

STATUSI I SUBJEKTIT PASIV NË KUADER TË LËVIZJES SË LIRË NË BASHKIMIN EUROPIAN

IRIS DHAMO

Dorëzuar
Universitetit European të Tiranës
Shkollës Doktorale

Në përmbushje të detyrimeve të programit të Doktoratës në
Drejtësi, me profil E Drejtë Ndërkombëtare, për marrjen e gradës shkencore
“Doktor”

Udhëheqës shkencor: Dr. Sokol Bana

Numri i fjalëve: 52.566

Tiranë, Shkurt 2018

DEKLARATA E AUTORËSISË

Nën përgjegjësinë time personale, deklaroj se ky punim është origjinal dhe nuk përmban plagjaturë.

Punimi është shkruar prej meje, nuk është paraqitur asnjëherë para një institucioni tjetër për vlerësim dhe nuk është botuar i tëri ose pjesërisht.

Punimi nuk përmban material të shkruar nga ndonjë person tjetër, përveç rasteve të cituara dhe të referuara.

FAMILJES TIME

ABSTRAKTI

E drejta e lëvizjes së lirë të personave përbën një të drejtë themelore dhe mund të aplikohet në mënyra të ndryshme.

Kjo e drejtë është e lidhur ngushtë me të drejtat e lirisë dhe të sigurisë personale, në atë pikë që autorë të ndryshëm e kanë quajtur “një e drejtë plotësuese e lirisë fizike”, duke e dalluar për kuptimin e saj më limitues, pasi u referohet vendeve ku qytetari mund të lëvizë apo të qëndrojë.

Bashkimi European, në momentin e lindjes së tij, kishte një konotacion krejtësisht ekonomik, pasi kishte si qëllim qarkullimin e lirë të faktorëve të prodhimit, në mënyrë që të krijonte një treg të brendshëm konkurrues si dhe arritjen e një shpërndarjeje racionale të burimeve.

Për këtë arsye, individit shihej thjesht si një punëtor dhe, për këtë qëllim, aspektet e para, që janë disiplinuar në kuadër të BE-së, janë ato që përmbahen në këtë sferë.

Sot, për sa u përket shtetasve komunitarë dhe familjarëve të tyre, është direktiva 38/2004, që vendos konturet dhe limitet e të drejtës së qarkullimit të lirë të familjarëve të shtetasit komunitar, duke përkufizuar në të njëjtën kohë, në nenin 2 të saj, çka kuptohet me familjar dhe kush përfiton nga kjo e drejtë.

Në të kundërt, për sa u përket qytetarëve jokomunitarë, është direktiva 86/2003 që përkufizon konturet dhe të drejtën e bashkimit familjar të këtyre të fundit, duke eliminuar në këtë mënyrë çdo diskriminim eventual.

Në kuadër të të gjitha lirive dhe të drejtave që karakterizojnë tregun unik europian, lëvizja e lirë e personave përbën instrumentin e parë në rendin kronologjik, që i ka lejuar Komunitetit European të interesohej për të drejtën familjare.

Në identifikimin e subjekteve pasive përfshihen si familja në thelb, pra bashkëshorti/ja, fëmijët e mitur, dhe fëmijët e adoptuar, ashtu edhe paraardhësit dhe fëmijët në moshë madhore.

Për sa i përket Shqipërisë, perspektiva e liberalizimit të vizave u projektua për herë të parë në Samitin e Selanikut, në vitin 2003. Kjo perspektivë u strukturua mbi bazën e një procesi, në të cilin vendeve të Ballkanit Perëndimor iu kërkua të firmosnin Marrëveshjet e Ripranimit dhe Marrëveshjet për Lehtësimin e Vizave me Bashkimin Europian.

Marrëveshja mbi Lehtësimin e Vizave hyri në fuqi më 1 nëntor 2008, dhe shënoi një hap konkret drejt regjimit të heqjes së vizave për qytetarët që janë pjesë e vendeve të Ballkanit Perëndimor, të treguara në Samitin e Selanikut.

Fjalët kyçe: Statusi i familjarit, lëvizja e lirë, shtetasit komunitarë, shtetasit jokomunitarë, bashkimi familjar, të drejta dhe liri themelore, BE.

ABSTRACT

The right of free movement of persons constitutes a fundamental right and can be applied in different ways.

This right is closely linked to the rights of freedom and personal security, at the point that different authors have called it as "a complementary physical freedom rights," being distinguished by them for its sense of limiting, as it refers to places where citizens can move or stay.

The European Union, at the moment of his birth, had a purely economic connotation, having aimed the free movement of factors of production, in order to create an internal competitive market and achieving a rational distribution of resources.

For this reason, the individual simply was seen as a worker and for this purpose the first aspects that were disciplined in the EU Framework were those contained in this sphere.

Today, regarding the European citizens and their family members, is the Directive 38/2004 which sets the guidelines of the right of free movement contours and limits, that are defined at the same time, in its Article 2, which means the family and who benefits from this right.

From the other side, as regards for non-EU citizens is 86/2003 directive that defines the contours and the right to family reunification of the latter, thus eliminating any possible discrimination.

In cases where family reunification is an active holder a non-EU nationals living and working in a member country of the EU, there are currently regulated by national legislation in line at the directive 86/2003.

This directive is a result of difficult negotiations, because member states were against the ceding of their sovereignty in matters relating to immigration, but this Directive, that represented a utopia, qualifies in a really fair.

We identify passive entities included as family essentially, the husband / wife, minor children, and adopted children, as well as precursors and adult children.

Regarding Albania, the prospective of the liberalization of the visa was designed for the first time at the Thessaloniki Summit in 2003. It was prospectively structured on the basis of a process in which, the Western Balkan countries were asked to sign Agreements and readmission Agreements on visa facilitation with the EU.

Agreement on visa facilitation entered into force on 1 November 2008, and marked a concrete step towards the visa regime for citizens omissions that are part of the Western Balkans countries, as shown in the Thessaloniki Summit.

Key words: Freedom of movement, community citizen, non EU citizen, family reunification.

PASQYRA E LËNDËS

KAPITULLI I

1.1. Hyrje	Fq.1
1.2. Qëllimi i punimit.....	Fq.3
1.3. Objektivat e punimit.....	Fq.4
1.4. Pyetjet kërkimore.....	Fq.5
1.5. Hipotezat e studimit.....	Fq.6
1.6. Metodologjia e përdorur.....	Fq.7
1.7. Kufizimet e punimit.....	Fq.8
1.8. Rëndësia e punimit.....	Fq.8
1.9. Përmbledhja dhe struktura e punimit.....	Fq.9

KAPITULLI II: LËVIZJA E LIRË E PERSONAVE NË TË DREJTËN NDËRKOMBËTARE DHE ATË EUROPIANE

2.1. Burimet e së drejtës ndërkombëtare mbi lëvizjen e lirë. Një analizë e përgjithshme edhe nga pikëpamja kronologjike	Fq.15
2.2. Nga Traktati i Romës deri te Marrëveshjet Schengen.....	Fq.18
2.2.1 Lëvizja e lirë për shtetasit komunitarë.....	Fq.22
2.2.2 Lëvizja e lirë për shtetasit jokomunitarë.....	Fq.26
2.5. Nga Traktati i Mاستriht-it deri në Samitin e Selanikut.....	Fq.30
2.6. Karta e të drejtave dhe lirive themelore dhe KEDNJ.....	Fq.32
2.7 Drejt Europës së qytetarëve falë Traktatit të Lisbonës.....	Fq.34

KAPITULLI III: STATUSI I FAMILJARIT NË BE. KUPTIMI, NOCIONI DHE EVOLUIMI I TIJ

3.1 Mbrojtja e familjes midis KEDNJ dhe Kartës së të Drejtave Themelore te BE- së.....	Fq.41
3.2 Bashkësia familjare si një e drejtë themelore.....	Fq.46

3.3 Zgjerimi i veprimtarisë europiane në të drejtën familjare.....	Fq.49
3.4 Familja dhe politikat e stabilizimit social.....	Fq.51

KAPITULLI IV: FAMILJARI I SHTETASIT KOMUNITAR DHE STATUSI I TIJ ME FOKUS LËVIZJEN E LIRË NË BE

4.1 Koncepti i shtetësisë europiane dhe roli i saj në përf forcimin e të drejtave ...	Fq.55
4.2 Analiza e direktivës 38/2004/KE dhe evoluimi i saj sipas jurisprudencës së GJEDNJ-së	Fq.58
4.3. Koncepti i familjarit dhe të drejtat e përf ituara pavarësisht shtetësisë.....	Fq.61
4.4 Kushtet e hyrjes dhe qëndrimit në territorin e një shteti anëtar.....	Fq.64
4.5 Limitet e qëndrimit.....	Fq.68

KAPITULLI V: FAMILJARI I SHTETASIT JOKOMUNITAR DHE STATUSI I TIJ NË KUADËR TË LËVIZJES SË LIRË NË BE

5.1Mbrotjtja e së drejtës së bashkimit familjar për para direktivës 86/2003 ...	Fq.76
5.2 Direktiva 86/2003	Fq.81
5.3 Kushtet e ushtrimit të së drejtës së bashkimit familjar.....	Fq.84
5.4 Hyrja dhe qëndrimi i subjekteve pasive.....	Fq.90
5.5. Të drejtat e prejardhura dhe privilegjet e subjekteve pasive të qytetarëve të BE-së.....	Fq.94

KAPITULLI VI: STATUSI I FAMILJARIT TË SHTETASVE KOMUNITARË DHE JOKOMUNITARË NË SHQIPËRI

6.1 Trajtimi i subjekteve pasive komunitare në Shqipëri.....	Fq.101
6.2 Subjektet pasive jokomunitare në Shqipëri.....	Fq.104
6.3 Fazat e ndryshme të emigrimit shqiptar.....	Fq.106
6.4 Çfarë solli procesi i liberalizimit të vizave.....	Fq.110
6.5 Kuptimi i heqjes së regjimit të vizave.....	Fq.115

6.6 Procesi i liberalizimit të vizave nga pikëpamja e transparencës dhe demokracisë.....	Fq.118
6.7 Statusi i Shqipërisë nga fillimi i procesit e në vazhdim.....	Fq.122
6.8 Raportet me jashtë dhe të drejtat themelore.....	Fq.127
6.9 Drejt regjimit pa viza.....	Fq.134
6.10 Procesi i integritetit evropian.....	Fq.144

KAPITULLI VII: PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME

7.1 Përfundime.....	Fq.150
7.2 Rekomandime.....	Fq.152

BIBLIOGRAFIA	Fq.155
---------------------------	--------

SITOGRAFIA	Fq.162
-------------------------	--------

TABELAT

Tabela 1. Datat dhe fazat e procesit të liberalizimit të vizave

Tabela 2. Vendet e BE-së ku mund të udhëtosh

KAPITULLI I

1.1 HYRJE

Lëvizja e lirë e personave, së bashku me atë të mallrave, të shërbimeve dhe kapitaleve, përbën një nga katër liritë themelore të njohura nga legjislacioni i Bashkimit European. Në ditët e sotme, qytetarët komunitarë kanë mundësi të lëvizin dhe të migrojnë lirisht në territorin e zonës Schengen, pa iu nënshtruar kontrolleve të veçanta.

Migrimi ndëreuropian nuk i largohet shumë migrimit kombëtar, pasi qytetarët e shteteve anëtare të BE-së jo vetëm mund të lëvizin lirisht dhe të qëndrojnë në territorin e shteteve të ndryshme të zonës Schengen, por gjithashtu u garantohen të njëjtat të drejta të qytetarëve të shteteve pritëse.

Krijimi i një hapësire pa kufij të brendshëm ka kontribuar në forcimin dhe përhapjen e ndjesisë europiane, edhe pse duhet të theksojmë se kohët e fundit kemi qenë dëshmitarë të një kthimi të kësaj ideje, siç ndodhi me qytetarët e Mbretërisë së Bashkuar, të cilët votuan pro daljes nga Bashkimi European.

Gjithsesi, mundësia për të udhëtuar në territorin e një shteti tjetër, të ndryshëm nga ai i origjinës, duke mos qenë viktimë e diskriminimit, për motive nga më të ndryshmet, si për shembull turizëm, motive punësimi, studimi, apo thjesht të një bashkimi familjar me anëtarët e tjerë të familjes, rezulton thelbësore në zhvillimin e një komuniteti dhe në zhvillimin e vetë individit.

Eliminimi i kufijve të brendshëm kërkon, për vendet e Bashkimit European, një administrim të forcuar të kufijve të jashtëm të BE-së, si dhe një hyrje dhe qëndrim brenda kontureve të legjislacioneve të vendeve anëtare, për sa u përket qytetarëve jokomunitarë, edhe të një politike të përbashkët të azilit dhe të imigrimit.

Bashkëpunimi Schengen, duke qenë pjesë e kuadrit juridik dhe institucional të BE-së, i është shtruar në mënyrë graduale pjesës më të madhe të Shteteve anëtare, si dhe disa vendeve jo pjesë të BE-së.

Për sa i përket pikërisht kësaj kategorie qytetarësh, pra atyre të cilët nuk janë pjesë e zonës Schengen, edhe pse ka pasur një ndërhyrje për përmirësimin dhe adoptimin e propozimeve legislative sa më të favorshme, këta individë mund të gëzojnë një liri qarkullimi më të kufizuar në krahasim me shtetasit komunitarë.

Gjithashtu, duke marrë parasysh edhe risitë e sjella nga Traktati i Lisbonës, diferenca e trajtimit midis këtyre dy kategorive të personave, nuk është ngushtuar, për këtë arsye shpeshherë vihet re një ndjenjë mosbesimi dhe një mosinteresim nga ana e institucioneve. Kjo ndodh për faktin se në të shumtën e rasteve këta individë shihen si konkurrentë në shpërndarjen e burimeve përkatëse.

Gjithsesi, pothuajse çdo shtet ka në të shkuarën e tij të kohëve të fundit apo të largët, një histori migrimi të brendshëm ose të jashtëm, çka konsiderohet shpeshherë një faktor thelbësor për evolucionin e një qytetarie.

Në këtë punim do të shqyrtohen e do të përmbledhen dy tipologji të ndryshme, siç është ajo e politikave të emigrimit, që disiplinon hyrjen dhe pranimin e kërkesave të rregulluara dhe të kontrolluara të të huajve, dhe politikat për imigrimin, të cilat i lejojnë të huajt të qëndrojnë, të lëvizin dhe të integrohen në territorin e vendit pritës.

Është e nevojshme gjithmonë e më shumë që të përkufizohet statusi i qytetarëve të huaj dhe atyre komunitarë, sidomos për sa u përket subjekteve pasive, të cilët vendosen dhe bëhen pjesë e një komuniteti të ndryshëm nga ai i origjinës dhe që, për më tepër, japin kontributin e tyre si në jetën ekonomike ashtu edhe në atë politike të vendit pritës.

Njohja e thellë dhe e azhurnuar e flukseve migratore, siguria e objektivave dhe aplikimi i mirëfilltë i normave, janë faktorë të nevojshëm për politikën e imigrimit, brenda së cilës vendoset edhe tema e lëvizjes së lirë dhe e bashkimit familjar të qytetarëve të mbarë botës.

E drejta e lëvizjes së lirë, siç u theksua më sipër, dhe siç përsëritet në mënyrë të vazhdimtë gjatë këtij punimi, fillimisht kishte konotacione vetëm ekonomike dhe shprehej në lëvizjen e lirë të punëtorëve.

Individët, të konsideruar si forcë pune, përbëjnë faktorin e tretë produktiv së bashku me mallrat dhe kapitalet. Për këtë arsye, lëvizja e tyre është një kompletim i nevojshëm për lëvizjen e lirë të dy faktoreve të tjerë.

Për këtë arsye, lëvizja e lirë duhet të kuptohet jo vetëm si liri për të lëvizur për arsye pune apo turizmi, por edhe për qëndrim.

Në këtë punim kam dashur të trajtoj edhe temën e liberalizimit të vizave për vendin tonë, Shqipërinë.

Promovimi i kontakteve mes qytetarëve të Ballkanit Perëndimor dhe Bashkimit European është konsideruar një nga masat themelore për të përhapur vlerat dhe legjislacionin e BE-së. Komisioni, nga kjo pikëpamje, nisi një dialog për sa i përket lëndës së vizave dhe udhërrëfyesit, në mënyrë që t'i lejonte çdo shteti të përmbushte parashtrimet e BE-së.

Për sa i përket Shqipërisë, procesi i liberalizimit të vizave ka përfunduar në nëntor të vitit 2010 dhe është bërë efektivisht real nga mesi i dhjetorit të po atij viti.

Vitet e fundit, vendet e Ballkanit Perëndimor kanë bërë shumë progrese, edhe pse shpeshherë në mënyrë jo të rregullt, drejt integritimit në BE.

Gjithsesi, kriza ekonomike që ka pushtuar vendet dhe klima politike gjithmonë e me shumë e polarizuar, kanë ngadalësuar procesin e adoptimit të reformave të kërkuara për integrimin në BE.

1.2 QËLLIMI I PUNIMIT

Qëllimi kryesor i këtij punimi është ai i argumentimit dhe i shtjellimit të statuseve të ndryshme që gëzojnë shtetasit komunitarë dhe familjarët e tyre nga njëra anë dhe shtetasit jokomunitarë nga ana tjetër.

Gjithashtu, të cilësohet se si familja e përbërë nga shtetas komunitarë është shumë më tepër e mbrojtur nga ana e institucioneve të BE-së në krahasim me familjen e përbërë nga shtetas jokomunitarë.

Për sa u përket qytetarëve të shteteve të treta, pavarësisht përpjekjeve dhe zhvillimeve për përpunimin dhe adoptimin e propozimeve të tjera legislative, ata mund të gëzojnë vetëm një liri të kufizuar të lëvizjes së lirë, sepse situata e tyre nuk mund të krahasohet me atë të qytetarëve të BE-së.

Duke qenë se bashkimi familjar, dhe në rastin konkret statusi i familjarit të shtetasit komunitar apo jokomunitar, përbën një projektion të lëvizjes së lirë të këtyre të fundit, krahasimi përbën një element thelbësor për të siguruar e zbatuar këtë liri, të sanksionuar edhe nga neni 8 i KEDNJ.

Ky studim ka si qëllim të evidentojë ndryshimet dhe ngjashmëritë midis dy kategorive të qytetarëve, si dhe zbatimin e së drejtës thelbësore të lëvizjes së lirë në ndërthurje me statusin e familjarit të këtyre të fundit, në zbatim të një të drejte tjetër themelore, siç është ajo e bashkimit familjar.

Kur flitet për të drejtën e bashkimit familjar, mendimi shkon menjëherë tek afirmimi dhe te garantitë ndërkombëtare që mbrojnë këtë të drejtë themelore, më saktësisht te Konventa Europiane e të Drejtave të Njeriut e vitit 1950, dhe respektivisht në nenin 8 të saj.

Siç dihet, normat e përmbajtura në këtë Konventë shenjtërojnë të drejtën për respektimin e të drejtës familjare, si një e drejtë e njohur nga shtetet kontraktuese ndaj çdokujt brenda juridiksionit të tyre. Pikërisht në këtë prizëm, nuk ka dyshim që në nenin 8 të Konventës përfshihet dhe e drejta e bashkimit familjar e të huajve.

Mundësia për të deduktuar këtë të drejtë nga fusha e lirive dhe e të drejtave subjektive të parashikuara në dispozitën e Konventës, është tashmë e afirmuar në mënyrë autoritare në shumë vendime të Gjykatës Europiane për të Drejtat e Njeriut, vendime të cilat, edhe pse jo në mënyrë eksplicite, njohin të drejtën e bashkimit familjar jo vetëm në përgjithësi, por edhe në veçanti në lidhje me shtetasit e huaj.

1.3 OBJEKTIVAT E PUNITIT

Për sa u përket objektivave, ato më kryesoret në punimin në fjalë kanë të bëjnë me:

- i) trajtimin e statusit të subjekteve pasive si komunitare ashtu dhe ato jokomunitare, në lidhje me ushtrimin e të drejtës së bashkimit familjar, si një projeksion i ushtrimit të së drejtës së lëvizjes së lirë.
- ii) duke u bazuar në burimet e të drejtës ndërkombëtare dhe asaj europiane do të përpiqemi të dallojmë trajtimin e ndryshëm që u rezervohet shtetasve komunitarë dhe atyre jokomunitarë në kuadër të bashkimit familjar.
- iii) Do të evidentohen barrierat dhe vështirësitë që duhet të kalojnë subjektet aktive dhe pasive jokomunitare në ushtrimin e kësaj të drejte.
- iv) Do të pasqyrohen fazat e ndryshme në lidhje me procesin e liberalizimit të vizave në Shqipëri.

1.4 PYETJET KËRKIMORE

Me anë të pyetjeve kërkimore drejtohet dhe strukturohet shkrimi i punimit. Arritje në pyetjet kërkimore kalon në rastin konkret nga literatura, nga hendeku mes asaj që thuhet në të drejtën e shkruar dhe asaj që ndodh në të vërtetë dhe sigurisht nga eksperiencia që kam përfutur nga konferencat ndërkombëtare dhe artikujt e shumtë shkencor që kam publikuar në revista të ndryshme shkencore.

Pyetjet kërkimore të këtij studimi janë:

1. Si realizohet e drejta e lëvizjes së lirë të shtetasve komunitarë dhe jokomunitarë në BE?
2. Si ndryshon statusi familjar i një shtetasi komunitar në lidhje me atë jokomunitar, duke u bazuar në direktivat e BE-së në lidhje me këtë temë?
3. Si ndërthuret e drejta e lëvizjes së lirë me të drejtën e bashkimit familjar në kuadër të BE-së?
4. Sa rëndësi fiton shtetësia e subjektit pasiv në kuadër të bashkimit familjar?

1.5 HIPOTEZAT E STUDIMIT

Për t'u dhënë një përgjigje pyetjeve kërkimore të ngritura me sipër, në vijim gjejmë hipotezat e punimit.

Hipoteza e parë: “Trajtimi i qytetarëve në ushtrimin e të drejtës së tyre të bashkimit familjar ndryshon nga rasti kur kërkuesi është shtetas komunitar apo jokomunitar.”

Për hipotezën e parë do të bazohemi në direktivën 38/2004 për sa u përket shtetasve komunitarë dhe në direktiven 86/2003 për sa u përket shtetasve jokomunitarë.

Gjithashtu, do të trajtojmë rëndësinë që i është dhënë institutit të familjes nga ana e Bashkimit European dhe mënyrën se si ajo trajtohet nga institucionet kombëtare dhe ato të BE-së, duke vënë gjithnjë theksin se si zbatohet liria themelore e bashkimit familjar në dy rastet e paraqitura për këtë studim.

Gjithashtu, do të bazohemi në dispozitat që sanksionojnë këtë të drejtë, si dhe në praktikën e konsoliduar të Gjykatës së Luksemburgut, me anë të vendimeve të dhëna prej saj.

Hipoteza e dytë: “Familja e përbërë nga shtetas komunitarë është më e mbrojtur sesa familja e përbërë nga shtetas jokomunitarë”

Duke u bazuar gjithnjë në direktivat kryesore, që sanksionojnë dhe që i japin konotetet kryesore kësaj të drejte, por duke u bazuar gjithashtu në nenin 8 të Konventes Europiane për të Drejtat e Njeriut, në risitë e sjella nga Traktati i Lisbonës, si dhe në paktet ndërkombëtare që trajtojnë temën në fjalë, mund të pohojmë se del në pah gjithnjë e më tepër disniveli i trajtimit të njërës familje kundrejt tjetrës dhe se si parimi i mosdiskriminimit në disa raste nuk zbatohet nga shtetet anëtare të BE-së dhe qytetarët e tyre.

Ndryshimi midis shtetasve komunitarë dhe shtetasve jokomunitarë, si dhe ndryshimi midis statusit të familjarit në lëvizjen e lirë në Bashkimin European.

Mënyra se si ndërthuret zbatimi i kësaj të drejte themelore nëse familjari është shtetas komunitar ose jokomunitar, dhe nëse është familjar i një shtetasi komunitar apo i një shtetasi të një vendi të tretë që nuk bën pjesë në hapësirën Schengen. Dispozitat ku bazohet sanksionimi i kësaj të drejte, si dhe praktika e konsoliduar e Gjykatës së Luksemburgut.

1.6 METODOLOGJIA E PËRDORUR

Metodat shkencore të përdorura në këtë studim janë: metoda cilësore, analitike, krahasuese, dhe metoda e mbledhjes së të dhënave, të cilat janë gërshtetuar në çështjet e trajtuara në këtë punim.

Përdorimi i metodës analitike bazohet kryesisht në analizën e thellë ligjore të dispozitave dhe akteve ndërkombëtare dhe europiane. Lloji i informacioneve të përdorura kanë bërë të mundur analizimin e hipotezave dhe pyetjeve kërkimore të shtruara, për të evidentuar ndryshimet dhe ngjashmëritë e kushtetutave të marra në konsideratë.

Metodologjia e punimit do të jetë cilësore, pasi bazohet në të dhena të cilat do të nxirren nga tekste të ndryshme, pra burime dytësore.

Do të bëhet një interpretim i të dhënave dhe do të përdoret gjithashtu një metodologji krahasuese midis dy kategorive të shtetasve të trajtuar në këtë punim, duke nxjerre në pah jo vetëm ndryshimet, por dhe ngjashmëritë midis tyre.

Hulumtimet e bëra në literaturë, njohuritë teorike, eksperiencia ime, kanë bërë të mundur dhe më kanë ndihmuar të krijoj një tablo në lidhje me përzgjedhjen e metodologjisë së duhur.

Për të arritur objektivat e punimit, grumbullimi i informacionit sekondar është bërë duke ndarë literaturën në teorike dhe empirike, literaturë e cila është marrë nga Biblioteka e Universitetit të Padovës dhe Universitetit të Urbinos, në Departamentin e Fakultetit të Juridikut.

Një tjetër burim i rëndësishëm për mbledhjen e informacionit kanë qenë dhe bibliotekat elektronike të këtyre universiteteve, adresa elektronike të institucioneve të ndryshme ndërkombëtare, revista shkencore.

Një rol të rëndësishëm kanë luajtur edhe punimet akademike, si për shembull kërkimet shkencore, konferencat ndërkombëtare të zhvilluara jashtë vendit, të cilat kanë plotësuar kuadrin e burimeve sekondare.

Lloji i informacioneve të përdorura ka bërë të mundur analizimin e hipotezave dhe pyetjeve kërkimore të shtruara, për të evidentuar ndryshimet dhe ngjashmëritë e subjekteve pasive në kuadër të lëvizjes së lirë dhe të bashkimit familjar.

1.7 KUFIZIMET E STUDIMIT

Mundësitë për të trajtuar këtë temë janë të shumta, pasi ka tekste të ndryshme të cilat trajtojnë të drejtat dhe liritë themelore në lidhje me lëvizjen e lirë, duke mos përjashtuar dispozitat e ndryshme dhe burimet parësore dhe dytësore të ofruara në kuadrin evropian dhe ndërkombëtar.

Por ka edhe kufizime, pasi një nga vështirësitë më të mëdha ka qenë ajo e evidentimit të materialeve që realisht do të më shërbenin në përmbajtjen e temës, pasi duke qenë se ekzistojnë shumë burime të cilat kanë trajtuar në lidhje me këtë temë, mund të has vështirësi në zgjedhjen e burimeve realisht të rëndësishme.

Për studimin në fjalë më është dashur të seleksionoj kërkimet dhe literaturën, që përfshin harkun kohor e të paktën njëzetë viteteve të fundit, por duhet të pohoj se kam pasur vështirësi në këtë mes, pasi kam hasur edhe tekske të shumë viteve para, të cilat e shtjellonin e bënin kërkime për temën e studimit, por duke u bazuar në zhvillimin e legjislacionit evropian jam munduar të bazohem në tekstet më të fundit.

1.8 RËNDËSIA E PUNIMIT

Ky studim do të jetë i rëndësishëm për të kuptuar si ndryshojnë dispozitat e Bashkimit Evropian kundrejt dispozitave të vendosura nga vetë shtetet anëtare në lidhje me statusin e familjarit komunitar dhe atij jokomunitar, si dhe në lidhje me subjektin aktiv të bashkimit familjar, qoftë ky shtetas komunitar apo shtetas i një vendi të tretë.

Mendoj se ky punim mund t'u shërbejë edhe akademikeve, kërkuesve shkencorë apo studentëve për të kuptuar ndryshimet dhe ngjashmëritë me subjektet e trajtuara në këtë studim, por edhe për të kuptuar vështirësitë që duhet të hasin qytetarët jekomunitarë në ushtrimin e të drejtës së lëvizjes së lirë dhe të drejtës së bashkimit familjar.

1.9 PËRMBLEDHJA DHE STRUKTURA E PUNIMIT

Lëvizja e lirë e personave, së bashku me atë të mallrave, shërbimeve dhe kapitaleve, është një nga katër liritë themelore të njohura nga Bashkimi Europian.

Sot, qytetarët europianë kanë mundësinë për të migruar në shtetet anëtare të BE-së pa iu nënshtruar ndonje kontrolli të veçantë.

Migrimi brenda territorit europian, tanimë nuk duket se ndryshon shumë nga migrimi kombëtar, pasi qytetarët europianë jo vetëm mund të lëvizin lirisht dhe të jetojnë në shtetet e tjera të BE-së, por atyre u garantohen gjithashtu të njëjtat të drejta si shtetasve të vendit pritës.

Krijimi i një hapësire "pa kufij" të brendshëm, ka kontribuar në forcimin dhe përhapjen ndjenjës europiane. Në fakt, aftësia për të udhëtuar në çdo shtet tjetër anëtar, për arsye pune, studimi ose thjesht për bashkim familjar, duke mos qenë viktimë e politikave diskriminuese dhe duke parë të drejtat e tyre të garantuara, nuk bën gjë tjetër veçse rrit ndjenjën e përkatësisë europiane dhe, në këtë mënyrë, ushqen procesin e integritetit europian.

Ky punim strukturohet në tetë pjesë dhe secila prej tyre trajton ndërthurjen e të drejtës së lëvizjes së lirë me të drejtën e bashkimit familjar.

Në pjesën e parë të këtij punimi renditen burimet parësore të së drejtës së lëvizjes së lirë, me një vëmendje të veçantë për Deklaratën Universale e të Drejtave të Njeriut e vitit 1948, Paktet Ndërkombëtare të vitit 1976 mbi të drejtat civile dhe politike, si dhe Konventën e Nju Jorkut mbi të drejtat e fëmijëve e vitit 1989.

Për sa u përket burimeve europiane, ato i ndajmë në burime parësore dhe burime dytësore. Burimet parësore janë Traktati i Romës, Akti Unik Europian, Traktati i Mastrihtit, Traktati i

Amsterdami, Traktati i Nisës dhe Traktati i Lisbonës. Në të kundërt, burimet dytësore janë direktivat 38/2004 dhe 86/2003, pa anashkaluar rregulloren 1612/68, e cila përmbante dispozitat në lidhje me lëvizjen e lirë të punëtoreve komunitarë.

Në pjesën e tretë dhe të katërt kam trajtuar në veçanti familjarët e shtetasit komunitarë dhe shtetasit jokomunitarë në shtjellimin e të drejtës së bashkimit familjar, duke u bazuar përkatësisht në direktivat 38/2004 dhe 86/2003, të përmendura më sipër.

Në pjesën e fundit të këtij punimi kam shtjelluar liberalizimin e vizave në Republikën e Shqipërisë, duke u nisur nga fazat e ndryshme të emigracionit në vendin tonë, për të kaluar në Samitin e Selanikut, e deri në hapjen e kufijve më 18 dhjetor 2010.

KAPITULLI II

LËVIZJA E LIRË E PERSONAVE NË TË DREJTËN NDËRKOMBËTARE DHE ATË EUROPIANE

Në Antikitet dhe gjatë Mesjetës, e drejta e lëvizjes së lirë ishte e limituar nga fuqia feudale dhe nga autoritetet. Kjo situatë do të mbetej e tillë deri në shpalljen e Deklaratës franceze për të Drejtat e Njeriut dhe të Qytetarit e vitit 1789¹, ku u njoh e drejta e lëvizjes së lirë si pjesë e së drejtës publike të brendshme të vendeve që përfaqësoheshin nga regjimi liberal demokratik (Rodrigues y Rodrigues, J. 2001).

Për të drejtën e qarkullimit të lirë është diskutuar, diskutohet e do të vazhdojë të diskutohet në kontekste nga më të ndryshmet.

Një nga filozofët e parë që ka folur më tepër për këtë të drejtë është Francisco de Vitoria², i cili foli për herë të parë për *ius peregrinandi ed degenti*³.

E drejta e lëvizjes së lirë të personave përbën një të drejtë themelore dhe mund të aplikohet në mënyra të ndryshme. Për këtë arsye, limitet konkrete të cilat mund të ndalojnë subjekte të veçanta të zbatojnë këtë të drejtë brenda hapësirës unike europiane, kanë kontribuar në zhvillimin e linjës transnacionale në harmonizimin e normave në nivel europian.

Akti i parë ndërkombëtar që sanksionoi këtë të drejtë ishte pikërisht Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut e vitit 1948 (Canaj, 2015).

¹ Tekst juridik i përpunuar gjatë Revolucionit Francez, i cili përmban një listë solemne të të drejtave themelore të njeriut dhe të qytetarit. Është aprovuar më 26 gusht 1789 dhe bazohet në Deklaratën e Pavarësisë Amerikane. Ka inspiruar shumë karta konstitucionale dhe përmbytja e saj shpreh një nga përfaqësimet më të mëdha të të drejtave dhe të dinjitetit njerëzor. Përbëhet nga një hyrje dhe nga 17 nene vijuese, që rregullojnë jetën e qytetarëve midis tyre dhe midis institucioneve.

² Konsiderohet themeluesi i të drejtës ndërkombëtare dhe babai spiritual i Kombeve të Bashkuara.

³ Bëhet fjalë për të drejtën e lëvizjes së lirë të personave dhe të mallrave për shkëmbimin e atyre pasurive që janë të tepërta te një popull dhe mungojnë te një popull tjetër.

Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut trajton, nga neni 12 deri në nenin 17, të drejtat e individit kundrejt komunitetit, dhe midis tyre, pikërisht në nenin 13, trajton të drejtën e qarkullimit të lirë dhe të vendbanimit brenda kufijve të çdo shtetasi, duke i garantuar këtij të fundit mundësinë për t'u larguar nga territori i çdo shteti, duke përfshirë edhe atë të origjinës dhe rikthimin në to.

Profesor Antonio Papisca⁴ (2008) në një koment të nenit 13 të Deklaratës Universale për të Drejtat e Njeriut, pohoi se lëvizja e lirë e personave përbën një kusht të nevojshëm për zhvillimin e lirë të qënies njerëzore.

Kjo e drejtë është e lidhur ngushtë me të drejtat e lirisë dhe të sigurisë personale, në atë pikë që autorë të ndryshëm e kanë quajtur “një e drejtë plotësuese e lirisë fizike”, duke dalluar kuptimin e saj limitues, pasi u referohet vendeve ku qytetari mund të lëvizë apo të qëndrojë.

Liria e lëvizjessë lirë e sanksionuar në nenin 13 të Deklaratës Universale të të Drejtave të Njeriut⁵, përfshin të drejtën e çdo personi për të lëvizur dhe për të qëndruar brenda kufijve të një shteti, si dhe të drejtën për t'u larguar nga çdo vend dhe rikthimin në vendin e origjinës.

Deklarata bën thirrje për ardhjen e një bote në të cilën njerëzit do të gëzojnë lirinë e fjalës dhe të besimit, lirinë e fesë dhe të lirisë nga frika dhe nga nevoja, duke hedhur shpresën e formimit të së ashtuquajturës “*Doktrina e katër lirive*”⁶.

Këto liri të përmbajtura në Doktrinë tregohen si themeli i shoqërisë botërore dhe si një kusht i nevojshëm dhe i domosdoshëm për një paqe ndërkombëtare të qëndrueshme.

⁴ Profesor i Katedrës së Marrëdhënieve Ndërkombëtare pranë Universitetit të Padovës.

⁵ Dokument mbi të drejtat individuale, nënshkruar në Paris më 10 dhjetor 1948. Redaktimi i saj u promovua nga Kombet e Bashkuara në mënyrë që të aplikohet në të gjitha Shtetet Anëtare. Neni 13 bën pjesë në të drejtat thelbësore të individit dhe i drejtohet një debati filozofik ndër shekuj, që shkon nga Platoni deri tek Hannah Arendt.

⁶ Sipas fjalimit të Franklin Delano Rusveltit të vitit 1941 në Kongresin e Shteteve të Bashkuara të Amerikës. Këto liri u paraqitën si thelbi i shoqërisë botërore dhe si një kusht i domosdoshëm për një paqe të qëndrueshme ndërkombëtare.

Përcaktimi i këtij ideali politik në mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe në mbajtjen e paqes ndërkombëtare u përfshi edhe në Kartën Atlantike⁷ të 14 gushtit 1941 dhe më pas në konferencat e ndryshme ndërqeveritare në mesin e viteve '40, deri në Konferencën e San Franciskos, të hapur më 25 prill 1945, në përfundim të së cilës u themelua Organizata Ndërkombëtare e Kombeve të Bashkuara (OKB).

Gjithsesi, e drejta e lëvizjes së lirë ka emancipuar gradualisht si e drejta për lirinë personale si rrjedhojë e disa faktorëve të ndryshëm.

Fillimisht, për shkak të procesit teorik të emancipimit të lirive personale, më vonë nga nevoja për të garantuar me anë të këtyre të fundit atë që konsiderohet një fushë themelore për zhvillimin e lirive personale të qytetarëve, si dhe mundësia për të mbrojtur këto liri nga veprimet e pushtetit politik.

Liria për të lënë shtetin e origjinës është një e drejtë e sanksionuar në shumë akte ligjore me karakter ndërkombëtar dhe rajonal.

Deklarata e '48-ës, në tekstin e saj përmban shumë pika të dobta, pasi duket se qëndron në këmbë vetëm parimi themelor i lëvizjes së lirë, por ligjet shtetërore u nënshtrohen shumë përjashtimeve. Për këtë arsye, lëvizja e lirë, nga pikëpamja normative, konsiderohet në mënyra të ndryshme, nëse ajo aplikohet brenda territorit të një shteti apo nga një shtet në një shtet tjetër.

Në çdo rast, gjithsesi, ndalohet diskriminimi dhe secili shtet duhet të garantojë një ushtrim sa më të lirë të kësaj të drejte themelore, pa ndërhyrje në të, si nga subjektet private ashtu dhe nga ato publike, si dhe ndalimin e çdo transferimi me forcë.

⁷ Karta e Atlantikut ishte një dokument diplomatik i nënshkruar nga presidenti amerikan Franklin D. Rusevelt dhe kryeministri britanik Uinston Çerçill më 14 gusht, 1941, në bordin e anijes "Princi i Uellsit" ancoruar në gjirin Terra Nova, në mes të fuqive aleate, me qëllim shpalljen e disa parimeve për rregullin e ardhshëm botëror: ndalimi i zgjerimit territorial, vetëvendosjes së brendshme dhe të jashtme, demokracisë, paqes në kuptimin e lirisë nga frika dhe nevoja, heqja dorë nga përdorimi i forcës, një sistem të përgjithshëm të sigurisë, që do të lejojë çarmatimin. Ishte një përsëritje e "Katërmbëdhjetë Pikave" të Uillsonit, kur pohonte të drejtat dhe lirinë e tregtisë dhe lundrimit, të drejtën e popujve për të jetuar të lirë nga frika dhe nevoja." Ajo ishte fara e lindjes të OKB-së dhe ishte në përputhje me Doktrinën "Stimson", shpallje e refuzimit të përgjithshëm të blerjeve territoriale të fituara me përdorimin e forcës, dhe me Deklaratën e Uellsit, të lëshuar në rastin e veçantë të pushtimit sovjetik të shteteve balltike .

E drejta për t'u larguar nga vendi i origjinës përfshin të drejtën e marrjes së dokumentacionit të nevojshëm për udhëtim, edhe pse barrierat politike dhe burokratike janë të pafundme dhe përfshijnë normativa në lidhje me shtetësinë, imigracionin, të cilat injorojnë paradigmen e të drejtave të njeriut (Papisca, 2008).

Hapësira e lirisë, sigurisë dhe drejtësisë, të cilave u dedikohen dispozitat në titullin V, pjesa e tretë TFBE, në kompleks i vë theksin respektimit të të drejtave themelore.

Ajo përfshin lëndë që ishin “komunitarizuar” përpara vitit 2007, kështu që në momentin e hyrjes në fuqi të Traktatit të Lisbonës rezultojnë të rregulluara nga TFBE.

Bëhet fjalë kryesisht për politikën në lidhje me kontrollin në kufij, për azilin, imigracionin dhe bashkëpunimin juridik në lëndën civile.

Nëpërmjet këtyre fushave, Bashkimi Europian garanton mungesën e kontrollit të personave në kufijtë e brendshëm dhe zhvillon një politikë të përbashkët për sa i përket azilit, imigracionit dhe kontrollit të kufijve të jashtëm.

Disiplina e fenomeneve migratore, edhe pse mbetet formalisht kompetencë e shteteve anëtare, filloi të bëhet pjesë e fushave të politikës komunitare.

Pas ndryshimeve të bëra në Traktatin e Romës nga Akti Unik Europian, për të cilin do të flasim më gjerë më poshtë, që kishte si qëllim shfuqizimin e kontrolleve të brendshme kufitare me qëllim krijimin e tregut të përbashkët, u bë i nevojshëm fuqizimi i kontrolleve kufitare të jashtme dhe koordinimi i politikave në fushën e vizave, azileve dhe imigrimit.

Në këtë mënyrë, është intensifikuar bashkëpunimi ndërqeveritar, por ky i fundit ka pasur si objekt thelbësor fenomenin e emigracionit të paligjshëm, i cili është zhvilluar paralelisht me rritjen e bashkëpunimit ndërshtetëror në luftën kundër krimit dhe terrorizmit.

2.1 BURIMET E SË DREJTËS NDËRKOMBËTARE MBI LËVIZJEN E LIRË. NJË ANALIZË E PËRGJITHSHME EDHE NGA PIKËPAMJA KRONOLOGJIKE

Në vitin 1948, pas tragjedisë së Luftës së Dytë Botërore, shtetet që u kishin dhënë jetë Kombeve të Bashkuara në vitin '45, kuptuan se njohja e dinjitetit dhe e të drejtave të barabarta dhe të patjetërsueshme të të gjithë anëtarëve të familjes, përbënte themelin e lirisë, drejtësisë dhe paqes në botë.

“Lëvizja” nuk mund të kuptohet vetëm në lidhje me turizmin apo për arsye studimi, pasi gjithnjë e më shumë njerëz emigrojnë në vende të tjera për arsye të ndryshme, qofshin ato familjare, pune, apo siç u tha me sipër, studimi.

Liria për të lënë shtetin tënd është një e drejtë e sanksionuar në shumë akte ligjore me karakter ndërkombëtar dhe rajonal⁸.

Siç është përmendur edhe më sipër, akti i parë ndërkombëtar që sanksionoi këtë të drejtë ishte Deklarata e vitit 1948, por kemi edhe akte të tjera, të cilat e shtjellojnë dhe e pasurojnë akoma më shumë përmbajtjen e kësaj të drejte.

Ndër to, mund të përmendim Konventën Ndërkombëtare të vitit 1965, në lidhje me eliminimin e çdo forme diskriminimi racial, e cila në nenin 8 të saj vendos krijimin e një komiteti, i cili duhet t'i paraqesë çdo vit, me anë të sekretarit të përgjithshëm, Asamblesë së Përgjithshme të OKB-së, një raport mbi ecurinë e veprimtarisë së saj si dhe rekomandime eventuale për shtetet pjesëmarrëse.

Po ashtu, komiteti i të drejtave njerëzore (civile dhe politike) i OKB- së ka pohuar se çështja për të vendosur nëse një “i huaj” gjendet ligjërisht në territorin e një shteti bën pjesë në juridiksionin e brendshëm të vetë shtetit pritës të qytetarit të interesuar, por në të njëjtën kohë duhet t'u përmbahet dhe detyrimeve ndërkombëtare të shtetit pritës.

⁸ E. Canaj: “Lëvizja e lirë e personave në Bashkimin Europian”, Tiranë, 2014, fq. 3.

Në të gjitha rastet, theksohet se është i ndaluar diskriminimi dhe se shteti pritës duhet të garantojë ushtrimin e të drejtës së lëvizjes së lirë dhe të qëndrimit, duke ndaluar ndërhyrjet si publike ashtu dhe private në vetë ushtrimin e saj. Kjo garanci është e vlefshme dhe kundrejt çdo transferimi të bërë me forcë brenda shtetit pritës.

Në nivel rajonal, në mbështetje të argumenteve të mësipërme, mund të përmendim gjithashtu dhe Protokollin 4 të KEDNJ-së të vitit 1963, i cili siguron marrjen e masave të posaçme për sigurimin e garancive kolektive të të drejtave dhe lirive themelore, si për shembull lirinë e qarkullimit të lirë dhe ndalimin e përjashtimit nga vendi i origjinës.

Më tej, po në kuadër të Këshillit të Europës, vlen të përmendet Karta Sociale (e rishikuar) e vitit 1969, e cila është projektuar për të mbështetur në profilin e "të drejtave të brezit të dytë" sistemin e Këshillit të Europës, të ndërtuar rreth Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut⁹, e cila njeh të drejtat civile dhe politike. Karta garanton të drejtat dhe liritë pozitive në lidhje me të gjithë individët në jetën e tyre të përditshme dhe posaçërisht në nenet 18 pika 4, dhe 19 flet për të drejtën e qytetarëve që të lëvizin të lirë nga një shtet në një shtet tjetër dhe ndalimin e çdolloj diskriminimi.

Ndër burimet me karakter ndërkombëtar duhet patjetër të ndalemi në Paktet Ndërkombëtare të vitit 1976, dhe posaçërisht në nenin 12 të Paktit Ndërkombëtar mbi të Drejtat Civile dhe Politike¹⁰, i cili specifikon dhe pasuron akoma më tepër përmbajtjen e nenit 13 të Deklaratës së '48-ës, në veçanti duke theksuar se liria e qarkullimit brenda një shteti i përket qytetarit që ndodhet ligjërisht në të, dhe se kjo e drejtë nuk mund të jetë objekt i kufizimeve, duke përjashtuar ato të cilat janë të nevojshme për sigurinë kombëtare, rendin publik, shëndetin ose moralin publik, si dhe kufizimet që vendosen për të drejtat dhe liritë e qytetarëve të tjerë.

⁹ P. Emanuele e L. Molino: *La convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali*, (a cura di), Napoli 2009, edicioni i 60^e vjetorit të Këshillit të Europës.

¹⁰ Pakti përbëhet nga 53 nene, që kanë të bëjnë me përgjegjësitë tradicionale të shteteve në fushën e administrimit të drejtësisë dhe ruajtjen e sundimit të ligjit. Shumë nga dispozitat e paktit rregullojnë marrëdhëniet midis individit dhe shtetit.

Një burim tjetër tejet i rëndësishëm për të drejtën e lëvizjes së lirë dhe në kuadër të mbrojtjes së familjes, është Konventa Ndërkombëtare mbi të Drejtat e Fëmijëve e vitit 1989¹¹, e cila në nenin 8 paragrafi 1 të saj parashikon detyrimin e shteteve që të respektojnë të drejtat e fëmijëve për të ruajtur identitetin e tyre, duke përfshirë këtu kombësinë dhe marrëdhëniet familjare.

Kjo konventë, më tej, në nenet 9 dhe 10 të saj, sanksionon parimin e mosndarjes së fëmijës nga prindërit e tij, duke e vënë edhe një herë theksin tek e drejta e bashkimit familjar si një e drejtë thelbësore për zhvillimin social të vetë fëmijës.

Shtetet kanë detyrimin që të respektojnë të drejtën e fëmijës ose të prindërve të tij që të largohen nga çdo vend, përfshirë këtu edhe atë të origjinës, dhe rikthimin në të.

Kujtojmë gjithashtu Konventën Ndërkombëtare për Mbrojtjen e të Drejtave të Punëtorëve Emigrantë dhe Pjesëtarëve të Familjes së Tyre¹², e cila është një traktat mbi të drejtat e njeriut ku janë përpunuar një sërë normash në mbrojtje të punëtorëve migrues dhe të familjarëve të tyre.

Kjo konventë rezulton të jetë teje e rëndësishme për sa i përket qarkullimit të lirë të subjektit pasiv, pasi i konsideron punëtorët migrues jo vetëm si forcë punëtore apo entitete ekonomike, por mbi të gjitha i njeh si entitete sociale, së bashku me familjarët e tyre.

Një migrues “i rregullt” mund të pësojë dhunime të ndryshme në vendin e punës, ose mund t’u nënshtrohet kushteve jo të mira të punës, duke mos përmendur këtu një rënie të ndjeshme të të drejtave të mbrojtjes në punë.

Pra, ajo çka rezulton e rëndësishme është se punëtorët migrues, të parë në këtë prizëm, kanë të drejtë të shoqërohen nga familjarët e tyre, subjektet pasive të së drejtës së lëvizjes së lirë. Bashkimi i migruesve me familjarët e tyre përbën një kusht thelbësor për adaptimin social të vetë punëtorit dhe për mirëqënien e tij në shtetin pritës; në të kundërt, një ndarje nga

¹¹ Më 8 mars 1989, Komisioni i Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Njeriut, në seksionin e tij të 45-të, njofton mbi draftin e Konventës mbi të Drejtat e Fëmijëve në Asamblenë e Përgjithshme, nëpërmjet Këshillit Ekonomik dhe Social (ECOSOC). Më 20 nëntor 1989 teksti miratohet pa asnjë votë kundër.

