Biba D. dhe Zaganjori Xh., *Implementing the rule of law in Albania*, në "Political Thought", Nr. 32, Shkup, 2010.
 Omari L., *Shteti i së Drejtës*, Akademia e Shkencave e Shqipërisë, Shtypshkronja LILO, Tiranë, 2002
 Ligji nr. 8417, datë 21.10.1998 "*Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë*"
 Raporti Vjetor i Avokatit të Popullit i vitit 2014

¹¹ Raporti Vjetor i Avokatit të Popullit i vitit 2014, faqe 10

E drejta e pronës në Shqipëri si një e drejtë themelore. Disa mendime rreth Ligjit nr.133/2015 “Për trajtimin e pronës dhe përfundimin e procesit të kompensimit të pronave”

_____ **Dr. Arjan Qafa** _____

Abstrakt

Punimi në fjalë trajton disa elementë të rëndësishëm të së drejtës e pronësisë si një nga të drejtat themelore të njeriut, si një ndër kategoritë bazike ekonomiko-juridike të ndërvarura nga struktura përkatëse politike shoqërore e shtetit. Shkalla e respektimit të së drejtës pronësore reflekton dhe varet me shumë nga siguria juridike e pronës dhe mbrojtja e saj, se sa nga nxjerrja e paketave të ndryshme ligjore, urdhëresave dhe vendimeve gjyqësore të cilat në një farë mënyre mbeten në kuadrin legjislativ dhe nuk e zbatojnë materialisht këtë të drejtë. Mbrojtja e pronës dhe në veçanti kthimi dhe kompensimi i pronave qytetarëve shqiptarë, ashtu sikurse dhe ekzekutimi i vendimeve gjyqësore kombëtare dhe të GJED-së duhet të rregullohen përfundimisht, edhe me synimin e integritetit të vendit në BE. Një pjesë e rëndësishme e këtij punimi është pikërisht analiza e projektligjit mbi pronën e hartuar së fundmi “Për trajtimin e pronës dhe përfundimin e procesit të kompensimit të pronave” Nëpërmjet formulaeve të reja që parashikon ky projektligj synohet të rregullohet dhe të përfundohet procesi i kthimit dhe kompensimit të pronave tek pronarët, duke i dhënë fund mundimeve të 23 viteve në demokraci, përgjatë të cilave kjo çështje nuk mori zgjidhjen e duhur. Edhe pse ekspertë të Agjencisë së Kthimit dhe Kompensimit të Pronave, qeveritare, përmes asistencës dhe mbështetjes së Këshillit të Evropës dhe ekspertëve të Bankës Botërore ka hartuar bazat e një reforme të rëndësishme. Në gjykimin tim ky projektligj edhe pse ka disa ane pozitive shkel disa të drejta dhe liri themelore lidhur me pronën.

Fjalë kyç: *E drejta e pronës, kompensim i pronave, neni 1 Prot.1 KEDNJ, Ligji nr.133/2015 “Për trajtimin e pronës dhe përfundimin e procesit të kompensimit të pronave” etj.*

Hyrje

E drejta e pronës është një e drejtë themelore shumë e rëndësishme në një shtet demokratik. Në një rend shoqëror të lirë, të zhvilluar dhe demokratik prona konsiderohet si një nga të drejtat themelore të njeriut. Shqipëria, historikisht është ballafaquar me një numër të madh të problemeve në këtë fushë. Çështjet e pronësisë vazhdojnë të konsiderohen ende sot, një shqetësim madhor për zhvillimin e përgjithshëm ekonomik të Shqipërisë. Tregu i pasurive të patundshme përballet në mënyrë konstante me sfida të shumta, që në një numër të konsiderueshëm të rasteve, rrjedhin nga mungesa e një sistemi të qartë e funksionues të administrimit të të drejtave të pronësisë. Për sa kohë këto të drejta janë të dobëta, një ekonomi tregu nuk mund të shërbejë me efikasitet dhe progresi ekonomik është thellësisht i penguar.

Të drejtat pronësore në Shqipëri vazhdojnë të jenë problematike. Ende ekzistojnë boshllëqe legjislative karshi çfarë veprimesh duhen ndërmarrë me qëllim të sigurimit të një qasjeje të harmonizuar, me qëllim të zgjidhjes së rasteve që kanë të bëjnë me shkeljen e të drejtave pronësore. Në planin tjetër, ende shumë raste të pazgjidhura pronësie mbi tokën mbeten në pritje të shqyrtimit nga autoritetet gjyqësore shqiptare, ndërkohë që numri i çështjeve të adresuara Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut është në rritje. Kuadri ligjor mbi të drejtën e pronësisë, nga dalja e akteve të para në vitin 1991, ka patur ndryshime të vazhdueshme. Këto ndryshime janë realizuar me qëllimin e përmirësimit të legjislationit, por në të vërtetë ato thjesht kanë shtuar konfuzionin dhe kanë krijuar një situatë pasigurie lidhur me titujt e pronësisë.

Sa më e ulët të jetë shkalla e respektimit të së drejtës së pronës, aq me problematike është shoqëria dhe aq më i largët është fundi i tranzicionit. Shkalla e respektimit të së drejtës pronësore reflekton dhe varet me shumë nga siguria juridike e pronës dhe mbrojtja e saj, sesa nga nxjerrja e paketave të ndryshme ligjore, urdhëresave dhe vendimeve gjyqësore të cilat në një farë mënyre mbeten në kuadrin legjislativ dhe nuk e ekzekutojnë materialisht këtë të drejtë.

Përkufizimi teorik i pronësisë sipas legjislationit shqiptar

Sistemi ynë ligjor duke e njohur të drejtën e pronësisë si një nga të drejta dhe liritë themelore të njeriut. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë e miratuar në

vitin 1998 ka sanksionuar të “drejtën për pronë” në pjesën e dytë tek “të drejtat dhe liritë themelore të njeriut” në Kreun e II-të “liritë dhe të drejtat vetjake”, në nenin 41 ku thuhet se “E drejta për pronë private është e garantuar” duke i dhënë formën e duhur ligjore garantimit dhe respektimit të plotë të kësaj të drejte si një pjesë e rëndësishme e lirive dhe të drejtave themelore të njeriut. Kushtetuta përcakton qartë në nenin 17 kufizimet e të drejtave dhe lirive themelore (përfshirë të drejtën për pronë, si një nga liritë dhe të drejtat vetjake) të cilat duhet të jenë në përpjesëtim me gjendjen që i ka diktuar ato, pa cënuar thelbin e lirive dhe të drejtave dhe pa tejkaluar në asnjë rast kufizimet e parashikuara në Konventën Europiane për të Drejtat e Njeriut.

Kushtetuta Shqiptare, me inkorporimin e neneve të sipërpërmendur synon të sigurojë mbrojtjen dhe garantimin e të drejtës së pronës në veçanti, si e drejtë vetjake dhe pjesë e rëndësishme e të drejtave të njeriut. Në vendin tonë e drejta pronësore karakterizohet nga tri dukuri:

- 1 Marrëdhëniet shoqërore të karakterizuara nga konflikti dhe vetëgjyqësia;
- 2 Vendimet e gjyqësorit që bien ndesh me të, respektimi i së drejtës së pronësisë;
- 3 Dinamikat e paqëndrueshme në tregun e pasurive të patundshme për shkak të problemeve me të drejtën pronësore.

Në vendet e tranzicionit post-komuniste të Evropës Qëndore vihet re një rivendosi dhe respektim i shpejtë i të drejtës së pronës (Maho B., 2009).

E drejta e pronësisë është konsideruar një ndër fushat më të rëndësishme të së drejtës, sa që ka kapërcyer tashmë caqet juridiksionale të së drejtës së brendshme duke i'u qasur një rregullimi nga e drejta ndërkombëtare (Madhi, E, 2008:7).

Ndërkombëtarizimi i marrëdhënieve shoqërore në Shqipëri ka sjellë edhe ndërkombëtarizimin e mekanizmave që synojnë mbrojtjen e kësaj të drejtën në rrafshin ndërkombëtar. E drejta e pronësisë garantohet si më sipër nga Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut e vitit 1948, (akt juridik jo i detyrueshëm) dhe nga Konventa Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave dhe Lirive Themelore të Njeriut bashkë me Protokollin e saj të ratifikuar tashmë nga shteti shqiptar (Abdulla.A, 2004:15).

E drejta e Pronësisë përkufizohet si një e drejtë e cila përmban në vetvete autorizime më të gjera në rastin e shfrytëzimit dhe të disponimit të një sendi. Për nga përmbajtja e saj, pronësia është e drejta sendore që titullarët i garanton pushtetin më të lartë mbi një send dhe autorizimin në spektrin juridik privat. Mbështetur në autorizimet që ka titullarët i të drejtës së pronësisë, kemi disa përkufizime të pronësisë në kodet dhe ligjet civile (Nowicki 2000; Monica Carss-Firsk 2001: 125).

Legjislacioni i Republikës së Shqipërisë e përkufizon pronësinë si: “e drejta për të gëzuar dhe disponuar lirisht sendet brenda kufijve të caktuar nga ligji”. Pronari ka të drejtë që sendin e vet ta mbajë, shfrytëzojë dhe ta disponojë në kufijtë e caktuar me ligj¹.

Në literaturë si autorizime, zakonisht konsiderohen përdorimi, shfrytëzimi dhe disponimi, por këto nuk e përjashtojnë posedimin e sendit. Pronësia në shumicën e legjislacioneve përkufizohet si pushteti faktik dhe juridik mbi sendin ose e drejta për të gëzuar dhe disponuar lirisht sendet brenda kufijve të caktuar nga ligji. Nga ky përkufizim rrjedh se të drejtat e një individi mbarojnë aty ku fillojnë të drejtat e individit tjetër.

Kufizimet e të drejtës së pronësisë janë: të përgjithshme dhe të veçanta. Në kufizimet e përgjithshme bëjnë pjesë: ndalimi i keqpërdorimit të së drejtës së pronësisë duke mos lejuar përdorimin e kësaj të drejte në dëm të të tjerëve. Bartësit e të drejtës së pronësisë dhe shfrytëzuesit e saj janë të detyruar t’i kontribuojnë të mirës së përgjithshme. Rregullatori për kufizimin e të drejtës së pronësisë është e drejta fqinjësore. Në kufizimet e veçanta bëjnë pjesë mundësia e shpronësimit të pronës private, për interes të përgjithshëm. Kjo realizohet me kompensimin sipas çmimit të tregut. Shpronësimi bëhet në çdo rast me ligj.

Prona klasifikohet te ato të drejta që njihen si të drejta të cilësuar pra, është një e drejtë që njihet por, që ushtrimi i saj mund t’i nënshtrohet disa cilësimeve, gjithsesi ky fakt nuk lë hapësirë që kjo të konsiderohet si e drejtë e dorës së dytë. Shteti ka një hapësirë të gjerë vlerësimi, në vënien në jetë të politikave sociale dhe ekonomike që kanë si qëllim ndërhyrjen në të drejtën e pronës, pa vënë në dyshim rëndësinë e saj themelore në një shoqëri demokratike (Aliu, A, 2004:51).

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, i ka atribuar të drejtës për pronë private, kuptimin e një të drejte themelore që lidhet ngushtë me lirinë individuale, duke ruajtur kështu, funksionin e saj privat dhe shoqëror.

Funksioni privat i të drejtës së pronës ka ndikimin e saj në gëzimin normal të lirive dhe të drejtave të individit. Garancia e pronës është një e drejte themelore që lidhet pazgjidhshmërisht me lirinë individuale (Omari-Ananastasi 2008). E drejta e pronës ka karakter të pamohueshëm *shoqëror-social*, pasi përdorimi i saj i shërben mirëqenies së përgjithshme publike. «Për sa kohë funksioni i pronës është një mjet për ruajtjen e lirisë vetjake, prona gëzon një mbrojtje të veçantë... Nga ana tjetër, ligjvënësi mund të vendosë kufizime ndaj pronës në varësi të funksionit të saj social». Sidoqoftë, «garancia kushtetuese e pronës nuk mund të pranojë kufizime jo proporcionale, d.m.th. kufizime duhet të jenë pashmangshmërisht të natyrave sociale» (Omari-Ananastasi 2008).

¹ Siç e theksuam parësore është Kushtetuta. Koncepti kushtetues i “të drejtës për pronë” është sanksionuar në nenin 41 të Kushtetutës së Shqipërisë i cili parashikon se: E drejta e pronës private është e garantuar; Prona fitohet me dhurim, me trashëgimi, me blerje dhe me çdo mënyrë tjetër klasike të parashikuar me Kodin Civil; Ligji mund të parashikojë shpronësim ose kufizime në ushtrimin e së drejtës së pronës vetëm për interesa publike; Shpronësimet ose ato kufizime të së drejtës së pronës që barazohen me shpronësimin, lejohen vetëm përkundërt një shpërblimi të drejtë; Për mosmarrëveshjet lidhur me masën e shpërblimit mund të bëhet ankim në gjykatë.

E drejta për pronë në krahasim me të drejtat e tjera themelore të individit, nuk është një e drejtë absolute (e paprekshme), duke qenë se mund të bëhet objekt i kufizimeve për interesa publike (neni 17/2 dhe 41/3 i Kushtetutës së RSh). Prandaj edhe garancia e kësaj të drejte e parashikuar në nenin 41/1 të Kushtetutës ka një domethënie të dyfishtë. Së pari, ajo është objekt i garancisë së institutit të pronës private, duke mos qenë vetëm e drejtë subjektive, ajo përfshin edhe elemente me karakter objektiv. *Pra koncepti kushtetues i të drejtës për pronë është më i gjerë se koncepti i së drejtës civile mbi pronësinë.* Kjo do të thotë se në kuptimin kushtetues, thelbi i të drejtës për pronë, nuk është thjesht një fakt juridik, përkundrazi, mbrojtja e vlerës ekonomike është pasqyrimi i mbrojtjes së përmbajtjes të së drejtës së pronësisë. Është e vërtetë se Kushtetuta parashikon mundësinë e kufizimeve të së drejtës së pronës, por këto kufizime mund të vihen vetëm për një interes publik, kur një interes i tillë mungon, kufizimi është antikushtetues.

Kushtetuta në nenin 41 pika 2 parashikon se «...2. *Prona fitohet me dhurim, me trashëgimi, me blerje dhe me çdo mënyrë tjetër klasike të parashikuar me Kodin Civil,...*». Kushtetuta përcakton kështu ligjin si një nga mënyrat e fitimit dhe gëzimit të pronësisë duke i'u shmangur paksa autonomisë së individit, përse i përket vullnetit të lirë për të zgjedhur modalitetet e fitimit dhe gëzimit të kësaj të drejte. Duke sanksionuar mënyrat e fitimit të pronësisë, të cilat janë taksativisht të renditura nga ligji dhe jo të deleguara tek vullneti i lirë i subjekteve të së drejtës, atëherë autonomia kontraktore e individit mundet thjesht të mbahet brenda limiteve të zgjedhjes që atij i lejon ligji.

Neni 41/3 sanksionon se «... 3. *Ligji mund të parashikojë shpronësime ose kufizime në ushtrimin e së drejtës së pronës vetëm për interesa publike*». Është shteti, ai që disponon pushtetin për të zhveshur titullarin e të drejtës së pronësisë nga vetë e drejta, por gjithnjë në këmbim të një shpërblimi e kompesimi të drejtë e të barabartë, me qëllim realizuar e një vepër e cila shkon në interes të shoqërisë duke realizuar në këtë mënyrë funksionimin social të së drejtës së pronësisë, i cili parashikohet shprehimisht nga kushtetuta jonë. Kufizimi i pronës private sipas kësaj dispozite kushtetuese ushtrohet nëpërmjet shpronësimit vetëm për interes publik, kundrejt një shpërblimi të drejtë dhe në respektim të të drejtës së ankimit të individit të cenuar për masën e shpërblimit. Koncepti i shpronësimit jepet në nenin 190 të Kodit Civil “fitimi i pronësisë me anë shpronësimi” duke përcaktuar se “*sendet mund të shpronësohen kur e kërkojnë interesat publike të njohura me ligj dhe kundrejt një shpërblimi të plotë dhe paraprak. Ato kalojnë në pronësi të shtetit ose të enteve të tjera publik, në favor të të cilave është bërë shpronësimi*”. Ligji nr. 8561 datë 22.12.1999 “Për shpronësimet” (i ndryshuar) në nenin 21 përcakton kushtet dhe mënyrat e shpronësimit. Sipas këtij neni shpronësimet vendosen me VKM në të cilin përcaktohet dhe masa e shpërblimit për pronarin e shpronësuar, si dhe afati dhe mënyra e pagimit.

Teoria kushtetuese sot ofron një përkufizim të konceptit “*shpronësim*”, sipas të cilit *një subjekt mund të privohet nga e drejta e pronësisë që gëzon, në favor të një subjekti tjetër përgjithësisht publik, por jo detyrimisht*². Sidoqoftë, garancia kushtetuese e pronës nuk mund të pranojë kufizime jo proporcionale, pra kufizime që nuk justifikohen nga interesat sociale. Pra shteti merr përsipër që të respektojë kufizimin në përmbushje të një interesi publik, kundrejt një shpërblimi të drejtë dhe në respektim të së drejtës së ankimit të individit të cenuar, për masën e shpërblimit. E, pikërisht, neni 42 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë parashikon se “*Liria, prona dhe të drejtat e njohura me Kushtetutë dhe me ligj nuk mund të cenohen pa një proces të rregullt ligjor*”.

Jurisprudenca Kushtetuese Shqiptare në praktikën e saj njeh edhe *shpronësimin në dobi të personave private të bërë mbi bazën e një politike të llogaritur për të arritur drejtësi shoqërore brenda komunitetit* për këtë arsye çdo ndërhyrje ndaj pronës mund të justifikohet vetëm nëse është në interesin publik ose të përgjithshëm. Përvetësimi i pronës në bazë të një politike të llogaritur për të arritur drejtësi shoqërore brenda komunitetit mund të përshkruhet saktësisht si një politik në dobi të interesin publik dhe i njeh të drejtën ligjvënësitet që, për arsye të ekzistencës së interesit publik, të mund të kufizojë hapësirën e disponimit të pronës private. Ekzistencën e një ndërhyrje të kësaj natyre ndaj të drejtës së pronës e përligj vetëm ekzistenca e një marrëdhënie përpjesëtimore midis mjeteve të përdorura dhe synimit që kërkohet të realizohet. Mbi këto bazë, sistemi ligjor duhet të përmbajë një sërë garancish procedurale për të siguruar që ndikimi i tij mbi të drejtën e pronës të mos jetë arbitrar dhe as i paparashikueshëm. Kushtetuta, gjithashtu i ka kushtuar vëmendje të veçantë dhe mënyrës së mbrojtjes të së drejtës së pronësisë nga cenimet që eventualisht mund t'i bëhen nga individët, por edhe nga shteti në ushtrim të funksionit të tij social. Në këtë mënyrë garancitë e nenit 42 sanksionojnë se “*...e drejta e pronësisë nuk mund të cenohet pa një proces të rregullt ligjor*”, duke përcaktuar në këtë mënyrë rrugën gjyqësore, si të vetmen rrugë për të kundërshtuar aktet shtetërore me të cilat subjekti zhvishet nga e drejta e pronësisë.

E drejta e pronës sipas nenit 1 të Protokollit 1 të KEDNJ-së

E drejta e pronës, ashtu si kemi theksua më sipër, mbrohet nga Protokollit nr. 1 i KEDNJ-së, më konkretisht neni 1 i Protokollit nr.1 është i vetmi nen që përmban një të drejtë ekonomike të pronës, ku theksohet garancia që i jepet kësaj të drejtë dhe është arritur në perfundimin se të drejtat e përfshira në Konventë nuk mund të qëndrojnë pa mbrojtjen e përshtatshme të pronës private.² (Zaganjori, Canaj 2009, 97)

² Declaration of human and civic rights 26 August 1789, per me teper shih: [http://www.conseilconstitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank mm/anglais/cst2.pdf](http://www.conseilconstitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/anglais/cst2.pdf) (aksesuar në datë 07.06.2014)

Neni 1i Protokollit nr.1 shprehet se “çdo *person fizik ka të drejtën për respektimin e pasurisë së tij*”. Askush nuk mund të privohet nga prona e tij, përveç arsyeve të dobisë publike në kushtet e parashikuar nga ligji dhe nga parimet e përgjithshme të së drejtës ndërkombëtare. Dispozitat e mëparshme nuk çenojnë të drejtën që kanë shtetet për të krijuar ligje që ato i konsiderojnë të domosdoshme për të rregulluar përdorimin e pasurive në përputhje me interesin e përgjithshëm, për të siguruar pagesën e taksave dhe të kontributëve të tjera si të gjobave e të tjera. (Gruda. Z, 2000:11)

Neni 1 i Protokollit mbron konceptin e pasurisë ekzistuese të personit, çka do të thotë që në momentin që kërkuesi ngre pretendimin në bazë të Protokollit 1 KEDNJ pasuria duhet të ekzistojë dhe ai të jetë pronar. E drejta e çdo njeriu për gëzimin paqësor të pasurisë, ushtrohet vetëm ndaj pasurisë ekzistuese të personit³.

Neni 1 i Protokollit nr. 1 merr në mbrojtje pronën e fituar në mënyrë të ligjshme, por GJEDNJ shprehet ndryshe, sipas saj: ushtrimi real dhe efektiv i së drejtës së parashikuar në nenin 1 të Protokollit nr. 1 mund të kërkojë masa mbrojtëse me karakter pozitiv. Seria e mosveprimeve nga ana e autoriteteve administrative, të cilat kishin dështuar në marrjen e të gjitha masave të nevojshme për parandalimin e një shpërthimi dhe shkatërrimi masiv që kishte ndodhur në vijim, përbënin një cënim të hapur në të drejtën e kërkuesit për gëzimin e pasurive së tij, i cili mund të konsiderohet një ndërhyrje.⁴

Jurisprudenca e GJEDNJ-së mbi të drejtën e pronës me fokus Shqipërinë

Është e rëndësishme në këtë punim të analizojmë gjithashtu edhe jurisprudencën e Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut, në Strasburg. Nga Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut janë dhënë disa vendime në lidhje me nenin 1 të Protokollit 1. Përmes këtyre vendimeve, ndër të tjera mund të përmendim edhe dy vendime pilot (*Ramadhi* dhe *Driza*). Në lidhje me Shqipërinë, GJEDNJ-ja ka konstatuar disa herë shkelje të nenit 1 të Protokollit 1 dhe ka konstatuar mungesën e garancive ligjore që duhet të ofrojë sistemi i brendshëm shqiptar për garantimin e kësaj të drejte. Është vënë në dukje ekzistenca e një vakumi ligjor në sistemin e brendshëm, mungesa e mjeteve efektive për zgjidhjen përfundimisht të çështjes së kthimit dhe të kompensimit të pronave dhe probleme të tjera në lidhje me garantimin e kësaj të drejte. Kuadri ligjor shqiptar paraqitet jo efikas dhe nuk ka mjete efektive ankimi; mungesa e fondeve nuk është arsye objektive që shteti të mos kompensojë individët si dhe është ende e pranishme nevoja për të

³ Vendim i GJEDNJ, çështja “Marks kundër Belgjikës”.

⁴ Vendim i GJEDNJ, çështja “Onerylidiz kundër Turqisë” datë 18.06.2002.

bërë ndryshimet e duhura ligjore, administrative ose financiare. Në lidhje me këtë çështje mund të themi se sipas jurisprudencës së Strasburgut as KEDNJ-ja dhe as Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut nuk i detyrojnë shtetet të kompensojnë pronat për shtetëzimet e mëparshme, por, nëse ndërmerren këto procedura, ato duhet të bëhen me frymën dhe standardet e KEDNJ-së.

Respektimi dhe mbrojtja e së drejtës së pronës ka qenë në fokus të një numri të konsiderueshëm ankesash të paraqitura pranë GJEDNJ-së edhe për vendin tonë. Mosrespektimi i së drejtës së pronësisë si një ndër të drejtat më themelore në një shtet demokratik përbën një situatë shqetësuese për realitetin shqiptar. Shqetësimi në lidhje me këtë situatë është i dyfishtë pasi: a) shkelen të drejtat e individëve dhe b) shteti shqiptar është i detyruar që për shkak të këtyre vendimeve të pagojë shuma të konsiderueshme.

Siç e theksuam edhe më parë janë dhënë disa vendime për cenimin e së drejtës së pronës si *Beshiri*, *Nuni*, *Hamzaraj*, *Boçari*, *Vrioni* etj... Janë dhënë gjithashtu edhe dy vendime pilot (*Ramadhi* e të tjerë kundër Shqipërisë dhe *Driza* kundër Shqipërisë) si dhe një Deklaratë për shtyp nëpërmjet të cilave shprehet shqetësimi që ka Strasburgu lidhur me cenimin e së drejtës së pronës në vendin tonë. Në fakt, GJEDNJ-a ka konstatuar disa herë shkelje të së drejtës së pronës në Shqipëri dhe mungesën e garancive ligjore që duhet të ofrojë sistemi i brendshëm shqiptar për garantimin e kësaj të drejte⁵. Në çështjet e përmendura *Ramadhi* dhe *Driza*, GJEDNJ-a ka arritur në përfundimin se shteti shqiptar ka shkelur të drejtën e pronësisë të parashikuar në nenin 1 të Protokollit 1 të KEDNJ-së. Në arritje të një përfundimi të tillë GJEDNJ-a është bazuar tek vlerësimi i kohëzgjatjes së konsiderueshme të privimit të ankuesve nga e drejta për gëzimin e së drejtës së pronësisë dhe mungesa e një kuadri ligjor efikas në rregullimin e çështjes së kthimit dhe të kompensimit të pronave. Gjithashtu, sipas vlerësimit të GJEDNJ-së, mungesa e fondeve nuk mund të jetë arsye e vlefshme dhe objektive për të privuar individët nga e drejta e kompensimit dhe e gëzimit të pronave të tyre.

Në këto çështje dhe në të tjera që ka shqyrtuar Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut, theksohet se sistemi ligjor shqiptar është paraqitur me probleme në lidhje me rregullimin e së drejtës së pronësisë dhe shlyerjen e kompensimit të përshtatshëm sipas mënyrave të caktuara ligjore. Numri i ankesave të ngjashme ka ardhur duke u shtuar. Me gjithë angazhimin e shtetit shqiptar dhe masat e marra kjo çështje vazhdon të jetë ende problematike për realitetin tonë.

Pothuajse në të gjitha vendimet GJEDNJ-a ka theksuar se mosekzekutimi i vendimeve të formës së prerë për kthimin ose kompensimin e pronës, tejzgjatja në kohë e proceseve gjyqësore, ekzistenca e proceseve paralele, mungesa e mjeteve efektive të brendshme të ankimit kanë cenuar gëzimin, në mënyrë të qetë dhe paqësore të të

⁵ Shih vendimin e GJEDNJ-së *Beshiri* e të tjerë kundër Shqipërisë, *Marini* kundër Shqipërisë dhe *Ramadhi* et të tjerë kundër Shqipërisë. GJEDNJ-a në këto çështje ka qenë e detyruar të marrë në analizë të detajuar Legjislacionin shqiptar për të drejtën e pronësisë dhe të gjitha ndryshimet që ai ka pësuar në vite.

drejtës së pronës. GJEDNJ-a ka tërhequr vëmendjen e shtetit shqiptar se kjo përbën një ndërhyrje serioze në të drejtat e garantuara nga KEDNJ-a të cilën vendi ynë është zotuar ta respektojë. GJEDNJ-a ka dalë me një konstatim të drejtpërdrejtë dhe serioz për shtetin shqiptar. Këto vendime kanë sjellë në vëmendjen e autoriteteve shtetërore shqiptare përgjegjësini dhe angazhimin e shtetit shqiptar në zbatimin e vendimeve përfundimtare të GJEDNJ-së ku ai është palë.

Ndaj, subjektet shqiptarë, të cilëve u janë mohuar të drejtat kanë trokitur në dyert e Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut (Strasburg), për të kërkuar rivendosjen e së drejtës së tyre, pasi organet e posaçme të krijuar specifikisht për to si p.sh. Agjencia e Kthimit dhe e Kompensimit të Pronave – Komiteti Shtetëror i Kthimit dhe Kompensimit të Pronave etj., mesa duket nuk kanë mundur të vënë në zbatim urdhërimet e ligjit. Madje këto organe e pranojnë edhe vetë, se kthimi ose kompensimi qoftë fizik apo financiar, në kushtet në të cilat ndodhemi është e pamundur të realizohet plotësisht dhe kundrejt të gjithë ankuesve. Megjithatë, pavarësisht se personave mund t'u jetë njohur e drejta e pronësisë, mbetet problem edhe mosekzekutimi i këtyre vendimeve. Pikërisht, këtu ndërthuren edhe disa nga kërkesat, të cilat janë bërë objekt shqyrtimi nga GjEDNJ dhe që herë-herë të njëjtat ankesa paraqitën në çështje të ndryshme e domosdoshmërisht, edhe GjEDNJ i është përmbajtur qëndrimeve të saj të mëparshme.

Për ta konkretizuar, marrim si shembull çështjen “Nuri kundër Shqipërisë”, ku GjEDNJ vëren shkelje të së drejtës materiale dhe asaj procedurale. Dhe kjo e fundit lidhet me mosekzekutimin e vendimeve të dhëna në favor të ankuesve, ku gjykata pasi shqyrton rrethanat e ngjarjes del me përfundimin se vendimet e dhëna nga ASHKKP ishin të drejta, duke i kthyer fizikisht ankueses një pjesë të pasurisë së shpronësuar dhe kompensim për pjesën tjetër, por “deri më sot, autoritetet nuk i kanë dhënë kompensim për truallin pavarësisht nga vendimi i Komisionit (Agjencisë)”⁶. Pikërisht, ky është demonstrim i shkeljeve haptazi të të drejtave që vazhdojnë t’iu bëhen subjektëve të shpronësuar. Duket sikur ngjarjet e sotme, të cilat janë iniciuar për të vendosur të drejtat në vend, në fakt mund të konsiderohen vazhdim i vargut të shkeljeve të bëra në kohët e mëparshme. Ndaj, GjEDNJ shprehet se: “pavarësisht nga fakti nëse vendimi përfundimtar që do të ekzekutohet merr formën e një vendimi gjyqësor ose të një autoriteti administrativ, ligji vendas, si dhe Konventa kërkojnë zbatimin e tij. Nuk janë marrë hapa për zbatimin e vendimit që Komisioni mori në favor të aplikueses. Rrjedhimisht, gjykata konkludon se ka pasur dhunim të së drejtës së aplikueses për t’iu drejtuar gjykatës në bazë të nenit 6 § 1 të Konventës.”⁷

Në vijim të çështjeve që janë atakuar në GjEDNJ, si dhe nga qëndrimi që kjo gjykatë ka mbajtur, më duket sikur Shqipëria është bërë e njohur tashmë në këtë

gjykatë, për shkak të moszbatimit të detyrave që organet e saj të brendshme i caktojnë personalisht vetës. Ajo që dua të theksoj është se, duke parë që në GjEDNJ kanë shkuar shumë çështje të ngjashme me njëra-tjetrën dhe veçanërisht duke analizuar vendimet e marra nga gjykata, të cilat në pjesën dërmuese arsyetohen njësoj, është e çuditshme që në vendin tonë vazhdojnë të mos zbatohen vendimet gjyqësore, pavarësisht kritikave të shumta nga organet Europiane. Problemi, në fakt, nuk qëndron vetëm tek përmbartuesit apo organe të tjera të ngarkuara për ekzekutimin e vendimeve gjyqësore.

Në disa raste edhe vetë organet e brendshme gjyqësore ndikojnë ose forcojnë moszbatimin e vendimeve gjyqësore. Citoj një arsyetim të Gjykatës Kushtetuese Shqiptare, e cila në çështjen e marrë në shqyrtim “*Qufaj Co. Sh. P. K. kundër Shqipërisë*” shprehet se “*ankesa nuk merret në konsideratë, sepse ekzekutimi i vendimeve të gjykatës është jashtë juridiksionit të Gjykatës Kushtetuese.*” Por, ky arsyetim në një farë mënyre do ta quaja “*antikushtetues*” hidhet poshtë edhe nga GjEDNJ, e cila me të drejtë konkludon që “*ekzekutimi i një vendimi të dhënë nga një gjykatë duhet të konsiderohet si pjesë përbërëse e procesit të rregullt ligjor*” Pra, duke qënë se, sipas Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë Gjykata Kushtetuese shqyrton ankesat e individëve kur atyre i është shkelur e drejta për një proces të rregullt ligjor, duhet ta kishte marrë në konsideratë çështjen.⁸

Në mbrojtje të kësaj ideje, se organet e brendshme janë kompetente të zgjidhin problemet që i parashtrohen, citoj edhe çështjen e shqyrtuar nga GjEDNJ “*Vrioni dhe të tjerë kundër Shqipërisë*”. Ndër të tjera, gjykata thekson edhe faktin se “*përgjegjësini kryesore për zbatimin dhe kontrollin e zbatueshmërisë së të drejtave dhe lirive të garantuara e kanë autoritetet kombëtare*”. Edhe në këtë rast gjykata vendos në favor të ankuesit duke i dhënë të drejtë në lidhje me pretendimin e tij për shkelje të neneve 6/1, 13 dhe Nenit 1 të protokollit nr. 1 të KEDNJ. “*Ka pasur një shkelje të nenit 6 § 1 të Konventës në drejtim të anulimit të vendimit të formës së prerë të dhënë në favor të paditësve, në atë që autoritetet vendase kanë shkelur parimin e sigurisë ligjore dhe të drejtën e paditësve “për t’iu drejtuar gjykatës”*¹⁰. Në vargun e gjatë të çështjeve që ka shqyrtuar GjEDNJ, renditet edhe çështja “*Puto dhe të tjerë kundër Shqipërisë*”. Edhe në këtë rast pretendimet janë të njëjta dhe gjykata vendos sërish se mosekzekutimi i vendimeve “*përbën një shkelje të së drejtës së ankuesit për akses në gjykatë lidhur me moszbatimin e vendimeve të gjykatave të brendshme*”.¹¹

Siç vihet re, problem mbetet sërish moszbatimi. Nga analiza dhe interpretimi që i bëjmë vendimeve të Gjykatës së Strasburgut nxjerrim si konkluzion se për të patur një proces të rregullt ligjor dhe për të siguruar rikthimin efektivisht të së

⁸ Shiko çështjen “*Qufaj Co. Sh. P. K. kundër Shqipërisë*”.

⁹ Shiko çështjen *Vrioni dhe të tjerë kundër Shqipërisë*”.

¹⁰ Nenit 1 të Protokollit nr. 1 të KEDNJ.

¹¹ Çështja “*Puto dhe të tjerë kundër Shqipërisë*”.

⁶ Shiko çështjen “*Nuri kundër Shqipërisë*”.

⁷ Neni 6 § 1 të Konventës.

Drejtës së Pronësisë tek poseduesi i ligjshëm, duhet që paralelisht me vendimet gjyqësore, mund të rekomandohet që të vihen më shumë në lëvizje organet që janë të detyruara të zbatojnë vendimet gjyqësore. Por, siç e përmenda edhe më lart Qeveria Shqiptare ka nxjerrë pretekstin se nuk ka mundësi financiare të mjaftueshme për të zbatuar këto vendime, pasi buxheti nuk i mbulon të gjithë. Mirëpo GjEDNJ ka arsyetuar ndryshe.

Në këtë drejtim sipas jurisprudencës së Strasburgut është deklaruar se as KEDNJ-a dhe as GjEDNJ-a nuk mund të detyrojnë shtetin shqiptar për kthimin dhe kompensimin e pronave. Por është theksuar gjithashtu se marrja e procedurave ligjore që synojnë realizimin e këtij procesi kanë të drejtë të kërkojnë përputhshmërinë e këtyre me frymën e KEDNJ-së. Për kompensimin e pronave për shkak të shtetëzimit ose të shpronësimit të tyre GjEDNJ-a ka pranuar se shtetet anëtare gëzojnë një marzh vlerësimi më të gjerë, të vendosur mbi balancën ndërmjet interesit të komunitetit në përgjithësi dhe mbrojtjes së individit në veçanti. Hapësira e vlerësimit, gjithsesi, nuk është e pakufizuar dhe duhet t'i nënshtrohet frymës së përgjithshme të respektimit të të drejtave të sanksionuara në KEDNJ.

Mbrojtja dhe siguria juridike e pronës

Problemet e pronësisë në tërësinë e tyre mbetën mjaft shqetësuese për Shqipërinë. Nisur nga kjo situatë shumica dërrmuese e aseteve të vendit tonë nuk përfshihen në tregjet legale të shitblerjes, të tregut të kredive, të tregut të zhvillimit të territorit etj. Këto ndërhyrje nuk konsistojnë vetëm në karakterin tërësisht antiligjor, por këto veprime kanë luhatur ndjeshëm parimin e sigurisë juridike, parim që përbën shtyllën më të rëndësishme të sistemit ligjor në fushën e të drejtës së pronësisë, çka do të thotë, as më shumë dhe as më pak, se që nga ky moment asnjë pronar i ligjshëm nuk ndihet i sigurt në zotërimin e pasurisë së tij.

Duhet të kemi parasysh se ky sistem nuk është thjesht ekonomia e tregut, siç reduktohet nëpërmjet perceptimit në 99% të rasteve në Shqipëri, por është ngritja dhe konsolidimi i sistemit kapitalist të ekonomisë dhe shoqërisë shqiptare. Thembra e Akilit të këtij sistemi është kapitali, i cili përbëhet nga asetet e ligjshme të përfshira në sistemin formal të pronësisë, i njohur si Sistemi i Regjistrimit të Pasurive të Paluajtshme dhe që mundëson krijimin e tregjeve legale të tyre. Thelbi i suksesit të kapitalizmit perëndimor global, pjesë e të cilit aspirojmë të bëhemi, është vlerësimi që çdo vend apo shoqëri i bën kapitalit, në gjithë specifikat e tij.

Magjia e sistemit kapitalist global qëndron pikërisht të prona private, e cila transformohet në kapital, duke u përfshirë dhe garantuar në sistemet ligjore dhe tregjet e lira të këtij sistemi. Konceptet moderne, pronën private dhe zotërimin e saj e konsiderojnë si pjesë të të drejtave themelore të njerëzimit. Prona private

është institucioni i vetëm dhe më i rëndësishëm për integrimin social dhe politik të qytetarëve. Zotërimi i pronës krijon një angazhim ndaj rendit politik dhe ligjor, sepse ky i fundit garanton të drejtën e pronësisë, siç ka theksuar historiani i njohur, Richard Pipe, në librin e tij në lidhje me Revolucionin Rus, “i bën qytetarët bashkë sovranë”. Si e tillë, pronësia përbën mekanizmin parësor për rrënjosjen e ligjit dhe interesin për ruajtjen e statusit në zemër të popullsisë masive. Historia ka treguar se në të gjitha rastet, momenti kur është prekur siguria juridike, çka bën që asnjë qytetar të mos ndihet i sigurt në atë që ka, ky moment përbën kufirin e durimit dhe pas kësaj fillon vetëgjyqësia, e cila sjell në mënyrë fatale anarkinë. Shqipëria ka një treg funksionues të pasurive të paluajtshme në qytet, megjithëse problemet që prekin sigurinë e pronësisë ekufizojnë efikasitetin e tregut. Pronave po u rritet vlera në përgjithësi, dhe tregu hipotekar po zhvillohet me shpejtësi. Megjithatë, si rezultat i statusit të pa qartë juridik, shumë prona janë përjashtuar nga tregu formal dhe nuk mund të përdoren si garanci për të marrë hua, çka e kufizon kontributin e tregut të pronave për investimet dhe rritjen ekonomike. Kur një pronë nuk është e regjistruar, veprimet me të bëhen në mënyrë informale dhe kartelat e ZRPP-së nuk mund të përditësohen.¹²

Sikurse e tregon edhe “Vrojtimi i mjedisit të biznesit dhe performancës së ndërmarrjeve”(BEEPS) mundësia e përdorimit të tokës po e prek gjithnjë e më shumë mjedisin e biznesit, ku rreth 43% firmave pjesëmarrëse në vrojtme theksojnë këtë si problem, kundrejt 26% në vitin 2005.¹³ Këto probleme duket se i kufizojnë investimet e huaja që kërkojnë pasuri të paluajtshme, në të gjithë vendin, sidomos në qytetet kryesore dhe në bregdet.

Blerësit e pronave e vlerësojnë mbrojtjen juridike të të drejtave të tyre mbi pronësinë, duke paguar një shumë shtesë për pronat e regjistruara, të cilat janë me pakicë. Thuhet se nëse është e regjistruar një pronë merr një prim prej 10% mbi çmimin, çka pasqyron faktin që bankat japin hua vetëm kundrejt pronave të regjistruara dhe tregon se blerësit vlerësojnë sigurinë e pronësisë dhe mbrojtjen juridike që ofron regjistrimi. Mungesa e titullit të qartë paraqet probleme serioze në rast konfliktin gjykatë, duke qenë se gjykatat nuk kanë një informacion provues të qartë mbi të cilin t'imbështetin vendimet, duke krijuar kështu mundësi për abuzime.

Blerësit e huaj janë më shumë të shqetësuar për ta evituar rriskun dhe në përgjithësi blejnë vetëm prona të regjistruara. Tregu nuk po funksionon me efikasitetin që duhej të funksiononte, po të kemi parasysh mungesën e urbanistikës dhe të miratimeve për përdorimin, mungesën e regjistrimit të titullit dhe kohën, kostot

¹² Mes problemeve të tjera, mos regjistrimi i një prone ose indryshimit të pronësisë krijon vështirësi në dhënie kompensimit për tokën e shpronësuar, duke qenë se agjencia shpronësuese është e detyruar të merret me pronarin e regjistruar ligjërisht. Pronat duhen regjistruar pranë ZRPP-së për para se të mund të shpronësohen ligjërisht.

¹³ BERZH -Banka Botërore.2010.BEEPS 2008.

dhe pengesat burokratike me të cilat përballen pronarët kur përpiqen t'i vendosin në rregulla pronat e tyre.

