

# *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. Qellimi 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 vijne 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 origjinës<sup>1</sup>. Në këtë drejtim, rregulli

<sup>1</sup> 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/KE<sup>2</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 Europian, me miratimin e direktivës 2004/38/KE të Parlamentit Europian dhe të Këshillit të datës 1 maj 2004<sup>3</sup>, 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.

<sup>3</sup> 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 Europian, 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-se<sup>4</sup>. 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 europian». 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 ekonomikisht<sup>5</sup>. Me këtë akt ligjor synohej që lëvizja e lirë e shtetasve

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> *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 vendbanimi<sup>6</sup>. 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 rëndësishme<sup>7</sup> të cilat do të pasqyrohen gjerë ne 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 tyre<sup>8</sup>.

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 europiane<sup>9</sup>.

## 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

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

<sup>7</sup> 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.Liakopoulus, *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.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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 ekonomike<sup>10</sup>, 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 diskutohej 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

<sup>10</sup> 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 profesional<sup>11</sup>, 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

<sup>11</sup> 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*, të 26 shkurtit 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 dëbimi<sup>12</sup> (Vendimi 7 korrik 2007, *Comissioni vs. Holanda*, çështja C-50/06, GJED). Gjykata vendosi se disa kufizime “aplikohen njëllëj 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*<sup>13</sup> (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 perbejë “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*<sup>14</sup> (Vendimi 25 korrik 2008, *Metock*, çështja C-127-08, GJED) në 25 korrik 2008, Gjykata shikon në dispozitat e Qeverisë irlandeze një

<sup>12</sup> 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”.

<sup>13</sup> 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 gjykatës të vërtetojë nëse në çështjen përpara tij ekzistojnë këtë elemente”.

<sup>14</sup> 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 Foster<sup>15</sup> (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 jetesë 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

<sup>15</sup> 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 publik<sup>16</sup>. 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 viteve<sup>17</sup>. 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

<sup>16</sup> Shih mbi argumentin në përgjithësi M. Conduzzi - 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 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.

<sup>17</sup> 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 ngushtë<sup>18</sup>. 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”<sup>19</sup>. 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 përgjithshëm<sup>20</sup>. 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 familjare<sup>21</sup>. 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 tillë<sup>22</sup>. Sipas Gjykatës, nenet

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> 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 kushte<sup>23</sup>. 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 përsëritjes<sup>24</sup> 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*<sup>25</sup> 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.

<sup>23</sup> Shih vendimin *Jipa* cituar.

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

<sup>25</sup> 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 publike<sup>26</sup>. 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”<sup>27</sup>. 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*<sup>28</sup> 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..”

<sup>26</sup> 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.

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

<sup>28</sup> 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 publike<sup>29</sup>. 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*<sup>30</sup>. 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 sociale<sup>31</sup>.

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

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> 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 hyrjes<sup>32</sup>. 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 anëtare<sup>33</sup>, 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 evropian<sup>34</sup>.

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 prejardhjes<sup>35</sup> (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).

<sup>32</sup> 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.

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

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> 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 përcaktohehin 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 juridike<sup>36</sup>. 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 izoluar<sup>37</sup>. Mund të kujtojmë këtu për shembull Programin e veprimit për punëtorët emigrantë dhe familjet e tyre të datës 18 shtator 1974<sup>38</sup>; një vendim i Këshillit datës 7 qershor

1984 i cili rekomandonte heqjen e kontrolleve të zbatueshme për shtetet anëtare në kalimin e kufijve ndër-komunitarë<sup>39</sup>; 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 fushë<sup>40</sup>; Libri i bardhë mbi realizimin e tregut të brendshëm, në të cilin Komisioni tregon masat funksionale për heqjen e kontrollit në kufijtë intra-komunitarë<sup>41</sup>. 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”<sup>42</sup>. 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.

<sup>39</sup> GUCE nr. C159, e datës 19 qershor 1984, faqe 1 e vijuese.

<sup>40</sup> 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.

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

<sup>42</sup> 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*

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

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> 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 Komunitetit<sup>43</sup>. 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 emigracionit<sup>44</sup>. 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”<sup>45</sup>; 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.

<sup>43</sup> 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.

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> 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 vendim<sup>46</sup>.

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

<sup>46</sup> 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.