¹² Aprovuar më 18 dhjetor 1990 nga Asambleja e Përgjithshme e Kombeve të Bashkuara.

familja e origjinës do të thotë krijim i një situatë stresi dhe vështirësie, duke mos lejuar krijimin e një jete normale për të dyja palët.

Bashkimi i tërësisë familjare në kuadër të lëvizjes së lirë është kthyer në mjetin kryesor ligjor migrues, falë instrumenteve që komuniteti ndërkombëtar ka vënë në dispozicion.

E drejta për të lënë vendin e origjinës është një e drejtë jo e plotë, pasi për t'u kompletuar (për t'u perfeksionuar si e drejtë) ajo ka nevojë për të drejtën për të hyrë në një shtet tjetër. Në nivel ndërkombëtar, kjo nuk është një e drejtë absolute: nëse personat dëshirojnë të lënë vendin e tyre, nga ana tjetër duhet të gjejnë se cili shtet është i gatshëm t'i presë. Pra, në nivel ndërkombëtar, kjo e drejtë nuk mund të quhet një e drejtë themelore absolute, pasi shtetet janë sovraane në rregullimin e emigracionit: ato vendosin në mënyrë sovraane kushtet dhe kriteret për emigrantët dhe, në përgjithësi, për personat të cilët dëshirojnë të transferohen në një shtet tjetër, i ndryshëm nga ai i origjinës¹³.

Barrierat politike dhe burokratike që shtetet vendosin në ushtrimin e kësaj të drejte janë të pafundme, dhe shkojnë nga normativa në lidhje me shtetësinë dhe emigrimin, deri tek ndërhyrjet e thella në shtete të ndryshme nga ambasadat, konsullatat dhe zyrat policore.

E drejta e lëvizjes së lirë është një fushë e cila është vështirësuar me kalimin e viteve, për arsye se vetë Toka është ndarë në pjesë të ndryshme, të vogla apo të mëdha, në formën e shtetit, kombësisë, sovranitetit dhe kufitarit.

Sot, në një kohë ku ndihet fort rreziku i terrorizmit dhe ku paragjykimet dhe mosbarazia kanë arritur përmasa tepër të mëdha, aktet ligjore me karakter ndërkombëtar ngjajnë si një dritë në fund të tunelit.

2.2 NGA TRAKTATI I ROMËS DERI TE MARRËVESHJET SCHENGEN

Fenomeni i migrameve, të rregullta apo klandestine, filloi të konsiderohej në nivel evropian vetëm pas Luftes së Dytë Botërore, në momentin kur fillon të shihet nga kultura politike

¹³ E. Canaj: "Lëvizja e lirë e personave në Bashkimin Europian", Tiranë, 2014, fq. 3,4.

dominuese si një kërcënim për rendin publik dhe sigurinë e të posalindurit Komunitet European.

Në vitin 1957 u themelua Komuniteti European me anë të Traktatit të Romës¹⁴, traktat i cili kishte si qëllim krijimin e një tregu të përbashkët, pra të një hapësire gjeografike dhe juridike në të cilën shtetet anëtare të eliminonin barrierat për sa i përket lëvizjes së lirë të personave, mallrave, shërbimeve dhe kapitaleve (Canaj, Cana, 2014: 13).

Flukset migruese që filluan të shfaqeshin në ato vite, niseshin në thelb nga nevoja për rindërtimin e shoqërisë mbas Luftës së Dytë Botërore, por dhe nga nevojat ekonomike të personave.

Kjo periudhë bëri të mundur migrimin në vendet e forta ekonomikisht, si për shembull Gjermania, Franca apo Britania e Madhe, të qytetarëve të cilët vinin nga shtete më pak të forta, si për shembull Italia, Greqia, apo Spanja.

Këto zhvendosje kishin si dukuri themelore rritjen e ekonomisë, së bashku me rritjen e konkurrencës midis shteteve anëtare të BE-së.

Në këtë kuadër, normativa komunitare, duke u bazuar edhe në dispozitat e Traktatit të Romës, parashikoi një kuadër juridik të aftë që të garantonte objektivat ekonomike të përbashkëta, duke garantuar të drejtën e lëvizjes së lirë të punëtorëve të shteteve anëtare.

Parashikimi i kësaj të drejte, e cila ishte një plotësuese e tërësisë së të drejtave themelore që i përkasin pasurisë gjenetike të qytetarit european, dukej i përpunuar në bazë të varësisë apo pavarësisë ekonomike të punëtorit, dhe njëkohësisht i zbutur nga parësia e tregut kombëtar të punës.

Pikërisht në këtë traktat themelues gjenden dispozitat e para lidhur me lëvizjen e lirë të personave dhe, duke parë kohën dhe formulimin e dispozitave të tij, mund të thuhet me

¹⁴ Traktati themelues i Komunitetit Ekonomik European (KEE) , është traktati ndërkombëtar, i cili themeloi KEE-në. U nënshkrua më 25 mars, 1957 së bashku me Traktatin Themelues të Komunitetit European të Energjisë Atomike (TEA) së bashku janë quajtur Traktati i Romës. Së bashku me Traktatin themelues të Qymyrit dhe Çelikut Komunitetit European (TEQÇ), nënshkruar në Paris më 18 prill 1951, përbëjnë momentin konstituiv të Komunitetit European. Emri i traktatit është ndryshuar më vonë në Traktatin Themelues të Komunitetit European , pas hyrjes në fuqi të Traktatit të Mastroihti, dhe pastaj në Traktatin për Funkcionimin e Bashkimit" (TFBE), pas hyrjes në fuqi të Traktatit të Lisbonës.

bindje se ky fenomen ishte në hapat fillestarë. E drejta e lëvizjes së lirë të personave ka qenë, që në fillim, një nga objektivat kryesore të komunitetit. Në fakt, së bashku me lëvizjen e mallrave, kapitaleve e të shërbimeve, ajo ishte një nga katër liritë që ndërtojnë themelet e tregut të përbashket¹⁵.

Por është Akti Unik European, i cili modifikon Traktatin e Romës, i firmosur më 17 shkurt 1986 në Luksemburg, i cili pikas në vetë komunitetin krijimin e tregut të përbashkët brenda vitit 1992.

Objektivi politik i lirisë së lëvizjes së lirë mund të ndiqet vetëm me anë të adoptimit të masave adequate për të siguruar efikasitetin e kontrolleve në kufijtë e jashtëm. Kushti për arritjen e një niveli të mjaftueshëm marrëveshjeje dhe bashkëpunimi mbi këto masa, kthehet në një parakusht thelbësor për të realizuar hapësirën pa kufij të brendshëm.

Në atë kohë, legjislatori european ishte i fokusuar kryesisht në fenomenet migratore interkontinentale, duke treguar një mosinteresim për migrimet ekstrakomunitare.

Në thelb, mosinteresimi për rregullimin e lëndës së migrimit justifikohet në bazë të faktit se kishte pak kërkesa në tregun e punës nga shtetet anëtare të fenomenit të migrimit ekstrakomunitar, si dhe për faktin se vetë traktati nuk kishte dispozita të cilat t'i jepnin atij që nuk mund të “mburrej” se bënte pjesë në familjen europiane, apo nuk ishte familjar i një shtetasi komunitar, mënyra të tërthorta hyrjeje apo qëndrimi në territorin e shtetit “pritës”, duke mos përmendur këtu hipotezat e mbrojtura dhe të disiplinuar nga legjislacioni kombëtar për këtë lëndë.

Fakti se neni 48¹⁶ i traktatit nuk kishte referime të posaçme për sa i përket kombësisë së personave që mund të përfitonin të drejtën e lëvizjes, do të lejonte që të përfshiheshin në këtë dispozitë edhe ata të cilët nuk kishin shtetësinë e një shteti anëtar.

Ky qëllim është përsëritur gjithashtu, siç përmendëm dhe më sipër, nga Akti Unik European i vitit 1986, i cili e ka përkufizuar tregun e brendshëm si “një hapësirë pa kufij të

¹⁵ E. Canaj: “Lëvizja e lirë e personave në Bashkimin European”, Tiranë, 2014, fq. 20.

¹⁶ Më pas neni 39 TKE, sot neni 45 TFE.

brendshëm, në të cilin sigurohet lëvizja e lirë e mallrave, e personave, e shërbimeve dhe e kapitaleve”¹⁷.

Gjatë viteve '80 u hap një diskutim i gjerë në lidhje me qarkullimin e lirë të personave.

Për disa shtete anëtare, koncepti i qarkullimit të lirë duhej të aplikohet vetëm për shtetasit komunitarë, fakt ky që detyronte mbajtjen e kontrolleve në kufij për ata jokomunitarë, duke bërë një diferencim midis këtyre të fundit dhe shtetasve komunitarë.

Disa shtete, nga ana tjetër, kërkonin një qarkullim të lirë për të gjithë individët, komunitarë apo jokomunitarë, me heqjen e kontrolleve në kufij.

Duke parë pamundësinë për të arritur një marrëveshje, disa shtete, si Franca, Gjermania, Belgjika, Luksemburgu dhe Vendet e Ulta, vendosën në vitin 1985 të krijojnë në këtë mënyrë një hapësirë pa kufij, të ashtuquajturën “zonën Schengen”¹⁸.

Kjo përbën një nga marrëveshjet e paqes më të rëndësishme dhe efektive që është arritur ndonjëherë mes shteteve sovrane. Hyrja në fuqi e saj, në vitin 1985, ka lejuar që kufijtë, një kohë të pakapërcyeshëm, të quajtuara nga britaniku Uinston Çërçill “perdja e hekurt e Europës” në fund të Luftës së Dytë Botërore, janë zhdukur tanimë.

Përballë eliminimit të kontrolleve të brendshme, megjithatë, vendet, kufijtë e së cilëve shikojnë nga jashtë, si Italia, në vitet 1990, Hungaria apo Spanja, janë të thirrur për të vënë masa më të rrepta të kontrollit.

Bashkëpunimi Schengen është bërë pjesë e kuadrit legjislativ të Bashkimit European me anë të Traktatit të Amsterdamt të vitit 1997¹⁹.

Megjithatë, jo të gjithë vendet pjesëmarrëse janë anëtare të hapësirës Schengen, ose për shkak se nuk dëshirojnë të heqin kontrollin në kufij, ose sepse nuk i përmbushin kriteret e kërkuara për aplikimin e *acquis-it* të Schengen-it.

¹⁷ Sot është neni 14, paragrafi 2 i TBE

¹⁸ Merr emrin e qytetit të Luksemburgut, ku dhe u firmosën Marrëveshja dhe Konventa e aplikimit në vitin 1990.

¹⁹ Si pasojë e Traktatit të Amsterdamt ky bashkëpunim ndërqeveritar është bërë pjesë e Bashkimit European më 1 maj 1999.

Masat e adoptuara nga shtetet anëtare në kuadër të bashkëpunimit Schengen parashikojnë:

- abolimin e kontrollit të personave në kufijtë e brendshëm;
- një sërë normash të përbashkëta, të cilat u aplikohen personave që kalojnë kufijtë e jashtëm të Shteteve Anëtare të BE-së;
- harmonizimin e kushteve të hyrjes dhe dhënien e vizave për qëndrimin afatshkurtër;
- përforcimin e bashkëpunimit midis policisë;
- përforcimin e bashkëpunimit gjyqësor me anë të një sistemi ekstradimi më të shpejtë dhe një transmetim të ekzekutimit të vendimeve penale;
- krijimin e një Sistemi Informatik Schengen (SIS)²⁰, i cili lejon autoritetet kombëtare në kontrollet e kufijve të brendshëm të kenë një informacion të gjerë mbi individë apo objekte.

Bashkëpunimi Schengen, duke qenë pjesë e kuadrit ligjor dhe institucional të BE-së, u zgjerua gradualisht në pjesën më të madhe të shteteve anëtare dhe në disa shtete joanëtare të BE-së, ku mund të përmendim si shembull Zvicrën.

Në sistemin e Bashkimit Europian, procesi i integritetit ekonomik është zhvilluar në emër të katër lirive të lëvizjes, siç janë mallrat, personat, shërbimet dhe kapitalet.

2.2.1 LËVIZJA E LIRË E SHTETASVE KOMUNITARË

Në momentin e lindjes së tij, komuniteti kishte një konotacion krejtësisht ekonomik, pasi kishte si qëllim qarkullimin e lirë të faktorëve të prodhimit, në mënyrë që të krijonte një treg të brendshëm konkurrues si dhe arritjen e një shpërndarjeje racionale të burimeve.

Për këtë arsye, individi shihej thjesht si një punëtor dhe, për këtë qëllim, aspektet e para që janë disiplinuar në kuadër të BE-së, janë ato që përmbahen në këtë sferë.

Në traktatin e Romës, i cili, siç theksuam edhe më sipër, themeloi Komunitetin Ekonomik Europian (KEE), liria e qarkullimit të lirë u rezervojë vetëm disa kategorive të veçanta të

²⁰ SIS përbën një bazë të dhënash të cilat i lejojnë autoritetet kompetente të shteteve Schengen të shkëmbejnë të dhëna relative mbi identitetin e disa kategorive të veçanta personash apo pasurish. Shtetet anëtare e pasurojnë këtë data-base me anë të rrjeteve kombëtare të lidhura në një sistem qendror dhe të integruar nga një rrjet i quajtur SIRENE, që përbën informacione të kerkuara në kalimin e kufirit kombëtar.

punëtorëve, të cilët ishin subjekte aktive ekonomike, pasi ajo që rezultonte thelbësore në atë kohë ishte krijimi i një tregu të brendshëm.

Më vonë, Traktati i Mاستrihtit, nga njëra anë, shënon kalimin nga KEE në BE, nga ana tjetër paraqet për herë të parë “shtetësinë europiane”, duke e bërë qarkullimin e lirë një të drejtë autonome, që i përket çdo qytetari të një shteti anëtar. Në këtë mënyrë, qarkullimi i lirë nuk ushtrohej më vetëm për qëllimet ekonomike të traktateve.

Me evoluimin e procesit të integritimit, fokusi është spostuar në qytetarin si individ, pasi qarkullimi i lirë përbën një nga risitë që rrjedhin direkt nga shtetësia europiane.

Ky proces integrimi çon në dy pika themelore:

1. Risitë e lëvizjes së lirë në kuadër të Kartës të së Drejtave Themelore, si një e drejtë e individit;
2. Kodifikimi i *acquis* të BE-së në këtë fushë me anë të direktivës 38/2004.

Gjithsesi, rryma doktrinale i përjashtonte qytetarët e vendeve të treta nga grupi i personave që mund të përfitonin në lidhje me rregullat e lëvizjes së lirë, pasi neni 1 i rregullores 1612/68 në lidhje me hyrjen, qëndrimin dhe trajtimin e familjarëve të një punëtori europian theksonte se ishte një kusht i rëndësishëm për të ushtruar të drejtën e lëvizjes së lirë që personi i interesuar të ishte një shtetas komunitar.

Gjithashtu, hyrja dhe qëndrimi i qytetarëve jokomunitarë në territorin e një shteti anëtar u nënshtrohej gjithnjë flukseve të hyrjes dhe disa kushteve të veçanta, të cilat ishin dhe vazhdojnë të jenë një sovranitet i shtetit anëtar.

Duke u bazuar në zhvillimin e shoqërisë dhe, gjithashtu, duke vërtetuar se bashkimi i punëtorit komunitar me familjarët e tij zhvillonte më tej ndërthurjen e raporteve sociale të këtij të fundit, legjislacioni europian e zgjeroi fushën e bashkimit familjar edhe për familjarët jokomunitarë të punëtorit, duke zgjeruar dispozitat e përmbajtura në rregulloren 1612/68.

Pra, ajo çka rezulton e qartë është se në momentin kur u adoptuan këto akte normative nuk vihej më në diskutim fakti se edhe familjarët e punëtorit komunitar, të cilët ishin qytetarë të një vendi të tretë, përfshiheshin, edhe pse në mënyrë indirekte, në fushën e aplikimit të

dispozitive komunitare mbi lëvizjen e lirë, në sensin e parashtruar më sipër nga nenet 10 dhe 11 të rregullores 1612/68, dhe më pas nga direktiva 38/2004, e cila e modifikoi pjesërisht rregulloren në fjalë.

Kjo sjellje mosinteresi për një “të ndryshëm” nga vetja, pra një qytetar jekomunitar, ka shënuar historinë e komunitetit, duke u bazuar edhe në dinamikën që kishin politikat aktive për të marrë forcë punëtore nga ana e shteteve snëtare, si dhe nga mungesa e kompetencave të vetë komunitetit, situatë e cila filloi të ndryshojë duke filluar nga vitet ’60.

Në procesin e zgjerimit të titullarëve të ushtrimit të së drejtës së lëvizjes së lirë, ka luajtur një rol thelbësor dhe Gjykata e Drejtësisë, e cila me anë të vendimeve të saj, ka bërë të mundur që të përfshiheshin në këtë bashkësi jo vetëm ata të cilët ushtronin një shërbim, por edhe ata të cilët ishin përfituesit e këtyre shërbimeve, si për shembull turistët, pasi edhe këta të fundit gëzojnë të njëjtat të drejta themelore, mes të cilave të drejtën e lëvizjes së lirë. Një zhvillim të rëndësishëm në lidhje me këtë temë kanë sjellë tri direktivat e vitit 1990, të cilat u miratuan në tri tekste të veçanta:

- direktiva 90/364 në lidhje me të drejtën e përgjithshme të qëndrimit të shtetasve komunitarë, të cilët nuk e përfitonin këtë të drejtë në bazë të dispozitave të Traktatit Themelues të Komunitetit dhe gjithashtu pajisjen me kartën e qëndrimit të vlefshme për pesë vite dhe të rinovueshme automatikisht;
- direktiva 90/365 në lidhje me të drejtën e qëndrimit e të punësuarve apo personave joaktivë ekonomikisht, të cilët kanë përfunduar aktivitetin e tyre profesional²¹, dhe gjithashtu edhe të pensionistëve;
- direktiva 90/366 (u anulua nga Gjykata e Drejtësisë dhe u zëvendësua më pas nga direktiva 93/96²²) në lidhje me të drejtën e qëndrimit për studentët, shtetas të një vendi anëtar. E drejta e qëndrimit, e ushtruar me anë të lejes së qëndrimit, është e limituar nga kohëzgjatja e formimit parauniversitar apo universitar të zgjedhur, ose

²¹ Janë shtetas të cilët disponojnë të ardhura të mjaftueshme për të zhvilluar një jetë normale në shtetin pritës.

²² E. Canaj: “Lëvizja e lirë e personave në Bashkimin Europian”, Tiranë, 2014, fq. 52.

vjetore, nëse kohëzgjatja e formimit e tejkalon periudhën në fjalë; në rastin e fundit, leja e qëndrimit është e rinovueshme çdo vit. Disponibiliteti i mjeteve të jetesës është i domosdoshëm për të mos u bërë barrë për shtetin pritës dhe, gjithashtu, thelbësor për të ushtruar të drejtën e qëndrimit.

Direktivat në fjalë rregullonin qëndrimin e personave joaktivë ekonomikisht, pra të atyre personave, shtetas komunitarë, të cilët nuk përfitonin nga e drejta e lëvizjes së lirë në bazë të dispozitave të tjera të legjislacionit komunitar.

Rëndësia e këtyre akteve duhet nënvizuar jo vetëm se formojnë kontributin e parë organik për kapërcimin e karakterit ekonomik që kishte lëvizja e lirë e personave në fillimet e saj, por edhe për përmbajtjen e tyre. Kjo konfirmohet edhe nga zhvillimet e fundit të legjislacionit europian, duke pasur parasysh se liria e lëvizjes dhe e qëndrimit të shtetasve të bashkimit dhe të familjarëve të tyre ka qenë objekt ndryshimi dhe përmirësimi në mënyrë koherente dhe në të njëjtën linjë me frymën e nisur nga direktivat e vitit 1990²³

Vijmë në këtë mënyrë në një datë historike për qytetarët komunitarë dhe për Bashkimin Europian, viti 2004, ku më 29 prill adoptohet nga Parlamenti Europian dhe nga Këshilli direktiva 38/2004/KE, direktivë thelbësore për qarkullimin e lirë të qytetarëve komunitarë dhe të familjarëve të tyre.

Direktiva 2004/38 disiplinon mënyrat e ushtrimit të së drejtës për lëvizjen e lirë për të gjithë shtetasit e Bashkimit Europian dhe për familjarët e tyre, duke njohur edhe të drejtën për një qëndrim të përhershëm si dhe vendos kufizime për këtë të drejtë për arsye të rendit publik, sigurisë publike dhe shëndetit publik (neni 1)²⁴.

Për të promovuar objektivat e saj, veprimtaria e Komunitetit Europian mbështet “eliminimin, ndërmjet shteteve anëtare, të pengesave në lidhje me lëvizjen e lirë të personave”²⁵.

²³ E. Canaj, “Lëvizja e lirë e personave në Bashkimin Europian”, fq. 53, Tiranë, 2014.

²⁴ E. Canaj, “Lëvizja e lirë e personave në Bashkimin Europian”, fq. 110, Tiranë, 2014.

²⁵ Neni 3, paragrafi 1, germa c, e TBE

Me qëllim rindërtimin e regjimit të përgjithshëm ligjor të shtetasve jokomunitarë, të cilët qarkullojnë dhe banojnë në Bashkimin Europian, rezulton e nevojshme të përcaktohet paraprakisht qëllimi dhe përmbajtja ligjore e lirisë së qarkullimit dhe e banimit të njohur nga Traktati i BE-së, pasi është e konsoliduar në praktikën gjyqësore të Gjykatës së Luksemburgut se normat komunitare në lidhje me qarkullimin e lirë dhe banimin zbatojnë një parim themelor të Traktatit, u atribuojnë palëve të drejta subjektive, të cilat duhet të mbrohen nga gjykatat kombëtare dhe të kenë përparësi mbi çdo normë kombëtare që e kundërshton atë²⁶.

Liria e lëvizjes së lirë është efektivisht e përcaktuar si një nga parimet themelore të komunitetit dhe, për këtë arsye, pikërisht për shkak të karakterit të saj themelor, normat që e përbëjnë atë duhet të jenë objekt i një interpretimi të gjerë²⁷.

2.2.2 LËVIZJA E LIRË PËR SHTETASIT JOKOMUNITARË

E drejta e lëvizjes së lirë u është njohur gjithashtu edhe qytetarëve të shteteve të treta, të cilët kryejnë veprimtarinë e tyre në ndërrmarjet e qytetarëve të shteteve anëtare, të cilët nga ana e tyre kanë ushtruar të drejtën e ofrimit të shërbimeve brenda komunitetit.

Neni 59 i Traktatit parashikon jo vetëm eliminimin e çdo lloji diskriminimi kundrejt personave që ofrojnë veprimtarinë e tyre punëtore në një shtet tjetër anëtar mbi bazën e nënshtetësisë, por edhe heqjen e çdo kufizimi, nëse është i tillë që të ndalojë apo pengojë veprimtarinë e një punëtori të vendosur në një shtet tjetër anëtar, ku ofron në mënyrë legjitime shërbime të ngjashme.

Në këtë mënyrë, është zgjeruar e drejta e qëndrimit në një nga shtetet anëtare dhe për qytetarët jokomunitarë, për sa i përket fushës së punëtorit në BE.

²⁶ Shih Vendimin 7 korrik 1976, Lynne Eatson dhe Alessandro Belmann, C – 118/75, paragrafi 12

²⁷ Vendimi 26 shkurt 1991, The Queen c. Immigration Appeal Tribunal, ex parte: Gustaff Desiderius Antonissen, C-292/89, paragrafi 11; vendimi 5 mars 1991, Panajotis Giagounidis c Qyteti i Reutlingen, C-376/89, paragrafët 16 dhe 18-21; vendimi 20 shkurt 1997, Komisioni i Komuniteteve Europiane v. Mbretëria e Belgjikës, C-344/95, paragrafët 14-18

Për një kohë të gjatë, trajtimi i qytetarëve jokomunitarë u konsiderua një sektor i veçantë, ku kompetencat u përkisnin vetë shteteve anëtare, pasi nuk përputhej me qëllimet dhe objektivat e tregut të përbashkët.

Në fund të viteve '70, përmasat madhore të fenomenit migrues kanë bërë të mundur që institucionet komunitare të koordinojnë veprimtarinë e shteteve anëtare me qëllim përmirësimin e trajtimit të punëtorëve jokomunitarë dhe gjithashtu integrimin e tyre dhe të familjeve të këtyre të fundit në shtetin mikpritës.

Disiplina e fenomeneve migratore, edhe pse mbetet formalisht kompetencë e shteteve anëtare, filloi të bëhet pjesë e fushave të politikës komunitare.

Pas ndryshimeve të sjella në Traktatin e Romës nga Akti Unik European, që siç theksuam edhe më sipër, kishte si qëllim shfuqizimin e kontrolleve të brendshme kufitare me qëllim krijimin e tregut të përbashkët, u bë i nevojshëm fuqizimi i kontrolleve kufitare të jashtme dhe koordinimi i politikave në fushën e vizave, azileve dhe emigrimit.

Në këtë mënyrë, është intensifikuar bashkëpunimi ndërqeveritar, por ky i fundit ka pasur si objekt thelbësor fenomenin e emigracionit të paligjshëm, i cili është zhvilluar paralelisht me rritjen e bashkëpunimit ndërshtetëror në luftën kundër krimit dhe terrorizmit.

Koncepti i lëvizjes së lirë lindi, siç është përmendur në paragrafet më sipër, me Marrëveshjen Schengen dhe nënshkrimin e saj në vitin 1985 dhe me Konventën pasuese Schengen të vitit 1990, të cilat hoqën kontrollet kufitare midis vendeve anëtare, është zgjeruar gradualisht në shumicën e shteteve anëtare të BE-së dhe në disa vende jashtë BE-së (Canaj, 2014).

Përkufizimi i një shtetasi të një vendi të tretë përkon me konceptin e të huajit, të cilit i referohet Konventa që vë në zbatim Marrëveshjen Schengen të vitit 1990.

Duke iu referuar pikërisht nenit 1 të konventes në fjalë, *konsiderohet “I huaj” ai që nuk është shtetas i një prej shteteve anëtare të Bashkimit European dhe, si rrjedhojë, edhe personat pa shtetësi.*

Megjithatë, në të drejtën komunitare konsiderohet i huaj edhe një shtetas i BE-së në krahasim me shtetin anëtar pritës, të ndryshëm nga ai i prejardhjes; si dhe një shtetas i një

shteti anëtar në lidhje me legjislacionin e një tjetër shteti anëtar që diskriminon atë në bazë të shtetësisë.

Për këtë arsye, është e nevojshme të bëhet dallimi, kur flitet për një person të konsideruar “i huaj”, nëse flitet për një të huaj komunitar, apo për një të huaj, shtetas i një vendi të tretë.

Me konceptin “qytetar”, në kuadrin komunitar, nënkuptojmë anëtarin e një komuniteti të vendosur në një territor të caktuar të një prej shteteve anëtare; “i huaji”, në të kundërt, është i përcaktuar në sens negativ, si një joqytetar, i përjashtuar nga komuniteti.

Dallimi midis këtyre “dy kategorive” personash nuk është pakësuar në mënyrë të konsiderueshme, duke konsideruar risitë e sjella nga Traktati i Lisbonës, pasi i huaji që emigron në territorin e një shteti anëtar, shihet si një konkurrent në shpërndarjen e burimeve të disponueshme. Për këtë arsye, shpeshherë verifikohet një qëndrim mosbesimi nga ana e qytetarëve vendas dhe një mosinteresim nga ana e institucioneve.

Për sa i përket parimit të së drejtës së barazisë dhe mosdiskriminimit, të sanksionuar nënenin 12 TBE, duhet theksuar se ato nënkuptojnë së asnjë shtetas që lëviz nga shteti i origjinës në një shtet tjetër, anëtar të BE-së, nuk mund të diskriminohet për shkak të prejardhjes, gjinisë, fesë etj.

Duke respektuar të drejtën e mosdiskriminimit, del në pah dhe parimi i barazisë. Kjo nënkupton respektimin e të drejtave dhe lirive të shtetasve të ardhur në të njëjtën mënyrë me shtetasit e vendit pritës, duke u krijuar atyre të njëjtat mundësi dhe lehtësime si për shtetasit vendas.

Neni 39 i TBE-së parashikon një rezervë ligjore në lidhje me lirinë e lëvizjes së lirë në territorin e shteteve anëtare, pasi pranon/parashikon kufizime për arsye të rendit publik, sigurisë publike apo shëndetit publik.

Kjo rezervë duhet të kuptohet jo si një kusht për të fituar të drejtën e hyrjes dhe qëndrimit, por si një e drejtë për të kufizuar, në raste të veçanta dhe për arsye të justifikuara, ushtrimin e një të drejte që rrjedh në mënyrë direkte nga traktati.

Pushteti që u është dhënë shteteve anëtare për të kufizuar lëvizjen e lirë të personave për arsye të rendit publik, sigurisë publike dhe shëndetit publik, që të përjashtojë sektorë të

caktuar ekonomike ose profesione te caktuara, nga zbatimi i ketij parimi, nga pikpamja e qasjes per punesim ka si qellim t'u mundesojë shteteve qe te refuzojne hyrjen ose qendrimin ne territorin e tyre personave te cileve hyrja apo qendrimi ne keto teritore do te perbente nje rrezik per sigurine publike, rendin publik ose shendetin publik.

Duhet te theksohet se referimi i konceptit te rendit publik nga ana e autoriteteve kombetare, presupozon, pervec shqetesimit/ turbullimit te rendit social, qe perben shkelje te ligjit, edhe ekzistencen e nje turbullimi te mirefillte dhe mjaft serioz kundrejt nje prej interesave themelore te shoqerise.

Masat ne lidhje me rendin publik ose sigurine publike, qe kanë si efekt kufizimin e qendrimit te nje shtetasi te nje tjetër shteti anëtar, duhet te bazohen ekskluzivisht ne sjelljen personale te individit. Ekzistenca e demeve penale te meparshme ne ngarkim te te huajit nuk mund te justifikojë miratimin automatik te masave te tilla, pasi ne kete menyre shkelet e drejta e mosdiskriminimit.

Hyrja dhe qendrimi i shtetasve jokomunitare ka qene prerogative e sovranitetit te shteteve anëtare, te cilat i vendosnin vetë kushtet dhe kriteret per ushtrimin e kesaj te drejte. Ne ditët e sotme, regjimi i levizjes se lire per shtetasit jokomunitare ne BE është nje ndërthurje e rregullave te vendosura ne kuader te Marrëveshjes Schengen dhe rregullave te vendosura nga secili shtet anëtar, ne varësi te arsyeve dhe kohës se qendrimit.

Kur nje shtetas komunitar transferohet ose jeton ne nje shtet tjetër te BE-së, ndryshe nga ai i origjinës, familjarët e tij, te çfarëdo kombësie qofshin, kanë te drejte ta shoqërojnë ose te bashkohen me të.

Kjo e drejte u njihet dhe atyre familjarëve te cilët nuk jetojnë ne nje nga shtetet anëtare, dhe pavarësisht nga tipologjia e vizës se përdorur per te kaluar kufirin e shtetit anëtar te BE-së.

E drejta per bashkimin familjar fiton rëndësi ne te drejtën komunitare vetëm kur personat qe shoqërojnë familjarët e tyre qëndrojnë ne nje shtet tjetër anëtar per nje periudhë me te gjate se tre muaj.

Bashkimi familjar ne qendrimet afatgjata, pra me shumë se tre muaj, rregullohet nga dispozitat e direktivës 38/2004, per sa u perket shtetasve te BE-së.

Në këtë perspektivë, rezulton se familja e përbërë nga shtetas komunitarë prezantohet më e plotë dhe më e mbrojtur pikërisht sepse e drejta e bashkimit familjar ushtrohet në plotësim të një të drejte tjetër themelore, atë të lëvizjes së lirë, një e drejtë themelore e garantuar dhe e respektuar maksimalisht në BE (Canaj, “Jus&Justicia”, 2013).

Nga ana tjetër, bashkimi familjar i shtetasve jokomunitarë u është nënshtruar gjithmonë dispozitave të brendshme të shteteve anëtare pritëse.

Në 20 vitet e fundit, bashkimi familjar ka qenë një ndër burimet kryesore të emigrimit në BE.

2.5 NGA TRAKTATI I MAHSTRI-IT DERI NË SAMITI I SELANIKUT

Këshilli European, i mbledhur në Selanik më datë 19 dhe 20 qershor 2003, fiton një rëndësi në lidhje me qarkullimin e lirë dhe, mbi të gjitha, për sa i përket emigrimit në Bashkimin European.

Duke parë vlerën parësore që fiton lëvizja e lirë, krerët e shteteve nënvizuan nevojën e një politike komunitare më shumë të strukturuar, e cila do të rregullonte të gjitha lidhjet me vendet e treta, me qëllim luftimin e migrimit klandestin dhe njëkohësisht duke treguar edhe rrugën ligjore të hyrjes në një shtet anëtar.

Për të krijuar këtë strukturë të fortë duhet bërë një vlerësim, i cili duhet të përmbajë disa faktorë të rëndësishëm, si për shembull kontrollin e vendeve të treta që nuk bashkëpunojnë në luftën kundër imigrimit klandestin.

Pikat kryesore të këtij vlerësimi përmbajnë instrumentet ndërkombëtare për lëvizjen e lirë, si për shembull:

- Konventën mbi të Drejtat e Njeriut;
- Konventën e Gjenevës të vitit 1951;
- Protokollin e Nju Jorkut të vitit 1967;
- bashkëpunimin në temën e rikthimit të emigrantëve në vendin e origjinës;
- kontrollet në kufij;
- luftën kundër trafikimit të qenieve njerëzore;

- bashkëpunimin në sektorin e politikave të vizave.

Politikat e integritimit duhet të kuptohen si një proces i vazhdueshëm në dy drejtime; nga njëra anë duhet të bazohet në detyrimet dhe të drejtat që u korrespondojnë qytetarëve të vendeve të treta, që qëndrojnë ligjërisht në territorin e një shteti anëtar dhe, nga ana tjetër, në detyrimet dhe të drejtat e shoqërisë që i strehon.

Edhe pse përgjegjësia primare e përpunimit dhe e ekzekutimit të tyre u takon shteteve anëtare, këto politika do të zhvillohen mbi bazën e parimeve të përbashkëta brenda kuadrit komunitar koherent.

Kërkohej gjithashtu një bashkëpunim i gjerë i të gjithë aktorëve, siç janë organet kompetente të Bashkimit Europian, autoritetet kombëtare dhe lokale, sindikatat, organizatat e emigranteve dhe të gjithë ata aktorë që ndjekin qëllime kulturele, sociale dhe sportive.

Përveç çështjes së integritimit, Këshilli Europian i mbledhur në Selanik u mor edhe me aspekte të tjera të politikës migratore të BE-së, duke parashikuar:

- a) për sa u përket vizave, u nënvizua nevoja e përpunimit sa më të shpejtë të planifikimit mbi zhvillimin e sistemit të informacionit të vizave (SIV), duke gjetur në radhë të parë bazën ligjore të nevojshme;
- b) për sa u përket kufijve të jashtëm, u sugjerua një koordinim më efikas i sistemeve kombëtare dhe i strukturës operative të BE-së, si dhe themelimi i një rrjeti funksionarësh në lidhje me imigrimin e qytetarëve të vendeve të treta;
- c) për sa i përket rikthimit në vendin e origjinës të qytetarëve që qëndrojnë në mënyre joligjore në një shtet anëtar, zbatimi i një politike të përbashkët mbetet kompetencë e shteteve anëtare.

Samiti i Selanikut i qershorit të vitit 2003 fiton rëndësi, siç do ta shikojmë më tej, dhe luan një rol thelbësor në kuadër të liberalizimit të vizave për popujt e Ballkanit dhe, mbi të gjitha, për Shqipërinë.

2.6 KARTA E TË DREJTAVE THEMELORE DHE KEDNJ

Në dhjetor të vitit 2000 u përpunua dhe u firmos Karta e të Drejtave Themelore²⁸, ose Karta e Nisës, në të cilën përcaktohet se BE mundohet të promovojë një zhvillim të ekuilibruar dhe siguron qarkullimin e lirë të personave, të mallrave, të shërbimeve dhe kapitaleve, si dhe lirinë e qëndrimit.

Deri në hyrjen në fuqi të Kartës së të Drejtave, mbrojtja e të drejtave themelore në Komitetin European ishte ekskluzivisht një produkt i jurisprudencës së Gjykatës së Drejtësisë, me një përjashtim në hyrjen e Traktatit të Romës, i cili nuk përmbante asnjë referim mbi të drejtat themelore.

Për sa u perket këtyre të drejtave, referimi i parë gjendet në vendimin *Internationale Handelsgesellschaft*²⁹, ku Gjykata e Drejtësisë pohoi se të drejtat themelore në fushën e të drejtës komunitare u përmbahen traditave kushtetuese të përbashkëta të shteteve anëtare, dhe se duhet të garantohen brenda strukturës dhe finaliteteve të vetë komunitetit.

Në vendimin *Hauer* kemi referimin e parë mbi Konventën e të Drejtave të Njeriut, pasi në legjislacionin komunitar, e drejta e pronësisë është e mbrojtur njëlloj si parimet e përbashkëta të kushtetutave të vendeve anëtare, të sanksionuara në protokollin shtesë të KEDNJ-it.

Mbi bazën e këtyre parimeve, në vitet në vazhdim gjykata zhvilloi, pa asnjë bazë teorike të shkruar në traktatet themeluese, një katalog të drejtash, si për shembull parimin e proporcionalitetit, të drejtën e pronësisë dhe të lirisë për iniciativën ekonomike, parimin e barazisë, lirisë së fesë, lirisë së sindikatave etj.

Me këtë jurisprudencë, Gjykata e Drejtësisë reagoi me disa vendime të gjykatave kushtetuese italiane dhe gjermane, të cilat kishin identifikuar në mbrojtjen e të drejtave themelore një limit në aplikimin e të drejtës komunitare në legjislacionin e brendshëm.

²⁸ Traktati i Lisbonës e bën Kartën të Detyrueshme, duke e vendosur në të njëjtin rang me traktatet. Neni 6 i TBE i jep vlerë juridike Kartës së të drejtave themelore, me pasojën se një shkelje e saj mund të sanksionohet nga gjyqaret kombëtarë dhe europianë.

²⁹ C-11/70 i vitit 1970.

Duke zhvilluar një jurisprudencë mbi të drejtat themelore, Gjykata e Drejtësisë dëshironte t'i hiqte kontrollin aplikimit të së drejtës komunitare mbi respektimin e të drejtave themelore të ushtruara nga gjyqtarët kombëtarë, dhe në të njëjtën kohë ajo po vendoste bazat për Kartën e të Drejtave Themelore, ose Karta e Nisës, e cila përbën një përmbledhje dhe një konsolidim të jurisprudencës së vetë gjykatës në fushën e të drejtave themelore.

Karta identifikon të drejtat dhe parimet që duhet të respektohen nga Bashkimi European në momentin e aplikimit të së drejtës komunitare.

Aplikimi i këtyre të drejtave dhe primeve i besohet gjithsesi legjislacionit të brendshëm të shteteve anëtare. Karta e Nisës përbëhet nga 54 nene, të ndara në 6 kre, titujt e të cilëve identifikojnë vlerat themelore të BE-së:

- 1) Dinjiteti (neni 1-15)
- 2) Liria (neni 6-19)
- 3) Barazia (neni 20 - 26)
- 4) Solidariteti (neni 27 - 38)
- 5) Shtetësia (neni 39 - 46)
- 6) Drejtësia (neni 47 - 50)

Kreu i shtatë i Kartës, nga neni 51 deri tek neni 54, përfaqësohet nga disa dispozita të përgjithshme, të cilat theksojnë ndërthurjen e Kartës me Konventën Europiane për të Drejtat e Njeriut.

Të drejta e njeriut, të quajtura edhe të drejtat themelore, konsiderohen ato të drejta të përbashkëta për qeniet njerëzore si të tillë. Janë të drejta të patjetërsueshme, të pandryshueshme dhe aq të rëndësishme, saqë shkelja e tyre nga ana e një shteti mund të jetë subjekt i një procesi dhe i një vendimi. Shkelja e këtyre të drejtave konsiderohet në shoqërinë moderne perëndimore një krim i rëndë, i cili ka nevojë për një sanksion të fortë.

Të drejtat e njeriut janë një entitet i huaj në kulturën juridike romake, greke dhe te Mesjetës, pasi vetëm në shekullin e XII-të në Europë, falë zhvillimit të *ius commune*³⁰ dhe

³⁰ Me të drejtën e përbashkët, historianët e së drejtës identifikojnë eksperiencën juridike, që u zhvillua në Europën e shekullit të X-të deri në kodifikimet e '800.

ndryshimeve ekonomike sociale të asaj periudhe, fillojnë diskutimet midis juristëve në universitetet e porsalindura mbi praninë e të drejtave subjektive të përbashkëta.

Etapa e parë themelore ishte Traktati i Londrës i vitit 1949, akti themelues i Këshillit të Europës, i përbërë nga dy organe kryesore: komiteti i ministrave dhe asambleja konsultive. Qëllimi kryesor ishte ai bashkimit, edhe pse në mënyre simbolike, të demokracive perëndimore, në mënyrë që t'i bënin balle çdo tentative totalitariste dhe, në të njëjtën kohë, të nënvizonin fuqinë e mbrojtjes së të drejtave themelore kundrejt mendimeve të modelit komunist.

U bë e qartë se progresi i shteteve duhet të arrihej me anë të mbrojtjes dhe promovimit të të drejtave të njeriut, dhe gjithashtu dëshira ishte ajo e krijimit të një Europe të bazuar në këto të drejta, me qëllim ruajtjen e paqes.

Në nëntor të vitit 1950, Këshilli i Europës proklamoi solemnisht Konventën Europiane për të Drejtat e Njeriut. Kjo kartë e të drejtave përmbante diçka të re në krahasim me kartat e mëparshme, një gjykatë, Gjykatën Europiane për të Drejtat e Njeriut.

Përballë kësaj gjykate nuk është e parashikuar të zhvillohet një proces i zakonshëm, por një proces, specialiteti i së cilit qëndron në palët ndërgjyqëse: shtetet kontraktore të kartës.

Veçantia e Konventës qëndron në faktin se, ndryshe nga traktatet ndërkombëtare klasike, ajo është e vlefshme në thjeshtësinë e reciprocitetit midis shteteve kontraktore, duke krijuar detyrime midis tyre, me përfitim nga ana e kolektivitetit.

2.7 DREJT EUROPËS SË QYTETARËVE FALË TRAKTATIT TË LISBONËS

Bashkimi European përfaqëson gjithnjë e më tepër një realitet konkret me fuqi ekskluzive dhe me përgjegjësi politike gjithnjë e më të rëndësishme.

Me hyrjen në fuqi të monedhës Euro, Europa u bë në njëfarë mënyre një realitet i prekshëm për qytetarët, për këtë arsye rezulton e drejtë të bëhen pyetje në lidhje me mundësitë, të drejtat, por edhe detyrimet që vetë qytetarët komunitarë mund dhe duhet të ushtrojnë.

Procesi i integritetit europian përfaqëson një proces historik dhe, si i tillë, ka një kohëzgjatje të shtrire në kohë, pasi përbën një proces revolucionar. Ky proces përbën tentativën për të realizuar një bashkëpunim ekonomik, social dhe politik midis shteteve dhe popujve që mbartin një histori të veçantë secili, me një kulturë dhe situata social-ekonomike shumë të ndryshme.

Bashkimi European ka një të shkuar me dallime dhe, për këtë arsye, duhet të ketë domosdoshmërisht edhe një të ardhme me dallime.

Ndërtimi europian lind nga një vizion politik, pra nga objektiva për të krijuar kushtet e paqes brenda Europës.

Qytetaret europianë, në fillim vetë punëtorët dhe me pas, duke filluar nga viti 1990, edhe studentët, pensionistët dhe në përgjithësi personat joaktivë ekonomikisht, mund të punonin, studionin apo qëndronin në territorin e çdo shteti anëtar pa asnjë kufizim. Por, për të ushtruar këtë të drejtë është zhvilluar një punë thelbësore harmonizimi midis shteteve.

E drejta e qarkullimit të lirë dhe e drejta e qëndrimit nuk përbëjnë thjesht disa parashikime normative, pasi për t'i ushtruar ato është parashikuar nga normativat në fuqi se të gjithë qytetarët e çdo shteti, nëse vendosin të qëndrojnë në territorin e një shteti anëtar, mund të gëzojnë të njëjtat të drejta dhe eventualisht të njëjtat lehtësira si qytetarët që kanë lindur në territorin e shtetit në fjalë.

Duhet theksuar se në vitet e kaluara objekt kryesor kujdesi nga ana e BE-së kanë qenë punëtorët dhe, si rrjedhojë, në dhjetor të vitit 1989 pjesa më e madhe e shteteve anëtare në atë kohë të komunitetit nënshkruan Kartën e Përbashkët të të Drejtave Sociale Themelore të Punëtorëve³¹.

Afirmimi i këtyre të drejtave dhe i të drejtave të tjera kanë marrë formë në momentin e krijimit të shtetësisë europiane, e cila përbën një nga aspektet më të rëndësishme të reformave të bëra nga Traktati i Mاستrihtit. Për këtë arsye, nuk rezulton rastësore që humbja

³¹ Redaktuar në formën e një deklarate solemne, Karta sanksionon parimet themelore ku mbështetet modeli europian i të drejtës së punës, dhe merr në përgjithësi rolin e punës në shoqërinë tonë. Ajo përcakton një platformë të të drejtave sociale që do të garantohen dhe aktuohen sipas rasteve nga shtetet anëtare apo nga vetë komuniteti, në fushën e kompetencave të tij.

e konotatit ekonomik nga ana e komunitetit është verifikuar në momentin e hyrjes në fuqi të kësaj risie.

Kjo risi ka bërë të mundur që çdo qytetar të posedojë dy shtetesi dhe, si rrjedhojë, të ketë një përfitim të dyfishtë: nga njëra anë mbrojtjen e të drejtave themelore nga shteti i origjinës, dhe nga ana tjetër ushtrimin e disa të drejtave ndërkombëtare.

Është e rëndësishme të theksojmë se vendimet e marra në nivel europian mund të aplikohen në mënyrë të drejtpërdrejtë nga ana e shteteve anëtare, duke ndikuar në këtë mënyrë në jetën e qytetarëve, të cilët nuk mund as të kontrollojnë zgjedhjet, as të shprehen në lidhje me to.

Është ky motivi për të cilin deri para hyrjes në fuqi të Traktatit të Lisbonës flitej për një mungesë demokracie në Europë.

Me hyrjen në fuqi të Traktatit të Lisbonës, Europa vishet me një transparencë dhe demokraci falë forcimit të Parlamentit Europian dhe të parlamenteve kombëtare, për efikasitetin e shpërndarjes së kompetencave në nivel europian dhe kombëtar, si dhe falë pjesëmarrjes efektive të qytetarëve komunitarë.

Për sa i përket Kartës së të Drejtave Themelore të BE-së, ajo dallon, ose më mirë klasifikon në mënyrë origjinale, të drejtat themelore të BE-së³², në gjashtë kategori të veçanta, dhe secilës kategori i dedikon një kre të veçantë.

Traktati i Lisbonës³³ e bën Kartën të detyrueshme dhe e vendos në të njëjtin rang të traktateve, nëpërmjet modifikimit të nenit 6, por nuk e ka bërë atë pjesë të traktatit, duke zgjidhur në këtë mënyrë problematika të shumta që janë shfaqur dhe vështirësitë e cilësimit të vlerës së saj juridike (E. Canaj, 2014).

³² Në kushtetutë, të drejtat themelore paraqiten si të pandashme, dhe në vend që të bëhet dallimi midis tyre, si për shembull, të drejtat e njeriut, ato civile, ekonomike, sociale apo politike, ose si të drejta të gjeneratës së parë, të dytë apo të tretë, janë të gjitha të integruara dhe të diferencuara, duke filluar nga kategoritë e vlerave që duhet të dallojnë BE-në.

³³ Hyri në fuqi më 1 dhjetor 2009.

Falë atribuimit që i është dhënë Kartës së të Drejtave Themelore, duke e bërë atë të detyrueshme dhe duke e klasifikuar në rangun e të drejtave primare europiane, qytetarëve europian u garantohej gëzimi dhe ushtrimi i më shumë vlerave dhe të drejtave.

Kjo do të thotë se në rast se do të kemi një shkelje të Kartës, kjo e fundit mund të sanksionohet si nga gjyqtarët kombëtarë ashtu dhe ata europianë.

Karta ka ripohuar dhe nënvizuar vlefshmërinë e të drejtave të njohura nga traditat ndërkombëtare, të drejta që shkojnë nga Konventa Europiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut deri në liritë themelore, nga kartat sociale të adoptuara nga Këshilli dhe BE-ja, ashtu edhe nga jurisprudenca e Gjykatës së Drejtësisë dhe nga Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut.

Traktati i Lisbonës u njeh qytetarëve europianë të drejtën e fuqisë së iniciativës legislative³⁴, sikurse kemi një forcim të fuqive të parlamenteve kombëtare mbi të gjitha për sa i përket parimit të subsidiaritetit, me fuqinë e këtyre të fundit që të nisin një procedurë ndërhyrjeje mbi procesin legjislativ.³⁵

Procesi i integritetit europian ka pësuar vitet e fundit një përshpejtim falë hyrjes në fuqi të monedhës unike Euro dhe forcimit të Bankës Qëndrore Europiane. Nuk duhet nënvlerësuar fakti se ky ndryshim përfaqëson një pasazh historik, por gjithashtu duhet theksuar se ky pasazh u paraqit si një arritje dhe jo një fillim.