Mbrojtja e të drejtave mbi pronën e paluajtshme është kthyer në një çështje të politizuar, për shkak të interesave të mëdha dhe përfshirjes së shumë grupeve të interesit, interesat e të cilave shpesh bien ndesh. Mund të debatohet se pronarët të shpronësuar janë grupi më i dukshëm dhe me zërin më të lartë. Mosmbrojtja e pronës private nga shteti dha mesazhin se thyerja e ligjit të sillte fitim ndërsa shtetasit që e respektonin ligjin nuk merrnin asgjë, dhe kjo nxiti një mungesë afatgjatë besimi të aftësia e shtetit për të mbrojtur të drejtat ligjore të shtetasve. Profesionistët e tregut të pasurive të paluajtshme, investitorët dhe ndërtuesit janë grupe të rëndësishme të interesit. Noterët, bankat dhe agjentët e pasurive të paluajtshme do të përfitonin nga zhvillimi i tregut formal të pasurive të paluajtshme, i cili tani për tani është penguar nga një përqindje e madhe e pasurive të cilat nuk kanë një titull të pastër, nuk janë të regjistruara apo nuk janë të ligjshme. Pronarët e pasurive të tilla nuk mund të marrin kredi për të investuar në to.

Planet e zgjerimit e shumë firmave pengohen nga vështirësitë që kanë për të gjetur mjedise me titull të pastër pronësie, e cila kërkonte për t'i vendosur mjediset si garanci në bankë, si edhe nga mungesa e transparencës në marrjen e lejeve të ndërtimit. Nga këto çështje duket se preken në veçanti firmat e vogla dhe investitorët ndërkombëtar. Ndërtuesit e mëdhenj kanë pasur më shumë sukses në realizimin e interesave të tyre,¹⁴ shpesh duke përdorur mediat e tyre apo edhe abuzime e keqinformime për të ndikuar në vendimet e zyrtarëve publikë në nivel qendror dhe vendor. Sidoqoftë, mungesa e parashikueshmërisë dhe transparencës së dhënies së lejeve thuhet se i ka penguar planet e investimeve të shumë ndërtuesve për shkak të rritjes së konkurrencës së pandershme.

Ligji i ri “Për trajtimin e pronës dhe përfundimin e procesit të kompensimit të pronave”

Krahas vendimeve të përsëritura dhe rekomandimeve të herëpashershme për përmirësimin e situatës shteti shqiptar nuk ka ndërtuar deri me sot mekanizma të përshtatshëm dhe efektivë për zgjidhjen përfundimtare të këtij problemi. Ekzistenca e një konfuzioni ligjor në sistemin e brendshëm, mungesa e mjeteve efektive për zgjidhjen përfundimisht të çështjes së kthimit dhe të kompensimit të pronave përbëjnë faktorë mjaft shqetësues të cilët kërkonin ndërhyrjen urgjente të shtetit shqiptar. Edhe në bazë të rekomandimeve të Gjykatës së Strasburgut, duhej të hartohej një ligj që të eliminonte shkeljet e konstatuara. Kjo gjykatë i kërkoi Shqipërisë hartimin e një liste të vendimeve përfundimtare gjyqësore dhe

¹⁴ Përshembull, në marrjen e lejeve të ndërtimit, sidomos në zonat me vlerë të lartë.

administrative që njohin, kthejnë dhe kompensojnë të drejtën e pronës ish-pronarëve. Lista, sipas Strasburgut, duhet të përmbajë të dhëna në lidhje me statusin e pronës, vend-ndodhjen, sipërfaqet që kthehen, kompensohen dhe format e kompensimit; miratimin e hartës së vlerës së pronës me vlera sa më të arsyeshme dhe reale; faturën financiare të procesit të kthimit dhe kompensimit të pronave; krijimin e një mekanizmi efikas për ekzekutimin e të gjitha vendimeve përfundimtare, administrative dhe gjyqësore që njohin, kthejnë dhe kompensojnë pronën ish-pronarëve. Ky ligj duhet të hartohet me transparencë të plotë, të ishte bindës për pronarët dhe të kishte zgjidhje konkrete të besueshme dhe në afate kohore të pranueshme. Në ligj është hequr nocioni kthim i pronës së marrë padrejtësisht nga shteti. Për këtë qëllim u hartua ligji nr. 7698 “Për kthimin dhe kompensimin e pronave ish-pronareve”. Në rastin kur pranohet padia e rivendikimit, poseduesi jopronar duhet t'i kthejë pronën paditësit, në favor të të cilit është e njohur e drejta e pronësisë. Praktika gjyqësore, ashtu edhe literatura juridike, në këto raste nuk kanë vënë kurrë në dyshim ekzistencën e së drejtës së pronësisë të pronarit joposedues, mbi sendin objekt të padisë së rivendikimit. Nëpërmjet formulave të reja që parashikon ky projektligj synohet të rregullohet dhe të perfundohet procesi i kthimit dhe kompensimit të pronave tek pronarët, duke i dhënë fund mundimeve të 23 viteve në demokraci, përgjatë të cilave kjo çështje nuk mori zgjidhjen e duhur. Edhe pse ekspertë të agjencisë së Kthimit dhe Kompensimit të Pronave, qeveritare, përmes asistencës dhe mbështetjes së Këshillit të Evropës dhe ekspertëve të Bankës Botërore ka hartuar bazat e një reforme të rëndësishme, në gjykimin tim ky projektligj edhe pse ka disa anë pozitive shkel të drejtat dhe liritë themelore të pronës.

Objekti, qëllimi dhe fusha e zbatimit

Ligji i ri për pronat ka si objekt a) Rregullimin dhe shpërblimin e drejtë, sipas kritereve të nenit 41 të Kushtetutës, të çështjeve të së drejtës së pronësisë që kanë lindur nga shpronësimet, shtetëzimet ose konfiskimet; b) Krijimin dhe administrimin e Fondit të Kompensimit që do të shërbejë për kompensimin e pronave. c) Përcaktimin e procedurave për trajtimin e pronës dhe përfundimin e procesit të kompensimit të pronave, si dhe organet administrative të ngarkuara për realizimin e tyre.

Qëllimi kryesor i tij është a) Përfundimi i procesit të trajtimit nëpërmjet njohjes dhe kompesimit të pronave të subjekteve të shpronësuar në përputhje me këtë projektligj, sipas akteve ligjore/nënligjore, vendimeve penale të gjykatave ose të marrë me çdo mënyrë tjetër të padrejtë nga shteti nga data 29.11.1944; b) Rregullimi dhe shpërblimi i drejtë i kompensimit të pronës, ekzekutimi i vendimeve përfundimtare të kompensimit, si edhe përfundimi i procesit të kompensimit, brenda afateve të

përcaktuara në këtë projektligj, nëpërmjet administrimit të fondit të kompensimit.

Ky ligj vepron për të gjitha kërkesat të cilat janë në shqyrtimin në AKKP, në ditën e hyrjes në fuqi të tij, si edhe mbi të gjitha ato kërkesa të cilat do të paraqiten brenda afateve të këtij projektligji, sa i takon njohjes të së drejtës së pronës. Ky ligj shtrin efektet, edhe mbi vlerësimin dhe ekzekutimin e të gjitha vendimeve për njohjen e të drejtës së kompensimit, të dhëna nga organet administrative ose gjyqore, duke përfshirë çështjet që janë në shqyrtim në gjykatat e të gjitha niveleve, në Gjykatën e Lartë, si edhe në Gjykatën Evropiane të të Drejtave të Njeriut.

Pronat që përjashtohen nga trajtimi janë 1. pronat e përfituara si rezultat i zbatimit të ligjit nr.108, datë 29.8.1945 për “Reformën agrare”, me ndryshimet e mëvonshme; 2. shpronësimet kundrejt një shpërblimi të drejtë, sipas përcaktimeve të kohës. 3. për pronat që i janë dhuruar shtetit, veprim për të cilin ka dokumente zyrtare.

Disa mendime rreth Ligjit “Për trajtimin e pronës dhe përfundimin e procesit të kompensimit të pronave”

Në nenin 5 të projektligjit vihet re se ka mungesë të disa termave, që kanë lidhje me parashikimin e njohjes dhe kompensimit të pasurisë së luajtshme të konfiskuar subjekteve. Aty konstatohet se, kjo e drejtë e subjekteve të cilave ju është konfiskuar pasuria e luajtshme nuk merret më në konsideratë.

Mosparashikimi i kompensimit të pasurive të luajtshme, përbën një shkelje të së drejtës së pronës. Duke marrë në konsideratë se çfarë dhe si parashikon të rregullojë ky projektligj marrëdhëniet për pronën, është e paqartë se si do t'i shtrijë efektet e tij pas miratimit, mbi çështjet që janë për shqyrtim në Gjykatën Evropiane të të Drejtave të Njeriut. Për këtë arsye mendohet rishikimi i fushës zbatimit të ligjit, sa i takon çështjeve që janë në proces shqyrtimi në Gjykatën Evropiane të të Drejtave të Njeriut, për të mos shkaktuar kështu efekt prapaveprues të ligjit të ri, të miratuar nga Kuvendi.

Ndërkohë, shpjegimi i terminologjisë për termin “kompensim” të parashikuar në këtë projektligj, nuk parashikohet shprehimisht si mënyrë fitimi pronësie, qoftë në dispozitat e Kushtetutës, apo edhe të Kodit Civil në fuqi. “Kompensimi” i parashikuar në këtë projektligj si formë fitimi pronësie, cenon rëndë të drejtën e pronësisë dhe bie ndesh me dispozitat e Kushtetutës dhe të Kodit Civil.

Sipas parashikimeve të nenit 6/1, vlerësimi i pronës nuk i nënshtrohet të njëjtës metodologji, pra për kategorinë:

- a) pronave të njohura për kompensim, do të vlerësohet në bazë të zërit kadastral që ka pasur në kohën e shpronësimit, ndërsa,
- b) për pronat e kthyer sipas zërit kadastral aktual dhe të asaj që ka patur në kohën e shpronësimit, duke llogaritur diferencën e vlerës që vjen si pasojë e ndryshimit të zërit kadastral.

Duket jo i drejtë dhe i pabazuar neni 6/1/a, në të cilën prona e njohur për kompensim vlerësohet në bazë të zërit kadastral, që ka patur në kohën e shpronësimit (shtetëzimit). Sipas projektligjit, pronari që, prona i është njohur me një vendim nga AKKP-ja, ose gjykata dhe që nuk i është ekzekutuar deri tani ky vendim, duhet të kompensohet me vlerën e tokës, sipas zërit kadastral në kohën e shpronësimit. Me ndryshimet që i janë bërë deri më sot territoreve, zërat kadastrale kanë ndryshuar që nga koha e shpronësimit. Në rast se pronarit nuk do ti ishte shpronësuar (shtetëzuar) kjo pronë, ai do të vazhdonte ta gëzonte atë sot e kësaj dite, me të njëjtat të drejta sipas zërave kadastrale të kohës.

Në të njëjtën mënyrë duket jo i drejtë parashikimi 6/1/b, ku përcaktohet se për pronat e kthyer sipas zërit kadastral aktual dhe të asaj që ka patur në kohën e shpronësimit do të llogaritet diferenca e vlerës që vjen si pasojë e ndryshimit të zërit kadastral. Prona e kthyer është prona e vërtetë e pronarit e cila i është kthyer ashtu si ka qenë dhe është edhe sot. Fakti që zërat kadastrale kanë ndryshuar për efekt të ndryshimeve të kufijve territoriale administrative, kjo nuk mund të çënojë të drejtën e pronës, me të njëjtën vlerë siç është. Paragrafi i parë i nenit 6 të këtij projektligji përbën cënim të parimit të sigurisë juridike të pronës së pronarëve.

Kjo dispozitë krijon probematika në procesin e vlerësimit të pronës, pasi pjesa më e madhe e tokave dhe ndërtimeve të lira ndodhen në zonat rurale, duke ulur në këtë mënyrë masën e përfitimit të pronarëve, ndërkohë që mënyra më e drejtë e vlerësimit të pronave është ajo e vlerësimit me vlerën e tregut.

Në bazë të këtij projektligji në nenin 26 është krijuar Agjensia e Trajtimit të Pronave (ATP) me detyra dhe përgjegjësi të zgjeruara, siç janë shqyrtimi i kërkesave të subjekteve të shpronësuar, trajtimi dhe menaxhimi i fondeve buxhetore dhe fondit fizik të tokave për kompensimin e pronave, vlerësimi financiar i pronave, organizimi i ankandëve për tokat pjesë e fondit të tokave, marrja dhe ekzekutimi i vendimeve për kompensim të subjekteve të shpronësuar etj, i japin atributet e një institucioni shumë të madh, i cili në vend që të marrë përsipër zgjidhjen e këtij problemi madhor që nuk është zgjidhur në vite, do të krijojë një ngërç, duke evindetuar si shkaktare vetë ATP-në.

Problematika në këtë drejtim duhet të jetë statusi kësaj agjensie dhe në rastin e ankandit neni 12\2 ATP duhet të përgatitë dosjen e fondit publik në këtë ligj dhe jo në akte të tjera nënligjore. Duke u bazuar gjithashtu edhe në vendimin pilot të Gjykatës Evropiane të Drejtave të Njeriut do të hartohet transparenca e ligjit në zbatim të VKM-së

Duhet të parashikohet që në rastin e ankandit (neni 13/2), ATP-ja të përgatitë dosjen e fondit fizik të tokës, së bashku me vlerësimin, ndërsa ankandi të kryhet nga Drejtoria e Drejtimit të Pronave Publike, pranë Ministrisë të Financave, për të shmangur konfliktin e interesit.

Formula e re, e trajtimit të pronarëve përbën në thelb ndryshim të vendimeve respektive, por edhe një çenim thelbësor të së drejtës së pronësisë.

Paragrafi i parë, i nenit 7 është në kundërshtim me parimin e sigurisë juridike, si një komponent i rëndësishëm i parimit kushtetues, të shtetit të së drejtës, pasi parashikon dhënien e fuqisë prapavepruese dispozitave të projektligjit edhe ndaj atyre vendimeve që janë nxjerrë tashmë për kthimin, ose kompensimin e pronës, përpara hyrjes në fuqi të këtij ligji. Për këtë arsye sygjerojmë që, ky nen duhet të rishikohet.

Afati 6 mujor, i parashikuar për plotësimin e dokumentacionit nga subjektet e interesuara, është i shkurtër dhe jo i mjaftueshëm, duke marrë në konsideratë faktin që një pjesë e pronarëve janë persona që kanë emigruar jashtë vendit.

Gjithashtu, vlerësimi i ATP-së me çmimin minimal, në një kohë që në raste të tjera janë vlerësuar me çmime të tjera më të favorshme, përbën diskriminim të trajtimit të kërkesave përkatëse. Për këto arsye, sugjerojmë që të rishihet paragrafi 2 dhe paragrafi 4, i këtij neni.

Konkluzione

Fusha e së drejtës së pronës në Shqipëri ende konsiderohet problematike dhe ka nevojë për përmirësime. E gjithë problematika për çështjen e respektimit të pronave në Shqipëri ka lindur si pasojë e zhvillimeve të shumta politiko-juridike përgjatë viteve historike. Në tërësi, sfondi historik përbën një pikë kyçe drejt njohjes dhe kuptimit në mënyrë më specifike të këtij problemi kaq shumë të diskutuar në Shqipëri. Rregullimi i pronësisë në fakt duhet theksuar që nuk përbën interes vetëm në planin individual të çdo shtetasi, sepse në fakt një rregullim dhe shpërndarje e mirë e tokës do të sjellë zhvillim të mëtejshëm ekonomik sepse janë pjesë e politikave kombëtare që në qendër vërtet kanë individin por impakti në zhvillimin e përgjithshëm është i pashmangshëm. Të drejtat mbi pronën, që zbatohen si duhet, janë elementët kyçe në një ekonomi tregu që funksionon. Përforsimi i të drejtave mbi pronën mbetet ende i vështirë në Shqipëri. Ndonëse ka përmirësime në reformat ligjore, sërish besimi i njerëzve në sistemin ligjor, si garanci për zbatimin e tij, është i dobët. Problemet kryesore hasen pra në fushën e nxjerrjes dhe përmirësimit të legjislatcionit, i cili në shumë raste është diskriminues që nga e kaluara.

Përfundimisht mund të thuhet se ky proces do të jetë ende “nën monitorim” në vitet në vijim. Ekziston një nevojë e ngutshme për një përsheptim të procesit të pagimit të kompensimit pronarëve të shpronësuar, për të siguruar besueshmërinë e ligjit, për t’ua prerë rrugën padive dhe për t’i eliminuar pengesat ndaj procesit të legalizimit.

Zgjidhja e plotë në fakt do të duhej të merrte parasysh edhe statusin e një numri të madh pronash informale, të cilat tani për tani mbetën jashtë procesit të legalizimit, dhe të sqaronte të drejtat ligjore të subjekteve kërkuese të legalizimit ndërkohë që procesi është në zhvillim e sipër. E drejta e pronës, ashtu sikurse dhe të drejtat e tjera themelore, në këtë fazë të proceseve integruese, duket e nevojshme që të forcohet akoma më shumë. Shpresohet në një zgjidhje përfundimtare dhe efektive të së drejtës së pronës në vendin tonë.

Bibliografia

- Konventa Evropiane të mbrojtjes të të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore Kushtetuta e RSh 1998
 Ligji nr. 7501 datë 19.07.1991 “Për Tokën” (i ndryshuar)
 Ligji nr. 8053 datë 21.12.1995 “Për kalimin në pronësi pa shpërbllim të tokës bujqësore”
 Ligji nr. 7980 datë 27.07.1995 “Për shitblerjen e trojeve”
 Ligji nr. 7665 datë 21.01.1993 “Për zhvillimin e zonave që kanë përparësi turizmin” (indryshuar)
 Ligji nr. 7698, datë 15.04.1993 “Për kthimin dhe kompensimin e pronave ish-pronarëve”, (shfuqizuar nga ligji i 2004)
 Ligji nr. 9235 datë 29.07.2004 “Për kthimin dhe kompesimin e pronës” (i ndryshuar)
 Ligji nr. 7850, date 29.07.1994, “Per Kodin Civil te Republikes se Shqiperise”, i ndryshuar.
 Ligji nr. 8417, date 21.10.1998, “Kushtetuta e Republikes se Shqiperise”.
 Ligji Nr.7843 i 13 Korrikut, 1994, “Për Sistemin e Regjistrimit të Pasurive të paluajtshme”.
 Ligji Nr.9235 i 29 Korrikut, 2004, “Për Kthimin dhe Kompensimin e Pronës” zëvendëson ligjin e 1993 dhe prezanton kompensimin me vlerën aktuale të tregut.
 Ligji Nr.9404 i 29 Tetorit, 2004, “Për Legalizimin dhe Urbanizimin e Zonave Informale” tënton të legalizojë ndërtimet e paligjshme bazuar në procesin e vetë-deklarimit të administruar nga autoritetët lokale.
 Ligji Nr.9482 i 3 Prillit 2006, “Legalizimin, Urbanizimin dheIntegrimin e Ndërtimeve pa Leje” zëvendëson ligjin e 2004-s dhe tënton të legalizojë ndërtimet e paligjshme të ndërtuara para Majit 2006, subject të procesit të vetëdeklarimit të administruar nga ALUIZNI.
 Ligji Nr.9780 i 16 Korrikut, 2007, “Për Inspektimin e Ndërtimit”i delegon shumë nga përgjegjësitë e trajtimit të ndërtimeve të paligjshme qeverive lokale.
 Ligji Nr.10119 of April 23, 2009, “Për Planifikimin e Territorit” prezanton konceptët modern të planifikimit dhe kontrollit urban.Rregulloret dytësore u adaptuan në Qershor 2011.
 Amendamentët në Ligjin për Legalizimin, Tetor 2009, u jep aplikantëve për legalizim opsionin e pagesës për deri në 50 përqind të vlerës së pronës me bono privatizimi të 1990-s.
 Ligji Nr.33/2012 “Për Rregjistrimin e Pasurive të Paluajtshme.”
 Ligji Nr.55/2012 “Për disa shtesa dhe ndryshime në Ligjin Nr.9235, datë.29.7.2004 Për Kthimin dhe Kompensimin e Pronës, i ndryshuar
 Ligji Nr.133/2015 “Për trajtimin e pronës dhe përfundimin e procesit të kompensimit të pronave”
 Besnik Maho (2013) “Fitimi i pronësise mbi pasurite e paluajtshme” UETPRESS
 Bardhoshi, N. 2010. “Në mes ideologjisë së tregut të lirë dhe diktaturës së kushërinjve”, Shtepia Botuese “UET press”, Tiranë.
 Gambeta V., (1999) Pronesia mbi token dhe historia e saj, Mesonjetorja e pare, Tirane;

- Haxhi P., H Edvin (2008) “E drejta agrare e Shqipërisë” Shtëpia Botuese “Albin”, Tirane.
 Komentar mbi projektligjin “Për Njohjen, Kthimin dhe Kompensimin e Pronës”,
 paraqitur Kuvendit të Republikës së Shqipërisë nga Grupi Teknik i Eksperteve të OSBE
 2003.
- L.Bianku, *Të drejtat e njeriut në Europë*, Botim i Qendrës Europiane, Tiranë, 2001
- M.A.Nowicki, *Rreth Konventës europiane*, Botim i Qendrës Evropiane e të drejtave të njeriut,
 Tiranë, 2003
- Monica Carss-Firsk 2001 “Një udhëzues për zbatimin e Neni 1 i Protokollit Nr. 1, të Konventës
 Europiane për të drejtat e njeriut” (Manual i të drejtave të njeriut nr. 4).
- Zaganjori Xh, Canaj E., “E drejta e pronës sipas nenit 1 të protokollit 1 të Konventës Evropiane
 të të Drejtave të Njeriut dhe impakti i vendimeve të GjEDNJ-se në Shqipëri” (Jus&Justicia
 nr 3).

Mbrojtja e të drejtave të punonjësve në kuadrin e marrëdhënieve të punës në Shqipëri

Pranvera Ajdinaj, MSc

Abstrakt

*Në këtë kumtesë trajtohen disa nga problematikat dhe situatat që hasin më tepër
 ngërç në marrëdhëniet e punës në Shqipëri. Kalimi nga diktatura në një ekonomi
 tregu, kriza financiare e piramidave e cila shkatërroi investimet reale dhe çoi në prag
 të një lufte civile dhe gjendja e një krize shoqërore e shtrirë në një interval të gjatë
 kohor, janë kronologjia e ngjarjeve të cilat e rendisin Shqipërinë si një nga vendet me
 paqëndrueshmëri dhe vështirësi shumë të mëdha ekonomike, në raport me vendet e
 tjera të botës. Përparësi është bërë në drejtim të përfshirjes në sistemin tonë normativ
 të konventave të rëndësishme ndërkombëtare të punës, por rezulton që kjo nuk mund
 të funksionojë nëse pjesë integrale e kësaj nisme nuk bëhet dhe monitorimi dhe krijimi i
 kushteve të nevojshme për zbatimin e tyre. Një aspekt shumë serioz i punës në vendin
 tonë, të cilin e kam sqaruar në mënyrë më të detajuar më poshtë, është ai i fëmijëve të
 cilët detyrohen të punojnë në kushte të rrezikshme për jetën. Në përfundim theksohet
 se legjislacioni shqiptar ka evoluar në mbrotjen e të drejtave të punëmarrësve dhe se
 shoqëria duhet të konsolidojë pozitën e saj si një pjesëmarrëse aktive në respektimin më
 të mirë të të drejtave të punëmarrësve.*

Fjalë kyçe: *punonjës, të drejtat e punëmarrësve, ekonomia, shoqëria civile, kuadri
 normativ, puna e fëmijëve*

Marrëdhënia e punës e ka burimin në një kontratë midis palëve, të formuluar rreth dy detyrimeve bazë, shpërblimi nga njëra anë dhe veprimtaria e punës nga ana tjetër, reciprokisht të lidhura nga një një përpjesëtimi ose ndërvarësie profesionale¹. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë parashikon shprehimisht liritë dhe të drejtat ekonomike, sociale dhe kulturore, ku pjesë shumë e rëndësishme e këtij korpusi është dhe e drejta e punës. Sistemi demokratik aktual gjeneron energji të pashtershme, duke krijuar hapësira të konsiderueshme punësimi në këtë ekonomi tregu. Por këto marrëdhënie prodhimi ekonomike, kërkojnë patjetër ndërhyrjen dhe rregullimin juridik nga ana e shtetit, për të përsosur më tej dhe garantuar shpërblimin sipas punës, si dhe krijimin e të gjitha mundësive dhe kushteve për të gëzuar dhe shijuar produktet e veprimtarisë prodhuese të shoqërisë së konsumit, qofshin këto materiale ose jo të tilla. Prandaj ne të gjithë si individë kemi kërkesa gjithmonë e më tepër në rritje ndaj punëdhënësve tanë.

Ligji bazë për rregullimin e marrëdhënies të punës, mbështetur në Kushtetutën dhe në të drejtën ndërkombëtare, është Kodi i Punës. Në nenin 49 të Kushtetutës parashikohet se: “Secili ka të drejtë të fitojë mjetet e jetesës së tij me punë të ligjshme, që e ka zgjedhur apo pranuar vetë”.

Disa nga parimet më të rëndësishme të së drejtës së punës janë renditur si më poshtë²:

- Gjithkush ka të drejtë për punë, të zgjedhë lirisht profesionin, të ketë kushte të favorshme pune dhe të jetë i mbrojtur nga papunësia”;
- “Gjithkush, pa kurrfarë diskriminimi ka të drejtë, që për punë të njëjtë të marrë rrogë të njëjtë.”;
- Gjithkush që punon ka të drejtën për shpërblim të drejtë dhe të favorshëm, në mënyrë që t’i sigurojë atij dhe familjes së tij një jetë që i përgjigjet dinjitetit njerëzor dhe në qoftë se do të jetë e nevojshme, ky shpërblim të plotësohet edhe me mjete të tjera të sigurimit shoqëror.”

Këto parime janë të mishëruara edhe në të drejtat kushtetuese të vendit tonë, ku ndër më të rëndësishmet mund të përmenden:

- E drejta e përfitimit nga shërbimet e punësimit dhe shërbimet sociale
- Mosdiskriminimi
- E drejta e sigurimit social
- E drejta e organizimit
- E drejta e ushtrimit të grevës, etj.

¹ Çela, K. (2008). *E Drejtë e Punës*. fq.131, Tiranë, iLAR.

² <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/index.htm> Universal Declaration of Human Rights, 1968

Pra, vendi ynë ka treguar një shkallë të lartë serioziteti në angazhimin e tij për mbrojtjen dhe zhvillimin e të drejtave të punonjësve³. Në mbështetje të këtij pohimi përmendim faktin që Shqipëria tashmë ka bërë pjesë të legjislacionit të saj 47 prej Konventave Ndërkombëtare të Punës. Por në kushtet e zhvillimit të vullshëm ekonomik dhe të lëvizjeve të mëdha të popullsisë brenda dhe jashtë vendit, ky proces zbatimi bëhet edhe më i vështirë. Kuadri legjislativ bën të mundur rregullim juridik të marrëdhënies të punës, por ai nuk arrin të kontrollojë ekonominë e tregut dhe as konjunkturën politike, ekonomike e sociale të vendit, detyrë kjo që i adresohet në mënyrë të paevitueshme institucioneve përkatëse shtetërore.

Një aspekt shumë i rëndësishëm i sigurisë njerëzore, është siguria ekonomike dhe sociale, prandaj e drejta për punë dhe tërësia e të drejtave gjatë marrëdhënies së punës, luan një rol të rëndësishëm për arritjen e kësaj sigurie. Njëpunësi nuk duhet të sigurohet vetëm mirëqënia ekonomike, por edhe pjesëmarrja dhe socializimi i individit në shoqëri. Në këto rrethana, promovimi dhe arritja e standarteve të caktuara të punës, është kusht i nevojshëm për përmirësimin e sigurisë së individit⁴. Është pikërisht kushtetuta ajo që sanksionon liritë dhe të drejtat themelore, ekonomike, sociale dhe kulturore. Ato përbëjnë një spektër të gjerë të të drejtave tona themelore, por ajo që dua të theksoj më tepër mes tyre është mbrojtja e fëmijëve. Shqipëria ka ratifikuar Konventën e iLO Nr.138 Mbi moshën minimale dhe Konventën e iLO Nr.182 Mbi format më të këqija të punës së fëmijëve.

Kushtetuta shqiptare përmban dispozita të qarta për sa i përket mbrojtjes së fëmijëve. Në nenin 54 të saj sanksionohet e drejta e çdo fëmije për t’u mbrojtur nga dhuna, keqtrajtimet, shfrytëzimi dhe punët, që mund të çenojnë shëndetin apo moralin e tyre, që mund të rrezikojnë jetën ose zhvillimin e tyre normal. Në mbrojtje të kësaj të drejte janë ndërmarrë herë pas here reforma të ndryshme, por në praktikë ka probleme serioze. Fushat kryesore ku fëmijët sot shfrytëzohen për punë janë : bujqësia, shitja e mallrave të lirë në rrugë ose në tregje, prodhimi i këpucëve dhe konfeksioneve, larja e makinave, kontrolli i mbeturinave në rrugë ose kazane plehrash, ndërtim, miniera, pastrimi i xhamave të makinave në rrugë etj⁵. Fenomeni i lypjes, është një tjetër çështje serioze që kërkon një trajtim në mënyrë integrale me reformat e tjera të ndërmarrë, për ta zhbërë atë. Fëmijët detyrohen nga prindërit ose të afërmit e tyre të lypin, duke qenë nën mbikqyrjen e tyre gjatë

³ Për më shumë mund të lexoni materiale të Konferencës Kombëtare “Të drejtat e punonjësve”, të organizuar nga Avokati i Popullit në vitin 2004, në bashkëpunim me grupet e interesit në mbrojtje të të drejtave të punonjësve, botuar në përmbledhjen me të njëjtin titull

⁴ Kolberg, J. E. (1995), *The welfare State and Social Policy*, summery of lectures, Bulletin of social policy 2, Tirana: Ministry of Labour, Social Affairs, Emigration and the Former Politically Persecuted of the Republic of Albania.

⁵ Për më tepër detaje këto të dhëna statistikore gjenden në Raportin nga Samuel Grumiau, me temë “Puna e fëmijëve në Shqipëri”, për Konfederatën Ndërkombëtare të Sindikatave të lira (ICFTU), Bruksel 2004.

gjithë kohës, të cilët herë pas here vijnë të marrin lekët e grumbulluara apo të lena pranë fëmijës⁶.

Ndërsa për sa i përket punës në miniera, në shumë raste konstatohen të mitur të cilët punojnë në këto vende pune, madje edhe në mungesë të plotë të kushtet më minimale të mbrojtjes, duke vënë në rrezik jetën e tyre⁷. Në këtë situatë, fëmijëve duhet t'ju ofrohet një mbrojtje më e mirë, me qëllim parandalimin e tyre për punë të zezë, lypësi, qëllime seksuale etj.

Një tjetër faktor i rëndësishëm që lidhet me të drejtat e punëmarrësve, është zhvillimi i ekonomisë globale, efektet e të cilit në vendin tonë vërehen me rritjen e investimeve të huaja, apo me veprimin e ndërmarjeve të mëdha dhe korporatave. Këta faktorë ekonomikë do të ndikojnë negativisht në standartet e punës dhe do të cënojnë të drejtat e punonjësve, nëse bëhen pjesë e sistemit në mënyrë të pakontrolluar.

Tashmë të gjithë njihemi me faktin që kompani të ndryshme në botë, e zhvendosin qendrën e ofrimit të shërbimeve të tyre në vende që kanë një standard jetese më të ulët dhe e shrytëzojnë këtë gjendje për të maksimizuar fitimet e tyre, kosto kjo që rëndon mbi punëmarrësin dhe materializohet në forma nga më të ndryshmet siç janë pagesa nën minimumin e lejuar ligjor apo shmangia e detyrimeve shoqërore të punëmarrësve, të cilat ulin në mënyrë të drejtëpërdrejtë standartet e punës. Ajo që unë mendoj se duhet të kihet parasysh në këto raste, është të ndiqet një procedurë e rregullt ligjore dhe transparente gjatë negociimit të marrëveshjeve të tregëtisë së lirë me vendet e tjera, pjesë integrale e së cilës duhet të jenë patjetër të drejtat e punonjësve. Marrëveshja duhet të parashikojë mekanizma të tillë, që do të sigurojnë respektimin e këtyre të drejtave me të njëjtin intesitet, siç do të bëhet respektimi i pjesëve të tjera kontratës.

Zvogëlimi i masës së papunësisë, është një tjetër sfidë e vendit tonë. Është patjetër e nevojshme që në mënyrë të herëpashërshme të bëhen studime periodike në çdo territor për gjendjen reale të burimeve të punës. Kjo nismë duhet të ndërmerret nga organet e caktuara të shtetit dhe të bëjë pjesë të saj edhe përfaqësuesit e organeve të pushtetit lokal dhe partnerët socialë, për të hartuar kështu një strategji të rritjes së punësimit. Të tilla kontrole periodike bëhen të nevojshëm për faktin se popullsia, kryesisht mosha e punës, është në një lëvizje të vazhdueshme. Nuk ka ende programe efektive të ndërmarra nga shteti në mbështetje të familjeve me probleme sociale ose në vështirësi të tjera. Pjesa me madhe e nismave të ndërmarra janë në nivel lokal ose të iniciuara kryesisht nga organizata të shoqërisë civile.

Nga ana tjetër, sfidë po kaq të rëndësishme në vendin tonë përbën edhe mbrojtja e marrëdhënies së punës, për të gjithë punonjësit që e kanë një të tillë. Kjo lidhet drejtëpërdrejtë me cënimin e sigurisë juridike që kjo gjendje shkakton te qytetarët, ndaj dhe nevojitet zbatimi rigoroz i të gjithë instrumentave ligjorë të cilët mbrojnë

punëmarrësit nga shkelja e të drejtave të tyre, të cilat janë të parashikuara edhe në nivel kushtetues. i gjithë ngërçi qëndron pikërisht në mozhbatimin e kuadrit ligjor, pra nuk duhet të bëhemi pjesë e konventave që mbrojnë të drejtat e punonjësve vetëm për të qenë brenda tyre, por të sigurojmë që ato të jenë funksionale sipas destinacionit për të cilin kanë hyrë në fuqi.

Rol të rëndësishëm në hartimin e kuadrit ligjor dhe mbrojtjes së të drejtave të punëmarrësve luajnë dhe sindikatat. Ato janë organizime shoqërore vullnetare jo fitim prurëse të punonjësve, të cilat kanë si qëllim përpjekjen për kushte më të mira pune⁸. Roli partnerial i tyre në këtë çështje varet dhe nga fakti se si qeveria e bën partneritetin me to pjesë të qeverisjes.

Megjithatë sindikatat janë përpjekur të japin ndihmesën e tyre në këtë proces të përmirësimit të legjislacionit të punës, në mënyrë të atillë që të ketë sa më pak diskriminime për punëmarrësit, të shmanget puna e detyruar e fëmijëve, edhe pse vështuar nga afër kjo është një nga situatat tona më problematike dhe alarmante, e cila kërkon më shumë përkushtim dhe vëmendje, jo vetëm të institucioneve përkatëse, por edhe sensibilizimin e shoqërisë civile për efektet e padëshiruar që ky fenomen përçon te fëmijët në vijimësinë e jetës së tyre.

Punësimi ilegal është një tjetër problem me përmasa shqetësuese në vendin tonë. Kjo dukuri ndodh për arsye të ndryshme si mbyllja e ndërmarrjeve të mëdha, privatizimi, ristrukturimi i tyre, lëvizja e pakontrolluar demografike e popullsisë drejt qendrave të mëdha të banuara dhe me një nivel më të lartë ekonomik si pasojë e përqendrimit të bizneseve në to etj. Kjo passjell krijimin e një shtese të pambrojtur sociale, duke i vendosur punëmarrësit jo të ligjshëm në kushtet aspak të barabarta me punëmarrësit e tjerë të cilët kanë një kontratë ligjore që rregullon marrëdhëniet e tyre të punës.

Pra puna megjithëse është e ndërlidhur ngushtë me dinjitetin njerëzor, po ashtu mund të jetë mjet edhe për vetë realizimin dhe kontribuon në zhvillimin e personalitetit. Në nenin 32 të Kodit të Punës, parashikohet detyrimi i punëdhënësit për të mbrojtur në raportet e punës personalitetin e punëmarrësit, fakt i cili nënkupton edhe integritetin fizik dhe psikologjik, ku përfshihet nderi personal dhe profesional, sfera e jetës private dhe intime, liria e të shprehurit etj.

Konkluzione

Vlen të theksohet në përfundim nisma e shtetit shqiptar për të qenë pjesë e organizimeve më të rëndësishme ndërkombëtare, të cilat kanë si objekt të veprimtarisë së tyre binomin punëdhënës-punëmarrës dhe mbrotjen e të drejtave të punonjësve, në kushtet e reja të industrializimit dhe zhvillimeve ekonomike.

⁶ Po aty.

⁷ Po aty.

⁸ Ymeraj, A. (2011). *E drejta e Punës dhe e Sgurisë Sociale*. Tiranë, PEGI. fq.30

Por, është patjetër e nevojshme të krijohen hapësirat dhe instrumentat e duhur ligjor, për vënien në zbatim të të gjithë kuadrit normativ përkatës. Të gjithë duhet të mbrohen njëloj nga ligji, pavarësisht pozicionit të tyre të punës dhe vlerësimi duhet të bazohet vetëm në performancën e tyre në këtë marrëdhie pune, në mënyrë që zbatueshmëria e ligjit në këtë pikë të jetë plotësisht objektive.

Bibliografia

- Çela, K. (2008). *E Drejtë e Punës*. fq.131, Tiranë, iLAR
- Kolberg, J. E. (1995), *The welfare State and Social Policy*, summary of lectures, Bulletin of social policy 2, Tirana: Ministry of Labour, Social Affairs, Emigration and the Former Politically Persecuted of the Republic of Albania
- Ymeraj, A. (2011). *E drejta e Punës dhe e Sigurisë Sociale*. Tiranë, PEGI. fq.30
- Raport nga Samuel Grumiau, “Puna e fëmijëve në Shqipëri”, për Konfederatën Ndërkombëtare të Sindikatave të lira (ICFTU), Bruksel 2004
- Konferenca Kombëtare “Të drejtat e punonjësve” (2004), organizuar nga Avokati i Popullit Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë
- Kodi i Punës së Republikës së Shqipërisë
- Konventa nr. 105 e Organizatës Ndërkombëtare të Punës “Mbi heqjen e Punës së detyruar”
- Konventa 182 e Organizatës Ndërkombëtare të Punës “Format më të këqija të punës së fëmijëve”
- <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/index.htm> Universal Declaration of Human Rights, 196

Ekstradimi i një e drejtë, në kuadër të të drejtave të individit. (Kuadri ligjor shqiptar)

Enkeleda Softa (Metalia)

Abstrakt

Ekstradimi i shtetasve të një shteti lejohet nëse kjo nuk është në kundërshtim me ligjet e shtetit të cilit i kërkohet ekstradimi. Por edhe në këtë rast, shtetit të cilit i kërkohet ekstradimi nuk është i detyruar të ekstradojë shtetasit e tij, kështu ai ka mundësinë e dhënies ose të refuzimit të ekstradimit të tyre. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, në koherencë me Konventën Europiane të të Drejtave të Njeriut, e cila parashton se e drejta për liri dhe siguri i takon çdo individ, dhe askujt nuk mund t'i hiqet liria, me përjashtim të rasteve që parashikohen shprehimisht, dhe në përputhje me procedurën e parashikuar me ligj (neni 5/1), ka parashikuar shprehimisht se as edhe një shtetas shqiptar nuk mund të dëbohet nga territori i shtetit, dhe ekstradimi mund të lejohet vetëm kur është parashikuar shprehimisht në marrëveshjet ndërkombëtare në të cilat Republika e Shqipërisë është palë, dhe vetëm me vendim gjyqësor (neni 39). Ky punim, duke ju referuar akteve ndërkombëtare të ratifikuara nga Republika e Shqipërisë, përkatësisht Konventës Europiane të të Drejtave të Njeriut, si dhe Konventës për Ekstradimin, synon të evidentojë, se parimet e vendosura në këto dy akte ndërkombëtare, tashme janë pjesë përbërëse e legjislacionit të brendshëm. Në këtë këndvështrim kuadri ligjor shqiptar, dhe veçanërisht Ligji “Për marrëdhëniet juridiksionale me autoritetet e huaja në çështjet penale”, siguron respektimin e atyre parimeve procedurale, të cilat garantojnë një mbrojtje ligjore të personave që kërkohen të ekstradohen, dhe nga ana tjetër instrumentat procedurale siç janë llojet e letërporosive, bëjnë të mundur zbatimin e procedurës së ekstradimit nga njëri vend në tjetrin.

Fjalë kyç: *Ekstradim, ndalim, burgosje, letërporositë, e drejtë*

Ekstradimi në kuadër të Konventës Europiane të të Drejtave të Njeriut

Konventa Europiane e të Drejtave të Njeriut (këtu e në vazhdim KEDNJ)¹, në nenin 5, pika 1 të saj titulluar : “E drejta për liri dhe siguri”, ka parashikuar shprehimisht se: “Çdokush ka të drejtën e lirisë e të sigurisë personale. Askujt nuk mund t’i hiqet liria, me përjashtim të rasteve që parashikohen shprehimisht, dhe në përputhje me procedurën e parashikuar me ligj”. E drejta e individit për liri dhe siguri, është një e drejtë e qënësishme e tij, është një e drejtë unike, e cila i takon atij si një e tërë.² Privimi nga kjo e drejtë, në fokusin e nenit 5, pika 1 njih tre situata, sipas të cilave duhet justifikuar heqja e lirisë, në funksion të një procesi penal, ku bëjnë pjesë:

1. ndalimi i një personi të dyshuar për përfshirje në kryerjen e një veprë penale (pika 1/ c);
2. burgosja e një personi si dënim se ka kryer një veprë penale (pika 1/ d);
3. ndalimi i një personi në vijim të kërkesës për ekstradimin e tij/saj në një shtet tjetër (pika 1/ f.).

Këto kufizime të imponuar nga neni 5, pika 1 (c,d,f) nuk duhet të interpretohet ngushtë, sepse:

“Synimi i Konventës është që të sigurojë të drejta të vërteta për individët, që do të thotë se të drejtat duhet të jenë ato me përmbajtje substantive dhe të mos konsiderohen thjesht si garantuese të një të drejte thjesht formale. [...], kufizimet mbi të drejtën e lirisë duhet të shihen si përjashtuese dhe të lejohen vetëm kur jepet për to një justifikim bindës”.³

Në situatat e mësipërme, të cilat sjellin ‘kufizimin e lirisë’, duhet të mbahen të konsideratë, se në referencë të gërmës (c) të pikës 1, të nenit 5-së të Konventës, cilësimi i një veprë si veprë penale, duhet t’i drejtohet të drejtës kombëtare, e cila përcakton se cilat janë ato veprime, që janë të dënueshme nga legjislativi penal

¹ Ligji nr. 8137, datë 31.07.1996 Për ratifikimin e Konventës Europiane e të Drejtave të Njeriut, Fletore Zyrtare, nr.20/1996.

² Monika Makovei, *E drejta për lirinë dhe sigurinë e personit*. Një udhëzues për zbatimin e nenit 5 të Konventës Europiane të të Drejtave të Njeriut. Drejtoria e Përgjithshme e të Drejtave të Njeriut Këshilli i Evropës. Këshilli i Evropës, 2002, faqe 6. “Siguria e personit”duhet kuptuar në kontekstin e lirisë fizike dhe nuk mund të interpretohet sikur i referohet çështjeve të ndryshme (si për shembull detyrimi i një shteti për t’i suguruar dikujt mbrojtje personale kundrejt një sulmi nga të tjerë, ose të drejtën për sigurime shoqërore).

³ *Ibid*, faqe 7.

kombëtar. Kështu, jurisprudencë e Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut (këtu e në vazhdim GJEDNJ), ka mbajtur qëndrim, sipas së cilës:

“[...] ajo që përbën një veprë penale i përket kryesisht të drejtës vendase, ky është një koncept që është konstatuar se ka kuptim autonom për qëllimet e Konventës dhe është e kuptueshme që përdorimi i së drejtës penale në disa rrethana mund të shihet si disproporcionale dhe si rrjedhim arbitrare”.⁴

Në lidhje me situatën e dytë, të parashikuar nga gërma (d), e pikës 1, të nenit 5 heqja e lirisë së një individit, do të jetë e realizueshme vetëm nëse ajo diktohet nga dyshimi i kryerjes së një veprë penale në të ardhmen, nevoja për të parandaluar që një e tillë të ndodhë ose largimin e mundshëm të të dyshuarit. Kështu, GJEDNJ, ka mbajtur qëndrimin se:

“[...] nevoja për të nisur një proces penal kundër dikujt të dyshuar se ka kryer një veprë penale, ose nevoja për të parandaluar kryerjen e një veprë të tillë mund të japë justifikimin fillestar për t’i hequr lirinë personit të dyshuar, por kjo nuk përbën një bazë të mjaftueshme për vazhdimin e mbajtjes në paraburgim pas kësaj faze. Vazhdimi i paraburgimit duhet t’i nënshtrohet hetimit të menjëhershëm gjyqësor që jo vetëm duhet të shqyrtojë së pari nëse është një masë e justifikuar, por edhe nëse ende është e përshtatshme për t’u vazhduar”.⁵

GJEDNJ ka njohur katër arsye si të përshtatshme për të vazhduar masën e paraburgimit, kur ende ekziston një dyshim i arsyeshëm që personi ka kryer një veprë penale, të cilat janë:

- risku i largimit;
- risku i ndërhyrjes në procesin e drejtësisë;
- nevoja për të ndaluar krimin;
- nevoja për të ruajtur rendin publik.

Nga an atjetër, neni 5, në pikën 1, gërma (a) lejon “ndalimin e ligjshëm të një personi pas dënimit të tij nga një gjykatë kompetente”, ku sipas jurisprudencës së GJEDNJ:

“[...] një vendim i caktuar me burgim duhet të ketë një bazë në dhënien e dënimit nga një ‘gjykatë kompetente’ dhe se faktet me të cilat lidhet marrja e vendimit përbëjnë një veprë të jashtëligjshme duke lejuar imponimin e burgimit në përputhje me ligjin vendas në kohën kur është kryer ajo veprë”.⁶

⁴ *Ibid*, faqe 23.

⁵ *Ibid*, faqe 28.

⁶ *Kemmache vs. France* (1991); *Mansur vs. Turkey dhe Yağci dhe Sargin vs. Turkey* (1995).

Së fundi, në germën (f), të pikës 1 të nenit 5, është parashikuar shprehimisht edhe një tjetër situatë se: “lejohet arrestimi i ligjshëm ose ndalimi i një personi [...] kundrejt të cilit është marrë masa për dëbim ose ekstradim”. Ndalimi, sipas interpretimit të GJEDNJ në këtë rast:

“[...] do të këtë lidhje me këtë dispozitë edhe nëse dëbimi ose ekstradimi në fakt nuk ndodh ose edhe në mungesë të një kërkesë formale ose urdhri për ekstradim, duke pasur parasysh se janë kryer hetimet e duhura”.⁷

Gërma (f), e pikë 1, të nenit 5 të Konventës, në vetvetë përmban dy garanci, të cilat sigurojnë që: (1) arrestimi ose ndalimi duhet të jenë të ‘ligjshëm’ në kuptimin, që duhet të jenë në përputhje me ligjin vendas dhe Konventën Europiane “Për ekstradim”, dhe (2) nuk duhet të jenë arbitrare. Jurisprudenca e GJEDNJ ka bërë dallimin midis ligjshmërisë së ndalimit dhe ligjshmërisë së ekstradimit (çështja: *Caprino kundër Mbretërisë së Bashkuar*).⁸ Në këtë çështje u konstatua, se në:

“[...] rishqyrtimin e ligjshmërisë së ndalimit, ligjshmëria e ekstradimit shpesh do të ngrihet si çështje në veçanti kur vetë ligji vendas parashikon varësinë midis ligjshmërisë së ndalimit dhe atij të ekstradimit. Për këtë arsye është e rëndësishme që të shtyhet ekstradimi ose dëbimi derisa të kryhet rishqyrtimi i ligjshmërisë së ndalimit, duke qënë se rezultati do të mund të ndikojë në vetë ligjshmërinë e ekstradimit apo dëbimit”.

Gjithashtu, duke pasur parasysh garancitë e dhëna në pikën 4 të nenit 5, ku parashikohet shprehimisht se: “Cdo person, të cilit i është hequr liria me arrestim ose me burgim, ka të drejtë të bëjë ankim në gjykatë me qëllim që kjo e fundit të vendosë, brenda një afati të shkurtër, për ligjshmërinë e burgimit të tij dhe të urdhërojë lirimin, në qoftë se burgimi është i paligjshëm”, do të thotë, se ekstradimi apo dëbimi gjithnjë duhet të shtyhet derisa gjykata të ketë mundësinë për të rishqyrtuar ligjshmërinë e ndalimit dhe, nëse është e përshtatshme, të urdhërojë lirimin e personit.¹⁰

⁷ *Op. Cit.*, note 2, faqe 40

⁸ *Caprino vs. UK* (1975), ku GJEDNJ (Komisioni) konstatoi se përfundimi i proceseve interne është i pavend për arsyetimin e ndalimit, nëse një procedurë internimi të ligjshëm është nisur dhe ka vazhduar me seriozitet.

⁹ *Op. Cit.*, note 2, faqe 41

¹⁰ *Bozano vs. France* - Gjykata konstatoi se ndalimi i kërkuesit ishte i paligjshëm dhe si rrjedhojë, në kundërshtim me nenin 5 (1) (f). Gjykata vendosi që dëbimi i kërkuesit nga Franca në Zvicër ishte arbitrar: megjithëse një gjykatë franceze refuzoi kërkesën e Italisë për ekstradimin e kërkuesit, qeveria franceze e lëshoi urdhrin e dëbimit kundër tij; autoritetet priten për rreth një muaj përpara se të vinin në zbatim urdhrin e dëbimit duke ndaluar kërkuesin që të përdorte ndonjë rrugë gjyqësore për të kontaktuar me gruan e tij dhe avokatin ose për të caktuar një shtet për dëbimin e tij; kërkuesi u dërgua forcërisht nga policia nga Franca për në kufirin zvicerian ku iu dorëzua autoriteteve të shtetit zvicerian dhe më pas u ekstradua për në Itali.

Gjykata konstatoi se rrethanat e çështjes provuan se ndalimi i kërkuesit përbente një formë të fshehtë të ekstradimit që nuk do të mund të justifikohet në bazë të Konventës.

Ligjshmëria e ndalimit në lidhje me nenin 5 (1) (f), do të jetë e vlefshme:

1. Kur ndalimi, kryhet nga një organ kompetent, se pavarësisht se ekzistonte baza ligjore për dëbimin në ligjin vendas, dëbimi urdhëruar nga një organ tjetër dhe jo nga ai që parashikohet nga ligji kombëtar – sic mund të jetë një dëbim administrativ, dhe që shoqërohet me arsyetimin ‘rrezik për publikun’, nuk përmbush kushtet e ligjshmërisë së ndalimit, sepse dëbimi administrativ nuk përbente një të ‘drejtë me ‘cilësi’ të mjaftueshme për të qënë brenda kuptimit të Konventës.¹¹
2. Kohëzgjatja e ndalimit, nuk është e përcaktuar në kohë, por pavarësisht kësaj, procedurat e ekstradimit ose dëbimit duhet të realizohen me ‘kujdesin e duhur’.

Në çështjen *Lynas kundër Zvicrës*¹², gjykata bëri të qartë fakti se nëse procedimet nuk drejtohen me kujdesin e duhur ose nëse ndalimi vjen si rezultat i keqpërdorimit të pushtetit, ai pushon së qeni i justifikueshëm në bazë të nenit 5 (1) (f).

Megjithatë, nëse ndalimi në pritje të ekstradimit zgjatet në interes ose me kërkesë të personit të interesuar, ky i fundit nuk mund të pretendojë që është viktimë e ndalimit të tejzgjatur.

Për shembull, në çështjen *Kolompar kundër Belgjikës*¹³, gjatë gati tre viteve të ndalimit në pritje të ekstradimit këto vite u konstatuan të justifikuar duke qënë se vetë kërkuesi në mënyra të ndryshme kishte vonuar ose kontribuar në shtyrjen e procedimeve.

3. Kushti i ligjshmërisë përfshin edhe cilësinë e ligjit vendas, në kuptimin që ai të jetë i aksesueshëm dhe i parashikueshëm dhe i formuluar në saktësinë e duhur.

Parimet themelore mbi të cilat mbështeti ekstradimi, në legjislacionin shqiptar

Në frymën e KEDNJ, ku ‘e drejta për liri dhe siguri’ i takon cdo individ si një e tërë dhe është e patjetërsueshme, ecën edhe Konventa tjetër europiane, e titulluar “Për ekstradimin”¹⁴, e cila është bërë pjesë përbërëse e legjislacionit shqiptar¹⁵ dhe

¹¹ *Op Cit.* note 2, faqe 42.

¹² *Lynas vs. Switzerland* (1993)

¹³ *Kolompar vs. Belgium* (1985)

¹⁴ Ligji nr.8322, datë 02.04.1998 Mbi ratifikimin e Konventës europiane për ekstradimin dhe dy Protokollat shtesë”.

¹⁵ Neni 122, Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë

është transpozuar në një masë të konsiderueshme edhe në dispozitat e Kodit Penal (këtu e në vazhdim K.P.), si dhe të Kodit të Procedurës Penale (këtu e në vazhdim K.Pr.P.).

Kështu, legjislacioni shqiptar, për ekstradimin në referencë të konventës bazohet mbi këto parime:

1. Parimi i veçorisë ose specialitetit, ka të bëjë me procedimin e personit të kërkuar vetëm për atë veprë penale që parashikohet në kërkesën për ekstradim. Shteti kërkuar do të procedojë vetëm për veprën penale, që i atribuohet personit në kërkesë dhe do të bëjë drejtësi vetëm për të. Ky parim rregullohet në nenin 14 të Konventës dhe nenin 490 të K.Pr.P.¹⁶

Parimi i vecorisë ose specialitetit, shprehet me përcaktimin e saktë të veprës penale që i atribuohet personit të kërkuar. Parimi i vecorisë përbën kusht të shprehur, mungesa e të cilit pasjell mospranim kërkesë dhe moskryerje procedurash të mëtejshme ekstradimi. Ekstradimi do të lejohet vetëm nëse personi i ekstraduar nuk do të ndiqet, nuk do të dënohet dhe nuk do t'i dorëzohet një shteti tjetër për një veprë penale që ka ndodhur para kërkesës për dorëzim dhe që është e ndryshme nga ajo për të cilën është dhënë ekstradimi.

2. Parimi i fajësisë së dyfishtë, ka të bëjë me parashikimin e veprës penale si të tillë në legjislacionin e të dy vendeve në marrëdhënie ekstradimi. Në legjislacionin shqiptar ky parim rregullohet nga neni 2/1 i Konventës Europiane për Ekstradimi, neni 11 i K.P., dhe neni 491 i K.Pr.P.

Parimi i fajësimi dyfish të veprës lidhet edhe me problematikën e përbashkët që haset mes shteteve në lidhje me vecoritë e krimit dhe formave të shfaqjes së tij, duke mbajtur në themel synimin për të luftuar kriminalitetin.

Fleksibiliteti i Kodit Penal ku janë kryer vazhdimisht shtesa, ndryshime, shfuqizime, parashikimit në të të figurave të reja të veprave penale, është tregues i nivelit dhe formave të shfaqjes së kriminalitetit, që ka lidhje me rrethanat dhe forma të reja të shfaqjes së kriminalitetit.¹⁷

¹⁶ Ky parim i ka rrënjët e tij në frymën e mbrojtjes së të drejtave dhe lirive të njeriut dhe në mirëbesimin mes shteteve. Në të kundërt, do të kishim një cënim të shtetit që kryen ekstradimin dhe personit të ekstraduar dhe abuzim nga shteti kërkuar. Procedura e ekstradimit është diskrecionare dhe në të pasqyrohet shprehimisht shkëlja e vërejtur duke cituar edhe akuzën që i atribuohet personit.

¹⁷ Të tilla ndryshime, mund të përmendim ato të bëra në figurën e veprës penale të: “Trafikimit të femrave për prostitucion”; “Mosdeklarimi në kufi i shumave monetare dhe sendeve me vlerë, apo ndryshimet e kryera në nenin 287 të K.P në lidhje me veprën penale të “Pastrimi i produkteve të veprës penale”, i cili është ndryshuar disa herë duke iu përshtatur formave të shfaqjes së kësaj veprë penale, apo shtimi i një sërë dispozitave në lidhje me krimin kompiuterik, të cilat janë kryer si pasojë e evoluimit të teknologjik, si dhe përshtatjen e formave të kriminalitetit me këtë evoluim.

Mungesa e dënueshmërisë së dyfishtë të veprës penale është një arsye refuzimi. Në nenin 2/1 të Konventës Europiane të Ekstradimit thuhet se i japin shkas ekstradimit veprat që ndëshkohen nga ligjet e palës kërkuar dhe të kërkuar me privimin e lirisë. Neni 491/d i K.Pr. P., sanksionon rregullin se: “Ekstradimi nuk mund të jepet kur vepra penale nuk parashikohet si e tillë në legjislacionin shqiptar”. Neni 11 i K.P. përcakton se ekstradimi lejohet kur vepra penale, që përbën objektin e kërkesës për ekstradim, është e parashikuar si e tillë njëkohësisht nga ligji shqiptar dhe i huaj.

Si përfundim, cdo shtet mund ta refuzojë ekstradimin me mungesën e dënueshmërisë së veprës penale.

3. Parimi i mosdorëzimit për një veprë me karakter politik. Sipas nenit 3/1 të Konventës Europiane “Për Ekstradim”, nenit 11, gërma (b) të K.P., neni 491 gërma (a) të K.Pr.P., ekstradimi nuk do të jepet në rastet e kryerjes së një veprë me karakter politik.

Nuk ekziston një definicion në lidhje me krimin politik, por është e drejtë e cdo shteti, dhe mekanizmave të tij për të çmuar nëse një veprë penale mund të konsiderohet me karakter politik apo jo. Në një këndvështrim të përgjithshëm, krimi politik mund të shikohet si një veprim i kryer me qëllim për të kundërshtuar dhe sfiduar autoritetin shtetëror.

Krimi politik është përkufizuar si një veprim i kryer me qëllim për të kundërshtuar dhe sfiduar autoritetin shtetëror.¹⁸ Madje, duke i shkuar më tej këtij përcaktimi, veprime të tilla si: trafiku i armëve, rrëmbimet, etj, janë konsideruar si të motivuara politikisht dhe anasjelltas. Pra, në këtë kuptim, qëllimi justifikon mjetin dhe mjetet përdoren për të arritur një qëllim.

Pikëpamja mbizotëruese është që një krim të konsiderohet i tillë, duhet të ekzistojnë motivet politike, por që ky motiv duhet të shoqërohet nga ekzistenca e dy kushteve, të cilat duhet të shfaqen njëkohësisht: (1) të drejtohet kundër një shteti pa dëmtuar interesat e qytetarëve të thjeshtë, dhe (2) nuk shoqërohet me vepra penale të zakonshme.

Kodi Penal nuk parashikon vepra me karakter politik, sepse ai udhëhiqet nga parime demokratike mbi të cilat është ngritur dhe funksionon shteti shqiptar. Por bazuar në një në konceptin të caktuar mund të thuhet se: veprat penale që drejtohen

¹⁸ Duhet të mbahet në konsideratë se përkufizimi i krimit politik është konsideruar sfidë për cdo shtet, pasi këndvështrimi i cdo shteti, të cilit i drejtohet kërkesa, duhet të lidhet jo vetëm me konceptin e krimit politik në përgjithësi, por edhe me politikën e përvijuar nga ana e kërkuar. Sipas një pikëpamje në një interpretim të ngushtë, perceptimi i krimit politik është fakultativ, dhe si i tillë ai duhet parë si i shtyrë nga motivet politike. Një këndvështrim tjetër, që konsiderohet si absolut, krimi i cili drejtohet kundër shtetit ekskluzivisht dhe nuk shoqërohet me dëmtim të interesave të shtetasve të cfarëdo lloji qofshin ato, do të konsiderohet si krim politik. Të tilla mund të konsiderohen: tradhëtia apo spiunazhi.

kundër rendit kushtetues, autoritetit të shtetit, etj, mund të karakterizohen si të tilla.¹⁹

4. Parimi i mosekstradimit të personit kur vlerësohet se ekstradimi i tij kërkohet në mënyrë që t'i nënshtrohet persekutimeve apo diskriminimeve për shkak të racës, fesë, seksit, shtetësisë, bindjeve politike, gjendjes personale apo shoqërore ose dënimeve apo trajtimeve të egra, çnjerëzore apo poshtëruese ose veprimeve që përbëjnë shkelje të një të drejte themelore.

Ky parim zë një vend të rëndësishëm në Konventë, dhe në këtë frymë ecën edhe legjislacioni shqiptar, ku përkatësisht neni 11, gërma (c) e K.P., dhe neni 491, gërma (b) e K.Pr.P., janë hartuar në frymën e këtij parimi.

Në këtë rast vendin themelor e zënë motivet dhe këto motive duhen vlerësuar në çdo rast lidhur ngushtë me shtetin kërkues dhe kushtet e tij sociale dhe politike. Gjithashtu, duhet marrë në konsideratë politika fetare dhe racore që ekziston në një shtet, niveli i respektimit të të drejtave të njeriut dhe të shqyrtohen me vëmendjen e duhur rastet e diskriminimit, të çdo lloji që mund të jenë bërë publike.

Nga ana tjetër, rëndësi e veçantë i duhet dhënë personit të kërkuar, i cili mund të ketë shfaqur mendime të kundërta me doktrinën fetare, racore që janë në fuqi ose normale/zakonshme në këtë vend dhe karakterin e shkeljes që i atribuohet atij.

Mosekstradimi për këto arsye, gjen vend edhe në nenin 5 të Konventës “Për shtypjen e terrorizmit”²⁰, ku megjithëse i ka konsideruar tepër të rënda aktet terroriste, përsëri nuk ka injoruar mbrojtjen që u duhet bërë autorëve të veprave penale. Për të favorizuar mbrojtjen e individit konventa mjaftohet me dyshimin, i cili sipas teorisë së të drejtës penale, duhet të jetë i fortë, i arësyeshem, dhe i bazuar.

5. Suprimimi i parimit *prima facie*. Ky parim nënkupton faktin, se gjykimi i zhvilluar për një kërkesë ekstradimi, nuk përbën në vetvete një gjykim themeli për veprën penale që i atribuohet personit të kërkuar për ekstradim.

Gjykata disponon me vendim lejimi ose jo për ekstradimin, duke u mbështetur në këto kritere: (1) gjykata nuk vlerëson ekzistencën ose jo të akuzës, ajo nuk analizon provat. Kjo përbën kompetencë të gjykatës së vendit kërkues; (2) në kërkesën për

¹⁹ Në legjislacionin penal shqiptar në vite janë kryer ndryshime përkatëse në lidhje me veprat penale të kryera me qëllime terroriste. Ato parashikohen nga kreu 7-të i Kodit Penal - nenit 230 e në vijim. Ndryshimet konsistojnë në anën objektive të veprës penale, si p.sh neni 230, ku jepet koncepti i aktit terrorist dhe veprimet konkrete aktive, sic janë vrasja ose plagosja e shtetasve, pengmarrja, shkatërrimi serioz i pronës publike e private, rrëmbimi i avionëve etj. Janë shtuar nene të vecanta si p.sh neni 230/a “Financimi i terrorizmit” etj. Ndryshime janë kryer në marzhet e dënimit duke i ashpërsuar ato, për të pasur një efikasitet në luftën kundër këtij fenomeni që është shfaqur edhe në Shqipëri.

²⁰ Ligji nr. 8642, datë 13.07.2000 Për ratifikimin e Konventës europiane “Për shtypjen e terrorizmit”, Fletore Zyrtare nr.22/2000.

ekstradim, shteti kërkues parashikon rrethanat e kryerjes së veprës penale, në mënyrë që të jetë sa më bindëse tek pala e kërkuar, në lidhje me fajësinë ose shkallën e implikimit të personit në kryerjen e veprës penale, por këto nuk janë objekt gjykimi nga gjykata e vendit të kërkuar. Në rastet kur kemi ekstradim për shkak të ekzekutimit të një vendimi ose mase sigurimi, gjendemi përpara një vendimi penal të formës së prerë, i cili nuk rishikohet për efekt provueshmërie nga gjykata e vendit të kërkuar. Disponimi i gjykatës kompetente të palës kërkuese merret i mirëqenë. Në rastet kur personi i kërkuar mund të ketë statusin e të pandehurit ose personit nën hetim me masë sigurie heqje lirie, autoriteti gjyqësor i shtetit të kërkuar nuk mund të ngrerë akuzë, nuk mund të ndryshojë ose të vlerësojë cilësimin juridik të bërë dhe as të aludojë mbi mënyrën e zgjidhjes. E gjithë kjo përbën suprimimin e parimit *prima facie*.

6. Parimi i mosekstradimit të shtetasve.²¹ Ky është një parim i rëndësishëm i ekstradimit, dhe i ka themelet në ushtrimin e sovranitetit të shtetit në të gjithë territorin dhe veçanërisht mbi njerëzit që jetojnë dhe ushtrojnë aktivitetet e tyre në të. Shtetasit e një shteti kanë një status të veçantë në lidhje me qeverinë dhe territorin në të cilin ata jetojnë dhe ushtrojnë aktivitetin e tyre.

Çdo vend ka të drejtë të refuzojë ekstradimin e shtetasve të tij, sipas nenit 6/1 gërma (a) të Konventës Europiane “Për Ekstradim”. Neni 491/8 i K.Pr.P. parashikon se ekstradimi nuk lejohet kur personi i kërkuar është shtetas shqiptar dhe kur nuk ka marrëveshje që të parashikojë ndryshe.

Ky parim nuk ka karakter imperativ përsa kohë që shteteve u lihet vullnet i lirë për të vepruar ndryshe duke e parashikuar këtë fakt në marrëveshjet dypalëshe.²²

Përsa i përket vendit tonë, Konventa Europiane “Për ekstradimin” është ratifikuar me rezervë për mosekstradimin e shtetasve shqiptarë. Kështu, në rastin e shtetasve shqiptarë që kryejnë vepër penale jashtë shtetit dhe kapen në Shqipëri, procedimin i tyre bëhet sipas nenit 6 të K.P., i cili në këtë rast ia jep juridiksionin gjykatave shqiptare. Kështu në këtë nën sanksionohet rregulli se: “Ligji penal i Republikës së Shqipërisë është i zbatueshëm edhe për shtetasin shqiptar për kryerje krimi në territorin e një shteti tjetër ku krimi është njëkohësisht i dënueshëm dhe derisa nuk është dhënë për të një vendim përfundimtar nga një gjykatë e huaj”. Ky nen, përveçse ‘justifikon’ mosekstradimin e shtetasve shqiptarë, përmban disa nga parimet bazë të ekstradimit, siç është ai i fajësimit dyfish, *ne bis in idem* (që do trajtohet më poshtë).

²¹ Koncepti i shtetësisë nuk duhet ngatërruar me kombësinë, pasi një person nuk lidhet me origjinën e tij por me nënshtetësinë e vendit ku jeton, e cila mund të jetë e ndryshme nga kombësia. Cdo shtet ka rregjistrin e tij të shtetasve dhe këta të fundit kanë të drejta dhe detyrime që rrjedhin nga shtetësia.

²² Parashikimi i një fakti të tillë është kapërcim i një parimi dhe rezerve që përcakton konventa dhe që është mbrojtur me fanatizëm duke qenë dhe shprehje e sovranitetit të shtetit mbi shtetasit e tij. Parashikimi i këtij fakti në marrëveshjet dypalëshe mund të bëhet për motive të ndryshme.

7. Parimi *'non bis in idem'*, rregullohet nga nenet 8 dhe 9 të Konventës Europiane të Ekstradimit. Neni 8 vendos refuzimin e ekstradimit për një person, i cili po hetohet dhe procedohet për një ose më shumë vepra penale për të cilat kërkohet ekstradimi, kurse neni 9 i konventës, parashikon mosdhënien e ekstradimit kur personi është dënuar përfundimisht nga autoritetet gjyqësore të shtetit të kërkuar për një ose me shumë vepra objekt të kërkesës për ekstradim.

Ky rregull është përcaktuar edhe në nenin 11 të Kodit Penal Shqiptar, ku thuhet se: “Ekstradimi nuk lejohet nëse personi që kërkohet të ekstradohet është gjykuar nga një gjykatë kompetente shqiptare për të njëjtën vepër penale, për të cilën kërkohet ekstradimi”. Këtë fakt e rregullon edhe neni 491, gërma (ç) e K.Pr.P.

Vlen të theksohet fakti, se ky parim ka vlerë për veprat penale, të cilat kanë të katër elementë të njëjtë të veprës penale dhe nuk nënkupton konsumim të disa veprave penale, pra që personi të ketë kryer disa vepra penale, nga të cilat, një ose disa janë hetuar, gjykuar ose është dhënë vendim nga shteti shqiptar.

Nga ana tjetër, titulli II-të i Protokollit shtesë të Konventës Europiane “Për Ekstradimin” ka plotësuar nenin 9 të saj, kështu në 3 paragrafët e shtuar përcaktohet se ekstradimi nuk jepet as në ato raste kur nga gjykata e shtetit të kërkuar është dhënë një vendim i formës së prerë dënimi ose pafajësie para shtetit kërkues, dhe as kur masa e burgimit apo çdo masë tjetër është ekzekutuar plotësisht apo ka qenë objekt i një falje apo amnistie, sipas ligjeve të brendshme të shtetit të kërkuar.

Sipas këtij parimi, një shtetas i huaj, që ka kryer një vepër penale në vendin e tij dhe aktualisht ndodhet në territorin shqiptar, nuk do të ekstradohet nëse kjo vepër është amnistuar në Shqipëri nga ligjvënësi. Vendimi i amnistisë në këtë rast do të konsiderohet si vendim i formës së prerë nëse është dhënë nga gjykata dhe nëse për shkak të ligjit të amnistisë është pushuar ose mosfilluar me vendim të prokurorisë. Ky parim gjen vend në nenin 491, gërma (e) të K.Pr.P.²³

Ligji nr. 10193, datë 3.12.2009 “Për marrëdhëniet juridiksionale me autoritetet e huaja në çështjet penale”²⁴

Marrëveshjet mes shteteve kanë karakteristika të ndryshme, në varësi të çështjeve për të cilat lidhen dhe në kuptimin e ligjit, ato përcaktojnë fusha të caktuara të së drejtës, së cilave ju nënshtrohen dhe sanksionojnë norma të detyrueshme për palët.

²³ E njëjta llogjike duhet ndjekur edhe në rastin e faljes. Specifikat e këtij rasti lidhen me organin që e jep faljen dhe me specifikat e rasti për të cilën jepet falja. Neni 70 i K.P. përcakton se ajo jepet për personin i cili e inicion vetë procedurën e faljes. Ajo jepet duke marrë parasysh rethanat dhe karakteristikat personale të personit, që mund të jenë familjare, profesionale, etj. Pra, në një rast të tillë procedohet me akt të vecantë dhe personi është i njohur për autoritetin gjyqësor kompetent, që i drejtohet kërkesa e ekstradimit. Në këtë rast refuzimi për ekstradim do të mohohet si *ne bis in idem*.

²⁴ Ligji nr. 10193, datë 3.12.2009 “Për marrëdhëniet juridiksionale me autoritetet e huaja në çështjet penale”, Fletore Zyrtare nr.181/2009

Marrëdhëniet juridiksionale me shtetet e huaja në fushën penale, janë një lloj i veçantë i këtyre marrëdhënieve, të cilat në themel të tyre kanë zbatimin e ligjit penal dhe atij procedural me efikasitet.

Termi “marrëdhënie juridiksionale” ka të bëjë me spektrin e marrëdhënieve që rregullohen dhe që kanë të bëjnë me dhënien e drejtësisë. Marrëdhëniet juridiksionale kanë në themel të tyre ndihmën dhe asistencën e ndërsjellë në fushën penale, e cila realizohet nëpërmjet rregullave të përcaktuara në marrëveshjet mes shteteve, dhe ka si qëllim të saj parandalimin dhe luftën kundër kriminalitetit, vënien e autorëve të veprave penale para drejtësisë dhe zbatimin ndaj tyre të dënimeve efikase.

Ndihma juridike e ndërsjellë nënkupton, që me nënshkrimin e një marrëveshje, shtetet palë marrin përsipër të drejta dhe detyrime reciproke që duhet të zbatohen në secilin rast që lypet e nevojshme. Shtete nënshkruese palë në të, përveçse marrin përsipër një detyrim të tillë, veprojnë me përpikmëri brenda një kuadri ligjor, i cili ka si bazë të tij jo vetëm marrëveshjen, por edhe normat ndërkombëtare të adoptuara përgjithësisht nga shtetet, duke u bërë pjesë e së drejtës së brendshme.

Neni 39 i Kushtetutës ka parashikuar : se as edhe një shtetas shqiptar nuk mund të dëbohet nga territori i shtetit, dhe ekstradimi mund të lejohet vetëm kur është parashikuar shprehimisht në marrëveshjet ndërkombëtare në të cilat Republika e Shqipërisë është palë, dhe vetëm me vendim gjyqësor.

Në prizmin e këtij parimi, të njohur nga Kushtetuta dhe KEDNJ, duhet parë edhe kudri ligjor që vendos Ligji nr. 10193, datë 3.12.2009 “Për marrëdhëniet juridiksionale me autoritetet e huaja në çështjet penale”, i cili parashikon një sërë instrumentash ligjor, të cilët bëjnë të mundur ekstradimin e një personi, por në të njëjtën kohë i siguron atij edhe mbrojtjen ligjore të nevojshme, që autoriteti shtetëror është i detyruar të respektojë në funksion të procesit të ekstradimit.

Ky ligj, ka si objekt të rregullimit të tij: përcaktimin e rregullave plotësuese procedurale në fushën e marrëdhënieve juridiksionale me autoritetet e huaja në çështjet penale (neni 1/1), çka nënkupton se dispozitat e këtij ligji do të zbatohen vetëm:

- në procedimet që lidhen me veprat penale, të cilat, në çastin e paraqitjes së kërkesës, janë në juridiksionin e autoriteteve gjyqësore të shtetit kërkues ose në Republikën e Shqipërisë;
- në procedimet që janë në juridiksionin e GjEDNJ ose gjykatave të tjera ndërkombëtare, juridiksioni i të cilave është pranuar nga Republika e Shqipërisë.

Nga ana tjetër, në funksion të zbatimit të këtij ligji, një rol të rëndësishëm zë instrumenti ligjor i ‘letërkërkesës’, e cila është forma me të cilën paraqiten kërkesat që krijojnë marrëdhënie juridiksionale ndërkombëtare.

Kështu, vetë 'letërkërkesa' si instrument ligjor duhet të paraqitet në formën e caktuar, që nënkupton një: (a) 'Letërporosi', ku përfshihen njoftimet e akteve, si dhe marrja e akteve të tjera dhe provave të procedimit penal, ose (b) Kërkesa të tjera, ku përfshihen ekstradimi i personave të proceduar penalisht, njohja dhe ekzekutimi i vendimeve gjyqësore të huaja, transferimi i procedimeve penale dhe transferimi i personave të dënuar. Letërkërkesa, paraqitet nga autoritet kompetente, i cili i referohet një autoriteti qëndror, sipas rastit:

1. Letërkërkesa e autoriteteve gjyqësore shqiptare i përcillet autoriteteve gjyqësore të huaja nëpërmjet Ministrisë së Drejtësisë, përveç rastit kur ky ligj parashikon ndryshe.
2. Në rast urgjence, autoritetet gjyqësore shqiptar mund t'i përcjellin letërkërkesat drejtpërdrejt, me përjashtim të rasteve kur legjislacioni i brendshëm parashikon ndryshe. Në rast të përcjelljes së drejtpërdrejtë të letërkërkesave, autoriteti gjyqësor vendas njofton njëkohësisht edhe Ministrinë e Drejtësisë.
3. Letërkërkesat e autoriteteve gjyqësore të huaja i përcillen autoriteteve gjyqësore vendase nëpërmjet Ministrisë së Drejtësisë, me përjashtim të rasteve kur legjislacioni i brendshëm parashikon ndryshe.

Kur shteti shqiptar, merr një 'Letërkërkesë', nga një autoritet qëndror i huaj, ai procedon në këtë mënyrë:

1. Ministria e Drejtësisë i jep rrugë letërkërkesës së huaj pasi vlerëson kushtet e përcaktuara në legjislacionin e brendshëm. Në vijim, letërkërkesa i përcillet prokurorit të rrethit ku duhet ekzekutuar letërkërkesa, nëpërmjet Prokurorit të Përgjithshëm.
2. Nëse autoriteti gjyqësor vendas ka kompetencë për ekzekutimin e një prej disa veprimeve të kërkuara, atëherë ai mund të procedojë me ekzekutimin e të gjitha veprimeve, nëse një gjë e tillë është e përshtatshme.
3. Kur autoriteti gjyqësor vendas që merr një letërkërkesë nuk ka kompetencë për ekzekutimin e saj, ai ia përcjell kërkesën pa vonesë autoritetit gjyqësor vendas kompetent dhe njofton njëkohësisht Ministrinë e Drejtësisë.

Bazuar mbi parimin e reciprocitetit, letërkërkesa e autoritetit gjyqësor të huaj pranohet nëse përmban garancitë për reciprocitet, të dhëna nga shteti kërkuar, që përfshijnë pritshmërinë që ky shtet të ekzekutojë një kërkesë të ngjashme të drejtuar nga autoritetet gjyqësore vendase.

Nga ana tjetër, Ministria e Drejtësisë dhe autoriteti kompetent gjyqësor shqiptar, me kërkesën e autoritetit gjyqësor të huaj, zbatojnë rregullat për ruajtjen e sekretit

shtetëror dhe për mbrojtjen e të dhënave personale në lidhje me informacionin e treguar në letërkërkesë. Për sa mësipër, hapat e ndjekura nga autoritet shqiptare të parashikuara nga Ligji nr. 10193, datë 3.12.2009 "Për marrëdhëniet juridiksionale me autoritetet e huaja në çështjet penale", krijojnë garancitë procedurale për cdo individ, që ekstradimi i tij gjithmonë duhet të bëhet mbi baza të ligjshme.

Forma kryesore e shfaqjes së 'letërkërkesës' është është '*letërporosia*', e cila përbën një instrument të rëndësishëm në funksion të respektimit të ndërsjellë të marrëdhënieve juridiksionale midis shteteve në çështjet penale.

Përcaktimi i 'letërporosisë', jepet në Konventën e Këshillit të Europës "Për ndihmën e ndërsjellë juridike në fushën penale" dhe protokollin e saj shtesë.²⁵

Kështu, Pala, së cilës i drejtohet kërkesa, do të ekzekutojë, sipas procedurave të parashikuara nga legjislacioni i vendit të saj, letërporositë që lidhen me një procedim penal që do t'i drejtohen asaj nga autoritetet gjyqësore të palës kërkuar dhe që kanë për objekt përmbushjen e akteve hetimore ose të kalimit të provave materiale që lidhen me veprën penale përkatëse, të fashikujve ose të dokumenteve (neni 3). Në legjislacionin shqiptar, nuk kemi një përkufizim të 'letërporosisë', por ai në nenin 13 të tij, përcakton format e shfaqjes/llojet e letërporosisë, të cila janë:

- a. njoftimi i aktit të thirrjes ndaj personit nën hetim, të pandehurit, dëshmitarit, ekspertit, të dënuarit apo palëve të tjera në procedimin penal;
- b. njoftimi i urdhrave, i vendimeve të autoriteteve gjyqësore dhe i dokumenteve të tjera të nevojshme që lidhen me procedimin penal në shtetin kërkuar;
- c. masat e sigurimit pasuror për efekte të një procedimi penal;
- d. pyetja e personit nën hetim, të pandehurit, të dënuarit, dëshmitarit dhe ekspertit, qoftë edhe nëpërmjet zhvillimit të seancave dëgjimore me anë të
- e. lidhjeve telefonike dhe audiovizive;
- f. transferimi i përkohshëm i personave të ndaluar, me qëllim pyetjen e tyre;
- g. veprime të tjera hetimore, të cilat nuk janë të ndaluara nga ligji.

Krahas rasteve të procedimeve penale të parashikuara nga ky ligj, ekzekutohen letërporositë e autoriteteve gjyqësore të huaja në procedimet administrative, nëse vendimi i dhënë në përfundim të tyre mund të ankimohet në një gjykatë me juridiksion penal. Ky rregull zbatohet deri në masën që parashikohet në marrëveshjet ndërkombëtare të detyrueshme për Republikën e Shqipërisë. Letërporosia duhet të ekzekutohe, çka nënkupton se:

1. Ministria e Drejtësisë, pas dhënies rrugë, ia përcjell aktet prokurorit të rrethit ku duhet të ekzekutohet letërporosia, nëpërmjet Prokurorit të Përgjithshëm,

²⁵ Ligji nr.8498, datë 10.6.1999 Për ratifikimin e konventes së Këshillit të Europës "Për ndihmën e ndërsjellë juridike në fushën penale" dhe protokollin e saj shtesë, Fletore Zyrtare nr.21/1999.

brenda 10 ditëve nga marrja e akteve. Në raste urgjente, Ministria e Drejtësisë mund t'ia përcjellë aktet prokurorit të rrethit, duke njoftuar njëkohësisht Prokurorin e Përgjithshëm.

2. Prokurori i rrethit paraqet kërkesën në gjykatë për të disponuar ekzekutimin e letërporosisë me vendim, sipas rregullave të K.Pr.P. Ky rregull nuk zbatohet kur parashikohet ndryshe në marrëveshjet ndërkombëtare, në të cilat Republika e Shqipërisë është palë.

Në njoftimin e 'leterporosisë', autoritet kompetente, duhet të kenë në themel të punës së tyre, respektimin e të drejtave dhe lirive të individit. Kështu, ligji afirmon se 'Paprekshmëria e personit të thirrur', që nënkupton se: (1) Kur personi, për të cilin kërkohet njoftimi për t'u thirrur në procedim në Shqipëri, nuk arrin të veprojë në përputhje me aktin e thirrjes, të lëshuar nga shteti kërkues, ndaj tij nuk ndërmerret asnjë masë detyruese, shtrënguese apo sanksion penal; (2) Nëse autoritetet gjyqësore vendase thërrasin një dëshmitar ose ekspert me vendbanim ose vendqëndrim jashtë shtetit, ai, gjatë kohës së qëndrimit në Shqipëri, nuk do t'i nënshtrohet procedimit penal për një veprë të kryer përpara paraqitjes në territorin shqiptar dhe as do të dërgohet të vuajë një dënim penal të dhënë me një vendim gjyqësor vendas, të dhënë përpara paraqitjes së tij.

Po ashtu, bazuar mbi bazë të 'letërporosisë', mund të realizohet edhe 'Kontrolli dhe sekuestrimi i sendeve', Kështu, me kërkesë të autoriteteve gjyqësore të huaja, autoriteti gjyqësor shqiptar mund të vendosë lejimin e kontrollit të vendeve ose sekuestrimin e sendeve të konfiskueshme që ndodhen në territorin e Republikës së Shqipërisë në lidhje me faktet e përcaktuara në letërporosi, dhe autoriteti gjyqësor vendas kompetent kryen kontrollin dhe sekuestrimin në përputhje me rregullat e Kodit të Procedurës Penale.

Bazuar në kërkesat e 'letërporosisë', bëhet edhe dorëzimi i sendeve të sekuestruara, të cilat i dërgohen autoritetit të huaj gjyqësor për t'u konfiskuar ose për t'iu kthyer pronarit të ligjshëm. Këto sende përfshijnë:

- a. sendet e përdorura për kryerjen e një vepre penale;
- b. sendet që rrjedhin nga kryerja e një vepre penale apo vlera e barabartë me to;
- c. fitimet nga një veprë penale apo vlera e barabartë me to;
- d. sende të tjera të dhëna me qëllim nxitjen për kryerjen e një vepre penale, si edhe shpërblimet për një veprë penale.

Por krahas, kërkesave të parashikuara në një letërporosi, Autoritetet gjyqësore shqiptare edhe kryesisht i përcjellin autoriteteve gjyqësore të huaja informacion që lidhet me veprat penale, të mbledhur gjatë procedimit penal, nëse ato vlerësojnë se përcjellja e një informacioni të tillë mund të ndihmojë në fillimin e një procedimi

penal apo në paraqitjen e një kërkesë për ndihmë juridike nga shteti i huaj. Përcjellja e këtij informacioni bëhet nëse nuk pengohet ecuria e procedimit penal në Shqipëri dhe duke respektuar kushtet e reciprocitetit.

Nga ana tjetër, Autoriteti gjyqësor kompetent vendas mund të kërkojë nga autoritetet gjyqësore të huaja, që kanë marrë informacionin e mësipërm të dhëna për masat e marra në lidhje me informacionin e përcjellë.

Konkluzione

E drejta e individit për liri dhe siguri, është një e drejtë e qënësishme dhe unike, e cila i takon atij si një e tërë.