Në këtë mënyrë, dimensionin monetar u shpall si projekti i vetëm i Bashkimit Europian.

Shprehja “Europa e qytetarëve” mban një konotacion shumë të gjerë, pasi nënkupton kalimin e qenies një qytetar i një shteti, dhe për këtë arsye titullaritetin e vetëm të të drejtave dhe detyrimeve që rrjedhin nga ky status.

Kjo shprehje tregon shumë më tepër, pasi implikon idenë se përbën një dëshirë për të ndërtuar një Europë për qytetarët dhe, si rrjedhojë, përfaqëson një bashkëpunim midis institucioneve europiane dhe vetë qytetarëve, me rrjedhojën e pjesëmarrjes gjithnjë e më

³⁴ Neni 11 TBE, sipas të cilit qytetarëve u njihet e drejta e mbledhjes së një milion firmave për të detyruar komisionin të paraqesë propozime të reja në lidhje me aktet normative europiane.

³⁵ Neni 12 TBE “Dispozita në lidhje me parimet demokratike”.

aktive të tyre në aktivitetet e komunitetit. Ky postulat është arritur sot falë nenit 11 TBE të integruar nga Traktati i Lisbonës, në bazë të të cilit u njihet qytetarëve europianë fuqia e iniciativës legjislativë.

Në këtë mënyrë, qytetari evropian është i tillë sepse qytetar i një shteti anëtar është i përfaqësuar në Parlamentin Evropian njëlloj si në Parlamentin Kombëtar.

Prandaj mund të theksohet se integrimi evropian nuk mund të jetë i mundur pa pjesëmarrjen aktive dhe të përgjegjshme të qytetarëve të tij.

Por që evropianët të ndihen qytetarë të BE-së është e nevojshme që shtetësia të gjejë një themel në vlerat demokratike të përbashkëta.

Në këtë kuptim, fiton një rëndësi të veçantë roli i bashkëpunimit social dhe kultural, i cili përfaqëson shpirtin e çdo komuniteti, ndërsa një nga parimet ku bazohet Bashkimi Evropian është ai i barazisë së dinjitetit, një koncept nga më të rëndësishmit për sa i përket organizimit social, politik dhe ekonomik.

Për të kuptuar sa më mirë analizën e bërë deri tani në lidhje me zhvillimin e lëvizjes së lirë në Bashkimin Evropian dhe përmirësimin e vazhdueshëm të politikës së lëvizjes së qytetareve, duhet të theksojmë se rezultatet e arritura deri më tani, edhe falë Traktatit të Lisbonës, lidhen ngushtë me ndjenjën e fortë europiane të integritetit të shteteve anëtare. Në të vërtetë, për të kuptuar arsyet që kanë shtyrë shtetet europiane të kenë si objektiv kryesor zhvillimin e mëtejshëm të lëvizjes, duhet të nënvizojmë se kjo ndjenjë është ushqyer nga faktorë të ndryshëm, midis të cilëve ai politik.

Faktori politik konsiston në një instrument legjitimimi për BE-në, si një zgjerues i integritetit evropian, i identitetit ndërkombëtar dhe i ndjenjës së të qenit pjesë e Europës.

Për sa u përket faktorëve të tjerë, ideja më e përhapur është ajo e cila i jep konotatë ekonomike tendencës së Bashkimit Evropian për zgjerimin e lëvizjes së lirë.

Gjithsesi, nga analiza e bërë, duke u nisur nga Traktati i Romës, duket qartë se në realitet janë faktorët ekonomikë ato që përbëjnë zhvillimin e lëvizjes së lirë të personave që nga origjina e saj.

Arsyet politiko-sociale janë zgjeruar në kohë, derisa kanë arritur të jenë arsyt themelore të procesit të rinovimit dhe zgjerimit të lëvizjes së lirë në Europë (Recchi, 2013).

KAPITULLI III

STATUSI I FAMILJARIT NË BE KUPTIMI, NOCIONI DHE EVOLUIMI I TIJ

Bashkimi European e ka njohur rëndësinë e familjes si një përbërje sociale parësore, duke u impenjuar të mbrojë të drejtën e lindjes dhe të konservimit të raporteve familjare.

Mbrojtja e statusit të familjarit nga ana e BE-së është një pasojë e impaktit të politikave dhe të lirive komunitare mbi realitetin social-ekonomik dhe juridik të familjeve europiane.

Bashkëpunimi midis normativave komunitare dhe të drejtës familjare theksohet që në dispozitat në lidhje me të drejtën e qarkullimit të lirë të personave, që u japin të drejtën e qendrimit në një shtet pritës familjarëve të punëtorëve të emigruar dhe njëkohësisht nënvizon një përkufizim komunitar të familjes.

E drejta komunitare e familjes nuk ezaurohet në një mbrojtje indirekte të statusit të familjarit, si rrjedhojë e krijimit të tregut të brendshëm komunitar.

Edhe pse e drejta materiale e familjes është e përjashtuar nga harmonizimi apo unifikimi komunitar, hyrja në fuqi e shtetësisë europiane³⁶, krijimi i një hapësire të lirisë, sigurisë dhe drejtësisë³⁷, rritja e vlerave të mbrojtjes së të drejtave themelore³⁸, zgjerojnë ndikimin e të drejtës së BE-së në fushën e të drejtës familjare.

Jurisprudenca komunitare duket se është e drejtuar të instrumentalizojë parimet themelore të tregut të brendshëm, me objektivin e mbrojtjes së statusit familjar.

Duhet theksuar se e drejta komunitare e lidhjeve familjare nuk mund të zëvendësojë tërësisht të drejtën materiale familjare të shteteve anëtare, si për sa u përket limiteve të vëna

³⁶ Me Traktatin e Mاستrihtit, firmosur më 7 shkurt 1992 dhe hyrë në fuqi më 1 nëntor 1993.

³⁷ Me Traktatin e Amsterdamit, firmosur më 2 tetor 1997 dhe hyrë në fuqi më 1 maj 1999.

³⁸ Identifikon në proklamimin e Kartës së të Drejtave Themelore të BE-së dhe në jurisprudencën komunitare në lidhje me qarkullimin e lirë të personave, tri shtyllat thelbësore të mbrojtjes komunitare të statusit të familjarit.

nga atribuimi i përgjegjësisë, të subsidiaritetit dhe të proporcionalitetit, ashtu dhe për karakterin kundërshtues të disiplinës në fjalë.

Në të drejtën komunitare, statusi i familjarit përbën në njëfarë mënyre një parakusht për gëzimin e të drejtave subjektive me origjinë komunitare (Marella, 2005); për këtë arsye, fiton një vlerë thelbësore përkufizimi i familjes në të drejtën komunitare dhe në atë të BE-së, pasi edhe kur familja merret si objekti i drejtpërdrejtë i mbrojtjes nga ana e BE-së, lind gjithmonë pyetja për sa u përket subjekteve që përfitojnë nga kjo mbrojtje.

Përkufizimi që i jepet termit “familje” në kuadër të së drejtës së Bashkimit European, në ditët e sotme duhet të përballet edhe me pluralizmin e modeleve familjare.

Zhvillimi social në radhë të parë, dhe me pas ai juridik, çojnë drejt një deinstitutionalizimi të martesës dhe të privatizimit të lidhjeve familjare, duke prodhuar modele të reja bashkëjetese³⁹.

Këto tipologji të reja familjesh kanë bërë të mundur që shtetet anëtare të implementojnë/garantojnë forma institucionalizimi për lidhjet e reja, duke mos krijuar në këtë mënyrë mosbarazi apo diskriminim si nga ana sociale ashtu dhe nga ana ekonomike, midis familjes tradicionale dhe tipologjive të reja familjare.

Për këtë arsye, lind nevoja e verifikimit të mbrojtjes së statusit të familjes, nëse kjo mbrojtje i korrespondon pluralizmit të sotëm të konceptit të familjes, dhe në veçanti nëse garanton një mbrojtje të plotë të raporteve familjare në situatat e lëvizjes ndërkombëtare, që traktati i BE-së synon të mbrojë.

3.1 MBROJTJA E FAMILJES MIDIS KEDNJ DHE KARTËS SË TË DREJTAVE THEMELORE TË BE-së

Fenomeni i rregullimit të tërthortë të së drejtës familjare nga ana e BE-së është zhvilluar në të njëjtën kohë me zbulimin e të drejtave themelore të individit, si parime të përgjithshme të

³⁹ Si familja e faktit, familjet me një prind të vetëm, familje të medha, lidhje homoseksuale ose lidhje transgender.

së drejtës komunitare, duke arritur pikën më të lartë sot, falë krijimit të një Agjencie të Bashkimit European për të Drejtat Themelore⁴⁰.

Përmbajtja e të drejtave themelore të garantuara nga BE janë strukturuar në bazë të traditave kushtetuese të përbashkëta të shteteve anëtare dhe të traktateve ndërkombëtare në lidhje me mbrojtjen e të drejtave të njeriut, ku shtetet anëtare kanë bashkëpunuar dhe janë bërë pjesë⁴¹.

Sipas Gjykatës së Drejtësisë, duhet të respektojnë të drejtat themelore të garantuara në kuadër të BE-së jo vetëm institucionet e komunitetit, por edhe shtetet anëtare, si në rastin kur veprojnë në aplikim të së drejtës komunitare, ashtu dhe kur bëjnë një përjashtim në aplikimin e së drejtës së lëvizjes së lirë të personave, në bazë të arsyeve me interes të përgjithshëm të parashikuara nga traktati i BE-së. Jashtë këtyre hipotezave, aktet dhe veprimtaritë e shteteve anëtare nuk i nënshtrohen kontrollit të përputhshmërisë me të drejtat themelore komunitare.

Neni 6 i Traktatit mbi Funksionimin e BE-së⁴² ka sanksionuar respektimin nga ana e BE-së të të drejtave themelore të garantuara nga KEDNJ dhe nga traditat kushtetuese të shteteve anëtare, pasi përbëjnë parime të përgjithshme të vetë të drejtës komunitare.

Dispozitat e Kartës së të Drejtave Themelore për sa i përket të drejtës familjare, edhe pse janë inspiruar nga nenet 8 dhe 12 të KEDNJ, ndryshojnë nga këto të fundit në disa aspekte të veçanta. Ky fakt të çon në domosdoshmërinë e ekzaminimit të koordinimit midis Kartës dhe sistemit të KEDNJ.

⁴⁰ Regullorja nr. 168/2007/BE e Këshillit të 5 shkurtit 2007, e cila themelon Agjencinë e Bashkimit European për të drejtat themelore. Publikuar në Fletoren Zyrtare të BE-së, nr. L. 53 datë 22 shkurt 2007, fq. 1-44.

⁴¹ Në veçanti, përmendim Konventën Europiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore (KEDNJ), firmosur në Romë më 4 nëntor 1950 nga shtetet anëtare të Këshillit të Europës dhe hyrë në fuqi më 3 shtator 1953.

⁴² Traktati i Amsterdimit ka sjellë disa ndryshime tekstuale, duke parashikuar një kontroll politik për sa i përket respektimit të të drejtave themelore nga ana e shteteve anëtare.

Raporti midis Kartës së të Drejtave Themelore dhe jurisprudencës së Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut nuk është i nënvizuar në asnjë dispozitë të Kartës, edhe pse nuk mund të përjashtohen divergjencat interpretative midis këtyre të fundit.

Neni 7 i Kartës së të Drejtave Themelore sanksionon shprehimisht: *“Çdo individ ka të drejtën e respektimit të jetës së tij private dhe familjare, të banesës së tij dhe të marrjes së njoftimeve”*.

Kjo dispozitë riprodhon tekstualisht nenin 8 të KEDNJ dhe sanksionon një të drejtë që korrespondon me atë të konventës; si rrjedhojë, zbatueshmëria e nenit 8 paragrafi 2 KEDNJ pranon një ndërhyrje nga ana e autoriteteve politike në aplikimin e kësaj të drejte, kur parashikohet nga ligji dhe kur është e nevojshme në një shoqëri demokratike për sa i përket sigurisë kombëtare, sigurisë publike, mirëqenies ekonomike të vendit, mbrojtjes së sigurisë publike dhe parandalimit të veprave penale, mbrojtjes së shëndetit ose moralit, apo mbrojtjen e të drejtave të lirisë së të tretëve.

Në këtë mënyrë, rezulton i mundshëm limitimi i ushtrimit të së drejtës familjare në bazë të një klauzole të përgjithshme të nenit 52, në bazë të së cilës *“mund të limitohen të drejtat aty kur rezulton e nevojshme dhe kur ky limitim i përgjigjet efektivisht një interesi të përgjithshëm të njohur nga Bashkimi European, ose nga nevoja për të mbrojtur një të drejtë të të tretëve”*⁴³.

Respektimi i të drejtës familjare, në origjinë pjesë e një neni të vetëm të Kartës së Mbrojtjes së Familjes, është ndarë nga e drejta për t’u martuar dhe konform KEDNJ-së, është lidhur me të drejtën e respektimit të jetës familjare, duke nënvizur në këtë mënyrë një garanci më të gjerë të autonomisë individuale. Subjektet e mbrojtura janë anetarët e familjes, dhe jo familja në tërësi, duke qëndruar në këtë mënyrë koherente në “privatizimin” aktual të raporteve familjare.

⁴³ Autori Groppi në Artikullin nr. 7, citon tekstualisht: “E vetmja klauzolë limituese e zbatueshme për sa i përket të drejtës së sanksionuar në nenin 7 të Kartës është ajo e nenit 52”. Ndër të tjera, Groppi pohon se në këtë mënyrë nuk ka arsye të përmendet neni 8 paragrafi 2 i KEDNJ.

Detyrimi i respektimit të jetës familjare të sanksionuar nga neni 8 i KEDNJ, i detyron negativisht shtetet anëtare, siç thekson dhe Gjykata e Strasburgut, të mos ndërhyrjnë në jetën familjare të individëve, por edhe detyrimin pozitiv të adoptimit të masave adequate për të lejuar zhvillimin e një jete familjare normale, duke e mbrojtur nga sulmet e jashtme, por njëkohësisht dhe nga sulmet e subjekteve të tjera private.

Në këtë kuptim, GjEDNJ në vendimin *Marckx vs. Belgjike*⁴⁴u thirr të verifikonte nëse legjislacioni belg përputhej me nenin 8 KEDNJ në dy profile të ndryshme, si në formën e parashikuar nga legjislacioni i brendshëm për lidhjen amësore midis vajzës dhe nënës së pamartuar, si për sa i përket lidhjes konkrete në ligj midis një fëmije legjitim dhe familjarëve të nënës.

Për sa i përket profilit të parë, gjykata theksoi se legjislacioni belg shkel si nenin 8 të konventës, ashtu edhe nenin 14 të saj. Ndër të tjera, duke konsideruar se njohja e vajzës do të sillte për nënën limitime në kalimin e pasurisë së saj të bijës, legjislacioni belg hyn në kontradiktë të plotë me nenin 8 të Konventës.

Gjykata më tej thekson se neni 8 i KEDNJ garanton respektimin e jetës familjare, pa vendosur asnjë pikë ndryshimi midis familjes së ashtuquajtur legjitime dhe asaj jolegjitime. Një përforcim të këtij pohimi nga ana e gjykatës e gjejmë edhe në nenin 14 të konventës, i cili sanksionon një gëzim të lirive dhe të drejtave të vendosura nga vetë konventa, duke ndaluar diskriminimin e ardhur nga vetë lindja.

Nocioni i “jetës familjare”, në bazë të nenit 7 të Kartës, duhet të njihet dhe në bazë të jurisprudencës relative të nenit 8 KEDNJ, i cili duke aplikuar dhe parimin e

⁴⁴ Vendimi 13 qershor 1979, Seria A nr. 31, pika 31: *Paula Marckx, një qytetare e pamartuar belge, regjistroi pranë nëpunësit të gjendjes civile në Vilrijk lindjen e vajzës së saj Aleksandra, siç ishte parashikuar dhe nga neni 57 i Kodit Civil Belg për njohjen e fëmijëve natyralë, duke i kërkuar gjyqtarit të procedonte me njohjen e vajzës. Marckx arriti ta njohë vajzen e saj Aleksandra, por vetëm duke fituar titullin e kujdestares së saj, dhe jo të nënës. Për të përforcuar pozicionin e saj juridik kundrejt të bijës, u detyrua të kryente adoptimin e saj, në bazë të nenit 349 të kodit civil. Por ligji belg parashikonte se i adoptuari thjesht fitonte statusin e fëmijës legjitim, por jo te drejtat e trashëgimisë. Në këtë mënyrë, Paula Marckx iu drejtua GjEDNJ, duke theksuar jo vetëm diskriminimin që i bëhej nga shteti belg midis fëmijëve natyralë dhe atyre legjitimë, por edhe trajtimin e ndryshëm për sa u përket të drejtave të trashëgimisë.*

mosdiskriminimit në gëzimin e të drejtave dhe lirive, garanton në të njëjtën kohe dhe mbrojtjen e një tipologjie familjeje më të gjerë se ajo martesore.

Në këtë mënyrë, GjEDNj njeh ekzistencën e tipologjive të ndryshme të familjes, por duke u njohur shteteve anëtare të drejtën e akordimit të formave të ndryshme të mbrojtjes.

Ndër të tjera, Gjykata dhe Komisioni European i të Drejtave të Njeriut pohojnë se përbëjnë “jete familjare” edhe bashkimet poligamike, por konsiderojnë të drejtë mohimin e të drejtës së hyrjes apo të qëndrimit të shteteve anëtare, në lidhje me disa raste familjare, pasi ky mohim është i justifikuar në bazë të nenit 8 paragrafi 2 i KEDNj⁴⁵.

Duhet theksuar se neni 8 i konventës, duke sanksionuar respektimin e jetës private dhe familjare, duhet të interpretohet në dy sense të ndryshme, pasi shpreh:

- A. *Detyrim negativ*, pasi mbron individin nga ndërhyrja arbitrare e autoriteteve publike në jetën private ose familjare, edhe pse qëndron një diskrecionalitet nga ana e shtetit të individualojë arsyet e rendit publik që justifikojnë vetë ndërhyrjen;
- B. *Detyrimin pozitiv*, pasi kjo normë vë në ngarkim të shteteve të gjitha mjetet e nevojshme për të garantuar respektimin efektiv të jetës familjare.

Kufiri mes detyrimit pozitiv dhe atij negativ nuk jep një përkufizim të saktë, pasi problemi në të dy drejtimit qëndron në faktin e kërkimit të një ekuilibri të mirëfilltë ndërmjet interesave të ndryshëm të individit nga njëra anë, dhe të interesave të përgjithshme të komunitetit nga ana tjetër.

Në kuadër të nenit 8 të konventës, referimi që i bëhet jetës familjare nuk përbën një karakter ekzaustiv të mbrojtjes që i jepet kësaj të fundit nga konventa, pasi duhet të merret parasysh edhe jeta private.

Në këtë mënyrë synohet të mbrohet e drejta e zhvillimit të individit, si dhe e drejta për të lidhur dhe për të mbajtur marrëdhënie me qeniet e tjera njerëzore dhe me botën e jashtme, pa ndërhyrje të jashtme.

⁴⁵ Mohimi i së drejtës së hyrjes në kufi apo i qëndrimit mund të bëhet vetëm në rast nevojë të garantimit të mirëqenies ekonomike të shtetit pritës, apo me objektivin e mbajtjes së një modeli monogamik të familjes.

Por vetë koncepti i jetës private nuk ka një përkufizim të saktë, pasi në kuptimin e saj bëjnë pjesë integriteti fizik dhe psikologjik i individit, si dhe identiteti i tij fizik apo social, apo elemente të tjera si emri, orientimi seksual, e drejta e vetëvendosjes në jetën private dhe në atë të punës.

Parashkimi i përmbajtur në nenin 8 të konventës u imponon shteteve jo vetë një detyrim pozitiv, por edhe një ndalim: atë të ndërhyrjes në jetën private, në korrespondencë, në banesë, duke përjashtuar rastet kur ndërhyrja nuk përfaqëson një masë sigurie të parashikuar nga ligji, të nevojshme në një shoqëri demokratike për të garantuar një përfundim të denjë për mbrojtje, të aplikueshëm në mënyrë jodiskriminuese (Queirolo & Schiano Di Pepe, 2004).

3.2 BASHKËSIA FAMILJARE SI NJË E DREJTË THEMELORE

Legjislacioni i Bashkimit European përfaqëson një unicitet në panoramikën e komunitetit ndërkombëtar, pasi i jep jetë një serie normash që jo vetëm vihen në një shkallë supremacie kundrejt së drejtës së brendshme të shteteve anëtare, por gjithashtu janë drejtpërdrejt të aplikueshme kundrejt qytetarëve të këtyre shteteve.

Kjo supremaci, kundrejt të drejtës së brendshme, si dhe aplikueshmeria e drejtpërdrejtë kundrejt qytetarëve të shteteve anëtare, lejon që këto norma të jenë të mbrojtura në mënyrë të drejtpërdrejtë nga vendet anëtare.

Parësia e të drejtës europiane kundrejt të drejtës së brendshme është një karakteristikë që shoqëron të gjitha normat e së drejtës së Bashkimit European, pavarësisht rangut të vetë të drejtës europiane dhe të drejtës së brendshme të shteteve anëtare.

Gjykata e Drejtësisë ka identifikuar kategoritë e parimeve të përgjithshme të së drejtës komunitare, ku bëjnë pjesë pikërisht të drejtat themelore të personave, ashtu siç janë përkufizuar nga Konventa Europiane e të Drejtave të Njeriut dhe të Lirive Themelore.

Në fazën e fundit të zhvillimit të politikës europiane, për sa i përket mbrojtjes së të drejtave themelore, u siguria përpunimi i një katalogu autonom, i përfaqësuar nga “e famshmja” Karta e Nisës e vitit 2000⁴⁶.

Në këtë kuadër, duket qartë perspektiva e një mbrojtjeje në shumë nivele të shumicës së të drejtave themelore, të cilat janë të sanksionuara në nivel të kushtetutave kombëtare të Konventës Europiane dhe, gjithashtu sot, në Traktatin mbi Bashkimin Europian.

Mbi respektimin e tyre vigjëlon Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut, Gjykata e Drejtësisë e Bashkimit Europian, edhe pse në kategoritë e saj të kompetencës.

Rezulton evidente se kjo mund të sjellë një ndërhyrje në mbrojtjen e tyre, në kuptimin që një sjellje e veçantë mund të integrojë ekstremet e një shkeljeje, duke sjellë si rrjedhojë aplikimin e një sanksioni.

Gjithashtu, nuk duhen nënvleftësuar kontaminimet që mund të vijnë nga influencat e gjykatave të ngritura për mbrojtjen e të drejtave themelore. Në këtë kuptim mjafton të përmendim një shembull; Karta e Nisës parashikon shprehimisht se të drejtat e sanksionuara në Konventën Europiane për të Drejtat e Njeriut dhe të Lirive Themelore duhet të kuptohen në përkufizimin dhe në rëndësinë që ato marrin sipas interpretimit të Gjykatës Europiane për të Drejtat e Njeriut.

Ndër të drejtat themelore duhet domosdoshmërisht të përfshihen edhe ato të drejta që kanë të bëjnë me jetën familjare, në veçanti neni 8 i KEDNJ, i cili sanksionon, siç është përmendur më sipër, të drejtën e respektimit të jetës familjare dhe asaj private, gjithnjë sipas interpretimit që i është dhënë këtij neni nga GJEDNJ.

Për këtë arsye, është e rëndësishme të përmendim se Konventa ka theksuar se “duke garantuar të drejtën e respektimit të jetës familjare, neni 8 nuk bën dallime midis familjes legjitime dhe familjes natyrale...”⁴⁷.

⁴⁶ E riadaptuar dhe e përfshirë në Traktatin Institutiv të Bashkimit Europian, pas modifikimeve të bëra nga Traktati i Lisbonës.

⁴⁷ Shih faqen 30, Vendimi 13 qershor 1979, Marckx.

Respektimi i të drejtës familjare sipas nenit 8 të KEDNJ duhet të garantohet edhe në mungesë të një lidhjeje të formalizuar nga një martesë, duke qenë e mjaftueshme një lidhje biologjike, siç mund të jetë lidhja midis prindit dhe fëmijës.

Dispozitat e Kartës së të Drejtave Themelore për sa i përket të drejtës familjare, konfirmojnë jurisprudencën komunitare, e cila e ka renditur respektimin e jetës familjare midis të drejtave themelore, pasi duke qenë parime të përgjithshme të normativës komunitare, duhet të jenë të garantuara në kuadër të strukturës dhe të qëllimeve të komunitetit.

Parimet në lidhje me njohjen e statuseve familjare dhe të së drejtës për konservimin e raporteve familjare në kuadër të lëvizjes së lirë mund dhe duhet të vijnë në ndihmë çdo herë që cilësia e “familjarit” përbën një parakusht për cilësimin e të drejtave subjektive me origjinë komunitare, për të garantuar të drejtën e qytetarit të BE-së të shohë statusin e tij, të kualifikuar si “familjar” në legjislacionin e një shteti anëtar, të njohur si nga institucionet komunitare, ashtu edhe nga shtetet e tjera.

Çdo shtet është i lirë të vendosë situatat juridike, në të cilat të japë cilësimin e “familjarit”, por mbetet gjithsesi i detyruar, pasi përbën shtetin e destinacionit për ata që ushtrojnë të drejtën e lëvizjes së lirë, të përcaktojnë përkufizimin e termit “familjar” për sa i përket të drejtës komunitare, duke i dhënë rëndësi jo vetëm statusit të familjarit sipas të drejtës së brendshme, por edhe të atyre të lidhura ligjërisht në shtetet e tjera anëtare.

Në vendimin e datës 2 tetor 2003, C- 148/2, *Garcia Avello*⁴⁸, statusi i familjarit nuk mund të konsiderohet një parakusht për gëzimin e një të drejte subjektive me origjinë komunitare; ai fiton rëndësi në rastin e një situatë të lëvizjes së lirë.

Kjo merr një rëndësi jo të madhe në statusin e formuar në shtetin e origjinës nga një individ për interpretimin e normave materiale komunitare, por në kuadër të aplikimit të normave të çdo natyre, edhe të atyre ndërkombëtare private, të shtetit anëtar pritës të qytetarit, norma të cilat bëhen pengesë për njohjen e statusit të dhënë nga shteti i origjinës.

Në vendimin në fjalë, Gjykata e Luksemburgut ka evidentuar domosdoshmërinë që një shtet anëtar të njohë nevojat juridike të një tjetër shteti anëtar, në rastin kur mosnjohja mund të sjellë, edhe pse vetëm në mënyrë hipotetike, efekte negative në integritetin e qytetarëve dhe të jetës së tyre familjare, duke limituar në këtë mënyrë të drejtën e qarkullimit të lirë të personave.

3.3 ZGJERIMI I VEPRIMTARISË EUROPIANE NË TË DREJTËN FAMILJARE

Në kuadër të të gjitha lirive dhe të drejtave që karakterizojnë tregun unik europian, lëvizja e lirë e personave përbën instrumentin e parë në rendin kronologjik, që e ka lejuar Komunitetin Europian të interesohej për të drejtën familjare.

Që në aplikimet e para, institucionet e BE-së e kishin shumë të qartë faktin se e drejta për të punuar dhe e drejta e qarkullimit të lirë brenda hapësirës europiane ishin të lidhura ngushtë

⁴⁸ Fëmijet e lindur në Belgjikë nga një baba spanjoll dhe një nënë belge ishin regjistruar në aktin e lindjes me mbiemrin e babait, pikërisht *Garcia Avello*. Në aktet e ambasadës spanjolle në Belgjikë ishin regjistruar me mbiemrin e parë të babait dhe me mbiemrin e nënës, sipas zakonit spanjoll, *Garcia Veber*. Prindërit u kishin kërkuar autoriteteve belge ndryshimin e mbiemrit, në mënyrë që fëmijët të kishin të njëjtin mbiemër si në Belgjikë ashtu dhe në Spanjë. Kjo kërkesë nuk u pranua nga autoritetet belge. Gjykata konsideroi se e drejta komunitare ishte relevante, pasi fëmijët kishin shtetësinë europiane. Ajo pohoi se edhe pse ishte një kompetencë e shteteve anëtare, dhënia e mbiemrit, ushtrimi i këtyre kompetencave duhet të bëhej në respekt të së drejtës komunitare, veçanërisht sipas parimit të mosdiskriminimit në bazë të shtetësisë.

me të drejtën e individëve që të përfshinin në këtë të drejtë edhe familjarët e tyre, subjektet pasive të të drejtës së lëvizjes së lirë, pa asnjë rëndësi se kush ishte shtetësia e këtyre të fundit, pra pa pasur rëndësi fakti nëse ato ishin shtetas komunitarë apo jokomunitarë.

Sot, për sa u përket shtetasve komunitarë dhe familjarëve të tyre, është direktiva 38/2004 që vendos konturet dhe limitet e të drejtës së qarkullimit të lirë të familjarëve të shtetasit komunitar, duke përkufizuar në të njëjtën kohë, në nenin 2 të saj, çka kuptohet me familjar dhe kush përfiton nga kjo e drejtë.

Në të kundërt, për sa u përket qytetarëve jokomunitarë, është direktiva 86/2003 që përkufizon konturet dhe të drejtën e bashkimit familjar të këtij të fundit, duke eliminuar në këtë mënyrë çdo diskriminim eventual.

Kompetencat e Bashkimit European, që i referohen politikës sociale ose imigracionit, edhe pse kanë si interes qendror raportet familjare, nuk duket se janë akoma në gjendje të imponojnë në këtë sektor norma që të garantojnë një harmonizim të së drejtës materiale të legjislacionit të vendeve anëtare.

Neni 3 i direktivës 38/2004 thekson se “*me qëllim ruajtjen e bashkësisë familjare në një kuptim më të gjerë.....*”, shteti anëtar pritës, konform legjislacionit të tij të brendshëm, duhet të lehtësojë hyrjen dhe qëndrimin e çdo familjari, cilado qoftë shtetësia e tij, i cili në vendin e tij të origjines është në ngarkim të subjektit aktiv të së drejtës së lëvizjes së lirë, ose bashkëjeton me këtë të fundit, ose në rastin më ekstrem, nëse për arsye të rënda shëndetësore duhet të asistohet vazhdimisht nga subjekti aktiv.

Neni 3 e vë theksin në përfundimin e tij në një pikë shumë të rëndësishme në lidhje me arsyet që mund të adoptohen nga shteti anëtar pritës për mohimin e të drejtës së hyrjes apo qëndrimit që në momentin e paraqitjes së kërkesës nga ana e subjektit aktiv: mohimi duhet të bëhet në lidhje me gjendjen personale të individit.

Në këtë mënyrë, kemi një barazi të statusit të “bashkëshortit/es” dhe statusit të “partnerit”, pasi një vendim negativ në lidhje me hyrjen dhe qëndrimin e partnerit, subjektit pasiv, i cili bashkëjeton me një shtetas komunitar, do të rezultojë të jetë i paligjshëm dhe i papërputhshëm me të drejtën e Bashkimit European, si nga ana e mbrojtjes së të drejtave

themelore, ashtu dhe nga ana e realizimit të parimeve të së drejtës së lëvizjes së lirë të personave.

Në rastin në fjalë ekziston rreziku që shteti anëtar pritës të mos ketë bërë një vlerësim të kërkesës së paraqitur nga subjekti aktiv thjesht për faktin se legjislacioni i brendshëm nuk parashikon njohjen e lidhjeve të faktit dhe nuk i barazon ato me lidhjen e martesës.

Me direktivën 2004/38/KE arrihet në një dokument i cili sintetizon të gjitha dispozitat e mëparshme mbi të drejtën e qarkullimit të lirë dhe të qëndrimit brenda territorit të shteteve anëtare, gjithnjë sipas disa limiteve të caktuara. Kjo direktivë është një akt i rëndësishëm i cili thekson edhe një herë rëndësinë e shtetësisë europiane dhe të drejtave që rrjedhin prej saj, si në rastin konkret lëvizjen e lirë.

Mundësia për të lëvizur brenda zonës Schengen rezulton e rëndësishme dhe për sa i përket procesit të integritimit, pasi thjeshtezon tej mase jo vetëm ekonominë e shteteve anëtare, por gjithashtu edhe vetë shtetësinë e qytetarëve të BE-së.

3.4 FAMILJA DHE POLITIKAT E STABILIZIMIT SOCIAL

Koncepti i familjes mund të ndryshojë nga një shtet në një shtet tjetër, por edhe brenda një shteti të vetëm, nëse flitet për familje të një bërthame, apo familje të zgjeruara.

Por, në të gjitha rastet, familja ka të drejtën e mbrojtjes nga ana e vetë shtetit, përveçse nga shoqëria. Në veçanti, ajo duhet të mbrohet nga ndërhyrje që mund të jenë të paligjshme, duke mbrojtur në këtë mënyrë të drejtat themelore të të gjithë anëtarëve të bashkësisë familjare.

E drejta për të krijuar familje i takon çdo individ, duke respektuar në çdo kohë liritë e këtyre të fundit.

E drejta që lind në momentin e krijimit të një familjeje, për të jetuar së bashku, përbën një detyrim nga ana e shtetit për garantimin e bashkimit dhe unitetit të familjeve, ne veçanti kur pjesëtarët e saj janë të ndarë për arsye politike apo ekonomike.

E drejta e bashkimit familjar fiton konotate dhe përmbajtje të ndryshme, në varësi të subjekteve që e përfitojnë këtë të drejtë, pra nëse bëhet fjalë për familjarët komunitarë, apo për familjarët jekomunitarë.

Në lidhje me qytetarët komunitarë, procesi i implementimit të lirive europiane, duke u nisur sigurisht nga e drejta e lëvizjes së lirë, ka ndihmuar tej mase bashkimin familjar për këto të fundit, duke nënvizuar lidhjen e ngushtë midis këtyre dy të drejtave, atë të lëvizjes së lirë dhe atë të bashkimit familjar.

Në të kundërt, për sa u përket qytetareve jekomunitarë, duhet të analizohen politikat e adoptuara në rang ndërkombëtar, si dhe në të njëjtën kohë roli që ka fituar jurisprudenca për të kuptuar kushtet në të cilat është formuar gradualisht e drejta e të huajve për sa i përket bashkimit familjar.

Vështirësitë që has e drejta e bashkimit familjar vijnë si rrjedhojë e disa rrethanave të ndryshme, ndër të cilat spikat arsyeja ekonomike.

Arsyeja ekonomike, duke prodhuar një sërë pasojash në të drejtat civile dhe politike, legjitimon një kuadër më të gjerë të të drejtave, të cilat lidhen me bashkimin familjar, duke pasur në këtë mënyrë një impakt në sistemin financiar publik të legjislacionit në të cilin realizohet.

Raporti që krijohet mes të drejtës së bashkimit familjar dhe të drejtave që lidhen me të, si për shembull e drejta e një banese të përshtatshme, e drejta e shkollimit, e drejta e shëndetësisë etj., fiton një kuptim delikat në planin e zgjedhjeve politiko-ekonomike. Për këtë arsye, të konsiderosh të drejtën e bashkimit familjar si një shtrirje më të gjerë të të drejtave sociale, të lidhura ngushte me të, në favor të subjekteve që përfitojnë këtë të drejtë, të ndihmon të kuptosh arsyet thelbësore, duke u nisur nga ato me karakter ekonomik.

Impakti që rrjedh nga njohja e kësaj të drejte në sferën e politikave sociale të legjislacioneve të veçanta, përbën një faktor të fortë kushtezues për legjislatorin, i cili në shumë raste e ka limituar fushën e aplikimit duke vendosur shpeshherë kushte të veçanta, edhe të natyrës ekonomike, në ngarkim të subjekteve që dëshirojnë apo dëshironin të zbatonin të drejtën e bashkimit familjar.

Tentativa për të bërë një rregullim të së drejtës së bashkimit familjar ka luftuar në radhë të parë me reduktimin, apo humbjen, të paktën të pjesshme të disa parimeve tradicionale; në radhë të dytë, me nevojën për të gjendur disa pika lidhjeje midis sistemeve normative të ndryshme për sa i përket temës së politikës së imigrimit.

E drejta e bashkimit familjar vendoset në kontekstin europian të një fenomeni të gjerë dhe të rregullimit të saj në bazë të eksperiencës së mëparshme.

Në këtë kontekst, duhet të theksojmë se disiplina e saj është bërë pjesë e sistemit normativ francez vetëm në vitin 1993, dhe në vitin 1991 në atë gjerman. Për këtë arsye, duhet të konsiderojmë edhe procesin historik të kësaj të drejte për të kuptuar risitë dhe maturimin e bërë gjatë viteve, në veçanti në lidhje me fenomenin migrues dhe, si rrjedhojë, me sensibilitetin e Bashkimit Europian mbi temën e bashkimit familjar.

Kështu, tema e bashkimit familjar merret si një element thelbësor i situatës juridike të të huajit dhe përfaqëson një fenomen të pandërprerë në politikat e stabilizimit social në masë të migruesve të rinj (Sirianni,2004).

KAPITULLI IV

FAMILJARI I SHTETASIT KOMUNITAR DHE STATUSI I TIJ ME FOKUS LËVIZJEN E LIRË NË BE

Që nga origjina, Komuniteti European filloi të interesohet për institutin e familjes, si një institut plotësues në realizimin e plotë të lirive themelore, të garantuara nga traktatet themeluese, por duhet të theksojmë se fillimisht BE, në krijimin e një tregu të përbashkët të bazuar në lëvizjen e lirë të faktorëve produktivë, tregoi një mosinteresim total në lidhje me statusin e personave dhe të lidhjeve të tyre familjare.

Ky mosinteresim vjen si rrjedhojë e faktit se këto të fundit përbëheshin nga aspekte të cilat nuk ishin krejtësisht ekonomike.

Mungesa e ndarjes së kompetencave në këtë fushë të Bashkimit European dhe në reformat e mëtejshme të traktateve, tregon qartë pozitën dhe rezistencën e shteteve anëtare për të limituar sovranitetin e tyre në këtë fushë, që paraqitet tej mase delikate edhe për shkak të lidhjeve me kontekstet normative dhe karakterizuese të secilit shtet anëtar.

Jo pa arsye, siç është pohuar disa herë edhe më sipër, vetë nocioni i “familjes” është objekt i një shumëllojshmërie të thellë sipas kontekstit që i referohet, duke marrë konotate të ndryshme edhe brenda normativës së brendshme të një shteti, si dhe duke pësuar një kushtëzim në bazë të transformimeve jo vetëm normative, por edhe social-ekonomike, etike, kulture.

Gjithashtu, duke qenë se jetojmë në një botë gjithmonë e më të varur nga risitë, si për shembull ato teknologjike, konotatet e përfituara nga këto risi të fundit kanë sjellë një ndryshim të rëndësishëm të vetë “familjes tradicionale”.

Siç është theksuar disa herë më sipër, në procesin e integritit european, një rol thelbësor dhe ekskluziv ka luajtur realizimi i një tregu të përbashkët, duke theksuar edhe një herë rëndësinë e karakterit ekonomik të vetë komunitetit.

Brenda hapësirës së tregut të përbashkët, lëvizja e lirë e personave, tradicionalisht është konceptuar në mënyrë funksionale si rrjedhojë e zhvillimit të një aktiviteti pune, qoftë ajo private, autonome apo vartëse.

Por, për të garantuar një efektivitet të lëvizjes së lirë, lindi më tej nevoja për t'u përqendruar në disa fusha, të cilat nuk kishin aspak karakter ekonomik, por kishin të bënin me natyrën sociale, dhe në veçanti ato të cilat kishin lidhje me të drejtën familjare.

Nevoja për të mbrojtur të drejtat familjare të personit aktiv, i cili zhvendosej në territorin e një shteti tjetër anëtar, lidhet ngushtë me të drejtën për të përfshirë në këtë sferë edhe familjarët e tij, për të krijuar në këtë mënyrë bashkimin familjar midis subjektit aktiv dhe pasiv të së drejtës së lëvizjes së lirë.

Nuk është një koincidencë, që akti i parë normativ komunitar, i cili specifikonte kushtet në lidhje me lëvizjen e lirë të punëtorëve, është Rregullorja 1612/68.

Kjo rregullore, duke disiplinuar aksesin dhe zhvillimin e çfarëdolloj aktiviteti fitimprurës, disiplinoi njëkohësisht edhe të drejtat e familjarëve, pra subjekteve pasive të së drejtës së lëvizjes së lirë.

Është e qartë se rregullorja i drejtohet subjektit aktiv, pra punëtorit që transferohet në territorin e një shteti tjetër anëtar, por titulli II i kësaj rregullore, në nenin 10 paragrafi i parë, garanton të drejtën e qëndrimit të një punëtori, qytetar i një shteti anëtar, në një shtet tjetër anëtar të BE-së, si dhe të familjarëve të tij, siç janë bashkëshorti/ja dhe pasardhësit e tij/saj nën moshën 21 vjeç, ose të familjarëve që janë në ngarkim të këtij/kësaj të fundit.

Pra, gjetja e një të drejte aksesore në të drejtën kryesore të lëvizjes së lirë, nënvizon njohjen në favor të familjarëve të një punëtori komunitar, të drejtat analoge të përfituara prej tij, si një shprehje e lirisë dhe e së drejtës së lëvizjes së lirë në territorin e Bashkimit Europian.

4.1 KONCEPTI I SHTETËSISË EUROPIANE DHE ROLI I SAJ NË PËRFORCIMIN E TË DREJTAVE

Ideja e shtetësisë europiane ishte shkruar në mënyrë virtuale në traktatet themeluese të komunitetit, të cilët kishin si postulat të tyre “krijimin e themeleve për një bashkim gjithnjë

e më të fortë të popujve europianë”, siç është shkruar në parathënien e Traktatit të Romës, ku u shpreh dëshira për një bashkim politik, me pikë lidhëse një status specifik, siç është ai i shtetësisë europiane.

Përpara ratifikimit dhe miratimit të direktivës 38/2004 ishte folur nga ana normative për shtetësinë europiane, një kriter juridik i cili i shtoej raportit midis shtetit dhe qytetarëve të tij, i cili lind dhe shuhet në bazë të rregullave të vendosura nga vetë shteti dhe të influencuara në një masë shumë të vogël nga e drejta ndërkombëtare publike.

Legjislacioni komunitar ka piketuar si një formë të parë të shtetësisë europiane lëvizjen e lirë të personave dhe qëndrimin e tyre, e drejtë e cila, edhe pse e kufizuar në sferën ekonomike, ka përfaqësuar njohjen e të drejtës së parë të përbashket të të gjithë qytetarëve të shteteve anëtare.

Fale njohurive juridike të themeluesve të KEE, lëvizja e lirë zgjedhohet se bashku me parimin e mosdiskriminimit mbi bazën e shtetësisë, të përmbajtur në traktatin e KEE-së.

Duke u bazuar në këtë parim, traktatet komunitare u kanë shtrirë qytetarëve të shteteve anëtare disa prerogativa, të cilat u rezervoheshin ekskluzivisht qytetarëve kombëtarë brenda çdo legjislacioni, në mënyrë që ta vendosnin qytetarin në të njëjtën situatë juridike të qytetarit kombëtar.

Rrjedhja e kësaj ishte lindja e një situate të re juridike, ajo e qytetarit komunitar, i cili ndodhet në pozitën e një të huaji të privilegjuar, pasi ndihet i barazuar me situatën e një qytetari të shtetit ku ai qëndron.

Në kuadrin juridik, figura e qytetarit komunitar përfaqëson një situatë të ndërmjetme, e cila është zhvilluar në drejtimin e krijimit të shtetësisë europiane.

Shtetësia e BE-së ka si karakteristikë atë të mbivendosjes mbi shtetësinë e një shteti anëtar, nga e cila është e pandashme.

Fitimi i shtetësisë së një shteti anëtar, që arrihet vetëm me anë të rregullave të atij shteti, sjell dhe fitimin e shtetësisë europiane, duke ndërtuar në këtë mënyrë identitetin europian.

Shtetas i Bashkimit European është çdo person që ka shtetësinë e një shteti anëtar. Ky parim bën të mundur fitimin automatik të shtetësisë europiane.

Duhet theksuar fakti se fitimi i shtetësisë europiane nuk e zëvendëson shtetësinë kombëtare, por i shtohet kësaj të fundit.

Statusi i qytetarit të Bashkimit European, edhe për shkak të karakterit plotësues të shtetësisë kombëtare, merr një konotacion ekskluzivisht në lidhje me situatat që lidhen me një interes komunitar, pra që nuk paraqiten vetëm si të brendshme.

Përcaktimi i shtetësisë së personave fizikë bëhet në liri të plotë të shtetit që e jep atë. Vendoset në këtë mënyrë një rregull i pakthyeshëm i së drejtës ndërkombëtare, i cili e limiton këtë liri vetëm për disa raste të veçanta dhe njëkohësisht nuk e ndalon posedimin e më shumë së një shtetësie.

Të drejtat që nenet 21-24 TFBE i referohen shtetësisë së Bashkimit European mund të ndahen në katër kategori të veçanta:

- Qarkullimi dhe qëndrimi;
- Elektorale;
- Mbrojtje diplomatike dhe konsullore;
- Komunikimi me institutet e Bashkimit European.

Duke u bazuar në parimet e vendosura nga e drejta ndërkombëtare, *në çështjen Micheletti*⁴⁹, *Vendimi 7 korrik 1992, çështja C – 360/90, Gjykata ka vendosur se nuk është i pranueshëm një interpretim i nenit 52*⁵⁰ *të Traktatit, sipas të cilit, nëse qytetari i një shteti anëtar është posedues njëkohësisht edhe i shtetësisë së një vendi të tretë, shtetet e tjera anëtare duhet t'i nënshtrojnë njohjen e shtetësisë komunitare një kushti siç është ai i rezidencës së përhershme të të interesuarit në territorin e shtetit të parë.*

Në rastin në fjalë, gjykata nuk e pati ta vështirë “të rrëzonte” legjislacionin spanjoll, pasi vuri në dukje se pranimi i saj do të prekte rrënjësisht ushtrimin e të drejtave themelore të

⁴⁹ Mario Micheletti, lindur në Argjentinë nga prindër italianë, posedonte shtetësi të dyfishtë. Për të ushtruar profesionin e tij si stomatolog u vendos në Spanjë, duke kërkuar qëndrimin e përhershëm si rezident komunitar. Kërkesa iu rrëzua pasi legjislacioni spanjoll parashikonte se në rast të dy shtetësisë duhet të mbizotërojë ajo e vendit ku ndodhet aktualisht rezidenca, në rastin në fjalë ajo argjentinase.

⁵⁰ Neni 52, në numërimin e vjetër, siguron lirinë e qëndrimit të të gjithë qytetarëve të shteteve anëtare dhe përfshin edhe konceptin e shtetësisë.

parashikuara nga traktati; vijon më tej duke pohuar se është e vërtetë që dhënia e shtetësisë i përket shtetit anëtar, por kjo kompetencë duhet të ushtrohet në respekt të të drejtave të së drejtës komunitare, e cila nuk parashikon kërkesën e dyfishtë të rezidencës.

Tradicionalisht, me termin “shtetësi” tregohet një situatë juridike e atij që është pjesë e një shteti, pra pjesë e një bashkësie, ose më mirë e një entiteti shtetëror. Gjithsesi, ky shtjellim i termit nuk mund të përdoret në tërësinë e tij për të shpjeguar shtetësinë europiane, kjo për shkak të karakteristikave që paraqet kuadri legjislativ europian, i cili është në zhvillim e sipër për sa i përket dimensionit të tij politik dhe social-ekonomik.

Për këtë arsye, pohohet se statusi i “qytetarit” u përket atyre të cilët përbëjnë bërthamën e një komuniteti politik, cildo qoftë ai (Sottili, 1999).

4.2 ANALIZA E DIREKTIVËS 38/2004/KE DHE EVOLUIMI I SAJ SIPAS JURISPRUDENCËS SË GJEDNJ-së

Përpjekja e parë efektive për heqjen e kontrolleve të brendshme është bërë nga pesë shtetet që kanë nënshkruar Marrëveshjen Schengen më 14 qershor 1985⁵¹.

Vendosur jashtë kuadrit të BE-së, por më pas e nënshkruar nga të gjitha shtetet anëtare të Bashkimit Europian⁵², marrëveshjet kishin si qëllim forcimin e kontrolleve mbi imigrimin dhe kriminalitetin, duke intensifikuar në këtë mënyrë regjimin e kontrolleve në kufi edhe për qytetarët komunitare. Këto marrëveshje ishin të destinuara të risillnin, në njëfarë mënyre, në fushën e zgjedhjeve politike të shteteve anëtare politikat e imigrimit.

Edhe pse Akti Unik e përshkruan qarkullimin e lirë të personave si e drejta për të kaluar lirisht kufijtë midis shteteve anëtare, në vitin 1999 Gjykata e Drejtësisë vendosi që vetë shtetet anëtare janë të legjitimuar të sanksionojnë cënimin e detyrimit për të paraqitur në kufi dokumente identifikuese, si për shembull kartën e identitetit ose pasaportën, me

⁵¹ Belgjika, Franca, Gjermania, Luksemburgu, Holanda.