Privimi nga kjo e drejtë, në fokusin e KEDNJ (nenit 5, pika 1/f) lejohet edhe kur individit arrestohet ose ndalohet ligjërisht dhe nëse kundrejt tij është duke u kryer një procedurë dëbimi ose ekstradim.

Gërma (f), e pikë 1, të nenit 5 të Konventës, në vetvetë përmban dy garanci, të cilat sigurojnë që: (1) arrestimi ose ndalimi duhet të jenë të 'ligjshëm' në kuptimin, që duhet të jenë në përputhje me ligjin vendas dhe Konventën Europiane "Për ekstradim", dhe (2) nuk duhet të jenë arbitrare.

Ligjshmëria e ndalimit në lidhje me nenit 5 (1) (f), do të jetë e vlefshme: Kur ndalimi, duhet të kryhet nga një organ kompetent dhe gjatë kësaj kohe (e cila nuk është e përcaktuar në kohë) procedurat e ekstradimit ose dëbimit duhet të realizohen me 'kujdesin e duhur', dhe nga ana tjetër ligji vendas, duhet të jetë i aksesueshëm dhe i parashikueshëm, dhe i formuluar në saktësinë e duhur.

Në frymën e KEDNJ, ku 'e drejta për liri dhe siguri' i takon cdo individit si një e tërë dhe është e patjetërsueshme, ecën edhe Konventa tjetër europiane, e titulluar "Për ekstradimin", e cila është bërë pjesë përbërëse e legjislacionit shqiptar.

Kështu, legjislacioni shqiptar, për ekstradimin bazohet mbi parime të mirëpërcaktuara dhe mirëpranuara, të cilat i sigurojnë individit që ekstadohet respektimin e të drejtave dhe lirive të tij. Në këtë kontekst, shkon edhe ligji nr. 10193, datë 3.12.2009 "Për marrëdhëniet juridiksionale me autoritetet e huaja në çështjet penale", ku Republika e Shqipërisë ka marrë përsipër respektimin dhe zbatimin e rregullave të përcaktuara në marrëveshjet mes shteteve dhe ka si qëllim të saj parandalimin dhe luftën kundër kriminalitetit, vënien e autorëve të veprave penale para drejtësisë dhe zbatimin ndaj tyre të dënimeve efikase. Nëpërmjet këtij ligji, rregullohet përcaktimi i rregullave plotësuese procedurale në fushën e marrëdhënieve juridiksionale me autoritetet e huaja në çështjet penale, çka nënkupton se dispozitat e këtij ligji do të zbatohen vetëm: në procedimet që lidhen me veprat penale, të cilat, në çastin e paraqitjes së kërkesës, janë në juridiksionin e autoriteteve gjyqësore të shtetit kërkues ose në Republikën e

Shqipërisë; në procedimet që janë në juridiksionin e GJEDNJ ose gjykatave të tjera ndërkombëtare, juridiksioni i të cilave është pranuar nga Republika e Shqipërisë, në referencë të parimit kushtetues se as edhe një shtetas shqiptar nuk mund të dëbohet nga territori i shtetit, dhe ekstradimi mund të lejohet vetëm kur është parashikuar shprehimisht në marrëveshjet ndërkombëtare në të cilat Republika e Shqipërisë është palë, dhe vetëm me vendim gjyqësor (neni 39).

Bibliografia

- Bozano *vs.* France (1987)
 Caprino *vs.* UK (1975)
 Kemmache *vs.* France (1991)
 Mansur *vs.* Turkey; Yağci and Sargin *vs.* Turkey (1995)
 Kolompar *vs.* Belgium (1985)
 Lynas *vs.* Switzerland (1993)
 Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë
 Ligji nr. 8137, datë 31.07.1996 Për ratifikimin e Konventa Europiane e të Drejtave të Njeriut
 Ligji nr.8322, datë 02.04.1998 Mbi ratifikimin e Konventës europiane për ekstradimin dhe dy Protokollat shtesë”.
 Ligji nr.8498, datë 10.6.1999 Për ratifikimin e konventës së Keshillit të Europës “Për ndihmën e ndërsjellë juridike në fushën penale”.
 Ligji nr. 8642, datë 13.07.2000 Për ratifikimin e Konventës europiane “Për shtypjen e terrorizmit”.
 Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë
 Kodi i Procedurës Penale të Republikës së Shqipërisë
 Ligji nr. 10193, datë 3.12.2009 “Për marrëdhëniet juridiksionale me autoritetet e huaja në çështjet penale”.
 Monika Makovei, *E drejta për lirinë dhe sigurinë e personit*. Një udhëzues për zbatimin e nenit 5 të Konventës Europiane të të Drejtave të Njeriut.
 European Convection of Extradition-Explanatory Report, e vlefshme në, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/HTML/024.htm>

Analizë e Draft protokollit Nr.16 të KEDNJ-së, risitë dhe roli i këtij protokollit

_____ **Dr. Sokol Bana** _____

Abstrakt

Draft Protokollit Nr. 16 i hartuar dhe miratuar se fundmi në Keshillin e Europës propozon futjen e një procedure të re të shqyrtimit të çështjeve nepermjet opinionit këshillimor. Kjo procedure synon lehtësimin e ngarkesës së punës gjyqësore të Strasburgut. Gjykatat kombëtare mund të kërkojnë opinione këshillimore për shkeljet e pretenduara të të drejtave të njeriut. Qëllimi kryesor i këtij artikulli është që të paraqesë një analizë të dispozitave dhe pasojave ligjore më të rëndësishme të procedurës së propozuar të opinionit këshillimor. Shqipëria e ka ratifikuar këtë Protokoll nepermjet Ligjit nr. 48/2015 “Për ratifikimin e Protokollit të 16-të të Konventës “Për mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe lirive themelore”, miratuar në datën 7.5.2015. Gjithashtu do të jepet arsye kryesore pse ky Protokoll duhet ratifikuar sa më shpejt nga shtetet e tjera anëtare për rëndësinë që ai mbart. Ky artikull shqyrton në analizë të tij pjesët kryesore të Draft Protokollit nr. 16 i firmosur në 2/10/2013. Mbi të gjitha analizohen edhe arsye pse nevojitet ratifikimi dhe situatat me të cilat mund të përballen gjykatat e vendit tonë nëse ky Protokoll hyn në fuqi. Do paraqesim gjithashtu shkurtimisht karakteristikat kryesore të kësaj procedure, Më saktësisht, ky artikull analizon se cilat autoritete kombëtare do të kenë të drejtë të kërkojnë opinione këshillimore; çfarë pyetjesh mund t'i drejtojnë gjykata kombëtare Gjykatave Europiane; rrethanat në të cilat Gjykatat Europiane mund të pranojnë ose të refuzojnë t'iu përgjigjen kërkesave të tilla etj.

Fjalë kyç: *draft protokollit nr. 16 GJEDNJ, opinion këshillimor, gjykata te larta, Ligji nr. 48/2015*

Hyrje

Draft Protokollin Nr. 16 ka një rendesi të vecante për analizë pasi ky Protokoll parashikon që gjykatat më të larta një Shteti anetar i Këshillit të Europës të kërkojnë nga Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut dhënien e mendime (opinioneve) këshillimore për çështje parimore në lidhje me interpretimin ose zbatimin e të drejtave dhe lirive të përcaktuara nga Konventa ose protokollin e saj.

Që në fillim të vitit 2006 GJEDNJ paralajmëroi institucionet e Këshillit të Evropës për rritjen e numrin të rasteve në GJEDNJ, të cilat kërcënonin seriozisht funksionimin e sistemit të Konventës dhe aftësinë e Strasburgut për të përballuar ngarkesën e punës.

Ndër mekanizmat e reja të filtrimit që u propozuan për të lehtësuar Gjykatën nga lista e tejmbushur e çështjeve gjyqësore, ishte futja e «opinioneve këshillimore», që mund të kërkonin gjykatat e brendshme nga GJEDNJ. Kjo procedurë e re kishte për qëllim jo vetëm forcimin e dialogut gjyqësor mes gjykatave të brendshme dhe Strasburgut, por edhe për të theksuar përgjegjësinë kryesore të Palëve Kontraktuese për të mbrojtur të drejtat e njeriut, duke liruar deri diku GJEDNJ nga valët e mëdha të kërkesave individuale. Pas konferencave të nivelit të lartë në Izmir dhe Brighton përkatësisht në prill të vitit 2011 dhe 2012, një Raport Reflektimi mbi Propozimin për të zgjeruar juridiksionin Këshillimor të Gjykatës¹ sqaronte më tej objektivat dhe implikimet e zgjerimit të juridiksionit këshillimor të Strasburgut dhe paraqiste/përsëkruante këtë procedurë të re nga pikëpamja e mekanizmit të opinionit këshillimor në nenet 47 – 49 të KEDNJ, të cilat mund të përdoren vetëm nga Komiteti i Ministrave dhe (deri tani) është përdorur dy herë². Përfundimisht, Komiteti Drejtues për të Drejtat e Njeriut i Këshillit të Europës u udhëzua të hartonte tekstin e nevojshëm, që rezultoi në draft Protokollin Nr. 16³ i cili u botua më 31 tetor 2012 dhe që daton 2 tetor 2013 data e hapjes për ratifikim nga Palët e Larta kontraktuese. Ndërveprimi mes Bashkimit Evropian dhe Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (KEDNJ) ka qenë një nga shembujt më të rëndësishëm (dhe ndoshta më të suksesshëm)⁴ mes dy sistemeve ligjore. Sidomos

¹ Reflektim mbi Propozimin për të zgjeruar juridiksionin Këshillimor të Gjykatës, gjendet në http://www.coe.int/t/dgi/brighton-conference/documents/Court-Advisory-opinions_en.pdf [vizituar më 20 dhjetor 2012].

² Shih Opinionin Këshillimor, Nr 1 (GjEDNJ, 12 shkurt 2008) dhe Opinionin Këshillimor nr 2 (GjEDNJ, 22 janar 2010).

³ Shih Draft Protokollin Nr 16 të Konventës, e DH - GDR (2012) R2 Addendum V, 31 tetor 2012. Përdorimi i mëtejshëm i fjalës “Protokoll” në këtë artikull duhet të kuptohet si një referencë për Draft Protokollin Nr 16 të KEDNJ.

⁴ Shih F. G. Jacobs “Judicial Dialogue and the Cross – Fertilization of Legal Systems: The European Court of Justice” (2003) 38 Texas International Law Journal faqe 547 – 556; dhe R. Uepermann – Wittzack, “Volkerrechtliche Verfassungselemente” botimet A. von Bogdany und J. Bast, Europaisches

për shkak të mungesës së një katalogu të tij të të drejtave themelore, para hyrjes në fuqi të Traktatit të Lisbonës, (që prej vitit 2009 ekziston Karta e të Drejtave Themelore⁵), Bashkimi European duhej t’i drejtohej Konventës dhe praktikës gjyqësore të Gjykatës Europiane për të Drejtat e Njeriut (GJEDNJ) për të krijuar manifestime në të drejtën Europiane të shfaqjes së parimeve të përgjithshme të mishëruara në Konventë⁶. Raste të ndryshme para Gjykatës së Strasburgut treguan se legjislacioni i BE-së⁷ dhe praktika gjyqësore e Gjykatës së Drejtësisë të BE-së (GJED)⁸ patën një ndikim në rritje në jurisprudencën e GJEDNJ-së⁹. Ndaj rrugët procedurale fillimisht të përdorur për sistemin ligjor të Bashkimit European, u menduan se mund të përdorshin dhe për sistemin e Konventës. Në këtë moment, Draft Protokollin Nr. 16 është ende pa u ratifikuar plotësisht nga Palët e Larta Kontraktuese.

Përkufizimi i “Gjykatave të larta dhe Tribunaleve”

Meqë objektivi kryesor i Draft Protokollit nr. 16 është të rrisë dialogun juridik mes autoriteteve kombëtare dhe Gjykatës së Strasburgut, duhet së pari të kërkojë se *cilat* autoritete vendase duhet të kenë të drejtë të kërkojnë opinion këshillimor nga GJEDNJ. Referenca e parë për autoritetet kombëtare gjendet në Nenin (1) 1 të Protokollit i cili thotë se: “[g]jykatat dhe tribunalet e një Palë të Lartë Kontraktuese, të përcaktuara në përputhje me nenin 10, mund të kërkojnë nga Gjykata të japë opinion këshillimor për çështjet në parim në lidhje me interpretimin ose zbatimin e të drejtave dhe lirive të përcaktuara në Konventë ose protokollin e saj»

Neni 1 par. 1, pra sqaron se vetëm gjykatat dhe tribunalet mund të kërkojë opinion këshillimor nga Gjykata e Strasburgut. Organet dhe autoritetet thjesht administrative janë rrjedhimisht të përjashtuara nga pjesëmarrja në këtë procedurë të re. Në përputhje me parimin e subsidiaritetit të Nenit. Neni 10 i Protokollit nuk përmend ndonjë gjykatë specifike, tribunalet ose autoritetet e Palëve Kontraktuese

Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge (botimi i 2të, Springer 2009), faqe 177 – 225.

⁵ Shih G. De Burca “The Road Not Taken: The European Union as a Global Human Rights Actor” (2011) American Journal of International Law f. 649-693.

⁶ Shih çështjen *Rutili v Minister for the Interior* (36/75) [1975] GJEDNJ, 1219

⁷ Shih psh çështjen *Christine Goodwin k. Mbretërisë së Bashkuar*, nr. ap. 28957/95 (GJEDNJ, 11 korrik 2002) [100] ku Gjykata e Strasburgut i referohet nenit 9 të Kartës së të drejtave themelore të BE-së (e cila nuk kishte hyrë ende në fuqi) në mënyrë që të marrë një përqasje më mbrojtëse ndaj të drejtës për martesë të transeksualeve.

⁸ Shih p.sh. çështjen *Stec dhe të tjerë k. Mbretërisë së Bashkuar*, nr. ap. 65731/01 dhe 65900/01 (GJEDNJ, 12 Prill 2006).

⁹ Shih J. Callewaert, “Unionisation’ and ‘Conventionisation’ of Fundamental Rights in Europe: The Interplay between Union and Convention Law and its Impact on the Domestic Legal Systems of the Member States” in J. Wouters, A. Nollkaemper, and E. de Wet (eds), *The Europeanisation of International Law* (T.M.C. Asser Press 2008) f. 120-128.

sipas emrit, por ia lë vendimin atyre që të caktojnë institucionin e përshtatshëm për të kërkuar opinion këshillimor¹⁰. Natyrisht, Neni 10 nuk shprehet se cilat gjykatave kombëtare dhe tribunaleve do t'ju jepet e drejta për të kërkuar një opinion këshillimor dhe nuk jep asnjë specifikim të mëtejshëm lidhur me këtë term.

Draft Raporti Shpjegues i Protokollit Nr.16¹¹ sjell një përkufizim të dobishëm të shprehjes “gjykatave më të larta dhe tribunaleve”. Ky term i referohet në mënyrë të qartë gjykatave dhe tribunaleve në majën e hierarkisë së sistemeve gjyqësore kombëtare, megjithatë, pa përfshirur ato gjykata dhe tribunale të cilat, edhe pse inferiore ndaj gjykatave kushtetuese ose të larta, janë të një rëndësie të veçantë për shkak të të qenit “të larta” për kategori të caktuara çështjesh¹².

Nëse i rikthehem formulimit aktual të Nenit 1 (1) të Protokollit, do të shohim një tjetër karakteristikë interesante të procedurës së opinionit këshillimor. Teksti thotë se gjykatat e lartpërmendura “mund” të kërkojnë nga Gjykata e Strasburgut të japë opinione këshillimore. Kjo do të thotë se fillimi i kësaj procedure të re është plotësisht fakultative për gjykatat kombëtare dhe në asnjë mënyrë e detyrueshme, çka është, përsëri, në përputhje me parimin e subsidiaritetit. Krahas kësaj, gjykatat kërkuese mund të tërheqin në një moment të dytë kërkesat e tyre¹³. Opinioni këshillimor paraqet hapin e parë drejt institucionalizimit të mëtejshëm të lidhjeve dhe kontakteve mes gjykatave kombëtare dhe Gjykatës së Strasburgut¹⁴.

Natyra e «Pyetjeve» që parashtrihen nga gjykatat e brendshme

Një tjetër çështje që meriton të analizohet më tejsh në këtë kontekst është *natyra e pyetjeve* që gjykatat e brendshme mund të ngrenë para GJEDNJ për opinion këshillimor. Neni 1 (1) i Protokollit thjesht përmend se opinione këshillimore

¹⁰ “Çdo Palë e Lartë Kontraktuese në Konventë, në kohën e nënshkrimit ose të depozitimit të instrumentit të ratifikimit ose miratimit, me anë të një deklarate të drejtuar Sekretarit të Përgjithshëm të Këshillit të Europës, përcakton gjykatat që cakton për qëllimet e nenit 1, paragrafi 1 i këtij Protokoll. Kjo deklarate mund të ndryshohet në çdo datë të mëvonshme dhe në të njëjtën mënyrë”.

¹¹ Draft Raporti Shpjegues i Protokollit Nr 16, DH-GDR (2012) 020, 2 nëntor 2012

¹² Shih p.sh. Gjykata Austriake e Azilit e cila kryesisht është gjykata e instancës më të fundit në rastet e azilit; Bundesfinanzhof Gjermane (Gjykata Federale e Financave), ose Gjykata Angleze e Apelit në të cilat vendimet mund të ankohen në kushte shumë të kufizuara. Një rast i veçantë është ai i Gjykatës Kushtetuese Italiane që nuk shqyrton kërkesat e paraqitura nga individët për shqyrtimin dhe rishikimin e kushtetutes, te një ligji apo pajtueshmërinë e tij me të drejtat themelore (Neni 24 (1) i Kushtetutes Italiane)

¹³ Në lidhje me këtë, shih gjithashtu Rregullat e reja të Procedurës/ punes të GJDE (OJ L 265/1, 29 shtator 2012), sidomos Neni 100 (1) Rregullat e Procedurës të cilat tani lejojnë GJBE të refuzojë tërheqjen e kërkesës për një vendim paraprak nga një gjykatë e Shtetit Anëtar pasi “Data e shpalljes së vendimit iu është njoftuar palëve të interesuara të përcaktuara në nenin 23 të Statutit [të Gjykatës së Drejtësisë].” Ky krahasim mund të ndihmojë për të ilustruar karakterin e pastër fakultativ të procedurës së propozuar të opinionit këshillimor në dallim me procedurën e vendimit paraprak të BE-së.

¹⁴ Shih CM (2006) 203, në [78-79].

mund të kërkojnë për «pyetjet në parim në lidhje me interpretimin dhe aplikimin» e të drejtave të Konventës. Neni 2 (1) i Protokollit thekson se një panel i përbërë nga pesë gjyqtarë të Dhomës së Madhe do të vendosë nëse do ta pranojë kërkesën për një opinion këshillimor. Ky formulim është frymëzuar në mënyrë të qartë nga Neni 43 (2) i KEDNJ për referimin e çështjeve në Dhomën e Madhe dhe gjithashtu është përdorur edhe në Raportin Reflektues të GJEDNJ¹⁵. Neni 43 (2) i KEDNJ parashikon se kërkesa për referimin para Dhomës së Madhe jepet në qoftë se çështja ngre një problem të rëndësishëm për interpretimin ose zbatimin e Konventës ose një problem të rëndësishëm të rëndësisë së përgjithshme. Nga një vështrim i shpejtë në jurisprudencën e Strasburgut vihet re se kandidatët e përshtatshëm për çështje të tilla të rëndësishme mund të marrin shkas nga çështje të mëparshme¹⁶, që do të thotë një vendim i cili në mënyrë domethënëse ka zhvilluar jurisprudencën ose në qoftë se ka pasur çështje të reja për të cilat nuk ka pasur praktikë të mëparshme¹⁷. Përtej kësaj, draft ligji për zbatimin e Protokollit nr. 11 në të drejtën gjermane përmend se një pyetje e rëndësishme që ndikon në interpretimin ose zbatimin e Konventës mund të lindë nëse një vendim i GJEDNJ kërkon një ndryshim domethënës të së drejtës së brendshme ose praktikave administrative¹⁸, kurse shprehja «çështje serioze e rëndësisë së përgjithshme» mund të jetë një element gjithëpërfshirës kur bëhet fjalë p.sh. për çështje politike¹⁹. Nga ana tjetër, kriteret për pranimin e opinioneve këshillimore, duket të jenë më transparente, ashtu si parashikohet gjithashtu në fjalinë e dytë të nenit 2 (1) të Protokollit “paneli do të arsyetojë çdo refuzim për të pranuar kërkesën/për mospranimin e kërkesës”.

Gjykatat vendase janë, në një masë të caktuar, të kufizuara në të drejtën e tyre për të kërkuar opinion këshillimor. Në vijim të Raportit të Reflektimit të GJEDNJ-se²⁰, neni 1 (2) i Protokollit përcakton që një gjykatë kombëtare mundet vetëm të kërkojë opinion këshillimor në kontekstin e një çështje në pritje të gjykimit të saj. Kjo do të thotë se pyetja përkatëse ligjore duhet të ketë lindur mbi bazën e një çështjeje të diskutueshme në lidhje me të drejtat individuale dhe se procedura nuk do të lejojë shqyrtime abstrakte të legjislacionit. Për më tepër, Neni 1 (3) i Protokollit e detyron gjykatën që shtron pyetjen të japë arsye për kërkesën e saj dhe të japë të dhënat ligjore dhe faktike të çështjes në fjalë. Arsyeja e kësaj dispozite, së pari, është se gjykata kërkuese ka reflektuar mbi nevojën dhe dobinë e kërkesës, dhe, së dyti, gjykata kërkuese ka dhënë konsiderata të rëndësishme në lidhje me çështjet ligjore dhe faktike të rastit në fjalë. Kjo do të lejojë Gjykatën

¹⁵ Shih Raporti i Reflektimit të [27-31].

¹⁶ Shih Harris, O’Boyle dhe Warbrick, *Law of the European Convention of the Human Rights*, 2009, f.828.

¹⁷ Shih psh çështjen *Pretty k Mbretërisë së Bashkuar* Nr. Ap. 2346/02 (GJEDNJ, 29 Prill 2002); *Evans k. Mbretërisë së Bashkuar* Nr. Ap. 6339/05 (GJEDNJ, 10 prill 2007).

¹⁸ Shih Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Drucksache 13/858, f.42 te [101], gjendet në <http://dipt.bundestag.de/dip21/btd/13/008/1300858.pdf#page=22> [aksesuar në 20 dhjetor 2012].

¹⁹ Shih po aty f.42, te [102].

²⁰ Shih Raportin e Reflektimit të paragrafi [29].

e Strasburgut që të përqendrohet në raste të cilat shtrajnë pyetje thelbësore ose pyetje me interes të përgjithshëm në lidhje me interpretimin dhe zbatimin e të drejtave të Konventës. Ndonëse në Draft Protokollin nr. 16 nuk bëhen paralelizma me procedurën e vendimit paraprak të BE-së, Raporti i Reflektimit shkurtimisht vë në pah se gjykatat kombëtare mund të frymëzohen nga praktika gjyqësore e GJED-së për çështjet nëse një rast i caktuar kërkonte në fakt interpretim të mëtejshëm sqarues ligjor²¹.

Procedura e Opinionit Këshillimor

Mekanizmi i propozuar i opinionit këshillimor pa dyshim që u frymëzua nga procedura e vendimeve paraprake të GJED-së, bazuar në nenin 267 TFBE dhe nenin 3 TFBE. Nga ana tjetër, një transpozim identik i sistemit të BE-së në Konventë do të ishte krejt i papërshtatshëm, pasi do të krijonte probleme të rëndësishme ligjore dhe praktike e cila nga ana tjetër do të rriste ngarkesën e punës së Strasburgut edhe më shumë²².

Ngjashmëria e parë mes juridiksionit të propozuar këshillimor të Strasburgut dhe procedurës së vendimit paraprak të Bashkimit, është se detyra kryesore e komunikimit me Gjykatat përkatëse europiane i takon gjykatave të vendit në krye të piramidës gjyqësore. Kjo ka plotësisht kuptim në të dy sistemet ligjore, edhe pse për arsye disi të ndryshme: juridiksioni këshillimor i Strasburgut mund të vihet në lëvizje vetëm nga gjykatat më të larta dhe tribunalet, meqë parimi i subsidiaritetit kërkon që Palët Kontraktuese të kenë mundësinë e korrigjimit të shkeljeve të pretenduara të Konventës para se një aplikimi të dorëzohet pranë GJEDNJ²³. Kjo kërkesë do të sigurojë që një rast i ka përshkruar të gjitha fazat (ose të paktën fazat kryesore) e ankimit brenda një sistemi të brendshëm gjyqësor para se t'i kërkohej Strasburgut të japë një opinion këshillimor. Në Bashkimin Europian përgjegjësia kryesore për të siguruar funksionimin e duhur të mekanizmit të vendimit paraprak i takon gjykatave kombëtare të fundme («kundër vendimeve të të cilave nuk ka mjete gjyqësore sipas të drejtës kombëtare», Neni 267(3) TFBE) të cilat janë të detyruara të parashtrajnë pyetje në lidhje me interpretimin ose zbatimin e duhur të së drejtës së BE-së në Gjykatën e Luksemburgut²⁴.

Ky sistem bëhet kryesisht për të parandaluar krijimin/themelimin e një organi të së drejtës kombëtare që nuk është në përputhje me të drejtën e Bashkimit në

një Shtet Anëtar²⁵. Megjithatë dallimi kryesor ndërmjet opinionit këshillimor të Konventës dhe procedurës së vendimit paraprak të BE-së është karakteri tërësisht opsional i së parës. Natyrisht, gjykatat «më të ulta/inferiore» të Shteteve Anëtare të BE-së kanë gjithashtu diskrecion më të gjerë për të referuar çështje²⁶ në Luksemburg, që do të thotë se është fakultative për ta që të shtrajnë pyetje në lidhje me interpretimin e Traktateve të BE-së ose të së drejtës dytësore para gjykatës së Luksemburgut²⁷ nëse ato e konsiderojnë një vendim paraprak, thelbësor, për t'i mundësuar atyre për të dhënë vendimin (Neni 267 (2) TFBE). Megjithatë, funksioni i detyrueshëm i Neni 267 (3) TFBE për gjykatat e Shteteve Anëtare që janë në nivelin më të lartë të hierarkisë (ose gjykatat «inferiore» në qoftë se nuk ka mjete juridike për t'i goditur vendimet e tyre²⁸) është padyshim një nga elementët më të rëndësishëm në lidhje me interpretimin dhe zbatimin e njëjtë të së drejtës së Bashkimit, i cili ndihmoi në zhvillimin e sistemit juridik të mirë-integruar të BE-së. Është pra e qartë se futja e një procedure të tillë të detyrueshme në sistemin e Konventës do të jetë në kontrast të plotë me karakterin opsional/fakultativ të procedurës së opinionit këshillimor.

Nga ana tjetër, megjithatë, mund të argumentojmë se mungesa e një detyrimi për të paraqitur një kërkesë për opinion këshillimor në raste të caktuara mund të çojë gjithashtu në dëmtimin e mëtejshëm të makinerisë së mbrojtjes së të drejtave të njeriut të Strasburgut, dhe, për shkak të procedurave paralele, në zbatimin e të drejtave të Konventës në të ardhmen.

Arsyet e ratifikimit dhe mosratifikimit te ketij Protokollit. Rasti i Shqipërisë

Draft Protokollin nr.16 është hapur për ratifikim që në datën 2 tetor 2013. Ai aktualisht është i firmosur nga 14 shtete: Shqipëria, Armenia, Estonia, Finlanda, Franca, Gjeorgia, Italia, Lituania, Rumania, Republika e San Marinos, Sllovakia, Sllovenia, Turqia dhe Ukraina. Shtetet që e kanë ratifikuar atë janë: Republika e San Marinos, Shqipëria dhe Sllovenia. Kuptohet që ky protokoll në mendimin tim është i një rëndësie të veçantë. Në lidhje me çështjen e përparësisë mes opinionit këshillimor dhe aplikimeve individuale, Raporti Shpjegues i Draftit përcakton se, nëse një kërkesë për opinion këshillimor lidhet me një pyetje e cila është parashtruar në një procedurë të aplikimit individual sipas Neni 34 të

²¹ Shih çështjen CILFIT (283/81) [1982] GJED 3415 te [14].

²² Shih po aty [80].

²³ Shih shënimin 16 dhe për më shumë detaje D. Harris, M. O' Boyle dhe C. Warbrick, Law of the European Convention of Human Rights (botimi I dytë, Oxford University Press 2009), fq. 764 – 766.

²⁴ Shih përjashtimet nga ky rregull të vendosura nga GJED te çështja CILFIT (283/81) [1982] GJED 3415, te [16 – 21].

²⁵ Shih Ministerio Publico dhe Gomes Valente k. Fazenda Publica (C-393/98) [2001] GJED. I – 1327, te [17].

²⁶ Shih psh. çështjen Rheninmuhlen – Dusseldorf k. Einfuhr und Vorratsstelle Getreide (166/73) [1974] GJED 139 te [4].

²⁷ Pyetjet në lidhje me pavlefshmërinë e të drejtës së BE-së nuk janë subject i diskrecionit të gjykatave kombëtare dhe duhet të parashtrihen te GJEDBE në çdo rast; shih Foto – Frost (314/85) [197] GJED 4199 te [15].

²⁸ Shih psh çështjen Lyckeskog (C-99/000 [2002] GJED I - 4839

KEDNJ, GJEDNJ duhet që t'i japë përparësi kësaj të fundit ndaj kërkesës për opinion këshillimor, sidomos nëse çështjet juridike të parashtruara në kërkesë mund të shqyrtohen më mirë me një aplikim individual ose nëse opinionet për këtë çështje ndryshojnë brenda GJEDNJ²⁹. Pra, në këtë drejtim një vështirësi e mundshme që mund të dalë në këtë situatë është rasti në të cilin një çështje është parashtruar formalisht para Gjykatës së Strasburgut sipas nenit 34 të KEDNJ-së, ndërsa çështje të tjera të ngjashme janë ende në pritje në gjykatat «më të larta» kombëtare. Nëse atëherë gjykatat kombëtare vendosin të kërkojnë opinione këshillimore për të njëjtën çështje apo çështje të ngjashme, aplikimi individual patjetër që do të gëzojë njëfarë përparësie. Për më tepër, nëse GJEDNJ është shprehur për çështjen e sjellë sipas nenit 34 të KEDNJ-së në atë kohë, do t'i kërkohej që t'i përgjigjet pyetjeve të parashtruara për opinion këshillimor në të njëjtën mënyrë me qëllim që të garantojë interpretimin dhe zbatimin e njëjtë të drejtave të Konventës. Pengesa kryesore në këtë skenar është gjithësesi se vetëm vendimi sipas procedurës së rregullt të Nenit 34 të KEDNJ, do të jetë detyrues; Ekspertiza juridike e Strasburgut në opinionin këshillimor në të vërtetë do të jepte udhëzime si të gjykohej një rast konkret por do të ishte opsionale për gjykatën kombëtare për të vepruar në përputhje me të. Si përfundim, kjo do të thotë se ndonëse procedimet paralele nuk mund të vënë në rrezik koherencën e jurisprudencës së GJEDNJ-së, ato mund të shkaktojnë një zbatim jo të njëjtë në rendet juridike të Palëve të Larta Kontraktuese, ashtu si çështjet e ngjashme mund të sjellin nga njëra anë, vendime detyruese (nëpërmjet aplikimeve individuale) dhe, nga ana tjetër, opinione këshillimore jo detyruese. Opinione këshillimore jo detyruese të Strasburgut pritet që të jenë në këtë mënyrë sa më fleksibël që të jetë e mundur. Ndaj për këtë arsye nuk mund të ekzistoj frika e Paleve të Larta Kontraktuese për ratifikimin e Protokollit. Ashtu si u përmend më parë, Draft Protokollit nr. 16 garanton gjithashtu një bashkëekzistencë harmonike të procedimeve të opinioneve këshillimore me aplikimet individuale³⁰. Kjo do të thotë se dhënia e një opinion këshillimor nuk pengon individët që të bëjnë aplikime individuale sipas Nenit 34 të KEDNJ, ndonëse GJEDNJ mund të përdorë si kriteret e pranimit të parashikuara në nenin 35 të KEDNJ ose dispozitat për t'i vënë vizën aplikimeve sipas Nenit 37 të KEDNJ, nëse një opinion këshillimor është ndjekur në mënyrë efikase nga gjykata kërkuese kombëtare. Raporti i Reflektimit dhe Raporti Shpjegues për më tepër sugjerojnë se GJEDNJ duhet t'i konsiderojë opinione të veta këshillimore si jurisprudencë e vlefshme të cilën mund ta përdorë kur të vendosë për aplikimet individuale të mundshme në vijim për të njëjtën objekt kërkesë. Sigurisht, ndonëse opinione këshillimore nuk e kanë karakterin detyrues të një vendimi të çështjeve të diskutueshme, ato padyshim bartin «efektet ligjore»

²⁹ Shih Raporti i Reflektimit te par. 36.

³⁰ Shih Raporti i Reflektimit, te [45].

të precedentit, ashtu si gjykatat e tjera ndërkombëtare të tilla si GJND³¹, dhe GJIADNJ³² kishin theksuar në jurisprudencën e tyre³³. Parimet e interpretimit të Konventës në një opinion këshillimor do të kishin kështu të njëjtin status ligjor si parimet e vendosura nga Gjykata e Strasburgut në vendime.

Shqipëria e ka ratifikuar Protokollin nr. 16 nëpërmjet Ligjit Nr. 48/2015 “Për ratifikimin e protokollit të 16-të të konventës “për mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe lirive themelore”, miratuar në datën 7.5.2015 dhe botuar në Fletoren Zyrtare datë 26.05.2015 nr.85.

Mendojmë se ky protokoll ka një vlerë të veçantë. Në radhë të parë procedurat ngrihen mbi dialogun juridik mes gjykatës së Strasburgut dhe gjykatave kombëtare në mënyrë që të forcojnë efikasitetin e rendit juridik përkatës. Ky efekt (pasojë) do të rrisë efikasitetin e gjykatave të vendit tonë. Në këtë drejtim ngarkesa më e madhe e punës në mbrojtjen e të drejtave të njeriut mund të zhvendoset te gjykatat tona. Përgjegjësia kryesore për të komunikuar me gjykatën e Strasburgut është te gjykatat dhe tribunalët më të lartë te vendit. Sistemi i Konventës, nga ana tjetër, bazohet te mugesia e detyrimit dhe vetë vullneti i gjykatave kombëtare për t'i parashtruar Strasburgut pyetje të mundshme, pra nuk është e detyrueshme. Ky është një tregues shumë domethënës i cili nuk do i vërë ‘në pozitë’ gjykatat tona. Opinioni këshillimor paraqet hapin e parë drejt institucionalizimit të mëtejshëm të lidhjeve dhe kontakteve mes gjykatave kombëtare dhe Gjykatës së Strasburgut. Strasburgu mundet me anë të kësaj procedure që të zhvillojë doktrinën e tij *acte clair* dhe *acte éclairée* se kur duhet të pranojë ose të refuzojë pyetje në lidhje me opinione këshillimore dhe t'i japë gjykatave kombëtare me udhëzime ilustruese se cilat pyetje kërkojnë sqarime të mëtejshme ligjore dhe cilat pyetje janë shpjeguar.

Sic edhe u theksua në paragrafët e mëparshëm nëse një çështje është parashtruar formalisht para Gjykatës së Strasburgut sipas nenit 34 të KEDNJ-së, ndërsa çështje të tjera të ngjashme janë ende në pritje në gjykatat «më të larta» kombëtare, dhe gjykatat kombëtare vendosin të kërkojnë opinione këshillimore për të njëjtën çështje apo çështje të ngjashme, aplikimi individual patjetër që do të gëzojë përparësi. Gjykatat shqiptare janë, deri diku të kufizuara në të drejtën e tyre për të kërkuar opinion këshillimor, pasi munden vetëm të kërkojnë opinion këshillimor në kontekstin e një çështje në pritje të gjykimit te tyre. Kjo do të thotë se pyetja përkatëse ligjore duhet të ketë lindur mbi bazën e një çështjeje të diskutueshme

³¹ Shih neni 68 I Statutit të ICJ dhe psh *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina k. Uruguajit)* ICJ Rep. 2010, 14, [88], [101], [150], [193] dhe [273]; dhe *International Convention in the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Gjeorgjia k. Federatës Ruse) Parashtrimet paraprake*, vendimi i 1 Prillit 2011, [30] dhe [139].

³² Shih psh *Neira-Alegria et al. k Peru*, IACHR C No. 20; dhe *Juvenile Reeducation Institute k. Paraguaji*, IACHR C Nr. 112.

³³ Shih Raporti i Reflektimit, par. [44].

në lidhje me të drejtat individuale dhe se procedura nuk do të lejojë shqyrtime abstrakte të legjislacionit.

Konkluzione

Artikuj të studjuesve të ndryshëm me eksperiencë tregojnë se procedura e vendimit paraprak e Bashkimit European ka luajtur një rol të caktuar në hartimin e Draft Protokollit Nr. 16 dhe ka influencuar pa dyshim formën finale të juridiksionit të opinionit këshillimor. Kjo procedurë ngrihet mbi dialogun juridik mes GJEDNJ-se dhe gjykatave kombëtare në mënyrë që të forcojnë efikasitetin e rendit juridik përkatës supranacional. Do të jetë tërheqëse të shohim sesi këto dy procedura mund të ndërveprojnë dhe të bashkohen pas ratifikimit dhe hyrjes në fuqi të Protokollit nr. 16 dhe/ose aderimit të BE-së në Konventë, pra mbase duke kontribuar në konsolidimin e mëtejshëm të një «Zone Kushtetuese Europiane» të përbashkët të gjykatave Europiane dhe kombëtare të përfshira në dialogun juridik me njëra tjetrën. Ky hap mund t'i japë si GJED-se dhe GJEDNJ-se më shumë legjitimitet meqë ngarkesa më e madhe e punës në mbrojtjen e të drejtave të njeriut mund të zhvendoset te gjykatat kombëtare. Aq me tepër që sistemi i Konventës bazohet te mugesia e detyrimit dhe vetë vullneti i gjykatave kombëtare për t'i parashtruar Strasburgut pyetje të mundshme. Mund të argumentohet se vendimi për t'i bërë kërkesa të ardhshme për opinionet këshillimore vetëm opsionale me gjasa lidhet me gjendjen aktuale të *real politikës* Europiane dhe skepticizmit në rritje ndaj institucioneve Europiane, megjithatë duket e vështirë që të imagjinosh një makineri këshillimore detyruese brenda sistemit të Strasburgut përse kohë që Palët e Larta Kontraktuese nuk do të ishin kurrë dakort që të krijonin një mekanizëm zbatimi tërësisht funksional. Strasburgu mundet pra që të zhvillojë doktrinën e tij *acte clair* dhe *acte eclairé* se kur duhet të pranojë ose të refuzojë pyetje në lidhje me opinionet këshillimore dhe t'u japë gjykatave kombëtare me udhëzime ilustruese se cilat pyetje kërkojnë sqarime të mëtejshme ligjore dhe cilat pyetje janë shpjeguar.

Kompetenca e Strasburgut për të riformuluar pyetje të paqarta ose të dykuptimta dhe për të refuzuar pyetje hipotetike nga ana tjetër, mund të frymëzohet më së miri nga homologët e tij në të drejtën e BE-së por duket se është normale që këto tagra t'i jepen GJEDNJ, meqë pranimi i pyetjeve abstrakte do të binte ndesh me synimin për të ulur/zvogëluar ngarkesën e punës së gjykatës. Për më tepër, marrëdhënia e ardhshme mes opinionëve këshillimore dhe aplikimeve individuale sipas nenit 34 të KEDNJ do të jetë padyshim një çështje tërheqëse për t'u shqyrtuar.

Por nga ana tjetër, procedimet paralele në çështje të krahasueshme ose të ngjashme në GJEDNJ mund të çojnë në zbatimin e ndryshëm të vendimeve detyruese dhe

këshillimeve jo detyruese brenda rendit juridik të Palëve të Larta Kontraktuese duke cënuar autoritetin e Strasburgut dhe koherencën e jurisprudencës së tij.

Përvec disa mundësive për përmirësim të Draft Protokollit nr. 16 – si sqarimi i mëtejshëm i kriterit disi të vagëllt sipas të cilit do të pranohen kërkesat për opinion këshillimor, ose përfshirja e mundshme/ e përfytyrueshme se opinionet këshillimore do t'i shërbejnë Palëve Kontraktuese si udhëzime (ose madje dhe si precedentë) – koncepti i përgjithshëm i procedurës së propozuar të opinionit këshillimor duket të jetë një shtesë e frytshme dhe e suksesshme në sistemin European të mbrojtjes së të drejtave të njeriut.

Shqipëria së bashku me disa shtete të tjera e kanë firmosur dhe ratifikuar këtë Protokoll. Mendojmë se ky Protokoll duhet të ratifikohet edhe nga Shtetet e tjera Palë të Larta Kontraktuese sa më shpejt me qëllim hyrjen në fuqi dhe aplikimin e tij për përmirësimin e sistemit të Këshillit të Europës për mbrojtjen dhe garantimin e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut.

Bibliografia

- Bana S., Risitë e Draft Protokollit Nr.16 të KEDNJ-së, Jeta Juridike, nr. 3 2015.
- D. Anderson dhe M. Demetriou, *References to the European Court* (Sweet& Maxwell 2002) f. 86 – 97.
- D. Harris, M. O'Boyle dhe C. Warbrick, *Law of the European Convention of Human Rights* (botimi I dytë, Oxford University Press 2009), fq. 764 – 766.
- Draft Raporti Shpjegues i Protokollit Nr 16, DH-GDR (2012) 020, 2 nëntor 2012
- F. G. Jacobs "Judicial Dialogue and the Cross – Fertilization of Legal Systems: The European Court of Justice" (2003) 38 *Texas International Law Journal* faqe 547 – 556;
- G. De Burca "The Road Not Taken: The European Union as a Global Human Rights Actor" (2011) 105 *American Journal of International Law* f. 649-693.
- Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut, "The Court's Priority Policy", gjendet te http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/DB6EDF5E-6661-4EF692EF8C4ACC62F31/0/Priority_policyPublic_communication_EN.pdf [akesuar 20 Dhjetor 2013].
- Harris, O'Boyle dhe Warbrick, *Law of the European Convention of the Human Rights*, 2009, f.828.
- Harris, O'Boyle, dhe Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, 2009, fq. 826.
- J. Callewaert, "Unionisation' and 'Conventionisation' of Fundamental Rights in Europe: The Interplay between Union and Convention Law and its Impact on the Domestic Legal Systems of the Member States" in J. Wouters, A. Nollkaemper, and E. de Wet (eds), *The Europeanisation of International Law* (T.M.C. Asser Press 2008) f. 120-128.
- Opinionin Këshillimor, Nr 1 (GjEDNJ, 12 shkurt 2008) dhe Opinionin Këshillimor nr 2 (GjEDNJ, 22 janar 2010).
- P. Craig, 'The Classics of EU Law Revisited: CILFIT and Foto-Frost' in M. P. Maduro and L. Azoulay (eds), *The Past and Future of EU Law* (Hart Publishing 2010) p. 187.
- R. Uepermann – Wittzack, "Volkerrechtliche Verfassungselemente" botimet A. von Bogdany und J. Bast, *Europaisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge* (botimi i 2të, Springer 2009), faqe 177 – 225.

Reflektim mbi Propozimin për të zgjeruar juridiksionin Këshillimor të Gjykatës, gjendet në http://www.coe.int/t/dgi/brighton-conference/documents/Court-Advisory-opinions_en.pdf [vizituar më 20 dhjetor 2014].

Vendimet gjyqësore

- Akdivar dhe të tjerët k. Turqisë*, App nr. 21893/93 (GJEDNJ, 16 shtator 1996)
Christine Goodwin k. Mbretërisë së Bashkuar, nr. ap. 28957/95 (GJEDNJ, 11 korrik 2002).
Evans k. Mbretërisë së Bashkuar Nr. Ap. 6339/05 (GJEDNJ, 10 prill 2007).
CILFIT (283/81) [1982] GJEDNJ 3415.
Da Costa and Others v Nederlandse Belastingadministratie (28–30/62) [1963].
Foto – Frost (314/85) [197] GJEDNJ 4199.
International Chemical Corporation v Amministrazione delle Finanze dello Stato (66/80) [1981] GJEDNJ 1191
Kopecky k. Sllovakisë Nr. Ap. 44912/98 (GJEDNJ, 28 shtator 2004).
M.S.S k. Belgjikës dhe Greqisë, Nr. Ap.30696/09 (GJEDNJ, 21 janar 2011).
Pretty k Mbretërisë së Bashkuar Nr. Ap. 2346/02 (GJEDNJ, 29 Prill 2002)
Selmouni k. Francës, App nr. 25803/94 (GJEDNJ, 28 korrik 1999) në [74]
Stec dhe të tjerë k. Mbretërisë së Bashkuar Nr. Ap 65731/01 dhe 65900/01 (GJEDNJ, 12 prill 2006
Stec dhe të tjerë k. Mbretërisë së Bashkuar, nr. ap. 65731/01 dhe 65900/01 (GJEDNJ, 12 Prill 2006) [58]

Rëndësia e edukimit për zhvillimin e të drejtave të njeriut në Shqipëri

Viktor Mërkuri, MSc

Abstrakt

Komuniteti ndërkombëtar ka njohur dhe promovuar të drejtat e njeriut dhe liritë themelore përmes një trupi të madh të të drejtave ndërkombëtare të njeriut duke filluar nga dita e shpalljes së Deklaratës Universale të të Drejtave të Njeriut, 60 vjet më parë. Republika e Shqipërisë si një demokraci parlamentare përmban një katalog të gjerë të të drejtave dhe liritë themelore të njeriut në Kushtetutën e saj, të drejta të cilat duhet të garantohen nga shteti. Në bazë të prespektivës europiane të Shqipërisë, të drejtat e njeriut, si dhe njohja dhe mbrojtja e tyre luajnë një rol të rëndësishëm në marrëdhëniet e Shqipërisë me Bashkimin Europian dhe komunitetin ndërkombëtar në përgjithësi. Problematikat në të drejtat e njeriut të cilat shpesh shfaqen në Shqipëri përfshijnë dhunën në familje dhe diskriminimin kundër grave, abuzimin e fëmijëve, diskriminimin në bazë të orientimit seksual dhe identitetit gjinor, sjelljen çnjerëzore dhe torturimin, etj. Nëpërmjet këtij punimi dëshiroj të shpreh rëndësinë e zhvillimit të një kulture të të Drejtave të Njeriut përmes zhvillimit të shkollimit dhe edukimit për trajtimin e problematikave të cilat lidhen me këto të drejta brënda Republikës së Shqipërisë. Punimi ngrë hipotezën se të drejtat e njeriut mund të mborhen dhe argumentohen vetëm në qoftë se ato kuptohen në thelbin e tyre dhe mënyrën e mirëfilltë se si funksionojnë ato në jetën e përditshme të secilit anëtar të komunitetit. Kjo përfshin si fillim edukimin dhe njohjen mbi të drejtat e njeriut, të drejtën për të mësuar rreth këtyre të drejtave, si dhe mënyrat dhe mjetet për mbrojtjen dhe promovimin e tyre në shoqërinë tonë. Në kuadër të sistemit të arsimit, edukimi i të drejtave të njeriut promovon një qasje holistike bazuar në të drejtat që përfshin edhe «të drejtat e njeriut nëpërmjet edukimit», duke siguruar se të gjitha komponentët dhe proceset e edukimit – duke përfshirë këtu dhe kurrikulat, materialet, metodat dhe trajnimet – janë të favorshme për të mësuar rreth të drejtave të njeriut, dhe «të drejtat e njeriut në arsimim dhe edukim», duke siguruar se të drejtat e njeriut në

edukim , të të gjithë anëtarëve të komunitetit, respektohen. Përmirësimi i njohurive të të drejtave të njeriut brenda kontekstit shqiptar do të ndikojë në parandalimin afatgjatë të shkeljeve të këtyre të drejtave dhe konflikteve të dhunshme, promovimin e barazisë dhe zhvillimit të qëndrueshëm dhe rritjen e pjesëmarrjes në proceset e vendim-marrjes brenda një sistemi demokratik mirë-funksional.

Fjalë kyç: të drejtat e njeriut, tina, kultura, arsimit, Shqipëria

Hyrje

Për gati gjysëm shekulli, Shqipëria përjetoj një fytyrë të komunizmit të panjohur në pjesën tjetër të Europës Lindore. Një përzierje e izolimit dhe diktaturës e cila e mbajti këtë vend të vogël ballkanik nga më të varfërit dhe më represivët në të gjithë Europën. Çdo rezistencë ndaj sundimit totalitar u prit me ndëshkime të rënda duke përfshirë internimet, burgimet afatgjat dhe ekzekutimet. Dominimi i këtij sistemi totalitar në jetën politike, ekonomike dhe sociale të Shqipërisë ishte absolut. Si rezultat, qytetarët shqiptarë janë ende të rrënuar nga shkeljet e rënda të të drejtave të njeriut, të tilla si kufizimet mbi lirinë e shprehjes, manipulimin e sistemit ligjor, dhunës nga policia, dhe mosegzistencën e një sistemi arsimor të mirëfilltë perëndimor. Evoluimi i të drejtave të njeriut nga kushtetutat kombëtare drejt një sistemi ndërkombëtar të të drejtave të njeriut përkon me krijimin e kornizës për një bashkëpunim të përhershëm mes shteteve. Lidhja e Kombeve dhe Organizata Ndërkombëtare e Punës (ILO), që të dyja të krijuara pas Luftës së Parë Botërore, shtruan modestisht rrugën për një proces mbi përcaktimin e të drejtave të njeriut dhe monitorimin e tyre.¹ Megjithatë, vetëm me themelimin e Kombeve të Bashkuara në vitin 1945 të drejtat e njeriut marrin një dinamikë të re përmes ngritjes së tyre në nivel ligjor, shpalljes së karakterit universal të tyre dhe detyrimeve morale dhe ligjore të të gjithë anëtarëve të OKB-së për t'i mbrojtur dhe respektuar ato. Konventat dhe instrumentet e tjera që lidhen me të drejtat e njeriut të cilat janë miratuar nga organizata të ndryshme ndërkombëtare si Kombet e Bashkuara, Këshilli i Europës dhe Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Europë (OSBE), vendos një rëndësi të madhe mbi të drejtën për arsimim dhe edukimin, si dhe të të drejtave themelore të njeriut.

Arsimimi për të drejtat e njeriut, përmes bartjes së dijes, ndërtimit të aftësive dhe dimensionit të formimit të sjelljeve, ngre vetëdijen tonë të përgjithshme për mbrojtjen e dinjitetit njerëzor dhe të sigurisë njerëzore.²

¹ Mustafa Mehedi "Realizimi i të drejtës për arsimim, duke përfshirë arsimin në të drejtat e njeriut" E/CN.4/ Sub.2/1998/10, June 3, 1998

² Qendra Europiane e Trajnimit dhe Hulumtimit për të Drejtat e Njeriut dhe Demokraci ("Kuptimi I të drejtave të njeriut mbi arsimimin e të drejtave të njeriut", 2003, ETC), Grac

Në mesin e këtyre të drejtave, e drejta për edukim siguron një pikë-hyrje për gëzimin e të gjitha të drejtave të njeriut. Ai përfshin edukimin dhe njohjen mbi të drejtat e njeriut, të drejtën për të mësuar rreth këtyre të drejtave, si dhe mënyrat dhe mjetet për mbrojtjen dhe promovimin e tyre në shoqëritë tona. Në kuadër të sistemit të arsimimit, edukimi mbi të drejtat e njeriut promovon një qasje holistike, bazuar në të drejtat që përfshin edhe "të drejtat e njeriut nëpërmjet edukimit", duke siguruar se të gjithë komponentët dhe proceset e edukimit - duke përfshirë kurrikulat, materialet, metodat dhe trajnimet, të cilat janë thelbësore për të mësuar rreth të drejtave të njeriut dhe shumë më tej.

Ditët e sotme, edukimi dhe arsimimi ka nevojë për një hulumtim cilësor dhe esencial për të siguruar zhvillimin e vazhdueshëm të njohurive dhe aftësive të qytetarëve, praktikat shoqërore dhe vazhdimësinë në pjesëmarrjen politike.

Angazhimi në këtë proces të hulumtimit, projekton zbatimin e një vizioni bashkëkohor të mësuesve dhe specialistëve në përgatitjen mbi fushën e arsimimit modern dhe demokratik të qytetarëve për më shumë se dy dekada, ndërkohë që në ditët e sotme ne kemi jo vetëm mundësinë, por edhe nevojën e natyrshme për të reflektuar mbi atë që ne kemi ndërtuar në universitetet tona.

Të drejtat e njeriut në Shqipëri nëpërmjet dispozitave ligjore

Brënda Republikës së Shqipërisë e drejta ndërkombëtare gëzon një pozitë të privilegjuar në raport me të drejtën e brendshme. Neni 5 i Kushtetutës së Shqipërisë ka përcaktuar detyrimin e shtetit shqiptar për të zbatuar të drejtën ndërkombëtare. Gjithashtu edhe normat e publikuara nga organizatat ndërkombëtare janë superiore, në rastet e konfliktit mbi ligjet e një vendi, në marrëveshjet e ratifikuara nga Republika e Shqipërisë për pjesëmarrjen në ato organizata, parashikohet shprehimisht zbatimi i drejtpërdrejtë i normave të nxjerra nga ato. Shqipëria është pjesë e përpjekjeve për të promovuar edukimin e të drejtave të njeriut të kryera nga organizatat ndërkombëtare mes të cilave ajo është një prej anëtarëve. Në sistemin ligjor kombëtar baza e edukimit të të drejtave të njeriut është Kushtetuta e cila përmban një katalog të gjerë të të drejtave civile, politike, ekonomike, kulturore dhe sociale, si dhe lirive themelore të njeriut, të cilat duhet të garantohen nga shteti. Për më tepër, Shqipëria ka ratifikuar apo aksesuar të gjitha konventat ndërkombëtare për të drejtat e njeriut në kuadër të Bashkimit Europian dhe Këshillit të Europës, UNESCO, OKB-së, Organizatës Ndërkombëtare të Punës etj.

Disa institucione kanë funksion të drejtpërdrejtë në sigurimin e mbrojtjes të të drejtave të njeriut, siç është Avokati i Popullit që ka të drejtë të bëjë rekomandime dhe propozime të masave kur vërehen shkelje të të drejtave dhe lirive të njeriut nga administrata publike. Komiteti Shtetëror i Minoriteteve, Komiteti Ndërmnistror

për Romët, Komiteti i Luftës Kundër Trafikimit të Qenieve Njerëzore, Task Forca Kombëtare Kundër Trafikimit, Këshilli Kombëtar i Barazisë Gjimore.

Edukimi si katalizator për promovimin e të drejtave të njeriut

Qeveria shqiptare ka deklaruar se sistemi arsimor synon të arrijë garantimin, promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut, si dhe edukimin e tyre. Kuadri ligjor i sitemit arsimor bazë në Republikën e Shqipërisë është projektuar i tillë për të larguar çdo diskriminim, bazuar mbi racën, etninë dhe fenë. Ministria e Arsimit ka miratuar akte nënligjore për të udhëhequr institucionet e saj vartëse në përcaktimin dhe realizimin e politikave arsimore për të mbështetur arsimimin e grupeve të marginalizuara të fëmijëve (*romë, egjiptianë, me aftësi të kufizuara dhe fëmijëve të ngujuar*), dhe për të siguruar trajnim të veçantë për mësuesit që punojnë me nxënësit e këtyre shtresave.³

Në vitin 2014 shqipërisë ju dorzua raporti vjetor i Komisionit Europian në lidhje me progresin e tij, mes të cilash përfshihej dhe fusha e edukimit dhe arsimimit. Në të përmendej se arsimit është një fushë në rrezik të lartë për tu ndikuar nga korrupsioni. Progres i mëtejshëm duhet të bëhet në zhvillimin e kuadrit të kualifikimeve shqiptare. Transparenca dhe përfshirja e procedurës së rekrutimit të mësuesve dhe drejtorëve të shkollave ende kërkon një përmirësim të madhë. Ndërsa ldhur me arsimimin dhe aftësimin profesional (*AAP*), janë finalizura një draft-strategji kombëtar për vitet 2014–2020 mbi punën dhe aftësimin profesional, si dhe një plan veprimi përkatës.⁴

Konkluzione

Edukimi i të Drejtave të Njeriut u bë një shqetësim i autoriteteve në shkallë ndërkombëtare pas Konferencës Botërore për të Drejtat e Njeriut në Teheran në vitin 1993. Kjo konferencë theksoi dhe vendosi çështjen e arsimit formal në krye të listave prioritare të shumë vendeve anëtare. Pas kësaj konference, në vitin 1995, Kombet e Bashkuara ndërmorën një fillesë të reformës njohur si “*Dekada mbi Edukimin e të Drejtat e Njeriut nga Kombet e Bashkuara (1995–2014)*”. Kjo iniciativë globale bëri thirrje për përfshirjen e edukimit për të drejtat e njeriut në kurrikulat shkollore formale duke u mbështetur nga organizata joqeveritare, organizata ndërqeveritare dhe individë nëpërmjet shpërndarjes së çështjeve të të drejtave të njeriut nëpërmjet edukimit formal. E drejta për arsimim është e

³ Në bazë të Ligjit për Arsim të Lartë, të nenit 10, të pakicave kombëtare (greke, maqedonase dhe) të cilwt ndjekin programet shkollore / programin mësimor (histori dhe kulturë) në gjuhën e tyre

⁴ Komisioni Europian (8.10.2014) *Progres Raport i Shqipërisë*, Bruksel, fq 55–63

njohur si një e drejtë universale, si dhe mundësia e qasjes së barabartë në arsimim dhe trajnim. Kjo është në fokus të agjendave zhvillimore të arsimit, të cilat janë bërë në përputhje me trendet dhe zhvillimet arsimore ndërkombëtare, si dhe duke konsideruar karakteristika kombëtare socio-ekonomike dhe demografike të Shqipërisë. Megjithatë, pavarësisht nga fakti se Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë dhe të gjitha legjislacionet kombëtare rregullojnë çështjen e edukimit dhe trajnimit, për tu siguruar për zbatimin e drejtë të parimit të barazisë në një kontekst ligjor, etnik, racor dhe fetare, janë matur vizualisht indikatorët që provojnë mirëfunksionimin e këtij parimi. Si banorë të Shqipërisë, jemi dëshmitarë në mënyrë të përditshme të përshpejtimit dramatik të numrit të fëmijëve të cilët lypin ose punojnë përgjatë rrugëve si larës makinash. Çuditërisht, ata i përkasin kryesisht grupeve etnike të komuniteteve egjiptiane dhe/ose rome. Përveç faktit të shfrytëzimit mbi të ardhurat e punës nga familjet e tyre, një numër i madh prej tyre bien viktimë të trafikimit në vendet fqinje apo Europën Perëndimore. Gjithashtu, disa nga këta fëmijë bëhen viktimë të trafikut për transplant organesh, dhe e cila sjell si pasojë pasurimin e disave nga vdekja e këtyre fëmijëve. Vetëm në bazë të vazhdimësisë së regjistrimeve të të rinjve nga të gjitha komunitetet e synuara në programet shkollore, atëherë edhe kurrikulat teorike do të kryhet me sukses në praktikë. Vetëm duke siguruar zbatimin e kornizës kombëtare, në të njëjtën kohë në përputhje me traktatet ndërkombëtare, vetëm atëherë vërtetë do të krijohet një kulturë e të drejtave të njeriut përmes edukimit.

Bibliografia

- Nënkomisioni për Parandalimin e Diskriminimit dhe Mbrojtjen e Pakicave - Rezoluta 1997/7 të datës 22 gusht 1997; Mustapha Mehedi “*Realizimi i të drejtës për arsimim, duke përfshirë arsimin në të drejtat e njeriut*”, - E / CN.4 / Sub.2 / 1998/10, 3 qershor 1998
- Rrjeti i Edukatorëve të Amnesty International (1997), “*Edukimi mbi të drejtat e njeriut*” Në York
- Zyra e Komisionerit të Lartë të OKB për të Drejtat e Njeriut «*Programi Botëror për Edukimin mbi të Drejtat e Njeriut*»
- Komiteti për të Drejtat e Fëmijëve, Seanca e Gajstenjë (2012) «*Shqyrtimi i raporteve të paraqitura nga shtetet palë sipas nenit 44 të vërejtjeve përfundimtare të Konventës: Rasti i Shqipërisë*»
- Aga Khan për Zhvillim e Rrjeteve (Qendra Ismaili), Lisbonë (2009) «*Krijimi i një kulture të të drejtave të njeriut përmes edukimit*»
- Ligji nr. 8417, datë 21.10.1998 (i ndryshuar), Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë
- Ruane, B., Murphy, F. (2003). Amnesty International - Edukimi për të drejtat e njeriut “*Kujdesi ndaj fëmijëve në Praktikë*» 9 (4), 302–307
- Avokati i Popullit “*Të drejtat e njeriut në Shqipëri, raporti vjetor*” (2012)

Self-Regulation on the Part of the Albanian Electronic Media in Coherence with European Union Prospects

Dr. Belina Budini

Abstract

The electronic media in Albania are among the most competitive and developed actors in society and the media performance in industrial and commercial terms, is greater than ever before. However, their role as dynamic social institutions is neglected and the understanding of their contribution to democratic values and principles through their professional approach is often limited. Due to such an important role to play in a democratic society, the bureaucratic regulation from outside is necessary, but not the only way to achieve democratic standards, in coherence with the European Union directives regarding electronic communications. This paper tries to argue that for this end, it is of great importance to look at the implementation aspects related to processes of self-regulation on the part of the electronic media operators as well as continual and functional dialogue with the public authorities of the electronic media from a public interest approach. For this purpose, the methodology used to conduct the research is basically the media agency analysis and textual analysis. First, this paper is going to identify the media instruments and media practices at work that inhibit self-regulation on the part of the media itself. Secondly, public discourses on the part of the public authorities of the electronic media shall be discussed. In theoretical terms, in the area of media studies, this stance is fueled by the phenomenological tradition and the socio-cultural tradition. From within these combined approaches it is of most importance to look at the way the information is produced in terms of codes of practices as well as the interpretations of the texts produced. This objective-interpretative stance with ethnographic traits in qualitative terms should enable this paper to retrieve results such as the negative correlation between a lack of a Journalistic Code of Practice and a possible self-regulation prospect in professional terms,

but also flaws in institutional and democratic standards expected. The analyses at a theoretical level begin with Berger and Luckmann's theory of the "Social Construction of Reality", go on with the notions of the social production of news, tracing back from authors such as Herbert Gans on "Deciding what's news" or Michael Schudson on "The Sociology of news". Finally the paper shall propose ways to establish a dialogue among the involved actors in order to raise the democratic standards and values in terms of social and public responsibility taking, through a professional approach to questions of ethics and quality of the media content.

Keywords: *Albanian electronic media, European regulation of electronic communications, Media content, Ethics, Self-regulation of electronic media operators, Public responsibility*

Introduction

The media in Albania, especially the electronic media, are among the most competitive and developed actors in society and the media performance in industrial and commercial terms, is greater than ever before. However, their role as dynamic social institutions is neglected and the understanding of their contribution to democratic values and principles through their professional approach is often limited. Due to such an important role to play in a democratic society, the bureaucratic regulation from outside is necessary, but not the only way to achieve democratic standards, in coherence with the European Union directives regarding especially electronic communications.

This paper tries to argue that for this end, it is of great importance to look at the implementation aspects related to processes of self-regulation on the part of the media operators as well as continual and functional dialogue with the society actors and public authorities from a public interest approach.

For this purpose, the methodology used to conduct the research is basically the analysis of the agency. Therefore, this paper is going to identify the media instruments and media practices at work that inhibit self-regulation on the part of the media itself.

In the area of media studies, the self-regulation approach is fueled by the phenomenological tradition and the socio-cultural tradition as well as the normative theories of the media. From within these combined approaches it is of most importance to look at the way the information is produced in terms of codes of practices. This objective-interpretative stance with ethnographic traits in qualitative terms should enable this paper to retrieve results such as the negative

correlation between a lack of a Journalistic Code of Practice and a possible self-regulation prospect in professional terms, but also flaws in institutional and democratic standards expected.

Finally the paper shall propose ways to establish a dialogue among the involved actors in order to raise the democratic standards and values in terms of social and public responsibility taking, through a professional approach to questions of ethics and quality of the media content

The Albanian Media self-regulation prospects

“Albania is adapting to enter the western European time”, - announces Ismail Kadare in the forward of the book “Three periods of Albania in Time Magazine” referring to the paradigm of time as central not only to poetics but also to the media scientific studies. This is to say, in his words, that “this is a time when the public opinion in Albania is growing more sensible and interested in the foreign public opinions towards Albania” (Kadare in Budini, 2014. p. XVI) . What is more, in this process of adaptation in order to enter the western European time, there is no other choice but to acknowledge its opinions not as mere curiosity but as part of the contemporary history making process. It is therefore necessary to know how to adapt to the European prospects not only in terms of bureaucratic regulations but also in qualitative terms so as to questions of content and professional approaches in the media sphere. Self-regulation of the media in Albania is a process that should enable better prospects of democratic and institutional standards in the country.

The methodology

In this paper I have researched the media agencies in Albania in terms of the practical principles that underpin the professional work of Albanian journalists. Therefore, the methodology used to conduct the research is basically the media agency analysis.

The main objective is to identify the media instruments and media practices at work that inhibit self-regulation on the part of the media itself. This should enable this paper to retrieve results such as the correlation between a lack of a Journalistic Code of Practice and the self-regulation prospect in professional journalism terms, but also in terms of institutional and democratic standards.

The theoretical approach

It comes not only from the academic knowledge but also out of the practical knowledge that the media are social institutions apart from being an industry.

Therefore, the understanding of the structuration principles and media dynamics requests as a must the consideration of socio- cultural aspects, as well as economic, political and often technical-judicial ones (McQuail,2005).

In theoretical terms, in the area of media studies, the self-regulation approach is fueled by the phenomenological tradition and the socio-cultural tradition. From within these combined approaches it is of most importance to look at the way the information is produced in terms of codes of practices.

Social responsibility theory (found more in Europe and countries under European influence) is a modified version of free press theory placing greater emphasis upon the accountability of the media (especially broadcasting) to society. Media are free but they should accept obligations to serve the public good. The means of ensuring compliance with these obligations can either be through professional self-regulation or public intervention (or both) (ibid.)

The self-regulation aspects are more closely related, at a theoretical base, to the media accountability discussions. Accountability can be defined as “all the voluntary or involuntary processes by which the media answer directly or indirectly to their society for the quality and/or consequences of publication” (McQuail, 2005, p.207).

Accountability is therefore based on the existence of standards and responsibilities which the media either accept or which may be imposed on them. Where those standards and responsibilities are self-imposed, there we have to do with self-regulation.

The basic accountability mechanisms for the media are the market itself in terms of the competition with other media agencies for audience and advertisers, the public opinion as pressure groups or other outside forms of evaluations, the juridical legislation in terms of legal pursuits, and the sphere of the industry or the professional self-regulation. In this context, accountability is usually voluntary but carried out according to set procedures. It does not usually lead to any material penalty.

Commercial media are free to choose their own objectives, in the sense of whichever consumer audience or advertising market they want to serve. They are primarily accountable to owners, investors and clients. However, quite often there are additional advisory or supervisory bodies that play a part in the regulatory framework with varying aims and degrees of competence (ibid).

Self-regulation, the concept

In contrast to formal and bureaucratic regulation mainly by state and government, self- regulation refers to “responsibilities assigned to media operators to implement by themselves or that are voluntarily chosen by them. Such rules often have the character of desirable goals, guidelines or principles, rather than fixed

or compulsory standards to be achieved. They are 'policed' either within and by the media organization itself or by some intermediate body representing public and industry interests. The means of accountability are typically "voluntaristic" and non-punitive" (Haraszti, 2008. p. 34). Self-regulation in the press mainly takes the form of journalistic codes of practice for accuracy and fairness plus some procedure for implementation. In broadcasting, it abounds in various forms such as guidelines for reporting on controversial issues such as terrorism or violence. Self-regulation also tends to deal with privacy issues, the protection of journalistic sources and standards in advertising (ibid.).

Self-regulation of the media in Albania, a perspective

A code of ethics is at the core of the self-regulation processes. However, its existence does not imply its implementation, as it is precisely the case in Albania. The Code of ethics for the Albanian media, published since 1996 and reviewed in 2006, does not constitute an agreed and followed document on the part of the media professional bodies in the country, neither editors and journalists nor publishers and owners. It does exist, in paper, a Code of the investigative journalism as well, published and thoughtfully conceived by the Albanian Media Institute, but hardly any media institution follows from there. These papers are well conceived and revised, but poorly promoted.

With few exceptions such as Shekulli Newspaper, between the period 2000 and 2005, no other media in Albania has ever tried to pro-actively engage in self-regulations processes. There was an office of the ethics opened at Shekulli newspaper, but as it turned out it did not properly serve the journalist or the public interest, because it didn't have clear cut roles between the owner, the editors and the journalists (Zlatev O. (eds) 2011).

However, experiences in Turkey, Bosnia and Herzegovina, and Kosovo, where press councils are functional, suggest that "self-regulation in the Balkans is not a mission impossible" (Lani (eds), 2011, p. 63)

The lack of the interest of the media owners to be involved in self-regulation development is evident as well as a number of factors in the journalistic milieu such as the employment relations and the lack of proper labor contracts, as well as a lack of tradition in organization on the part of the media staffs by themselves. The media professional bodies in Albania do not adhere to syndicates or any other efficient professional organization and the competition between the media outlets is more important than their agreement upon the professional standards (Zlatev O. (eds) 2011). Overall, there is a lack of awareness so as to self-regulation principles and benefits.

The mechanisms for self-regulation

In Albania there is a lack of public bodies to monitor standards of performance in specific areas (e.g. advertising, privacy); press subsidy systems; voluntary codes of practice and ethics for media organizations (self-regulation); outside pressure groups, etc. In the process of self-regulation, it is necessary to have such professional bodies observing and monitoring the code of practice or the code of ethics, as well as press councils or kind of "ombudsman" for taking the media accountable. It is accepted that will always have media that don't accept other responsibilities that those imposed and driven by the market forces, but the interactive approach, based on dialogue and public and institutional debates, should prevail.

The Press Council

Establishing an active press council is proved necessary in order for the code of journalistic conduct to be implemented. It is suggested that if the code does not provide the establishment of a press council, it should be amended. In some countries, adoption of a new code has been the first step towards the creation of a press council, generating a consensus before its foundation (Hulin and Smith (eds) 2008).

Such a council, according to the self-regulation guidebook should be made up predominantly of journalists, media owners and of publishers. They are professional rather than political bodies, therefore professional qualities of media representatives should prevail. Sound procedures for avoiding conflicts of interests should be established to secure political impartiality. Such procedures might include a rule that members of decision-making bodies of political parties cannot be board members of a press council, and a requirement that members sign a declaration to avoid conflict of interests. (ibid)

The main duties of a press council are to accept complaints, verify the eligibility of the complaint for the process, review the complaint thoroughly from all angles, serve as a mediator between the plaintiff and the media, take decisions on complaints based on rules and regulations, identify breaches by the media of the code of ethics, secure the transparency of and publicity for all decisions taken, analyze and comment on trends in the media, and provide guidance regarding norms, set professional standards for journalists, suggest amendments to the code of ethics (if mandated to do so), defend press freedom (ibid.)

The News Ombudsman as the missing news authority

Another mechanism proved successful as a means to achieve self-regulation in the media is the institution of the news ombudsman. This media actor is considered as "the conscience of the news reporting. There is no tradition of an institutionalized

news ombudsman in Albania, but the role of the ombudsman is occasionally taken by academic personalities and senior journalists related to specific events when they chose to have their say. As a matter of fact, the concept of news ombudsman-ship has developed a new historical context, and has come to mean 'the person representing the public', 'person with a delegation' and the 'citizens' representative' (Nauman cited in Baydar 2011). Ombudsman has become a widely established international term used to define an office possessing genuine independence to scrutinize authority.

The job of the journalist and that of the ombudsman can serve therefore as an engine for democracy as long as they are taken accountable by the public. "Ombudsmen play a key role for those news institutions that understand the value of transparency, accountability and ethical behavior. Ombudsmen build a bridge between the public and the newspaper or broadcaster. They help make news institutions more transparent to the audience so that they can see how the news institution operates internally. The ombudsmen become the critical voice of the public internally. By giving the audience a sense of belonging they promote a more trusting relationship between the audience and the news organization" (Baydar, 2001. p. 67)

Here are a number of reasons why Ombudsmen are key players for self-regulation in the newsrooms:

- To improve the quality of news reporting by monitoring accuracy, fairness and balance;
- To help his or her news provider to become more accessible and accountable to readers or audience members and, thus, to become more credible;
- To increase the awareness of its news professionals about the public's concerns;
- To save time for publishers and senior editors, or broadcasters and news directors, by channeling complaints and other inquiries to one responsible individual;
- To resolve some complaints that might otherwise be sent to attorneys and become costly lawsuits.
- To explain and clarify the rationale for the daily practices of news outlets and the mindset of journalists to the audience. (cited *ibid.* p. 76)

Conclusions

This paper argued that the lack of accountability mechanisms by the Albanian media inhibits the processes of self-regulation. Therefore the role of the media as social institutions with potential for contribution to democratic values through the professional approach is often limited.

Looking at the implementation aspects related to processes of self-regulation on the part of the media operators, the paper identified the media instruments and media practices at work that inhibit self-regulation on the part of the media itself. There is a negative correlation between a lack of a Journalistic Code of Practice and a possible self-regulation prospect in professional terms, producing flaws in institutional and democratic standards expected. Finally the paper proposed a number of mechanisms in order for the media institutionalization of the media accountability. Therefore, the Press Council, the Code of Practice and the News Ombudsman are the most important mechanisms in order for the media to achieve higher standards of news content, greater public responsibility and contribute to a more democratic public sphere in Albania.

References

- Baydar Y. (2011) "Lone Ranger' as the missionary of conscience: the role of the news ombudsman" in *Professional Journalism Self-Regulation*. Paris, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
- Haraszti M. (2008). *The Media Self-Regulation Guidebook*. Vjena, The OSCE Representative on Freedom of the Media
- Hulin, A. and Smith, S. (eds) 2008. *The Media Self-Regulation Guidebook* (The OSCE Representative on Freedom of the Media, Miklos Haraszti). Vienna, Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE).
- Kadare I. (2015) *Parathenie ("Tri kohete Shqiperine ne Time, 1923-2013. Belina Budini")*, Tirane, UET Press
- Lani R. (2011) "Balkan media: lost in transition?" in *Professional Journalism Self-Regulation*. Paris, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- Lubonja, F. (2009). *On the miserability of media*. *Gazeta Tema* (Tirana). 17 October
- McQuail, D. (2005). *McQuail's Mass Communication Theory*, 5th edn. Sage, London
- Zlatev O. (2011). "Media accountability systems (MAS) and their applications in South East Europe and Turkey" in *Professional Journalism Self-Regulation*. Paris, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

The increasing role of the European Court of Justice in protecting fundamental rights and freedoms

(the importance of the Kadi judgement)

Renis Zaganjori

Abstract

*The role of the European Court of Justice has increased significantly in recent years and will continue to do so even in the years to come in the future. This is further evidence of the European Union becoming a union of important values, apart from an economic and political union, particularly with the incorporation of the Charter of Fundamental Rights as a formal part of the *acquis communautaire* since the Lisbon Treaty. There are different perspectives to the issues raised which, for the purposes of this essay, are those as viewed from the lenses of an international and EU legal scholar. The questions raised highlight issues of judicial review, protection of fundamental rights, the European legal order and, most importantly, the broader concern of the relationship between European Union (EU) law and international law.*

Introduction

The role of the European Court of Justice (ECJ) in protecting rights and freedoms has increased significantly in recent years. In Europe, the European Court of Human Rights has been considered for many years as the main watchdog of such rights, which it continues to be at present as well. But particularly after the Lisbon Treaty, which incorporates the Charter of Fundamental Rights, the ECJ has risen to its task as a key actor for protecting key human rights and freedoms. This is enshrined in Article 2 of the Treaty on the European Union, which states as follows:

“The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons

belonging to minorities. These values are common to the Member States in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail.”

In *Kadi & Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission*, the judgement of the ECJ has significant implications on a number of contested issues.¹ The judgement concerns the protection of fundamental human rights in light of a United Nations (UN) resolution for the maintenance of international peace and security. The questions raised highlight issues of judicial review, protection of fundamental rights, the European legal order and, most importantly, the broader concern of the relationship between European Union (EU) law and international law.

There are different perspectives to the issues raised which, for the purposes of this essay, are those as viewed from the lenses of an international and EU legal scholar. For the latter, the judgement in *Kadi* is one that boldly reaffirms the foundational principles of EU law, namely the autonomy of the European legal order, the primacy of its laws and the judicial review of measures adopted by its institutions. On the other hand, the international legal scholar would regard the judgement as disregarding the binding effect of measures adopted under the UN Charter, disrupting the war against terrorism and the maintenance of international peace and security, and fragmenting the relationship of international law and EU law.

This paper will assess the significance of *Kadi* in light of these views and identify a middle ground that draws from both perspectives. The decision of the ECJ is commendable and necessary for the protection of fundamental rights, particularly due to the lack of judicial protection at the international level. It reaffirms the autonomy of the EU legal order to review measures of its institutions that adopt UN resolutions. However, the ECJ ought to have been more deferential to international law and the UN in its judgement. The EU is an important actor in the international community and represents a standard for other countries and organisations. The ECJ's role is therefore one of upholding and strengthening the EU's status of fidelity towards international law.

In this paper I will initially analyse the premises for the decision of the ECJ in *Kadi*, focusing on the autonomy of the EU legal order to protect fundamental rights and issues of judicial review. Next, I will assess the implications of the decision on the relationship between international and EU law. This part will examine theoretical approaches to the international legal order and propose the soft constitutionalist approach as the most preferable one. Finally, I will discuss alternative routes the ECJ could take in cases such as *Kadi* so as to improve the EU's image as a global actor and its relations to international law and institutions.

¹ C-402/05 P *Kadi & Al Barakaat International Foundation v. Council & Commission* Case (2008) E.C.R. I-6351.

The Autonomy of the EU, Fundamental Rights and Judicial Review

In *Kadi*, an individual challenged the implementation by the EU of a UN Security Council resolution, which had requested his assets to be frozen on the grounds of being involved with terrorism. The resolution was adopted under the UN Charter for the maintenance of international peace and security. The appellant claimed a breach of his fundamental rights, in particular the right to property and the right to a fair hearing. The Court of First Instance (CFI) initially rejected his claims on the ground that it had no authority to review UN resolutions, but on appeal the ECJ decided for the appellant by annulling the EU measure implementing the resolution on the basis that it violated fundamental rights.

The reasoning of the ECJ is predominantly based on the autonomy of the EU legal order *vis-à-vis* other legal systems and the international legal order.² The ECJ emphasises on the priority of EU fundamental rules and that “the obligations imposed by an international agreement cannot have the effect of prejudicing the constitutional principles of the EU Treaty”.³ Accordingly, the ECJ maintains that no instrument of international law, including those under the UN Charter, can call into question the primacy of fundamental principles of EU law. An integral part of these principles are “fundamental rights recognised and guaranteed by the constitutions of the Member States, especially those enshrined in the ECHR”, which the appellant in *Kadi* claimed had been unjustifiably interfered.⁴ Therefore, the ECJ rejects the CFI findings that the contested measure is immune from review on the basis of the alleged primacy of UN resolutions.⁵ However, the ECJ stresses that it is concerned only with the review of the measure that gives effect to the resolution, and not with the latter as such.⁶

From a EU perspective, the ECJ in *Kadi* reaffirms long-established foundational principles of EU law and does not introduce anything new *per se*.⁷ The judgement reaffirms the autonomy of the EU legal order, established in the landmark ruling in *Van Gend en Loos*.⁸ It stresses the importance of fundamental rights within the EU constitutional legal order as an integral part of the general principles of EU

law.⁹ On this basis, the ECJ defends the supremacy of EU law from international obligations to ensure the well functioning of European constitutional law and to establish a standard of protection of fundamental rights. As Eecks argues, this is not something the ECJ does in isolation, but which it is required to do by national constitutional courts.¹⁰ The *Bundesverfassungsgericht* in *Solange II* is a classic example to this.¹¹ Moreover, the ECJ reiterates that the Community is based on the rule of law, and that all acts of its institutions are subject to judicial review.¹² In this regard, the fact that such acts implement binding instruments under international law is irrelevant to the Court’s jurisdiction to review.¹³

From an international law perspective, on the other hand, the reasoning of the ECJ is criticised for being robustly dualist and not deferential to international law and the UN Charter.¹⁴ In particular, commentators have dwelled on the fact that it undermines Security Council’s powers under Chapter VII of the Charter to adopt mandatory measures in its function of maintaining international peace and security.¹⁵ This argument is enforced by the fact that, according to Article 103 of the Charter, obligations under the Charter shall prevail over any obligation under international law. The ECJ makes little reference to such considerations in its judgement. In addition, although it acknowledges the primacy of Security Council resolutions in international law and is not concerned with their review, commentators regard the annulment of the EU measure as unavoidably touching on the legality of the resolution. Due to its literal transposition, any review of the measure necessarily amounts to review of the resolution.¹⁶ Therefore, the ECJ is criticised for indirectly challenging the authority and efficacy of the UN Charter by annulling the implementing measure.¹⁷

However, the ECJ in *Kadi* is concerned with the judicial protection of fundamental rights, which necessarily requires it to take a constitutional rather than an international discourse.¹⁸ It reviews the actions of its institutions in light of its autonomous legal order. Indeed, as Eeckout argues, it is difficult to see the effect of Article 103 of the UN Charter in the constitutional discourse of an

⁹ Case 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft v Einfuhr und Vorratstelle fuer Getreide und Futtermittel* (1970) ECR 1125.

¹⁰ Eeckes, C (2012) ‘Protecting Supremacy from External Influences: A Precondition for a European Constitutional Legal Order?’ (18) *European Law Journal* 230 p 237.

¹¹ BVerfGE 73, 339 (1986) (*Solange II*).

¹² Case 294/83 *Les Verts v. Parliament* (1986) ECR 1339, para 23.

¹³ Note 1, para 282.

¹⁴ De Burca, G (2009) ‘The European Court of Justice and the International Legal Order after *Kadi*’ *Jean Monnet Working Paper No 01/09*, available at <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/09/090101.pdf> (last accessed 02/04/2013) p 26.

¹⁵ *Ibid*, p 29.

¹⁶ De Wet, E (2009) ‘The role of European Courts in the development of a hierarchy of norms within international law: evidence of constitutionalism’ (5(2)) *European Constitutional Law Review* 284 p 301.

¹⁷ *Ibid*, p 304.

¹⁸ Note 7, p 2.

² Note 1, para. 316.

³ Note 1, para. 285.

⁴ Case 4/73 *Nold v. Commission* (1974) E.C.R. 491, para 13.

⁵ Note 1, para 305.

⁶ Note 1, para 286.

⁷ Eeckout, P (2009) ‘*Kadi and Al Barakaat*: Luxembourg is not Texas – or Washington DC’ *European Journal of International Law: Talk*, available at <http://www.ejiltalk.org/kadi-and-al-barakaat-luxembourg-is-not-texas-or-washington-dc/> (last accessed 02/04/2013) p 1.

⁸ Case 294/83 *Van Gend en Loos* (1953) ECR 1, p 12.

international court that operates under its autonomous legal order.¹⁹ Furthermore, the ECJ found itself bound to protect individual rights in *Kadi* due to the lack of judicial protection at the UN level under the sanctions system.²⁰ Had the ECJ declined judicial review of the measure, it would have created a “legal vacuum of responsibility”.²¹ To do so would constitute a significant derogation from its commitment to protect fundamental rights under the EU Treaties. In that regard, the ECJ could have hardly decided differently.²²

Furthermore, critics have put the ECJ judgement in context by comparing it to the position taken by the European Court of Human Rights (ECtHR) and their conception of the international legal order.²³ In the cases of *Behrami* and *Saramati*, the ECtHR demonstrated strong deference to the UN and avoided any review of Security Council resolutions.²⁴ It argued that any Chapter VII resolution was “fundamental to the mission of the UN to secure international peace and security” and declined to exercise jurisdiction over acts attributable to the UN.²⁵ However, as Maduro points out in his opinion in *Kadi*, those cases mainly concern issues of extraterritoriality and effective control, which cannot be considered as setting a precedent of the ECtHR limiting its jurisdiction to Security Council obligations.²⁶ Even if so, there are important differences between the ECJ and the ECtHR, in that the latter observes commitments and obligations undertaken in an intergovernmental fashion among contracting States whereas the former acts as a constitutional court of an autonomous legal order where States and individuals have immediate rights and obligations.²⁷ Accordingly, a comparison between the case law of the two is unconvincing, despite the fact that they draw inspiration from one another.