⁵² Me përjashtim të Britanisë së Madhe dhe Irlandës, të cilat me vendim të Këshillit Europian të 29 majit 2000 janë bërë pjesë e disa dispozitave të *acquis* të Schengenit.

kushtin që këto sanksione të jenë të njëjta me ato sanksione që aplikohen me cënime të njëjta shtetërore dhe të jenë të proporcionuara.

U ndie nevoja për të akorduar benefitin e qarkullimit të lirë edhe për ato kategori personash të cilët nuk ishin punëtorë.

Për këtë qëllim u miratuan një sërë direktivash, të cilat së fundi janë zëvendësuar nga direktiva 2004/38/BE, në lidhje me të drejtën e qytetarëve të BE-së dhe të familjarëve të tyre të qarkullimit dhe të qëndrimit të lirë në territorin e shteteve anëtare.

Përpara miratimit të direktivës në fjalë, prej disa vitesh, ishte pohuar normativisht koncepti i shtetësisë europiane⁵³.

Dispozitat e direktivës 38/2004 mund të grupohen si më poshtë:

- *Sfera e aplikimit personal*. Benefiti i qarkullimit të lirë i takon qytetarit komunitar, i cili zhvendoset në një shtet tjetër anëtar, ndryshe nga ai i origjinës, të cilit i posedon shtetësinë.

Siç ka ndodhur dhe më parë me direktiva të tjera, direktiva në fjalë aplikohet jo vetëm për subjektin aktiv, pra për qytetarin komunitar, por edhe për familjarët e tij, subjektet pasive⁵⁴ të kësaj të drejte.

- *E drejta e daljes dhe e hyrjes*. Neni 4 i direktivës i njeh të drejtën çdo qytetari të BE-së dhe familjarëve të tij dhe, nëse nuk janë qytetarë komunitarë⁵⁵, të largohen nga territori i një shteti anëtar për t'u vendosur në territorin e një shteti tjetër anëtar.
- *E drejta e qëndrimit*. Direktiva parashikon për qytetaretë komunitarë dhe familjarët e tyre tri lloje të ndryshme qëndrimesh:
 - a) Qendrimin afatshkurtër, deri në tre muaj u nënshtrohen vizave për turizëm të parashikuara nga lëvizja ndërkombëtare e personave. Nuk parashikohen formalitete,

⁵³ Ky koncept është afirmuar me Traktatin e Mاستrihtit, firmosur më 7 shkurt 1992.

⁵⁴ Direktiva shtrihet vetëm për trungun familjar të ngushtë të qytetarit, si p.sh. bashkëshorti/ja, pasardhësit me moshë nën 21 vjeç, parardhësit në ngarkim.

⁵⁵ Me kushtin e posedimit të një pasaporte të vlefshme dhe, në raste të veçanta, një vizë nga autoritetet kompetente të shtetit pritës.

përveç detyrimit të paraqitjes së një dokumenti identifikimi nga ana e qytetarit komunitar dhe posedimi i një vize në rast se familjari është ekstrakomunitar. Rregullorja e BE 810/2009 ka përpiluar një kod komunitar për vizat afatshkurtra.

- b) Qendrimi afatgjatë, nga tre muaj deri në 5 vjet, u jepet zakonisht punëtoreve, ose personave të cilët posedojnë të ardhura ekonomike të mjaftueshme në mënyrë që të mos përfitojnë asistencën sociale të shtetit pritës, ose që posedojnë një sigurim shëndetësor. Për sa i përket kategorisë së studentëve, rezulton i nevojshëm vetëm regjistrimi pranë një instituti publik ose privat të njohur së bashku me deklaratën e të interesuarit.
- c) Qendrimi i përhershëm për me shumë se pesë vite. Çdo qytetar komunitar fiton të drejtën e qendrimit të përhershëm pasi ka banur në atë shtet anëtar për më shumë se 5 vjet dhe nëse kundrejt tij nuk ka pasur masë largimi. Kjo e drejtë mund të humbasë në rast se personi në fjalë largohet nga territori i shtetit për më shumë se dy vjet radhazi.

Direktiva 38/2004 i lejon shtetet anëtare të kërkojnë përmbushjen e disa procedurave administrative⁵⁶.

Këto formalitete janë të detyrueshme edhe për familjarët të cilët janë qytetarë komunitarë, ndërsa nëse nuk janë, ata duhet të kërkojnë një leje qendrimi të përhershme, të rinovueshme çdo dhjetë vjet.

E drejta e qendrimit duhet të vërtetohet me anë të një dokumenti, që duhet ta lëshojë shteti pritës, në bazë të kërkesës së të interesuarit, në kohën më të shkurtër të mundshme. Në momentin e fitimit të titullit të qendrimit, ky i fundit mund t'i humbasë qytetarit përfitues vetëm në rast se ky i fundit largohet nga shteti pritës në fjalë për më shumë se dy vjet radhazi.

Në të kundërt, ekspulsi mund të jepet vetëm për motive të rënda publike dhe të sigurisë.

⁵⁶ Në Itali, këto procedura janë vendosur nga Dekreti Legjislativ i 6 shkurtit 2007 nr. 30, i cili në nenin 9 i detyron qytetarët të regjistrohen në anagrafën e qytetit përkatës me dokumentacionin e nevojshëm.

Për këtë arsye, duke parë dhe jurisprudencën e Gjykatës së Luksemburgut, ekzistenca e vetme e dënimeve penale nuk përbën një kusht thelbësor dhe njëkohësisht nuk justifikon automatikisht marrjen e këtyre masave shtrënguese.

Me këtë akt ligjor synohej që lëvizja e lirë e shtetasve komunitarë brenda territorit të BE-së të konsiderohej një lëvizje e lirë brenda një shteti (Canaj, 2014).

Brenda lirive që karakterizojnë tregun e vetëm, lëvizja e lirë e personave është vendosur si instrument primar, i cili ka lejuar komunitetin europian të interesohej për të drejtën familjare.

Direktiva 38/2004 vendos konotatat kryesore dhe limitet e së drejtës së lëvizjes së lirë dhe të qëndrimit jo vetëm të qytetarëve komunitarë, por edhe të familjarëve të tyre, komunitarë apo jekomunitarë.

4.3 KONCEPTI I FAMILJARIT DHE TË DREJTAT E PËRFITUARA PAVARËSISHT SHTETËSISË

Burimet normative komunitare që disiplinojnë të drejtën e bashkimit familjar, bëjnë të qartë se kjo e drejtë mund të ushtrohet edhe në rast se subjekti pasiv, pra familjari i qytetarit komunitar është qytetar i një shteti të tretë, i cili nuk bën pjesë në familjen europiane.

Bëhet fjalë për një nga ato rastet e veçanta, në të cilat e drejta komunitare i ka disiplinuar në mënyrë të drejtpërdrejtë kushtet e hyrjes dhe qëndrimit të qytetarëve të shteteve të treta, duke deroguar parimin në fuqi deri në atë moment, sa politikat e imigracionit ishin një kompetencë e brendshme e shteteve anëtare⁵⁷.

Normativa komunitare në kuadër të bashkimit familjar mund të ushtrohet vetëm në rastin kur subjekti aktiv i kësaj të drejte ka ushtruar të drejtën e lëvizjes së lirë, pasi vetëm në këtë rast konkret do të ndodhemi përballë një situatë “të huaj” për sa i përket kontekstit të brendshëm normativ shtetëror. Për këtë arsye, do të jetë e domosdoshme zbatueshmëria e të

⁵⁷ Traktati i Amsterdimit ka bërë një ndryshim thelbësor , duke përfshirë në TBE një titull të III bis, i cili i dedikohet tërësisht politikës së imigracionit nga vendet e treta, duke ia kaluar kompetencën Komunitetit European.

drejtës komunitare, duke mos pasur rëndësi shtetësia e subjektit pasiv që do të jetë përfitues i kësaj të drejte.

Të gjithë titullaret e të drejtës së bashkimit familjar gëzojnë mundësinë apo të drejtën që të bashkohen me familjarët e tyre më të afërt, në territorin e një shteti të huaj, të ndryshëm nga ai të cilit i përkasin.

Subjekti aktiv ka të drejtë të bashkohet me komponentin e parë thelbësor, me të cilin/të cilën krijon bërthamën familjare, bashkëshorti/ja.

Për këtë arsye, del e domosdoshme të ndalemi në kuptimin e ngushtë të kësaj terminologjie, për të parë se cilët janë ato subjekte që bëjnë pjesë në këtë kategori.

Duke folur për bashkëshortët, normativa europiane limitohet të kërkojë një lidhje formale martesore, e cila lidh subjektin pasiv me subjektin aktiv të kësaj të drejte dhe me anë të cilës lidhje do të bëhet bashkimi familjar.

Gjithsesi, lidhja martesore është një e dhënë formale e cila në pikëpamjen substanciale mund t'i korrespondojë një bashkëjetese efektive të dy subjekteve në fjalë, të cilët ndajnë interesa të përbashkëta.

Për ta shpjeguar më tej, mund të sjellim si shembull ligjin e 11 majit 2016, të miratuar me 372 vota pro nga parlamenti i shtetit fqinj, Italia, me titull “Rregullimi i lidhjeve civile mes personave të të njëjtit seks dhe disiplina e bashkëjetesës”.

Ky ligj tregon fillimin e një epoke të re për Italinë dhe një hap të madh përpara së ardhmes, duke u bazuar edhe në faktin se Italia, duke qenë se brenda saj gjendet një shtet tjetër, siç është Shteti i Vatikanit, me këtë ligj ka thyer çdo barrierë të mundshme.

Legjislacioni komunitar, në shpjegimin e termit “bashkëshort/e” është ndalur vetëm në lidhjen martesore të dy subjekteve, pra në lidhjen ligjore formale të saj, pa marrë parasysh dinamikat e brendshme të jetës private dhe familjare të individëve. Një qëndrim i tillë bën të mundur një mbrojtje të lidhjeve martesore të cilat ekzistojnë vetëm në letër, por që nuk janë të qëndrueshme në pikëpamjen substanciale, siç ndodhi në çështjen e famshme *Diatta v. Land di Berlino*⁵⁸.

⁵⁸ Vendimi 13 shkurt 1985, çështja 267/83 në Raccolta , faqe 567.

Zonja Diatta, shtetase senegaleze, ishte e martuar me një qytetar francez, i cili punonte dhe qëndronte në Berlin; pas martesës, kjo e fundit i ishte bashkuar bashkëshortit, duke u bazuar në nenin 10 të rregullores 1612/68 dhe ishte vendosur në apartamentin e tij.

Pas një periudhe bashkëjetese, zonja Diatta ishte ndarë me vendim nga bashkëshorti i saj dhe ishte transferuar në një apartament tjetër, duke i dhënë fund jetës familjare, lidhje e cila duhet të jetë baza e çdo martese.

Në këtë pikë, asaj i ishte mohuar nga ana e autoriteteve gjermane kërkesa për rinovimin e lejes së qëndrimit, dhe ky mohim vinte si rrjedhojë e faktit se zonja nuk jetonte më me bashkëshortin e saj, duke e perjashtuar atë nga familja e këtij të fundit. Duke mos u quajtuar më pjesë të bashkësisë familjare të bashkëshortit të saj, ajo humbte çdo të drejtë që mund ta legjitimonte të perftonte të drejtat e hyrjes dhe qëndrimit. Zonja Diatta, duke iu apeluar këtij vendimi të autoriteteve gjermane pohonte se e kishte këtë të drejtë pikërisht në bazë të neneve 10 dhe 11 të rregullores 1612/68, pasi neni 10 pohonte shprehimisht se çdo bashkëshort/e ka të drejtë të pajiset me leje qëndrimi edhe në rast se çifti jeton në të njëjtin vend, por në vendbanime të ndryshme.

Sipas gjykatës, neni 10 i rregullores nuk imponon asnjë detyrim bashkëjetese, pra normativa komunitare, në redaktimin e rregullores, nuk ka hyrë në meritën e lidhjes së mirëfilltë familjare, nuk ka vëzhguar anën substanciale të lidhjes, por është bazuar thjesht në lidhjen e mirëfilltë ligjore.

Zgjidhja e dhënë nga gjykata bie ndesh me qëllimin parësor të normativës komunitare në lidhje me të drejtën e bashkimit familjar, i cili është ai i promovimit të jetës familjare.

Përbri bashkëshortit të punëtorit migrues, legjislacioni komunitar lejon bashkimin familjar edhe për pasardhësit nën 21 vjeç, ose në ngarkim të subjektit pasiv, si dhe paraardhësit e këtij të fundit ose të bashkëshortit, si dhe çdo familjar tjetër nëse në ngarkim ose që jeton në vendlindjen e tij. Bëhet fjalë për familjarët e ngushtë, për të cilët legjislacioni evropian, duke u bazuar në parimin e respektit të jetës familjare, nuk ka mundur t'i mohojë benefitet e bashkimin familjar.

Kuptimi i “pasardhësit”, sipas nenit 10 të rregullores 1612/68, përfaqëson shembullin e parë pragmatik, pasi fëmijet e punëtorit, për t’u përfshirë në të drejtën e bashkimit familjar duhet të jenë nën moshën 21 vjeç, ose gjithsesi të jenë në ngarkim të punëtorit, subjektit aktiv. Tejkalimi i moshës nuk bën të mundur ushtrimin e kësaj të drejte, duke përjashtuar rastin kur tregohet se, edhe pse me shumë se 21 vjeç, është tërësisht në ngarkim të këtij të fundit. Kjo dispozitë, nga njëra anë, shpjegon qartë nevojën e kontrollit të flukseve migratore brenda territorit të komunitetit, nga ana tjetër i vë një pengesë parimit themelor të respektimit të jetës familjare, siç është sanksionuar nga neni 8 i Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut, ripohuar sot nga neni 7 i Kartës së të Drejtave Themelore të BE-së. Normativa komunitare përfshin edhe paraardhësit e punëtorit në ushtrimin e të drejtës së bashkimit familjar, pra të personave të cilët nuk janë ekonomikisht aktivë. Detyrimi i vetëm për ushtrimin e të drejtës është që këto subjekte pasive të jenë në ngarkim të subjektit aktiv, pra punëtorit migrues (Canaj, Bana, 2014).

Duke u bazuar nga sa u tha më sipër, si dhe në risitë e sjella nga Traktati i Lisbonës, duket qartë se familjarët e qytetarit komunitar janë më të mbrojtur në ushtrimin e të drejtës së bashkimit familjar sesa familjarët jokomunitarë, duke treguar edhe një herë një disnivel në trajtimin e çështjeve të tyre.

4.4 KUSHTET E HYRJES DHE QËNDRIMIT NË TERRITORIN E NJË SHTETI ANËTAR

E drejta e bashkimit familjar me një qytetar komunitar ligjërisht rezident në territorin e një shteti tjetër anëtar, të ndryshëm nga ai i origjinës, që u njihet disa kategorive të veçanta të familjarëve nga legjislacioni komunitar në kuadër të lëvizjës së lirë të personave, parashikon të drejtën e familjarëve të hyjnë dhe të qëndrojnë në territorin e këtij shteti. Korpusi legjislativ që disiplinon lirinë e lëvizjes së lirë të personave, e nënshton ushtrimin e të drejtës së hyrjes në përmbushjen e dy kushteve:

- 1) Së pari, kërkohet disponibiliteti i një banese të mirëfilltë për familjarët;

- 2) Së dyti, kërkohet që familjarët që kërkojnë t'i bashkohen subjektit aktiv të së drejtës së lëvizjes së lirë, të posedojnë një mjet identifikimi të vlefshëm, si p.sh. kartë identiteti, ose në rastin e një familjari të një vendi të tretë, pasaporta e vlefshme.

Banesa e mirëfilltë përbën një kusht për hyrjen e qytetarit, por nuk e kushtëzon qëndrimin e tij në shtetin anëtar pas ushtrimit të së drejtës së bashkimit familjar.

Në lidhje me këtë kusht, është shprehur edhe Gjykata e Drejtësisë në çështjen *Komisioni k. i Gjermanisë*⁵⁹. Në çështjen në fjalë duhej të vërtetohej kompatibiliteti i nenit 48 të Traktatit të BE-së, sot neni 39, me nenin 10 pika 3 e rregullores 1612/68, me legjislacionin gjerman⁶⁰.

Gjykata duhet të interpretonte normativën komunitare në lidhje me këtë fushe.

Në radhë të parë, ajo theksoi se e drejta e një qytetari të një shteti anëtar për të hyrë në territorin e një tjetër shteti anëtar dhe qëndrimi në këtë të fundit, për të përmbushur qëllimet sipas traktatit të BE-së, si p.sh. puna autonome, dependente, aktiviteti profesional, apo bashkimi me familjarët e tij, është një e drejtë që rrjedh në mënyrë direkte nga traktati, ose nga legjislacioni i adoptuar për zbatimin e tij; dhe si e tillë ajo përfitohet pavarësisht nga lëshimi apo jo i një dokumenti qëndrimi nga ana e autoriteteve administrative të shteteve anëtare.

Gjithashtu, gjykata u ndal në rëndësinë që kishte nga pikëpamja umane, për subjektin aktiv, bashkimi me familjen e tij, për të garantuar qetësinë e bërthamës familjare të proklamuar dhe nga neni 8 i KEDNJ, si dhe për të zbatuar të drejtën e mosdiskriminimit në lidhje me qytetarët “e huaj” dhe ata “vendas.”

⁵⁹ Çështja 49/86, në Raccolta 1989, fq. 2995.

⁶⁰ Legjislacioni gjerman, i cili kontestohet në këtë çështje, ishte ai në lidhje me qëndrimin e qytetarëve të KEE, i cili sanksiononte: “Lejohet kërkesa për lejen e qëndrimit të familjarëve të një qytetari, i cili është titullar i një lejeje qëndrimi dhe i cili disponon një banesë për të dhe për familjarët, që të konsiderohet i mirëfilltë sipas kriterëve të aplikuar në vendin e qëndrimit. Leja e qëndrimit për familjarët e punëtorit mund të rinovohet për të paktën 5 vjet, nëse ekzistojnë kushtet e nevojshme, ose mund të jetë me kohë të caktuar nëse nuk ekzistojnë kushtet e caktuara për lëshimin e saj.”

Në përfundim, gjykata theksoi se neni 10, pika 3 i rregullores, duhet të interpretohet në sensin se kushti i banesës mund të konsiderohet i tillë vetëm në rast pritjeje të subjekteve pasive të kësaj të drejte, dhe se pasi është ushtruar kjo e fundit, situata efektive e subjektit aktiv nuk mund të jetë e ndryshme nga ajo e qytetarëve të tjerë vendas në lidhje me kushtet e banimit.

Pra, edhe pse kushti për të pasur një banesë të mirëfilltë përfaqëson një pikë kyçe për hyrjen e familjarit në territorin e shtetit pritës, kjo nuk e kushtezon në asnjë moment qëndrimin e këtij të fundit në territorin në fjalë.

Nga ana tjetër, duhet të theksojmë se, edhe pse çka u tha më sipër përbën një vendim për të lehtësuar jetesën sociale të subjektit aktiv, ky kusht mund të përbëjë një pengesë jo pak të rëndësishme për ushtrimin konkret të së drejtës së bashkimit familjar, pasi një kushtëzim i tillë nuk ka aspak kompatibilitet me parimin e lirisë dhe të drejtës së lëvizjes së lirë të personave, të sanksionuara nga Traktati i BE-së.

Mbase pikërisht për arsyet e parashtruara më sipër dhe për shkak të mospërputhjes me parimet që kanë inspiruar traktatin e BE-së, institucionet komunitare ndjenë nevojën të eliminojnë parimin në fjalë.

Në lidhje me këtë, mund të pohojmë se në propozimet e shumta të bëra për rregulloren 1612/68, nga vitet '80 e deri më sot, në asnjë moment nuk përmendet kushti i banesës së mirëfilltë, si një kusht për të lejuar familjarët e subjektit aktiv të bashkohen me të në territorin e shtetit anëtar pritës.

Në këtë drejtim, një hap i rëndësishëm është bërë me miratimin e direktivës 38/2004, e cila, siç u parashtrua më sipër, përmbledh në një korpus të vetëm legjislativ të gjitha dispozitat në lidhje me lëvizjen e lirë dhe qëndrimin e një qytetari komunitar dhe të familjarëve të tij në territorin e një shteti anëtar pritës.

Për sa i përket kushtit të dytë, pra ai i posedimit të një mjeti identifikativ të vlefshëm, që mund të jetë kartë identitetit ose pasaportë e vlefshme, gjykata është shprehur se rëndësia e paraqitjes së këtyre dokumenteve në kufi përbën një mjet thelbësor për të vërtetuar

shtetësinë e individëve, si dhe për të verifikuar titullaritetin e tyre në lidhje me ushtrimin e të drejtës së lëvizjes së lirë.

Menjëherë pas hyrjes së qytetarit në territorin e një shteti anëtar, si rrjedhojë e benefiteve të përfituara nga e drejta e lëvizjes së lirë, ky i fundit ka të drejtë të qendrojë në të për një periudhë minimale prej 3 muajsh, pa nevojën për të përmbushur asnjë formalitet, përveç atyre të caktuara për hyrjen në territorin e shtetit pritës.

Në rastin kur qëndrimi i qytetarit e tejkalon afatin 3-mujor, atëherë për të qëndruar në territorin e shtetit pritës, familjari duhet të pajiset me leje qëndrimi. Kjo leje qëndrimi, e provuar nga lëshimi i një karte apo dokumenti të thjeshtë, i nënshtrohet verifikimit nga ana e autoriteteve administrative vendase të përfshirjesh efektive të subjektit pasiv në një nga kategoritë që përfitojnë benefitet e bashkimit familjar.

Një kontroll i tillë do të thotë, për familjarin e përfshirë në bashkimin familjar, dhënie provash të nevojshme për të demonstruar lidhjen efektive me subjektin aktiv.

Për shtetasit europianë, ky demonstrim është tejet i thjeshtëzuar, duke theksuar në këtë mënyrë edhe një herë diferencën dhe vështirësitë e shumta që duhet të kalojë një shtetas jekomunitar.

Në rastin në fjalë, subjekti pasiv duhet të paraqesë në radhë të parë dokumentin me të cilin ka hyrë në territorin e shtetit pritës; në radhë të dytë, një dokument të lëshuar nga shteti i origjinës për të treguar lidhjen familjare me subjektin aktiv; dhe në rastet e parashikuara nga ligji i BE-së një dokument që të vërtetojë se subjekti pasiv kërkues është në ngarkim të subjektit aktiv, ose të tregojë së në vendin e origjinës bashkëjeton me këtë të fundit.

Gjithashtu, këto subjekte pasive kërkuese, për të marrë një leje qëndrimi afatgjatë në shtetin pritës, duhet të plotësojnë edhe disa kushte të tjera, ndër të cilat vlen për t'u përmendur posedimi i një siguracioni shëndetësor, i cili të përfshijë të gjitha rreziqet që mund t'i kanosen në shtetin pritës, si dhe posedimi i burimeve të nevojshme për të mos u kthyer, gjatë periudhës së qëndrimit, në një barrë ekonomike për shtetin pritës.

Pasi janë përmbushur të gjitha detyrimet e parashikuara nga legjislacioni europian, autoritetet administrative të shtetit pritës u lëshojnë familjarëve, të cilët përfitojnë nga

benefitet e qarkullimit të lirë, kartën e qendrimit. Ky dokument ka vetëm fuqi deklaruese të një të drejte qendrimi, që rrjedh së pari nga Traktati i BE-së.

Në lidhje me këtë, vlen të përmendet vendimi i GJEDNJ në çështjen *Royer*⁶¹, ku gjykata është shprehur se: *“E drejta e qytetarëve të një shteti anëtar të BE-së që të hyjnë në territorin e një tjetër shteti anëtar dhe të qëndrojnë në të për qëllimet e përcaktuara nga Traktati, në veçanti për arsye pune, aktivitete profesionale, ose bashkim familjar, është një e drejtë që rrjedh në mënyrë direkte nga vetë traktati, ose sipas rastit, nga dispozitat e vendosura për zbatimin e tij. Si rrjedhojë, kjo e drejtë përfitohet pavarësisht nga lëshimi i një dokumenti qendrimi nga ana e autoriteteve kompetente të shtetit anëtar pritës. Lëshimi i këtij dokumenti shërben si një akt i cili tregon, nga ana e një shteti anëtar, pozicionin individual të një qytetari të një tjetër shteti anëtar kundrejt normativës komunitare”*.

Duke u bazuar pikërisht në risitë e parashtruara më sipër, kur u trajtua në mënyrë të zgjeruar direktiva 38/2004, mund të pohojmë se në kuadër të bashkimit familjar deklarimi i një banese të mirëfilltë dhe i të ardhurave ekonomike të mjaftueshme duhet të paraqitet vetëm në momentin e parë të kërkesës, pa qenë e nevojshme të paraqitet në rast rinovimi të lejes apo kartës së qendrimit.

Në kuadër të asaj çka u parashtrua më sipër, direktiva 38/2004 ka sjellë risi të rëndësishme për sa i përket hyrjes dhe qendrimit të qytetarëve komunitarë dhe familjarëve të tyre në territorin e BE-së, duke e thjeshtëzuar akoma më shumë zbatimin e të drejtës së lëvizjes së lirë, të qendrimit dhe bashkimit familjar për qytetarët komunitarë.

4.5 LIMITET E QËNDRIMIT

Lëvizja e lirë mund të limitohet vetëm në rastet e parashikuara nga Traktati, dhe më saktësisht neni 45⁶² i tij, i cili sanksionon rastet e limitimit të kësaj lirie për motive të rendit publik, sigurisë publike ose shëndetit publik.

⁶¹ Vendimi 8 prill 1976, çështja 48/75, në Raccolta 1976, faqe 500.

⁶² Ish neni 39 i TBE.

Në rastet kur ekzistojnë këto motive, atëherë shteti anëtar pritës mund të adoptojë këto masa shtrënguese kundrejt “të huajve” të cilët ndodhen në territorin e tij.

Disa saktësime në lidhje me limitet e aplikuara dhe të anonciuara nga Traktati, janë dhënë prapakisht edhe nga direktiva 64/221, e cila përshkruan koordinamentin e masave në lidhje me transferimet dhe qëndrimin e të huajve në rastet kur preket rendi publik, siguria publike apo shëndeti publik.

Është e qartë që dispozita në fjalë u heq tërësisht një vlerësim personal shteteve anëtare, në lidhje me konceptet që bien ndesh dhe prekin drejtpërdrejt efektivitetin e parimit të lëvizjes së lirë.

Për konceptet në fjalë është shprehur edhe Gjykata e Drejtësisë, duke i shtjelluar në mënyrë të gjerë këto koncepte, edhe pse kjo e fundit u ka lënë në njëfarë mënyre një liri “të kufizuar” vete shteteve anëtare, duke pohuar se limitimi i të drejtës së lëvizjes së lirë mund të bëhet vetëm në rast se prania ose sjellja e të huajit në shtetin pritës përbën një rrezik efektiv dhe të rëndë për rendin publik. Gjithashtu, rreziku i paraqitur duhet të jetë aktual dhe të përfshijë një nga interesat themelore të vetë shoqërisë.

Në çdo rast nuk mund të pranohen, sipas asaj çka ka pohuar Gjykata, duke iu referur Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut, limitime të cilat e tejkalojnë atë çka rezulton e nevojshme për të mbrojtur rendin publik të shtetit pritës në një shoqëri demokratike.

Duke u bazuar në atë çka ka pohuar vetë Gjykata e Drejtësisë, gjithashtu edhe në bazë të direktivës 64/221, e cila, siç përmendëm edhe më sipër, vendos masat shtrënguese të hyrjes dhe qëndrimit që mund të merren vetëm në lidhje me sjelljen personale të të huajit, Gjykata ka përjashtuar që mund të merren në konsideratë, kundrejt qytetarëve të shteteve anëtare të BE-së, motive që tejkalojnë rastin konkret të marra sipas një rregulli të përgjithshëm⁶³.

Për të njëjtën arsye, Gjykata ka vendosur mospërpuëthshmërinë me Traktatin e Normave Kombëtare, të cilat vendosin një lidhje automatike midis një dënimi penal dhe ekspulsit (përjashtimi nga territori i vendit pritës), pasi është e nevojshme që gjithsesi autoritetet vendase të bëjnë një vlerësim të rrezikshmërisë efektive të subjektit.

⁶³ Vendimi 26 shkurt 1975 Bonsignore, çështja 67/74, në Raccolta 1975, fq. 297.

Gjykata ka pohuar se rendi publik i justifikon masat shtrënguese të qëndrimit vetëm në rast se i huaji të ketë pasur një sjellje e cila është e ndëshkueshme nga legjislacioni vendas dhe për vetë qytetarët e atij shteti pritës⁶⁴. Për të justifikuar këtë qëndrim, Gjykata i është referuar parimit të mosdiskriminimit, edhe pse në këtë fushë rezultoi e pamundur t'i përmbahesh me përpikëri këtij parimi, pasi nuk lejohet ekspulsi i qytetarit të shtetit pritës nga territori i këtij të fundit, porë Gjykata e ka konsideruar një parametër për të vlerësuar konformitetin e Traktatit me masat kombëtare, dhe si rrjedhojë trajtimin që i rezervohet qytetarit vendas në një situatë analoge.

Normativa komunitare në nënvizimin e limiteve të qëndrimit dhe në leximin e bërë nga ana e Gjykatës së Drejtësisë, ka theksuar se këto limite janë të vlefshme jo vetëm për sa i përket subjektit aktiv, por në mënyrë të drejtpërdrejtë edhe për sa i përket subjektit pasiv, pra familjarëve që i bashkohen të huajit aktiv në territorin e vendit pritës. Si rrjedhojë, mund të pohohet se regjimi i përjashtimit nga territori i një shteti anëtar pritës i familjarit të subjektit pasiv, i nënshtrohet, si në rastin e subjektit aktiv, normave të Traktatit dhe jolegjisllacionit të brendshëm të vetë shtetit pritës në fushën e imigracionit.

Direktiva 64/221, në nenin 2 të saj i lë shkas një dyshimi interpretativ, pasi nuk përcakton nëse familjarëve të vendeve të treta u aplikohen këto limite përjashtimi nga vendi pritës. Pra, nuk përcakton nëse për këta të fundit është e aplikueshme direktiva në fjalë, apo është i aplikueshëm legjislacioni i brendshëm i shtetit pritës.

Në lidhje me këtë aspekt të limiteve që u aplikohen qytetarëve, vjen në ndihmë një komunikim i Komisionit, i cili i drejtohet Parlamentit dhe Këshillit, në lidhje me masat shtrënguese për lëvizjen dhe qëndrimin e qytetarëve të Bashkimit Europian, të justifikuara nga arsye të rendit publik, sigurisë publike dhe shëndetit publik. Në këtë komunikim, këshilli ka pohuar se masat shtrënguese për sa i përket hyrjes dhe qëndrimit në territorin e një shteti anëtar y aplikohen të gjithë pjesëtarëve të familjes, pavarësisht shtetësisë së tyre. Gjithsesi, ky “problem” ka gjetur zgjidhje në momentin kur është aprovuar direktiva 38/2004, duke iu përgjigjur përgjithmonë pyetjeve që mund t'u shtronin në fushën e hyrjes

⁶⁴ Vendimi 18 maj 1989, Komisioni k. i Gjermanisi, çështja 294/86, në Raccolta 1989, fq. 1292.

dhe qendrimin të qytetarëve komunitarë në territorin e një shteti anëtar, të ndryshëm nga ai i origjinës.

Është evidente se direktiva 38/2004, duke pasur si objekt mbrojtjen e lidhjeve të krijuara nga qytetari i Bashkimit Europian dhe nga familjarët e tij në vendin pritës, pavarësisht nga shtetësia e tyre, nënshtron adoptimin e masave shtrënguese, si ekspulsi, në mbrojtjen e jetës private dhe familjare të sanksionuar nga neni 8 i Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut, të riafirmuar nga neni 7 i Kartës së të Drejtave Themelore të Bashkimit Europian. Një masë shtrënguese si ekspulsi sjell pasoja shumë të rënda për personin që i nënshtrohet kësaj te fundit, pasi personi në fjalë rrezikon të humbë të gjidha lidhjet umane dhe familjare të krijuara në vendin pritës. Për arsyen në fjale, kjo direktivë kontribuon në mënyrë thelbësore në forcimin e mbrojtjes së të drejtave themelore të njeriut, siç është ajo e respektimit të jetës private dhe familjare.

Gjykata e Strasburgut, edhe pse nuk ka deklaruar shprehimisht se respektimi i nenit 8 të KEDNJ përmban brenda tij të drejtën autonome të bashkimit familjar, ka pohuar vazhdimisht se në situata të veçanta, largimi nga territori i një shteti anëtar i disa personave, duke shkaktuar ndarjen nga bërthama familjare, mund të shkaktojë probleme të shumta integrimi dhe kompatibiliteti me të drejtën e respektimit të jetës familjare dhe asaj private, të sanksionuar nga vetë neni 8 i KEDNJ.

Gjykata ka pohuar se, që një vendim ekspulsi të konsiderohet i drejtë, duhet t'u përgjigjet disa kriterëve të veçanta, si:

- duhet të jetë i parashikuar nga ligji;
- duhet të mbrojë interesat më të larta të shtetit anëtar pritës⁶⁵;
- duhet të rezultojë e nevojshme në një shoqëri demokratike.

⁶⁵ Interesat më të larta të shtetit pritës janë p.sh. siguria kombëtare, siguria publike, mirëqenia ekonomike e vendit, mbrojtja e rendit publik dhe parandalimi i veprave penale, mbrojtja e shëndetit, mbrojtja e të drejtave dhe lirive.

Gjykata me këto kritere ka dashur të theksojë nevojën që vendimi për largimin nga territori i shteti pritës të jetë i balancuar jo vetëm me interesat e vetë shtetit pritës, por edhe me mbrojtjen e raporteve familjare të subjektit që i nënshtrohet kësaj mase shtrënguese.

Për herë të parë, Gjykata e Strasburgut ka identifikuar shprehimisht elementet konkrete që duhet të ekzistojnë për të vlerësuar proporcionalitetin në lidhje me interesat shtetërore të përfshira në rast të një vendimi për dëbim.

Në vendimin *Carpenter*⁶⁶, Gjykata u thirr të shprehet në mënyrë paraprake mbi legjitimitetin e masës së ekspulsit të dhënë nga Mbretëria e Bashkuar kundrejt zonjës Carpenter.

Më 1994, Mary Carpenter, shtetase filipinase, mori lejen e hyrjes për në Mbretërinë e Bashkuar për 6 muaj si vizitore (turiste). Aty ndenji më tepër se periudha e lejuar, duke mos kërkuar një zgjatje të lejes, dhe në maj të vitit 1996 u martua me zotin Peter Carpenter, shtetas britanik.

Z. Carpenter drejton një ndërmarrje e cila shet hapësira publicitare në revista mjekësore dhe shkencore dhe u ofron shtëpive editoriale të revistave shërbime në fushen e administrimit dhe publikimit të njoftimeve. Ndërmarrja e ka selinë e saj në Angli, ku janë të pranishëm edhe disa nga klientët e saj, por pjesën më të madhe të aktivitetit ajo e zhvillon në vende të tjera anëtare. Për këtë arsye, z. Carpenter spostohet në mënyrë të vazhdueshme në këto shtete anëtare, për nevoja të aktivitetit që ai zhvillon. Në korrik të vitit 1996 znj, Carpenter i ka kërkuar Sekretarit të Shtetit një leje qëndrimi si bashkëshorte e një shtetasi britanik. Autoritetet kompetente e kanë refuzuar këtë kërkesë, duke marrë vendimin për largimin e menjëhershëm të zonjës për shkak se kjo e fundit nuk kishte respektuar kohëgjatësinë e lejes së saj të parë për hyrje.

Znj. Carpenter e kundërshton këtë vendim. Immigration Appeal Tribunal, i dëgjuar për këtë çështje, e pezulloi këtë vendim dhe iu drejtua Gjykatës së Drejtësisë së Bashkimit Europian për një vendim paraprak, duke kërkuar nëse e drejta komunitare mund t'i japë

⁶⁶ Vendimi 11 korrik 2002, çështja C-60/00, në Raccolta, fq I-6279.

bashkëshortes, shtetase e një vendi të tretë, të drejtën e qëndrimit në Mbretërinë e Bashkuar, shtet i origjinës së bashkëshortit të zonjës.

Gjykata, në lidhje me çështjen në fjalë, është shprehur se vendimi për largimin e zonjës Carpenter përbën një ndërhyrje në ushtrimin e të drejtës së kësaj të fundit në respektimin e jetës private dhe familjare në baze të nenit 8 të Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut dhe të Lirive Themelore, të drejta dhe liri që janë të përmendura dhe në Aktin Unik europian, si dhe në nenin 6 të Traktatit mbi Bashkimin Europian.

Vendimi për largimin nga territori i Mbretërisë së Bashkuar nuk përputhet me ekuilibrin midis interesave më të larta të vendit pritës, të drejtës së zonjës për të pasur një jetë private dhe familjare, dhe mbrojtjes nga ana e shtetit pritës të rendit publik dhe sigurisë publike.

Ky vendim risjell në lojë edhe një herë më shumë një tjetër aspekt të së drejtës së bashkimit familjar, i cili nuk bazohet më në institutin funksional të thjeshtë të së drejtës së lëvizjes së lirë, por edhe në promovimin e lidhjeve familjare autentike dhe afektive midis personave.

KAPITULLI V

FAMILJARI I SHTETASIT JOKOMUNITAR DHE STATUSI I TIJ NË KUADËR TË LËVIZJES SË LIRË NË BE

Në mënyrë që të ndërtohet hap pas hapi regjimi juridik i qytetarëve jokomunitarë, të cilët qarkullojnë dhe qëndrojnë në Bashkimin Europian, është e nevojshme të përkufizohet përmbajtja dhe rëndësia normative e vetë të drejtës së lëvizjes së lirë të njohur nga Traktati i Bashkimit Europian.

Nga njëra anë, duke pasur në vëmendje të veçantë për të drejtat e tjera që lidhen me këtë të fundit, është e mundur të vlerëohet analogjia dhe ndryshimet midis qytetarit të një vendi anëtar dhe, nga ana tjetër, qytetarit të një vendi jokomunitar.

Nga ana tjetër, masa në të cilën qytetarët e një vendi anëtar gëzojnë lirinë e lëvizjes së lirë, rilevon në mënyrë të menjëhershme edhe për familjarët e këtyre të fundit, pra subjektet pasive, pasi siç është përmendur edhe në kapitujt e mëparshëm, e drejta e bashkimit familjar përbën një projektion të së drejtës së lëvizjes së lirë.

E drejta e lëvizjes së lirë përkufizohet si një nga parimet thelbësore të BE-së dhe pikërisht për shkak të karakterit të saj thelbësor, ligjet që e sanksionojnë atë duhet të jenë objekt i një interpretimi të gjerë.

Për sa i përket fushës subjektive të aplikimit, duhet të përmendim se Traktati i Romës disiplinonte vetëm lëvizjen e lirë të punëtorëve, pasi përpara hyrjes në fuqi të kreut IV, dispozitat e vetme të traktatit, të cilat realizonin objektivin e lëvizjes së lirë të personave, ishin të përmbajtura në kreun III, që i dedikohej lëvizjes së lirë të punëtorëve, shërbimeve dhe kapitaleve.

Si rrjedhojë, e drejta e hyrjes dhe e qëndrimit në territorin e një shteti anëtar, të ndryshëm nga ai i origjinës, njihet vetëm pasi përbënte një kusht thelbësor për ushtrimin, në këto vende, të një aktiviteti pune.

Për një kohë të gjatë, trajtimi i qytetarëve të vendeve të treta është konsideruar kompetencë e vetme e shteteve anëtare, pasi ishte jashtë objektivave dhe përfundimeve të tregut të përbashkët.

Nga fundi i viteve '70, përmasat e mëdha të arritura nga fenomeni i migrimit i kanë bërë institucionet e BE-së të koordinojnë veprimtarinë e shteteve anëtare, në mënyrë që të përmirësojnë trajtimin e punëtorëve jekomunitarë që punojnë në territorin e tyre, duke favorizuar në të njëjtën kohë edhe integrimin e tyre dhe të familjarëve të tyre në vendin pritës.

Në veçanti, duke vlerësuar më shumë kompetencat e dhëna komisionit në fushën e politikës sociale, filloi të formohej një politikë komunitare në fushën e imigrimit, që arriti kulmin me vendimin 85/381/KEE⁶⁷ të komisionit, me anë të të cilit u parashikua detyrimi i komunikimit mbi politikat e migrimit të shteteve anëtare, i cili kishte si qëllim harmonizimin e disiplinës së hyrjes, qëndrimit dhe trajtimit të qytetarëve të vendeve të treta.

Ky vendim u ankimua përpara Gjykatës së Drejtësisë së BE-së, e cila me vendim të datës 9 korrik 1987 e anuloi atë, pasi e konsideroi pa bazë juridike mbështetëse.

Në të drejtën e Bashkimit European, i huaj nuk konsiderohet vetëm qytetari i një vendi të tretë, por edhe qytetari komunitar që është transferuar në territorin e një vendi tjetër anëtar. Për këtë arsye, rezulton e nevojshme të bëhet dallimi midis të huajit komunitar dhe të huajit të një vendi të tretë.

Duke u bërë ky dallim, në të njëjtën kohë bëhet edhe dallimi i normave që rregullojnë hyrjen dhe qëndrimin e qytetarëve të kategorive në fjalë.

⁶⁷ Komisioni, për të marrë këtë vendim, u bazua mbi të gjitha në nenin 118 të Traktatit themelues të Komunitetit Ekonomik European.

Situata e qytetarëve të vendeve të treta, të cilët konsiderohen “të privilegjuar”, gjendet në një pozitë midis situatës së qytetarëve të vendeve të treta të së drejtës së përbashkët, dhe atë të qytetarëve të vendeve anëtare⁶⁸.

Nga njëra anë, situata e qytetarëve jokomunitarë u nënshtrohet disa normativave të së drejtës komunitare, ndryshe nga sa ndodh për disa qytetarë të vendeve të treta, të cilët i nënshtrohen të drejtës së përbashkët.

Nga ana tjetër, nënshtrimi i tyre në rrugë të jashtëzakonshme, në lidhje me benefitet e regjimit të qarkullimit të lirë të personave, është vetëm e pjesshme, ose gjithsesi me disa kushte të veçanta, duke mbajtur në këtë mënyrë një pozitë të ndryshme nga ajo e qytetarëve të vendeve anëtare.

Statusi i veçantë i këtyre subjekteve e ka prejardhjen nga e drejta komunitare e brendshme, në rastin e familjareve të qytetarëve të vendeve antare, ose vendoset nga marrëveshje të jashtme të arritura midis BE-së dhe vendeve të treta⁶⁹.

5.1 MBROJTJA E TË DREJTËS SË BASHKIMIT FAMILJAR PËRPARA DIREKTIVËS 86/2003

Shtjellimi i bërë deri më tani për sa u përket shtetasve jokomunitarë tregon dhe dëshmon evolucionin e sistemit juridik komunitar në lidhje me mbrojtjen e së drejtës së bashkimit familjar të qytetarëve të Bashkimit European dhe të qytetarëve jokomunitarë familjarë të shtetasve të BE-së.

Çka u ekspozua më sipër, nuk përbën rezultatin final në të cilin ka arritur e drejta komunitare në lëndën objekt të këtij studimi.

⁶⁸ H. L. BERNITZ, *Human rights and European identity: the debate about European citizenship*, in P. ALSTON (ed), *The EU and the human rights*, Londra, 1999.

⁶⁹ S. VAN RAEPENBUSCH, *La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes vis-à-vis des ressortissants de pays tiers*, in M. DEN BOER(ed), *The implementation of Schengen: first the widening, now the deepening*, Maastricht, 1997, fq. 41.

Në veçanti, pas impulsit të fenomenit të komunitarizimit të politikës së imigrimit, të realizuar në vitin 1999 nga Traktati i Amsterdimit, u asistua në një rritje dhe pohim gradual, po njëkohësisht të sigurt të formave të mbrojtjes juridike, edhe në lidhje me të drejtën e bashkimit familjar të subjekteve të cilët historikisht nuk ishin të përfshirë në fushën e përfitueseve të kësaj të fundit sipas vetë klasifikimit ligjor komunitar, siç janë qytetarët e vendeve të treta, ato jekomunitare, ligjërisht banues në territorin e vendeve anëtare të Bashkimit European, por që nuk kanë asnjë lidhje familjare me një qytetar të BE-së.

Bëhet fjalë për një evolucion që përputhet plotësisht me zgjedhjen e metodës komunitare për sektorin e politikës së imigrimit.

Në fakt, rezulton pothuajse i pamundur një integrim i mirëfilltë i të huajit jekomunitar në territorin e vendit pritës të BE-së, në rastin kur mungon çdolloj forme e njohjes formale e së drejtës së bashkimit familjar për kategorinë në fjalë.

Mungesa e një njohjeje të tillë do të ndalonte lëvizjen e këtyre subjekteve dhe pothuajse në mënyrë të sigurtë do të ndalonte edhe qëndrimin e tyre në territorin e zonës Schengen.

Në këtë pikë duhet të theksojmë se komunitarizimi i politikës së imigrimit ka përshpejtuar një proces të njohjes formale nga ana e institucioneve komunitare, të së drejtës së bashkimit familjar për subjektet e nënvizuara më sipër, për të cilët kishte filluar një epokë paraprake përpara hyrjes në fuqi të Traktatit të Amsterdimit.

Gjithsesi, është vetëm me komunitarizimin, për sa i përket imigrimit, që mbrojtja e të drejtës së bashkimit familjar të qytetarëve të vendeve të treta, pa lidhje familjare me qytetarë të Bashkimit European, ka përfituar një organicitet dhe plotësi.

Duke u nisur nga gjeneza e së drejtës së bashkimit familjar për qytetarët jekomunitarë, përpara miratimit të direktivës 86/2003, “rezoluta e Kopenhagenit e vitit 1993” parashikonte disa dispozita të parimeve të përgjithshme në lidhje me të drejtën e bashkimit familjar.

Duke e përfshirë në kategorinë e akteve *soft law* rezolutën në fjalë, që të përmbushte në mënyrë adequate funksionin e saj, duhej të bëhej një inkuadrim historik i kësaj të fundit në

grupet e krijuara *ad hoc* për sa i përket fushës së imigrimit, grupe të krijuara për/dhe përpara hyrjes në fuqi të Traktatit të Mastrihtit, të cilat kishin kërkuar nga institucionet komunitare një aksion të shpejtë për sa i përket fushës së të drejtës së azilit dhe të drejtës së bashkimit familjar⁷⁰.

Nëse e inkluadrojmë në këtë perspektivë, “rezoluta e Kopenhagenit” rezulton e kuptueshme në përmbajtjen e saj, domethënë në zgjedhjen e bërë nga redaktuesit e saj për të parashikuar disa dispozita në dukje pa lidhje midis tyre, në lëndë si për shembull mashtrimet martesore dhe mashtrimet mbi bashkimin familjar.

Por kjo nuk mjafton, pasi bazohet vetëm në gjenezën e saj në lidhje me këtë aksion në fushën e imigrimit, që shpjegon dhe themelin e normave të parashikuara në lëndën e bashkimit familjar, si dhe qëllimin e ndjekur me anë të të njëjtave dispozita të dhëna nga redaktorët e “rezolutës së Kopenhagenit”, të një pasigurie të statusit juridik dhe të të drejtave që u njiheshin anëtarëve të familjes së kërkuesit për bashkimin familjar⁷¹.

Është e udhës të theksojmë se një deklaratë pothuajse e njëjtë duhet të bëhet edhe për sa i përket rezolutës pasuese të Këshillit Europian të datës 4 dhjetor 1997, në lidhje me luftën kundër mashtrimeve martesore dhe në mënyrë indirekte të drejtës së bashkimit familjar⁷².

⁷⁰ Për më shumë shih: BENTHAIR, *Le droit européen du regroupement*, cit., fq. 134.

⁷¹ Cfr, BENTHAIR, *Le droit européen du regroupement*, cit., fq. 134.

⁷² Zgjidhja e Këshillit Europian 4 dhjetor 1997, mbi masat në lidhje me luftën kundër martesave me finalitete të ndryshme, në G.U.C.E, çështja nr. 382, datë 16 dhjetor 1997, fq. 1 e në vazhdim. Shih gjithashtu GARCIA RODRIGUEZ, *La asimilación e integración del extranjero a través del matrimonio: medios de control interno y comunitarios*, ne *Actualidad Civil*, 19 maj 1999, fq. 447 e në vazhdim.

Diferenca më e rëndësishme midis rezolutës së Kopenhagenit dhe asaj pasuese të Këshillit është listimi i një dekalogu të gjerë rrethanash me karakter *iuris tantum* në lëndën e mashtrimeve dhe/ose tentativës së mashtrimit martesor⁷³.

E prezantuar vetëm pak muaj përpara firmës të Traktatit të Amsterdimit, të firmosur më 2 tetor 1997, propozimi për një konventë në lëndën e pranimi dhe njohjes së qytetarëve të vendeve të treta është një nga prodhimet e fundit të logjikës dhe të metodës ndërqeverisëse, tipike e të ashtuquajturit “bllok i tretë” i Bashkimit European, për sa i përket imigrimit, përpara komunitarizimit të kësaj të fundit.

Duhet të theksojmë se ky propozim nuk trajtonte vetëm çështjet thelbësore në lidhje me të drejtën e bashkimit familjar të qytetarëve të vendeve jokomunitare, por përmbante disa dispozita mbi imigrimin në tërësi.