The relationship between International and EU law

As regards the broader picture of the relationship between EU and international law, the judgement in *Kadi* is not particularly helpful. Although the primary concern of regional and domestic courts, including the ECJ, is enforcing the law of their own

¹⁹ Note 7, p 2.

²⁰ Note 1, para 322.

²¹ Note 14, p 11.

²² Kokott, J & Sobotta C (2012) ‘The *Kadi* case – constitutional core values and international law – finding the balance?’ (23(4)) *European Journal of International Law* 1015 p 1019.

²³ Note 14, p 30.

²⁴ *Behrami v. France, Saramati v. France, Germany & Norway* (2007) Apps. No 71412&78166/01.

²⁵ *Ibid*, para 149.

²⁶ Case C-402/05, Opinion of Advocate General Poiares Maduro, available at <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005C0402:EN:HTML> (last accessed 02/04/2013), footnote 42.

²⁷ *Ibid*, para 37.

legal order, they also have “a secondary role in enforcing the emerging international constitutional order”.²⁸ While the adoption of an approach that views legal systems as separated and autonomous is justified for the protection of fundamental rights, the ECJ ought to have been more deferential to the international system as a whole in its judgement. In other words, despite the distinct legal nature of the EU from the international legal order, they do not “pass by each other like ships in the night”.²⁹

The classic theoretical approaches to the relationship between the EU and international legal order have been described as pluralist and constitutionalist.³⁰ Constitutional approaches emphasise on the supposition of a single integrated legal system. Proponents of this theory advocate for a unitary system with a hierarchy of rules that resolve conflicts of authorities among different levels.³¹ Accordingly, international lawyers adopting this approach to *Kadi* would claim for the Security Council resolution, and implementing measure, to have priority due to Article 103 of the UN Charter that would govern the single integrated legal order. On the other hand, pluralist approaches share the same foundational principles with dualism in that they emphasise on the existence of separate and distinct legal orders. Its advocates claim that pluralism avoids mutual rejection of claims for authority from the various levels and through this promotes administrative accountability.³² For that reason, from the EU perspective, one could categorise the ECJ judgement in *Kadi* as adopting the pluralist approach.

Nevertheless, none of these theories represent a satisfactory vision of the relationship that ought to exist between the international and EU legal order. In particular, it is to be observed that at issue is the UN, the highest authority under international law with almost universal membership that pursues fundamental goals of international peace and security. The judgement lacks interaction with norms that originate from the UN by only focusing in a pluralistic fashion on internal constitutional principles.³³ This approach is also at odds with the EU’s traditional commitment towards international law and its institutions and its image as a “global actor”.³⁴

Therefore, it is argued that, de Burca’s *soft constitutionalist approach* is the one that best reflects the relationship between these two legal orders, to be embraced

²⁸ Note 16, p 305.

²⁹ Note 26, para 22.

³⁰ Note 14, p 36.

³¹ Note 14, p 41.

³² Krisch, N (2006) ‘The Pluralism of Global Administrative Law’ (17) *European Journal of International Law* 247, p 256.

³³ Weiler, JHH (2008) ‘Editorial’ (19) *European Journal of International Law: Talk*, available at http://www.ejiltalk.org/letters-to-the-editor-respond-to-ejil-editorials-vol-195/#footnote_1_343 (last accessed 02/04/2013) p 2.

³⁴ Note 14, p 51.

by the ECJ in future judgements.³⁵ This approach is based on three elements: first, the assumption on the existence of an international community; secondly, the emphasis on universalisability; and thirdly, the importance of common norms and principles for addressing a given conflict.³⁶ In this manner, the ECJ would create a dialogue between international and EU law while protecting fundamental rights at the same time. This would also resemble de Wet's view that "the different functional regimes within the international legal order function as complementary of a larger whole".³⁷ Indeed, this approach would attempt to find the right balance between protecting core constitutional values and deference to international instruments.³⁸ On the basis of the above, the final part of this paper will try to identify possible routes for the ECJ to follow in future cases in light of the soft constitutionalist approach proposed.

Judicial alternatives for the ECJ after Kadi

One of the alternative routes the ECJ itself implicitly identified in *Kadi* was to adopt the *Solange II* approach of the *Bundesverfassungsgericht*.³⁹ The judgement, which concerned a similar conflict to that in *Kadi*, embraces elements of mutual recognition and dialogue in the relationship between national and EU law.⁴⁰ The German Constitutional Court ruled that it would not examine whether EU legislation is compatible with fundamental rights *as long as* there was adequate protection of such rights by the ECJ.⁴¹ However, as evidenced by the ECJ, such an approach is not conceivable, as the UN sanctions system does not guarantee effective judicial protection of fundamental rights.⁴² For as long as no such protection is guaranteed at the UN level, the *Solange II* alternative for the ECJ is not plausible.

A more preferable alternative would have been to insist on the implementation of the resolution in a way that takes into account fundamental rights.⁴³ Indeed, the ECJ noted in its judgement that the UN Charter leaves a free choice to member States on the manner of transposition of Security Council resolutions.⁴⁴ Within this freedom of transposition, the ECJ could have concluded that the resolution

must be adapted to include protection of fundamental rights in the implementing measure. In this way, the ECJ could have still annulled the measure on the basis of fundamental rights while adopting an "internationally-engaged approach".⁴⁵ This would have created a dialogue with international law on matters of due process and developed a pathway for mutual influence between the two legal orders, instead of focusing on the protection of fundamental rights exclusively on the particularities of EU law.

Nevertheless, the judgement as it stands has been described by some commentators as not dismissive of international law but rather as an incentive for its development.⁴⁶ De Wet refers to these as "bottomup spillover" effects, which put pressure on UN institutions for better recognition of human rights standards.⁴⁷ In fact, since the judgement the UN level of review procedures has been improved. Among others, albeit with limited powers, the Security Council has introduced the office of an independent Ombudsman.⁴⁸ While these are positive signals, it remains to be seen whether such improvements suffice for the ECJ to embrace a *Solange* approach in the future.

Conclusion

To conclude, it is submitted from the analysis above that the role of the European Court of Justice has increased significantly in recent years and will continue to do so even in the years to come in the future. This is further evidence of the European Union becoming a union of important values, apart from an economic and political union, particularly with the incorporation of the Charter of Fundamental Rights as a formal part of the *acquis communautaire* since the Lisbon Treaty.

The judgement of the ECJ in *Kadi* is evidence of such developments at the European level. At the same time, the *Kadi* judgement of the ECJ has raised many important issues relating to the EU legal order and its relationship with the international legal order. The impact and significance of the case depends on the perspective one takes for its interpretation. The assessment and analysis has evidenced the ECJ's ruling in *Kadi* like "a Freudian drawing: people see it taking the shape of either their hidden fears or their secret desires".⁴⁹ Some have considered it as strengthening core principles of the EU in light of the protection of fundamental rights; others have been sceptic as to its treatment of international law and in particular the UN.

³⁵ *Ibid*, p 44.

³⁶ *Ibid*.

³⁷ Note 16, p 288.

³⁸ Note 22, p 1024.

³⁹ Note 1, para 318-319.

⁴⁰ Note 11, p 225.

⁴¹ *Ibid*, p 265.

⁴² Note 1 para 323.

⁴³ Note 16 p 295-296.

⁴⁴ Note 1 para 298.

⁴⁵ Note 14, p 47.

⁴⁶ Note 7, p 3.

⁴⁷ Note 16, p 305.

⁴⁸ Note 22, p 1020-1021.

⁴⁹ Note 10 p 250.

While the decision in *Kadi* is justified on its merits under EU law, the ECJ ought to have shown greater deference to the UN Charter and international law. It has been argued that the way forward after *Kadi* is finding the proper balance between the protection of constitutional core values and the maintenance of peace and security in light of the war against terrorism. To achieve this, the ECJ should adopt the proposed soft constitutionalist approach to find a judicial dialogue with international law and its main actors.

Bibliography

- De Burca, G (2009) 'The European Court of Justice and the International Legal Order after *Kadi*' *Jean Monnet Working Paper No 01/09*, available at <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/09/090101.pdf> (last accessed 02/04/2013)
- De Wet, E (2009) 'The role of European Courts in the development of a hierarchy of norms within international law: evidence of constitutionalism' (5(2)) *European Constitutional Law Review* 284
- Eeckes, C (2012) 'Protecting Supremacy from External Influences: A Precondition for a European Constitutional Legal Order?' (18) *European Law Journal* 230
- Eeckout, P (2009) '*Kadi* and *Al Barakaat*: Luxembourg is not Texas – or Washington DC' *European Journal of International Law: Talk*, available at <http://www.ejiltalk.org/kadi-and-al-barakaat-luxembourg-is-not-texas-or-washington-dc/> (last accessed 02/04/2013)
- Kokott, J & Sobotta, C (2012) 'The *Kadi* case – constitutional core values and international law – finding the balance?' (23(4)) *European Journal of International Law* 1015
- Krisch, N (2006) 'The Pluralism of Global Administrative Law' (17) *European Journal of International Law* 247
- Weiler, JHH (2008) 'Editorial' (19) *European Journal of International Law: Talk*, available at http://www.ejiltalk.org/letters-to-the-editor-respond-to-ejil-editorials-vol-195/#footnote_1_343 (last accessed 02/04/2013)

Cases

- BVerfGE 73, 339 (1986) (*Solange II*)
- Behrami v. France, Saramati v. France, Germany & Norway* (2007) Apps. No 71412 & 78166/01
- Case 294/83 *Van Gend en Loos* (1953) ECR 1
- Case 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft v Einfuhr und Vorratstelle fuer Getreide und Futtermittel* (1970) ECR 1125
- Case 4/73 *Nold v. Commission* (1974) E.C.R. 491
- Case 294/83 *Les Verts v. Parliament* (1986) ECR 1339
- C-402/05P *Kadi & Al Barakaat International Foundation v. Council & Commission* Case (2008) E.C.R. I-6351
- Case C-402/05P, Opinion of Advocate General Poiares Maduro, available at <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005C0402:EN:HTML> (last accessed 02/04/2013)

ARTIKUJ DHE STUDIME

Ligji për njoftimin dhe konsultimin publik- rëndësia e tij në rritjen e transparencës dhe përgjegjshmërisë së autoriteteve publike në vendimarrje _____

_____ *Prof. Asoc. Dr. Migena Leskoviku* _____

Konsultimi është një formë e pjesëmarrjes, ku autoritetet publike u kërkojnë qytetarëve dhe organizatave të shoqërisë civile mendimin e tyre rreth një teme të caktuar të politikave ose zhvillimeve. Konsultimi zakonisht nënkupton informimin e qytetarëve dhe shoqërisë civile nga autoritetet për zhvillimet e ndryshme të politikave dhe kërkesën për komente, qëndrime dhe reagim, ku iniciativa dhe temat dalin nga autoritetet publike.

Në këtë drejtim, edhe legjislativi ynë ka evoluar dhe i është përgjigjur më mirë nevojës për konsultim të ligjeve dhe akteve më të rëndësishme që nxjerrin organet e pushtetit, me impakt tek qytetarët. Kështu, **Ligji Nr. 146/2014 “Për njoftimin dhe konsultimin publik”** rregullon procesin e njoftimit dhe të konsultimit publik të projektligjeve, projektdokumenteve strategjike kombëtare dhe vendore, si dhe politikave me interes të lartë publik. Ky ligj synon nxitjen e transparencës, të përgjegjshmërisë dhe integritetit të autoriteteve publike në përmbushje të funksioneve të tyre, referuar përcaktimeve për rregullat procedurale që duhen zbatuar për të garantuar transparencën dhe pjesëmarrjen e publikut në proceset politikëbërëse dhe vendimmarrëse nga organet publike.

Nevoja për daljen e një ligji të tillë erdhi si domosdoshmëri për të garantuar transparencën në veprimtarinë e organeve publike për të informuar në lidhje me aktet me interes të lartë publik, me proceset politikëbërëse dhe vendimmarrëse, që u siguron palëve të interesuara mundësinë për të marrë pjesë në këto procese, përveç rasteve përjashtimore që përcaktohen specifikisht në ligj¹.

¹ Neni 4 i ligjit 146/2014, përcakton se: “Dispozitat e këtij ligji nuk zbatohen gjatë procesit të vendimmarrjes që lidhet me: a) çështjet e sigurisë kombëtare, për aq sa ato përbëjnë sekret shtetëror, sipas ligjit për informacionin e klasifikuar “sekret shtetëror”; b) marrëdhëniet ndërkombëtare dhe

Si akte që mund t'i nënshtrohen konsultimit publik janë projektligjet, projekte të dokumenteve strategjike, kombëtare dhe vendore, të politikave me interes të lartë publik, të hartuara nga organet publike.

Një nga risitë e këtij Ligji është edhe fakti se sanksionohet dhënia e informacionit në lidhje me procesin e njoftimit dhe të konsultimit publik në të gjitha fazat, ku përfaqësohet: publikimi i projektaktit, marrja e komenteve dhe rekomandimeve për përmirësimin e tij, organizimi i debateve publike dhe miratimi i aktit përfundimtar.

Ligji i sipërpërmendur jep edhe disa përkufizime të rëndësishme, si ai i “grupit të interesit”, “konsultimi publik”, “njoftim paraprak”, “njoftim publik”, etj. për të kuptuar më mirë dhe zbatuar dispozitat e tij në përputhje me qëllimin e ligjit. Kështu *konsultimi publik* konsiderohet si tërheqja e mendimeve dhe sugjerimeve të palëve të interesuara për përmbajtjen dhe përmirësimin e projektaktit, nga momenti i publikimit të projektaktit deri në miratimin përfundimtar të tij.

Procesi i njoftimit dhe i konsultimit publik kryhet në bazë të disa parimeve të rëndësishme si: a) transparencja gjatë procesit të njoftimit e të konsultimit publik me pjesëmarrje gjithëpërfshirëse dhe jodiskriminuese; b) efektshmëria e procesit të vendimmarrjes në organet publike; c) përgjegjësia e organeve publike ndaj palëve të interesuara.

Përfshirja aktive e grupeve të interesit në hartimin e rregullimeve normative, politikave dhe dokumenteve të tjera me rëndësi, bëhet me qëllim për të lehtësuar zbatimin dhe përmirësimin e pajtueshmërisë, konsensusit dhe mbështetjes politike. Konsultimi publik përmirëson cilësinë e rregullimeve ligjore dhe gjithashtu përmirëson konsensusin dhe ul kostot e zbatimit për të gjithë subjektet që kanë detyrimin t'i zbatojnë ato.

Një nga të drejtat kryesore, që palët kanë në përcaktimet e këtij ligji, është e drejta e informimit, por që mund të kufizohet kryesisht në ato raste të cilat lidhen me sigurinë kombëtare.

Po ashtu një element me rëndësi në këtë ligj është edhe krijimi i regjistrit elektronik. Çdo projektakt duhet të publikohet në regjistrin elektronik të njoftimit dhe konsultimit publik. Nëpërmjet këtij regjistri, sigurohet akses dhe ofrohet mundësia e komunikimit e të gjitha palëve të interesuara me organin publik. Ky regjistër do të shërbejë si një pikë qendrore konsultimi. Kjo formë siguron dhe forcon barazinë për sa i përket aksesit në informacion dhe shërbim duke pasur në vëmendje dhe nevojat specifike për persona apo grupime të caktuara.

Mund të ketë një sërë arsyesh që justifikojnë konsultimin publik: të mblidhen pikëpamjet e subjekteve të ndryshme, për të kuptuar pasojat e mundshme nga një politikë apo vendimarrje e caktuar, ose për të marrë mendime për zbatimin e

akteve. Rritja e nivelit të transparencës dhe e angazhimit me palët e interesuara përmirëson cilësinë e politikëbërjes duke sjellë një ekspertizë dhe alternativa perspektive, si dhe identifikimin e efekteve të (pa)dëshiruara dhe problemeve praktike që mund të shfaqen.

Objektivat e konsultimit duhet të jenë të qartë dhe po ashtu duhet të përcaktohet drejtë rrethi i subjekteve dhe grupet e interesit që do të përfshihen në këtë proces. Zgjedhja e formës së konsultimit në masë të madhe do të varet nga: çështjet në shqyrtim, cilët janë personat apo subjektet që duhet të konsultohen, si dhe koha dhe burimet në dispozicion.

Për të siguruar qëllimin e konsultimit, ky proces duhet të përdoret për legjislacionin parësor ashtu si dhe për atë dytësor. Në disa raste duhet të krijohen edhe mundësitë e përshtatshme për dialog për ndërveprime të mëtejshme me grupet e interesit që janë të vështirë për t'u arritur ose më pak në gjendje të marrin pjesë në procesin e konsultimit².

Konsultimi rrit nivelin e transparencës dhe kjo mund të ndihmojë për të përmirësuar cilësinë rregullatore përmes³:

- Ofrimit të ekspertizës, perspektivave, dhe ide për veprime alternative të ata që janë prekur direkt;
- Ndihmës për rregullatorët për të balancuar interesat e kundërta;
- Identifikimit të efekteve të padëshiruara dhe problemeve praktike. Përdorimi i para-njoftimit bën të mundur të parashikohen më lehtë pasojat e disa politikave të planifikuara, duke u bërë një nga më të mënyrat më produktive për të identifikuar pengesat administrative;
- Sigurimit të një kontrolli të cilësisë për vlerësimin e administratës të kostove dhe përfitimeve;
- Identifikimit të ndërveprimeve ndërmjet rregulloreve nga pjesë të ndryshme të qeverisjes;

Mund të ketë një numër arsyesh për të konsultuar një akt apo dokument: të mblidhen pikëpamjet dhe preferencat, për të kuptuar pasojat e mundshme të padëshiruara të një politike të caktuar ose për të marrë mendime për zbatim. Rritja e nivelit të transparencës dhe rritja e angazhimit me palët e interesuara përmirëson cilësinë e politikëbërjes duke mundësuar thithjen e ekspertizës dhe perspektivave alternative, si dhe identifikimin e efekteve të padëshiruara dhe problemeve praktike. Objektivat e çdo konsultimi duhet të jenë të qartë, dhe do të varet në masë të madhe nga lloji i çështjes dhe faza në procesin e krijimit të politikave - nga mblidhja e ideve të reja tek testimet e opsioneve.

² Sharp, L. 2001. “Public participation and policy: unpacking connections in one UK Local Agenda 21”, Local Environment, vol 7/1.

³ OECD Document on Public Consultation: www.oecd.org.

Mund të ketë rrethana ku konsultimi formal nuk është i përshtatshëm, për shembull, kur kemi të bëjmë me një vendim gjyqësor ose kur konsultimi adekuat ka ndodhur në një fazë më të hershme për ndryshime të vogla apo teknike, për rregullimin apo kornizat ekzistuese të politikave. Megjithatë, konsultimi më i gjatë dhe më i detajuar do të nevojitet në situata ku mund të preken organizata më të rrezikuara dhe më të vogla siç janë organizatat bamirëse të vogla.

Organet publike janë të detyruara të marrin masat e nevojshme, në mënyrë që të krijojnë mundësi për pjesëmarrjen e publikut dhe të të gjitha palëve të interesuara në procesin e njoftimit e të konsultimit publik. Në këtë proces vijnë në ndihmë edhe mjetet e komunikimit elektronik, si psh. përmes publikimit në regjistrin elektronik të projektaktit, të njoftimit për konsultim dhe të dhënave të lidhura me konsultimin e projektakteve; apo publikimi në programin e transparencës, sipas ligjit nr. 119/2014 “Për të drejtën e informimit”, të planeve vjetore të organeve publike që lidhen me procesin e vendimmarrjes, në këndvështrim të ligjit.

Dhënia e informacionit në lidhje me procesin e njoftimit dhe të konsultimit publik bëhet në të gjitha fazat, duke filluar nga publikimi i projektaktit, marrja e komenteve dhe rekomandimeve për përmirësimin e tij, organizimi i debateve publike e deri te miratimi i aktit përfundimtar.

Organi publik kompetent, pas publikimit të njoftimit në regjistrin elektronik, mund të organizojë konsultime të drejtpërdrejta dhe takime publike me palët e interesuara. Konsultimet e drejtpërdrejta dhe takimet publike me palët e interesuara dokumentohen me procesverbal i cili është dokument zyrtar. Për konsultime veçanërisht të rëndësishme, si dhe kurdo që është e mundur, me vendim të organit publik, takimet publike transmetohen në median audiovizive publike për të mundësuar ndjekjen e tyre nga publiku i gjerë⁴.

Teknikat e konsultimit publik

Përzgjedhja e teknikave të duhura gjatë procesit të konsultimit është një ndër hapat më të rëndësishëm drejt përfshirjes së qytetarëve në hartim të politikave. Meqenëse grupet e interesit dhe çështjet që adresohen janë të ndryshme, ekzistojnë edhe teknika të ndryshme të konsultimit, të cilat mund të përdoren për të mbledhur mendimet e qytetarëve. Teknikat më të njohura të konsultimit publik janë: konsultimet me shkrim; takimet publike; konferencat; takimet me grupe të interesit; seminare/tryeza të rrumbullakëta; intervistat; panelet me qytetarë; stendat në rrugë etj. Teknikat e konsultimit publik që përdoren më së shumti janë: **konsultimet me shkrim dhe ato publike.**

⁴ Neni 6/2 i ligjit 146/2014 “Për njoftimin dhe konsultimin publik”.

Konsultimi me shkrim – është metoda më e zakonshme e përfshirjes dhe mbledhjes së mendimeve mbi draftpropozimet e caktuara. Në shumicën e konsultimeve me shkrim, Qeveria/Kuvendi duhet të ofrojë informacionin e nevojshëm rreth propozimeve që po harton dhe fton për komente grupet kryesore të interesit për të parë nëse ato pajtohen ose jo me aspekte të ndryshme të propozimeve.

Gjatë fazës së hartimit të legjislacionit, konsultimet me shkrim shpeshherë marrin trajtën e parashtrimit të pyetjeve kryesore për çështje specifike të politikave dhe jo trajtën e prezantimit të informacioneve të hollësishme. Megjithatë, gjatë fazës verifikuese të procesit legjislativ mund të zhvillohet konsultimi me shkrim i cili mbulon çështjet bazë të tekstit legjislativ. Për ta shpjeguar përmbajtjen e legjislacionit nuk mjafton vetëm ofrimi i draftligjit si i tillë, por nevojiten udhëzime shtesë. Efektshmëria e çdo konsultimi varet nga informacionet e ofruara nga institucioni publik, i cili organizon konsultimin dhe cilësia e përgjigjeve shpeshherë varet nga cilësia e dokumenteve të konsultimit të cilat i harton institucioni përkatës.

Çdo konsultim me shkrim duhet të mbështetet në dokumentin shpjegues të ofruar nga institucioni që organizon konsultimin, ku shpjegohen detajet e politikës dhe të draftligjit, dhe jo vetëm teksti i ligjit të propozuar. Dokumenti i konsultimit, i cili shpërndahet tek të interesuarit duhet të shkruhet në gjuhë të qartë, e cila është e kuptueshme për publikun e gjerë, duhet t’i paraqesë çështjet sa më thjesht që të jetë e mundur dhe t’i shmangët përdorimit të gjuhës teknike.

Takimet me grupet e interesit – mund të jenë takime joformale në mes institucionit publik përkatës dhe organizatave që punojnë në sektor, si dhe konferenca dhe takime formale. Takimet me grupet e interesit janë takime të hapura për çdo pjesëtar të publikut, ku këta të fundit kanë mundësi të ofrojnë kontributin e tyre në procesin e konsultimit dhe t’ia shprehin institucionit publik përkatës mendimet e tyre rreth përmbajtjes së legjislacionit të propozuar. Përderisa konsultimet me shkrim mund të ofrojnë përgjigje më të përqendruara dhe specifike, përdorimi i këtyre takimeve mund të stimulojë diskutime dhe shpeshherë të rezultojë me propozime alternative që mund të mos jenë ngritur gjatë konsultimeve me shkrim.

Takimet me grupet e interesit ofrojnë mundësinë e mbledhjes së grupimeve të ndryshme të interesuara për të diskutuar rreth politikës apo draftligjit për të cilin po konsultohet autoriteti publik i caktuar. Këto mund të jenë takime formale apo konferenca, takime joformale ose “tryeza të rrumbullakëta”. Formati do të varet nga përmbajtja dhe kompleksiteti i politikës dhe i numrit të grupeve apo organizatave të interesuara.

Sikurse te konsultimet me shkrim, edhe për takimet me grupet e interesit informacionet paraprake dhe të qarta për të ftuarit do të përcaktojnë suksesin e takimit. Nëse do t’i kenë informacionet kryesore paraprakisht, takimi do të jetë

më i foksuar dhe rrjedhimisht autoritetet publike mund ta menaxhojnë atë shumë më lehtë dhe të nxjerrin përgjigje më konkrete për pyetjet e tyre. Për këtë arsye një dokument i ngjashëm me Dokumentin e konsultimit me shkrim mund t'i bashkëngjitet ftesës për takim me aktorët kyç.

Takimet me grupet e interesit janë mundësi për individët dhe shoqërinë civile që të angazhohen në procesin e konsultimit. Këto janë grupe që shpeshherë lihen jashtë proceseve formale dhe ato mund të ofrojnë kontribut domethënës në procesin e konsultimit.

Ligji ynë ka parashikuar mënyrat e njoftimit, ndër të cilat përmendim: komunikimet elektronike, mediat e shkruara dhe audiovizive etj.⁵ Ligji ka ngarkuar organin publik, që të grumbullojë të gjitha sugjerimet e pjesëmarrësve gjatë këtyre takimeve dhe së bashku me sugjerimet e refuzuara t'i njoftojë sipas mënyrave të përcaktuara në ligj. Në fund të çdo viti është e detyrueshme që të hartohen raporte ku të prezantohen të dhëna, në lidhje me aktet e miratura, sugjerimet e pranuar dhe ato të refuzuara. Shqyrtimi i ankesave në lidhje me respektimin e detyrimeve të përcaktuara në këtë ligj bëhet nga drejtuesi i autoritetit publik dhe Komisioneri për Mbrojtjen e të Dhënave Personale, brenda një afati 30 ditor.⁶

Garancitë në aktet ndërkombëtare

Rëndësia e pjesëmarrjes së qytetarëve në hartimin e politikave dhe ligjeve është pranuar në masë të gjerë. Organizatat më të mëdha ndërqeveritare kanë hartuar dokumente dhe kanë krijuar modele për përkrahjen dhe fuqizimin e pjesëmarrjes qytetare. Edhe pse disa nga këto dokumente nuk kanë karakter obligues, ato paraqesin standardet, parimet dhe praktikën më të mira, të cilat duhet të merren parasysh me rastin e nismave të ndryshme në nivel shtetëror.

Komisioni European në vitin 2001 ka hartuar *Letrën e bardhë për qeverisjen europiane* (European Governance – A White Paper), i cili, në mes të tjerash, ka pasur për qëllim fuqizimin e kulturës së konsultimit dhe të dialogut në nivel të BE-së, në mënyrë që të rrisë legjitimitetin e vendimeve. Në këtë dokument theksohen pesë parimet e “qeverisjes së mirë”: *transparenca, pjesëmarrja, efektshmëria dhe koherenca*, të cilat jo vetëm mbështesin demokracinë dhe sundimin e ligjit në shtetet anëtare të BE-së, por ato vlejnjë për të gjitha nivelet e qeverisë (globale, europian, shtetëror, rajonal dhe lokal). Një ndër rezultatet e Letrës së bardhë është miratimi nga Komisioni European i parimeve të përgjithshme dhe standardeve minimale për konsultimin e palëve/grupeve të interesit. Ky dokument thekson rëndësinë e ofrimit të dokumenteve të qarta për konsultim, konsultimin e të gjitha grupeve të

interesit, lejimin e kohës së mjaftueshme për pjesëmarrje, publikimin e rezultateve dhe informimin e pjesëmarrësve me rezultatet e komenteve të tyre.

Po ashtu, qasja pjesëmarrëse e hartimit të akteve dhe politikave në nivel të BE-së dhe në shtetet anëtare është e theksuar në Traktatin e Lisbonës, konkretisht në nenin 10: “Çdo qytetar ka të drejtë pjesëmarrjeje në jetën demokratike të BE-së; vendimet do të merren në mënyrë sa më transparente dhe sa më të afërt me qytetarin.”

Pjesëmarrjen qytetare në hartimin e ligjeve dhe politikave e trajton edhe Këshilli i Europës përmes rekomandimeve: *CM/Rec (2007) 14, CM/Rec (2010) 5, Rec (2001) 19*. Më konkretisht, KE-ja rekomandon për të gjithë mekanizmat qeveritarë dhe agjencitë që duhet të sigurojnë pjesëmarrje të efektshme të OJQ-ve në të gjitha nivelet e hartimit të politikave publike, duke respektuar dhe vlerësuar shprehjen e lirë dhe llojshmërinë e mendimeve të qytetarëve. Theks i veçantë vihet në hartimin e politikave për mbrojtjen e të drejtave të njeriut, përkatësisht konsultimit të komuniteteve të marginalizuara.

Dokumente të tjera të rëndësishme të cilat kanë trajtuar pjesëmarrjen qytetare janë: Konventa e Arhusit – e cila trajton të drejtën e qytetarëve për qasje në informacion, të drejtën për pjesëmarrje në vendimmarrje dhe drejtësi lidhur me çështjet mjedisore; udhëzime, raporte dhe studime të ndryshme të hartuara nga Banka Botërore dhe Organizata për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim etj.

Pjesëmarrja qytetare nuk i pezullon kompetencat kushtetuese dhe ligjore të përfaqësuesve të pushtetit ekzekutiv dhe legjislativ në procedurën e miratimit dhe zbatimit të ligjeve, si dhe të instrumenteve të politikave publike, por për më tepër ua mundëson autoriteteve t'i zbatojnë këto kompetenca në mënyrë më efektive.

⁵ Neni 11, Ligji Nr. 146/2014, “Për njoftimin dhe konsultimin publik”.

⁶ Neni 21, Ligji Nr. 146/2014, “Për njoftimin dhe konsultimin publik”.

Begatimi indirekt si figurë tipike e begatimit pa shkak

Prof. Asoc. Dr. Endirë Bushati

Abstrakti

Kodi Civil Shqiptar e rregullon institutin e begatimit pa shkak në Titullin VII të tij, nga nenet 655-658. Marrëdhëniet juridike që lindin nga begatimi pa shkak shfaqen të rralla në praktikën shqiptare dhe mbase kjo është dhe arsyeja që është shkruar pak për këtë institut. Në fakt, origjinën e padisë së begatimit pa shkak e gjejmë tek e drejta romake. Evolucionin e saj ka qenë i gjatë dhe i vështirë, derisa u arrit në ditët e sotme, ku shumë kodifikime aktuale kanë sanksionuar tashmë me kohë një parim të përgjithshëm. Kodifikimi i një parimi të përgjithshëm është në të njëjtën kohë një pikë mbërritjeje dhe pikë nisjeje. Një pikë mbërritjeje, sepse sanksionon evolucionin e gjatë, që duke filluar nga e drejta romake klasike, përmes asaj justiniane, të mesjetës, dhe në fund moderne, ka sjellë unifikimin e mjeteve të ndryshme në një padi të vetme, atë të begatimit. Njëkohësisht është dhe një pikë nisjeje, sepse të nesërmen e pranimit të një parimi të tillë nga kodifikimi modern (gjerman dhe italian), ai është thërmuar sërish në një seri hipotezash tipike, duke zbritur kështu, nga parimet e përgjithshme në figura të veçanta. Në doktrinën juridike, si një nga figurat e begatimit pa shkak trajtohet edhe figura e begatimit indirekt. Ky shkrim trajton begatimin indirekt si një nga rastet e begatimit pa shkak, kushtet e tij, duke analizuar këtë institut përmes vështrimit krahasues në sistemet e ndryshme të së drejtës.

Fjalë kyç: *begatim, padi, dëm, send*

Begatimi ex alieno contractu

Probleme të veçanta lindin kur begatimi rrjedh nga veprimet e të varfëruarit, p.sh. si në rastin e poseduesit të një toke, i cili ngarkon një sipërmarrës të ngrejë një ndërtime. Nëse të dy palët kontraktore i qëndrojnë besnik detyrimeve të tyre,

d.m.th. nëse sipërmarrësi e ndërton sendin e paluajtshëm dhe poseduesi derdh shumë e rënë dakord, nuk ka probleme të veçanta, të paktën për kontratat e sipërmarrjes. Megjithatë, mund të ndodhë që, pas ngritjes së ndërtesës, poseduesi i sendit të paluajtshëm të rezultojë insolvabël. Në këto raste, lind problemi të përcaktohet nëse kush ka kryer punimet, mund të veprojë ose jo me padinë e begatimit kundër pronarit të tokës për t'u rimbursuar në njëfarë mënyre për punimet e kryera. Në favor të këtij konkluzioni, natyrisht qëndron konsiderata, që nuk lejon atë që ka kryer punimet të përdorë padinë e begatimit kundër atij që ka përfituar në planin thelbësor, sepse do të përplasej pikërisht kundër parimit të përgjithshëm që ndalon të begatohesh pa shkak në dëm të një tjetri. Kundër kësaj, zakonisht konsiderohet që, të pranosh një mundësi të tillë të padisë direkte, do të përmbyste parimet në fushën kontraktore. Kush lidh një kontratë, e bën duke marrë parasysh rrezikun, duke vlerësuar rast pas rasti oportunitetin ose jo të lidhjes së kontratës. Në veçanti, paaftësia paguese e kontraktorit tjetër është një rrezik që bën pjesë tek rreziku normal i çdo kontrate. Çdo palë kontraktore, për vetë faktin që ka lidhur një kontratë, merr përsipër automatikisht një risk të tillë. Të pranosh një mundësi të padisë direkte në rastet e paaftësisë paguese të kontraktorit tjetër, do t'i atribuonte atij që ka kryer veprimin një pozicion të privilegjuar mes kreditorëve të personit të ndërmjetëm, në kontrast me parimin bazë të barazisë së pozicioneve të kredive (neni 531 i Kodit tonë Civil). Kësaj i shtohet edhe që, pranimi i mundësisë së atij që ka realizuar veprën ose kryer shërbimin, të veprojë direkt kundër përfituesit, mund të jetë në kontrast me parimin që askush nuk mund të detyrohet të paguajë për një send ose shërbim që nuk dëshirohet nga ai.

Kërkesat në lojë janë të shumëfishta dhe në kontrast me njëra tjetrën. Kjo, pjesërisht, shpjegon divergjencat e dukshme të zgjidhjeve të gjetura për këtë problem, sipas sistemit që merret në konsideratë. Tipike është në fakt, kundërshtia mes sistemit gjerman, ku një mundësi e tillë padie është rigorozisht e përjashtuar, dhe atij francez ku ajo anasjelltas është pranuar, të paktën me fjalë me një gjerësi të madhe. Në këtë kuadër, vendet e *Common Law* natyrisht rrinë pranë Gjermanisë. Më pak e qartë është situata në Itali, ku jurisprudenca luhet mes dy zgjidhjeve. Në realitet, bëhet fjalë për një kundërshti më shumë në dukje sesa reale. Në planin operativ, shumë nga kundërshtitë që duket se shtrohen në një nivel konceptual, zbehen. Kësaj i shtohet edhe që, tani vonë, edhe në planin teorik, doktrina e sistemeve, në të cilat tradicionalisht përjashtohet një mundësi e tillë veprimi (Gjermani, vendet e *Common Law*), ka filluar pjesërisht ta rikonsiderojë çështjen, duke uruar një hapje më të madhe dhe fleksibilitet të jurisprudencës ndaj kërkesave të praktikës. Një fenomen i tillë, me kalimin e kohës do të çojë tek një përputhje gjithmonë e më të madhe të zgjidhjeve operative.

Rastet e ndryshme të begatimit indirekt

Sistemi në të cilin pranohet me gjerësi më të madhe mundësia e padisë së begatimit në rastet e këtij lloji është sigurisht ai francez. Jurisprudenca franceze, kur arriti të shpallte një parim të përgjithshëm që ndalon të begatohesh pa shkak në dëm të një tjetri, kishte si pikë referimi pikërisht një rast begatimi indirekt. Kjo ka ndodhur me vendimin e njohur të Gjykatës franceze të Kasacionit të 1892, ku qiramarrësi i një toke kishte blerë dhe më pas shpërndarë në tokë një sasi plehu. Pak kohë më pas ai u bë insolvabël, kontrata e qirasë arriti në fund, dhe ai nuk qe në gjendje as të paguante më furnizuesin e plehut. Ky i fundit mendoi të përdorte padinë e begatimit kundër pronarit të tokës, duke pretenduar që pikërisht ky kishte nxjerrë avantazh pa shkak nga shërbimet e tij. Gjykata e Kasacionit e zgjidhi konfliktin në favor të furnizuesit të plehut, duke shpallur parimin e përgjithshëm që kushdo që begatohet pa shkak në dëm të një tjetri është subjekt për një detyrim për kthim. Megjithatë, ky vendim nuk përfaqësonte një risi, të paktën në planin thelbësor. Që më përpara, jurisprudenca franceze e kishte të zakonshme të jepte shpërblim edhe në rastet e begatimit të ashtuquajtur indirekt, duke zbatuar padinë e gjerimit të punëve të tjetrit. Merita kryesore e këtij vendimi konsiston në atë që, solli në dritë atë që më përpara operonte në nivel të fshehur tek instituti i gjerimit të punëve të tjetrit. Ndërkohë, mospërputhja dallohet qartë. Ndërkohë që, jurisprudenca franceze ishte shumë e ashpër në përjashtimin e çdo mundësie për shpërblim për qiramarrësin që i bënte përmirësime sendit të marrë me qira, falë kësaj shpalljeje sanksionohej anasjellas, e drejta e atij që kishte kryer konkretisht shërbimin për llogari të personit të ndërmjetëm, për t'u rimbursuar nga pronari. Mospërputhja në fund u eliminua që kur, falë normave legjislative, iu njoh shprehimisht edhe qiramarrësve e drejta për t'u rimbursuar për përmirësimet e sjella.

Ky vendim nuk shtronte kufizime të veçanta, por kufizohej të sanksiononte parimin e përgjithshëm që kushdo që ishte begatuar pa shkak në dëm të një tjetri, ishte i detyruar të kthente sa kishte marrë. Parimi, i kuptuar me një gjerësi të tillë mund të kishte krijuar jo pak probleme koordinimi me institutet e tjera të pranuar nga sistemi dhe të çonte në përmbysjen e gjithë sistemit. Megjithatë, duhej të kalonin rreth 20 vjet para se Kasacioni francez të fillonte të përcaktonte me saktësi më të madhe kufijtë dhe kriteret e ushtrimit të një padie të tillë. Në veçanti, Gjykata e Kasacionit, duke bërë të vetin mësimin e Aubry dhe Rau, formuloi parimin e subsidiaritetit të padisë së begatimit. Në bazë të një parimi të tillë, të kuptuar në mënyrë rigoroz nga francezët, mund të përdoret padia e begatimit vetëm kur nuk ka mundësi të tjera padie. Ky parim, natyrisht, reflekton efektet e veta edhe për mundësitë e padisë së begatimit në rastet e begatimit *ex alieno contractu*. Kush lidh

një kontratë, në rastet e mospërmbushjes së palës tjetër, disponon në fakt padinë kontraktore, me pasojën që parimi i subsidiaritetit të padisë së begatimit duhej të kishte çuar tek përjashtimi total i mundësisë për padinë e begatimit në këto raste. Megjithatë, jurisprudenca e mëpasme doli në mënyrë brilante nga kjo rrugë pa krye, duke pranuar mundësinë e padisë së begatimit kundër përfituesit, vetëm në rastet kur padia kontraktore përballë direkt palës kontraktore kishte rezultuar e padobishme për shkak të paaftësisë paguese së saj.

Kështu, në bazë të këtij rregullimi, kufizimi i parë i mundësisë për të përdorur padinë e begatimit në këto raste, rrjedh nga kërkimi paraprak ligjor për palën kontraktuese. Vetëm në rastet e paaftësisë paguese, mund të vepohet gjyqësisht kundër përfituesit.

Një kufizim tjetër i rëndësishëm rrjedh nga parimet e përgjithshme, pra nga rrethana që mund të konfigurohet detyrimi për kthim vetëm nëse begatimi shfaqet i pajustificuar. Në veçanti, nuk mund të vepohet gjyqësisht kundër përfituesit, kur ky i ka paguar tashmë ndonjë shumë palës kontraktore, ose ka të drejtë në bazë të kontratës së lidhur me këtë të fundit, të bëjë përmirësimet e veta pa shumë. Mund të ndodhë që kontrata (p.sh. e qirasë) e lidhur mes të begatuarit dhe stipuluesit të rregullojë shprehimisht çështjen e përmirësimeve, duke i njohur pronarit të drejtën t'i bëjë të tija, pa korresponduar asgjë. Në të gjitha këto raste, në të cilat begatimi i titullarit të sendit e gjen justifikimin e vet në kontratën e lidhur me personin e ndërmjetëm, jurisprudenca është shumë konstante në përjashtimin e konfigurimit të detyrimit për kthim në favor të atij që ka kryer materialisht punimet. Në një vendim të 1939 është vendosur ky rast: një qiramarrës kishte lidhur një kontratë qiraje, në bazë të së cilës merrte përsipër detyrimin të kthente sendet në të njëjtën gjendje konservimi që ndodheshin në momentin e lidhjes së kontratës. Në vazhdim qiramarrësi, pikërisht për të përmbushur detyrimin e tij për të kthyer në skadim të kontratës sendet në gjendje të mirë konservimi, kishte lidhur kontrata të ndryshme për mirëmbajtjen e tyre. Me skadimin e afateve të kontratës, qiramarrësi rezultoi insolvabël, me pasojën që ata që kishin kryer veprimet e mirëmbajtjes vepuan gjyqësisht kundër pronarit të sendit për t'u shpërblyer të paktën në kufijtë e begatimit efektiv. Gjyqtarët nuk hezituan të vendosnin në favor të pronarit të sendeve, përse kohë ky i fundit, në bazë të kontratës së lidhur me qiramarrësin, kishte të drejtë të merrte kthimin e sendeve të veta në të njëjtën gjendje në të cilën gjendeshin në momentin e lidhjes së kontratës.