Nga njëra anë, për sa i përket disiplinës së të drejtës së bashkimit familjar, propozimi në fjalë vendoste jo vetëm parimet, por edhe normat bazike në lidhje me modalitetet e hyrjes së qytetarëve të vendeve të treta më qëllime punësimi, apo të ushtrimit të një aktiviteti pune të pavarur, studimi, apo ushtrimin e një aktiviteti jo fitimprurës, dhe se fundi bashkimin familjar.

Nga ana tjetër, ky propozim vendoste edhe të drejtat themelore që u njiheshin qytetarëve të vendeve të treta, të cilët ishin vendosur prej një kohe të gjatë në territorin e një prej vendeve anëtare të Bashkimit European.

Gjithashtu, në përputhshmëri me qëllimin dhe objektin për të cilin u ndërtua, propozimi i një konvente parashikonte edhe disa linja guide për harmonizimin e politikave kombëtare në lidhje me imigrimin.

⁷³ Rrethanat në fjalë, të përshkruara në nenin 3 janë: a) mungesa e një kontributi të përshtatshëm të përgjegjësive si rrjedhojë e martesës; b) fakti që bashkëshortët nuk janë takuar asnjëherë para martesës; c) fakti që bashkëshortët bëjnë gabime në lidhje me të dhënat personale, si për shembull emri, shtetësia, adresa, puna, mbi rrethanat në të cilat janë njohur ose mbi informacione të tjera të rëndësishme me karakter personal në lidhje me to; d) fakti që bashkëshortët nuk flasin një gjuhë të kuptueshme për të dy palët; dh) fakti që korrespondohet një shumë lekësh për të celebruar martesën, duke përjashtuar shumat e marra si pajë, nëse bëhet fjalë për shtetas jokomunitarë, për të cilët paja është një gjë normale; f) fakti që nga precedentët e dy bashkeshortëve ose të njerit prej tyre rezultojnë shënime të një martese të mëparshme fiktive, ose parregullsi për sa i përket lejes së qëndrimit.

Këto linja drejtuese, edhe pse të formuluar mirë, rezultonin nga pikëpamja e përmbajtjes pak origjinale, pasi përsëritnin dhe kishin receptuar *acquis*-in komunitar, të formuar nga vendime të ndryshme të marra nga grupet e ndryshme të formuara *ad hoc* për fushën e imigrimit, si dhe vendimeve të marra nga Këshilli i Drejtësisë i Punëve të Brendshme për sa i përket politikës së migrimit.

E drejta e bashkimit familjar, në kuptimin më të gjerë të së drejtës për respektimin e jetës familjare të dhënë nga neni 8 i Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut, duhet të përputhej edhe me nevojat e shteteve anëtare të BE-së për sa i përket kontrollit të hyrjes së qëndruesve të vendeve të treta brenda territorit të tyre. Rezultat i këtyre nevojave mund të ishte e drejta apo më mirë fuqia e vetë shteteve anëtare që të mos njihnin të drejtën e bashkimit familjar, deri në momentin kur i huaji të kishte plotësuar kushtet e nevojshme që do të shërbenin si garanci efektive për integrimin e këtij të fundit jo vetëm në territorin e shtetit pritës, por edhe në realitetin ekonomiko-social të shtetit të cilit i drejtohet kërkesa për bashkimin familjar⁷⁴.

Në lidhje me këtë propozim të këshillit dhe me nevojat e shteteve anëtare, vlen të përmendet neni 27 i propozimit në fjals, i cili u njihte të drejtën shteteve anëtare, në lidhje me të drejtën e bashkimit familjar:

- a) të drejtën e refuzimit të hyrjes;
- b) të drejtën për të revokuar lejen e qëndrimit në rastet kur martesat ose adoptimet më qëllimin e vetëm për të lejuar anëtarët e familjes të hynin dhe të qëndronin brenda territorit të shtetit pritës.

Gjithnjë në të njëjtën perspektivë, gjen inkuadrim edhe mungesa, në propozimin e konventës në fjalë, e mekanizmave të garancisë së barazisë midis qytetarëve komunitarë dhe qëndruesve të huaj prej një kohe të gjatë në territorin e një prej shteteve anëtare të Bashkimit Europian.

⁷⁴ Për më shumë shih : SCHULTE, Treatment of Third Country Nationals in European Community Law, the Status Quo, ne JORENS/SCHULTE (eds.), European Social Security Law and Third Country Nationals, Bruxelles, 1998, fq. 168 e në vazhdim. Shih gjithashtu CREMONA, Citizens of Third Countries: Movement and Employment of Migrant Workers Within the European Union, në European Law Review, 1997, fq. 87 e në vazhdim.

Për sa i përket, nga ana tjetër, përmbajtjes së këtij propozimi, duhet të theksohet diversiteti i tij kundrejt përmbajtjes së disiplinës substanciale të së drejtës së bashkimit familjar dhe të qytetarëve të vendeve të treta, të cilët kanë një lidhje familjare me një qytetar komunitar.

5.2 DIREKTIVA 86/2003

Në rastin kur bashkimi familjar ka si titullar aktiv një shtetas jokomunitar, që jeton dhe punon në një shtet anëtar të BE-së, aktualisht rregullohet nga legjislacioni i brendshëm në përputhje me direktivën 86/2003⁷⁵.

Kjo direktivë është një fryt i negociatave të vështira, pasi shtetet anëtare ishin kundër cedimit të sovranitetit të tyre në lidhje me çështjet e emigracionit.

Ajo realizon një mbrojtje të bashkësisë familjare jo vetëm si një e drejtë themelore, por edhe si një faktor që promovon stabilitetin social-kultural të emigrantëve, si dhe integrimin e tyre në jetën sociale të shtetit anëtar pritës (Canaj & Bana, 2014).

Me anë të kësaj direktive përcaktohen rregullat kryesore për ushtrimin e të drejtës së bashkimit familjar (Canaj, 2013).

Direktiva mundohet të harmonizojë e të realizojë një mbrojtje të bashkimit familjar jo vetëm si një e drejtë themelore, por edhe si një faktor që promovon stabilitetin social-kultural të migruesve.

Kjo direktivë parashikon që një qytetar i një vendi të tretë, që qëndron rregullisht në territorin e një shteti anëtar, ka të drejtë që ky i fundit t'u lejojë familjarëve të tij të bashkohen me të, por gjithashtu u lejon shteteve anetare të aplikojnë, sipas disa rrethanave të caktuara, një norme kombëtare qëa derogon këtë parim.

Direktiva parashikon gjithashtu që shtetet anëtare pritëse t'i drejtojnë disa kushte të veçanta qëndruesit, përpara se ky i fundit të bëjë kërkesën për bashkimin familjar.

Një nga kushtet ka të bëjë me periudhën e qëndrimit të qytetarit në territorin e shtetit anëtar pritës, periudhë e cila gjithsesi nuk mund të jetë më e lartë se dy vite radhazi.

⁷⁵ Adoptuar më 22 shtator 2003

Në çdo rast, shteti pritës nuk mund ta shtyjë periudhën e pritjes për bashkimin familjar më shumë se tre vjet, nga dita e dorëzimit të kërkesës dhe lëshimit të lejes së qëndrimit për familjarët kërkuar.

Kjo direktivë përbën një dokument të rëndësishëm, pasi për herë të parë kodifikohet e drejta e bashkimit familjar për qytetarët jokomunitarë në Bashkimin Europian dhe përbën instrumentin e parë në nivel kombëtar që vendos një kuadër legjislativ të integruar për bashkimin familjar.

Pra, me anë të kësaj direktive ajo që përbënte një utopi, tashmë kualifikohet në një të drejtë të vërtetë.

Përfitojnë të drejtën e bashkimit familjar, sipas direktivës 86/2003, vetëm qytetarët e vendeve të treta, të cilët banojnë rregullisht në territorin e shtetit anëtar pritës me një leje qëndrimi të rregullt, të vleshme të paktën për një vit, si dhe refugjatët, pavarësisht nga afati i lejes së qëndrimit.

Kjo direktivë u drejtohet familjarëve jokomunitarë të subjektit aktiv (qytetarit jokomunitar banues në territorin e një shteti anëtar).

Në identifikimin e subjekteve pasive përfshihen si familja në thelb, pra bashkëshorti/ja, fëmijët e mitur dhe fëmijët e adoptuar, ashtu dhe paraardhësit dhe fëmijët në moshë madhore (Canaj & Bana, 2014).

Për të kërkuar bashkimin familjar me familjarët, kërkuarësit duhet të japin një provë që janë integruar në shtetin anëtar pritës.

Neni 7 i direktivës 86/2003 parashtet që duhet të plotësohen. Këto kushte janë pjesë integruese e legjislacioneve kombëtare të çdo shteti anëtar dhe përbënin një pengesë që duhej kaluar dhe përpara aprovimit të direktivës në fjalë.

Kërkuarësi duhet të posedojë:

- 1) Një banesë të mirëfilltë, që mund të konsiderohet normale për një familje;
- 2) Një sigurim shëndetësor kundër sëmundjeve që të mbulojë kompleksivisht rreziqet në shtetin anëtar pritës, për vetë qytetarin dhe familjen e tij;

- 3) Burime të qëndrueshme dhe të mjaftueshme, mbi ose të paktën baraz me nivelin e burimeve nën të cilin mund të jepet asistencë sociale në shtetin anëtar pritës.

Këto kushte përbëjnë kushtet standarde të kërkuara nga legjislacioni komunitar dhe për qytetarët komunitarë, duke përjashtuar vetëm kushtin e një banese të mirëfilltë.

Për sa u përket burimeve ekonomike, është specifikuar që këto të fundit duhet të jenë të qëndrueshme dhe të rregullta, të mjaftueshme për të mbajtur veten dhe familjarët, pa arritur limitin kur kërkohet asistencë sociale nga shteti anëtar pritës (Canaj & Bana, 2014).

Për shtetasit jokomunitarë, ky kusht duhet të përmbushet jo vetëm në momentin e paraqitjes së kërkesës për të përfutur të drejtën e bashkimit familjar, por edhe më tej, pra dhe në momentin e paraqitjes së kërkesës për rinovim të së drejtës në fjalë të vetë qytetarit ose të familjarëve në ngarkim të tij.

Leja e qëndrimit e qytetarit jokomunitar mund të tërhiqet ose të mos rinovohet në rast se mungon të paktën një nga kushtet e parashtruara nga direktiva 86/2003.

Kur flitet për të drejtën e bashkimit familjar, mendimi shkon menjëherë tek afirmimi dhe te garantitë ndërkombëtare që mbrojnë këtë të drejtë themelore, më saktësisht të Konventës Europiane të Drejtave të Njeriut e vitit 1950, dhe respektivisht në nenin 8 të saj.

Siç dihet, normat e përmbajtura në këtë konventë shenjtërojnë të drejtën për respektimin e të drejtës familjare, si një e drejtë e njohur nga shtetet kontraktuese ndaj çdokujt brenda juridiksionit të tyre. Nuk ka dyshim që në nenin 8 të konventës përfshihet dhe e drejta e bashkimit familjar të të huajve.

Mundësia për të deduktuar këtë të drejtë nga fusha e lirive dhe e të drejtave subjektive të parashikuara në dispozitën e konventës, është tashmë e afirmuar në mënyrë autoritare në shumë vendime të Gjykatës Europiane për të Drejtat e Njeriut, të cilat edhe pse jo në mënyrë eksplicite, njohin të drejtën e bashkimit familjar jo vetëm në përgjithësi, por edhe në veçanti në lidhje me shtetasit e huaj.

Kjo e drejtë, si dhe të drejta të tjera të përfshira në konventë, mund të konsiderohet përmbajtje e një parimi të përgjithshëm të së drejtës komunitare, që bën pjesë në sistemin

ligjor të saj, dhe si rrjedhojë, Gjykata e Drejtësisë e BE-së duhet të sigurojë zbatimin e saj⁷⁶.

Kjo e drejtë është e shenjtëruar, siç u tha dhe më sipër, në direktivën 86/2003/KE që në mënyrë të qartë citon: “*Kjo Direktivë respekton të drejtat themelore dhe parimet e njohura..... nga Karta e të Drejtave Themelore të BE-së*”, duke konfirmuar dhe kodifikuar në këtë fushë rezultatet e evoluimit jurisprudencial të mëparshëm.

5.3 KUSHTET E USHTRIMIT TË SË DREJTËS SË BASHKIMIT FAMILJAR

Të vendosura në kreun IV me titull “Kushtet e kërkuara për ushtrimin e të drejtës së bashkimit familjar”, kushtet në lidhje me ushtrimin e kësaj të drejte parashikohen nga nenet 7 dhe 8 të direktivës 86/2003.

Artikujt në fjalë nuk janë vendosur nga redaktorët e direktivës në fillim të kreut të IV-t, pasi këto të fundit paraprihen nga një nen tjetër, neni 6, i cili parashikon arsyet e shteteve anëtare në rast vendimi eventual revokimi dhe/ose refuzimi të kërkesave për të hyrë në territorin e tyre dhe për qëndrim në të të familjarëve, të cilët ushtrojnë të drejtën e bashkimit familjar.

Kjo zgjidhje sistematike, edhe pse pa rrjedhojë politike, rezulton e rëndësishme, pasi tregon një zhvendosje të direktivës në favor të interesave dhe të nevojave të individëve në veçanti, që kërkojnë bashkim familjar.

Për sa i përket në veçanti nenit 6, ky i fundit paraqet disa probleme koordinimi me nenin 16 të vetë direktivës. Kjo e fundit, e vendosur në kreun VII me titull “Sanksionet dhe mjetet juridike”, merr në shqyrtim në thelb çështjet e disiplinuar nga neni 6.

⁷⁶ Neni I-9 i Traktatit, që themelon një kushtetutë për Europën, përcakton se Bashkimi European njih të drejtat, liritë dhe parimet e mishëruara në Kartën e Nisës, dhe se të drejtat themelore të garantuara nga Konventa Europiane e të Drejtave të Njeriut dhe që rrjedhin nga traditat kushtetuese të përbashkëta të shteteve anëtare, bëjnë pjesë në të drejtën e Bashkimit European.

Një lexim i kombinuar i të dy këtyre neneve nxjerr në pah në veçanti, një fortësi të nenit 6, duke e krahasuar me nenin 16 në përgjithësi, i cili të paktën në mënyrë abstrakte duket se përbën një normë të veçantë dhe për këtë arsye mbizotëruese.

Lind nevoja për një ndërtim të ndryshëm të raportit midis këtyre dy normave, që për shkak të përmbajtjes pothuajse të njëjta, rezulton se krijojnë disa pasiguri në lidhje me disiplinën për revokimin dhe refuzimin e kërkesave për hyrje dhe qëndrim si pasojë e ushtrimit të bashkimit familjar. Për këtë arsye duhet të shtjellojmë dispozitat e përmbajtura dhe të parashikuara nga neni 6.

Sipas asaj çka është vendosur në këto dy norma, shteteve anëtare u lejohej të refuzojnë një kërkesë hyrjeje dhe qëndrimi të familjarëve për motive të rendit publik, të sigurisë publike ose të shëndetit publik. Gjithashtu, ky nen parashikon se shtetet anëtare mund të refuzojnë ose revokojnë rinovimin e lejes së qëndrimit të rregullt të një familjari për motivet e nënvizuara më sipër.

Së fundi, neni 6 sanksionon edhe parametrat në të cilat shtetet anëtare duhet të referohen për të adoptuar vendimet në fjalë, si dhe rëndësinë që duhet t'i jepet në rast fillimi të një sëmundjeje pas lëshimit të lejes së qëndrimit.

Për këtë arsye, në këtë nen citohet se *“fillimi i një sëmundjeje pas lëshimit të lejes së qëndrimit, nuk mund të justifikojë në vetvete një refuzim rinovimi të vetë lejes së qëndrimit apo të largimit nga territori nga ana e autoriteteve të shtetit anëtar të interesuar”*.

Nenet 7 dhe 8, duke qenë rezultat i një shtjellimi të gjerë, në të njëjtin nivel rëndësie me dispozitat e parashikuara në propozimet e ndryshme të direktivës mbi bashkimin familjar, paraqesin një karakter tolerant, siç rezulton lehtësisht edhe nga formulimi i tyre nga ana tekstuale, si dhe njëkohësisht nga analogjite gjuhësore që ekzistojnë midis këtyre dy neneve

dhe dispozitat e propozimeve të ndryshme për një Direktivë të Këshillit mbi bashkimin familjar⁷⁷.

Nga pikëpamja praktike, sa më sipër tregon se shteteve anëtare, në zbatim të direktivës mbi bashkimin familjar, u lejohej të ndryshojnë si tipologjinë e kushteve të kërkuara për ushtrimin e kësaj të drejte, ashtu dhe të mos t'i nënshtrojnë kësaj të drejte asnjë kusht. Mbi këto zgjedhje mund të influencojnë gjithashtu edhe drejtimit e ndryshme të marra nga shtetet e ndryshme anëtare në lidhje me imigrimin dhe bashkimin familjar, si dhe në mënyrë me të drejtpërdrejtë koncepti mbi karakterin e vetë të drejtës së bashkimit familjar të pranuar nga legjislacionet e vendeve anëtare.

Një lexim i nenit 7 të direktivës nxjerr në pah ekzistencën e katër kushteve lejuese, të cilat redaktorët e kësaj të fundit kanë dashur t'i nënshtrojnë ushtrimit të së drejtës së bashkimit familjar.

Sipas asaj çka përmban ky nen, bëhet fjalë për disa kushte përmbledhëse dhe jo alternative. Gjithashtu, bëhet fjalë për kushte të cilat ishin paraprakisht të parashikuara nga propozimet e direktivës.

Por nuk mungojnë në këtë kuptim disa ndryshime të rëndësishme, sidomos për sa i përket mungesës së ripropozimit në tekst të nenit 7, të asaj çka është vendosur në nenin 9 pika 2 të propozimit të fundit të direktivës, në të cilin parashikohej tekstualisht që: *"the conditions relating to accomodation, sickness insurance and resources provided for by paragraph 1 may be set by the Member States only in order to ensure that the applicant for family reunification will be able to satisfy the needs of his reunified family members without further recourse to public funds ..."*.

Ky rregull nuk është transkriptuar tërësisht në versionin final të direktivës, por është ndryshuar jo vetëm në formë por mbi të gjitha në funksionin e tij ekonomik social. Pra,

⁷⁷ Karakteri tolerant i dispozitave të përmbajtura në propozimet e shumta për një direktivë mbi të drejtën e bashkimit familjar ishte njohur zyrtarisht edhe nga disa redaktorë dhe disa komentues. Për më gjerë shih: CHOLEŹIŃSKI, *Family Reunification and Conditions placed on family members: dismantling a fundamental human right*, ne *European Journal of Migration and Laë*, 2002, faqe 271-290. Shih gjithashtu : SCHAFFRIN, *Which Standards for Family Reunification of Third Country Nationals in the European Union?*, ne CARLIER- DE BRUYER (eds.), *Immigration and Asylum Laë of the EU: Current Debates*, Bruxelles, 2005, fq. 90 e ne vazhdim.

ndryshe nga ajo që ishte përmbajtur në propozimet e ndryshme përpara versionit final të direktivës 86/2003, kushti për të pasur burime të kënaqshme dhe të domosdoshme për të përmbushur nevojat e një qytetari të një vendi të tretë me qendrim të ligjshëm në territorin e një vendi anëtar, dhe të familjarëve të tij, pa pasur nevojë të kërkohej asistencë sociale e shtetit pritës të interesuar, në tekstin final të direktives në fjalë, nuk përbën më një parametër të përgjithshëm vlerësimi, në të cilën duhet domosdoshmërisht të raportohen kushtet e mbetura për ushtrimin e të drejtës së bashkimit familjar.

Konkludohet në këtë mënyrë se banesa dhe siguracioni kundrejt sëmundjeve mund të mos jenë konform me objektivin që kërkuesi i bashkimit familjar të rezultojë i përshtatshëm për të përmbushur nevojat e tij dhe të familjarëve të tij pa ndihmën sociale nga ana e shtetit pritës. Por kjo nuk do të thotë se kushtet në lidhje me banesën dhe burimet financiare, të imponuara hipotetikisht nga aktet shtetërore për adoptimin e direktivës, mund të jenë më të rënda se ndihma për shtëpinë dhe për familjen, të parashikuara nga shteti anëtar, të cilit i drejtohet kërkesa e hyrjes dhe e qëndrimit, dhe as se këto mund të jenë burim i diskriminimeve midis qytetarëve të vendeve të treta ligjërisht qëndrues dhe qytetarëve komunitarë.

Duke shtjelluar kushtin e parë për ushtrimin e të drejtës së bashkimit familjar, duhet të kujtojmë se, në baze të nenit 7, pika 1, germa a: *“në momentin e paraqitjes së kërkesës të bashkimit familjar, shteti anëtar i interesuar mund t’i kërkojë personit që ka paraqitur kërkesën të tregojë që qëndruesi disponon: një banesë të konsideruar normale për një familje të njëjtë në të njëjtin rajon dhe që të korrespondojë me normat e përgjithshme të sigurisë dhe shëndetit, në fuqi në shtetin anëtar të interesuar”*.

Një lexim sipërfaqësor i kësaj dispozite na bën të shikojmë dhe kuptimin e saj që është pikërisht ai i garantimit të një mbrojtjeje efektive të atyre interesave shtetërore direktivat e të cilave synon të përmbushë.

Por, duke dashur të vleresojmë nga ana juridike përmbajtjen e këtij neni, mund të lexohet qartë, se më shumë se një nga kushtet për ushtrimin e të drejtës së bashkimit familjar, ky i

fundit përmban edhe një herë më tepër një nga shkaqet e mospranimit të kërkesës për hyrje dhe qëndrim për arsye të bashkimit familjar.

Për sa i përket kushtit të dytë të sanksionuar nga direktiva, ai është i parashikuar në germën b të po të njëjtit nen, në bazë të të cilit shteti anëtar i interesuar mund të kërkojë që personi që ka paraqitur kërkesën të demonstrojë që qëndruesi në territorin e tij disponon *“një sigurim shëndetësor kundër sëmundjeve, që të përfshijë të gjitha rreziqet që normalisht janë të përfshira për qytetarët e shtetit anëtar pritës, për veten e tij dhe për familjarët e tij”*. Për të aplikuar dispozitën në fjalë, qytetari i interesuar duhet të demonstrojë ekzistencën në favor të tij të një siguracioni jo vetëm për sa i përket sëmundjeve, por edhe kundër aksidenteve.

Ky përfundim, edhe pse nuk parashikohet shprehimisht, rrjedh nga formulimi fjalë për fjalë kësaj dispozite, e cila i referohet një siguracioni gjithëpërfshirës: *“të gjitha rreziqet që normalisht mbulojnë shtetasit e vendit anëtar të interesuar, për vetveten dhe për familjarët e tij”*.

Ndërsa, për sa i përket kushtit të tretë përmbledhës që kërkohet, me qëllim ushtrimin e të drejtës së bashkimit familjar, mund të vihet re që bëhet fjalë për një kusht, më shumë se kushtet e përmendura më sipër, i cili i lejon shtetet anëtare të kenë një hapësirë të gjerë vleresimi. Sipas asaj çka sanksionon neni 7 pika 1 germa c): *“në momentin e paraqitjes së kërkesës për bashkim familjar, shteti anëtar i interesuar mund t’i kërkojë personit që ka paraqitur kërkesën të demonstrojë që qëndruesi disponon burime të qëndrueshme dhe të rregullta, të mjaftueshme për të mbajtur veten e tij dhe familjarët e tij, pa pasur nevojë të kërkojë nga shteti anëtar i interesuar asistencë sociale”*.

Duket qartë se në mungesën e parametrave objektive për të vërtetuar stabilitetin e burimeve dhe mjaftueshmërinë e tyre në lidhje me nevojat e kërkuarit (subjektit aktiv) dhe

familjarëve të tij (subjekteve pasive), është kompetencë ekskluzive e shteteve anëtare të procedojnë për vlerësimin e kushteve të mësipërme⁷⁸.

Të gjitha dispozitat në nenin 7 rezultojnë njëkohësisht si kushte për ushtrimin e të drejtës së bashkimit familjar, si dhe limite të vetë kësaj të drejte⁷⁹.

Konform me teknikën legislative sa të veçantë aq edhe të vështirë për të nxjerrë një kusht të katërt për ushtrimin e të drejtës së bashkimit familjar, duke parashikuar në nenin 8 të direktivës se: “shtetet anëtare mund t’i kërkojnë qëndruesit, përpara se ky i fundit të bashkohet me familjaret e tij, nëse ka qëndruar rregullisht në territorin e vendit pritës për një periudhë jo më të gjatë se dy vjet”, përbën më shumë probabilitet kushtin më limitues në krahasim me kushtet e tjera për ushtrimin e kësaj të drejte.

Ky pohim vjen si rrjedhojë e faktit se, në radhë të parë, gjatësia e periudhës që mund t’i kërkohej qytetarit nga shteti anëtar përpara se ky i fundit të kërkojë bashkimin familjar do ta kthente këtë të drejtë në një pamundësi për t’u ushtruar.

Gjithashtu, një tjetër limit që i nënshtrohet kësaj të drejte tregohet në pikën 2 të këtij neni, ku parashikohet se në rast se legjislacioni në fuqi i një shteti anëtar në momentin e adoptimit të direktivës, merr parasysh kapacitetin e mikpritjes së vetë shtetit, ky i fundit mund të parashikojë një periudhë pritje jo më gjatë se tre vjet nga momenti i paraqitjes së kërkesës për bashkim familjar dhe lëshimit të lejes së qëndrimit për familjarët.

Duket se e vetmja zgjidhje që lehtëson rrezikshmërinë e rrjedhëve që vijnë nga dispozitat në fjalë, ka të bëjë ekskluzivisht me vullnetin e vetë shteteve.

⁷⁸ Çka u pohua më sipër, duket se gjen një konfirmim edhe në konsideratat e bëra nga Cholewinski, *Family Reunification*, cit. fq, 282, në lidhje me dispozitat e parashikuara në poropozimet e para të direktivës mbi bashkimin familjar.

⁷⁹ Aprovimi paraprak i dekretit legjislativ të transkriptimit të Direktivës 86/2003 nga ana e Këshillit të Ministrave, që përmban edhe disa modifikime të rëndësishme të tekstit unik mbi imigrimin, ka ndërprerë procedurën e shkeljes së hapur kundër Italisë më 3 tetor 2005, data e skadencës së receptimit të përmbajtjes së direktivës.

5.4 HYRJA DHE QËNDRIMI I SUBJEKTEVE PASIVE

Sipas asaj çka është parashikuar në nenin 13 të direktivës, shteti anëtar pritës, të cilit i drejtohet kërkesa e hyrjes dhe e qëndrimit, duhet të autorizojë hyrjen e qytetarit pasi të jetë pranuar kërkesa e subjektit aktiv.

Sipas këtij parimi, lind për shtetin e interesuar një detyrim i plotë juridik për të përshpejtuar procesin e marrjes së vizave për personat përfitues, i cili edhe pse me karakter të fortë detyrues për shtetet anëtare, konkretizohet vetëm për sa i përket përshpejtimit në fjalë, duke rezultuar në këtë mënyrë pak i përshtatshëm, duke u krahasuar me detyrimet e vëna për hyrjen dhe qëndrimin e subjekteve pasive në territorin e tyre.

Gjithashtu, duhet të përmendim se në momentin e pranimit të kërkesës për vizë, përveç çka u pohua më sipër, shteti anëtar i interesuar duhet t'u lëshojë familjarëve në fjalë një leje të parë qëndrimi, me një vlefshmëri prej të paktën një vit, me të drejtë rinovimi.

Me tej, mund të shtojmë se leja e qëndrimit që u lëshohet subjekteve aktive, në asnjë rast nuk duhet të kalojë vlefshmërinë e lejes së qëndrimit të subjektit aktiv. Por rezulton i qartë fakti se kemi të bëjmë me një dispozitë pak operative, në kuptimin që kjo e fundit sanksionon një rregull që është i aplikueshëm vetëm në parim, dhe se vështirësitë për ushtrimin e të drejtës familjare qëndrojnë mbi të gjitha në aktet e receptimit të direktivës, mbi të gjitha në lidhje me atë çka mund të parashikohet nga vetë shtetet anëtare për periudhën e vlefshmërisë së lejeve të qëndrimit.

Duke kaluar me tej në shtjellimin e nenit 14 të direktivës, duhet të theksojmë se në këtë nen ndodhen një sërë detyrimesh në lidhje me të drejtat civile, politike, ekonomike dhe sociale, të cilat u njihen familjarëve të subjekteve aktive⁸⁰.

Sipas asaj çka sanksionon pika 1 e këtij neni, familjarët e subjektit kërkues (aktiv), kanë të drejtë, siç ndodh për këtë të fundit:

- a) të kenë akses në arsim;

⁸⁰ Mund të rilevohet se detyrimet pozitive për shtetet anëtare që kanë adoptuar Direktiven 86/2003, janë të parashikuara edhe nga instrumentet ndërkombetare për mbrojtjen e të drejtave të njeriut. Mbi këtë argument shih Choleëinski: The protection of the right of economic migrants to family reunification in Europe, in International and Comparative Law Journal, 1994, fq. 568-598.

- b) të kenë akses në një aktivitet pune vartëse ose të pavarur;
- c) të kenë akses nëpër orientime, nëpër formime, në perfeksionimin dhe në azhornimet profesionale.

Siç mund të shihet qartë nga listimi i mësipërm, në direktivën në fjalë nuk citohet tekstualisht se subjektet pasive të qytetarit kërkues janë titullarë të këtyre të drejtave, por vetëm se ata kanë akses në këto të drejta; jo vetëm kjo, por del në pah gjithashtu një mungesë e parametrave të nevojshëm për të vendosur me ekzaktësi limitet e detyrimeve të shteteve anëtare të interesuara.

Rëndësia e njohjes së një të drejte për familjarët, siç është e drejta e punës vartëse ose të pavarur, rezulton e zvogëluar, pasi shtetet anëtare mund të vendosin, duke u bazuar në legjislacionin kombëtar, kushte në të cilat familjarët mund të zhvillojnë një aktivitet pune. Këto kushte vendosin një kufi që nuk mund të kalojë periudhën prej 12 muaj, gjatë të cilëve shtetet anëtare kanë mundësi të vlerësojnë situatën e tyre të tregut të brendshëm të punës, përpara se të autorizojnë një familjar të ushtrojë një aktivitet pune të pavarur.

Edhe pse dispozita shtjellon vetëm kushtet në të cilat subjektet pasive mund të zhvillojnë një akt pune të paguar, është evidente se ajo u referohet në të njëjtën kohë edhe formave dhe modaliteteve në lidhje me aktivitetet në fjalë.

Si rrjedhojë, edhe në lidhje me këto çështje, u lejohet shteteve anëtare të ushtrojnë relativisht për këto të fundit kompetencat e tyre, por në asnjë moment nuk duhet të shkojnë përtej asaj çka sanksionohet në pikën 2 të nenit 14: *“këto kushte vendosin një kohëzgjatje që nuk mund t’i kalojë gjithsesi 12 muajt”*.

Një kohëzgjatje kaq e shkurtër mund të çojë në mendimin se ka një ridimensionim të fuqive të shteteve anëtare në fushën në fjalë, por në mënyrë të përkohshme, pasi vetë shtetet anëtare gjatë këtyre 12 muajve kanë të drejtën të vlerësojnë situatën e tregut të tyre të punë, përpara se të autorizojnë subjektet pasive të ushtrojnë një aktivitet pune të varur apo autonome, duke theksuar edhe një herë supremacinë e asaj çka vendosin shtetet anëtare të interesuara.

Pra, qëllimi i këtij neni nuk është ai i limitimit të fuqive të shteteve anëtare, por ajo e nënvizimit të këtyre fuqive në këtë periudhë kohe të vendosur.

Më tej, direktiva 86/2003 shtjellon edhe rastet kur lëshohet leja e qëndrimit e pavarur nga subjekti aktiv. Në nenin 15 të saj sanksionohet se nëse kanë kaluar 5 (pesë) vite nga fillimi i qëndrimit, për motive familjare, bashkëshorti/ ja ose partneri dhe fëmijët që kanë arritur moshën madhore, kanë të drejtë të pajisen me një leje qëndrimi autonome. Termi prej 5 (pesë) vitesh është bërë pjesë e direktivës në vend të periudhës më të shkurtër prej 4 (katër) vitesh, e cila ishte pjesë e propozimit të parë.

Gjithashtu, shtetet anëtare mund të limitojnë dhënien e lejes së qëndrimit vetëm bashkëshortit/es ose partnerit, vetëm në rast se është prishur marrëdhënia familjare, ose kur është e parashikuar nga legjislacioni i brendshëm i shtetit të interesuar.

Një tjetër pikë teper e rëndësishme ka të bëjë me disiplinën specifike të revokimit të kërkesave të subjekteve të cilët janë përfitues të së drejtës së bashkimit familjar. Këto kushte trajtohen nga nenet 16 dhe 18, të cilat përbëjnë dispozita komplekse në lidhje me temën në fjalë.

Bëhet fjalë për dispozita të cilat tregojnë vullnetin politik të redaktuesëve të direktivës, të cilët kanë dashur të shtjellojnë çdo çështje të ngritur për një vendim refuzimi dhe/ose revokimi të kërkesës për hyrje dhe qëndrim në territorin e një vendi anëtar.

Ajo që nuk duhet të na çudisë, përtej faktit se refuzimi apo revokimi i një kërkesë për hyrje dhe qëndrim në zonën Schengen ndikojnë në mënyrë të pashmangshme dhe të drejtpërdrejtë mbi ushtrimin e të drejtës së bashkimit familjar, të njohur si një e drejtë thelbësore në kuadër të legjislacioneve juridike të shumë prej shteteve anëtare të Bashkimit European.

Nenet e përmendura më sipër, nëse lexohen dhe interpretohen në mënyrë sistematike, u lejojnë shteteve anëtare një fuqi të gjerë, nga momenti që i autorizojnë këto shtete jo vetëm të ndalojnë hyrjen dhe/ose qëndrimin e të huajve apo të refugjateve në territorin e tyre, gjë që në vetvete nuk duhet të anashkalohet, por i lejon edhe të procedojnë në një seri

kontrollësh edhe sipas disa supozimeve në lidhje me kushtet për pranimin e kërkesës së hyrjes dhe qendrimit⁸¹.

Duke kaluar në interpretimin e dispozitave në bazë të neneve 16 dhe 18 të direktivës, parimi themelor mbi të cilin bie vëmendja e interpretueseve, ka të bëjë me karakterin taksativ të listës së gjatë të arsyeve që shtetet anëtare mund të perdorin si rrjedhojë e refuzimit të kërkesës për hyrje apo qendrim të paraqitur nga individët që dëshirojnë të ushtrojnë të drejtën e bashkimit familjar.

Problemi lind pasi këto dispozita pohojnë qartë së shtetet anëtare kanë të drejtë të refuzojnë një kërkesë hyrjeje dhe qendrimi me qëllim bashkimin familjar ose, në rastet e parashikuara, të tërheqin ose të refuzojnë rinovimin e lejes së qendrimit për arsyen në fjale në rastet vijuese të pikës 1 të nenit 16.

Rezulton evidente se kuptimi i mirëfilltë i kësaj dispozite tregon qartësisht vetëm kushtet taksative në të cilat subjektit pasiv mund t'i refuzohet, tërhiqet apo të mos i rinovohet leja e qendrimit apo e drejta e hyrjes në shtetin e interesuar.

Për më tepër, diskrecionaliteti që u lejohet shteteve anëtare nga dispozitat në lidhje me revokimin e kërkesës për hyrje dhe qendrim, e gjen themelin në vetë dispozitat në fjalë, pasi ketë shtete anëtare, në procesin e vlerësimit të kërkesës mund të mbajnë në një konspideratë të veçantë faktin që martesë e lidhur, marrëdhënia stabël apo adoptimi të jenë bërë pas lëshimit të kërkesës për leje qendrimi nga ana e kërkuesit, si dhe mund të procedojnë me disa verifikime specifike nëse ekziston një supozim i vlefshëm në lidhje me një martesë fiktive, një lidhje fiktive ose një adoptim fiktiv.

Për sa u përket, nga ana tjetër, arsyeve të revokimit të kërkesës për hyrje dhe qendrim, mund të shihet se si në tekstin final të Direktivës 86/2003, është proceduar në një rritje drastike të dispozitave, duke i krahasuar me versionet precedente të vetë direktivës, dhe se si mbi të gjitha se te listimi i arsyeve del në pah mungesa e arsyeve të revokimit për shkak të sigurisë ndërkombëtare.

Në këtë pikë vlen të përmendet fakti se, edhe pse shtetet anëtare kanë një fuqi të plotë vendosëse, subjektet aktive dhe pasive, të cilët ushtrojnë të drejtën e bashkimit familjar,

⁸¹ V. Cortes Martin, *Immigration et regroupement familial*, cit., faqe. 755

kanë të drejtë të paraqesin një rekurs kundër vendimit të marrë nga shteti i interesuar, e drejtë kjo që i jepet nga neni 17 i direktivës.

Në këtë nen rezulton hapur e drejta e rekursit nga ana e qytetarëve të cilët legjitimohen të paraqesin kërkesën për hyrje dhe qëndrim me qëllim bashkimin familjar, kundër një vendimi eventual negativ, ose kundër vendimit për revokim të lejes ose kundër vendimit të mosrinovimit të lejes së qëndrimit me rrjedhojë largimin e subjektit pasiv nga territori i shtetit të interesuar.

Karakteri pozitiv i nenit 17 gjen forcë edhe në mungesën e detyrimit nga ana e shtetit të interesuar për të lejuar vazhdimin e qëndrimit të kërkuesit gjatë procesit të inspektimit dhe kontrollit. Por kjo nuk mjafton. Karakteri pozitiv i dispozitës në fjalë, respektohet edhe për shkak të mosparashikimit të garancive procesuale, të shpejtësisë së procedurave dhe të mungesës së çdolloj referimi për një kompetencë eventuale të autoriteteve gjyqësore, deri në adoptimin e vendimeve të ndërmjetme procesuale, si për shembull vendimet urgjente⁸².

5.5 TË DREJTAT E PREJARDHURA DHE PRIVILEGJET E SUBJEKTEVE PASIVE TË QYTETARËVE TË BE-së

Normativa dytësore në lidhje me lëvizjen e lirë të personave, u jep një sërë të drejtash, të cilat lidhen ngushtë me këtë të fundit, familjarëve të caktuar, pa pasur në asnjë moment rëndësi shtetësia e vetë familjarëve, pra shtetësia e subjektit pasiv.

Bashkimi familjar nënkupton atë institucion, i cili lejon një emigrant të huaj (subjekti aktiv), që jeton në një vend anëtar të zonës Schengen me anë të një leje qëndrimi, të kërkojë hyrjen dhe qëndrimin e anëtarëve të huaj jokomunitarë (subjektet pasive) në vendin pritës, në mënyrë që të vazhdojë ose të rifitojë unitetin e familjes së tij.

Në shtjellimin e përmbajtjes së të drejtës së lëvizjes së lirë, do të marrim si pikë referimi, siç bëme dhe në kapitujt e mësipërm, për sa u përket qytetarëve komunitarë dhe familjarëve të tyre, rregulloren 1612/68, që nënvizon një moment tepër të rëndësishëm në dispozitat

⁸² Boeles: *"Directive on Family Reunification"*, cit. fq. 70, i cili pohon gjithashtu se: *"it is also conceivable that there might be situations in which humanitarian reasons require a family member to remain, on a temporary basis, in the Member State concerned during the appeal proceedings"*

komplekse, të cilat janë adoptuar nga institucionet e BE-së, për t'i dhënë një zbatim efektiv të drejtës themelore të qarkullimit të lirë të personave të parashikuar në traktate⁸³.

Në fakt, dispozitat e adoptuara sipas kësaj rregulloreje, nuk kanë paraqitur një ndryshim thelbësor në lidhje me të drejtat që u takojnë familjarëve të subjektit aktiv. Në të kundërt, këto dispozita janë shumë të ngjashme me rregulloren në fjalë.

Në lidhje me trajtimin e familjarëve jokomunitarë të pranishëm në territorin e një shteti anëtar, Gjykata e Drejtësisë ka vendosur në raste të ndryshme se parimi i trajtimit të njëjtë, duke u bazuar në nenin 7 të rregullores 1612/68, duhet të përdoret edhe kundrejt këtyre të fundit⁸⁴.

Pasojat e zmadhimit të parimit të trajtimit kombëtar janë veçanërisht të rëndësishme për sa i përket punësimit. Familjarëve titullarë të së drejtës së bashkimit familjar dhe që janë shtetas jokomunitarë, u lejohet akses në punë në të njëjtën mënyrë siç u lejohet qytetarëve të

⁸³ Konteksti në të cilin fiton rëndësi direktiva 1612/68, në veçanti në lidhje me të drejtën e bashkimit familjar, nënvizohet qartë edhe në parathënien e pestë, ku sanksionohet se: “*e drejta e lëvizjes së lirë kërkon, në mënyrë që të ushtrohet në kushtet objektive të dinjitetit dhe lirisë, ... që të eliminohet çdo pengesë që i kundërvihet lëvizjes së punëtorëve, sidomos në lidhje me të drejtën e vetë punëtorit që të bashkohet me familjarët e tij dhe të kushteve të integritit të familjes në shoqërinë e vendit pritës*”.

⁸⁴ Çështja 32/75, *Cristini*, në *Racc.*, 1975, fq. 1085; Çështja 63/76, *Inzirillo*, në *Racc.*, 1976, fq. 2057; Çështja 261/83, *Castelli*, në *Racc.*, 1984, fq. 3199, çështja 256/86, *Frascogna*, në *Racc.*, 1987, fq. 3431; çështja 94/84, *Deack*, në *Racc.*, 1985, fq. 1881, në veçanti paragrafi 26 në të cilin Gjykata vendos se “*parimi i barazisë së trajtimit të sanksionuar nga neni 7 i rregullores n. 1612/68 kundrejt punëtorëve shtetas të një vendi anëtar, dhe në mënyrë jo të drejtpërdrejtë, të familjarëve të tyre, aplikohet pavarësisht shtetësisë së familjarëve*”.

vendit pritës, ndërsa, në raste të jashtëzakonshme, regjimi i aksesit në punë, i parashikuar për të huajt e së drejtës së zakonshme, nuk gjen aplikim kundrejt këtyre të fundit⁸⁵.

Familjarit anëtar të një vendi të tretë, jokomunitar, i shtrihen të gjitha te drejtat dhe avantazhet që rrjedhin nga statusi i punëtorit komunitar, duke u nisur si nga koncepti i gjerë i dhënë “punëtorit punëmarrës” nga jurisprudenca e Gjykatës së Drejtësisë, si dhe nga seria e avantazheve ekonomike dhe sociale që i jepet punëtorit nga rregullorja r. 1612/68 dhe të kompletuara nga rregullorja 1408/71 në lidhje me sigurinë sociale⁸⁶.

Gjithsesi, të gjitha këto avantazhe nuk shtrihen në favor të qytetarëve anëtarë të familjeve të cilat mund të ushtrojnë të drejtën e bashkimit familjar, pasi vetëm bashkëshorti/ja dhe fëmijët në ngarkim të një qytetari komunitar mund të ushtrojnë një aktivitet pune në vendin pritës, nga i cili kanë përfituar lejen e qëndrimit, pavarësisht shtetësisë së tyre⁸⁷.

⁸⁵ Çështja 131/85, *Gül*, në *Racc.*, 1986, fq. 1573. Në çështjen në fjalë gjykata i njohu një qytetari qipriot, të martuar me një qytetare britanike, të drejtën e ushtrimit të profesionit të mjekut në Gjermani, duke u bazuar në nenin 10 të rregullores nr. 1612/68, nën i cili duhet të interpretohet në sensin që e drejta e bashkëshortit të punëtorit, që përfiton nga e drejta e lëvizjes së lirë të punëtorëve në fushën komunitare, të përfitojë nga çfarëdolloj aktiviteti si punëmarrës, përfshin të drejtën e aksesit në profesionet që i nënshtrohen një regjimi autorizimesh administrative dhe normativave profesionale specifike, siç është në rastin konkret profesioni i mjekut, në rastin kur bashkëshorti posedon kualifikimet profesionale dhe diplomat e përshkruara nga shteti anëtar për ushtrimin e profesionit në fjalë (par. 18). Gjithashtu, si aktivitete, duhet të mund të ushtrohen në të njëjtën mënyrë në të cilën punëtori, titullar i së drejtës së lëvizjes së lirë ushtron të tijat. Neni 3, nr. 1 i rregullores u imponon në këtë mënyrë autoriteteve të vendit anëtar pritës të rezervojë një trajtim jo diskriminues të bashkëshortit në fjalë. Trajtimi kombëtar nga i cili përfitojnë punëtorët e shteteve anëtare, dhe si rrjedhojë i shtrirë edhe te bashkëshorti (par. 20).

⁸⁶ Rregullorja n. 1408/71 në lidhje me aplikimin e regjimit të sigurisë sociale të punëmarrësve dhe familjarëve të tyre që lëvizin brenda territorit të BE-së, në G.U.C.E L. nr. 149, 1971, fq. 2. Për efekt të rregullores së mëtejshme n. 1390/81, fusha e aplikimit u është shtrirë edhe punëtorëve autonomë.

⁸⁷ Neni 11 i rreg. n. 1612/68, i cili parashikon se familjarët në fjalë mund të ushtrojnë vetëm një aktivitet vartës.

Njohja dhe konsolidimi i mëtejshëm i mbrojtjes së jetës familjare në kuadrin juridik komunitar, ka përfaqësuar një garanci të parë të respektimit të së drejtës së bashkimit familjar të qytetarëve jekomunitarë dhe të refugjatëve⁸⁸.

Gjithsesi, duhet të bëjmë një dallim, siç thamë më sipër, midis subjekteve pasive jekomunitare, familjare të një qytetari komunitar dhe subjekteve pasive jekomunitare, të cilët nuk kanë një lidhje familjare me subjekte që i përkasin sistemit juridik komunitar.

Pasi është bërë dallimi në fjalë, të paktën në terminologjinë thelbësore, mund të kuptojmë dhe thelbin efektiv të së drejtës së bashkimit familjar të qytetarëve të vendeve të treta, të cilët janë me qendrim të rregullt në territorin e një prej vendeve anëtare të Bashkimit European.

Nga çka u parashtura më sipër, si dhe në kapitujt e mëparshëm, rezulton e qartë se familja e përbërë nga të paktën një qytetar komunitar, është më e mbrojtur në të gjitha aspektet, duke filluar nga e drejta e lëvizjes së lirë e deri tek e drejta e bashkimit familjar, sesa një familje e përbërë tërësisht nga qytetarë jekomunitarë.

Normativa komunitare në lidhje me bashkimin familjar nuk parashikon një shtrirje të regjimit të lëvizjes së lirë edhe për familjarët e qytetarit komunitar, por, falë statusit të privilegjuar të familjarit, u rezervon këtyre të fundit një trajtim më të favorshëm në krahasimin me të huajt jekomunitarë.

Finaliteti i normativës nuk konsiston në lehtësimin e lëvizjes së lirë të një shtetasi jekomunitar, por në të drejtën e lëvizjes së familjarëve të një qytetari komunitar.

⁸⁸ Cfr. O'HIGGINS, The Family and European Laë, ne Neë Laë Journal, 1990, fq. 1643; GAU- DEMET TALLON, La famille face au droit communautaire, in Internationalisation des droits de l'homme et évolution du droit de la famille, Paris, 2000, fq. 90 ss.; CARACCILO DI TORELLA-MAS- SELOT, Under construction: EU family laë, in European Laë Revieë, 2004, fq. 32-51. Shih dhe PALLARO, Coppie di fatto e ricongiungimento familiare nell'ordinamento comunitario: un nuovo indirizzo della Corte di giustizia?, në Dir. Comunitario e scambi internaz., 2001, fq. 262-280; MCGLYNN, A Family Law for the European Union?, në J. SHAW (a cura di), Social Law and Policy in an Evolving European Union, Oxford, 2000, fq. 3 ss.; ID., Families and the European Union Charter of Fundamental Rights: progressive ch'ange or entreching the status quo? në European Law Review, 2001, fq. 582-598; STALFORD, Concepts of Family under EU Law - Lessons from the ECHR, në International Journal of Law, Policy and the Family, 2002, fq. 410 ss.; ID., Regulating Family Life in Post Amsterdam Europe, në R.L.Rev., 2004, fq. 32 ss.

Bëhet fjalë gjithnjë për një finalitet kryesisht instrumental kundrejt qëllimit thelbësor të garantimit sa më të gjerë të ushtrimit të së drejtës së lëvizjes së lirë të qytetarëve komunitarë.

Për këtë arsye, regjimi juridik i privilegjuar për familjarët e qytetarit komunitar qëndron pa një autonomi në vetvete, pasi lëvizja e lirë e subjektit aktiv komunitar është njëkohësisht thelbësor, por nga ana tjetër edhe limitues.

Një nga limitet më evidente të regjimit komunitar për bashkimin familjar konsiston në fushën e aplikimit, pasi përfshin vetëm familjarët e qytetarit komunitar, i cili ka përfituar nga ushtrimi i të drejtës së lëvizjes së lirë, ndërsa situata e familjarëve të qytetarit të BE- së, që nuk e ka ushtruar këtë të drejtë, vazhdon të rregullohet tërësisht nga legjislacioni kombëtar i vendeve anëtare.

Nga fusha e aplikimit tepër të ngushtë mund të lindin edhe diskriminime, pasi nëse përmbajtja e legjislacioneve kombëtare të një vendi anëtar të Bashkimit European në fushën e të drejtës së bashkimit familjar rezulton më pak e avancuar kundrejt asaj çka parashikohet nga normativa komunitare, qytetari i këtij vendi anëtar, i cili nuk e ka ushtruar asnjëherë të drejtën e lëvizjes së lirë, nuk mund të mbështetet në normativën komunitare, dhe si rrjedhojë familjarët e tij, pra subjektet pasive, do të kenë një trajtim më pak të favorshëm se familjarët e një qytetari të një vendi tjetër anëtar, por edhe kundrejt një bashkëqytetari i cili ka jetuar më parë për njëfarë periudhe të caktuar në një vend tjetër anëtar, të ndryshëm nga ai i origjinës.

KAPITULLI VI

STATUSI I FAMILJARIT TË SHTETASVE KOMUNITARË DHE JOKOMUNITARË NË SHQIPËRI

Kuvendi i Shqipërisë miratoi më 28.03.2013 ligjin “Për të huajt”, i cili garanton trajtimin e të huajve që hyjnë apo kërkojnë të hyjnë, qëndrojnë apo punojnë në territorin e Republikës së Shqipërisë, sipas kritereve dhe normave të legjislacionit të BE-së.

Ligji “Për të huajt”, ka reflektuar sygjërimet e eksperteve të BE-së, përvojat më pozitive të legjislacionit dhe praktikave administrative të disa shteteve anëtare të BE-së, si Slloveni, Finlande, Norvegji, Rumani, por edhe të Kroacisë. Ndërkohë që ekspertiza e organizmave ndërkombëtare, si PAMECA dhe IOM, ndikuan mjaft pozitivisht në arritjen e përputhshmërisë me *acquis communautaire*.

Ky ligj përcakton në mënyrë të detajuar llojet e lejeve të qëndrimit, ku për herë të parë parashikohen leje qëndrimi për punëtorët tepër të kualifikuar, si dhe njohja e lejeve të qëndrimit të tilla të vendeve të tjera, në bazë të marrëveshjeve të mundshme.

Dispozitat mbi lejet e qëndrimit për bashkim familjar në ligj parashikojnë mundësinë e bashkimit familjar dhe për të huajt që bashkëjetojnë, si dhe i jep mundësinë çdo të huaji i cili është regjistruar si rezident në Shqipëri, të kërkojë bashkimin familjar.

Ligji parashikon dispozita të qarta mbi lejet e qëndrimit autonome, si dhe përcaktime ligjore mbi martesat fiktive, të cilat më pas shpien në anulimin e lejeve të qëndrimit të lëshuara për motiv të bashkimit familjar, duke mos e lenë këtë në vlerësim të mundshëm subjektiv të punonjësve të policisë.

Për herë të parë, ligji “Për të Huajt” “shlyen” një detyrim të vjetër ndaj shtetasve të Shteteve të Bashkuara të Amerikës.

Neni 147 i ligjit ka një dispozitë për qytetarët e Shteteve të Bashkuara të Amerikës, për të cilët zbatohet një regjim më i favorshëm, se për shtetas të tjerë. Qytetarët amerikanë qëndrojnë në Republikën e Shqipërisë të paktën 1 vit pa leje qëndrimi, si dhe leja fillestare

e qëndrimit për këtë kategori mund të lëshohet për një periudhë deri në 5 vjet. Gjithashtu, parashikohet se Shtetasit e Shteteve të Bashkuara të Amerikës, gëzojnë të drejta të barabarta me shtetasit shqiptarë në fushën e punësimit.

Për herë parë, pas gati 90 vitesh, shprehet edhe ligjërisht vlerësimi për Qeveritë e Shteteve të Bashkuara ndër vite, të cilat, që në fillimet e viteve 1920 e më pas, i kanë trajtuar shqiptarët që kanë emigruar në SHBA, me status më të favorizuar, se qytetarët e mjaft vendeve të tjera.

Bashkimi familjar, sipas të drejtës kombëtare shqiptare, konsiderohet hyrja dhe qëndrimi në Republikën e Shqipërisë i anëtarëve të familjes së një shtetasi shqiptar banor në Republikën e Shqipërisë, të cilët nuk kanë shtetësinë shqiptare, ose janë pa shtetësi. Bashkimi familjar synon ruajtjen e familjes, pavarësisht nëse marrëdhënia familjare krijohet para apo pas hyrjes së të huajit në Republikën e Shqipërisë. Kur në Shqipëri personat hyjnë familjarisht, ata që janë mbi moshën 18 vjeç duhet të aplikojnë secili më vete për një leje qëndrimi. Të miturit përfshihen në aplikimet e prindërve, gjithsesi, në momentin që ata mbushin moshën 18 vjeç dhe ndodhen akoma në Shqipëri, ata duhet të aplikojnë për të marrë një leje qëndrimi për veten e tyre.

Bashkimi familjar lejohet vetëm për kategori të caktuar personash të cilët gëzojnë statusin e familjarit. Legjislatori shqiptar statusin e familjarit ia ka akorduar bashkëshortëve, bashkëjetuesve, paraardhësve të shkallës së parë në linjë të drejtpërdrejtë, si dhe pasardhësve.

Si bashkëshort do të konsiderohen ata persona të cilët kanë lidhur një martesë të rregullt sipas legjislacionit shqiptar. Ato ndalime ligjore të cilat janë vendosur nga legjislacioni shqiptar rëndojnë e⁸⁹ dhe mbi martesën e shtetasit të huaj kur ai kërkon bashkimin familjar në R.SH.

Kështu, një person që ka lidhur një martesë të rregullt në shtetin e tij të origjinës, me një person të njëjtit seks, nuk mund të kërkojë bashkim familjar në Shqipëri. Kjo rrjedh nga

⁸⁹ Sipas përcaktimeve të bëra në Kodin e Familjes martesë mund të lidhet midis një burri dhe një gruaje që kanë mbushur moshën 18 vjeç.

parashikimet ligjore shqiptare sipas të cilave martesë lidhet midis një burri dhe një gruaje, pra parimit të heteroseksualitetit dhe të monogamisë.

Në kategorinë e bashkëjetuesve përfshihen personat bashkëjetësues të cilëve ka një karakter të qëndrueshëm dhe të provuar. Kjo është një kategori e cila tashmë parashikohet në të gjitha legjislacionet kombëtare. Edhe për këtë kategori vlen i njëjti pohim si për rastin e martesës. Duhet të theksoj se rastet kur personat janë përfshirë, në shtetin e origjinës, në një partnership të regjistruar ata nuk mund të kërkojnë bashkimin familjar me cilësinë e familjarit në Shqipëri. Kjo për faktin se ky institut nuk njihet nga e drejta familjare shqiptare, por ata mund ta kërkojnë bashkimin familjar duke vërtetuar bashkëjetesën e tyre. Pra, ta kërkojnë bashkimin familjar me statusin e bashkëjetuesit. Ajo do të miratohet vetëm në rast se bashkëjetësuesi e tyre ka një karakter të qëndrueshëm, të vazhdueshëm, është monogame dhe mbi të gjitha të jetë midis personave të seksit të ndryshme.

6.1 TRAJTIMI I SUBJEKTEVE PASIVE KOMUNITARE NË SHQIPËRI

Familjarëve të shtetasve shqiptar apo të huaj, për të qëndruar në territorin e RSH u jepet leje “D/BF”, vizë e tipit D për bashkim familjar me vlefshmëri njëvjeçare, me kohë qëndrimi 90 ditë, me një, dy apo më shumë hyrje-dalje.

Kjo vizë i jep të drejtë mbajtësit të aplikojë për t’u pajisur me leje qëndrimi pas hyrjes në Republikën e Shqipërisë⁹⁰. Kjo është viza që i jepet fillimisht. Leja e qëndrimit ripërtërihet më pas për një periudhë dyvjeçare⁹¹.

Dokumentacioni i nevojshëm për të paraqitur kërkesën për bashkimin familjar, sipas ligjit “Për të huajt” është :

- a) fotokopje e dokumentit të identifikimit të shtetasit shqiptar ose të huajt (subjektet aktive), në këtë rast së bashku me fotokopjen e lejes së qëndrimit;

⁹⁰ Ligji Nr. 108/2013 “Për të huajt.Neni 22

⁹¹ Ligji Nr. 108/2013 “Për të huajt.Neni 55

- b) çertifikatën e lëshuar nga autoritetet përkatëse të huaja që vërteton lidhjen me personin që kërkon bashkimin familjar në Shqipëri (në çdo rast dokumenti duhet të shoqërohet nga vula Apostille);
- c) 4 fotografi të personit që kërkon bashkimin familjar, në rastin konkret të subjektit pasiv;
- d) dokumentacion që të vërtetojë se subjekti aktiv ka një banesë të përshtatshme në Shqipëri, si për shëmbull çertifikatën e pronësisë së banesës, apo në rastin e një shtetasi të huaj, kontratën e qirasë;
- e) deklaratë noteriale nga ana e të dy subjekteve, si pasive ashtu dhe aktive, ku shprehet vullneti për të bashkëjetuar, në rast se nuk ka një lidhje martesore;
- f) vërtetim se subjekti aktiv ka të ardhura të mjaftueshme për të siguruar jetesën e subjektit/eve pasive;
- g) siguracioni shëndetësor sipas kohëzgjatjes së lejes së qëndrimit për bashkim familjar.

Përsa i përket të drejtës të vazhdimësisë së bashkimit familjar, pas zgjidhjes së martesës, legjislatori shqiptar ka mbajtur një qëndrim të kundërt nga jurisprudenca evropiane.

Në Shqipëri nëse i huaji ka përfituar lejen e qëndrimit për shkak të bashkimit familjar dhe martesa prej nga ka marr statusin e familjarit, në cilësinë e bashkëshortit, është zgjidhur, atij mund ti refuzohet ripërtëritja apo ti anulohet.

Neni 57 pika 2 shprehet se në rast të zgjidhjes së marrëdhënies familjare (martesës apo bashkëjetesës), brenda periudhës 5-vjeçare nga përfitimi i lejes së parë të qëndrimit, për efekt të bashkimit familjar, kjo e drejtë humbet.

Në rast se martesë është fiktive dhe është lidhur për përfitimin e lejes së qëndrimit, kjo e fundit anulohet⁹².

Përveç anulimit të lejes së qëndrimit për të huajt, legjislacioni parashikon ndëshkim administrativ për të huajin ose shtetasin shqiptar që lidh martesë fiktive me qëllim përfitimin e lejes së qëndrimit pa pasur për qëllim realizimin e qëllimeve të martesës⁹³.

I huaji, i pajisur me leje qëndrimi në Republikën e Shqipërisë, mund të bëjë kërkesë pranë autoritetit përgjegjës vendor për kufirin dhe migracionin për bashkim familjar, nëse plotëson kriteret e përcaktuara. Kështu, personi duhet të ketë hyrë në mënyrë të ligjshme në RSH. Ky person duhet gjithashtu të jetë i pajisur me leje qëndrimi jo më pak se 1 vit dhe ka mundësi ta ripërtërijë lejen.

Anëtarët e familjes, që do të nënshtrohen bashkimit familjar, duhet të ndodhen jashtë territorit të Republikës së Shqipërisë. Përgjithësisht, për arsye humanitare, kërkesa mund të bëhet dhe kur anëtarët e familjes ndodhen në territorin e Republikës së Shqipërisë. Personi i huaj duhet të ketë burime financiare të qëndrueshme, në mënyrë që të mund të mbaj veten dhe familjen e tij si dhe duhet të sigurojë strehim në kushte normale jetese dhe adekuate për pritjen e anëtarëve të familjes.

Një kusht tjetër është fakti se personi duhet të ketë sigurim shëndetësor për vete dhe familjen e tij, për të cilët kërkon bashkimin familjar.

⁹² Do të quhet martesë fiktive, në bazë të legjislacionit shqiptar nëse plotëson një nga rrethanat:

- bashkëshortët, pas bashkimit familjar, nuk jetojnë së bashku pa ndonjë arsye;
- bashkëshortët, pas bashkimit familjar, nuk përmbushin detyrimet martesore ndaj njëri-tjetrit;
- bashkëshortët nuk janë takuar përpara se ata të lidhnin martesën;
- bashkëshortët nuk janë në gjendje të japin të dhëna personale të njëri-tjetrit që përputhen në mes tyre;
- bashkëshortët nuk flasin një gjuhë apo formë komunikimi të kuptueshme nga të dy;
- për lidhjen e martesës ose bashkimin familjar janë paguar shuma financiare ose janë shkëmbyer pasuritë martesore, përveç rastit kur këto pasuri janë pjesë e pajës dhe bashkëshortët vijnë nga vende ku shkëmbimi i pajës është traditë;
- ka prova të një martesë fiktive të mëparshme të njërit prej bashkëshortëve në Republikën e Shqipërisë ose në ndonjë vend tjetër.

⁹³ Luljeta Ikonimi, E drejta migratore, 2009, Tiranë

6.2 SUBJEKTET PASIVE JOKOMUNITARE NË SHQIPËRI

Shtetasit Amerikanë nuk kanë nevojë për vizë të hyjnë në Republikën e Shqipërisë, ata duhet vetë të jenë të pajisur me një pashaportë të vlefshme për të pakten 3 muaj para datës së përfundimit të saj.

Përveç pasaportës, oficeri i kufirit dhe migracionit mund t'i kërkojë këtyre të fundit të paraqesin gjithashtu disa nga dokumentet e mëposhtme⁹⁴:

- Ftesa e garantit/ftuesit në Shqipëri;
- Bileta/rezervimi për kthimin;
- Dëshmia për akomodimin e mbështetur në prova;
- Leja e punës nëse hyn në Shqipëri për motive punësimi;
- Mjetet financiare, shqiptare ose valutë e huaj, që mund të shkëmbehen në një agjenci këmbimi në Republikën e Shqipërisë, ose forma të tjera pagese, që pranohen në transaksionet tregtare në Republikën e Shqipërisë, si çek, kartë krediti etj. (aktualisht është 30 (tridhjetë) euro për ditë qëndrimi dhe 15 (pesëmbëdhjetë) euro për të miturin;
- Kartela origjinale e vaksinimit ndërkombëtar, kur i huaji vjen nga vende të prekura nga epidemi ose sëmundje, për të cilat legjislacioni shqiptar e kërkon.

Shtetasit e SHBA nuk kanë nevojë të regjistrohen me zyrat rajonale të kufirit dhe migracionit për qëndrime në më pak se një vit, po në rast se ata planifikojnë të qëndrojnë për më shumë se një vit, atëherë ata duhet të aplikojnë për një leje qëndrimi ashtu si shpjegohet më poshtë.

Është e rëndësishme që oficeri i kufirit dhe migracionit të ketë vulosur saktë pasaportën me vulën e hyrjes.

⁹⁴ <https://al.usembassy.gov/sq/u-s-citizen-services-sq/local-resources-of-u-s-citizens-sq/residing-sq/>

Për të aplikuar për një leje qëndrimi shtetasit amerikan duhet të paraqiten personalisht në një nga zyrat rajonale të Migracionit dhe Kufirit që ka juridiksion mbi vendin e banimit të këtij të fundit⁹⁵.

Dokumentacioni i kërkuar varet nga qëllimi i qëndrimit (punësim, studime, mision fetar, etj.) dhe zyra rajonale të ndryshme mund të kenë procedurat e tyre.

Përveç dokumentacionit bazë, autoritetet Shqiptare kërkojnë gjithashtu një certifikatë lindje dhe një dëshmi penaliteti të lëshuar nga qeveria Amerikane.

1- Certifikata e Lindjes: Nëse keni lindur në SHtetet e Bashkuara, ju duhet një kopje origjinale e certifikatës tuaj të lindjes të certifikuar me vulën “apostille” bashkëngjitur, Pas kësaj do t’ju duhet gjithashtu ta përktheni certifikatën se bashku me vulën “apostile” në një noter në Shqipëri.

2- Certifikata e Martesës (nëse ju kërkohet): Nëse jeni martuar në SHBA, do t’ju duhet edhe një certifikatë martese me vulën “apostile” të bashkëngjitur, ashtu si shpjegohet më sipër.

3- Dëshmi Pranueshmërie për Leje Qëndrimi në Republikën e Shqipërisë (PDF 362 KB): Autoritetet Shqiptare kërkojnë që të paraqesni një “Dëshmi Pranueshmërie për Leje Qëndrimi në Republikën e Shqipërisë” e cila është një deklaratë me betim përsa i përket historisë penale dhe që noterizohet përpara konsullit në Ambasadën Amerikane në Tiranë. Tarifa për këtë shërbim është 50 dollarë. Pagesa mund të kryhet me parë në dorë (dollarë leke) ose me kartë krediti (Visa, Master Card, American Express, Diners Club, and Discover).

Nëse shtetasi amerikan hyn në Shqipëri së bashku me familjen e tij dhe dëshiron të qëndrojë për më shumë se një vit, të gjithë pjestarët e familjes mbi moshën 18 vjeç duhet të aplikojnë veçmas për leje qëndrimi.

⁹⁵ <https://al.usembassy.gov/sq/u-s-citizen-services-sq/local-resources-of-u-s-citizens-sq/residing-sq/>

Fëmijët e mitur përfshihen në aplikimin e secilit prej prindërve, por gjithsesi, kur ata të bëhen 18 vjeç gjatë qëndrimit në Shqipëri, duhet të riaplikojnë veçmas për leje qëndrimi që të shkëputen nga leja e qëndrimit të prindërve⁹⁶.

Nëse një shtetas amerikan ka një leje qëndrimi dhe lind një fëmijë në Shqipëri, brenda 5 ditëve, ky i fundit, duhet ta regjistrojë atë në zyrën e gjendjes civile të vendbanimit dhe të njoftojë zyrën rajonale të Migracionit dhe Kufirit brenda 30 ditëve nga datëlindja e fëmijës. Për herë parë, pas gati 90 vitesh, shprehet edhe ligjërishi vlerësimi për Qeveritë e Shteteve të Bashkuara ndër vite, të cilat, që në fillimet e viteve 1920 e më pas, i kanë trajtuar shqiptarët që kanë emigruar në SHBA, me status më të favorizuar, se qytetarët e mjaft vendeve të tjera.

6.3 FAZAT E NDRYSHME TË EMIGRIMIT SHQIPTAR

Emigrimi jashtë shtetit ka qenë gjithmonë pjesë e historisë shqiptare. Gjatë periudhës së pushtimit otoman pati një fazë të gjerë emigrimi, pasi pushtimi i turqve, së bashku me islamizmin e detyruar në shekullin e XV, solli rreth 200 mijë shqiptarë të fesë së krishterë, që përbënin rreth një të katërtën e popullsisë të asaj kohe, të zhvendoseshin në jug të Italisë, por ardhja e tyre u parapri nga flukse me karakter ekonomik⁹⁷.

Kjo traditë u ndal me lindjen e shtetit komunist në vitin 1944, deri në vitin 1990, periudhë e cila u ndesh me emigrimin e mohuar. Në këtë periudhë, kufijtë u mbyllën dhe emigrimi u dënua për një kohë të gjatë.

⁹⁶ <https://al.usembassy.gov/sq/u-s-citizen-services-sq/local-resources-of-u-s-citizens-sq/residing-sq/>

⁹⁷ Për një vizion më të gjerë mbi çështjen arbëreshe shih publikimin e Gabriele Morettini-t "Una riflessione sulla nascita delle comunità arbëreshë" në Moretti Eros (a cura di), dhe "Lungo le sponde dell' Adriatico", Franco Angeli, Milano, 2008, fq. 19-43.

Regjimi i Enver Hoxhës⁹⁸ ishte një nga regjimet më të forta në të gjithë Europën, regjim që solli një izolim total të vendit⁹⁹ (Biagini, 2006).

Regjimi komunist shqiptar ra një vit pas rënies së Murit të Berlinit, në vitin 1989, dhe si rrjedhojë pasoi një krizë politike dhe ekonomike, që nxiti mjaft tendencën e eksodit, duke përfshirë rreth 70% të popullsisë.

Liberalizimi i pasaportave në vitin 1990, favorizoi flukset e para të emergjencës dhe në verën e po këtij viti, rreth 5 mijë shqiptarë u paraqitën para ambasadave të disa vendeve perëndimore, ku rreth 800 prej tyre vetëm në atë italiane.

Pra, faza e parë e emigrimit shqiptar daton në korrik të vitit 1990, ndërsa në vitin 1991 u arrit modifikimi i kushtetutës falë ligjit nr. 7491, datë 29 prill, kushtetutë e cila do të integrohet në vitin 1993 me një kre 1/b, i cili iu dedikua tërësisht “Të drejtave dhe lirive themelore të njeriut”.

Por vetëm në vitin 1997, pas krizës së firmave piramidale, qeveria vë bazat, me anë të themelimit të një komisioni kushtetues *ad hoc*, dhe një ligji të ri themelor¹⁰⁰. Veprimtaria e komisionit kushtetues u asistua nga Komisioni i Venecias, i cili solli disa modifikime radikale të tekstit¹⁰¹.

⁹⁸ Inspirues kryesor i jetës politike të Partisë Komuniste. Në maj të vitit 1944 u emërua Kryetar i Komitetit Antifashist Kombëtar të Çlirimit. Pas 4 muajsh, ky komitet u transformua në Qeverinë Demokratike Provizore dhe Enver Hoxha u bë Kryetari i parë i Qeverisë së Shqipërisë së re. Në mars të vitit 1946 Shqipëria u shpall Republikë Popullore dhe Enver Hoxha u bë Kryeministër, deri në vitin 1954. Vdes më 11 prill 1985. Vdekja e tij u ndie shumë nga populli shqiptar.

⁹⁹Për një rindërtim historik më të gjerë, të rëndësishëm për të kuptuar marrëdhëniet komplekse shqiptaro-italiane, teksti referues gjendet në “Storia dell’ Albania contemporanea”, Biagini Antonello, Bonpiani - RCS, Milano, 2006.

¹⁰⁰ M. Ganino, *La costituzione albanese del 1998 : alla ricerca dell’ Europa*, në të Drejtën Publike të krahasuar europiane, 1999, fq.22; në përgjithësi shih dhe A. Biagini, *Storia dell’ Albania Contemporanea*, Milano, Bompiani, 2005.

¹⁰¹ Procesi i formimit, që shoqëron Kushtetutën, përmban dhe atë çka tha përfaqësuesi i Komisionit të Venecias, i cili afirmoi se “projekti i Kushtetutës përputhet tërësisht me modelet demokratike europiane”, cfr K. Traja, *The new Constitution of Albania and some major issues of its interpretation, testo reperibile nel sito del rigas network*.

Meriton të përmendet, për mënyrën e veçantë në të cilën është redaktuar, neni 17 i Kushtetutës, i cili paraqet një klauzole të përgjithshme në fushën e limitimit të të drejtave, duke theksuar se këto limite, përveçse duhet të vendosen me ligj për arritjen e një interesi publik, ose për mbrojtjen e të drejtave të subjekteve të tjera, nuk mund të kundërshtojë esencën e të drejtave dhe të lirive sipas limiteve të vendosura nga Konventa Europiane e të Drejtave të Njeriut, e ratifikuar nga ana e vendit tonë.

Rrugëtimi i “socializimit të hershëm” gjeti një ndalim dramatik në vitin 1997, për shkak të krizës ekonomike të krijuar nga firmat piramidale.

Këto shoqëri, edhe pse të strukturuar në formën e piramidave, me një person të vetëm në krye, kishin mbështetjen e një numri të madh pjesëmarrësish, të interesuar të vendosnin në to kursimet, për interesa që arrinin deri në pikën e 40%, interesa të cilat mund të përfitoheshin vetëm për një kohë të shkurtër, siç edhe ndodhi më pas. Ishte e pashmangshme rënia e këtyre firmave piramidale, renie që solli edhe një krizë ekonomike të rëndë, duke rritur në këtë mënyrë edhe flukset emigruese.

Një vendi të tronditur psikologjikisht nga lufta civile, si dhe nga lufta në Kosovë në mars të vitit 1999, si dhe konflikti pasues me Maqedoninë, iu morën të tjera energji dhe frymëzuan fazën e tretë të emigrimit.

Në atë kohë, populli shqiptar mirëpriti rreth gjysmë milion refugjatë, kryesisht me etni shqiptare. Në atë periudhë, këtyre refugjatëve iu bashkuan edhe shumë të rinj shqiptarë, të cilët me ndihmën e të ashtuquajturve “trafikante” arritën të realizonin projektin e tyre për të emigruar.

Në këtë moment, si dhe më parë, programet televizive italiane, të cilat ishin lehtësisht të ndjekura në Shqipëri, sollën idenë se duke përshkuar një distancë të vogël mund të kalonin në një situatë më të mirë ekonomike dhe jetese¹⁰².

Sot, Shqipëria, nga pikëpamja institucionale, është e stabilizuar dhe ekonomia e vendit rritet me hapat dhe ritmet e një vendi tipik në zhvillim. Një moment thelbësor në procesin e

¹⁰² King Russell, Mai Nicola, *Of myths and mirrors: interpretations of Albanian migration to Italy*, in “Studi Emigrazione”, n. 145, 2002, pp. 161-199.

rikonstruktimit institucional është miratimi i Kushtetutës së re, të shkruar me bashkëpunimin e Komunitetit European dhe të aprovuar me referendum popullor më 22 nëntor 1998, e fundit e kushtetutave demokratike të Europës post-komuniste.

Kushtetuta e bëri Shqipërinë një Republikë Parlamentare të bazuar në parimin e ndarjes së pushteteve, në pluralizëm, në lirinë e fesë (neni 24), në mbrojtjen e minoriteteve (neni 18).

Kushtetuta e vitit 1998, gjithashtu, rithekson në mënyrë eksplicite të drejtën e lëvizjes së lirë si brenda, ashtu edhe jashtë vendit, duke parashikuar një mbrojtje të veçantë për emigrantët, posaçërisht në nenet 8¹⁰³ dhe 38¹⁰⁴.

Programi për Ballkanin Perëndimor i adoptuar nga Bashkimi European në qershor të vitit 2003, ka nënvizuar rëndësinë e luftës kundër migrimit ilegal me anë të një bashkëpunimi mes autoriteteve kompetente të vendeve të Ballkanit Perëndimor dhe funksionarëve të BE-së.

Bashkimi European është i ndërgjegjshëm mbi rëndësinë që qytetarët dhe qeveritë e vendeve të Ballkanit Perëndimor i japin prespektives së liberalizimit të vizave, por janë gjithashtu të ndërgjegjshëm se çdo progres në këtë drejtim varet nga realizimi i disa reformave të rëndësishme në sektorë të ndryshëm, si për shembull shteti i së drejtës, lufta kundër kriminalitetit të organizuar, forcimi i kapacitetit administrativ për kontrollin në kufij, si dhe sigurimi i dokumenteve.

Liberalizimi i vizave e ka ndryshuar jo pak jetën e shqiptarëve, duke u ofruar atyre mundësinë për të udhëtuar drejt vendeve të dëshiruara prej kohësh, dhe më në fund të vizitojnë të afërmit e tyre që jetojnë jashtë shtetit.

Rezultatet më interesante janë ato mbi rëndësinë që qytetarët shqiptarë i japin liberalizimit të vizave. Për 22% të popullsisë, mundësia për të qarkulluar lirisht në territorin e zonës

¹⁰³ Neni 8 “**1.** Republika e Shqipërisë mbron të drejtat kombëtare të popullit shqiptar që jeton jashtë kufijve të saj. **2.** Republika e Shqipërisë mbron të drejtat e shtetasve shqiptarë me banim të përkohshëm ose të përhershëm jashtë kufijve të vet. **3.** Republika e Shqipërisë u siguron ndihmë shtetasve shqiptarë që jetojnë e punojnë jashtë shtetit për të ruajtur e për të zhvilluar lidhjet me trashëgiminë kulturore kombëtare.”

¹⁰⁴ Neni 38: “**1.** Kushdo ka të drejtë të zgjedhë vendbanimin si dhe të lëvizë lirisht në çdo pjesë të territorit të shtetit. **2.** Askush nuk mund të pengohet të dalë lirisht jashtë shtetit.”

Schengen lidhet ngushtë me mundësinë e tyre për të vizituar të afërmit, pasi siç është theksuar disa herë edhe më lart, Shqipëria është një nga vendet me numrin më të lartë të emigrantëve.

Gjithsesi, rezultati më interesant është ai i pohuar nga rreth 12.5% e popullsisë. Qytetarët që bëjnë pjesë në këtë kategori, kanë pohuar se mundësia e lëvizjes së lirë u ka dhënë mundësi që të ndihen me shumë shtetas europianë dhe me shumë se kurrë shtetas të botës; nga ana tjetër hapja e kufijve dhe liberalizimi i vizave, i ka bërë qytetarët shqiptarë ta shohin vendin e tyre më një sy dhe me një dashuri tjetër, pasi me liberalizimin e vizave ra një mur i cili ndante Shqipërinë me pjesën tjetër të botës.

Dimensioni i dinjitetit dhe i vëllazërisë me qytetarët europianë është një nga efektet thelbësore të liberalizimit të vizave, si një element pozitiv e rrjedhojë e këtij procesi.

6.4 ÇFARË SOLLI PROCESI I LIBERALIZIMIT TË VIZAVE

Iniciativa e ndërmarrë nga Komuniteti European në pranverën e vitit 2008 për hapjen e dialogimeve për sa i përket heqjes së regjimit të vizave në vendet e Ballkanit Perëndimor mund të konsiderohet një fazë natyrale dhe, në njëfarë mënyre, e vonuar, me anë të së cilës u aktivizua procesi i integritetit të këtyre shteteve në Bashkimin European¹⁰⁵.

Perspektiva e liberalizimit të vizave u projektua për herë të parë në Samitin e Selanikut, në vitin 2003. Kjo perspektivë u strukturua mbi bazën e një procesi, në të cilin vendeve të Ballkanit Perëndimor iu kërkua të firmosnin Marrëveshjet e Ripranimit dhe Marrëveshjet për Lehtësimin e Vizave me Bashkimin European.

Marrëveshja mbi Lehtësimin e Vizave hyri në fuqi më 1 janar 2008, dhe shënoi një hap konkret drejt regjimit të heqjeve të vizave për qytetarët që janë pjesë e vendeve të Ballkanit Perëndimor, të treguara në Samitin e Selanikut¹⁰⁶.

¹⁰⁵ "Liberalizimi i vizave: Implikimet e një propozimi", Lëvizja Europiane në Shqipëri, faqe 4, shtator 2009

¹⁰⁶ Council Regulation amending Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, 15521/09, Brussels, 24 nëntor 2009, faqe 3.

Duke pasur parasysh izolimin e tejzgjatur të popullit shqiptar, kjo marrëveshje u pranua me një entuziazëm shumë të madh.

Pas hyrjes në fuqi të marrëveshjes në fjalë, shumë konsullata filluan të zbatonin dispozitat e përmbajtura në atë marrëveshje, disa të tjera filluan të rrisnin numrin e vizave të mohuara. Kjo situatë e krijuar u pohua edhe nga ambasadori gjerman i asaj kohe në Shqipëri, i cili pohoi se udhërrëfyesi për liberalizimin e vizave kërkon një kuotë mohimi të zvogeluar në 3%, përqindje që jo vetëm ka pësuar një rritje eksponenciale, por e ka tejkaluar atë¹⁰⁷. Ambasadori vazhdon në intervisten e tij, duke thënë se kuota e vizave të mohuara varion nga muaji në muaj, dhe në muajt e fundit të vitit 2010 ka pësuar një rritje të madhe edhe pas rritjes së numrit të falsifikimeve¹⁰⁸.

Nga ana tjetër, si institucionet shqiptare, ashtu dhe përfaqesuesit e 18 kategorive përfituese të liberalizimit të vizave, të emërtuar "agjentë shkëmbimi", pritnin më shumë nga shtetet anëtare të zonës Schengen, për sa i përket realizimit të marrëveshjes në fjalë.¹⁰⁹

Procedurat dhe dokumentacioni i nevojshëm për të kërkuar një vizë në konsullatat e ndryshme vazhdojnë të jenë jo të harmonizuara. Çmimet e dokumenteve të nevojshme dhe limitet kohore vazhdojnë të jenë si më parë, ndërsa procedurat e trajtimit të praktikave nuk respektojnë përmbajtjen e Marrëveshjes për Lehtësimin e Vizave.

Aplikimi i "Kodit të vizave" nga muaji prill 2010 pati një impakt pozitiv në lidhje me harmonizimin e dokumenteve të parashikuara për të kërkuar një vizë. Kodi u aprovua nga Parlamenti Europian dhe Këshilli i Ministrave në qershor të vitit 2009 dhe tregon gjerësisht procedurat dhe kushtet e dhënies së vizave në kohë të shkurtër (90 ditë), duke dhënë në këtë mënyrë një trajtim të njëjtë për të gjithë aplikuesit, si dhe në të njëjtën kohë duke rritur transparencën e procedurave në fjalë¹¹⁰.

¹⁰⁷ Intervistë me Ambasadorin e Republikës Federale të Gjermanisë, Zotin Berndt Borchardt, 1 mars 2010.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Intervistë me një funksionar të administratës qendrore shqiptare, Tiranë, 8 shkurt 2010.

¹¹⁰ Informacion i marrë nga faqja zyrtare e Bashkimit Europian: http://ec.europa.eu/delegations/china/press_corner/all_neës/neës/2010/20100330_02_en

Për sa i përket legjislacionit për dhënien e vizave me kohë të gjatë, kjo vazhdon të mbetet kompetencë e vendeve anëtare të zonës Schengen.

Nga pranvera e vitit 2008, procesi i liberalizimit të vizave u zhvillua në një kontekst në të cilin Marrëveshja për Lehtësimin e Vizave, që duhet të përbënte hapin e parë, nuk arriti të gjente zbatimin e duhur. Kjo, së bashku me përjashtimin e Shqipërisë nga propozimi i Komisionit European në korrik 2009, nga lista e vendeve të Ballkanit Perëndimor që përfituan nga liberalizimi i vizave, përforcuan më tepër bindjen se vendimi për heqjen e regjimit të vizave do të vijë si rrjedhojë e plotësimit të kushteve, pra si pasojë e meritës.

Në lidhje me këtë, sipas një sondazhi të zhvilluar nga Gallipoli i Ballkanit Monitor, rezultoi se 59% e qytetarëve shqiptarë fajësonin qeverinë e asaj kohe dhe në përgjithësi politikën për mospërfitimin e liberalizimit të vizave në të njëjtën kohë kur e përfituan tri vendet e tjera të Ballkanit Perëndimor¹¹¹.

Dialogu për liberalizimin e vizave u pasua nga prezantimi i Udhërrëfyesit drejt regjimit të heqjes së vizave për vendet e Ballkanit Perëndimor, i cili përmbante kriteret që duhej të plotësoheshin për realizimin e objektivit në fjalë. Në këtë proces u përjashtua Kosova, pavarësia¹¹² e së cilës nuk u njoh menjëherë nga të gjitha vendet e Bashkimit European.

Udhërrëfyesi përmbledh 42 standarde të parashtruara në blloqe të njëjta për vendet që marrin pjesë në këtë proces:

- 1) Siguria e dokumenteve
- 2) Imigrimi klandestin dhe rikthimi në atdhe
- 3) Rendi Publik dhe sigurimi
- 4) Marrëdhëniet me jashtë dhe të drejtat themelore

¹¹¹ Shih Gallup Balkan Monitor, Insights and Perceptions: Voices of the Balkans, 2009, fq. 35

¹¹² Kosova e deklaroi në mënyrë të njëanshme pavarësinë e saj nga Serbia më 17 shkurt 2008. U njoh si shtet nga 103 vende, kundrejt 193 që përbënin Organizatën e Kombeve të Bashkuara (mes të cilëve 23 të Bashkimit European, Shteteve të Bashkuara të Amerikës, Francës dhe Mbretërisë së Bashkuar, anëtare të përhershme të Këshillit të Sigurisë me të drejtë vendimi), ndërsa 51 shtete të tjera, mes të cilëve Rusia, Kina, edhe këto anëtare të përhershme të Këshillit të Sigurisë me të drejtë vote, u deklaruan kundër njohjes së pavarësisë.

Përgjegjësia që iu imponua këtyre shteteve për të vënë në zbatim kritere të njëjta, bëri të mundur dhe një krahasim midis këtyre shteteve për sa i përket përmbushjes së standardeve të kërkuara¹¹³.

Pas dorëzimit të udhërrëfyesit, qeverive të shteteve pjesëmarrëse iu kërkuua të paraqisnin një vlerësim për standardet e arritura. Në disa shtete, vlerësimet u diskutuan në parlament dhe në vazhdimësi iu bënë publike qytetarëve para se të dorëzoheshin në Bruksel; në disa vende të tjera, përfshirë këtu edhe Shqipërinë, qeveritë preferuan jo vetëm të mos i bënë publike këto vlerësime, por as t'i diskutonin në parlament apo në institucione të tjera administrative¹¹⁴. Komisioni European, nga ana tjetër, bëri një vlerësim për çdo vend pjesëmarrës, vlerësime që u diskutuan në Këshillin e BE-së për Ballkanin Perëndimor (COWB).

Me anë të këtyre vlerësimeve u vëzhguan stadet e ndryshme të arritura nga shtetet pjesëmarrëse në këtë proces, pjesë të Ballkanit Perëndimor, ku Maqedonia ndodhej në një pozicion të avancuar kundrejt shteteve të tjera, e ndjekur nga Serbia dhe nga Mali i Zi. Pas shkëmbimesh të ndryshme të vlerësimeve në fjalë, në korrik të vitit 2009, Komisioni European i propozoi Këshillit të BE-së heqjen e regjimit të vizave për këto tre shtete, Maqedoninë, Serbinë dhe Malin e Zi, duke përjashtuar Shqipërinë. Nga ana tjetër, për sa i përket Kosovës, kjo e fundit u shënua në listen e zezë Schengen.

Në nëntor 2009, Këshilli i Ministrave i Bashkimit European mori një vendim pozitiv për vendet e përmendura më sipër, vendim që hyri në fuqi më 19 dhjetor 2009.

Komisioni European vazhdoi të monitoronte me anë të ekspertëve të vet situatën e Shqipërisë dhe të Bosnjë-Hercegovinës në muajt janar dhe shkurt 2010. Në prill të të njëjtit vit, u përgatit një vlerësim nga ana e ekspertëve të Komisionit European për këto dy vende të mbetura.

¹¹³ Lëvizja Europiane në Shqipëri, op. cit., faqe. 7. Gjithashtu, në një intervistë për Neës 24, më 8 shkurt 2010, sekretari i përgjithshëm i Ministrisë së Jashtme të Shqipërisë, z. Gazmend Turdiu, pohoi se 3 shtetet e Ballkanit Perëndimor të cilët perfituan nga liberalizimi i vizave, i përmbushën plotësisht kriteret e përmbajtura në 4 blloqet e mësipërme.

¹¹⁴ Lëvizja Europiane në Shqipëri, op. cit., fq. 4-5.

Tabela 1. Datat dhe fazat e procesit të liberalizimit të vizave

Shkurt-Maj 2008	Fillimi i bisedimeve për heqjen e regjimit të vizave për vendet e Ballkanit Perëndimor
Maj 2008	Prezantimi i një udhërrëfyese drejt një regjimi pa viza në vendet e Ballkanit Perëndimor
Shtator 2008	Dorëzimi i vlerësimeve nga qeveritë e vendeve të ndryshme
24 Nëntor 2008	Vlerësimi i parë i Komisionit European diskutohet në COWB dhe më vonë u dorëzohet vendeve të interesuara
Janar 2009	Përpilimi i dokumentacionit të kërkuar dhe informacionet e përditësuara nga qeveritë e vendeve të ndryshme dhe të dorëzuara në Komisionin European
Janar - Prill 2009	Ekspertët vëzhgues të caktuar dhe vendet anëtare të Bashkimit European realizojnë vlerësimin e situatës së vendeve pjesë të Ballkanit Perëndimor
18 Maj 2009	Raporti i dytë i vlerësimit të Komisionit European u paraqitet anëtarëve të BE-së dhe më vonë u dorëzohet vendeve të Ballkanit Perëndimor
25 Maj 2009	Komisioni European dhe vendet anëtare të BE-së diskutojnë mbi raportet e vlerësimit
15 Korrik 2009	Komisioni European i propozon Këshillit të Ministrave të BE-së heqjen e regjimit të vizave për Maqedoninë, Serbinë dhe Malin e Zi, dhe për Shqipërinë një regjim me viza. Kosova vendoset në listën e zezë Schengen
Shtator-Dhjetor 2009	Komisioni European vëzhgon situatën

Shtator- Nëntor 2009	Parlamenti European diskuton mbi propozimin e Komisionit dhe i paraqet opinionin e saj Këshillit.
30 Nëntor 2009	Këshilli i Drejtësisë dhe i Punëve të Brendshme jep vlerësimin mbi propozimin
19 Dhjetor 2010	Hyn në fuqi vendimi për liberalizimin e vizave për Maqedoninë, Malin e Zi dhe Serbinë.
Gjatë vitit 2010	Komisioni vazhdon të monitorojë situatën për vendet e mbetura në listën e zezë, pra ato që nuk kanë arritur standardet e kërkuara: Shqipëria dhe Bosnjë-Hercegovina.
Shkurt 2010	Ekspertët e Komisionit European dhe ekspertët kombëtarë zhvillojnë misionet e vëzhgimit në Shqipëri për blloqet 2 dhe 3. Për sa i përket, në të kundert, bllokut të katërt, u kërkuar informacione të shkruara.
Prill 2010	Komisioni paraqet raportin e vlerësimit për Shqipërinë dhe Bosnjë-Hercegovinën
MaJ 2010	Pritet propozimi i Komisionit që Parlamenti European dhe Këshilli i Ministrave vendosin në lidhje me heqjen e regjimit të vizave për Shqipërinë dhe Bosnjë-Hercegovinën
Tetor - Nëntor 2010	Pritet që Parlamenti European dhe Këshilli i Ministrave të marrin një vendim në lidhje me heqjen e regjimit të vizave për Shqipërinë dhe Bosnjë-Hercegovinën. Vendimi hyn në fuqi pas 20 ditësh

6.5 KUPTIMI I HEQJES SË REGJIMIT TË VIZAVE

Lëvizja e lirë, pa regjimin e vizave, u transformua për opinion e shqiptareve në diçka tejet të dëshiruar, por në të njëjtën kohë dhe pak e qartë. Procesi i liberalizimit të vizave në Shqipëri u trajtua si një çështje politike dhe u instrumentalizua me argumente sipërfaqësore,

mbi të gjitha gjatë fushatës elektorale të vitit 2009, me pasojën e krijimit të pritshmërive tepër të larta nga ana e qytetareve¹¹⁵.

Me hyrjen në fuqi të liberalizimit të vizave nga ana e Bashkimit European në dhjetor të vitit 2010, qytetarëve shqiptarë iu dha e drejta e udhëtimit pa nevojën e një vizë në 25 vende të BE-së, anëtare të zonës Schengen, dhe në 3 vende të cilat nuk bëjnë pjesë në BE, por që kane pranuar *acquis* Schengen.

Qytetarët të cilët janë pajisur me një pasaportë biometrike kanë të drejtë të udhëtojnë për një periudhë deri në 90 (nëntëdhjetë ditë), të cilat korrespondojnë me 3 (tre) muaj, çdo 180 (njëqind e tetëdhjetë) ditë, të cilat korrespondojnë me 6 (gjashtë) muaj, për motive të ndryshme, qofshin ato turizmi, biznesi, shëndetësore, etj.

Është e rëndësishme të nënvizohet se kjo e drejtë u takon ekskluzivisht atyre qytetarëve, të cilët janë të pajisur me pasaportë biometrike. Ditët e qëndrimit në një nga vendet anëtare të zonës Schengen numerohen nga momenti i kalimit të kufirit shqiptar në kufirin e vendit pritës. Duke qenë se Britania e Madhe dhe Irlanda, në momentin e liberalizimit të vizave, ishin anëtare të BE-së, por jo të zonës Schengen, për qytetarët shqiptarë këto dy destinacione ishin *off-limits*, në kuptimin që ata që dëshironin të udhëtonin drejt këtyre dy vendeve duhej gjithsesi të ishin të pajisur me një vizë të lëshuar nga autoritetet kompetente të këtyre vendeve në territorin shqiptar.

Në të gjitha rastet, nuk do të lejohet qëndrimi në një nga 25 (njëzet e pesë) vendet të zonës Schengen për motive të ndryshme nga ato të listuara më sipër; pasi në rast qëndrimi për motive punësimi, qytetarët e interesuar duhet gjithsesi të jenë të pajisur me një vizë për qëllimin për të cilin kërkohet qëndrimi. Marrja në punë ose banimi në një nga shtetet anëtare pa leje qëndrimi do të konsiderohen të paligjshme dhe mund të sjellin aplikimin e sanksioneve të parashikuara nga vendi anëtar pritës.

Në të gjitha rastet, qytetarëve shqiptarë që kalojnë kufirin e një vendi anëtar të BE-së, mund t'u kërkohet nga ana e autoriteteve kufitare disa dokumente shtesë, që të vërtetojnë

¹¹⁵ U bë një përshkrim pak i qartë mbi liberalizimin e vizave, si një lëvizje e lirë brenda Bashkimit European, që u përfshinte në një nga katër liritë themelore ku bazohet kjo e fundit.

qendrimin afatshkurtër në atë vend. Dokumentet që mund të kërkohen, përveç pasaportës biometrike, mund të konsistojnë në sigurimin shëndetësor, në burimet financiare të mjaftueshme, në biletën e kthimit në vendin e origjinës, në një deklaratë noteriale nëse shoqërohet një i mitur, e të tjera si këto.

Gjithsesi, për të kaluar kufirin, qytetari i interesuar nuk duhet të përbëjë një rrezik për rendin publik të shtetit pritës, ose për sigurinë e brendshme të këtij të fundit.

Sipas Konventës Schengen, autoritetet kufitare të vendeve anëtare kanë të drejte të mohojnë hyrjen e një qytetari në rastet kur nuk janë përmbushur të gjitha kushtet e parashikuara¹¹⁶.

Nëse përpara hyrjes në fuqi të ligjit mbi liberalizimin e vizave, përgjegjësia binte tërësisht mbi konsullatat e vendeve të zonës Schengen të ndodhura në Shqipëri, dhe në ngarkim të pikave kufitare brenda dhe jashtë territorit të saj, pas hyrjes në fuqi të saj, përgjegjësia u transferua tërësisht në autoritetet kufitare shqiptare dhe atë të zonës Schengen.

Tabela 2. Vendet anëtare të BE-së ku mund të udhëtosh

¹¹⁶ **Neni 5** i Konventës Schengen: **1.** Për një qendrim jo më shumë se tre muaj, hyrja në territorin e palëve kontraktore nuk mund t'i lejohet të huajit që nuk përmbush kushtet e mëposhtme: a) të posedojë një dokument, ose disa dokumente të vlefshme që t'i lejojnë kalimin e kufirit, siç është vendosur nga komiteti ekzekutiv; b) të posedojë një vizë të vlefshme, nëse kërkohet; c) të paraqesë, nëse e nevojshme, dokumentët e nevojshme që justifikojnë qëllimin dhe kushtet e qëndrimit të parashikuar dhe të posedojë mjetet e nevojshme të jetesës, si për kohëzgjatjen e udhëtimit, ashtu edhe për udhëtimin e kthimit në vendin e origjinës, ose për udhëtimin tranzit drejt një vendi të tretë, në të cilin pranimi i tij është i garantuar, apo të jetë në gjendje t'i përfitojë këto burime; d) të mos raportohet për qëllimin e refuzimit të hyrjes; e) të mos konsiderohet i rrezikshëm për rendin publik, sigurinë kombëtare ose marrëdhëniet ndërkombëtare të ndonjë prej palëve kontraktore. **2.** Hyrja në territorin e një prej palëve kontraktuese duhet t'i refuzohet të huajit i cili nuk i përmbush këto kushte, duke përjashtuar rastin kur një nga palët kontraktuese e konsideron të nevojshme të shmanget ky parim për motive humanitare ose të interesit kombëtar apo për shkak të detyrimeve ndërkombëtare. Në këtë rast, pranimi do të jetë i kufizuar në territorin e palës kontraktore të interesuar, e cila duhet të njoftojë palët e tjera kontraktore. Këto rregulla nuk përjashtojnë zbatimin e dispozitave të veçanta në lidhje me të drejtën e azilit apo të drejtat e nenit 18. **3.** Është i lejueshëm për qëllime tranziti i huaji që posedon një autorizim qëndrimi ose një vizë kthimi të lëshuar nga një prej palëve kontraktuese, oseë nëse rezulton e nevojshme, të të dy dokumenteve, përveç rastit kur ai figuron në listën kombëtare të personave të sinjalizuar nga pala kontraktuese, kufijtë e jashtëm të të cilit janë duke kërkuar.

Vendet në të cilat është e mundur të udhëtohet pas liberalizimit të vizave	Vende anëtare të BE-së Austria, Belgjika, Bullgaria, Qipro, Republika Çeke, Danimarka, Estonia, Finlanda, Italia, Greqia, Franca, Gjermania, Hungaria, Letonia, Lituania, Luksemburgu, Malta, Holanda, Polonia, Portugalia, Rumania, Sllovenia, Sllovakia, Spanja, Suedia Vende që nuk janë anëtare të BE-së Islanda, Norvegjia dhe Zvicra
---	--

Nga sondazhet e bëra për sa i përket temës së liberalizimit të vizave, në vitin 2009, u vërejt një preokupim nga ana e të gjithë trupës diplomatike në Shqipëri për disa qytetarë në veçanti, të cilëve mund t'u refuzohet hyrja në zonën Schengen.