Në bazë të këtij rregullimi, për përjashtimin e detyrimit për kthim, mjafton që kontrata e lidhur mes pronarit të sendit dhe personit të ndërmjetëm të justifikojë në njëfarë mënyre kalimin pasuror. N.q.s. gjërat qëndrojnë kështu, rastet në të cilat konfigurohet detyrimi për kthim për begatim *ex alieno contractu*, janë të kufizuara, dhe në këtë sektor padia e begatimit ka fushë zbatimi shumë të ngushtë. Analiza e kazuistikës në fushën e begatimit indirekt, evidenton në fakt që, rastet e vetme

në të cilat shtrohet konkretisht një çështje e begatimit pa shkak, reduktohen në dy hipoteza bazë shumë mirë të përcaktuara. Grupi i rasteve më të rëndësishme është ai që lidhet me përmirësimet e tërthorta të një sendi të tjetrit. Skema tipike është ajo e një poseduesi, nuk ka rëndësi me çfarë titulli, të një sendi për më tepër të paluajtshëm, i cili ka ngarkuar persona të tretë të kryejë punime mirëmbajtje, riparime, ose madje ndërtime mbi sendin në fjalë. Pranë këtyre rasteve mbizotëruese, kujtohen edhe disa vendime, në të cilat shërbimi i rënë dakord nga personi i ndërmjetëm nuk i referohet një sendi, por një personi tjetër. Kujtohen disa vendime që lidhen me mësues që kishin marrë përsipër detyrimin ndaj prindërve për të mësuar fëmijët e tyre, dhe që pastaj, të papaguar nga prindërit, kishin paditur me sukses vetë nxënësit. Pranë tyre mund të kujtohen disa vendime të tjera akoma më të vjetra, të lidhur me të ashtuquajturin zëvendësim ushtarak. Bëhej fjalë për kontrata, në bazë të të cilave një i tretë (normalisht babai) i premtonte një shumë parash një personi tjetër që të kryente shërbimin ushtarak në vend të një të riu. Mund të ndodhte që kush kishte premtuar shumën e parasë, nuk mundej më pas ta paguante. Në këto raste, jurisprudenca nuk ka hezitur kurrë të njohë mundësinë e veprimtimit gjyqësor direkt kundër atij që kishte përfituar nga zëvendësimi.¹

Kështu, rastet e vetme kur shtrohet konkretisht problemi i begatimit *ex alieno contractu* reduktohen në dy hipoteza bazë të dallueshme: hipoteza më e ndeshur është ajo e përmirësimeve të sendit të tjetrit. Këtyre rasteve u shtohen ato që mund t'i rendisim tek kategoria e kontratave në favor të të tretëve².

Është e qartë që rastet e vetme në të cilat mund të shtrohet një problem për kthimin, janë ato në të cilat, kontrata që konkretisht i ka sjellë përfitim të tretit kishte qëllimin për të përmirësuar sendin që i takon të tretit ose t'i sjellë një fitim të natyrës personale. Ky kufizim duket i qartë sapo marrim në konsideratë që në jetën e përditshme mund të ndodhë shpesh që një person, duke përmbushur një kontratë, i sjell dobi në mënyrë indirekte një të treti, si p.sh. një sipërmarrës që ngarkohet nga pronari i një toke bregdetare të ngrejë barrierë mbrojtëse kundër përmytjeve dhe ngritja e barrierës t'i japë avantazh jo vetëm pronarit të tokës, por edhe atyre të tokave përreth. Megjithatë, duket qartë si edhe në rastet, në të cilat kush ka realizuar veprën nuk arrin të paguhet për shkak të paaftësisë paguese të atij që i ka ngarkuar detyrën, këta nuk mund të veprojnë gjyqësor kundër pronarëve

¹ Jacques Ghestin, *Le contrat*, Paris 1980, f. 501

² Kontrata në dobi të një të treti rregullohet nga nenet 694-695 të Kodit tonë Civil. Kështu parashikohet që: "Kontrata në dobi të një personi të tretë është e vlefshme kur personi që e lidh ka interes për atë. Personi që ka pranuar premtimin në dobi të të tretit ose ky i fundit, apo personat që heqin të drejta prej tij, kanë të drejtë të kërkojnë zbatimin e kontratës, përveç kur ka marrëveshje tjetër. Kontrata nuk mund të prishet ose të ndryshohet pas momentit që personi i tretë ka deklaruar se pranon të përfitojë nga lidhja e saj, përveç kur propozuesi e ka rezervuar këtë të drejtë. Në rast revokimi të lidhjes së kontratës, ose të refuzimit të personit të tretë për të përfituar prej saj, detyrimi mbetet në dobi të propozuesit, përveç kur rezulton ndryshe nga vullneti i palëve ose nga natyra e kontratës. Pala që ka bërë premtimin në dobi të personit të tretë, mund t'i kundërvetojë këtij prapsim që rrjedhin nga kontrata, por jo ato që rrjedhin nga marrëdhëniet me palën tjetër."

të tjerë eventualë të avantazhuar në mënyrë indirekte nga puna e tij. Nuk shkakton habi kur mësojmë që në vendimet e pakta në të cilat jurisprudenca ka diskutuar një problem të tillë, ka arritur gjithmonë të mohojë detyrimin për kthim. Ky qëndrim nuk habit, përse kohë dimë që sistemi juridik nuk mund të marrë në konsideratë edhe efektet indirekte të sjelljes tonë në favor të të tretëve (*windfall*).

N.q.s. gjërat paraqiten kështu, shtrohet një tjetër konsideratë. Nëse rastet e vetme, në të cilat konkretisht shtrohet çështja e begatimit *ex alieno contractu*, reduktohen në rastet në të cilat kontrata është specifikisht e finalizuar për të përmirësuar një send të tjetrit, ose t'u japë të tjerëve ndonjë avantazh të natyrës personale, mund të pyetet nëse ka kuptim të ndërtohet një kategori specifike për rastet e begatimit indirekt. Në fakt, duhet pyetur nëse për këtë qëllim, nuk mjafton që, në rastet e përmirësimit të sendit të tjetrit, të bëhet referim tek parimet mbi padinë zëvendësuese, pra të pranohet që, kush ka kryer konkretisht punimet, mund të zëvendësohet në të drejtat eventuale të personit të ndërmjetëm ndaj titullarit të sendit³.

Përse i takon grupit të dytë të hipotezave, pra rasteve kur kontrata ishte finalizuar specifikisht për t'i sjellë të tretit një avantazh të natyrës personale, mund të zbatohen parimet në fushën e pagimit të padetyruar, në bazë të të cilave kushdo që ka përmbushur një kontratë, mund të kërkojë kthimin e objektit, ose, kur kjo nuk është e mundur, të pretendojë ndonjë formë pagimi për shërbimet e kryera. Në të gjitha sistemet e konsideruara, mospërmbushja e kontratës sjell në fakt një problem të pagimit të padetyruar nëse pala tjetër ka tashmë përmbushur detyrimet e veta. Ndërkohë, zgjidhja e kontratës për mospërmbushje, i jep të drejtë, sipas rasteve, të pretendohet si shpërblimi i dëmeve, si thjesht kthimi i asaj që është dorëzuar pa shkak. Komplikimi i vetëm i dukshëm i pranishëm në rastet kur është kryer diçka në favor të një të treti, rrjedhin nga ndarja e personave të kontraktuesit dhe të përfituesit. Kjo, gjithsesi, nuk mund të konsiderohet një arsye e mjaftueshme për të penguar veprimin e parimeve në fushën e pagimit të padetyruar. Ka autorë⁴ që dyshojnë rreth dobisë së krijimit të një kategorie në vetvete për të klasifikuar rastet e begatimit *ex alieno contractu*. Pjesa më e madhe e rasteve të pakta në të cilat konkretisht mund të shtrohet një çështje e begatimit indirekt, mund të zgjidhen në mënyrë efikase, duke bërë referim si tek parimet në fushën e zëvendësimit dhe kalimit të kredisë⁵, si tek rregullat mbi kërkimin e asaj që është dhënë e padetyruar.

Sistemi që paraqet më shumë ngjashmëri me atë francez është sigurisht ai italian. Në fushën e begatimit indirekt, situata në Itali është gjithsesi shumë më konfuze sesa në të drejtën franceze. Që nga kodi i 1865, mund të gjendeshin vendime si në favor, ashtu dhe kundër për një padi të tillë, edhe pse pjesa më e madhe e shpalljeve dukej se ishte kundër.

³ Neni 2900 KCI, F. Astone, *L'arricchimento senza causa*.

⁴ P. Gallo, F. Astone, etj

⁵ Nenet 496-507 KCSH

Me kodin e ri, situata u turbullua më shumë. Jurisprudenca është treguar sërish strikte, duke mohuar në raste të ndryshme çdo mundësi të padisë. Megjithatë, numri i vendimeve italiane në këtë fushë është i pakët. Nga leximi i atyre pak vendimeve, të cilat kanë mohuar detyrimin për kthim në rastet e begatimit indirekt, lind në fakt dyshimi që *ratio decidendi* e këtyre vendimeve duhet të kërkohet në vend tjetër.

Nën këtë vështrim, i rëndësishëm duket një vendim i Gjykatës së Napolit në 1982, që ka vendosur këtë rast: një qiramarrës kishte bërë të kryheshin punime të ndryshme ristrukturimi mbi sendin e paluajtshëm të marrë me qira. Më pas, për shkak të paftësisë pagueuse të qiramarrësit, kush kishte kryer punimet, kishte vepruar gjyqësisht kundër pronarit, por gjyqtarët e Gjykatës së Napolit vendosën në favor të këtij të fundit. Nga arsyetimi i vendimit duket qartë që arsyet e vërteta duhet të gjenden në një dispozitë specifike të ligjit të dikutuar në fushën e qirasë, e cila i mohon vetë qiramarrësit mundësinë që të paraqesë ndonjë pretendim për përmirësimet e bëra sendit (neni 1592 KCI)⁶. N.q.s. gjërat qëndrojnë kështu, *ratio* efektive e vendimit në fjalë duket e evidente: nëse legjislatori, për të mbrojtur qiradhënësin kundër rrezikut të vendosjes së përgjegjësive nga begatimi, ka përjashtuar mundësinë për vetë qiramarrësin që të paraqesë ndonjë pretendim për kthim për përmirësimet e kryera pa konsensusin e qiradhënësit, po kështu do të duhet të përjashtohet që të tretë eventualë, të cilët materialisht kanë kryer punime për llogari të qiramarrësit mund të veprojnë kundër qiradhënësit. Është e qartë se si motivet e vërteta që qëndrojnë në bazë të këtij vendimi janë shumë të ndryshme nga ato që mund të shfaqen në pamje të parë, dhe se si mohimi i mbrojtjes nga ana e gjyqtarëve i detyrohet për më tepër praninë së një dispozite specifike të ligjit, e cila i përjashton vetë qiramarrësit mundësinë për të paraqitur pretendime për kthim për përmirësimet e bëra sendit. Në fakt, nuk duhet lënë pas dore që çështja e begatimit indirekt rezulton më tej e komplikuar nga problemi për të shmangur vendosjen e përgjegjësive nga begatimi. Edhe kur është e mundshme të veprohet gjyqësisht në rastet e begatimit *ex alieno contractu*, një zgjidhje e tillë duhet në çdo rast të koordinohet me parimet në fushën e begatimit të detyruar, gjë që d.m.th. në thelb, të kufizohen rastet kur një kontraktues mund të veprojë gjyqësisht kundër pronarit, vetëm në rastet kur mund të veprojë edhe ndaj personit të ndërmjetëm. Në rastin e mësipërm, gjyqtarët e Gjykatës së Napolit kanë arritur t'u mohojnë atyre që materialisht kishin kryer punimet mundësinë për të vepruar gjyqësisht kundër titullarit të sendit të përmirësuar. Në këtë rast as qiramarrësi nuk do të kishte mundur në fakt të paraqiste ndonjë pretendim për përmirësimet. Pra, një

⁶ Neni 816 i KCSH parashikon që përveç kur parashikohet ndryshe në ligj, qiramarrësi nuk ka të drejtë të shpërblehet për përmirësimet e sendit. Në qoftë se ka patur pëlqimin e qiradhënësit, ky është i detyruar t'i paguajë një kompensim që i korrespondon shumë më të vogël midis shumëve të shpenzimeve dhe vlefës së rezultatit të dobishëm në kohën e dorëzimit. Kur qiramarrësi nuk ka të drejtë kompensimi, vlefëta e përmirësimeve mund të kompensojë dëmtimet që kanë ndodhur për pakujdesinë e rëndë të qiramarrësit.

komplikim i mëtejshëm konsiston tek nevoja për të pasur parasysh edhe parimet në fushën e begatimit të detyruar.

Në Gjermani, para daljes së BGB, jurisprudenca ishte treguar e moderuar në favor të pranimit të mundësisë për të vepruar gjyqësisht në rastet e begatimit indirekt. Kujtohen disa vendime që lidhen me raste në të cilat, për shkak të paftësisë pagueuse të kontraktuesit, ishte vepruar me sukses në gjyq kundër familjarëve të ngushtë që kishin përfituar nga ekzekutimi. Pas daljes së BGB, *Reichgericht* e ka ndryshuar qëndrimin.

Duke argumentuar nga shprehja *auf dessen Kosten* e adoptuar nga neni 812 BGB, është arritur në fakt në konkluzionin që, mund të shtrohet problemi i begatimit vetëm kur ka një lidhje shkakësore direkte mes begatimit dhe varfërimit. Për të sqaruar konceptin, kërkohet që begatimi dhe pakësimi korrelativ pasuror të ëonin tek i njëjti fakt gjenerues. Gjithsesi, rastet në të cilat nuk mund të paraqiten pretendime për kthim, pavarësisht të faktit të vetëm prodhues të begatimit dhe të varfërimit janë në fakt të shumta, si p.sh. një vendim qeverie që rrit taksat e importit të prodhimeve të caktuara, që sigurisht përkthehet në humbje pasurore të importuesve së prodhimeve në fjalë në avantazh të prodhuesve të brendshëm ose një shoqëri publicitare që bën reklamë për të rritur konsumin e prodhimeve të caktuara, gjë që do të sjellë rritje të shitjeve të prodhimeve në fjalë në dëm të atyre të konkurruesve. Por edhe në këto raste është e qartë që, pavarësisht të të njëjtit fakt prodhues të dëmit dhe të begatimit, nuk mund të paraqiten pretendime për kthim. E vërtetë është që, në të gjitha këto raste nuk shtrohet një problem i begatimit pa shkak thjesht, sepse mungon një nga cilido faktorët që konsiderohen të përshtatshëm për të lindur një përgjegjësi të tillë, d.m.th. ndërhyrja në një situatë të mbrojtur të tjetrit, vullnetin për t'u detyruar, mirëbesimin e të varfëruarit e kështu me radhë. Teoria e të njëjtit fakt prodhues, tashmë krejtësisht e braktisur edhe në Gjermani, vazhdon të mbahet parasysh nga jurisprudenca italiane edhe në vendimet më të fundit.

Në Gjermani, pas daljes së BGB, *Reichgericht*, mbi bazën e një konceptimi të tillë të faktit prodhues, e ndryshoi jurisprudencën e vet të mëparshme, duke mohuar sistematikisht padinë në rastet e begatimit *ex alieno contractu*. Një tjetër argument që rëndonte peshoren në këtë drejtim, mbase gjendet në parashikimin e shprehur nga ana e BGB, së mundësisë për të vepruar kundër të tretëve eventualë vetëm në rastet e fitimit me titull falas⁷. Në këto dispozita shihet një shmangie nga parimi bazë i kalimit pasuror direkt (*Unmittelbarkeit*), dhe një konfirmim, në të kundërt, të pamundësisë për të vepruar në begatim në rastet e pasurimit *ex alieno contractu*. Jurisprudenca edhe e mëpasme i është përmbajtur parimisht një rregullimi të tillë, duke mohuar sistematikisht çdo mundësi në rastet e begatimit indirekt. Megjithatë, në Gjermani, ky rregull pëson disa përjashtime. Përjashtimi më i rëndësishëm i

⁷ Nenet 816, 822 BGB

referohet fitimeve me titull falas dhe është e sanksionuar nga vetë kodi (neni 822 BGB). Në kohët e para, ravijëzohej një tjetër përjashtim çdo herë kur mund të bëhej referim tek normat mbi shtimin. Në bazë të nenit 951 BGB, kushdo që ka humbur pronësinë e një sendi për shkak të shtimit, mund të paraqesë pretendime për kthim. Kjo normë në karakterin përgjithësues të saj, mund të zbatohet edhe në rastet e ndërtimeve ose të të mbjellave të kryera nga një i tretë në ekzekutim të një kontrate. Dhe në fakt kujtohen disa vendime në të cilat është konfiguruar një detyrim për kthim në favor të të tretit, pikërisht duke bërë referim tek parimet në fushën e shtimit. I rëndësishëm nën këtë këndvështrim shfaqet një vendim i 1900⁸, ku një i sëmure mendor kishte marrë me qira një send të paluajtshëm. Më pas kishte blerë një sasi patate për farë për t'i mbjellë në tokë. Për këtë, kishte arritur të merrte borxh nga shitësi i patateve, përmes të cilit do të siguronte punën e dorës të nevojshme për mbjelljen. I sëmuri mendor nuk arriti të përballonte detyrimet e veta, me pasojën që shitësi i patateve veproi gjyqësisht kundër pronarit të tokës. Gjyqtarët e zgjidhën çështjen duke konsideruar që, në vazhdim të veprimeve për farëzim pronësia e patateve ishte fituar nga pronari i tokës në zbatim të parimeve mbi shtimin. Gjithmonë në zbatim të këtyre parimeve, ata arritën në konkluzionin që shitësi i patateve kishte të drejtë të rimbursohet (neni 951 BGB). Ndërkohë që, i ndryshëm ishte konkluzioni përsa i përket borxhit të bërë nga shitësi i patateve, i cili kishte shërbyer për të paguar punën e dorës të nevojshme për të kryer mbjelljen. Edhe në këtë rast borxhi ishte kthyer sigurisht në avantazh të pronarit të tokës, megjithatë bëhej fjalë për një begatim të natyrës indirekte, me pasojën që, në mungesë të normës, nuk mund të konfigurohet detyrimi për kthim.

Në një rast tjetër (1912), një burrë kishte ndërtuar një furrë në shtëpinë e gruas së tij. Pas plotësimit të punimeve, burri rezultoi insolvabel. Kush kishte instaluar furrën veproi gjyqësisht kundër gruas, që në sajë të parimeve mbi shtimin ishte bërë pronare edhe e furrës, duke e fituar çështjen. Në bazë të këtyre vendimeve mund të paraqiteshin pretendime për kthim, çdo herë kur hynin në lojë normat mbi shtimin.

Megjithatë, para se kjo tendencë të konsolidohet më shumë, *Bundesgerichtshof* përjashtoi kategorikisht mundësinë për të bërë referim tek normat mbi shtimin, në rastet për ndonjë të drejtë shpërblimi në favor të të tretit kontraktues. Gjykata supreme theksoi në fakt parimin, në bazë të të cilit kushdo që ka kryer një punim, mund të paraqesë pretendime vetëm karshi personit për të cilin është kryer punimi.

Një përjashtim nga ndalimi i padisë direkte në rastet e begatimit *ex alieno contractu*, është pranuar në Gjermani në rastet e pjesëmarrjes në një krim. Kush ka marrë pjesë në një fakt kriminal, në çdo rast në fakt është i detyruar të kthejë atë që ka marrë, edhe n.q.s. e ka kryer përmes ndërmjetësimit të një personi tjetër.

Kështu, edhe në Gjermani ka raste, në të cilat konfigurohet detyrimi për kthim edhe pse kalimi pasuror rezulton tërthorazi nga pasuria e një personi tjetër. Duket

⁸ RGZ 51, 80

gjithsesi e qartë, përveç rastit të transferimeve falas, bëhet fjalë për hipoteza krejt dytësore, që nuk çenojnë parimin, në bazë të të cilit në Gjermani begatimi *ex alieno contractu* nuk i lë vend normalisht restitutionit.

Së fundmi, doktrina e ka ridiskutuar çështjen. Nga shumë autorë është konsideruar që rregulli që përjashton kthimin në rastet e begatimit indirekt është shprehje e një konceptimi të padisë së begatimit tashmë të superuar. Në veçanti, kërkesa për kalimin direkt të pasurisë, ishte zhvilluar në një periudhë në të cilën qëndronte akoma ideja që ushtrimi i padisë së begatimit presupozonte domosdoshmërisht një kalim pasuror (*Vermögensverschiebung*), dhe d.m.th. një transferim të pasurisë nga pasuria e të varfëruarit tek ajo e të begatuarit. Teoria e kalimit pasuror integrohej nga saktësimi që jo çdo kalim pasuror merrte rëndësi, por vetëm kalimet pasurore të ndodhura pa ndërhyrjen e pasurisë së një të tretit, mund të lindnin pretendime me natyrë dëmshpërbyese. Megjithatë, ky konceptim ka filluar të hyjë në krizë të thellë që kur kushtet u kuptuan me tolerancë më të madhe. Në veçanti, si në doktrinë dhe në jurisprudencë është tashmë e qartë që, padia e begatimit nuk presupozon domosdoshmërisht një kalim pasuror, e aq më pak një dëm eventual të subjektit pasiv. Por n.q.s. gjërat konceptohen në këtë mënyrë, d.m.th. nëse për ushtrimin e padisë së begatimit, nuk kërkohet si e domosdoshme prova e kalimit pasuror, për më shumë arsye nuk mund të marrë rëndësi as karakteri pak a shumë direkt i begatimit. Dhe është pikërisht ky arsyetimi i ndjekur nga shumë autorë gjermanë bashkohorë, të cilët kanë konstatuar se, duke rënë kërkesa e kalimit pasuror, dhe kështu, e korrelacionit mes dëmit e begatimit, është e destinuar të bjerë edhe kriteri i kalimit direkt. Sipas autorëve në fjalë, kështu do të ishte e hapur rruga edhe për refleksion për gjithë çështjen e begatimit *ex alieno contractu*. Megjithatë nuk njihen vendime që ta kenë tashmë pranuar një sugjerim të tillë.

Në *Common Law*, situata paraqitet e ngjashme me të drejtën gjermane. Si në Angli dhe në SHBA, jurisprudenca ka qenë gjithmonë shumë e vendosur në përjashtimin e çdo mundësie të padisë direkte në rastet e begatimit *ex alieno contractu*. Është e qartë që një *improver*, i cili ka vepruar sipas porosisë të qiramarrësit të një sendi të paluajtshëm, nuk mundet pastaj të paraqesë asnjë pretendim për kthim karshi pronarit të vetë sendit. Po kështu, kush ka kryer punime për llogari të fituesit të një sendi të paluajtshëm, nuk mund të paraqesë pretendime për kthim kundër shitësit, nëse kontrata e shitjes zgjidhet më pas. Në rastin e punimeve të kryera për llogari të poseduesit mbi një send të luajtshëm, kush ka kryer punimet nuk mund të paraqesë asnjë pretendim karshi pronarit.

Konkluzioni i vetëm i mundshëm është që, edhe në vendet e *Common Law*, nuk është e mundur të veprohet gjyqësisht në rastet e begatimit *ex alieno contractu*.⁹

Ky rezultat justifikohet në mënyra të ndryshme. Në bazë të sistemit kontraktor anglez, kontratat mund të kenë efekt vetëm mes palëve kontraktuese (*privity of contract*). Kur akoma mendohej që, quasi kontratat ishin kontrata implicite, koncepti

⁹ P. Birks, G. Virgo, etj

i *privity* ishte shtrirë edhe në këtë sektor. Rezultati praktik i këtij rregullimi ishte përjashtimi i mundësisë për konfigurimin e çdo lloj përgjegjësie të karakterit për kthim, kur nuk ishte në prani të një kalimi direkt të pasurisë mes palëve. Më vonë konceptimi i quasi kontratave si kontrata implicite hyri në krizë, me pasojën që gjyqtarët pushuan edhe së kujtuari për konceptin e *privity* për të mohuar përgjegjësinë në rastet e begatimit indirekt. Aktualisht arrihet i njëjti rezultat, duke përjashtuar thjesht e pastër që bëhet fjalë për një begatim të padrejtë. Edhe në vendet e *Common Law*, ky rregull pëson gjithsesi disa përjashtime: njëri është ai i avokatëve. Në *Common Law*, qëndron ideja që nëse një avokat në përmbushjen e një kontrate të lidhur me klientin e vet, u jep indirekt avantazh edhe personave të tjerë, mund të pretendojë të paguhet edhe nga këto. Megjithatë bëhet fjalë për një rregull krejtësisht përjashtimor, shprehje e një situatë privilegj nga e cila gëzojnë njerëzit e ligjit në vendet *Common Law* dhe pa shpjegim racional.

Në kohët e fundit, jurisprudenca ka treguar edhe hapje të tjera: kështu, p.sh. nëse pronari i një sendi të përmirësuar premton në një moment të mëpasëm të paguajë *improver-in*, ky i fundit mund të veprojë gjyqësisht për të pretenduar përmbushjen e premtimit, edhe pse ajo bazohet mbi një *past consideration*. Më pak e qartë është ndërkohë cila mund të jetë zgjidhja në rastin kur mungon një premtim i shprehur i pronarit të sendit për të kompensuar atë që ka kryer punimet. Sipas njërës prej ekspertëve më të mëdhenj të *restitution*, Dawson, mundet parimisht të pranohet konfigurimi i detyrimit për kthim edhe në rastet e mungesës së premtimit të shprehur, me kushtin që, ky të mos përkthehet në vendosjen e përgjegjësisë nga begatimi kundër vullnetit të pronarit të sendit. Në të gjitha rastet, në të cilat anasjellas, mund të gjendet ndonjë formë e “*consent*”, “*acceptance*” ose “*agency*”, sipas Dawson, nuk shtrohen probleme të veçanta në konfigurimin e mundësisë së një padie direkte.¹⁰ Në fakt, nuk mungojnë raste të rralla, tani për tani të izoluara, në të cilat jepet padia direkte ndaj përfituesit të fundit, me saktësimin që para se të veprojë me padinë e begatimit, është e nevojshme të ketë ezauruar çdo mjet që lind nga kontrata karshi kontraktuesit direkt, dhe që përfituesi në planin thelbësor të përmbushjes nuk i ka kaluar shumën personit të ndërmjetëm. Bëhet fjalë për vendime akoma të kufizuara në rastet, në të cilat përfituesi i fundit i detyrimit dhe personi i ndërmjetëm ishin në lidhje të afërta familjare.

Begatimi indirekt në raportet familjare

Rregulli i mësipërm pëson një përjashtim të madh në marrëdhëniet familjare. Në të gjitha sistemet e konsideruara është e qartë që, nëse dikush furnizon sende konsumi apo kryen një shërbim sipas ngarkimit të një familjari, mund të paraqesë

¹⁰ Indirect enrichment, Dawson, f. 342

pretendime për kthim edhe ndaj familjarëve të tjerë eventuale bashkëjetues, që në njëfarë mënyre kanë nxjerrë avantazh nga ekzekutimi. Fenomeni është në radhë të parë evident në *Common law*, ku pranohet që, nëse një grua bën porosi në kuadrin e administrimit familjar, burri mund të jetë i detyruar të paguajë për të, në rastin kur gruaja nuk i respekton personalisht detyrimet e marra përsipër. Pushteti i gruas për të detyruar burrin, normalisht justifikohet përmes drejtimit tek koncepti i përfaqësimit të heshtur që, për vetë faktin e martesës apo të bashkëjetesës, gruaja ka karshi të shoqit. Megjithatë, përgjegjësia e burrit është rigorozisht e ngushtë vetëm për *necessaries*, pra vetëm për sendet e konsumit (ushqimore, veshje), ngushtësisht të domosdoshme për kërkesat e jetës së përditshme, dhe duhet ndërkohë të bëhet fjalë për sende që nuk e kalojnë stilin e jetës dhe burimet e familjes në fjalë. Një pushtet i tillë përfaqësimi duket ndërkohë se lind edhe në rastet e bashkëjetesës, dhe nuk pushon as pas ndarjes eventuale të bashkëshortëve, në kuptimin që, burri, edhe para se të detyrohet formalisht nga gjyqtari për të furnizuar me ushqime të shoqen, është i detyruar t’u bëjë ballë detyrimeve të marra përsipër nga gruaja për kërkesat e saj të jetës së përditshme. Nuk njihen vendime në të cilat gruaja është detyruar të përballojë detyrime eventuale të marra përsipër nga burri. Sigurisht, bëhet fjalë për një pushtet shumë të ngushtë, të kufizuar vetëm për sendet e nevojës së parë.

E ngjashme paraqitet situata në Gjermani, ku fenomeni është shprehimisht i rregulluar nga kodi. Neni 1357 BGB sanksionon që çdo bashkëshort është i autorizuar të kryejë transaksione të arsyeshme për nevojat e jetës, me efektin që edhe bashkëshorti tjetër është i detyruar të paguajë. Kështu, edhe në Gjermani mundësia për furnitorët për të vepruar direkt kundër njërës bashkëshort, bazohet mbi pak a shumë një raport të prezumuar përfaqësimi të përfshirë në vetë bashkëjetesën martesore. Pyetja që shtrohet është se, pse legjislatori gjerman ka ndërre nevojën të disiplinonjë specifkisht çështjen, edhe pse në prani të një parimi të përgjithshëm që ndalon të begatohesh pa shkak në dëm të një tjetri (neni 812 BGB). *Ratio* e kësaj norme duket lehtësisht e kuptueshme kur konsiderohet që referimi tek parimet normale në fushën e begatimit do të çonte tek përgjysmimi i përgjegjësisë së njërës bashkëshort. Sendet e blera nga njëri bashkëshort, prezumohen në fakt të konsumuara 50% nga secili bashkëshort.

E ngjashme paraqitet situata në Francë dhe Itali, ku ose përmes konceptit të mandatit të heshtur, ose atij të begatimit pa shkak, ose akoma atij të gjerimit të punëve, normalisht detyrohet burri për të përballuar detyrimet e marra përsipër nga gruaja.¹¹ Edhe në këto vende, ishte thelbësore që gruaja nuk ka marrë detyrime që kalojnë standardin normal të jetës së familjes. Në disa raste, parime të tilla janë zbatuar edhe në situata bashkëjetese të ndryshme nga ajo martesore. Në Francë, në një rast, është vendosur që një vëlla i cili bashkëjetonte me motrën nën të njëjtën

¹¹ Carbonnier, Droit civil, Bianca, Diritto civile, La responsabilita, etj

çati, ishte i detyruar të përballojë detyrimet e marra përsipër nga motra për nevojat e përbashkëta. Gjerësisht e pranuar është ndërkohë një mundësi e tillë padie edhe në rastet e bashkëjetesës *more uxorio*.¹² Në një rast të gjykuar në shekullin 19 në Itali, ishte vendosur që një padron që kishte konsumuar sende të blera nga shërbëtori i tij, ishte i detyruar përballë kreditorëve në kufijtë e begatimit.

Kujtohet dhe një rast në Itali në 1956, në të cilin disa mjekë, pasi shëruan djalin sipas porosisë nga babai, në pamundësinë për të marrë sa u takonte nga ky i fundit për shkak të paaftësisë paguese së tij, vepruan me sukses gjyqësisht me padi begatimi kundër nënës.

Tashmë, konform evolucionit të së drejtës moderne familjare, pozicioni i të dy bashkëshortëve është i barabartë.

Në Kodin tonë të Familjes¹³, parashikohet: *“Me martesë burri dhe gruaja përfitojnë të njëjtat të drejta dhe marrin përsipër të njëjtat detyrim. Nga martesa lind detyrimi reciprok për besnikëri, për ndihmë morale dhe materiale, për bashkëpunim në interes të familjes dhe të bashkëjetesës”*¹⁴. *Secili nga bashkëshortët mund të kryejë vetë, pa pëlqimin e bashkëshortit tjetër, veprimet juridike që kanë të bëjnë me mbajtjen e familjes ose me edukimin e fëmijëve. Për detyrimet e marra përsipër nga njëri bashkëshort, detyrohet solidarisht edhe bashkëshorti tjetër. Përgjegjësia solidare nuk ka vend për shpenzimet haptazi të tepërta, duke pasur parasysh mënyrën e jetesës në familje, dobishmërinë e veprimit të kryer, si dhe mirëbesimin ose keqbesimin e personave të tretë kontraktues.*¹⁵

Jurisprudenca e sistemeve të ndryshme të konsideruara, e cila ose në zbatim të dispozitave specifike normative (neni 1357 BGB), ose në rrugë jurisprudenciale ka konfiguruar një të drejtë pak a shumë të gjerë të kreditorëve për t'u kënaqur edhe përballë familjarëve të tjerë eventuale që indirekt kanë nxjerrë avantazh nga veprimi i tyre, pavarësisht se në këto raste, nuk bëhet fjalë as për kontrata specifikeisht të finalizuara për të përmirësuar një send të të begatuarit, ose t'i sjellë një avantazh të natyrës personale, por bëhet fjalë për refleksë të thjeshta pozitive, indirekte, që pasojnë ekzekutimin e një kontrate të lidhur me persona të tjerë. Një zgjidhje e tillë duket se gjen justifikimin e vet në vetë realitetin familjar. Nëse dikush blen sende konsumi për përdorim të të gjithë familjes, ose merr me qira një apartament gjithmonë për të njëjtat qëllime, duket e drejtë që në rastet e paaftësisë paguese së kontraktuesit direkt, mund të futen në lojë edhe familjarët e tjerë që padyshim kanë nxjerrë avantazh nga kontrata¹⁶.

Një zgjidhje e tillë duket konform konceptimit unitar (edhe nën profilin ekonomik), të bërthamës familjare, natyrisht në kontrast me konceptimin

individualist të marrëdhënies së detyrimit, që parimisht i shtrin efektet në mënyrën më rigorozë të mundshme vetëm për kontraktuesit. Kjo zgjidhje duket më shumë konform një sistemi të përqendruar jo aq mbi individin dhe raportet e tij me të tjerët, por mbi grupin familjar, të kuptuar si bërthamë primare të trafikut juridik. Në një situatë të tillë ajo që ka rëndësi në raportet e jashtme nuk është aq individi, por grupi familjar. Cënimi i individit konsiderohet si një cënim i grupit, blerja e një sendi nga ana e një individi hyn automatikisht të bëjë pjesë tek pasuria familjare, e kështu me radhë. Sistemet moderne janë më tepër të krijuar për njeriun si individ dhe e drejta, në radhë të parë do të rregullojë raportet mes njerëzve vetëm dhe jo mes grupeve. Një konceptim i tillë është tashmë thellësisht i rrënjësuar në traditat juridike kryesore. Megjithatë, ajo nuk mund të konsiderohet gjithmonë e kënaqshme, si në rastet e mësipërme. Jo gjithmonë konceptimi mbizotërues i të drejtës të bazuar mbi raportet individuale, çon në rezultate krejt të kënaqshme, dhe disa herë është e nevojshme të gjenden rrugëdalje për të shmangur dogmën e relativitetit të efekteve kontraktuale. Kjo rrugë nuk është pa rreziqe. Në veçanti, pasi është pranuar përgjegjësia e pjesëtarëve të tjerë të bërthamës familjare për sende e nevojës së parë, duhet të sqarohet deri në cilën pikë një zgjidhje e tillë mund të konsiderohet e dëshirueshme, p.sh. në rastet blerjes së një makine apo të një shtëpie për jetën e përbashkët? Doktrina kontinentale përjashton përgjegjësinë e familjarëve të tjerë në lidhje me borxhe eventuale, kontrata për motive personale ose gjithsesi në lidhje me aktivitetin e vet personal, edhe pse një aktiviteti të tillë mund të kenë shkuar në avantazh të të gjithë familjes. Në praktikë, çështja shtrohet në terma shumë të kufizuar, përse kohë jurisprudenca e të gjitha sistemeve të marra në konsideratë, kufizon përgjegjësinë e familjarëve të tjerë vetëm për detyrimet që rrjedhin nga sende të nevojës së parë (*necessaries*) të blera për kërkesat e jetës së përbashkët.

Konkluzione

Rastet e vetme në të cilat konkretisht shtrohet një çështje e begatimit *ex alieno contractu* duket se reduktohen në pak hipoteza bazë; grupi i rasteve pa dyshim më të rëndësishëm përbëhet nga përmirësimet e tërthorta të sendi të tjetrit. Shembulli paradigmatic është një posedues ose mbajtës i një sendi, i cili bën të kryejë punime mirëmbajtje ose përmirësimi të sendit në fjalë. Në këto raste, lind çështja, nëse në rastet e paaftësisë paguese të personit të ndërmjetëm, kush ka kryer punimet mund të paraqesë ose jo pretendime për kthim direkt ndaj titullarit të sendit. Këtij grupi të parë hipotezash i shtohet një tjetër që lidhet me rastet, në të cilat dikush ka marrë përsipër detyrimin të kryejë diçka në favor të një personi tjetër ku, akoma dhe një herë çështja që lind është nëse kush ka kryer

¹² Lat. Si burrë e grua

¹³ Ligji nr.9062, datë 8.5.2003

¹⁴ Neni 50 KF

¹⁵ Neni 60KF

¹⁶ Në bazë të nenit 102 ZGB (Kodi Civil Zvicëran) qiramarrësi është i detyruar të paguajë qiranë. Neni 100 ZGB saktëson që qiramarrës janë të dy bashkëshortët edhe kur vetëm njëri ka lidhur kontratën.

atë që ka marrë përsipër, në rastet e paaftësisë paguese së kontraktuesit, mund të veprohet direkt kundër përfituesit. Kështu, është e qartë që rastet e vetme, në të cilat konkretisht shfaqet një çështje begatimi pa shkak, duket së reduktohen tek hipotezat, në të cilat kontrata është specifikisht e finalizuar për të përmirësuar një send të tretit, ose t'i sjellë përndryshe një avantazh të natyrës personale. Ky kufizim natyrisht nuk habit, përse kohë që ekzekutimi i shumë kontratave mund të reflektojë efekte pozitive në favor të personave të tjerë. Megjithatë, sistemi nuk mund të merret me këto efekte pozitive ose negative të sjelljes tonë. Ky rregull pëson një përjashtim shumë të madh përse i përket kontratave të lidhura nga një familjar për jetesën e përbashkët. Në të gjitha sistemet e marra në konsideratë, ekzistonte rregulli, në bazë të të cilit njëri bashkëshort (dikur më tepër burri), për më tepër në sajë të një raporti të heshtur përfaqësimi, mund të jetë i detyruar t'u bëjë ballë detyrimeve të marra përsipër nga bashkëshorti tjetër për sende të nevojës së parë.

Në qoftë se këto janë tre rastet e vetme, në të cilat konkretisht duket se mund të shtrohet çështja e begatimit *ex alieno contractu*, mbetet për të përballuar çështjen nëse në secilën prej këtyre tre rasteve bazë, është oportune apo jo t'i drejtohesh padisë së begatimit për të garantuar ndonjë formë shpërblimi.

Në hipotezën e parë të përmirësimit të tërthortë të sendeve të tjetrit, çështja e begatimit *ex alieno contractu* ndërhyt me atë të mbrojtjes së të begatuarit, kundër vendosjes së përgjegjësisë kundër vullnetit të tij, gjë që me fjalë të varfra do të thotë që, duke pranuar parimisht mundësinë e të varfëruarit për të vepruar direkt kundër përfituesit të veprimit, duhet të përjashtohet një mundësi e tillë ku, pikërisht për të shmangur fenomenin e begatimeve të detyruara, nuk do të mund të vepronte as personi i ndërmjetëm. Duket po aq e qartë se, kush ka kryer materialisht punën, mundet të veprojë gjyqësisht kundër të begatuarit, vetëm në rastet në të cilat mund të veprojë edhe personi i ndërmjetëm. Pikërisht mbi bazën e këtyre konsideratave, shumë autorë kanë përjashtuar çdo mundësi padie direkte dhe sugjerojnë, anasjellas, mundësinë për autorin e përmirësimit të ushtrojë në rrugë zëvendësuese të drejtën që i takon personit të ndërmjetëm.

Një arsyetim i ngjashëm përsëritet edhe për dy hipotezat e tjera të begatimit *ex alieno contractu*. Në rastet kur kontrata është specifikisht e finalizuar t'i sjellë të tretit një avantazh të natyrës personale, duket logjike në radhë të parë të bëhet referim tek parimet e kërkesës për kthimin e asaj që është dhënë e padetyruar. Mosderdhja e shumë të rënë dakord, në fakt, plotëson kushtet e mospërbushjes, me pasojën që mund të veprohet gjyqësisht kundër përfituesit, për të marrë kthimin në natyrë sa është e mundur, ose pagimin e vlerës. Në këto raste, vështirësia e vetme e mundshme rrjedh nga ndarja e personit kontraktues dhe e përfituesit. Megjithatë nuk duket që një ndarje e tillë mund të pengojë në ndonjë mënyrë veprimin e parimeve mbi kthimin e pagimit të padetyruar.

Përse i takon hipotezës së fundit që lidhet me kontrata të bashkëshortit për jetesën familjare, sigurisht mjafton të konfirmohet praktika që tenton për më tepër t'i zgjidhë këto raste, duke konfiguruar një raport pak a shumë të prezumuar përfaqësimi të njërit bashkëshort karshi tjetrit.

Kështu, shumica e rasteve, në të cilat shtrohet çështja e begatimit indirekt, mund të zgjidhet në mënyrë brilante përmes drejtimit tek institute të tjera, pa futur në lojë padinë e përgjithshme të begatimit. Nëse situata shfaqet e tillë, mundet edhe të konkludohet duke adoptuar tezën më të ngushtë, e cila përjashton pikërisht ngritjen e padisë së begatimit në rastet e këtij lloji. Megjithatë, kjo zgjidhje nuk pranohet krejtësisht nga doktrina kontinentale. Është në fakt e vërtetë që, në shumicën e rasteve, të paktën në sistemin italian, tashmë mund të ketë shpërblim përmes drejtimit tek institute të tjera, megjithatë, kjo nuk shihet si një arsye e mjaftueshme për të përjashtuar mundësinë e padisë së begatimit, dhe kjo për disa arsye. Në radhë të parë, sepse jo në të gjitha sistemet janë domosdoshmërisht të pranishme institutet e ndryshme që konkretisht, lejojnë në Itali kompensimin e pamundësisë për të vepruar direkt me padinë e begatimit; në radhë të dytë, nëse është e vërtetë që në shumicën e rasteve është e mundur të arrihet shpërblimi pa padinë e begatimit, kjo nuk heq faktin që mund të jenë raste dytësore, në të cilat institutet e ndryshme në fjalë (zëvendësimi, pagimi i padetyruar përfaqësimi i heshtur) nuk mund të operojnë, me pasojën që përjashtimi edhe i mundësisë së padisë së begatimit, mund të sjellë krejtësisht një mohim mbrojtjeje, si p.sh. në rastin kur dikush konsumon sende të blera nga një tjetër, ose kur një qiramarrës eventuale, i cili nxjerr avantazh nga punë eventuale të kryera nga një qiramarrës i mëparshëm. Kjo është arsyeja pse shumë autorë nuk përjashtojnë mundësinë e padisë së begatimit, thjesht sepse shumë shpesh është e mundur të arrihet i njëjti rezultat i dobishëm përmes zbatimit të instituteve të tjera. Nëse efektivisht ekziston kjo mundësi zgjedhjeje, pranohet se, do t'i takojë të interesuarit të zgjedhë cila rrugë duket më oportune. Ndërkohë që, nëse në rastet në fjalë, nuk ka mjete të tjera, e vetmja mundësi do të jetë padia e begatimit. Kjo zgjidhje duket konform tendencave më të fundit doktrinale që janë shfaqur në këtë fushë. Për të mënjeluar keqkuptimet, duhet të theksohet që, rastet e vetme në të cilat shtrohet problemi i begatimit indirekt, janë ato në të cilat kontrata është specifikisht e finalizuar për të përmirësuar një send që i takon të tretit ose t'i sjellë një përfitim të natyrës personale, me shtesën e vetme të kontratave të lidhura nga një familjar për *necessaries*.