Gjithsesi, mbizotëronte dhe vazhdon të mbizotërojë një optimizem tepër i madh në të gjithë popullsinë, që vjen si rrjedhojë e përmbushjes në mënyrë graduale të të gjithë blloqeve të udhërrëfyesit.

6.6 PROCESI I LIBERALIZIMIT TË VIZAVE NGA PIKËPAMJA E TRANSPARENCËS DHE DEMOKRACISË

Udhërrëfyesi që iu dorëzua vendeve të Ballkanit Perëndimor, ka të bëjë me fusha të një rëndësie të veçantë për sa i përket procesit të demokratizimit të vendit në tërësi.

Konkretisht, bëhet fjalë për zhvillimin dhe ekzekutimin e strategjive dhe reformave konkrete, në mënyrë që të vendosen shenjat e një përmirësimi në fushat më problematike si:

- ✓ Siguria publike
- ✓ Lufta kundër korrupsionit, krimit të organizuar dhe trafikëve ilegale
- ✓ Vlefshmëria e dokumenteve të identitetit biometrik

- ✓ Administrimi i integruar në kufi
- ✓ Migrimi ilegal
- ✓ Raportet me jashtë dhe të drejtat themelore

Në përgjithësi, puna që iu është dashur të zhvillojnë institucionet shqiptare, dhe që vazhdojnë të zhvillojnë edhe në ditët e sotme, për të përmbushur këto standarde, nuk largohet shumë nga tradita e përgjithshme e politikës.

Procesi i liberalizimit të vizave u karakterizua nga një mostransparencë e dokumentacionit, së bashku me fazat e ndryshme të procesit, pasi në Shqipëri nuk janë bërë publike shkëmbimet e dokumentacioneve midis qeverisë shqiptare dhe komisionit, siç ka ndodhur në të kundërt në vendet e tjera të Ballkanit Perëndimor.

Informacionet që i janë dhënë publikut shqiptar kanë qenë thjesht intervista apo komente të eksponentëve të ndryshëm politikë, të cilët më shumë se të jepnin informacion mbi traktativat për realizimin e këtij procesi, e përdorën këtë të fundit sidomos gjatë fushatës elektorale të qershorit të vitit 2009.

Për këtë arsye, shumë përfaqësues të vendeve anëtare të Bashkimit European janë shprehur në mënyrë tepër negative në lidhje me këtë temë, pasi kanë pohuar se tema e liberalizimit të vizave u instrumentalizua tej mase nga ana e politikanëve shqiptarë dhe, në njëfarë mënyre u transformua në një “lojë” në duart e tyre.

Nga ky këndvështrim, qytetarët shqiptarë mbeten në errësirën e mosinformimit për sa u përket të ashtuquajturave reforma të arritura nga qeveria e asaj kohë për arritjen e standardeve të kërkuara nga BE-ja.

Një tjetër aspekt themelor i lidhur ngushtë me temën e informacionit të qytetarëve ka të bëjë me disponibilitetin e qeverisë së asaj kohe në përfshirjen e përfaqësuesve të jashtëm në projektimin dhe ekzekutimin e reformave dhe strategjive të ndryshme.

Fakti që autoritetet shtetërore sollën vetëm shembuj të iniciativës civile në këtë proces, tregon qartë faktin se konsultimet me përfaqësuesit e jashtëm kanë qenë tepër të limituara.

Gjithsesi, përjashtimi i tyre mund të kuptohet edhe në sensin pozitiv, pasi të gjitha përmirësimet e arritura për përmbushjen e standardave, janë fryt i një pune ekskluzive të institucioneve shqiptare.

Një nga arsyet që ka sjellë në përjashtimin e përfaqësuesëve të huaj gjatë procesit të liberalizimit të vizave, ka të bëjë me kohën tepër të shkurtër në të cilën Shqipëria duhej të përmbushte detyrimet e saj. Për këtë arsye, shumë nga vendimet e marra nga qeveria shqiptare e asaj kohe, nuk e kanë respektur kohën e parashikuar, duke mos bërë të mundur një seri konsultimesh të nevojshme, tipike të shoqërive demokratike.

Gjithashtu, mund të pohojmë se pothuajse shumica e takimeve të disa ministrave me shoqërinë civile, janë bërë gati gjithmonë përpara vizitave formale të ekspertëve të komisionit, duke humbur funksionin e tyre efektiv të konsultimit.

Por, nga ana tjetër, duhet theksuar se, edhe pse pjesëmarrja e përfaqësuesve të huaj do ta kishte bërë procesin e liberalizimit të vizave më demokratik, nuk do ta kishte përshpejtuar.

Kjo, për shkak se me shumë konsultime do të kishin zgjatur kohën e vetë procesit.

Duke bërë një retrospektivë të procesit të liberalizimit të vizave nga fillimet e saj, duket qartë se, pavarësisht inkurajimit nga ana e BE-së për përmbushjen e standardeve, fillimisht Shqipëria u përball me vështirësi me punën delikate të kërkuar për heqjen e regjimit të vizave.

Një shtysë në këtë drejtim erdhi vetëm në momentin kur Shqipëria mbeti vendi i fundit në Ballkanin Perëndimor që u përjashtua nga grupi i vendeve të cilat përfituan nga kjo e drejtë lëvizjeje të lirë në shtetet e zonës Schengen. Kjo shpjegon qartë edhe shtysën e marrë nga institucionet shqiptare për përmbushjen e standardeve dhe objektivave të BE-së, të treguara në udhërrëfyes nga shtatori i vitit 2009 e në vazhdim.

Përveç një ballafaqimi fillimisht pasiv për përmbushjen e standardeve të kërkuara, duhet theksuar se, ndryshe nga Mali i Zi dhe Serbia, Shqipërisë i është dashur të kapërcejë disa vështirësi objektive, që kanë komprometuar performancën e saj.

Më konkretisht, në Shqipëri, përveç një mungese vullneti nga ana e politikës, shtetit shqiptar i është dashur të përballët dhe në kapacitetet e limituara të administratës së brendshme publike.

Përfaqësues të shumtë të jashtëm kanë shprehur opinionin e tyre në këtë këndvështrim, duke pohuar se procesi i liberalizimit të vizave mund të administrohej më mirë nga institucionet shqiptare, por për një administrim të tillë nuk mjafton vetëm vullneti i organeve të një vendi, por edhe një përmirësim i kapaciteteve dhe i burimeve, sidomos atyre ekonomike¹¹⁷.

Standardet në udhërrëfyes për heqjen e regjimit të vizave vunë në lëvizje institucionet shqiptare, të cilat nuk hezituan të sillnin në jetë strategji të reja dhe plane ndryshimi. Gjithsesi, shpesh mungesa e burimeve ekonomike ka bërë të mundur që informacionet e mbledhura, ose objektivat që duhej të arriheshin, të mos realizoheshin.

Shpeshherë, mungesës së burimeve ekonomike i është shtuar edhe moskoordinimi i strategjive të ndryshme të prezantuara dhe të aprovuara.

Ajo që ka penalizuar, sipas meje, Shqipërinë është mungesa e një vizioni të qartë të përmbytjes së udhërrëfyesit, që solli si rrjedhojë mosrealizimin nga ana e shtetit të standardeve të kërkuara në harkun kohor të caktuar.

Tradita shqiptare ka treguar ndër vite se forca politike shpeshherë ka konsoliduar praktika në mënyrë të përshpejtuar dhe sipërfaqësore, dhe kjo për të mos tejkaluar afatet e treguara nga burimet ndërkombëtare.

Të gjithë faktorët e përmendur më sipër japin një shpjegim se pse sot institucionet e Bashkimit Europian ngrenë si problem thelbësor mungesën e përmbytjes së masave të kërkuara në udhërrëfyes.

Duhet të nënvizohet se në muajt që kanë paraprirë heqjen e regjimit të vizave, ka pasur një mobilizim evident nga ana e institucioneve shqiptare për të përshpejtuar ekzekutimin e ligjeve dhe të masave të tjera. Kjo është përkthyer në sens pozitiv, pasi ishin hapa të

¹¹⁷ Marrë nga një intervistë e një diplomati perëndimor në Tiranë, më 16 shkurt 2010.

rëndësishme që sollën heqjen e regjimit të vizave dhe, si rrjedhojë, mundësinë për qytetarët shqiptarë që të mos ndiheshin më të mbyllur në një “kafaz”.

Përveç rritjes së vendosmërisë nga ana e organeve shqiptare për arritjen në një kohë sa më të shkurtër të liberalizimit të vizave, vlen të përmendet solidariteti i madh që lindi midis institucioneve të ndryshme të vendit për të bashkëpunuar.

Institucionet kishin filluar të perceptonin rëndësinë e çështjes së heqjes së regjimit të vizave dhe njëkohësisht të mundësisë që po i jepej jo vetëm shtetit shqiptar në veçanti, por të gjithë qytetarëve shqiptarë në tërësi.

Gjithsesi, në kuadrin gjeneral, pritej një bashkëpunim më i thellë dhe më i menjëhershëm nga institucionet specifike, si për shembull nga Parlamenti shqiptar, për sa i përket monitorimit të procesit të liberalizimit të vizave. Në këtë kuptim, nuk mund të mos përmendim adoptimin e rezolutës për liberalizimin e vizave në mars të vitit 2010 nga vetë Parlamenti ¹¹⁸.

Më 12 nëntor 2009, Parlamenti Europian dhe Këshilli i Ministrave i BE-së, në një deklaratë të shkruar rikonfirmojnë vullnetin e tyre për heqjen e regjimit të vizave për Shqipërinë, menjëherë pasi Komisioni Europian do të vlerësojë nëse janë përmbushur të gjitha kërkesat e përmbajtura në udhërrëfyes ¹¹⁹.

Duhet theksuar gjithashtu se në dy vitet pasardhës nga momenti i fillimit të procesit të liberalizimit të vizave, ka qenë për t'u vlerësuar qasja liberale e Parlamentit Europian në inkurajimin e Këshillit të Ministrave të BE-së dhe të vendeve të Ballkanit Perëndimor, në mënyre që të përfundonin këtë proces në kohën më të shkurtër të mundshme.

¹¹⁸ Shih faqen e internetit të Kuvendit të Shqipërisë: ëëë.parlament.al

¹¹⁹ Shih faqen e internetit të European Stability Initiative

6.7 STATUSI I SHQIPËRISË NGA FILLIMI I PROCESIT E NË VAZHDIM

Nga pikëpamja e një panoramike më të detajuar të 4 blloqeve të përmbajtura në udhërrëfyes, vihet re se Shqipëria e ka përmbushur shumicën e standardeve të kërkuara.

Për sa i përket bllokut të I-re, atij të sigurisë së dokumentave, vihet re një progres i rëndësishëm, madje mund të pohohet se ky standard specifik u përmbush me sukses nga shteti shqiptar.

Në lidhje me këtë, institucionet shqiptare, duke i dhënë prioritet shpërndarjes së kartave të identitetit qytetarëve, të nevojshme për të rritur besimin në qeveri gjatë fushatës elektorale, nga ana tjetër humbën plot 6 (gjashtë) muaj me shpërndarjen e pasaportave biometrike.

Për herë të parë, pas zgjedhjeve parlamentare, kryeministri i asaj kohe, Sali Berisha, pohoi se efektivisht kishte pasur një sërë problemesh në shpërndarjen e dokumenteve biometrike, gjë që kishte ngadalësuar përmbushjen e standardeve të kërkuara, dhe jo vetëm, pasi ky i fundit pohoi se vonesa kishte pasur dhe vazhdonte të kishte edhe për përmbushjen e standardeve të tjera.

Fatkeqësisht, institucionet shqiptare nuk kishin përdorur praktika specifike, në mënyrë që të tërhiqnin interesin e qytetarëve në lidhje me përshpejtimin e procesit të liberalizimit të vizave.

Pas përfundimit të zgjedhjeve të 2009 dhe formimit të qeverisë së re, ritmi i shpërndarjes së pasaportave biometrike pati një përshpejtim, sepse dhe vëmendja e institucioneve u përqendrua në këtë proces. Gjithsesi, deri pak kohë para aprovimit të vendimit të heqjes së regjimit të vizave, nuk kishte filluar ende procesi i kërkesave për sa u përket pasaportave biometrike në konsullatat shqiptare në botë, fakt që solli një mundësi për shqiptaret që jetonin jashtë shtetit të merrnin pasaportën biometrike, si dhe rritjen e numrit të kërkesave.

Blloku i II-të përmban çështjen e imigrimit ilegal, duke përfshirë në të dhe politikën e riatdhesimit. Në këtë fushë ka pasur një progres, në veçanti për sa u përket kontrolleve të fluksese migratore dhe përdorimit në pikat kufitare të regjistrit kombëtar të të huajve.

Në tetor të vitit 2009 u aprovua Plani i Zbatimit për të Huajt, i cili tregon përgjegjësitë përkatëse për çdo fushë, shtetërore dhe jo.

Gjithsesi, ky plan nuk parashikon masa specifike në lidhje me integrimin e të huajve që jetojnë në Shqipëri, ashtu siç është parashikuar nga ligji.

Regjistri Kombëtar për të huajt duhet të azhurnohet vazhdimisht me të dhëna të plota, dhe aktualisht është operativ.

E njëjta situatë paraqitet edhe për sa i përket nevojës së trajtimit të të dhënave të migrimit dhe të profilin të migruesve.

Një progres në këtë drejtim vihet re edhe në përforcimin e kapacitetit administrativ dhe në instalimin e impianteve teknologjike në lidhje me hetimin dhe zbulimin e migrimit ilegal. Kjo ka sjellë edhe fillimin e punimeve për krijimin dhe ndërtimin e një qendre pritjeje për imigruesit klandestinë.

Gjithsesi, rezulton e nevojshme të përforcohet kapaciteti investigativ në nivel rajonal, si dhe në të njëjtën kohë të bëhet një ndarje e qartë midis Departamentit të Hetimit të Kufirit dhe të Migrimit dhe Policisë Gjyqësore. Monitorimi i procedurave hetimore është kthyer në shumicën e rasteve në pjesë përbërëse të punës në pikat kufitare.

Edhe pse marrëveshja e riatdhesimit me Bashkimin Europian është ekzekutuar në mënyrë të kënaqshme, janë paraqitur dhe bërë pjesë e saj edhe disa masa të nevojshme për riintegrimin e të riatdhesuarve.

Përgjithësisht, të riatdhesuarit shoqërohen për regjistrimin dhe kontrollin pranë autoriteteve kufitare, ku u dorëzohen edhe disa fletëpalosje informative.

Për këtë arsye, është i nevojshëm një bashkëpunim midis agentëve shtetërorë dhe ata joshtetërorë për një bashkëpunim më efektiv të mundshëm.

Për të garantuar riintegrimin e të riatdhesuarve në shoqëri duhet të merren masa më të gjera, të cilat duhet të jenë në gjendje të japin një informacion më të gjerë dhe zgjidhje të situatës. Detyra në fjalë nuk është e thjeshtë, në kuptimin që përfundimi pozitiv nuk mund të arrihet në një kohë të shkurtër. Gjithsesi, studime statistikore dhe socio-ekonomike, do të përdoren për të krijuar një panoramikë që të thjeshtëzojë masat më eficiente në këtë drejtim.

Ekzekutimi i strategjisë së administrimit të integruar të kufirit dhe të planit të veprimtarisë ka shënuar një përmirësim në muajt e fundit, si kompletim i kuadrit juridik që lejon një bashkëpunim midis shërbimeve të ndryshme në kufi.

Masat në lidhje me programin e luftës kundër korrupsionit dhe kontrollit civil në kufijtë detarë kanë pësuar një përmirësim të dukshëm këto 4 (katër) vitet e fundit.

Në kompleks, pala shqiptare ka treguar një angazhim jo të vogël në përmbushjen e kushteve të përfshira në bllokun e II-të, duke u bazuar edhe në faktin se nga momenti i hyrjes në fuqi të liberalizimit të vizave kemi pasur edhe një rritje eksponenciale të statistikave të suksesit të autoriteteve.

Blloku i III-të përfshin zona që përfaqësojnë sfida të rëndësishme në përmbushjen e standardeve të vendosura në udhërrëfyes, si për shembull rendi publik dhe siguri i brendshëm. Për vetë natyrën e fushave të përmbajtura në këtë bllok, të lidhura ngushtë me korrupsionin, pastrimin e parave, trafikimin e qenieve njerëzore, drogës, kriminalitetit të organizuar, niveli i ekzekutimit të këtyre normave ishte më i ulët në krahasim me blloqet e tjera.

Sot mund të themi se në këtë drejtim janë bërë hapa gjigantë përpara. Mjafton të përmendim luftën kundër korrupsionit, apo Reformën në Drejtësi, dy pika themelore që do të na lejojnë t'i kemi dyert të hapura për t'u bërë pjesë e familjes së madhe europiane.

Për sa i përket fushës së kriminalitetit të organizuar, Shqipëria ka bërë dhe vazhdon të bëjë hapa përpara në kompletimin e kuadrit juridik, të bashkëpunimit dhe ndërveprimit të agjencive të ndryshme, me policinë rajonale dhe atë lokale.

Një progres në këtë drejtim është bërë edhe për sa i përket mbrojtjes së të dhënave personale (privacy), ku është krijuar Zyra e Mbrojtjes së të Dhënave, që është pasuruar me burime njerëzore dhe financiare.

Shqipëria duhet të tregonte dhe duhet të vazhdojë t'i bëjë, me të dhëna efektive, dënimet e dhëna individëve të cilët janë të përfshirë në trafikë kriminale, që do të thotë një sistem gjyqësor sa më efikas që të jetë i mundur, një sistem gjyqësor pa korrupsion, ku individët të shkojnë të kërkojnë të drejtat e tyre pa frikën e mosdëgjimit.

Në Shqipëri, problemi i korrupsionit ka qenë gjithmonë në qendër të vëmendjes nga ana e të huajve dhe sidomos nga Shtetet e Bashkuara të Amerikës dhe nga Bashkimi European, pasi ka pasur gjithnjë, nga fillimi i viteve '90 e deri më sot një hapësirë tepër të madhe në të gjitha sferat publike¹²⁰.

Zbatimi i strategjisë antikorrupsion është fokusuar kryesisht në aspektet teknike të saj, ndërsa për sa i përket dënimit të rasteve të korrupsionit, mbi të gjitha ndaj funksionarëve të lartë të shtetit, jemi akoma në fazën fillestare, por strategjia e vënë në dukje me Ligjin e Dekriminalizimit na bën të shpresojmë se po bëhet diçka e dukshme në këtë drejtim.

Edhe pse kemi një rritje eksponenciale dhe sinjale tepër pozitive për sa u përket hetimeve të çështjeve të korrupsionit, falë edhe Ligjit të Dekriminalizimit, besoj se ajo që do t'i japë shtysë zbatimit të kësaj strategjie do të jetë Reforma në Drejtësi.

Rezultate konkrete do të kërkojnë edhe për sa i përket konfiskimit të pasurive të përfituara falë aktiviteteve kriminale dhe pastrimit të parave, siç ka ndodhur edhe kohët e fundit.

Bashkimi European pret nga Shqipëria që të vërë në zbatim dënimet e parashikuara për çështjet e korrupsionit edhe në nivele të larta, pra për funksionarët e lartë politikë, të cilit deri më sot kanë jetuar të mbrojtur nën “kambanën e tyre të kristaltë”. Kjo ndërhyrje, nga ana e shtetit shqiptar, duhet të bëhet pë ndërhyrje politike¹²¹, por gjithnjë në bashkëpunim me aleatët, si SHBA dhe Bashkimi European.

Më 12 shtator 2013, Parlamenti European ka adoptuar një paketë reformash kontrolli për sa u përket vizave dhe zonës Schengen, duke përfshirë në të edhe mekanizmin, në formë kërcënimi, për sa i përket lëvizjes së lirë të vendeve të Ballkanit Perëndimor.

Eurodeputetja Tanja Fajon është shprehur asokohe në mënyrë negative për çështjen në fjalë, pasi, sipas saj, naiviteti i parlamentarëve europianë nuk mund të arrijë deri në dhënien e mundësisë për Këshillin European të përdorimit të një mekanizmi pezullimi, duke dëmtuar

¹²⁰ Commission of the European Communities, Albania Progress Report 2009, SEC(2009) 1337, Bruksel, 14 tetor 2009, faqe 13

¹²¹ Nga fjala e Delegacionit të Bashkimit Evropian të Kryesuar nga Z. Pierre Mirel, Drejtor i Drejtorisë së Përgjithshme të Zgjerimit të Komisionit European gjatë takimit të parë të Komitetit të Stabilizim-Asociimit BE-Shqipëri, Tiranë, mars 2010.

kështu seriozisht politikat europiane me vendet e Ballkanit Perëndimor dhe të drejtat e përfituara.

Fajon ka pohuar më tej se votimi në favor të këtij raporti të paraqitur i jep te drejtën Parlamentit European të influencojë te qytetarët e vendeve te Ballkanit Perëndimor në të drejtën e tyre të lëvizjes së lirë për motive turizmi, studimi, punësimi, etj.

Më tej, eurodeputetja u është drejtuar eurodeputetëve që të dërgonin edhe një herë për rivotim këtë raport, pasi kishte mungesë informacioni në lidhje me temën në fjalë.

Me votimin e bërë, në rast se mekanizmi i propozuar do të përdorej në të ardhmen, parlamenti do të humbiste të drejtën e vendimit.

Pavarësisht rënies së kërkesave të azilkërkueseve me prejardhje nga Ballkani Perëndimor, shtetet anëtare janë në posedim të një mekanizmi dënimi, në raste fluksesh të tjera nga vendet e Ballkanit Perëndimor që kanë përfutur nga regjimi i heqjes së vizave si pasojë lëvizjes së lirë në zonën Schengen.

Në rast ankesash nga një ose më shumë shtete anëtare të Bashkimit European, mekanizmi i dënimit do të përdoret si *extrema ratio*, dhe do të kërkohen masa dhe relacione verifikimi mujor, përpara një vendimi për shtetet që do të abuzojnë me këtë të drejtë, të një transferimi të përkohshëm dhe rikthimit të regjimit të vizave.

6.8 RAPORTET ME JASHTË DHE TË DREJTAT THEMELORE

Për sa i përket përmbushjes së normave të përmbajtura në bllokun IV, atë të të drejtave themelore dhe raporteve me jashtë, mund të pohojmë se Shqipëria ka bërë hapa në këtë drejtim, mbi të gjitha në lidhje me të drejtat e minoriteteve dhe të minorancave kulturore.

Adoptimi i strategjisë për përmirësimin e kushteve të jetesës së romëve dhe plani i aksionit të dhjetëvjeçarit për përfshirjen e romëve janë adoptuar me sukses këto katër vitet e fundit.

Hyrja në fuqi në mars të vitit 2010 e ligjit të mosdiskriminimit, të propozuar nga përfaqësues të shoqërisë civile, konsiderohet një hap tjetër përpara drejt realizimit të standardeve të përfshira në këtë bllok të caktuar.

Shqipëria, si para, ashtu dhe pas liberalizimit të vizave ka bërë përpjekje konkrete sidomos për sa i përket relizimit dhe arritjes së standardeve në përgjithësi, por vazhdon të rezultojë i nevojshëm realizimi konkret i disa pikave thelbësore, mbi të gjitha në luftën kundër kriminalitetit të organizuar, trafikimit të qenieve njerëzore, trafikimit të lëndëve narkotike dhe korrupsioni, tema këto që do të vazhdojnë gjithmonë të përfaqësojnë një interes dhe preokupim të veçantë.

Por, nga ana tjetër, duhet theksuar se hapa tepër të rëndësishme në këtë drejtim janë bërë nga shteti shqiptar këto 4 (katër) vitet e fundit, si për sa i përket kriminalitetit të organizuar apo trafikimit të lëndëve narkotike, ashtu dhe në luftën kundër korrupsionit, dhe siç është theksuar disa herë më sipër, risia kryesore për popullin shqiptar është Reforma në Drejtësi.

Në kohën para aprovimit të liberalizimit të vizave për Shqipërinë, koha e mbetur për përmbushjen e të gjitha standardeve të kërkuara ishte tepër e limituar, por nga ana tjetër i gjithë procesi nuk mund të mbetej peng i disa kushteve të papërmbushura.

Duhet theksuar se, edhe pse përpjekjet e Shqipërisë ishin të dukshme, vendeve anëtare të Bashkimit European nuk mund të mos u jepej e drejta e preokupimit.

Për një shoqëri si ajo shqiptare, e cila e ka jetuar për shumë vite lëvizjen jashtë territorit të vendit në format më të rrezikshme të imigrimit klandestin, shpeshherë duke vënë në rrezik vetë jetën, efektet e sjella nga liberalizimi i vizave do të jenë mbi të gjitha edhe psikologjike.

Siç është pohuar drejt nga ana e Ministrit të Jashtëm të Maqedonisë, duke shfrytëzuar eksperiencën e vendit të tij, edhe pse qytetarët mund të mos udhëtojnë efektivisht jashtë shtetit, fakti që mund ta kenë këtë të drejtë, i bën të ndihen më të privilegjuar¹²².

Ky realitet, së bashku me ndjesinë e vonës në krahasim me vendet e tjera të Ballkanit Perëndimor, rriti presionin mbi institucionet e shtetit shqiptar për një impenjim më të gjere në të gjitha aspektet për të arritur sa me shpejt standardet e treguara dhe të përmbajtura në udhërrëfyes, në 4 (katër) blloqet për liberalizimin e vizave.

¹²² Nga fjalimi i Ministrit të Punëve të Jashtme të Maqedonisë, mbajtur përpara Akademisë Shqiptare të Diplomacisë, Ministria e Punëve të Jashtme të Shqipërisë, Tiranë, 8 shkurt 2010.

Përveç detyrimit për të përmbushur aspektet teknike të blloqeve të ndryshme për heqjen e regjimit të vizave, Shqipëria dhe institucionet e saj duhej të rrisnin edhe statistikën për punësimin e qytetarëve, sepse vetëm në këtë mënyrë mund të tregohet përpjekja për të ndryshuar faqen e historisë dhe për t'u mbushur mendjen edhe skeptikëve në këtë proces se Shqipëria nuk përbënte më një rrezik konkret për rritjen e kriminalitetit të organizuar ose të migrimit klandestin në masë në të gjithë hapësirën europiane.

Edhe pse institucione të ndryshme kombëtare dhe europiane pohonin kategorikisht idenë se procesi i liberalizimit të vizave ishte thjesht teknik, Shqipëria në asnjë moment nuk e nënvlerësoi aspektin e lobingut të bërë në favor të saj.

Asokohe rezultonte e rëndësishme që Shqipëria, dhe mbi të gjitha diplomatët e saj të punonin më shumë në aspektet politike në tërësi për të bindur ato shtete anëtare të Bashkimit Europian të cilat kishin më shumë peshë në procesin vendimtar, si për shembull Gjermania dhe Franca. Ajo çka rezultonte dhe vazhdon të rezultojë e rëndësishme është që Shqipëria të tregojë se hapi i parë i procesit të liberalizimit të vizave kishte të bënte mbi të gjitha dhe me faktin se si do të perceptoheshin përpjekjet e vendit dhe si do të ndryshonte imazhi që të huajt kishin për të¹²³.

Përveç propagandës shumë spekulative të politikanëve shqiptarë, një parashikim më realist ishte ai që Komisioni Europian të vendoste në lidhje me disa standarde të cilat nuk ishin adoptuar akoma, sidomos për sa i përket kuadrit juridik, duke dhënë një vendim pozitiv në këtë drejtim, por të kondicionuar asokohe deri në fund të muajit prill të vitit 2009.

Në këtë drejtim, u propozua nga Komisioni Europian një prezantim, i cili duhej t'i paraqitej Parlamentit Europian dhe Këshillit të Ministrave të BE-së, në lidhje me heqjen e regjimit të vizave për Shqipërinë në maj të vitit 2009.

¹²³ Ibid

Duke bërë një hap mbrapa, në vitin 2009, në situatën ku ndodhej Shqipëria, dukej qartë mundësia se Komisioni do t'i kërkonte kësaj të fundit përmbushjen e disa standarteve “të jashtëzakonshme”, të mbetura për shumë kohë të shkruara vetëm në letër¹²⁴.

Duke qenë se pikat themelore ku kërkohet një impenjim më i madh nga ana e shtetit shqiptar kanë të bëjnë kryesisht me luftën kundër korrupsionit¹²⁵, kriminalitetit të organizuar dhe sensibilitetit të disa vendeve anëtare të Bashkimit European në lidhje me këto probleme, Shqipërisë duhej t'i kërkohej përmbushja e plotë e të gjitha standardeve të papërmbushura, në veçanti për sa u përket dënimeve që duhet të jepen në rast korrupsioni dhe konfiskimi të pasurive të përfituara si rrjedhojë e një aktiviteti kriminal.

Procesi i vendimmarrjes u zhvillua pas një votimi të gjatë dhe do të ishte pozitiv vetëm në rast përmbushjeje të shumicës së standardeve. Vendimi do të hynte në fuqi, si në rastin e një rezultati pozitiv, ashtu dhe në atë negativ, 20 (njëzet) ditë pas aprovimit.

Fatmirësisht, vendimi i marrë nga Këshilli i Ministrave ishte pozitiv, fakt ky që realizoi një utopi për Shqipërinë dhe qytetarët e saj.

Heqja e regjimit të vizave ka hasur, dhe në njëfarë mënyre vazhdon të hasë, një preokupim nga ana e shteteve anëtare të Bashkimit European, në kuptim të asaj çka mund të ndodhte dhe mund të ndodhë si rrjedhojë e liberalizimit të vizave.

Preokupimi përfaqeson mbi të gjitha faktin e pakënaqësisë nga ana e qytetarëve shqiptarë të kushteve të jetesës dhe të punësimit që duhet të përballen, dhe dëshira e tyre për të emigruar për një kohë të gjatë në vendet e BE-së.

Por preokupimi, më shumë se për kërkesa azili politik nga ana e qytetarëve shqiptarë, ishte në lidhje me qytetarët e provincave më të varfra, të cilët nga dëshira për t'u larguar nga vendi, dëshironin të bashkoheshin me familjarët e tyre, të stabilizuar prej vitesh jashtë shtetit, në kërkim të një pune.

¹²⁴ Nga fjalimi i Znj. A. Stiglmeier, Drejtore e Schengen White List Project, European Stability Initiative, mbajtur në Konferencën “Liberalizimi i Vizave: Çfarë nënkupton në të vërtetë?”, Tiranë, 2 prill 2010

¹²⁵ Adoptuar nga ligji 135/2015 “Për garantimin e integritetit të personave që zgjidhen, emërohen ose ushtrojnë funksione publike”

Sipas një sondazhi të zhvilluar nga Gallup Ballkan Monitor, 64 % (gjashtëdhjetë e katër) e shqiptarëve mendojnë se jashtë shtetit mund të kenë më shumë mundësi të bëjnë një punë që do të përmirësonte më shumë nivelin e tyre të jetesës.

Shqiptarët përbëjnë dhe popullsinë me përqindjen më të lartë të banuesve jashtë shtetit, rreth 32 % (tridhjetë e dy), nga të cilët, 38 % (tridhjetë e tetë) pohojnë se dëshirojnë të emigrojnë jashtë shtetit për një kohë të gjatë¹²⁶.

Në një kontekst varfërie dhe dëshire për të emigruar, duhet të theksojmë se një element tepër i rëndësishëm ka të bëjë me keqinformimin në lidhje me të drejtën e lëvizjes pa regjimin e vizave në vendet e zonës Schengen, si dhe mungesa e planeve konkrete nga ana e qeverisë së asaj kohe që të zhvillojë zona ose kategori specifike, në mënyrë të tillë që qytetarët të mos josheshin nga ideja e emigrimit, ide që na ka përndjekur për një kohë tepër të gjatë.

Panoramika mbi procesin e liberalizimit të vizave na lejon të masim në mënyrë objektive dhe relative kapacitetin e vendit tonë për arritjen e standardeve të avancuara në disa zona specifike, si dhe vizioni strategjik për të ardhmen drejt integritetit në Bashkimin Europian.

Ajo që fiton rëndësi është që institucioneve shqiptare u është dashur të intensifikojnë ritmit e kompletimit të standardeve europiane, në mënyrë të tillë që të shfrytëzonin sa më mirë kohën e mbetur, për t'i kërkuar Komisionit Europian një propozim për Parlamentin Europian për integrimin e Shqipërisë në BE.

Ajo çka bie në sy për sa i përket procesit të liberalizimit të vizave, është se kjo e fundit ka sjellë një abuzim nga ana e politikës shqiptare dhe është përdorur si një mjet për të përfutur mbështetjen politike të opinionit publik.

Në veçanti, shpeshherë nga informacioni i gabuar, vetë opinionit publik krijonte keqkuptime të rënda, duke mos kuptuar linjën e lehtë që ndante heqjen e regjimit të vizave për arsye turistike dhe qarkullimin e lirë në vendet e zonës Schengen për motive punësimi, studimi apo qendrimi të përhershëm.

¹²⁶ Gallup Balkan Monitor, op. cit., faqe 33-34

Modalitetet e trajtimit të të gjithë procesit dhe realiteti i një izolimi të rëndë të shoqërisë shqiptare, krijoi te qytetarët shqiptarë pritje të mëdha për sa i përket procesit të liberalizimit të vizave, pasi një pjesë e mirë e qytetarëve fillimisht e identifikuan liberalizimin e vizave si një integrim të vendit në Bashkimin European.

Do të kishte qenë më e udhës që informacionet e dhëna të shpjegonin në mënyrë sa më të qartë limitet e lëvizjes së lirë, si dhe sanksionet në rast shkeljeje të kësaj të drejte.

Gjithë kjo duhej të ishte bërë në mënyrë eficiente, sidomos për sa u përket atyre zonave të vendit me probabilitet më të lartë imigrimi, pra në zonat më pak të zhvilluara.

Duke u përqendruar në mënyrë më të detajuar në procesin e zhvillimit mund të pohojmë se vetë procesi duhej të kishte qenë më transparent në lidhje me dokumentacionin dhe marrëdhëniet e shkëmbimit midis Komisionit European dhe Shqipërisë.

Gjithashtu, ndërhyrja e aktorëve joshitetërorë në strategjitë e reformave dhe të zhvillimit mbeti shumë e limituar. Ky aspekt u pa në mënyrë negative sidomos për sa i përket kuadrit ligjor që duhej të formohej dhe të plotësohej për liberalizimin e vizave, pasi përbënte një prioritet edhe për demokratizimin dhe integrimin european të vendit në tërësi. Ndërkohë që procesi i integritit european intensifikohej dhe kalonte përmes procesit të liberalizimit të vizave, duke përfshirë zona gjithmonë e më shumë të rëndësishme të sovranitetit kombëtar, si demokratizimi dhe zhvillimi i qëndrueshem, do të kishte qenë e udhës dhe një inkurajim drejt një politike sa më të pastër përmes një konsultimi gjithmonë e më shumë të gjerë të aktorëve joshitetërorë të ndodhur në vend, siç po ndodh aktualisht me Reformën në Drejtësi, ku aktorët joshitetërorë po ndihmojnë vendin drejt integritit european.

Çështja e liberalizimit të vizave, nga ana tjetër solli, dhe aspekte shumë pozitive, si për shembull ajo e komunikimit mes institucioneve të ndryshme shtetërore, duke sjellë një koordinim mes këtyre të fundit.

Gjithsesi, edhe pse pati një rritje të bashkëpunimit midis agjencive të ndryshme, ajo çka e ngadalësoi procesin e liberalizimit të vizave ka të bëjë me faktin se një pjesë e strategjisë dhe e reformave që duhej të aplikoheshin mbetën për shumë kohë vetëm të shkruara në letër dhe nuk u zbatuan.

Procesi i liberalizimit të vizave shënoi një fazë tepër të rëndësishme për sa i përket bashkëpunimit dhe ndërveprimit të vendit tonë me Bashkimin European, ku faza finale për heqjen e regjimit të vizave u arrit vetëm në momentin kur Shqipëria kishte përmbushur të paktën shumicën e standardeve të kërkuara.

Ajo çka vlen të përmendet është fakti se Shqipëria, pas realizimit të utopisë shumëvjeçare, në këto katër vitet e fundit përdori dhe e përqendroi vëmendjen në ekzekutimin e kuadrit ligjor të premtuar dhe jo më në shpresën e vendimeve “bujare” dhe të pakushtëzuara të Bashkimit European.

Praktika e përdorur për procesin e liberalizimit të vizave i solli shtetit shqiptar vitet e fundit një mundësi për t’u përqendruar në përmirësimin e standardeve dhe në zhvillimin demokratik të vendit, si dy objektiva qëndrore dhe jo më si dy akte që kishin si qëllim arritjen minimale të asaj çka kërkohet.

Në arritjen e utopisë së shumëkërkuar të liberalizimit të vizave, Shqipërisë i është dashur të intensifikojë dhe të forcojë akoma më shumë kapacitetet dhe cilësinë e shërbimeve për qytetarët e saj nëpër konsullatat e ndodhura në zonën Schengen.

Heqja e regjimit të vizave për Shqipërinë solli me vete edhe rrezikun e migrimit të paligjshëm për motive punësimi, të qytetarëve të zonave më pak të zhvilluara.

Më 2011, Komisioni European përpiloi një raport-progres në lidhje me ecurinë e shtetit shqiptar pas vendimit të liberalizimit të vizave. Raport-progresi tregon në mënyrë të koncentruar sfidat që duhet të përballonte dhe të vazhdojë të përballojë Shqipëria për integrimin e saj në Bashkimin European.

Midis argumenteve të ndryshme që përmenden në këtë raport, Komisioni European qartëson edhe temën e qarkullimit të lirë të qytetarëve, duke pohuar se, ndryshe nga ajo që mendohet dhe nga ajo që pohohet nga eksponentë të ndryshëm të shteteve anëtare të Bashkimit European, Shqipëria po vazhdon punën e saj të përmbushjes së standardeve të listuara në blloqet e ndryshme të udhërrëfyesit.

Në këtë drejtim, shteti shqiptar, së bashku me qytetarët e vet, le të themi se mund të rrinë të qetë, pasi nuk ka rrezik, të paktën në situatën aktuale, që të ketë një kthesë dhe një rikthim në situatën e mëparshme të regjimit me viza.

Gjithashtu, në raport-progres pohohet se mundësia që i është dhënë Shqipërisë me heqjen e regjimit të vizave, ka ardhur si rrjedhojë e progreseve të bëra nga kjo e fundit në fusha të ndryshme, si ajo e lirisë, sigurisë dhe standardeve të tjera të përmbajtura në udhërrëfyes.

Gjithashtu, ndryshe nga sa u mendua, numri i azilkërkuesve fillimisht ishte më i vogël nga ajo që pritej, siç ishte i vogël edhe numri i personave që hynin në mënyrë të parregullt në një nga vendet e zonës Schengen.

Për të siguruar një vazhdimësi në përmbushjen e impenjimeve të marra përsiper nga shteti shqiptar, është vendosur një mekanizëm kontrolli, që monitoron në mënyrë të vazhdueshme post-procesin e liberalizimit të vizave.

6.9 DREJT NJË REGJIMI PA VIZA

Shqiptarët, në mënyrë instinktive, e lidhnin procesin e liberalizimit të vizave me integrimin e vendit në Bashkimin European, duke vënë në plan të dytë ç'është me rëndësi thelbësore për zhvillimin dhe transformimin e vendit.

Për vite me radhë kemi qenë dëshmitarë të një qarku, ku nga njëra anë një pjesë e qeverive të ndryshme në krye të vendit nuk u përqendruan konkretisht në një program reformash që të mund të lejonte lëvizjen e lirë të qytetarëve në zonën Schengen, dhe nga ana tjetër Bashkimi European, i cili nuk ka pasur mundësinë të realizonte dhe konkretizonte për shumë kohë ëndrrën europiane të shqiptareve.

Çdo shtet ka të drejtën të vendosë një politikë specifike për hyrjen e qytetarëve të huaj në territorin e tij, siç mund ta bëjë edhe Shqipëria, ku regjimi i lëvizjes së lirë të personave është i rregulluar me anë të disa marrëveshjeve bilaterale, të cilat përkufizojnë detyrimet dhe barrierat për hyrjen në territorin e shteteve të ndryshme¹²⁷.

¹²⁷ Shqipëria, përpara liberalizimit të vizave, kishte marrëveshje me Malin e Zi, Malajzinë, Izraelin, Korenë e Jugut, Singaporin dhe Turqinë, si dhe marrëveshje me Republikën e ish-Jugosllavisë.

Në vitin 2010, Ministri i Punëve të Jashtme nxori një komunikatë ku pohohej impenjimi total i vetë ministrisë dhe i qeverisë në përmbushjen e përgjegjësiave korresponduese në integrimin e vendit në strukturat euro-atlantike, duke vënë theksin edhe në punën që po zhvillohej nga institucionet e tjera shqiptare për kompletimin e standardeve për integrimin evropian.

Në komunikatën në fjalë pohohej se prioriteti i ministrisë është ai i zbatimit të programit të treguar nga qeveria për integrimin e vendit në Bashkimin Evropian, përveç realizimit të prioriteteve në fushën e marrëdhënieve me jashtë.

Pikat e përmbajtura në komunikatë ishin:

- 1) Forcimi i mëtejshëm i marrëdhënieve me Bashkimin Evropian dhe strukturat e tjera europiane në procesin e integritit të vendit. Në këtë kuadër, ministri i vinte detyrë primare vendit dhe institucioneve kompletimin e procesit të liberalizimit të vizave me BE-në brenda vitit 2010, dhe përmirësimit të raporteve Shqipëri-BE, duke u mbështetur edhe në risitë e sjella nga hyrja në fuqi e Traktatit të Lisbonës¹²⁸.
- 2) Suport i gjerë në zhvillimin rajonal të finalizuar në arritjen e sigurisë së brendshme, paqes dhe qetësisë, mbrojtjes së interesave kombëtare të vendit, përforcimi dhe konsolidimi i marrëdhënieve diplomatike, ekonomike, politike, dhe kulture me të gjitha vendet e rajonit.
- 3) Një mbrojtje më e gjerë e të drejtave dhe interesave të vendit dhe të qytetarëve shqiptarë me banim jashtë shtetit.
- 4) Rritja e rolit të Shqipërisë në organizatat ndërkombetare, duke vlerësuar imazhin e vendit jashtë shtetit, pjesëmarrjen e vendit në projekte dhe marrëveshje multilaterale për të arritur stabilitet, paqe, siguri dhe prosperitet.

Në këtë komunikatë të lëshuar nga Ministria e Punëve të Jashtme në pikat e ndryshme të listuara më sipër, përmenden dhe risitë që solli hyrja në fuqi e Traktatit të Lisbonës.

¹²⁸ Hyri në fuqi më 1 (një) dhjetor 2009.

Traktati i Lisbonës, i firmosur më 13 dhjetor 2007, i dha fund krizës së Bashkimit European, të zgjatur më shumë se 2 vjet radhazi dhe të filluar pas dështimit të referendumit francez dhe atij holandez për traktatin që adopton një Kushtetutë për Europën. Traktati ka sjellë:

- Personalitetin unik juridik të Bashkimit European
- Pezullimin e pjesshëm të “Shtyllave ”
- Zgjerimin e metodës komunitare dhe të votës me shumicë të cilësuar
- Reformat institucionale
- Klasifikimin e kompetencave
- Vlerën ligjërish të detyrueshme të Kartës së të Drejtave Themelore

U ndie nevoja për t’i dhënë Bashkimit European aftësinë për të vepruar me institucionet dhe me metodat adequate, në mënyrë që të përballojë sfidat e globalizimit, si dhe t’u përgjigjet problematikave gjithmonë e më shumë aktuale të terrorizmit, kriminalitetit dhe kanosjeve të sigurisë.

Traktati i Lisbonës zyrtarisht hyri në fuqi më 1 dhjetor 2009. Traktati solli risi edhe për sa i përket të drejtës së lëvizjes së lirë të personave, mbi të gjitha për sa u përket qytetarëve komunitarë.

Faktikisht, është paraqitur një kre i ri, i titulluar “Hapësira e lirisë, sigurisë dhe drejtësisë”¹²⁹. Ky kre parashikon dispozitat e Bashkimit European në lidhje me kontrollin në kufij, azilin dhe imigrimin, bashkëpunimin juridik në fushën civile dhe atë penale, si dhe të bashkëpunimit të policisë.

Këshilli European përcakton orientimet strategjike të programit legjislativ dhe planifikimin operativ në këtë sektor ¹³⁰.

Inovativ është dhe aplikimi i votës së mazhorancës, të cilësuar për dispozitat ku përpara aplikohet dhe kërkohet unanimiteti, si për shembull për masat në lidhje me kontrollet në

¹²⁹ Zëvendëson Kreun e IV aktual të Traktatit të BE-së “*Vizat, azili, imigrimi dhe politikat e tjera në lidhje me lëvizjen e lirë të personave*”.

¹³⁰ Neni 68 i TFBE

kufij¹³¹, në lidhje me azilin¹³², për imigrimin¹³³, bashkëpunimin juridik në fushën civile, bashkëpunimin juridik në fushën penale dhe në lidhje me bashkëpunimin e policisë.

Në Traktatin e Lisbonës, në lidhje me lëvizjen e lirë dhe qëndrimin në territorin e vendeve anëtare të BE-së pohohet se, në qoftë se rezulton e nevojshme një veprimtari e BE-së për të lehtëzuar ushtrimin e të drejtës së lëvizjes së lirë, dhe nëse traktatet nuk kanë parashikuar fuqi apo tagra të veçanta, këshilli, duke vendosur në bazë të një procedure legislative, mund të adoptojë dispozita në lidhje me pasaportat, kartat e identitetit, lejet e qëndrimit, ose një dokument tjetër i ngjashëm me to¹³⁴.

Objektivi për të hequr regjimin e vizave për vendet e Ballkanit Perëndimor ka filluar të marrë formë në vitin 2003, me startin e Këshillit European të Selanikut: si hap të parë, i atëhershmi Komunitet European kishte lidhur marrëveshje ripranimi dhe fillimi të një regjimi vizash të lehtësuara me Bosnjë-Hercegovinën, Maqedoninë, Malin e Zi, Serbinë dhe Shqipërinë.

Marrëveshjet u bënë efektive në vitin 2008, duke përjashtuar rastin e Shqipërisë, me të cilën marrëveshja e ripranimit kishte hyrë në fuqi që nga muaji maj i vitit 2006.

Në të njëjtën linjë me përfundimet e shprehura nga këshilli në dhjetor të vitit 2007, në muajt vijues pesë vendet e përmendura më sipër u bënë pjesë e një dialogu mbi mundësinë

¹³¹ Neni 77 i TFBE

¹³² Neni 78 i TFBE “Bashkimi European zhvillon një politikë të përbashkët të azilit politik e cila ka si qëllim t’i ofrojë çdo qytetari jekomunitar të persekutuar një status të veçantë”. Objektivi është që të formohet një procedurë e përbashkët azili, që të përfshijë një status azili të aplikueshëm në mënyrë të njëjtë në të gjithë BE-në, harmonizimin e procedurave për dhënien e azilit dhe përcaktimin e normave në lidhje me kushtet e mikpritjes së azilant-kërkuesve. Në lidhje me politikën e Bashkimit European për sa u perket kontrolleve në kufij, azilit ose imigrimit, Parlamenti European dhe këshilli vendosin sipas procedurës së zakonshme legislative.

¹³³ Neni 79 i TFBE: Bashkimi European i imponohet të zhvillojë një politikë të përbashkët imigrimi. Në veçanti, ajo ka si qëllim të garantojë një administrim efikas të flukseve migratore në të gjitha fazat e saj. Gjithsesi, duke u bazuar në nenin 79 të TFBE, rezulton eksplicite se janë shtetet anëtare të BE-së që vendosin volumin e pranimit të qytetarëve që vijnë nga vendet e treta në territorin e tyre, me qëllimin për të kërkuar një punë vartëse ose autonome. Kushtet e punës së qytetarëve të vendeve të treta vazhdojnë të jenë objekt i një vendimi unanim.

¹³⁴ Në këtë rast, këshilli vendos me unanimitet, pas konsultimit të Parlamentit European.

e liberalizimit të vizave, të bazuar në arritjen e disa kushteve thelbësore të parashtruara në “udhërrëfyes” teper te detajuar.

Shtetet e Ballkanit Perëndimor duhej të implementonin reformat në lidhje me përforsimin e shtetit të së drejtës, të themelonin mekanizma efikase për të luftuar kriminalitetin e organizuar, korrupsionin dhe imigrimin jo të ligjshëm, dhe së fundi, por jo më pak të rëndësishëm, përmirësimin e kontrollit në kufij dhe sigurinë e dokumenteve.

Implementimi i këtyre objektivave është verifikuar në mënyrë të vazhdimtë dhe përfundimtare nga ana e Komisionit Europian, i cili u asistua në këtë proces nga ekspertë me prejardhje nga shtetet anëtare.

Në prill të vitit 2010, komisioni zhvilloi një verifikim të zbatimit të bërë nga Shqipëria mbi bazën e kritereve të vendosura, së bashku me Parlamentin Europian, këshillin dhe autoritetet e shteteve të interesuara. Muajin pasues të të njëjtit vit, komisioni propozoi hyrjen në fuqi të regjimit pa viza për Tiranën shqiptare.

Propozimi në fjalë doli nga vendet që marrin pjesë në politikën europiane të vizave, të gjitha shtetet europiane, përveç Irlandës dhe Mbretërisë së Bashkuar¹³⁵, dhe vendet e asocuara të zonës Schengen, si Zvicra, Norvegjia dhe Islanda.

Komisioni vazhdoi të monitoronte zbatimin e kushteve munguese, së bashku me Parlamentin dhe Këshillin Europian, deri me 14 shtator, date kur vendosi përfundimisht se Tirana ishte gati për heqjen e regjimit të vizave.

Edhe pse në nëntor të vitit 2009 Këshilli dhe Parlamenti Europian kishin deklaruar se çështja e Shqipërisë dhe Bosnjë-Hercegovinës do të trajtohej në mënyrë urgjente, u desh plot një vit që të gjitha shtetet të binin dakord mbi përshtatshmërinë e këtyre dy vendeve për heqjen e regjimit të vizave.

Midis shtatorit dhe nëntorit të vitit 2009, Holanda, Danimarka, Gjermania dhe Sllovakia ngritën dyshime mbi këtë temë, të preokupuara për rritjen eksponenciale të kërkesave për azil të paraqitura nga qytetarët serbë dhe maqedonas në Suedi, Gjermani dhe Belgjikë.

¹³⁵ Më 23 qershor 2016 u zhvillua referendumi për Brexit-in, ku 51,8% votoi pro daljes nga Bashkimi Europian, kundrejt 48,1%, e cila votoi kundër.

Kritikat më të ashpra, nga ana tjetër, u shprehën në Paris, ku u kaluan në një lupë të gjitha kërkimet e ëra nga komisioni gjatë monitorimeve.

Nga ana e tij, komisioni u prononcua mbi problemet e lindura në vitin e fundit për disa vende të Bashkimit European si rrjedhojë e liberalizimit të vizave dhe të rritjes së numrit të azilkërkuesve nga ana e qytetarëve të Ballkanit Perëndimor. Komisioni pohoi se në fakt bëhej fjalë për disa çështje të izoluar, që vinin si rrjedhojë e manipulimit dhe shpërndarjes të një keqinformimi nga ana e rrjeteve të implikuara në kontrabandë, që kanë gënjyer disa qytetarë të zakonshëm, të cilët jetonin në pjesën më të varfër të vendeve të origjinës.

Për t'u dhënë një siguri më shumë vendeve anëtare, komisioni theksoi asokohe nevojën dhe rëndësinë e masave të cilat do të ndalonin paraqitjen e kërkesave për azil pa arsye evidente. Tirana dhe Sarajeva u përgjigjen në mënyrë efikase, duke bërë publicitet me qëllim informimin e qytetarëve mbi regjimin e ri pa viza, duke i informuar për masat që do të vinin si rrjedhojë e një keqpërdorimi të së drejtës së lëvizjes së lirë pa regjimin e vizave.

Në fund, komisioni dëgjoi edhe palën franceze, duke u impenjuar me DPB¹³⁶ të themelonte dy mekanizma të cilat do të shmangnin rrjedhojat negative që mund të vinin nga heqja e regjimit të vizave për 5 vendet e Ballkanit Perëndimor.

Vonesa e tejzgjatur e procesit të liberalizimit të vizave erdhi si rrjedhojë e dy faktorëve thelbësorë, siç janë:

- i) Faktori historik: mund të pohojmë se ky faktor ka të bëjë me historinë e gjatë të gati një gjysmë shekulli, ku populli shqiptar nuk ka pasur mundësi të udhëtojë lirisht në vendet europiane;
- ii) Faktori administrativ: ky faktor ka të bëjë me paaftësinë e institucioneve administrative të vendit që t'u përmbaheshin dispozitave dhe kriterëve të parashtruara në udhërrëfyes.

Më në fund, pas një kohe tepër të gjatë, më datë 8 nëntor 2010, Bashkimi European vendosi në lidhje me heqjen e regjimit të vizave për Shqipërinë.

Kryeministri aktual i Shqipërisë, Edi Rama, në intervistën e tij të pare pas kësaj date, pra pas vendimit për heqjen e regjimit të vizave, u bëri një urim të gjithë shqiptarëve për

¹³⁶ Këshilli "Drejtësi dhe Punët e Brendshme"

realizimin e një ëndrre aq shumë të pritur, duke theksuar ndër të tjera se në momentin historik të Shqipërisë nuk kishte vend për mosmarrëveshje midis eksponentëve të ndryshëm politikë, sepse ishte një moment gëzimi, pasi më në fund kishin rënë barrierat që ndanin Shqipërinë nga vendet e tjera të Bashkimit Europian.

Gjithashtu, ai pohoi edhe se lëvizja e lirë e personave për qytetarët shqiptarë shënon eventin e tretë historik më të rëndësishëm, pas Pavarësisë¹³⁷dhe rënies së komunizmit¹³⁸.

Ky moment është ëndërruar për dekada me radhë, pasi vjen si rrjedhojë e një izolimi komunist tepër të fortë, me tentativat tragjike për të kaluar kufirin me eksodin e masës, ndarjet dramatike të familjeve dhe bilancet e rënda të të vdekurve në Europë si pasojë e sforcove mbinjerëzore për të kaluar kufirin.

Për të kaluar kufirin dhe për t'u gjendur në "Europë", qytetarët shqiptarë shpeshherë kanë paguar një çmim tepër të hidhur, pasi këto tentativa janë paguar edhe me vetë jetën.

Prandaj mund të pohojmë me plot gojë se për arritjen e kësaj etape kaq të rëndësishme, qytetarët shqiptarë kanë qenë ata të cilët kanë sakrifikuar më shumë se kushdo qytetar tjetër i botës.

Rreth një 1 (një) viti pas vendimit të heqjes së regjimit të vizave, më datë 21.12.2011 u emetua një Dekret i Këshillit të Ministrave, nr. 913, në të cilin vendosej pavlefshmëria e pasaportave jobiometrike. Me propozim të Ministrit të Brendshëm të asaj kohe, Bujar Nishani, Këshilli i Ministrave vendosi në lidhje me vlefshmërinë e pasaportave jobiometrike deri më 1 (një) mars 2012.

Vendimi u bazua në pikën 1 të nenit 9 të Ligjit nr. 10306, datë 27.11.2000 "Mbi lëshimin e pasaportave për qytetarët shqiptarë jashtë shtetit", i modifikuar.

Duke filluar nga data 1 mars 2012, qytetarët shqiptarë mund të udhëtojnë, sipas të drejtës së liberalizimit të vizave, vetëm nëse posedojnë një pasaportë biometrike.

¹³⁷ Shqipëria e fitoi pavarësinë e saj më 28 nëntor 1912 në Vlorë. Në vitin 2012 u festua 100 (njëqind) vjetori i Pavarësisë, i festuar nga i gjithë populli shqiptar, edhe nga ata që jetojnë jashtë shtetit.

¹³⁸ Rënia e regjimit komunist ndodhi në vitin 1990, por përpara kësaj date kishin filluar shenjat e para të pakënaqësisë së popullit shqiptar në përgjithësi, për një kohë shumë të gjatë të mbytur nga komunizmi. Përveç asaj që ndodhi efektivisht, regjimi komunist ra në të njëjtin vit të vdekjes së Enver Hoxhës më 1985.

Gjithsesi, procesi i liberalizimit të vizave vendosi disa limite në lidhje me respektimin e kësaj të drejte.

Një nga limitet themelore ka të bëjë me periudhën e qëndrimit në territorin e vendeve të zonës Schengen.

Siç kemi theksuar edhe në paragrafet e mësipërme, procesi i liberalizimit të vizave ka të bëjë vetëm me vizat e periudhës së shkurtër, deri në 90 (nëntëdhjetë) dite çdo 6 (gjashtë) muaj, ndërsa mbetet e pandryshuar normativa në lidhje me vizat e periudhave të gjata, si vizat kombëtare ose të tipit D, dhe ajo e vizave për motive kurimi mjekësor.

Siç kemi theksuar më sipër, ekzistojnë disa tipologji vizash:

1. Viza Uniforme Schengen (VUS), të vlefshme për territorin e të gjitha palëve kontraktuese të lëshuara për: Tranzit aeroportual (tipi A); qëndrime të kohës së shkurtër ose udhëtimi (tipi C) deri në 90 (nëntëdhjetë) ditë, me një ose më shumë hyrje.
2. Viza me Vlefshmëri Territoriale (VTL), të vlefshme vetëm për shtetin Schengen, autoriteti i të cilit ka lëshuar vizën, pa asnjë mundësi aksesi, edhe pse vetëm për tranzit, në territorin e shteteve të tjera Schengen. Përfaqeson një derogim të jashtëzakonshëm të regjimit të përbashkët të VUS, të pranuar vetëm për motive humanitare, të interesit kombëtar ose si rrjedhojë e detyrimeve ndërkombëtare. Nuk mund të kërkohen drejtpërdrejt nga të huajt, por në disa raste të veçanta, të lëshuara nga Autoriteti Diplomatik ose Konsullor kur, edhe pse sipas të gjitha kushteve të kërkuara për lëshimin e Vizës Uniforme, kjo e fundit të konsiderojë të udhës lëshimin e një vize për motivet e përshkruara, domethënë në praninë e një dokumenti që nuk njihet i vlefshëm, për motive të veçanta urgjente, ose në rast nevojë.
3. Viza për Qëndrim afatgjatë ose “Kombëtare” (VK), të vlefshme për endrimin më shumë se 90 (nëntëdhjetë) ditë (tipi D), me një ose më shumë të drejtë hyrjeje, në territorin e shtetit Schengen, përfaqësia e të cilit ka lëshuar vizën. Titullarët e Vizës D mund të qarkullojnë lirisht në territorin e vendeve Schengen, të ndryshëm nga ai

që ka lëshuar vizën, për një periudhë jo më të gjatë se 90 (nëntëdhjetë) ditë çdo 6 (gjashtë) muaj, vetëm në rastin kur viza të jetë e vlefshme.

Domethënë, pa nevojën për të bërë një kërkesë për lëshimin e një vize nga ana e përfaqësise së jashtme të një shteti anëtar, një shtetas shqiptar, pas liberalizimit të vizave, ka mundësinë të udhëtojë vetëm për 90 (nëntëdhjetë) ditë çdo 6 (gjashtë) muaj.

Ne rast se qytetari në fjale dëshiron të qendrojë më shumë në territorin e shtetit pritës, duhet detyrimisht të kërkojë një vizë pranë Zyrës Konsullore kompetente.

Ata qytetarë të cilët i tejkalojnë limitet e kohës së parashikuar nga liberalizimi i vizave, duke vazhduar qëndrimin përtej këtij limiti në territorin e një vendi Schengen, mund t'u nënshtrohen ekspulsit, domethënë përjashtimit, me rrjedhojë ndalimin e hyrjes përsëri në territorin e atij vendi deri në 10 (dhjetë) vite.

Siç është theksuar disa herë më sipër, i vetmi dokument i nevojshëm për hyrjen e një qytetari shqiptar në territorin e një vendi Schengen, është pasaporta biometrike.

Gjithsesi, duke konsideruar tarifat e larta shëndetësore të vendeve Schengen, është e këshillueshme dhe e detyrueshme prerja e një sigurimi shëndetësor para nisjes.

Për më tepër, është e rekomandueshme dhe njëkohësisht e nevojshme posedimi i një bilete vajtje-ardhjeje, në mënyrë që të evitohen disa pakënaqësi në pikat kufitare të vendeve të ndryshme anëtare, pasi shpeshherë posedimi i një bilete vajtje-ardhjeje kërkohet në mënyrë të detyrueshme nga disa kompani ajrore. Nëse kërkohet, shtetasi i huaj duhet të tregojë qëllimin e udhëtimit, kushtet dhe modalitetet e udhëtimit të tij.

Shtetasve shqiptarë u aplikohen ekzaktësisht të njëjtat rregulla që vlejnë edhe për qytetarët e vendeve të tjera të treta, pra jo anëtare të Bashkimit European.

Nëse kërkohet nga policia kufitare, shtetasi shqiptar duhet të tregojë qëllimin e udhëtimit dhe të qëndrimit të tij në territorin e vendit pritës, duhet të demonstrojë se posedon një vend strehimi, pranë familjareve ose prenotimin në një hotel, si dhe që posedon mjete të mjaftueshme financiare në lidhje me natyrën, kohëzgjatjen e parashikuar të qëndrimit dhe të shpenzimeve të kthimit në vendin e origjinës, në rastin konkret në Shqipëri.

Gjithsesi, vendimi final për hyrjen e qytetarëve të çdolloj vendi të tretë në zonën Schengen është gjithmonë kompetencë e policisë kufitare të vendit të interesuar, e cila mund të refuzojë hyrjen e qytetarit të interesuar, nëse ky i fundit nuk mund të demonstrojë çka u pohua më sipër,

Edhe pas heqjes së regjimit të vizave, në rast udhëtimi për motive kurimi mjekësor ose motive punësimi, apo studimi, ose gjithsesi në të gjitha rastet e tjera, në të cilat një shtetas shqiptar dëshiron të qëndrojë në territorin e një vendi Schengen për më shumë se 90 (nëntëdhjetë) ditë çdo 6 (gjashtë) muaj, mbetet gjithmonë e vlefshme normativa mbi lëshimin e vizave.

Në këtë rast të fundit, tipologjitë më të shpeshta kanë të bëjnë me vizat për motive studimi, vizat për punësim tek të tretët, ose viza për motive të bashkimit familjar, tipologji kjo e fundit që i intereson subjektit pasiv jokomunitar.

Në të gjitha rastet e përmendura më sipër, procedurat për të kërkuar lëshimin e vizave mbeten njësoj si më parë, pra përpara liberalizimit të lëvizjes së lirë.

Një pikë tepër e rëndësishme mbi të cilën duhet të ndalemi ka të bëjë me mundësinë e hyrjes në territorin e vendeve Schengen nga ana e një qytetari shqiptar, të cilit i është dhënë një urdhër përjashtimi (ekspuls), ose atij qytetari që për motive të ndryshme i është ndaluar hyrja në territorin e zonës Schengen për një kohë të caktuar.

Edhe pas aprovimit të liberalizimit të vizave, pra mundësisë së qytetarëve shqiptarë të udhëtojnë lirisht në Bashkimin Europian, një qytetar të cilit i është dhënë një urdhër përjashtimi (ekspuls) nga zona Schengen, **NUK** mund të ushtrojë të drejtën e lëvizjes së lirë, pasi vendimi i përjashtimit vazhdon të jetë i vlefshëm plotësisht. Personave të cilët janë shënuar në Sistemin Informativ të Vendeve Schengen, do t'u ndalohet hyrja dhe kalimi në kufijtë europianë.

6.10 PROCESI I INTEGRIMIT EUROPIAN

Aktualisht, marrëdhëniet e Shqipërisë me Bashkimin European zhvillohen në bazë të Marrëveshjes Tregtare dhe të Bashkëpunimit¹³⁹. Kjo marrëveshje, akoma në fuqi midis Shqipërisë dhe Bashkimit European, përmban një dispozitë në të cilën pohohet se vetë marrëveshja do të kontribuojë në përmbushjen e objektivit të një asociimi, menjëherë pasi të jenë kompletuar kushtet dhe zhvillimet e mëtejshme të marrëdhënieve midis shtetit shqiptar dhe BE-së.

Një tjetër faqe pozitive në marrëdhëniet e Ballkanit Perëndimor dhe Bashkimit European u arrit me Samitin e Zagrebit, më 24 nëntor 2000, ku u dha mesazhi se rruga e integrimit për në Bashkimin European është e hapur për të gjitha vendet e rajonit dhe se e ardhmja e tyre është në Europën e Bashkuar.

Samiti në fjalë, i cili e ka fillimin me presidencën franceze në BE, kishte si qëllim atë të ideve të përbashkëta mbi orientimet e mëdha të një politike globale të Bashkimit European mbi Ballkanin Perëndimor dhe harmonizimin e instrumenteve në kuadër të Marrëveshjeve të Stabilizim-Asociimit.

Marrëdhëniet e Shqipërisë me Bashkimin European, në këtë moment, janë në fazën më dinamike dhe intensive, edhe falë shtysës së dhënë nga dy vendet më të afërta me të, siç janë Italia dhe Greqia, në vitin 2003 në kuadër të Samitit të Selanikut.

Këto dy vende e kanë ndihmuar Ballkanin Perëndimor dhe vendet pjesë e procesit të Stabilizim Asociimit në vëmendjen e strukturave komunitare, duke u dhënë vendeve në fjalë, në veçanti Shqipërisë, një prespektivë të qartë europiane.

Procesi i liberalizimit të vizave dhe heqja e mëtejshme e regjimit të vizave përbëjnë një hap të parë dhe njëkohësisht të madh të shtetit shqiptar drejt Europës.

Një ndër postulatet ku bazohet Bashkimi European, ka të bëjë me të drejtën e personave që të lëvizin lirisht në zonën Schengen.

¹³⁹ Marrëveshja Tregtare dhe e Bashkëpunimit ka hyrë në fuqi më 1 dhjetor 1992.

Çdo shtet ka te drejtë që të vendosë një politikë specifike për hyrjen e qytetarëve të vendeve të tjera në territorin e tij, siç ndodh edhe në Shqipëri.

Liria e lëvizjes së lirë te qytetareve reflektohet mbi të gjitha dhe më shumë se në çdo vend tjetër me regjimin e vizave. Në bazë të klasifikimeve të bëra, shteti shqiptar bën pjesë në grupin e shteteve me te izoluara të botës¹⁴⁰ dhe në krahasim me vendet e tjera të kontinentit kolokohet në vend të fundit.

Deri pak vite më parë, dhe siç është përmendur vazhdimisht në paragrafet e mësipërme, deri në vitin 2010, Shqipëria dhe qytetaret e saj nuk gëzonin një prej të drejtave thelbësore mbi të cilën është themeluar fillimisht Komuniteti Europian, atë të lëvizjes së lirë.

“E duam Shqipërinë si Europa” ishte slogani mbi të cilin themelohej lëvizja studentore për të hedhur poshte totalitarizmin në vitin 1990. Ky slogan inspirohej prej motos *“Europa pa kufij”*, dhe deri pak kohë më parë dukej e paarritshme për Shqipërinë, nga njëra anë për shkak të qytetarëve për ta njohur më mirë Europën, dhe nga ana tjetër, nga pamundësia për të udhëtuar lirisht në territorin e saj.

Gjatë viteve, në mënyrë paradoksale, “Muri i Berlinit” u zëvendësua nga “Muri Schengen”, mur i cili u kthye në simbol të radhëve të stërgjata, të formuara nga qytetarët shqiptarë në ambasadat e vende të ndryshme anëtare të BE-së.

Fatkeqësisht, imazhi i BE-së në sytë e qytetarëve të Ballkanit Perëndimor, në pjesën më të madhe të rasteve, ishte i lidhur ngushtë me politikën e vizave, dhe jo me zhvillimin apo progresin¹⁴¹.

Komisioni Europian, në strategjinë e zgjerimit të viteve 2007-2008, e vuri theksin mbi nevojën e lehtësimit të lëvizjes së lirë të qytetarëve të Ballkanit Perëndimor në Bashkimin Europian, duke kujtuar edhe një herë impenjimin e marrë përsipër nga vetë BE-ja në Samitin e Selanikut në lidhje me mundësinë për të bërë efektive heqjen e regjimit të vizave;

¹⁴⁰ Sipas relacionit të paraqitur nga instituti Henley & Partners, “The Henley International Visa Restrictions Index”, 2006, Shqipëria klasifikohet në vendin e 184-t në listën me 192 vende .

¹⁴¹ Shih në lidhje me këtë argument “Neighbors and Visas”, Stefan Batory Foundation, shtator 2006, fq 7, www.batory.org.pl.

e shoqëruar kjo e fundit me mundësinë e një integrimi europian të këtyre shteteve në një të ardhme të shpejtë¹⁴².

Është e qartë se sot, më shumë se kurrë, me intensifikimin europian të vendeve të Ballkanit Perëndimor, se heqja e regjimit të vizave fitoi një kuptim tjetër, kuptim i cili nuk mund të asocohet me integrimin në Bashkimin Europian, pasi ky i fundit kërkon kohë të ndryshme dhe shumë më të gjata.

Me liberalizimin e vizave, shumë qytetarë shqiptarë mendonin se arsyeja kryesore e cila justifikonte dëshirën e integritit europian do të ndryshonte. Nga një sondazh i bërë në lidhje me këtë temë, pritshmëria e përgjithshme ishte se integrimi në BE do të bënte të mundur që Shteti Shqiptar të forconte akoma më shumë demokracinë.

Me shume se 40% e shqiptarëve që u bënë pjesë e këtij sondazhi të zhvilluar nga Instituti i Studimeve Ndërkombetare, përmendën kontributin që do të sillte në demokraci integrimi në BE, si pikë kyçe e suportit.

Vetëm pjesa mbetur, prej 19% rë të intervistuarve kanë cituar në këtë sens një rritje të nivelit të jetesës për qytetarët shqiptarë.

Përgjigjet e dhëna nga qytetarët, mbi të gjitha për sa i përket forcimit të mëtejshëm të demokracisë, meritojnë të kalohen në sitë, pasi një demokraci e fortë dhe funksionale përbën një parakusht për integrimin dhe jo një avantazh që rrjedh prej saj.

Fakti që shqiptarët e konsiderojnë forcimin e demokracisë një faktor të rëndësishëm të integritit europian, reflekton vleresimin e tyre për përpjekjet e bëra nga funksionarët e Bashkimit Europian për të lehtësuar krizën, duke kërkuar më shumë përgjegjesi dhe konsensus nga politika shqiptare.

*“Bashkimi Europian e ka humbur magjinë e vet, por jo rëndësinë”*¹⁴³. Ky pohim është publikuar në vitin 2010 nga Ballkan Monitor, i cili monitoron në mënyrë të vazhdueshme perceptimin e popujve të Ballkanit Perëndimor, dhe njëkohësisht është një demonstrim i

¹⁴² Shih: Enlargement Strategy and Main Challenges 2007-2008, Bruksel, 6.11.2007, COM (2007) 663 final.

¹⁴³ Ivan Krastev, “The new normal in the Balkans”- Balkan Monitor 2010, Insights And Perceptions: Voices of the Balkans, http://www.balkan-monitor.eu/files/BalkanMonitor-2010_Summary_of_Findings.

faktit se qytetarët shqiptarë kanë bërë një hap mbrapa në lidhje me vullnetin e tyre për t'u bërë pjesë e Bashkimit European.

Ky ndërgjegjësim mund të vijë nga fakti se qytetarët shqiptarë mund të udhëtojnë lirisht në vendet e zonës Schengen, apo nga fakti se integrimi european do të sillte në krye të shtetit shqiptar dhe të vetë qytetarëve një përgjegjësi më të madhe.

Bashkimi European nuk duhet të shihet si një instrument i moderimit dhe i uljes së krizës politike, por si një mundësi për të rritur më shumë transparencën dhe bashkëpunimin me grupet e ndryshme sociale në aktivitetin e integritetit.

I rëndësishëm në procesin e integritetit european është krijimi i një zone të lirë shkëmbimi mes vendeve të rajonit dhe mes rajonit dhe BE-së si dhe njëkohësisht thellimi i bashkëpunimit rajonal në përgjithësi.

Në një relacion të paraqitur nga Komisioni European në vitin 2001, u paraqit vlerësimi kundrejt Shqipërisë për sa u përket reformave të vëna në zbatim. Gjithsesi, në këtë relacion theksi u vu në faktin se Shqipëria nuk kishte përmbushur akoma detyrimet që vinin nga zbatimi i Marrëveshjes se Stabilizim-Asociimit.

Marrëveshja në fjalë ka si qëllim realizimin e disa pikave thelbësore si:

- Kontributi i Bashkimit European për Paktin e Stabilitetit në Europën Juglindore;
- Përf forcimin e kuadrit rajonal, i cili deri në atë moment kishte një pozicion thelbësor për zhvillimin e raporteve midis BE-së dhe vendeve që përbënin Ballkanin Perëndimor;
- Stimuj më të fortë për rajonin dhe në të njëjtën kohë kushte të tjera për zhvillimin politik dhe ekonomik dhe bashkëpunimin rajonal;
- Një stimul specifik dhe progresiv që të ketë parasysh situatën e veçantë të çdo vendi;
- Marrëveshje të reja të llojit kontraktor të ofruara nga BE-ja me kushtin e respektimit të disa kushteve të rëndësishme të Shqipërisë, Bosnjë-Hercegovinës, Kroacisë, Republikës Federale të Jugosllavisë, dhe të ish-Republikës Jugosllave të

Maqedonisë. Marrëveshjet vendosin mundësi të reja të integritit në strukturat e Bashkimit European;

- Masa autonome të tregtisë dhe të marrëdhënieve të tjera ekonomike dhe tregtare;
- Asistencë ekonomike dhe financiare, asistencë në buxhet dhe mbështetje në bilanc;
- Ndihmë për demokratizimin dhe për shoqërinë civile¹⁴⁴;
- Ndihma humanitare për refugjatët;
- Bashkëpunim për sa i përket drejtësisë dhe problemeve të brendshme;
- Zhvillimi i një dialogu politik.

Objektivi final ka të bëjë me paqen, stabilitetin dhe zhvillimin ekonomik të rajonit, si dhe hapjen e bisedimeve me perspektiva të gjata në kohë për integrimin në Bashkimin European.

Tirana e depozitoi kërkesën për t'u bërë pjesë e Bashkimit European në vitin 2009. Në vitin 2010 Brukseli e hodhi poshtë kandidaturën, duke deklaruar se disa kushte, si për shembull stabilizimi i institucioneve, nuk ishin përmbushur.

Në vitin 2012 Komisioni European i rekomandoi Këshillit European t'i jepte Shqipërisë statusin e vendit kandidat, pasi të jenë realizuar reformat e nevojshme dhe të domosdoshme.

Për këtë arsye, zgjedhjet e vitit 2013 u konsideruan një provë e madhe për përmbushjen e njërit prej kriterëve për integrimin në BE.

Vëzhguesit ndërkombëtarë dhanë një vlerësim pozitiv mbi mbarëvajtjen e këtyre zgjedhjeve, ku Aleanca për Shqipërinë Europiane fitoi në mënyrë të thellë.

Programi u titullua “Shqipëria e gjeneracionit tjetër” dhe pikat kryesore mbi të cilat u mbështet ishin Drejtësia, Përgjegjësia dhe së fundi Solidariteti.

Mendoj se këto pika janë arritur dhe po vazhdojnë të arrihen me sukses nga ana e qeverisë, tregues i së cilës mbi të gjitha është Ligji mbi Dekriminalizimin dhe Reforma në Drejtësi, të

¹⁴⁴ Kriter i përmendur edhe për Procesin e Liberalizimit të Vizave.

dyja këto reforma të bëra me mbështetjen e Bashkimit European dhe të Shteteve të Bashkuara të Amerikës.

Më në fund, më 24 qershor të vitit 2014, pas dy JO-ve në vitin 2010 dhe në vitin 2013, Shqipëria fitoi statusin e vendit kandidat për t'u bërë pjesë e Bashkimit European.

Ky status përbën një formë inkurajimi për vendin tonë, pas përpjekjeve të shumta të bëra në të shkuarën dhe në të tashmen. Rruga është akoma e gjatë, por drita në fund të tunelit është gjithnjë e më e afërt.

KAPITULLI VII

PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME

7.1 PËRFUNDIME

Kohët e fundit kemi qenë dëshmitarë të një krize identiteti nga ana e Bashkimit European, si rrjedhojë e krizës ekonomike që po prek shumë nga vendet e zonës Schengen.

Duke u bazuar në këtë pohim, papritur Europa u kthye në një entitet “të vdekshëm”, pasi filloi t’i lindte vetëdija se monedha e saj, dhe jo vetëm, ndodhet realisht në një rrezik të madh.

Në një kontekst të tillë, të flasësh për shtetesi europiane në lidhje me ushtrimet e të drejtave themelore si ajo e lëvizjes së lirë apo e bashkimit familjar, mund të duket e rrezikshme. Por pikërisht në këto momente duhet të flitet më shumë për ndjenjen e përkatësisë së një Shteti, apo në rastin konkret për ndjenjën e përkatësisë në familjen europiane.

Duke iu rikthyer qasjes fillestare të Bashkimit European për fenomenin e migracionit, në një përpjekje për të ndjekur historinë dhe iniciativat fillestare në lidhje me mobilitetin e të huajve, pamë se si në origjinë ato kanë vuajtur nga ndarja e kompetencave midis “qendrës” dhe “periferisë”, e cila e anashkalonte mundësinë që në krye të institucioneve europiane të incidonin në mënyrë të drejtpërdrejtë mbi kushtet e pranive të huaja.

Qytetarët e Bashkimit European janë në qendër të projektit european. Shtetësia europiane u garanton atyre të drejta të rëndësishme.

Duhet theksuar se shtetësia europiane nuk e zëvendëson atë kombëtare, por e integron atë, duke u dhënë qytetareve të drejtën themelore të lëvizjes së lirë në territorin e zonës Schengen, dhe qëndrimin në të. Për shumë qytetarë kjo përbën një nga avantazhet më thelbësore, pasi pothuajse 7 milionë prej tyre jetojnë në një shtet tjetër anëtar.

Përveç të drejtës së lëvizjes së lirë, një e drejtë tjetër themelore është ajo e bashkimit familjar. Referimi juridik ku jemi bazuar është për qytetarët komunitarë direktiva 38/2004,

e cila është e aplikueshme që nga 30 prilli 2006, direktivë që ka zëvendësuar një sërë direktivash të tjera, nëntë me saktësi, si dhe një rregullore, të adoptuara midis viteve 1964 dhe 1993.

Kjo direktivë kodifikon normat komunitare ekzistuese për thjeshtësimin dhe forcimin e të drejtës së lëvizjes dhe të qëndrimit të qytetareve komunitarë dhe familjarëve të tyre, duke e shtrirë të drejtën e bashkimit familjar edhe ndaj subjekteve pasive.

Duhet theksuar se subjektet pasive që kanë shtetësinë europiane, i nënshtrohen kësaj direktive, ndërsa nëse subjekti që ka shtetësinë e një vendi të tretë mund të hyjë në shtetin pritës me një dokument të vlefshëm dhe eventualisht me një vizë të lëshuar nga autoriteti përkatës në vendin e origjinës.

Midis të gjitha të drejtave të njeriut, ajo e mundësisë për të zgjedhur vendin ku të kalosh momentet më të rëndësishme të jetës tënde, fiton një rëndësi themelore, pasi është një presupozim për ushtrimin dhe gëzimin e të drejtave të tjera.

Por, siç ndodh në jetën e përditshme, nuk mjafton të duash diçka për ta përfituar atë, ashtu edhe në kushtetutat e ndryshme të vendeve nuk mjafton të firmosësh dhe të afirmosh parime ligjore për të qenë të sigurt që do të zbatohen.

Për migruesit, distanca midis të drejtës së shkruar dhe të drejtës së vërtetë është shumë e madhe, për këtë arsye, garantimi i të drejtave është i nevojshëm për të gjithë individët, duke përjashtuar faktin e pasaportes që mbart.

Për lëvizje të lirë është folur, flitet dhe do të vazhdojë të flitet për një kohë të gjatë edhe në të ardhmen, në kontekste nga më të ndryshmet.

Për këtë arsye, duhet një impenjim tepër i fortë dhe i përbashkët për të garantuar lirinë e lëvizjes së lirë.

Lëvizja e lirë dhe bashkimi familjar është një parakusht i rëndësishëm për zhvillimin e lirë të individit në vetvete. Por, nga pikëpamja normative, ajo konsiderohet në menyre të tërthortë, sipas rastit, pra nese ndodh brenda territorit të një shteti apo jashtë tij.

Në çdo rast, siç është theksuar disa herë në kapitujt më sipër, është i ndaluar diskriminimi dhe secili shtet duhet të garantojë një ushtrim të së drejtës së lëvizjes dhe bashkimit familjar pa ndërhyrjen e subjekteve private apo publike, si dhe çdolloj forme transferimi me forcë.

Fenomeni i lëvizjes së lirë mund të quhet dhe përkufizohet si një dimension i ekzistences së njeriut në shoqëri.

Gjithsesi, një hap përpara në krahasim me të shkuarën është bërë për sa i përket ndërgjegjësimit të të drejtave të njeriut për flukset migruese, të cilat kanë sjellë jo vetëm një përpunim juridik të mbrojtjeve të ndryshme, por edhe një monitorim konstant të tyre nga ana e agjencive ndërkombëtare.

7.2 REKOMANDIME

Me proklamimin e Kartës së të Drejtave Themelore në Nisë, më 7 dhjetor 2000, Bashkimi European ka njohur rëndësinë e familjes, një përbërje sociale parësore, duke u impenjuar të mbrojë të drejtën e lindjes dhe të konservimit të raporteve familjare.

Mbrojtja e statusit të familjarit nga ana e BE-së është rrjedhojë e impaktit të politikave dhe të lirive komunitare mbi realitetin social-ekonomik dhe juridik të familjeve europiane.

Bashkëpunimi mes normativave komunitare dhe të drejtës familjare theksohet që në dispozitat në lidhje me të drejtën e qarkullimit të lirë të personave, që u japin të drejtën e qëndrimit në një shtet pritës familjarëve të punëtorëve të emigruar, dhe njëkohësisht nënvizon një përkufizim komunitar të familjes.

Përkufizimi që i jepet termit “familje” në kuadër të së drejtës së Bashkimit European, në ditët e sotme duhet të përballë edhe me pluralizmin e modeleve familjare.

Zhvillimi social në radhe të parë, dhe me pas ai juridik, çon drejt një deinstitutionalizimi të martesës dhe të privatizimit të lidhjeve familjare, duke prodhuar modele të reja bashkëjetese.

Këto tipologji të reja familjesh kanë bërë të mundur që shtetet anëtare të implementojnë/garantojnë forma institucionalizimi për lidhjet e reja, duke mos krijuar në këtë mënyrë mosbarazi apo diskriminim, si nga ana sociale ashtu dhe nga ana ekonomike, midis familjes tradicionale dhe tipologjive të reja familjare.

Për këtë arsye, lind nevoja e verifikimit të mbrojtjes së statusit të familjes, nëse kjo mbrojtje i korrespondon pluralizmit të sotëm të konceptit të familjes, në veçanti nëse

garanton një mbrojtje të plotë të raporteve familjare në situatat e lëvizjes ndërkombëtare, që traktati i BE-së synon të mbrojë.

Rekomandimi i parë lidhet me barazinë që duhet të ketë familja e përbërë nga shtetas komunitarë dhe ajo e përbërë nga shtetas jokomunitarë, pasi Neni 7 i Kartës së të Drejtave Themelore sanksionon shprehimisht se: *“çdo individ ka të drejten e respektimit të jetës së tij private dhe familjare, të banesës së tij dhe të marrjes së njoftimeve”*.

Kjo dispozitë riprodhon tekstualisht nenin 8 të KEDNJ dhe sanksionon një të drejtë që korrespondon me atë të konventës; si rrjedhojë, zbatueshmëria e nenit 8 paragrafi 2 EDNJ pranon një ndërhyrje nga ana e autoriteteve politike në aplikimin e kësaj të drejte, kur parashikohet nga ligji dhe kur është e nevojshme në një shoqëri demokratike për sa i përket sigurisë kombëtare, sigurisë publike, mirëqenies ekonomike të vendit, mbrojtjes së sigurisë publike dhe parandalimit të veprave penale, të mbrojtjes së shëndetit ose moralit, apo mbrojtja e të drejtave të lirisë së të tretëve.

Koncepti i një shtetasi të një vendi të tretë përkon me konceptin e të huajit, të cilit i referohet Konventa që vë në zbatim Marrëveshjen Schengen të vitit 1990.

Duke iu referuar pikërisht nenit 1 të Konventës në fjalë, *konsiderohet “i huaj” ai që nuk është shtetas i një prej shteteve anëtare të Bashkimit European, dhe si rrjedhojë dhe personat pa shtetësi*.

Megjithatë, në të drejtën komunitare, konsiderohet i huaj dhe shtetas i BE-së në krahasim me shtetin anëtar pritës, të ndryshëm nga ai i prejardhjes; si dhe një shtetas i një shteti anëtar në lidhje me legjislacionin e një tjetër shteti anëtar që e diskriminon atë në bazë të shtetësisë.

Për këtë arsye, është e nevojshme të bëhet dallimi, kur flitet për një person të konsideruar “i huaj”, nëse flitet për një të huaj komunitar apo për një të huaj, shtetas i një vendi të tretë.

Me konceptin “qytetar”, në kuadrin komunitar, nënkuptojmë anëtarin e një komuniteti të vendosur në një territor të caktuar të një prej shteteve anëtare; “i huaji”, në të kundërt, është i përcaktuar në sens negativ, si një joqytetar, i përjashtuar nga komuniteti.

Dallimi midis këtyre “dy kategorive” personash nuk është pakësuar në menyrë të konsiderueshme, duke konsideruar risitë e sjella nga Traktati i Lisbonës.

I huaji që emigron në territorin e një shteti anëtar, shihet si një konkurrent në shpërndarjen e burimeve të disponueshme dhe, për këtë arsye, shpeshherë verifikohet një qendrim mosbesimi nga ana e qytetarëve vendas dhe një mosinteresim nga ana e institucioneve.

Për sa i përket parimit të së drejtës së barazisë dhe mosdiskriminimit, të sanksionuar në nenin 12 TBE, duhet theksuar se ato nënkuptojnë se asnjë shtetas që lëviz nga shteti i origjinës në një shtet tjetër, anëtar të BE-së, nuk mund të diskriminohet për shkak të prejardhjes, gjinisë, fesë etj.

Duke respektuar të drejtën e mosdiskriminimit, del në pah dhe parimi i barazisë. Kjo nënkupton respektimin e të drejtave dhe lirive të shtetasve të ardhur në të njëjtën mënyrë me shtetasit e vendit pritës, duke u krijuar atyre të njëjtat mundësi dhe lehtësime si për shtetasit vendas.

BIBLIOGRAFIA

Burime Parësore

1. Deklarata Francese për të drejtat e njeriut dhe qytetarit e vitit 1979
2. Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut e vitit 1948
3. Karta Atlantike e 14 gushtit 1941
4. Organizata e Kombeve të Bashkuara 1945
5. Konventa Ndërkombëtare mbi eliminimin e çdo forme diskriminimi racial e vitit 1965
6. Protokolli 4 i KEDNJ viti 1963
7. Karta sociale (e rishikuar) viti 1969
8. Rregullorja 1612/68
9. Direktiva 90/364
10. Direktiva 90/365
11. Direktiva 90/366 e modifikuar nga direktiva 93/96
12. Direktiva 38/2004
13. Direktiva 86/2003
14. Konventa mbi mbrojtjen e të drejtave të punëtorëve emigrantë dhe pjesëtarëve të familjes së tyre e vitit 1990
15. Konventa e New York - ut mbi të drejtat e të miturve e vitit 1989
16. Konventa Europiane për të drejtat e Njeriut

- 17.Karta e të Drejtave Themelore të BE-së
- 18.Paktet Ndërkombëtare të vitit 1976
- 19.Konventa e Gjenevës e vitit 1951
- 20.Protokolli i New York-ut i vitit 1967
- 21.Traktati Themelues i Komunitetit Ekonomik Europian (KEE)
- 22.Marrëveshja Schengen viti 1985
- 23.Konventa Schengen viti 1990
- 24.Traktati i Romës i vitit 1957
- 25.Akti Unik Europian i vitit 1987
- 26.Traktati i Maastrichtit i vitit 1992
- 27.Traktati i Amsterdamt i vitit 1997
- 28.Traktati i Nicës i vitit 2001
- 29.Traktati i Lisbonës i vitit 2009
- 30.Samiti i Selanikut viti 2003

Burime Dytësore

1. Acierno S., “La sentenza Carpenter: diritti fondamentali e limiti dell’ordinamento comunitario”, neDUE, 2002.
2. Adinolfi A.: “Circolazione dei cittadini di paesi terzi”, ne Nascimbene (a cura di), La libera circolazione dei lavoratori, Giuffrè ed., Milano, Fq. 124.

3. Bonetti P.: "I principi, i diritti e doveri .Le politiche migratorie", ne B. Nascimbene (a cura di), Diritto degli stranieri Cedam, Padova, 2004.
4. Bariatti S.: "La famiglia nel diritto internazionale privato", Milano, Giuffrè, 2007.
5. Barbera M., Eguaglianza e differenza nella nuova stagione del diritto antidiscriminatorio comunitario, in DLRI, 2003, p. 399 ss.
6. Baratta R., Le principali novità del Trattato di Lisbona, in DUE, 2008, 1, p. 22 ss.
7. Bascherini G., Europa, Cittadinanza, Immigrazione, in Dir. pubbl., 2000, p. 767 ss.
8. Biondi F., Colacino, Ricongiungimento familiare e superiore interesse del minore: la Direttiva 2003/86/CE al vaglio della Corte di Giustizia, in M.R. SAULLE, L. MANCA (a cura di), L'"integrazione dei cittadini di paesi terzi nell'"Europa allargata, Napoli, ESI, 2006, p. 59 ss.
9. Carruitero Lecca, F., y Soza Mesta, H : "Medios de defensa de los derechos humanos en el sistema internacional. Modulos, Doctrina, Jurisprudencia, y Tratados Internacionales", Jurista Editores, Lima, 2003.
10. Conforti B., Diritto Internazionale, Napoli 2014.
11. Calafà L., Stranieri tra politiche e diritti dopo Lisbona, in Lav. dir., 2011, 3, p. 527 ss.
12. Cataldi G., L'immigrazione tra universalità dei diritti umani e particolarità culturali, in M. CARTA (a cura di), Immigrazione, frontiere esterne e diritti umani. Profili internazionali, europei ed interni, Teseo ed., Roma, 2009, p. 59 ss.
13. Chiaromonte È., Il diritto fondamentale dei non comunitari alla sicurezza sociale tra Cedu e Carta di Nizza, in Osservatorio sul rispetto dei diritti fondamentali in Europa, 2007.
14. Chiaromonte È., Il rientro del lavoratore nello stato membro di cui è cittadino e il diritto di soggiorno del familiare cittadino di uno stato terzo, in Dir. imm. citt., 2, 2008, p. 88 ss.
15. Conforti B., La Carta dei diritti fondamentali dell'"Unione europea e la Convenzione europea dei diritti umani, in L.S. ROSSI (a cura di), Carta dei diritti fondamentali e Costituzione europea, Milano, p. 8 ss.

- 16.Del Punta R., I diritti sociali come diritti fondamentali: riflessioni sulla Carta di Nizza, in DRI, n. 3, 2001, p. 335 ss.
- 17.Di stasi, Diritti Umani e sicurezza regionale: il sistema europeo, Napoli 2010.
- 18.Eduardo Roza Acuna : “La Costituzione per l’ Europa. Dalla Carta Costituzionale al Trattato di Lisbona”, Aras Edizioni, Fano (PU), 2011.
- 19.Ennio Triggiani: “Le nuove frontiere della cittadinanza europea” ne Collana di studi sull’ integrazione europea, nr. 3, 2011.
- 20.Erjona Canaj: “Lëvizja e lirë e personave në Bashkimin European”, UETPRESS, Tirane, 2014.
- 21.Erjona Canaj e Sokol Bana: “Il diritto al ricongiungimento familiare e la sua tutela multilivello”, Edizioni Nuova Cultura – Roma, 2014.
- 22.Favilli C., Il Trattato di Lisbona e la politica dell’Unione europea in materia di visti, asilo e immigrazione, in Dir. imm. citt., 2010, p. 13 ss.
- 23.F. Caggia: “Famiglia e diritti fondamentali nel sistema dell’Unione Europea”, Roma, Aracne, 2005.
- 24.Gennusa M.E., La Cedu e l’Unione Europea, in M. CARTABIA (a cura di), I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee, 2007, Il Mulino, Bologna, p. 91 ss.
- 25.Giubboni S., Immigrazione e politiche dell’Unione europea: dal Trattato di Roma alla Costituzione per l’Europa, in DLRI, 2005, p. 205 ss.
- 26.Giubboni S., Orlandini G., La libera circolazione dei lavoratori nell’Unione Europea. Principi e tendenze, Il Mulino, Bologna, 2007.

27. Goldman, R. K. : “Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario aplicable a los desplazados internos”, En Estudios Basicos de Derechos Humanos II, Fundacion McArthur, Ministerio Real de Relaciones Exteriores de Noruega, San Jose, 1996.
28. Gualtieri R., Pastore F. (a cura di), L’Unione europea e il governo della globalizzazione: rapporto 2008 sull’integrazione europea, Il Mulino, Bologna, 2008.
29. Guazzarotti A., La CEDU e l’ordinamento nazionale: tendenze giurisprudenziali e nuove esigenze teoriche, in Quad. cost., 2006, 3, p. 491 ss.
30. Gild E., Carrera S., The Hague Programme and the EU's agenda on “freedom, security and justice”, in CESP Commentary, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, 2006.
31. Halleskov L., The Long Term Residents Directive; a Fulfilment of the Tampere Objective of Near Equality, in EJML, 2005, n. 2, p. 181 ss.
32. Hailbronner K., Carlitz C., Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification, në K. HAILBRONNER (ed), EU Immigration and Asylum Law, Beck - Hart – Nomos, 2010, p. 149 ss.
33. Ippolito F., I giudici e le carte dei diritti. Le nuove sfide del costituzionalismo, në G. Bronzini, V. Piccone (a cura di), La Carta e le Corti. I diritti fondamentali nella giurisprudenza europea multilivello, Chimenti, Taranto, 2007, p. 11 ss.
34. Ilaria Quierolo, Lorenzo Schiano di Pepe: “Lezioni di Diritto dell’ Unione Europea e relazioni familiari”, Giappichelli Editore, Torino, 2014
35. Joppke C., The vulnerability of non-citizens, in Perspectives on Europe 2, 2009, p. 19 ss.
36. Kochenov D., European citizenship and the difficult relationship between status and rights, in Columbia J. Europ. L., 2008-2009, 15, p. 169 ss.
37. Lo Iodice e Shehu : “La costituzione albanese”, Cacucci Editore, Bari, 1999.
38. Laura Tomasi: “La tutela degli status famigliari nel diritto dell’ Unione Europea, tra mercato interno e spazio di libertà, sicurezza e giustizia”, CEDAM, Padova, 2007

- 39.Passotti: “Convivenza more uxorio e diritto dell’ extracomunitario al ricongiungimento con i figli”, ne Revisten Giurisprudenza Italiana, 1998.
- 40.P. Emanuele e L. Molino: La convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle libertà fondamentali, (a cura di), Napoli 2009, edizioni i 60° vjetorit te Keshillit te Europes.
- 41.Paolo Morozzo della Rocca: “Cittadinanza europea, libertà di circolazione e famiglie senza matrimonio”, ne Famiglia e Diritto, 2010.
- 42.Paolo Morozzo della Rocca: “Diritto all’ unità familiare in Europa tra allargamento dei confini e restringimento dei diritti”, ne revisten Diritto, immigrazione e cittadinanza, nr. 1, 2004.
- 43.Paolo Morozzo della Rocca: “Immigrazione e cittadinanza”, ne Il Diritto Attuale, Torino, 2009
- 44.P. De Cesari (a cura di), “Persona e famiglia”, Torino, Giappichelli, 2008.
- 45.Rodrigues y Rodrigues, J.: “Liberdad de transito”, en Carbonem, M. (coord.) : Diccionario de derecho contitucional, Universidad Nacional Autonoma de Mexico, Editorial Porrua, Mexico, 2002.
- 46.Rosado Iglesias, G. : “La Titularidad de derechos fundamentals por la persona juridica”, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004.
- 47.Specchia, Carli, Di Plinio, Toniatti : “I Balcani Occidentali. Le costituzioni della transizione”, Giampichelli Editore, Torino, 2008.
- 48.Tito Ballarino: “Diritto internazionale privato italiano”, Settima Edizione, CEDAM, 2011.

49.Tito Ballarino: “Diritto dell’ Unione Europea”, Nona Edizione, CEDAM, 2010.

50.Terracciano: “Stranieri: ingresso, soggiorno, lavoro, studio e ricongiungimento familiare”, Froli, 2001.

51.Valeria Di Comite: “La difficile posizione degli stranieri familiari di cittadini di stati membri dell’ Unione Europea e le discriminazioni a rovescia: una questione ancora aperta?” ne rivisten Gli Stranieri, nr. 1, 2012.

SITOGRAFIA

[http://www.unikonstanz.de/FuF/Jura/ibler/wb/media/KolumbienKooperation/Werkmeister_TRABAJO_MAGISTER.](http://www.unikonstanz.de/FuF/Jura/ibler/wb/media/KolumbienKooperation/Werkmeister_TRABAJO_MAGISTER)

[http://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/cpc_titulo_ii.](http://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/cpc_titulo_ii)

<http://www.crdc.unige.it/docs/articles/amparo>

http://www.em-al.org/skedaret/1312297803-Monitorimi_i_Procesit_te_Liberalizimit_te_Vizave

http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_2.3

<http://www.equilibri.net/nuovo/articolo/ue-abolito-il-regime-dei-visti-bosnia-erzegovina-e-albania-0>

<http://www.cartografareilpresente.org/article666.html>

<http://www.cartografareilpresente.org/article666.html>

<http://www.aiis-albania.org/PDF/2011-PR-ALB>

[http://www.dsd.gov.al/dsd/pub/strategjia_kombetare_e_migracionit_alb_188_1.](http://www.dsd.gov.al/dsd/pub/strategjia_kombetare_e_migracionit_alb_188_1)

http://www.agendainstitute.org/img/foto/Studimi_Drejt%20nje%20Regjimi%20pa%20Viza_al_en

http://www.km.gov.al/skedaret/min_jashtme_2010