Në çdo rast, mund të veprohet kundër të tretit përfitues, vetëm kur personi i ndërmjetëm rezulton insolvabël dhe ndërkohë i treti akoma nuk ka derdhur ndonjë shumë për atë që ka marrë. Sidomos përse i takon përmirësimeve të tërthorta të sendit të tjetrit, duhet t'i jepet të tretit mundësia për të vepruar gjyqësisht direkt kundër pronarit, vetëm në rastet kur kjo nuk cënon parimet e shpallura për

begatimet e detyruara, d.m.th. çdo herë kur, pikërisht për të mbrojtur pronarin kundër vendosjes së përgjegjësive nga begatimi, i hiqet mundësia edhe personit të ndërmjetëm për të vepruar gjyqësisht.

Si konkluzion, përsa kohë që, mundësia për padinë e begatimit në rastet e pasurimit *ex alieno contractu*, nuk përkthehet në një përdorim të tepruar të këtij mjeti, doktrina kontinentale nuk ka kundërshtime të veçanta për të pranuar parimisht mundësinë e përdorjes së kësaj padie. Ajo që gjithsesi duket e pamohueshme është që, përveç rasteve të transferimit falas (neni 822 BGB), rastet në të cilat mund të pranohet konkretisht mundësia e një padie direkte, shfaqen shumë të kufizuara.

Bibliografia

1. Kodi Civil i RSH 1994
2. Kodi i Familjes i RSH
3. Kodi Civil Italian
4. Kodi Civil Gjerman (BGB)
5. Jacques Ghestin, *Le contrat*, Paris 1980
6. Peter Birks, *An introduction to the Law of Restitution*, Oxford University Press, bot. 2, 1989
7. Andrew Tettenborn, *The law of restitution in England and Ireland*, bot. 3, Cavendish Publishing 2001
8. Alain Benabent, *Droit Civil, Les obligations*, Montchrestien 2003
9. Francesco Astone, *L'arricchimento senza causa*, Giuffrè 2000

Principal-Agent Relationship: How the Principal-Agent Tension Between Clients and Their Lawyers Affects Legal Negotiation

Armer Juka, LL.M.

The image of the lawyer in the public's perception has incessantly oscillated between two extremes. An idealistic vision has regarded the lawyer as a peacemaker whose mission is to discourage litigation and promote compromises¹. On the other end of the spectrum, the lawyer frequently came to be seen as a self-interested agent responsible for exacerbating disputes and preventing deals or making settlements costlier².

In the last decades, important research work has been dedicated to the study of negotiation. The two ground-breaking works in the field are *Getting to Yes*³ and *Barriers to Conflict Resolution*⁴. With few exceptions, this literature focused on principal-to-principal negotiation. This might strike one as surprising considering that negotiation through agents is ubiquitous.⁵

More recently, researchers have pondered over the role of agents in negotiation. They drew intensively from studies carried out in the field of principal-agent analysis within economics and transposed these findings to the negotiation framework.⁶ Using agents in negotiation creates an additional level of complexity: It provides advantages but with a price.

¹ *The Collected Works of Abraham Lincoln* edited by Roy P. Basler, Volume II, "Notes for a Law Lecture" (July 1, 1850), p. 81

² Rachel Croson and Robert H. Mnookin, 'Does Disputing through Agents Enhance Cooperation? Experimental Evidence' (1997) 26(2) *The Journal of Legal Studies* 331, 331.

³ Roger Fisher, William Ury and Bruce Patton, *Getting to Yes* (Third edition, RH Business Book, 2011)

⁴ Kenneth J. Arrow, Robert H. Mnookin, Lee Ross, Amos Tversky, Robert B. Wilson (eds), *Barriers to Conflict Resolution* (Norton 1995)

⁵ Robert H. Mnookin and Lawrence E. Susskind (eds), *Negotiating on behalf of others* (Saga publications, 1999) 2-3.

⁶ *Ibid*, 1-2.

The romantic or pessimistic view of lawyers in negotiation and dispute resolution is the result of heuristics and biases. The focus of this essay is to explore what are the implications of using an attorney in legal negotiation by exploiting theoretical work in the field.

We will begin by explaining what the principal-agent relationship is about and why it is so widely employed. Where does the attorney stand in this scheme and what are the advantages he can provide when representing his client in a negotiation setting? We will then move to the principal-agent tension. The attorney is simply not the alter ego of his client. He has interests of his own that might often clash with his clients'. After describing in some detail how, especially, the difference of incentives can be a source of conflict of interests, this essay will attempt to penetrate into the psychology of conflicts of interest. We will conclude by affirming that the inherent tension in the attorney-client relationship cannot be eliminated but it can be managed. In the end, it is the client's responsibility to choose the appropriate lawyer if he aspires to a successful negotiation process and outcome.

The attorney as an agent in legal negotiations and disputes

In essence, the attorney is an agent of its client.⁷ Agency can be defined as the legal relationship existing between two persons in which one (the 'agent') is bound to perform certain acts on behalf of the other (the 'principal') under the control and direction of the latter.⁸ The agency relationship is pervasive in the real world. Nations are represented by diplomats, minors by their parents, companies by their managers, NGO-s by their directors – to take just a few examples. Besides the obvious reasons of using agents – an abstract entity requiring a human voice to express itself, an absent principal – an agent is employed because one believes that he can procure significant advantages to the principal.⁹

This may not seem immediately evident. Intuitively, the inclusion of one or more agents representing the principals involved in negotiation results in a more complicated arrangement that necessitates appropriate management.¹⁰ Nevertheless, the use of agents has undeniable and verifiable benefits. The agent may have knowledge or expertise in a particular area that the principal lacks.¹¹ In

⁷ Deborah A.DeMott, 'The Lawyer as Agent' (1998) 67 Fordham Law Review 301, 301.

⁸ Ibid. 303-304.

⁹ Robert H.Mnookin, Scott R.Peppet and Andrew S.Tulumello, *Beyond Winning* (Belknap Harvard, 2000) 70.

¹⁰ Jeffrey Z.Rubin and Frank E.A.Sander, 'When Should We Use Agents? Direct vs. Representative Negotiation' (1988) 4 Negotiation Journal 395, 395.

¹¹ Mnookin et al. (n9) 71.

addition, the agent may possess negotiation skills that can facilitate the reaching of an agreement.¹² Other advantages include the detachment, flexibility and resources.¹³

The lawyer, as an agent, offers to the principal the same advantages. The lawyer is, in the first place, an expert of the law. His substantial knowledge of the law and the courts system can help the principal to decide whether to accept a settlement agreement or to litigate. Without the contribution of the lawyer, the client cannot know what his Best Alternative to a Negotiated Agreement (BATNA) is – the odds of winning the case in court.¹⁴ Additionally, the lawyer, through the resources of his art, can improve the best alternative of his client. As an experienced negotiator, the lawyer is likely to be more creative in exploring options and more assertive in claiming value.¹⁵ Furthermore, the decision to retain a lawyer might help to "separate the people from the problem"¹⁶ especially when the relationship between the principals is emotionally charged.

Many deals involve some legal aspects; disputes require legal expertise: Unsurprisingly, attorneys are a ubiquitous agent figure. However, apart from creating value, attorneys are a source of costs – known as agency costs – to their clients.

The agency costs: The conflicting interests of the attorney and his client

The classic theory either assumes that negotiation is a principal-to-principal affair or behaves as if the agent was an impeccable conveyor of the principal's will. In the real world, this is almost never the case.¹⁷ The agent has interests of his own that are hardly ever perfectly aligned with the principal's interests. The attorney-client relationship is no exclusion.

One source of the divergence of interests is that attorneys cannot be reduced to simple agents. Attorneys, as officers of the court, have duties toward the justice system and, as members of the bar, they are bound by professional norms which cannot be understood simply through the lenses of the agency relationship.¹⁸ These duties of the attorney may come into conflict or may not converge with his client's interests. However, this slight dissymmetry of interests is welcome because it is a result of public policy considerations.

¹² Ibid.

¹³ Rubin et al. (n10) 396-398.

¹⁴ See Fisher et al. (n2) 99-108.

¹⁵ Mnookin et al. (n9) 12.

¹⁶ Fisher et al. (n2) 19-41.

¹⁷ Mnookin et al. (n5) 2-3.

¹⁸ DeMott (n7) 301-302.

When the attorney's interests come into conflict with his client's interests, then the situation becomes worrisome. The conflict of interests may originate from a difference in preferences, information or incentives.¹⁹ The main and most delicate conflict of interest lies with the difference of incentives. An extensive body of research has been conducted with the purpose of identifying how different remuneration structures affect the way the attorney accomplishes the tasks assigned by his client.²⁰

The attorney's services are remunerated through three main different fee structures: hourly fee, contingency fee, flat fee. Under an hourly fee agreement, the attorney is remunerated according to the amount of time he dedicates to the task. The attorney has a strong incentive to provide high-quality services as his time and efforts will be financially rewarded. On the other hand, the lawyer may be tempted to over-invest time in a case when this is sub-optimal to the client.²¹ The extra time committed by the attorney may have little or no impact at all on the expected outcome of the legal negotiation. Finally, the attorney has an incentive to engage in litigation²², which is usually time-intensive, rather than explore a negotiated agreement, which by nature and because of reciprocal concessions, takes in principal a lesser amount of time.

The contingency fee, a commission by another name, is designed to tackle this issue. By making the attorney a stakeholder in the outcome of the case, one expects that he will act as a genuine alter-ego of his client.²³ The better the outcome is for the client, the greater the attorney's payment, and vice versa. Nonetheless, there is an important difference between the client and his attorney. The client is characteristically only interested in the outcome of his own case or negotiation. By contrast, the attorney is in charge of multiple contingency fee cases and has to decide how to invest a scarce resource of him, such as time, in an optimal manner. All other things being equal, the attorney would prefer to dedicate his efforts to cases which are likely to be won through lesser investment of time.²⁴ Obviously, a client, whose case is time consuming, would find himself in an unfavourable position. If paid on an hourly basis, the attorney may be interested in a protracted litigation. By contrast, under a contingency fee structure, the attorney may prefer to settle quickly although the outcome might be considerably less than the expected value of trial.²⁵

¹⁹ Mnookin et al. (n9) 75.

²⁰ Ibid, 83-84.

²¹ A. Mitchel Polinsky and Daniel L. Rubinfeld, 'Aligning the Interests of Lawyers and Clients' (2003) 5(1) American Law and Economics Review 165, 166.

²² Don A. Moore and George Loewenstein 'Self-Interest, Automaticity, and the Psychology of Conflict of Interest' (2004) 17(2) Social Justice Research 189, 190.

²³ Earl Johnson, Jr., 'Lawyers' Choice: A Theoretical Appraisal of Litigation Investment Decisions' (1981) 15 Law & Society Review 567, 570

²⁴ Ibid, 590.

²⁵ Mnookin et al. (n9) 83.

Unsurprisingly, the attorney's and his client's interests are under tension as in any other principal-agent relationship. The question arises what is the attorney's psychological attitude to the conflict of his own interests with his professional, contractual and statutory, obligations.

The psychology of conflicts of interest

There is more to the story of the divergence of interests between principal and agent. Through a combination of different measures, one would expect the conflict of interests to be mitigated. The legal market has invented several fee structures in order to moderate the difference of incentives between lawyers and their clients. Professional norms require attorneys to adopt ethical behaviour and to act in the best interests of their clients. In case of violation of these rules, attorneys are liable to penalties.²⁶

These measures assume that attorneys are aware that in following a particular course of action they are pursuing their own interest to the detriment of their clients'. As a consequence, under moral obligations and under the threat of sanctions, they would trump bias and behave ethically.

Unfortunately, an important body of research has demonstrated that individuals are unaware of their own bias.²⁷ The adoption of a self-interested option is not a matter of deliberate choice; on the contrary, it happens automatically and unconsciously.²⁸ Our view of the reality is frequently biased in a self-serving manner. If we want to reach a specific conclusion, we would be primed to look only for confirmatory evidence and ignore facts that challenge our conclusion.²⁹ This self-serving bias seems deeply rooted into our psychology. Research has shown that, given the same facts, we would reach quite different conclusions according to the role – claimant or defendant – we were assigned³⁰. More strikingly, even if we were paid to accurately guess the judge's decision, we would over-estimate our case's merit³¹. Warning beforehand the participants of the risk of bias didn't work either³². We are, additionally, blind to our own vulnerability to bias.³³

Researchers have explained this phenomenon through the "dual processes" paradigm of information processing by human brains. The first process, known as

²⁶ Larry E. Ribstein, 'Ethical Rules, Agency Costs, and Law Firm Structure' (1998) 84(8) Virginia Law Review 1707, 1713-1714.

²⁷ Max H. Bazerman & Don A. Moore, *Judgement in Managerial Decision Making* (Wiley 2013 8th ed.), 154.

²⁸ Max H. Bazerman, George Loewenstein and Don A. Moore, 'Why good accountants do bad audits' (2002) 80 (1) Harvard Business Review 97, 97.

²⁹ Ibid, 98.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

³² Ibid.

³³ Bazerman et al. (n28) 113.

automatic, is unconscious, quick and effortless. The second one, known as controlled, is voluntary, slow and requires effort.³⁴ Self-interest, it seems, has an automatic influence into our decision-making, whereas professional responsibilities require voluntary effort to be summoned into our decision-making analysis.³⁵

As self-interested bias happens in the unconscious, policies promoting more stringent ethical rules and stricter penalties are unlikely to succeed.³⁶ Furthermore, experiments have shown that disclosure of conflict of interest does not help. It has been demonstrated that actually disclosure can make things worse and increase biased judgement.³⁷

The ultimate guarantee to the client: The Attorney's reputation

This essay described how the interests of the client and his attorney are far from being aligned. Moreover, there is much evidence that the attorney's pursuit of his own self-interest is often outside of his controlled mental process. Therefore, the crucial question arises whether individuals should use attorneys in legal negotiation.

First, attorneys can, indisputably, provide significant added value in the negotiation table. Second, many negotiations involve complex legal questions that individuals not trained in law cannot properly deal with. Finally, in some circumstances, for the client, it is not only advantageous but, in practice, obligatory to retain an attorney. A considerable amount of legal negotiations are conducted under the threat of litigation or during litigation.³⁸ To begin with, this is the case when parties have a (legal) dispute which they are willing to resolve through amicable discussions. If negotiations fail, one of the parties is likely to initiate court proceedings. A second instance is when parties have been litigating for some time but prefer to find an out-of-court settlement in lieu of a judicial award. If parties don't reach a mutually satisfactory settlement, their dispute will be resolved through a court-imposed decision. Negotiating "in the shadow of the law"³⁹ is different from other negotiation contexts. In other situations, the alternative to a negotiated agreement is the absence of agreement. In legal disputes, if the parties cannot reach an agreement, they will obtain a court-imposed solution.⁴⁰ This permeability in both directions makes unavoidable the appointment of an attorney, who has a legal or practical monopoly of litigation.

³⁴ Moore et al., (n22) 190-192.

³⁵ Ibid, 195.

³⁶ Ibid, 198.

³⁷ Daylian M.Cain, George Loewenstein and Don A.Moore, 'When Sunlight Fails to Disinfect: Understanding the Perverse Effects of Disclosing Conflicts of Interest' (2011) 37(5) Journal of Consumer Research 836.

³⁸ Gary Goodpaster, 'Lawsuits as Negotiations' (1992) 8 Negotiation Journal 221.

³⁹ Robert H. Mnookin and Lewis Kornhauser, 'Bargaining in the Shadow of the Law: The Case of Divorce' (1979) 88 Yale Law Journal 950

⁴⁰ Russell Korobkin and Chris Guthrie, 'Psychological Barriers to Litigation Settlement: An Experimental Approach' (1994) 93 Michigan Law Review 107, 138.

If the principal-agent tension existing in the attorney-client relationship cannot be eliminated, it can nonetheless be managed. Big corporate clients can appoint in-house counsel to monitor external law firms.⁴¹ Reporting requirements can bridge the information gap. Different fee structures and an intelligent combination of them, according to the type of legal negotiation, can significantly reduce the difference in incentives.⁴² On the public policy level, also, if ethical rules and fear of sanctions are not panacea, they still can play a positive role in curbing some self-interested behaviour.

Ultimately, the client's closest ally is, paradoxically, the attorney's self-interest. Typically, attorneys get most of their clients through referrals.⁴³ The greatest asset to acquire clients through this method is reputation.⁴⁴ It is therefore not surprising that lawyers invest great efforts in building and maintaining a good reputation.

Some attorneys and law firms may purposefully decide to specialize in a cooperative approach to negotiations and dispute resolutions.⁴⁵ Such an attorney will not only develop the necessary skills to become a cooperative problem-solver but also will have a financial incentive to maintain this reputation because his future income in the long term will depend upon the trustworthiness of his services.⁴⁶

As a conclusion, any generalization upon whether the appointment of an attorney exacerbates disputes or facilitates negotiated outcomes is plainly wrong⁴⁷. According to the attorney's personality, mandate and type of negotiation setting, the effect of the attorney's behaviour on negotiation will be different. Therefore the crucial concern for the client is not whether to retain legal counsel or not but what type of attorney to choose for a given strategy and an aspired outcome.

Conclusion

The attorney is a valuable and sometimes indispensable agent in legal negotiations and disputes. His expertise, resources, skills and strategic advantages can significantly increase his client's chances of reaching an advantageous deal from negotiations. Nevertheless, not unlike any other principal-agent relationship, the attorney-client rapport is not immune to tensions. The principal-agent costs arise

⁴¹ Mnookin et al. (n9) 85.

⁴² Polinsky et al. (n21) 186-187.

⁴³ Herbert M.Kritzer and Jayanth K.Krishnan, 'Lawyers Seeking Clients, Clients Seeking Lawyers: Sources of Contingency Fee Cases And Their Implications for Case Handling' (1999) 21 Law & Policy 347.

⁴⁴ Ibid, 365.

⁴⁵ Ronald J.Gilson and Robert H.Mnookin, 'Disputing through Agents: Cooperation and Conflict between Lawyers in Litigation' (1994) 94(2) Columbia Law Review 509, 557.

⁴⁶ Ibid, 564.

⁴⁷ Ibid, 510.

from the difference of interests that exist between the attorney and his client. The main and most troublesome conflict of interests lies in the difference of incentives. According to the fee structure agreement, the attorney may be more interested to protracted negotiations and litigation or may prefer a quick settlement. In either case, the client risks an impasse in negotiations or a bad deal.

The principal-agent tension cannot simply be wished away. The self-interested bias is deeply rooted into our psychology. It occurs automatically and without us being aware. As a consequence, traditional policy measures, such as ethical obligations and disclosure, have a very limited impact on curbing this bias.

However, if the tension cannot be eliminated, it can be managed. The question for the client is not whether he should hire a lawyer or not. In some complex legal negotiations or in negotiations occurring under the threat of litigation, an attorney is indispensable. Due to market pressure, some attorneys specialize in a cooperative problem-solving approach. Therefore, for a client aspiring to a negotiated agreement, the solution lies with finding an attorney with a reputation for being a skilled negotiator.

E drejta për arsim, punësim dhe përfshirje sociale e grupeve të marzhinalizuara. Rasti i minoritetit rom në Shqipëri

Dok. Anila Nanaj

Abstract

Education, health and living standards are the three dimension of Millennium Development Goals platform. Albania, as other developing countries has been undergoing through radical structural reforms as a consequence of the changes trajectories of the democratization process, economic transition, administrative reforms, changing dynamics of social groups as well as the country integration process to the European Union. From 2010, Roma community has been part of social platforms and on focus of social policies. An important part of one of most persistent recommendations of the European Commission is the respect of fundamental rights and, in particular, through the education and the employment is the social inclusion of the minorities in the Albanian society, in particular the Roma minority. The aim of this paper is to introduce which are efforts nowadays and how they have to match with Roma community needs. Along the descriptive analyze we try to underline the promotion of suitable policy mechanisms which guarantee effective protection of Roma minority rights in the country, in line with the recommendations of the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI). This study has concluded in a number of recommendations directed to public administration bodies, both locally and centrally, such as a wider inclusion of members from the Roma minority into vocational training and employment programs; amendments in the normative legal basis for definition of criteria, procedures and economic assistance

action, focusing on Roma community; amendments in the existing legislation concerning housing of residents in urban areas; facilitation of enrollment and school attendance for Roma minority children as well as development of actions which would permit a better access to education for these children etc.

Keywords: *Roma minority, Albania, education, employment, social inclusion.*

Hyrje

Komuniteti rom dhe egjiptjan është një nga ato grupe në minorancë që në Censusin e fundit apo rezultatet e LSMS-së të vitit 2012 rezulton si grupim që vuan pasojat e të qënurit ekstremisht të varfër. Varfëri e cila demonstron në nivelin e shkollimit e cilësinë tij, shëndetin që gëzon e vëzhgimet e lartë foshnjore, e për më tepër në strehimin që demonstroi varfëri të tejkajshme. Ekzistenca e minoriteteve në Shqipëri është një realitet sa historik aq edhe aktual, të cilit i është kushtuar një vëmendje e veçantë në konkretizimin e një marrëdhënieje të mirë, ku të shfaqet toleranca, bashkëjetesa dhe mirëkuptimi mes pjesëtarëve të pakicave përkatëse dhe pjesës tjetër të popullatës. Me vendosjen e demokracisë në vend, trajtimi i pakicave ka marrë një dimension të ri, fakt që duket qartë edhe në Nenin 20 të Kushtetutës të Republikës së Shqipërisë, ku në mënyrë eksplicite parashikohet ushtrimi në barazi të plotë para ligjit i të drejtave dhe lirive të pakicave kombëtare, si dhe nga sanksionimi i parimit të barazisë para ligjit dhe mosdiskriminimit.

Efektivisht sot, shoqëria shqiptare ka vendosur një balancë pozitive për sa i përket çështjes dhe respektimit të të drejtave të pakicave, duke u renditur ndër shtetet, të cilat janë angazhuar në përmbushje të standardeve ndërkombëtare në këtë fushë. Kushtetuta garanton parimin e përgjithshëm të barazisë para ligjit dhe mbrojtjen kundër diskriminimit mbi baza të tilla si: raca, origjina etnike, gjuha, feja, statusi social, ose prejardhja¹.

Metodologjia e studimit dhe pyetjet e ngritura për studim

Edhe pse angazhimi i qeverisë për zhvillimin e politikave për përfshirjen e romëve është një hap i rëndësishëm dhe ka shënuar përparim, zbatimi në praktikë i këtyre politikave haset me një sërë sfidash. Pavarësisht nga masat e ndërmarra, një pjesë e konsiderueshme e individëve nga komunitetet rom dhe egjiptiane në Shqipëri janë ndikuar në mënyrë jo-proporcionale nga përjashtimi social dhe diskriminimi. Ata janë përballur me varfëri ekstreme dhe marginalizim social dhe ekonomik

¹ Neni 18 i Kushtetutës.

dhe vazhdonjnë të jenë nga grupet më të marginalizuara të popullsisë në Shqipëri. Strehimi i papërshtatshëm, aksesit i limituar në tregun e punës, në edukim, në shërbimet e kujdesit shëndetësor, si dhe shërbime të tjera sociale vazhdonjnë të mbeten problematikat kryesore për këtë komunitet. Disa nga pyetjet që shtrohen janë:

- A janë implementuar si duhet aktivitetet e parashikuara për periudhën kohore 2013 – 2015 tek Plani i veprimit (ku përfshihen Arsimimi dhe Punësimi)?
- Cilat janë problematikat kryesore ende të pazgjidhura?
- Përse hasen këto pengesa dhe cilat mund të jenë disa nga zgjidhjet e mundshme praktike (përveç atyre me bazë ligjore)?

Problemet e vërejtura janë në strehim dhe infrastrukturë, në ofrimin e kujdesit shëndetësor, në punësim dhe në aksesin dhe nivelin e arsimimit.

Politikat sociale me fokus grupet në nevojë tani më, në Shqipëri janë në vëmendje të qeverive në bashkëpunim me shoqërinë civile e organizatat për mbrojtjen e të drejtave të grupeve të marginalizuara. Në këtë kuadër Shqipëria tashmë ka një Plan Kombëtar Veprimi 2010-2015, i cili synon gjithëpërfshirje të këtij komuniteti në jetën sociale, ekonomike dhe politike. Nevojat prioritare me të cilat përballlet ky komunitet janë: ushqimi të cilin e sigurojnë më së shumti fal punës në tregje informale; arsimit që tregon shifra alarmante regjistrimi e përfundimi të niveleve të shkollimit; punësimi i cili bëhet i vështirë në përballje me diskriminim e përjashtimin social; shëndetësia që nuk përjashton këtë komunitet por as edhe mundëson kushte favorizuese. E së fundmi politika për sigurimin e strehimit me kushte lehtësuese për këtë komunitet që jeton në baraka, kasolle, tenda e shtëpi të ngritura në rrethina qytetesh pa asnjë kusht sanitar e higjienik,

Gjetjet e studimit

Vendi ynë ka ratifikuar pothuajse të gjitha Konventat e Kombeve të Bashkuara mbi mbrojtjen e të drejtave të njeriut. Shqipëria gjithashtu, ka firmosur të gjitha dokumentet e Organizatës për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë (OSBE) dhe një sërë dokumentesh të rëndësishme të miratuara nga Këshilli i Evropës (KE). Shteti shqiptar për garantimin e të drejtave dhe lirive themelore të minoriteteve ka miratuar gjithashtu një sërë aktesh ligjore e nënligjore me vlera të rëndësishme, që parashikojnë jo vetëm njohjen dhe mbrojtjen e të drejtave të anëtarëve të minoriteteve, por gjithashtu dhe marrjen e masave konkrete për integrimin dhe përfshirjen e tyre në jetën publike të vendit, si dhe ruajtjen e zhvillimin e

vlerave kulturore dhe identitetit të tyre etnik. Ligji i miratuar në 2010-n, kundër diskriminimit paraqet përveç të tjerave mundësi për mbrojtje të barabartë si ndaj akteve shtetërore ashtu dhe akteve të individëve privatë, në fushën e punësimit, edukimit dhe shërbimeve. Përveç kuadrit ligjor, në kuadër të politikave sociale në drejtim të promovimit dhe mbrojtjes së të drejtave të komunitetit rom në Shqipëri, një sërë hapash pozitive janë ndërmarrë edhe nga ana e pushtetit qendror- (Plani Kombëtar i Veprimit 2010-2015), si një angazhim politik për të reduktuar pabarazitë në spektrin e zhvillimit njerëzor dhe ekonomik dhe që synon përmirësimin e situatës së këtij komuniteti në fushat kryesore të tilla si: edukimi, shëndeti, punësimi, strehimi dhe mbrojtja sociale.

Në një periudhë më të hershme, qeveria shqiptare miratoi në Shtator të vitit 2003 Strategjinë Kombëtare “Për përmirësimin e kushteve të jetesës të komunitetit rom” dhe e miratoi atë me Vendimin e Këshillit të Ministrave nr.633, datë 18.09.2003. Kjo strategji çeli një perspektivë për integrimin social dhe përmirësimin e standardeve të jetesës së këtij komuniteti vital, tradicionalisht të vuajtur dhe marginalizuar.

Proçesi i migrimit të brendshëm që po ndodh me romët për shkak të kushteve ekonomike, po bën që vendbanimet e tyre të shtrihen në të gjithë Shqipërinë, duke ndryshuar hartën e vendndodhjeve të tyre. Vëmendja së fundmi është përqëndruar në këtë komunitet që jeton në disa vendbanime të caktuara (si në Shkodër, Kukës, Peshkopi, Shupenzë, Milot, Gjirokastrë, Vlore etj.)^{2/}

Ajo që mund të konstatohet lehtë është fakti se shumica e fëmijëve rom braktisin shkollën para arritjes së moshës minimale ligjore. I njëjti observim arrihet edhe në rastin e punësimit: shumica e tyre nuk janë në gjendje të gjejnë punë për shkak të mungesës së aftësive profesionale, mundësive të kufizuara për punësim pas ndryshimeve strukturore të ekonomisë, mospërshtatjes me nevojat e reja të tregut të punës, diskriminimit nga punëdhënësit dhe nga mungesa e politikave të posaçme të hartuara për të trajtuar çështjen e papunësisë së romëve.

Raportet monitoruese për zbatimin e Planit Kombëtar të Veprimit mbi Përfshirjen e Dekadës Rome konfirmojnë gjendjen e pandryshuar të komunitetit rom në Shqipëri. Praktika diskriminuese ndaj këtij komuniteti janë akoma të pranishme në shoqërinë tonë. Numri i fëmijëve rom që ndjekin shkollën mbetet shumë më i ulët krahasuar me numrin e fëmijëve që i përkasin shumicës së popullsisë. Shumica e fëmijëve rom braktisin shkollën para arritjes së moshës minimale ligjore. Kjo gjithashtu i bën ata mjaft të ndjeshëm ndaj problematikave të tjera sociale. Shumica e familjeve që i përkasin komunitetit rom jetojnë në

² Sitet e njohura Rome në vend ndodhen në, Tiranë, Lezhë, Mamurras, Fushë-Krujë, Nishtullë të Durrësit, Peqin, Rrogozhinë, Cërrik, Rrapishta në Elbasan, Pogradec, Korçë Bilisht, Levan, fshati Rom në Fier, Grabian i Lushnjës, Kuçovë, Berat, etj. Ndërkohë duhet theksuar se ka dhe site të tjera të qëndrueshme, të krijuara së fundmi pas viteve '90, ku përmendim sitet në Shkodër, Gjirokastrë, Delvinë, Beltojë, Ura e Drojës, Kukës, Peshkopi, Milot, Ura e Dajlanit, Vrion të Sarandës, Kthesa e Ariut në Durrës, Fushë Alie, etj.

kushte të pasigurta, në vendbanime të cilat nuk kanë akses në sistemin e furnizimit me ujë të pijshëm dhe disa herë edhe në sistemin e furnizimit me energji elektrike. Një numër jashtëzakonisht i madh në radhët e të rinjve të papunë rom duhet të luftojnë me diskriminimin e drejtpërdrejtë.

Rruga drejt ekonomisë së tregut u shoqërua me mbylljen dhe zvogëlimin e aktivitetit të ndërmarrjeve shtetërore. Rrjedhimisht romët kaluan nga punësimi i plotë dhe i garantuar në një papunësi masive dhe afatgjatë. Si pasojë e varfërisë dhe përjashtimit social ata u s'postuan gradualisht nga tregu formal në tregun informal. Papunësia rome është shumë e lartë dhe të ardhurat e tyre zakonisht rrjedhin nga punësimi në punë të rëndomta dhe që kërkojnë aftësi të ulëta, zakonisht në sektorin jo-formal. Profesionet më të zakonshme janë, pastrimi i rrugëve, lypja, punë sezonale në sektorin e bujqësisë ose shitja në rrugë e rrobave të përdorura. Nëse për pjesën tjetër të popullsisë punësimi është një realitet i zakonshëm për komunitetin rom në Shqipëri ai vazhdon edhe sot të mbetet shqetësimi kryesor, pasi situata që lidhet me gjendjen ekonomike në të cilën ndodhen familjet rome sa vjen dhe përkeqësohet më shumë, duke shkuar deri në varfëri ekstreme³. Vetëpunësimi është bërë kryefjala e të ardhurave të Komunitetit rom në Shqipëri, por duke marrë në konsideratë aktivitetet me të cilat ato merren, këto të ardhura janë dukshëm nën nivelin mesatar se ajo e popullsisë jo-Rome.

Pavarësisht kësaj hasim një nivel të ulët të pjesëmarrjes së individëve nga komuniteti rom në programe të ndryshme sociale, nivel ky që është i lidhur me mungesën e informacionit dhe ndërgjegjësimin mbi përfitimet e edukimit profesional. Zyra e Punësimit ka një akses mesatar nga komuniteti rom. Përveç mungesës së informacioneve në lidhje me politikave favorizuese, të cilat janë miratuar në për këtë komunitet, diskriminimi është një nga pengesat më serioze dhe më të dukshme. Faktori bazë që ndihmon në eliminimin e këtij diskriminimi është përforcimi i masave ndaj subjekteve për mosfunksionim të legjislationit në lidhje me komunitetin rom dhe kjo me siguri do të sjellë integrim më lehtë dhe do të rritet ndjeshëm punësimi i tyre. Një zgjidhje për normalizimin e tregut të punësimit dhe rritjen e të ardhurave për komunitetin rom mund të ishte edhe krijimi i bizneseve sociale, si për shembull në grumbullimin e shitjen e hekurishteve, në riciklimin e plastmasit, letrës dhe qelqit, në punimet e kashtës, në prodhimin bujqësor, në mbledhjen e shitjen e bimëve medicinale etj. Këto biznese mund të kishin si partnerë, krahas pjesëtarëve të komunitetit rom, edhe bashkinë/komunën, sipërmarrës privatë dhe një institucion bankar.

Integrimi i Romëve përmes arsimimit dhe trajnimeve profesionale është konsideruar si një nga masat që do të rriste punësimin dhe do të zbuste varfërinë në komunitetin rom⁴.

³ Studim për vlerësimin e nevojave të komuniteteve rome dhe egjiptiane në Shqipëri, UNDP, Tiranë 2012.

⁴ UNDP Shqipëri, raporti i Zhvillimit Njerëzor, 2005, fq. 38.

Për shkak të varfërisë, shumë nxënës romë nuk i kanë kushtet e përshtatshme në shtëpitë e tyre për përgatitjen e mësimeve dhe të detyrave shkollore. Veç kësaj, niveli i ulët arsimor i prindërve nuk u jep mundësinë që të kenë ndihmë për përgatitjen e tyre, ashtu si nxënësit e popullsisë në shumicë. Të tjerë janë të detyruar të punojnë për të kontribuar në të ardhurat financiare të familjes. Prandaj, në shkollat ku mësojnë nxënësit romë duhet të zhvillohen programe të veçanta, ku nxënësit (e të gjitha grupeve etnike), në mjediset e shkollës dhe nën kujdesin dhe ndihmën e mësuesve të përkushtuar dhe të kualifikuar, të kenë mundësi të studiojnë pas përfundimit të orëve të mësimit. Librat dhe artikujt e tjerë shkollorë duhet t'u ofrohen falas nxënësve romë. Gjithashtu, në disa fshatra, ose zona peri-urbane vendbanimet romë janë pozicionuar larg shkollave, ndaj edhe duhet të garantohet transporti i rregullt dhe falas për nxënësit romë.

Mungon ende forcimi i identitetit kulturor të nxënësve romë, gjë që do të ndihmonte në integrimin më të mirë të tyre. Prandaj në orët ekstrakulare, nga mësues të trajnuar dhe të përgatitur, duhet të flitet për historinë dhe kulturën e romëve në Shqipëri. Ndërkaq, forcimi i identitetit kulturor të nxënësve romë do ta bënte shkollën shumë më miqësore për ta. Një gjë e tillë realizohet në disa shkolla të Korçës dhe Gjirokastrës, por kjo përvojë duhet të shtrihet edhe më tej.

Sipas të dhënave sasiore dhe cilësore me prindër dhe nxënës, disa mësues të shkollave nuk i trajtojnë njësoj nxënësit romë me ata të popullsisë në shumicë. Rrjedhimisht politikat arsimore duhet të synojnë trajnimin dhe kualifikimin e mësuesve për të punuar në klasa multi-kulturore, që të njohin vlerat kulturore të grupeve të tjera etnike, të njohin nevojat e grupeve të marginalizuara dhe të jenë të aftë t'i trajtojnë të gjithë nxënësit në mënyrë të barabartë.

Ndërkaq, bursat për studime universitare – ku institucionet publike mund të bashkëpunojnë me organizatat ndërkombëtare⁵ – do të kishin një ndikim të madh në krijimin e elitave Rome. Disa nga këto bursa mund të jepen edhe për degët (mësuesi, mjekësi, etj.), ku nevojat e komunitetit Rom janë më të mëdha. Arsimi parashkollor duhet të zgjerohet edhe më tej për fëmijët romë, duke synuar përfshirjen e të gjithë fëmijëve falas dhe mundësisht në kopshte me drekë. Në këto kopshte, fëmijët romë mund të mësojnë gjuhën shqipe nga mësues/edukatorë të përkushtuar romë. Në disa vendbanime të caktuara (si në Shkodër, Kukës, Peshkopi, Shupenzë, Milot, Gjirokastrë, etj.), këto institucione duhet të mbajnë parasysh edhe kushtet e vështira të jetesës së fëmijëve romë dhe duhet të kenë infrastrukturën e nevojshme.⁶

Duhet të rritet aksesin i këtij minoriteti, për një ndërgjegjësim sidomos të të rinjve, për ndjekjen e shkollave, të kurseve të formimit profesional, duke rritur

dhe pjesëmarrjen dhe përfshirjen e tyre në tregun e punës dhe sektorin shtetëror. Politikat arsimore të synojnë trajnimin dhe kualifikimin e mësuesve për të punuar në klasa multi-kulturore, që të njohin vlerat kulturore të grupeve të tjera etnike, të njohin nevojat e grupeve të marginalizuara dhe të jenë të aftë t'i trajtojnë të gjithë nxënësit në mënyrë të barabartë. Nxënësit e talentuar romë nga familje të varfra duhet të mbështeten me bursa për të vazhduar studimet në arsimin sekondar dhe të lartë. Këto bursa që duhen administruar dhe monitoruar nga institucione publike do të motivonin nxënësit e talentuar e të suksesshëm (duke filluar nga klasat e sipërme të arsimit primar) dhe do t'i ndihmonin ata në kushte të vështira social-ekonomike.

Konkluzione

Në përfundim të kësaj trajtëse ajo që konstatojmë është se së fundmi trajtimi i pakicave ka marrë një dimension të ri, fakt që duket qartë në angazhimet që shteti shqiptar ka ndërmarrë për këtë qëllim. Zbatimi në praktikë i parashikimeve të akteve themelore, por edhe zbatimi i akteve ndërkombëtare dhe veçanërisht i përcaktimeve të Konventës Kuadër të Këshillit të Evropës “Për mbrojtjen e minoriteteve”, ndikojnë në mënyrë të drejtpërdrejtë në përmirësimin e të drejtave të pakicave.

Romët duhet të kenë një përfshirje më të gjerë në programet e formimit profesional dhe të punësimit. Është e nevojshme të bëhen ndryshime në bazën normative ligjore për ndërmarrjen e masave pozitive nga ana e shtetit, për të siguruar barazinë faktike dhe efektive të pjesëtarëve të komunitetit rom në aksesin që ata duhet të kenë në sistemin arsimor në vend, duke filluar nga arsimi parashkollor e në vazhdim.

Bazuar në këtë gjendje të konstatuar, të komunitetit rom në vend gjithashtu është e nevojshme që të bëhen ende përmirësime në legjislacionin shqiptar, për sa i takon plotësimin të kriterëve për të përfituar nga mundësitë që ofron pushteti qendror dhe ai vendor për probleme si arsimi dhe punësimi; të thjeshtohen procedurat e aplikimeve për komunitetin rom pranë zyrave shtetërore, për një akses më të gjerë dhe lehtësim në plotësimin e dokumentacionit;

Si rrjedhim logjik i situatës mund të thuhet se elementët më kryesorë në zgjidhjen e çështjeve me të cilat përballlet sot shoqëria shqiptare, përfshirë çështjet e komunitetit rom, mbeten dialogu konstruktiv dhe i vazhdueshëm, si dhe bashkëpunimi ndërkulturor ndërmjet institucioneve shtetërore, shoqërisë civile dhe qytetarëve, me qëllim që adresimi i problematikave dhe procesi i analizimit dhe zgjidhjes së tyre të jetë sa më gjithëpërfshirës dhe i gjithë pranuar. Përmbyshja e detyrimeve që Shqipëria ka në kuadër të respektimit të të drejtave

⁵ Gjatë periudhës 2008 – 2011, Roma Education Fund (REF) ka dhënë 68 bursa me një vlerë prej rreth 69.500 euro për studentët romë dhe egjiptianë për të studiuar në universitetet publike dhe private të vendit.

⁶ Studim për vlerësimin e nevojave të komuniteteve romë dhe egjiptiane në Shqipëri, UNDP, Tiranë 2012.

të minoriteteve, veçanërisht ndaj minoritetit rom, me qëllim që ky komunitet të jetojë me standardet e pjesës tjetër të popullsisë në vendin tonë, kërkon koordinim ndërinstytucional, me rëndësi thelbësore për mbrojtjen efektive të të drejtave të tij.

Bibliografia

- Cashmore, E., 2002. Behind the window dressing: ethnic minority police perspectives on cultural diversity. *Journal of Ethnic and Migration studies*, 28 (2), 327- 341.
- Heijes, C., 2007. Officers` at work in a multicultural police force. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 30 (4), 555-556.
- Marcel Courthiade, *Prejardhja e Romëve*, 2003.
- Decade of Roma Inclusion, National Action Plan 2010-2015, 2011
- Studim për vlerësimin e nevojave të komuniteteve rome dhe egjiptiane në Shqipëri - UNDP Tiranë, 29 shkurt 2012
- Dekada e përfshirjes së romëve, -Plani Kombëtar i Veprimit 2010-2015 Strategjia kombëtare për Përmisimin e Kushteve të jetesës së romëve, 2003
- Censusi 2011, INSTAT.
- Hermine de Soto, Sabine Beddies, Ilir Gëdeshi: Romët dhe egjiptianët në Shqipëri, Banka Botërore, 2005, f.XXVI
- Duka, R., Dekada e përfshirjes së romëve, 2010.

